

# Jahrbuch Steuergerechtigkeit 2021

**Schwerpunkt:  
Vermögensbesteuerung und die  
gerechte Verteilung der Krisenkosten**



**NETZWERK  
STEUER-  
GERECHTIGKEIT**

Gemeinsam für gerechte, solidarische und nachhaltige Finanzsysteme –  
gegen Steuerflucht und Schattenfinanzwirtschaft weltweit

# Impressum

## Jahrbuch Steuergerechtigkeit 2021

### Autoren

Christoph Trautvetter, Yannick Schwarz

[Christoph.trautvetter@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:Christoph.trautvetter@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

### Herausgeber

Netzwerk Steuergerechtigkeit

Weidenweg 37

10249 Berlin

[info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

[www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

[www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/blog](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/blog)

### Gestaltung und Layout

Emily Sadler und Julia Bartsch

### Stand

August 2021

### Bestellung und Nachfragen

[info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Wir unterstützen das Anliegen einer gendergerechten Sprache, die nach Möglichkeit alle einbezieht anstatt auszuschließen. Mangels einer einheitlichen Form und im Interesse der Lesbarkeit verzichten wir auf Sonderzeichen oder Doppelt- (oder Dreifach)nennung und verwenden stattdessen nach Möglichkeit neutrale Personenbezeichnungen. Ansonsten nutzen wir wechselnd die weibliche oder männliche Form im inklusiven Sinne.

# Inhaltsverzeichnis

---

## **Vorwort: Deutschland nach der Krise ..... 5**

---

## **Übersicht: Steuerungsgerechtigkeit in Beispielen und Zahlen ..... 6**

---

## **1. Steuersystem: gerecht, sozial und ökologisch? Eine Bilanz..... 8**

1.1 Besteuerung von Vermögen: Der richtige Mix .....	12
(Unrealisierte) Wertsteigerungen .....	14
Ausgesetzte Vermögenssteuer .....	15
Ausnahmen bei der Erbschaftssteuer.....	16
Verschärfte Maßnahmen gegen Steuerflucht? .....	17
1.2 Kapitalertragssteuer: Die beschädigte Einkommensteuer.....	18
Anonym und pauschal versteuerte Vermögenseinkommen .....	18
Das Teileinkünfteverfahren als Halbierung der Steuerpflicht für thesaurierte Gewinne .....	20
Lückenhaft besteuerte Veräußerungsgewinne .....	21
1.3 Unternehmensteuern: Gewinnverschiebung und Wettlauf nach unten.....	21
Vor der eigenen Haustür: Gewerbesteuer oasen als Systemfehler in klein .....	22
Krise in der Krise – Unternehmenssteuern und Corona.....	23
1.4 Einkommensteuer und Sozialbeiträge .....	23
1.5 Steuern für stabile Finanzmärkte, intakte Umwelt und Geschlechtergerechtigkeit (ein Ausblick) .....	25

---

## **2. Steuerhinterziehung bekämpfen: gleichmäßig ist gerecht ..... 26**

2.1 Die Steuerlücke: komplexe Hinterziehungsmodelle oder Volkssport .....	27
Anonyme Auslandskonten und der automatische Informationsaustausch.....	28
Cum-Ex + Cum-Fake .....	29
Umsatzsteuerbetrug.....	29
2.2 Die Steuerbehörden: personell gestärkt und strategisch gegen schwere Steuerhinterziehung.....	30
Weniger Personal, mehr unbesetzte Stellen .....	30
Organisatorische Hindernisse.....	31

---

## **3. International: Deutschland als Entwicklungshelfer oder Geldwäscheparadies..... 34**

3.1 Deutschlands Rolle bei der Reform der Unternehmenssteuer.....	34
3.2 Deutschland als Schattenfinanzplatz und Geldwäscheparadies.....	36

---

## **4. Fortschritte und Wahlversprechen – eine Bewertungsmatrix..... 37**

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuereinnahmen nach Gegenstand der Steuer, 2020 .....	8
Abbildung 2: "Wal in der Wanne": Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Haushaltseinkommens, 2015.....	9
Abbildung 3: Entwicklung der Steuerbelastung 1998 vs. 2015.....	10
Abbildung 4: Vermögen in Deutschland – Zusammensetzung und Entwicklung.....	12
Abbildung 5: Illustration der deutschen Vermögensverteilung.....	13
Abbildung 6: Erbschaft und Schenkung .....	16
Abbildung 7: Einkommen aus Arbeit und Vermögen .....	19
Abbildung 8: Entwicklung der Einnahmen aus der Abgeltungsteuer.....	20
Abbildung 9: Gewerbesteuererinnahmen ausgewählter Gewerbesteueroasen.....	22
Abbildung 10: Einkommensteuertarife im Vergleich.....	24
Abbildung 11: Steuerhinterziehung nach Einkommensgruppen .....	27
Abbildung 12: Mitarbeitende in den Finanzämtern der Länder und offene Stellen.....	30
Abbildung 13: Mitarbeitende im Bundeszentralamt für Steuern und offene Stellen .....	31
Abbildung 14: Prüfquoten und Mehreinnahmen (bE-Fälle).....	32
Abbildung 15: Reformvorschläge der Parteien für die Einkommensteuer. Veränderung des verfügbaren Einkommens für ein Ehepaar mit 2 Kindern .....	37

**Eine kleine Gebrauchsanleitung:** Das Jahrbuch Steuergerechtigkeit versucht einen systematischen Überblick über die wesentlichen Ungerechtigkeiten im deutschen Steuersystem zu geben und dabei möglichst verständlich und kurz zu sein. Trotzdem ist es eher Nachschlagewerk und Hintergrundinformation als gemütliche Wochenendlektüre. Dafür ist das Jahrbuch unterteilt in Themenbereiche und Unterthemen. Auf der Website des Netzwerks gibt es dazu passend Themenseiten und übersichtliche Profile für einzelne, den Themenbereichen zugeordnete Steuerlücken. Im monatlich erscheinenden Newsletter gibt es aktuelle Informationen zu den Themenbereichen und Steuerlücken.

# Vorwort

Nach der Finanzkrise kamen erst das billige Geld und dann die Vermögenspreisinflation. Der Markt verteilte die Krisenkosten auf diejenige ohne eigene Immobilien oder Aktieninvestment. Die Banken wurden gerettet, die Reichen wurden weiter reicher. Auch deswegen waren die Vermögen in Deutschland schon vor der Corona-Krise so ungleich verteilt wie in kaum einem anderen Land. Und selbst vor dem Virus waren nicht alle gleich. Kleine Unternehmen und Menschen mit geringen Einkommen und Vermögen mussten die systemrelevante Infrastruktur am Laufen halten, litten stärker unter den Krisenmaßnahmen und hatten eine deutlich erhöhte Ansteckungs- und Sterbewahrscheinlichkeit. Staatliche Maßnahmen in bisher unvorstellbarem Ausmaß haben die Auswirkungen der Krise nur teilweise abgefedert. Wenn die Corona-Krise vorüber ist, sorgen Schuldenbremse, Klimawandel und die Alterung der Gesellschaft für die nächsten Herausforderungen. Wir müssen also dringend darüber reden, wer diesmal die Krisenkosten trägt, wie unsere Gesellschaft krisenfester wird und was sich ändern muss, um die Herausforderungen unserer Zeit zu bewältigen.

Zwei wichtige Zutaten zur Bewältigung von Krisen und der erfolgreichen Gestaltung der Zukunft sind ein handlungsfähiger Staat und eine solidarische Gesellschaft. Das Steuersystem gehört in vielerlei Hinsicht zur DNA dieses Staates und der Gesellschaft. Im besten Fall ermöglicht es einen handlungsfähigen Staat und korrigiert die extreme Ungleichheit, die Gesellschaften krank macht. Es gibt dem Staat ein mächtiges Steuerungsinstrument und setzt Investitionsanreize oder verringert schädlichen Konsum. Und es diszipliniert die mehr oder weniger ehrlichen Steuerzahler dazu, ihren regelmäßigen Beitrag zu leisten,

damit die Gemeinschaft zusammenhält und sich weiterentwickelt.

Mit dem Jahrbuch Steuergerechtigkeit analysieren wir 2021 zum ersten Mal systematisch, wie gerecht das deutsche Steuersystem ist, und machen in der Öffentlichkeit kaum bekannte Ungerechtigkeiten sichtbar. Passend dazu präsentieren wir die Wahlversprechen der im Bundestag vertretenen Parteien und schaffen eine Grundlage für die kontinuierliche Kontrolle von Fort- und Rückschritten. Unser Ziel ist eine informierte öffentliche Debatte, die dafür sorgt, dass das Steuersystem im Interesse der demokratischen Mehrheit funktioniert.

## *In eigener Sache*

*Seit 2004 verbindet das Netzwerk Steuergerechtigkeit Akteure aus Gewerkschaften, Kirchen, NGOs und Einzelpersonen aus Verwaltung und Wissenschaft in ihren Bemühungen für ein gerechteres Steuersystem. Zusammen wollen wir ein Gegengewicht gegen die gut finanzierten und professionell organisierten Interessengruppen bilden, die sich für individuell sehr lukrative und für die Allgemeinheit kaum spürbare, aber in Summe sehr schädliche Steuerprivilegien einsetzen. Das Jahrbuch Steuergerechtigkeit ist gleichzeitig das Ende intensiver Recherche und Startschuss dafür, Veränderungen kontinuierlich zu beobachten, Wissenslücken gezielt zu füllen und die öffentliche Debatte zu begleiten. Dafür brauchen wir Expertinnen, die uns bei der Navigation des komplexen Systems beraten, lokale Aktivisten, die sich informieren und mit uns gemeinsam vor Ort mit den Menschen diskutieren und nicht zuletzt Unterstützende, die uns helfen unsere Arbeit zu finanzieren – rein rechnerisch weniger als 1 Cent pro Steuerzahlendem.*

# Übersicht: Steuerungerechtigkeit in Beispielen und Zahlen

Amazon konnte jahrelang die Mehrwertsteuer umgehen und verschiebt nach wie vor Gewinne aus Deutschland nach Luxemburg. Das sorgt für unfairen Wettbewerb und zementiert Konzernmacht. Organisierte Banden internationaler Investmentbanker, beraten durch deutsche Anwältinnen und einen ehemaligen Finanzbeamten, haben mit Cum-Ex-Modellen Milliarden Euro Steuergelder geklaut, kurz nachdem sie mit Steuergeld vor den Folgen ihrer eigenen Fehler gerettet wurden. Das war nicht nur völlig unverschämt, sondern auch ein Armutszeugnis für die Behörden, die das viele Jahre zugelassen haben. Die größten Steuerausfälle entstehen aber durch eine Reihe von mehr oder weniger versteckt beschlossenen Steuerprivilegien. Sie sorgen dafür, dass die Vermieterin weniger Steuern zahlt als ihre Mieter, die Unternehmenseigentümerin weniger als ihr Mitarbeiter. Beispielsweise hat das Bundesfinanzministerium 2018 per Erlass dafür gesorgt, dass 300 Wohnungen weiterhin steuerfrei vererbt werden können, während bei der Vererbung von 30 Wohnungen Steuern fällig werden, obwohl der Bundesfinanzhof das für unzulässig erklärt hatte. In allen drei Fällen – der Steuervermeidung von Amazon, dem Cum-Ex Betrug und der Privilegierung für große Immobilienerbschaften – haben sich kleine Gruppen mit ihrem politischen Einfluss Vorteile verschafft, die nicht im Interesse der Mehrheit sind. Damit beschädigen sie das Vertrauen in die Demokratie und damit letztlich die Grundlage unserer Gesellschaft.

Sowohl unter Rot-Grün als auch unter Schwarz-Gelb ist das Steuersystem in den letzten Jahrzehnten ungerechter geworden. Die aktuelle schwarz-rote Koalition hat versprochene Verbesserungen wie das Ende der steuerlichen Privilegierung von Zinserträgen, Maßnahmen gegen Gewinnverschiebung oder gegen Share Deals auf dem Immobilienmarkt gar nicht, langsam oder unvollständig umgesetzt. Auf der anderen Seite

wurden Vorschläge wie eine Senkung der Körperschaftssteuer, der Niedrigsteuergrenze bei der Hinzu-rechnungsbesteuerung oder die komplette Abschaffung des Soli auch für sehr hohe Einkommen zunächst verhindert und international abgestimmte Maßnahmen gegen Steueroasen scheinen in Reichweite. In den Wahlprogrammen besteht unter den großen Parteien zumindest in einem Punkt Konsens – große multinationale Unternehmen, besonders die Tech-Konzerne müssen einen fairen Beitrag zum Gemeinwesen leisten – also mehr Steuern zahlen. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Frage, welchen Beitrag hohe Einkommen, Vermögen und Erbschaften nach der Krise leisten sollen, zwei klare Lager. Nicht zuletzt wegen der Rolle des Bundesrats sind wirkliche Veränderungen aber nur mit breitem politischen Konsens und dem entsprechenden Druck aus der Bevölkerung möglich.

Wegen Wechselwirkungen, Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage und Anpassungsreaktionen lassen sich Steuerreformen nur ganz grob mit einem Preis versehen. Nach vorsichtiger Schätzung gibt es in unserem Steuersystem ein Gerechtigkeitspotenzial von 75 bis 100 Milliarden Euro.<sup>1</sup> Damit könnte man die staatlichen Ausgaben für Schule verdoppeln oder in Klimaschutz, einen handlungsfähigen Staat, Infrastruktur und bezahlbares Wohnen investieren. Alternativ könnte man jedem Kind ein Startguthaben von fast 100.000 Euro fürs Leben geben oder gezielt die Steuern auf niedrige Einkommen senken.

<sup>1</sup> Quellen, Annahmen und weitere Details zu den Berechnungen und zu den einzelnen Steuerlücken finden sich unter [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/steuerluecken](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/steuerluecken)

**Vermögen und Erbschaften****15–50 Milliarden Euro**

Die Gerichte haben sie schon dreimal für verfassungswidrig erklärt. Trotzdem kosten Ausnahmen für vererbte Betriebsvermögen immer noch 6 Milliarden Euro pro Jahr. Große Erbschaften werden niedriger besteuert als kleine. Die meisten Menschen gehen komplett leer aus. Während knapp 100 Milliardärs-Familien etwa 5 % des Vermögens besitzen, kommen 35 Millionen Deutsche zusammen nur auf 1 %. Schon eine 1 %-ige Vermögensteuer für Superreiche mit Vermögen über 20 Millionen Euro würde Einnahmen von 9,5 Milliarden Euro bringen, eine progressive Steuer mit weitreichenden und ausgewogenen Befreiungen für kleine Vermögen sogar mehr als **50 Milliarden Euro**.

**Kapitalerträge****15–20 Milliarden Euro**

Unternehmensgewinne werden seit 2000 zur Hälfte erst dann besteuert, wenn sie auf dem Privatkonto des Eigentümers landen – ein Steuer-Turbo für die Vermehrung von Vermögen in Familienholdings. Die anonyme und pauschale Abgeltungssteuer sorgt für Missbrauchspotenzial und Statisticklücken. Zinseinnahmen werden niedriger besteuert als Arbeitseinkommen. Die enormen Wertsteigerungen der letzten Jahre bei Immobilien sind nach 10 Jahren steuerfrei; Spekulationsgewinne bei Gold, Kunst oder Bitcoin sogar schon nach einem Jahr.

**Unternehmenssteuern****15–30 Milliarden Euro**

Gerade die größten und profitabelsten Konzerne verschieben ihre Gewinne in Steueroasen und zahlen deswegen niedrigere Steuern als der Buchhändler von nebenan. Unter dem Druck der Steueroasen sinken die Steuersätze weltweit – in Deutschland von über 60 % auf unter 30 %. Seit 2021 ist auch Leverkusen eine Steueroase. Eine in Deutschland erhobene Mindeststeuer von 25 % würde Zusatzeinnahmen von etwa 30 Milliarden Euro bringen. Eine Steuersenkung um einen Prozentpunkt kostet 2,7 Milliarden Euro und entlastet vor allem hohe Profite.

**Hohe Einkommen****15–20 Milliarden Euro**

Parallel zur Unternehmenssteuer ist der Steuersatz für hohe Einkommen von 56 auf 45 % gesunken – auch mit Soli von effektiv 2,5 % deutlich weniger. Selbst die soziale Sicherung könnte noch gerechter werden. Während ein Kind in einem Geringverdiener-Haushalt Kindergeld von 2.628 Euro pro Jahr erhält, spart der Gutverdiener-Haushalt dank Kinderfreibetrag 3.982 Euro pro Kind. Und wer mehr als 4.836 Euro pro Monat verdient zahlt für jeden zusätzlichen Euro keine Krankenversicherung mehr oder verabschiedet sich gleich ganz aus der gesetzlichen Versicherung.

**Umwelt, Finanzmärkte, Digitalkonzerne, Immobilienspekulanten, teure Manager, Ehe****???**

Mit Steuern lässt sich die Gesellschaft steuern. Man kann umweltschädliche Steuerregelungen abschaffen und Menschen mit niedrigem Einkommen 6 Milliarden Euro mehr zurückgeben als sie draufzahlen. Eine umfassende Finanztransaktionssteuer begrenzt Spekulation und generiert zusätzliche Einnahmen von 17 Milliarden Euro. Datennutzung, Marktmacht oder Krisengewinne der großen Digitalkonzerne lassen sich besteuern. Eine echte Reform der Grunderwerbssteuer würde professionelle Immobilienspekulanten ausbremsen. Ein Abzugsverbot macht überhöhte Managergehälter teurer. Ohne die Umlagefähigkeit müssten die meist vermögenden Vermieterinnen die Grundsteuer zahlen. Und die Abschaffung des Ehegattensplittings stärkt Frauen und Wirtschaft.

**Steuerflucht und Steuerhinterziehung****X % von 50 Milliarden Euro**

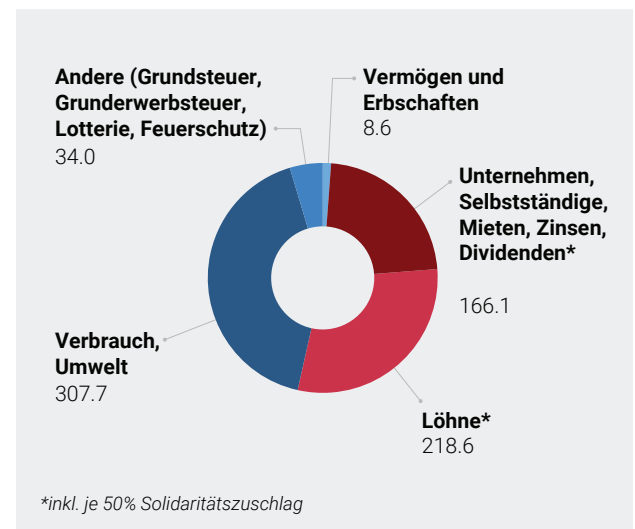
Die Wegzugsbesteuerung und steuerliche Maßnahmen gegen Funktionsverlagerung ins Ausland machen Steuerflucht zumindest auf dem Papier recht schwierig aber noch nicht unmöglich. Der jährliche Schaden durch Steuerhinterziehung beträgt laut Expertenschätzungen etwa 50 Milliarden Euro pro Jahr. Anonyme Auslandskonten, Umsatzsteuerkarusselle und komplexe Hinterziehungsmodelle wie bei Cum-Ex sorgen wahrscheinlich für deutlich weniger als die Hälfte des Schadens. Trotzdem müssen vor allem sie noch viel intensiver und gezielter bekämpft werden um das Vertrauen in unser Steuersystem zu bewahren.

# 1. Steuersystem: gerecht, sozial und ökologisch? Eine Bilanz

Unsere Lebensqualität und die Funktionsfähigkeit unserer Demokratie hängen in hohem Maße von ausreichend finanzierten öffentlichen Haushalten ab. Steuern finanzieren demokratisch beschlossene Staatsausgaben. Genauso wichtig wie die (viel diskutierte) gerechte und effiziente Verwendung der öffentlichen Mittel ist, dass die dafür erhobenen Steuern gerecht, sozial und ökologisch ausgestaltet werden. In Deutschland gibt es mehr als 40 unterschiedliche Steuern sowie verschiedene Abgaben und Gebühren auf Ebene von Bund, Land, Gemeinde und als Gemeinschaftssteuern. Sie lassen sich nach dem Gegenstand grob in vier Gruppen teilen:

- Vermögen, also vor allem Vermögenssteuer, Vermögensabgaben und Erbschaftssteuer und ggf. Steuern auf Grundbesitz;
- Löhne;
- Vermögens- und Unternehmenseinkünfte – also Mieten, Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne (die über die Abgeltungs- und Einkommenssteuer erfasst werden) und die Unternehmens- und Selbstständigeneinkünfte (die durch eine Kombination von Körperschafts- und Gewerbesteuer sowie der Einkommenssteuer und Kapitalertragsteuer erfasst werden);
- Besteuerung von Konsum und Transfers, also vor allem die Umsatzsteuer sowie Steuern beispielsweise auf Tabak, Alkohol, Mineralöl, Strom, Versicherungen, Grunderwerb, CO<sub>2</sub>, die EEG-Abgabe usw.

