



Die Rolle von Steuer- systemen für Wachstum

Europa im Überblick

27. April 2012

Autoren

Caroline Heinrichs
Caroline.Heinrichs@daad-alumni.de

Frank Zipfel
+49 69 910-31890
frank.zipfel@db.com

Editor

Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
DB Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Thomas Mayer

Angesichts der derzeit eher verhaltenen Wachstumsaussichten in vielen europäischen Staaten sind Reformen angebracht, die das Wachstum befördern. Die europäischen Staaten stehen seit der Finanzkrise vor der großen Herausforderung, ihre Haushalte zu konsolidieren und gleichzeitig das Wachstum zu fördern. Ein möglicher Ansatzpunkt ist die Ausgestaltung des jeweiligen Steuersystems.

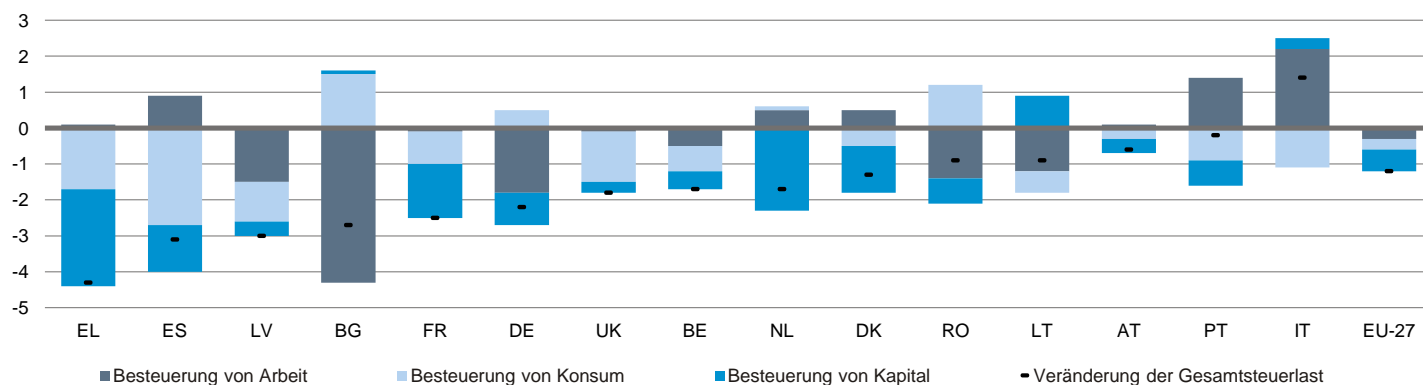
Eine erhöhte steuerliche Belastung des Konsums bei gleichzeitig niedrigerer Belastung von Arbeit und Kapital kann die Wachstumskräfte einer Volkswirtschaft stärken. Die Besteuerung von Arbeit und Kapital sollte eher geringer gehalten werden, da sie die Entscheidungen von Wirtschaftssubjekten verzerrt, woraus negative Auswirkungen auf den Einsatz der Wachstumsfaktoren Arbeit, Kapital und technologischer Fortschritt resultieren. Eine Besteuerung des Konsums wirkt sich weniger negativ aus.

Seit der Jahrtausendwende war in Europa ein leichter Trend zu wachstumsverträglicheren Steuersystemen zu beobachten. Vor allem die nord- und osteuropäischen Länder gestalteten ihre Systeme entsprechend um, während die zentraleuropäischen Länder ihre weniger danach ausrichteten.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise wirkt sich auch auf die Steuersysteme in der EU aus. Das zeigt sich sowohl kurz- als auch mittel- bis langfristig. Kurzfristig haben die Staaten versucht, über Steuerentlastungen die Nachfrage zu stimulieren und somit die Auswirkungen auf die Realwirtschaft gering zu halten. Mittel- bis langfristig hat das Ziel der Haushaltskonsolidierung Priorität, was auch zu Steuererhöhungen führen kann.

Veränderung der Steuerbelastungen in ausgewählten Ländern seit der Jahrtausendwende

2000-2009, in %-Punkten des BIP



Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)



Was zeichnet ein wachstumsverträgliches Steuersystem aus? Ein theoretischer Überblick

Gemäß der ökonomischen Theorie wird das Wachstum einer Volkswirtschaft aus drei Produktionsfaktoren – Arbeit, Kapital und technologischem Fortschritt – generiert. Diese Faktoren stehen über eine Produktionsfunktion in einer Beziehung miteinander. Jede Steuer kann jedoch die wirtschaftlichen Entscheidungen der Marktteilnehmer bezüglich dieser Faktoren verzerren und somit einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Im Folgenden werden diese Effekte anhand der Einteilung der Steuern nach den ökonomischen Funktionen **Arbeit**, **Kapital** und **Konsum** skizziert. Eine etwas ausführlichere Erklärung der Effekte ist der Box 1 auf Seite 4 zu entnehmen.

Besteuerung von Arbeit

Eine steuerliche Belastung von Arbeit ...

Eine Besteuerung des Faktors Arbeit beeinflusst drei grundsätzliche Entscheidungen von Wirtschaftssubjekten. Erstens wird die Entscheidung über die Teilnahme am *Arbeitsmarkt*, d.h. die Anzahl der Arbeitsstunden sowie die Menge des eingestellten Personals, verzerrt. Bei einer stark progressiven Einkommensbesteuerung kann zweitens der Effekt auftreten, dass sich weniger Marktteilnehmer zu einem höheren *Ausbildungsniveau* entscheiden. Drittens führt diese Art der Besteuerung zu weniger *Unternehmertätigkeit* und in Folge dessen zu weniger Innovationen.

Besteuerung von Kapital

... und Kapital beeinflusst die Wachstumskräfte in der Regel negativ

Eine Besteuerung des Faktors Kapital beeinflusst zum einen die Investitions- und Sparentscheidungen von *Haushalten*. Dies kann dazu führen, dass die Sparquote von ihrem optimalen Wert bezüglich des Wachstums abweicht und die Verteilung auf die unterschiedlichen Anlagemöglichkeiten verzerrt wird.

Zum anderen werden auch Entscheidungen von *Unternehmen* beeinflusst. Speziell die Körperschaftsteuer hat einen Einfluss auf die Wahl des Ortes und die Höhe einer Investition sowie auf Überlegungen, wo Gewinne anfallen sollten. Dies kann zu einem deutlichen Kapitalabfluss aus dem entsprechenden Land führen.

Nach der im Folgenden verwendeten statistischen Abgrenzung¹ fallen im Übrigen auch Grund- und Erbschaftsteuern in diese Kategorie. In der Theorie werden diese Steuern – entgegen den oben genannten – als besonders wachstumsverträglich angesehen, da sie die Entscheidungen bezüglich des Arbeitsangebots, dem Ausbildungsniveau oder dem technischen Fortschritt am wenigsten verzerren.

