

Stellungnahme

Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales

des Deutschen Bundestages am 12. Dezember 2011 zu den Vorlagen

- a) Antrag der Abgeordneten Hilde Mattheis u.a., weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD „Vorbereitung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung in der 17. Wahlperiode – Armuts- und Reichtumsberichterstattung weiterentwickeln.“ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4552, 26.01.2011. (Im Folgenden: Antrag SPD)
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping u.a., weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Armuts- und Reichtumsbericht zum Ausgangspunkt für Politikwechsel zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit machen.“ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6389, 30.06.2011. (Im Folgenden: Antrag LINKE)

Berlin, den 1. Dezember 2011

Zusammenfassung: *Es gibt viele Hinweise darauf, dass die Einkommens- und Vermögenskonzentration beim reichsten 1 Prozent der Bevölkerung in den letzten Jahren spürbar zugenommen hat. Allerdings gibt es dafür zu wenig belastbare Informationen. Hierzu sollten Informationen aus den Steuerstatistiken zeitnah aufbereitet werden. Dies betrifft neben der Einkommensteuerstatistik auch Informationen zu den Unternehmensteuern und zur steuerlichen Gewinnermittlung. Ferner sollten die Verteilungswirkungen des gesamten Steuersystems in Deutschland genauer erforscht werden, einschließlich der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern sowie der indirekten Steuern.*

Abteilung Staat
Dr. Stefan Bach
stellvertretender Abteilungsleiter

T +49 30 897 89 -302
F +49 30 897 89 -114
sbach@diw.de

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
Postanschrift:
DIW Berlin, 10108 Berlin
T +49 30 89789-0
F +49 30 89789-200
www.diw.de

Die Abteilung Staat im DIW Berlin betreibt empirische mikrodatenbasierte Forschung und Beratung zur Steuer- und Sozialpolitik¹. Insbesondere entwickeln wir Mikrosimulationsmodelle zur Einkommens-, Unternehmens- und Vermögensbesteuerung.² Dabei beschäftigen wir uns häufig mit Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung in den oberen und obersten Bereichen der Verteilung, die besonders aufkommensrelevant für die direkten Steuern sind.

Im Folgenden wird Stellung genommen zu den Möglichkeiten einer Weiterentwicklung der Reichtumsberichterstattung in diesen Bereichen. Dies betrifft die Punkte I. 3., 5. sowie II. 2., 4., 5., 6., 7. im Antrag SPD und die Punkte II. 1. c), g) im Antrag LINKE.

Stagnierende Masseneinkommen, steigende Unternehmens- und Vermögenseinkommen

Die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sind die maßgebliche Quelle für die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen funktionalen Einkommensverteilung. Daher sollte dieses Informationssystem für die Reichtumsberichterstattung stärker erschlossen werden (vgl. Antrag SPD, I. 5.). Für das letzte Jahrzehnt zeigt sich eine bemerkenswerte Umverteilung von den Arbeitseinkommen zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Die „unbereinigte“ Lohnquote, also der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen, die in den 90er Jahren zwischen 70 und 72 Prozent schwankte, ist seitdem in Trend um etwa 5 Prozentpunkte gesunken. Dies entspricht 100 Mrd. Euro im Jahr oder 4 Prozent des BIP. Detaillierte Analysen zeigen, dass die allgemeine Lohnentwicklung recht schwach war, die Bruttostundenlöhne inflationsbereinigt sogar leicht zurückgingen und diese Entwicklung auch die Bezieher mittlerer und höherer Entgelte betroffen hat (Brenke und Grabka, 2011).

D.h., das Wirtschaftswachstum der letzten Dekade ist größtenteils bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen gelandet. Diese Einkommen sind weitgehend auf die oberen Dezile und Perzentile konzentriert. Somit ist ein großer Teil des Wirtschaftswachstums der letzten 10 Jahre bei den reichsten 10 Prozent der Bevölkerung angefallen und davon vermutlich wiederum ein beachtlicher Teil bei den reichsten 1 Prozent. Genauer ermitteln lassen sich diese Zusammenhänge aber nicht, da es zur Verteilung der Einkommen und Vermögen auf die obersten 1 Prozent keine genauen Informationen gibt.