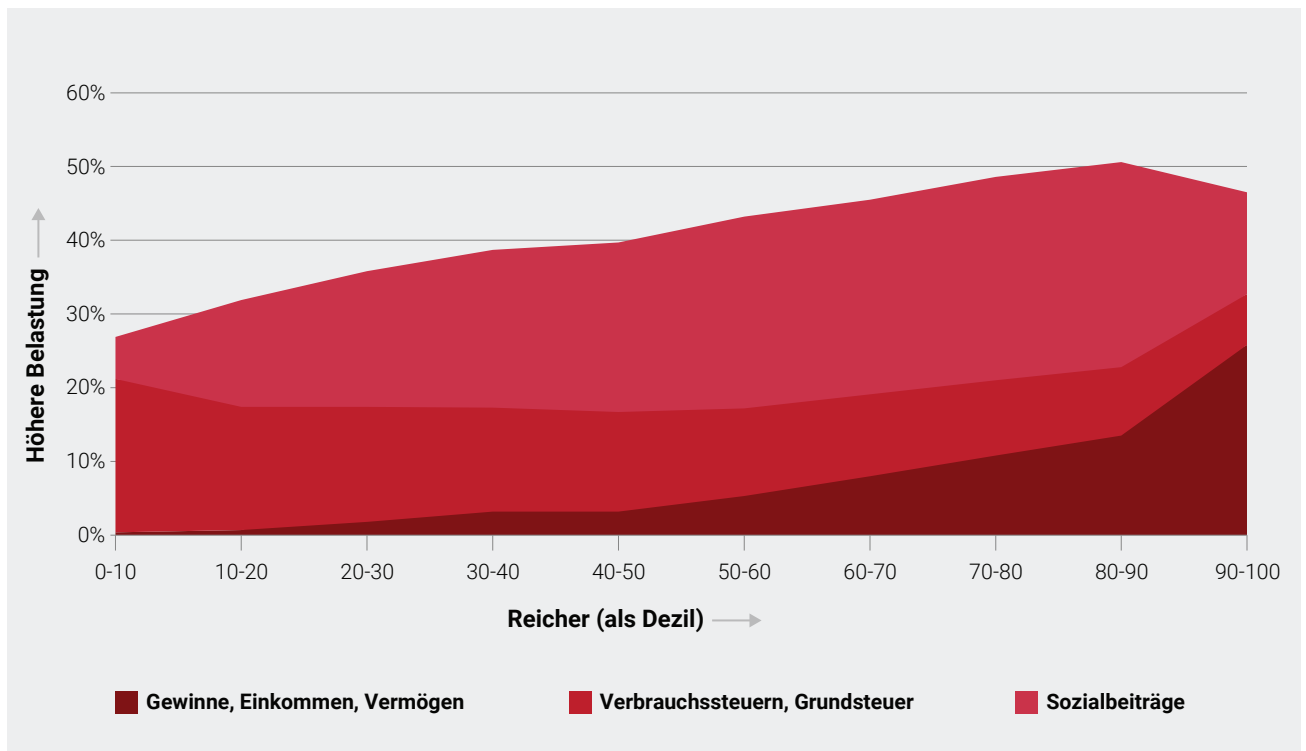
**Abbildung 1:** Steuereinnahmen nach Gegenstand der Steuer, 2020



Quelle: Arbeitskreis Steuerschätzungen (*160. Sitzung, Mai 2021*)

Laut Weimarer Verfassung sollten alle Staatsbürger „im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten“ beitragen (Art. 134). Im aktuellen Grundgesetz wird das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwar nicht explizit beschrieben, es gilt aber weiterhin als wesentlicher Maßstab für Gerechtigkeit. Vor allem die mit dem Einkommen steigenden Steuersätze der Einkommensteuer sorgen dafür, dass das deutsche Steuersystem dieses Prinzip befolgt.

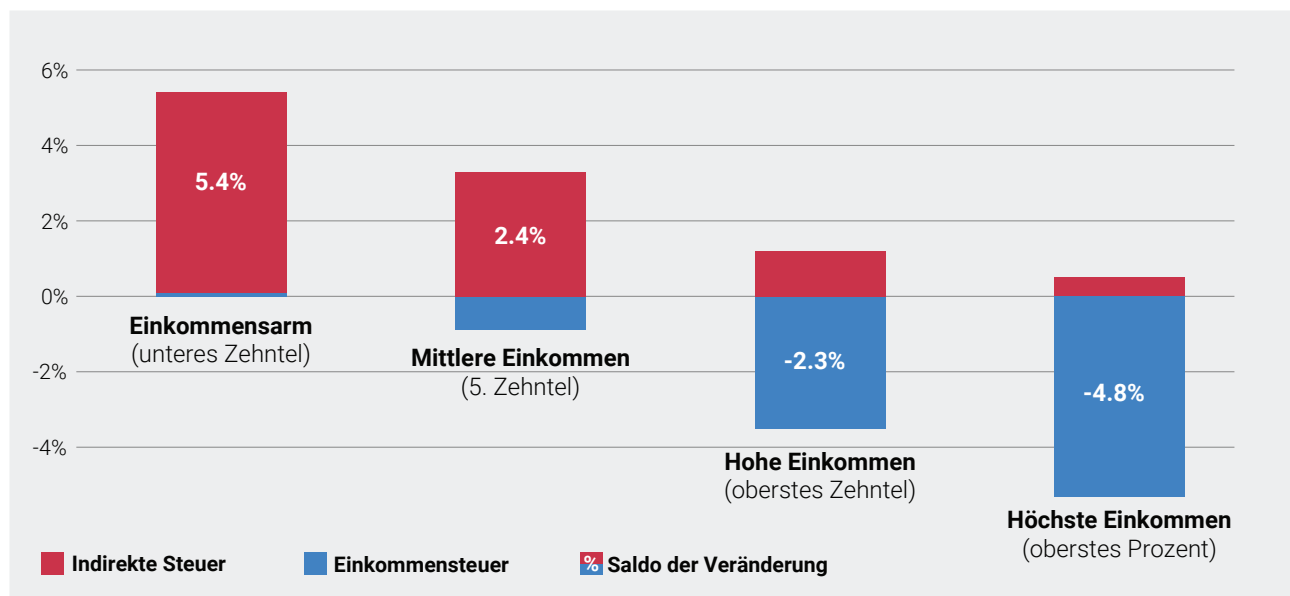


**Abbildung 2:** "Wal in der Wanne": Steuern und Sozialbeiträge in Prozent des Haushaltseinkommens, 2015

Quelle: Vereinfachte Darstellung basierend auf Bach et al. (2017)

Aber Gesetzesänderungen und die wirtschaftliche Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte haben für wesentliche Ungerechtigkeit gesorgt. Im historischen Vergleich hohe Wertsteigerungen der Immobilienvermögen und Unternehmenswerte haben die ohnehin sehr hohe Vermögenskonzentration verschärft. Gleichzeitig haben die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer (1991), die Aussetzung der Vermögensteuer (1997), die Senkung der Unternehmensteuern (1998, 2001 und 2008), die Einführung einer pauschalen und einkommensunabhängigen Steuer auf Kapitalerträge (2008) und großzügige Befreiungen für große Unternehmensvermögen bei der Erbschaftsteuer (1992, 2008 und 2016) dafür gesorgt, dass Menschen mit großen Vermögen und hohen Vermögenseinkommen weniger Steuern zahlen als Menschen, die von ihren Arbeitseinkommen leben. Für Menschen mit sehr hohen Einkommen wurde der Spitzensteuersatz schrittweise gesenkt (2001-05). Sie profitieren außerdem davon, dass die Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen bei der Kranken- und Pflegeversicherung gedeckelt sind. Demgegenüber werden die Vorteile aus steuerlichen Freibeträgen etwa für Kinder und Ausbildungskosten, der Absetzbarkeit von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen oder

der Pendlerpauschale mit steigendem Einkommen größer. Und schließlich belasten die gestiegenen speziellen Verbrauchsteuern, die EEG-Abgabe und die Umsatzsteuererhöhung (2007) genauso wie die aktuell verhandelten ökologischen Besteuerungsmaßnahmen Menschen mit geringerem Einkommen ohne einen entsprechenden Ausgleich tendenziell stärker.

**Abbildung 3: Entwicklung der Steuerbelastung 1998 vs. 2015**

Quelle: Bach et al. (2017)

In der zu Ende gehenden Legislaturperiode (2017-2021) gab es kaum Fortschritte, aber auch weniger Rückschritte bei der Steuergerechtigkeit:

- **[Vermögen + Erbschaften]** Obwohl der *Bundesfinanzhof 2017* erneut die Erbschaftssteuererleichterungen für große Immobilienvermögen als verfassungswidrig erklärt hat, gelten sie dank eines Nichtanwendungserlasses des Bundesfinanzministeriums – noch unter dem alten Steuerabteilungsleiter, **2018** – weiter. Die Erbschaftsteuerrichtlinie von 2019 zementierte diese Ungerechtigkeit.
- **[Einkommen]** Der Soli wurde teilweise abgeschafft. Das hat vor *allem Haushalte mit hohen Einkommen entlastet*, aber zumindest wurden die obersten 3,5 % der Steuerzahlenden und die Unternehmen von der Entlastung ausgenommen.
- **[Umwelt] Steuerliche Subventionen** für Klimainvestitionen haben einen Rekordwert erreicht und eine schrittweise Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises wurde beschlossen. Gleichzeitig gab es beim Abbau umweltschädlicher Steuerregelungen kaum Fortschritte. Anstatt einseitiger Maßnahmen für die Autoindustrie wurde die Mehrwertsteuer vorübergehend gesenkt. *Studien* zeigen, dass diese Steuersenkung zu einem großen Teil an die Verbraucher weitergegeben wurde und zu zusätzlicher Nachfrage nach Elektrogeräten, Fahrrädern, aber auch Autos geführt hat. *Die Chance*, die Krise für einen entschiedenen Schritt zum

nötigen Umbau der Wirtschaft zu nutzen, wurde damit aber verpasst.

- **[Unternehmen]** Trotz massivem Druck aus den Wirtschaftsverbänden in Folge der Steuersenkungen in den USA und Großbritannien und entgegen der Forderung der Union gab es in Deutschland keine weitere Unternehmenssteuersenkung. Eine Senkung der Körperschaftssteuer um einen Prozentpunkt würde etwa **2,7 Milliarden Euro kosten** und zu 90 % den 10 % profitabelsten Unternehmen zugutekommen. Sowohl in den USA als auch in Großbritannien wird mittlerweile wegen der Steuerausfälle über eine Wiedererhöhung der Unternehmensteuern verhandelt. Durch das sogenannte Optionsmodell erhielten große, als Personengesellschaft organisierte Familienunternehmen aber ein Steuergeschenk im Wert von **500 Millionen Euro**.
- **[Steuervermeidung]** Internationale Maßnahmen gegen Gewinnverschiebung wie das *multilaterale Abkommen* oder die EU-Richtlinie *ATAD 2* wurden nur zögerlich umgesetzt. Die von der EU vorgeschriebene *Meldepflicht für grenzüberschreitende Steuergestaltungen* wurde umgesetzt, die ebenfalls geplante Pflicht für nationale Gestaltungen nicht. Das *Steueroasenabwehrgesetz* enthielt zwar umfangreiche Abwehrmaßnahmen, bleibt aber durch den stark begrenzten Anwendungskreis weitgehend wirkungslos. Die sich abzeichnende Einigung auf eine internationale Mindeststeuer von effektiv 15 %

würde Gewinnverschiebung in Steueroasen unattraktiver machen. 15 % ist allerdings zu wenig um den Wettlauf nach unten zu beenden und sicherzustellen, dass Unternehmenseigentümerinnen so hohe Steuern zahlen wie ihre Mitarbeiter.

- **[Steuerhinterziehung]** In der Legislaturperiode wurden mehrere Gesetze gegen Umsatzsteuerbetrug auf Online-Plattformen erlassen, eine **Sondereinheit** gegen Steuerbetrug beim Bundeszentralamt für Steuern eingerichtet und im Haushaltsentwurf für die nächste Bundesregierung ein **Steuer-Forschungsinstitut** festgeschrieben um für eine bessere Datenlage zu sorgen. Dagegen wurde der Kampf gegen Cum-Ex und Cum-Cum-Geschäfte sowie anonyme Auslandskonten und Geldwäsche nicht konsequent genug geführt und auch die Probleme bei der IT, die mangelnde bundesweite Koordination und der Personalmangel in den Finanzbehörden der Länder haben sich kaum gebessert.
- **[Sonstige]** Unter großem Druck aus den Kommunen wurde der Fortbestand der **Grundsteuer** durch eine Reform innerhalb der vom

Bundesverfassungsgericht gesetzten Frist gesichert. Die Steuer darf nach wie vor auf die Mieterinnen umgelegt werden und die Umsetzung eines bundeseinheitlichen Modells scheiterte am Widerstand Bayerns und Hamburgs. Maßnahmen gegen die sogenannten **Share Deals**, mit denen vor allem professionelle Investoren die Grunderwerbsteuer vermeiden, haben sich durch Blockade der Union im Bundestag so lange verzögert und wurden soweit aufgeweicht, dass vor allem für größere Transaktionen genug Zeit und Möglichkeiten geblieben sind, um die Steuer weiter zu vermeiden. Anders als von der EU vorgeschrieben gibt es in Deutschland nicht 2017, sondern **erst 2022** ein umfassendes Register der wirtschaftlich Berechtigten. Als eines der ersten Länder weltweit **verpflichtete Deutschland 2020** Firmen aus dem Nicht-EU Ausland, die Immobilien kaufen wollen, zum Eintrag im Register, allerdings verpufft diese Eintragungspflicht durch die Ausnahme von Altfällen und die Lücken im Register weitgehend wirkungslos.

## Die etwas andere Corona-Bilanz

### Die Krankenschwester

*Mal angenommen, die Pflegekraft wird nicht nur als systemrelevant beklatscht, sondern erhält nach der Pandemie eine Gehaltserhöhung von 3.200 auf 3.500 Euro pro Monat. Ihr zusätzliches Einkommen wird mit 35 % besteuert (ihr durchschnittlicher Einkommensteuersatz beträgt 21,5 %). Hinzu kommen Sozialabgaben von etwa 20 % (wodurch sich ihre Rente und ihr Anspruch auf Kranken- und Arbeitslosengeld leicht erhöhen). Der Corona-Bonus von bis zu 1.500 Euro war immerhin steuerfrei.*

### Die BMW-Erbin

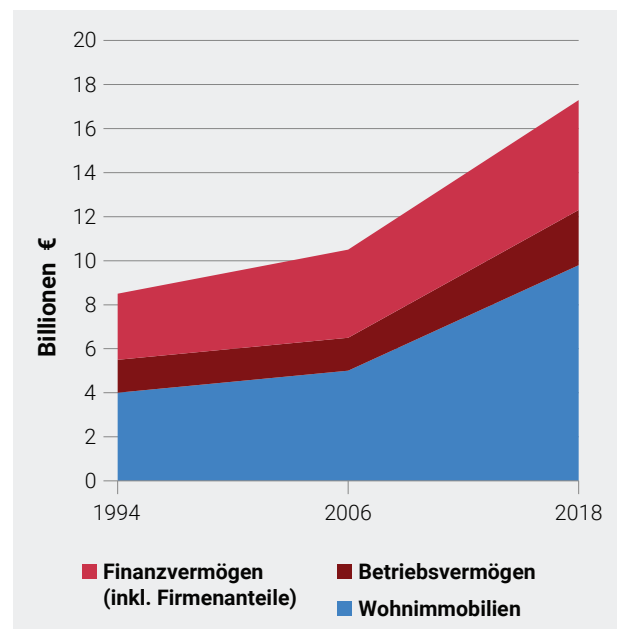
*Als die BMW-Aktie nach der Finanzkrise 2008 einen historischen Tiefpunkt erreicht hatte, übertrug Johanna Quandt einen großen Anteil steuersparend auf ihre beiden Kinder. Seitdem ist der Wert der Anteile massiv gestiegen – allein während der Pandemie um etwa 4 Milliarden Euro. Nicht zuletzt dank Kurzarbeitergeld sind BMW-Angestellte und BMW gut durch die Krise gekommen und Stefan Quandt und Susanne Klatten erhielten 2021 eine Dividende von etwa 600 Millionen Euro. Für die nicht ausgeschütteten Gewinne, die auf ihre Aktien entfallen, die sie in Holding-Gesellschaften langfristig halten, wird zunächst – außer der von BMW gezahlten Unternehmensteuer von 26,1 % – keine Steuer fällig. Falls sie ihre Anteile doch verkaufen sollten, werden Wertsteigerung und Dividenden lediglich pauschal mit 25 % besteuert, nicht mit dem persönlichen Einkommensteuersatz.*

## 1.1 Besteuerung von Vermögen: Der richtige Mix

Vermögen bedeutet Sicherheit und erhöht sowohl Lebenschancen als auch die Lebensdauer. Es muss laut Grundgesetz „auch dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (§ 14 Abs. 2). Wer ein Mietshaus geerbt hat, dort kostenlos lebt oder ein verlässliches „Grundeinkommen“ bezieht, kann viele Ideen ausprobieren und dabei scheitern; wer den Kredit fürs Haus abzahlen muss oder 40 % des Einkommens für Miete ausgibt, nicht. Hohe Vermögen vermitteln außerdem gesellschaftlichen Einfluss und politische Macht, die das demokratische Prinzip des „ein Mensch – eine Stimme“ untergräbt. Weil es keine Vermögenssteuer gibt und große Immobilienvermögen weitgehend anonym bleiben, fehlen verlässliche Informationen über Vermögen und Vermögensverteilung. Grob geschätzt beträgt das Vermögen der deutschen Haushalte 20 Billionen Euro und besteht zu etwa 50 % aus Immobilien, zu 25 % Unternehmensanteilen und zu je 12,5 % aus Bankguthaben und Versicherungen.<sup>2</sup>

Dieses Vermögen ist extrem ungleich verteilt und zu einem großen Teil geerbt. Je nach Erhebungsmethode beträgt der Anteil des reichsten Hundertstel – also etwa 700.000 Erwachsene – 21,6 % ([Grabka et al., 2019](#)) oder mit Zuschätzung der Vermögen der sonst nur unvollständig erfassten Superreichen 35,6 % ([Bartels et al., 2020](#)). Das reichste Tausendstel – also etwa 70.000 Erwachsene – besitzt etwa 12 bis 15 % des Vermögens<sup>3</sup>. Etwa 100 Milliardäre und ihre Familienmitglieder besitzen zusammen mehr als 1 Billion Euro, also etwa 5 % des Vermögens, und damit mehr als die 45 Millionen Erwachsenen mit dem geringsten Vermögen zusammen. Und diese ungerechte Verteilung hat sich in der Corona-Pandemie noch einmal verschlechtert. Während große Teile der Bevölkerung Einbußen

**Abbildung 4:** Vermögen in Deutschland – Zusammensetzung und Entwicklung



Quelle: Vereinfachte Darstellung basierend auf Albers, Bartels, Schularick (2020)

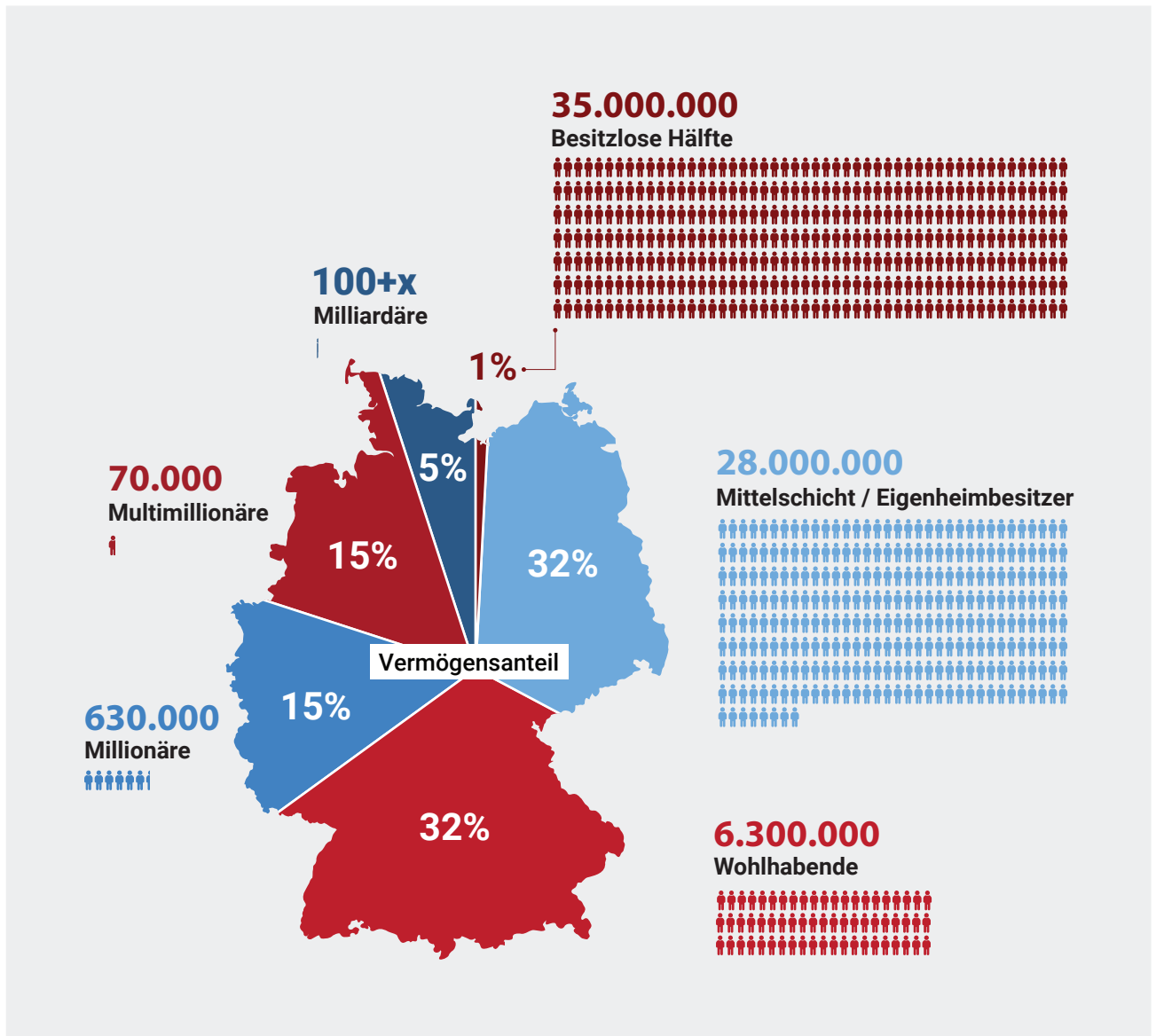
beim Einkommen hatten, der Staat sich massiv verschuldet hat und die Wirtschaftsleistung 2020 preisbereinigt um circa 170 Milliarden Euro schrumpfte, ist die Zahl der deutschen Milliardärinnen und Milliardäre nach Analysen von Forbes um 29 auf 136 Personen gewachsen, während sich ihr Vermögen um mehr als 178 Milliarden Euro (+ 40 %) erhöht hat.<sup>4</sup>

2 Albers, Bartels, Schularick (2020) schätzen das Nettovermögen für 2018 auf 17 Billionen Euro und zeigen, dass die offiziellen Statistiken einen großen Teil der Wertsteigerungen von Immobilien und Firmenwerten nicht richtig abbilden. Seitdem sind die Vermögenspreise noch einmal massiv gestiegen.

