

Margit Schratzenstaller (WIFO)
Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Vermögensbezogene Steuern

Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland

Wien, Mai 2013

Kurzgutachten zu Optionen einer Reform der
Vermögensteuer in Deutschland, erstellt im Auftrag
des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung

WSI
Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliches Institut

Hans **Böckler**
Stiftung 

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Vermögensbezogene Steuern
Ansatzpunkte, internationaler Vergleich
und Optionen für Deutschland**

Margit Schratzenstaller

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Mai 2013

Vermögensbezogene Steuern

Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland

Margit Schratzenstaller

Mai 2013

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung

Begutachtung: Karl Aiginger, Markus Leibrecht • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich

Inhalt

Wie aktuelle Schätzungen zum Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland zeigen, sind die Vermögensbestände hoch, nehmen langfristig zu und sind durch eine hohe und steigende Ungleichverteilung geprägt. Vor diesem Hintergrund werden zunächst mögliche Ansatzpunkte vermögensbezogener Steuern und deren Bedeutung in Deutschland auch im internationalen Vergleich dargestellt. Anhand wichtiger Kriterien zur Bewertung einzelner Optionen zur Stärkung vermögensbezogener Steuern – Aufkommenspotential, Ausmaß zu erwartender Anpassungsreaktionen, Treffsicherheit, mögliche Probleme der Doppelbesteuerung und Substanzbesteuerung sowie Erhebungskosten – werden ausgewählte Optionen zur Stärkung vermögensbezogener Steuern in Deutschland bewertet: die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer, die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe sowie die Erhöhung von Grundsteuer oder Erbschaft- und Schenkungsteuer. Am besten schneidet auf der Grundlage der Bewertungskriterien die (Erhöhung der) Erbschaft- und Schenkungsteuer ab. Auch die Grundsteuer eignet sich insgesamt gut. Insgesamt erscheint die allgemeine Vermögensteuer eher als problematisch. Sie hat zwar ein beträchtliches Aufkommenspotential und ist durch eine hohe Treffsicherheit gekennzeichnet. Allerdings kann sie auf mehreren Ebenen zu einer Doppelbesteuerung führen und ist mit dem Problem einer möglichen Substanzbesteuerung im betrieblichen Bereich verbunden. Eine einmalige Vermögensabgabe kann bei ebenfalls hoher Treffsicherheit die genannten Probleme einer allgemeinen Vermögensteuer vermeiden. Allerdings ist ihre Verfassungskonformität fraglich. Insgesamt spielen in einem zeitgemäßen Abgabensystem vermögensbezogene Steuern eine wichtige Rolle, nicht nur als Umverteilungsinstrument, sondern auch als relativ wachstumsverträgliche Steuerquellen im Vergleich mit anderen Abgabekategorien. Angesichts der starken Konzentration von Vermögen und Erbschaften sind auch bei nennenswerten Freibeträgen, die große Teile der privaten Haushalte von der Besteuerung ausnehmen, substanzielle Steuereinnahmen zu erwarten. Dies gilt vor allem in einer längerfristigen Perspektive, da der Anstieg der Vermögensbestände und eine wahrscheinliche Zunahme der Konzentration von Vermögen und Erbschaften die langfristige fiskalische Ergiebigkeit vermögensbezogener Steuern sicherstellen sollten.

Rückfragen: Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

2013/228-1/A/WIFO-Projektnummer: 3113

© 2013 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Höhe, Struktur und Verteilung des Vermögens in Deutschland	6
2.1	<i>Individuelles Vermögen gemäß Sozio-Ökonomischem Panel (SOEP)</i>	7
2.2	<i>Haushaltsvermögen gemäß Luxembourg Wealth Study (LWS)</i>	8
2.3	<i>Haushaltsvermögen gemäß Household Finance and Consumption Survey (HFCS) der Europäischen Zentralbank</i>	8
2.4	<i>Volumen von Erbschaften</i>	12
3.	Begründungen für eine (stärkere) Nutzung vermögensbezogener Steuern zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben	13
3.1	<i>Leistungsfähigkeitsprinzip, Verteilungserwägungen und Angleichung der Startchancen</i>	13
3.2	<i>Relativ gute Wachstums- und Beschäftigungsverträglichkeit vermögensbezogener Steuern</i>	14
3.3	<i>Effizienzerwägungen</i>	14
3.4	<i>Sicherstellung eines "fairen" Beitrags von Vermögen zur Budgetkonsolidierung</i>	15
3.5	<i>Äquivalenztheoretische Begründung</i>	15
4.	Anknüpfungspunkte vermögensbezogener Steuern	16
5.	Überblick über internationale Situation	17
6.	Optionen zur Stärkung vermögensbezogener Steuern in Deutschland	25
6.1	<i>Bewertungskriterien</i>	25
	<i>Aufkommenspotential</i>	25
	<i>Umfang von Anpassungsreaktionen</i>	26
	<i>Doppelbesteuerung</i>	26
	<i>Treffsicherheit</i>	27
	<i>Problem der Substanzbesteuerung</i>	27
	<i>Erhebungskosten</i>	27
6.2	<i>Bewertung einzelner vermögensbezogener Steuern</i>	28
	<i>Allgemeine Vermögensteuer</i>	28
	<i>Einmalige Vermögensabgabe</i>	30
	<i>Erbschaftsteuer</i>	32
	<i>Grundsteuer</i>	34
7.	Fazit	37

Übersichten- und Abbildungsverzeichnis

Übersicht 1:	Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern in Deutschland, 1990 und 2012	3
Übersicht 2:	Vorschläge der Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag für eine stärkere Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögen	5
Übersicht 3:	Individuelles Nettovermögen in Deutschland	7
Übersicht 4:	Vermögensverteilung in der Eurozone gemäß HFCS, 2010/2011	9
Übersicht 5:	Ungleichheits- und Konzentrationsmaße für Vermögen für Deutschland	10
Übersicht 6:	Prävalenzrate, Mittelwert, Median und Median/Durchschnitt-Relation nach Vermögensarten	11
Übersicht 7:	Schätzungen des Erbschaftsvolumens für Deutschland	12
Übersicht 8:	"Steuer- und Wachstumshierarchie"	14
Übersicht 9:	Vermögensbezogene Steuern in der EU (2011/2012)	19
Übersicht 10:	Maximalbelastung von Kapitaleinkünften in der EU, 2012	24
Übersicht 11:	Bewertung ausgewählter Optionen zur Erhöhung der Besteuerung von Vermögen in Deutschland	37
Abbildung 1:	Anknüpfungspunkte für Steuern für hohe Einkommen und Vermögen	16
Abbildung 2:	Vermögensbezogene Steuern in der OECD, 2010, in % des BIP	20
Abbildung 3:	Vermögensbezogene Steuern 1980 und 2010 in % des BIP	21
Abbildung 4:	Struktur der vermögensbezogenen Steuern 2010	22

Kurzstudie zu

Vermögensbezogene Steuern – Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland

1. Einleitung

In Deutschland ist der Beitrag vermögensbezogener Steuern zur Finanzierung der Staatsaufgaben sowie gemessen an der Wirtschaftsleistung gering und entgegen dem internationalen Trend langfristig deutlich rückläufig. In den letzten Jahrzehnten wurden eine Reihe einzelner vermögensbezogener Steuern abgeschafft bzw. werden nicht mehr erhoben (Wertpapiersteuer 1965, Börsenumsatzsteuer 1991, Gesellschaftsteuer 1992, allgemeine Vermögensteuer 1997, Gewerbekapitalsteuer 1998) oder erbringen aufgrund von großzügigen Ausnahmeregelungen (Erbschaft- und Schenkungsteuer) bzw. des Verzichts auf eine Aktualisierung der Bemessungsgrundlage im Falle der Grundsteuer nur mäßige Einnahmen.

Insgesamt beliefen sich die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern¹⁾ in Deutschland 2012 auf 24,3 Mrd. € (0,9% des BIP), das sind 4% des gesamten Steueraufkommens in kassenmäßiger Abgrenzung (Übersicht 1)²⁾. Knapp die Hälfte des Gesamtaufkommens an vermögensbezogenen Steuern erbringt die Grundsteuer, gut 30% stammen aus der Grunderwerbsteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer trägt mit weiteren knapp 18% bei, und der Anteil der Bankenabgabe beläuft sich auf knapp 3%. Im Vergleich zu 1990 (vor der Abschaffung von Börsenumsatz- und Gesellschaftsteuer sowie der Aussetzung der Vermögensteuer) hat sich die Struktur des Aufkommens an vermögensbezogenen Steuern damit deutlich verschoben: 1990 stammte über ein Viertel des Aufkommens von insgesamt 12,2 Mrd. € aus der Vermögensteuer, die Grundsteuer machte gut 37% aus, die Erbschaft- und Schenkungsteuer dagegen nur knapp 13% und die Grunderwerbsteuer nur knapp 18%. Börsenumsatz- und Gesellschaftsteuer trugen mit jeweils gut 3% zu den Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern bei. Das absolute Aufkommen aus vermögensbezogenen Steuern hat sich seit 1990 in etwa verdoppelt.

¹⁾ Ohne die Einnahmen aus der Gewerbekapitalsteuer.

²⁾ Dabei ist zu beachten, dass die Einnahmen aus der Bankenabgabe nicht in den Bundeshaushalt fließen, sondern in einen Restrukturierungsfonds, der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet wird.

Überblick über vermögensbezogene Steuern in Deutschland

Steuern auf den Vermögensbestand

Die **allgemeine Vermögensteuer** darf seit 1997 nicht mehr erhoben werden, da der Gesetzgeber auf die aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1995 erforderliche Reform des Bewertungsverfahrens für Grund- und Immobilienvermögen verzichtete. Bis dahin betrug der Vermögensteuersatz für natürliche Personen 1% und für juristische Personen 0,6%. Die Vermögensteuer war bundeseinheitlich geregelt, das Aufkommen stand den Bundesländern zu, wobei sie in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung nicht erhoben wurde.

Vermögensabgaben wurden in Deutschland zuletzt im Rahmen des so genannten "Lastenausgleichs" erhoben: Sie betrug 50% des am 21. Juni 1948 vorhandenen Vermögens – unter Berücksichtigung persönlicher Freibeträge und Verbindlichkeiten – von natürlichen und juristischen Personen, verteilt über 30 Jahre. Bereits zur Finanzierung des Ersten Weltkrieges waren in Deutschland verschiedene Vermögensabgaben (Wehrbeitrag 1913, Reichsnotopfer 1919) mit progressiven Abgabensätzen herangezogen worden.

Die **Gewerbekapitalsteuer**, die bis 1997 als Teil der Gewerbesteuer existierte, erfasste das Gewerbekapital. Grundlage war der Einheitswert des gewerblichen Betriebs, der durch bestimmte Hinzufügungen und Kürzungen modifiziert wurde. Dieser wurde mit der Steuermesszahl (0,2%) multipliziert, um den Steuermessbetrag zu erhalten. Aus diesem ermittelten die Gemeinden durch Anwendung eines (frei festsetzbaren) Hebesatzes die Steuerschuld. Das Aufkommen der Gewerbekapitalsteuer floss den Gemeinden zu, die einen Teil der Einnahmen in Form der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder weiterleiteten.

Die **Grundsteuer** umfasst die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftlich genutztes und die Grundsteuer B für sonstiges Grund- und Immobilienvermögen. Die Bemessungsgrundlage ist durch ein Bundesgesetz bundeseinheitlich geregelt, während die Gemeinden den Steuersatz durch die Wahl des Hebesatzes bestimmen und das Aufkommen vereinnahmen. Die Grundsteuer belastet die steuerlichen Einheitswerte von Eigenheimen im Durchschnitt mit etwa 1% und von Mehrfamilienhäusern mit etwa 1,4%, wobei die Einheitswerte (die in Westdeutschland im Jahr 1964 und in Ostdeutschland im Jahr 1935 festgelegt wurden) nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verkehrswerte erfassen.

Die **Bankenabgabe** besteuert seit 2011 die Summe der Passiva abzüglich bestimmter Posten der Kreditinstitute, wobei ein Freibetrag von 300 Mio. € und eine Zumutbarkeitsgrenze des Jahresbeitrags einer Bank von 20% des Jahresüberschusses gelten. Die Bankenabgabe ist progressiv nach dem Volumen der beitragspflichtigen Passiva gestaffelt und beträgt zwischen 0,02% und 0,06%. Das außerbilanzielle Derivatevolumen wird mit 0,0003% besteuert. Die Einnahmen fließen in einen Restrukturierungsfonds mit einer Zielgröße von 70 Mrd. €, der Abwicklungs- und Restrukturierungsmaßnahmen systemrelevanter Banken finanzieren soll.

Steuern auf den Vermögensübergang

Die **Erbschaft- und Schenkungsteuer**, deren Aufkommen den Ländern zusteht, während die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, wurde zum 1. Januar 2009 grundlegend reformiert. Mit dem "Wachstumsbeschleunigungsgesetz" wurden zum 1. Januar 2010 die Regelungen für das betriebliche Vermögen sowie für die Steuerklasse II noch einmal

verändert. Grund- und Immobilienvermögen im Privatbesitz werden ebenso wie Betriebsvermögen grundsätzlich zum Verkehrswert besteuert. Sowohl im privaten als auch im betrieblichen Bereich werden – als Ausgleich für die höhere Bewertung von Grund- und Betriebsvermögen – sehr großzügige Freibeträge bzw. Verschonungsregelungen gewährt. Mit der Reform wurden die persönlichen Freibeträge deutlich angehoben, für betriebliches Vermögen ist unter bestimmten Voraussetzungen vollständige Steuerfreiheit möglich. Die Steuersätze betragen für nahe Verwandte 7% bis 30%, Erbschaften und Schenkungen zwischen Nicht-Verwandten werden mit maximal 50% besteuert.

Die **Grunderwerbsteuer** befindet sich in der Steuerhoheit der Bundesländer, die seit 2006 den Steuersatz frei festlegen können. Bemessungsgrundlage ist in der Regel der Verkaufspreis. Der ursprünglich in allen Bundesländern einheitliche Steuersatz von 3,5% gilt nur noch in Bayern und Sachsen. In den anderen Bundesländern wurde der Steuersatz in den letzten Jahren sukzessive angehoben und beträgt zwischen 4,5% und 5,5%; Schleswig-Holstein wird ihn 2014 auf 6% erhöhen.

Kapitalverkehrsteuern werden keine mehr erhoben. Die *Wertpapiersteuer* (auf den Ersterwerb von Schuldverschreibungen und damit die Aufnahme von Fremdkapital) wurde bereits 1965, die *Börsenumsatzsteuer* (0,1% auf Umsätze mit öffentlichen Anleihen, 0,25% auf Umsätze mit anderen festverzinslichen Papieren und Aktien) Ende 1990 und die *Gesellschaftsteuer* (1% auf den Ersterwerb an Gesellschaftsrechten an Kapitalgesellschaften und damit die Zurverfügungstellung von Eigenkapital) Ende 1991 abgeschafft.

Steuern auf den Wertzuwachs von Vermögen

Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Finanztiteln im Privatbereich werden seit der Reform der Besteuerung von Kapitalgewinnen 2009 unabhängig von der Behaltedauer der zugrunde liegenden Finanztitel im Rahmen der Einkommensteuer an der Quelle mit einer Abgeltungssteuer von 25% besteuert, die von den Finanzinstituten einbehalten und abgeführt wird. Veräußerungsgewinne aus Grund- und Immobilienvermögen unterliegen weiterhin innerhalb einer Spekulationsfrist von 10 Jahren der progressiven Einkommensteuer. Nach Ablauf dieser Spekulationsfrist oder wenn die Immobilie seit dem Erwerb ununterbrochen bzw. in den beiden vorhergehenden Jahren vor dem Verkauf zu eigenen Wohnzwecken genutzt wurde, sind sie steuerfrei.

Gemessen an BIP (1990: 0,9%) und Steueraufkommen (1990: 4,2%) ist ihr Gewicht jedoch trotz steigender Vermögensbestände in etwa konstant geblieben.

Seit einiger Zeit wird von den Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag – Bündnis 90/Die Grünen, SPD und DIE LINKE – die höhere Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen sowie hohen bzw. Höchstehinkommen verstärkt propagiert. Teilweise liegen bereits relativ detailliert ausgearbeitete Steuervorschläge vor. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der konkreten Ansatzpunkte und Eckpunkte, der Höhe der Steuersätze und damit der implizierten effektiven Belastung sowie der Verwendung der erwarteten Steuermehreinnahmen (Übersicht 2). Alle Oppositionsparteien streben die Besteuerung der Vermögensbestände an, in Form einer allgemeinen Vermögensteuer (SPD, DIE LINKE) oder einer einmaligen Vermögensabgabe (die mittelfristig durch eine allgemeine Vermögensteuer ersetzt werden soll) (Bündnis 90/Die Grünen). Zudem sollen die Erbschaft- und Schenkungsteuer ebenso wie

die Einkommensteuer-Spitzenätze im Allgemeinen und die Steuern auf Kapitaleinkommen im Besonderen erhöht werden. Auch halten alle Oppositionsparteien im Prinzip an der Forderung nach der europaweiten Einführung einer Finanztransaktionssteuer fest.

Übersicht 1: Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern in Deutschland¹⁾, 1990 und 2012

Steuer	Aufkommen in Mrd. €		Anteil am Gesamtaufkommen aus vermögensbezogenen Steuern in %	
	1990 ¹⁾	2012	1990 ¹⁾	2012
Vermögensteuer	3,24	-	26,5	-
Börsenumsatzsteuer	0,42	-	3,5	-
Gesellschaftsteuer	0,39	-	3,2	-
Grundsteuer	4,46	11,89	36,6	49,0
Bankenabgabe	-	0,69	-	2,9
Erbschaft- und Schenkungsteuer	1,55	4,31	12,7	17,7
Grunderwerbsteuer	2,15	7,39	17,6	30,4
Gesamt	12,20	24,28	100,0	100,0

Q: BMF, cesifo. – ¹⁾ Ohne die Einnahmen aus der Gewerbesteuer.