Aufgrund des negativen Einflusses, den eine Besteuerung von Arbeit und Kapital auf das Wachstum hat, liegt es nahe, dass in einem wachstumsverträglichen System die Steuerlast dieser Faktoren im Verhältnis zur steuerlichen Belastung des Konsums gering gehalten wird.

Besteuerung von Konsum

Der Einfluss von Konsumsteuern ist weniger problematisch ...

Eine Besteuerung des Konsums wird häufig als wachstumsverträglicher eingeschätzt, da sie die intertemporalen Entscheidungen (z.B. Sparentscheidungen, Entscheidungen zwischen Arbeit und Freizeit) von Marktteilnehmern weniger

¹ Die hier verwendete statistische Abgrenzung erfolgt über die Einteilung der Steuern nach den ökonomischen Faktoren, welche auch von der Europäischen Kommission (EUROSTAT) verwendet wird. Diese Einteilung bietet sich hier vor allem im Hinblick auf die Frage nach den Auswirkungen der Besteuerung auf das Wachstum an.



Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

stark verzerrt als eine Besteuerung von Arbeit.² Häufig führt aber auch eine Besteuerung des Konsums zu keinem optimalen Ergebnis, allerdings sind gerade die verzerrenden Effekte im Fall der meisten Verbrauchsteuern erwünscht.

Die Mehrwertsteuer, welche den größten Teil der Einnahmen aus Konsumbesteuerung in der EU erbringt, verursacht unerwünschte negative Effekte auf das Konsumverhalten und die Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit. Diese resultieren unter anderem aus der Schwierigkeit in der Realität Freizeit zu besteuern.³ Daher wurden für die wirtschaftspolitische Praxis differenziertere Steuersätze (vgl. Corlett-Hague-Regel) empfohlen. Aber auch bei diesen Konzepten erweist sich eine Umsetzung in die Praxis als schwierig. Aus diesem Grund wird letztendlich eine einheitliche Steuer auf alle Güter vorgeschlagen. Das politisch häufig angeführte Argument, wonach reduzierte Mehrwertsteuersätze aus Umverteilungs- und Gerechtigkeitsgründen⁴ bestehen bleiben sollten, kann entkräftet werden. Stattdessen sollten einkommensschwache Haushalte durch Transfers entlastet werden, was als kosteneffizienter gilt.

... und teilweise sogar erwünscht

Spezielle Verbrauchsteuern hingegen werden häufig angewendet, um die Konsumentscheidungen der Haushalte bzw. Unternehmen zugunsten eines gesunden Lebensstils und umweltfreundlicherer Produktion zu beeinflussen. Für ersteres lassen sich beispielsweise die Mengensteuer auf *Tabak* und *Alkohol* anführen.

Umweltsteuern versprechen einerseits eine doppelte Dividende ...

Zur umweltfreundlicheren Produktion sollen *Umweltsteuern* einen Anreiz bieten. Die Beurteilung ihres Nutzens ist allerdings zweischneidig. Auf der einen Seite erfüllt eine Mengensteuer auf umweltschädliche Produktionsfaktoren den Zweck, dass sie die Kosten dieses Faktors erhöht und somit dessen Nutzung unattraktiv macht. Gleichzeitig können die Einnahmen aus den Umweltsteuern zur Reduktion der steuerlichen Belastung auf Arbeit verwendet werden. Insofern erbringen Umweltsteuern bezüglich der Wachstumsförderung eine doppelte Dividende: sie geben Anreiz zu umweltfreundlicher Produktion bzw. Innovationen und entlasten den Faktor Arbeit steuerlich.

...andererseits kann ihr Einsatz zu ungewollten Nebeneffekten führen

Auf der anderen Seite ist es den Unternehmen möglich, die Steuerlast auf den Konsumenten abzuwälzen, d.h. durch die Umweltsteuern erhöhen sich die Verbraucherpreise. Dies hat zur Folge, dass das verfügbare Einkommen der Haushalte sinkt – ähnlich wie bei einer zusätzlichen Besteuerung von Arbeit. Dieser Effekt ist nicht im Sinne der Wachstumsverträglichkeit eines Steuersystems.

Wachstumstheoretisches Ranking der Steuern

Der kurze theoretische Abriss zeigt, dass einige Steuern wachstumsverträglicher sind als andere. Grundsteuern gelten als wachstumsverträglich, da sie die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte bezüglich der Wachstumsfaktoren am wenigsten verzerren. Der Einfluss der Konsumsteuern auf die intertemporalen Entscheidungen ist ähnlich gering. Im Gegensatz dazu ist eine Besteuerung des Faktors Arbeit als weniger wachstumsverträglich einzuschätzen, wobei ein stark progressiver Einkommensteuersatz in diesem Kontext als besonders schädlich gilt. Theoretische und empirische Studien deuten darauf hin, dass eine Unternehmens- bzw. Kapitalbesteuerung das Wachstum am stärksten belastet, da diese Steuern zu einem deutlichen Kapitalabfluss und weniger Innovationen führen. Aus wachstumstheoretischer Sicht spricht daher vieles dafür, das Steuersystem so auszugestalten, dass die Belastung der Faktoren Arbeit und Kapital gesenkt, während gleichzeitig die Belastung des Konsums erhöht wird⁵.

² Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Ergebnisse der ökonomischen Theorie und vor allem ihre Implikationen für die Praxis nicht eindeutig sind bzw. stark von den Annahmen über Präferenzen der Wirtschaftssubjekte abhängen.

³ Dies ist eine wichtige Voraussetzung für eine optimale Ausgestaltung der Systeme im theoretischen Modellrahmen.

⁴ Vgl. Zipfel (2009), Seite 7.

⁵ Mooij und Keen (2012) bestätigen speziell für die Eurozone die theoretische Aussage, dass eine Verringerung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Mehrwertsteuer die Handelsbilanz verbessern kann.



Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

Effekte der Besteuerung nach ökonomischer Funktion

1

Die Struktur eines Steuersystems kann auf viele verschiedene Arten beschrieben werden. In dieser Studie wird die Einteilung der Steuerbelastung nach ökonomischer Funktion entsprechend der Definitionen von EUROSTAT verwendet. Hierdurch lässt sich die Steuerbelastung am ehesten in den theoretischen Kontext einordnen und dient somit dem besseren Verständnis des Lesers.

Besteuerung von Arbeit:

Unter diese Kategorie fallen demnach alle Steuern und Abgaben, die Angestellte und Nicht-Angestellte abführen müssen. Die Bemessungsgrundlage bilden das Gehalt und Einkommen der Haushalte. Außerdem kommen die Sozialabgaben, welche vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer abgeführt werden, hinzu. Diese Art der Besteuerung beeinflusst die Wachstumskräfte einer Volkswirtschaft über drei Kanäle.

