

POLICY BRIEF

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 104 · April 2021

STEUERENTLASTUNGEN FÜR VERMÖGENDE UND BESSERVERDIENENDE NICHT ANGEZEIGT

Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags
am 19.4.2021

Katja Rietzler



Steuerentlastungen für Vermögende und Besserverdienende nicht angezeigt

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 19.4.2021 zum Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vermögensteuergesetzes (VStG)“ (Bundestagsdrucksache Nr. 19/25789) und zum Antrag der Bundestagsfraktion der FDP „Mehr Vermögen aufbauen statt Leistung bestrafen“ (Bundestagsdrucksache Nr. 19/25792)

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

14.4.2021

Zusammenfassung

Die FDP-Bundestagsfraktion hat einen Gesetzentwurf zur Aufhebung der Vermögensteuer und einen Antrag zu verschiedenen Steuerfragen eingereicht. Gemäß dem Antrag soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern, sich gegen eine Vermögensteuer auszusprechen, von der geplanten Besteuerung von Transaktionen mit Aktien abzusehen sowie fünf Gesetzentwürfe einzubringen - u.a. zur vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags, zur Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer für Erwerber von selbst-genutztem Wohneigentum und zur Steuerbefreiung von Wertpapierkursgewinnen nach einer Haltefrist von 5 Jahren.

Die Wiedererhebung einer Vermögensteuer bleibt eine Option zur Beteiligung großer Vermögen an der Finanzierung des Gemeinwesens. Würden die übrigen Forderungen des Antrags der FDP-Fraktion umgesetzt, so würde dies die verteilungspolitische Schieflage im deutschen Steuersystem weiter verschärfen. Hinzu kämen deutliche Steuermindereinnahmen. Allein die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde mit rund 10 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Die Pandemie hat gezeigt, dass die Gesellschaft auf einen handlungsfähigen Staat angewiesen ist. In vielen Bereichen (nicht zuletzt bei den Gesundheitsämtern) sind heute noch die Folgen von Ausgabenkürzungen zu spüren, die nach den erheblichen rot-grünen Steuersenkungen vorgenommen wurden, um Haushaltslöcher zu stopfen. Solche Fehler dürfen sich nicht wiederholen.

Der Sachverhalt

Die Bundestagsfraktion der FDP hat einen Gesetzentwurf und einen Antrag zur Steuerpolitik in den Bundestag eingebracht:

- „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vermögensteuergesetzes (VStG)“, BT-Drucksache 19/25789
- Antrag: „Mehr Vermögen aufbauen statt Leistung bestrafen, BT-Drucksache 19/25792“

Der Gesetzentwurf zielt auf die Aufhebung des Vermögensteuergesetzes.

Gemäß dem Antrag soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern,

„1. sich klar gegen eine Vermögensteuer auszusprechen,

2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der den Ländern die Möglichkeit einräumt, einen wiederauffüllbaren Grunderwerbsteuerfreibetrag für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum für natürliche Personen einzurichten,

3. einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den der Solidaritätszuschlag umgehend für alle Steuerpflichtigen -und damit auch für Anleger – abgeschafft wird,

4. einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den der Sparer-Pauschbetrag an die allgemeine Preisentwicklung angepasst wird; um die unterbliebenen Anpassungen seit der letzten Erhöhung im Jahre 2009 auszugleichen, ist der Sparer-Pauschbetrag von derzeit 801 Euro auf 920 Euro zu erhöhen,

5. einen Gesetzentwurf vorzulegen, nach dem Kursgewinne von Wertpapieren nach einer Haltefrist von fünf Jahren von der Kapitalertragsteuer freigestellt werden,

6. von einer Finanztransaktionssteuer in Form einer Aktiensteuer abzusehen, da Investitionen in Aktien gerade im derzeitigen Zinsumfeld für die Altersvorsorge der Bürgerinnen und Bürger von entscheidender Bedeutung sind und es sich beim Handel mit Aktien um das transparenteste und am dichtesten regulierte und überwachte Segment des Wertpapierhandels handelt,

7. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der – insbesondere durch Änderung des § 20 EStG – die vollständige steuerliche Berücksichtigung von Verlusten aus Wertpapiergeschäften wiederherstellt; dies umfasst insbesondere die Abschaffung der Begrenzung der Verlustverrechnung in § 20 Absatz 6 EStG auf den Betrag von 20.000Euro und eine Regelung, dass von Banken erhobene negative Einlagezinsen für die Überlassung von Kapital als negative Erträge im Sinne von § 20 Absatz 1 Nummer 7 EStG zu qualifizieren sind und damit im Rahmen der Verlustverrechnung innerhalb der Kapitaleinkünfte verrechnet und darüber hinaus als Verlustvortrag festgestellt werden können.“

