

Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche

Stefan Bach
E-Mail: sbach@diw.de

Im internationalen Vergleich besteuert Deutschland die Vermögen niedrig. Eine Ausweitung der Besteuerung auf das Durchschnittsniveau von OECD und EU könnte ein Steuer Mehraufkommen von gut einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts erzielen – das wären gegenwärtig rund 25 Milliarden Euro.

Bei der Grundsteuer besteht dringender Reformbedarf, da die Grundstückswerte völlig veraltet sind. Eine Steuererhöhung würde aber die Wohnkosten erhöhen und damit die ärmeren Haushalte relativ stärker treffen als die reichen. Mit Vermögen- und Erbschaftsteuern soll die Belastung auf die Wohlhabenden konzentriert werden. Hohe Steuersätze können aber zu Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen führen. Ferner verschärfen sie die Wirkungen von Fehlbewertungen von Grundstücken oder Unternehmen. Daher sollten die persönlichen Freibeträge moderat sein, um niedrige Steuersätze und eine gleichmäßigere Belastung zu ermöglichen.

Gemessen an der großen politischen Aufmerksamkeit, die der Vermögensbesteuerung zuteil wird, ist ihre fiskalische Bedeutung in Deutschland gering. Das Aufkommen sämtlicher vermögensbezogenen Steuern betrug in den letzten Jahren 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das ist weniger als die Hälfte der Durchschnittsbelastung der OECD- oder der EU-15-Staaten (Abbildung 1). Unter den hier betrachteten Ländern haben lediglich Österreich und Tschechien ein noch geringeres Belastungsniveau.

In den 50er Jahren erzielten die Vermögensteuern in Deutschland noch ein wesentlich höheres Aufkommen (Abbildung 2). Damals wirkten die Abgaben für den Lastenausgleich auf eine deutliche Vermögensumverteilung hin, mit denen die wirtschaftlichen Folgen des Zweiten Weltkriegs gemildert werden sollten.

Die OECD empfiehlt Ländern wie Deutschland und Österreich, die vermögensbezogene Besteuerung zu stärken und die hohen Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen zu senken.¹ Insbesondere Steuern auf Immobilien, aber auch Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern, hätten kaum verzerrende Wirkung auf die Wirtschaftsentwicklung und könnten zur Verringerung von Vermögensungleichheit beitragen. In den Programmen für die anstehende Bundestagswahl fordern die Grünen und die Linkspartei eine Vermögensabgabe und eine Börsenumsatzsteuer. Letzteres befürwortet auch die SPD.

¹ www.oecd.org/document/29/0,3343,de_34968570_34968795_42147613_1_1_1_1,00.html.

Sieben Fragen an Stefan Bach

„Eine Wiedereinführung der persönlichen Vermögensteuer birgt Risiken“



Dr. Stefan Bach,
Stellvertretender Leiter
der Abteilung Staat
am DIW Berlin

Herr Dr. Bach, die Höhe der Vermögensbesteuerung sorgt in regelmäßigen Abständen für eine breite Diskussion. Wie wichtig ist sie aus fiskalischer Sicht?

Das Aufkommen der Vermögensbesteuerung in Deutschland lag in den letzten Jahren bei einem Niveau von unter einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das ist im internationalen Vergleich relativ niedrig. In der EU haben wir ein Belastungsniveau von etwa zwei Prozent, das heißt viele Länder erzielen aus diesen Steuern ein deutlich höheres Aufkommen.

Die OECD empfiehlt Deutschland, die vermögensbezogene Besteuerung zu stärken. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag?

Vermögenssteuern wie Grund- und Erbschaftsteuer haben keine großen negativen wirtschaftlichen Wirkungen. Die Grundsteuer ist als Gemeindesteuer sinnvoll, weil sie in den Kommunen öffentliche Leistungen entgeltet, die diese für die Bürger bereitstellen. Mit der Erbschaftsteuer, die ja erst am Lebensende anfällt, möchte man die Chancengleichheit in der Gesellschaft erhöhen.

Welche Folgen hätte eine sogenannte „Reichensteuer“, die nur die oberen zehn Prozent der Bevölkerung belasten würde?

Die Vorschläge zur persönlichen Vermögensteuer oder auch einer einmaligen Vermögensabgabe stellen bezogen auf den laufenden Vermögensertrag eine relativ hohe Belastung dar. Diese hohen Steuersätze lösen Ausweichreaktionen aus, weil reiche Leute mit ihren Kapitalanlagen oder auch Unternehmer gewisse Gestaltungsmöglichkeiten haben, dieser Steuerbelastung zu entgehen. Zudem ist es gar nicht so einfach, das Vermögen richtig zu bewerten. Wenn man jetzt höhere Steuersätze auf das Vermögen erhebt, spielt diese Bewertungsproblematik eine zunehmend größere Rolle.

Wie verhindern andere Länder Ausweichreaktionen der Vermögenden?

Die allgemeinen Vermögensteuern wurden international eher abgebaut. In anderen Ländern

resultiert das sehr hohe Aufkommen aus der Vermögensbesteuerung vor allem aus der Grundsteuer oder auch aus Kapitalverkehrssteuern wie der Grunderwerbsteuer sowie zum Teil auch aus Börsenumsatzsteuern.

Welche Maßnahmen gingen zu Lasten der Wohlhabenden und welche zu Lasten der geringer Verdienenden?

Die Grundsteuer und auch die Grunderwerbsteuer belasten die Allgemeinheit. Jeder Wohnungsinhaber und jeder, der sich ein Grundstück kauft, ist davon betroffen. Die Erbschaftsteuer und die persönliche Vermögensteuer belasten hingegen ganz gezielt die wohlhabenden Teile der Bevölkerung, und sie können auch einen nennenswerten Beitrag zur Vermögensumverteilung leisten.

Das Grundvermögen
» muss komplett neu
bewertet werden.