Zum einen senkt eine hohe Besteuerung das *Arbeitsangebot und die -nachfrage*. Das heißt, je größer die Differenz zwischen dem Brutto- und dem Nettolohn, desto weniger Arbeitnehmer bieten ihre Arbeitskraft an bzw. desto weniger Arbeitsstunden werden geleistet sowie desto weniger Stellen werden ausgeschrieben.

Zum anderen wirkt sich ein progressiver Einkommensteuersatz negativ auf die Bildung von *Humankapital* aus. Ein progressiver Satz senkt den Ertrag aus einem höheren Ausbildungsniveau, welches tendenziell mit einem höheren Einkommen verbunden ist.

Außerdem beeinflusst ein progressiver Steuersatz die Entscheidung zur *Unternehmertätigkeit* negativ, indem der Ertrag aus erfolgreicher Tätigkeit (für gewöhnlich verbunden mit einem höheren Einkommen) stärker besteuert wird als das (geringere) fixe Arbeitnehmerentgelt. Der erwartete Ertrag aus der Risikoübernahme wird somit gesenkt.⁶ Unter der Annahme, dass mehr Unternehmertätigkeit auch zu mehr Innovationen führt, bremst die progressive Einkommensbesteuerung den technologischen Fortschritt.

Besteuerung von Kapital:

Unter diese Kategorie fallen Steuern auf Kapital- und Firmengewinne sowie Steuern auf Wertpapiereinkünfte und Vermögen.

Neben den Entscheidungen eines Haushalts werden insbesondere die Entscheidungen international operierender *Unternehmen* verzerrt. Dies führt im schlechtesten Fall zur Abwanderung großer Firmen. Über die Körperschaftsteuer wird sowohl der Ort einer Investition als auch die Höhe dieser Investition beeinflusst. Dabei wird die Entscheidung über die Investitionshöhe auf Basis des effektiven Grenzsteuersatzes⁷ und die Entscheidung, wo investiert wird, unter anderem auf Basis des effektiven Durchschnittssteuersatzes⁸ getroffen.⁹

Für international aufgestellte Kapitalgesellschaften spielt bei der Entscheidung, wo Gewinne anfallen, ebenfalls der Körperschaftsteuersatz eine große Rolle. Setzt ein Land also einen zu hohen Steuersatz, kann dies zu einem Kapitalabfluss führen, der sich negativ auf das Wachstum auswirkt.

Besteuerung von Konsum:

Hierzu zählen die Mehrwertsteuer, Steuern und Zölle auf Importgüter sowie Verbrauchsteuern (z.B. Steuern auf Schadstoffemissionen).

Vor allem der negative Effekt der Mehrwertsteuer auf die Konsumentscheidungen der Marktteilnehmer ist nicht erwünscht. In der Literatur gibt es verschiedene Ansätze, wie dieser gering gehalten werden kann. Hier lässt sich zum einen die inverse Elastizitätenregel¹⁰ anführen. Danach sollen primär diejenigen Güter besteuert werden, bei denen eine Preissteigerung von einem Prozent einen Rückgang der Nachfrage von weniger als einem Prozent verursacht. Dieses Ergebnis basiert jedoch auf starken Annahmen, die keine realistische Umsetzung ermöglichen. Etwas neuere Forschung schlägt vor, zu Freizeit komplementäre Güter relativ hoch zu besteuern, um so ihre Attraktivität relativ zur Arbeit zu senken.¹¹ Allerdings kommen auch bei diesem Konzept Zweifel an einer realistischen und guten (im Sinne einer höheren Besteuerung der „richtigen“ Güter) Umsetzung auf. Daher wird der wirtschaftspolitischen Praxis ein einheitlicher Mehrwertsteuersatz empfohlen.

Verbrauchsteuern werden häufig mit dem Ziel angewendet, das Verhalten von Wirtschaftssubjekten zu beeinflussen. Besonders Umweltsteuern sind im Zuge der öffentlichen Diskussion über den Klimawandel bedeutender geworden. Neben den bereits im Text beschriebenen Auswirkungen tritt bei dieser Besteuerung der ungewollte Effekt sinkender Einnahmen auf. Umweltsteuern sind Mengensteuern und dies bedeutet, dass für jede Einheit des umweltschädlichen Produktionsfaktors ein fester (Euro-)Betrag als Steuer erhoben wird. Da diese Beträge nicht inflationsindexiert sind, sinken die Einnahmen aus den Umweltsteuern über die Zeit. Des Weiteren sinken die Steuereinnahmen, da immer ressourcenschonendere Produktionsmöglichkeiten entwickelt werden. Im Hinblick auf die Wachstumsverträglichkeit ist letzteres allerdings als positiv zu bewerten, da dadurch technologischer Fortschritt gefördert wird.

⁶ Dieser negative Effekt auf die Unternehmertätigkeit wird allerdings über die Möglichkeit der Abschreibung von Verlusten bei der Unternehmensbesteuerung relativiert. (vgl. Myles (2009) und Prammer (2011)).

⁷ Der effektive Grenzsteuersatz errechnet sich aus der Differenz zwischen den Kapitalkosten (als die geforderte Vorsteuerrendite eines Projekts) und dem Realzins (bzw. der Nachsteuerrendite) dividiert durch die Kapitalkosten. Entspricht der Grenzsteuersatz dem tariflichen Steuersatz, ist der Unternehmer gerade indifferent zwischen der Investition und der Anlage zum Realzins. Anders ausgedrückt: Ist die Rendite des Investitionsprojekts größer oder gleich Kapitalkosten, wird das Projekt durchgeführt.

⁸ Der effektive Durchschnittssteuersatz berechnet sich aus der Differenz zwischen dem Kapitalwert der Investition vor Steuern und dem Kapitalwert der Investition nach Steuern dividiert durch die diskontierte Rendite (vgl. Lammersen, Lothar und Christoph Spengel (2001)).

⁹ Einen Überblick über empirische Ergebnisse bietet Nicodème (2008).

¹⁰ Eine ausführlichere Erklärung findet sich z.B. in Homburg (2007), Seite 158.

¹¹ Dieses Konzept wird als Corlett-Hague-Regel bezeichnet. Für ausführliche Informationen empfiehlt sich Corlett und Hague (1953).



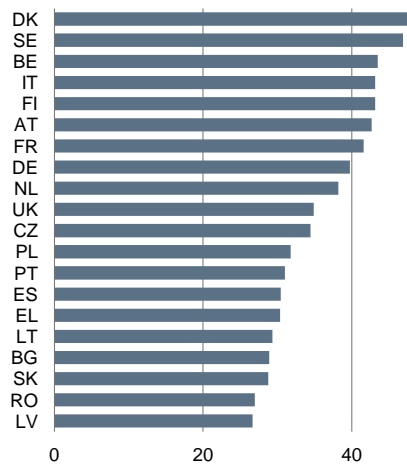
Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

Gesamtsteueraufkommen in 2009

2

Steuersysteme im europäischen Kontext

In % BIP



Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)

In diesem Kapitel werden die Unterschiede und Auffälligkeiten der europäischen Steuersysteme aufgezeigt. Danach wird die Entwicklung der Steuersysteme im Bezug auf ihre Wachstumsverträglichkeit seit der Jahrtausendwende beleuchtet.