3 Schätzungen über den Anteil großer Vermögen sind mit großer Unsicherheit verbunden. Nicht deklariertes Offshore-Vermögen, systematische Unterbewertung von Unternehmensvermögen und fehlende statistische Erfassung von Vermögen und Vermögenseinkommen führen zu einer Unterschätzung. Auf der anderen Seite führt die Tatsache, dass bei Befragungen etwa die Hälfte des Geldvermögens in bar oder auf Girokonten nicht angegeben wird und individuell gemessene Anteile systematisch höhere Konzentrationen aufweisen als auf Haushaltsebene zu einer Überschätzung.

4 Dabei ist das Vermögen derer, die schon 2020 auf der Reichenliste standen, um 141 Milliarden Euro gewachsen.

Abbildung 5: Illustration der deutschen Vermögensverteilung



Quelle: Eigene Schätzung basierend auf Bartels et al. (2020), Albers, Bartels, Schularick (2020) und eigener Analyse der Reichenliste

Eine **bessere Besteuerung** von Vermögen und Vermögenseinkommen könnte dazu beitragen, Vermögenskonzentration abzubauen und Lebenschancen fairer zu verteilen. Sie wäre in der Lage, ausreichend Einnahmen zu generieren, um die Corona-Kosten und die Kosten der ökologischen Transformation zu finanzieren, und würde nicht zuletzt für eine bessere Datenlage sorgen. Aber sowohl im Vergleich zu anderen Steuern als auch im internationalen Vergleich werden Vermögen und Vermögenseinkommen in Deutschland nur sehr gering besteuert – mit längerfristig stark fallender Tendenz. Vor allem das Auslaufen des Lastenausgleichs und

die Aussetzung der Vermögensteuer sorgten dafür, dass sich der Anteil vermögensbezogener Steuern von etwa 3,5 % (1950) bzw. 1,5 % (1970) auf zuletzt 1 % verringerte. Und die verbliebenen vermögensbezogenen Steuern – nämlich die Grund-, Grunderwerbs- und Erbschaftssteuer – erfassen hohe Vermögen nur unzureichend, weil die Grundsteuer auf Mieter umlegbar ist, professionelle Investoren die Grunderwerbsteuer durch Share Deals umgehen können und der effektive Steuersatz für die Weitergabe großer Unternehmensvermögen wegen großzügiger Ausnahmen nur 5 % beträgt. Einige Kritiker der Vermögensbesteuerung

plädieren regelmäßig dafür, nicht die Vermögenssubstanz, sondern die Vermögenseinkommen zu besteuern, aber auch dabei gab es große Rückschritte. 2009 wurde zwar die Besteuerung von realisierten Wertsteigerungen (Spekulationsgewinnen) erweitert. Gleichzeitig wurde aber eine anonyme und pauschale Abgeltungssteuer von nur 25 % eingeführt. Unternehmensgewinne lassen sich oft komplett oder zumindest sehr lange von der Steuer befreien (z. B. über die Thesaurierung in Familienholdings) und unterliegen dann lediglich der ebenfalls mehrmals gesenkten Unternehmensteuer. Für den deutlich kleineren Teil der hohen Einkommen, der nicht der niedrigeren Pauschalsteuer unterliegt,

## (Unrealisierte) Wertsteigerungen

Die im Sommer 2021 von ProPublica veröffentlichte Auswertung eines Leaks von Steuerunterlagen kommt zu dem Ergebnis, dass die 25 reichsten US-Amerikaner für die Jahre 2014 bis 2018 nur 3,4 % Steuern gezahlt haben. Der durchschnittliche Steuersatz des Amazon-Gründers Jeff Bezos seit 2006 betrug demnach sogar nur 1,1 %. Der wichtigste Grund für diese niedrigen Steuersätze sind unrealisierte Wertsteigerungen. Die rasanten Wertsteigerungen der Amazon-Aktien werden in den USA – genauso wie in Deutschland – erst dann versteuert, wenn die Aktien verkauft werden. Nicht zuletzt wegen der extrem lockeren Geldpolitik der Zentralbanken gab es auch bei deutschen Unternehmen und Immobilien in den letzten Jahren Wertsteigerungen von historischem Ausmaß. Die Marktkapitalisierung der DAX-30-Unternehmen hat sich von 2011 bis 2020 um 700 Milliarden Euro erhöht und damit fast verdoppelt. Der Wert deutscher Immobilien ist nach Schätzungen von Albers, Bartels, Schularick (2020) allein im Jahr 2018 – nach Abzug der Investitionen – um 530 Milliarden Euro gestiegen. Und selbst im Corona-Jahr ist das Vermögen der deutschen Milliardäre um 200 Milliarden Euro gewachsen (+30 %). Die Familienstiftung Becker & Kries illustriert die Folgen dieser Entwicklung.

**Beispiel Familienstiftung Becker & Kries:** In der Reichenliste des Manager Magazins rangieren die Enkel des Bankdirektors Günter Kries und des Architekten Georg Beckers auf Rang 240 mit einem geschätzten Vermögen von 0,7 Milliarden Euro. Zum Stand 2019 bestand das Vermögen aus 3.611 Wohneinheiten in Deutschland (vor allem in Berlin) sowie 337.200 m<sup>2</sup>

greift schließlich der seit 1989 von 56 % auf 47,5 % (inkl. Reichensteuer und Soli) gesenkte Spitzensteuersatz.

Für eine gerechtere Besteuerung von Vermögen und Vermögenseinkommen braucht es also einen intelligenten Mix aus mehreren steuerlichen Maßnahmen. Das ist zwar politisch schwerer zu kommunizieren, hat aber den großen Vorteil, dass sich dabei die wirtschaftlichen Verzerrungseffekte minimieren und die Stärken und Schwächen der einzelnen Ansätze gegenseitig kompensieren könnten.

*Gewerbefläche in Deutschland und Kanada. Zum in der Bilanz ausgewiesenen Anschaffungspreis hatten sie einen Wert von 0,84 Milliarden Euro. Der Marktwert und damit auch das Vermögen der Familie dürfte sich in den letzten Jahren mehr als verdoppelt haben. Ob sich dieser höhere Wert auch „realisiert“, hängt davon ab, ob die Mieten steigen dürfen, Häuser in Eigentumswohnungen umgewandelt und teuer verkauft werden können oder Finanzmarktinvestoren einen Teil der Immobilien übernehmen wollen. Die Versuche, in diesen Bereichen regulierend einzugreifen, sind politisch entsprechend heißt umkämpft.*

Theoretisch sind Wertsteigerungen entweder die Folge schon einbehaltener und schon versteuerter Gewinne oder Ausdruck der Erwartung von höheren Gewinnen in der Zukunft und niedrigeren Zinsen. Weltweit werden bisher vor allem durch Verkauf in Geld realisierte Gewinne und nicht die unrealisierten Wertsteigerungen besteuert. Ein Vorschlag aus dem Steuerpaket von Joe Biden, nämlich eine Mindeststeuer von 15 % auf den Bilanzgewinn, würde zumindest die Unternehmen treffen, die nach internationalen Rechnungslegungsstandards den Marktwert ihrer Vermögensgegenstände bilanzieren. In Deutschland bilanzieren viele große Konzerne aber nach deutschem Handelsrecht und bewerten ihre Vermögensgegenstände nach Anschaffungs- und Herstellungskosten und auch die Steuerbilanz basiert nicht auf aktuellen Marktwerten. Weil Bewertungen schwanken und auch sinken können – wenn z. B. Immobilienblasen platzen – könnte man alternativ zum Beispiel jedes Jahr die Veränderung des Durchschnittswerts der letzten 30 Jahre besteuern und

ggf. auch einen Inflationsausgleich gewähren. Realistischer erscheint es:

- a. über die Einführung einer Vermögenssteuer die Vermögen zu den aktuellen Werten zu besteuern und dafür auch entsprechend zu erfassen,
- b. die Wertsteigerungen zumindest zum Zeitpunkt der

- Erbschaft zu besteuern,
- c. Steuerflucht einzudämmen und Wertsteigerung beim Wegzug konsequent zu besteuern,
  - d. dafür zu sorgen, dass realisierte Wertsteigerungen und Dividenden umfassender besteuert werden als bisher.

## Ausgesetzte Vermögenssteuer

Im Jahr 1996 erbrachte eine Vermögensteuer von 1 % auf Vermögen oberhalb des Freibetrags von 120.000 DM (bzw. 0,6 % für Betriebsvermögen) Einnahmen von etwa 9 Milliarden D-Mark. 1995 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass Immobilienvermögen wegen der veralteten Bewertungsgrundlage unberechtigterweise bevorteilt wurde. Weil sich der Gesetzgeber nicht auf eine Korrektur einigen konnte, wird die Steuer seit 1997 nicht mehr erhoben. Als das Bundesverfassungsgericht die Grundsteuer 2018 ebenfalls wegen der veralteten Bewertungsgrundlage für verfassungswidrig erklärte, war der Druck aus den von der Steuer abhängigen Kommunen groß genug, um für eine neue Bewertungsgrundlage zu sorgen. Diese soll bis 2025 – in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlichen Modifikationen – umgesetzt sein. Weil die Grundsteuer aber auf das Objekt und nicht das Vermögen des Besitzers bezogen ist sowie auf die Mieter umgelegt werden kann, taugt sie nur bedingt als Ersatz für eine Vermögensteuer.

Da die Vermögen in Deutschland so ungleich verteilt sind, kann eine Vermögensteuer, die ausschließlich die Reichsten trifft, dennoch hohe Einnahmen generieren. Eine Vermögensteuer mit einem Freibetrag von einer Million Euro (bzw. fünf Millionen Euro für Betriebsvermögen) würde laut Bach (2020) beispielsweise zu etwa 80 % vom reichsten Tausendstel getragen werden. Mit einem progressiven Steuersatz von 1-5 %

könnten bis zu 51 Milliarden Euro jährlich generiert werden, wenn der Spitzensteuersatz erst ab 100 Millionen Euro greift (Ötsch und Troost, 2020). Bei einer politisch realistischeren Variante, die vom DGB berechnet wurde und Sätze von 1-2 % vorsieht (Spitzensatz ab einer Milliarde Vermögen), ist mit Mehreinnahmen von etwa 28 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen. Und selbst bei einer Superreichen-Steuer von 1% mit einem Freibetrag von 20 Millionen Euro blieben laut Bach (2021) noch Einnahmen von 9,5 Milliarden Euro. Diese Einnahmen würden zudem auf Länderebene anfallen, wo zusätzliche Einnahmen besonders dringend benötigt werden, da die Vermögensteuer genau wie die Erbschaftsteuer eine Ländersteuer ist.

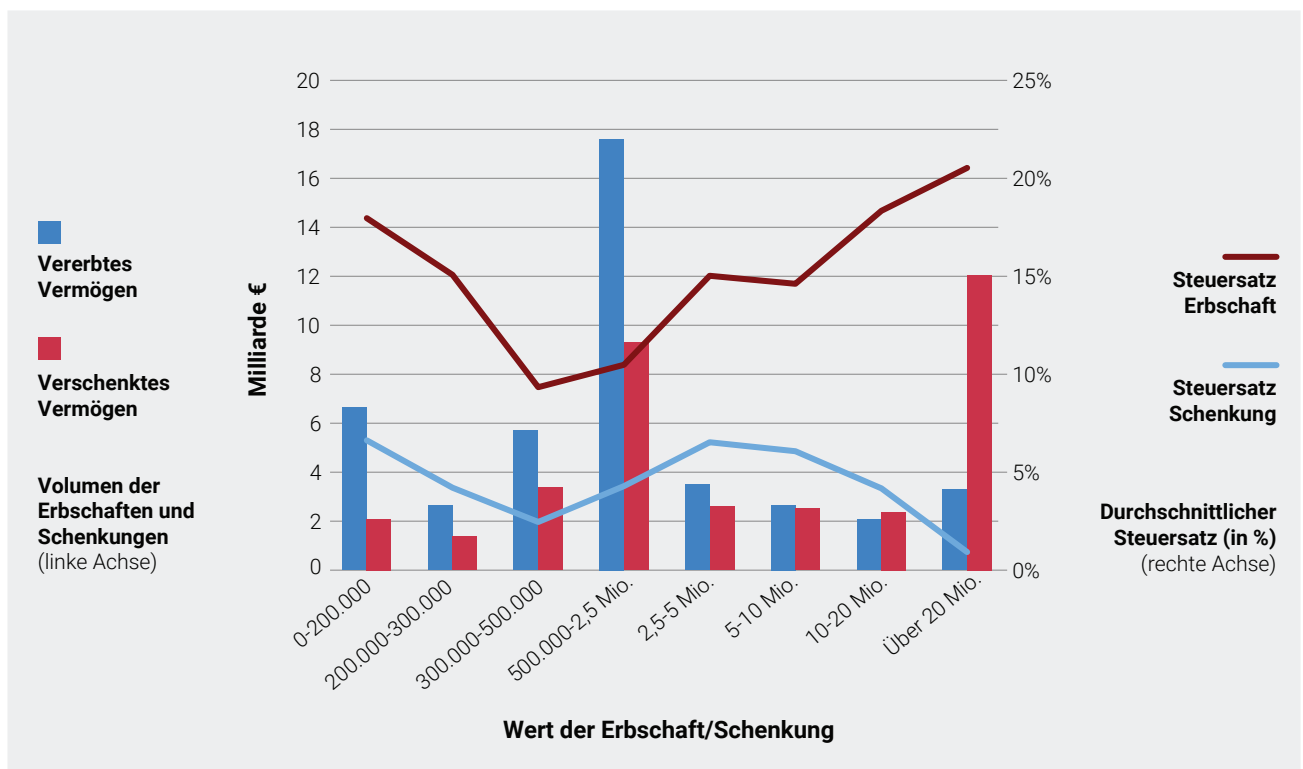
**Beispiel BMW:** Für die (geerbten) BMW-Aktien der Familien Klatten und Quandt im Wert von etwa 26 Milliarden Euro ergäbe sich bei einem Steuersatz von 2 % eine Vermögensteuer von 520 Millionen Euro. Demgegenüber stehen Dividenden von etwa 600 Millionen Euro. Damit könnte jeder der zwei Erben eine typische deutsche Universität – wie die Uni Marburg – mit etwa 5.000 Mitarbeitenden finanzieren. Und trotzdem würde der Wert ihrer BMW-Anteile weiter wachsen, weil nur ein Teil der Gewinne ausgeschüttet wurde. Und es blieben nach der Steuer noch 80 Millionen Euro aus den Dividendenerträgen übrig, um sie in den Familienholdings zu horten, zu investieren oder für philanthropische Tätigkeiten einzusetzen.

## Ausnahmen bei der Erbschaftsteuer

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer wurde 2008 und 2016 – ebenfalls auf Forderung des Verfassungsgerichts – reformiert. Massiver Lobbydruck sorgte dabei für zahlreiche Ausnahmen sowie berater- und gestaltungsfreundliche Komplexität. Trotz eindeutigen und mehrmaligem Urteil von Bundesverfassungsgericht und Bundesfinanzhof gilt weiterhin: umso höher das vererbte oder durch Schenkung übertragene Vermögen, desto mehr Begünstigungen und desto niedriger oft die Steuer. Vor allem bei geplanten Vermögensübertragungen sorgen alle 10 Jahre erneuerte

Freibeträge, Steuerbefreiungen für große Betriebsvermögen und mehrere Steuertricks für niedrige effektive Steuerraten. Der größte Teil der Erbschaften und Schenkungen von 500.000 bis 2,5 Millionen Euro wurde 2019 mit einem Steuersatz von 11,4 % besteuert. Bei den Schenkungen über 20 Millionen Euro, die insgesamt immerhin etwa 15 % des jährlichen Volumens ausmachen, fiel der Steuersatz auf lediglich 0,9 % im Vergleich zum nominalen Satz von mindestens 30 %. Etwa 70 Prozent der Bevölkerung erben nach eigenen Angaben nichts.<sup>5</sup>

Abbildung 6: Steuerbelastung nach Höhe der Erbschaft und Schenkung



Quelle: Erbschaftsteuerstatistik [2019](#)

**Beispiel Thiele:** Die Erbschaftsangelegenheiten der Familie Thiele zeigen, wie hoch die Zusatzeinnahmen für den Staat sein könnten. Wegen des plötzlichen Todes des Patriarchen wird für die Erben auf ein Vermögen von etwa 20 Milliarden Euro laut [Medienberichten](#)

wohl eine Rekord-Erbschaftsteuer von über fünf Milliarden Euro fällig. Zudem zeigt die Situation, dass selbst Rekorderbschaftsteuern nicht zu wirtschaftlichen Verwerfungen führen müssen. Aus Familienkreisen heißt es, man müsse keine Firmenanteile

<sup>5</sup> In der Steuerstatistik wurden für 2019 knapp 55.000 steuerpflichtige Erbschaften und Schenkungen mit einem Volumen von 79 Milliarden Euro erfasst. Im gleichen Jahr gab es 940.000 Sterbefälle. Laut Umfragen wie dem SOEP erhalten pro Jahr etwa 400.000 Personen ungefähr 135 Milliarden Euro als Erbschaft oder Schenkung ([Grabka et al., 2021](#)). Weil sehr große und kleine Erbschaften nur unzureichend erfasst sind, schätzen die Autoren das Gesamtvolumen auf bis zu 400 Milliarden Euro pro Jahr ([Grabka et al., 2017](#)).



*veräußern, das Geld sei da. Die Anteile an Knorr-Bremse und Vossloh sollen auf eine Familienstiftung übertragen werden, die langfristig als Hauptaktionärin engagiert bleiben soll. Lediglich ein Teil der Lufthansa-Aktien wurde – mit einem kleinen Spekulationsgewinn – verkauft.*

Grund für die oft sehr niedrigen effektiven Steuerquoten sind eine ganze Reihe von Ausnahmen und Steuertricks, zum Beispiel<sup>6</sup>:

- **Die gestreckte/vorgezogene Übertragung:** Bei der von 1998 bis 2015 gestreckten Übertragung der BMW-Anteile von Johanna Quandt auf ihre zwei Kinder dürfte der wiederholte Freibetrag von 400.000 Euro eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben. Wichtiger dürfte gewesen sein, dass der Aktienkurs in dieser Zeit zwischen ungefähr 20 und 100 Euro schwankte. Passend dazu wurde der Großteil der Anteile 2008 nach der Finanzkrise übertragen, als der Aktienkurs einen historischen Tiefpunkt von etwa 20 Euro erreicht hatte. Die Stimmanteile behielt Johanna Quandt aber trotzdem bis zu ihrem Tod 2015.
- **Steuervermeidungsmodell Wohnungsunternehmen:** Wer „nur“ 30 Wohnungen erbt, zahlt Steuern. Erbt jemand mehr als 300 Wohnungen, zählt die Finanzverwaltung diese regelmäßig als steuerbefreites Betriebsvermögen und die Steuer entfällt, solange

die Wohnungen 10 Jahre lang nicht verkauft werden. Gesetz und Verwaltung begründen die Steuerbefreiung damit, dass es sonst möglicherweise zu Verwerfungen am Immobilienmarkt kommen könnte. Zahlen dazu, wie oft solche großen Immobilienpakete vererbt werden und welche Rolle sie für den Immobilienmarkt spielen, gibt es keine. Ein Urteil des Bundesfinanzhofs von 2017 widersprach zwar der Interpretation der Finanzverwaltung, das Bundesfinanzministerium sorgte aber 2018 mit einem Nichtanwendungserlass und der Verordnung von 2019 dafür, dass das Steuervermeidungsmodell „Wohnungsunternehmen“ weiter funktioniert.