« Wo besteht Handlungsbedarf?

Dringenden Handlungsbedarf gibt es bei der Grundsteuer, denn dort verwenden wir immer noch uralte steuerliche Einheitswerte aus dem Jahr 1964 in Westdeutschland und 1935 in Ostdeutschland. Hier müsste man dringend eine komplette Neubewertung des Grundvermögens durchführen. Bei der Gelegenheit könnte die Grundsteuer in ihrem Aufkommen gestärkt werden, weil sie eine sehr gute Kommunalsteuer ist. Zum anderen gibt es nach wie vor Reformbedarf bei der Erbschaftsteuer. Die gerade abgeschlossene Reform ging mit Vergünstigungen für Betriebs- und Grundvermögen in die falsche Richtung. Besser wäre eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

Und die Vermögensteuer?

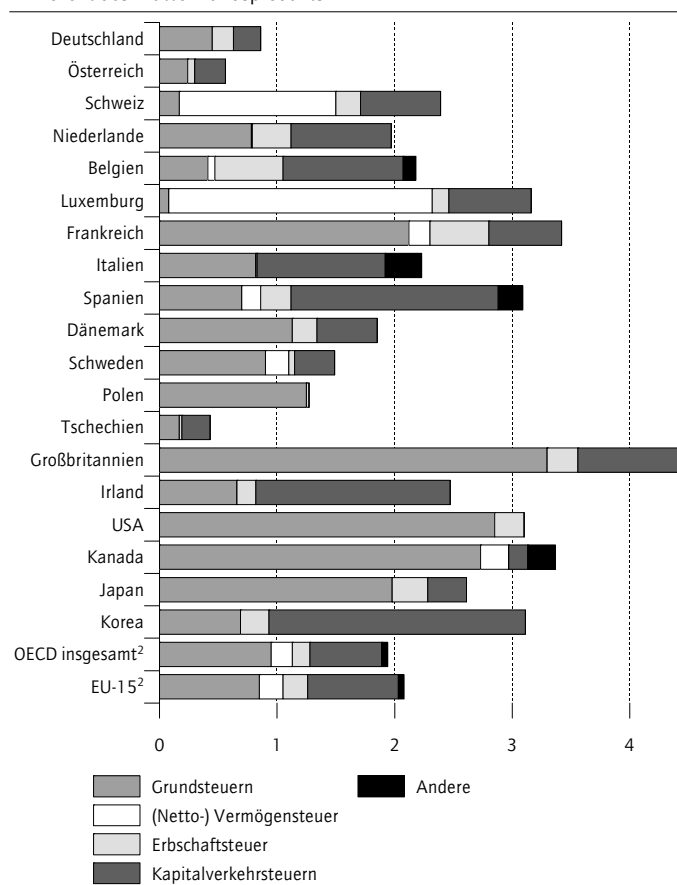
Eine Wiedereinführung der persönlichen Vermögensteuer auf das gesamte Vermögen oder eine Vermögensabgabe sehe ich skeptisch. Wenn man das will, dann sollte man eher die Kapitalertragsteuersätze und die Gewinnsteuersätze wieder etwas anheben. Doch auch hier muss man sich der Diskussion stellen, ob das im internationalen Wettbewerb überhaupt sinnvoll ist.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Abbildung 1

Aufkommen vermögensbezogener Steuern in ausgewählten OECD-Ländern¹

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



¹ Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006.
² Ungewichteter Durchschnitt.

Quelle: OECD Revenue Statistics 2008.

DIW Berlin 2009

Grundsteuer ist die wichtigste Vermögensteuer und eine wirksame Kommunalsteuer ...

Grundsteuern sind in den meisten OECD-Ländern die aufkommensstärksten Vermögensteuern (Kasten). In den angelsächsischen Ländern haben sie traditionell eine große fiskalische Bedeutung auf der kommunalen Ebene, teilweise werden sie auch von den Bundesstaaten beziehungsweise Provinzen erhoben (USA, Kanada). In den Agglomerationen der USA und Kanadas oder in Großbritannien erreichen die jährlichen Steuerbelastungen von Wohngrundstücken häufig Werte von mehr als einem Prozent des Verkehrs- beziehungsweise Ertragswerts.² Auch in Frankreich

² Vgl. U.S. Census Bureau: Residential Property Tax Rates for Largest City in Each State: 2006. 2009 Statistical Abstract, Table 430; Holle, P., Klymchuk, D.: Comparison of Effective Residential Property Tax Levels in Major Canadian Cities. Frontier Centre for Public Policy, Policy Series No. 13, October 2002; Local Government Finance: Coun-

oder Japan spielt die Grundsteuer eine tragende Rolle. Deutschland liegt mit Österreich, der Schweiz und Luxemburg hingegen am unteren Rand der Belastungsskala.

Bei der Interpretation dieser Belastungsunterschiede muss man die Funktion der Grundsteuer im Kommunalsteuersystem berücksichtigen. So werden in den USA, Kanada oder Großbritannien eine Reihe öffentlicher Leistungen (zum Beispiel Schule, soziale Leistungen, Kultur, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Straßenreinigung) über die Grundsteuer finanziert, während in Deutschland und anderen europäischen Ländern dafür spezielle Gebühren oder Beiträge erhoben werden.

In Deutschland beträgt die tarifliche Belastung durch die Grundsteuer bei Eigenheimen im Durchschnitt rund ein Prozent und bei Mehrfamilienhäusern 1,4 Prozent (2007), jeweils bezogen auf den steuerlichen Einheitswert. Die steuerlichen Einheitswerte machen aber nur einen Bruchteil der Verkehrswerte aus, sie beziehen sich noch auf die Wertverhältnisse des Jahres 1964 im alten Bundesgebiet. In den neuen Ländern werden sogar noch die Einheitswerte von 1935 verwendet. Nach einer Kaufpreisuntersuchung der Finanzverwaltung Anfang der 90er Jahre lag der Einheitswert für Eigenheime und Mietwohngrundstücke in den alten Bundesländern nur noch bei gut einem Zehntel des Verkehrswerts, bei erheblicher Streuung im Einzelfall.³ Demnach ergeben sich durchschnittliche effektive Belastungen bezogen auf die Verkehrswerte von 0,12 Prozent bei Eigenheimen beziehungsweise 0,17 Prozent bei Mehrfamilienhäusern, die allerdings im Einzelfall deutlich nach oben oder unten abweichen können.

