

Vermögensteuer: Steuergerechtigkeit und zusätzliches Steuereinkommen oder Belastung für den Standort Deutschland?

3

Kann die gegenwärtig diskutierte Einführung einer Vermögensteuer zu größerer Steuergerechtigkeit führen, oder belastet sie den Standort Deutschland?

Vermögensteuer: Ungerecht, ineffizient, überflüssig

Die Wiederbelebung der Vermögensteuer bildet neben einer Erhöhung der Einkommensteuer-Spitzensätze ein Kernelement der aktuellen Debatte über die Gerechtigkeit des deutschen Steuersystems. Die faire Verteilung der Steuerlasten ist ein nachvollziehbares Anliegen, hinter dem sich allerdings auch fiskalische (Länder-)Interessen verbergen, die gerne durch populäre Verwendungszwecke übertüncht werden. Wenn es nur um eine andere Lastverteilung ginge, dann müssten solche Forderungen aufkommensneutral mit Vorschlägen zur Entlastung der Steuerpflichtigen an anderer Stelle verknüpft werden. Dies wäre für die Belastungstransparenz von Vorteil und würde auch davor schützen, den Blick einseitig auf tatsächliche oder vermeintliche Steuerlücken zu richten.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich insbesondere auf die erneute Einführung einer persönlichen allgemeinen Vermögensteuer (vgl. Scherf 2011, 380 ff.). Temporäre Sonderabgaben auf Vermögen bleiben unbeachtet, weil sie weitgehend dieselben Probleme aufwerfen und dem Gerechtigkeitsziel weder systematisch, noch dauerhaft dienen. Die Erbschaftsteuer wird als alternativer Ansatzpunkt für eine verstärkte Vermögensbesteuerung am Rande berücksichtigt.

Besteuerung der Vermögenserträge

Die Vermögensteuer lässt sich im Wesentlichen mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem Ziel einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung rechtfertigen. Infolgedessen stellt sich zunächst die Frage, inwieweit Vermögen ergänzend zum persönlichen Einkommen als Indi-

kator der steuerlichen Leistungsfähigkeit herangezogen werden soll. Wenn es nur um die Vermögenserträge geht, ist die Antwort klar: Soweit sie im Rahmen einer synthetischen Einkommensteuer erfasst werden, bedürfen sie keiner weiteren separaten Besteuerung.

Das gilt sogar dann, wenn man den Vermögenserträgen eine erhöhte Leistungsfähigkeit zubilligt. Vermögenserträge gelten als fundierte Einkommen, die im Vergleich zu Arbeitseinkommen müheloser erzielbar, sicherer und mit einem zusätzlichen Freizeitnutzen verbunden sind. Das mag plausibel erscheinen, doch verzichtet die synthetische Einkommensteuer aus gutem Grund auf eine Differenzierung nach nicht messbaren subjektiven Größen und beschränkt sich auf das messbare Ergebnis Einkommen. Eine dennoch gewünschte Zusatzbelastung der Vermögenserträge ließe sich zudem im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer erreichen, erfordert also keine eigenständige Vermögensteuer.

Dagegen spricht, dass eine synthetische Einkommensteuer alle (auch fundierte) Einkunftsarten unabhängig von ihrer Quelle gleichmäßig belasten soll. Ferner stellt sich bei differenzierter Belastungsabsicht das Problem der Aufspaltung von Misch-einkünften (z.B. Gewinne) in Arbeits- und Kapitaleinkünfte (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1989, 29). Eine Alternative wäre die generelle Anhebung der Einkommensteuersätze im oberen Einkommensbereich. Sie kann damit begründet werden, dass Vermögenserträge dort tendenziell stärker ins Gewicht fallen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1989, 31). Der Zusammenhang von Einkommen und Vermögen ist jedoch keineswegs eindeutig, so dass die (unter An-



Wolfgang Scherf*

* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft (Öffentliche Finanzen) am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

reizaspekten ohnehin fragliche) Anhebung der Grenzsteuersätze Vermögensbesitzer nicht sonderlich gezielt trifft.

In der Praxis werden Kapitaleinkommen heute nicht extra belastet, sondern begünstigt, teils durch lückenhafte Erfassung, teils durch bewusst eingeräumte Steuervorteile. Interessanterweise fallen solche Verstöße gegen die Steuergerechtigkeit auch in die Verantwortung von Politikern, die sich heute für die Vermögensteuer aussprechen. Wer gebilligt hat, dass Zinsen und Dividenden durch die Abgeltungsteuer anders und in der Spitze geringer besteuert werden als Arbeitseinkommen, sollte erst einmal diesen Fehler korrigieren und die horizontale Einkommenssteuergerechtigkeit wiederherstellen. Der Versuch, die Lücken der Kapitaleinkommensbesteuerung indirekt über eine Vermögensteuer zu korrigieren, ist ein Irrweg, der nicht zu einer systematischen Gleichbehandlung aller Einkommensarten führt.

Besteuerung des Vermögensbesitzes

Zur Begründung einer gesonderten Besteuerung des Vermögens kann das Leistungsfähigkeitsprinzip nur herangezogen werden, wenn der Vermögensbesitz als solcher eine besondere Leistungsfähigkeit etabliert, die über die Vermögenserträge hinausreicht. In diesem Kontext wird darauf hingewiesen, dass Vermögensbesitz mit finanzieller Unabhängigkeit und Sicherheit, größerer Kreditfähigkeit, ökonomischer Macht und gesellschaftlichem Ansehen einhergeht. Akzeptiert man die Relevanz dieser Faktoren für die persönliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, so lässt sich neben der Einkommensteuer eine Vermögensteuer rechtfertigen, die am Vermögensbestand anknüpft und ertraglose Vermögen belastet.

Letzteres stellt nur dann ein grundlegendes Problem dar, wenn man eigentlich die Vermögenserträge besteuern und Eingriffe in die Vermögenssubstanz vermeiden will. Konjunkturpolitisch von Nachteil ist die ertragsunabhängige Belastung der Unternehmen aber in jedem Fall, wenngleich sie durch Steuerstundung entschärft werden kann. Bezüglich der Steuergerechtigkeit muss man sehen, dass die prozentuale Belastung mit steigender Rendite der tatsächlichen Vermögenserträge sinkt. Eine proportionale Besitzsteuer wirkt daher regressiv, wenn sich überdurchschnittliche Ist-Erträge auf Steuerpflichtige mit hohem Vermögen konzentrieren.

Die Begründung der Vermögensteuer mit einer besonderen Leistungsfähigkeit des Vermögensbesitzes ist fundamental umstritten. Ansehen und Einfluss einer Person hängen nicht nur, nicht einmal in vorhersehbarer Weise vom Vermögen ab. Zudem werden Einkommensrisiken allgemein durch das soziale Sicherungssystem gemildert. Schließlich lassen sich die angeführten Faktoren nur schwer für Steu-

erzwecke konkretisieren. Das Leistungsfähigkeitsprinzip liefert mithin alles andere als eine valide Grundlage für die Vermögensteuer.

Was übrig bleibt, ist das Verteilungsargument. Die Vermögensteuer soll der Vermögenskonzentration entgegenwirken und eine gleichmäßigere Vermögensverteilung herbeiführen. Freilich ist zu bezweifeln, dass die Umverteilungsfunktion tatsächlich erfüllt wird, zumal der Staat seine Einnahmen nicht den Ärmern zwecks Vermögensbildung zur Verfügung stellt. Zu Zeiten der Erhebung der Vermögensteuer war das Aufkommen jedenfalls relativ gering (1996: 9 Mrd. DM). Anhänger einer erneuerten Vermögensteuer schätzen das mögliche Aufkommen optimistisch auf über 11 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Bach und Beznoska 2012, 17). Selbst das wären nur 2% des gesamten Steueraufkommens (2012: 600 Mrd. Euro), etwa so viel wie die Grundsteuer (1,8%) und weniger als die Tabaksteuer (2,4%).

Hinzu kommt, dass ein großer Teil des potenziellen Steueraufkommens auf Betriebsvermögen basiert. Auch die Befürworter einer allgemeinen Vermögensteuer konzedieren überwiegend, dass eine merkliche Zusatzbelastung des Betriebsvermögens Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland gefährden kann. Aus diesem Grund werden regelmäßig entsprechende Steuervergünstigungen eingeplant. Sie bewirken aber eine verfassungsrechtlich problematische ungleichmäßige Besteuerung der verschiedenen Vermögensarten, die der horizontalen Steuergerechtigkeit zuwiderläuft und auch die Umverteilungsfunktion beeinträchtigt.

Man muss in diesem Kontext aber auch beachten, dass die Unternehmen eine laufende Vermögensteuer als Kostenfaktor kalkulieren und wenigstens teilweise auf die Kunden überwälzen. Der Staat trägt gesamtwirtschaftlich zur Überwälzung bei, indem er die Einnahmen aus der Vermögensteuer nachfragerwirksam verwendet, vor allem für höhere Staatsausgaben, voraussichtlich weniger für Steuerensenkungen. Dadurch trifft die Steuer effektiv nur zum Teil die Vermögensbesitzer, was die befürchteten Investitions- und Beschäftigungseffekte relativiert, die intendierten Verteilungswirkungen jedoch weiter herabsetzt.

Insgesamt ist von einer Vermögensteuer auch hinsichtlich des Verteilungsziels wenig zu erwarten. Die Kritik an der sehr ungleichmäßigen Vermögensverteilung erscheint nachvollziehbar, doch eine maßvolle laufende Besteuerung des persönlichen Vermögens löst das Problem nicht. Sie stellt nur eine symbolische Korrektur dar, die mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden ist. Wer eine gleichförmigere Vermögensverteilung anstrebt, sollte vielmehr darauf hinwirken, die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen zu stärken. Die Attraktivität einer solchen Beteiligung hat sich durch die Abgeltungsteuer leider zugunsten der oberen Einkommensklassen verschoben.

Probleme der Vermögensbewertung

Sollte sich die Politik trotz fraglicher Begründung für eine Wiederbelebung der Vermögensteuer entscheiden, dann wird sie mit ernsthaften Gestaltungsproblemen konfrontiert. Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer wäre das Gesamtvermögen nach Abzug eventueller sachlicher und persönlicher Freibeträge. Ein gravierendes Problem bildet hierbei die monetäre Bewertung der unterschiedlichen Vermögensgegenstände.

In Deutschland sollte die sogenannte Einheitsbewertung eine gleichmäßige Bewertung unterschiedlicher Vermögensarten und die einheitliche Verwendung dieser Werte bei Vermögensteuer, Erbschaftsteuer und Grundsteuer gewährleisten. Diese Idee wurde jedoch nicht zufriedenstellend umgesetzt. In der Praxis kam es zu einer ungleichmäßigen, teilweise willkürlichen Bewertung, vor allem des Grundvermögens. Daher war die Einheitsbewertung verfassungswidrig (vgl. BVerfGE 93, 121), was zur Aussetzung der Vermögensteuer führte. Die ungleiche Besteuerung des Vermögens verzerrte zudem die Entscheidungen über die Vermögensanlage, insbesondere zugunsten der Immobilien.

Ohne befriedigende Regelung der Vermögensbewertung ist die Vermögensteuer nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Problem besteht darin, eine kontinuierliche, zeitnahe, den Verkehrswert der Vermögensgegenstände widerspiegelnde Bewertung für alle Vermögen sicherzustellen. Das erbschaftssteuerliche Bewertungsrecht mag zwar die verkehrswertorientierte Ermittlung für Immobilien und Betriebe erleichtern (vgl. Bach und Beznoska 2012, 12–13). Man darf aber die sehr viel größere Masse der Bewertungen im Rahmen einer laufenden Vermögensteuer nicht unterschätzen.

Der hierfür erforderliche Aufwand steht in keinem günstigen Verhältnis zum Steueraufkommen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2013, 56–57). Zur Schmälerung des Potenzials trägt bei, dass Vermögensteile, für die keine Verkehrswerte zur Verfügung stehen, zurückhaltend geschätzt werden müssen, um das Risiko von Überbewertungen und Rechtsstreitigkeiten zu begrenzen. Außerdem ist zu beachten, dass in wirtschaftlichen Krisenzeiten auch die Vermögenswerte sinken (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2010, 7).

Alternativen zur Vermögensteuer

Angesichts der schwierigen Vermögensbewertung muss man die Abschaffung der Vermögensteuer nicht bedauern. Eine Steuer, die ihre Hauptziele systematisch verfehlt hat, wirft die Frage auf, ob sich die Ziele nicht besser durch eine andere Art des steuerlichen Zugriffs erreichen lassen. Die

umgekehrte Dualisierung der Einkommensteuer im Sinne der Höherbelastung der Vermögenserträge erscheint jedoch ebenso wenig zielkonform wie die Erhöhung der Einkommensteuersätze. Wer die Vermögenden treffen will, darf nicht gerade die Einkommen, die in den oberen Einkommensklassen eine beachtliche Rolle spielen, durch eine Abgeltungssteuer privilegieren.

Ohne eine Reintegration der Kapitaleinkommen in die persönliche Einkommensteuer wird es keine horizontale und somit auch keine vertikale Steuergerechtigkeit geben. Hinzutreten sollte eine konsequentere Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. Die Beschränkung auf realisierte Wertzuwächse ist zwar suboptimal, weil sie das Halten von Vermögensteilen fördert, die im Wert gestiegen sind. Unrealisierte Wertzuwächse lassen sich jedoch nur schwer ermitteln; hier ergeben sich dieselben Probleme wie bei der Einheitsbewertung der Vermögensbestände.

Neben einer möglichst weitreichenden Rückkehr zur synthetischen Einkommensteuer könnte man die von der Vermögensteuer wahrgenommenen Aufgaben teilweise auf die Erbschaftsteuer übertragen. Sie besteuert das Vermögen nicht kontinuierlich, sondern erst im Todesfall. Da in Deutschland der Erbanfall besteuert wird, weil die Leistungsfähigkeit des Erben zunimmt, müsste eine stärker zugreifende Erbanfallsteuer den Verzicht auf die Vermögensteuer ausgleichen. Diese Lösung würde die Vermögensbesteuerung insgesamt nachdrücklich vereinfachen, weil Vermögenswerte zum Zwecke der Erbschaftsbesteuerung nur in verhältnismäßig wenigen Fällen ermittelt werden müssen.

Man kann einwenden, dass die heutige Erbschaftsteuer ihrerseits Mängel aufweist. Sie besteuert Erbschaften mit hohen Grenzsteuersätzen von bis zu 50% und nimmt gleichzeitig große Teile der Bemessungsgrundlage von der Besteuerung aus. Zu erwähnen sind insbesondere die hohen allgemeinen Freibeträge, die Vergünstigungen für vermietete Grundstücke und selbstgenutzte Familienheime sowie die Tarifbegrenzung und der Verschonungsabschlag für Betriebsvermögen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2012, 37). Eine gleichmäßige, von der Vermögensstruktur unabhängige Besteuerung der Erbschaften ist mithin nicht gesichert. Dies wäre freilich bei einer allgemeinen Vermögensteuer auch nicht anders und unterstreicht eher den Befund, dass jede (Vermögens-) Besteuerung ihr Gerechtigkeitsziel aufgrund sachlicher und persönlicher Steuervergünstigungen zu verfehlen droht.

Fazit

Angesichts der Defekte des Einkommensteuersystems und der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung verdient der Appell, die Vermögensteuer zu reanimieren, eine

gewisse Sympathie. Bei Lichte betrachtet führt dieser Weg aber nicht zum Ziel. Die Vermögensteuer ist weder mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip noch mit dem Ziel einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung stichhaltig zu begründen. Insbesondere die aufwendige, kaum zufriedenstellend lösbare Vermögensbewertung steht einer horizontal gerechten Belastung entgegen und verhindert auch eine passable Relation zwischen Erhebungskosten und Steueraufkommen. Da ihre Funktionen sehr gut durch eine synthetische Einkommensteuer in Kombination mit einer wirksamen Erbschaftsteuer wahrgenommen werden können, ist die im Zweifel ungerechte, gewiss aber komplizierte und aufkommensschwache Vermögensteuer überflüssig. Sie eignet sich speziell nicht dafür, andere Defekte des Steuersystems wettzumachen. Solche Bemühungen führen selten zu einer besseren Steuerlastverteilung, sondern begünstigen eine unsystematische und nur scheinbar soziale Steuerpolitik.

Literatur

Bach, S. und M. Beznoska (2012), »Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen«, *DIW Wochenbericht* (42), 12–17.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2010), »Vermögensteuer – Ein internationales Auslaufmodell«, *iwd* (23), 7.

Scherf, W. (2011), *Öffentliche Finanzen*, 2. Auflage, UTB/UVK-Lucius, Konstanz und München.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (1989), *Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2013), *Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse*, Berlin.