

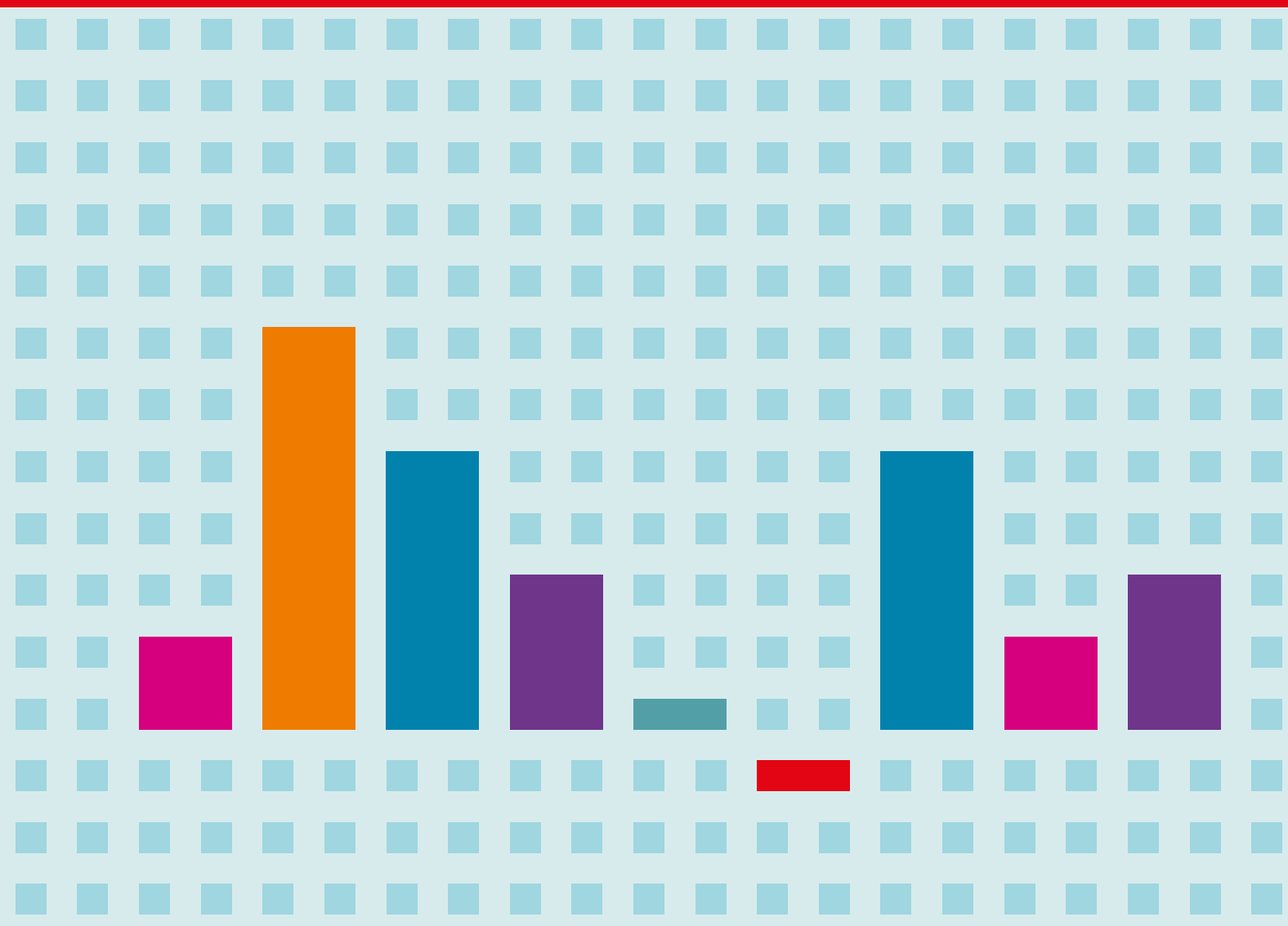
POLICY BRIEF

IMK Policy Brief · Februar 2018

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME FÜR DIE ANHÖRUNG DES HAUSHALTS- UND FINANZAUSSCHUSSES DER BREMISCHEN BÜRGERSCHAFT AM 16.2.2018 ZUM ANTRAG DER FRAKTION DIE LINKE „REICHTUM GERECHTER VERTEILEN – VERMÖGEN- STEUER ALS MILLIONÄRSSTEUER WIEDER ERHEBEN“