Weitere vermögensbezogene Steuern spielen dagegen in der aktuellen steuerpolitischen Programmatik der Oppositionsparteien nur teilweise eine Rolle. So fordern Bündnis 90/Die Grünen den Ersatz der Einheitswerte in der Grundsteuer durch aktuelle pauschalisierte Einheitswerte, ohne allerdings zu spezifizieren, ob solch eine Reform aufkommensneutral erfolgen oder Mehreinnahmen erbringen soll. DIE LINKE schlägt die Erhebung einer auf 10 Jahre befristeten Bankenabgabe vor. Auf Grunderwerbsteuer oder Kapitalverkehrsteuern wird nicht eingegangen.

Augenfällig ist, dass die jeweils diskutierten steuerlichen Maßnahmen fast ausnahmslos³⁾ das Gesamtsteuer- bzw. –abgabenaufkommen und damit die Steuer- bzw. Abgabenquote erhöhen sollen. Von den drei prinzipiellen Verwendungsmöglichkeiten zusätzlicher Steuereinnahmen – Schuldenabbau, Ausgabenerhöhung, Senkung anderer Steuern bzw. Abgaben – spielen somit nur die ersten beiden eine Rolle. In der aktuellen Programmatik der beiden Regierungsparteien CDU/CSU und FDP stellen dagegen vermögensbezogene Steuern keinen Schwerpunkt dar.

³⁾ Einzige Ausnahme ist die von DIE LINKE vorgeschlagene Erhöhung des Spitzensteuersatzes sowie Einführung einer zusätzlichen Reichensteuer für Einkommensmillionäre: Die Mehreinnahmen sollen im Rahmen einer aufkommensneutralen Reform des Einkommensteuertarifs für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen verwendet werden.

Übersicht 2: Vorschläge der Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag für eine stärkere Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögen

	Allgemeine Vermögenssteuer	einmalige Vermögensabgabe	Erbschaft- und Schenkungssteuer	Grundsteuer	Besteuerung des Finanzsektors	Einkommensteuer-Spitzensatz	Besteuerung von Kapitalerträgen	erwartete Mehreinnahmen	Verwendung der Mehreinnahmen
Bündnis 90/Die Grünen	Mittelfristig Umwandlung der einmaligen Vermögensabgabe in Vermögenssteuer	1,5% p.a. über 10 Jahre persönlicher Freibetrag 1 Mio. € abschmelzend Freibetrag für Betriebe 5 Mio. €	Grundlegende Reform (Bemessungsgrundlage, Bewertung, Freibeträge, Steuerklassen, Tarif)	Aktualisierung der Einheitswerte (pauschalisierte Verkehrswerte)	Finanztransaktionssteuer (europaweit)	49% ab 80.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen	Rückkehr zur progressiven Besteuerung	Vermögensabgabe: 100 Mrd. € Erbschaft- und Schenkungssteuer: 4,5 Mrd. € p.a.	Vermögensabgabe: Schuldenabbau Erbschaftssteuer: Bildungsinvestitionen
SPD	1% für private Haushalte großzügige persönliche Freibeträge	-	Reduktion von Vergünstigungen für private Haushalte und Betriebe	-	Finanztransaktionssteuer (europaweit)	49% ab 100.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen	Erhöhung der Abgeltungssteuer von 25% auf 32%	Vermögenssteuer und Erbschaft- und Schenkungssteuer: 10 Mrd. € p.a.	Zukunftsinvestitionen
DIE LINKE	5% für private Haushalte persönlicher Freibetrag 1 Mio. €	-	Spitzensteuersatz 60% ab 3 Mio. € zuzüglich des jeweiligen Freibetrags persönlicher Freibetrag 150.000 €, für (Ehe-)Partner 300.000 €	-	Finanztransaktionssteuer (europaweit) Bankenabgabe befristet auf 10 Jahre 0,15% auf Verbindlichkeiten der Finanzinstitute	53% ab 65.000 € zu versteuerndes Jahreseinkommen 75% Reichensteuer ab 1 Mio. € zu versteuerndes Jahreseinkommen	Rückkehr zur progressiven Besteuerung	Vermögenssteuer: 80 bis 100 Mrd. € p.a. Erbschaft- und Schenkungssteuer: 7 Mrd. € p.a. Bankenabgabe: 9 Mrd. € p.a.	Höherer Spitzensteuersatz und Reichensteuer: Entlastung unterer und mittlerer Einkommen (aufkommensneutral) sonstige Mehreinnahmen: Infrastruktur, Schuldenabbau

Q: Spengel et al. (2013), Sieling (2013), Andrae (2013), Troost – Sauer (2013), WIFO-Recherchen und -Zusammenstellung.

Vor dem Hintergrund der längerfristigen Entwicklung der Besteuerung von hohem Einkommen und Vermögen in Deutschland und im internationalen Umfeld sowie der aktuellen steuerpolitischen Debatte werden in der vorliegenden Kurzstudie Optionen zur Stärkung der Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern für Deutschland skizziert.

Die Kurzstudie umfasst folgende Schritte:

- Darstellung von Höhe, Struktur und Verteilung der Vermögen in Deutschland
- Begründungen für eine (stärkere) Nutzung vermögensbezogener Steuern zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben
- Übersicht über mögliche Ansatzpunkte vermögensbezogener Steuern
- Übersicht über die internationale Situation mit Schwerpunkt auf EU-Länder
- Bewertung von ausgewählten Optionen zur Stärkung vermögensbezogener Steuern in Deutschland (allgemeine Vermögensteuer, einmalige Vermögensabgabe, Grundsteuer, Erbschaft- und Schenkungsteuer)

2. Höhe, Struktur und Verteilung des Vermögens in Deutschland

Zuverlässige Daten zu Höhe, Struktur und Verteilung des Vermögens sind aus mehreren Gründen unverzichtbare Voraussetzung einer zielführenden Diskussion über die Besteuerung von Vermögen:

- Daten zu Höhe und Struktur des Vermögens ermöglichen eine zumindest grobe Einschätzung des theoretischen Aufkommenspotentials einzelner vermögensbezogener Steuern.
- Daten zur Struktur des Vermögens und zum Volumen einzelner Vermögensarten bieten eine erste Orientierung für das strukturelle Design eines gesamten, in sich konsistenten Systems vermögensbezogener Steuern.
- Daten zu Volumen und Verteilung einzelner Vermögensarten sind ein erster Anhaltspunkt für die Festlegung von Ausnahmeregelungen (Freibeträge, Ausnahmetatbestände, etc.).
- Nicht zuletzt sind Informationen über die tatsächliche Höhe und Verteilung einzelner Vermögensarten relevant für die Einschätzung der Verteilungseffekte (formale Inzidenz⁴⁾) unterschiedlicher vermögensbezogener Steuern.

In Deutschland ist die Datenlage zu Höhe, Struktur und Verteilung des Vermögens auch im Vergleich zu vielen anderen Industrieländern inzwischen relativ gut. Inzwischen gibt es

⁴⁾ Die Inzidenz bezeichnet die Steuertraglast. Die gesetzliche Inzidenz gibt an, wer per Gesetz zur Steuerzahlung verpflichtet ist, die formale Inzidenz gibt an, wer nach dem Willen des Gesetzgebers die Steuerlast tragen soll, und die effektive Inzidenz gibt an, wer die Steuerlast nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge tatsächlich trägt.

mehrere Untersuchungen auf der Basis von Befragungen, deren zentrale Ergebnisse im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

2.1 Individuelles Vermögen gemäß Sozio-Ökonomischem Panel (SOEP)

Das am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) angesiedelte Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) stellt in regelmäßigen Abständen gut fundierte, umfragebasierte Schätzungen des individuellen, d. h. auf Personenebene erfassten Vermögens zur Verfügung, die auch Aufschluss über die Entwicklung von Vermögensbeständen, -struktur und -verteilung im Zeitablauf geben. Danach sind sowohl die Bestände von Vermögen als auch die Vermögensungleichheit längerfristig gestiegen (Frick – Grabka, 2009). Das private Nettovermögen betrug nach SOEP-Hochrechnung 2007 6,6 Billionen €.

Der Gini-Koeffizient⁵⁾ der Verteilung der privaten Nettovermögen hat zwischen 2002 und 2007 von 0,777 auf 0,799 zugenommen. Die reichsten 10% der Bevölkerung verfügen über 61,1% des Gesamtvermögens, das reichste 1% über 23%, während die untersten 60% kein oder nur geringes Nettovermögen haben. Übersicht 3 gibt einen Überblick über die Portfoliostruktur des individuellen Nettovermögens in Deutschland sowie die Prävalenzraten⁶⁾ und den jeweiligen Durchschnittsbesitz.

Übersicht 3: Individuelles Nettovermögen in Deutschland

Portfolio	Anteil am Nettovermögen	Prävalenzrate	Durchschnittliche Höhe
	In %	In %	In €
Selbst genutzter Immobilienbesitz	59,3	36,3	143.754
Sonstiger Immobilienbesitz	22,1	10,4	187.786
Geldvermögen	14,2	48,9	25.654
Private Versicherungen	13,4	52,9	22.328
<i>darunter: Bausparverträge</i>	10,1	40,7	21.798
Betriebsvermögen	10,9	4,4	218.823
Sachvermögen	1,3	6,1	18.356
Schulden	-21,2	33,1	-56.415
Insgesamt	100,0		88.034

Q: Frick - Grabka (2009).

Am weitesten verbreitet sind Vermögen aus Versicherungen (52,9% der Bevölkerung) und Geldvermögen (48,9%), gefolgt von selbstgenutztem Immobilienbesitz (36,3%). Über sonstigen

⁵⁾ Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichheit einer gegebenen Verteilung, das zwischen Null und Eins liegen kann. Liegt vollkommene Gleichverteilung vor, nimmt er den Wert Null an, bei vollkommener Ungleichverteilung (der Betrachtungsgegenstand, z. B. Einkommen oder Vermögen, entfällt auf 1 Person bzw. Haushalt, während die anderen nichts haben) beträgt er Eins; je näher somit der Gini-Koeffizient bei Eins liegt, desto ungleicher ist die betrachtete Verteilung.

⁶⁾ Die Prävalenzrate gibt den Anteil der Gesamtbevölkerung an, die eine bestimmte Vermögensart besitzen.

Immobilienbesitz, Betriebsvermögen und Sachvermögen verfügt dagegen jeweils maximal ein Zehntel der Bevölkerung. Der durchschnittliche Wert ist mit knapp 219.000 € am höchsten beim Betriebsvermögen, gefolgt vom Immobilienbesitz mit knapp 188.000 € bei sonstigem und knapp 144.000 € bei selbst genutztem Immobilienbesitz. Das durchschnittliche Geldvermögen ist dagegen mit knapp 26.000 € bedeutend niedriger, ebenso private Versicherungen mit durchschnittlich gut 22.000 €.

2.2 Haushaltsvermögen gemäß Luxembourg Wealth Study (LWS)

Bislang konnte die deutsche Situation kaum in einen internationalen Kontext gestellt werden, da auf einheitlichen Definitionen und Methodik basierende Schätzungen bzw. Erhebungen der Vermögen nur für wenige Länder vorgenommen wurden. Die Luxembourg Wealth Study (LWS) bietet für 11 OECD-Länder, darunter Deutschland, vergleichbare Daten zu Vermögenshöhe, -struktur und -verteilung mit Stand Ende der 1990er bzw. Anfang der 2000er Jahre⁷⁾. Danach beträgt für Deutschland der Gini-Koeffizient für das Netto-Haushaltsvermögen 0,8. Deutschland befindet sich damit in der Gruppe jener 8 Länder, für die im Rahmen der LWS Gini-Koeffizienten für das Nettovermögen ermittelt werden können, auf dem dritten Platz. Die Vermögensungleichheit in der betrachteten Ländergruppe ist nur in den USA (Gini-Koeffizient von 0,84) und Schweden (Gini-Koeffizient von 0,89) noch ausgeprägter. Laut LWS besitzt in Deutschland das oberste 1% (10%) der Haushalte 16% (55%) der Nettovermögen.

2.3 Haushaltsvermögen gemäß Household Finance and Consumption Survey (HFCS) der Europäischen Zentralbank

Der Anfang April 2013 erschienene Household Finance and Consumption Survey (HFCS) der Europäischen Zentralbank (EZB) bietet für 15 Euroländer auf der Grundlage von harmonisierten Haushaltsbefragungen Daten zu Beständen, Struktur und Verteilung der Vermögen für 2010/2011. Danach beträgt der Median für Deutschland rund 51.400 €, der Durchschnitt 195.200 €; beide Werte liegen deutlich unter jenen für die betrachteten 15 Euroländern insgesamt (109.200 € bzw. 230.800 €) (Übersicht 4). Bei einer Zahl der privaten Haushalte von etwa 40,4 Millionen ergibt sich ein (nicht explizit in der Studie ausgewiesener) gesamter Vermögensbestand von ca. 7,9 Billionen €. Die in Deutschland weit unterdurchschnittlichen Werte beruhen auf einer Reihe von länderspezifischen Besonderheiten, die insgesamt die internationale Vergleichbarkeit der Länderergebnisse einschränken: Sie reichen von einer relativ geringen Haushaltsgröße über eine relativ niedrige Wohneigentümerquote (und die Tatsache, dass der Median-Haushalt in Deutschland ein Mieterhaushalt ist), einen nach wie vor beträchtlichen Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland (mit immer noch relativ geringen Vermögensbeständen in Ostdeutschland), einem im Vergleich zu anderen Euroländern mäßigen Anstieg der Immobilienpreise seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise bis hin zur in Deutschland vergleichsweise gut ausgebauten sozialen Sicherung und dem

⁷⁾ Vgl. hierzu und zu den folgenden Daten *Bonesmo Fredriksen* (2012).

damit verbundenen "Zwangssparen" in Form von Sozialversicherungsbeiträgen, das zum privaten Vermögensaufbau in einem bestimmten Substitutionsverhältnis steht. Im Rahmen der vorliegenden Kurzstudie kann hierauf nicht näher eingegangen werden. Auch wenn insgesamt die internationale Vergleichbarkeit schwierig ist, so sind die erhobenen Daten zu Höhe, Struktur und Verteilung der Vermögen für die nationale Wirtschafts- und Steuerpolitik sehr brauchbar. So liefern die ermittelten Werte für Durchschnitt und Median einen ersten nützlichen Anhaltspunkt für die Höhe von etwaigen Freibeträgen für vermögensbezogene Steuern. Sie legen darüber hinaus – ebenso wie die diversen SOEP-Hochrechnungen der Vergangenheit – nahe, dass das Volumen der Vermögensbestände hoch ist und schneller als die Wirtschaftsleistung zunimmt, was ein beträchtliches und steigendes Einnahmepotential aus der Vermögensbesteuerung annehmen lässt.

Übersicht 4 enthält auch die Ausprägungen verschiedener Verteilungsmaße für die einbezogenen 15 Euroländer.

Übersicht 4: Vermögensverteilung in der Eurozone gemäß HFCS, 2010/2011

Land	Kennzahlen zum Nettovermögen						
	Median	Mittelwert	Mittelwert/ Median	BIP/Kopf	Vermögens- anteile 0-60%	Vermögens- anteile 91-100%	Gini- Koeffizient
	In 1.000 €			In €	In %		
Insgesamt	109,2	230,8	2,11	-	12,0	50,4	0,68
Österreich	76,4	265,0	3,47	32.027	6,7	61,7	0,76
Deutschland	51,4	195,2	3,80	29.938	6,6	59,2	0,76
Zypern	266,9	670,9	2,51	17.579	11,2	57,8	0,70
Frankreich	115,8	233,4	2,02	28.539	11,7	50,0	0,68
Finnland	85,8	161,5	1,88	29.846	11,9	45,0	0,66
Portugal	75,2	152,9	2,03	14.985	14,0	52,7	0,67
Luxemburg	397,8	710,1	1,79	65.555	14,9	51,4	0,66
Niederlande	103,6	170,2	1,64	33.300	12,5	40,1	0,65
Italien	173,5	275,2	1,59	23.515	17,4	44,8	0,61
Belgien	206,2	338,6	1,64	33.099	17,2	44,1	0,61
Malta	215,9	366,0	1,70	13.012	19,1	46,9	0,60
Spanien	182,7	291,4	1,59	22.722	19,9	43,5	0,58
Griechenland	101,9	147,8	1,45	16.265	20,2	38,8	0,56
Slowenien	100,7	148,7	1,48	12.054	21,7	36,1	0,53
Slowakei	61,2	79,7	1,30	11.734	28,9	32,9	0,45

Q: European Central Bank (2013), IMF (2012), Mooslechner (2013).

Erstens das Verhältnis von Median und Durchschnitt – je größer der relative Unterschied ist, desto größer ist die Ungleichverteilung. Gemessen an dieser Durchschnitt-Median-Relation ist die Vermögensungleichheit in Deutschland, das einen Wert von 3,8 aufweist, am größten. Im

Gesamtdurchschnitt erreicht das Durchschnitt-Median-Verhältnis 2,1; nur in Österreich liegt der Wert mit 3,5 ebenfalls über 3. Im Durchschnitt der 15 Euroländer beträgt der Gini-Koeffizient 0,68. In Deutschland liegt er mit 0,76 deutlich darüber, und nur in Deutschland und Österreich ist der Gini-Koeffizient höher als 0,7. Schließlich gibt der Anteil der obersten 10% der Vermögensbesitzer Hinweise auf die Konzentration der Vermögensverteilung. Im Durchschnitt der Euroländer verfügen die obersten 10% über etwa die Hälfte des Nettovermögens, in Deutschland halten sie über 59%. Auf die untersten 60%, die im Euroländer-Durchschnitt 12% der Vermögen besitzen, entfallen in Deutschland nur knapp 7% der Vermögen.

