RWI

Projektbericht

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/267

A07, A18

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Auf Bundesratsinitiative zur Erhebung einer Vermögensteuer verzichten – Landesregierung soll weitere Steuererhöhungen unterlassen

Antrag der Fraktion der FDP – Drucksache 16/818 –

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Dezember 2012

RWI

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Dr. Henning Osthues-Albrecht; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislowski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany
Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Auf Bundesratsinitiative zur Erhebung einer Vermögensteuer verzichten – Landesregierung soll weitere Steuererhöhungen unterlassen

Antrag der Fraktion der FDP – Drucksache 16/818 –

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Dezember 2012

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen

Initiativen zur erneuten Erhebung der Vermögensteuer

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 und der Tatsache, dass von der Politik die in diesem Urteil für eine verfassungsgemäße Besteuerung des Vermögens erforderlichen Maßnahmen unterblieben, wurde die Vermögensteuer ab dem Jahr 1997 nicht weiter erhoben. Seit dem gab es immer wieder Forderungen, aus verteilungspolitischen Gründen die Besteuerung von Vermögen wieder aufzunehmen. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentlichen Haushalte haben nun dazu geführt, dass eine erneute Erhebung der Vermögensteuer wieder auf der Tagesordnung steht. Vorbereitet wird derzeit eine Initiative einiger SPD-geführter Länder, über eine Entscheidung des Bundesrats die Vermögensteuer wieder zu erheben. Auch die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen trägt diese Initiative mit. Nach Auffassung des Finanzministers des Landes sprechen insbesondere drei Argumente für eine Wiederbelebung der Vermögensteuer: die nach seiner Auffassung steigende Ungleichheit bei den Vermögen in Deutschland, die Tatsache, dass im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise trotz einer Zunahme der privaten Vermögen die staatliche Verschuldung deutlich gestiegen ist und die generelle ökonomische Effizienz der Besteuerung von Vermögen (Walter-Borjans 2012).

Ähnlich argumentiert auch der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, der die Initiative ebenfalls trägt, in einer aktuellen Stellungnahme vor dem Bundesrat (Beck, 2012): „Ohne Stärkung der strukturellen Einnahmebasis insbesondere der Haushalte von Ländern und Kommunen wird angesichts nach wie vor bestehender erheblicher struktureller Defizite die Erbringung der notwendigen staatlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitiger Einhaltung der verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsgrenzen nicht zu bewältigen sein. Zur Sicherung der staatlichen Einnahmebasis und zur Gewährleistung eines handlungsfähigen Staates ist insbesondere die gezielte Anhebung von Steuern ins Auge zu fassen, die die zunehmend ungerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen in diesem Land korrigieren – das heißt eine Anhebung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer und die Wiedererhebung der Vermögensteuer, um große Vermögen wieder im notwendigen Maß an der Finanzierung staatlicher Leistungen zu beteiligen. Mit einer Vermögensteuer würden die öffentlichen Haushalte gerade der Länder stabilisiert und gleichzeitig ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit geleistet."

Das Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen hat Eckpunkte für „Steuern auf Großvermögen" vorgestellt. Danach sollen sowohl Privatvermögen als auch Betriebsvermögen oberhalb eines Freibetrags von 2 Millionen Euro mit einem Steuersatz von 1% besteuert werden. Nach den Vorstellungen der SPD sollen Steuereinnahmen in einer Höhe von 8 bis 10 Milliarden Euro im Jahr erzielt werden.