Katja Rietzler



Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses der
Bremischen Bürgerschaft

am 16.2.2018

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Reichtum gerechter verteilen – Vermögensteuer als
Millionärssteuer wieder erheben“

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
der Hans-Böckler-Stiftung

2. Februar 2018

Stellungnahme

1.) Der Antrag

Die Fraktion DIE LINKE in der Bremischen Bürgerschaft hat beantragt, dass sich die Bürgerschaft im Bundesrat für die Wiedererhebung einer Vermögensteuer einsetzt bzw. entsprechende Initiativen unterstützt. Dabei strebt die Fraktion – wie auch die Bundespartei im Wahlprogramm 2017 (Die Linke 2017, S. 37) – eine Besteuerung von Privatvermögen oberhalb von einer Million Euro und von Betriebsvermögen oberhalb von 5 Millionen Euro an. Der Steuersatz soll 5 % betragen. Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer sei zur Verringerung der Vermögensungleichheit ebenso wie zur Finanzierung des Gemeinwesens geboten.

2.) Rahmenbedingungen

2.1.) Vermögensverteilung

Vermögen sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Nach den neuesten Daten der Household and Consumption Survey (HFCS) für 2014 verfügen die 10 % reichsten Haushalte hierzulande 59,8 % des Nettovermögens. Die Ergebnisse der HFCS basieren auf einer Stichprobe, in der sehr reiche Haushalte deutlich unterrepräsentiert sind. Dadurch wird der Anteil des Vermögens, der auf die reichsten Haushalte entfällt, tendenziell unterschätzt. Bei einer Zuschätzung der Top-Vermögen auf der Grundlage der Reichenliste des Manager-Magazins, wie sie Bach et al. 2018 durchgeführt haben, erhöht sich Anteil der reichsten 10 % auf 63,8 %. Nach diesen Daten entfallen 33,1 % des Vermögens auf das reichste Hundertstel

der Haushalte und rund 17,4 % auf das reichste Tausendstel, während der Anteil der unteren Hälfte 2,3 % beträgt. Im Vergleich zur letzten HFCS für den Berichtszeitraum 2010/2011 haben sich die Vermögen insgesamt deutlich erhöht und die Konzentration am oberen Ende hat weiter zugenommen.

2.2.) Status Quo bei der Vermögensbesteuerung

Mit 0,22 % des Bruttoinlandsprodukts oder 1,0 % der Steuereinnahmen trugen Steuern auf das Nettovermögen oder Nettovermögensübertragungen im Jahr 2016 nur wenig zum Steueraufkommen bei. Die Aussetzung der Vermögensteuer ab 1997 hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich die oben genannten Anteile um über ein Drittel verringert haben. Im Jahr 1996 betrugen sie noch 0,35 % und 1,6 %.

Umfangreiche Verschonungsregeln für Betriebsvermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die mit der Reform 2009 eingeführt wurden, haben dazu geführt, dass die effektiven Steuersätze mit steigendem Wert der Übertragung gesunken sind und die Erbschaft- und Schenkungsteuer damit, anders als die progressiven Steuersätze suggerieren, de facto in Teilen regressiv wurde (Rietzler et al. 2016, S. 14). Dass das Aufkommen in den vergangenen Jahren dennoch angestiegen ist, lässt sich dadurch erklären, dass zum einen wegen befürchteter Verschärfungen aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 17.12.2014 frühzeitig Vermögensübertragungen vorgezogen wurden und zum anderen die Vermögenspreise im betrachteten Zeitraum stark zugenommen haben. Nach Berechnungen des BMF summierten sich die Mindereinnahmen aufgrund der Verschonung von Betriebsvermögen nach §13a ErbStG allein von 2009 bis 2014 auf über 43 Mrd. Euro (Rietzler et al. 2016). Mit der Reform der Reform im Jahr 2016 kam es zu punktuellen Verschärfungen, die aber durch Erleichterungen an anderer Stelle (z.B. Herabsetzung des Kapitalisierungsfaktors, Wertabschläge bei Verfügungsbeschränkungen) kompensiert wurden, so dass Millionenerwerbe ohne irgendeine Besteuerung weiterhin möglich sind. Insgesamt kam es somit zu keiner wirklichen Verschärfung (Scholz und Truger 2016).