Bewertung

Vorbemerkung: Das Gesamtsystem betrachten

Die Bundestagsfraktion der FDP führt gegen die Vermögensteuer auch an, dass es sich dabei um eine zusätzliche Belastung über Ertragsteuern, die Grundsteuer und die Erbschaft- und Schenkungsteuer hinaus handle. In der Tat sollte bei der Frage, ob eine Vermögensteuer sinnvoll ist, das gesamte Steuersystem betrachtet werden.

Dabei kann man grundsätzlich folgendes feststellen:

- 1) Deutschland ist insgesamt kein ausgesprochenes Hochsteuerland. Deutschlands Abgabenquote¹ liegt im Mittelfeld der OECD-Länder. Eine erheblich niedrigere Abgabenquote hat innerhalb der EU nur Irland (BMF 2020). Außerhalb der EU liegt die Abgabenquote insbesondere in den USA deutlich niedriger. Hier wird aktuell aber über Steuererhöhungen diskutiert.
- 2) Seit Ende der 1990er Jahre gab es erhebliche Entlastungen für das obere Ende der Einkommensverteilung und gleichzeitig Mehrbelastungen am unteren Ende der Einkommensverteilung (Bach et al. 2016c)
- 3) Gleichzeitig werden hohe Vermögen kaum besteuert: Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben, Verschonungsregeln für Betriebsvermögen (größter Teil großer Vermögen) führen dazu, dass große Erbschaften und insbesondere Schenkungen kaum besteuert werden.
- 4) Im Zusammenhang mit einem Verfahren zur Erbschaft- und Schenkungsteuer vor dem Bundesverfassungsgericht wurden Übertragungen in erheblichem Umfang vorgezogen, um im Falle einer Reform noch von den günstigen Regelungen aus dem Jahr 2009 zu profitieren. Mit 44,9 Mrd. Euro erreichten die Schenkungen mit einem Wert vor Abzügen über 20 Mio. im Einzelfall im Jahr 2014, dem Jahr des Urteils des BVerfG einen Höhepunkt (Abbildung 2), der Wert nach Abzügen erreicht nicht einmal ein Zehntel, wobei die Verschonungen des § 13a ErbStG eine wesentliche Rolle spielen. So ergeben sich effektive Steuersätze im niedrigen einstelligen Bereich für hohe Erwerbe, relativ zum gesamten Erwerb vor Abzügen ist die Steuerlast bei geringeren Erwerben deutlich höher – im Gegensatz zu den Steuersätzen des Gesetzes wirkt die eigentlich progressiv angelegte Erbschaft- und Schenkungsteuer damit regressiv (Abbildung 1).
- 5) Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags entlastet die obere Mitte bis hin zu hohen Einkommen – anders als von der Bundesregierung angekündigt, ist dies keine Maßnahme zur Entlastung von unteren und mittleren Einkommen (Rietzler 2019).
- 6) Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge von 25% (plus Soli) für Hocheinkommensbezieher bereits jetzt eine erhebliche Steuererleichterung

Die Wiedererhebung einer Vermögensteuer bleibt vor diesem Hintergrund eine wichtige Option zur Beteiligung großer Vermögen an der Finanzierung des Gemeinwesens. Würden die übrigen Forderungen des Antrags der FDP-Fraktion umgesetzt, so würde dies die verteilungspolitische Schieflage im deutschen Steuersystem weiter verschärfen. Hinzu kämen deutliche Steuermindereinnahmen. Allein die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde mit rund

¹ Bei internationalen Vergleichen ist es sinnvoll Steuern und Sozialabgaben zusammen zu betrachten, weil die soziale Sicherung in verschiedenen Ländern unterschiedlich organisiert ist.

10 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Die Pandemie hat gezeigt, dass die Gesellschaft auf einen handlungsfähigen Staat angewiesen ist. In vielen Bereichen (nicht zuletzt bei den Gesundheitsämtern) sind heute noch die Folgen von Ausgabenkürzungen zu spüren, die nach den erheblichen rot-grünen Steuersenkungen vorgenommen wurden, um Haushaltslöcher zu stopfen. Solche Fehler dürfen sich nicht wiederholen.