- **Gemeinnützige Stiftungen – Doppelstiftung und die Drittelregelung:** § 58 Nr. 5 AO erlaubt es steuerbegünstigten Stiftungen, bis zu ein Drittel der Einkünfte für einen angemessenen Unterhalt des Stifters und seiner nächsten Angehörigen einzusetzen. Über das in Deutschland weitverbreitete Doppelstiftungsmodell lassen sich die Unternehmensanteile in eine steuerbefreite gemeinnützige Stiftung einbringen und gleichzeitig Stimmrechte und Kontrolle durch die Familie in einer Familienstiftung sichern. Steuerberater werben sogar für ein Modell, bei dem das Vermögen vor Ablauf der 30-Jahresfrist für die Erbschaftsteuer mit einer steuerbefreiten Stiftung getauscht wird.<sup>7</sup>

## Verschärfte Maßnahmen gegen Steuerflucht?

Hohe unrealisierte Wertsteigerungen und die „Angst“ vor Vermögen- oder Erbschaftsteuer führten in der Vergangenheit immer wieder zu Steuerflucht. Um der Besteuerung in Deutschland zu entgehen, zog Kaufhausbesitzer Helmut Horten 1968 in die Schweiz und verkaufte kurz darauf seine Kaufhäuser zum damaligen Wert von einer Milliarde D-Mark steuerfrei. Als er 1989 verstarb, erbte seine Frau das übrige Vermögen und ist bis heute laut Forbes mit 3,2 Milliarden US-Dollar sechstreichste Österreicherin. Als Reaktion auf die Steuerflucht führte die Bundesrepublik 1971 das Außensteuergesetz und die **Wegzugsbesteuerung (§ 6 AStG)** in der sogenannten Lex-Horten ein. Es soll dafür sorgen, dass unrealisierte Wertsteigerungen beim Wegzug in Deutschland besteuert werden. Seit der

Unternehmenssteuerreform 2008 regeln das Außensteuergesetz (§ 1 Abs. 3 Satz 11 AStG n.F.) und eine Funktionsverlagerungsverordnung, dass bei einer Verlagerung das gesamte Gewinnpotenzial in Deutschland versteuert werden kann. 2010 versuchte es Wolfgang Porsche mit einem neuen Trick. Nach Presseberichten verpackte er seine Unternehmensanteile in ein inländisches Betriebsvermögen, verlagerte es nach Österreich, entpackte es dort wieder und verlangte vom Finanzamt Stuttgart eine verbindliche Auskunft darüber, ob er so der Steuer auf die unrealisierten Wertsteigerungen entgehen könne. Damit löste er eine Neuregelung der Entstrickungsbesteuerung (§ 50i EStG) aus, die dafür sorgen soll, dass stille Reserven aufgedeckt und versteuert werden. 2021 wurde schließlich die

<sup>6</sup> Eine detaillierte Analyse der problematischen Ausnahmenregelungen findet sich unter: <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/steuerfreie-ubertragung-von/> und unter <https://www.finanzwende.de/kampagnen/steuerprivilegien-kippen/steuerprivilegien-fuer-reiche-kippen/>.

<sup>7</sup> Weitere Details finden sich in der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage vom 5.8.2021.

Wegzugsbesteuerung durch den Wegfall der unbefristeten Stundung der Steuer bei Wegzug innerhalb der EU verschärft. Experten zufolge hat Deutschland damit zumindest auf dem Papier sehr strenge Regeln gegen Steuerflucht, die aber in der Realität oft als Papiertiger enden. Laut Antwort auf eine **Kleine Anfrage** im Bundestag wurde zwischen 2014 und 2018 im Schnitt eine Steuer von lediglich 106 Millionen Euro pro Jahr festgesetzt und 86 % davon wurden gestundet.

Abgesehen von der Besteuerung unrealisierter Wertsteigerungen beim Wegzug ist es nach Aufgabe des Wohnsitzes und einer mehrjährigen Wartezeit außerdem weiterhin möglich, die Steuer auf Einkommen und Erbschaften aus Deutschland zu vermeiden. In den 1980er Jahren versuchte Boris Becker die Flucht nach Monaco, wurde aber wegen eines Schlüssels zu einer Wohnung seiner Schwester in München als Steuerflüchtling verurteilt, was eine ganze Reihe anderer Sportler, Prominenter und Unternehmer erinnerte, bei der Flucht den deutschen Wohnsitz komplett aufzugeben. Auch die Reimanns als eine der reichsten und bis dahin durch ihr bodenständiges Leben in

Baden-Württemberg aufgefallene Familien zog nach **Presseberichten** 2006 zur steuerfreien Weitergabe des Vermögens u.a. nach Österreich. Als einziges größeres Land der Welt besteuert die USA auch die Einkommen ihrer Staatsbürger ohne festen Wohnsitz in den USA. Das Beispiel Kühne zeigt, dass eine **Steuerpflicht nach Nationalität** als ergänzende Abwehrmaßnahme einige deutsche Steuerflüchtlinge treffen würde. Ob sie aber zu mehr Steuereinnahmen oder vor allem zu einer Flucht aus der Staatsbürgerschaft führt, lässt sich daraus nicht ablesen.

**Beispiel Kühne:** Etwa zeitgleich mit Helmut Horten flüchtete auch der Unternehmer Klaus-Michael Kühne mit seinem Logistikunternehmen aus Angst vor der Politik von Ludwig Erhard in die Schweiz. Noch heute tritt er aber in seiner Geburtsstadt Hamburg als Sponsor von HSV und Elbphilharmonie auf, ist im Goldenen Buch der Stadt verewigt, wählt nach **Zeitungsberichten** in Deutschland und wurde von Olaf Scholz als „echter Hamburger Unternehmer mit hanseatischer Gesinnung“ bezeichnet – obwohl er aus steuerlichen Gründen weiterhin in der Schweiz lebt.

## 1.2 Kapitalertragssteuer: Die beschädigte Einkommensteuer

Genauso wie bei den Vermögen fehlen auch bei den Vermögenseinkommen verlässliche Daten über die Verteilung und Besteuerung. Laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung sind etwa 30 % des Volkseinkommens Vermögens- und Unternehmenseinkommen und 70 % Arbeitnehmerentgelte (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen). Allerdings sind z. B. Wertsteigerungen und Veräußerungsgewinne dabei nicht erfasst, und werden nur als Residuum berechnet. Deswegen lassen sich auch keine Aussagen über Art und Umfang der steuerpflichtigen Vermögenseinkommen machen. Aus der sehr ungleichen Verteilung der Vermögen und der Tatsache, dass große

Vermögen tendenziell höhere Renditen erzielen, ergibt sich aber, dass auch die Vermögenseinkommen sehr ungleich verteilt sind und dass Reiche überwiegend von ihren Vermögenseinkommen anstatt von Arbeitseinkommen leben. Diese Vermögenseinkommen werden aber nur pauschal mit einer Abgeltungssteuer von 25 % besteuert, werden oft lebenslang in Familienholdings gehortet und dort solange lediglich bei der Entstehung mit der Unternehmensteuer besteuert. Die in den letzten 10 Jahren besonders wichtig gewordenen Wertsteigerungen bei Immobilien und anderen Vermögensgegenständen bleiben oft gänzlich unbesteuert.

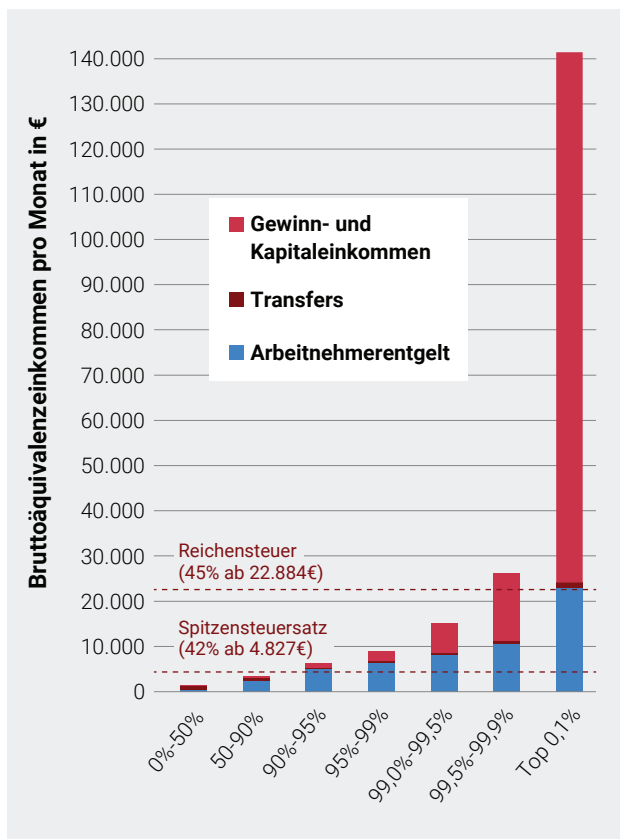
### Anonym und pauschal versteuerte Vermögenseinkommen

Seit 2009 wird die Kapitalertragssteuer auf Dividenden und Veräußerungsgewinne als Abgeltungssteuer zu einem großen Teil von den Banken an der Quelle erhoben. Anders als z.B. die Lohnsteuer wird sie aber nur

anonymisiert an die Steuerbehörden weitergeleitet, die Empfänger bleiben unbekannt. Deswegen fehlen aktuelle Informationen über die Zusammensetzung dieser Steuereinnahmen. Basierend auf Befragungsdaten und

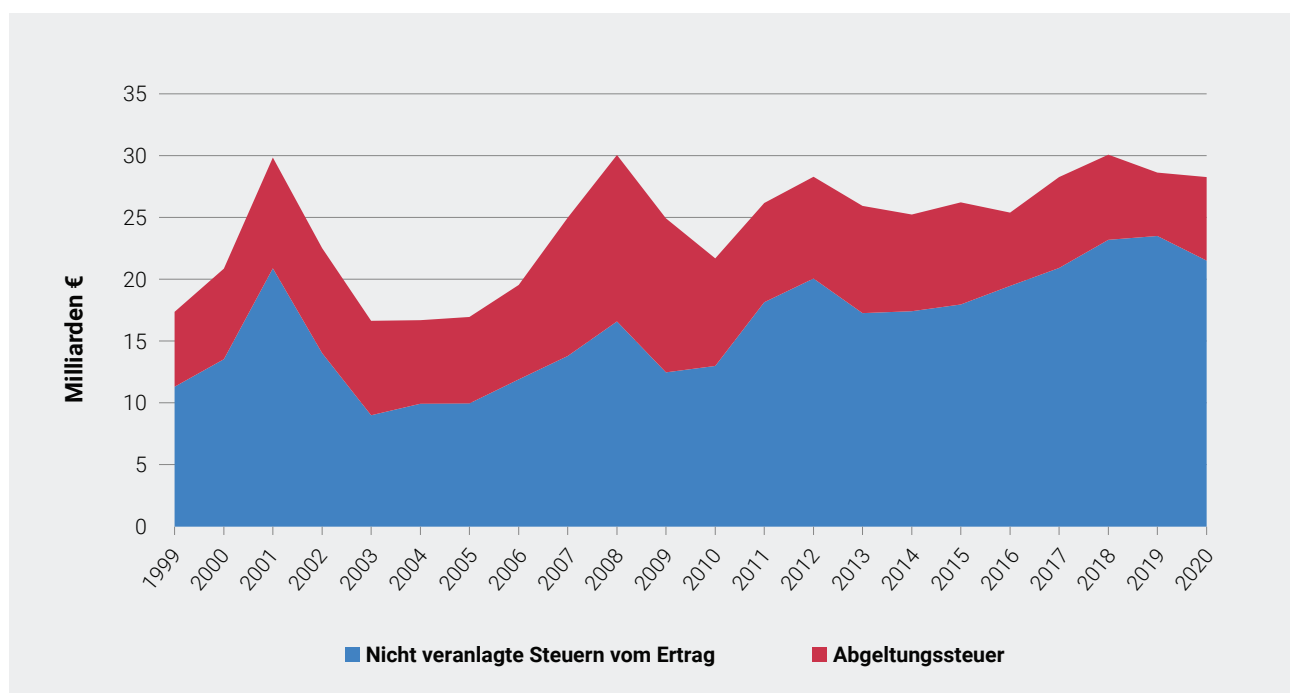
einer Fortschreibung der Einkommensteuerstatistik vor Einführung der Abgeltungssteuer, schätzt das DIW (*Bach et al, 2017*), dass die reichsten 40.000 Haushalte (0,1 %) mit einem Arbeitseinkommen von 23.000 Euro pro Monat nur knapp über der Grenze für die Reichensteuer lagen und deswegen nur auf einen kleinen Teil ihrer Einkünfte die Reichensteuer von 45 % gezahlt haben. Zusätzlich hatten sie aber noch fast 120.000 Euro Gewinn- und Kapitaleinkommen (82 % des Einkommens), die pauschal mit 25 % versteuert wurden und nicht der progressiven Einkommensteuer unterlagen. Bei den nächsten 360.000 Haushalten machten die Gewinn- und Kapitaleinkommen immerhin noch 42,5 % des gesamten Einkommens aus. Weil die Befragungsdaten vor allem am oberen Ende wenig aussagekräftig und die Steuerdaten wegen nicht erfassten Offshore-Konten und Veräußerungsgewinnen unvollständig sind, dürfte es sich dabei um eine sehr konservative Schätzung handeln.

**Abbildung 7:** Einkommen aus Arbeit und Vermögen



Die pauschale Abgeltungssteuer führt vor allem für Einkommen aus Zinsen, Ausschüttungen aus steuerbefreiten Investmentfonds und Veräußerungsgewinnen regelmäßig zu einem niedrigeren Steuersatz als bei Arbeitseinkommen. Auch bei Unternehmens- und Dividendeneinkommen aus Immobiliengesellschaften, die als vermögensverwaltende Gesellschaften effektiv von der Gewerbesteuer befreit sind, ergibt sich ein Steuersatz deutlich unterhalb des Reichen- und Spitzensteuersatzes. Lediglich bei Ausschüttungen von Unternehmenseinkommen und Dividenden entspricht der kombinierte Steuersatz aus Unternehmensteuer und Abgeltungssteuer annähernd den Einkommensteuersätzen. Liegt er darüber, kann der Steuerpflichtige eine sogenannte „Günstigerprüfung“ beantragen und auf die pauschale Versteuerung verzichten. Wie hoch die jeweiligen Einkommenskategorien sind, lässt sich wegen der anonymen Erhebung der Steuer nicht seriös schätzen. Genauso wenig lässt sich abschätzen, ob die Einführung der Abgeltungssteuer 2009 ihr Ziel nach dem Motto „Lieber 25 % von X als 45 % von nix“ erreicht hat. Insgesamt sind die Einnahmen aus der Abgeltungssteuer seit der Reform stagniert. Niedrigeren Zinseinnahmen stehen erstmals besteuerte Veräußerungsgewinne und vor allem höhere Dividenden entgegen.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bach et al (2017)

**Abbildung 8:** Entwicklung der Einnahmen aus der Abgeltungsteuer

Quelle: *destatis, kassenmäßige Steuereinnahmen*

## Das Teileinkünfteverfahren als Halbierung der Steuerpflicht für thesaurierte Gewinne

1998 betrug der Steuersatz<sup>8</sup> auf im Unternehmen belassene Gewinne in Deutschland noch 56,1 %. Bei der Ausschüttung wurde mit dem persönlichen Einkommensteuersatz von bis zu 53 % nachversteuert. Die Körperschaftsteuer konnte voll angerechnet werden, die Gewerbesteuer nicht. Dadurch ergaben sich regelmäßig kumulierte Steuersätze von über 60 %. Seitdem wurde die Steuer auf Unternehmensgewinne zunächst auf 38,3 % (2001) und dann auf 29,4 % (2008) gesenkt. Bei der Ausschüttung wird der bereits versteuerte Gewinn mit der pauschalen Abgeltungssteuer von 25 % (zzgl. Soli) besteuert. Dadurch sinkt die Gesamtsteuerbelastung auf etwa 45 %. Zusätzlich entsteht die Möglichkeit, Gewinne zum fast halbierten Steuersatz

von im Schnitt 29,94 % (2020) bzw. bei von der Gewerbesteuer befreiten Immobiliengesellschaften sogar nur 15,83 % „anzusparen“ (thesaurieren). Diese angesparten Gewinne können in produktive Investitionen fließen oder als Sicherheitspolster in Krisen dienen, sie können aber genauso auch für Zukäufe oder Finanzinvestments verwendet werden oder sogar als Kredit steuerfrei an die Gesellschafter ausgeschüttet werden. Schließlich sorgt das sogenannte Schachtelprivileg (§ 8b KStG) dafür, dass die Gewinne selbst dann nicht besteuert werden, wenn sie das Unternehmen verlassen und an eine Holdinggesellschaft ausgeschüttet werden, die mehr als 10 % der Anteile hält.

<sup>8</sup> Einschließlich Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer (mit gewogenem Durchschnittssatz) und Solidaritätszuschlag unter Berücksichtigung der Anrechnung der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe. Vergleiche dazu: *Bundestag, 2018*

## Lückenhaft besteuerte Veräußerungsgewinne

Steigende Aktienkurse und große Preisanstiege bei Immobilien, Gold und anderen Vermögensarten haben die großen Vermögen in den letzten Jahren besonders schnell wachsen lassen. Seit der Steuerreform von 2008 werden Veräußerungsgewinne von Privatpersonen in Deutschland besteuert. Aber es gibt nicht nur nach wie vor große Erhebungslücken sondern auch eine Reihe von Ausnahmen und Steuergestaltungsmo-  
dellen, zum Beispiel:

- **Veräußerungsgewinne bei Immobilien im Privatbesitz** werden nach 10 Jahren Haltedauer nicht besteuert. Wer also vor 10 Jahren eine Immobilie gekauft hat, konnte bei Vermietung durch die jährlichen Wertabschreibungen Steuern sparen und kann jetzt

trotzdem steuerfrei zum Doppelten oder Dreifachen des Wertes verkaufen.

- **Gewinne aus Beteiligungen unter der 10%-Grenze** – wie sie z.B. im Rahmen von Share Deals bei Immobiliengesellschaften häufig vorkommen – können trotz Mahnung des Bundesrechnungshofes (2015) weiter thesauriert und als steuerfreie Veräußerungsgewinne realisiert werden.
- **Für andere Wirtschaftsgüter wie Gold, Edelsteine, Kunst oder Oldtimer gilt weiterhin eine Spekulationsfrist von einem Jahr.** Nach dieser Frist kann ohne Steuer auf die Wertsteigerungen verkauft werden. Der Handel mit Anlagegold, und teilweise auch mit Silber, Edelsteinen und Kunst ist teilweise sogar zusätzliche noch umsatzsteuerbefreit.

## 1.3 Unternehmensteuern: Gewinnverschiebung und Wettlauf nach unten

Große Konzerne zahlen auf ihre in Deutschland erwirtschafteten Gewinne weniger Steuern als lokale Unternehmer, weil sie ihre Gewinne in Steueroasen – sowohl im Ausland als auch innerhalb Deutschlands – verschieben. Und weil das derzeitige Steuersystem es erlaubt, Gewinne auf dem Papier zu verschieben, ohne die wirtschaftlichen Aktivitäten verlagern zu müssen, entsteht ein schädlicher Wettbewerb um die niedrigsten Steuern anstatt die besten Standortbedingungen. Aggressive Steuervermeider profitieren von den staatlich finanzierten Straßen, den gut gebildeten Arbeitskräften und dem stabilen wirtschaftlichen Umfeld, ohne sich vor Ort angemessen daran zu beteiligen. In Deutschland wurde 1998 die stärker an die lokalen Produktionsfaktoren gebundene Gewerbesteuer abgeschafft und in den Folgejahren der Steuersatz der Körperschaftsteuer und der verbleibenden Gewerbe(ertrag)steuer von 46,1 %<sup>9</sup> auf aktuell im Schnitt 29,94 % gesenkt. Eine weitere Senkung auf 25 % – wie von den Unternehmensverbänden seit Jahren gefordert – würde nach Berechnungen des BMF 17,2 Milliarden Euro kosten und zu mehr als 90 % den profitabelsten 10 % der Unternehmen zugutekommen. Durch internationale

Gewinnverschiebung fehlen in Deutschland jedes Jahr nach unterschiedlichen Schätzungen 5,7 bis 29,1 Milliarden Euro (mehr dazu in Kapitel 3). Durch deutsche Gewerbesteueroasen fehlt etwa eine weitere Milliarde (mehr dazu weiter unten).

Deutschland hat bisher mit Verweis auf die Reformverhandlungen auf Ebene der OECD auf weitergehende nationale Maßnahmen verzichtet und internationale Maßnahmen nur zögerlich umgesetzt:

- Anders als in Großbritannien oder Frankreich gibt es in Deutschland keine Digitalsteuer,
- das von der OECD 2015 beschlossene multilaterale Abkommen zur Verbesserung der Doppelbesteuerungsabkommen wurde in Deutschland verspätet und sehr unvollständig umgesetzt,
- wegen des Widerstandes der Union wurde beim 2021 ebenfalls mit Verspätung umgesetzten Anti-Steuervermeidungsgesetz auf eine vom BMF und vom Bundesrat geforderte Regelung gegen die weit verbreitete Gewinnverschiebung durch konzerninterne Zinszahlungen verzichtet.

<sup>9</sup> Nach Abzug einer Rückerstattung von 10 % nach der Ausschüttung.

Gleichzeitig verzichtete Deutschland aber anders als die USA, Großbritannien oder Frankreich auf eine weitere Senkung der Unternehmensteuern oder eine Abschwächung der Hinzurechnungsbesteuerung. Mit dem **Steueroasenabwehrgesetz** wurden 2021 zwar sehr weitgehende nationale Maßnahmen gegen

Gewinnverschiebung beschlossen, allerdings werden diese nur auf die von der EU als Steueroasen gelisteten Ländern angewandt, die nach Schätzung des **Tax Justice Networks** international für weniger als 2 % der Gewinnverschiebung verantwortlich sind, weil u.a. die größten Oasen in Europa und die USA fehlen.