Damit hat die Politik seit 2009 ohne Not ein wichtiges Instrument zur Begrenzung der Vermögensungleichheit aufgegeben. Das ist bedauernswert, zumal die Erbschaftsteuer einige Vorteile aufweist, die sie aus ökonomischer Sicht zur Steuer der Wahl machen würde. Sie belastet den leistungslosen Erwerb und stärkt so die Chancengleichheit und das meritokratische Prinzip. Gleichzeitig ist der Verwaltungs- und Befolgungsaufwand gering, weil eine Bewertung und Veranlagung nur einmal notwendig wird. Wenngleich sich aufgrund von umfangreichen Vorzieheffekten kurz- bis mittelfristig kaum Aufkommenswirkungen ergeben dürften, sollte die Erbschaft- und Schenkungsteuer dennoch mit Blick auf die längere Frist so reformiert werden, dass große Erbschaften und Schenkungen angemessen besteuert werden. Dabei muss klar zwischen dem Wohl des Erben und dem Wohl des Unternehmens unterschieden werden. Für die Fälle, in denen tatsächlich das Unternehmenswohl und die damit verbundenen Arbeitsplätze gefährdet sind, gab es schon vor 2009 gute Lösungen. Diese könnte man ggf. erweitern. Bei ausreichenden Stundungsmöglichkeiten bzw. der Option einer stillen Beteiligung des Staates anstelle der

Steuerzahlung könnte die Verschonung des Betriebsvermögens stark eingeschränkt werden, ohne, dass die Existenz des Unternehmens gefährdet würde.

In nächster Zukunft dürfte die Erbschaft- und Schenkungsteuer der Ungleichheit bei der Vermögensverteilung aus den oben genannten Gründen kaum entgegenwirken. Der Trend zu einer zunehmenden Vermögenskonzentration am oberen Ende der Verteilung dürfte damit anhalten. Vermögen schafft die Möglichkeit, wirtschaftliche und politische Macht auszuüben. Eine hohe und zunehmende Vermögenskonzentration steht daher in einem Konflikt mit der Demokratie und kann nicht hingenommen werden. Daher sind Maßnahmen geboten, um eine weitere Zunahme der Vermögenskonzentration zu verhindern oder besser noch die Ungleichverteilung des Vermögens wieder zu verringern.

3.) Wiedererhebung der Vermögensteuer

3.1.) Vermögensteuer oder andere Steuern?

Kritiker der Vermögensteuer warnen vor einer Mehrfachbelastung des Vermögens durch Ertragsteuern, die Erbschaft- und Schenkungsteuer und eine Vermögensteuer, sofern diese wieder erhoben würde (Spengel et al. 2013). Tatsächlich bestehen zwischen der Ertragsbesteuerung und einer Vermögensteuer Wechselwirkungen. So kann man in Abhängigkeit vom Steuersatz und von der Rendite theoretisch eine zusätzliche Ertragsbelastung durch die Vermögensteuer ermitteln (Bach und Beznoska 2012, S. 56). Eine separate Vermögensbesteuerung ist somit nicht notwendig, wenn Einkommen und Vermögensübertragungen angemessen besteuert werden. Davon kann man aber nicht generell ausgehen. Durch Gewinnthesaurierung (Bach et al. 2016b, S. 1214) und die erhebliche Verschonung von Betriebsvermögen seit der Erbschaft- und Schenkungsteuerreform von 2009 fällt gerade am oberen Ende der Verteilung die effektive Besteuerung relativ niedrig aus. Die Politik hat es versäumt, der Vermögenskonzentration in den Händen Weniger frühzeitig und effektiv zu begegnen.

Vor diesem Hintergrund wäre die Vermögensteuer das zentrale Instrument, wenn man Vermögende deutlich stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens heranziehen möchte. In Umfragen spricht sich regelmäßig eine Mehrheit der Befragten für eine höhere Besteuerung von Vermögen aus (z.B. Mau und Heuer 2016). Dabei ist umstritten, wie hoch die Belastung durch eine Vermögensteuer werden dürfte. Sehr verbreitet ist die Auffassung, die Vermögensteuer sei allenfalls als Besteuerung des Sollertrags, nicht aber als Substanzbesteuerung zulässig (z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2013), die beim Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1995 auch von der Mehrheit der Verfassungsrichter vertreten wird. Dieser Rechtsauffassung widerspricht der Richter Böckenförde in einer abweichenden Meinung (Bundesverfassungsgericht 1995). Der Gesetzgeber dürfte bei entsprechendem politischem Willen einen großen Gestaltungsspielraum haben.