Zu den steuerpolitischen Fragestellungen im Einzelnen:

Vermögensteuer²

Ungleiche Vermögensverteilung

Vermögen sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. Verschiedene Wellen der Household and Consumption Survey (HFCS) seit 2010 haben gezeigt, dass die 10 % vermögendsten Haushalte hierzulande rund 60 % des Nettovermögens halten – in der jüngsten Welle von 2017 waren es 59,8 %. Die Ergebnisse der HFCS basieren auf einer Stichprobe, in der sehr reiche Haushalte unterrepräsentiert sind. Dadurch wird der Anteil des Vermögens, der auf die reichsten Haushalte entfällt, tendenziell unterschätzt. Forscher des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) kommen auf der Grundlage des sozioökonomischen Panels (SOEP) erweitert um eine Zusatzstichprobe von hochvermögenden Haushalten sowie die Reichenliste des Manager-Magazins auf einen Anteil der reichsten 10 % von 67,3 % (Schröder et al. 2020). Nach diesen Daten entfallen 35,3 % des Vermögens auf das reichste Hundertstel der Haushalte und rund 20,4 % auf das reichste Tausendstel. Es zeigt sich, dass die Vermögenskonzentration höher ist als bisher vom DIW ausgewiesen (Schröder et al. 2020).

Gleichzeitig bleibt seit der Aussetzung der Vermögensteuer 1997 die Erbschaft- und Schenkungsteuer die einzige relevante Besteuerung von Nettovermögen (bei deren Übertragung). 2020 betrug das Aufkommen 8,7 Mrd. Euro bzw. 0,26% des BIP (nach 7,0 Mrd. bzw. 0,20 % des BIP im Jahr 2019).

Verpasste Chancen bei der Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Umfangreiche Verschonungsregeln für Betriebsvermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die mit der Reform 2009 eingeführt wurden, haben dazu geführt, dass die effektiven Steuersätze³ mit steigendem Wert der Übertragung gesunken sind und die Erbschaft- und Schenkungsteuer damit, anders als die progressiven Steuersätze im Gesetz suggerieren, de facto in Teilen regressiv wurde (Abbildung 1). Der Subventionsbericht der Bundesregierung beziffert, die Mindereinnahmen durch §13a ErbStG für 2020 mit 6,8 Mrd. Euro (BMF 2019a). Die Verschonung von Betriebsvermögen ist damit die größte Steuersubvention.

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).

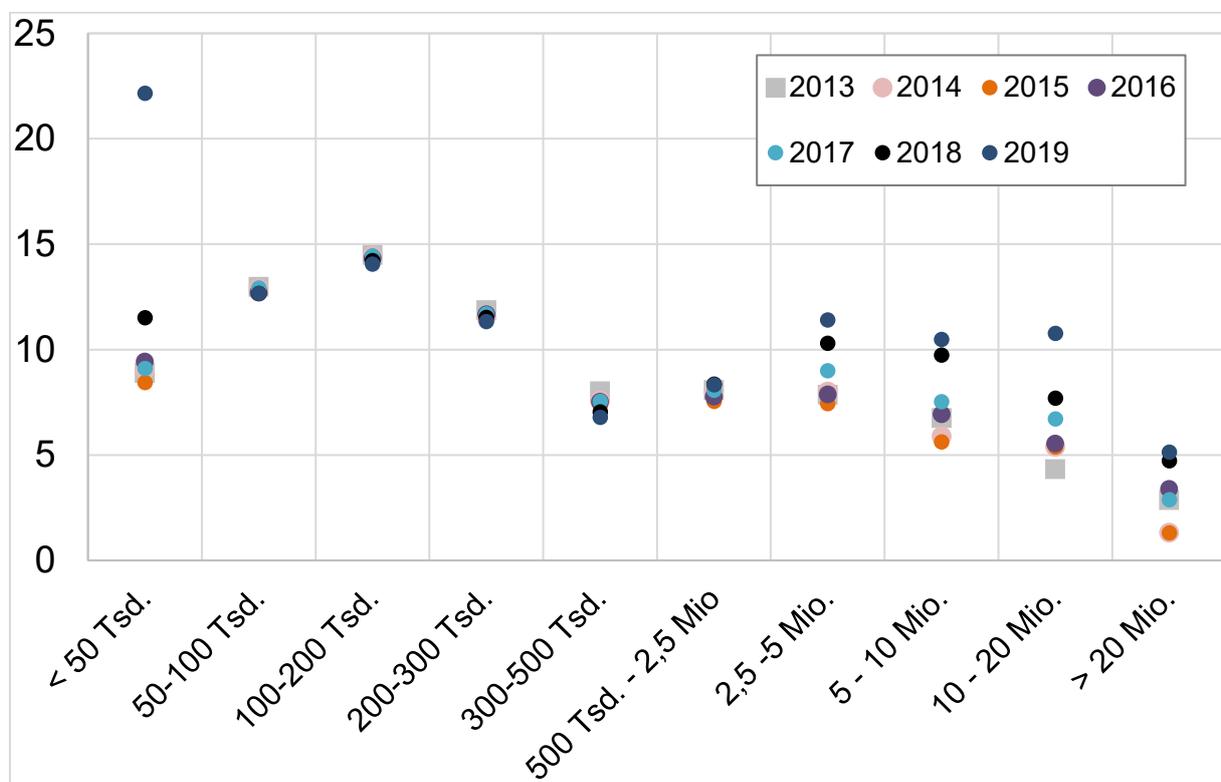
Damit hat die Politik seit 2009 ohne Not ein wichtiges Instrument zur Begrenzung der Vermögensungleichheit aufgegeben. Das ist bedauernswert, zumal die Erbschaftsteuer einige Vorteile