### Vor der eigenen Haustür: Gewerbesteuer-Oasen als Systemfehler in Klein

Laut internationalen Statistiken beträgt die Unternehmenssteuer in Deutschland aktuell **laut Bundesfinanzministerium** 29,94 %, aber das ist nur ein Durchschnittswert. Er setzt sich zusammen aus der bundeseinheitlichen Körperschaftssteuer (15 %) und dem Solidaritätszuschlag (0,825 %) sowie der Gewerbesteuer. Weil jede Gemeinde über den Hebesatz der Gewerbesteuer selbst entscheidet, schwankt der Satz zwischen dem vorgeschriebenen Mindeststeuersatz von 7 % und etwa 20 %. In der Nähe jeder größeren Stadt gibt es Gewerbesteuer-Oasen – Monheim im Rheinland, Zossen und Schönefeld bei Berlin, Grünwald und Ebersberger Forst in der Nähe von München oder Eschborn bei Frankfurt. Wie ihre internationalen Äquivalente ermöglichen sie Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und schädlichen Steuerwettbewerb, das zeigten 2020/21 mehrere Berichte und Studien:

- Mit versteckter Kamera dokumentierte ein Team von **Panorama**, wie Dienstleister aus Zossen ihren Kunden anbieten bei der Täuschung des Finanzamts über die Tätigkeit vor Ort zu helfen.

- Eine **Studie** zeigt, wie die Bayer AG Steuersenkungen mit künstlicher Gewinnverschiebung belohnt. Kurze Zeit, nachdem Leverkusen 2020 seine Gewerbesteuer von 16,6 % auf 8,75 % gesenkt hatte, verlagerte Bayer Gewinne aus Mieteinnahmen von Schönefeld „nach Hause“. Die Patente wurden schon 2012 wenige Tage nach einer Steuersenkung nach Monheim verschoben. Die Lohnsummenregel, die eigentlich dafür sorgen soll, dass die Gewerbesteuer dort anfällt, wo die Mitarbeiter sitzen, funktioniert in diesem Fall nicht. Sie gilt nämlich nur auf Ebene der einzelnen Tochtergesellschaft anstatt für alle Aktivitäten des Bayer-Konzerns in Deutschland. Würde sie stattdessen für alle deutschen Konzerngesellschaften konsolidiert berechnet, ließe sich dieses Problem relativ einfach beseitigen.

Allein in sechs ausgewählten Gewerbesteuer-Oasen beträgt das durch die unterdurchschnittliche Gewerbesteuer „fehlende“ Aufkommen 570 Millionen Euro.

**Abbildung 9:** Gewerbesteuereinnahmen ausgewählter Gewerbesteuer-Oasen

Gemeinde	Bevölkerung 2019	GewSt Satz (in %)	GewSt Einnahmen 2019 (in Mio. €)	Zusätzliche Steuereinnahmen bei Steuersatz von 14 % (in Mio. €)
Monheim am Rhein	40 703	8,75	304,1	182,46
Walldorf, Stadt	15 447	9,275	246,5	125,58
Schönefeld	15 803	8,4	165	110
Gräfelfing	13 750	8,75	125	75
Zossen	19 597	7	42,5*	42,5
Eschborn, Stadt	21 576	11,55	167	35,42
Grünwald	11 222	8,4	Nur vor Ort einsehbar	

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten aus den Kommunalhaushalten (weitere Details im Online-Annex)

\*Daten für 2018

## Unternehmenssteuern und Corona

Die Staatshilfen für große Konzerne haben 2020 einen Scheinwerfer auf das Problem der Steuervermeidung geworfen. Eines der ersten und größten Rettungspakete ging an die Lufthansa. In unserer Analyse für Finanzwende zeigen wir auf, wie Lufthansa in guten Zeiten über Leasing-Gebühren für ihre Flugzeuge Gewinne nach Malta verschoben und dann in Krisenzeiten trotzdem in Deutschland Hilfe beantragt hat. Lufthansa und die Bundesregierung reagierten auf den Protest mit etwas zusätzlicher Transparenz. Die Hilfen flossen trotzdem. Angesichts der Verbreitung von Gewinnverschiebungsstrategien und den Schwierigkeiten, sie zu bekämpfen, war ein Ausschluss im jetzigen System – mit einzelnen Ausnahmen<sup>10</sup> – kaum zu begründen. Und noch ein weiteres Unternehmen stand in der Krise – mal wieder – im Rampenlicht. Onlinehändler Amazon erhöhte im Krisenjahr seine Umsätze in Deutschland mit 32 % doppelt so schnell wie in den Vorjahren. Aber Amazon EU S.a.r.l – die

luxemburgische Tochter, über die die meisten deutschen Geschäfte abgewickelt werden – machte 2020 einen Verlust und bekam sogar eine Steuergutschrift. Ein Grund dafür waren Betriebsausgaben von 12 Milliarden Euro. Laut Abschluss beinhalten diese auch „Dienstleistungen von verbundenen Unternehmen“. So verschiebt Amazon Gewinne und zahlte am Ende weniger als 12 % Steuern auf einen globalen Überschuss von 24 Milliarden Euro. Schon im ersten Lockdown schlugen Wissenschaftler aus den USA eine Krisengewinnsteuer nach historischem Vorbild vor und auch für Deutschland haben wir eine ähnliche – letztendlich nicht erfolgreiche – Diskussion für die Ölpreiskrise gefunden. Das Beispiel Amazon zeigt aber: Der Nutzen einer solchen Steuer dürfte im jetzigen System den Aufwand nicht rechtfertigen. Viel wichtiger ist eine grundlegende Reparatur des Systems – bei dem eine solche Krisengewinnsteuer dann durchaus eine Rolle spielen könnte.

## 1.4 Einkommensteuer und Sozialbeiträge

Während am oberen Ende der Einkommenspyramide ein Großteil der Einkünfte aus Kapitalerträgen gar nicht von der Einkommensteuer erfasst wird, gibt es am unteren Ende etwa zwanzig Prozent der Bevölkerung, die wegen ihres niedrigen Einkommens überhaupt keine Einkommensteuer zahlen. Trotzdem ist die Einkommensteuer mit 270 Milliarden Euro die wichtigste Steuer und erbringt ungefähr 36 % der staatlichen Einnahmen. Die Einkommensteuer ist progressiv. Bis zu einem Grundfreibetrag von aktuell 9.744 Euro pro Person wird keine Steuer fällig. Danach steigt der Steuersatz für jeden zusätzlichen Euro zunächst relativ steil und dann flacher auf 42 % bei einem zu versteuernden Einkommen von 58.596 € pro Jahr<sup>11</sup> und mit der sogenannten Reichensteuer schließlich auf 45 % ab einem Einkommen von 274.613 €. Weil der steigende Steuersatz immer nur für den nächsten verdienten Euro gilt, steigt der durchschnittliche Steuersatz langsamer und kontinuierlicher

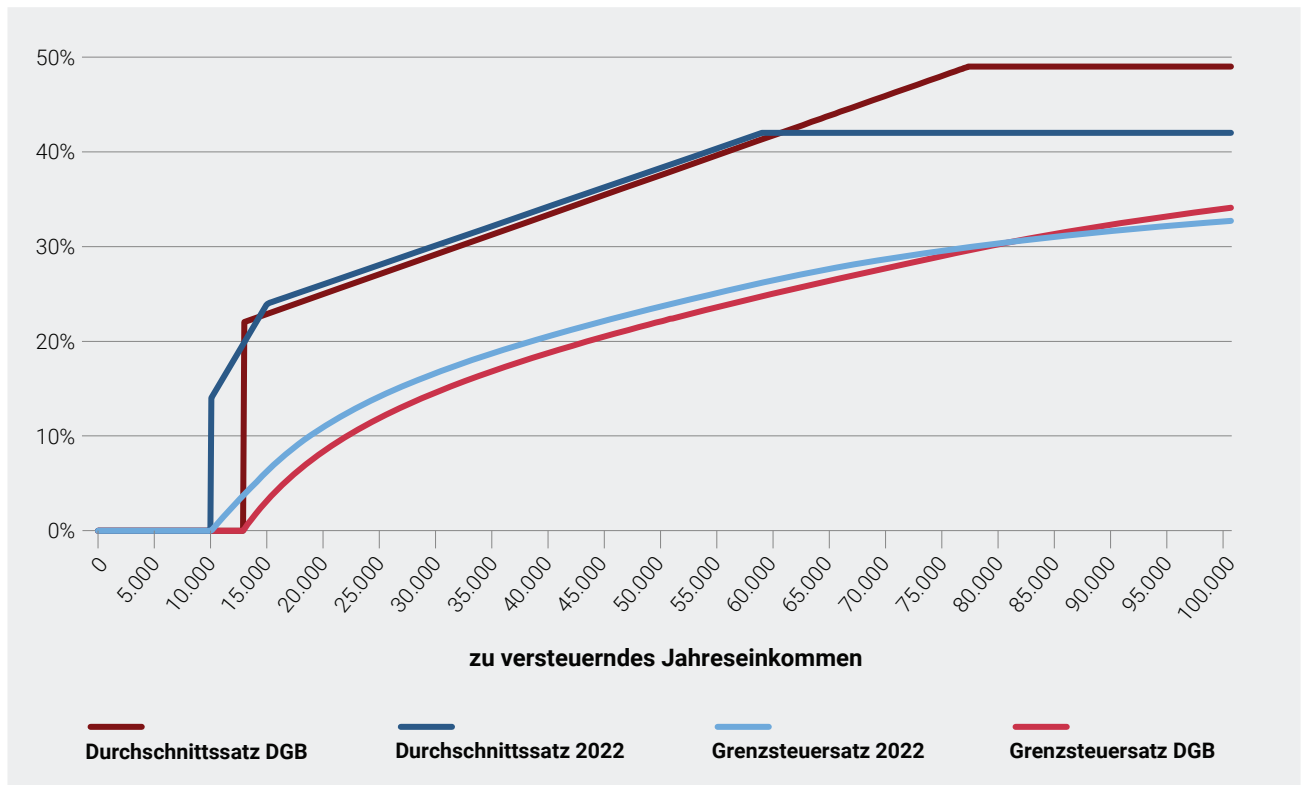
auf 26,2 % bei einem Einkommen von 58.596 € und auf 38,67 % (zzgl. Soli) bei einem Einkommen von 274.613 €. Laut Einkommensteuerstatistik 2017 zahlten etwa 160.000 Steuerpflichtige (0,4 %) den Reichensteuersatz.

Weil der Grundfreibetrag regelmäßig erhöht und auch die Steuerkurve in unregelmäßigen Abständen an steigende Einkommen und Inflation angepasst wird, hat sich der Steuersatz für die meisten Bürger in den letzten Jahrzehnten wenig geändert. Nur der Spitzensteuersatz wurde mehrmals gesenkt. 1989 betrug er noch 56 %. Um diese Entwicklung auszugleichen, schlägt der DGB vor, den Spitzensteuersatzes auf 49 % und im Gegenzug dafür den Grundfreibetrag auf 12.800 € zu erhöhen. Dadurch würden etwa 95 Prozent der Beschäftigten mit einem Einkommen von bis zu 95.000 € im Jahr entlastet, das Steueraufkommen insgesamt würde aber um etwa 12 Milliarden Euro sinken.

<sup>10</sup> Für die Coronahilfe Profisport sind Vereine und Unternehmen mit Sitz in Steueroasen ausgeschlossen. Nach Zeitungsberichten traf das u.a. den TSV 1860 München, dessen Eigner in den Vereinigten Arabischen Emiraten ansässig ist.

<sup>11</sup> Das zu versteuernde Einkommen liegt bei abhängig Beschäftigten wegen diverser Freibeträge und dem Abzug der Sozialversicherungsbeiträge etwa 15-20 % unter dem Bruttoeinkommen.

**Abbildung 10: Einkommensteuertarife im Vergleich**



Quelle: *ver.di Info Grafik*, basierend auf DGB Steuerkonzept 2021

Wie viel Netto vom Brutto übrig bleibt, hängt aber nicht nur von der Einkommensteuer ab, sondern wird wesentlich auch durch die Sozialbeiträge geprägt, vor allem für die Renten- und Krankenversicherung. Dabei steigen die Beiträge bis zu einem Einkommen von 4.835,5 € bei der Krankenversicherung bzw. 7.100 € bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung. Danach werden keine zusätzlichen Beiträge mehr fällig und die durchschnittliche Abgabenlast sinkt wieder. Bei der Renten- und Arbeitslosenversicherung steigen mit dem Beitrag auch die daraus resultierenden Ansprüche auf Rente oder Arbeitslosengeld, bei der Kranken- und Pflegeversicherung sind die weit überwiegenden Sachleistungsansprüche gleich, nur der Krankengeldanspruch steigt. Insbesondere die Kranken- und Pflegeversicherung hat also eine starke Umverteilungskomponente, die aber durch die Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze gedeckelt ist. Personen mit hohem Einkommen werden nicht mehr progressiv höher belastet oder steigen ganz aus der gesetzlichen Krankenversicherung aus und wählen eine private Krankenversicherung, bei der die Beiträge risikoabhängig und nicht nach dem Einkommen erhoben werden. Seit 2018 wird immerhin der Zusatzbeitrag zur Krankenversicherung

wieder paritätisch finanziert, den vorher die Versicherungen allein bezahlen mussten.

Schließlich spielt für die Höhe der Besteuerung auch die Frage, welche Beträge vom Bruttoeinkommen abgesetzt werden können, eine Rolle. Abzüge wie der Kinderfreibetrag oder die Entfernungspauschale verringern das zu versteuernde Einkommen. Davon profitieren diejenigen mit hohem Einkommen und damit hohem Steuersatz absolut stärker. Das Kind einer Reichensteuer-Familie „bringt“ also eine Steuerersparnis von mehr als 3.200 Euro, während das Kind einer gering oder normal verdienenden Familie lediglich das Kindergeld von 2.628 Euro erhält. Um diese Ungleichbehandlung zu beseitigen, müssten die Steuerabzüge abgeschafft und es müsste komplett auf Transferleistungen umgestiegen werden – also auf ein einkommensunabhängiges Kindergeld oder eine nur von der Entfernung abhängige Mobilitätsprämie. Kinder und der Grundfreibetrag ermöglichen noch weitere aber insgesamt nicht sehr bedeutende Steueroptimierungsmöglichkeiten – Eltern können einen Teil ihres Einkommens auf die Kinder verlagern (die dann vom persönlichen Grundfreibetrag profitieren) und gleichzeitig den Kinderfreibetrag selbst in Anspruch nehmen.



## 1.5 Steuern für stabile Finanzmärkte, intakte Umwelt und Geschlechtergerechtigkeit

Steuern auf hohe Vermögen und Einkommen stehen zu Recht im Zentrum der Aufmerksamkeit, weil sie einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass diejenigen, die es leisten können, ihren Beitrag zum Gemeinwohl erbringen. Aber sie sind nur die halbe Wahrheit. Fast die Hälfte der Steuereinnahmen stammt aus Umsatz- und Verbrauchsteuern. Dabei geht es nicht darum, gerecht entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit zu besteuern, sondern alle Umsätze bzw. dabei realisierte Wertschöpfung zu besteuern oder auch Verhalten zu lenken. Das führt im Ergebnis dazu, dass einkommensschwache Raucher mit altem Spritfresser und schlecht gedämmter Wohnung besonders stark belastet werden und im Verhältnis zu ihrem Einkommen mehr Steuern zahlen als der Mittelstand und die Reichen. Und anders als die Steuern auf Vermögen, Erbschaften, Kapitalerträge und hohe Einkommen wurde die Umsatzsteuer als wichtigste Verbrauchsteuer von 15 % Ende 1998 auf aktuell 19 % erhöht.

Aber es gibt eine Ausnahme von dieser Regel: Bankgeschäfte sind nicht nur von der Umsatzsteuer befreit, auch die Börsenumsatzsteuer wurde 1991 zur Förderung des deutschen Finanzmarktes abgeschafft. Deren Wiedereinführung als **Finanztransaktionssteuer** wurde schon mehrmals angekündigt. Sie war zum Beispiel Teil der Verhandlungen zum Euro-Rettungsschirm nach der Finanzkrise und für 2012 waren sogar bereits Einnahmen von 2 Milliarden Euro in den Haushaltseckwerten verplant. SPD-Kanzlerkandidat Olaf Scholz stellte noch im April 2021 eine baldige Einführung – notfalls auch im deutschen Alleingang – und Einnahmen von 1,4 Milliarden Euro in Aussicht. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine Aktiensteuer. Sie lässt laut einer Analyse des IfW-Kiel Anleihen, Derivate und den außerbörslichen Handel und damit über 80 % der Finanztransaktionen und große Teile des besonders problematischen Hochfrequenzhandels außen vor.

Die **Ökosteuer** auf Strom und Benzin wurde zwar seit 2004 nicht mehr erhöht, die Strompreise stiegen wegen der EEG-Umlage aber trotzdem weiter.<sup>12</sup> Das Klimaschutzprogramm von 2020 erhöht über den

CO2-Preis die Abgabe auf Benzin und Heizstoffe und senkt zum Ausgleich Stromsteuer und die Mehrwertsteuer auf Bahntickets. Wenig Fortschritte gibt es dagegen beim Abbau von umweltschädlichen Steuerregelungen (z. B. Steuerbefreiung für Kerosin) genauso wie beim Setzen gezielter Anreize oder Hemmnisse für umweltschonendes Konsumverhalten durch Steuern (z. B. verbrauchsabhängige KFZ-Steuer, Plastikabgabe, Fleischsteuer, etc.).

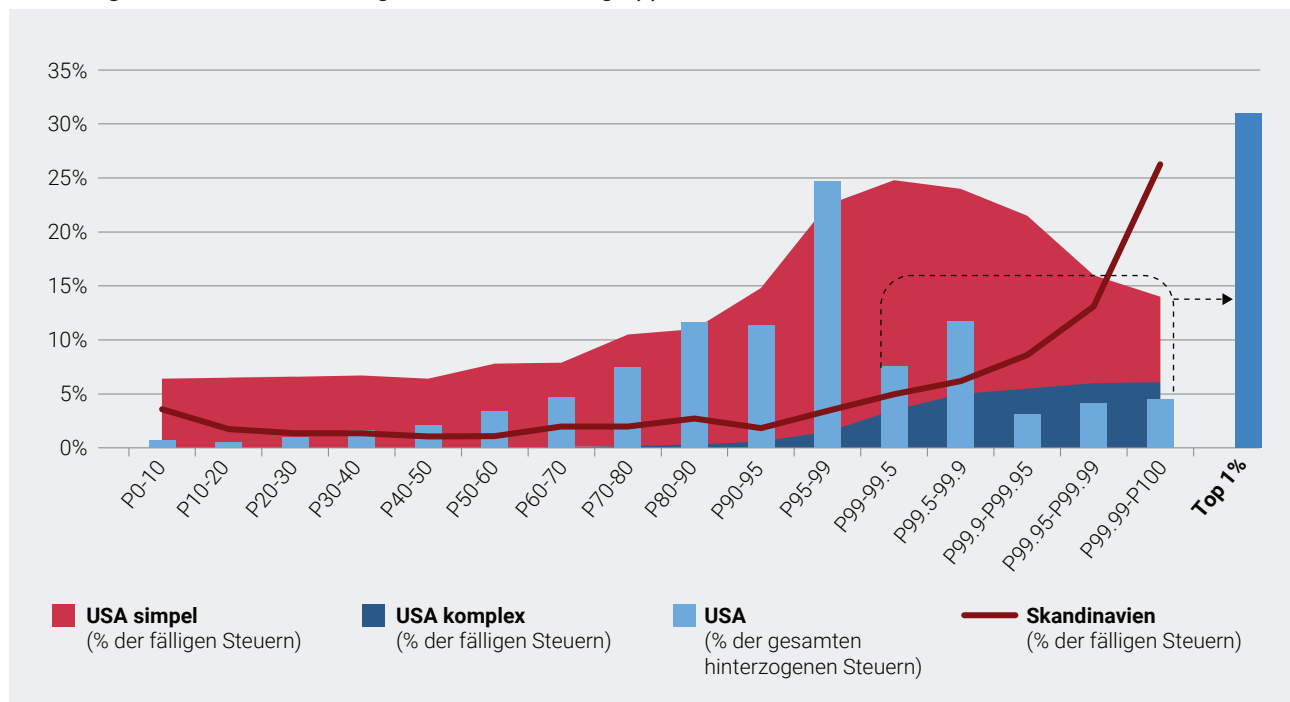
Obwohl Steuergesetze (fast) nicht nach Geschlecht unterscheiden, haben sie **Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse**, da sie auf geschlechtsspezifisch unterschiedliche Lebensrealitäten treffen. Steuergesetze sollten deswegen der ökonomischen Benachteiligung von Frauen entgegenwirken oder diese zumindest nicht verfestigen. Weil die meisten Steuerstatistiken genauso wie Gesetzesfolgenabschätzungen für Steuergesetze nicht nach Geschlecht getrennt veröffentlicht werden, lässt sich die Wirkung von Steuergesetzen auf die Geschlechtergerechtigkeit nur schwer beurteilen. Das **Ehegattensplitting** – und insbesondere die Kombination der Steuerklassen 3 und 5 – bevorteilen Ehepaare, bei denen ein Partner (meistens die Frau) deutlich weniger verdient, und stellt diese Person dann zusätzlich beim Bezug von Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld oder Elterngeld schlechter, die am vorherigen Nettoeinkommen anknüpfen. Dadurch behindert es die gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben und die gleichberechtigte Verteilung von Erziehungs- und Hausarbeit. Ein Reformvorschlag von Bach et al. (2020) würde das Arbeitsangebot und indirekt das Arbeitseinkommen von Frauen um schätzungsweise 4,2 Milliarden Euro erhöhen und zu Mehreinnahmen von insgesamt 10 Milliarden Euro führen.