Bündnis 90/Die Grünen haben aktuell den Vorschlag zur Erhebung einer „Vermögensabgabe" unterbreitet. Diese sieht vor, Nettovermögen (d.h. Vermögenswerte abzüglich Schulden) von über einer Million Euro pro Person über zehn Jahre mit jährlich 1,5% zu belasten und dieses Aufkommen zweckgebunden für die Tilgung der Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise zu verwenden. Dabei sollen alle Menschen mit Wohnsitz in Deutschland und mit ihrem gesamten Vermögen zu einem Stichtag abgabepflichtig sein. Der Stichtag soll sogar in der Vergangenheit liegen, um Steuerflucht etwa durch einen Wegzug ins Ausland oder durch Erwerb ausländischen Vermögens zu verhindern. Für Kinder der Abgabepflichtigen soll ein zusätzlicher Freibetrag in Höhe von 250.000 Euro pro Kind gewährt werden. Auch Ausländer sollen mit ihrem in Deutschland gelegenen Vermögen zur Abgabe herangezogen werden. Für höhere Vermögen als eine Million Euro sollen die Freibeträge schrittweise reduziert werden, um deren höhere Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Dies soll dazu führen, dass ab einem Vermögen von zwei Millionen Euro die Abgabe auf das gesamte Vermögen erhoben wird. Für betriebliche Vermögen wird ein zusätzlicher Freibetrag in Höhe von 5 Millionen Euro gewährt, um kleinere Unternehmen von der Abgabelast zu befreien. Mit Bezug auf ein Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der grünen Bundestagsfraktion wird ein Aufkommen von insgesamt etwa 100 Milliarden Euro über die Laufzeit von zehn Jahren erwartet.