Der Gini-Koeffizient für die Bruttovermögen beträgt 0,713⁸⁾ und ist damit etwas geringer als jener für die Nettovermögen von 0,76. Das Vermögen ist damit wesentlich ungleicher verteilt als die Bruttoeinkommen der privaten Haushalte, für die ein Gini-Koeffizient von 0,428 ermittelt wird (Übersicht 5). Die Ungleichverteilung bzw. Konzentration ist bei den Nettovermögen etwas ungleicher als bei den Bruttovermögen. Die reichsten 10% der Haushalte verfügen über einen Anteil von knapp 60% (56%) des Nettovermögens (Bruttovermögens). Die Median-Durchschnitt-Relation beläuft sich auf 3,8 für die Nettovermögen und auf 3,3 für die Bruttovermögen. Die Werte für die hier verwendeten Ungleichheits- bzw. Konzentrationsmaße der Vermögensverteilung auf Haushaltsbasis unterscheiden sich kaum von jenen des personenbasierten SOEP.

Übersicht 5: Ungleichheits- und Konzentrationsmaße für Vermögen für Deutschland

	Bruttovermögen Haushalte	Nettovermögen Haushalte	Bruttoeinkommen Haushalte
Gini-Koeffizient	0,713	0,758	0,428
Anteil der reichsten 10% der Haushalte	55,7%	59,2%	31,2%
Median-Durchschnitt-Relation	3,3	3,8	1,3

Q: Deutsche Bundesbank (2013).

Übersicht 6 enthält Prävalenzrate, Mittelwert und Median sowie Median/Durchschnitt-Relation für die einzelnen Vermögensarten. Während mit einer Prävalenzrate von 80% der überwiegende Teil der Haushalte Brutto-Realvermögen und mit einer Prävalenzrate von 99% praktisch alle Haushalte Finanzvermögen besitzen, ist die Verbreitung differenziert nach einzelnen Vermögensarten sehr unterschiedlich.

Am weitesten verbreitet innerhalb der Finanzvermögen sind Girokonten (99% der Haushalte) und Sparkonten als die traditionelle Sparform für Kleinanleger (78% der Haushalte). Bausparverträge, kapitalbildende Lebensversicherungen und private Altersvorsorge – also Sparformen, die primär dem Zwecksparen bzw. Vorsorgesparen dienen – besitzen zwischen gut 30% und 40% der Haushalte. Dagegen sind Finanzanlageformen, die primär der

⁸⁾ http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Presse/Publikationen/2013_03_21_phf_praesentation.pdf?_blob=publicationFile .

Kapitalanlage dienen (Fondsanteile, Aktien, sonstiges Finanzvermögen), lediglich in zwischen 11% und 22% der Haushalte anzutreffen.

Übersicht 6: Prävalenzrate, Mittelwert, Median und Median/Durchschnitt-Relation nach Vermögensarten

	Prävalenz	Mittelwert	Median	Median/ Mittelwert	Gini- Koeffizient
	In %	In €		Anteil	In %
Bruttovermögen	100	222.200	67.900	3,3	71,3
Nettovermögen	100	195.170	51.360	3,8	75,8
Selbstgenutztes Wohneigentum	44	205.760	168.000	1,2	
Andere Immobilien	18	256.460	115.000	2,2	
Betriebsvermögen	10	333.750	20.000	16,7	
Fahrzeuge, wertvolle Gegenstände	73	12.980	7.780	1,7	
Girokonten	99	3.460	1.200	2,9	
Sparkonten	78	22.610	9.750	2,3	
Bausparverträge (inkl. Riester/Rürup)	36	7.690	3.640	2,1	
Kapitalbildende Lebensversicherungen (inklusive Riester/Rürup)	40	26.380	12.540	2,1	
Private Altersvorsorge	31	13.870	4.000	3,5	
Fondsanteile (inkl. Riester/Rürup)	22	23.860	7.400	3,2	
Aktien	11	29.120	8.600	3,4	
Forderungen an andere Haushalte	14	9.280	2.720	3,4	
Sonstiges Finanzvermögen (z. B. Gold, Derivate, Genossenschaftsanteile)	11	11.630	1.920	6,1	
Realvermögen, brutto	80	218.280	89.200	2,4	
Finanzvermögen, brutto	99	47.440	17.110	2,8	
Bruttoeinkommen	100	43.530	32.540	1,3	42,8
Nettoeinkommen	100	27.910	27.910	1,0	
Verschuldung	47	56.990	12.620	4,5	
darunter: Hypothekarkredite für selbstgenutztes Wohneigentum oder sonstige Immobilien	21	110.430	80.000	1,4	
darunter: unbesicherte Kredite	35	9.580	3.170	3,0	

Q: Deutsche Bundesbank (2013).

Innerhalb des Realvermögens ist selbstgenutztes Wohneigentum am häufigsten vorhanden (44% aller Haushalte), während nur 18% der Haushalte über andere Immobilien und nur 10% der Haushalte über Betriebsvermögen verfügen.

Der durchschnittliche Wert ist mit Abstand am höchsten beim Betriebsvermögen (333.750 €), gefolgt von anderen Immobilien (256.460 €) und selbstgenutztem Wohneigentum (205.760 €). Die zu den Finanzvermögen zählenden Vermögensarten weisen wesentlich geringere Durchschnittswerte auf: Am geringsten sind sie bei den Bausparverträgen (7.690 €), am höchsten bei den Aktien (29.120 €).

Am ungleichsten verteilt sind mit einer Median/Durchschnitt-Relation von 16,7 die Betriebsvermögen, gefolgt vom sonstigen Finanzvermögen (6,1). Mit Werten über 3 sind auch Fondsanteile, Aktien und die private Altersvorsorge relativ ungleich verteilt.

Die Unterschiede zwischen SOEP- und HFCS-Ergebnissen sind zeitlich wie methodisch bedingt. SOEP- und HFCS-Daten unterscheiden sich zunächst durch die Untersuchungseinheit: Die SOEP-Befragungen richten sich an Personen und erfassen das Vermögen der Personen über 17 Jahren. Die HFCS-Befragungen dagegen sind haushaltsbasiert. Darüber hinaus bieten im Vergleich zu den SOEP-Daten die HFCS-Daten eine detailliertere Aufschlüsselung des Gesamtvermögens nach einzelnen Vermögensarten und entsprechend detailliertere Angaben über Prävalenzraten, Median und Durchschnitte sowie Ungleichverteilung. Bezüglich der Verteilung des Nettovermögens sind die Unterschiede nicht groß. Eine der wesentlichsten Abweichungen besteht darin, dass der HFCS eine höhere Vermögenskonzentration aufweist, dass also der Abstand zum SOEP im Bereich der hohen Vermögen größer ist. Der HFCS weist die Portfoliostruktur des gesamten Nettovermögens – anders als das SOEP – nicht aus. Ein genauerer Vergleich der HFCS-Hochrechnungen mit jenen des SOEP ist im Rahmen der vorliegenden Kurzstudie allerdings nicht möglich. Insgesamt sollten die vorliegenden Schätzungen jedoch eine gute Grundlage für eine "treffsichere" Ausgestaltung eines Systems vermögensbezogener Steuern sein.

2.4 Volumen von Erbschaften

Inzwischen liegen mehrere Schätzungen für das in näherer Zukunft in Deutschland zu erwartende Volumen an Erbschaften vor, die eine wichtige Ausgangsbasis für eine Schätzung des potentiellen Aufkommens einer (stärkeren) Besteuerung darstellen (Übersicht 7).

Übersicht 7: Schätzungen des Erbschaftsvolumens für Deutschland

Autoren	Ansatz	Datengrundlage	Zeitraum	Erbschaftsvolumen in Mrd. € p. a.
Bach – Bartholmai (1996)	makrobasiert	gesamtwirtschaftliche Vermögensaggregate	1994 bis 2003	150
Pfeiffer – Braun (2001)	makrobasiert	gesamtwirtschaftliche Vermögensaggregate	2001 bis 2010	200
Braun – Pfeiffer –Thomschke (2011)	makrobasiert	gesamtwirtschaftliche Vermögensaggregate	2011 bis 2020	260
Houben – Maiterth (2010)	mikrobasiert	Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik, SOEP	Basis 2002	63
Houben – Maiterth (2011)	mikrobasiert	Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik, SOEP	Basis 2007	70
Houben – Maiterth (2013)	mikrobasiert	Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik, SOEP	Basis 2010	65

Q: Houben – Maiterth (2013).

Einige dieser Schätzungen sind makrobasiert, ermitteln also das Erbschaftsvolumen auf der Grundlage von makroökonomischen Aggregaten, Sterbewahrscheinlichkeiten und einer

altersmäßig differenzierten Vermögensverteilung. Mikrobasierte Ansätze verwenden dagegen Mikrodaten und kombinieren steuerstatistische Daten mit Haushaltsbefragungsdaten (Houben – Maiterth, 2013). Übersicht 7 fasst die Ergebnisse einiger seit Mitte der 1990er Jahre veröffentlichten Schätzungen des Erbschaftsvolumens für Deutschland zusammen. Grundsätzlich kommen die makrobasieren Schätzungen zu bedeutend höheren Erbschaftsvolumina als die mikrobasierten Ansätze. Letztere dürften jedoch die sehr hohen Erbschaften systematisch relativ stark untererfassen. Während die jüngste makrobasierete Schätzung (Braun – Pfeiffer – Thomschke, 2011) für den Zeitraum 2011 bis 2020 ein jährlich zu erwartendes Erbschaftsvolumen von 260 Mrd. € ermittelt, kommt die jüngste mikrobasierte Schätzung (Houben – Maiterth, 2013) auf ein Erbschaftsvolumen von 65 Mrd. €.

3. Begründungen für eine (stärkere) Nutzung vermögensbezogener Steuern zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben

Die stärkere Ausschöpfung vermögensbezogener Steuern, die nicht nur in Deutschland aktuell diskutiert wird, wird mit einer Reihe unterschiedlicher Argumente begründet, die hier nur kurz skizziert werden (Schratzenstaller, 2011 und 2013).

3.1 Leistungsfähigkeitsprinzip, Verteilungserwägungen und Angleichung der Startchancen

Eine traditionelle Rechtfertigung für die Besteuerung von Vermögen liefert zunächst das Leistungsfähigkeitsprinzip. Danach ist Vermögen neben Einkommen und Konsum ein zentraler Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit und begründet entsprechend eine eigenständige Leistungsfähigkeit. Diese ergibt sich aus dem höheren Ansehen und Sicherheit sowie mehr Möglichkeiten zur ökonomischen und politischen Einflussnahme für Vermögensbesitzer (Besitzargument, Macht- und Sicherungsfunktion des Vermögens). Auch sind Vermögenserträge durch eine höhere Stetigkeit, Sicherheit und Dauerhaftigkeit gekennzeichnet als Arbeitseinkommen (Fundierungsargument, Sicherungsfunktion).

Der zu beobachtende Anstieg von Vermögensbeständen und Erbschaftsvolumen sowie ihre wachsende Ungleichverteilung verleihen dieser Argumentation zunehmendes Gewicht. Sie unterstützen darüber hinaus Forderungen nach einer stärkeren Umverteilung auch über die Steuerpolitik im Allgemeinen und durch vermögensbezogene Steuern im Besonderen. Eine explizit umverteilungspolitische Zielsetzung spielt vor allem für Erbschaften und Schenkungen eine Rolle, zur Verringerung der Unterschiede in den Startchancen als Resultat einer Ungleichverteilung von Erbschaften. Die Verfügung über Vermögen bzw. die Erträge daraus verbessern die Voraussetzungen für den Erwerb einer guten Ausbildung (Sozialisationsfunktion) und damit künftige Einkommenschancen. Vor diesem Hintergrund ist eine Reduzierung der Vermögensungleichheit gleichbedeutend mit einer Verringerung der Ungleichverteilung von Startchancen und Arbeitseinkommen, aber auch der Vermögenserträge (Einkommensfunktion des Vermögens).

3.2 Relativ gute Wachstums- und Beschäftigungsverträglichkeit vermögensbezogener Steuern

Aktuelle ökonomische Studien aus dem Umfeld von OECD (*Arnold et al.*, 2011) und IWF (*Acosta-Ormaechea – Yoo*, 2012) liefern starke Hinweise darauf, dass Steuern auf Vermögensbestände und Erbschaften die vergleichsweise wachstumsverträglichste Abgabekategorie darstellen. Ihre relativ geringen wachstumshemmenden Wirkungen beruhen darauf, dass sie (ausgenommen Finanz- und Kapitaltransaktionssteuer) Entscheidungen bezüglich Arbeitsangebot sowie Investitionen in (Human-)Kapital weniger stark beeinflussen. Nach der in diesen Studien empirisch untermauerten "Steuer-Wachstums-Hierarchie" (Übersicht 8) würden ihre stärkere Ausschöpfung und die Verwendung der zusätzlichen Einnahmen zur Senkung insbesondere der Abgaben auf Arbeitseinkommen die Wachstumsverträglichkeit der existierenden Abgabensysteme erhöhen. Gerade in Deutschland, wo die Besteuerung von Vermögen gering ist, während Arbeitseinkommen sehr hoch besteuert werden⁹⁾, bestünden demnach Notwendigkeit und Potential, durch solche aufkommensneutralen Strukturreform das Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsverträglicher zu machen.

Übersicht 8: "Steuer- und Wachstumshierarchie"¹⁾

Arnold et al. (2011)	Acosta-Ormaechea – Yoo (2012)
1. Vermögensbezogene Steuern (v. a. Erbschaft- und Schenkungsteuer, allgemeine Vermögensteuer, Grundsteuer; nicht Transaktionssteuern)	1. Vermögensbezogene Steuern (v. a. sonstige vermögensbezogene Steuern; weniger Grundsteuer)
2. Konsumsteuern (v. a. Lenkungssteuern)	2. Konsumsteuern (v. a. Mehrwertsteuer)
3. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge	3. Unternehmenssteuern
4. Unternehmenssteuern	4. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge

Q: *Arnold et al. (2011)*, *Acosta-Ormaechea – Yoo (2012)*; WIFO-Zusammenstellung. – ¹⁾ Die einzelnen Abgabekategorien sind gemäß ihrer relativen Wachstumsverträglichkeit gereiht; die oberste Zeile enthält die relativ wachstumsverträglichste, die unterste Zeile die am relativwenigsten wachstumsverträgliche Abgabekategorie.

3.3 Effizienzerwägungen

Regelmäßige Steuern auf den Vermögensbestand beinhalten Anreize für dessen produktive Verwendung: Die Konzeption von Steuern auf den Vermögensbestand als Sollertragsteuer bedeutet, dass die effektive Steuerlast umso geringer ist, je höher die Rendite ist. Unter der Annahme, dass die Rendite die Produktivität einer Vermögensanlage widerspiegelt, können somit Steuern auf den Vermögensbestand zu einer effizienteren Ressourcenallokation beitragen.

Auch Lenkungspotentiale bestimmter vermögensbezogener Steuern werden vor allem im Zusammenhang mit der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt diskutiert. Im

⁹⁾ Vgl. dazu OECD (2013).

Mittelpunkt stehen dabei vor allem Steuern auf den Finanzsektor, die besonders risikoreiche und potentiell destabilisierende Transaktionen der Akteure auf den Finanzmärkten einschränken sollen (*European Commission, 2010; IMF, 2010*): insbesondere eine allgemeine Finanztransaktionssteuer, die kurzfristige hochspekulative Finanztransaktionen, die destabilisierend wirken können, eindämmen kann (*Schulmeister – Schratzenstaller – Picek, 2008*), sowie eine Bankenabgabe, um einer zu hohen, die Finanzmarktstabilität gefährdenden Verschuldung der Banken gegenzusteuern (*de Mooij – Keen – Orihara, 2013*). Von der Europäischen Kommission, die in ihrer jüngsten Ausgabe ihrer jährlichen Veröffentlichung "Taxation Trends in the European Union" im Detail auf die Bedeutung vermögensbezogener Steuern eingeht, stammt der Hinweis auf eine mögliche Stabilisierungsfunktion der Grundsteuer im Falle von Immobilienblasen (*European Commission, 2012A*).

3.4 Sicherstellung eines "fairen" Beitrags von Vermögen zur Budgetkonsolidierung

Darüber hinaus geht es im Sinne von Fairness und zur Unterstützung der sozialen Akzeptanz der allenthalben notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen um einen angemessenen Konsolidierungsbeitrag auch der Vermögenden sowie des Finanzsektors (*IMF, 2010*), der maßgeblichen Anteil an der Entstehung der Finanzkrise selbst und – aufgrund der erforderlichen Stützungsmaßnahmen zu seiner Stabilisierung – auch am folgenden massiven Anstieg der öffentlichen Verschuldung hat. So mahnt etwa die OECD an, dass die von den OECD-Ländern bisher umgesetzten bzw. geplanten Abgabenerhöhungen zur Budgetkonsolidierung, die stark auf Sozialbeiträge und regressive Verbrauchssteuern zurückgreifen, nicht nur wachstumsverträglicher, sondern auch verteilungspolitisch ausgewogener sein könnten (*Rawdanowicz – Wurzel – Christensen, 2013*). Denn bei den bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen der OECD-Länder spielen Steuern auf Vermögen oder den Finanzsektor nur eine untergeordnete Rolle gegenüber Verbrauchssteuern und Sozialbeiträgen¹⁰). Eine Reihe von Ländern haben Kapitalertragsteuern meist moderat angehoben, 13 EU-Länder haben eine Bankenabgabe eingeführt, und 11 EU-Länder streben für 2014 die im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit in der EU koordinierte Einführung einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer an. Sonstige vermögensbezogene Steuern werden dagegen nur wenig zur Budgetkonsolidierung genutzt; wenn, dann vorwiegend in Form von Grundsteuererhöhungen.