² In diesem Abschnitt wird teilweise auf Passagen aus Rietzler (2018) zurückgegriffen.

³ Festgesetzte Steuer relativ zum Gesamterwerb.

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 wie eine Veranlagung nur einmal notwendig wird. Wenngleich sich aufgrund von umfangreichen Vorzieheffekten in den vergangenen Jahren 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.

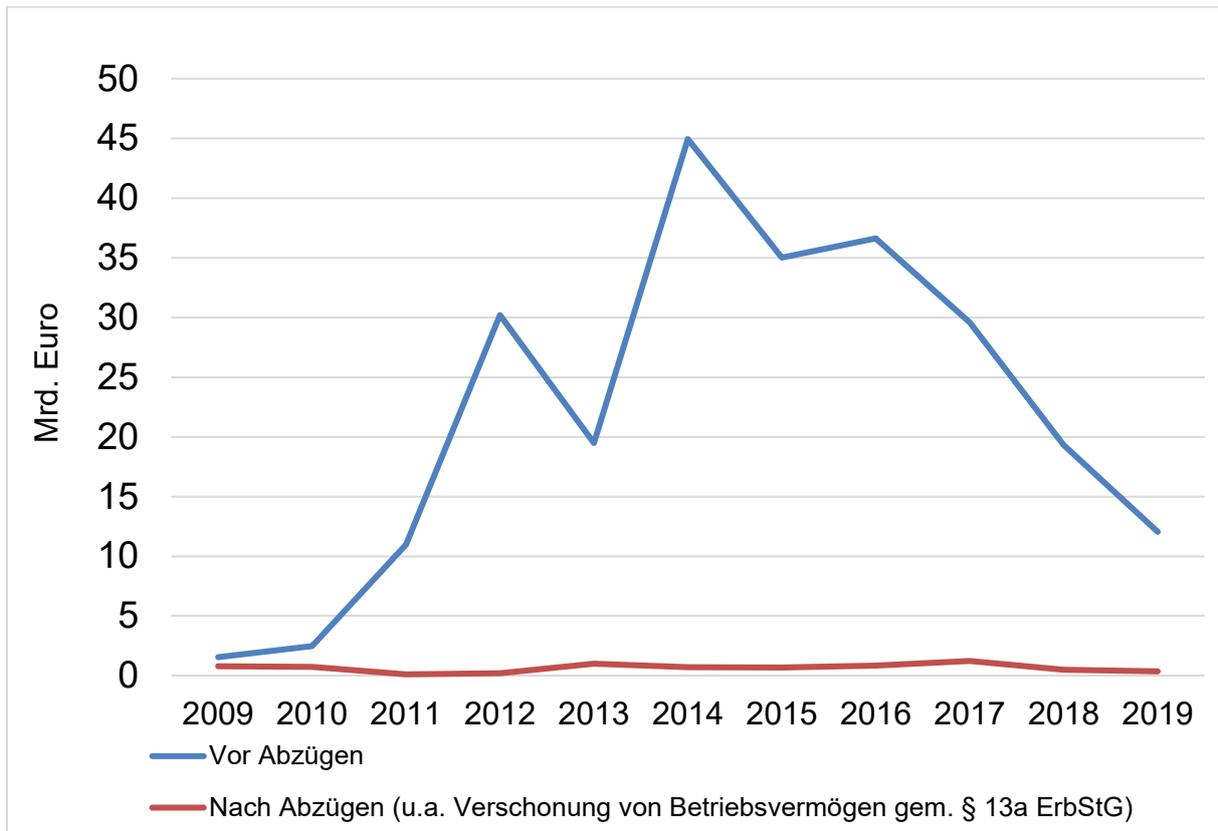
Abbildung 1: Erbschaften und Schenkungen: Effektive Steuersätze (%)



Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK. Festgesetzte Steuer relativ zum Gesamterwerb.