3.2.) Zur konkreten Ausgestaltung

Entscheidet man sich für die Wiedererhebung einer Vermögensteuer, so gibt es zahlreiche Stellschrauben zur konkreten Ausgestaltung. Das resultierende Steueraufkommen kann dann vom niedrigen einstelligen bis zu einem deutlich zweistelligen Milliardenbetrag reichen.

Bach et al. (2016a) haben Berechnungen für 16 ausgewählte Vermögensteuermodelle durchgeführt. Dabei variierten sie folgende Spezifika:

- Höhe des persönlichen Freibetrags (1 Million, 2 Millionen)
- Abschmelzung des Freibetrags
- Gesonderter Freibetrag für Betriebsvermögen (5 Millionen, kein gesonderter Freibetrag)
- Steuersätze (1 %, 1 %-1,5 % in Abhängigkeit von der Vermögenshöhe)

Hohe Freibeträge verringern den Verwaltungsaufwand und erhöhen die politische Akzeptanz, weil es deutlich wird, dass es wirklich nur um Superreiche geht. Gleichzeitig verringert sich das Aufkommen etwas (siehe Abbildungen A1 bis A4 zu den Berechnungen von Bach et al. 2016a, im Anhang). Ein vergleichsweise hoher Freibetrag erleichtert auch die Gleichbehandlung von Betriebs- und Privatvermögen, was Gestaltungen, bei denen Privatvermögen als Betriebsvermögen ausgewiesen wird, entgegenwirkt. Da die Vermögenskonzentration am oberen Ende weiter stark zunimmt, spricht viel für eine progressive Ausgestaltung der Steuersätze, beginnend beispielsweise mit 1 %. Bach et al. (2016a) haben Berechnungen für einen progressiven Verlauf von 1 % bis 1,5 % durchgeführt. Angesichts der erheblichen Ungleichverteilung wären aber höhere Steuersätze für sehr hohe Vermögen denkbar.

Erzielbare Aufkommen sind nennenswert. Allerdings sind die Verwaltungskosten und Aufkommensminderungen durch Ausweichreaktionen ebenfalls bedeutsam und können nach den Berechnungen von Bach et al. (2016a) in einigen Fällen 50 % des ursprünglich erzielbaren Aufkommens überschreiten. Ausweichreaktionen der Vermögenden sind zu erwarten und könnten vor dem Hintergrund eines nach der US-Steuerreform möglicherweise wieder zunehmenden Steuerwettbewerbs sogar deutlicher ausfallen. Die Befolgungskosten dürften hingegen im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegen.

Soweit es zu Ausweichreaktionen kommt, ist zu beachten, dass diese auch Rückwirkungen auf andere Steuern (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Gewerbesteuer) haben. Da diese Ertragsteuern anders auf die Gebietskörperschaften verteilt werden als die Vermögensteuer, die ausschließlich den Ländern zusteht, sind hier Kompensationen der Länder für den Bund und insbesondere für die Kommunen notwendig, die das zusätzliche Aufkommen für die Länder schmälern.

Eine Gefährdung des Betriebs und der entsprechenden Beschäftigung kann durch geeignete Mittel wie einer Steuerstundung oder einer stillen Beteiligung für den Staat ausgeschlossen

werden. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass Betriebsvermögen wegen der Vermögensteuer ins Ausland verlagert wird und dies negative Rückwirkungen auf die Beschäftigung hat.

Ausweichreaktionen und Steuerhinterziehung dürften mit steigendem Vermögen zunehmen. Darauf lassen Analysen von Alstadsæter et al. (2017) schließen, die für Schweden geleakte Daten aus Steuerparadiesen ausgewertet haben. Demnach war der Anteil der hinterzogenen Steuern bei den reichsten 0,01 % zehnmal so hoch wie im Durchschnitt. Daher ist es wichtig, die Schließung von Schlupflöchern und eine Trendwende beim Steuerwettbewerb auf der internationalen Ebene weiter voranzutreiben.

