
Lastenausgleich aus heutiger Sicht: Renaissance der allgemeinen Vermögensbesteuerung?

STEFAN BACH

Stefan Bach, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: sbach@diw.de

Zusammenfassung: Allgemeine Vermögensteuern sollen höhere persönliche Vermögen belasten. Dazu müssen die steuerpflichtigen Vermögenswerte erfasst und bewertet werden. Hier haben sich in den letzten Jahren neue Perspektiven für die Vermögensbesteuerung ergeben, da inzwischen praxisübliche Bewertungsverfahren für Immobilien und Betriebe zur Verfügung stehen und die Steuerflucht von Kapitalanlagen ins Ausland zurückgeht. Das Vermögen ist stark auf das obere ein Prozent der Bevölkerung konzentriert, so dass eine Vermögensteuer ein beträchtliches Aufkommen erzielen kann, selbst wenn hohe Freibeträge gelten. Für einen persönlichen Freibetrag von einer Millionen Euro ergibt sich eine potentielle Bemessungsgrundlage in Höhe von 1 880 Milliarden Euro. Bei einem Steuersatz von zum Beispiel 0,5 Prozent könnte somit ein jährliches Steueraufkommen von 9,4 Milliarden Euro oder 0,37 Prozent des BIP entstehen. Vermögens- und Einkommensbesteuerung sollten im Hinblick auf die steuerpolitischen Ziele und die steuerlichen Wirkungen abgestimmt werden.

Summary: Net wealth taxes aim at moving the tax burden towards higher personal wealth. Assets and liabilities have to be collected and valued. In this field, new effective valuation procedures introduced for inheritance and gift taxes could be adopted, overseas tax evasion has to be impeded. Since personal wealth is strongly concentrated to the top percentiles of the population a net wealth tax could raise substantial revenue even if relatively high personal allowances are granted. With a personal allowance of Euro 1 million we estimate a tax base of Euro 1,880 billion. A tax rate of 0.5 percent could thus raise annual revenue of Euro 9.4 billion, or 0.37 percent of GDP. Capital income and wealth taxation should be coordinated with respect to the economic effects and the tax policy issues involved.

- JEL Classification: H24, D31
 - Keywords: Personal wealth taxation, capital levy, wealth distribution
-

I Einleitung

Bis Mitte der 90er Jahre hatten die meisten europäischen Länder und die Hälfte aller OECD-Länder allgemeine Vermögensteuern. Ähnlich wie in Deutschland waren diese Steuern durch höhere Freibeträge auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentriert. Bis dahin war es noch überwiegender steuerpolitischer Konsens, höhere Vermögen oder Kapitaleinkommen stärker zu besteuern als „Normaleinkommen“. Mit der Verbreitung „angebotsökonomischer“ und „neoliberaler“ Leitbilder der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie dem zunehmendem Standort- und Steuerwettbewerb hat die Steuerpolitik seitdem die entgegengesetzte Richtung eingeschlagen. Die allgemeinen Vermögensteuern wurden in fast allen Ländern abgeschafft oder ausgesetzt, so in Deutschland ab 1997. Die Unternehmens- und Kapitaleinkommen wurden im Zuge der „Dualisierung“ der Einkommensbesteuerung weitgehend aus der Steuerprogression herausgenommen. Die Erbschaftsteuer erzielt nach wie vor nur ein geringes Aufkommen, da hohe persönliche Freibeträge gewährt und die großen Betriebsvermögen oder Unternehmensbeteiligungen zumeist steuerbegünstigt vererbt oder verschenkt werden.

In den letzten Jahren sind „Reichensteuern“ wieder verstärkt in das Blickfeld der Steuerpolitik gekommen. Die Verteilung der Erwerbseinkommen hat sich seit Ende der 90er Jahre deutlich polarisiert. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen stiegen im Trend deutlich an, die Konzentration der Vermögensverteilung hat zugenommen, während die Masseneinkommen stagnierten und die niedrigen Erwerbseinkommen gesunken sind. Zuletzt hat der starke Zuwachs bei der Staatsverschuldung durch die Finanz- und Wirtschaftskrise den Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte deutlich erhöht. Ausgabenkürzungen bei staatlichen Leistungen oder Transfers treffen die mittleren und unteren Einkommen überproportional, ebenso Erhöhungen von indirekten Steuern. Vor diesem Hintergrund mehren sich die Vorschläge zu einer Erhöhung des Einkommensteuer-Spitzensatzes, zu einer Erhöhung der Kapitaleinkommensteuern sowie zu einer Wiederbelebung der Vermögensteuer oder der Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe.

In diesem Beitrag wird die Besteuerung von höheren persönlichen Vermögen diskutiert. Dabei geht es um die allgemeine persönliche Vermögensteuer, wie sie bis 1996 in Deutschland existierte, oder um eine einmalige Vermögensabgabe, die von einer ähnlichen Bemessungsgrundlage erhoben wird. Konzepte und Begründungen der allgemeinen Vermögensbesteuerung werden in Kapitel 2 diskutiert sowie deren Entwicklung nachgezeichnet. Kapitel 3 behandelt die Anforderungen einer Wiederbelebung der allgemeinen Vermögensbesteuerung und die steuerpolitischen Optionen bei der Ausgestaltung und der Kombination mit der Einkommens- und Ertragsbesteuerung. Die potentiellen Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer allgemeinen Vermögensbesteuerung sowie deren Wirkungen auf die Vermögensrenditen werden in Kapitel 4 dargestellt.

2 Konzepte, Begründung und Entwicklung der allgemeinen Vermögensbesteuerung

2.1 Allgemeine Vermögensteuern

Allgemeine Vermögensteuern wie die Vermögensteuer, die bis 1996 in Deutschland bestand, oder eine einmalige Vermögensabgabe, die auf eine ähnliche Bemessungsgrundlage erhoben wird, sollen höhere persönliche Vermögen belasten. Bemessungsgrundlage ist das gesamte Sach- und Finanzvermögen der Steuerpflichtigen, abzüglich der Verbindlichkeiten auf die steuerpflichtigen Vermögenswerte. Einbezogen werden sollten dabei auch das selbstgenutzte Wohn- eigentum und das Betriebsvermögen, also eigene Firmen oder Beteiligungen an Personen- und Kapitalgesellschaften, gegebenenfalls nach Abzug von besonderen Freibeträgen für das Betriebs- vermögen. Vorsorgevermögen für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung im Rahmen von Sozialversicherungsansprüchen oder privaten Versicherungsverträgen sowie üblicher Hausrat einschließlich Pkws bleiben dagegen zumeist steuerfrei.

Charakteristisch für diese allgemeinen Vermögensteuern sind höhere persönliche Freibeträge. Diese sollen die Steuer auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentrieren. Grob gesprochen geht es hierbei um die reichsten zehn bis 0,5 Prozent, je nachdem, welche Aufkommensziele die Politik verfolgt und wie viele Steuerpflichtige von der Vermögensbesteuerung erfasst werden sollen. Neben dem Freibetrag können steigende Steuersätze bei höheren steuerpflichtigen Vermögen die Progressionswirkung der Steuerbelastung erhöhen. Neben der Erbschaftsteuer ist die laufende allgemeine Vermögensteuer also die Reichensteuer schlechthin. Besteuer werden können Personen, Ehepaare oder Familien. Bei einer Ehepaar- oder Familienbesteuerung können nicht ausgeschöpfte Freibeträge oder negative und positive Vermögen zwischen den Ehepartnern oder Familienmitgliedern verrechnet werden.

Neben den allgemeinen Vermögensteuern gibt es noch die Erbschaftsteuer sowie weitere vermögensbezogene Steuern auf einzelne Vermögensgegenstände oder Vermögensumsätze, also die Grundsteuer und ähnliche lokale Vermögensteuern, die Grunderwerbsteuer oder Kapitalverkehrsteuern. Grundsteuern sind in den meisten OECD-Ländern die aufkommensstärksten Vermögensteuern, während sie in Deutschland nur ein geringes Gewicht haben (Bach 2009, Schratzenstaller 2011). Dies ist auch der wesentliche Grund, warum Deutschland bei internationalen Vergleichen der vermögensbezogenen Steuern auf Grundlage der OECD Revenue Statistics (2011) mit 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) recht gering abschneidet, im Vergleich zu 1,9 Prozent im OECD-Durchschnitt. Auch die Kapitalverkehrsteuern haben in anderen Ländern eine größere Bedeutung für das Steueraufkommen. Die Erbschaftsteuer hat in Deutschland und in anderen Ländern nur ein geringes Gewicht am Steueraufkommen, und allgemeine Vermögensteuern sind in den letzten beiden Jahrzehnten in fast allen OECD-Ländern abgeschafft worden.

2.2 Steuerpolitische Ziele

Als während des Kaiserreichs in den meisten deutschen Ländern allgemeine Vermögensteuern eingeführt wurden, ging es primär um eine Ergänzung der Einkommens- und Ertragsbesteuerung. Die „Ergänzungsteuer“, die in Preußen im Verlauf der „Miquel’schen“ Steuerreformen von

1895 an galt,¹ brachte diese Funktion in ihrem Titel zum Ausdruck. Sie war später Vorbild für die Reichsvereinheitlichung der Vermögensteuer (von 1923 an). Sie sollte Erfassungslücken der Einkommensteuer schließen, etwa bei Veräußerungsgewinnen aus privater Vermögensverwaltung oder bei ertragslosen Vermögensgegenständen der gehobenen Lebensführung wie etwa „Landhäuser und Parkanlagen“. Prägend war aber auch damals bereits der Gedanke, die „gesicherten“ und „mühelosen“, nicht auf menschlicher Arbeit beruhenden Kapitalerträge höher zu belasten („fundierte“ Einkommen, „Fundustheorie“).²

Daraus entwickelte sich die Idee einer besonderen steuerlichen Leistungsfähigkeit des Vermögens, die an Vermögensfunktionen wie Sicherheit, Unabhängigkeit, wirtschaftlichem und sozialem Einfluss anknüpfe, unabhängig von den erzielten Einkünften (vgl. dazu etwa Tipke 1993: 775 ff., Haller 1981: 43). Diese Rechtfertigungslehre war in Deutschland bis in die 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts weit verbreitet, der Gesetzgeber hat sie bei der letzten größeren Vermögenssteuerreform von 1974 ausdrücklich betont.³

Auch der Gedanke einer Kontroll- und Ergänzungsfunktion der Vermögensbesteuerung zieht sich bis heute durch die steuerpolitischen Diskurse. Die Vermögensbesteuerung kann die Kapitaleinkommensbesteuerung ergänzen, insoweit sie dort unter- oder nichterfasste Kapitalerträge belastet. Tatsächlich waren einfache Abgaben auf Vermögensobjekte (Boden, Gebäude, Vieh, Hausrat, Betriebe) die historischen Vorfäder der modernen Ertrags- beziehungsweise Einkommensbesteuerung, die sich erst im 19. Jahrhundert entwickelt hat. Heute werden Vermögenseinkünfte bei der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung aus anderen Gründen nur teilweise erfasst. Bei der Gewinnermittlung der Unternehmen oder der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung gibt es viele Regelungen und Gestaltungsmöglichkeiten, die das steuerpflichtige Einkommen deutlich niedriger ausfallen lassen als das tatsächliche „ökonomische“ Einkommen. Bei der Erfassung und Besteuerung von Kapitalerträgen privater Haushalte gibt es zudem Vollzugsdefizite. Hinzu kommt, dass Veräußerungsgewinne bei Immobilien oder Kapitalgesellschaften in Deutschland weitgehend steuerfrei bleiben, und der Nutzungswert des selbstgenutzten Wohneigentums nicht einkommensteuerpflichtig ist. Insofern könnte eine laufende Vermögensteuer als Soll-Ertragsteuer tatsächlich eine Korrekturfunktion ausüben, etwa im Sinne einer Mindestbesteuerung oder als Ersatz der Ertragsbesteuerung (vgl. unten, Kapitel 3.6).