Die Möglichkeiten, durch eine Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer kurzfristig große Vermögen stärker für eine Finanzierung des Gemeinwesens heranzuziehen sind beschränkt. Viele große Vermögen wurden in den vergangenen Jahren nahezu steuerfrei übertragen. Nach der Reform 2016 sank der Umfang der Schenkungen von großen Vermögen über 20 Mio. Euro dann stetig und erreichte 2019 einen Wert von nur noch 12,0 Mrd. Euro (Abbildung 2). Übertragungen hoher Vermögen sind per Schenkung in erheblichem Umfang bereits erfolgt. Eine erneute Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer käme zu spät.

Abbildung 2: Erwerbe über 20 Millionen bei Schenkungen



Quelle: Destatis, Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik.

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.

Bewertung einer Vermögensteuer in Deutschland

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. Zu beachten ist zudem, dass die Eigenkapitalrenditen der deutschen Unternehmen eine ganz andere

Größenordnung haben als Einlagenzinsen von Kleinsparern. In normalen Zeiten sind sie sogar nach Steuern regelmäßig zweistellig (IW Köln 2021).

Vor diesem Hintergrund wäre die Vermögensteuer das zentrale Instrument, wenn man Vermögende deutlich stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens heranziehen möchte. Im aktuellen Fiscal Monitor spricht sich auch der Internationale Währungsfonds für eine Vermögensteuer aus, wenn das Ziele der Politik, die Ungleichheit zu verringern, mit anderen Maßnahmen wie einer stärker progressiven Einkommensbesteuerung, einer stärkeren Besteuerung von Grund- und Boden sowie von Erbschaften und Schenkungen nicht erreicht wird (IWF 2021, S. 37). 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.

Wie könnte eine Vermögensteuer ausgestaltet werden?

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 relativ 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) unter bestimmten Annahmen 50 % des ursprünglich erzielbaren Aufkommens überschreiten. 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 seither gestiegener Vermögenswerte, wäre aktuell vermutlich sogar mit einem höheren Aufkommen zu rechnen.

Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist die Ländersteuer mit dem höchsten Aufkommen. In den vergangenen Jahren haben die Einnahmen der Länder aus der Grunderwerbsteuer deutlich zugenommen, zum einen, weil die Steuersätze in den meisten Bundesländern angehoben wurden und zum anderen, weil die Immobilienpreise stark gestiegen sind. Für die Länder ist die Grunderwerbsteuer eine wichtige Einnahmequelle und eine der wenigen Stellschrauben auf der Einnahmeseite, da sie den Steuersatz auf der Landesebene festlegen können.

Durch die Corona-Pandemie sind auch für die Länder die Zeiten hoher Überschüsse vorbei. In der Abgrenzung der VGR wurde im vergangenen Jahr ein Defizit von 18,0 Mrd. Euro ausgewiesen. Steuersenkungen – auch in geringerem Umfang – sind daher auf der Landesebene nicht angezeigt. Das gilt umso mehr, als der von der Bundestagsfraktion der FDP anvisierte Freibetrag für die breite Bevölkerung kaum Vorteile bringt. Da selbstgenutztes Wohneigentum für die untere Hälfte der Vermögensverteilung kaum eine Rolle spielt (Rehm 2020), würde der Freibetrag allenfalls die obere Hälfte der Verteilung begünstigen. Es ist zudem fraglich, ob ein solcher Freibetrag überhaupt den ErwerberInnen von Immobilien zugutekommt. Gerade auf den angespannten Immobilienmärkten der Ballungsräume, wo die Angebotselastizität niedrig ist, dürften großenteils die Anbieter von Immobilien profitieren (von Malottki/Cischinsky 2018).

Komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Sowohl zu einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags als auch zur 2021 in Kraft getretenen Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags hat das IMK bereits in Anhörungen des

Finanzausschusses des Deutschen Bundestags ausführlich Stellung genommen. Es wird daher auf die entsprechenden Stellungnahmen verwiesen (Rietzler und Truger 2018, Rietzler 2019).