Selbst wenn man Erhebungskosten und Ausweichreaktionen berücksichtigt, kann mit einer Vermögensteuer ein erhebliches Mehraufkommen generiert werden. Berechnungen von Bach et al. (2016a) ermitteln beispielsweise für eine Vermögensteuer mit einem persönlichen Freibetrag von 2 Mio. Euro, der bei Überschreitung abgeschmolzen wird und einem progressiv steigenden Steuersatz von 1 % bis 1,5 %, ein Mehraufkommen von 12,3 Mrd. Euro. Angesichts der etwas höheren Ungleichheit und deutlich höherer Vermögenswerte, wäre aktuell vermutlich sogar mit einem höheren Aufkommen zu rechnen.

3.3) Bewertung des Antrags

Die Verringerung von Vermögensungleichheit, die Schaffung von Chancengleichheit und die Begrenzung unangemessener Machtausübung durch Vermögende in der Demokratie rechtfertigen eine spürbare Besteuerung hoher Vermögen. Eine Initiative dafür ist daher zu begrüßen. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung könnte der Antrag der Fraktion die Linke jedoch noch angepasst werden, um die Akzeptanz zu erhöhen, Aufwand zu senken und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Abgrenzung zwischen Betriebs- und Privatvermögen zu verhindern.

Problematisch an dem Vorschlag der Linken ist insbesondere die Absicht, alle Vermögen oberhalb des Freibetrags gleichermaßen mit 5 % zu besteuern. Da jedoch die negativen Wirkungen auf die Demokratie mit steigendem Vermögen zunehmen und insbesondere bei sehr hohen Vermögen auftreten, wäre eine progressive Besteuerung naheliegend. Ein Steuersatz von 5 % liegt deutlich oberhalb des Steuersatzes der historischen deutschen Vermögensteuer und auch oberhalb der Steuersätze, die bei bisherigen Konzepten (Bach und Beznoska 2012, Bach et al. 2016a, DGB 2017) eine Rolle spielen. Dies gilt erst recht, wenn dieser Steuersatz bereits unmittelbar oberhalb des Freibetrags gelten soll.

Von hohen Vermögen ist ein substanzieller Teil Betriebsvermögen. Will man hohe Vermögen effektiv besteuern, so muss man Schlupflöcher für Betriebsvermögen begrenzen. Gleichzeitig sollten keine Anreize geschaffen werden, Privatvermögen als Betriebsvermögen zu deklarieren. Ein möglicher Weg dazu wäre ein höherer Freibetrag bei gleichzeitigem Verzicht auf einen gesonderten Freibetrag für Betriebsvermögen. Der höhere Freibetrag hätte zudem den Vorteil, dass die Fallzahl und damit auch der Verwaltungsaufwand noch einmal deutlich

sinken würden. Würde man den Freibetrag bei 2 Millionen Euro ansetzen, so würde primär das oberste Hundertstel der Vermögensverteilung belastet (Bach et al. 2018).

Literatur:

Alstadsæter, A. / Johannesen, N./ Zucman, G. (2017): Tax Evasion and Inequality, Working Paper, 29.12.2017, Download: <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf> (zuletzt abgerufen am 23.1.2018).

Bach, S./ Thiemann, A./ Zucco, A. (2018): Looking for the Missing Rich: Tracing the Top Tail of the Wealth Distribution, DIW Discussion Paper 1717, Berlin.

Bach, S./ Beznoska, M./ Thiemann, A. (2016a): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland, DIW Politikberatung kompakt Nr. 108, Berlin.

Bach, S./ Beznoska, M./ Steiner, V. (2016b): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52/2016, Berlin.

Bach, S./ Beznoska, M. (2012): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, DIW Politikberatung kompakt Nr. 68, Berlin.

Bundesverfassungsgericht (1995): Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom 22.6.1995, 2 BVL37/91, BStBl 1995 II, S.665.

Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB (2017): Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren. Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017. Berlin, Juni.

Die Linke (2017): Sozial gerecht. Frieden für Alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen. Langfassung des Wahlprogramms zur Bundestagswahl. Berlin.

Mau, S. / Heuer, J.-O. (2016): Wachsende Ungleichheit als Gefahr für nachhaltiges Wachstum. Wie die Bevölkerung über soziale Unterschiede denkt. gute gesellschaft – soziale demokratie# 2017 plus. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Berlin.