Bei der folgenden Analyse der europäischen Steuersysteme ist zu berücksichtigen, dass sich zwar in der Theorie relativ klare Aussagen über die Wachstumsverträglichkeit eines Systems treffen lassen. In der Empirie wirken jedoch mehrere Effekte, wodurch eine eindeutige Beurteilung erschwert wird. So kommt z.B. eine OECD-Studie¹², in welcher 21 OECD-Länder und ihre Steuerstatistiken der Jahre 1971-2004 verwendet werden, zu dem Schluss, dass im Allgemeinen eine Besteuerung des Faktors Arbeit zu einem geringeren Wachstum führt als eine Besteuerung des Konsums. Allerdings sollten für politische Handlungsempfehlungen auch länderspezifische Kriterien, wie z.B. das vorliegende Design des Steuersystems, gesellschaftliche Umverteilungspräferenzen und die Höhe des Gesamtsteueraufkommens, in Betracht gezogen werden.

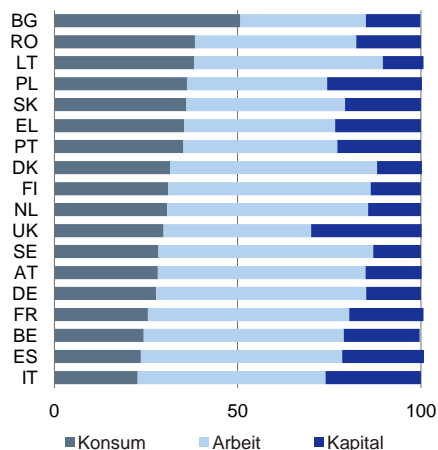
Nicht zuletzt wird die empirische Analyse dadurch erschwert, dass sich häufig strukturelle und konjunkturelle Effekte auf die Steuerstruktur nicht trennen lassen.

Anteil der Steuern auf Konsum, Arbeit und Kapital am Gesamtaufkommen in 2009

3

Unterschiede bei der Gesamtsteuerbelastung und der Struktur der Steuereinnahmen

In % des Gesamtaufkommens



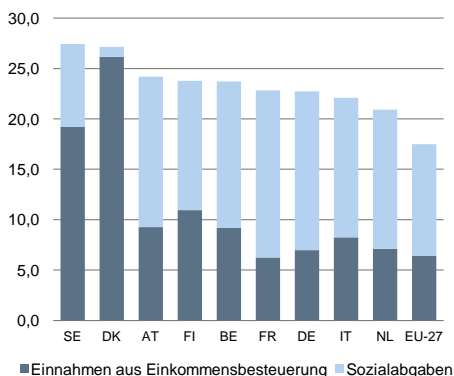
Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)

Hinsichtlich der durchschnittlichen Gesamtsteuerbelastung in den Jahren 2000 bis 2010 lassen sich ungefähr drei Gruppen bilden (Grafik 2). 1) Die *Peripheriestaaten*, zu denen sowohl ost- als auch südeuropäische Staaten gehören, weisen tendenziell eine niedrige steuerliche Gesamtbelastung auf. Besonders im Fall der 2004 bzw. 2007 beigetretenen Länder ist zu berücksichtigen, dass sie durch den EU-Beitritt und den damit verbundenen Anpassungsprozess die Möglichkeit hatten, ihre Systeme neu, d.h. nach den neusten Erkenntnissen bezüglich ihrer Wachstumsverträglichkeit, auszugestalten. 2) Die *zentraleuropäischen Länder* generieren jeweils einen Anteil von über 38% des BIP an Steuereinnahmen. Zu diesen Ländern gehören z.B. Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Österreich. 3) Die *nordischen Länder* weisen im EU-Vergleich die höchste steuerliche Gesamtbelastung auf, z.B. Dänemark und Schweden.

Steuerliche Belastung des Faktors Arbeit in 2009

4

In % BIP



Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)

Im Ländervergleich zeigt sich, dass in den osteuropäischen Staaten ein relativ hoher Anteil des Gesamtaufkommens durch Einnahmen aus Konsumbesteuerung generiert wird (Grafik 3).¹³ In den nord- bzw. zentraleuropäischen Staaten dominieren die Einnahmen aus der Besteuerung von Arbeit. Dies resultiert aus einer – verglichen mit dem EU-Durchschnitt – relativ hohen Belastung des Faktors Arbeit (Grafik 4). Gerade in den zentraleuropäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich und den Niederlanden ist dies auf den hohen Anteil der Sozialabgaben zurückzuführen. Einen Sonderfall bildet Dänemark, wo die Einnahmen aus Sozialabgaben nur ein Prozent des BIP ausmachen.

¹² Vgl. Arnold (2008).

¹³ Dies resultiert aber nur in manchen Ländern aus einer überdurchschnittlich hohen absoluten steuerlichen Belastung des Konsums.



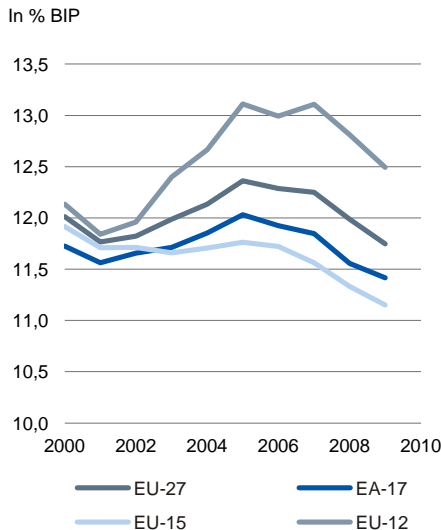
Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

Entwicklungen seit der Jahrtausendwende

Zeitraum von 2000 bis 2008

Entwicklung der steuerlichen Belastung des Konsums

5



Quellen: Europäische Kommission (2011), DB Research

Die Entwicklung der Steuerbelastung der Faktoren Arbeit und Konsum im EU-Durchschnitt zeigt im Zeitraum von 2000 bis 2008 einen leichten Trend zur Wachstumsverträglichkeit der Steuersysteme. Vor allem die ost- und nordeuropäischen Staaten gestalteten ihre Systeme entsprechend um. Nach 2005 stagnierte dieser Prozess und sogar gegenläufige Tendenzen sind ersichtlich.

