

Hey, Johanna; Kube, Hanno; Birk, Dieter; Maiterth, Ralf; Sigloch, Jochen

Article

Forderungen nach einer Vermögensteuer: Wiegen die zusätzlichen Steuereinnahmen die Nachteile für den Standort Deutschland auf?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Hey, Johanna; Kube, Hanno; Birk, Dieter; Maiterth, Ralf; Sigloch, Jochen (2016) : Forderungen nach einer Vermögensteuer: Wiegen die zusätzlichen Steuereinnahmen die Nachteile für den Standort Deutschland auf?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 06, pp. 5-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165725>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Forderungen nach einer Vermögensteuer: Wiegen die zusätzlichen Steuereinnahmen die Nachteile für den Standort Deutschland auf?

5

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

Vermögensteuer – eingeschränkte Tauglichkeit zur Erreichung von Finanzierungs- und Umverteilungszielen

Vermögensteuer und Finanzierungszweck

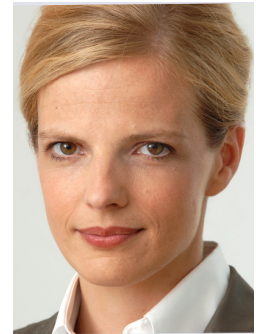
Was spricht für die Einführung einer Vermögensteuer? Mit Sicherheit nicht das durch eine allgemeine Vermögensteuer zu erzielende Steueraufkommen. 1996, im letzten Jahr der Erhebung der infolge des Vermögensteuerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts¹ außer Kraft getretenen Vermögensteuer, belief sich das Aufkommen auf ca. 9 Mrd. DM und trug damit nur zu rund 1% zum Gesamtsteueraufkommen bei.² Der Vermögensteuersatz betrug damals 1%, der persönliche Freibetrag 120 000 DM. Beides sind Größen, die sich im Hinblick auf die engen verfassungsrechtlichen Grenzen einer allgemeinen Vermögensteuer kaum verschieben lassen. Auch im internationalen Vergleich ist der Anteil allgemeiner Vermögensteuern am Gesamtsteueraufkommen, so eine solche überhaupt existiert, verschwindend gering.³

Ein Instrument zur Einnahmebeschaffung sind einmalige Vermögensabgaben wie der nach dem zweiten Weltkrieg erhobene Lastenausgleich. Sie folgen indes einer anderen Logik punktueller Bewältigung eines außerordentlichen Finanzbedarfs in Krisenzeiten⁴, der nicht mit den regulären

Instrumenten des Steuersystems zu bewältigen ist; sie sind nicht als Instrumente der laufenden Staatsfinanzierung konzipiert.

Geht es um zusätzliche Steuereinnahmen, ist die Vermögensteuer auch deshalb nicht Mittel der Wahl, weil es sich um eine Steuer mit relativ hohen Erhebungskosten handelt. Wie hoch die Kosten tatsächlich sind, ist zwar unklar.⁵ Gegner der Vermögensteuer neigen vermutlich zu Überzeichnungen. Die Höhe der Befolgungs- und Vollzugskosten hängt zudem stark von der konkreten Ausgestaltung, insbesondere den zur Anwendung gebrachten Bewertungsverfahren ab. Freilich lässt sich das Bewertungsverfahren nur begrenzt vereinfachen, denn es muss den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts genügen und einen realitätsnahen Verkehrswert abbilden.⁶ Damit verbunden ist die Notwendigkeit regelmäßiger Neubewertung zur Erfassung von Wertveränderungen. Dass die regelmäßige Bewertung ruhenden Vermögens aufwendiger ist als der Ansatz von am Markt realisierten Einkommen oder Umsätzen, liegt auf der Hand.

Mehreinnahmen lassen sich auf andere Weise sehr viel einfacher erzielen. So ist die Erhöhung bestehender Steuern durch schlichte Tarifierhebung ohne größere Umstellungskosten möglich und schon deshalb in der Regel kosteneffizienter als die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer. Ein einziger Prozentpunkt Umsatzsteuer würde rund 9 Mrd. Euro Mehraufkommen bringen. Mehrkosten entstehen nur im Jahr der Tarifierhöhung infolge der notwendigen Preisanpassungen der Unternehmen. Auch die Erhöhung von Energiesteuern – siehe die



Johanna Hey*

* Prof. Dr. Johanna Hey ist Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln.

¹ BVerfG v. 22. 6. 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121.

² Das BMF beziffert die Einnahmen aus der Vermögensteuer für das Jahr 1996 in der tabellarischen Übersicht »Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 1994–1997« auf 4,62 Mrd. Euro bei Gesamtsteuereinnahmen von ca. 409 Mrd. Euro.

³ Im OECD-Durchschnitt machen Vermögenssteuern (Taxes on property) in Relation zum BIP weniger als 2% aus, vgl. OECD Revenue Statistics 1965–2014, 2015, 104.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Band 12 Ausschuss für Finanzfragen, 1999, 423 f.

⁵ Die Angaben variieren (auch je nach Ausgestaltung einer Vermögensteuer) zwischen 2% des Steueraufkommens (vgl. Bach und Beznoska, Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, Politikberatung kompakt 86, DIW, Berlin, 2012, 32) und rund 30% (vgl. Rappen, Vollzugskosten der Steuererhebung und der Gewährung öffentlicher Transfers, RWI-Mitteilungen 40, 1989, 221, 235).

⁶ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (1. Leitsatz, 136).

Diskussion um eine europaweite Anhebung der Mineralölsteuer zur Finanzierung der Flüchtlingskrise – wäre sehr erhebungs- und befolgungskosteneffizient, weil sie nur eine kleine Gruppe von Steuerschuldnern träfe.

Vermögensteuer und Umverteilungszweck

Wenn es nicht die Steuereinnahmen sind, was könnte den Gesetzgeber dann zur Einführung einer allgemeinen Vermögensteuer bewegen? Traditionell wird die Vermögensteuer mit dem Ziel der Umverteilung gerechtfertigt.

Gestützt werden kann staatliche Umverteilung auf das Sozialstaatsprinzip. Es handelt sich um ein Verfassungsstrukturprinzip, das den Gesetzgeber nicht zu einer bestimmten Ausgestaltung des Steuersystems zwingt, mit Umverteilung einhergehende Belastungen aber zu rechtfertigen vermag.

Das Sondervotum der Richter Gaier, Masing und Baer zum Erbschaftsteuerurteil des BVerfG vom 17. Dezember 2014⁷ geht indes einen Schritt weiter. Nach Auffassung der Senatsminderheit nehme das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG den Gesetzgeber in die Pflicht, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Er sei in der Entscheidung, Umverteilung zu organisieren, keineswegs frei. Zudem werden die Grundrechte sozialstaatlich aufgeladen.

Justitiabel ist ein derartiger sozialstaatlicher Umverteilungsauftrag indes nicht. Das Sozialstaatsprinzip ist untrennbar verbunden mit dem Steuerstaatsprinzip. Die Entscheidung für die Steuer als primärer staatlicher Finanzquelle ist Ausprägung der staatlichen Solidargemeinschaft.⁸ Zwar ist das Leistungsfähigkeitsprinzip als zentraler steuerlicher Lastenausgleichsmaßstab nicht im Sozialstaatsprinzip, sondern als Maßstab der Sachgerechtigkeit im allgemeinen Gleichheitssatz zu verorten, es lässt sich aber zugleich opfertheoretisch begründen. Im Konkreten moderiert das Sozialstaatsprinzip soziale Teilhaberechte und mäßigt den Zugriff des Staates durch die Garantie der Steuerfreiheit des Existenzminimums. Indes lässt sich aus dem Sozialstaatsprinzip weder ein bestimmter Grad der Einkommensteuerprogression noch das Erfordernis einer Vermögensteuer ableiten.