¹ http://www.diw.de/de/diw_02.c.101870.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/staat/die_abteilung/die_abteilung.html

² Zur Unternehmens- und Einkommensbesteuerung vgl.: http://www.diw.de/de/diw_02.c.101874.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/staat/forschungsprojekte/forschungsprojekte.html?id=diw_02.c.298564.de, zur Vermögensbesteuerung vgl.: http://www.diw.de/de/diw_02.c.101874.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/staat/forschungsprojekte/forschungsprojekte.html?id=diw_02.c.299125.de

Hilfreich wäre es, wenn bei Einkommensverteilungsrechnung der VGR die Unternehmenseinkommen detaillierter aufbereitet werden könnten, etwa nach Wirtschaftsbereichen oder Rechtsformen der Unternehmen, und bei den Selbständigeneinkommen der privaten Haushalte die Wohnungsvermietung (einschließlich selbstgenutztem Wohneigentum) separat ausgewiesen würde. Ferner wäre es hilfreich, wenn genauere Informationen zu den Schätzunsicherheiten angegeben werden könnten, die durch die nur residuale Ermittlung der Unternehmensgewinne der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften und privaten Haushalte entstehen (vgl. auch unten).

Das oberste 1 Prozent der Einkommens- und Vermögensverteilung ist kaum bekannt

„Wir sind die 99 Prozent“ lautet das Motto der „Occupy“-Bewegung. Über die Einkommen und Vermögen der „unteren“ 99 Prozent der Bevölkerung liefern die einschlägigen Haushaltserhebungen ein recht genaues Bild. Die zuverlässigste Datengrundlage zur Einkommens- und Vermögensverteilung im oberen Bereich ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Dank einer Hocheinkommensstichprobe dürfte die Einkommen- und Vermögensverteilung bis zum reichsten 1 Prozent der Bevölkerung zuverlässig abgebildet sein.³ Allerdings können die sehr reichen Personen und Familien mit Vermögen ab zweistelligen Millionenbeträgen in kleineren Haushaltssurveys mit freiwilliger Beteiligung der Befragten nicht hinreichend erfasst werden. Auf diese Gruppe entfällt aber ein nennenswerter Teil des Gesamteinkommens und -vermögens.

Um die Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Top-Perzentil näher zu beleuchten, sollten ergänzende Datenquellen stärker genutzt werden (vgl. Antrag SPD, I. 3.; Antrag LINKE, II. 1. c)). Eine wichtige Informationsbasis zu Struktur und Verteilung der Top-Einkommen ist die Einkommensteuerstatistik (vgl. Bach, Corneo und Steiner, 2008, 2009, sowie IAW, 2010). Diese wird mittlerweile jährlich erhoben, die verfügbaren Jahreswellen liegen allerdings relativ weit zurück (zurzeit 2007). Die Aufbereitung der jährlichen Wellen zu einem Taxpayer-Panel erlaubt auch Analysen zur Einkommensmobilität im Top-Einkommensbereich oder zu den Verhaltenseffekten und möglichen Anpassungswirkungen in Reaktion auf Steuerreformen.

Aber auch die Einkommensteuerstatistik dürfte die tatsächlichen Einkommen der sehr reichen Haushalte nur teilweise erfassen. Privatpersonen mit Millionenvermögen, insbesondere mit wesentlichen Beteiligungen an mittelständischen oder größeren Unternehmen, halten ihre Portfolios häufig über gesonderte Vermögensanlagegesellschaften, Stiftungen oder Holding-

³ Das Top-Prozent beginnt im SOEP bei einem persönlichen Primäreinkommen von etwa 125 000 Euro oder bei einem persönlichen Nettovermögen (nach Abzug von Schulden) in Höhe von etwa 800 000 Euro.

konstruktionen. In den Einkommensteuerstatistiken bis 2008 tauchen dann lediglich die laufenden Ausschüttungen auf, während die thesaurierten Gewinne auf Unternehmensebene erfasst werden. Ab 2009 gilt die Abgeltungsteuer, so dass die Kapitaleinkommen der wohlhabenden Haushalte einschließlich der Gewinn- und Dividendenausschüttungen an die Superreichen nicht mehr in der Einkommensteuerstatistik erfasst werden.