Bei der Begründung der persönlichen Vermögensbesteuerung spielen Gesichtspunkte des sozialen Ausgleichs und der Umverteilung eine wesentlich stärkere Rolle als bei der Einkommensbesteuerung. Besonders die Erbschaftsteuer soll den „leistungslosen“ Zufluss von Vermögen abschöpfen, damit die Chancengleichheit in der Leistungsgesellschaft verbessern und zur Dekonzentration des Vermögens beitragen (Oberhauser 1980). Diese Funktionen wurden traditionell auch der Vermögensteuer zugesprochen. Diese ist allerdings angesichts niedrigerer Steuersätze primär auf die Ertragskraft des Vermögens konzentriert, während bei einer einmaligen

1 Ergänzungsteuergesetz vom 14. Juli 1893. Gesetz-Sammlung für die Königlich Preußischen Staaten 1893 (21), 134 ff.

2 In der Gesetzesbegründung hieß es: „Die Anschauung, dass dem sog. fundierten, d.h. auf Besitz gegründeten Einkommen im Vergleich zu dem Arbeitseinkommen im Allgemeinen eine größere Steuerkraft beiwohne, ist so weit verbreitet wie berechtigt, und bedarf einer besonderen Begründung an dieser Stelle nicht.“ (Finanzarchiv a.F. 1893: 370). Vgl. dazu Thier (1999: 593 ff.).

3 Bundestags-Drucksache VI/3418: 51.

Vermögensabgabe oder bei der Erbschaftsteuer der Eingriff in die Vermögenssubstanz und die Umverteilung der privaten Vermögen stärker im Vordergrund stehen.

Einmalige außerordentliche Vermögensabgaben zielen explizit auf eine Abschöpfung oder Umverteilung des vorhandenen Vermögensbestands ab. Anlass sind fiskalische Notsituationen oder der Ausgleich größerer Belastungen von Teilen der Bevölkerung, etwa nach Kriegen, Naturkatastrophen oder gravierenden Wirtschaftskrisen.

2.3 Entwicklung der allgemeinen Vermögensbesteuerung

In Deutschland gab es die Vermögensteuer ab 1923 auf Reichsebene (Mann, 1928). Seitdem waren auch juristische Personen vermögensteuerpflichtig. Es galten progressive Steuersätze von 0,5 Prozent bis 0,75 Prozent. Mit der Einführung des Reichsbewertungsgesetzes 1925 entstanden für alle vermögensbezogenen Steuern einheitliche Regelungen zu Vermögensbegriff und Bewertung („Einheitsbewertung“). Nach Gründung der Bundesrepublik wurde das Aufkommen der Vermögensteuer den Ländern zugewiesen, die Besteuerungsgrundlagen blieben bundeseinheitlich geregelt. Der Vermögensteuersatz betrug seit Anfang der 50er Jahre 0,75 Prozent, eine Tarifprogression gab es seitdem nicht mehr. Anfang der 70er Jahre wurde der Vermögensteuersatz auf 1 Prozent erhöht. Im Zuge der Reform von 1974 wurde Abziehbarkeit der Vermögensteuer von der Einkommen- und Körperschaftsteuer beseitigt. Damit sollte die Eigenständigkeit der Vermögensteuer unterstrichen werden, im Gegenzug wurden der Steuersatz auf 0,7 Prozent gesenkt und die Freibeträge deutlich erhöht. Ab 1978 betrug der Steuersatz für natürliche Personen 0,5 Prozent und für nichtnatürliche Personen 0,7 Prozent (0,6 Prozent ab 1984). Eine Milderung oder Beseitigung der Doppelbelastung des Eigenkapitals von Kapitalgesellschaften gab es bis zur Aufhebung der Vermögensteuer nicht. Nach der Wiedervereinigung wurde die Vermögensteuer in den neuen Bundesländern nicht erhoben. Ab 1995 stieg der Vermögensteuersatz für natürliche Personen von 0,5 auf ein Prozent.

Einmalige Vermögensabgaben wurden in Deutschland während und nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt. Die Hyperinflation von 1923 machte die ausstehenden Zahlungen dann obsolet. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden von 1949 an Vermögensabgaben erhoben, die ab 1952 im Rahmen des „Lastenausgleichs“ abschließend geregelt wurden (vgl. dazu den Beitrag von Richard Hauser in diesem Band). Der Abgabesatz betrug grundsätzlich 50 Prozent, die Vermögensabgabe wurde vierteljährlich bis 1979 erhoben.

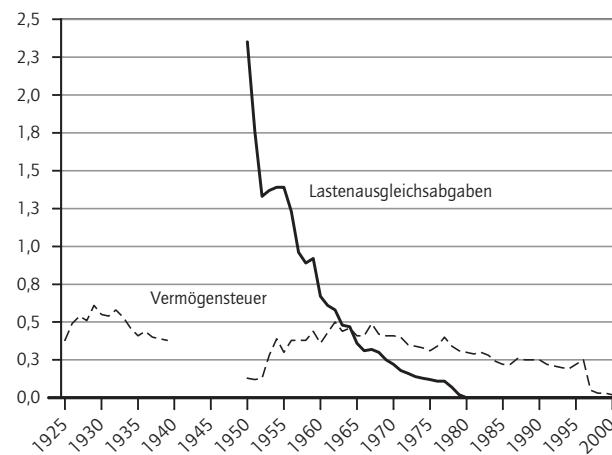
Das Aufkommen der Vermögensteuer hatte über die Jahrzehnte eine moderate, aber spürbare Bedeutung für die öffentlichen Haushalte (Abbildung 1). In den späten 20er Jahren erzielte sie Steuereinnahmen in Größenordnungen von 0,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Auch in den 50er und 60er Jahren lag ihr Aufkommen um die 0,4 Prozent des BIP. Dies würde heute einem jährlichen Aufkommen von 10 Milliarden Euro entsprechen. In den 80er Jahren sank das Vermögensteuer-Aufkommen auf 0,3 Prozent des BIP, in den 90er Jahren auf 0,2 Prozent des BIP. Der Hauptgrund für diese Entwicklung lag in den Einheitswerten des Grundvermögens, die seit der Hauptfeststellung 1964 nicht mehr erneuert wurden. Anfang der 90er Jahre machten sie im Mittel nur noch etwa zehn bis 20 Prozent der Verkehrswerte aus. Die damit verbundene Privilegierung des Grundvermögens erklärte dann das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig. Die damalige schwarz-gelbe Bundestagsmehrheit wollte die Vermögensteuer abschaffen und verhinderte eine Neuregelung der Grundbesitzbewertung, die nur für die Erbschaftsteuer

Abbildung 1

Aufkommen der Vermögensteuer und der Lastenausgleichsabgaben

1925–2000

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzstatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

erneuert wurde. Daher wird die Vermögensteuer seit 1997 nicht mehr erhoben. Das Vermögensteuergesetz ist jedoch weiterhin in Kraft.⁴

Die Lastenausgleichsabgaben hatten in den 50er Jahren auch gesamtwirtschaftlich ein erhebliches Gewicht (Abbildung 1). Tatsächlich ging es darum, nennenswerte Mittel für den Wiederaufbau und die Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge zu mobilisieren. Da die Vermögensabgabe und die übrigen Lastenausgleichsabgaben in ihrer nominalen Höhe fixiert waren, entsprechend der Veranlagung vom Anfang der 50er Jahre, reduzierte sich ihre wirtschaftliche Bedeutung und Belastungswirkung in den folgenden Jahrzehnten deutlich angesichts der hohen Zuwachsraten bei Sozialprodukt und Einkommen.

Seit den 80er Jahren hatte sich in den steuer- und wirtschaftspolitischen Diskussionen eine skeptische Haltung gegenüber der Vermögensteuer durchgesetzt. Mit der Rezeption „angebotsökonomischer“ und „neoliberaler“ Leitbilder der Wirtschafts- und Finanzpolitik wurden die Anreiz- und Allokationswirkungen der Besteuerung auf Kapitalbildung und Investitionen betont. Hinzu kam der Steuersenkungswettlauf bei der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung im Zuge der zunehmenden Internationalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen. Dieser führte in den meisten Ländern zur Abschaffung der allgemeinen Vermögensteuer sowie zu einer „Dualisierung“ der Einkommensteuer, bei der Unternehmenseinkünfte und Kapitaleinkommen aus der gemeinsamen Bemessungsgrundlage herausgenommen und niedrigeren proportionalen

4 Damit entsteht eine Sperrwirkung für Vermögensteuern der Länder, da der Bund weiterhin die konkurrierende Gesetzgebung in diesem Bereich in Anspruch nimmt. Vgl. den Gesetzentwurf des Bundesrates zur Aufhebung des Vermögensteuergesetzes sowie die ablehnende Stellungnahme der Bundesregierung dazu, Bundestags-Drucksache 15/408.

Steuersätzen unterworfen werden. Anfang der 90er Jahre gab es noch in der Hälfte der damaligen 24 OECD-Länder eine allgemeine Vermögensteuer, vergleichbar der deutschen Vermögensteuer (Messere 1993: 289 ff.).⁵ Heute wird eine solche Vermögensteuer nur noch in Frankreich, Norwegen und in Schweizer Kantonen und Gemeinden erhoben (BMF 2011: 51 f.).

Seit Ende der 90er Jahre hat es aus dem „linken“ politischen Lager immer wieder Initiativen zur Wiederbelebung der Vermögensteuer gegeben. Auch eine Vermögensabgabe wurde in den 90er Jahren diskutiert angesichts der erheblichen Belastungen durch die Wiedervereinigung. Diese Überlegungen scheiterten jedoch an den fehlenden parlamentarischen Mehrheiten. Als steuertechnische und -politische Achillesferse gelten die erforderliche Neubewertung von Immobilien sowie das Problem der Steuerflucht von Kapitalanlagen ins Ausland. Im Hinblick auf diese Problemfelder haben sich in den letzten Jahren neue Perspektiven für die Vermögensbesteuerung ergeben. Zum einen ist das erbschaftsteuerliche Bewertungsverfahren für Grund- und Betriebsvermögen ab 2009 neu geregelt worden. Dabei wurden praxistypische Bewertungsverfahren entwickelt, auf die man für die Vermögensteuer zurückgreifen kann. Zum anderen dürfte die Steuerflucht von Kapitalanlagen ins Ausland zurückgegangen sein, wobei der zunehmende Druck auf die einschlägigen Steueroasen sowie auch unkonventionelle Informationsbeschaffungen der Finanzbehörden eine große Rolle spielen.