Hier werden kurz wesentliche Aussagen zusammengefasst:

Während bereits die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags – anders als von der Bundesregierung postuliert – nicht primär BezieherInnen unterer und mittlerer Einkommen, sondern BezieherInnen deutlich überdurchschnittlicher Einkommen, würde eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags zum allergrößten Teil TopeinkommensbezieherInnen entlasten. Diese haben bereits in der Vergangenheit erheblich insbesondere von der Senkung des Spitzensteuersatzes profitiert. Aus verteilungspolitischer Sicht ist die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags abzulehnen.

Problematisch wären bei einer vollständigen Abschaffung zudem die deutlichen Mindereinnahmen in einer Größenordnung von rund 10 Mrd. Euro. Die Corona-Pandemie hat die öffentlichen Haushalte sehr belastet. Steuersenkungen bergen in dieser Situation die Gefahr erheblicher kompensierender Ausgabenkürzungen, die die Konjunktur schwächen und die Handlungsfähigkeit des Staates behindern.

Angesichts von Diskussionen über die Verfassungsmäßigkeit einer Erhebung des Solidaritätszuschlags über einen so langen Zeitraum, empfiehlt es sich zur Gewährleistung von Rechtssicherheit den ab 2021 verbleibenden Solidaritätszuschlag in die zugrundeliegenden Steuern zu integrieren (Rietzler und Truger 2017⁴).

Freistellung von Kursgewinnen von Wertpapieren nach einer Haltefrist von 5 Jahren

Ein Grundprinzip der Besteuerung fordert eine Orientierung an der Leistungsfähigkeit (Leistungsfähigkeitsprinzip). Gleichzeitig ist die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu beachten. Die geforderte Freistellung würde die Ungleichbehandlung, die wir zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen ohnehin schon haben, noch verschärfen. Es gibt auch kein ökonomisches Argument, das einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer solchen Freistellung belegt. Da die untere Hälfte der Verteilung kaum über Wertpapiervermögen verfügt (Rehm 2020), käme diese Maßnahme primär vermögenden und einkommensstarken Haushalte zugute. Es würden also wieder Haushalte mit höheren Einkommen profitieren, die ohnehin seit Ende der 1990er Jahre steuerlich erheblich entlastet wurden (Bach et al. 2016c). Gleichzeitig würden dem Staat Mittel entgehen, die für zukunftssträchtigere Zwecke verwendet werden könnten.

Finanztransaktionssteuer in Form einer Aktiensteuer

Eine Finanztransaktionssteuer (FTT) ist seit der Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt im Gespräch. Auch das IMK befürwortet eine umfassende Finanztransaktionssteuer seit längerem (vgl. u.a. Horn und van Treeck 2010).

Im Jahr 2012 wurde eine umfassende Finanztransaktionssteuer nicht nur von der damaligen Bundesregierung, sondern auch von den Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, der SPD, Bündnis90/die Grünen und der FDP gefordert (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012).

⁴ Der damalige Vorschlag bezog sich auf den gesamten Solidaritätszuschlag vor der Teilabschaffung. Das Konzept lässt sich aber leicht auf die aktuelle Rechtslage übertragen.

Dort heißt es:

„Wir wollen eine Finanzmarkttransaktionssteuer einführen.

Die Besteuerung von Finanzmärkten leistet einen wichtigen Beitrag, um die Kosten der Finanzkrise zu bewältigen und den Finanzsektor an den Kosten der Bewältigung zu beteiligen. Damit wird zugleich die Haushaltskonsolidierung vorangebracht und die Möglichkeit von Wachstumsimpulsen verstärkt.

Eine solche Besteuerung sollte möglichst alle Finanzinstrumente umfassen, insbesondere Aktien, Anleihen, Investmentanteile, Divisentransaktionen [sic!] sowie Derivatekontrakte und mit einer breiten Bemessungsgrundlage bei einem niedrigen Steuersatz verwirklicht werden [die hier platzierte Fußnote wird nicht wiedergegeben]. Hierdurch wird die Belastung der einzelnen Finanztransaktionen gering gehalten.

Durch die Ausgestaltung der Steuer wollen wir Ausweichreaktionen vermeiden [die hier platzierte Fußnote wird nicht wiedergegeben]. Dabei gilt es, die Auswirkung der Steuer auf Instrumente der Altersversorgung, auf die Kleinanleger sowie die Realwirtschaft zu bewerten und negative Folgen zu vermeiden sowie zugleich unerwünschte Formen von Finanzgeschäften zurückzudrängen.