3.5 Äquivalenztheoretische Begründung

Eine weitere Rechtfertigung für vermögensbezogene Steuern wird im Äquivalenzprinzip gesehen. Danach komme den Besitzern von Vermögen die staatliche Schutzfunktion (Polizei, Eigentumsrecht, Gerichtsbarkeit) besonders zugute, sodass ein besonderer Finanzierungsbeitrag verlangt werden könne. Nach dieser Argumentation müssten jedoch auch alle anderen Gruppen, die von bestimmten staatlichen Funktionen und Aufgaben (z. B. Familienförderung) besonders profitieren, dafür auch besondere Steuern/Beiträge entrichten. Als allgemeine

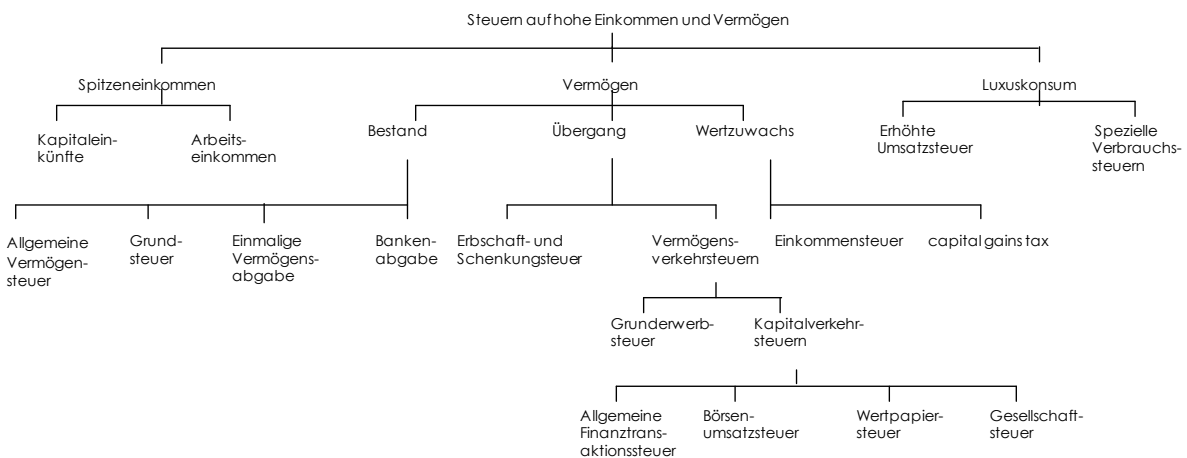
¹⁰) Vgl. für Details *OECD (2012B)* und *European Commission (2012B)*.

Begründung für vermögensbezogene Steuern taugt daher das Äquivalenzprinzip nicht. Es hat allerdings Relevanz für die Grundsteuer, die einen Zusammenhang zu den kommunalen öffentlichen Leistungen aufweist, die sich wiederum im Wert des Grund- und Immobilienbesitzes niederschlagen.

4. Anknüpfungspunkte vermögensbezogener Steuern

Vermögensbezogene Steuern können an unterschiedlichen Tatbeständen (Bestand, Übergang, Wertsteigerung von Vermögen) ansetzen, unterschiedliche Vermögensgegenstände (Finanzvermögen, Grund- und Immobilienvermögen, langlebiges Gebrauchsvermögen) belasten und unterschiedliche Steuersubjekte (private Individuen bzw. Haushalte, Unternehmen, einzelne Gruppen bzw. Sektoren) betreffen¹¹⁾. Abbildung 1 stellt die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte für vermögensbezogene Steuern dar und stellt sie in den Kontext von grundsätzlich denkbaren Möglichkeiten für eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen bzw. Vermögen.

Abbildung 1: Anknüpfungspunkte für Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen



Q: Schratzenstaller (2013).

Die wichtigsten Steuern auf den **Vermögensbestand** sind die *allgemeine Vermögensteuer* (die unterschiedslos sämtliche Vermögen der privaten Haushalte und/oder Unternehmen besteuert) sowie die *Grundsteuer*, die den Besitz von Immobilienvermögen der privaten Haushalte, der Land- und Forstwirtschaft und der Unternehmen betrifft. Auch die *Bankenabgabe*, die nur von Banken zu entrichten ist, zählt zu den Steuern auf den Vermögensbestand. Zur Entrichtung einer *Vermögensabgabe* werden in außerordentlichen

¹¹⁾ Vgl. für eine detaillierte Darstellung Schratzenstaller (2011 und 2013).

fiskalischen Notsituationen (z. B. Finanzierung von Kriegslasten) die Eigentümer großer Vermögen verpflichtet. Allgemeine Vermögensteuer und Grundsteuer sind regelmäßig zu leisten. Die in der Praxis derzeit angewendeten Bankenabgaben sind teilweise zeitlich befristet, da sie häufig nicht in den allgemeinen Steuertopf fließen, sondern zur Finanzierung spezieller außerbudgetärer Fonds zur Finanzmarktstabilisierung dienen. Eine Vermögensabgabe wird einmalig erhoben.

Der **Vermögensübergang** kann, sofern er unentgeltlich im Wege einer Vererbung oder Versenkung erfolgt, mit einer *Erbschaft- und Schenkungsteuer* belegt werden. Entgeltliche Vermögensübergänge können Vermögensverkehrssteuern unterliegen: Kapitalverkehrssteuern betreffen Übertragungen von Finanzvermögen (*Finanztransaktionsteuer, Wertpapiersteuer, Gesellschaftsteuer*) oder Immobilienvermögen (*Grunderwerbsteuer*).

Wertsteigerungen von Vermögen werden in der Regel nur bei Realisierung durch Verkauf fällig. Systematisch zählen Steuern auf Veräußerungsgewinne zu den vermögensbezogenen Steuern. In der Steuerpraxis werden Veräußerungsgewinne aber im Rahmen der Einkommensteuer bzw. in einigen wenigen Ländern durch eine eigenständige capital gains tax besteuert.

Ohne an dieser Stelle detailliert auf die Charakteristika und Wirkungen einzelner Optionen zur stärkeren Besteuerung von Vermögen eingehen zu können, illustriert Abbildung 1 die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung der gesamten Thematik der Besteuerung von Vermögen, da es "die Besteuerung von Vermögen" nicht gibt und eine pauschale Bewertung "der" Besteuerung von Vermögen somit auch nicht möglich ist. Eine differenzierte Diskussion über Optionen einer (stärkeren) Besteuerung von Vermögen muss die unterschiedlichen Wirkungen, die von einzelnen Optionen zu erwarten sind, berücksichtigen.

5. Überblick über internationale Situation

Die einzelnen vermögensbezogenen Steuern haben in der EU einen unterschiedlichen Verbreitungsgrad (vgl. Übersicht 9)¹²⁾. Eine **allgemeine persönliche Vermögensteuer** für Privatvermögen gibt es noch in Frankreich, wo Vermögen über einem steuerfreien Betrag von 800.000 € mit Steuersätzen zwischen 0,55% und 1,8% (für Vermögen über 16,79 Mio. €) besteuert werden. Spanien führte 2011 die erst 2007 abgeschaffte persönliche Vermögensteuer für natürliche Personen befristet (voraussichtlich bis Ende 2013) wieder ein. Dabei wird bei einem Freibetrag von 700.000 € ebenfalls ein progressiv gestaffelter Steuertarif mit Steuersätzen zwischen 0,2% und 2,5% (für Vermögen über 10,696 Mio. €) angewendet. In beiden Ländern kann die Vermögensteuerschuld nicht von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Luxemburg besteuert das Vermögen von juristischen Personen mit 0,5%. In Deutschland darf die Vermögensteuer aufgrund fehlender Verfassungskonformität seit 1997 nicht mehr erhoben werden (vgl. Kasten "Übersicht über vermögensbezogene Steuern in

¹²⁾ Dieser Abschnitt stützt sich stark auf *Schratzstaller* (2013).

Deutschland"). Alle anderen EU-Länder haben – ebenso wie die meisten OECD-Länder mit Ausnahme von Norwegen und einigen Schweizer Kantonen – keine allgemeine Vermögensteuer (mehr): Einerseits als Resultat des allgemeinen Trends der letzten Jahrzehnte, Vermögen(erträge) und hohe Einkommen generell steuerlich zu entlasten, andererseits aufgrund von Problemen bei der Erhebung und effektiven Durchsetzung einer allgemeinen Vermögensteuer (insbesondere die erschwerte Durchsetzung angesichts einer deutlich höheren internationalen Mobilität vor allem von Finanzkapital, aber auch Bewertungsprobleme).

Die **Grundsteuer** ist in der EU am weitesten verbreitet; es gibt sie in 24 EU-Ländern mit Steuersätzen zwischen 0,01% und 3%. Dabei ist zu beachten, dass die in Übersicht 9 aufgeführten nominellen Steuersätze nur ein unzureichender Indikator für die effektive Belastung und somit auch nur bedingt vergleichbar sind. Denn häufig differieren die kommunalen Sätze, es werden unterschiedliche Bewertungsverfahren angewendet und Steuerpflichtigkeit und –höhe unterscheiden sich nach Art und Nutzungszweck des Grund- und Immobilienvermögens.

Eine **Erbschaftsteuer** existiert in 18 EU-Ländern. Mit wenigen Ausnahmen (Dänemark, Großbritannien, Irland) unterliegen Erbschaften direkt progressiven Steuertarifen; generell folgt sie dem Nettoprinzip, d. h. steuerpflichtig ist das vererbte Nettovermögen (vererbtes Bruttovermögen abzüglich Schulden). In der Regel (in 15 EU-Ländern) sind sie als Erbanfallsteuer ausgestaltet, setzen also bei den Erben an (*Copenhagen Economics*, 2011)¹³). Zumeist erfolgt eine Differenzierung nach dem Naheverhältnis zwischen Erben und Erblasser: Erbschaften innerhalb der engeren Familie werden zum Teil deutlich geringer besteuert. Zudem existieren zahlreiche Ausnahmeregelungen und Steuerbefreiungen, häufig in Form großzügiger persönlicher Freibeträge insbesondere bei einem sehr engen Naheverhältnis sowie von umfangreichen Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen. Auch werden unterschiedliche Bewertungsverfahren angewendet. Die angeführten Steuersätze erlauben daher auch nicht annäherungsweise Rückschlüsse auf die effektive Besteuerung von Erbschaften im europäischen Vergleich. Bislang existieren kaum Untersuchungen zur effektiven Steuerbelastung von Erbschaften. Modellrechnungen von *Copenhagen Economics* (2011) ergeben für den Modellfall eines verheirateten Erblassers, der einer Ehefrau und zwei Kindern ein Vermögen von 2,6 Mio. € (aufgeteilt auf ein Eigenheim und unterschiedliche Finanzvermögenstitel) hinterlässt, effektive Steuersätze zwischen Null (Irland, Italien, Luxemburg, Bulgarien, Slowenien und Tschechien) und 22% (Belgien)¹⁴).

19 EU-Länder wenden eine **Grunderwerbsteuer** an; häufig auf der Grundlage des Verkaufswertes. Die Steuersätze liegen in einer Bandbreite zwischen 1% und 12,5%.

¹³) Im Gegensatz dazu besteuert eine Nachlasssteuer den Erblasser.

¹⁴) Für schon etwas ältere Modellrechnungen auf der Basis eines computerbasierten Simulationsmodells vgl. Scheffler – Spengel (2004).

Übersicht 9: Vermögensbezogene Steuern in der EU (2011/2012)

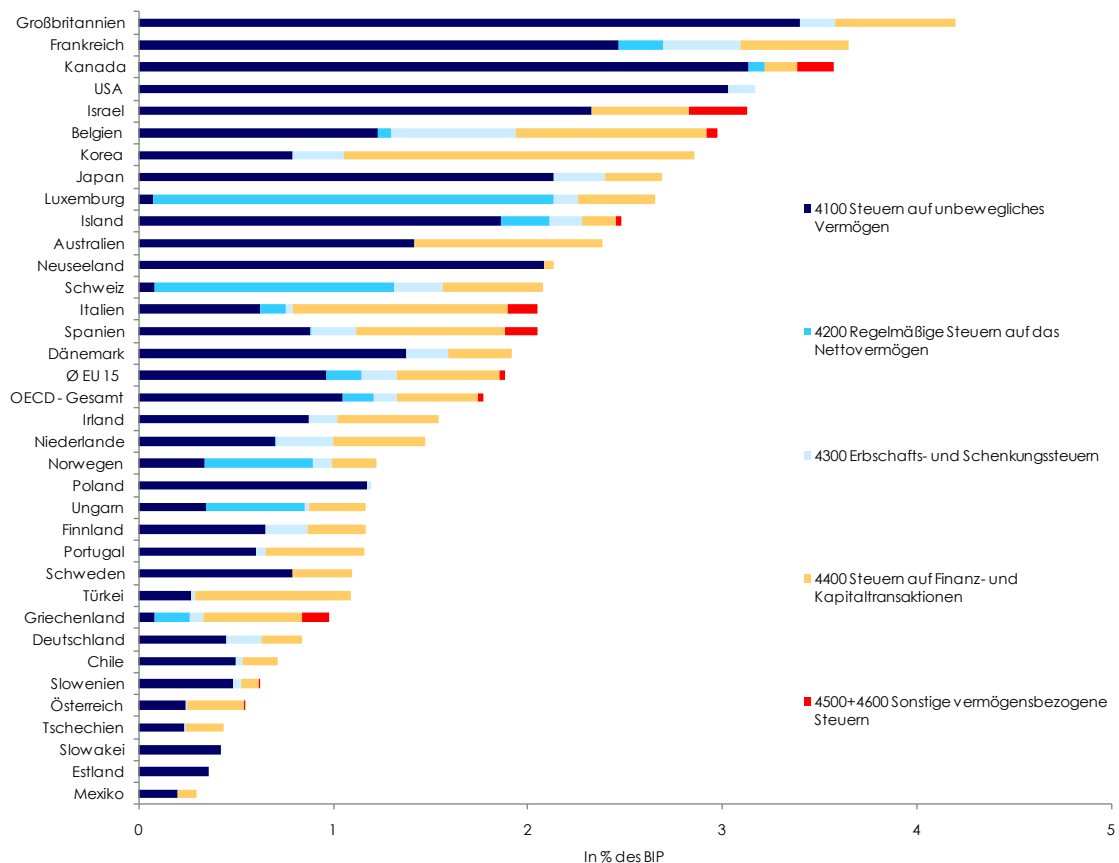
	Vermögensteuer 2012	Erbschaftsteuer 2011	Grundsteuer ³⁾ 2011	Grunderwerbsteuer 2011	Transaktionssteuer ⁷⁾ 2012	Gesellschaftsteuer 2011	Bankenabgabe ¹⁴⁾ 2012	
Belgien	-	✔	3-80	1-2,5	10-12,5	0,25	-	0,035
Dänemark	-		15 ¹⁾	1-3	-	-	-	-
Deutschland	-	✔	7-50	1	3,5-5 ⁴⁾	-	-	0,02-0,06
Finnland	-		bis 32	0,12-1,35	4	1,6 ⁸⁾	-	-
Frankreich	> 800.000 €; 0,55-1,8 ⁵⁾	✔	5-40	Ja ¹²⁾	2,425-5,09	0,2; 0,01 ⁹⁾	-	0,25 ¹⁸⁾
Griechenland	-		0-40	0,1-2	1	0,2; 5 ⁸⁾	1	-
Großbritannien	-		40 ¹⁾	Ja ¹³⁾	1-5	0,5	-	0,044-0,088
Irland	-		30 ¹⁾	Ja ¹³⁾	3-9	1	-	-
Italien	-		4-8	0,04-0,07	7,8	-	-	-
Luxemburg	0,5 ⁶⁾		0-48	0,7-1	1,2-6	-	-	-
Niederlande	-	✔	5-68	0,17	6	-	-	0,022-0,044 ¹⁵⁾
Österreich	-		-	1	2-3,5	-	1	0,055-0,085 ¹⁴⁾¹⁷⁾
Portugal	-		-	0,2-0,8	0-6	0,00225-0,015; 0,005-0,05 ⁸⁾	0,4	0,01-0,05 ¹⁴⁾
Schweden	-		-	0,75	1,5	-	-	0,1
Spanien	>700.000 €; 0,2-2,5 ²⁾⁵⁾		bis 34	0,3-0,4	7	-	1	-
Bulgarien	-		0,4-6,6	0,01-0,45	-	-	-	-
Estland	-		-	-	-	-	-	-
Lettland	-		-	2-3	2	-	-	0,072
Litauen	-		5-10	0,3-1	-	-	-	-
Malta	-		-	-	-	2 ¹⁰⁾	-	-
Polen	-	✔	3-20	Ja ¹¹⁾	2	1	-	-
Rumänien	-		-	0,1	-	-	-	-
Slowakei	-		-	Ja ¹¹⁾	-	-	-	0,1
Slowenien	-		progressiv	-	2	-	-	0,1
Tschechien	-	✔	7-40	Ja ¹¹⁾	3	-	-	-
Ungarn	-		bis 40	3	bis 4	-	-	0,15-0,53
Zypern	-		-	bis 0,4	-	0,15	0,6	0,095

Q: Deloitte; BMF; Mennel/Förster; KPMG; WIFO-Recherchen und -Zusammenstellung. - 1) Proportionaler Steuertarif. - 2) Befristet 2011 bis 2013. - 3) Die Steuersätze sind nur sehr bedingt vergleichbar, da die Grundsteuer häufig mit differierenden kommunalen Sätzen und wegen der Anwendung verschiedener Bewertungsverfahren auf nicht vergleichbare Bemessungsgrundlagen erhoben wird. - 4) Die einzelnen Bundesländer wenden unterschiedliche Steuersätze an. - 5) Für Privatpersonen. - 6) Für Kapitalgesellschaften. - 7) Wenn nicht anders angegeben, Börsenumsatzsteuer. - 8) Für außerbörsliche Transaktionen. - 9) Für hochriskante Finanzgeschäfte von Banken und Finanzinstitutionen. - 10) Steuerbefreiung für börsennotierte Wertpapiere. - 11) Fixbetrag pro qm Wohn- bzw. Grundfläche. - 12) Mietwertbezogene Besteuerung. - 13) Lokal unterschiedliche Sätze. - 14) Teilweise befristet, teilweise fließen Erträge in spezielle Bankenrettungsfonds. - 15) Multipliziert mit Faktor 1,1, wenn Bonus mindestens eines Vorstandsmitgliedes das Jahresfixgehalt übersteigt. - 16) Spezieller Satz für Derivate. - 17) Sonderbeitrag 50% der Steuerschuld 2012, 25% der Steuerschuld 2013 bis 2017. - 18) 0,5%, ab 2013.