3 Wiederbelebung der allgemeinen Vermögensbesteuerung

3.1 Vermögenserfassung und -bewertung

Für eine Wiederbelebung der allgemeinen Vermögensbesteuerung müssen die steuerpflichtigen Vermögenswerte erfasst und bewertet werden (vgl. zum Folgenden die Diskussion in Bach et al. 2010: 10 ff., Schratzenstaller 2011: 20 ff.). Sachvermögenswerte wie Immobilien oder Betriebe und Unternehmensbeteiligungen sind in der Regel leicht zu erfassen, sofern sie nicht im Ausland liegen. Jedoch gibt es häufig keine zeitnahen Marktwerte, auf die man die Bewertung stützen kann. Dann müssen geeignete Werte geschätzt werden. Beim Geld- und Wertpapiervermögen ist die Bewertung zumeist unproblematisch. Schwieriger ist die vorgelagerte Erfassung dieser Vermögenswerte, insoweit die Finanzbehörden nicht die diversen Vermögenspositionen der Steuerpflichtigen bei Finanzintermediären überprüfen können. Das gilt vor allem bei Anlagen im Ausland.

Es bietet sich an, bei der Bewertung von Grund- und Betriebsvermögen grundsätzlich auf die neuen verkehrswertorientierten Bewertungsvorschriften des Sechsten Abschnitts des Bewertungsgesetzes (BewG) zurückzugreifen, die seit 2009 für die Erbschaftsteuer gelten. Die Reform hatte zum Ziel, die vom Bundesverfassungsgericht (2006) geforderte gleichmäßige, am Verkehrswert orientierte Bewertung dieser Vermögensarten umzusetzen. Tatsächlich wurden die neuen erbschaftsteuerlichen Bewertungsverfahren an praxistypischen Bewertungsverfahren für Immobilien und Unternehmen angelehnt. Allerdings hat der Gesetzgeber aus Praktikabilitäts-

5 Keine allgemeine Vermögensteuer hatten die angelsächsisch geprägten Länder, einschließlich den USA und Kanada, sowie Belgien, Italien, Portugal und die Türkei.

tätsgründen eine Reihe von Vereinfachungen, Pauschalierungen oder Typisierungen vorgenommen.

Erste empirische Studien zur neuen erbschaftsteuerlichen Immobilienbewertung deuten an, dass im Durchschnitt die Verkehrswerte gut getroffen werden dürfen, jedoch in vielen Fällen erhebliche Über- oder Unterbewertungen entstehen können (Broekelschen und Maiterth 2008, 2009, 2010, vgl. dazu auch Senatorin für Finanzen Bremen 2010). Ein beträchtlicher Teil der geschätzten steuerlichen Werte dürfte allerdings jenseits der Streubreite von +/- 20 Prozent der Verkehrswerte liegen, die das Bundesverfassungsgericht (2006: Absatz-Nr. 137) für die Erbschaftsteuer als noch vertretbar angesehen hat. Eine gesonderte gutachterliche Bewertung durch Experten kann „weiche“ Faktoren des Einzelfalls einbeziehen, sofern sich diese wertbestimmend auswirken, zum Beispiel Mikrolage und Zuschnitt eines Grundstücks oder Ausführung und Erhaltungszustand des Gebäudes. Dies bedeutet aber einen deutlichen Zusatzaufwand für die Finanzverwaltung oder die Steuerpflichtigen (vgl. dazu auch die Analysen des Nationalen Normenkontrollrats 2009: 22 ff. sowie Bach et al. 2010: 69 ff.). Pauschale Bewertungsabschläge können Bewertungsrisiken des Einzelfalls auffangen, haben aber den Nachteil, dass sie die jeweiligen Vermögensobjekte systematisch unterbewerten.

Bei der Neuregelung der erbschaftsteuerlichen Bewertung von Betriebsvermögen wurde ebenfalls grundsätzlich auf die in der Bewertungspraxis üblichen Verfahren abgestellt. Für nicht börsennotierte Anteile an Kapitalgesellschaften und Betriebsvermögen, für die kein geeigneter Markt- beziehungsweise Kurswert festgestellt werden kann, sollen ertragswertbezogene Vermögensbewertungen vorgenommen werden (§ 199 BewG). Dieses vereinfachte Ertragswertverfahren erscheint grundsätzlich als ein vernünftiger Kompromiss zwischen dem Wünschenswerten, also die perspektivischen Ertragspotentiale der Unternehmen zu bestimmen, und dem Machbaren mit Blick auf den Befolgsaufwand und der Vermeidung von subjektiven Ermessensentscheidungen. Gegenüber der Praxis der Unternehmensbewertung ist der einheitliche „Risikozuschlag“ für den Kapitalisierungszinssatz in Höhe von 4,5 Prozentpunkten recht pauschal. Dies dürfte bei größeren Unternehmen mit guten Refinanzierungsmöglichkeiten und geringerem Risiko zu deutlichen Unterbewertungen führen, dagegen den Wert von kleineren Unternehmen oder Unternehmen mit ungünstigerem Risikoprofil gegebenenfalls überschätzen.

Beim Geld- und Wertpapiervermögen bestehen in der Regel keine besonderen Bewertungsprobleme. Geldforderungen wie Sparkonten, festverzinsliche Wertpapiere, Darlehen etc. können nach ihrem Nominalwert angesetzt werden, für Aktien oder Fondsanteile gibt es in der Regel Marktwerte. Größere Probleme kann die Erfassung von Sparguthaben und Wertpapieranlagen bereiten. Eine Art steuerliches Bankgeheimnis verhinderte lange Zeit in Deutschland die effektive Durchsetzung der Kapitaleinkommensbesteuerung und der früheren Vermögensteuer schon bei inländischen Finanzanlagen (§ 30a Abgabenordnung). Inzwischen wurden diese Regelungen deutlich eingeschränkt und die Ermittlungsmöglichkeiten der Finanzbehörden bei Verdachtsfällen ausgeweitet. Allgemeine steuerliche Überwachungsverfahren, etwa im Rahmen von Kontrollmitteilungen bei Betriebsprüfungen oder automatisierten Meldeverfahren, gibt es in Deutschland aber weiterhin nicht. Dazu besteht bei der Kapitaleinkommensbesteuerung auch kein Bedarf mehr, seit von 2009 an eine Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge gilt. Solche Überwachungsverfahren, wie sie für die Erbschaftsteuer bestehen, müssten auch für die Vermögensteuer eingeführt werden, um die Besteuerungsgrundlagen wirksam ermitteln zu können.

Die Ermittlung von Auslandsanlagen der steuerpflichtigen Inländer ist für die Finanzverwaltung schwieriger, da ausländische Finanzdienstleister nicht ihrem Hoheitsbereich unterliegen. Hier ist sie auf die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Behörden angewiesen. In der Vergangenheit haben sich dabei viele Länder verweigert, insbesondere kleinere Länder mit spezialisierten Finanzplätzen für die Vermögensverwaltung. In den letzten Jahren hat der internationale Druck auf diese Länder zur Verwaltungskooperation deutlich zugenommen. Ein umfassender Informationsaustausch mit den Finanzbehörden der Wohnsitzländer der Anleger besteht allerdings nur in wenigen Fällen, da zumeist anonymisierte Quellensteuern auf die Erträge erhoben werden. Jedoch gingen eine Reihe von spektakulären Steuerfluchtfällen wohlhabender und prominenter Privatanleger durch die Medien, bei denen auch unkonventionelle Informationsbeschaffungen der Finanzbehörden eine Rolle spielten. Dadurch dürfte die Steuerflucht aus Deutschland abgenommen haben. In welchem Umfang weiterhin unentdeckte Finanzanlagen von deutschen Inländern im Ausland liegen und sich damit wohl auch einer Vermögensteuer entziehen werden, ist naturgemäß schwer zu sagen. Hierzu werden Größenordnungen von 300 Milliarden Euro und mehr genannt (DSTG 2010). Auch das vor kurzem geänderte Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz, die als ein Hauptzielland von steuerflüchtigen Finanzanlagen deutscher Inländer gilt, sieht weiterhin keinen umfassenden Informationsaustausch vor.⁶

Entsprechend den Regelungen bei der früheren Vermögensteuer sollte das sozialversicherungsrechtliche Versorgungsvermögen der Bürger steuerfrei bleiben, also Renten- und Versorgungsansprüche an die gesetzlichen Sozialversicherungen oder die öffentliche Beamtenversorgung. Im Hinblick auf private Renten- und Berufsbeziehungsweise Erwerbsunfähigkeitsversicherungen könnte gegebenenfalls eine Höchstgrenze für das Versorgungsvermögen gelten, um hohe Versorgungsansprüche nicht vollständig steuerfrei zu stellen. In diesen Fällen müssten allerdings die Zeitwerte der gesamten Versorgungsansprüche ermittelt werden.

Neben dem Geld- und Wertpapiervermögen unterlagen der früheren Vermögensteuer im Rahmen des sonstigen Vermögens nach § 110 Abs. 1 BewG i.d.F. 1997 noch Vermögenswerte wie Erfindungen und Urheberrechte, Bodenschätze, die nicht zu einem Betriebsvermögen gehörten, sowie Edelmetalle, Edelsteine, Sammlungen von Schmuckgegenständen und Kunstwerken, so weit ihr Wert bestimmte Beträge überstieg. Diese Regelungen könnten weiter geführt werden, sollten jedoch im Hinblick auf ihren Vollzugaufwand überprüft werden. Praktikabilitätsaspekte sprechen ferner dafür, Haustrat und „normale“ Kraftfahrzeuge nicht steuerpflichtig zu machen. Im Gegenzug sollten dann Konsumentenkredite nicht vom steuerpflichtigen Vermögen abgezogen werden.

3.2 Eigenständige Steuerpflicht für juristische Personen

Bei der Vermögensteuer oder bei der Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichsgesetzes von 1952 waren auch juristische Personen gesondert steuerpflichtig. Dabei entstand allerdings das Problem einer Doppelbelastung des Eigenkapitals von inländischen Kapitalgesellschaften. Diese Doppelbelastung kann gemildert oder beseitigt werden durch die einschlägigen Freistellungs-, Anrechnungs- oder Teilbesteuerungsverfahren, wie sie bei der Ertragsbesteuerung von juristischen Personen oder auch im internationalen Steuerrecht praktiziert werden. Eine Freistellung der Anteile an Kapitalgesellschaften bei der privaten Vermögensteuer würde

⁶ www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2010/10/PM-41-2010.html?__nnn=true

Auslandsbeteiligungen ebenfalls freistellen, eine Beschränkung der Freistellung auf Anteile an inländischen Kapitalgesellschaften wäre nicht mit dem Europarecht zu vereinbaren. Eine Anrechnung der Vermögensteuer der juristischen Personen auf die private Vermögensteuer würde dieses Problem umgehen, wäre aber sehr verwaltungsaufwändig. Eine pragmatische Lösung wäre ein „Halbvermögensverfahren“ ähnlich dem früheren Halbeinkünfteverfahren bei der Einkommensteuer. Dabei würde sowohl bei der Besteuerung der juristischen Personen als auch der Beteiligungen bei den natürlichen Personen nur die Hälfte des Vermögens angesetzt.