Diese Besteuerungsgrundlagen sind dringend reformbedürftig, da sich die Werte der Grundstücke und die Wertrelationen zwischen verschiedenen Grundstücksarten, örtlichen Lagen oder Gemeinden und Regionen seit den historischen Bewertungsstichtagen erheblich geändert haben. Eine Neugestaltung der Grundsteuer würde Grundstücksbewertungen für bis zu 30 Millionen Objekte erfordern, die regelmäßig aktualisiert werden müssten. Nach bisherigem Diskussionsstand sollen möglichst vereinfachte „Sachwertverfahren“ zum Einsatz kommen.⁴ Die Bodenwerte sollen

cil Taxes 2008/09, www.local.communities.gov.uk/finance/ctax/ctax089.htm.

³ Wolf, M.: Der Weg zu neuen Einheitswerten oder ihren Alternativen. Deutsches Steuerrecht 31, 1993, 546.

⁴ Vgl. Fuest, C., Thöne, M.: Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen. FiFo-Berichte Nr. 1, März 2005; Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform? Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 06-3.

aus den Kaufpreissammlungen der kommunalen Gutachterausschüsse abgeleitet werden, für die Aufbauten können typisierte Gebäudewerte nach bautechnischen Merkmalen verwendet werden. Ein Vorschlag der Finanzminister von Bayern und Rheinland-Pfalz greift dieses Konzept auf.⁵ Alternativ könnte man sich auf eine reine Bodenwertsteuer beschränken, wie sie etwa Dänemark praktiziert, oder Elemente einer Flächenbesteuerung integrieren, die auch umweltpolitische und stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgt.⁶

Ein Nachteil dieser Verfahren ist jedoch, dass sie zu einer erheblichen Streuung der Relation von steuerlichem Bemessungswert zu tatsächlichem Verkehrswert führen, da sie maßgeblich wertbestimmende Verhältnisse im Einzelfall vernachlässigen.⁷ Ergänzend könnten breitere statistische Verfahren auf Grundlage von umfassenderen Datenbanken zu Immobilienwerten herangezogen werden, wie sie die Versicherungs- und Kreditwirtschaft zur automatisierten Immobilienbewertung einsetzt.⁸ Hierzu sollten auch die Erfahrungen der Länder mit höherem Grundsteuerniveau herangezogen werden, die regelmäßige Fortschreibungen und Aktualisierungen der Bewertungen durchführen.

Grundsätzlich entspricht die Grundsteuer den speziellen Anforderungen des kommunalen Steuersystems besonders gut.⁹ Dies unterstreicht ihre zentrale Stellung in vielen ausländischen Steuersystemen. Sie ist eine aufkommensstabile Steuerquelle und gewährleistet Einnahmenautonomie für die Gemeinden, die das Aufkommensniveau über die Hebesätze variieren können. Bürgern und Unternehmen vor Ort wird der „Steuerpreis“ für das kommunale Leistungsangebot deutlich gemacht. Wirtschaftliche Vorteile aus der öffentlichen Infrastruktur (zum Beispiel aus einer guten Verkehrsanbindung) schlagen sich in den Grundstückspreisen und Mieten nieder

⁵ Reform der Grundsteuer: Bericht des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzminister der Länder. Januar 2004; vgl. dazu Reidenbach, M.: Auswirkungen des Grundsteuermodells Bayern/Rheinland-Pfalz auf das Steueraufkommen der Großstädte. Zeitschrift für Kommunal Finanzen 57, 2007, 73-79.

⁶ Vgl. Lohr, D.: Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform. Wirtschaftsdienst 88, 2008, 121 ff.

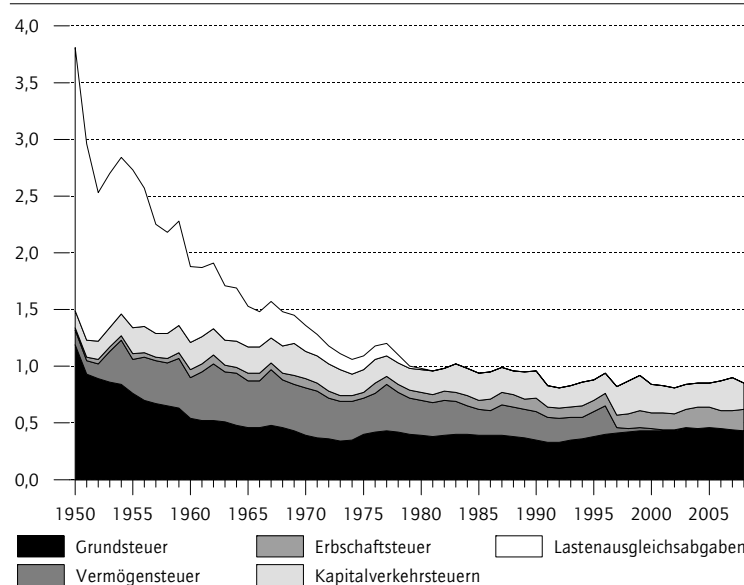
⁷ Bach, S., Broekelschen, W., Maiterth, R.: Mangelhafte Grundstücksbewertung und Privilegien für Betriebsvermögen gefährden die Erbschaftsteuer. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 44/2006; Broekelschen, W., Maiterth, R.: Zur Forderung einer am Verkehrswert orientierten Grundstücksbewertung. Eine empirische Analyse. arqus Diskussionsbeiträge zur Quantitativen Steuerlehre Nr. 30, Mai 2007.