Grenzen einer Vermögensteuer aus juristischer Sicht

Selbst wenn man aus einer Zunahme ungleicher Vermögensverteilung ableiten wollte, es bedürfte staatlicher

Intervention, ist eine allgemeine Vermögensteuer herkömmlicher Prägung hierfür nur sehr eingeschränkt geeignet.

Im Vermögensteuerbeschluss aus dem Jahr 1995 hat das Bundesverfassungsgericht die Vermögensteuer als eine zur Einkommensbesteuerung hinzutretende Sollertragsteuer eingeordnet.⁹ Damit sind der Höhe der Vermögensteuer enge Grenzen gesetzt. Letztlich kommt ihr nur eine progressionsverstärkende Wirkung zu. Mittels einer als Sollertragsteuer verstandenen Vermögensteuer lässt sich der Vermögenszuwachs verlangsamen. Eine Umverteilung vorhandenen Vermögens ist nicht möglich. Verfassungsdogmatisch folgt dies aus dem stärkeren eigentumsrechtlichen Schutz der Vermögenssubstanz gegenüber dem Vermögenszuwachs oder der Vermögensverwendung. Zwingt die Vermögensteuer zur Aufgabe von Vermögensgegenständen, so wiegt der Eingriff ungleich schwerer als der Zugriff im Zeitpunkt des Einkommenszuflusses oder in Abhängigkeit von einer freien Vermögensverwendungsentscheidung. Zwar schlägt der Vermögensteuereingriff in keinem Fall in eine Enteignung um, da es nicht um die Übertragung konkreter Vermögensgegenstände an den Staat geht, sondern der Steuerpflichtige das Recht zur Konkretisierung behält. Die Vermögensteuer bleibt »abstrakte Wertsummenschuld«. Sie entfaltet aber enteignungsgleiche Wirkung, wenn auf den Vermögensstamm zugegriffen wird. Da der Vermögensteuerzugriff naturgemäß entschädigungslos (Art. 14 Abs. 3 GG) erfolgen muss, ist eine nicht auf eine bloße Sollertragsbesteuerung zurückgenommene Ausgestaltung nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Im Vermögensteuerbeschluss wurde der Ausnahmecharakter einer solchen Maßnahme betont. Verhältnismäßig ist der Substanzeingriff nur in Fällen staatlicher Ausnahmefälle.¹⁰ Dies war die Situation des Lastenausgleichs nach dem Zweiten Weltkrieg, dessen Erhebung freilich ebenfalls stark gestreckt wurde, um im Regelfall eine Erbringung aus dem Vermögensertrag zu ermöglichen.

Damit verbleibt als Instrument der Vermögensumverteilung nur die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Ihre Rechtfertigung wird in der Erfassung des Leistungsfähigkeitszuwachses beim Erwerber gesehen, so dass die eigentumsrechtlichen Vorbehalte gegenüber Eingriffen in die Vermögenssubstanz nicht durchschlagen.

Standortgefährdung durch die Vermögensteuer

Wird damit deutlich, dass eine allgemeine Vermögensteuer weder zur Einnahmeerzielung noch zur Erreichung von Umverteilungszielen sonderlich gut geeignet ist, rücken die

⁷ BVerfG v. 17. Dezember 2014 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136.

⁸ In diesem Sinne etwa Kube, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, DStJG 29, 2006, 11 (16 ff.).

⁹ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (139 f.).

¹⁰ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (138).

Nachteile einer allgemeinen Vermögensteuer in den Vordergrund.

Die Erhebung der Vermögensteuer ist verfassungsrechtlich und verwaltungspraktisch auf größere Vermögen beschränkt. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 14 i.V.m. Art. 6 GG einen Schutz des familiären Gebrauchsvermögens im Wert eines »durchschnittlichen Eigenheims«¹¹ ab. Erst oberhalb dieser Grenze ist ein Zugriff möglich. Außerdem wird der Bewertungsaufwand eine Beschränkung auf größere Vermögen und Großvermögen nahelegen.

Eben jene Vermögen sind aber in der Regel mobil. Dies liegt schon daran, dass der Steuerpflichtige, je größer das Vermögen und damit auch die vermeidbare Vermögensteuerlast ist, desto eher Beratungs- und Gestaltungskosten in Kauf nehmen wird, um der Steuerlast auszuweichen. Die Nachteile liegen auf der Hand: Die – ohnehin fragwürdige – Finanzierungseffizienz nimmt ebenso ab wie die Umverteilungseffizienz. Umverteilung wäre besonders wünschenswert bei Großvermögen, diese sind aber besonders gut in der Lage auszuweichen. Größer ist jedoch der volkswirtschaftliche Schaden aus der Verlagerung von Vermögensgegenständen in das Ausland. Zwar würde sich die unbeschränkte Vermögensteuerpflicht auch auf Auslandsvermögen beziehen, indes lässt sich der Steueranspruch infolge der territorial begrenzten Vollzugsmöglichkeiten kaum wirksam durchsetzen.

Grundsteuer als Ausweg?

Im Hinblick auf die Mobilität ist eine auf unbewegliche Vermögen begrenzte Vermögensteuer wie die Grundsteuer vorzuzugswürdig. Trotz der nach wie vor moderaten Belastung der Grundeigentümer ist die Grundsteuer schon heute mit einem Aufkommen von 12 Mrd. Euro (2013)¹² eine wichtige Säule der Kommunalfinanzierung. Fraglich ist, ob das Grundsteueraufkommen im Zuge der anstehenden Grundsteuerreform angehoben werden sollte.

Würde man Grundvermögen deutlich stärker zur Staatsfinanzierung heranziehen, stellt sich zunächst die Frage nach der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung unterschiedlicher Vermögensarten. Diese kann nicht allein in den Vorzügen geringerer Mobilität gesucht werden. Dennoch begegnet die Grundsteuer aktuell – jenseits der verfassungswidrigen Bewertung¹³ – wenig gleichheitsrechtlichen Bedenken. Dies liegt daran, dass das Bundesverfassungsgericht zum einen dem Gesetzgeber bei der Auswahl der Steuergegenstände großen Gestaltungsspielraum zubilligt, zum anderen für die Rechtfertigung kommunaler Steuern grundsätzlich einen großzügigeren Maßstab anlegt. So soll für die Kern-

frage, inwieweit Sonderlasten durch Kommunalsteuern gleichheitsrechtlich gerechtfertigt werden können, nur das schwächere Willkürverbot zur Anwendung kommen.¹⁴ Für diese dogmatisch schwer zu begründende Differenzierung mag die spezielle äquivalenztheoretische Rechtfertigung kommunaler Steuern verantwortlich sein. Die Grundsteuer wird seit jeher mit dem Nutzen kommunaler Infrastruktur für den Grundstückseigentümer gerechtfertigt. Da die über den Mietpreis überwälzte Grundsteuer zudem jeden Gemeindegewohner trifft, rückt sie in die Nähe eines allgemeinen Gemeindegeldes, was die gleichheitsrechtlichen Probleme reduziert.