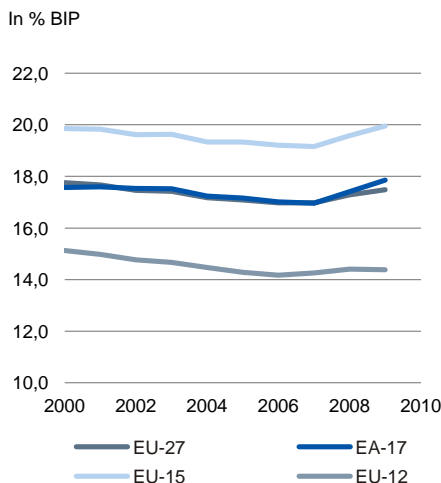
Eine Analyse der steuerlichen Belastung des Konsums (Grafik 5) zeigt zwei Auffälligkeiten. Zum einen ist die Belastung im Durchschnitt in den „neuen“ Mitgliedstaaten¹⁴ (EU-12) höher als in den „alten“ (EU-15). Zum anderen erhöht sich der Anteil der Einnahmen aus Konsumbesteuerung in den EU-12-Staaten ab 2001, während er in den EU-15-Staaten abnimmt.

In Verbindung mit dem Rückgang der Belastung des Faktors Arbeit (Grafik 6), ist eine wachstumsverträgliche Verschiebung der Steuerlast von Arbeit zu Konsum zumindest in einigen osteuropäischen Staaten¹⁵ festzustellen. Dies gilt z.B. auch für Schweden und Dänemark, die ihre ohnehin schon überdurchschnittlich hohe Belastung des Konsums zugunsten des Faktors Arbeit weiter erhöhten. In der Gruppe der zentraleuropäischen Länder hingegen zeigt sich ein anderes Bild. In diesen Staaten wurde sowohl die Belastung von Arbeit als auch die des Konsums gesenkt.

Die Grafiken 7 bzw. 8 und 9 verdeutlichen diesen Prozess im Detail. Auf der horizontalen Achse ist die steuerliche Belastung des Konsums abgetragen, während die vertikale Achse die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit abbildet. Die Punkte repräsentieren das Verhältnis dieser beiden Steuerbelastungen in ausgewählten Ländern.

Entwicklung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit

6



Quellen: Europäische Kommission (2011), DB Research

Grafik 7 soll zunächst einen Überblick bieten, indem es die Verteilung der Staaten bezüglich ihrer steuerlichen Gewichtung von Arbeit und Konsum am Ende des zu betrachtenden Zeitraums zeigt. Gut ersichtlich sind die drei Ländergruppen mit den unterschiedlichen Steuersystemen. Schweden und Dänemark (nordeuropäische Länder sind grün umrandet) liegen aufgrund ihrer hohen Belastung von Konsum und Arbeit am oberen rechten Rand. Die zentraleuropäischen Staaten (blau umrandet) weisen eine verhältnismäßig moderate Belastung des Konsums auf, während ihre Belastung des Faktors Arbeit über der der Peripheriestaaten (orange umrandet) liegt.

Grafik 8 und 9 verdeutlichen vor allem die Veränderung der Steuerbelastung zwischen den Zeitpunkten 2000, 2005 und 2008. In Grafik 8 sind die nord- und mitteleuropäischen Staaten abgebildet, in Grafik 9 die ost- bzw. südeuropäischen Mitgliedsländer.¹⁶ In beiden Grafiken zeigt sich eine Verschiebung der Steuerlast von Arbeit auf Konsum über eine Bewegung der Punkte nach rechts unten. In den entsprechenden Fällen ist sie mit einem grünen Pfeil markiert. Alle gegensätzlichen Bewegungen sind mit einem roten Pfeil markiert.

¹⁴ Als „neue“ Mitgliedstaaten werden die Staaten bezeichnet, die 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern) und 2007 (Bulgarien und Rumänien) der EU beigetreten sind.

¹⁵ Der Anstieg der Belastung des Konsums in den „neuen“ Mitgliedstaaten ist auch auf eine geforderte Anpassung der Verbrauchsteuern auf Alkohol, Tabak und Brennstoffe an das EU-Niveau zurückzuführen.

¹⁶ Man beachte die unterschiedliche Achseneinteilung in Grafik 8 und 9.



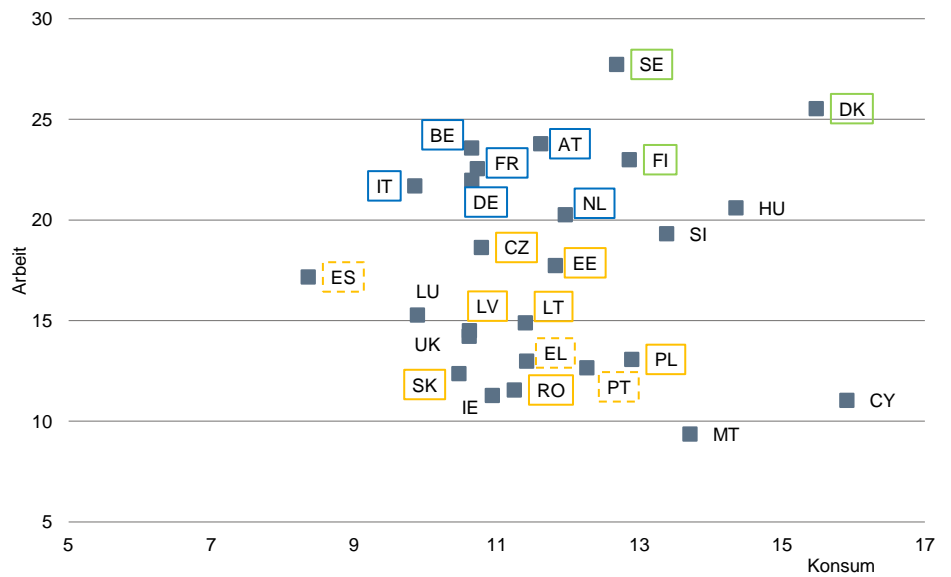
Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

Speziell für den Zeitraum von 2000 bis 2005 weisen Staaten in Osteuropa sowie Schweden, Finnland und Dänemark eine wachstumsverträgliche Umgestaltung des Steuersystems auf. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2008 ist in den meisten Ländern allerdings eine gegenläufige Entwicklung erkennbar. Deutschland bildet in dieser Zeitspanne eine Ausnahme, da es im Jahr 2007 eine Mehrwertsteuersatzerhöhung um 3%-Punkte auf 19% bei gleichzeitiger Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung durchführte.