⁸ Staiber, M.: Immobilienbewertung in der Kreditwirtschaft. Vorschläge zur Prozessoptimierung. Köln 2009.

⁹ Vgl. Zimmermann, H.: Kommunal Finanzen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 163, Baden-Baden 1999; Bertelsmann Stiftung: Reform der Gemeinde Finanzen. Ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung. Februar 2003; Junkernheirich, M.: Reform des Gemeinde Finanzsystems: Mission Impossible? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72, DIW Berlin 2003, 423-443.

Abbildung 2

Aufkommen vermögensbezogener Steuern in Deutschland In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

DIW Berlin 2009

und erhöhen somit die Besteuerungsgrundlagen der Grundsteuer. Angesichts dieser günstigen Eigenschaften der Grundsteuer im kommunalen Steuersystem ist eine Modernisierung ihrer Besteuerungsgrundlagen und die Ausweitung ihrer fiskalischen Bedeutung im Rahmen der Gemeindebesteuerung sinnvoll.

... aber sie trifft die Armen relativ stärker als die Reichen

Im Hinblick auf die längerfristige Verteilungswirkung ist zu erwarten, dass die Grundsteuer die Wohnkosten erhöht. Insoweit ist sie den indirekten Verbrauchsteuern zuzurechnen. Eine Analyse auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003, bei der die Grundsteuerbelastungen der privaten Haushalte nach den Netto-Kaltmieten für Mietwohnungen sowie den unterstellten Mietzahlungen der Eigentümerwohnungen verteilt wird, zeigt einen deutlich regressiven Verlauf bezogen auf das verfügbare Einkommen der Haushalte (Abbildung 3).¹⁰ Die relative Steuerbelastung sinkt also mit zunehmendem Haushaltseinkommen. Dieser Effekt ist teilweise auf die steigenden Sparquoten bei höheren Einkommen zurück-

¹⁰ Unterstellt wird, dass zwei Drittel des Grundsteueraufkommens in Höhe von 9,7 Milliarden Euro auf die Wohnungskosten der privaten Haushalte entfallen.

Steuern auf das Vermögen

Die Vermögensbesteuerung im weiteren Sinne umfasst alle Steuern auf den Bestand oder auf Transaktionen von Vermögenswerten. Die folgende Übersicht beschreibt die wesentlichen vermögensbezogenen Steuern im internationalen Vergleich.¹

Grundsteuern

Grundsteuern belasten den Immobilienbesitz. Verbindlichkeiten für die Immobilien sowie persönliche Verhältnisse der Grundstückseigentümer oder -nutzer werden nicht berücksichtigt. Die Grundsteuer zählt daher zu den Objekt- oder Realsteuern.

In fast allen OECD-Staaten gibt es Grundsteuern. Bemessungsgrundlage ist zumeist der gesamte Wert des Grundstücks, einschließlich der Aufbauten. In manchen Ländern werden reine Bodenwertsteuern erhoben (zum Beispiel in Dänemark). Die vielfältigen *property taxes* der Bundesstaaten und Gemeinden in den USA beziehen teilweise auch weitere Sachvermögenswerte wie Kraftfahrzeuge oder Privatschiffe und -flugzeuge in die Besteuerungsgrundlagen ein. In Belgien werden die Einkünfte aus Grundvermögen im Rahmen der Einkommensteuer grundsteuerähnlich belastet.

Die Bewertungsverfahren orientieren sich entweder an Kaufpreissammlungen (Vergleichswertmethode), daneben kommen die üblichen Bewertungsverfahren zum Einsatz: Ertragswertverfahren (Kapitalisierung der Erträge abzüglich Betriebs- und Bewirtschaftungskosten) oder Sachwertverfahren (Bodenpreise nach Richtwerten plus typisierte Gebäudewerte nach standardisierten Herstellungskosten). Der Steuertarif ist proportional oder allenfalls schwach progressiv, die Belastung wird häufig nach Grundstücksarten differenziert, teilweise auch nach umweltpolitischen oder städtebaulichen Kriterien.

In den allermeisten Ländern werden die Grundsteuern von den kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften erhoben, die zumindest den Steuertarif festlegen beziehungsweise über Hebesätze variieren dürfen. Unter den hier betrachteten Ländern steht nur in Schweden dem Zentralstaat das Grundsteueraufkommen zu.

¹ Zu den Details vgl. insbesondere Mennel, A., Förster, J. (Hrsg.): Steuern in Europa, Amerika und Asien. 75. Ergänzung, Stand Februar 2009, Herne; IBFD – International Bureau of Fiscal Documentation: Global Tax Handbook Set 2009, European Tax Handbook 2009. Amsterdam 2009; Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2008. Zu älteren steuersystematischen Analysen im Ländervergleich vgl. Messere, K.: Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts. Amsterdam 1993; Messere, K. (Hrsg.): The Tax System in Industrialized Countries. 1998.

Allgemeine persönliche Vermögensteuern

Allgemeine Vermögensteuern erfassen das gesamte Nettovermögen des Steuerpflichtigen, also die Betriebs-, Grund- und Geldvermögen, teilweise auch das Gebrauchsvermögen abzüglich der Verbindlichkeiten. Aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen werden dabei häufig einzelne Vermögensarten durch besondere Freibeträge oder Bewertungsvorschriften privilegiert, etwa das Betriebsvermögen, eigengenutzte Wohnungen oder Versorgungsvermögen für die Alterssicherung oder für Hinterbliebene. Vom steuerpflichtigen Vermögen dürfen persönliche Freibeträge abgezogen werden, auch für Familienmitglieder. Die Steuertarife sind teilweise progressiv.

