

Axel Troost

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses der Bremischen Bürgerschaft zum Antrag „Reichtum gerechter verteilen – Vermögensteuer als Millionärsteuer wieder erheben“ der Fraktion DIE LINKE (Drs. 19/1081)

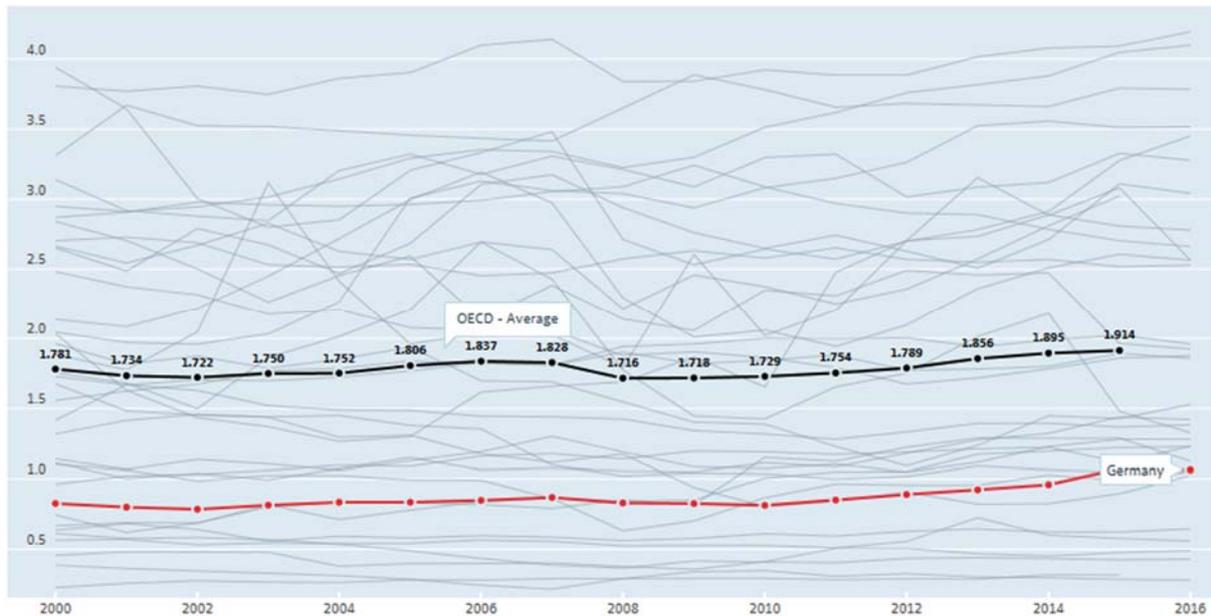
1. Zweck einer Vermögensteuer

Wie alle Steuern soll die Vermögensteuer nicht nur Aufkommen erzielen, sondern auch „steuern“, d.h. eine lenkende Wirkung entfalten. Reichtum ist ein kollektiv erzeugtes Produkt und es ist klar, dass der Staat sowohl in der Primär- als auch in der Sekundärverteilung steuernd eingreifen muss. Das Vermögen ist in Deutschland höchst ungleich verteilt und die enormen Besitzstände an Immobilien und Unternehmen im Eigentum des obersten Prozent der deutschen Bevölkerung können offensichtlich nur durch Aneignung der Leistung anderer zustande gekommen sein.

Angesichts der Vermögenskonzentration (zu Zahlen später) ist eine Korrektur der Vermögensverteilung dringend geboten. Um mehr Gleichheit herzustellen, ist die Vermögensteuer gut geeignet, da sie unterschiedliche Formen von Vermögen gleichermaßen besteuert (Finanzvermögen, Immobilien, Unternehmensbeteiligungen, Kunst ...). Sie ist dabei kein Ersatz für andere existierende Steuern, sondern eine Ergänzung, weil nur mit mehreren Instrumenten eine ausgewogenere und umverteilende Besteuerung zu erzielen ist. Auf diese Weise können auch Umgehungsmöglichkeiten verringert werden. So ist die Vermögensteuer z.B. auch eine nachholende oder Kontrollsteuer für nicht erfasste oder nur moderat besteuerte Kapitalerträge. Als gerecht empfundene Steuersysteme verbessern die Steuermoral und sorgen damit mittelfristig für erhebliche Mehreinnahmen für den Fiskus. Die geringe Konjunkturanfälligkeit macht die Vermögensteuer zudem zu einem verlässlichen Finanzierungsinstrument.