3.3 Vergünstigungen für Betriebsvermögen

Um kleinere und mittlere Betriebe vor einer höheren „Substanzsteuerbelastung“ durch die Vermögensteuer zu verschonen wurden bereits in den 80er Jahren ein gesonderter Freibetrag sowie Bewertungsabschläge für das Betriebsvermögen eingeführt. Derartige Vergünstigungen sollen die Liquiditätsbelastungen kleinerer und mittlerer Unternehmen begrenzen und die laufende Steuerbelastung reduzieren, vor allem bei laufenden Verlusten. Bei Personen- oder Kapitalgesellschaften stellt sich die Frage, ob sie den einzelnen Gesellschaftern voll oder nur anteilig zustehen sollte. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die jährliche Vermögensteuerbelastung auf eine bestimmte Höhe des steuerlichen Ertrags zu begrenzen. Dies macht das Besteuerungsverfahren aber komplizierter, da neben der relevanten Ertragsgröße auch ein betrieblicher Anteil an der Vermögensteuerbelastung festgelegt werden muss, sofern der Steuerpflichtige neben dem Betriebsvermögen weitere steuerpflichtige Vermögensarten hat. Zur Abgrenzung des Betriebsvermögens vom Immobilienvermögen oder sonstigen Unternehmensbeteiligungen und Aktien kann auf die einschlägigen Bestimmungen des Erbschafts- und Bewertungsrechts zurückgegriffen werden.

3.4 Persönliche Freibeträge, Kinderfreibeträge, Zusammenveranlagung

Um die allgemeine Vermögensbesteuerung auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung zu beschränken, sollten relativ hohe persönliche Freibeträge gewährt werden. Die Vermögensteuer hatte zuletzt (1996) einen Freibetrag in Höhe von 61 355 Euro (120 000 D-Mark). Allerdings waren die Immobilien durch die alten Einheitswerte massiv unterbewertet. Ferner gab es eine Zusammenveranlagung von zusammenlebenden Ehepartnern und Kindern, bei der jede Person den vollen Freibetrag erhielt, auch die Kinder. Im Jahr 1995, für das die letzte Vermögensteuerstatistik vorliegt, waren 904 000 Haushalte steuerpflichtig, das entsprach damals gut drei Prozent aller privaten Haushalte.

Als eine Art Untergrenze für die persönlichen Freibeträge gilt in Deutschland nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (1995: Absatz-Nr. 61 ff.) die Freistellung der Wirtschaftsgüter, die der persönlichen Lebensführung des Steuerpflichtigen und seiner Familie dienen. Ähnlich wie bei der Freistellung des Existenzminimums bei der Einkommensteuer wird dabei nur das übersteigende Vermögen als disponibel und damit steuerlich leistungsfähig gewertet. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Orientierung am durchschnittlichen Wert eines Einfamilienhauses ist allerdings schwer zu operationalisieren, da erhebliche Wertunterschiede nach Regionen und örtlichen Lagen bestehen. In der aktuellen Diskussion, bei der die Vermögensteuer auf verkehrswertnahe Immobilien- und Betriebsvermögenswerte erhoben werden soll, sind Größenordnungen für den persönlichen Freibetrag in Höhe von 500 000 Euro bis über eine Million Euro im Gespräch. Analysen zur Vermögensverteilung und zur potentiellen Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer in Deutschland zeigen, dass bei einem persönlichen Freibetrag

von 500 000 Euro noch die reichsten 2,5 Prozent der erwachsenen Bevölkerung steuerpflichtig wären, bei einem Freibetrag von einer Million Euro wären es noch die reichsten 0,6 Prozent (vgl. unten, Kapitel 4.1).

Eine Zusammenveranlagung von Ehepartnern, gegebenenfalls einschließlich der im Haushalt lebenden Kinder, ist für die Steuerpflichtigen günstiger als eine Individualveranlagung. Dabei werden zum einen nicht ausgeschöpfte Freibeträge einzelner Familienmitglieder auf andere Familienmitglieder übertragen. Zum anderen können negative Vermögen einzelner Familienmitglieder mit positiven Vermögen anderer Familienmitglieder verrechnet werden. Mit einer solchen Familien- beziehungsweise Haushaltsbesteuerung wird der Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft der Kleinfamilie Rechnung getragen. Die Einbeziehung der Kinder bezieht auch intergenerationale Aspekte des Familienvermögens mit ein. Eine Zusammenveranlagung von Ehepartnern verringert den Vollzugsaufwand der Vermögensteuer, da die Zurechnung von gemeinsamen Vermögenswerten auf die Ehepartner vermieden wird und auch keine Anreize gesetzt werden, Vermögenswerte zwischen den Partnern zu übertragen.

Im Hinblick auf Kinderfreibeträge erscheinen allerdings Freibeträge in Größenordnungen von 500 000 Euro oder einer Million Euro recht weitgehend. Dies würde wohlhabende Familien mit Kindern stark entlasten. Wohlgemerkt geht es bei den Kinderfreibeträgen um Entlastungen der Eltern für ihre Kinder, soweit die Kinder nur geringes oder kein Vermögen haben. Hat ein Kind eigenes Vermögen oberhalb des persönlichen Freibetrags, wird es selbst vermögensteuerpflichtig. Generell sollte der Kinderfreibetrag um eigenes Vermögen des Kindes gekürzt werden, sofern es eine Geringfügigkeitsgrenze von zum Beispiel 10 000 Euro übersteigt.

Um die entlastenden und damit aufkommensmindernden Effekte des Freibetrags zu begrenzen, werden auch Kürzungen der Freibeträge bei übersteigendem steuerpflichtigem Vermögen diskutiert („abschmelzende“ Freibeträge). Hierbei handelt es sich um eine versteckte Erhöhung der Grenzsteuersätze über das Vermögensintervall, in dem der Freibetrag gekürzt wird. Beträgt zum Beispiel der Vermögensteuersatz ein Prozent und wird der Freibetrag für jeden Euro übersteigendes Vermögen um ein Euro gekürzt, erhöht sich der Grenzsteuersatz im Kürzungsintervall auf zwei Prozent. Wird der Freibetrag dagegen nur um 0,25 Euro je Euro übersteigendes Vermögen gekürzt, erhöht sich der Grenzsteuersatz nur auf 1,25 Prozent, dafür vervierfacht sich das Kürzungsintervall. Eine derartige Regelung für den persönlichen Freibetrag gab es bei der Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichsgesetzes von 1952.

3.5 Veranlagung und regelmäßige Neubewertung des Vermögens

Die Vermögensteuer wurde für drei Kalenderjahre allgemein festgesetzt (Hauptveranlagung). Dabei wurde das steuerpflichtige Gesamtvermögen zu den Wertverhältnissen am Beginn dieses Zeitraums (Hauptveranlagungszeitpunkt) zugrunde gelegt. Eine Neuveranlagung war vorgesehen, wenn sich die Bemessungsgrundlage deutlich geändert hatte oder sich neue Verhältnisse für die Zusammenveranlagung ergaben. Diese Regelungen könnten grundsätzlich weiterhin praktiziert werden.

Dabei sollten aber die Vermögenswerte regelmäßig aktualisiert werden, soweit es mit vertretbarem Vollzugsaufwand möglich ist. So könnten für Wertpapiere und anderen Beteiligungen, für die ein Kurswert vorliegt, jährliche Kurswerte angesetzt werden, um Kursschwankungen an den Wertpapierbörsen besser Rechnung zu tragen. Unternehmensbewertungen für nicht börsenno-

tierte Unternehmen sollten regelmäßig durchgeführt werden, um die wirtschaftliche Entwicklung dieser Betriebe zu berücksichtigen. Allerdings ist das relativ aufwändig. Die alte Einheitsbewertung sah für Betriebsvermögen alle drei Jahre Neubewertungen vor. Die Grundbesitzwerte sollten nach der alten Einheitsbewertung alle sechs Jahre aktualisiert werden, was allerdings aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands nicht realisiert wurde. Sofern man die Vermögensteuer durch hohe Freibeträge auf die wohlhabenden Personen und Haushalte begrenzt, wie es derzeit diskutiert wird, hält sich die Zahl an regelmäßig zu bewertenden Immobilien in Grenzen. Gegebenenfalls können umfassendere generelle Bewertungen nur in größeren Abständen durchgeführt werden, zum Beispiel alle zehn Jahre. In der Zwischenzeit könnte man eine pauschale Wertfortschreibung aufgrund von geeigneten Preisindizes für die örtlichen oder regionalen Immobilienmärkte vornehmen. Nur wenn sich wertbestimmende Merkmale von Immobilien wesentlich ändern, zum Beispiel bei An- und Umbauten oder wesentlichen Nutzungsänderungen, müssten zeitnahe Neubewertungen vorgenommen werden.

Bei einer einmaligen Vermögensabgabe muss man das Vermögen nur einmal für den Bewertungstichtag feststellen. Die zu leistende Vermögensabgabeschuld kann dann in gleichen Beträgen über einen längeren Zeitraum verteilt werden, zum Beispiel über zehn Jahre (bei der Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichsgesetzes von 1952 waren es 30 Jahre). Dadurch sollen die laufenden Abgabebzahlungen möglichst aus den Vermögenserträgen bestritten werden können, gegebenenfalls können sie verzinst werden. Da sich die Vermögensabgabe auf die Vermögensverhältnisse des Bewertungstichtages bezieht, können aber Härten entstehen, wenn sich in der Folgezeit Vermögenswert und Vermögenserträge deutlich verringern. Hierzu müssten Sonderregelungen für eine Neubewertung getroffen werden. Regelungen sind ferner für den Fall zu treffen, wenn ein Steuerpflichtiger seinen Wohnsitz ins Ausland verlegt oder in Konkurs geht.

3.6 Verhältnis von allgemeiner Vermögensteuer zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung

Im Hinblick auf die steuerpolitischen Ziele und die steuersystematische Stellung der allgemeinen Vermögensteuer stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung (vgl. zum Folgenden die Diskussion in Bach et al. 2004, Bach 2005 oder Broadway et al. 2010). Aus wirtschaftlicher Sicht sind Vermögen und Einkommen im Wesentlichen zwei Seiten einer Medaille: Vermögen dient vor allem dazu, Einkommen zu erwirtschaften oder die Vermögensobjekte unmittelbar für Konsumzwecke zu nutzen, etwa beim Wohneigentum. Daher gilt: Besteuer man Vermögen, Besteuer man mittelbar auch die Erträge oder die Nutzwerte des Vermögens, und umgekehrt. Vor diesem Hintergrund wird die laufende Vermögensbesteuerung auch als „Soll-Ertragsteuer“ bezeichnet. Das „Soll“ bezieht sich auf eine angenommene Rendite des Vermögens. Dagegen belastet die Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung als „Ist-Ertragsteuer“ die tatsächlichen Erträge.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen beiden Besteuerungskonzepten besteht in der Ertragsunabhängigkeit der Vermögensbesteuerung: Die Steuerbelastung fällt auch an, wenn das Vermögen keinen Ertrag erzielt oder sogar Verluste macht, dann entsteht ein „Substanzsteuereffekt“. In einzelnen steuer- und wirtschaftspolitischen Zusammenhängen mag es erwünscht sein, Anreize zu setzen, Vermögenswerte einer wirtschaftlichen Verwendung zuzuführen und das Ertragspotential auszuschöpfen. Andererseits reduziert die Ertragsunabhängigkeit der Besteuerung die Risikobeteiligung des Staates am wirtschaftlichen Erfolg der Steuerpflichtigen.

und erhöht damit die Risiko- beziehungsweise Finanzierungskosten von unternehmerischen Aktivitäten.