Diese Form der Vermögensbesteuerung war früher weit verbreitet. In den letzten Jahrzehnten sind diese Vermögensteuern in den meisten OECD-Ländern abgeschafft worden, zuletzt in Island, Finnland und Luxemburg (2006), Schweden (2007) und Spanien (2008). In Deutschland wird die Vermögensteuer seit 1997 nicht mehr erhoben. Zurzeit gibt es eine persönliche Vermögensteuer nur noch in Frankreich, Norwegen sowie in einigen Kantonen der Schweiz.

Außerordentliche Vermögensabgaben

Während laufende persönliche Vermögensteuern zumeist mit moderaten Steuersätzen operieren, so dass die Steuerbelastung aus den laufenden Erträgen bestritten werden kann und damit wie eine Kapitaleinkommensteuer wirkt, schöpfen außerordentliche Vermögensabgaben einen nennenswerten Teil der privaten Vermögen unmittelbar zugunsten des Fiskus ab. Auch bei dieser Form der Vermögensbesteuerung wird zumeist das Nettovermögen belastet, gegebenenfalls nach Abzug von persönlichen Freibeträgen. Anlass sind staatliche Finanzkrisen oder der Ausgleich größerer Belastungen von Teilen der Bevölkerung, etwa nach Kriegen oder Naturkatastrophen.

Deutschland hat im 20. Jahrhundert zweimal auf solche Instrumente zurückgegriffen, jeweils zur fiskalischen Bewältigung von Kriegsfolgelasten. Während des Ersten Weltkriegs wurden verschiedene Vermögensabgaben eingeführt, die durch die Hyperinflation von 1923 obsolet wurden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden von 1949 an Vermögensabgaben erhoben, die 1952 im Rahmen des „Lastenausgleichs“ abschließend geregelt wurden.² Das abgabepflichtige Vermögen wur-

² Käss, F.: Lastenausgleich. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 6. Stuttgart 1959, 528-532; Wiegand, L.: Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1985. Frankfurt am Main 1992.

de grundsätzlich mit 50 Prozent belastet, bei dessen Ermittlung wurden Verbindlichkeiten und persönliche Freibeträge berücksichtigt. Daneben wurden Schuldnergewinne abgeschöpft, die durch die Währungsreform 1948 entstanden waren. Die Vermögensabgaben wurden vierteljährlich bis 1979 erhoben, bei der Verzinsung wurde Rücksicht auf die Ertragsfähigkeit der Abgabepflichtigen genommen. Zudem wurde die vorzeitige Ablösung mit anfangs erheblichen Nachlässen gefördert. Die Belastungen konnten zumeist aus den Einnahmen der belasteten Vermögenswerte geleistet werden, was der Gesetzgeber auch beabsichtigte. Das bereits zur Einführung niedrige Niveau der Einheitswerte und vor allem der deutliche Anstieg der Vermögenswerte in den folgenden Jahrzehnten reduzierten die effektiven Abgabenbelastungen deutlich.

Weitere außerordentliche öffentliche Abgaben auf den Vermögensbesitz jenseits des Steuersystems finden sich in Form von Gebühren, Beiträgen (zum Beispiel Anliegerbeiträge für Grundstückerschließung) oder Ausgleichsabgaben (zum Beispiel Infrastrukturabgaben, Planungswertausgleich).

Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer ist eine weit verbreitete Form der Vermögensabgabe, die in den meisten OECD-Ländern erhoben wird. Sie belastet den Vermögenstransfer zwischen den Generationen. Ebenso wie bei der persönlichen Vermögensteuer wird auf das Nettovermögen abgestellt. International vorherrschend ist das Konzept der Zugangs- oder Anfallsteuer, das auch in Deutschland praktiziert wird. Besteuert wird die Bereicherung des einzelnen Erben oder Beschenkten, wobei sich persönliche oder nach Verwandtschaftsgrad gestaffelte Freibeträge und Steuersätze anwenden lassen. Diese Variante der Erbschaftsteuer verfolgt den Gedanken, den Zufluss von steuerlicher Leistungsfähigkeit beim Begünstigten zu erfassen, ähnlich wie bei der Einkommensteuer. Dagegen belastet die Nachlasssteuer den gesamten Vermögensnachlass, ohne Rücksicht auf die Zahl der Erben und deren Verwandtschaftsverhältnis. Persönliche Freibeträge und Steuersätze beziehen sich auf das gesamte Nachlassvermögen. Diese Erhebungsform stellt weniger auf den Einkommenserwerb beim

Begünstigten ab, sondern bedeutet eine abschließende Vermögensbesteuerung des Erblassers oder Schenkers. Sie ist zumeist in den angelsächsischen Steuersystemen anzutreffen. Ähnlich wie bei der persönlichen Vermögensteuer werden bei der Erbschaftsbesteuerung häufig einzelne Vermögensarten durch besondere Freibeträge oder Bewertungsvorschriften privilegiert.

Auch bei der Erbschaftsteuer gibt es einen Trend zur Abschaffung. In Schweden, Österreich, Schweizer Kantonen, Portugal, Zypern und der Slowakei ist sie teilweise oder ganz abgeschafft worden, in anderen Ländern wird darüber diskutiert.

Vermögensverkehrsteuern

Vermögensverkehrsteuern werden auf den Handel mit Vermögenobjekten erhoben. Es handelt sich um Brutto-Umsatzsteuern, das heißt die Steuerbelastung wird – wie etwa bei der Mehrwertsteuer – bei jeder Transaktion erneut fällig, ohne Anrechnung der vorher gezahlten Steuern.

Die Grunderwerbsteuer ist in den meisten Steuersystemen bekannt. In Deutschland wird jeder Eigentümer- oder Besitzwechsel eines Grundstücks mit Grunderwerbsteuer belastet. Bemessungsgrundlage ist der Verkehrswert. Die Bundesländer, denen das Steueraufkommen zusteht, dürfen seit 2006 den Steuersatz selbst festlegen. Dieser beträgt 4,5 Prozent in Berlin (seit 2007) und Hamburg (seit 2009), in den übrigen Ländern 3,5 Prozent.