Durch verschiedene Arbeiten ist bekannt, dass Gesellschaften mit größerer Gleichheit durch höhere Zufriedenheit, Gesundheit und Sicherheit gekennzeichnet sind, was nicht nur die breite Masse, sondern auch die Wohlhabenden einschließt [1]. Deutschland gehörte früher zu den westlichen Staaten, in denen die Vermögensunterschiede relativ gering ausgeprägt waren. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Gewichte verschoben. Dazu hat beigetragen, dass seit 1997 die Vermögensteuer nicht mehr erhoben wird, hohe Unternehmens- und Kapitaleinkommen kaum noch progressiv besteuert werden und auch die Erbschaftsteuer durch Verschonungsregeln für Betriebsvermögen am oberen Ende stark regressiv wirkt. Dies hat Folgen: Deutschland erzielt im internationalen Vergleich bei den vermögensbezogenen Steuern (Grund-, Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungs- sowie Vermögensverkehrsteuern) deutlich unterdurchschnittliche Einnahmen (siehe Abb. 1, schwarz: OECD-Durchschnitt mit 1,91 Prozent des BIP in 2015, rot: Deutschland mit 1,06 Prozent in 2016). Nur wenige (sieben der 35 OECD-Staaten) erzielen eine geringere Quote.

Abbildung 1: Vermögensbezogene Steuern in den 35 OECD-Staaten in Prozent des BIP



Quelle: OECD Data, Tax on Property, 6.2.2018 [2]

Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen ist ein weltweit diskutiertes Phänomen. In Deutschland sind die Unterschiede bei den Vermögen besonders gravierend. Deutschland weist laut EZB bei der Vermögensverteilung nach Litauen die zweithöchste Ungleichheit innerhalb der Eurozone auf [3]. Fast zwei Drittel der Vermögen befindet sich im Besitz der reichsten zehn Prozent (Tabelle 1). Das reichste Prozent vereinigt fast ein Drittel der Vermögen auf sich. Nach Berechnungen von Oxfam verfügen die reichsten 36 Milliardäre in Deutschland über insgesamt 297 Milliarden Dollar und damit über so viel Vermögen, wie die ärmere Hälfte der Bevölkerung von 41 Millionen Menschen zusammen [4].

Tabelle 1: Verteilung des Vermögens der Erwachsenen in Deutschland 2017

Erwachsene	Vermögenswert		Anteil am gesamten Nettovermögen (13,7 Bio. USD = 12,1 Bio. EUR)
	in Bio. US-Dollar	in Bio. EUR	
Die ärmsten 50 %	0,3	0,3	2,4 %
Die 40 %, die zwischen den ärmsten 50 % und den reichsten 10 % liegen	4,5	3,9	32,5 %
Die reichsten 10 %	8,9	7,9	65,2 %
Die reichsten 1 %	3,9	3,5	32,3 %

Quelle: Credit Suisse, Global Wealth Databook 2017, November 2017.

Laut Manager Magazin hat das Vermögen der 500 reichsten Deutschen im Zeitraum 2011 bis 2016 von 500 Milliarden Euro auf gut 692 Milliarden Euro und damit um über 38 Prozent zugenommen. Hinzuweisen ist auch auf große Unterschiede zwischen Geschlechtern (die meisten großen Vermögen werden von Männern gehalten) und Regionen.

Zur Korrektur dieser Verteilung hat die Vermögensteuer einen wichtigen Beitrag zu leisten. Aus ökonomischer Sicht kann der Vermögensteuer gute Wachstums- und Beschäftigungsverträglichkeit testiert werden. Verglichen mit anderen Steuern belastet die Vermögensteuer besonders Haushalte mit einer hohen Sparquote. Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Vermögen, die eine höhere Konsumneigung haben, werden dagegen nicht belastet. Die Umschichtung auf die Vermögensteuer sorgt auch dafür, dass weniger Gelder in die Finanzmärkte fließt, was zu größerer makroökonomischer Stabilität sorgt. Die Sichtweise, dass mehr Gleichheit für höheres Wachstum sorgt, ist nicht neu, wird inzwischen aber auch von Studien der OECD und des Internationalen Währungsfonds (IWF) gestützt.