Um diese Informationslücken auf Grundlage der bestehenden statistischen Informationssysteme kurzfristig zumindest näherungsweise zu schließen, können Schätzverfahren zur Top-Einkommens- und Vermögenskonzentration weiterentwickelt werden, bei denen verfügbare Informationen zu den sehr wohlhabenden Personen und Haushalten verwendet werden. So haben wir im Rahmen einer Studie zu den potentiellen Besteuerungsgrundlagen einer Vermögensabgabe die letzte verfügbare Vermögenswelle des SOEP aus dem Jahr 2007 um eine Zuschätzung für die reichsten 0,3 Prozent der Bevölkerung ergänzt. Dazu haben wir Informationen zu den 300 reichsten Deutschen (manager magazin, 2007) in das SOEP integriert und unter Verwendung der Pareto-Verteilung das Vermögen und die Vermögensverteilung der Personen mit Nettovermögen über 2 Millionen Euro geschätzt (vgl. Bach, Beznoska und Steiner, 2010, 2011). Durch die entsprechende Aufstockung der Vermögensverteilung im obersten Bereich werden die gesamtwirtschaftlichen Vermögensaggregate für private Haushalte erreicht. Ergänzend könnten Bilanzdatenbanken ausgewertet werden, die Informationen zu den Beteiligungsverhältnissen von privaten Anteilseignern an deutschen Unternehmen enthalten. Für eine Schätzung der Top-Einkommensverteilung einschließlich der auf Unternehmensebene thesaurierten Gewinne könnten ähnliche Methoden eingesetzt werden.

Um die Schätzrisiken solcher Analysen zu verringern, müsste die Informationsbasis zu den sehr hohen Einkommen und Vermögen verbessert werden (vgl. IAW, 2010). Haushaltssurveys mit freiwilliger Beteiligung helfen hier nur begrenzt weiter. Sondererhebungen der amtlichen Statistik mit Teilnahmepflicht dürften kaum realistisch sein. Im Rahmen der Besteuerungsverfahren werden aber interessante Informationen generiert, die im Rahmen der Steuerstatistik erschlossen und auch für die wissenschaftliche Forschung zur Verfügung gestellt werden sollten.

Verbesserung der steuerstatistischen und bilanzstatistischen Informationssysteme

Die steuerstatistischen Informationssysteme sollten sämtliche einkommens- und vermögensbezogenen Informationen möglichst zeitnah aufbereiten, die im Rahmen der Besteuerungsverfahren generiert werden. Dies betrifft neben der Einkommensteuerstatistik vor allem Informationen zu den Unternehmensteuern, die im Rahmen der Veranlagung von Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer sowie bei der gesonderten Festsetzung der Besteue-

rungsgrundlagen von Personengesellschaften/-gemeinschaften entstehen (Bach u.a., 2008: S. 12 ff.). Diese Statistiken sollten zeitnäher bereitgestellt werden. Zurzeit bezieht sich die aktuellste Einkommensteuerstatistik auf das Veranlagungsjahr 2007, die Körperschaftsteuerstatistik auf 2006 und die Gewerbesteuerstatistik auf 2004.

Wünschenswert wäre es vor allem, die Informationen zur steuerlichen Gewinnermittlung (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Einnahmen-/Überschussrechnung) im Rahmen der Steuerstatistik aufzubereiten und auch für wissenschaftliche Forschung zur Verfügung zu stellen. Dadurch wäre es möglich, die Ableitung der steuerpflichtigen Gewinne aus den finanziellen Abschlüssen der Unternehmen nachzuvollziehen. Dies würde auch die Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung bei Unternehmensteuerreformen deutlich verbessern.