<sup>12</sup> Der Begriff Ökosteuern umfasst mehrere Steuern, vor allem die Stromsteuer und die Energiesteuer. Die EEG-Umlage ist keine Steuer, sondern fließt über die Übertragungsnetzbetreiber von den Verbrauchern direkt an die Erzeuger.

## 2. Steuerhinterziehung bekämpfen: gleichmäßig ist gerecht

Steuerhinterziehung ist eine Straftat (§ 370 AO), bei der Einkünfte und andere erhebliche Tatsachen gegenüber den Steuerbehörden verschwiegen oder falsch erklärt werden. Sie wird mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen auch mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis 10 Jahren geahndet. Nach einem Urteil des Bundesgerichtshofs von 2008 beginnen schwere Fälle ab 50.000 Euro, und ab einer Million Euro darf die Freiheitsstrafe nicht mehr zur Bewährung ausgesetzt werden. Auch die Fälschung von Belegen oder die Verwendung von Gesellschaften von außerhalb der EU bzw. der europäischen Freihandelszone zählen als besonders schwerer Fall. Dass Gesetze gebrochen und umgangen werden, lässt sich nie ganz vermeiden. Aber weil die illegale Steuerhinterziehung auf Kosten derer geht, die ehrlich ihre Steuern zahlen, muss sie konsequent bekämpft werden. Dabei geht es nicht nur darum, möglichst hohe Zusatzeinnahmen zu erzielen, sondern auch darum, für mehr Gerechtigkeit zu sorgen.

Menschen mit höherer krimineller Energie und geringerem Bürgerpflichtgefühl gibt es in allen Einkommensschichten. Und von der Bargeldzahlung ohne Beleg über das anonyme Auslandskonto bis zu organisiertem Steuerbetrug gibt es ganz unterschiedliche Wege Steuern zu hinterziehen. Mehrere Untersuchungen zum Beispiel in den USA und den skandinavischen Ländern zeigen aber, dass reiche Menschen deutlich mehr Steuern hinterziehen als arme. Laut einer aktuellen Studie für die US-amerikanische Steuerbehörde deklarieren die unteren 50 % schätzungsweise 7 % ihres Einkommens nicht, bei den reichsten 1 % war der nicht-deklarierte Anteil mit über 20 % fast dreimal so hoch. Deswegen müssen die Steuerbehörden gestärkt werden, noch gezielter gegen komplexe Hinterziehungs- und Betrugsmodelle vorgehen und diese angemessen bestrafen.

**Abbildung 11: Steuerhinterziehung nach Einkommensgruppen**

Quelle USA: Zucman et al (2021), Skandinavien: Alstadsæter, Johannesen and Zucman (2019)

Lesebeispiel zur Graphik: Die reichsten 1 % sind in den USA für 31 % der Steuerhinterziehung verantwortlich (blauer Balken). Dabei hinterzieht die Gruppe 99-99,5 % mit etwa 25 % den größten Anteil der eigentlich fälligen Steuern (rot + blaue Fläche) und bei den allerreichsten 99,99 % macht komplexe Steuerhinterziehung etwa die Hälfte der Hinterziehung aus (blaue Fläche). Im Vergleich dazu steigt der Anteil der hinterzogenen Steuern im Vergleich zu den eigentlich fälligen Steuern in der Studie zu Skandinavien kontinuierlich auf 26,3 % bei den allerreichsten 99,99 %.

## 2.1 Die Steuerlücke: komplexe Hinterziehungsmodelle oder Volkssport

Weil nur ein kleiner Teil der Steuererklärungen überprüft werden kann, werden Steuern in den meisten Fällen so erhoben, wie sie vom Steuerpflichtigen erklärt werden. Deswegen sind Ehrlichkeit und Akzeptanz von Steuersystem und Staat die wichtigsten Bausteine im Kampf gegen Steuerhinterziehung. Darüber hinaus, sind die Steuerbehörden auf Daten als Grundlage für eine effektive Kontrolle angewiesen. Dabei gab es in der Vergangenheit wesentliche Verbesserungen, die Steuerhinterziehung in einigen Bereichen schwerer machen als in anderen. Die Lohnsteuer wird schon

seit 1920 direkt vom Arbeitgeber vom Lohn abgezogen und lässt sich dadurch für den einzelnen Arbeitnehmer nur schwer hinterziehen. Für Kapitalerträge mussten Banken zunächst bei bestimmten Dividenden, seit 1992 auch für Zinszahlungen Steuern direkt abziehen, seit 2009 allerdings nur noch als anonyme und pauschale Abgeltungsteuer. Seit 2003 haben deutsche Behörden über das Bankkontenregister bei begründetem Verdacht Zugriff auf Informationen zu den Stammdaten für alle deutschen Konten, wodurch Steuerhinterziehung und Sozialbetrug über deutsche

Konten wesentlich erschwert wurde.<sup>13</sup> **2005** wurden auch innerhalb der EU erstmals Informationen zu Zins-einkünften automatisch ausgetauscht und seit 2017 bekommt Deutschland aus **etwa 100 Ländern** jährliche Meldungen über die Finanzkonten deutscher Steuerpflichtiger. Bei den Anbietern von Online-Diensten haben sich die Behörden den Datenzugang teilweise erstritten (**AirBnB, 2020**) oder per Gesetz verschafft (**umsatzsteuerliche Haftung von Marktplätzen, 2019/2020**). Seit **2020** müssen schließlich grenzüberschreitende Steuergestaltungsmodelle von den Steuerpflichtigen und deren Beratern gemeldet werden.

Einige Länder – wie z.B. die USA oder Großbritannien – schätzen in sogenannten Steuerlückenschätzungen regelmäßig ab, wie viel Geld jedes Jahr durch Steuerhinterziehung fehlt. Dafür nutzen sie eine Mischung aus statistischen Analysen und Zufallsstichproben bei einzelnen Steuerpflichtigen. Weil diese Methoden komplexe Steuerhinterziehung regelmäßig schlechter

erkennen als „einfache“ Steuerhinterziehung, sind die Ergebnisse jedoch mit Vorsicht zu behandeln. Für Deutschland gibt es **keine offizielle Schätzungen** darüber, wie hoch die Steuerhinterziehung bei den einzelnen Steuerarten (vor allem Einkommens- und Umsatzsteuer) und bei den unterschiedlichen Hinterziehungsmustern (einfach vs. komplex, Cum-Ex oder Umsatzsteuerkarussell) ist und wie sie sich über die Zeit entwickelt hat. Thomas Eigenthaler von der deutschen Steuergewerkschaft im Beamtenbund schätzt den Schaden durch Steuerhinterziehung auf etwa **50 Milliarden Euro** pro Jahr, etwa je die Hälfte aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Vertreter der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, die ebenfalls Beschäftigte der Steuerverwaltung organisiert, nennen ähnliche Beträge. Der **DGB** schätzt, dass durch eine konsequente Stärkung des Kampfs gegen Steuerhinterziehung Mehreinnahmen von bis zu 17 Milliarden Euro jährlich möglich wären.

## **Anonyme Auslandskonten und der automatische Informationsaustausch**

Verschiedene Studien schätzen anhand von internationalen Finanzstatistiken, Steuerdaten und Daten aus geleakten Konteninformationen das globale anonyme und illegale Offshore-Vermögen und teilen es anhand unterschiedlicher Schätzmethode auf die eigentlichen Quellenländer auf. Die **globalen Schätzungen** schwanken zwischen 6,5 und 10,7 Billionen US-Dollar. Der deutsche Anteil am illegalen Offshore-Vermögen beträgt schätzungsweise 349 bis 552 Milliarden US-Dollar und verursacht einen Steuerschaden von 3,6 bis 10,7 Milliarden US-Dollar.<sup>14</sup> Die **aktuellste Schätzung** bezieht sich auf 2018. Damit deckt sie die Veränderungen durch den automatischen Informationsaustauschs **Experten zufolge** zumindest teilweise ab und zeigt, dass der Austausch die Steuerhinterziehung über anonyme Auslandskonten nicht beendet hat. Geleakte Daten aus einer Steueroasen-Bank zeigen außerdem, dass trotz der Reformanstrengungen der letzten Jahre weiterhin etwa Dreiviertel der

Einlagen nicht ordentlich gemeldet wurden (**Collin, 2021**).

In der Sonderkommission OLET werten die hessischen Finanzbehörden gemeinsam mit dem BKA verschiedene Datenleaks aus. Allein dank der Daten aus den Panama Papers kam es zu **150 Steuerstrafverfahren** und 72 Millionen Euro Mehreinnahmen. **2021** kaufte das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) weitere Daten aus einem Leak mit Bezug zu Dubai. Anders als zum Beispiel die Niederlande oder Finnland nutzen die deutschen Behörden laut einer **2019** erschienen Studie jedoch kaum die Möglichkeit aus den über Leaks und Selbstanzeigen gewonnen Erkenntnissen und abgeleiteten Mustern sogenannte Gruppenanfragen zu generieren und damit weitere Steuerhinterzieher aufzudecken.

<sup>13</sup> So führte beispielsweise der Datenabgleich zwischen Bafög-Anträgen und Finanzämtern bis 2006 zu Rückforderungen von mehr als **380 Millionen Euro und tausenden Strafverfahren**. Laut Antwort auf eine **Kleine Anfrage der FDP** gab es 2018 insgesamt 796.600 Abfragen über das BZSt, darunter 555.712 Abfragen von Gerichtsvollziehern, 108.315 von Finanzämtern und 25.230 von den Sozialbehörden. Über die BaFin gab es weitere Abfragen (z.B. von Staatsanwaltschaft, Polizei). Für 2012 und 2013 entsprach die **Zahl der Abfragen** über die BaFin in etwa denen über das BZSt (69.748/70.706). Aktuellere Zahlen sind nicht verfügbar.

<sup>14</sup> Eine Übersicht über die historische Entwicklung und unterschiedliche Schätzungen für Deutschland finden sich **hier**. In der **Übersicht des European Tax Observatory** fehlt die aktuellste Schätzung des **Tax Justice Network**, die das anonyme Vermögen auf 10,7 Billionen US-Dollar schätzt und für Deutschland einen Steuerschaden von 10,67 Milliarden US-Dollar ermittelt.

## Cum-Ex + Cum-Fake

Bei den Cum-Ex-Geschäften wurde nicht nur die eigentlich fällige Kapitalertragsteuer vermieden, sondern sogar nie gezahlte Steuern „zurückerstattet“. Seit 2012 sind Cum-Ex-Geschäfte in ihrer verbreitetsten Form nicht mehr möglich. Bis dahin sind nach Schätzungen des Sondervotums der Grünen im Untersuchungsausschuss des Bundestages auf Basis der Berechnungen des Wissenschaftlers Christoph Spengel mindestens 10 Milliarden Euro gestohlen worden. Bis April 2021 waren davon einer Umfrage in den Bundesländern zufolge 1,4 Milliarden Euro zurückgezahlt. Zwei Gutachten und die Razzien bei Varengold und Hauck & Aufhäuser zeigen, dass Cum-Ex-artige Modelle anscheinend auch nach 2012 praktiziert wurden und bis heute möglich sind. Im scheinbaren Widerspruch dazu waren der Bundesregierung laut Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP im Dezember 2020 keine nach 2012 praktizierten Modelle bekannt.

## Umsatzsteuerbetrug

Umsatzsteuerbetrug nimmt verschiedene Formen an. Basierend auf einem Vergleich der volkswirtschaftlichen Umsätze mit den gezahlten Steuern schätzt eine Studie die Steuerlücke bei der Umsatzsteuer für Deutschland im Jahr 2018 auf über 22 Milliarden Euro. Wie hoch davon der Anteil an Hinterziehung und von einzelnen Hinterziehungsmodellen ist, schätzt die Studie jedoch nicht. Das Bundesfinanzministerium erhält vom BZSt jährlich einen Bericht über den Umfang von Steuerhinterziehung im Bereich Umsatzsteuer, der u.a. auf aufgedeckten Fällen beruht. Der Bericht ist jedoch nicht öffentlich zugänglich und stellt laut Bundesrechnungshof keine ausreichende empirische Grundlage für die Abschätzung der wesentlichen Hinterziehungsmodelle. Ein besonders schädliches Hinterziehungsmodell sind die Umsatzsteuerkarusselle, weil sie – ähnlich wie Cum-Ex – organisierten Banden erlauben Erstattungen niemals gezahlter Steuern geltend zu machen. Verschiedene Schätzungen beziffern den EU-weiten Schaden auf bis zu 94 Milliarden Euro.

Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits 2007 die Quote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen von 2 % als zu niedrig. Bis 2019 ist sie auf 1,3 % weiter

Mit dem Abzugsteuerentlastungsmodernisierungsgesetz wurden 2021 neue Berichtspflichten beschlossen, mit denen Kapitalertragsteuerbetrug leichter zu identifizieren ist. Eine zentrale Datenbank, die eine Steuerbescheinigung und somit einen Antrag auf Steuererstattung eindeutig einer Steuerzahlung zuordenbar macht und Cum-Ex damit effektiv unterbindet, fehlt weiterhin. Die 2020 etablierte Sondereinheit gegen Steuerbetrug am Kapitalmarkt und das seit März 2020 bestehende Informations- und Analysezentrum (IAZ) des BZSt sollen die Datenlage verbessern und neuen Hinterziehungsmodellen schneller begegnen. Nach langem Druck hat Nordrhein-Westfalen, wo die Staatsanwaltschaft Köln gegen etwa 1.000 Beschuldigte ermittelt, 2021 das mit Cum-Ex befasste Personal um 148 % erhöht.

abgesunken. Die Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfer ist seit 2009 um etwa 18 %, die Zahl der Prüfungen um 32 % und das Mehrergebnis der Prüfungen um 28 % gefallen.<sup>15</sup> Bei der zentralen Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Steuerfahndungsprüfungen (KUSS) beim BZSt wuchs das Personal zuletzt leicht von 29,5 Planstellen in 2018 auf 33 Planstellen in 2021. Außerdem bemüht sich die Bundesregierung laut einer Anfrage der Linken um einheitliche Vorgaben zu den Prüfquoten für die Länder. Schließlich gab es in der letzten Legislaturperiode eine Reihe von rechtlichen Maßnahmen gegen Umsatzsteuerbetrug wie z.B. die Registrierpflicht für Händler auf Onlineplattformen mit mehr als 56.000 registrierten Händlern, die Verschärfung der Bonpflicht und die Einführung von Registerkassen, die Streichung der betrugsanfälligen Mehrwertsteuerbefreiung für Kleinsendungen oder die Ausweitung des Reverse-Charge Verfahrens auf weitere Sektoren. Trotzdem kritisierte der Bundesrechnungshof in seinem Sonderbericht vom November 2020 die Mehrwertsteuerbekämpfung erneut und kritisierte auch, dass die Bundesregierung keine empirische Einschätzung über die Entwicklung ermöglichen kann.

<sup>15</sup> Eigene Berechnungen auf Basis der jährlichen Mitteilung zu den Ergebnissen der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch das BMF.

## 2.2 Die Steuerbehörden: personell gestärkt und strategisch gegen schwere Steuerhinterziehung

Ein Steuersystem ist in der Praxis nur so gut wie die Steuerverwaltung, die für eine gleichmäßige, effektive Erhebung bei allen Steuerpflichtigen sorgen muss. Die Verwaltung besteht aus vielen ineinandergreifenden Teilen, von lokalen Finanzämtern über regional gebündelte Steuerfahndung und Betriebsprüfung und den Verwaltungsbehörden der Länder bis hin zu den Bundesbehörden wie dem Bundeszentralamt für Steuern.

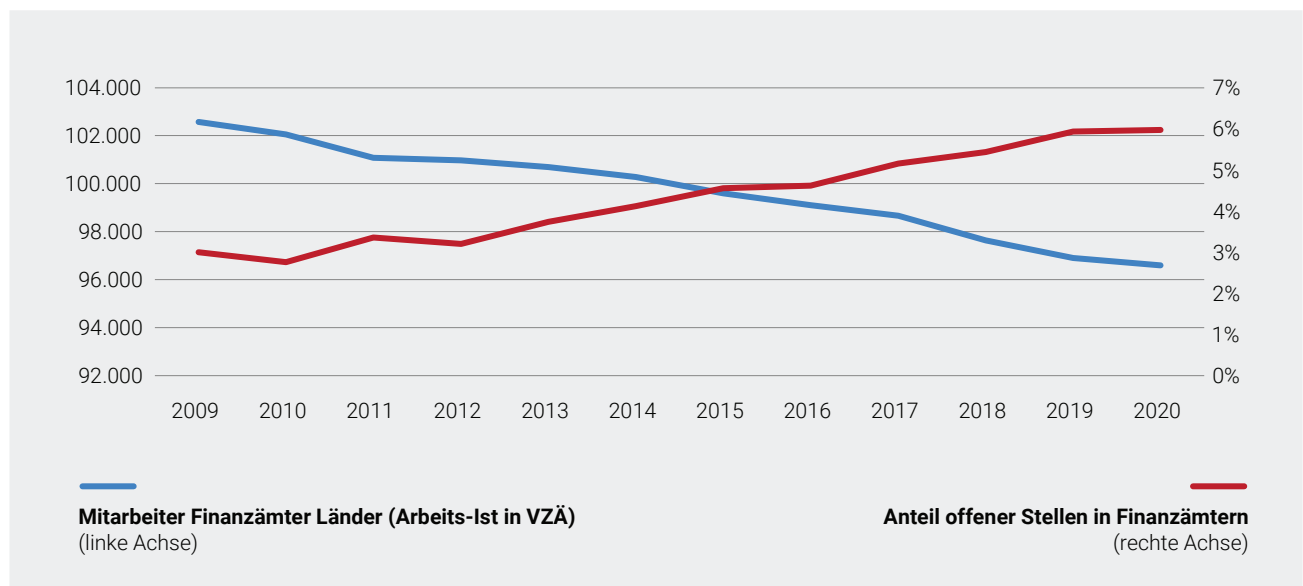
Jede Ebene muss mit genügend qualifiziertem Personal, ausreichenden Befugnissen bzw. Daten und angemessener IT ausgestattet sein, um Steuerbetrug und Steuervermeidung effektiv zu bekämpfen. Außerdem müssen die Behörden über die Ebenen hinweg gut miteinander vernetzt sein und die richtigen Prioritäten setzen.

### Weniger Personal, mehr unbesetzte Stellen

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe passt anhand der Entwicklungen im Steuersystem zweimal jährlich die Grundlagen der Personalbedarfsrechnung an. Alle drei Jahre können die Gewerkschaften dazu einen Input geben. Basierend auf den so errechneten Bedarfen, legen die Länder ihre Etats fest. Dabei kalkulieren sie aber mit einem sogenannten Entbehrungsfaktor, der im Durchschnitt **etwa zehn Prozent** beträgt aber von Bundesland zu Bundesland schwankt. Von den in den Haushalten angebrachten Planstellen, wird schließlich oft ein Teil nicht besetzt, u.a. weil geeigneter

Nachwuchs fehlt oder nicht schnell genug ausgebildet werden kann. Die Anzahl der Finanzbeamten – gemessen als Vollzeitäquivalente im Arbeits-Ist – schrumpft stetig; jährlich haben die Ämter in den letzten zehn Jahren etwa 450 Mitarbeiter verloren. 2015 wurde erstmals die Grenze von 100.000 Mitarbeitern unterschritten; 2020 waren noch 96.602 Mitarbeiter beschäftigt. Hierfür ist einerseits ein Rückgang der Planstellen verantwortlich; jedoch steigt auch der Anteil unbesetzter Stellen mit nahezu gleicher Konstanz.