Allerdings ist auch die Grundsteuer als Sollertragsteuer zu rechtfertigen¹⁵ und lässt sich im Hinblick auf die Eigentums-garantie nicht beliebig anspannen. Deshalb dürfte auch die Grundsteuer als Sondervermögensteuer zur Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen nur begrenzt geeignet sein. Hinzu kommt die ungeklärte Frage, wie stark der existenz-notwendige Wohnbedarf durch Steuern verteuert werden darf. Bisher war die Rechtsprechung¹⁶ bei der Übertragung der Vermögensteuerentscheidung auf die Grundsteuer zurückhaltend, was aber wohl in erster Linie der geringen Höhe der Grundsteuer zuzuschreiben ist.

¹¹ BVerfG v. 22. Juni 1995 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (141).

¹² Vgl. BMF, Datensammlung zur Steuerpolitik 2014, 13.

¹³ Vorlage des BFH gem. Art. 100 GG, BStBl. II 2014, 957 (961 ff.).

¹⁴ BVerfG v. 15. Januar 2008, 1 BvL 2/04, BVerfGE 120, 1 (29 f.).

¹⁵ Roman Seer in Tipke und Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., 2015, § 16 Rz. 1.

¹⁶ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 18. Februar 2009, 1 BvR 1334/07, BVerfGK 15, 89 (90 f.).



Hanno Kube*

Ein Anachronismus im modernen Staat

Erneut wird eine Forderung erhoben, die schon vor drei Jahren, im Vorfeld zur letzten Bundestagswahl, im Raum stand: Die Forderung nach der Wiedereinführung der Vermögensteuer. Begründet wird die Forderung – wiederum – mit einem Fiskal- und einem Umverteilungsanliegen. So wird zum einen auf bestimmte, finanzierungsbedürftige Kostenlasten verwiesen, vor allem infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise. Zum anderen wird die vermeintlich größer werdende Kluft zwischen Arm und Reich ins Feld geführt, die durch Vermögensumschichtungen zu schließen sei.

Von der umständebedingten Sollertragsteuer zur problematischen Ergänzungsteuer

Doch ist die Vermögensteuer das richtige Instrument, um die genannten Ziele zu erreichen? Hierzu lohnt ein Blick auf die Geschichte der Vermögensteuer und ihre Entwicklung im Rahmen eines sich wandelnden Staats- und Steuerwesens. Die Vermögensteuer entstand in einer Zeit, in der die Vermögensbestände (Größe des Ackers, Anzahl an Vieh) die einzig verfügbaren, zugleich aber – in einer agrarisch geprägten Wirtschaft – hinreichend verlässliche Indikatoren für die Erträge waren, auf die der Landesherr – vermittelt über Matrikeln und Kataster, institutionell über die Stände – steuerlich zugreifen konnte. Mangels anderweitiger Möglichkeiten der Ertragserfassung gestaltete sich die direkte Besteuerung deshalb als Vermögensbesteuerung nach vermuteten Erträgen, als Sollertragsbesteuerung. Je exakter aber im weiteren Verlauf das tatsächliche Einkommen des einzelnen Steuerpflichtigen ermittelt und einkommensbesteuert werden konnte, dies vor allem infolge der zunehmenden Professionalisierung der hoheitlichen Steuerverwaltung gegen Ende des 18. Jahrhunderts, desto problematischer wurde die Legitimation der Vermögensbesteuerung als ersatzwei-

se Ertragsbesteuerung. Das preußische Steuerrecht zog die Konsequenz und stützte die überkommene Vermögensteuer im Jahr 1893, nunmehr ausdrücklich als Ergänzungsteuer zur Einkommensteuer, auf die hilfswise herangezogene Fundustheorie, nach der fundierte Einkünfte besonders gleichmäßig und leicht erzielt und deshalb ergänzend zur Einkommensteuer vermögensbesteuert werden dürfen. Die Bezugnahme auf die Einkünfte zeigt, dass die Vermögensteuer auch in ihrer Ergänzungsfunktion als Sollertragsteuer konzipiert blieb. Dementsprechend wurde sie so bemessen, dass sie als laufende Steuer und in Kumulation mit der Einkommensteuer aus den Vermögenserträgen beglichen werden konnte.

Die Fundustheorie war von Beginn an umstritten. Unter den Bedingungen der modernen Finanzwirtschaft wurde sodann immer deutlicher, dass Kapitaleinkünfte – zumal im Vergleich mit dem Arbeitslohn – keineswegs besonders gleichmäßig, mühe- und risikolos zu erzielen sind. Die Rechtfertigung des Nebeneinanders von Einkommen- und Vermögensteuer wurde damit noch prekärer. Gleichwohl hat auch der Verfassungsgeber des Grundgesetzes am hergebrachten eigenständigen Kompetenztitel für die Vermögensteuer festgehalten (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 GG). Der Bundesgesetzgeber hat die Kompetenz genutzt und schon 1952 ein Vermögensteuergesetz des Bundes geschaffen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht das Gesetz im Jahr 1995 wegen der verfassungswidrigen Ungleichbehandlung verschiedener Vermögensarten für verfassungswidrig erklärt und dem Bundesgesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis Ende 1996 gesetzt hatte, die aber ungenutzt verstrich, ist die Sperrwirkung des aufgrund konkurrierender Gesetzgebungskompetenz (Art. 105 Abs. 2 GG) erlassenen Gesetzes nach zutreffender Ansicht entfallen, so dass im gegenwärtigen Zeitpunkt die Länder die kompetenzrechtliche Möglichkeit hätten, Vermögensteuergesetze zu beschließen, wenn und soweit der Bund nicht tätig wird – und sei es durch die Schaffung eines inhaltsleeren Sperrgesetzes.

Verfassungsrechtliche Begrenzung durch die Eigentumsgarantie – zwei fundamentale Probleme der Vermögensteuer

Entscheidend stellt sich aber vor dem Hintergrund der wechselvollen historischen Entwicklung die Frage nach der materiellen Verfassungsmäßigkeit einer neuen, neben der Einkommensteuer erhobenen Vermögensteuer. Zentraler verfassungsrechtlicher Maßstab ist die Gewährleistung der Eigentümerfreiheit gemäß Art. 14 Abs. 1 GG. Denn sowohl die Einkommensteuer als auch die Vermögensteuer knüpfen auf Ebene der Bemessungsgrundlage an konkrete Eigentumspositionen an und müssen sich schon deshalb vor dem Eigentumsgrundrecht rechtfertigen. Dies schließt eine als Substanzsteuer konzipierte, periodisch erhobene Vermö-

* Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell), ist Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

gensteuer – auch eine solche wird mitunter gefordert – von vornherein aus. Eine Steuer, die nach ihrer Intention darauf gerichtet ist, nicht aus den Erträgen, sondern aus der Substanz beglichen zu werden, führt über die Zeit zwingend zur schrittweisen Konfiskation, also zu einem vollständigen Entzug des Eigentums. Dies ist aber in jedem Fall unverhältnismäßig. Unter dem Grundgesetz kommt die Vermögensteuer deshalb, wie es den historischen Ursprüngen entspricht, nur als Sollertragsteuer in Betracht.