Rietzler, K. / Scholz, B. / Teichmann, D. / Truger, A. (2016): IMK Steuerschätzung 2016-2020: Stabile Einnahmenentwicklung – Erbschaftsteuerreform nur Flickwerk. IMK Report Nr. 114.

Scholz, B. / Truger, A. (2016): Erbschaftsteuer-Reform 2016: Eine Aktualisierung der Fallbeispiele nach dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss, Kurzexpertise im Auftrag von Campact, Berlin, 11. Oktober 2016 https://blog.campact.de/wp-content/uploads/2016/10/Erbschaftsteuer_Fallbeispiele_Campact_Scholz_Truger_11.10.2016.pdf

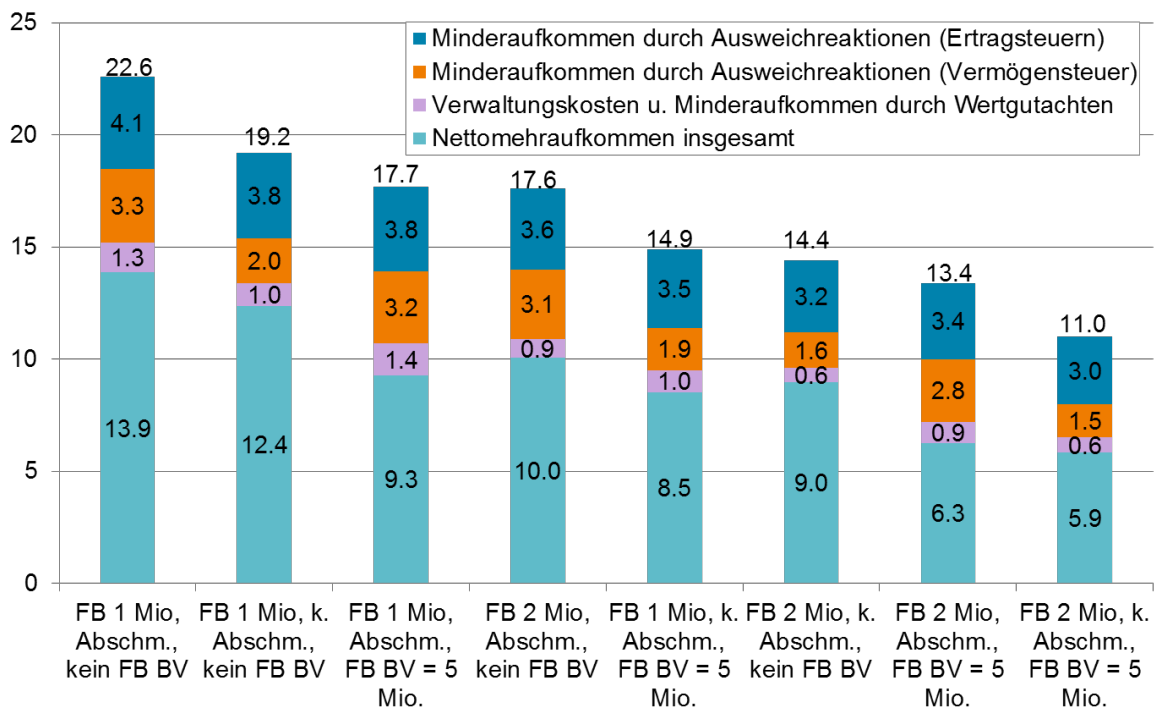
Spengel, C./ Evers, L./ Evers, M.T. (2013): Probleme einer Vermögensteuer in Deutschland. Eine ökonomische Analyse. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/2013, 82. Jg, Höhere „Reichensteuern“: Möglichkeiten und Grenzen.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, BMF (2013): Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 02/2013, Berlin.