Die übrigen Kapitalverkehrsteuern auf Kapitalmarktumsätze mit Devisen, Wertpapieren und Derivaten sowie auf Beteiligungen an Kapitalgesellschaften wurden im Zuge der Liberalisierung der Finanzmärkte in vielen Ländern aufgehoben oder reduziert. Deutschland hat die Börsenumsatzsteuer, die Wechselsteuer, die Gesellschaftsteuer und die Wertpapiersteuer in den Jahren 1991 und 1992 abgeschafft. Börsenumsatzsteuern erheben nur noch Länder mit bedeutenden Finanzmärkten, allerdings zumeist nur auf ausgewählte Transaktionen, so Großbritannien, die Schweiz oder Singapur. Darüber hinaus erheben viele Länder eine Abgabe auf die Gründung oder Eigenkapitalausstattung von (Kapital-)Gesellschaften, ähnlich der früheren deutschen Gesellschaftsteuer.

zuführen, denn bezogen auf den Konsum ergibt sich ein deutlich schwächerer regressiver Verlauf.

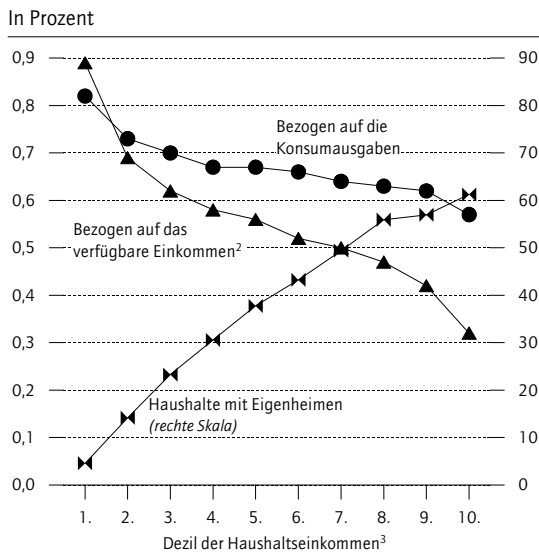
Im Hinblick auf die tatsächlichen Belastungswirkungen einer reformierten Grundsteuer, die auf die marktnahen Verkehrswerte der Immobilien erhoben wird, könnte dieser Regressionseffekt

im oberen Einkommensbereich überzeichnet sein, da die fiktiven Mietzahlungen der Eigentümerwohnungen auf Grundlage der beobachteten Mieten für Mietwohnungen geschätzt sind.¹¹ Bei

¹¹ Zur Methode vgl. Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsrechnungen. Aufgabe, Methode und Durchführung. 1998. Fachserie 15 Heft 7, Wiesbaden 2002, 17.

Abbildung 3

Belastungswirkungen einer Grundsteuer auf die Wohnkosten¹ nach dem Haushaltseinkommen



- 1 Verteilung des Grundsteueraufkommens der privaten Haushalte nach den Nettokaltmieten sowie den unterstellten Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen.
- 2 Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen, entspricht Haushaltsnettoeinkommen zuzüglich sonstiger Einnahmen (zum Beispiel Verkauf von im Haushalt produzierten Waren, Rückvergütungen und Erstattungen).
- 3 Rangordnung der Haushalte nach dem Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen, gewichtet nach der neuen OECD-Skala.

Quellen: Statistisches Bundesamt, EVS 2003; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2009**

den Eigenheimen schlagen sich gute Wohnlagen, Größe, günstiger Zuschnitt und Mikrolage des Grundstücks sowie höherwertige Bausausführung und guter Erhaltungszustand des Gebäudes wohl nicht adäquat in den geschätzten Mieten nieder. Der Anteil der Haushalte mit Eigenheimen steigt mit zunehmendem Haushaltseinkommen kontinuierlich. Von den 30 Prozent der einkommensstärksten Haushalte wohnen mehr als die Hälfte im Eigenheim. Sofern allerdings die pauschalierenden Bewertungsverfahren nicht in der Lage sind, derartige wertbestimmende Faktoren hinreichend zu ermitteln, dürften die hier dargestellten Verteilungswirkungen auch im oberen Einkommensbereich zutreffen.

Persönliche Vermögensbesteuerung trifft die Wohlhabenden ...

Anders als die breit und eher regressiv wirkende Grundsteuer sollen persönliche Vermögensteuern, Vermögensabgaben oder Erbschaftsteuern die Steuerbelastung auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentrieren, soweit sie einen höheren Freibetrag vorsehen. Aktuelle Vorschläge

zur Wiederbelebung der Vermögenssteuer oder zur Erhebung einer Vermögensabgabe sehen zu meist einen hohen Freibetrag von zum Beispiel 500 000 Euro je Haushalt vor. Da die Vermögen stark konzentriert sind, kann sich dennoch eine beträchtliche Besteuerungsbasis ergeben. Analysen auf Grundlage der Erhebungswelle 2007 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), in deren Rahmen die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der privaten Haushalte erfragt wurden, ergeben ein Nettovermögen von 6,6 Billionen Euro.¹² Davon entfallen 61 Prozent auf das reichste Zehntel der Bevölkerung. Bei einem Freibetrag von 500 000 Euro je Haushalt ergibt sich eine potentielle Bemessungsgrundlage von 1 650 Milliarden Euro. Hinzu kommen schätzungsweise Vermögenswerte von bis zu 500 Milliarden Euro der Haushalte mit den sehr großen Vermögen,¹³ die aufgrund der geringen Auswahlwahrscheinlichkeit in der Stichprobe untererfasst sind. Deren Vermögen dürfte allerdings im Zuge der Finanzkrise deutlich an Wert verloren haben, da es sich hierbei weitgehend um Beteiligungen an Unternehmen handelt. Eine Vermögenssteuer von einem Prozent könnte demnach ein Aufkommen von 16 bis 21 Milliarden Euro erzielen. Voraussetzung ist allerdings, dass Betriebsvermögen oder Lebensversicherungen voll steuerpflichtig sind und die Immobilien- und Betriebsvermögen zum Verkehrswertniveau ermittelt werden. Auch bei der Erbschaftsteuer könnte dann ein erhebliches Mehraufkommen erzielt werden.