Im Vermögensteuerbeschluss von 1995 hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht darauf hingewiesen, dass die Ist- und die Sollertragsteuern auf die gleiche Form wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zugreifen und daher in ihrer kumulativen Wirkung am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen sind. Gleich ob man zur weiteren Konkretisierung den Halbeilungsgedanken heranzieht oder aber, wie es das Bundesverfassungsgericht später formuliert hat, verlangt, dass die steuerliche Belastung auch höherer Einkommen für den Regelfall nicht so weit gehen darf, »dass der wirtschaftliche Erfolg grundlegend beeinträchtigt wird und damit nicht mehr angemessen zum Ausdruck kommt« (BVerfGE 115, 97 (116 f.)), ergeben sich zwei fundamentale Probleme der Verhältnismäßigkeit einer Vermögensteuer als Sollertragsteuer in heutiger Zeit:

Zum einen ist die Einkommensbesteuerung des Ist-Ertrags aus (Kapital-)Vermögen, zumal in Verbindung mit der Gewerbesteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Kirchensteuer, heute – anders als in Preußen – schon so hoch, dass eine hinzutretende Sollertragsteuer in vielen Fällen zu einer Überbesteuerung des Ertrags führen wird. Die Höhe des einkommensteuerrechtlichen Abgeltungssteuersatzes lässt sich dem nicht durchgreifend entgegenhalten. Denn die Abgeltungssteuer führt oftmals gerade nicht zu einer nennenswerten Begünstigung der Kapitaleinkünfte; dies wegen der effektiven Bruttobesteuerung infolge des abschließenden, geringen Sparerfreibetrags, wegen der Kumulation mit der Körperschaft- und Gewerbesteuer auf Unternehmensebene bei Dividendeneinkünften und im Vergleich zum tatsächlichen Durchschnittssteuersatz bei anderen Einkunftsarten. Ebenso wenig verfängt hier das Argument, mit der Vermögensteuer würden Steuerausfälle durch Steuerhinterziehung und durch die legale Nutzung ungewollter Besteuerungslücken im Bereich der Einkommensteuer ausgeglichen werden (Nachholfunktion). Jede Steuer muss sich eigenständig rechtfertigen. Strukturelle Vollzugsdefizite bei der Einkommensteuer wirken sich auf die Gleichheitsgerechtigkeit und Verfassungsmäßigkeit dieser Steuer aus, legitimieren aber keine Zusatzsteuer, die beim Rechtschaffenen im Übrigen zu einer Doppelbelastung führt.

Zum anderen und insbesondere ist zu vergegenwärtigen, dass die Vermögensteuer nur als Sollertragsteuer vor dem Eigentumsgrundrecht zu rechtfertigen, zugleich aber wei-

testgehend ertragsblind ist. Denn im Unterschied zur Epoche der agrarischen Wirtschaft, in der die Erträge einer Ackerfläche oder einer Viehherde im Großen und Ganzen voraussehbar waren, lassen sich realitätsgerechte Sollerträge durch den Wert des Gesamtvermögens einer Person heute kaum verlässlich bestimmen. Besteuerungsgrund und Bemessungsgrundlage klaffen hier in abenteuerlicher Weise auseinander. Die Verhältnismäßigkeit der Besteuerung wird damit zur Glückssache und ist alles andere als strukturell gesichert. Ein Beispiel: Bei einer – nicht untypischen – Eigenkapitalrentabilität von 2% würde eine Vermögensteuer in Höhe von 1% für sich allein zu einer Ertragsbelastung von 50% führen. In der Kumulation mit der Einkommensteuer ergäbe sich eine ertragsteuerliche Gesamtbelastung des Einzel- oder Mitunternehmers von teilweise über 90%. Der wirtschaftliche Erfolg käme hierbei ganz sicher nicht mehr »angemessen zum Ausdruck«. Schlimmer noch würde sich die Lage bei neu gegründeten eigenkapitalstarken Unternehmen im Aufbau darstellen, die über geringe Anfangserträge verfügen oder sich sogar im Bereich steuerlicher Verluste bewegen; vermögenssteuerliche Substanzeingriffe wären hier vorgezeichnet. Gleiches gilt freilich für alle Kapitalanleger, auch typische Sparer, in Zeiten von Niedrigzinsen; schnell wäre mit einer Vermögensteuer der geringe, nach der Kapitalertragsteuer verbleibende Zins aufgezehrt – von der Inflation ganz zu schweigen.

Praktisch nicht zu bewältigende Bewertungsfragen

Die effektive Entkopplung von Belastungsgrund und Bemessungsgrundlage ist zugleich als Bewertungsproblem zu verstehen. So muss die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer, im Hinblick auf den Belastungsgrund, »auf die Ertragsfähigkeit der wirtschaftlichen Einheiten« bezogen sein und deren Werte auch »in ihrer Relation realitätsgerecht abbilden« (BVerfGE 93, 121 (136)). Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt und die obigen Beispiele bestätigen, dass eine solche, ertragsfähigkeitsentsprechende Bewertung im Angesicht der heute höchst komplexen Vermögens- und Ertragsstrukturen praktisch unmöglich ist, selbst unter Zugrundelegung vereinfachter Ertragswertverfahren. Wie ist etwa die Ertragsfähigkeit von Barvermögen einzuschätzen, das auf ganz unterschiedliche Weise investiert werden kann? Wie steht es um die Ertragsfähigkeit von Vermögen, das in ausländische Volkswirtschaften eingebunden ist? Haben Gegenstände des Privatgebrauchs, etwa Kunstsammlungen, einen Ertragswert? Und, besonders bedeutsam: Wie ist mit Vermögenswerten und Anwartschaften im Zusammenhang mit der Altersvorsorge von Selbständigen, Angestellten und Beamten umzugehen? Noch erschwerend kommt hinzu, dass – um realitätsgerecht zu bleiben – periodisch wiederkehrend bewertet werden müsste. Die Praxis ist schon an der – lange Jahre geforderten – gleichheitsge-

rechten Neuabstimmung im Verhältnis zwischen Grundvermögen und sonstigem Vermögen gescheitert. Wie sollte vor diesem Hintergrund eine angemessene Neubewertung des Gesamtvermögens auf regelmäßiger Basis gelingen; zumal eine solche, die auch gegen Hinterziehungen etwa durch international gut vernetzte Wohlhabende gefeit und vom Aufwand her für alle Beteiligten, nicht zuletzt für die in ihrer Privatsphäre grundrechtlich geschützten Steuerpflichtigen, tragbar wäre? Wer eine gerechte Besteuerung will, wird die Vermögensteuer deshalb schon aufgrund der massiven Bewertungsschwierigkeiten ablehnen. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt entschieden, dass eine Steuer, deren materiellrechtliche Ausgestaltung auf strukturelle Vollzugsdefizite hinausläuft, gleichheits- und damit verfassungswidrig ist.

Kein Weg zu höheren Steuereinnahmen

Die Vermögensteuer bahnt somit keinen verfassungsrechtlich gangbaren Weg zu höheren Steuereinnahmen, soweit man diese trotz des derzeitigen Aufkommensniveaus für erforderlich hält, um absehbare Ausgabenlasten zu bewältigen. Zur Finanzierung einmaliger Sonderlasten sind laufend erhobene, reguläre Steuern ohnehin nicht das richtige Instrument. Hierzu sieht das Grundgesetz die 2013 ebenfalls diskutierte Vermögensabgabe vor (Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG), die freilich ganz außergewöhnliche, sich aus katastrophenartigen Ereignissen ergebende Finanzierungsbedarfe voraussetzt. Die Anforderungen werden durch das der Norm zugrunde liegende Beispiel der Kriegslasten aus dem Zweiten Weltkrieg vorgeprägt.