Anhang:

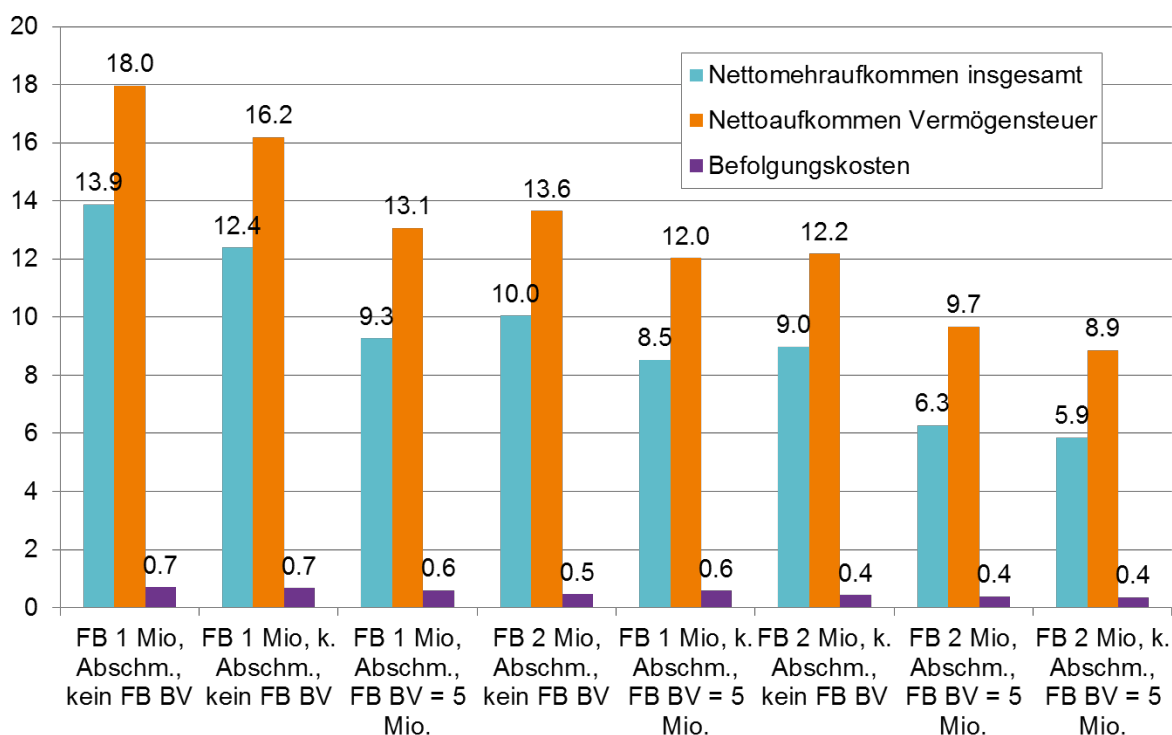
Aufkommensberechnungen von Bach et al. (2016a):

Abbildung A1: Gesamte Aufkommenswirkungen einer Vermögensteuer mit Steuersatz 1 % (Mrd. Euro)



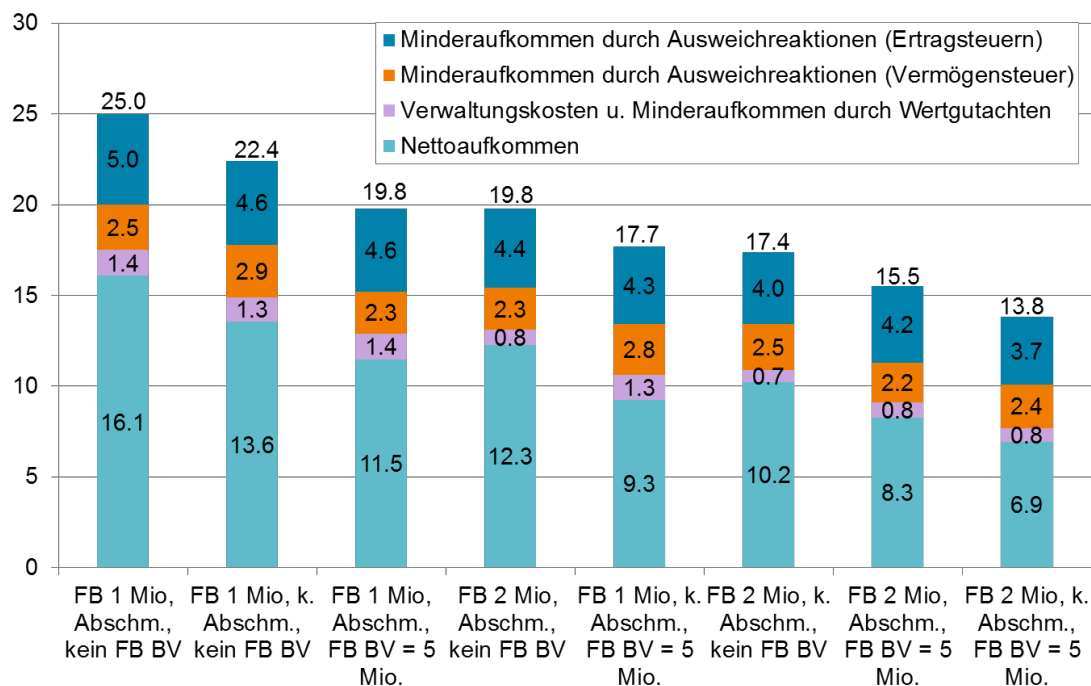
Quelle: Bach et al. (2016a), eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung A2: Mehraufkommen und Befolgungskosten bei einer Vermögensteuer mit Steuersatz 1 % (Mrd. Euro)