Wenn man die Vermögen höher besteuern will, weil man in ihnen eine besondere steuerliche Leistungsfähigkeit sieht oder weil man den sozialen Ausgleich und die Umverteilung stärken will, dann kann man das auch im Rahmen der Einkommensbesteuerung realisieren, indem man höhere Sätze für Kapitaleinkommen einführt. Allerdings gingen die steuerpolitischen Trends der letzten Jahre im Zuge der „Dualisierung“ der Einkommensteuersysteme in die entgegen gesetzte Richtung (vgl. Kapitel 2.3). Aber auch im Hinblick auf die oben diskutierte Kontroll- und Ergänzungsfunktion der Vermögensbesteuerung bei nicht oder nur effektiv niedrig belasteten Unternehmens- und Vermögenseinkommen (vgl. Kapitel 2.2) kann die laufende Vermögensteuer als Soll-Ertragsteuer eine Korrekturfunktion ausüben. Hierzu können auch Elemente der Vermögensbesteuerung in die Einkommens- und Ertragsbesteuerung integriert werden, im Sinne einer Mindestbesteuerung. Alternativ kann die Vermögensbesteuerung die Einkommens- und Ertragsbesteuerung ersetzen, wenn die Vermögensermittlung einfacher erscheint als die Ermittlung der Vermögenserträge.

Auch wenn die Vermögensteuer zusätzlich zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung erhoben wird, wie es bis 1997 der Fall war, oder eine Vermögensabgabe erhoben wird, stellt sich die Frage nach einem Abzug von oder eine Anrechnung auf der Einkommens- und Ertragsbesteuerung. So war die Vermögensteuer bis 1974 von der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der Gewerbeertragsteuer abziehbar. Ein solcher Abzug mindert die effektiven Belastungswirkungen in Abhängigkeit vom Grenzsteuersatz der Ertragsteuern. Auch die Vermögensabgabe von 1952 konnte teilweise von der Bemessungsgrundlage der Ertragsteuern abgezogen werden. Sofern es keine solchen Abzüge oder Anrechnungen gibt, belastet die Vermögensteuerbelastung zusätzlich die Gewinne beziehungsweise Renditen der Vermögensanlagen (vgl. die dazu Analysen in Kapitel 4.2), unabhängig von deren Höhe.

Eine Alternative ist es, die Vermögensteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer anzurechnen. Dann hat sie die Funktion einer Art Mindeststeuer im Rahmen der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung (vgl. Jarass und Obermair 2002: 133 ff.). Liegen die Ertragsteuerbelastungen niedriger, etwa weil nur geringe Erträge erwirtschaftet oder Verluste gemacht werden, die Vermögenserträge nicht steuerpflichtig sind oder Steuervergünstigungen und Gestaltungen zu einer niedrigen Belastung führen, bleibt die Vermögensteuerbelastung wirksam. Sind die Ertragsteuerbelastungen höher, wird die Vermögensteuer voll angerechnet. Die Gesamtsteuerbelastung der Steuerpflichtigen ändert sich nicht. Insoweit entsteht aber auch kein zusätzliches Steueraufkommen.

In Anlehnung an die Niederländische Praxis der Sollertragsbesteuerung von Einkünften aus privater Vermögensverwaltung (Tillaart et al. 2001) wäre schließlich zu überlegen, für diese Bereiche Elemente der Vermögensbesteuerung in die Einkommensteuer zu integrieren. Dabei wird auf die marktnahen Vermögenswerte eine kalkulatorische Kapitalverzinsung von zum Beispiel vier Prozent berechnet und dieser Betrag als Vermögenseinkünfte bei der Einkommensteuer angesetzt. Dann kann man sich die Ermittlung der laufenden Einkünfte aus diesen Anlagen sparen. Wenn das Vermögen regelmäßig neu bewertet wird, würden Wertänderungen erfasst und damit das Problem der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen entschärft. Auch die fiktiven Erträge aus der Nutzung des Wohneigentums könnten auf diese Weise wieder in die Einkommensbesteuerung integriert werden. Zu entscheiden wäre, ob die kalkulatorischen Vermögenserträge

mit einem niedrigen proportionalen Steuersatz belastet werden sollen, analog zur Abgeltungssteuer, so auch in den Niederlanden, oder in die Veranlagung zur Einkommensteuer einbezogen werden und somit dem individuellen Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen unterliegen sollen, wie es in Deutschland bei den Vermietungseinkünften praktiziert wird.

Eine solche Sollertragsbesteuerung wäre in Deutschland vor allem eine Option für die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die recht gestaltungsanfällig sind und häufig negative Einkünfte aufweisen. Allerdings ist die laufende Ermittlung der Vermögenswerte bei Immobilien recht aufwändig und stellt ein Kernproblem für die Praktikabilität der allgemeinen Vermögensbesteuerung dar (vgl. oben, Kapitel 3.1), vor allem, wenn viele Objekte bewertet werden müssen.

4 Wirkungen der allgemeinen Vermögensbesteuerung

4.1 Aufkommens- und Verteilungswirkungen

Das DIW Berlin hat in einer Studie die Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer einmaligen Vermögensabgabe in Deutschland untersucht (Bach et al. 2010, 2011). Die Ergebnisse zur Bemessungsgrundlage der Vermögensabgabe können auch für Analysen zu Aufkommen und Verteilung von Szenarien einer laufenden allgemeinen Vermögensteuer genutzt werden.

Wesentliche Datengrundlage ist die Erhebungswelle des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) des DIW Berlin aus dem Jahr 2007. Diese enthält einen Befragungsschwerpunkt zu den einzelnen Vermögenswerten und den Schulden. Die Vermögensinformationen werden aufbereitet, fehlende Wertangaben werden durch statistische Imputationsverfahren ergänzt. Angesichts der hohen Freibeträge, die für allgemeine Vermögensteuern vorgesehen sind, sind belastbare Informationen zur Verteilung der hohen Vermögen von zentraler Bedeutung für die Belastbarkeit der Analysen zu Aufkommen und Verteilung. Im SOEP sind die Haushalte mit hohem Einkommen durch eine gesonderte Hocheinkommensstichprobe überrepräsentiert. Dadurch dürfte die Vermögensverteilung bis zum reichsten ein Prozent der Bevölkerung sehr zuverlässig abgebildet sein, die bei einem persönlichen Nettovermögen (nach Abzug von Schulden) in Höhe von 800 000 Euro beginnen. Auch in den unteren Bereichen des Topperzentils gibt es noch recht viele Beobachtungen.

Allerdings können die sehr wohlhabenden Personen und Familien mit Vermögen ab zweistelligen Millionenbeträgen nicht hinreichend erfasst werden. Auf diese Gruppe entfällt aber ein nennenswerter Teil des Gesamtvermögens, und bei hohen Freibeträgen ein beträchtlicher Anteil des potentiellen Vermögensteueraufkommens. Hierzu wurde die Liste der 300 reichsten Deutschen laut manager magazin (2007) in den Modelldatensatz integriert und unter Verwendung der Pareto-Verteilung die Gesamtzahl der Personen mit einem Nettovermögen von über zwei Millionen Euro und deren Verteilung geschätzt. Durch die entsprechende Aufstockung der Vermögensverteilung im obersten Bereich werden die gesamtwirtschaftlichen Vermögensaggregate für private Haushalte in einer Größenordnung von 7 225 Milliarden Euro erreicht, die sich aus den gesamtwirtschaftlichen Vermögensrechnungen für 2007 ermitteln lassen. Dabei werden für die Personen mit einem persönlichen Nettovermögen von über zwei Millionen Euro Vermögenswerte in Größenordnungen von 1 200 Milliarden Euro imputiert. Auf das obere ein Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Vermögen fallen nach Zuschätzung 2 590 Milliarden Euro

Nettovermögen, das entspricht 36 Prozent der gesamten Privatvermögen. Auf Grundlage der SOEP-Daten, also vor Imputation der Topvermögen, wären es lediglich 1410 Milliarden Euro Nettovermögen. Da dieser Personenkreis potentiell der Vermögensteuer unterliegt, werden die Aufkommensschätzungen maßgeblich von dieser Zuschätzung beeinflusst.

Auf Grundlage der aufbereiteten Daten lassen sich Mikrosimulationsanalysen zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Vermögensabgabe oder laufender Vermögensteuer durchführen. Für die folgenden Analysen wird ein Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen (2011) für eine einmalige Vermögensabgabe zugrunde gelegt. Bemessungsgrundlage ist das individuelle Nettovermögen der natürlichen Personen, ermittelt aus den abgabepflichtigen Vermögenswerten abzüglich darauf lastender Verbindlichkeiten. Dabei soll ein persönlicher Freibetrag von einer Million Euro abgezogen werden. Eltern erhalten einen zusätzlichen Kinderfreibetrag in Höhe von 250 000 Euro je Kind. Alternativ werden im Folgenden auch Szenarien mit niedrigeren persönlichen Freibeträgen in Höhe von 250 000 oder 500 000 Euro analysiert. Eine Zusammenveranlagung von Ehepartnern oder mit Kindern ist bei diesem Konzept nicht vorgesehen. Für Betriebsvermögen soll ein Freibetrag in Höhe von zwei oder fünf Millionen Euro gewährt werden.

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse zur Bemessungsgrundlage einer Vermögensabgabe beziehungsweise einer Vermögensteuer für verschiedene Szenarien von persönlichen Freibeträgen, Kinderfreibeträgen und Sonderfreibeträgen für das Betriebsvermögen dargestellt. Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen werden dabei vernachlässigt. Diese sind bei einer unerwarteten Vermögensabgabe, die auf den Vermögensbestand in der Vergangenheit erhoben wird, auch nur begrenzt möglich. Bei einer laufend erhobenen Vermögensteuer sind allerdings durchaus Anpassungsreaktionen zu erwarten, da sie längerfristig ähnlich wie eine Kapitaleinkommensteuer wirkt.

Da das Vermögen stark auf das obere ein Prozent der Bevölkerung konzentriert ist, kann eine Vermögensteuer ein beträchtliches Aufkommen erzielen, selbst wenn man hohe Freibeträge gewährt (Tabelle 1). Für einen persönlichen Freibetrag von 1 Millionen Euro kombiniert mit einem Kinderfreibetrag von 250 000 Euro ergibt sich eine potentielle Bemessungsgrundlage in Höhe von 1880 Milliarden Euro, das entspricht 75 Prozent des aktuellen BIP (2011). Eine laufende Vermögensteuer mit einem Steuersatz von zum Beispiel 0,5 Prozent könnte somit ein jährliches Steueraufkommen von 9,4 Milliarden Euro oder 0,37 Prozent des BIP erzielen. Steuerpflichtig wären gut 400 000 Personen, das entspricht den reichsten 0,6 Prozent der Bevölkerung. Wenn man einen eher großzügigen gesonderten Freibetrag für das Betriebsvermögen in Höhe von fünf Millionen Euro berücksichtigt, sinkt die Bemessungsgrundlage auf 1410 Milliarden Euro oder 56 Prozent des BIP. Die Zahl der potentiellen Steuerpflichtigen sinkt auf 330 000 Personen.