Im Übrigen bleibt zur Erhöhung der Steuereinnahmen immer die Möglichkeit, die – auf den Einzelnen und seine Situation umfassend Rücksicht nehmende und deshalb in besonderer Weise freiheits- und gleichheitsgerechte – Einkommensteuer durch Tarifveränderung zu erhöhen; was dann aber offen und ehrlich vertreten werden müsste.

Verhältnismäßige Umverteilung durch die Erbschaftsteuer

Auch das Umverteilungsanliegen vermag die strukturbedingt oftmals unverhältnismäßige Vermögensteuer nicht zu rechtfertigen. Zwar können außerfiskalische Lenkungs Zwecke eine von der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen abweichende Belastung im Grundsatz legitimieren. Doch setzt dies in jedem Fall voraus, dass die eingesetzte Steuerregelung geeignet ist, den Lenkungs Zweck zu fördern. Eine jährliche Vermögensteuer in Höhe von beispielsweise 1% kann aber nennenswerte Vermögensumschichtungen von vorn herein nicht bewirken. Eine signifikante Umverteilung würde erhebliche Substanzeingriffe erfordern, die wegen des Ver-

bots der Konfiskation über die Zeit jedoch gerade nicht auf periodischer Basis vorgenommen werden dürfen, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen und punktuell, »in staatlichen Ausnahmefällen«, mit Art. 14 Abs. 1 GG zu vereinbaren sind (BVerfGE 93, 121 (138)). Im Übrigen trägt der Umverteilungszweck, anders als alle anderen sachlichen Lenkungs Zwecke, kein Maß in sich, das die Verhältnismäßigkeit des Zugriffs sichern würde.

All dies verweist – sieht man von den Belastungswirkungen der Einkommensteuerprogression ab – auf das verfassungsrechtlich ausdrücklich angelegte Instrument zur Herstellung intergenerationaler Chancengleichheit durch Vermögensumverteilung, die Erbschaftsteuer (Art. 106 Abs. 2 Nr. 2 GG). Als einmalige Belastung im Zeitpunkt des Vermögenstransfers ist sie, bei Wahrung der Verhältnismäßigkeit, vor der durch Art. 14 Abs. 1 GG speziell geschützten Erbrechtsgarantie zu rechtfertigen. Anders als die Vermögensteuer kann die Erbschaftsteuer auf eine praktisch durchführbare – weil auf eine klar umgrenzte Erbmasse im Moment des Erbfalls bezogene – Bewertung, richtigerweise zu schlichten Verkehrs-, nicht komplexen Ertragswerten, gestützt werden. Die Konzentration sollte sich deshalb darauf richten, die Reform der Erbschaftsteuer ins Ziel zu bringen, anstatt eine erneute, fruchtlose Diskussion um die Wiedereinführung einer Steuer zu erzwingen, die in einem modernen, freiheitlichen und mit einer effizienten Steuerverwaltung ausgestatteten Gemeinwesen anachronistisch erscheint. Beide ins Feld geführten Ziele, das Fiskalziel wie auch das Umverteilungsziel, lassen sich mit Steuern erreichen, die sehr viel genauer und verlässlicher zwischen Freiheit und Gemeinwohl, gerade auch im Einzelfall, zu vermitteln vermögen, als dies die Vermögensteuer kann. Wir sollten auf Steuern verzichten, die Gerechtigkeit wollen, aber ganz erhebliche Gefahren in sich bergen, Ungerechtigkeit zu schaffen.



Dieter Birk*

Vermögensteuer in Deutschland? Die besseren Gründe sprechen gegen eine Reaktivierung

An der Vermögensteuer scheiden sich die Geister. Das ist nicht verwunderlich, denn es gibt kaum eine andere Steuer, für die ebenso gute Gründe wie Gegengründe sprechen, die gegeneinander abzuwägen sind. Die Steuerpolitik ist – je nach Couleur – gespalten. Es gibt vehemente Befürworter und ebenso entschiedene Gegner. In der Steuerrechtswissenschaft und in der Finanzwissenschaft wird die Vermögensteuer überwiegend kritisch gesehen.

Nachdem das BVerfG die Vermögensteuer wegen der gleichheitswidrigen Ermittlung der Bemessungsgrundlage für verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis 31. Dezember 1996 gesetzt hat, wird sie seit dem fruchtlosen Ablauf dieser Reformfrist nicht mehr erhoben, wenn auch das Vermögensteuergesetz formal (als Gesetz ohne Anwendungsbereich) weiter besteht. Dass der Gesetzgeber diese Frist so einfach hat verstreichen lassen, liegt (auch) an den Hürden, die das BVerfG errichtet hat. Es sieht nämlich die Rechtfertigung im sog. Sollertrag des Vermögens, also nicht im realen, sondern im typischerweise unterstellten – das BVerfG spricht vom »erwarteten« – Ertrag.¹ Dies führt – soweit Sollertrag und realer Ertrag übereinstimmen – zur steuerlichen Doppelbelastung mit der Einkommensteuer und – soweit dem Sollertrag kein realer Ertrag gegenübersteht – zur Belastung der Substanz, die eigentlich unbelastet bleiben sollte. Zugleich stellt das BVerfG das Postulat der eigentumsschonenden Besteuerung (damals noch in Form des »Halbteilungsgrundsatzes«²) auf, was wiederum dazu führt, dass bei hohen Einkommensteuersätzen nur wenig Spielraum für eine ergänzende Vermögensteuer bleibt. Da aber große, d.h. besteuerswürdige Vermögen meist mit hohen Einkommen und damit mit hohen Steuersätzen korrelieren, sind einer Vermögensteuer nach

gegenwärtigem Stand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt. Politische Forderungen nach Einführung einer 5%-igen Vermögensteuer³ stehen mit dieser Rechtsprechung nicht im Einklang und bauen wohl eher auf die Erwartung, dass das BVerfG mehr als 20 Jahre nach der Vermögensteuerentscheidung das Dogma der Sollertragsbesteuerung aufgeben könnte.

Diese Erwartung ist nicht ganz unberechtigt. Denn dass das Konzept der Sollertragsbesteuerung nicht überzeugend ist, hat schon das Sondervotum des Richters Böckenförde zur Vermögensteuerentscheidung des 2. Senats eindrucksvoll aufgezeigt. Das Sondervotum sieht richtigerweise in der Innehabung des Vermögens eine eigenständige besteuerswürdige Leistungsfähigkeit.⁴ Eine Vermögensteuer, die sich auf das Leistungsfähigkeitsprinzip stützt, kann in der Tat nur als maßvolle Substanzbesteuerung gerechtfertigt werden. Niemand kann heute vorhersagen, ob der 2. Senat in veränderter Besetzung an der wenig überzeugenden Rechtsfigur der Sollertragsbesteuerung festhalten wird, die dem Gesetzgeber für die Regelung der Vermögensteuer nur wenig Spielraum belässt. Aber schon jetzt kann gesagt werden, dass eine 5%-ige Belastung des Vermögens, mit dem Gebot einer eigentumsschonenden Besteuerung nicht im Einklang steht, auch wenn die Steuer erst ab einem Millionenvermögen greifen soll.