Während das Privatvermögen gestiegen ist, hat das Nettovermögen des Staates seit der Wiedervereinigung deutlich abgenommen und ist schon vor der Finanzkrise auf nahezu Null gesunken [5]. Der Verfall der öffentlichen Infrastruktur lässt sich am Investitionsstau festmachen (siehe KfW-Kommunalpanel [6] oder Memorandum, S. 154 [7]), bzw. für Bürgerinnen und Bürger sehr konkret am Zustand der Schulen, Schwimmbäder, Turnhallen, Straßen, Brücken oder der öffentlichen Verwaltung ablesen. Gesellschaftlich notwendige Arbeit in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung und Wissenschaft, Gesundheit, Pflege, Kultur wird in großem Umfang nicht geleistet. Das Ausmaß der strukturellen Unterfinanzierung wird aktuell durch die guten Rahmenbedingungen (Konjunktur, niedrige Zinsen) eher noch verdeckt. Da in Kürze die Schuldenbremse scharf geschaltet wird, sind neue finanzielle Spielräume durch eine Vermögensteuer dringend notwendig.

Nicht zu vernachlässigen ist auch die verfassungsrechtliche Dimension. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22. Juni 1995 die Vermögensteuer aufgrund der vergleichsweise geringen Besteuerung von Immobilien und Grundbesitz gegenüber anderen Vermögensarten für verfassungswidrig erklärt. Die verfassungsgemäße Neugestaltung hätte laut Verfassungsgericht bis Ende 1996 erfolgen müssen. Dies wurde aber vom Gesetzgeber unterlassen, so dass die Steuer nicht mehr erhoben werden kann. Dies ist ein politischer Skandal, denn die Vermögensteuer ist ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen. Dadurch wird eine Erwartung zur Erhebung der Steuer zum Ausdruck gebracht, die vom Gesetzgeber ignoriert wird. Den Einwänden des Bundesverfassungsgerichts gegen die Privilegierung von Immobilien und Grundbesitz ließe sich durch ein geändertes Bewertungsverfahren leicht Abhilfe schaffen. Ein solches ist angesichts des verfassungsrechtlichen Damoklesschwertes, welches über der Grundsteuer hängt, sowieso erforderlich.

Ein weiterer relevanter Aspekt ist die mit hohem Vermögen einhergehende Möglichkeit zur Einflussnahme, d.h. politische und ökonomische Macht. Immer mehr Reichtum konzentriert sich bei den ohnehin schon Vermögenden. Hinzuweisen ist auf die von Thomas Piketty herausgearbeiteten Zukunftsalternativen: Durch die Vermögensakkumulation droht als erste Zukunftsalternative eine neue Vermögensoligarchie, welche die Demokratie aushebelt. Die wünschenswerte Alternative dazu ist eine demokratische Vermögensregulation durch progressive Steuern auf Einkommen und Vermögen.

2. Aufkommen einer Vermögensteuer / Millionärsteuer

Die Datengrundlage über die Vermögensverteilung ist schlecht. Obwohl dies seit langem u.a. im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung moniert wird, hat der Gesetzgeber bisher keine Abhilfe geschaffen. Erschwerend kommt dazu, dass Vermögenswerte nur zu einem kleinen Teil als Geldvermögen gehalten werden und die Werte der übrigen Vermögen von der Bewertungsmethode abhängen und Schwankungen ausgesetzt sind.

In der amtlichen Sozialberichterstattung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder werden hohe Vermögen untererfasst, nicht zuletzt aufgrund der fehlenden Daten infolge der Aussetzung der Vermögensteuer seit 1997. Darauf aufbauende Statistiken (etwa der Gini-Koeffizient im WSI-Verteilungsmonitor) sind daher systematisch verzerrt. Zur Berechnung des Aufkommens einer Vermögensteuer bzw. „Millionärsteuer“ können Schätzungen des DIW herangezogen werden [8], wobei sich das DIW wiederum auf die „Household Finance and Consumption Survey (HFCS)“ der EZB [9], bzw. die darin für Deutschland zugrundeliegende Erhebung der Bundesbank von 2010/2011 beruft. Darüber hinaus wurde eine Liste der 200 reichsten Deutschen aus dem Manager Magazin in den Modelldatensatz integriert. Das daraus errechnete Aufkommen bei einem Steuersatz von 1 Prozent, einem persönlichen Freibetrag von 1 Million Euro und einem Freibetrag für Betriebsvermögen von 5 Millionen Euro liegt bei rund 15 Milliarden Euro pro Jahr. Das dem Land Bremen zuzuschlagende Aufkommen kann auf etwa 1 Prozent des Gesamtaufkommens veranschlagt werden [10], d.h. ca. 150 Millionen Euro.