Bei niedrigeren persönlichen Freibeträgen erhöht sich das Aufkommenspotential deutlich, gleichzeitig steigt die Zahl der potentiellen Steuerpflichtigen erheblich an. Bei einem persönlichen Freibetrag von 500 000 Euro erhöht sich die potentielle Bemessungsgrundlage auf 2240 Milliarden Euro beziehungsweise 1700 Milliarden Euro bei einem gesonderten Freibetrag für das Betriebsvermögen von fünf Millionen Euro. Die Zahl der potentiellen Steuerpflichtigen steigt auf 1,4 Millionen beziehungsweise 1,2 Millionen. Reduziert man den persönlichen Freibetrag auf 250 000 Euro und den Kinderfreibetrag auf 100 000 Euro steigt die Bemessungsgrundlage sogar auf 2950 Milliarden Euro (ohne gesonderten Freibetrag für das Betriebsvermögen), das sind 118 Prozent des BIP. Auf dieser Grundlage könnte eine laufende Vermögensteuer mit einem Steuersatz von 0,5 Prozent ein jährliches Steueraufkommen von 14,8 Milliarden Euro oder 0,59

Tabelle 1

Bemessungsgrundlage der Vermögensabgabe für verschiedene persönliche Freibeträge, Kinderfreibeträge und gesonderte Freibeträge für das Betriebsvermögen

	Persönlicher Freibetrag: 250 000 Euro		Persönlicher Freibetrag: 500 000 Euro		Persönlicher Freibetrag: 1 Million Euro		Netto-vermögen insgesamt	
	Kinderfreibetrag: 100 000 Euro		Kinderfreibetrag: 250 000 Euro		Kinderfreibetrag: 250 000 Euro			
	Freibetrag für das Betriebsvermögen							
	Ohne	5 Mill. Euro	Ohne	5 Mill. Euro	Ohne	5 Mill. Euro		
Bemessungsgrundlage in Milliarden Euro	2 952	2 313	2 244	1 704	1 875	1 409	7 225	
KI ¹ untere Grenze	2 081	1 688	1 396	1 100	1 059	837	6 325	
KI ¹ obere Grenze	3 822	2 939	3 092	2 308	2 690	1 981	8 125	
Bemessungsgrundlage in Prozent BIP 2011	118	93	90	68	75	56	289	
KI ¹ untere Grenze	83	68	56	44	42	33	253	
KI ¹ obere Grenze	153	118	124	92	108	79	325	
Abgabepflichtige in Tausend	4 787	4 384	1 394	1 162	414	332		
Perzentil ² Beginn Abgabebelastung	92,3	92,3	97,7	97,7	99,4	99,4		
<i>Nachrichtlich: Simulationen auf Grundlage Originaldaten SOEP</i>								
Bemessungsgrundlage in Milliarden Euro	1 768	1 402	1 060	792	691	496	6 045	
K ¹ untere Grenze	1 412	1 103	736	520	401	252	5 645	
K ¹ obere Grenze	2 123	1 700	1 384	1 064	980	740	6 445	

1 95-Prozent-Konfidenzintervall, robuste Standardfehler.

2 Bezogen auf Personen ab 17 Jahren.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007, einschließlich der geschätzten Fälle mit sehr hohen Vermögen.

Prozent des BIP erzielen. Allerdings steigt die Zahl der potentiellen Steuerpflichtigen auf 4,8 Millionen, das sind die reichsten 7,7 Prozent der Bevölkerung.

Im unteren Bereich von Tabelle 1 sind auch die Aufkommensschätzungen auf Grundlage der Originaldaten des SOEP nachgewiesen. Wie zu erwarten hat die Zuschätzung der Top-Vermögen einen erheblichen Einfluss auf die Aufkommenssimulationen, vor allem bei den Szenarien mit den hohen Freibeträgen. Während die Zuschätzung das gesamte private Nettovermögen um etwa 20 Prozent erhöht, steigt die Bemessungsgrundlage bei den niedrigen Freibeträgen um 65 Prozent, während sie sich bei dem Szenario mit den höchsten Freibeträgen fast verdreifacht. Dies verdeutlicht eindringlich die Notwendigkeit von belastbaren Informationen zur Vermögensverteilung im Bereich des reichsten ein Prozents der Bevölkerung und zeigt auch die erheblichen Schätzfehler auf, die bei diesen Aufkommenssimulationen entstehen können. Hinzu kommen mögliche Schätzfehler, die durch den Stichprobenfehler des SOEP sowie durch die Imputationen für fehlende Werte sowie die Topvermögen entstehen können. Hierzu geben wir in Tabelle 1 für die Bemessungsgrundlage 95 Prozent-Konfidenzintervalle an. Diese betragen etwa +/−30 Pro-

zent bezogen auf die Punktschätzer bei den niedrigen Freibeträgen und steigen auf etwa +/-40 Prozent bei den hohen Freibeträgen. Darüber hinaus bleibt unklar, inwieweit die Finanzverwaltung tatsächlich in der Lage sein wird, das Vermögen in vollem Umfang zu ermitteln. Um auf der sicheren Seite zu sein, könnte man sich an einem potentiellen Steueraufkommen orientieren, das sich zwischen der Punktschätzung und dem unteren Konfidenzintervall bewegt.

Bei der Vermögensabgabe nach dem Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen wird ein Aufkommen von 100 Milliarden Euro angestrebt, das zweckgebunden zum Abbau der fiskalischen Belastungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verwendet werden soll. Der erforderliche Abgabensatz ergibt sich für die verschiedenen Szenarien zur Bemessungsgrundlage, indem man das Aufkommensziel durch die jeweilige Bemessungsgrundlage teilt. Die Abgabebelastung soll über zehn Jahre abgezahlt werden und dabei mit vier Prozent verzinst werden. Verrentet man die Abgabebelastung mit diesem Zinssatz in gleiche Jahresbeträge über zehn Jahre, so liegt die jährliche Abgabebelastung bei 12,1 Prozent der gesamten Abgabebelastung. Beim Szenario mit dem persönlichen Freibetrag von einer Millionen Euro kombiniert mit einem Kinderfreibetrag von 250 000 Euro ergibt sich daraus ein jährlicher Abgabesatz von 0,65 Prozent, beim Szenario mit den niedrigen Freibeträgen (250 000 Euro persönlich, 100 000 Euro Kinderfreibetrag) käme man einem jährlichen Abgabesatz von 0,41 Prozent aus (Bach et al. 2011: 17).

In der Studie werden auch die Verwaltungs- und Befolgungskosten der Vermögensabgabe geschätzt (Bach et al. 2011: 17 f., zur Methode ausführlich Bach et al. 2010: 67 ff.). Dazu werden auf Grundlage von fallorientierten Kostensätzen sowohl für die Befolgungskosten der Bürger und Unternehmen als auch für die Verwaltungskosten der Finanzbehörden simuliert. Dabei wird auch geschätzt, inwieweit die Abgabepflichtigen die standardisierten Bewertungen von Immobilien durch ein Wertgutachten anfechten könnten und welche zusätzlichen Kosten und Steuerausfälle dabei entstehen. Die relative Bedeutung der Erhebungskosten hängt im Wesentlichen von der Zahl der Steuerpflichtigen ab. So liegt der Anteil der Befolgs- und Verwaltungskosten am Abgabeaufkommen bei unter einem Prozent für das Szenario mit einer Millionen Euro persönlichem Freibetrag und 250 000 Euro Kinderfreibetrag. Er steigt auf knapp fünf Prozent bei einem persönlichen Freibetrag von 250 000 Euro und einem Kinderfreibetrag von 100 000 Euro. Deutlich höher ist der Anteil des Minderaufkommens, das sich aus den Wertkorrekturen für das Immobilienvermögen aufgrund von Wertgutachten ergeben kann. Insgesamt ergeben sich Erhebungskosten in Höhe von etwa drei Prozent des Aufkommens beim persönlichen Freibetrag von einer Millionen Euro und von bis zu neun Prozent des Aufkommens beim persönlichen Freibetrag von 250 000 Euro.

Diese Schätzungen zu den Vollzugskosten der Vermögensabgabe lassen sich auf eine laufende Vermögensteuer übertragen, wenn man ein jährliches Aufkommen von etwa zehn Milliarden Euro anstrebt und die Hauptveranlagungen nur alle zehn Jahre durchführt. Das gilt vor allem für die aufwändigeren und streitanfälligen Bewertungen von Immobilien, Betrieben und Unternehmensbeteiligungen. Da letztere bei einer laufenden Vermögensteuer wohl häufiger neu bewertet werden müssten und auch die übrigen Vermögenswerte und Schulden mindestens alle drei Jahre festgestellt werden sollten (vgl. oben, Kapitel 3.5), dürften die tatsächlichen Vollzugskosten einer Vermögensteuer etwas höher ausfallen.

4.2 Wirkungen auf die Vermögenserträge

Vermögen dient dazu, Erträge oder Nutzwerte zu erzielen. Da Vermögensteuern die Vermögenserträge nach Steuern vermindern, beeinflussen sie ähnlich wie die Ertragsteuern wirtschaftliche Entscheidungen. Zu den grundlegenden Wirkungszusammenhängen einer allgemeinen Vermögensteuer auf die nachhaltigen Vermögenserträge lassen sich einfache Relationen ableiten, sofern man eine Ertragsbewertung durch die Kapitalisierung der nachhaltig zu erzielenden Erträge vornimmt. Hierzu wird der durchschnittliche Ertrag einer Vermögensanlage geschätzt und nach der Formel für die „ewige Rente“ mit dem Kehrwert des Kapitalisierungszinssatzes multipliziert. Bei der Ertragsbewertung von Immobilien und bei der Unternehmensbewertung wird in der Praxis so vorgegangen. Die Marktwerte auf den Immobilien- und Kapitalmärkten orientieren sich längerfristig an derartigen Kalkülen. Auch die neue erbschaftsteuerliche Bewertung von Immobilien- und Betriebsvermögen, für die keine geeigneten Marktwerte vorliegen, verwenden solche Ertragswertverfahren (vgl. dazu insbesondere das vereinfachte Ertragswertverfahren für Betriebsvermögen nach § 200 BewG).

Vernachlässigt man die Unwägbarkeiten der Ertragsbewertung, die in der Ertragsprognose sowie in der Festlegung der geeigneten Kapitalkosten beziehungsweise des Kapitalisierungszinssatzes bestehen, lassen sich die grundlegenden Zusammenhänge zwischen Vermögensbesteuerung und Ertragsbelastung technisch sehr einfach darstellen. Seien Y der nachhaltig zu erzielende Jahresertrag einer Vermögensanlage und i der Kapitalisierungszinssatz, so gilt für den Wert des Vermögens W nach dem Ertragswertverfahren:

$$W = \frac{Y}{i}. \quad (1)$$

Für das jährliche Aufkommen der Vermögensteuer T mit dem jährlichen Steuersatz t gilt unter Vernachlässigung von spezifischen oder persönlichen Freibeträgen:

$$T = tW. \quad (2)$$

Somit gilt für das laufende Aufkommen der Vermögensteuer in Relation zum nachhaltigen Jahresertrag:

$$\frac{T}{Y} = \frac{t}{i}. \quad (3)$$

Das heißt, vernachlässigt man Freibeträge, so wird die relative Belastung der Vermögensteuer bezogen auf den nachhaltigen Ertrag allein durch die Relation von jährlichem Steuersatz zum Kapitalisierungszinssatz bestimmt, mit dem die Erträge kapitalisiert werden. Diese relative Belastungswirkung ist unabhängig von der tatsächlichen Rendite einer Investition, denn eine konsequente Ertragsbewertung führt bei niedrigeren oder höheren Renditen zu entsprechend niedrigeren oder höheren Ansätzen für das Vermögen. So beträgt der Kapitalisierungszinssatz für die vereinfachte Ertragsbewertung von Betriebsvermögen aktuell (2011) 7,93 Prozent.⁷ Erzielt

⁷ Dieser Kapitalisierungszinssatz ergibt sich nach § 203 Bewertungsgesetz (BewG) aus einem jährlich aktualisierten aktuellen Basiszins, der aus der langfristig erzielbaren Rendite öffentlicher Anleihen abgeleitet wird, sowie einem einheitlichen „Risikozuschlag“ von 4,5 Prozentpunkten. Der Basiszins beträgt zurzeit (2011) 3,43 Prozent, vgl. BMF-Schreiben vom 5. Januar 2011-IV D 4-5 3102/07/0001.

zum Beispiel ein mittelständisches Unternehmen mit einem Eigenkapital von zehn Millionen Euro eine langfristige Eigenkapitalrendite von 10 Prozent, so beläuft sich der Ertragswert des Unternehmens auf 12,6 Millionen Euro. Liegt die Eigenkapitalrendite dagegen bei fünf Prozent, beträgt der Ertragswert nur 6,3 Millionen Euro.