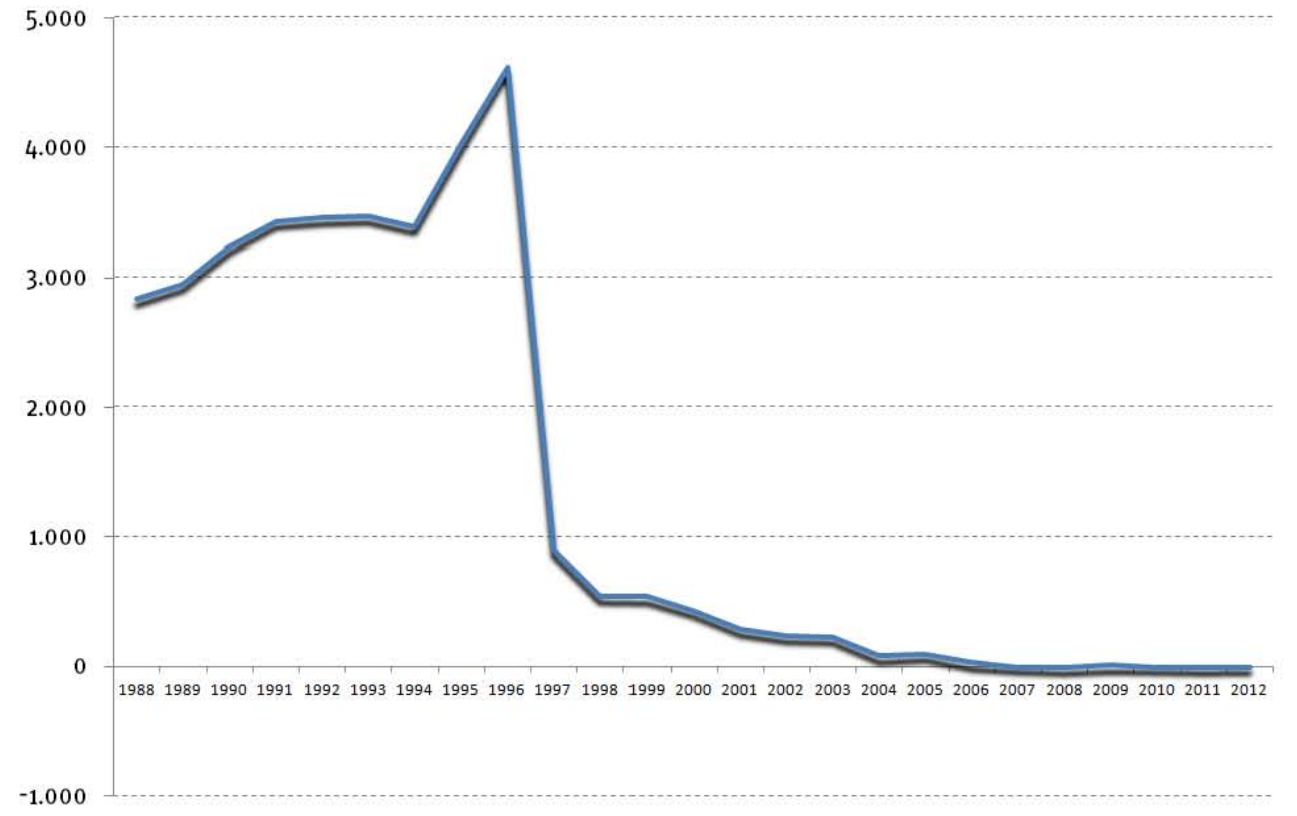
Vermögensteuer seit 1997 ausgesetzt

Die Vermögensteuer wurde in Deutschland bis Ende des Jahres 1996 auf das Gesamtvermögen (abzüglich der Freibeträge für die einzelnen Vermögensarten) von natürlichen und juristischen Personen angewandt; der Steuersatz betrug für natürliche Personen 1% und für Körperschaften 0,6% des steuerpflichtigen Vermögens. Seit dem 1. Januar 1997 ist die Vermögensteuer ausgesetzt. Ausschlaggebend hierfür war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1995, in dem die Vermögensbesteuerung in ihrer damaligen Ausgestaltung wegen der unterschiedlichen Bewertung von Grundbesitz und sonstigem Vermögen – Grundbesitz wurde auf Basis veralteter Einheitswerte erheblich unter Wert erfasst, beim Geldvermögen wurden hingegen aktuelle Marktwerte zugrunde gelegt – für verfassungswidrig erklärt wurde. Das Aufkommen aus der Vermögensteuer stand ausschließlich den Bundesländern zu. Die Vermögensteuer ist zwar nie offiziell abgeschafft worden, sie wird aber seit 1997 nicht mehr erhoben, weil sich der Bund und die Länder nicht auf eine vom Bundesverfassungsgericht geforderte verfassungskonforme Reform der Vermögensbesteuerung einigen konnten. Dabei ging es vor allem um die Bewertung von Immobilien.

Aufkommen der Vermögensteuer in der Vergangenheit und potentielles Aufkommen

Das Aufkommen der Vermögensteuer war zu Beginn der 1990er Jahren kräftig gestiegen – von 3,2 Mrd. Euro im Jahr 1990 auf 4,6 Mrd. Euro im Jahr 1996. Seit der Aussetzung ist das Aufkommen naturgemäß geschrumpft, da nur noch Altfälle abgewickelt werden (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1:
Aufkommen der Vermögensteuer
1988-2012; in Mill. €