Verhältnis der Steuerlast auf Konsum zu Arbeit in 2008

7

X-Achse: Einnahmen aus Konsumbesteuerung in % BIP
Y-Achse: Einnahmen aus Besteuerung von Arbeit in % BIP

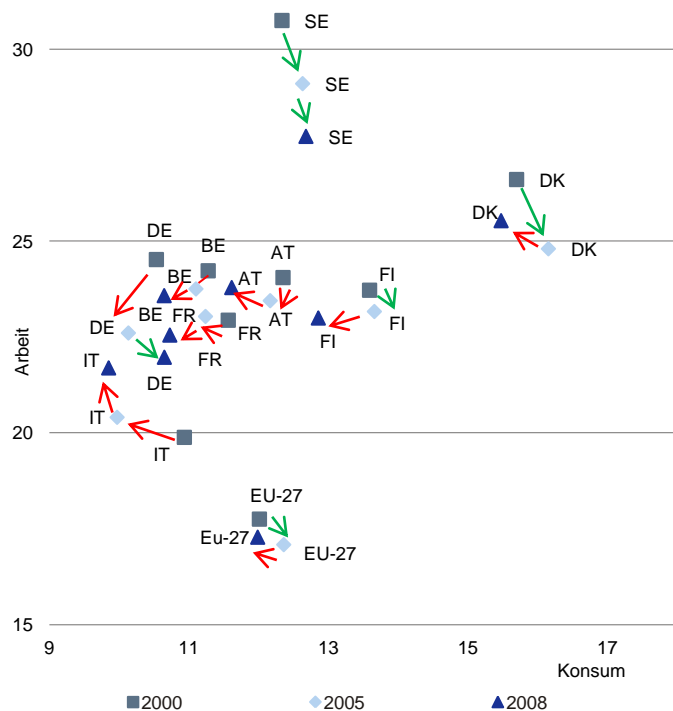


Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)

Verschiebung der Steuerlast von Arbeit auf Konsum
Nord- und zentraleuropäische Länder

8

X-Achse: Einnahmen aus Konsumbesteuerung in % BIP
Y-Achse: Einnahmen aus Besteuerung von Arbeit in % BIP

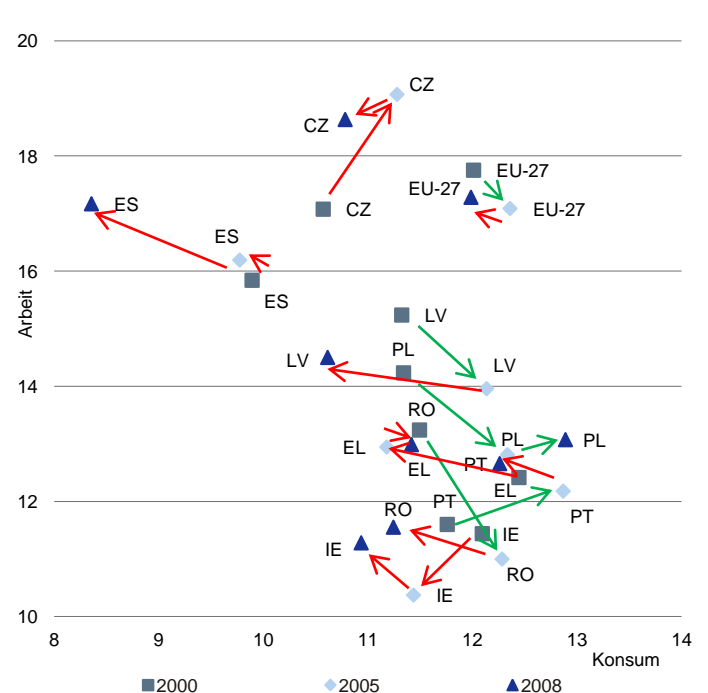


Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)

Verschiebung der Steuerlast von Arbeit auf Konsum
Ost- und südeuropäische Länder

9

X-Achse: Einnahmen aus Konsumbesteuerung in % BIP
Y-Achse: Einnahmen aus Besteuerung von Arbeit in % BIP



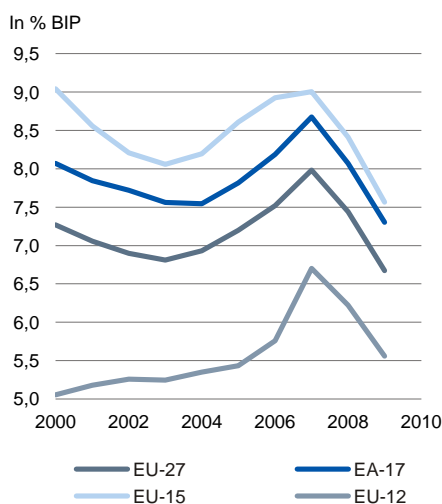
Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)



Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

Entwicklung der steuerlichen Belastung des Faktors Kapital

10



Quellen: Europäische Kommission (2011), DB Research

Der Faktor Kapital wird im Zeitraum 2000 bis 2008 weniger stark belastet, was hauptsächlich aus einer reduzierten Unternehmenssteuerbelastung resultiert. Die fortschreitende Integration des europäischen Binnenmarktes führte dazu, dass die länderspezifische Ausgestaltung des Steuersystems zu einem noch wichtigeren Entscheidungsfaktor für die Unternehmensansiedlung wurde. Um (weiterhin) für international operierende Unternehmen einen attraktiven Standort zu bieten, wurden Körperschaftsteuersätze gekürzt und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage ausgeweitet („tax-cut-cum-base-widening“). Ein Beispiel hierfür ist die deutsche Unternehmenssteuerreform im Jahr 2000. Der Körperschaftsteuersatz wurde von 45% auf 20% gesenkt, während die Abschreibungsmöglichkeiten reduziert wurden. Im Jahr 2007 wurde der Körperschaftsteuersatz erneut gesenkt – auf 15%.

Bei der Interpretation der steuerlichen Belastung von Kapital ist jedoch die starke konjunkturelle Abhängigkeit der Steuereinnahmen zu berücksichtigen. Speziell für den Zeitraum nach 2000 bedeutet dies, dass der Rückgang der Einnahmen aus Kapitalbesteuerung in Prozent des BIP nicht allein auf eine verringerte Steuerbelastung des Faktors Kapital zurückzuführen ist, sondern auch auf die stark reduzierten Unternehmensgewinne infolge des Platzens der Dotcom-Blase. Entsprechend ist der Anstieg der Steuereinnahmen ab 2003 nur begrenzt in Steuererhöhungen, aber auch in einer verbesserten Konjunktur begründet.

Der Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 führte dazu, dass sich die Struktur der Steuereinnahmen deutlich änderte, wobei strukturelle und konjunkturelle Effekte nicht immer getrennt werden können. Die Mitgliedstaaten ergriffen zunächst wirtschaftspolitische Maßnahmen, um die Nachfrage zu stimulieren und somit die negativen Effekte auf die Realwirtschaft gering zu halten. Seit 2009/10 hat das Ziel der Haushaltskonsolidierung Priorität, was viele Staaten zu strukturellen Reformen zwingt.

Auswirkungen der Krise auf die Steuersysteme

Die Finanzkrise hat in Europa zu einem deutlichen Einbruch der Wirtschaftsleistung geführt. Im Durchschnitt wuchs die Wirtschaft in der Eurozone im Jahr 2008 nur noch um 0,4% und schrumpfte im Jahr 2009 um 4,3%. Zudem hat die Krise Fehlentwicklungen bei der Verschuldung einiger Mitgliedstaaten offenbart. Vor allem die sogenannten „PIIGS-Staaten“ kämpfen seit gut drei Jahren gegen eine drohende Überschuldung. Im Bezug auf das Steuersystem eines jeweiligen Landes hat dies vor allem zwei Auswirkungen.