Zeitplan

In der EU liegt der Richtlinienvorschlag der Kommission vom 28. September 2011 zur Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer vor. Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag unterstützt und wäre dazu auch weiterhin bereit. Da die Zustimmung aller 27 Mitgliedstaaten aber nicht erreichbar ist, wird sich die Bundesregierung gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten auf dem Europäischen Rat am 28./29. Juni 2012 für den Weg der Verstärkten Zusammenarbeit [die hier platzierte Fußnote wird nicht wiedergegeben] einsetzen. Sie wird unverzüglich einen Antrag auf Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Wege der Verstärkten Zusammenarbeit stellen und die Kommission im weiteren Verfahren nach Kräften unterstützen. Die Bundesregierung erwartet, dass die Kommission diesem Vorhaben höchste Priorität einräumt und ihrerseits umgehend alle Schritte einleitet, damit das europäische Gesetzgebungsverfahren möglichst bis Ende des Jahres 2012 abgeschlossen werden kann. Die nationale Umsetzung erfolgt dann unverzüglich. Sollte es nicht zu einer Verstärkten Zusammenarbeit kommen, wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, eine Besteuerung in möglichst vielen Mitgliedsstaaten im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu erreichen.“

Der aktuelle Vorschlag der Bundesregierung für eine Steuer auf Aktien großer Unternehmen (BMF 2019), die sich in Teilen an der aktuellen Besteuerung in Frankreich orientiert, hat mit dem ursprünglichen Vorhaben einer umfassenden Finanztransaktionssteuer, wie sie von der Bundesregierung und den oben genannten Fraktionen und auch von der Europäischen Kommission (2011 und 2013) gefordert wurde nicht mehr viel gemeinsam. Damit würde nur ein Bruchteil der Transaktionen erfasst. Derivate, die mittlerweile über 90% der Finanzmarkttransaktionen ausmachen (Funke et al. 2020), blieben damit außen vor. Aktien würden gegenüber Derivaten benachteiligt. Noch unklar ist, wie exchange traded funds (ETF) behandelt werden. Hier gibt es zwei Formen: physische, die die entsprechenden Aktien tatsächlich halten und synthetische, die lediglich die Index-Bewegung abbilden. Wenn physische ETF erfasst werden und synthetische nicht, ergäben sich hier Umgehungsmöglichkeiten und potenziell auch Risiken für die Finanzstabilität (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2020).

Die Alternative zum Entwurf der Bundesregierung wäre jedoch nicht der Verzicht auf eine Finanztransaktionssteuer, sondern eine Ausgestaltung als umfassende Transaktionssteuer auf ein breites Spektrum an Wertpapieroperationen, das auch Derivate miteinschließt und in möglichst vielen Europäischen Ländern erhoben wird. Anders als im vorliegenden Antrag suggeriert, wären Kleinanleger

und Sparer von einer Finanztransaktionssteuer, unabhängig davon, ob sie als Aktiensteuer oder als umfassende Finanztransaktionssteuer konzipiert wäre, bei den allgemein niedrigen Steuersätzen von deutlich unter 1 % nur minimal betroffen. Auch für die private Altersvorsorge dürften die Effekte – insbesondere im Vergleich zu hohen Gebühren und Provisionen bei diesen Produkten – zu vernachlässigen sein.

Studien zeigen zwar, dass durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer das Handelsvolumen zurückgeht, die Funktionsweise der Finanzmärkte wird dadurch aber nicht substantiell beeinträchtigt. Bezüglich der Volatilität sind die Ergebnisse empirischer Studien nicht einheitlich. Bei der italienischen Finanztransaktionssteuer, die wie die Französische auf Aktien fokussiert ist, zeigen Studien eine schwache Evidenz für eine Zunahme der Volatilität. Insgesamt sind die Effekte sehr moderat (Funke et al. 2020).

Vor diesem Hintergrund hätte die Finanztransaktionssteuer vor allem zwei Vorteile: Sie würde ein nennenswertes Aufkommen generieren, das als EU-Eigenmittel zur Finanzierung von Europäischen Programmen wie NGEU zur Verfügung stehen könnte und sie würde unnötige Transaktionen des Hochfrequenzhandels, die keinen realwirtschaftlichen Bezug haben und keine fundamentalen Preissignale senden, unattraktiv machen (Schulmeister 2021).