Gegenüber der Modellrechnung des DIW weicht die Millionärsteuer der Fraktion DIE LINKE durch einen deutlich höheren Steuersatz von 5 Prozent ab. Zu berücksichtigen ist bei einer Aufkommensschätzung auch, dass sich die Datengrundlage der DIW-Schätzung auf das Jahr 2011 bezieht und seitdem die Privatvermögen noch weiter zugenommen haben. Zudem umfasst das der DIW-Schätzung zugrunde gelegte Betriebsvermögen mehr als das betriebsnotwendige Vermögen im Sinne der Millionärsteuer. Das für das Land Bremen für die Millionärsteuer angegebene Aufkommen von 800 Millionen Euro erscheint daher durchaus realistisch.

Es könnte sogar noch deutlich höher sein. Das DIW geht selbst davon aus, dass seine Datengrundlage die hohen Vermögen nur unzureichend erfasst [11]. Der „World Ultra Wealth Report“ des Informationsdiensts Wealth-X schätzt das Vermögen der Superreichen (erfasst werden 19.375 Millionäre mit einem Vermögen von mindestens 30 Millionen US-Dollar) mit ca. 2,4 Billionen Euro als deutlich größer ein als das DIW [12]. Geht man vorsichtig angesetzt davon aus, dass von den 2 Millionen deutschen Dollar-Millionären nach Schätzung der Credit Suisse [13] etwa 500.000 von der Vermögensteuer belastet werden, so dürfte das tatsächliche Aufkommen einer Vermögensteuer die Schätzungen des DIW leicht um die Hälfte übersteigen.

3. Weitere Aspekte der Vermögensteuer / Millionärsteuer:

A) Reichweite der Millionärsteuer

Die Freibeträge der Millionärsteuer scheinen so bemessen, dass maximal ein Prozent der Bevölkerung belastet würde. Folgt man der Schätzung des DIW [14], würden rund 300.000 Haushalte belastet. Das entspräche ca. 0,7 Prozent aller Haushalte.

Alternativ, d.h. nach Schätzung der Credit Suisse gab es in Deutschland im Jahr 2017 fast 2 Millionen erwachsene US-Dollar-Millionäre [15]. Der größte Teil davon dürfte nach Euro-Umrechnung und Anwendung der Freibeträge von 1 bzw. 5 Millionen Euro nicht der Millionärsteuer unterliegen. Denn nur rund 200.000 erwachsene Personen – das entspricht 0,3 Prozent aller Erwachsenen – verfügten über ein Nettovermögen von über 5 Millionen Dollar. Ein Nettovermögen von über 10 Millionen US-Dollar besaßen nur rund 72.000 Erwachsene (0,1 Prozent aller Erwachsenen). Nur bei letzteren ist in der Gesamtheit von einer definitiven Belastung durch die Millionärsteuer auszugehen.

Was Betriebsvermögen betrifft, liegen mindestens 90 Prozent der Betriebsvermögen beim reichsten Prozent der Haushalte. Auf der anderen Seite sind etwa 90 Prozent der Unternehmen relativ klein, mit einem Unternehmenswert von maximal einigen Hunderttausend Euro, meist unter 100.000 Euro. Das sind die Unternehmen der meisten Solo-Selbstständigen, Handwerks- und andere Kleinbetriebe. Nur bei zwei bis drei Prozent der 3,6 Millionen im Unternehmensregister in Deutschland erfassten Unternehmen dürfte der Wert zwei Millionen Euro übersteigen.