Große Perspektiven bietet hierzu die elektronische Übermittlung der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen für Besteuerungszwecke an die Finanzbehörden nach § 5b EStG (E-Bilanz, vgl. dazu BMF, 2011a), die ab 2012 beginnen soll. Diese Informationen sollten umgehend für die Steuerstatistik erschlossen werden. Durch die Kombination mit Bilanzdatenbanken zu den publizitätspflichtigen handelsrechtlichen Jahresabschlüssen und weiteren Unternehmensinformationen, die auch Informationen zu den Anteilseignern und Beteiligungen der Unternehmen enthalten, könnten die Verflechtungen zwischen den Unternehmen berücksichtigt werden und hohe Gewinn- und Unternehmenseinkommen auf der personellen Ebene besser ermittelt werden. Ferner würden damit erstmalig auch Informationen zu den Betriebsvermögen und Gewinnen von Personengesellschaften und Einzelunternehmen bereitgestellt werden, die in den öffentlich zugänglichen Bilanzdatenbanken mangels Publizitätspflicht der Unternehmen dieser Rechtsformen fehlen.

Dies würde auch die Informationsbasis für eine direkte Berechnung der Unternehmensgewinne in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) sowie für die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Geldvermögensbestände und Vermögensbilanzen deutlich verbessern. Ferner könnten die effektiven Unternehmensteuerbelastungen genauer bestimmt werden. Vergleicht man etwa die steuerlich erfassten Unternehmensgewinne mit den Gewinnaggregaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), so ergeben sich erhebliche Untererfassungen (Bach und Dwenger, 2007). Auch die steuerlichen Verluste und Verlustvorträge lagen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten bemerkenswert hoch, ohne dass man genau erklären kann, woher diese hohen Verluste kommen (BMF, 2011b).

Ferner wäre es wünschenswert, wenn Informationen aus den Verwaltungsverfahren zur Besteuerung (Steuerrückstände, Ergebnisse der Betriebsprüfungen) oder Informationen zu den Verwaltungs- und Befolgungskosten des Besteuerungsverfahrens bereitgestellt würden. Inte-

ressant wären auch entsprechende Informationen zu Steuerhinterziehung und Steuerverkürzung (vgl. Antrag SPD, I. 3.). Diese sollten nach einschlägigen Merkmalen der Steuerpflichtigen aufbereitet werden, etwa nach der Höhe der steuerpflichtigen Einkommen oder nach Branchen, Einkunftsarten, etc. Auswertungen nach Bundesländern würden Analysen im Hinblick auf die häufig vermuteten Anreizwirkungen der Finanzausgleichssysteme zur Vernachlässigung des Steuervollzugs bei komplexeren Veranlagungen ermöglichen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik wird mittlerweile jährlich erhoben. Sie ist die einzige Informationsquelle über Vermögenstransfers von Haushalten mit hohen und sehr hohen Vermögen. Durch die Einführung verkehrswertnaher Bewertungsverfahren für Immobilien und Unternehmensvermögen ab 2009 dürften die ausgewiesenen Vermögenstransfers zunehmend sachgerechter und umfassender erfasst werden. Ferner können die erheblichen Begünstigungen für Betriebsvermögen genauer untersucht werden, die dazu führen können, dass sehr hohe Vermögen deutlich steuerbegünstigt oder sogar steuerfrei übertragen werden. Daher sollten alle im Rahmen des Besteuerungsverfahrens entstehenden Informationen in die Steuerstatistik übernommen werden und für Zwecke der Reichtumsberichterstattung ausgewertet werden (vgl. Antrag SPD, I. 3.).

Umfassendere Analysen zur Steuerlastverteilung sinnvoll

Wenig erforscht sind bisher in Deutschland die Verteilungswirkungen des gesamten Steuersystems, also einschließlich der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuern, die bei den wohlhabenden Haushalten eine große Rolle spielen, sowie einschließlich der indirekten Steuern, die stärker ärmere Haushalte belasten (vgl. Antrag SPD, I. 3.; Antrag LINKE, II. 1. g); vgl. dazu auch die Studien von RWI Essen und FiFo Köln, 2007, 2009). Hierzu könnten bestehende Mikrosimulationsansätze konsistent zusammen geführt und mit den gesamtwirtschaftlichen Aggregaten abgestimmt werden. Auf dieser Grundlage könnten deskriptive Analysen zur Einkommensverteilung, zur Steuer- und Abgabenbelastung und deren Entwicklung sowie Verteilungsanalysen zu vergangenen oder aktuellen Steuer- und Transferreformen durchgeführt werden.