Gegenüber dem Jahr 2019, als die Bundesregierung ihren stark verwässerten Entwurf einer „Finanztransaktionssteuer“ in Umlauf gebracht hat, hat sich die Situation durch die Corona-Krise erheblich verändert. Es hat sich gezeigt, dass eine Krise dieses Ausmaßes fiskalische Maßnahmen auf der europäischen Ebene erfordert. Entsprechend braucht es auch eine Ausweitung der EU-Eigenmittel. Vor diesem Hintergrund sollte noch einmal neu über eine umfassende Finanztransaktionssteuer mit einem niedrigen einheitlichen Steuersatz nachgedacht werden. Die Bundesregierung sollte sich auf das oben zitierte Bekenntnis zurückbesinnen und sich für eine echte Finanztransaktionssteuer einsetzen.

Änderung von §29 EstG und Anhebung des Sparer-Pauschbetrags

Über die vorgeschlagenen Maßnahmen könnte im Zusammenhang mit einer Rückkehr zur progressiven Einkommensbesteuerung von Zins- und Veräußerungsgewinnen diskutiert werden. Da dies hier nicht im Fokus steht, wird auf die Punkte 4. und 7. des Antrags nicht weiter eingegangen.

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./Steiner, V. (2016c): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin - Politikberatung kompakt Nr. 114.
- 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.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2020): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2019, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2019a): 27. Subventionsbericht des Bundes 2017–2020. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2019b): Gesetzesvorschlag zur Finanztransaktionsteuer. 10.12.2019. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Steuer-gerechtigkeit/2019-12-10-Gesetzesvorschlag-Finanztransaktionsteuer.html>
- Europäische Kommission (2013): Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax. Dokument Nr. COM(2013) 71 final. Brüssel 14.2.2013.
- Europäische Kommission (2011): Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC. Dokument Nr. COM(2011) 594 final. Brüssel 28.9.2011.
- Funke, M./ Meyer, J./ Trebesch, C. (2020): Der deutsch-französische Vorschlag zu einer EU-Finanztransaktionssteuer. Internationale Einordnung und Politikempfehlungen. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 24, Februar.
- Horn, G./ van Treeck, T. (2010): Stellungnahme zur Finanztransaktionssteuer. (Bundestagsdrucksache 17/527, 17/518, 17/1422 und 17/471). IMK Policy Brief. Mai.
- Internationaler Währungsfonds, IWF (2021): Fiscal Monitor. A fair shot. Washington. April.
- IW Köln (2021): Deutschland in Zahlen, Tabelle: Erfolgskennziffern deutscher Unternehmen - in Prozent, (<https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/branchen-unternehmen/unternehmen/erfolgskennziffern-deutscher-unternehmen>),
- 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.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2012): Pakt für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Gemeinsames Papier der Bundesregierung und der Fraktionen CDU/CSU, FDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. Pressemitteilung Nr. Nummer 212/12 vom 21. Juni 2012.

- Rehm, M. (2020): Vermögensverteilung und Wirtschaftskrisen. In: Wirtschaftsdienst 2020 | 4.
- Rietzler, K. (2019): Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags – geringe Entlastung am unteren Ende. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses am 4.11.2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 19/14103) und zum Entwurf eines Gesetzes zur vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags der Abgeordneten Dürr, Toncar, Schäffler, Stark-Watzinger, Herbrand, Hessel und der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 19/14286). IMK Policy Brief. November.
- Rietzler, K. (2018): 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", IMK Policy Brief, Düsseldorf, Februar.
- Rietzler, K./ Truger, A. (2017): Ein gerechter Einkommensteuertarif ohne Soli: Spielräume und Handlungsoptionen für eine Reform der Einkommensbesteuerung, IMK Policy Brief, 24.10.2017.
- Rietzler, K./ Truger, A. (2018): Abschaffung des Solidaritätszuschlags: ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. Schriftliche Stellungnahme für das Fachgespräch des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. Juni 2018 zu den Anträgen der Fraktionen der FDP (Bundestagsdrucksache 19/1038) und der AfD (Bundestagsdrucksache 19/1179), den Solidaritätszuschlag in dieser Legislaturperiode vollständig abzuschaffen. IMK Policy Brief
- 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
- Schröder, C./ Bartels, C./ Göbler, K./ Grabka, M./ König, J. (2020): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohem Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, DIW Wochenbericht Nr. 29.
- 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.
- von Malottki, C./ Cischinsky, H. (2018): Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt. In: Wirtschaftsdienst 2018 | 4.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, BMF (2020): Zur Sinnhaftigkeit einer Finanztransaktionsteuer. Stellungnahme 1/2020. Berlin.
- 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.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