Die Wirkung verschiedener Kombinationen von jährlichen Steuersätzen und Kapitalisierungszinssätzen ist in Tabelle 1 dargestellt. Hierbei werden die Entlastungen durch spezifische oder persönliche Freibeträge vernachlässigt. Beträgt zum Beispiel der jährliche Steuersatz 0,5 Prozent, so beläuft sich beim aktuellen Kapitalisierungszinssatz für Betriebsvermögen von knapp acht Prozent die relative Ertragsbelastung von Unternehmensgewinnen auf 6,3 Prozent. Bei einem jährlichen Steuersatz von 1,0 Prozent beträgt die relative Ertragsbelastung 12,5 Prozent. Diese Effekte gelten für die Grenzbelastung und sind damit für viele Entscheidungen relevant. Die durchschnittlichen Steuerbelastungen fallen niedriger aus, da der persönliche Freibetrag sowie gegebenenfalls Kinderfreibeträge oder gesonderte Freibeträge, zum Beispiel für Betriebsvermögen, die Vermögensteuerbelastung mindern.

Ungleich höher sind die Ertragsbelastungen bei Vermögensanlagen, für deren Bewertung niedrigere Kapitalisierungszinssätze veranschlagt werden, oder bei Finanzanlagen mit niedrigen Renditen. So wird bei der Ertragsbewertung von Immobilien in den letzten Jahren mit „Liegenzinsen“ von etwa 4,5 Prozent bis 6,5 Prozent gerechnet. Bei sicheren Staatsanleihen, Termingeldern oder anderen sicheren festverzinslichen Anlagen sind die Zinsen momentan sehr niedrig. Selbst wenn hier die Zinsen mittelfristig wieder auf vier Prozent steigen, kommt man bei einem Vermögensteuersatz von 0,5 Prozent auf eine relative Ertragsbelastung von 12,5 Prozent. Bei einem Vermögensteuersatz von 1,0 Prozent beträgt die Belastung 25 Prozent (Tabelle 2).

Diese Belastungen kommen zur laufenden Einkommens- und Ertragsbesteuerung hinzu, sofern die Vermögensteuer zusätzlich erhoben wird und kein Abzug oder Anrechnung vorgesehen ist. Bei der Unternehmensbesteuerung liegen die tariflichen Ertragsteuersätze derzeit zusammen genommen bei etwa 30 Prozent (Gewerbesteuer, Körperschafsteuer und Solidaritätszuschlag bei Kapitalgesellschaften oder Gewerbesteuer, Einkommensteuer-Thesaurierungssatz und Solidaritätszuschlag bei Personenunternehmen). Die effektiven Steuerbelastungen liegen allerdings teilweise darunter, sofern Gestaltungsspielräume genutzt werden können. Bei privaten Vermietungseinkünften, die in die progressive Einkommensteuer integriert sind, dürften die effektiven Steuerbelastungen ebenfalls geringer ausfallen als die tariflichen Belastungen. Die Belastung von Einkünften aus Kapitalvermögen ist seit 2009 auf den Abgeltungsteuersatz von 25 Prozent begrenzt, einschließlich Solidaritätszuschlag sind es 26,4 Prozent.

Bei einer zusätzlichen jährlichen allgemeinen Vermögensteuer sollte der Steuersatz auf ein Niveau von um die 0,5 Prozent beschränkt werden, um potentielle Anpassungs- und Ausweichreaktionen zu begrenzen. Dann fallen die Zusatzbelastungen auch bei Vermögensanlagen mit niedrigen Renditen bezogen auf die laufenden Erträge noch relativ moderat aus. Bei Einkünften aus Kapitalvermögen, insbesondere bei Zinseinkünften, sind zwar die Ertragsteuersätze durch die Abgeltungsteuer inzwischen auch in Deutschland recht niedrig. Aber die internationale Steuerflucht stellt grundsätzlich weiterhin ein Problem dar. Ein umfassender internationaler Infor-

Tabelle 2

Ertragsbelastung einer Vermögensteuer in Abhängigkeit vom Steuersatz und dem Kapitalisierungszinssatz¹

In Prozent des nachhaltigen Jahresertrags

Kapitalisierungszinssatz	Jährlicher Vermögensteuersatz in Prozent										
	0,20	0,30	0,40	0,50	0,60	0,70	0,80	0,90	1,00	1,25	1,50
1,5	13,3	20,0	26,7	33,3	40,0	46,7	53,3	60,0	66,7	83,3	100,0
2,0	10,0	15,0	20,0	25,0	30,0	35,0	40,0	45,0	50,0	62,5	75,0
2,5	8,0	12,0	16,0	20,0	24,0	28,0	32,0	36,0	40,0	50,0	60,0
3,0	6,7	10,0	13,3	16,7	20,0	23,3	26,7	30,0	33,3	41,7	50,0
3,5	5,7	8,6	11,4	14,3	17,1	20,0	22,9	25,7	28,6	35,7	42,9
4,0	5,0	7,5	10,0	12,5	15,0	17,5	20,0	22,5	25,0	31,3	37,5
4,5	4,4	6,7	8,9	11,1	13,3	15,6	17,8	20,0	22,2	27,8	33,3
5,0	4,0	6,0	8,0	10,0	12,0	14,0	16,0	18,0	20,0	25,0	30,0
5,5	3,6	5,5	7,3	9,1	10,9	12,7	14,5	16,4	18,2	22,7	27,3
6,0	3,3	5,0	6,7	8,3	10,0	11,7	13,3	15,0	16,7	20,8	25,0
6,5	3,1	4,6	6,2	7,7	9,2	10,8	12,3	13,8	15,4	19,2	23,1
7,0	2,9	4,3	5,7	7,1	8,6	10,0	11,4	12,9	14,3	17,9	21,4
7,5	2,7	4,0	5,3	6,7	8,0	9,3	10,7	12,0	13,3	16,7	20,0
8,0	2,5	3,8	5,0	6,3	7,5	8,8	10,0	11,3	12,5	15,6	18,8
8,5	2,4	3,5	4,7	5,9	7,1	8,2	9,4	10,6	11,8	14,7	17,6
9,0	2,2	3,3	4,4	5,6	6,7	7,8	8,9	10,0	11,1	13,9	16,7
9,5	2,1	3,2	4,2	5,3	6,3	7,4	8,4	9,5	10,5	13,2	15,8

¹ Unter Vernachlässigung von spezifischen und persönlichen Freibeträgen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

mationsaustausch zwischen Finanzbehörden und Finanzdienstleistern ist nur in wenigen Fällen vorgesehen. Daher könnten die Vermögensteuerpflichtigen verstärkt Vermögen in das Ausland transferieren, und sehr wohlhabende Bürger könnten ihren Wohnsitz dorthin verlagern. Bei den Vermietungseinkünften und den Unternehmenseinkünften dürften die Renditen im Regelfall höher sein, so dass die Vermögensteuer hier weniger stark ins Gewicht fällt. Generell sind große Vermögen, auf die die Vermögensteuer durch die hohen Freibeträge beschränkt werden soll, in der Regel stärker diversifiziert und dürften höhere Renditen erzielen als die Spareinlagen der Kleinsparer. Zugleich sind die effektiven Ertragsteuerbelastungen häufig niedriger als die tariflichen. Allerdings bedeuten höhere Renditen zumeist auch höhere Risiken bei den Vermögensanlagen, so dass insoweit mögliche Substanzsteuereffekte der Vermögensteuer stärker zum Tragen kommen. Erst recht gilt das für Immobilien oder Unternehmen mit niedrigen Renditen oder in Verlustphasen. All dies spricht für moderate Vermögensteuersätze und gegebenenfalls für gesonderte Freibeträge für kleinere und mittlere Unternehmen.

Darüber hinaus kann die laufende Vermögensteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer angerechnet werden (vgl. oben, Kapitel 3.6). Dann wirkt sie als Mindeststeuer im Rahmen der Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung. Oder die laufende Einkommens- und Er-

tragsbesteuerung wird für einzelne Vermögensarten (zum Beispiel Immobilien) faktisch durch eine Vermögensbesteuerung ersetzt, indem eine kalkulatorische Rendite auf die Vermögenswerte als Sollertrag angesetzt wird. Durch derartige Elemente der Vermögensbesteuerung können Unterschiede bei den effektiven Einkommen- und Ertragsteuerbelastungen begrenzt werden, die durch unzulängliche Einkommensermittlungsverfahren entstehen. Dies setzt allerdings voraus, dass die regelmäßige Vermögensbewertung bessere Ergebnisse liefert als die laufende Einkommensermittlung. Die effektiven Belastungen der Unternehmens- und Kapitaleinkommen steigen dann nur, insoweit die Vermögensteuer sie tatsächlich erhöht. Und nur insoweit entsteht dann auch zusätzliches Steueraufkommen.

Bei einer einmaligen und unerwarteten Vermögensabgabe, die nach den historischen Verhältnissen des Bewertungstichtages ermittelt wird, ist die jährliche Abgabebelastung fixiert und damit unabhängig von der weiteren Entwicklung der Vermögenswerte und ihrer Erträge sowie der Vermögensbildung. Dadurch ist die Belastung der Vermögensabgabe nicht entscheidungsrelevant, sie löst keine unmittelbaren wirtschaftlichen Anpassungsreaktionen aus, anders als die laufende Vermögensteuer oder die erwähnten ertragsabhängigen Steuern auf Unternehmensgewinne, Vermietungseinkünfte und Kapitalerträge. Sofern die Abgabepflichtigen allerdings damit rechnen, dass derartige Vermögensabgaben in regelmäßigen Abständen erhoben werden, können bei längerfristigen Investitions- und Anlageentscheidungen oder bei der Wohnortwahl Ausweichreaktionen ähnlich wie bei der Erbschaftsteuer entstehen.

Mittelbare wirtschaftliche Wirkungen sind ferner durch den „Einkommenseffekt“ der Vermögensbesteuerung zu erwarten, etwa durch Liquiditätsprobleme beim Immobilien- oder Betriebsvermögen oder durch Vermögens- beziehungsweise Einkommenseffekte auf den privaten Verbrauch, die Ersparnisbildung oder die Erbschaftsplanung.

5 Fazit

In den letzten Jahren stehen „Reichensteuern“ wieder verstärkt im Blickfeld der Steuerpolitik, also die Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögen. Hintergrund ist die gestiegene Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie der Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte in Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise. Zugleich sind über die letzten Jahrzehnte die hohen Einkommen und Vermögen in den meisten EU- und OECD-Ländern steuerlich entlastet worden, so auch in Deutschland. Die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben, die Einkommensteuer-Spitzensätze und die Unternebensteuern wurden deutlich gesenkt und die Kapitalerträge unterliegen nur noch der Abgeltungsteuer.