- In der kurzen Frist versuchten die Regierungen mit zeitlich begrenzten Steuerentlastungen eine Steigerung der Nachfrage zu erzielen und dabei die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft möglichst gering zu halten.
- Mittel- bis langfristig ist eine Haushaltskonsolidierung in vielen europäischen Staaten nicht nur wegen einer drohenden Überschuldung, sondern auch wegen des demographischen Wandels und den damit zukünftig steigenden Ausgaben erforderlich. In den letzten zwei Jahren hat die Haushaltskonsolidierung an Wichtigkeit gewonnen, was in den meisten Ländern bereits zu Steuerreformen geführt hat und weiterhin führen wird.

Kurzfristig: Stimulation der Nachfrage als direkte Reaktion auf die Krise

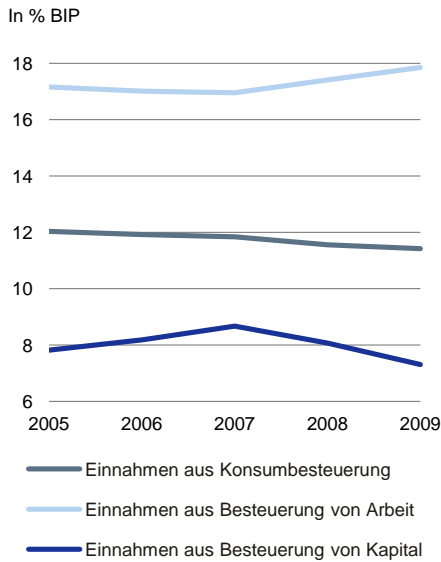
Grafik 11 zeigt den Effekt, den die Krise auf die Struktur der Steuereinnahmen in der Eurozone hatte. Die Einnahmen aus Konsumbesteuerung und der Besteuerung von Kapital fallen ab dem Jahr 2007. Dies ist zum einen in der verringerten Bemessungsgrundlage – Rückgang des Konsums bzw. stark reduzierte Unternehmensgewinne – begründet. Zum anderen ist diese Entwicklung auf



Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

Eurozone: Krise verändert Struktur der Steuereinnahmen

11



Quellen: DB Research, Europäische Kommission (2011)

wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Entlastung der Volkswirtschaften zurückzuführen.

Eine steuerliche Entlastung des *Konsums* wurde einerseits über eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes umgesetzt. Portugal z.B. verringerte diesen Mitte 2008 um 1%-Punkt von 21% auf 20%. Andererseits wurde, wie in Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien, der Anwendungsbereich der reduzierten Mehrwertsteuersätze ausgeweitet.

Um die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft gering zu halten, setzten viele europäische Länder wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsplätze um. Deutschland erleichterte z.B. die Nutzung des Instruments der Kurzarbeit. Außerdem wurde der Eingangssteuersatz im Jahr 2009 von 15% auf 14% gesenkt, um Niedriglohnbezieher zu entlasten. In Finnland wurden die indirekten Lohnkosten gesenkt, um die Arbeitsnachfrage zu stimulieren. Der Arbeitgeberanteil zur staatlichen Gesundheitsversicherung wurde zunächst im Jahr 2009 ausgesetzt und in 2010 gänzlich abgeschafft. Diese Maßnahmen resultierten zunächst in einer Hortung von Arbeitskräften, wodurch die Einnahmen aus der Besteuerung von Arbeit nahezu konstant blieben bzw. nur leicht sanken. Der in Grafik 11 verzeichnete Anstieg der Einnahmen aus einer Besteuerung des Faktors *Arbeit* lässt sich statistisch erklären. Durch die oben beschriebenen Maßnahmen sanken die Einnahmen aus der Besteuerung von Arbeit nur leicht. Das BIP, welches im Nenner des in Grafik 11 verwendeten Indikators steht, sank jedoch relativ zu den Steuereinnahmen stärker. Somit steigt der Anteil der Einnahmen aus einer Besteuerung des Faktors Arbeit relativ zum BIP an, obwohl die Einnahmen nahezu konstant blieben bzw. leicht rückläufig waren. Der Effekt der Krise auf den Arbeitsmarkt und die Einnahmen aus einer Besteuerung von Arbeit wird sich erst mit Verzögerung zeigen.

Eine Entlastung des Faktors *Kapital* kann zum einen mit einem verringerten Steuersatz und zum anderen mit einer Verkleinerung der Bemessungsgrundlage umgesetzt werden. Spanien führte beide Maßnahmen speziell bei kleinen und mittleren Unternehmen für den Zeitraum von 2009 bis 2011 ein. Auf der einen Seite konnte ein verringerter Körperschaftsteuersatz von 20% (anstatt 25%) angewendet werden und auf der anderen Seite wurden für diesen Zeitraum großzügigere Abschreibungsmöglichkeiten eingeführt.

Mittel- bis langfristig: Haushaltskonsolidierung

Mittel- bis langfristig sollen die Haushalte konsolidiert werden

Die steuerlichen Entwicklungen bezüglich der Haushaltskonsolidierung lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur qualitativ bewerten, da die Daten über die Steuerstruktur mit 1,5-jähriger Verzögerung veröffentlicht werden. Allerdings ist eine Rückkehr zur wachstumsverträglichen Ausrichtung der Steuersysteme zu erwarten.

Besteuerung von Konsum

Die europäischen Mitgliedstaaten nutzten die Besteuerung von Konsum, um die Steuereinnahmen zu steigern.

Im Zeitraum von 2009 bis 2012 haben insgesamt über die Hälfte der europäischen Mitgliedstaaten den Standardsatz der Mehrwertsteuer um mindestens 1%-Punkt angehoben. Besonders große Erhöhungen sind zum Beispiel in Ungarn (von 20% auf 25%), Portugal (von 20% auf 23%) und dem Vereinigten Königreich (von 17,5% auf 20%) zu beobachten.

Zudem sind in nahezu allen Mitgliedstaaten die Verbrauchsteuern auf fossile Brennstoffe erhöht worden. In Irland wurde z.B. im Jahr 2011 die Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel um 4 Cent bzw. 2 Cent erhöht. Die erwarteten Zusatzeinnahmen allein aus dieser Steuererhöhung belaufen sich auf EUR 160 Mio.

Einige Länder führten als weitere Einnahmequelle neue Verbrauchsteuern ein. Seit Januar 2011 ist in Deutschland eine Steuer auf alle Flugtickets, die nach



Die Rolle von Steuersystemen für Wachstum: Europa im Überblick

dem 1. September 2010 gebucht wurden, fällig. In Finnland muss eine Verbrauchsteuer auf Süßwaren – Eiscreme, Softdrinks und Süßigkeiten – entrichtet werden.