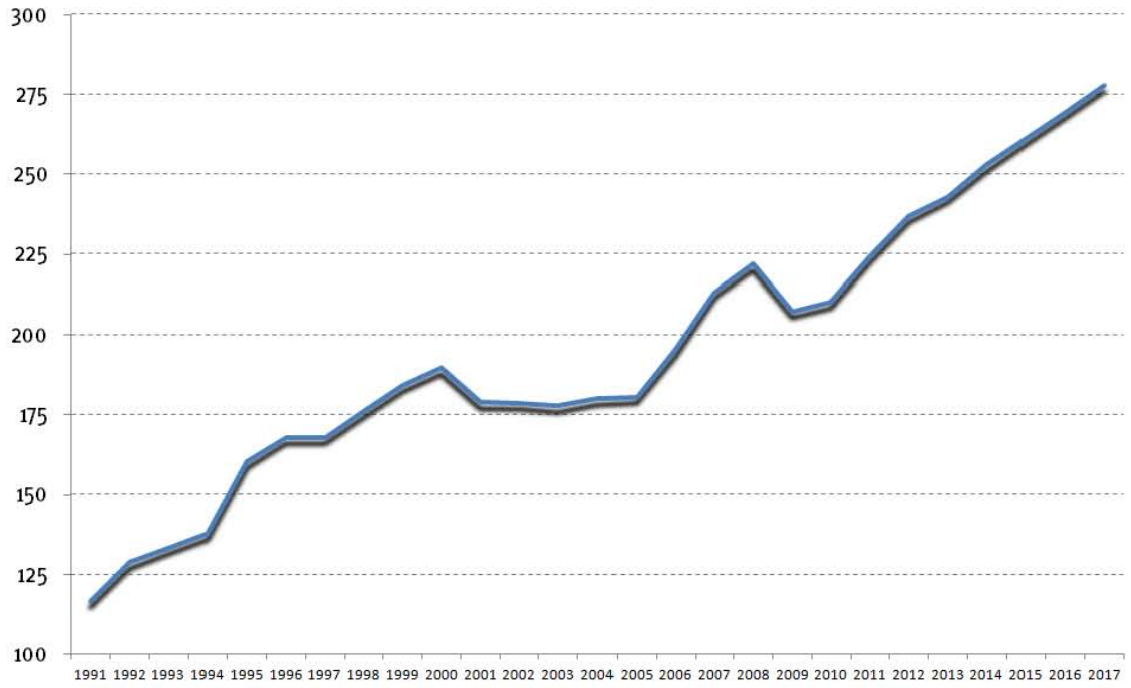


Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Haushaltskonsolidierung durch diskretionäre Steuererhöhungen? Steueraufkommen der Länder legt merklich zu

Das Steueraufkommen der Länder dürfte nach der aktuellen Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen von 2011 bis 2017 um durchschnittlich 3,6% je Jahr expandieren (Schaubild 2); das Steueraufkommen dürfte mit 277,7 Mrd. Euro im Jahr 2017 einen neuen Höchstwert erreichen und das Niveau von 2011 um 53,4 Mrd. Euro übertreffen. Die Finanzlage der Länder dürfte sich damit in den kommenden Jahren entspannen, wenn gleichzeitig sparsam gewirtschaftet wird.

Schaubild 2:
Steuereinnahmen der Länder
1991-2017 (2012-2017 Schätzung); in Mrd. €