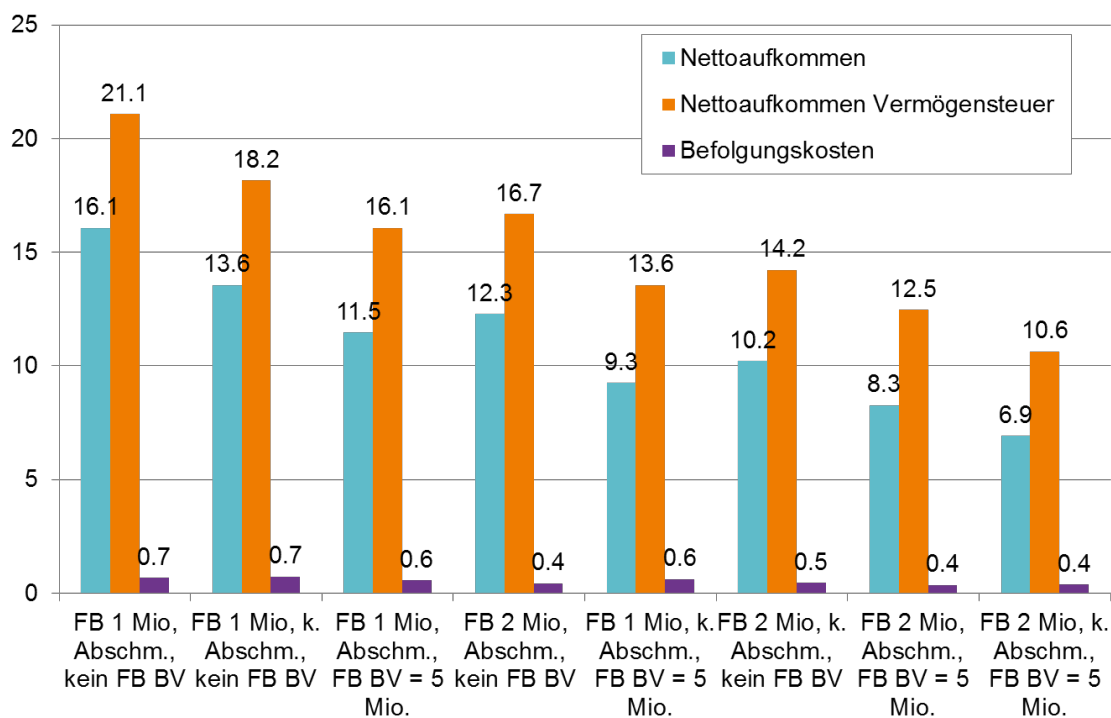
Quelle: Bach et al. (2016a), eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung A3: Gesamte Aufkommenswirkungen einer Vermögensteuer mit progressiven Steuersätzen von 1 % bis 1,5 % (Mrd. Euro)



Quelle: Bach et al. (2016a), eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abbildung A4: Mehraufkommen und Befolgungskosten bei einer Vermögensteuer mit progressiven Steuersätzen von 1 % bis 1,5 % (Mrd. Euro)



Quelle: Bach et al. (2016a), eigene Berechnungen, eigene Darstellung.

Abkürzungen: FB = Freibetrag, k. Abschm. = keine Abschmelzung (bei Überschreiten des Freibetrags), FB BV = Freibetrag für das Betriebsvermögen.

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-331, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.