Auch finanzmarktbezogene Steuern (Bankenabgabe, Transaktionssteuer, Gesellschaftsteuer) können den vermögensbezogenen Steuern zugerechnet werden. In 10 EU-Ländern gibt es eine **Transaktionssteuer**, die zumeist als Börsenumsatzsteuer ausgestaltet ist, mit Steuersätzen zwischen 0,00225 und 2%. Eine Gesellschaftsteuer auf die Einbringung von Eigenkapital in Kapitalgesellschaften haben dagegen nur 4 Länder. Mittlerweile erheben 13 EU-Länder eine **Bankenabgabe**: teilweise befristet, teilweise fließen die Einnahmen nicht in den allgemeinen Haushalt, sondern in Bankenrettungsfonds, und teilweise gilt ein spezieller Steuersatz für Derivate. In gut der Hälfte der Fälle ist der Tarif nach Höhe der Bemessungsgrundlage progressiv gestaffelt.

Gemessen an der Wirtschaftsleistung ist in den OECD-Ländern die Bedeutung vermögensbezogener Steuern sehr unterschiedlich (Abbildung 2).

Abbildung 2: Vermögensbezogene Steuern in der OECD, 2010, in % des BIP



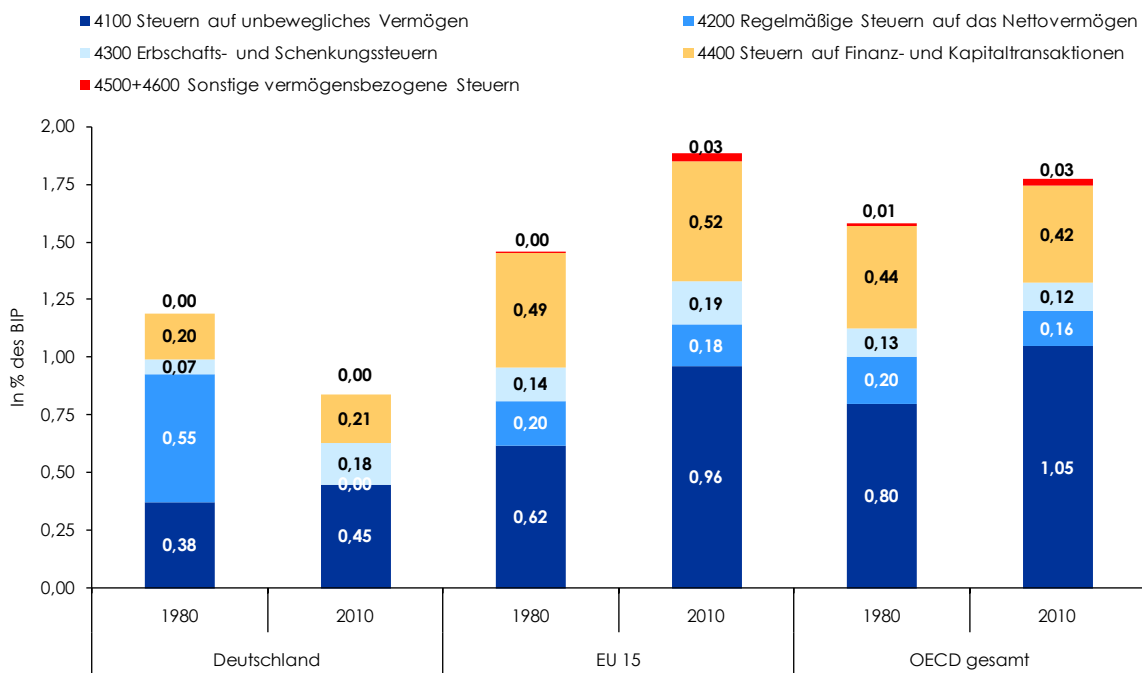
Q: OECD (2012A).

Im Durchschnitt der "alten" EU-15-Länder erreichten sie 2010 knapp 2% des BIP, im Durchschnitt der OECD etwa 1¾%. In Deutschland ist diese Relation mit etwa 0,8% des BIP weniger als halb so groß. Bei der Interpretation dieser Anteile ist zu berücksichtigen, dass in

den angelsächsischen Ländern eine Reihe kommunaler Aufgaben durch an den Wert des jeweiligen Grund- und Immobilienvermögens gekoppelte Abgaben finanziert wird, die in den Steueraufkommensstatistiken der OECD in der Rubrik Steuern auf unbewegliches Vermögen verbucht wird, in der sich in den anderen Ländern ausschließlich oder primär die Einnahmen aus der Grundsteuer im eigentlichen Sinne finden. Insofern ist das Gewicht der vermögensbezogenen Steuern, die sich zu einem beträchtlichen Teil aus Abgaben auf unbewegliches Vermögen zusammensetzen, für die angelsächsischen Länder überzeichnet.

Abbildung 3 zeigt für die OECD und die EU-15-Länder ein seit 1980 leicht gestiegenes Gewicht der vermögensbezogenen Steuern. Dagegen haben sich die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern im Verhältnis zum BIP in Deutschland um etwa ein Drittel auf 0,8% reduziert.

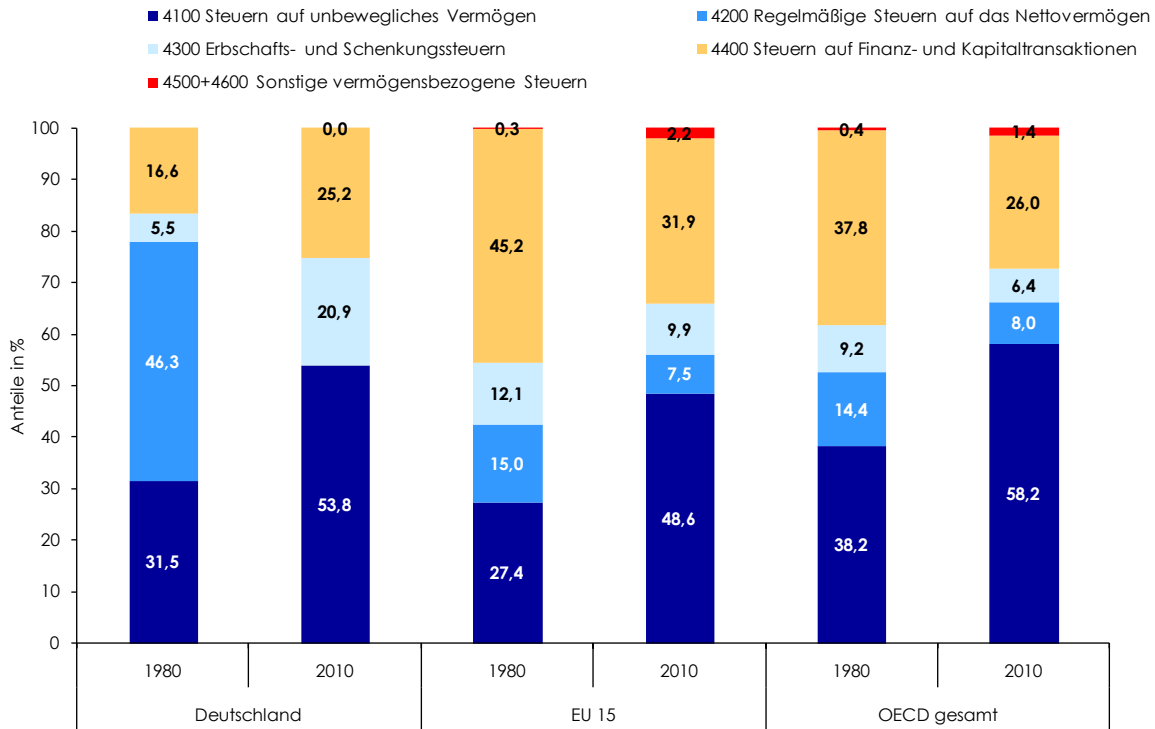
Abbildung 3: Vermögensbezogene Steuern 1980 und 2010 in % des BIP



Q: OECD (2012A).

Eine genauere Betrachtung des gesamten Aufkommens an vermögensbezogenen Steuern zeigt eine deutliche langfristige Strukturverschiebung (vgl. Abbildung 4). Eine allgemeine Vermögensteuer, die nur mehr in wenigen Ländern existiert, spielt eine vernachlässigbare Rolle für das Gesamtaufkommen an vermögensbezogenen Steuern. In Deutschland hatte die allgemeine Vermögensteuer, die seit 1997 nicht mehr erhoben wird, 1980 noch mit über 46% zu den Gesamteinnahmen aus vermögensbezogenen Steuern beigetragen.

Abbildung 4: Struktur der vermögensbezogenen Steuern 2010



Q: OECD (2012A).

In der EU15 ist ebenso wie in der der OECD der Finanzierungsbeitrag aus einer allgemeinen Vermögensteuer zwischen 1980 und 2010 von 14% bzw. 15% auf etwa 8% zurückgegangen. Inzwischen sind in der OECD, in der EU15 und auch in Deutschland Steuern auf Grund- und Immobilienvermögen am bedeutendsten. Die Grundsteuer erbringt im Durchschnitt der EU15 knapp die Hälfte und im Durchschnitt der OECD beinahe 60% der gesamten Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern. In Deutschland trägt die Grundsteuer mit 53,9% bzw. 51% (Werte 2010 bzw. 2011) zum Gesamtaufkommen aus vermögensbezogenen Steuern bei. Inzwischen sind in der OECD, in der EU15 und auch in Deutschland Steuern auf Grund- und Immobilienvermögen am bedeutendsten. Die Grundsteuer erbringt im Durchschnitt der EU15 knapp die Hälfte und im Durchschnitt der OECD beinahe 60% der gesamten Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern. In Deutschland trägt die Grundsteuer mit 53,9% bzw. 51% (Werte 2010 bzw. 2011) zum Gesamtaufkommen aus vermögensbezogenen Steuern bei. Im internationalen Vergleich stellen die Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen (im Wesentlichen Grunderwerbsteuer und Finanztransaktionssteuer) eine weitere bedeutende Kategorie dar, wenn auch mit sinkender Tendenz. Ihr Anteil an den gesamten Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern macht im Durchschnitt der EU15 2010 knapp ein Drittel aus,

nach etwa 45% 1980, im Durchschnitt der OECD erreicht ihr Anteil etwa ein Viertel (1980 waren es noch knapp 38%). In Deutschland ist dagegen seit 1980 der Anteil der Steuern auf entgeltliche Vermögenstransaktionen, obwohl anders als 1980 nur mehr eine Grunderwerbsteuer unter dieser Kategorie erhoben wird, von knapp 17% auf etwa ein Viertel des Gesamtaufkommens aus vermögensbezogenen Steuern gestiegen. Der Anteil der Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist international leicht gesunken und mit etwa 10% (EU15) bzw. 6% (OECD) insgesamt vergleichsweise gering; in Deutschland dagegen entfällt ein wachsender Anteil der Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern auf die Erbschaft- und Schenkungsteuer – 2010 waren es knapp 21%.

Das BIP ist freilich nur ein unzureichender Indikator für Vermögensbestände und –transaktionen, an denen vermögensbezogene Steuern anknüpfen können. Aufkommensdaten für vermögensbezogene Steuern bezogen auf das BIP sind daher nur ein begrenzt aussagekräftiger Indikator für die effektive steuerliche Belastung der Vermögen. Hierzu müssten die Erträge aus vermögensbezogenen Steuern ins Verhältnis zu den Vermögensbeständen gesetzt werden. Allerdings ist dies nur für wenige Länder – und dies nicht längerfristig – mangels Verfügbarkeit umfassender vergleichbarer Daten zu den Vermögensbeständen möglich. Die OECD veröffentlicht in ihrem Economic Outlook für 7 Länder (Italien, Frankreich, Großbritannien, USA, Deutschland, Kanada und Japan) beginnend mit dem Jahr 2003 die Vermögensbestände der privaten Haushalte im Verhältnis zu ihren verfügbaren Einkommen. Setzt man das Vermögensteueraufkommen ins Verhältnis zum Nettovermögen der privaten Haushalte, so zeigt sich, dass die so ermittelte effektive Vermögensteuerbelastung für die betrachteten OECD-Länder insgesamt gering ist; sie liegt zwischen 0,21% (Deutschland) und 1,08 (Kanada) (Schratzstaller, 2013). Dabei ist zu beachten, dass das Aufkommen aus vermögensbezogenen Steuern nicht nur aus dem Vermögen der privaten Haushalte stammt, sondern auch aus betrieblichem Vermögen; insoweit ist die effektive Vermögensteuerbelastung des privaten Vermögens überschätzt. Bislang hat die EZB für die am HFCS beteiligten 15 Euroländer die gesamten privaten Nettovermögensbestände noch nicht veröffentlicht; auf ihrer Grundlage könnte für eine größere Ländergruppe die effektive Vermögensteuerlast (im Vergleich) ermittelt werden. Bezieht man das gesamte Aufkommen aus vermögensbezogenen Steuern für Deutschland in Höhe von etwa 21 Mrd. € 2010 laut OECD Revenue Statistics auf das Nettovermögen von 7,9 Bio. € laut HFCS, so ergibt sich eine (wiederum überhöhte) effektive Vermögensteuerbelastung des privaten Nettovermögens von 0,27%. Setzt man das Erbschaft- und Schenkungsteueraufkommen des Jahres 2011 – knapp 4,25 Mrd. € - ins Verhältnis zu den oben angeführten aktuellsten mikro- bzw. makro-basierten Schätzungen für das zu erwartende jährliche Erbschaftsvolumen, ergibt sich eine effektive Erbschaft- und Schenkungsteuerlast von 1,63% (für die makrobasierte Schätzung) bzw. 6,53% (für die mikrobasierte Schätzung).

Übersicht 10 enthält schließlich die Einkommensteuersätze auf Vermögenserträge (Zins- und Dividendeneinkünfte und Veräußerungsgewinne). Denn im Prinzip sind eine allgemeine Vermögensteuer und eine Einkommensteuer auf Vermögenserträge äquivalent (Homburg, 2010).

Übersicht 10: Maximalbelastung von Kapitaleinkünften in der EU, 2012

Land	Regulärer Einkommensteuersatz	Zinsen	Dividenden	Veräußerungsgewinne	Kapitaleinkünfte	Differenz
Belgien	53,7	15,0	50,5	0,0	21,8	-31,9
Dänemark	55,4	55,4	56,5	42,0	51,3	-4,1
Deutschland	47,5	26,4	48,3	26,4	33,7	-13,8
Irland	41,0	30,0	48,4	25,0	34,5	-6,5
Griechenland	49,0	10,0	45,0	49,0	34,7	-14,3
Spanien	52,0	27,0	48,9	21,0	32,3	-19,7
Frankreich	50,8	24,0	59,4	19,0	34,1	-16,7
Italien	47,3	20,0	47,7	12,5	26,7	-20,6
Luxemburg	42,1	10,0	43,5	21,0	24,8	-17,3
Niederlande	52,0	0,0	43,0	0,0	14,3	-37,7
Österreich	50,0	25,0	43,8	25,0	31,3	-18,7
Portugal	49,0	26,5	44,9	20,0	30,5	-18,5
Finnland	49,0	30,0	41,4	28,0	33,1	-15,9
Schweden	56,6	30,0	48,4	30,0	36,1	-20,5
Großbritannien	50,0	50,0	51,4	28,0	43,1	-6,9
Bulgarien	10,0	0,0	14,5	10,0	8,2	-1,8
Tschechien	15,0	15,0	31,2	15,0	20,4	5,4
Estland	21,0	0,0	21,0	21,0	14,0	-7,0
Zypern	38,5	15,0	28,0	0,0	14,3	-24,2
Lettland	25,0	10,0	23,5	15,0	16,2	-8,8
Litauen	15,0	0,0	32,0	0,0	10,7	-4,3
Ungarn	20,3	16,0	33,3	20,3	23,2	2,9
Malta	35,0	15,0	35,0	35,0	28,3	-6,7
Polen	32,0	19,0	34,4	19,0	24,1	-7,9
Rumänien	16,0	16,0	29,4	16,0	20,5	4,5
Slowenien	41,0	20,0	34,4	0,0	18,1	-22,9
Slowakei	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0
EU15	49,7	25,3	48,1	23,1	32,2	-17,5
EU12	24,0	12,1	28,0	14,2	18,1	-5,9
EU27	38,3	19,4	39,1	19,2	25,9	-12,4

Q: European Commission, KPMG, Deloitte, OECD, WIFO-Recherchen und -Berechnungen.

Jede allgemeine Vermögensteuer kann in eine gleichwertige Einkommensteuer umgewandelt werden. Allerdings ist der zentrale Unterschied, dass die Vermögensteuer eine Sollertragsteuer ist, die unabhängig davon zu entrichten ist, ob tatsächlich Vermögenserträge erwirtschaftet werden. Ist dies nicht der Fall, wird sie zu einer Substanzsteuer. Eine

Einkommensteuer auf Kapitaleinkommen ist dagegen eine Steuer auf die tatsächlichen Erträge. Bei geringen oder fehlenden Erträgen oder Verlusten wird daher – anders als bei der Vermögensteuer – die Vermögenssubstanz nicht besteuert. Die grundsätzliche Äquivalenz von Vermögensteuer und Kapitalertragsbesteuerung impliziert zudem eine Doppelbesteuerung von Vermögen bzw. dessen Erträgen, wenn Vermögensteuer und Kapitalertragsteuer gleichzeitig angewendet werden.