Abbildung 12: Mitarbeitende in den Finanzämtern der Länder und offene Stellen



Quelle: Eigene Darstellung (weitere Details im [Online-Annex](#))

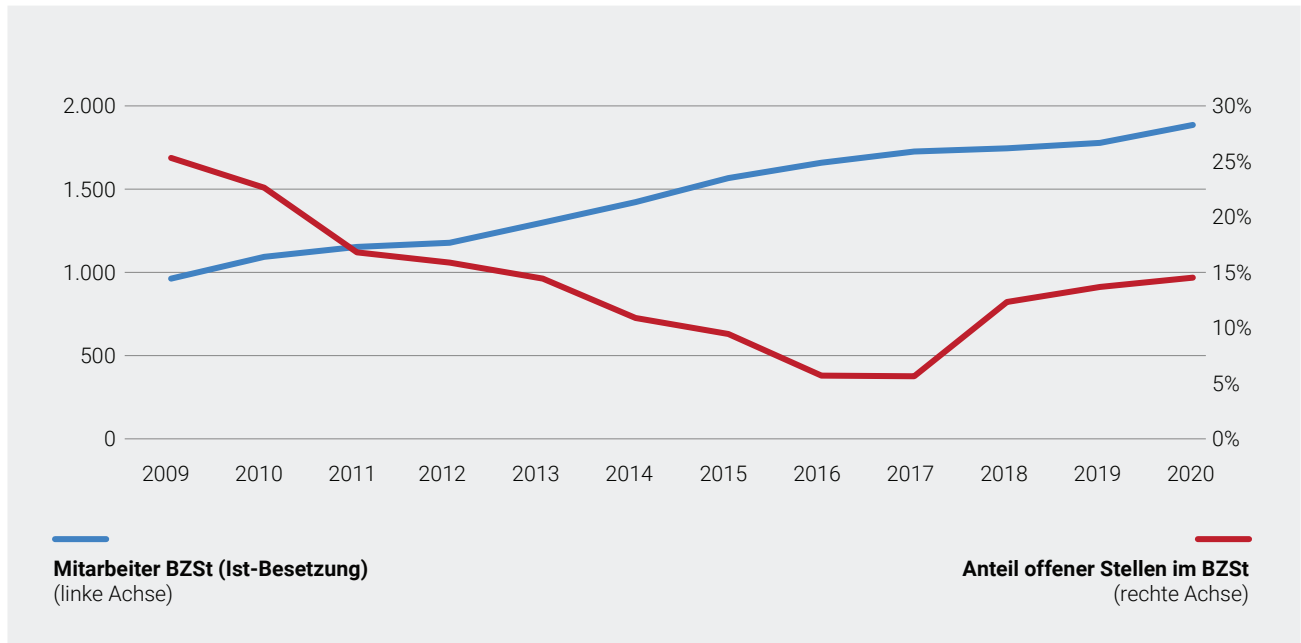
Im Gegensatz zu den Länderfinanzbehörden ist das Personal im BZSt u.a. dank einer gestiegenen Zahl

an Bundesbetriebsprüfern und neuer Aufgaben wie der Task Force Kapitalertragsteuern zahlenmäßig

gewachsen. Gleichzeitig ist der Anteil der offenen Stellen beim BZSt noch einmal deutlich höher als in den Ländern. Insgesamt konnten die Zuwächse beim BZSt

den Rückgang des Personals in den Ländern nicht ausgleichen.

**Abbildung 13:** Mitarbeitende im Bundeszentralamt für Steuern und offene Stellen



Quelle: Eigene Darstellung (weitere Details im [Online-Annex](#))

Zur Aufdeckung von Steuerhinterziehung sind einige Stellen besonders wichtig. Gerade die Betriebsprüfer, welche die steuerlichen Angaben von Firmen und individuelle Steuerzahler je nach Risikobewertung genauer überprüfen, sind zentral. Pro Betriebsprüfer wurde laut der letzten *Ergebnissen der Betriebsprüfung* für 2019 ein Mehrergebnis von über 1,1 Millionen Euro generiert. Deren Zahl nimmt sowohl in Ländern als auch dem Bund seit 2016 stetig ab. Besonders in den Ländern ist ein massiver Rückgang zu beobachten. Leider gibt es keine standardmäßig berichteten Daten aus den einzelnen Bundesländern. So wissen wir zwar aus älteren Abfragen, dass zwischen den Ländern große

Unterschiede bei der Anzahl von Betriebsprüfern je Steuerpflichtigem bestehen. Diese Zahlen können jedoch nicht ohne großen Aufwand jährlich reproduziert werden.

Eine positive Nachricht gibt es hingegen in Bezug auf die Steuerfahndung. Bundesweit steigt die Zahl der eingesetzten Fahnder seit Jahren leicht und hat 2019 einen Höchststand von 2.501 erreicht (2010: 2.411). Auch die Summe der festgestellten Mehrsteuern ist signifikant gestiegen, von 1,6 Milliarden Euro 2009 auf 2,8 Milliarden Euro 2019.

## Organisatorische Hindernisse

Zumindest in der Theorie kann fehlendes Personal bis zu einem gewissen Grad durch Effizienzsteigerung und Priorisierung kompensiert werden: Elektronische Steuererklärungen vereinfachen die Arbeit, die mit künstlicher Intelligenz verstärkte Risikoanalyse ermöglicht

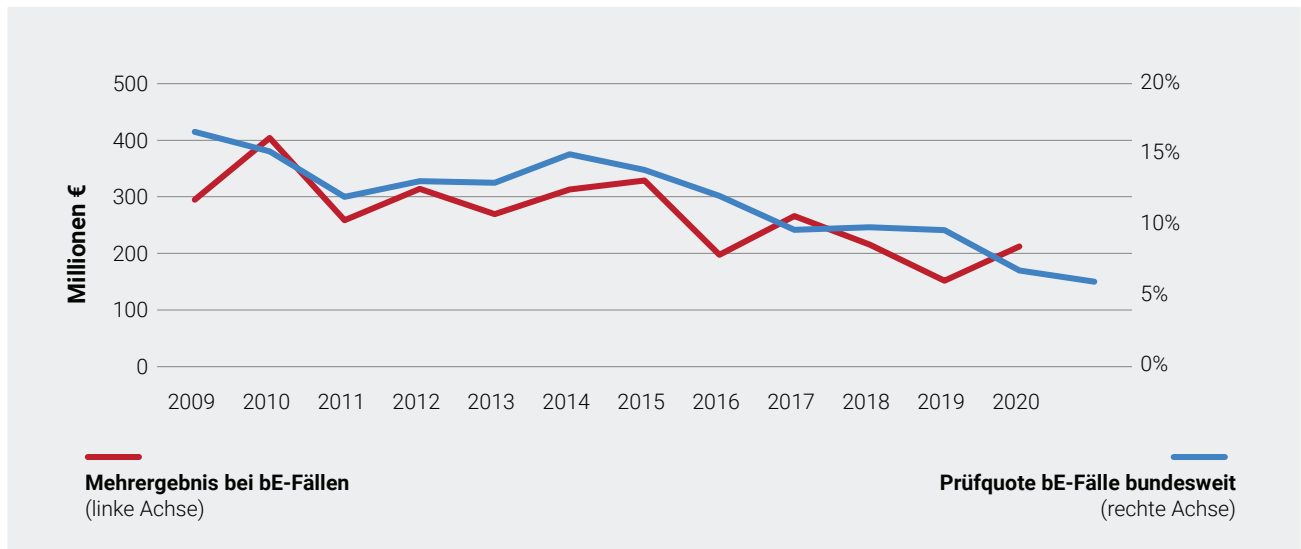
gezielte Prüfungen und der verbesserte Datenaustausch erhöht die Steuerehrlichkeit. Die Realität sieht scheinbar anders aus. Aussagekräftige Daten, um Effizienz und Effektivität zu messen und zu vergleichen, gibt es bisher nicht. Experten schätzen, dass derzeit

etwa 10 % der Steuererklärungen weitgehend automatisch bearbeitet werden, halten aber 30 bis 40 % für nötig, um für eine echte Entlastung und eine bessere Fokussierung der Arbeit der Behörden zu sorgen.

Zwar nimmt der Anteil an elektronisch eingereichten Steuererklärungen kontinuierlich zu, aber nicht immer funktionieren die Schnittstellen zwischen der IT des Finanzamts und der IT der Betriebe und teilweise wird doch wieder abgetippt. Auch die risikobasierte Prüfung funktioniert eher schlecht als recht. Finanzbeamte und Steuerberater beklagen, dass oft blind den Empfehlungen des Risikomanagementsystems gefolgt wird und Prüfungen veranlasst werden, obwohl die Abweichungen von der Norm durch eine kurze Rückfrage problemlos geklärt werden könnten. Außerdem sorgte Lobbydruck dafür, dass in der E-Bilanz nur stark

aggregierte Daten übermittelt werden, die eine automatische Analyse unmöglich machen. Ein Teil der neuen Daten aus Selbstanzeigen, Leaks und aus dem automatischen Informationsaustausch bleibt wegen verspäteter IT-Systeme und fehlendem Personal liegen. Und auch andere IT-Programme und Module, die für eine bessere bundesweite Koordination sorgen sollen, kommen oft viele Jahre zu spät oder sind nur beschränkt funktionsfähig (wie z.B. der Datencrawler für die Suche nach Steuerhinterziehung im Internet). Bei der Umsatzsteuer oder bei Personen mit besonders hohen Einkünften (bE-Fälle) kritisiert der Bundesrechnungshof schließlich seit Jahren die dramatisch sinkenden Prüfquoten, und es besteht seit Jahren der Verdacht, dass einzelne Bundesländer oder Finanzämter versuchen, durch weniger gründliche Steuerprüfungen einen Standortvorteil zu erlangen oder Geld zu sparen.

**Abbildung 14:** Prüfquoten und Mehreinnahmen (bE-Fälle)



Quelle: Eigene Darstellung (weitere Details im [Online-Annex](#))

Der Bund versucht mit Zielvereinbarungen und der Stärkung des BZSt dagegen zu halten. Auf der anderen Seite beschwerten sich Finanzbeamte über zu rigide Vorgaben und über die starke Orientierung auf Bearbeitungsgeschwindigkeit, Prüfquoten, Fallzahlen und Mehrergebnis. Dadurch bleibt kaum Raum für komplexe Fälle. Um eine schnelle Bearbeitung von Steuererklärungen in den Veranlagungsstellen zu gewährleisten, werden im Zweifel Abstriche bei den Außenprüfungen und der Steuerfahndung gemacht. Sinnbildlich gesprochen ist deswegen die Hundesteuer-Veranlagung trotz Personalmangel deutlich besser

ausgestattet als die Fahndung nach un versteuertem ausländischen Vermögen. Die in den Zielvereinbarungen vorgegebenen Prüfquoten lassen sich auch durch weniger Gründlichkeit erreichen („Deckel auf, Deckel zu“), obwohl internationale Studien nahelegen, dass nach einer gründlichen Prüfung die Steuerehrlichkeit auf Dauer steigt und damit möglicherweise eine erneute Prüfung unnötig wird. Und schließlich ist auch das Mehrergebnis, nach dem sich der Erfolg des Finanzbeamten wesentlich bemisst, nur beschränkt aussagekräftig, weil zum Beispiel zum Teil Steuervorauszahlungen, die dann in Folgejahren entfallen,



gezählt werden. Außerdem lassen sich Mehreinnahmen oft leichter über strenge Zuschätzungen bei kleinen Betrieben erreichen als in langjährigen Gerichtsverfahren mit großen Konzernen.

Wie die Steuerbehörden im Kampf gegen Steuerhinterziehung und vor allem gegen komplexe Hinterziehungsmodelle gestärkt werden können, untersuchen wir in einem aktuellen Projekt.

# 3. International: Deutschland als Entwicklungshelfer oder Geldwäscheparadies

Steuergerechtigkeit hat eine wichtige europäische und internationale Komponente. In der letzten Legislaturperiode waren gleich mehrere EU-Richtlinien gegen Unternehmenssteuervermeidung und Geldwäsche umzusetzen. Auf der anderen Seite beschränken europäische Grundfreiheiten und Gerichtsurteile des europäischen Gerichtshofs den Spielraum für Quellensteuern gegen Gewinnverschiebung oder Wegzugsbesteuerung gegen Steuerflucht. Vor allem bei der Unternehmensbesteuerung und der Geldwäsche, aber auch beim grenzüberschreitenden Informationsaustausch spielen internationale Organisationen wie die OECD, die Financial Action Task Force (FATF) eine wichtige Rolle als Standardsetzer. Beamte aus dem Bundesfinanzministerium leiten aktuell die OECD-Verhandlungen zur Unternehmenssteuerreform im Inclusive Framework und stellen den Präsidenten der FATF, die 2021 die Geldwäschebekämpfung in Deutschland evaluieren soll. Die Vereinten Nationen spielen demgegenüber

bisher eine geringe Rolle. Deswegen hat das von der VN eingesetzte *FACTI-Panel* 2020 Vorschläge für einen erfolgreicherer Kampf gegen illegitime Finanzflüsse und dafür nötige strukturelle Reformen vorgelegt. Zentrum der strukturellen Reformen ist die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrates der VN. Das Steuerkomitee der VN hat parallel zur OECD einen Vorschlag für eine gerechtere Verteilung der Besteuerungsrechte in den Doppelbesteuerungsabkommen verabschiedet, allerdings richten sich die meisten Staaten und auch Deutschland bisher nach dem Modell der OECD und nicht nach dem der VN.

Im *State of Tax Justice 2020 Bericht* errechnete das Tax Justice Network, dass weltweit jährlich Einnahmen von 427 Milliarden US-Dollar durch Steuervermeidung von globalen Konzernen (245 Milliarden US-Dollar) und Steuerhinterziehung von Privatpersonen (185 Milliarden US-Dollar) verloren gehen.

## 3.1 Deutschlands Rolle bei der Reform der Unternehmenssteuer

Seit etwa 100 Jahren geben große Konzerne für jeden Standort und jede Tochtergesellschaft eine eigene Steuererklärung ab. Welchen Teil ihrer Gewinne sie dort angeben, entscheiden sie selbst. Wenn die Entscheidung zwei verschiedene Länder betrifft, regeln bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen – meistens nach OECD-Standard – dass die Steuerbehörden bei der Prüfung möglichst einheitlich vorgehen und nicht doppelt Anspruch auf den gleichen Gewinn erheben. Diese Abkommen und Standards berufen sich weitestgehend auf das Prinzip der Verrechnungspreise, nach dem der Austausch zwischen einzelnen Töchtern und Standorten so bewertet werden soll, als wären es unabhängige Firmen. Weil es für viele Dinge der globalisierten Marktwirtschaft – von Patenten und Softwarelizenzen, über Markennamen bis hin zu Krediten

– großen Interpretationsspielraum bei den „Marktpreisen“ gibt, erlaubt es dieses System multinationalen Konzernen, ihre Gewinne dorthin zu verschieben, wo die Steuern möglichst gering sind. Besonders gilt das für Konzerne, deren hohe Gewinne auf der Nutzung von „intellektuellen Eigentumsrechten“ wie Patenten, Urheber- oder Markenrechten beruhen, deren juristischer und steuerlicher Standort in andere Länder verschoben werden kann, ohne dass dafür in relevantem Umfang Anlagen und Beschäftigte umsiedeln müssen.

Dieses System schafft einen Anreiz für kleine Steuer-oasen, mit minimalen Steuern ihren Haushalt aufzubessern und Arbeitsplätze zu schaffen. Ihr Nutzen daraus ist nur ein Bruchteil des Schadens, den sie in den Quellenstaaten anrichten und der indirekte Schaden

durch den ruinösen Wettbewerb, den sie auslösen, ist noch um ein Vielfaches höher. Lange Gerichtsverfahren (z. B. *EU vs. Apple/Irland*; *US vs. Amazon/Luxemburg*) und tausende Seiten Anti-Missbrauchsregeln konnten das bisher nicht ändern. Nach verschiedenen Schätzungen gehen weltweit jedes Jahr etwa 200 Milliarden Euro durch Gewinnverschiebung multinationaler Konzerne verloren. Einschließlich des Steuerwettbewerbs beträgt der Gesamtschaden schätzungsweise sogar 600 Milliarden Euro. Der für Deutschland geschätzte direkte Schaden schwankt zwischen 5,7 und 20 Milliarden Euro für 2017. Ein Großteil davon geht auf große US-Konzerne zurück. Nach dem Tax Cuts and Jobs Act (2017) haben viele von ihnen die in Europa erwirtschafteten Gewinne von den Steueroasen in die USA verlagert. Dadurch sind ihre effektiven Steuerquoten leicht gestiegen, liegen aber immer noch deutlich unter den nominalen Steuersätzen in den USA und in Deutschland und damit unter dem Steuersatz, den viele kleine nationale Unternehmen zahlen. Unter dem Druck der Steueroasen und des globalen Unterbietungswettbewerbs, ist der durchschnittliche tarifliche Unternehmenssteuersatz in Deutschland seit 1999 im Schnitt von 56,1 % auf 29,94 % gefallen. Der effektive Steuersatz großer deutscher Konzerne liegt in der Regel einige Prozentpunkte darunter.

Nicht zuletzt wegen jahrelangen breiten Drucks gab es in den letzten Jahren kleine Fortschritte im Kampf gegen Gewinnverschiebung. Bereits 2015 hatte die OECD eine Liste mit Empfehlungen und Mindestanforderungen im Kampf gegen Gewinnverschiebung vorgelegt (BEPS 1.0). Diese wurden 2016 und 2017 in zwei EU-Richtlinien aufgegriffen (ATAD 1 und ATAD 2) und im Mai 2021 mit mehr als einem Jahr Verspätung und nach langen Diskussionen auch in Deutschland umgesetzt. Das Bundesfinanzministerium erwartet daraus Mehreinnahmen von lediglich 235 Millionen Euro. Aktuell diskutiert die OECD über ein zweites Reformpaket (BEPS 2.0) mit zwei Elementen. Zum einen umfasst der Vorschlag eine globale Mindeststeuer von effektiv 15 %. Diese Mindeststeuer berechnet sich aus den tatsächlich angefallenen Steuern im Verhältnis zum Gewinn für jedes Land, in dem der betroffene Konzern

vertreten ist. Nach derzeitigem Vorschlag sollen die zusätzlichen Steuern vor allem in den Herkunftsländern der Konzerne – also im Fall der US-Digitalkonzerne in den USA – fällig werden. In welchem Umfang die Steueroasen ihre effektive Besteuerung auf das neue Minimum erhöhen und dadurch weniger Gewinne vom Ort der eigentlichen wirtschaftlichen Aktivität in die Steueroasen verschoben werden, ist nicht vorhersehbar und hängt nicht zuletzt eng mit dem Steuersatz zusammen. Bei einem Steuersatz von 15 % lohnt sich die Gewinnverschiebung in den meisten Fällen weiterhin und der Druck, Steuern in Richtung des neuen globalen Minimums weiter zu senken, bleibt bestehen. Die erwarteten Zusatzeinnahmen liegen nach Schätzungen des European Tax Observatory global immerhin bei 120 Milliarden Euro, sind aber deutlich niedriger als bei einer Mindeststeuer von 21 % (274 Milliarden Euro) oder 30 % (729 Milliarden Euro)<sup>16</sup>. Für Deutschland ergeben sich nur minimale direkte Zusatzeinnahmen. Eine alternative Verteilung der niedrig besteuerten Gewinne anhand der wirtschaftlichen Aktivitäten (z.B. bemessen anhand von Umsätzen, Mitarbeitern und Fabriken) oder eine Stärkung der Besteuerungsrechte an der Quelle könnte für mehr Gerechtigkeit sorgen, wird aber von der OECD nicht erwogen und auch von Deutschland anscheinend abgelehnt. Abgesehen vom Steuersatz ist bisher außerdem ungeklärt, welche Regeln und Ausnahmen für die Berechnung des effektiven Steuersatzes gelten sollen und ob es eine EU-Richtlinie geben wird, die alle EU-Länder zur Teilnahme und zur einheitlichen Umsetzung verpflichtet.<sup>17</sup>

Zum zweiten umfasst der Vorschlag der OECD eine Regel zur Neuverteilung der Besteuerungsrechte. Ziel war es ursprünglich dafür zu sorgen, dass auch (Digital-)Konzerne, die für ihre Aktivität nicht auf lokale Präsenz angewiesen sind, in allen Ländern in denen sie Gewinne erwirtschaften entsprechend Steuern zahlen. Dazu schlägt die OECD vor, einen Teil der Konzerngewinne anhand einer Formel neu zu verteilen. Allerdings sollen von dieser Neuverteilung nach aktuellem Stand nur die 100 profitabelsten Konzerne betroffen sein und von deren Gewinnen nur ein kleiner Teil nach den neuen Regeln neuverteilt werden.

16 Die Auswirkungen eines veränderten Steuersatzes kann man in einem Online-Simulator sowohl für einzelne Länder als auch für einzelne Konzerne nachvollziehen.

17 Während Ungarn möglichst weitreichende Ausnahmen für niedrig besteuerte aber tatsächlich physisch verankerte Aktivitäten fordert (sogenannter Substance Carve-Out), fordern die baltischen Staaten eine möglichst lange Verschonung für die dort mit 0 % versteuerten, nicht ausgeschütteten Gewinne. Ob einzelne EU-Staaten unilateral oder in verstärkter Zusammenarbeit höhere Mindeststeuern erheben können, so wie das z.B. die USA erwägen, ist rechtlich denkbar, aber möglicherweise angreifbar.

Außerdem sollen Rohstoffunternehmen, Banken und Schifffahrt ausgenommen bleiben. Gleichzeitig sieht der Vorschlag vor, dass die beteiligten Staaten im Austausch auf die Erhebung von Digitalsteuern verzichten. Für Staaten wie Großbritannien oder Indien, die bereits Digitalsteuern eingeführt haben, führt das – wie eine Berechnung von *Tax Watch UK* zeigt – unter den derzeitigen Umständen dazu, dass die großen Digitalkonzerne dort weniger Steuern bezahlen als bisher. Weil es in Deutschland bisher keine Digitalsteuer gibt, entstehen Zusatzeinnahmen von schätzungsweise 500 Millionen Euro. Ein Vorschlag der *G24 vom Mai 2021* fordert, eine Ausweitung der betroffenen Unternehmen in Zukunft zumindest schon verbindlich festzuschreiben und zumindest für die Konzerne, die wegen ihrer Quasi-Monopolstellung überhöhte Renditen erwirtschaften, einen höheren Teil der Gewinne umzuverteilen. Die OECD will lediglich eine Evaluation nach 7 Jahren vereinbaren.