... kann aber erhebliche Anpassungswirkungen auslösen

Um ein nennenswertes Mehraufkommen aus der Besteuerung der „großen“ Vermögen jenseits eines großzügigen Freibetrags zu erzielen, muss man mit Steuersätzen arbeiten, die eine deutliche Mehrbelastung bezogen auf die relevanten wirtschaftlichen Zielgrößen bedeuten. Eine laufende Vermögensbesteuerung von einem Prozent auf die tatsächlichen Marktwerte bedeutet bei einer Rendite von drei Prozent eine zusätzliche Ertragsteuerbelastung von 33 Prozent. Entsprechend entwertet sie den Vermögenswert längerfristig um ein Drittel. Die Wirkung von Verzerrungen durch die Bewertungsverfahren, durch die unzulängliche Erfassung von Vermögensobjekten und

¹² Vgl. Frick, J. R., Grabka, M. M.: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009. Der Autor dankt Joachim Frick und Markus Grabka für die Bereitstellung von Datensätzen der Vermögensbefragung 2007 des SOEP einschließlich vorläufiger Imputationsergebnisse für die Fälle ohne Angabe. Diese Vermögensangaben einschließlich der imputierten Werte liegen den Berechnungen zur potentiellen Bemessungsgrundlage einer Vermögenssteuer zugrunde.

¹³ Vgl. manager-magazin Spezial 2008: Die 300 reichsten Deutschen. Oktober 2008.

durch Steuervergünstigungen wird sich dadurch deutlich verschärfen. Auch sind dämpfende Wirkungen auf Kapitalbildung und Investitionen im Inland möglich, bei der Erbschaftsteuer spielt die Unternehmensnachfolge bei kleinen und mittelständischen Familienunternehmen eine Rolle. Nicht zuletzt ist die Steuerflucht ins Ausland eine Alternative für die Betroffenen. Zwar wird die Nutzung von ausländischen Steueroasen für Inländer zunehmend erschwert. Gleichzeitig ist aber ein steuerlich motivierter Wohnsitzwechsel ins Ausland leichter geworden. Hier müssten internationale Regelungen getroffen werden, um diese Option wirksamer zu verhindern.

Die Erfahrungen mit der jüngsten Reform der Erbschaftsteuer machen deutlich, dass hier nicht viel zu erwarten ist. Bei gleichem Aufkommen ist das Steuerrecht deutlich komplizierter und gestaltungsanfälliger geworden, die Steuervergünstigungen für Betriebsvermögen gehen weit über das Maß hinaus, das für die Sicherung der Unternehmensnachfolge in kleinen und mittelständischen Unternehmen erforderlich ist.¹⁴ Da auch die Übergabe von milliardenschweren Unternehmensbeteiligungen gefördert wird, bleibt die Steuergerechtigkeit auf der Strecke. Diese Erfahrungen wie auch die internationalen Tendenzen zeigen, dass die persönlichen Vermögensteuern letztlich nur eine Chance haben, wenn man sie auf eine deutlich breitere Basis stellt und im Gegenzug die Steuersätze senkt. Dann reichen die Mehrbelastungen aber bis weit in die Mittelschicht hinein.

Kapitalverkehrsteuern stärken?

Grunderwerbsteuern sind die wichtigsten Kapitalverkehrsteuern in den meisten Steuersystemen. In Deutschland erzielt die Grunderwerbsteuer mit Steuersätzen von 4,5 Prozent (Berlin und Hamburg) sowie 3,5 Prozent (übrige Länder) ein Aufkommen von knapp sechs Milliarden Euro. Dies ist deutlich mehr als das Erbschaftsteueraufkommen. Unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ist die Grunderwerbsteuer durchaus fragwürdig. Da sie keinen Vorsteuerabzug enthält, entstehen „Kumulationswirkungen“, wenn dasselbe Grundstück mehrfach übertragen wird („Steuer auf die Steuer“). Da sie auch nicht als Vorsteuer bei der Umsatzsteuer geltend gemacht werden kann, kommt es bei Betriebsgrundstücken zu weiteren Steuerkumulationen.

¹⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2008/09. 215 ff.; Stellungnahme des DIW Berlin zum Erbschaftsteuerreformgesetz. Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 5. März 2008.

Das behindert Grundstücksverkäufe oder löst steuervermeidende Rechtsgestaltungen aus. Zudem werden immer wieder Stimmen laut, selbstgenutztes Wohneigentum von der Grunderwerbsteuer freizustellen.

Angesichts der erheblich gestiegenen Umsätze auf den internationalen Finanzmärkten, insbesondere mit Derivaten, sowie vor dem Hintergrund der Finanzkrise wird in den letzten Jahren wieder verstärkt über eine international koordinierte Erhebung von Börsenumsatzsteuern diskutiert.¹⁵ In der Tradition von Vorschlägen zu einer „Tobin-Tax“ will man bei niedrigen Steuersätzen ein erhebliches Aufkommen erzielen.¹⁶ Viele Befürworter versprechen sich von der relativen Verteuerung kurzfristiger Transaktionen auch eine Stabilisierung der Märkte. Allerdings sind diese Zusammenhänge theoretisch und empirisch umstritten.¹⁷ In jedem Fall sollten breit angelegte Finanztransaktionssteuern international koordiniert eingeführt werden, um Ausweichreaktionen zu vermeiden. Hierzu ist derzeit ein Konsens der Länder mit den international bedeutenden Finanzmärkten nicht abzusehen.