Inzwischen besteuern fast alle EU-Länder alle oder einen Teil der Kapitaleinkünfte nicht mehr direkt progressiv (wie – mit Ausnahme der Länder mit einer Flat Tax – die Arbeits- und sonstige Einkommen), sondern proportional mit relativ niedrigen Abgeltungssteuern (Quellenabzugsteuern). Die Steuersätze auf Kapitaleinkünfte sind insbesondere in den alten EU-Ländern deutlich geringer als die regulären Einkommensteuer-Spitzensätze. Im Durchschnitt der EU15 erreichen diese 49,7%, während die Kapitaleinkünfte (bildet man einen Durchschnitt aus den Steuersätzen für Zinserträge, Dividendeneinkünfte und Veräußerungsgewinne) mit durchschnittlich 32,2% besteuert werden. In der EU27 steht einem durchschnittlichen Einkommensteuer-Spitzensatz von 38,3% ein durchschnittlicher Steuersatz für Kapitalerträge von 25,9% gegenüber.

6. Optionen zur Stärkung vermögensbezogener Steuern in Deutschland

6.1 Bewertungskriterien

Die Bewertung einzelner Optionen zur Stärkung vermögensbezogener Steuern wird in der im Rahmen dieser Kurzstudie gebotenen Kürze auf der Basis einer Reihe von Kriterien vorgenommen, die sich im Wesentlichen aus den üblichen Zielen und Anforderungen an Einzelsteuern bzw. gesamte Abgabensysteme ergeben und hier kurz – mit besonderem Fokus auf vermögensbezogene Steuern – skizziert werden. Das Kriterium der Wachstumsverträglichkeit wird hier und in der folgenden Bewertung der einzelnen Optionen nicht eigens berücksichtigt, da sich in den oben referierten Studien von OECD und IWF sämtliche der hier behandelten Optionen als besonders wachstumsverträglich herausgestellt haben.

Aufkommenspotential

Zentrale Determinanten des Aufkommenspotentials sind Höhe und Dynamik der Steuerbasis, Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen sowie die konkrete Ausgestaltung der Steuer (Freibeträge, Ausnahmetatbestände, Bewertungsverfahren, Höhe der Steuersätze). Im konkreten Kontext der Besteuerung von Vermögen ist zunächst auf den jüngst von Piketty – Saez in mehreren neueren optimalsteuertheoretisch argumentierenden Arbeiten (z. B. Piketty – Saez, 2013) herausgearbeiteten funktionalen Zusammenhang zwischen dem (im Sinne der Einnahmenmaximierung) optimalen Steuersatz einerseits und der (durch das Ausmaß zu erwartender Ausweichreaktionen bestimmten) Elastizität der steuerlichen Bemessungsgrund-

lage sowie der Vermögenskonzentration als die zwei zentralen Determinanten des optimalen Steuersatzes andererseits hinzuweisen. Je geringer die Elastizität der Bemessungsgrundlage (bzw. der Umfang der zu erwartenden Ausweichreaktionen) und je höher die Vermögenskonzentration, desto höher ist der einnahmenmaximierende Steuersatz. Positiv auf das (langfristige) Aufkommenspotential wirkt sich zudem das hohe und – wie angenommen werden kann – langfristig steigende Volumen von Vermögensbeständen und -übertragungen (insbesondere auf dem Wege von Erbschaften und Schenkungen) aus.

Umfang von Anpassungsreaktionen

Mögliche Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen auf vermögensbezogene Steuern¹⁵⁾, die die Elastizität der steuerlichen Bemessungsgrundlage bestimmen, umfassen ein breites Spektrum von in der Regel unerwünschten legalen und illegalen Aktivitäten zur Vermeidung oder zumindest Verringerung der Steuerzahlung, die wiederum in reine Gestaltungen ohne reale Anpassungen einerseits (z. B. Gewinnverschiebung ins Ausland) und in Änderungen realer ökonomischer Entscheidungen (z. B. Verlagerung von Investitionen) andererseits eingeteilt werden können. Zudem ist zu unterscheiden zwischen internationaler Steuerflucht durch Verschiebung der steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage oder Abwanderung des Steuerpflichtigen und Steuervermeidung im nationalen Rahmen. Das potentielle Ausmaß der internationalen Steuerflucht wird bestimmt von der internationalen Mobilität der Steuerbasis bzw. Steuerpflichtigen sowie vom Ausmaß der internationalen Kooperation. Der Spielraum für Steuerhinterziehung im nationalen Rahmen hängt entscheidend von Kontroll- und Überwachungsmechanismen ab. Möglichkeiten zur (legalen) Steuervermeidung hängen darüber hinaus auch davon ab, welche staatliche Ebene über die Steuerhoheit verfügt: Bei sehr mobilen Steuerbasen kann eine auf subnationaler Ebene angesiedelte Steuer, wenn die einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedliche Steuersätze anwenden, zu Abwanderungsreaktionen führen.

Doppelbesteuerung

Grundsätzlich gilt es, drei mögliche Quellen einer – prinzipiell als problematisch betrachteten – Doppelbesteuerung im Rahmen der Besteuerung von Vermögen zu beachten. Erstens kann der Fall auftreten, dass eine Bemessungsgrundlage (z. B. Betriebsvermögen) bei mehr als einem Steuerpflichtigen als steuerlich relevant erfasst wird (z. B. Betriebsvermögen bei der juristischen Personen selbst und der natürlichen Person als Eigner des Betriebsvermögens). Eine Doppelbesteuerung kann zweitens dadurch verursacht werden, dass mehr als eine vermögensbezogene Steuer auf eine bestimmte Bemessungsgrundlage zugreift. Drittens ist die grundsätzliche Äquivalenz einer allgemeinen Vermögensteuer und der Besteuerung von Vermögenserträgen im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer

¹⁵⁾ Vgl. für detailliertere Ausführungen zu möglichen Anpassungsreaktionen von Unternehmen und natürlichen Personen *Bach – Beznoska* (2012).

zu beachten: Grundsätzlich kann jede Vermögensteuer in eine gleichwertige Ertragsteuer umgerechnet werden; die gleichzeitige Erhebung einer Vermögensteuer und von Ertragsteuern auf Vermögenserträge resultiert dann in einer Doppelbesteuerung.

Treffsicherheit

Soll die (zusätzliche) Belastung breiter Bevölkerungsschichten vermieden und stattdessen die gezielte (Mehr-)Belastung nur der sehr Vermögenden erzielt werden, ist die Treffsicherheit einer vermögensbezogenen Steuer ein zentrales Kriterium zu ihrer Beurteilung. Die wichtigsten Determinanten der Treffsicherheit in Hinblick auf die Bemessungsgrundlage sind Prävalenzraten und Verteilung des besteuerten Vermögens. Freibeträge und Ausnahmetatbestände sind ebenso wie die Ausgestaltung des Tarifs (einschließlich der Höhe der Steuersätze) die wichtigsten Einflussfaktoren bezüglich der konkreten Ausgestaltung einzelner steuerlicher Optionen.

Problem der Substanzbesteuerung

Zu der Frage, inwieweit vermögensbezogene Steuern in die Vermögenssubstanz eingreifen sollen, hat sich der steuerpolitische und –theoretische Konsens in den letzten Jahrzehnten verändert. Inzwischen hat sich die Auffassung herausgebildet, dass lediglich die Erbschaft- und Schenkungsteuer die Vermögenssubstanz verringern darf und soll. Dagegen sind die in der Steuerpraxis regelmäßig erhobenen Steuern auf den Vermögensbestand (allgemeine Vermögensteuer, Grundsteuer) in der Regel als Sollertragsteuern konzipiert: Der Steuersatz ist so gering angesetzt, dass bei Ertrag abwerfenden Vermögensgegenständen eine (fiktive) Normalverzinsung ein Mehrfaches der Steuerschuld ausmacht. So soll vermieden werden, dass Steuern auf den Vermögensbestand in die Vermögenssubstanz eingreifen, sodass im Extremfall das besteuerte Vermögensobjekt verkauft werden muss, um die Steuerschuld entrichten zu können.

Erhebungskosten

Nicht zuletzt sind auch die Erhebungskosten einzelner vermögensbezogener Steuern von Interesse (Schratzenstaller, 2011). Sie umfassen die Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen einerseits und die Verwaltungskosten für die Finanzverwaltung andererseits. Für die Erhebungseffizienz sind die Bewertungskosten und die Kontrollkosten zentrale Determinanten. Generell ist der Bewertungsaufwand relativ hoch für wenig marktgängige Vermögensgegenstände, für die unmittelbar zur Bewertung heranzuziehende Marktpreise fehlen (insbesondere sonstige Vermögensgegenstände wie Schmuck und Kunstgegenstände sowie das Betriebsvermögen nicht börsennotierter Unternehmen, aber auch Grund- und Immobilienvermögen). Kann die Steuererhebung nicht in bestehende Prozesse integriert werden oder erhalten die Steuerbehörden nicht im Rahmen bestehender Verwaltungsprozesse automatisch oder durch unabhängige Dritte, die an der Abwicklung steuerpflichtiger Vorgänge beteiligt sind,

Informationen über steuerlich relevante Tatbestände, werden die Kontrollkosten eher hoch sein. Die Bedeutung des Kriteriums der Erhebungskosten sollte allerdings nicht überschätzt werden. Auch wenn vermögensbezogene Steuern, wie ältere Studien für Deutschland nahelegen (Schratzstaller, 2011), vermutlich mit einem überdurchschnittlichen administrativen Aufwand einhergehen, so machen doch die Erhebungskosten nur den kleineren Teil der Steuereinnahmen aus. Bei der Abwägung gegenüber grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Argumenten für die Erhebung bestimmter vermögensbezogener Steuern sollte die verwaltungswirtschaftliche Perspektive nicht dominieren.

6.2 Bewertung einzelner vermögensbezogener Steuern

Im Rahmen dieser Kurzstudie ist nur eine überblicksartige Bewertung der wichtigsten aktuell diskutierten Optionen für eine stärkere Nutzung vermögensbezogener Steuern in Deutschland möglich. Diese erfolgt auf der Grundlage der im vorhergehenden Absatz genannten Bewertungskriterien und stützt sich im Wesentlichen auf bereits vorliegende Studien. Im Folgenden geht es nicht um die detaillierte Einschätzung konkreter Reformvorschläge, sondern um eine generelle Bewertung der Eignung unterschiedlicher Optionen zur Ausweitung bestehender bzw. zur (Wieder-)Einführung von derzeit in Deutschland nicht (mehr) erhobenen vermögensbezogenen Steuern auch im Vergleich untereinander.

Allgemeine Vermögensteuer

Naturgemäß ist das jährliche **Aufkommenspotential** einer allgemeinen Vermögensteuer angesichts der hohen Volumina der Vermögensbestände und ihrer sehr ungleichen Verteilung im Vergleich der einzelnen Optionen vermögensbezogener Steuern am höchsten, selbst wenn von quantitativ erheblichen Ausweichreaktionen ausgegangen wird. Nach einer aktuellen Schätzung von Bach – Beznoska (2012) erbrächte die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer in Deutschland bei einem Steuersatz von 1% für natürliche und juristische Personen, einem persönlichen Freibetrag von 2 Mio. € für Privatpersonen und einer Freigrenze von 200.000 € für juristische Personen rein rechnerisch ein Aufkommen von 16,5 Mrd. € (0,64% des BIP) bzw. – unter Berücksichtigung möglicher Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen – von immerhin noch 11,6 Mrd. €.

Es ist anzunehmen, dass eine allgemeine Vermögensteuer die vergleichsweise umfangreichsten **Anpassungsreaktionen** auslöst. Auf der Grundlage von Schätzungen zur Elastizität der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage bei Änderungen der Ertragsteuersätze gehen Bach – Beznoska (2012) davon aus, dass Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen das theoretische Aufkommenspotential einer allgemeinen Vermögensteuer um 30% reduzieren. Dabei nehmen die Autoren eine Bemessungsgrundlagenelastizität der Vermögensteuer bezogen auf die tarifliche Steuerbelastung von Unternehmens- bzw. Kapitalerträgen von -0,25 an, d. h. die Erhöhung der Vermögensteuer um beispielsweise 1% würde die Bemessungsgrundlage um 0,25% reduzieren. Insbesondere im Bereich des Finanzvermögens bestehen

nach wie vor umfangreiche Möglichkeiten der internationalen Steuerflucht zum Zweck der illegalen Steuervermeidung, trotz des zunehmenden Drucks auf potenzielle Fluchtländer (oft relativ kleine Länder, die sich auf entsprechende Angebote der Vermögensverwaltung spezialisiert haben). Auch wenn das steuerliche Bankgeheimnis in Deutschland in den letzten Jahren merklich eingeschränkt wurde und die Finanzbehörden in Verdachtsfällen mehr Ermittlungsmöglichkeiten haben, sind die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen für eine effektive Durchsetzung der Besteuerung von Finanzvermögen nur sehr eingeschränkt gegeben (Bach – Beznoska, 2012).

Die **Treffsicherheit** einer allgemeinen Vermögensteuer auf der Basis der von Bach – Beznoska (2012) angenommenen Eckpunkte wäre sehr hoch: Lediglich 0,2% der erwachsenen Bevölkerung (143.000 Personen) wären steuerpflichtig. Eine allgemeine Vermögensteuer mit hohen persönlichen Freibeträgen beträfe somit nur die sehr Vermögenden; die Belastung breiter Bevölkerungsschichten würde vermieden.

Das Potential einer **Doppelbesteuerung** ist für die allgemeine Vermögensteuer am vergleichsweise höchsten, insbesondere dann, wenn nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen steuerpflichtig sind. Die Doppelbesteuerung des Vermögens juristischer Personen kann vermieden werden, indem die Besteuerung juristischer und natürlicher Personen aufeinander abgestimmt wird (etwa durch das von Bach – Beznoska (2012) vorgeschlagene Halbvermögensverfahren, wonach die steuerpflichtigen Vermögen der juristischen Personen sowie die Anteile von natürlichen Personen an Kapitalgesellschaften jeweils nur zur Hälfte steuerpflichtig sind), oder durch die Beschränkung der Steuerpflicht auf natürliche Personen. Letzteres wird jedoch Gegenmaßnahmen erfordern, um die Verschiebung steuerpflichtigen Vermögens aus dem privaten in den betrieblichen Bereich zu vermeiden, und erhöht somit die Erhebungskosten. Eine zweite Quelle der Doppelbesteuerung liegt in der gleichzeitigen Erhebung einer allgemeinen Vermögensteuer und einer Grundsteuer. Sie ist umso gravierender, je marktnäher Grund- und Immobilienvermögen jeweils bewertet werden, je höher jeweils die Steuersätze und je geringer die persönlichen Freibeträge bei der allgemeinen Vermögensteuer sind. Abgemildert wird die Doppelbesteuerung dadurch, dass die allgemeine Vermögensteuer als Reinvermögensteuer eine schmäleren Bemessungsgrundlage hat als die Grundsteuer, die eine Bruttovermögensteuer darstellt. Eine Doppelbesteuerung kann drittens aus der gleichzeitigen Erhebung einer allgemeinen Vermögensteuer und der Besteuerung der Vermögenserträge im Rahmen der persönlichen Einkommensteuer bzw. der Körperschaftsteuer resultieren. Ihr Ausmaß hängt ab von den jeweiligen Steuersätzen sowie Freibeträgen.

Das Problem der **Substanzbesteuerung** besteht bei einer allgemeinen Vermögensteuer insofern grundsätzlich nur eingeschränkt, als sie von ihrer Konzeption her eine Sollertragsteuer ist: Die Steuersätze werden in der Steuerpraxis so niedrig angesetzt, dass sie in der Regel aus den laufenden Erträgen geleistet werden können. Relevant ist die Gefahr einer Substanzbesteuerung in erster Linie im betrieblichen Bereich, da die Vermögensteuer unabhängig von

der Ertragslage des Unternehmens entrichtet werden muss und daher krisenverschärfend wirken kann. Freibeträge, Bewertungsabschläge oder Obergrenzen für die jährliche Vermögensteuerbelastung können das Problem einer Substanzbesteuerung abmildern, verkomplizieren aber gleichzeitig das Besteuerungsverfahren und erhöhen entsprechend die Erhebungskosten. Die Beschränkung der Vermögensteuerpflicht auf natürliche Personen wiederum birgt – wie bereits ausgeführt – die Gefahr von Versuchen, privates Vermögen in die betriebliche Sphäre zu verlagern.

Die **Erhebungskosten** einer allgemeinen Vermögensteuer werden von *Bach – Beznoska* (2012) auf 1,8% des potenziellen Steueraufkommens geschätzt und halten sich damit sowohl im Vergleich zu früheren Schätzungen als auch gegenüber den (ebenfalls auf relativ alten Schätzungen beruhenden) Erhebungskosten anderer Abgabekategorien in Grenzen. Mit 2,1% lägen die Erhebungskosten für natürliche Personen (aufgrund der Notwendigkeit, Wertgutachten für Immobilien anfertigen zu lassen) etwas höher als für juristische Personen, für die Erhebungskosten von 1,4% des potenziellen Steueraufkommens geschätzt werden. *Bauer* (1988) war dagegen von Erhebungskosten von 10,75% des Steueraufkommens ausgegangen, *Rappen* schätzte die gesamten Vollzugskosten (Erhebungskosten bei den Finanzbehörden und Entrichtungskosten bei den Steuerpflichtigen) auf 20% des Steueraufkommens.