Einen Vorschlag von Europäischer Kommission und Europaparlament, mittels öffentlicher länderbezogener Berichterstattung für mehr Transparenz bezüglich der Gewinnverschiebung multinationaler Konzerne zu sorgen, hat Deutschland zuletzt auch während seiner eigenen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 dadurch blockiert, dass der Beschluss gar nicht zur Diskussion vorgelegt wurde. Die nachfolgende portugiesische Ratspräsidentschaft setzte den Vorschlag aber 2021 gegen die Enthaltung Deutschlands durch. Bereits 2011 hat die Europäische Kommission außerdem eine weitreichende Reform des Systems der Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen. Anstatt die Gewinne über Verrechnungspreise zu verteilen, soll demnach ein einheitlicher Gewinn auf Konzernebene berechnet und dann anhand einer Formel aus Mitarbeitern, Kunden und Anlagen auf die beteiligten Länder verteilt werden. Dieser Vorschlag (*CCCTB*) wurde 2016 erfolglos neu aufgelegt und soll jetzt 2023 unter neuem Namen (*BEFIT*) wieder aufgelegt werden.

## 3.2 Deutschland als Schattenfinanzplatz und Geldwäscheparadies

Seit 2009 veröffentlicht das Tax Justice Network alle zwei Jahre den Schattenfinanzindex (nächster Termin: Frühling 2022). Der Index bewertet sowohl den Grad der Anonymität als auch den Umfang internationaler Geldflüsse. Deutschland ist ein attraktives Zielland für ausländische Investitionen, kontrolliert aber – wie alle Länder weltweit – illegale und illegitime Geldflüsse nicht effektiv genug. In der Liste der problematischsten Schattenfinanzplätze für 2020 landet Deutschland deswegen auf Platz 14. Anlässlich der Ende 2021 bevorstehenden Evaluation der Geldwäschebekämpfung

in Deutschland durch die FATF zeigt das Netzwerk Steuergerechtigkeit in einer *aktuellen Studie* die wesentlichen Problembereiche. Fehlender politischer Wille sorgt bisher dafür, dass auf EU-Ebene beschlossene Reformen wie das Transparenzregister nur zögerlich umgesetzt werden, dass ausreichende Kapazitäten für die effektive Bekämpfung vor allem von komplexer Geldwäsche fehlen und bisher kaum in Deutschland investiertes, illegitimes Vermögen aus Entwicklungsländern aufgespürt und zurückgeführt wird.

## 4. Fortschritte und Wahlversprechen – eine Bewertungsmatrix

In einem Punkt besteht in Bezug auf Steuergerechtigkeit über alle größeren Parteien hinweg Konsens – große multinationale Unternehmen, besonders die Tech-Konzerne müssen einen fairen Beitrag zum Gemeinwesen leisten – also mehr Steuern zahlen. Außer der AfD

legen auch alle Parteien Vorschläge für die Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen und mehr oder weniger konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und der Stärkung des Zolls vor.

**Abbildung 15:** Reformvorschläge der Parteien für die Einkommensteuer. Veränderung des verfügbaren Einkommens für ein Ehepaar mit 2 Kindern

Brutto-einkommen in €	Linke	Grüne	SPD	Union	FDP	AfD
20.000	6.490	3.420	3.200	890	2.910	0
40.000	5.090	3.287	4.030	940	870	20
60.000	5.520	1.932	1.020	1.090	1.990	1.690
120.000	-1.780	747	1.090	2.290	6.560	14.130
300.000	-73.250	-12.985	-12.840	10.500	18.160	42.620

Quelle: ZEW (2021)

Bei den meisten anderen für die Steuergerechtigkeit wesentlichen Fragen, besonders aber bei der Besteuerung von hohen Einkommen, Vermögen und Erbschaften, ergeben sich zwei klare Lager:

- Zum einen SPD, Grüne und Linke, die zur Kompensation von Steuerentlastungen bei kleinen und mittleren Einkommen und für Investitionen zu Klimaschutz und Krisenbewältigung Steuererhöhungen für Reiche und Vermögende vorschlagen.
- Zum anderen Union, FDP und AfD, bei denen die Entlastungsversprechen für kleine und mittlere Einkommen kombiniert werden mit Steuersenkungen für Unternehmen und hohe Einkommen (sowie Kapitalerträge) und gleichzeitig auf Steuern auf Vermögen verzichtet werden soll (und Schuldenaufnahme ausgeschlossen wird). Sie hoffen auf Mehreinnahmen

durch Wirtschaftswachstum, das aber unter keinen Umständen ausreichen dürfte, um die Versprechungen zu erfüllen. Es verblieben hohe Mindereinnahmen, die zu verstärktem Druck in Richtung Ausgabenkürzungen führen würden.

Weitgehende Einigkeit herrscht bei der Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises und der Senkung bzw. Abschaffung der EEG-Umlage. Bei den Details gibt es dann wieder wesentliche Unterschiede zwischen den Parteien. SPD und Grüne erwägen zusätzlich zur Verbilligung des Strompreises über die EEG-Umlage eine Pro-Kopf-Rückerstattung und wollen zusätzliche „klimaschädliche Subventionen“ abbauen, während Union und FDP beim Luftverkehr oder bei E-Autos „klimafreundliche Steuern und Subventionen“ abschaffen wollen. Der Plan der Linken gegen Klimawandel und für

Energiewende kommt ohne einen CO<sub>2</sub>-Preis aus, sie schlagen einen Ersatz der steuerlichen Entfernungspauschale durch ein für alle gleich hohes Mobilitätsgeld je km vor. Die AfD lehnt den CO<sub>2</sub>-Preis kategorisch ab, weil das Klima „per se nicht schutzfähig“ ist und schlägt anstatt dessen vor, dass die Menschen sich „an die veränderten Bedingungen anpassen, so wie es Pflanzen und Tiere auch tun“.

**Zum Vergleich:**

Der Vorschlag des DGB sieht vor, die Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen durch einen höheren Spitzen- und Reichensteuersatz auszugleichen (insgesamt - 12 Mrd. €). Durch die Einführung einer Vermögensteuer (+ 28 Mrd. €), eine Finanztransaktionsteuer (+ 17 Mrd. €), Zusatzeinnahmen bei der Unternehmensteuer (+ 10 Mrd. €), besseren Steuervollzug (+ 8 Mrd. €) und die Abschaffung von Ausnahmen bei der Erbschaftsteuer (+ 7 Milliarden Euro) die Einnahmen insgesamt um 60 Milliarden Euro zu erhöhen. Die Prioritäten des Netzwerks Steuergerechtigkeit finden sich hier.

## Vergleich der steuerpolitischen Aussagen der Parteien zur Bundestagswahl 2021

	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	AfD	Linke
<b>Status</b>	21.6.2021, 139 Seiten	9.5.2021, 66 Seiten	13.6.2021, 131 Seiten	16.5.2021, 91 Seiten	20.5.2021, 103 Seiten	20.6.2021, 168 Seiten
<b>Steuergerechtigkeit</b>	„Wir stehen für Steuergerechtigkeit. Auch in Zukunft sollen alle angemessen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen beitragen...Das gilt insbesondere für multinationale Konzerne.“	„Wir werden der Steuergerechtigkeit Geltung verschaffen – Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt.“	„Steuern sind die Grundlage für die Finanzierung unseres Gemeinwesens und zentraler Hebel für Gerechtigkeit... Ziel ist, dass alle einen fairen Beitrag leisten.“	„Wir Freie Demokraten setzen uns für faire Regeln und ein gerechtes Steuersystem ein“ (Dazu gehört, dass vor allem große internationale Unternehmen ihren Beitrag leisten)	„Für ein Steuersystem mit wenigen Steuerarten und verständlicher Systematik“	„Mit Steuern umsteuern“ + „Gerechte Steuern weltweit“ (gegen ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen, gegen verarmte öffentliche Infrastruktur, gegen Steuerprivilegien, starke Schultern tragen mehr)
<b>Vermögen und Erbschaften</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Teilhabe geht vor Umverteilung“, Vermögensteuer ist Wohlstandsbremse und würde alle treffen</li> <li>• keine Erhöhung der Erbschaftsteuer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögensteuer: 1 % + hohe Freibeträge</li> <li>• Effektive Mindeststeuer für Erbschaften und vermögenshaltende Familienstiftungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögensteuer 1 %, 2 Mio. Freibetrag; Anreize für Investitionen</li> <li>• Gestaltungsmöglichkeiten bei Erbschaftsteuer abbauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Vermögensteuer</li> <li>• Keine Verschärfung der Erbschaftsteuer stattdessen Startbonus für gesetzliche Aktienrente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögens-, Erbschafts- und Grundsteuer abschaffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögensteuer 1 % ansteigend bis 5 %, Freibetrag 1 Mio + 5 Mio für Betriebe = 58 Mrd. €</li> <li>• Vermögensabgabe 10-30 %, 20 Jahre = 310 Mrd. €</li> <li>• Erbschaftsteuerreform = 8-10 Mrd. €</li> </ul>
<b>Wertzuwächse und Kapitalerträge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sparer-Pauschbetrag erhöhen</li> <li>• Höherer Freibetrag und steuerfreie Gewinne aus vermögenswirksamen Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10-Jahres-Frist für nicht selbstgenutzte Immobilien abschaffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anonyme Abgeltungssteuer abschaffen</li> <li>• 10-Jahres-Frist bei Immobilien und Spekulationsfrist für andere abschaffen</li> <li>• Cum-Cum beenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuerfreiheit für Wertsteigerungen nach 3 Jahren</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgeltungssteuer abschaffen</li> <li>• Kapitalerträge aus dem oder ins Ausland besser besteuern</li> <li>• 10-Jahres-Frist bei Immobilien abschaffen</li> </ul>

	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	AfD	Linke
<b>Einkommen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Soli für Reiche abschaffen</i></li> <li>• <i>Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen verbessern</i></li> <li>• <i>kleine und mittlere Einkommen entlasten</i></li> <li>• <i>voller Grundfreibetrag für Kinder</i></li> <li>• <i>Ehegattensplitting beibehalten</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Kleine und mittlere Einkommen entlasten</i></li> <li>• <i>Reichensteuer ab 250.000 €</i></li> <li>• <i>Einkommensabhängige Kindergrundsicherung (250- 500 €) anstatt Kinderfreibetrag</i></li> <li>• <i>Ehegattensplitting für neue Ehen abschaffen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundfreibetrag erhöhen</i></li> <li>• <i>Spitzensteuersatz auf 45 % ab 100.000 €, 48 % ab 250.000 € erhöhen</i></li> <li>• <i>Kindergrundsicherung</i></li> <li>• <i>Steuerzuschrift für Alleinerziehende</i></li> <li>• <i>Ehegattensplitting für neue Ehen abschaffen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Soli für Reiche abschaffen</i></li> <li>• <i>Linearer Chancentarif, Spitzensatz ab 90.000 €</i></li> <li>• <i>Negative Einkommensteuer (Gutschrift statt Freibetrag)</i></li> <li>• <i>Erhöhte Werbekostenpauschale für Homeoffice</i></li> <li>• <i>Ehegattensplitting beibehalten</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Soli für Reiche abschaffen</i></li> <li>• <i>Einkommensgrenze für Spitzensteuersatz anheben</i></li> <li>• <i>Familiensplitting mit höherem Kinderfreibetrag, 20.000 € Rentenrückzahlung pro Kind</i></li> <li>• <i>Höherer Steuerzuschuss zu Rentenversicherung</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grundfreibetrag 14.400 €</i></li> <li>• <i>Spitzensteuersatz 53 % ab 70.000 €, Reichensteuer von 60 % ab 260.533 € und 75 % ab 1 Mio. €</i></li> <li>• <i>Ehegattensplitting ersetzen</i></li> <li>• <i>Mobilitätsgeld statt Entfernungspauschale</i></li> <li>• <i>Solidaritätspakt III</i></li> </ul>
<b>Unternehmen und Digitalkonzerne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>OECD-Maßnahmen gegen Steuervermeidung</i></li> <li>• <i>Entfesselungspaket (Steuersenkung auf 25 %, flexiblere Regeln für Verluste, Niedrigbesteuerungsgrenze senken, degressive Abschreibung, erhöhte Forschungszulage)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>OECD Mindeststeuer und Digitalkonzerne</i></li> <li>• <i>pCbcr</i></li> <li>• <i>Abzugsfähigkeit von Managementgehältern ab 15fachem des Durchschnitts im Betrieb</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mindeststeuer wie USA (ggf. &gt; OECD), Digitalkonzernsteuer</i></li> <li>• <i>pCbcr</i></li> <li>• <i>Abzugsfähigkeit von Managementgehältern ab 500.000 €</i></li> <li>• <i>verschärfte Lizenz- und Zinsschranke + Quellensteuern</i></li> <li>• <i>Übergewinnsteuer prüfen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mindeststeuer (wie USA), international abgestimmte Besteuerungsrechte</i></li> <li>• <i>Auf 25 % absenken</i></li> <li>• <i>Gewerbesteuer abschaffen</i></li> <li>• <i>steuerliche F&amp;E Förderung, Abschreibungen ausweiten</i></li> <li>• <i>Negative Gewinnsteuer (Steuerrückzahlung) in Krisen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nationale Digitalsteuer auf Umsätze (trotz G7-Verbot?)</i></li> <li>• <i>„Grundfunk“-Abgabe für Technologiekonzerne</i></li> <li>• <i>Gewerbesteuer abschaffen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Körperschaftsteuer 25 %</i></li> <li>• <i>EU-Mindeststeuer</i></li> <li>• <i>Digitalkonzerne am Ort der Umsätze besteuern</i></li> <li>• <i>pCbcr</i></li> <li>• <i>50 % Quellensteuer für Steueroasen</i></li> <li>• <i>Gemeindewirtschaftssteuer statt Gewerbesteuer auch Selbstständige und freie Berufe ab 30.000 €</i></li> <li>• <i>Abzugsfähigkeit von Managementgehältern ab 0,5 Mio. € beenden</i></li> </ul>
<b>Umwelt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>CO2-Preis (Aufwuchspfad straffen) + EEG-Umlage senken</i></li> <li>• <i>Befreiung von Luftverkehrsteuer für alternative Kraftstoffe</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>CO2-Preis + CO2 Grenzabgabe; EEG-Umlage abschaffen und Pro-Kopf-Bonus prüfen</i></li> <li>• <i>Klima- und umweltschädliche Subventionen abbauen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>CO2-Preis von 60 € in 2023 (statt 2025) + CO2 Grenzausgleich; EEG-Umlage senken + Energiegeld pro Kopf</i></li> <li>• <i>Abbau von umweltschädlichen Subventionen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Emissionshandel ausweiten + CO2 Grenzabgabe; EEG-Umlage abschaffen, Stromsteuer senken</i></li> <li>• <i>Luftverkehrssteuer abschaffen</i></li> <li>• <i>Kaufprämie E-Auto abschaffen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Keine CO2-Steuer (Klima hat kein Schutzrecht)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>EEG-Umlage ablösen, Stromsteuer senken</i></li> <li>• <i>Öko-Abwrackprämie für Haushaltsgeräte</i></li> <li>• <i>Subventionen für Diesel, Flugbenzin und Biokraftstoff streichen</i></li> </ul>



	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	AfD	Linke
<b>Steuerhinterziehung und Steuerbehörden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umsatzsteuerbetrug weiter eindämmen</li> <li>Schlupflöcher schließen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Anzeigepflicht</li> <li>Umsatzsteuerkarusselle beenden</li> <li>Steuerbetrug im Onlinehandel bekämpfen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Anzeigepflicht</li> <li>Regelmäßige Steuerlückenschätzung</li> <li>Bundesspezialeinheit für große Konzerne und Reiche</li> <li>Steuerpflicht nach Nationalität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>International abgestimmt bekämpfen</li> <li>Vorausgefüllte Steuererklärung</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mehr Personal und IT-Kapazitäten</li> <li>Bundessteuerverwaltung</li> </ul>
<b>Finanztransaktionssteuer bzw. Aktiensteuer (FTT) und andere Steuern</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Europäische Lösung für FTT, die Kleinanleger und private Altersvorsorge nicht belastet</li> <li>Freibetrag bei GrErwSt ermöglichen, 5% Abschreibung für Mietwohnungsbau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FTT möglichst im Einklang mit europäischen Partnern</li> <li>Share Deals beenden</li> <li>Planungswertausgleich</li> <li>Katalog für Gemeinnützigkeit erweitern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FTT EU-weit mit breiter Bemessungsgrundlage</li> <li>Share Deals unterbinden (Quotenmodell)</li> <li>Gemeinnützigkeit reformieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine FTT</li> <li>Freibetrag Grunderwerbsteuer</li> <li>Schaumwein-, Bier-, Kaffeesteuer abschaffen</li> <li>Cannabis-Steuer (1 Mrd. €)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine FTT</li> <li>Grunderwerbsteuerbefreiung für Wohneigentum (Erhöhung auf 20% für Ausländer), Steuerliche Sonderabschreibung für eigene Immobilie</li> <li>Schaumweinsteuer, u.a. abschaffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FTT 0,1 % auf alles</li> <li>Share Deals unterbinden (Quotenmodell)</li> <li>Gemeinnützigkeit reformieren + Neue Wohnungsgemeinnützigkeit</li> </ul>
<b>EU/Internationales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OECD hat sich als Standardsetzer bewährt</li> <li>Gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EU Mehrheitsentscheidung, gegen Steuerdumping</li> <li>UN Steuerkommission stärken, Steuergerechtigkeit für den Globalen Süden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EU Mehrheitsentscheidung, gegen Briefkastenfirmen</li> <li>Gemeinsame Bemessungsgrundlage</li> <li>UN Steuerkommission stärken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>International koordiniert (OECD/G20) keine EU Alleingänge</li> <li>Keine EU-Steuern</li> <li>Gemeinsame Bemessungsgrundlage (CCTB) und Verbot von Tax-Deals</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine EU-Steuern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DBAs neuverhandeln</li> <li>ECOSOC stärken</li> <li>EU-Eigenmittel aus FTT</li> <li>EU Mindeststandards für Steuern auf Vermögen und Spitzeneinkommen</li> </ul>
<b>Geldwäsche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoll stärken</li> <li>FIU an BKA „ankoppeln“</li> <li>Europol zu FBI (Cyber + Terror)</li> <li>Immobilienbargeldkauf nur über Bank</li> <li>Vollständige Beweislastumkehr für Vermögen unklarer Herkunft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoll stärken</li> <li>Verantwortlichkeit BaFin für große Unternehmen</li> <li>Zentrales Immobilienregister, globales Register für mehr Transparenz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoll stärken</li> <li>Finanzpolizei „schaffen“</li> <li>Bargeldobergrenze prüfen</li> <li>Transparenzregister stärken (Grenze 10%) + Immobilienregister</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Europäisches Kriminalamt</li> <li>Recht auf Anonymität und Bargeld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uneingeschränkte Bargeldnutzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mehr Transparenz bei Eigentümerstrukturen, öffentliches Immobilienregister</li> </ul>
<b>Finanzsaldo<sup>1</sup></b>	<b>-33 Mrd. €<sup>2</sup></b>	<b>+14 Mrd. €</b>	<b>+18 Mrd. €</b>	<b>-88 Mrd. €</b>	<b>-52,5 Mrd. €</b>	<b>+36,8 Mrd. €</b>

<sup>1</sup> <https://www.zew.de/presse/pressearchiv/wer-koennte-von-welcher-regierungsbeteiligung-profitieren>

<sup>2</sup> Stefan Bach schätzt die Kosten der Steuersenkung sogar auf 50 Milliarden Euro: <https://twitter.com/SBachTax/status/1406149617910267905?s=20>

## Literaturverzeichnis

- Albers, T. N., C. Bartels, M. Schularick (2020): The Distribution of Wealth in Germany, 1895–2018, ECONtribute Working Paper, 001.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen, G. Zucman (2019): Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109 (6): 2073-2103.
- Bach, S. (2021): Aktuelle Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif. 101. Jahrgang, 2021 · Heft 8 · S. 606–614.
- Bach, S. (2020): Vermögensabgabe DIE LINKE. Aufkommen und Verteilungswirkungen: Forschungsprojekt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag und der Rosa-Luxemburg-Stiftung. *Politikberatung kompakt* 157, III.
- Bach, S., B. Fischer, P. Haan, K. Wrohlich (2020): Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss. *DIW Wochenbericht* 41 / 2020, S. 785-794.
- Bach, S., M. Beznoska, V. Steiner (2017): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. Hans Böckler Stiftung, Studie Nr. 347, Januar 2017.
- Bartels, C., K. Göbler, M. M. Grabka, J. König, C. Schröder (2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen. *DIW Wochenbericht* 29 / 2020, S. 511-521.
- Collin, M. (2021): What lies beneath. Evidence from leaked account data on how elites use offshore banking. *Brooking Global Working Paper #156*. Mai 2021.
- Grabka, M. M., K. Baresel, H. Eulitz, U. Fachinger, C. Halbmeier, H. Künemund, A. Lozano Alcántara, C. Vogel (2021): Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten. *DIW Wochenbericht* 5 / 2021, S. 63-71.
- Grabka, M. M., C. Halbmeier (2019): Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch. *DIW Wochenbericht* 40 / 2019, S. 735-745.
- Grabka, M. M., A. Tiefensee (2017): Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen. *DIW Wochenbericht* 27 / 2017, S. 565-57.
- Ötsch, R., A. Troost (2020): Reichtum rückverteilen. Plädoyer für die Wiedererhebung der Vermögensteuer mit progressivem Tarif. *RLS Papers* Dezember 2020.
- Zucman, G., J. Guyton, P. Langetieg, D.Reck, M. Risch (2021): Tax Evasion at the Top of the Income Distribution: Theory and Evidence. *NBER Working Paper* 28542. März 2021.