B) Substanzbesteuerung

Die Vermögensteuer wird vom Bundesverfassungsgericht als Sollertragsteuer spezifiziert: Die Steuersätze sollten so bemessen sein, dass die Steuerschuld aus laufenden Erträgen entrichtet werden kann. Diese Qualifizierung der Vermögensteuer ist allerdings umstritten. Sie wird, so ein Gutachten des Wissenschaftlichen Diensts des Deutschen Bundestags, sowohl in der Literatur als auch im Beschluss des BVerfG selbst kritisiert [16]. Der Staat würde, so ein damaliges Sondervotum, „gegenüber der Eigendynamik kumulierenden Kapitals von vornherein zur Machtlosigkeit verurteilt“.

Als Sollertragsteuer kann die Vermögensteuer zur Umverteilung der Vermögen keinen Beitrag leisten. Die Millionärsteuer ist dagegen mit einem Satz von 5 Prozent als Substanzsteuer intendiert. Sie belastet – ähnlich wie eine Vermögensabgabe – das Vermögen in einer Höhe, die die Vermögenssubstanz verringert. Das hat auch zur Folge, dass die Besteuerungsgrundlage und damit das Aufkommen erodiert. Das ist aber kein Widerspruch, sondern zwecks Gleichheit gewünscht. Sollte die im internationalen Vergleich besonders große Ungleichheit der Vermögen zukünftig zurückgehen, stünde dem Gesetzgeber frei, den Steuersatz wieder zu senken.

Der Freibetrag von 1 Million Euro (Nettoprivatvermögen) ist ausreichend hoch, um das zur persönlichen Lebensführung notwendige Vermögen zu schonen. Das Abstellen auf die Individualbesteuerung hat zur Folge, dass für Familien / Haushalte effektiv höhere Freibeträge gelten, so dass dann auch selbst genutztes Wohneigentum in Innenstadt-

lagen nicht besteuert werden würde. Der damit bewirkte Anreiz, das verfügbare Vermögen weniger stark in der Hand einer Person zu konzentrieren, scheint im Sinne einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung beabsichtigt.

Beim Freibetrag für Betriebsvermögen von 5 Millionen (notwendiges Betriebsvermögen) wären verschiedene Härtefall-Regelungen denkbar: In begründeten Fällen könnten neben längerfristigen Stundungen die Steuerschulden auf Wunsch der Steuerpflichtigen nicht durch Geldzahlung, sondern auch durch Übertragung von Eigentumsanteilen an den Staat bzw. einen staatlichen Fonds erfüllt werden. Damit fielen dem Staat alle aus dem Eigentumsanteil begründeten künftigen Gewinn- und Verfügungsansprüche, also volle anteilige Eigentumsrechte zu. Das würde zugleich die Sicherheit der Arbeitsplätze erhöhen und Möglichkeiten für eine Demokratisierung der Unternehmen und der Wirtschaft eröffnen. Dass öffentliche Eigentumsanteile kein Problem für den Erfolg von Unternehmen sind, sondern Vorteile für Beschäftigte und Standorte bieten, zeigen viele Beispiele.

C) Umgang mit Altersvorsorge

Sofern das Vermögen für die (private) Altersvorsorge nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar ist (d.h. steuerliche Bedingungen für private Altersvorsorge), sollte es nicht zum zu versteuernden Vermögen gehören. Durch diese Bedingungen würde Steuerumgehung durch formelles Verschieben von Vermögensbestandteilen ins Altersvorsorgevermögen verhindert.

D) Vermögenswerte im Ausland

Vermögenswerte im Ausland müssten zum zu versteuernden Vermögen gehören (Weltvermögensprinzip). Sofern die Vermögenswerte bereits im Ausland einer dortigen Vermögensteuer unterlagen, sollte eine Verrechnung erfolgen. D.h. das Vermögen würde nur in dem Umfang der Differenz zwischen ausländischer und deutscher Vermögensteuer besteuert. Wäre die ausländische Vermögensteuer höher als die deutsche, würde die Besteuerung in Deutschland entfallen.

E) Umgang mit Betriebsvermögen

Die Begrenzung des Freibetrags von 5 Millionen Euro auf „notwendige Betriebsvermögen“ ist erforderlich, um Gestaltungen durch Umwidmung von privatem zu betrieblichem Vermögen zu vermeiden. Die Begrenzung auf Einzelunternehmer(-innen) und Personenunternehmen (d.h. ohne Kapitalgesellschaften) ist sinnvoll, da Vermögen bei den Eigentümer(-innen) erfasst werden soll.