Einmalige Vermögensabgabe

Das **Aufkommenspotential** einer einmaligen Vermögensabgabe ist aufgrund der hohen und sehr ungleich verteilten Vermögensbestände sehr hoch, fällt aber ex definitione nur einmalig – bzw. je nach konkreter Konzeption – nur über einen zeitlich begrenzten Zeitraum an, wenn die gesamte Steuerschuld zur Vermeidung von Liquiditätsproblemen auf mehrere Jahre verteilt wird. *Bach – Beznoska – Steiner* (2010) schätzen die Einnahmen einer einmaligen Vermögensabgabe, die über einen Zehnjahreszeitraum hinweg in Höhe von 1,49% jährlich auf das abgabenpflichtige Nettovermögen zum 1. Januar 2010, bei einem persönlichen Freibetrag von 1 Mio. € plus 250.000 € pro Kind und einem Freibetrag von 500.000 € für Betriebsvermögen von 5 Mio. €, auf 100 Mrd. €. Eine aktualisierte Schätzung von *Bach* (2012) kommt bei einem Abgabensatz von 10%, wobei die Steuerschuld verteilt über 10 Jahre zu entrichten ist, bei einem persönlichen Freibetrag von 1 Mio. € und einem Freibetrag auf Betriebsvermögen von 5 Mio. €, auf ein potenzielles Aufkommen von 140 Mrd. €.

Im Gegensatz zu einer jährlich erhobenen allgemeinen Vermögensteuer sind zunächst keine umfangreichen **Anpassungsreaktionen** der Abgabepflichtigen zu befürchten, da die Abgabe auf der Basis des Vermögensbestandes eines bestimmten Stichtages ermittelt wird und die Abgabepflichtigen ihr nicht mehr durch Gestaltungen ausweichen können (*Bach*, 2012). Freilich müsste der Steuerhinterziehung von inländischem Finanzvermögen dadurch entgegen gewirkt werden, dass unmittelbar nach Bekanntgabe der Einführung einer Vermögensabgabe der Fiskus die Konten bei den Finanzinstituten sichert. Auf im Ausland – insbesondere an nur begrenzt kooperativen Finanzplätzen – angelegtes Finanzvermögen effektiv

durchzugreifen, dürfte schwierig sein. Zentrale Annahme dafür, dass keine Substitutionseffekte auftreten, ist allerdings, dass die Abgabepflichtigen nicht erwarten, dass solche "einmaligen" Vermögensabgaben in regelmäßigen Abständen erhoben werden; ansonsten ist mit Auswirkungen auf längerfristige Investitions- und Anlageentscheidungen oder Wohnortentscheidungen zu rechnen (*Bach – Beznoska – Steiner*, 2010). Theoretisch können von einer einmaligen Vermögensabgabe sogar – im Sinne des Versuchs einer Steuereinhaltung – positive Arbeits- und Leistungsanreize sowie Anreize für die Ersparnisbildung ausgehen (*Bach*, 2012).

Eine einmalige Vermögensabgabe weist eine hohe **Treffsicherheit** auf: 330.000 bis 340.000 Personen (etwa 0,6% der erwachsenen Bevölkerung) wären abgabepflichtig, würde die Vermögensabgabe nach den Eckpunkten von *Bach – Beznoska – Steiner* (2010) bzw. *Bach* (2012) konzipiert. Eine Vermögensabgabe mit hohen persönlichen Freibeträgen belastete somit nur die sehr Vermögenden.

Das Potential einer **Doppelbesteuerung** durch die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe ist aufgrund von deren zeitlicher Befristung wesentlich geringer im Vergleich zur allgemeinen Vermögensteuer. Eine Beschränkung der Abgabepflicht auf natürliche Personen vermeidet die Doppelbesteuerung des Vermögens juristischer Personen. Die Doppelbesteuerung von Immobilienvermögen bei gleichzeitiger Erhebung einer Grundsteuer ist ein zeitlich befristetes Phänomen, ebenso wie die Doppelbesteuerung durch Vermögensabgabe und Einkommensteuer auf Vermögenserträge. Letztere kann für das betriebliche Vermögen zudem dadurch begrenzt werden, dass eine Obergrenze für die Belastung der laufenden Erträge durch die Abgabenschuld eingezogen wird.

Grundsätzlich ist eine einmalige Vermögensabgabe von ihrer Konzeption her eine **Substanzsteuer**. Die von *Bach – Beznoska – Steiner* (2010) bzw. *Bach* (2012) ermittelten Abgabensätze, die ein angestrebtes Aufkommen im unteren dreistelligen Milliarden-Bereich¹⁶⁾ realisieren sollen, machen sie jedoch bei der vorgesehenen Streckung der Entrichtung der Abgabenschuld über einen mehrjährigen Zeitraum de facto zu einer Sollertragsteuer. Somit sollte auch eine derart konzipierte einmalige Vermögensabgabe – analog zur allgemeinen Vermögensteuer – aus den laufenden Erträgen entrichtet werden können. Eine Obergrenze für die jährliche Abgabenbelastung des Betriebsvermögens auf einen bestimmten Anteil am laufenden Ertrag vermeidet die potenzielle Gefahr der Substanzbesteuerung im betrieblichen Bereich. Freilich gehen damit eine Komplizierung des Besteuerungsverfahrens und Anreize für Gestaltungen einher, die – soll ihnen wirksam begegnet werden – wiederum die Erhebungskosten erhöhen.

Die **Erhebungskosten** einer einmaligen Vermögensabgabe im Verhältnis zum Abgabeaufkommen hängt – wie bei der allgemeinen Vermögensteuer – entscheidend von der Zahl der

¹⁶⁾ Vgl. zu verschiedenen Varianten und ihrem jeweiligen potenziellen Aufkommen *Bach – Beznoska – Steiner* (2010) und *Bach* (2012).

Abgabepflichtigen ab. Bei einem persönlichen Freibetrag von 1 Mio. € und einer entsprechend geringen Zahl von Abgabepflichtigen schätzen *Bach – Beznoska – Steiner* (2010) die Erhebungskosten – einschließlich der Kosten und Steuerausfälle, die aufgrund einer Anfechtung der standardisierten Bewertungen von Immobilien durch Wertgutachten entstehen – auf 7% des Abgabenaufkommens; bei einem Freibetrag von nur 250.000 € würden sie auf 12% ansteigen.

Erbschaftsteuer

Die in Abschnitt 2.4 präsentierten Schätzungen für das in den nächsten Jahren zu erwartende jährliche Erbschaftsvolumen, die in einer Bandbreite – je nach Schätzansatz – zwischen 65 Mrd. € und 260 Mrd. € liegen, und die der ungleichen Verteilung der Vermögensbestände entsprechende ungleiche Verteilung der Erbchancen lassen theoretisch ein beträchtliches **Aufkommenspotential** aus der Besteuerung von Erbschaften¹⁷⁾ erwarten. Angesichts der längerfristig zunehmenden Vermögensbestände ist mit einer entsprechenden längerfristigen Dynamik des Erbschaftsvolumens und somit einer auch längerfristigen hohen und zunehmenden fiskalischen Ergiebigkeit einer Erbschaftsteuer zu rechnen. Das tatsächliche Aufkommen aus der Erbschaftsteuer ist in Deutschland aufgrund der zahlreichen Ausnahmetatbestände (großzügige persönliche Freibeträge und steuerliche Vergünstigungen für Betriebsvermögen bis hin zu kompletter Steuerfreiheit unabhängig von dessen Umfang) allerdings moderat. Eine spürbare Verringerung der großen Vermögensunterschiede und der Konzentration von Vermögen kann von der deutschen Erbschaftsteuer aufgrund ihres geringen Gewichts kaum erwartet werden, wohl aber hilft sie die Zunahme der Vermögensungleichheit zu begrenzen (*Bach et al., 2007*).

Generell werden Erbschaftsteuern als am wenigsten verzerrend von allen Steuern eingeschätzt, da der Zeitpunkt des Vererbens nicht planbar ist (*Arnold et al., 2011*). Dennoch können natürlich **Anpassungsreaktionen** der Steuerpflichtigen nicht ausgeschlossen werden. Solche Anpassungsreaktionen können unterschiedliche Formen annehmen, die von einer Einschränkung des Aufbaus eines zur Vererbung bestimmten Vermögens (Substitutionseffekt) über im Gegenteil verstärkte Sparbemühungen (zur Einholung der Steuer) bis hin zur Abwanderung von Erblasser und Erben reichen. Die Hinterziehung von Erbschaften dagegen dürfte recht effektiv durch Anzeigenpflichten von Notaren, Banken oder Gerichten an die zuständigen Finanzämter vermieden werden. Eine zentrale Determinante von Art und Umfang der Anpassungsreaktion ist das Vererbungsmotiv: Erfolgt die Vermögensübertragung ungeplant, dürfte eine Erbschaftsteuer keine Anpassungsreaktionen auslösen¹⁸⁾. Verfolgt der Erblasser mit einer geplanten Vermögensübertragung dagegen bestimmte Ziele (altruistische

¹⁷⁾ Genau genommen muss von der Erbschaft- und Schenkungsteuer gesprochen werden, da in der Regel zur Vermeidung von Ausweichreaktionen Schenkungen schon zu Lebzeiten ebenfalls steuerpflichtig sind; der Einfachheit halber wird im Folgenden jedoch verkürzt nur von Erbschaften und der Erbschaftsteuer gesprochen.

¹⁸⁾ Vgl. *Bach et al.* (2007); hier finden sich auch weitere Literaturhinweise.

Motive oder strategisch-egoistische Motive, wie die Sicherstellung der Pflege im Alter durch den Erben), wird er stärker auf eine Besteuerung reagieren. Neben unerwünschten Anpassungsreaktionen wie Abwanderung ins Ausland ist eine wahrscheinliche Reaktion die Einschränkung des Konsums und die Verstärkung der Sparanstrengungen durch den Erblasser (Homburg, 2010). Die Möglichkeit der Verlagerung von Vermögen ins (nicht oder niedriger besteuerte) Ausland, um es der Besteuerung zu entziehen, ist nicht für jedes Vermögensobjekt gleichermaßen gegeben: So sind Grund- und Immobilienvermögen vor allem im privaten Bereich ebenso wie Betriebsvermögen relativ wenig mobil. Unilaterale Maßnahmen, wie die in Deutschland auch nach Wegzug noch für gewisse Zeit bestehende Steuerpflichtigkeit für zusammen mit dem Vermögensbesitzer ausgewandertes Vermögen, können unerwünschte Anpassungsreaktionen einschränken helfen.

Zur Elastizität von Erbschaften bezüglich der Erbschaftsteuer gibt es bislang kaum empirische Resultate. Für die USA schätzen Kopczuk – Slemrod (2001) eher moderate Elastizitäten zwischen 0,1 und 0,2, d. h. eine Erhöhung des Steuersatzes um 1% verringert das Volumen von Erbschaften um 0,1% bis 0,2%. Ausgehend von dieser Schätzung ermitteln Piketty – Saez (2013) für die USA und Frankreich unter Zugrundelegung einer Elastizität von 0,2 einen optimalen (aufkommensmaximierenden) Erbschaftsteuersatz von 60% für sehr hohe Erbschaften für die USA. Angesichts der hohen Konzentration von Erbschaften läge selbst bei einer (nach Einschätzung der Autoren unplausibel hohen) Elastizität von 1 der optimale Erbschaftsteuersatz für beide Länder immer noch bei 35% für sehr hohe Erbschaften.

Grundsätzlich kann angesichts der Ungleichverteilung der Erbchancen die Erbschaft- und Schenkungsteuer sehr **treffsicher** zu einer gezielten Belastung hoher Erbschaften und Schenkungen eingesetzt werden. Die Treffsicherheit ist umso höher, je höher die Freibeträge und die Steuersätze bzw. die Progression des Steuertarifs sind. Freilich gehen mit höheren Steuersätzen bzw. einer stärkeren Progression vermutlich umfangreichere Anpassungsreaktionen einher, sodass ein gewisser Trade-Off zwischen Treffsicherheit und Aufkommenspotential zu gewärtigen ist. Aufgrund der hohen Konzentration von Erbschaften und Schenkungen dürfte jedoch auch bei nennenswerten Freibeträgen ein beträchtliches Aufkommenspotential verbleiben.

Inwieweit die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen zu einer **Doppelbesteuerung** führt, ist in der Literatur umstritten. So wird gelegentlich argumentiert, dass eine Steuer auf die Vererbung oder das Schenken von Vermögen, das seit seiner Bildung aus bereits versteuertem Einkommen selbst regelmäßigen Bestandssteuern (Grundsteuer und ggf. allgemeine Vermögensteuer) unterliegt und dessen laufende Erträge mit Kapitalertragsteuern besteuert werden, eine ohnehin bereits bestehende Mehrfachbesteuerung noch verschärfe. Wie überzeugend diese Argumentation ist, hängt jedoch entscheidend von der grundsätzlichen Konzeption einer Erbschaftsteuer ab. Ist sie – wie in den meisten EU-Ländern und auch in Deutschland – als Erbanfallsteuer ausgestaltet, besteuert also den Anfall des Erbes beim Erblasser, vermag der Einwand der Doppelbesteuerung wenig zu überzeugen:

Denn mit dem Übergang des Vermögens vom Erblasser auf den Erben kommt ein neuer Steuerpflichtiger ins Spiel, dessen individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit durch das erhaltene Erbe, für das er selbst bislang noch keine Steuern entrichten musste, erhöht wird.

Die Erbschaftsteuer ist anders als die in der Steuerpraxis erhobenen regelmäßigen Steuern auf Vermögensbestände (allgemeine Vermögensteuer, Grundsteuer) nicht als Sollertragsteuer, sondern als **Substanzsteuer** konzipiert. Dass sie die Substanz des übertragenen Vermögens verringert, ist grundsätzlich beabsichtigt, da die Besteuerung von Erbschaften deren ungleiche Verteilung zumindest abmildern soll. Viele Länder beschränken in sensiblen Bereichen das Ausmaß der Substanzbesteuerung ein: insbesondere durch großzügige Freibeträge und/oder niedrigere Steuersätze innerhalb der engeren Familie sowie bei Betriebsübergaben, um den Fortbestand des vererbten Unternehmens nicht zu gefährden. Auch Stundungs- und Ratenzahlungsregelungen sowie Ausnahmen sollen möglicher Weise existenzgefährdende Liquiditätsprobleme im Unternehmensbereich vermeiden. Allerdings existiert für Deutschland kein empirischer Beleg für die im Vorfeld der jüngsten Erbschaftsteuerreformen häufig geäußerte Behauptung, die Erbschaftsteuer sei für den Fortbestand vor allem von Familienunternehmen eine ernsthafte Bedrohung; auch wurden die vor den letzten Reformen angebotenen Stundungs- und Ratenzahlungsmöglichkeiten nicht sehr intensiv genutzt (Bach et al., 2007). Ein Literaturüberblick von Gale – Hines – Slemrod (2001) über empirische Untersuchungen der Auswirkungen einer Erbschaftsteuer auf kleinere Unternehmen und Landwirtschaftsbetriebe ergibt insgesamt keine oder nur moderate negative Effekte.

Die **Erhebungskosten** einer Erbschaftsteuer sollten sich auch deshalb, weil im Zuge der diversen Reformen der letzten Jahre praktikable Bewertungsverfahren entwickelt worden sind, in Grenzen halten. Aktuelle Schätzungen zu den Erhebungskosten der deutschen Erbschaft- und Schenkungsteuer liegen keine vor. Gemäß älteren, nach den diversen Reformen inzwischen veralteten Studien liegen die Erhebungskosten der Erbschaft- und Schenkungsteuer in Deutschland zwar über dem Durchschnitt für das gesamte Steuerertragsaufkommen, sind mit 2,62% des Erbschaftsteuerertrags nach Bauer (1988) bzw. 3,7% laut RWI (2003) allerdings keineswegs "prohibitiv".

Grundsteuer

Die Grundsteuer zeichnet sich durch eine stabile Bemessungsgrundlage und ein zu erwartendes langfristig hohes **Aufkommenspotential** aus. Angesichts der bestehenden Unterbewertung der Grund- und Immobilienvermögen durch die Anwendung völlig veralteter Einheitswerte bei der Bemessung der Grundsteuerschuld dürfte das zusätzliche Aufkommenspotential einer Stärkung der Grundsteuer durch eine verkehrswertnähere Bewertung beträchtlich sein.

Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen auf eine Erhöhung der Grundsteuer dürften begrenzt sein. Für eine Hinterziehung der Grundsteuer besteht faktisch kein Spielraum, und

internationale Steuerflucht scheidet aufgrund der Immobilität von Grund- und Immobilienvermögen als Ausweichoption aus. Lediglich durch Abwanderung ins Ausland kann sich der Steuerpflichtige der Besteuerung entziehen. Allerdings ist nicht anzunehmen, dass eine Erhöhung der Grundsteuer Wohnsitzverlagerungen auslösen würde. Erstens würden realistische Erhöhungen der Grundsteuer nicht zu einem Belastungsanstieg führen, der effektive Abwanderungsanreize bewirkte. Zweitens ist angesichts der weiten Verbreitung der Grundsteuer die Gruppe der potentiellen Steuerfluchtländer klein. Theoretisch wäre denkbar, dass eine Anhebung der Grundsteuer eine Verschiebung weg von Wohneigentum hin zu Wohnen in Miete bewirkt. Allerdings ist die Annahme plausibel, dass für die Entscheidung zum Erwerb von Wohneigentum eine Reihe anderer Faktoren wesentlich größere Bedeutung haben; wofür die etwa in Deutschland und Österreich trotz geringer Grundsteuerbelastung relativ geringen Wohneigentümerquoten ein Indiz sein könnten: Zumal wenn davon ausgegangen wird, dass die Grundsteuer zumindest zum Teil in die Mieten überwälzt und daher durch einen Wechsel von Wohneigentum zu Mietwohnen nur teilweise vermieden werden kann.