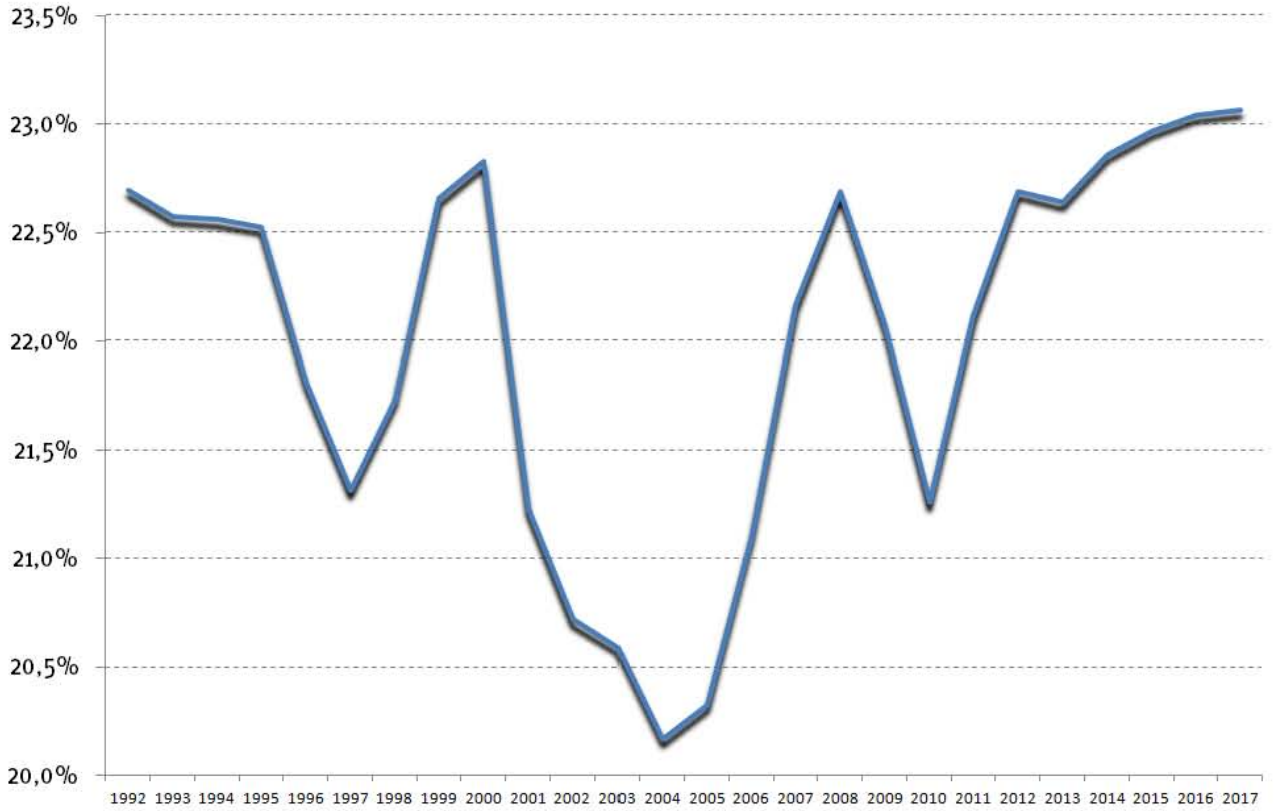


Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Steuerquote steigt auf das höchste Niveau seit der Vereinigung

Die Lage der öffentlichen Haushalte, die sich im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert hatte, hat sich inzwischen merklich entspannt und dürfte sich weiter bessern. Nach einem Budgetdefizit von 104 Mrd. Euro im Jahr 2010 und von 20 Mrd. Euro im vergangenen Jahr wird nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose in diesem und dem kommenden Jahr ein annähernd ausgeglichener Staatshaushalt erzielt werden (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2012). Eine strukturelle Einnahmelücke lässt sich nicht feststellen, zumal auch die gesamtwirtschaftliche Steuerquote nach der aktuellen Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen von 22,1% im Jahr 2011 auf 23,1% in 2017 zunehmen wird; sie liegt damit um 0,4 Prozentpunkte über dem vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erzielten Niveau und um 0,2 Prozentpunkte über dem seit der Wiedervereinigung Deutschlands erreichten Höchstwert aus dem Jahr 2000 (Schaubild 3). Der Anstieg resultiert aus inflations- und progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer (Gebhardt, 2012).

Schaubild 3:
Steueraufkommen in Relation zum BIP
1991-2017 (2012-2017 Schätzung)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Ökonomische Effizienz der Vermögensteuer und Kosten der Besteuerung

Von NRW-Finanzminister Walter-Borjans wird die erneute Erhebung der Vermögensteuer auch mit dem Hinweis gefordert, dass die Vermögensteuer „kaum entscheidungsverzerrende Wirkungen" habe (Walter-Borjans, 2012: 41). Diese Einschätzung muss allerdings als durchaus optimistisch bewertet werden, denn gerade Vermögende verfügen über Möglichkeiten, durch Standortentscheidungen auf die Besteuerung zu reagieren. Das unterschiedliche Vermögensarten unterschiedlich mobil sind, ist dabei eher ein Teil des Problems, das vom Bundesverfassungsgericht thematisiert wurde. Die Mobilität von Vermögenswerten steht dabei oftmals in engem Zusammenhang mit möglichen Markttransaktionen und damit einer zeitnahen Bewertung des Vermögens. Das gilt aber nur für einen Teil der privaten und betrieblichen Vermögenswerte. Reaktionen von Besteuerten können nur gänzlich verhindert werden, wenn die Steuererhebung rückwirkend erfolgt; eine solche Steuerpraxis ist aber ebenfalls bereits mehrfach vom Bundesverfassungsgericht kritisiert worden.

Selbst wenn die Steuer vom Steuerpflichtigen an den Fiskus gezahlt wird, bedeutet dies noch nicht, dass der Steuerpflichtige auch die ökonomische Last der Steuererhebung trägt. Hierauf weist die Fraktion der FDP zu Recht in ihrem Antrag zum Verzicht auf die Bundesratsinitiative hin (Landtag NRW, Drucksache 16/818). Insbesondere eine Weiterleitung der Belastung von Immobilienvermögen auf die Mieter ist sehr wahrscheinlich, auch wenn die Mietpreise natürlich nicht allein von steuerlichen Aspekten (u.a. auch indirekt von der Umsatzsteuer) bestimmt werden. Letztlich ist das Ausmaß der Steuerinzidenz auch immer eine Frage der Zeit, auf längere Sicht spricht Vieles für eine zumindest partielle Weitergabe von steuerlichen Belastungen.