Zur Vermeidung von Nachteilen von Unternehmen in inländischem Eigentum wäre eine Besteuerung aller Kapitalgesellschaften und auch der im Inland gelegenen Unternehmensvermögen von Ausländern sinnvoll und geboten. Im Rahmen des EU-Binnenmarktes dürfte das nur möglich sein, wenn alle Kapitalgesellschaften besteuert werden. Die auf ihre Anteile an inländischen Kapitalgesellschaften entfallenden Steuern könnten dann bei inländischen vermögensteuerpflichtigen natürlichen Personen angerechnet werden.

Eine andere Variante wäre die Besteuerung von Kapitalgesellschaften und korrespondierend die Besteuerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften im Privatvermögen jeweils mit dem halben Steuersatz.

F) Mieten

Eine Überwälzung der Steuer durch die Eigentümer(-innen) von großen Wohnimmobilienvermögen auf die Mieter(-innen) könnte per Mietrecht ausgeschlossen werden. Gemeinnützige und kommunale Wohnungsgesellschaften/-genossenschaften würden nicht der Steuer unterliegen.

G) Erhebungskosten

Das DIW veranschlagt die Erhebungskosten mit 8,2 Prozent des Aufkommens (Bach 2016b). Damit wäre die Erhebung überdurchschnittlich, aber nicht prohibitiv verwaltungsaufwändig. Die Kosten lägen unter denen der alten Vermögensteuer, u.a. weil durch die höheren Freibeträge die Bewertung und Prüfung weniger intensiv ausfallen würde.

H) Progressiver Steuersatz

Nachzudenken wäre, ob die Vermögensteuer / Millionärsteuer nicht mit einem progressiv steigenden Steuersatz erhoben werden sollte, der für kleinere Vermögen deutlich unter 5 Prozent läge, für große Vermögen aber deutlich darüber.

Literatur

- [1] Kate Pickett und Richard Wilkinson (2010): "The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone", Penguin, UK
- [2] <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>
- [3] European Central Bank (2017): "The Household Finance and Consumption Survey – Wave 2", Statistical tables, Tabelle J4, siehe https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/research-networks/html/researcher_hfcn.en.html
- [4] Oxfam (2017): „Ein Wirtschaftssystem für Alle. Auswege aus der Ungleichheitskrise“, Oxfam Deutschland e.V., <https://www.oxfam.de/system/files/20170116-oxfam-factsheet-wirtschaftssystem-fuer-alle.pdf>
- [5] Stefan Bach (2010): „Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum“, Wochenbericht 50/2010, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- [6] KfW (2017): „KfW-Kommunalpanel 2017“, KfW Bankengruppe, Frankfurt a.M., <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>
- [7] Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2016): „Memorandum 2016. Europäische Union und Flüchtlingsmigration – Solidarität statt Chaos“, PapyRossa, Köln
- [8] Stefan Bach und Andreas Thiemann (2016): „Hohes Aufkommenspotenzial bei Wiedererhebung der Vermögensteuer“, Wochenbericht 4/2016, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- [9] European Central Bank (2015): Household Finance and Consumption Network (HFCN)
- [10] Ver.di (2012): „Vermögensabgabe und Vermögensteuer. Positionen und Forderungen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft“, ver.di Bundesvorstand Bereich Wirtschaftspolitik, Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Oktober 2012

- [11] Stefan Bach, Martin Beznoska und Andreas Thiemann (2016): „Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland“, DIW Politikberatung kompakt Nr. 108, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- [12] Wealth X: „The Wealth-X World Ultra Wealth Report 2015-2016“, September 2016
- [13] Credit Suisse, Global Wealth Databook 2017, November 2017
- [14] vgl. [11]
- [15] vgl. [12]
- [16] Deutscher Bundestag (2013): „Verfassungsgerichtliche Vorgaben für die Vermögensbesteuerung Vermögensteuern, Zwangsanleihen, ‚Grüne Vermögensabgabe‘, Sonderabgaben“, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich Haushalt und Finanzen, WD 4–3000–011/13, 18.2.2013