Für die allgemeine Vermögensteuer, also eine Steuer auf das Gesamtvermögen, sprechen vor allem Gründe der *Steuer-gerechtigkeit*. Eine gerechte Besteuerung hat sich am Leistungsfähigkeitsprinzip zu orientieren. Steuerliche Leistungsfähigkeit tritt in drei Grundformen auf, nämlich im Einkommen, im Vermögen und im Verbrauch/Aufwand. Jede dieser drei ökonomischen Erscheinungsformen vermittelt Leistungsfähigkeit, an die der Gesetzgeber anknüpfen kann und sollte, wenn er ein gerechtes Steuersystem schaffen will. Die Vermögensleistungsfähigkeit ist auf dem Hintergrund einer gerechten Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit ein eigenständiger Belastungsgrund, was im Übrigen auch gegen die verfassungsgerichtliche Denkfigur einer Sollertragsbesteuerung spricht.⁵ Kein Argument gegen die Vermögensteuer ist, dass das Vermögen (im Normalfall) aus versteuertem Einkommen gebildet und deshalb bereits durch die Einkommensteuer erfasst wurde. Wäre dieses Argument richtig, dürften auch keine Steuern auf die Einkommensverwendung erhoben werden, denn auch die Beträge, die durch Konsum ausgegeben werden, sind regelmäßig bereits durch die Einkommensteuer erfasst worden. Aus versteuertem Einkommen wird vielmehr durch Vermögensbildung neue steuerliche Leistungsfähigkeit gebildet, an die der Staat anknüpfen kann.

* Prof. Dr. Dieter Birk ist em. Professor für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Steuerrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

¹ BVerfGE 93, 121 (140).

² BVerfGE 93, 121, Leitsatz 3.

³ Vgl. Fraktion DIE LINKE vom 19. Januar 2010 BT-Ds. 17/453 und vom 29. März 2012, BT-Ds. 17/8792.

⁴ BVerfGE 93, 111 (152 f.).

⁵ Vgl. Birk, Rechtfertigung der Besteuerung des Vermögens aus verfassungsrechtlicher Sicht, DStJG 22, 1999, 6 (14).

Auch die Binnensystematik des Steuerrechts spricht für eine allgemeine Vermögensteuer. Das geltende Steuerrecht erfasst zurzeit nur einen kleinen Ausschnitt des ruhenden Vermögens, nämlich Immobilien. Diese werden durch die Grundsteuer belastet. Es ist unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten nicht erklärbar, warum nur auf einen Teil des Gesamtvermögens eine Vermögensteuer erhoben wird, warum also einseitig nur derjenige belastet wird, der sein Vermögen in Form von Immobilien bildet und derjenige steuerfrei bleibt, der Vermögen in Form von Gesellschaftsanteilen, Wertpapieren, Geldbeständen oder sonstigen wertvollen Gegenständen aufbaut. Alle Formen der Vermögensbildung indizieren Leistungsfähigkeit und sollten unter gleichheitsrechtlichem Gesichtspunkt auch gleichmäßig erfasst werden. Eine Rechtfertigung für die Sonderbelastung nur einzelner Vermögensgegenstände ist nicht ersichtlich.

Für die Vermögensteuer werden auch verteilungspolitische Argumente angeführt, die sich ebenfalls an Gerechtigkeitszielen orientieren. Die OECD hat in einem im Dezember 2014 veröffentlichten Arbeitspapier vor einer immer größer werdenden Kluft zwischen Arm und Reich gewarnt.⁶ Die wachsende Einkommensungleichheit verschlechtere die Bildungschancen der schwächeren Schichten und beeinflusse damit in negativer Hinsicht auch die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Einkommensungleichheit führt zu Vermögensungleichheit, und hier könnte eine Vermögensteuer bremsend wirken. Allerdings sollte man die Erwartungen nicht zu hoch setzen: Eine Korrektur der Vermögensverteilung kann nicht Aufgabe der Vermögensteuer sein. Als Umverteilungsinstrument hat die Vermögensteuer nie funktioniert. Als solche müsste sie konfiskatorische Elemente enthalten, und das wäre mit der Eigentumsgarantie nicht vereinbar. Als taugliches Instrument zur Schaffung einer gerechteren Güterverteilung in einer Gesellschaft scheidet eine mit einem maßvollen Steuersatz versehene (früher 1%) Vermögensteuer aus. Die Vermögensteuer schafft zusätzliches Aufkommen, das im Haushalt für soziale Belange, insbesondere für die Herstellung gleicher Bildungs- und damit Erwerbschancen verwendet werden kann, sie verteilt aber nicht selbst das Vermögen »von arm zu reich«.

Zusätzliches Steueraufkommen schafft noch nicht mehr Verteilungsgerechtigkeit. Zwar lag nach Berechnungen des DIW das Aufkommen der Vermögensteuer in den 1950er und 1960er Jahren bei 0,4% des Bruttosozialprodukts, was heute etwa 10 Mrd. Euro bedeuten würde.⁷ Die zusätzlichen Steuereinnahmen könnten also durchaus von Relevanz sein, wenn sie auch im letztmaligen Erhebungsjahr nur 2,3 Mrd. Euro ausmachten, was aber vor allem an der Begünstigung

des Grundvermögens lag.⁸ Aber wie der Staat seine Steuereinnahmen ausgibt, entscheidet der Haushaltsgesetzgeber, der sich einer Vielzahl politischer Notwendigkeiten gegenüber sieht, die mit der Kluft zwischen Arm und Reich nichts zu tun haben (man denke nur an den Verteidigungshaushalt). Umgekehrt rechtfertigt ein unausgeschöpftes Steuerpotenzial noch keine Steuer. Wie der Staat seinen Finanzbedarf deckt, entscheidet sich in einem gerechtigkeitsorientierten Steuersystem nicht danach, »wo etwas zu holen ist«, sondern wo besteuierungswürdige Leistungsfähigkeit vorliegt, an die der Staat ohne Nachteile für das Gemeinwohl und ohne Verletzung anderer verfassungsrechtlicher Vorgaben anknüpfen kann. Deshalb soll eine Vermögensteuer nicht (nur) erhoben werden, weil sie zusätzliche Steuereinnahmen bringt. Entscheidend ist auch nicht, ob das zusätzliche Steueraufkommen die Nachteile dieser Steuer aufwiegt. Abzuwägen sind vielmehr die Nachteile und Schwierigkeiten mit den genannten Postulaten der Steuergerechtigkeit. Wiegen die Nachteile schwerer, so sollte eine Vermögensteuer nicht erhoben werden, auch wenn das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sie an sich nahelegen würde.

Tatsächlich wiegen die Nachteile, die mit der Erhebung der Vermögensteuer verbunden sind, schwer. Es muss einen schon stutzig machen, dass die allgemeine Vermögensteuer in den entwickelten Ländern wenig verbreitet ist. Eine Steuer auf das (private) Gesamtvermögen gibt es derzeit in Frankreich, in der Schweiz und in Norwegen. Die meisten Länder haben sie abgeschafft. Von den Gründen, die gegen eine Vermögensteuer sprechen, soll deshalb abschließend die Rede sein.