Grundsätzlich bedeutet die Besteuerung von Vermögenswerten auch immer eine nochmalige steuerliche Belastung von bereits besteuertem Einkommen, aus dem das Vermögen gebildet wurde. Im deutschen Steuersystem werden solche „Doppelbelastungen" zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen – immerhin werden auch verschiedene Formen von Kapitalerträgen besteuert – , der steuerlichen Belastung des Einkommens (und damit des Eigentums) hat das Bundesverfassungsgericht aber Grenzen gesetzt und auch aus ökonomischer Sicht liegt es auf der Hand, dass die Ausweichreaktionen der Besteuerten auf verschiedene Steuern um so intensiver ausfallen, desto stärker der gesamte steuerliche Zugriff auf das Einkommen bzw. das in verschiedenen Formen gehaltenen Eigentum ist.

Ein wichtiges Argument gegen die Wiederbelebung der Vermögensteuer sind die mit der Erhebung der Steuer verbundenen Transaktionskosten, die sowohl in Form von Verwaltungskosten beim Staat als auch in Form von Befolgungskosten bei den Steuerpflichtigen anfallen. Unterschieden werden können Informations-, Einigungs- und Vollzugskosten. Die Höhe dieser Kosten wird wesentlich bestimmt von der Steuertechnik, dem Steuergegenstand, dem Steuertarif und dem Erhebungsverfahren. Im Falle der Vermögensteuer besteht der zentrale Kostentreiber in der Quantifizierung der Steuerbemessungsgrundlage (Bewertung der Vermögensgegenstände). Die Vollzugskosten (Verwaltungs- und Befolgungskosten) der Vermögensteuer standen in der Vergangenheit in einem ungünstigen Verhältnis zum Steueraufkommen; sie können auf bis zu einem Drittel des Steueraufkommens geschätzt werden (Rappen 1989). Die Komplexität der Vermögensteuer zeigt sich auch daran, dass nach ihrer Aussetzung ab 1997 bis 2003 noch erhebliche Steuerzahlungen und/oder -rückzahlungen stattfanden. Letztlich ist die Abwicklung bis heute noch nicht vollständig abgeschlossen (Schaubild 1).

Die Komplexität der Vermögensteuer rührt aus dem Umstand, dass der Steuergegenstand sehr verschiedene Vermögensarten umfasst, deren Bewertung zum Teil erhebliche Probleme bereitet. Das Verfassungsgerichtsurteil von 1995 stellte insbesondere auch darauf ab, dass der Immobilienbesitz im Gegensatz zu anderen Vermögensbestandteilen systematisch unterbewertet würde. Ursache hierfür war, dass Immobilien nicht mit dem Verkehrswert veranlagt wurden, sondern mit den sog. Einheitswerten aus dem Jahre 1964 (alte Länder) bzw. 1935 (neue Länder), mit denen der aktuelle Verkehrswert nicht mehr abgebildet werden konnte.

Es stellt sich die Frage, ob die Vollzugskosten einer wiederbelebten Vermögensteuer niedriger sind als in bisherigen Untersuchungen geschätzt. Die bisher bekannten Eckdaten zur erneuten Erhebung der Vermögensteuer lassen hierzu wichtige Fragen offen. Der Finanzminister des Landes NRW spricht von technischen Einzelheiten, die noch der Untersuchung bzw. Klärung bedürften. Dazu zählt u.a. die Frage der Verschonung von Betriebsvermögen, aber auch offene Fragen der Wertfindung (Walter-Borjans 2012). Damit bleiben wesentliche Bestimmungsgründe der Vollzugskosten im Unklaren. Die Steuergewerkschaft geht davon aus, dass die Vermögensteuer mindestens 10 Mrd. Euro erbringen muss, weil sich „sonst die Erhebung wegen der damit verbundenen Verwaltungskosten nicht lohnt" (Eigenthaler, 2012). Maiterth (2012) sieht zum Beispiel – mit Bezugnahme auf die Steuergewerkschaft – einen erheblichen Personalbedarf für eine verfassungskonforme Erhebung der Vermögensteuer: rund 1 500 Stellen werden für die Festsetzung und Erhebung der Vermögensteuer, 5 000 bis 10 000 Stellen für die Bewertung des Grundvermögens und mindestens 1 000 Stellen für die regelmäßige Neubewertung von Betriebsvermögen genannt.