Allgemeine Vermögensteuern wie die Vermögensteuer, die bis 1996 in Deutschland bestand, oder eine einmalige Vermögensabgabe, die auf eine ähnliche Bemessungsgrundlage erhoben wird, sollen höhere persönliche Vermögen belasten. Bemessungsgrundlage ist das gesamte Sach- und Finanzvermögen der Steuerpflichtigen, abzüglich der Verbindlichkeiten auf die steuerpflichtigen Vermögenswerte. Höhere persönliche Freibeträge sollen die Steuer auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentrieren.

Für eine Wiederbelegung der allgemeinen Vermögensbesteuerung müssen die steuerpflichtigen Vermögenswerte erfasst und bewertet werden. Als steuertechnische und -politische Achillesferse

gelten die Bewertungsprobleme beim Sachvermögen, vor allem bei den Immobilien, sowie die Steuerflucht beim Finanzvermögen. Hier haben sich in den letzten Jahren neue Perspektiven für die Vermögensbesteuerung ergeben. Zum einen ist das erbschaftsteuerliche Bewertungsverfahren für Grund- und Betriebsvermögen ab 2009 neu geregelt worden. Dabei wurden praxisübliche Bewertungsverfahren entwickelt, auf die man für die Vermögensteuer zurückgreifen kann. Zum anderen dürfte die Steuerflucht von Kapitalanlagen ins Ausland zurückgegangen sein, wobei der zunehmende Druck auf die einschlägigen Steueroasen sowie unkonventionelle Informationsbeschaffungen der Finanzbehörden eine große Rolle spielen. Um kleinere und mittlere Betriebe vor einer höheren „Substanzsteuerbelastung“ zu verschonen, können Begünstigungen für das Betriebsvermögen gewährt werden.

Da das Vermögen stark auf das obere ein Prozent der Bevölkerung konzentriert ist, kann eine Vermögensteuer ein beträchtliches Aufkommen erzielen, selbst wenn hohe Freibeträge gelten. Für einen persönlichen Freibetrag von einer Millionen Euro kombiniert mit einem Kinderfreibetrag von 250 000 Euro ergeben Simulationsrechnungen eine potentielle Bemessungsgrundlage in Höhe von 1880 Milliarden Euro. Bei einem Steuersatz von zum Beispiel 0,5 Prozent könnte somit ein jährliches Steueraufkommen von 9,4 Milliarden Euro oder 0,37 Prozent des BIP entstehen. Steuerpflichtig wären gut 400 000 Personen, das entspricht den reichsten 0,6 Prozent der Bevölkerung. Bei einem persönlichen Freibetrag von 500 000 Euro erhöht sich die potentielle Bemessungsgrundlage auf 2 240 Milliarden Euro, die Zahl der Steuerpflichtigen auf 1,4 Millionen. Reduziert man den persönlichen Freibetrag auf 250 000 Euro und den Kinderfreibetrag auf 100 000 Euro steigt die Bemessungsgrundlage sogar auf 2 950 Milliarden Euro. Auf dieser Grundlage könnte eine Vermögensteuer mit einem Steuersatz von 0,5 Prozent ein jährliches Steueraufkommen von 14,8 Milliarden Euro oder 0,59 Prozent des BIP erzielen. Die Zahl der Steuerpflichtigen steigt auf 4,8 Millionen oder 7,7 Prozent der Bevölkerung. Allerdings sind die Schätzrisiken dieser Simulationsrechnungen recht hoch, da die Informationen zu den Vermögensbeständen sowie zur Vermögensverteilung lückenhaft sind und eine Reihe von Schätzungen vorgenommen werden müssen.

Allgemeine Vermögensteuern belasten indirekt die Vermögensteuer, unabhängig von deren tatsächlichen Erträgen und Renditen („Soll-Ertragsteuer“). Daher sollten Vermögens- und Einkommensbesteuerung im Hinblick auf die steuerpolitischen Ziele und die steuerlichen Wirkungen abgestimmt werden. Werden allgemeine Vermögensteuern zusätzlich eingeführt, erhöhen sich die entsprechenden Belastungen der Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Beträgt zum Beispiel der jährliche Steuersatz 0,5 Prozent, so beläuft sich beim aktuellen Kapitalisierungszinssatz für Betriebsvermögen von knapp acht Prozent die relative Ertragsbelastung von Unternehmensgewinnen auf 6,3 Prozent. Die durchschnittlichen Steuerbelastungen fallen niedriger aus, da der persönliche Freibetrag sowie gegebenenfalls Kinderfreibeträge oder gesonderte Freibeträge, zum Beispiel für Betriebsvermögen, die Vermögensteuerbelastung mindern. Ungleicher höher sind die Ertragsbelastungen bei Vermögensanlagen, für deren Bewertung niedrigere Kapitalisierungszinssätze veranschlagt werden, oder bei Finanzanlagen mit niedrigen Renditen. Selbst wenn die Zinsen für Spareinlagen oder sichere Staatsanleihen mittelfristig wieder auf vier Prozent steigen, kommt man bei einem Vermögensteuersatz von 0,5 Prozent auf eine relative Ertragsbelastung von 12,5 Prozent. Bei einer zusätzlichen jährlichen allgemeinen Vermögensteuer sollte daher der Steuersatz auf ein Niveau von um die 0,5 Prozent beschränkt werden, um potentielle Anpassungs- und Ausweichreaktionen zu begrenzen.

Statt die allgemeinen Vermögensteuern zusätzlich zu erheben, können auch die Unternehmens- und Kapitaleinkommensteuerbelastungen angehoben werden und gegebenenfalls durch Elemente der Vermögensbesteuerung ergänzt werden. So kann die laufende Vermögensteuer als eine Art Mindeststeuer in die Unternehmens- und Kapitaleinkommensbesteuerung integriert werden, indem sie auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer angerechnet wird. Oder die laufende Einkommens- und Ertragsbesteuerung wird für einzelne Vermögensarten (zum Beispiel Immobilien) faktisch durch eine Vermögensbesteuerung ersetzt, indem eine kalkulatorische Rendite auf die Vermögenswerte als Sollertrag angesetzt wird. Durch derartige Elemente der Vermögensbesteuerung können Unterschiede bei den effektiven Einkommen- und Ertragsteuerbelastungen begrenzt werden, die durch unzulängliche Einkommensermittlungsverfahren entstehen. Zusätzliches Steueraufkommen entsteht dann aber nur, insoweit die effektiven Belastungen der Vermögenserträge steigen.

Literaturverzeichnis

- Bach, Stefan (2005): Brauchen wir eine Vermögen- und Erbschaftsteuer? In: Achim Truger (Hrsg.): *Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?* Marburg, Metropolis, 137–176. www.metropolis-verlag.de/Koennen-wir-uns-Steuergerechtigkeit-nicht-mehr-leisten-%3F/518/book.do
- Bach, Stefan (2009): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 30/2009, 478–486. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_02.c.243836.de/09-30.pdf
- Bach, Stefan, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 59. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.366543.de/diwkompakt_2010-059.pdf
- Bach, Stefan, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2011): *A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy.* DIW Berlin Discussion Paper 1137. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.376053.de/dpr137.pdf
- Bach, Stefan, Peter Haan, Ralf Maiterth und Caren Sureth (2004): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 1. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.42405.de/diwkompakt_2004-001.pdf
- Broadway, Robin, Emma Chamberlain und Carl Emmerson (2010): *Taxation of Wealth and Wealth Transfers.* In: *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review.* Institute for Fiscal Studies. Oxford University Press, 737–824. www.ifs.org.uk/mirrleesreview/dimensions/ch8.pdf
- Broekelschen, Wiebke und Ralf Maiterth (2008): Die geplante erbschaftsteuerliche Bewertung bebauter Grundstücke in Anlehnung an die WertV. *Finanz-Rundschau*, 15/2008, 698–709.
- Broekelschen, Wiebke und Ralf Maiterth (2009): *Gleichmäßige Bewertung von Mietwohngrundstücken durch das neue steuerliche Ertragswertverfahren? Eine empirische Analyse.* arqus Diskussionsbeiträge zur Quantitativen Steuerlehre Nr. 85. September 2009. www.arnes.info/paper/arnes_85.pdf
- Broekelschen, Wiebke und Ralf Maiterth (2010): Bewertung von Ein- und Zweifamilienhäusern nach der Erbschaftsteuerreform 2006. Eine empirische Analyse. *Steuer und Wirtschaft*, 1/2010, 33–43.

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2010. Ausgabe 2011. www.bundesfinanzministerium.de/nn_3380/DE/BMF__Startseite/Service/Broschueren__Bestellservice/Steuern/ooo__wichtigste__steuern_vergleich__10,templateId=raw,property=publicationFile.pdf
- Bundesverfassungsgericht (1995): Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995. BVerfG, 2 BvL 37/91 vom 22.06.1995. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 93, 121. <http://lexetius.com/2001/8/224>
- Bundesverfassungsgericht (2006): Beschluss des Ersten Senats vom 7. November 2006. BVerfG, 1 BvL 10/02 vom 7.11.2006, Absatz-Nr. (1-204). www.bverfg.de/entscheidungen/ls20061107_1bvl001002.html
- Bündnis 90/Die Grünen (2011): Die grüne Vermögensabgabe. Autorenpapier. 14. Januar 2011. www.gruene-bundestag.de/cms/finanzen/dok/367/367285.html
- DSTG – Deutsche Steuer-Gewerkschaft (2010): Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung. 07.07.2010. www.bundestag.de/bundestag/ausschusser7/a07/anhoerungen/2010/024/Stellungnahmen/o8_DSTG.pdf
- Haller, Heinz (1981): *Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben.* 3., überarbeitete Aufl. Tübingen.
- Jarass, Lorenz und Gustav M. Obermair (2002): *Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung: Begrenzung der Belastungen für alle, Mindest-Belastung für die Großen.* Marburg, Metropolis.
- manager magazin (2007): Die 300 reichsten Deutschen. *manager magazin spezial*, Oktober 2007. Vgl. dazu auch http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_reichsten_Deutschen sowie www.meudalismus.dr-wo.de/html/stundenloehne2007.htm.
- Mann, Fritz Karl (1928): Vermögensteuer. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Bd. 8. 4. Aufl. Jena, Fischer, 609–620.
- Messere, Ken (1993): *Tax Policy in OECD Countries. Choices and conflicts.* Amsterdam, IBFD Publications.
- Nationaler Normenkontrollrat (2009): Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates zu den Bürokratiekosten des Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode. Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschussdrucksache 17(9)5. 19. November 2009.
- Oberhauser, Alois (1980): Erbschaft- und Schenkungsteuern. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Bd. II. 3. Aufl. Tübingen, Mohr, 487–508.
- OECD Revenue Statistics (2011): *Revenue Statistics 2010. Special feature: Environmental Related Taxation.* Paris, OECD Publishing.
- Schratzenstaller, Margit (2011): Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07994.pdf>
- Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen (2010): Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten. Machbarkeitsstudie. www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Machbarkeitsstudie_lang__22.pdf
- Thier, Andreas (1999): Steuergesetzgebung und Verfassung in der konstitutionellen Monarchie. Steuerreformen in Preußen 1711–1893. *Ius Commune*, Sonderheft 119. Frankfurt a. M., Klostermann.
- Tillaart, Robert van den, Heiko Lohuis und Ton Stevens (2001): Niederlande: Steuerreform 2001 und weitere Reformvorhaben. *Internationales Steuerrecht*, 10, 171–177.
- Tipke, Klaus (1993): *Die Steuerrechtsordnung.* Bd. II. Köln, Schmidt.