Die »Achillesferse« der Vermögensteuer ist die Bewertung.⁹ Möchte der Gesetzgeber das gesamte Vermögen erfassen und mit einem einheitlichen Steuersatz belegen, muss er sicherstellen, dass alle wirtschaftlichen Einheiten realitätsgerecht bewertet werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies mehrfach eingefordert, zuletzt in der Entscheidung zur Grunderwerbsteuer.¹⁰ Aber welche Bewertung ist richtig? Wird Geldvermögen mit dem Nennwert, werden Wertpapiere mit dem Börsenwert erfasst, dann muss das übrige ruhende Vermögen in einem Verfahren bewertet werden, das sich zumindest annäherungsweise am Marktwert (Verkehrswert) orientiert. Eine Verkehrswertbesteuerung widerspricht aber dem oben beschriebenen verfassungsgerichtlichen Sollertragsdogma; richtig wäre danach eigentlich eine Ertragswertbesteuerung, die aber dann durchgängig sein müsste und Gegenstände, die per se keinen Ertrag abwerfen (z.B. Gebrauchsvermögens, Schmuck usw.), ausnehmen müsste, was die Vermögensteuer wieder lückenhaft

⁶ Vgl. <http://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheit-beeintraechtigt-wirtschaftswachstum.htm>.

⁷ Vgl. http://www.diw.de/de/diw_01.c.412762.de/presse/diw_glossar/verm_gensteuer.html.

⁸ Vgl. Maithert und Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 89.

⁹ Vgl. Maithert und Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 133.

¹⁰ BVerfG BStBl. II 2015 (Leitsatz 2); s. schon BVerfG 93, 121 (Leitsatz 1).

werden ließe.¹¹ Stellt man dagegen richtigerweise (aber im Gegensatz zur Rechtsprechung des BVerfG) auf die Vermögenssubstanz ab, ist der Marktwert (Verkehrswert) maßgeblich, der nur bei Realisierung in Erscheinung tritt. Alle Verfahren, den Verkehrswert auch nur annäherungsweise zu erfassen, unterliegen – das ist vielfach untersucht worden – erheblichen (»unüberwindlichen«¹²) Fehlerquellen und sind mit signifikanten Gleichheitsproblemen befrachtet.¹³

Aber selbst wenn man die Bewertungsprobleme in den Griff bekäme, bliebe die Frage, wie das Betriebsvermögen besteuert werden soll. Eine steuerliche Privilegierung des Betriebsvermögens – wie bei im geltenden Erbschaftsteuerrecht – unterliegt hohen Rechtfertigungsanforderungen¹⁴, führt zu einer immensen Komplizierung des Gesetzes, schafft erhebliche Rechtsanwendungsprobleme und löst neue gleichheitsrechtliche Probleme aus, da die Grenzen vom Privatvermögen zum Betriebsvermögen vom Steuerpflichtigen in weitem Umfang gestaltet werden können. Sie widerspräche der Grundidee einer gerechten Vermögensbesteuerung und verschärfte die Kluft zwischen Arm und Reich im relevantesten Bereich. Dadurch entstünden verfassungsrechtliche Risiken, die, wie das geltende (verfassungswidrige) Erbschaftsteuerrecht deutlich vor Augen führt, ein kluger Gesetzgeber nicht eingehen sollte.

Beim ertragslosen ruhenden Vermögen stellt sich weiter das Problem fehlender Liquidität. Wer das »Pech« hat, wertvolle Gemälde zu besitzen oder in einer eigenen Wohnung zu wohnen, die aufgrund ihrer Lage einen sehr hohen Marktwert hat, muss die Vermögensteuer aus seinem Einkommen bestreiten. Ist ihm das nicht möglich und kommt auch keine Kreditaufnahme in Betracht, muss er sein Vermögen veräußern, um die notwendige Liquidität zu erlangen. In solchen Fällen kann die Vermögensteuer unverhältnismäßige Auswirkungen haben, die mit der Eigentumsgarantie in Konflikt geraten.

Vielmehr untersucht worden ist auch die Frage der Effizienz. Eine Vermögensteuer, die die gleichheitsrechtlichen Vorgaben des BVerfG erfüllt, also diejenige, die »je für sich zu bewertenden wirtschaftlichen Einheiten«¹⁵ realitätsgerecht erfasst, das persönliche Gebrauchsvermögen in bestimmten Grenzen verschont, das Betriebsvermögen begünstigt, aber zugleich die Gestaltungsanfälligkeit auf ein Mindestmaß reduziert, wird sehr kompliziert sein und viele Anwendungsprobleme auslösen. Das Vermögensteuerrecht ist Massenfalle, die sachgerechte Bewertung der einzelnen wirtschaftlichen Einheiten ist ein gigantisches Unterfangen, der Steuervollzug, der eine Kontrolle der privaten Vermögens-

sphäre erfordert, ist aufwändig, die Erhebungskosten werden erheblich sein. Wissenschaftlich fundierte Schätzungen sprechen von (mindestens) 20% des Steueraufkommens, wobei die Befolgungskosten noch nicht eingerechnet sind, die auf 12% geschätzt werden.¹⁶ Bei Erhebungskosten einer derartigen Größenordnung ist die Frage nach dem ökonomischen Sinn einer solchen Steuer, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt des Steueraufkommens als auch unter dem Gesichtspunkt der Belastung des Einzelnen zur Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten, berechtigt.

Die Argumente gegen eine Vermögensteuer wiegen schwer. Der Gesetzgeber, der dem Gedanken einer Reaktivierung der Vermögensteuer näher tritt, muss das Pro und Contra sorgfältig abwägen. Bei dem Grad der Kompliziertheit, den unsere Steuerrechtsordnung erreicht hat, sollte der Weg nicht in Richtung einer weiteren erheblichen Komplizierung gegangen werden. Wenn auch das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit für eine allgemeine Vermögensteuer spricht, so gibt es doch überzeugende Gründe, die den Verzicht des Gesetzgebers auf die Besteuerung des individuellen Gesamtvermögens nahelegen. Wer sich gründlich und politisch vorurteilsfrei mit der Vermögensteuer beschäftigt, wird zu dem Schluss kommen: Ökonomische Vernunft und politische Klugheit sprechen gegen eine Reaktivierung der Vermögensteuer.

¹¹ Näher Hey, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 43 ff.

¹² Vgl. Diller, Grottko und Schildbach, StuW 2015, 222 (233).

¹³ Siehe nur Hey, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 45 ff.

¹⁴ BVerfG vom 17. Dezember 2014, DStR 2015, 31 (Rn. 130 ff).

¹⁵ BVerfGE 93, 121 (Leitsatz 1).

¹⁶ Vgl. Diller, Grottko und Schildbach, StuW 2015, 222 (235); Maithert und Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, IFSt-Schrift 483, 2012, 131 f.



Ralf Maiterth*

Wiedereinführung der Vermögensteuer: Minderung der Standortattraktivität und hohe Compliance Costs bei überschaubarem Steueraufkommen

Die Forderung nach der (Wieder-)Einführung der Vermögensteuer in Deutschland erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Dies gilt nicht nur für Politik und weite Teile der Bevölkerung, sondern seit Pikettys aufsehenerregendem Werk »Das Kapital im 21. Jahrhundert« auch für den bislang eher skeptischen Wissenschaftsbetrieb. Die Argumente zugunsten einer Vermögensteuer sind verteilungspolitischer Natur und wohlbekannt. Es sollen die »starken Schultern« entsprechend ihrer besonders ausgeprägten Leistungsfähigkeit (stärker) an der Staatsfinanzierung beteiligt und zudem der ungleichen Vermögensverteilung entgegengewirkt werden.