Besteuerung von Arbeit Die Besteuerung von Arbeit hat sich je nach Steuerklasse unterschiedlich entwickelt. Zum einen senkten einige Mitgliedstaaten die persönliche Einkommensbesteuerung speziell für Niedriglohnbezieher und verringerten gleichzeitig deren Bemessungsgrundlage – z.B. über vermehrte Steuervergünstigungen und Abschreibungsmöglichkeiten. Zum anderen haben viele Mitgliedstaaten die Bemessungsgrundlagen ausgeweitet und den Spitzensteuersatz angehoben (z.B. Griechenland, Portugal, Luxemburg und das Vereinigte Königreich). Im EU-27-Durchschnitt wird vermutlich die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit leicht ansteigen.

Besteuerung von Kapital Auch hier ist eine differenzierte Betrachtung nötig. Bei der Unternehmensbesteuerung setzt sich der Trend zu niedrigeren Körperschaftsteuersätzen stark abgeschwächt fort. Der Spitzenkörperschaftsteuersatz sinkt seit Ausbruch der Krise im EU-Durchschnitt nur noch mit 0,15%-Punkten pro Jahr, verglichen zu einem jährlichen Rückgang von mehr als 1%-Punkt pro Jahr seit der Jahrtausendwende.

Im Gegensatz dazu ist mit einer (höheren) Besteuerung speziell des Finanzsektors zu rechnen. Im Zeitraum von 2009 bis 2011 haben zum Beispiel Dänemark, Frankreich, Österreich, Ungarn und das Vereinigte Königreich eine Bankenabgabe eingeführt. Auch in Deutschland ist mit der Verabschiedung des Restrukturierungsgesetzes am 9. Dezember 2010 seit 2011 eine Bankenabgabe fällig.



Fazit und Ausblick

Die möglichst optimale Ausgestaltung eines Steuersystems hängt von vielen Faktoren ab und ist für jedes Land unterschiedlich. So spielt neben dem Einfluss der Steuern auf die Wachstumsfaktoren z.B. auch das gesellschaftlich gewünschte Ausmaß der Umverteilung eine entscheidende Rolle.

Allerdings empfiehlt sich im Allgemeinen ein *wachstumsverträgliches Steuersystem*, welches die verzerrenden Effekte der Steuern auf die Wachstumsfaktoren – Arbeit, Kapital und technologischer Fortschritt – möglichst gering hält. In der Theorie wird ein Steuersystem als wachstumsverträglich bezeichnet, wenn die steuerliche Belastung der Faktoren Arbeit und Kapital relativ gering ist und dafür eine höhere Steuerlast auf den Konsum bzw. Grundbesitz und Erbschaften entfällt.

Im Zeitraum von 2000 bis 2008 zeigte sich in Europa ein leichter Trend zur wachstumsverträglichen Umgestaltung der Steuersysteme. Vor allem die nord- und osteuropäischen Staaten entwickelten sich entsprechend, während nur wenige zentraleuropäische Länder diese Tendenz aufwiesen.

Der Ausbruch der Finanzkrise hatte zwei Auswirkungen auf die europäischen Steuersysteme. *Kurzfristig* versuchten die Staaten über Steuerentlastungen die Nachfrage zu stimulieren und somit die negativen Effekte auf die Realwirtschaft gering zu halten. *Mittel- bis langfristig* sind die meisten Staaten in Europa gezwungen ihre Haushalte zu konsolidieren. Zum einen ist dies notwendig, weil sie sich vor der Krise zu hoch verschuldeten. Zum anderen ist in der Zukunft mit steigenden Staatsausgaben und sinkenden Einnahmen zu rechnen, weil die Bevölkerung in Europa immer älter und die Größe der Erwerbsbevölkerung immer geringer wird. Ein wachstumsverträgliches Steuersystem bietet die Möglichkeit, Staatseinnahmen zu generieren und dabei die Verzerrungen auf die Wachstumsfaktoren möglichst gering zu halten.

Die bis jetzt durchgeführten Steuerreformen innerhalb der EU deuten eine dahingehend positive Entwicklung an. In vielen Ländern sind die Konsumsteuern angehoben worden und die steuerliche Belastung des Faktors Kapital – speziell die Belastung der Unternehmen – sinkt weiter. Einzig die Besteuerung des Faktors Arbeit scheint sich gegenläufig zu entwickeln.

Eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa könnte einen Ansatzpunkt für weiterführende strukturelle Reformen bilden. Die EUROPA 2020 Strategie enthält bereits die Empfehlung, dass eine Haushaltskonsolidierung in Verbindung mit einer wachstumsverträglichen Umgestaltung des Steuersystems stattfinden sollte. Das im Jahr 2010 eingeführte Europäische Semester erlaubt die konzeptionelle Führung dieses Ziels in den Mitgliedstaaten. So enthalten die Empfehlungen des Rates zu den nationalen Reformprogrammen Frankreichs oder Spaniens bereits Aufforderungen zur Verschiebung der Steuerlast von Arbeit zu Konsum.

Caroline Heinrichs (Caroline.Heinrichs@daad-alumni.de)

Frank Zipfel (+49 69 910-31890, frank.zipfel@db.com)



Literatur

- Arnold, Jens (2008). Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No.643.
- Corlett, William und D.C. Hague (1953). Complementarity and the Excess Burden of Taxation. Review of Economic Studies 21.
- European Commission (2008). Taxation Trends in the European Union. Statistical Books.
- European Commission (2009). Monitoring revenue trends and tax reforms in Member States 2008. Joint EC-EPC 2008 Report.
- European Commission (2009). Taxation Trends in the European Union. Statistical Books.
- European Commission (2010). Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010. Taxation paper No. 24.
- European Commission (2011). Taxation Trends in the European Union. Statistical Books.
- European Commission (2011a). Tax reforms in EU Member States. Taxation paper Nr. 28.
- Homburg, Stefan (2007). Allgemeine Steuerlehre. Vahlen.
- Lammersen, Lothar und Christoph Spengel (2001). Methoden zur Messung und zum Vergleich von internationalen Steuerbelastungen. Steuer und Wirtschaft pp. 222-238.
- Mooij, Ruud de und Michael Keen (2012). "Fiscal Devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. IMF Working Paper 12/85.
- Myles, Gareth (2009). Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data. OECD Economics Department Working Papers No. 714.
- Nicodème, Gaetan (2008). Corporate income tax and economic distortions. CESifo Working Paper Series 2477. München.
- OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth. Tax Policy Study No. 20.
- Prammer, Doris (2011). Quality of taxation and the crisis: Tax shifts from a growth perspective, Taxation paper No. 29.
- Zipfel, Frank (2007). Europa einig Steuerland? EU-Monitor 49. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- Zipfel, Frank (2009). Mehrwertsteuer, ermäßigter Satz und Befreiung. Aktuelle Themen 462. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.

© Copyright 2012. Deutsche Bank AG, DB Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg