

Stefan Bach

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

16. April 2021

Vermögenbesteuerung und Vermögensförderung

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vermögensteuergesetzes (VStG)“, BT-Drucksache 19/25789

Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Vermögen aufbauen statt Leistung bestrafen“, BT-Drucksache 19/25792

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 19. April 2021

Zusammenfassung

Vermögensteuern könnten eine größere Rolle im deutschen Steuersystem spielen. Durch die starke Vermögenskonzentration in der Spitze können sie ein beträchtliches Aufkommen erzielen, selbst wenn sie auf sehr hohe persönliche Vermögen beschränkt werden. Allerdings sind dabei mögliche wirtschaftliche Nachteile zu beachten. Unter Verteilungs- wie Effizienzgesichtspunkten sollten vor allem die Erbschaftsteuer und die Immobilienbesteuerung gestärkt werden.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer für selbstgenutztes Wohneigentum kommt vermutlich nur teilweise bei den Käufern an, soweit dadurch die Immobilienpreise steigen. Der Solidaritätszuschlag sollte abgeschafft und bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integriert werden. Kleinanleger sollten bei Finanztransaktionssteuern ausgenommen werden. Veräußerungsgewinne sollten gleichmäßig und moderat besteuert werden, Verluste steuerlich berücksichtigt werden. Der Sparer-Pauschbetrag sollte erhöht und als Sparer-Freibetrag wiederbelebt werden.

Die Vermögensbesteuerung könnte eine größere Rolle im deutschen Steuersystem spielen

Die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Grundbesitzbewertung für verfassungswidrig erklärt hatte und keine Neuregelung verabschiedet wurde. Das Vermögensteuergesetz wurde aber nicht ausdrücklich aufgehoben.

Dies könnte eigenen Vermögensteuern der Bundesländer entgegen stehen („Sperrwirkung“), was im Einzelnen umstritten ist. Dazu gibt es aber keine Ambitionen der Länder, denn dies dürfte spürbare Ausweichreaktionen über die Landesgrenzen auslösen. Eine Vermögensteuer sollte auf nationaler Ebene erhoben und möglichst auch international koordiniert werden. Ferner sollte ihr Aufkommen dem Bund zustehen und sie durch Bundesbehörden verwaltet werden, um Fehlanreize für die Länder im Zusammenwirken mit dem Finanzausgleich zu vermeiden. Insgesamt gibt es für eine Aufhebung des Vermögensteuergesetzes keinen Handlungsbedarf.

Die Vermögensteuer oder ähnliche Besteuerungskonzepte könnten künftig eine größere Rolle im deutschen Steuersystem spielen. Die Einkommensungleichheit ist über die letzten Jahrzehnte gestiegen, die Vermögensungleichheit ist sehr hoch. Die Erwerbseinkommen der Mittelschichten und Besserverdienenden werden in Deutschland stark durch Steuern und Sozialbeiträge belastet, während die vermögensbezogenen Steuern niedrig sind. Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen sind in den letzten drei Jahrzehnten gesenkt worden: Einkommensteuer-Spitzensätze, Unternehmensteuern, Kapitaleinkommensteuern, Aussetzung der Vermögensteuer.

Durch die starke Vermögenskonzentration in der Spitze können Vermögensteuern ein beträchtliches Aufkommen erzielen, selbst wenn sie auf sehr hohe persönliche Vermögen beschränkt werden. Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer mit einem persönlichen Freibetrag von 2 Millionen Euro und einem Steuersatz von 1 Prozent könnte schätzungsweise ein Aufkommen von 24 Milliarden Euro im Jahr erzielen.¹ Bei einem zusätzlichen Freibetrag für Betriebsvermögen und Unternehmensbeteiligungen von 5 Millionen Euro läge das Steueraufkommen noch bei 17,5 Milliarden Euro im Jahr. Eine Superreichen-Vermögensteuer von 1 Pro-

¹ Stefan Bach (2020): [Vermögensabgabe DIE LINKE. Aufkommen und Verteilungswirkungen](#). Forschungsprojekt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag und der Rosa-Luxemburg-Stiftung. DIW Berlin Politikberatung kompakt 157, S. 43.

zent auf persönliche Vermögen über 20 Millionen Euro könnte schätzungsweise ein jährliches Aufkommen von 9,5 Milliarden Euro erzielen.

Allerdings sind mögliche wirtschaftliche Nachteile zu beachten. Bei Unternehmen mit Eigenkapitalkosten von zum Beispiel 7 Prozent bedeutet eine jährliche Vermögensteuer von 1 Prozent eine implizite Erhöhung der Unternehmensteuerbelastung um 10 Prozentpunkte bezogen auf den Ertrag. Bei Finanzanlagen und Immobilien mit niedrigen Risiken beziehungsweise hohen Marktwerten in Relation zur Rendite ergeben sich noch deutlich höhere implizite Ertragsbelastungen. Soweit die Steuerpflichtigen auf die Steuerbelastung reagieren, etwa indem sie weniger investieren, ins Ausland gehen, Steuergestaltungsmöglichkeiten nutzen oder Steuern hinterziehen, sinkt das Aufkommen und es können auch gesamtwirtschaftliche Nachteile entstehen.² Ferner ist die Vermögensteuer ertragsunabhängig. Bei zeitweise niedrigen Erträgen oder Verlusten muss sie weiterhin gezahlt werden, was den Risikoausgleich sowie die gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion der Besteuerung im Vergleich zu Ertragsteuern reduziert. Daher sollte man bei derartigen Vermögensteuern vorsichtig sein und schrittweise vorgehen. Eine einmalige Vermögensabgabe vermeidet Ausweichreaktionen, da die Belastung für den aktuellen Vermögensbestand festgelegt wird und sich die Abgabepflichtigen der Belastung dem nicht mehr entziehen können. Sie löst aber ebenfalls Einkommens- und Liquiditätseffekte aus.

Unter Verteilungs- wie Effizienzgesichtspunkten bieten sich eher eine Stärkung der Erbschaftsteuer und der Immobilienbesteuerung an – um „leistungslose“ Vermögensübertragungen in der Generationenfolge oder Wertsteigerungen von Immobilien höher zu belasten.³

Elemente der Vermögensteuer könnten genutzt werden, um Belastungslücken der bestehenden Ertrags- und Einkommensbesteuerung auszugleichen. So unterliegen sehr hohe Unternehmens- und Vermögenseinkommen der „Superreichen“ häufig nicht der progressiven Einkommensteuer, soweit sie in Unternehmen, Holdinggesellschaften oder Stiftungen thesauriert werden. Dies führt zu Effektivbelastungen mit Unternehmensteuern von 20 bis 30 Prozent, mitunter auch deutlich niedriger, wenn Auslandsgewinne erzielt oder Steuergestaltungen ge-

² Dazu Stefan Bach, Martin Beznoska, Andreas Thiemann (2016): [Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland](#). Endbericht. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 108, S. 57 ff. sowie [DIW Wochenbericht Nr. 4.2016](#), S. 85 ff.; Ernst & Young, ifo Institut (2017): [Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte](#). Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Referat I C 4, Berlin, S. 39 ff.

³ Stefan Bach (2016): [Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen stärker besteuert werden?](#) DIW Berlin Discussion Papers 1619; Stefan Bach (2017): [Die hohe Kunst der Vermögensbesteuerung](#). Makronom, 26. September 2017.

nutzt werden. Damit werden diese Einkommen häufig niedriger besteuert als die Erwerbseinkommen der oberen Mittelschichten und Besserverdienenden – zumal, wenn man die Sozialbeiträge mitrechnet. Hier könnte eine Vermögensteuer mit sehr hohen Freibeträgen einen Ausgleich schaffen, die erst ab höheren zweistelligen Millionenvermögen erhoben wird. Dann könnte man auch komplizierte Begünstigungen von Betriebsvermögen und Unternehmensbeteiligungen vermeiden.

Ferner könnte die Vermögensteuer als Mindeststeuer fungieren, indem man sie auf die Ertrags- und Einkommensteuern anrechnet. Oder man könnte die bestehende Ertrags- und Einkommensbesteuerung durch eine Sollertragsbesteuerung ersetzen, indem man eine kalkulatorische Verzinsung des Vermögenswerts angesetzt wird – die Niederlande praktizieren dies bei Immobilien und Unternehmensbeteiligungen.

Grunderwerbsteuer längerfristig abbauen, Bodenwerte und Veräußerungsgewinne stärker belasten

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer für selbstgenutztes Wohneigentum kann sinnvoll sein, um die hohen Nebenkosten beim Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen zu reduzieren. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass vor allem in Ballungsräumen mit hohen Immobilienpreisen die Grunderwerbsteuer vermutlich zu einem erheblichen Teil von den Verkäufern getragen wird.⁴ Eine Steuersenkung führt dann tendenziell zu höheren Immobilienpreisen und kommt den Verkäufern zugute.

Die Grunderwerbsteuer ist als spezielle Bruttoumsatzsteuer beziehungsweise Verkehrsteuer ein antiquiertes Steuerkonzept. Sie benachteiligt die Mobilisierung von Grundstücken und führt zu Fehllenkungen auf den Immobilienmärkten. Dies hemmt die Entwicklung und Anpassung bei Städtebau und Siedlungsstrukturen sowie die Mobilität von Personen. Insbesondere löst die Grunderwerbsteuer erhebliche Ungleichbehandlungen durch Steuervermeidungsmodelle aus („share deals“ etc.), die mit komplizierteren Vorschriften eingeschränkt werden müssen. Sinnvoller wäre es, die Grunderwerbsteuer längerfristig wieder zu reduzieren oder gegebenenfalls ganz abzuschaffen. Im Gegenzug sollte die Grundsteuer ausgebaut werden, insbeson-

⁴ Holger Cischinsky, Christian von Malottki (2018): [Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? – Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt](#). Wirtschaftsdienst 4/2018; Mathias Dolls, Clemens Fuest, Carla Krolage, Florian Neumeier (2019): [Who Bears the Burden of RealEstate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market](#). ifo Working Paper No. 308.

dere die Bodenwertbesteuerung. Ferner sollten die Veräußerungsgewinne bei der Einkommensteuer stärker belastet werden.

Solidaritätszuschlag abschaffen und bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren

Drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung hat der Solidaritätszuschlag seine Aufgabe erfüllt, die hohen Kosten der Transformation in den neuen Bundesländern zu finanzieren. Die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ab 2021 geht in die richtige Richtung. Der Solidaritätszuschlag sollte in den nächsten Jahren vollständig abgeschafft werden.

Diese Steuerentlastung würde allerdings fast ausschließlich Hochverdienenden zugutekommen, die bereits seit Mitte der 1990er Jahre steuerlich entlastet wurden. Steuer- und Abgabentlastungen sollten in den nächsten Jahren prioritär auf Erwerbstätige und Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen konzentriert werden. Dazu sollte der verbleibende Solidaritätszuschlag auf hohe Einkommen in den Einkommensteuertarif integriert werden.⁵ Die damit verbundenen Steuereinnahmen in Höhe von 7 bis 8 Milliarden Euro könnten für Entlastungen bei Grundfreibetrag und „Mittelstandsbauch“ der Einkommensteuer oder bei den Sozialbeiträgen verwendet werden.

Ferner könnte gegebenenfalls ein neuer Zuschlag auf hohe Einkommen erhoben werden, sofern die finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Corona-Pandemie durch Steuererhöhungen refinanziert werden sollen. Dieser sollte dann aber gesetzlich befristet werden.

Kleinanleger bei Finanztransaktionssteuern ausnehmen

Finanztransaktionssteuern sind gedacht als Instrument zur Regulierung der Finanzmärkte oder zur Abschöpfung hoher Gewinne aus Finanztransaktionen. Allerdings ist ihre Wirksamkeit teilweise umstritten. Wenn sie eingeführt werden, sollten sie möglichst umfassend auf alle Finanztransaktionen erhoben und international koordiniert werden, um Ausweichreaktionen zu vermeiden. Die Höhe und Differenzierung der Steuersätze sollte sich primär an den Lenkungszielen orientieren, nicht an fiskalischen Zielen. Bei niedrigen Sätzen unter 0,1 Prozent wären die Wirkungen für Kleinanleger kaum spürbar.

⁵ Stefan Bach (2018): [Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren](#). DIW aktuell 18

Um Kleinanleger gegebenenfalls auszunehmen, könnten Finanztransaktionssteuern bis zu einer bestimmten Höhe vergütet werden. Dies sollte für die unmittelbaren Anlagegeschäfte möglich sein, gegebenenfalls auch für die Belastungen der Finanztransaktionen von Fonds und ähnlichen Vermögen, an denen die Anleger beteiligt sind.

Veräußerungsgewinne gleichmäßig und moderat besteuern, Verluste berücksichtigen

Um den Zufluss steuerlicher Leistungsfähigkeit gleichmäßig zu besteuern sowie Gestaltungsanreize zu vermeiden, sollten Veräußerungsgewinne und -verluste grundsätzlich steuerlich berücksichtigt werden, auch bei längeren Haltedauern der Vermögenswerte. Daher sollten Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren nicht pauschal steuerfrei gestellt werden. Ferner sollten auch bei Immobilien die Veräußerungsgewinne jenseits von 10 Jahren Haltedauer grundsätzlich steuerpflichtig sein. Bei längeren Haltedauern sollten aber reduzierte Steuersätze gelten beziehungsweise nach Länge der Haltedauer gestaffelt werden, um Veränderungen der Kaufkraft zu berücksichtigen. Die Verrechnung von Veräußerungsgewinnen und -verlusten könnte weiterhin auf die Einkunftsarten begrenzt werden, sollte aber nicht nach Untereinkunftsarten differenziert werden wie derzeit bei Finanzanlagen. Verluste im Rahmen der Einkünfte aus Kapitalvermögen sollten grundsätzlich unbegrenzt berücksichtigt werden, sofern keine missbräuchlichen Gestaltungen vorliegen. Ebenso sollten Werbungskosten grundsätzlich berücksichtigt werden, insbesondere, wenn Kapitaleinkünfte wieder in die persönliche Veranlagung zur Einkommensteuer einbezogen werden.⁶ Dann gäbe es auch keine Probleme, negative Zinsen als „Verwarentgelt“ mit positiven Kapitaleinkünften zu saldieren.

Sparer-Pauschbetrag erhöhen und Sparer-Freibetrag wiederbeleben

Eine Erhöhung und regelmäßige Anpassung des Sparer-Pauschbetrags ist sinnvoll. Ferner könnte die alte Idee des Sparer-Freibetrags wiederbelebt werden, um die Kapitalerträge steuerfrei zu stellen, die Haushalte auf ihre Finanz-Vorsorgevermögen erzielen. Hierzu erscheinen auch Größenordnungen von 1 000 Euro je Person und mehr als angemessen. Ferner könnte man gegebenenfalls Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung einbeziehen.

⁶ Stefan Bach, Hermann Buslei (2017): [Abschaffung der Abgeltungsteuer und Rückkehr zur persönlichen Besteuerung führt zu Steuerausfällen und belastet hohe Einkommen kaum](#). DIW Wochenbericht Nr. 45.2017.

Dies gilt zumal, wenn die vermögensbezogene Besteuerung gestärkt wird und die Besteuerung von Finanzanlagen und Immobilien effektiver gemacht wird. So wurde im Jahre 1993 der Sparer-Freibetrag in Höhe von 6 000 DM beziehungsweise 3 068 Euro je Person eingeführt. Aufgewertet mit dem Verbraucherpreisindex wären das heute 4 600 Euro, mit den durchschnittlichen Arbeitseinkommen wären es 5 100 Euro.