Die Steuergewerkschaft macht sich zudem dafür stark, dass für die Bewertung stark typisierende Verfahren angewendet werden und eine Neufeststellung des Vermögens nur alle fünf Jahre stattfindet. Die Anwendung stark typisierender Verfahren ist aber im Falle der Vermögensteuer aus steuertheoretischer wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Für die Reform der Grundsteuer wurden u.a. typisierende Verfahren (z.B. das sog. Süd-Modell) entwickelt. Im Fall der Grundsteuer handelt es sich jedoch um eine äquivalenzorientierte Steuer, die einen größeren Spielraum zulässt. Im Falle der Vermögensteuer geht es den Parteien, die die Initiative im Bundesrat einbringen, eher um die Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips, das eine höhere Genauigkeit voraussetzt. Eine Neufestsetzung der Vermögen nur alle fünf Jahre dürfte die Verfassungsvorgaben nicht erfüllen, weil die Marktwerte unter Umständen sehr volatil sind. Das Verfassungsgericht hat in einem Urteil über die Verfassungsmäßigkeit der Erbschaftssteuer eine Abweichung von höchstens +/-20% vom Verkehrswert als noch tolerabel angesehen.

Fazit

Eine erneute Erhebung der Vermögensteuer oder eine Einführung einer temporär zu erhebenden neuen Vermögensabgabe ist in Deutschland aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Weder Effizienzargumente noch Verteilungsaspekte sprechen für eine Vermögensteuer bzw. Vermögensabgabe. Wenn Parteien mit dem Steuersystem eine (noch) deutlichere Umverteilung von Einkommen erzielen wollen, sollte dies eher über die Einkommensteuer erfolgen statt über eine zusätzliche Besteuerung von Vermögen. Abzuwägen sind dabei allerdings stets die mit den Steueränderungen verbundenen Effizienzaspekte, die sich in der Regel negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Angesichts der erwarteten hohen Steuereinnahmen des Staates und wegen der längeren Frist für die Länder zur Einhaltung der neuen, in der Verfassung verankerten Verschuldungsbegrenzung (Schuldenbremse) sollten die Landesregierungen diese Vorgabe auch ohne höhere Steuerbelastungen für die Bürger und Unternehmen erreichen. Insbesondere sollte dies nicht mit einer Steuer versucht werden, die das Steuersystem verkomplizieren und damit die Transaktionskosten der Steuererhebung deutlich erhöhen würde.

Literatur:

Beck, Kurt (2012), Erklärung von Ministerpräsident Kurt Beck (Rheinland-Pfalz) zu den Punkten 1 a) bis c) der Tagesordnung; Bundesrat, 900. Sitzung (Stenografischer Bericht), Berlin (Freitag, den 21. September 2012).

Eigenthaler, T. (2012), Vermögensteuer: Ungeliebt, aber notwendig. Der Betrieb Heft 47 vom 23. November 2012: 45f.

Gebhardt, H. (2012), Steuerschätzung 2012 bis 2017: Günstige Aufkommensperspektiven. In: Wirtschaftsdienst, 96 Jg. (2012), H.12; erscheint demnächst.

Maiterth, R. (2012), Vermögensbesteuerung aus ökonomischer Sicht. Der Betrieb Heft 47 vom 23. November 2012: 47f.

Müller, J. und C. Sureth (2010), Empirische Analyse der Unternehmensbewertung für die Erbschaftssteuer mit dem vereinfachten Ertragswertverfahren. Arqus Diskussionsbeiträge zur Quantitativen Steuerlehre. Diskussionsbeitrag Nr. 108.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012), Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012, München.

Rappen, H. (1989), Vollzugskosten der Steuerhebung und der Gewährung öffentlicher Transfers. RWI-Mitteilungen 40: 221ff.

Walter-Borjans, N. (2012), Die Vermögensteuer auf Großvermögen – notwendiges Instrument einer gerechten Lastenverteilung. Der Betrieb Heft 47 vom 23. November 2012: 41f.