Doppelbesteuerung dürfte im Fall der Grundsteuer zunächst nur ein begrenztes Problem sein. Erstens werden Mieteinkünfte effektiv aufgrund von vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen relativ moderat besteuert, und die Besteuerung des Nutzungswert selbstgenutzten Wohneigentums in der Einkommensteuer wurde 1987 abgeschafft. Selbst wenn zweitens gleichzeitig eine allgemeine Vermögensteuer erhoben werden würde, so würde das Ausmaß der Doppelbesteuerung gerade im Bereich geringerwertiger Immobilien durch die zu erwartenden relativ hohen persönlichen Freibeträge in der Vermögensteuer begrenzt werden.

Die **Treffsicherheit** der Grundsteuer ist im Vergleich zu den bisher behandelten Optionen beträchtlich geringer. Nicht selten werden der Grundsteuer sogar eher regressive Wirkungen zugeschrieben, d. h. es wird erwartet, dass die durchschnittliche effektive Belastung mit dem verfügbaren Einkommen der Steuerpflichtigen tendenziell sinkt (vgl. jüngst *Broer*, 2013). Dabei ist zwischen der Gruppe der Mieter und der Besitzer von Wohneigentum zu unterscheiden.

In dem Ausmaß, in dem die Vermieter die Grundsteuerzahlung auf die Mieter überwälzen können, werden diese effektiv mit der Grundsteuer belastet. Wird angenommen, dass die Überwälzung gleichmäßig über die unterschiedlichen Einkommensschichten stattfindet, und wird weiterhin berücksichtigt, dass mit zunehmendem Einkommen ein sinkender Anteil des Einkommens für Mieten ausgegeben wird, ist die Annahme einer regressiven Wirkung der Grundsteuer zunächst plausibel. Bisher gibt es nur wenig empirische Studien zum Ausmaß der Überwälzung der Grundsteuer von den Vermietern auf die Mieter¹⁹⁾. Einige Analysen für die USA zeigen eine teilweise Überwälzung (von Erhöhungen) der Grundsteuer auf private Mieter. Dagegen findet *Büttner* (2003) für 675 baden-württembergische Gemeinden keine Überwälzung der Grundsteuer auf die monatlichen Mieten, sondern vielmehr deren Kapitalisierung

¹⁹⁾ Vgl. für einen knappen Überblick *Schatzenstaller* (2011).

in den Grundpreisen, d. h. dass eine Steuererhöhung zu einem Sinken der Verkaufspreise führt und nicht die Mieter belastet. *Bach* (2009) rechnet für Deutschland ausgehend von der (unrealistischen) Annahme, dass die Grundsteuer vollständig auf die Mieter überwältigt wird, das Grundsteueraufkommen anhand der Netto-Kaltmieten den Mieterhaushalten zu und kann so tatsächlich einen regressiven Verlauf der Grundsteuerbelastung gemessen an den verfügbaren Einkommen zeigen. Selbst wenn tatsächlich die Grundsteuer ganz oder teilweise überwältigt werden kann, bedeutet dies allerdings nicht unmittelbar, dass eine Erhöhung der Grundsteuer durch die Anpassung der veralteten Einheitswerte die unteren Einkommen überdurchschnittlich treffen würde. Da angenommen werden kann, dass höherwertige Immobilien, die von Haushalten in den oberen Einkommensschichten gemietet werden, stärker unterbewertet sind, würde eine verkehrswertnahe Bewertung die Bemessungsgrundlage für höherwertige Immobilien und damit auch deren Grundsteuerbelastung überdurchschnittlich stark erhöhen. Um zu vermeiden, dass durchschnittliche Wohneigentümer von einer Erhöhung der Grundsteuer stark belastet werden, könnte der Wert einer durchschnittlichen Wohnimmobilie ermäßigt, der darüber hinausgehende Wert dagegen höher besteuert werden. Generelle Freibeträge sind dagegen bei der Grundsteuer aufgrund von deren Äquivalenzcharakter kaum zu rechtfertigen.

Auch die Erwartung einer notwendiger Weise regressiven Wirkung einer Grundsteuererhöhung, die sich aus der Analyse von *Bach* (2009) ergibt, der den Eigentümerhaushalten das Grundsteueraufkommen aufgrund der imputierten Mieten zurechnet, muss nicht unbedingt zutreffen, wenn man – wie bei vermieteten Immobilien – von einer überdurchschnittlichen Unterbewertung von höherwertigem selbstgenutztem Wohneigentum ausgeht. Darüber hinaus ist der methodische Ansatz selbst insofern problematisch, als bezweifelt werden kann, dass die imputierten Mieten die tatsächlichen Verkehrswerte von Wohnimmobilien angemessen widerspiegeln, insbesondere bei den höherwertigen Immobilien. Unter der plausiblen Annahme einer positiven Korrelation des Verkehrswerts einer eigengenutzten Wohnimmobilie und des Einkommens und damit der Konzentration des Immobilieneigentums bei den oberen Einkommensschichten und unter Berücksichtigung der geringen Eigentümerquote in den unteren Einkommensdezilen kann erwartet werden, dass eine auf den Verkehrswerten basierende Grundsteuer eher progressive als regressive Effekte entfaltet.

Auch die Grundsteuer führt prinzipiell als Sollertragsteuer nicht zu einer **Substanzbesteuerung**. Eine solche kann am ehesten im Falle selbstgenutzten Wohneigentums, das keine laufenden Erträge erbringt, auftreten, und dies umso mehr, je mehr sich die Bewertung des steuerpflichtigen Grund- und Immobilienvermögens an den Verkehrswerten orientiert. Allerdings ist hier zunächst die äquivalenztheoretische Begründung der Grundsteuer zu berücksichtigen, die die Besteuerung auch ertraglosen Grund- und Immobilienvermögens rechtfertigen kann. Zudem kann die Annahme der Ertraglosigkeit von Wohnungseigentum ganz grundsätzlich durchaus in Frage gestellt werden: Es mag zwar keine monetären Erträge abwerfen, erweitert jedoch im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie die Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten der Steuerpflichtigen, weshalb manche Einkommensteuersysteme den

Nutzungswert selbstgenutzten Wohneigentums erfassen – so etwa auch jahrzehntelang (bis 1987) das deutsche (Bach et al., 2004).

Die **Erhebungskosten** einer Grundsteuer sind ebenfalls gemessen an den Erhebungskosten für das gesamte Steueraufkommen überdurchschnittlich; dies legen zumindest die Studien von Bauer (1988), der die Erhebungskosten der seither nicht maßgeblich reformierten Grundsteuer auf 3,08% des Grundsteueraufkommens beziffert, und von Rappen (1989), wonach die Vollzugskosten 5,5% des Grundsteueraufkommens erreichen, nahe.

7. Fazit

Grundsätzlich ist keine der vier betrachteten Optionen zur Stärkung der vermögensbezogenen Steuern in Deutschland als völlig ungeeignet einzuschätzen (vgl. Übersicht 11).

Übersicht 11: Bewertung ausgewählter Optionen zur Erhöhung der Besteuerung von Vermögen in Deutschland

Vermögensbezogene Steuer	Anpassungsreaktionen	Treffsicherheit	Doppelbesteuerung	Substanzbesteuerung	Erhebungskosten
Allgemeine Vermögensteuer	-	++	-	+	+
Einmalige Vermögensabgabe	++	++	+	++	+
Erbschaft- und Schenkungsteuer	++	++	++	++	+
Grundsteuer	++	+	+	++	+

Q: WIFO-Zusammenstellung. – (++) Gut geeignet. – (+) Geeignet. – (-) Nicht geeignet.

Am besten schneidet auf der Grundlage der verwendeten Bewertungskriterien die (Erhöhung der) **Erbschaft- und Schenkungsteuer** ab: Sie löst vermutlich nur begrenzte Anpassungsreaktionen aus, kann sehr treffsicher gezielt die sehr hohen Erbschaften belasten und wäre dennoch mit einem gewissen zusätzlichen Aufkommenspotential verbunden. Die ihr eigene Substanzbesteuerung kann als gewünschter Effekt nicht kritisch gesehen werden. Als Erbanfallsteuer ist die Erbschaftsteuer nicht mit einer Doppelbesteuerung verbunden, und ihre Erhebungskosten dürften zwar überdurchschnittlich hoch sein, sich aber insgesamt in Grenzen halten. Auch die **Grundsteuer** ist ein insgesamt gut geeigneter Kandidat: Zwar weist sie eine im Vergleich zu den übrigen betrachteten Optionen eine wesentlich geringere Treffsicherheit auf. Anpassungsreaktionen und Substanzbesteuerung dürften keine Probleme darstellen. Als am insgesamt problematischsten stellt sich die **allgemeine Vermögensteuer** dar. Sie hat zwar ein beträchtliches Aufkommenspotential und ist durch eine hohe Treffsicherheit gekennzeichnet. Allerdings kann sie auf mehreren Ebenen zu einer Doppelbesteuerung führen und ist mit dem Problem einer möglichen Substanzbesteuerung im betrieblichen Bereich verbunden. Eine **einmalige Vermögensabgabe** kann bei ebenfalls hoher Treffsicherheit die genannten

Probleme einer allgemeinen Vermögensteuer vermeiden. Allerdings ist ihre Verfassungskonformität fraglich, da gemäß Artikel 106 Absatz 1 Nr. 5 die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe nur in einer historisch einzigartigen Situation mit einmaligen Finanzlasten zulässig ist, die in Deutschland trotz des krisenbedingten deutlichen Anstiegs der Schuldenquote in den letzten Jahren doch nicht gegeben scheint (Warneke, 2012). Wird aufgrund der erörterten Probleme auf die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer bzw. die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe verzichtet, so stellt sich, wenn eine gezielte Mehrbelastung der hohen Vermögen angestrebt wird, die Anhebung der Kapitalertragsteuer von derzeit 25% um einige Prozentpunkte als gute Alternative dar, die nicht oder in wesentlich geringerem Umfang mit den typischen Problemen einer allgemeinen Vermögensteuer einhergeht, deren Treffsicherheit (aufgrund des vergleichsweise geringen Freibetrags²⁰) allerdings geringer ist als bei einer allgemeinen Vermögensteuer.

In einem zeitgemäßen Abgabensystem spielen vermögensbezogene Steuern eine wichtige Rolle, nicht nur als Umverteilungsinstrument, sondern auch als im Vergleich zu anderen Abgabekategorien sehr wachstumsverträgliche Steuerquellen. Insgesamt sind angesichts der starken Konzentration von Vermögen und Erbschaften auch bei nennenswerten Freibeträgen, die große Teile der Haushalte von der Besteuerung ausnehmen, substantielle Steuereinnahmen zu erwarten. Dies gilt vor allem in einer längerfristigen Perspektive, da steigende Vermögensbestände und eine auch künftig nicht unwahrscheinliche zunehmende Konzentration von Vermögen und Erbschaften die langfristige fiskalische Ergiebigkeit vermögensbezogener Steuern sicherstellen sollten.

Literaturhinweise

- Acosta-Ormaechea, S., Yoo, J., "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective", International Monetary Fund, Working Paper, 2012, (WP/12/257). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12257.pdf>.
- Andrae, K., "Grüne Vorschläge für eine gerechte, ökologische und wirtschaftspolitisch vernünftige Steuerpolitik – Zurück zu soliden Haushalten", DIW-Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 219-223.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schwellnus, C., Vartia, L., "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", The Economic Journal, 2011, 121(550), S. 59-80.
- Bach, S., "Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa", DIW Wochenbericht, 2012, 79(28), S. 3-11.
- Bach, S., "Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche", DIW Wochenbericht, 2009, 76(30), S. 478-486.
- Bach, S., Bartholmai, B., "Zur Neuregelung von Vermögen- und Erbschaftsteuer", DIW Wochenbericht, 1996, 63(30), S. 497-506.

²⁰) Der Sparer-Pauschbetrag beläuft sich auf jährlich 801 € für alleinstehende Steuerpflichtige bzw. 1.601 € für zusammen veranlagte Ehepaare. Bei einer Verzinsung von 4% werden somit für ein zusammen veranlagtes Ehepaar die Erträge aus einem Vermögen von 40.000 € steuerfrei gestellt; die Freibeträge der derzeit diskutierten Vermögenssteuervorschläge sind beträchtlich höher.

- Bach, S., Beznoska, M., "Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer", DIW Politikberatung kompakt, Berlin, 2012.
- Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V., "Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe", DIW Politikberatung kompakt, Berlin, 2010.
- Bach, S., Houben H., Maiterth, R., Schupp, J., "Erbchaftsteuerreform: Gleichmäßige Vermögenserfassung und niedrige Steuersätze statt selektiver Besteuerung", Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2007, 56(3), S. 301-312.
- Bach, S., Haan, P., Maiterth, R., Sureth, C., Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen, Berlin, 2004.
- Bauer, E.-R., Was kostet die Steuererhebung? Eine kritische Analyse des Steuersystems, Göttingen, 1988.
- Bonesmo Fredriksen, K., "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6: The Distribution of Wealth", OECD Economics Department, Working Paper, 2012, (929).
- Braun, R., Pfeiffer, U., Thomschke, L., Erben in Deutschland – Volumen, Verteilung und Verwendung in Deutschland bis 2020, Köln, 2011.
- Broer, M., "Grundsteuer: Gemeindesteuer und "Reichensteuer"?", DIW Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 191-207.
- Büttner, Th., Tiebout Visits Germany: Land Tax Capitalization in a Sample of German Municipalities, Mannheim, 2003, mimeo.
- Copenhagen Economics, Study on Inheritance Taxes in EU Member States and Possible Mechanisms to Resolve Problems of Double Inheritance Taxation in the EU, Copenhagen, 2011.
- De Mooij, R., Keen, M., Orihara, M., "Taxation, Bank Leverage, and Financial Crisis", International Monetary Fund, Working Paper, 2013, (WP/13/48).
- Deutsche Bundesbank, Private Haushalte und ihre Finanzen. Tabellenanhang zur Pressenotiz vom 21.3.2013, Frankfurt am Main, 2013.
- European Central Bank, The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Results from the First Wave, ECB Statistics Paper Series, 2013, (2).
- European Commission (2012A), Taxation Trends in the European Union, Brüssel, 2012.
- European Commission (2012B), Tax Reforms in EU Member States 2012 – Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability, Brüssel, 2012.
- European Commission, "Innovative Financing at a Global Level", Commission Staff Working Document, SEC(2010)409 final, Brüssel, 2010.
- Frick, J.R., Grabka, M.M., "Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland", DIW Wochenbericht, 2009, 76(4), S. 54-67.
- Gale, W., Hines, J.R., Slemrod, J. (Hrsg), Rethinking Estate and Gift Taxation, 2001, Washington D.C., 2001.
- Homburg, S., Allgemeine Steuerlehre, 6. Auflage, München, 2010.
- Houben, H., Maiterth, R., "Erbchaftsteuer als "Reichenbesteuerung" mit Aufkommenspotential?", DIW Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 147-176.
- Houben, H., Maiterth, R., "Endangering of Businesses by the German Inheritance Tax? An Empirical Analysis", BuR-Business Research Official Open Access Journal of VHB, 2011, 4(1), S. 30-44.
- Houben, H., Maiterth, R., "ErbSiHM 0.1", arqus Diskussionsbeitrag zur Quantitativen Steuerlehre, 2010, (102).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2012.
- International Monetary Fund, A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector. Final Report for the G-20, Washington, D.C., 2010.

- Kopczuk, W., Slemrod, J., "The Impact of the Estate Tax on Wealth Accumulation and Avoidance Behavior", in Gale, W., Hines, J.R., Slemrod, J. (Hrsg), Rethinking Estate and Gift Taxation, Washington D.C., 2001, S. 299-349.
- Mooslechner, P., Der "Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems: Konzeption und Ergebnisse der ersten Erhebungswelle 2010, Präsentation im Generalrat der OeNB am 25. April 2013, http://www.hfcs.at/de/img/moos_hfcs_gr_20130425pdf_-_adobe_acrobat_pro_tcm14-254944.pdf.
- OECD (2013), Taxing Wages, Paris, 2013.
- OECD (2012A), Revenue Statistics 1965-2011, Paris, 2012.
- OECD (2012B), Restoring Public Finances, 2012 Update, Paris, 2012.
- Pfeiffer, R., Braun, U., Erben in Deutschland. 2. Die quantitativen Grundlagen, Köln, 2001.
- Piketty, Th., Saez, E., "A Theory of Optimal Inheritance Taxation", Econometrica, 2013, i.E.
- Rappen, H., "Vollzugskosten der Steuererhebung und Gewährung öffentlicher Transfers", RWI-Mitteilungen, 1989, 40, S. 221-246.
- Rawdanowicz, L., Wurzel, E., Christensen, A.K., "The Equity Implications of Fiscal Consolidation", OECD Economics Department, Working Paper, Paris, 2013, (1013).
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), "Kosten der Besteuerung in Deutschland", Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, 2003, (7), S. 81-92.
- Scheffler, W., Spengel, Ch., "Erbchaftsteuerbelastung im internationalen Vergleich", Betriebs-Berater, 2004, S. 967-974.
- Schatzenstaller, M., "Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen – Internationale Entwicklungstendenzen, Möglichkeiten und Grenzen", DIW Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 13-34.
- Schatzenstaller, M., "Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten", Friedrich Ebert Stiftung, 2011, WISO Diskurs,(4/2011).
- Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O., A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects, Wien, 2008.
- Sieling, C., "Für die Rückgewinnung öffentlicher Gestaltungskraft durch Zukunftsinvestitionen und Steuergerechtigkeit", DIW-Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 215-218.
- Spengel, Ch., Evers, L., Evers, M., "Probleme einer Vermögensteuer in Deutschland: Eine ökonomische Analyse", DIW Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 129-146.
- Troost, A., Sauer, Ch., "Höhere Besteuerung der Reichen: Nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit", DIW-Vierteljahrshefte, 2013, 82(1), S. 207-213.
- Warneke, M., "Pläne für Vermögensabgaben aufgeben", KBI Kompakt, Berlin, 2012, (18).