Fazit

Mit 0,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegt die vermögensbezogene Besteuerung in Deutschland im internationalen Vergleich recht niedrig. Bereits eine Anhebung auf das durchschnittliche Belastungsniveau von OECD und EU-15 in Höhe von zwei Prozent könnte ein Steuermehraufkommen von 25 Milliarden Euro im Jahr hervorbringen.

Bei der Grundsteuer besteht dringender Handlungsbedarf, die Besteuerungsgrundlagen zu modernisieren, da immer noch die Jahrzehnte alten Einheitswerte verwendet werden. Allerdings tun sich die Politiker schwer, den Bürgern eine höhere Belastung von Wohnungen und Eigenheimen zuzumuten. Selbst wenn es gelingt, die Grundsteuer nach den marktnahen Immobilienwerten zu bemessen, wirkt sie regressiv bezogen auf die verfügbaren Haushaltseinkommen, äh-

¹⁵ Vgl. Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O.: A General Financial Transaction Tax: Financing Development and Enhancing Financial Stability. WIFO Wien, März 2008; vgl. dazu auch eine Kurzfassung in Böckler impuls 16/2008, www.boeckler-boxen.de/4855.htm.

¹⁶ Modellrechnungen für Deutschland ergeben für einen Steuersatz von 0,1 Prozent ein Steueraufkommen von über 35 Milliarden Euro, wobei ein deutlicher Rückgang kurzfristiger spekulativer Geschäfte bereits einkalkuliert ist.

¹⁷ Vgl. Hau, H.: The Role of Transaction Costs for Financial Volatility: Evidence from the Paris Bourse. Journal of the European Economic Association 4, 2006, 862-890.

lich wie die Mehrwertsteuer.¹⁸ Erst recht gilt das für vereinfachte Bewertungsverfahren oder eine stärkere Bemessung nach Wohn-/Nutzflächen oder Grundstücksflächen. Eine stärkere Belastung der „Reichen“ wird man hiermit nicht erreichen. Allerdings eignet sich die Grundsteuer besonders als Gemeindesteuer, hier sollte sie eine größere Rolle spielen.

Durch die Vermögensteuer, Vermögensabgaben oder die Erbschaftsteuer sollen die wohlhabenden Teile der Bevölkerung belastet werden. Angesichts steigender Vermögenskonzentration, den Verwerfungen der Finanzkrise sowie anhaltend hohen Steuern und Abgaben auf Masseneinkommen und -konsum hat in Politik und Öffentlichkeit das Bedürfnis nach solchen Steuern zugenommen. Das Problem dieser Reichensteuern ist aber: Will man hier ein höheres Aufkommen erzielen und nur die oberen zehn Prozent der Bevölkerung nennenswert belasten, muss man mit Steuersätzen arbeiten, die deutliche Anpassungsreaktionen bei den Steuerpflichtigen auslösen können. Darauf reagiert die Politik mit Sonder- und Ausnahmeregelungen, insbesondere für Betriebsvermögen. Das Steuerrecht wird dadurch enorm kompliziert. Hinzu kommt die Bewertungsproblematik, die bei hohen Steuersätzen verschärft wird. Für die meisten Immobilien und Betriebe gibt es keinen objektiv nachprüfbaren Marktwert. Evaluierungen zeigen erhebliche Fehlerspannen von pauschalisierenden automatisierten Bewertungsverfahren.

JEL Classification:
H24, D31

Keywords:
Property taxation,
Distribution of the
tax burdens,
Wealth inequality

18 Zu den Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer vgl. Bach, S.: Wie gerecht ist ein Ausbau der indirekten Besteuerung? In: Truger, A. (Hrsg.): Die Zukunft des deutschen Steuersystems. Marburg 2006, 115–165; Bach, S.: Koalitionsvertrag: Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhung werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 36/2005.

Daher sollten bei persönlichen Vermögensteuern die Freibeträge niedrig gehalten werden, um mit möglichst niedrigen Steuersätzen operieren zu können und alle Vermögen gleichmäßig zu belasten. Dies gilt insbesondere für die Erbschaftsteuer, die erhalten bleiben sollte, um zumindest tendenziell die Vermögensunterschiede und die Konzentration großer Vermögen zu verringern.¹⁹ Bei der letzten Erbschaftsteuerreform wurde allerdings das Gegenteil umgesetzt, indem die Freibeträge für das Betriebsvermögen sowie die persönlichen Freibeträge deutlich ausgeweitet wurden.

Statt die persönliche Vermögensteuer oder Vermögensabgaben auf breiter Front einzuführen, könnte man auch die Kapitaleinkommen- und Unternehmensteuern anheben, etwa indem dort Ausnahmeregelungen für die Ermittlung der Gewinne und Vermietungseinkommen beseitigt werden.²⁰ Ferner könnten die Kapitalerträge statt mit Abgeltungsteuer wieder bei der Einkommensteuer progressiv belastet werden. Die Bewertungsprobleme sowie „krisenverschärfende“ Substanzsteuereffekte von Vermögensteuern würden so vermieden. Allerdings hat man die Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuersätze in den letzten Jahren gerade gesenkt, um dem internationalen Steuerwettbewerb Rechnung zu tragen.

19 Bach, S., Houben, H., Maiterth, R., Schupp, J.: Erbschaftsteuerreform: Gleichmäßige Vermögenserfassung und niedrigere Steuersätze statt selektiver Besteuerung. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 56, 2007, 301–312; sowie Frick, J. R., Grabka, M. M.: Gestiegene Vermögensungleichheit, a.a.O.

20 Bach, S., Haan, P., Maiterth, R., Sureth, C.: Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften: Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen. DIW Berlin, Politikberatung kompakt 1, 2004.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredation

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.