Dabei stellen sich allerdings teilweise schwierige Fragen der Steuerinzidenz, also zu den effektiven Verteilungswirkungen der einzelnen Steuern oder auch von Sozialtransfers nach wirtschaftlichen Anpassungsreaktionen. Dies gilt vor allem für Unternehmensteuern, Grundsteuern oder indirekten Steuern, aber auch für Lohnersatzleistungen oder die Grundsicherung. Betrachtet man die wesentlichen Steuer- und Sozialreformen der letzten Dekade, so dürften der Trend zur indirekten Besteuerung (Mehrwertsteuer, Ökosteuern), die Senkung der Einkommen-Spitzensteuersätze und der Unternehmen- und Kapitaleinkommensteuersätze

oder die Hartz-Reformen zunächst die Einkommensungleichheit erhöht haben. Soweit diese Reformen aber mittel- bis längerfristig „Zusatzlasten“ der Besteuerung verringert und positiv auf Wachstum und Beschäftigung gewirkt haben, können die tatsächlichen Verteilungs- und Wohlfahrtswirkungen anders aussehen. Hierzu könnten alternative Wirkungs- und Belastungshypothesen simuliert werden, die soweit wie möglich auf empirische Schätzungen für Deutschland gestützt werden, die in der Literatur verfügbar sind.

Literatur

- Bach, Stefan, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 59.
http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.366543.de/diwkompakt_2010-059.pdf
- Bach, Stefan, Martin Beznoska and 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. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.376053.de/dp1137.pdf
- Bach, Stefan, Giacomo Corneo, Viktor Steiner (2008): Effective Taxation of Top Incomes in Germany, 1992-2002. DIW Berlin Discussion Papers 767.
http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.79344.de/dp767.pdf
- Bach, Stefan, Giacomo Corneo, Viktor Steiner (2009): From Bottom to Top: The Entire Income Distribution in Germany, 1992-2003. Review of Income and Wealth 55, 331-359.
- Bach, Stefan, Hermann Buslei, Nadja Dwenger, Frank Fossen, Viktor Steiner (2008): Verbesserung der steuerstatistischen Informationssysteme zur Folgenabschätzung und Evaluierung steuerpolitischer Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 43. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.83602.de/diwkompakt_2008-043.pdf
- Bach, Stefan, Nadja Dwenger (2007): Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 5/2007.
http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.55734.de/07-5-1.pdf
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011a): E-Bilanz. Informationen zur Einführung des elektronischen Jahresabschlusses nach § 5b EStG. Monatsbericht November 2011.
http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/2011/11/analysen-und-berichte/b03-E-Bilanz/E-Bilanz.html
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011b): Bericht der Facharbeitsgruppe „Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“. 15. September 2011.
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3380/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/Koerperschaftsteuer_Umwandlungssteuerrecht/001.html?nnn=true
- Brenke, Karl, Markus M. Grabka (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. DIW Wochenbericht Nr. 45.2011. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.388565.de/11-45.pdf
- IAW – Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (2010): Möglichkeiten und Grenzen der Reichtumsberichterstattung. Bericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Armut-Reichtum/forschungsprojekt-a404.html>
- 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 <http://www.meudalismus.dr-wo.de/html/stundenloehne2007.htm>
- RWI Essen und FiFo Köln (2007) – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Der Zusammenhang zwischen Steuerlast- und Einkommensverteilung. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. RWI Projektberichte.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a367-forschungsprojekt.pdf?__blob=publicationFile

RWI Essen und FiFo Köln (2009) – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Wer trägt den Staat? Die aktuelle Verteilung von Steuer- und Beitragslasten auf die Bevölkerung in Deutschland. Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. RWI Projektberichte. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Wer-traegt-den-Staat.pdf