Ob eine Vermögensteuer aus Gerechtigkeitsgründen wünschenswert ist, ist werturteilsbehaftet und deshalb nicht zu beantworten. Mit Blick auf die geplanten Steuereinnahmen in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro p.a. ist klar, dass der Umverteilungseffekt bei einem Gesamtvermögen der privaten Haushalte von über 6 Bill. Euro eher marginal ausfallen wird. Auch der Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen (gegenwärtig über 640 Mrd. Euro p.a.) ist überschaubar. Eindeutig negativ fällt die Beurteilung der Vermögensteuer im Hinblick auf die Attraktivität des Standorts Deutschland aus. Darüber hinaus sprechen administrative Gründe gegen eine Vermögensteuer.

Deutlich steigende und renditeabhängige Steuerbelastung

Die Vermögensteuer bemisst sich nach dem Wert des Vermögens und fällt unabhängig

* Prof. Dr. Ralf Maiterth ist Inhaber der KPMG-Stiftungsprofessur für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Humboldt-Universität zu Berlin, Forschungsprofessor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Vorstandsmitglied von arqus e.V.

von den erzielten Erträgen an, die Gegenstand der Ertragsbesteuerung sind. Dennoch sind Vermögen- und Ertragsteuern wesensverwandt. So gehen von einer 1%igen Vermögensteuer bei einer 4%igen Rendite dieselben Belastungswirkungen aus wie von einer 25%igen Ertragsteuer. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Steuerarten besteht darin, dass Ertragsteuern auf die tatsächlich erwirtschafteten (Ist-)Erträge und die Vermögensteuer auf die zu erwartenden (Soll-)Erträge abzielen.

Während die prozentuale Steuerbelastung bei der Vermögensteuer mit der Höhe des erzielten Gewinns variiert (vgl. Tab. 1), ist die Ertragsteuerbelastung – von Progressionseffekten einmal abgesehen – konstant.

Die Belastung des erzielten Ertrags mit Vermögensteuer sinkt mit steigender Vorsteuerrendite, da die relative Bedeutung der (fixen) Vermögensteuer mit zunehmender Rendite abnimmt. Während eine 1%ige Vermögensteuer bei einer 2%igen Vorsteuerrendite 50% des Ertrags beansprucht, fällt sie bei 20% Rendite mit 5% kaum noch ins Gewicht.

Die renditeabhängige Vermögensteuerbelastung tritt zur (renditeunabhängigen) Ertragsteuerbelastung hinzu, so dass sich selbst im politisch relevanten Fall eines 1%igen Vermögensteuersatzes bei »normalen« Renditen beachtliche Gesamtsteuerbelastungen ergeben. Die Belastungswirkung wird durch die Nichtabzugsfähigkeit der Vermögensteuer bei der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage verstärkt.

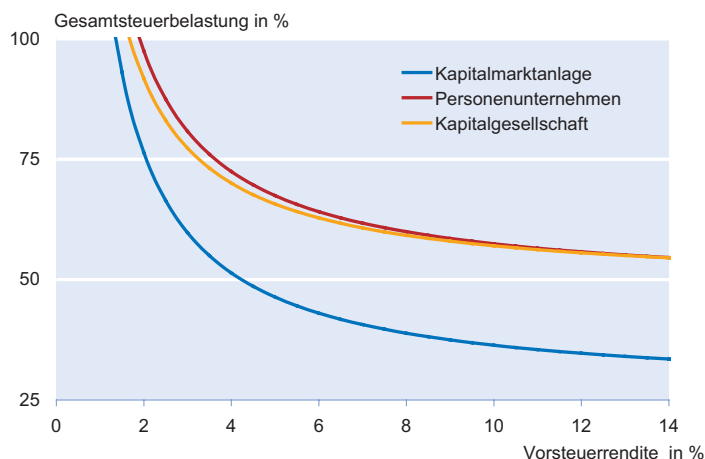
Die Gesamtsteuerbelastung nähert sich mit steigender Bruttorendite asymptotisch der Ertragsteuerbelastung an, die im unternehmerischen Bereich im Ausschüttungsfall gegenwärtig bei knapp unter 50% liegt. In Abbildung 1 ist die renditeabhängige Gesamtsteuerbelastung dargestellt, die sich bei Umsetzung des VStG-E 2014 der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen ergäbe (1%iger Steuersatz und Halbvermögensverfahren bei Kapitalgesellschaften und deren Anteilseignern, vgl. dazu Bach und Beznoska 2012, S. 13).

Bei niedrigen Renditen kommt es zu erheblichen Steuerbelastungen. Im unternehmerischen Bereich beträgt die Gesamtsteuerbelastung bei einer 2%igen Bruttoverzinsung nahezu 100%. Aber auch bei höheren Renditen (5% bzw. 10%) ergeben sich noch beachtliche Belastungen (rd. 66% bzw. 57%). Eine mit Hilfe von Jahresabschlussdaten bör-

Tab. 1
Ertragsbelastung in Abhängigkeit von Vermögensteuersatz und Vorsteuerrendite

Vermögensteuersatz in %	Vorsteuerrendite in %			
	2,00	5,00	10,00	20,00
1	50,00	20,00	10,00	5,00
2	100,00	40,00	20,00	10,00

Abb. 1

Renditeabhängige Gesamtsteuerbelastung

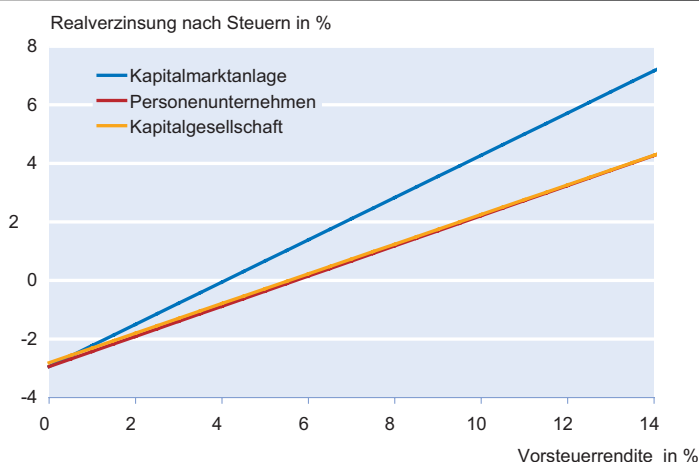
Quelle: Bad und Beznosha (2012).

sennter Unternehmen vorgenommene Simulation der Wirkungen des VStG-E 2014 über einen Zeitraum von sechs Jahren kommt zum Ergebnis, dass sich die Steuerbelastung der Unternehmen durch die Einführung der Vermögensteuer im Durchschnitt fast verdoppeln würde (vgl. Hoppe, Maiterth und Sureth 2015, S. 18).

Die Zusatzbelastung, die eine Vermögensteuer mit sich bringt, wirkt gerade in Zeiten niedriger Renditen besonders negativ auf die Kapitalbildung. Kommen relativ hohe Inflationsraten dazu, wie von der EZB gewünscht und in Deutschland 2011 bis 2013 realisiert, bedarf es bereits zur Realkapitalerhaltung hoher Bruttorenditen.

Im Unternehmensbereich müssen im Fall der Umsetzung des VStG-E 2014 bei einer 2%igen Inflation nahezu 6% erwirtschaftet werden, um das eingesetzte Kapital real erhalten zu können. Knapp 2%-Punkte davon werden benötigt,

Abb. 2

Realverzinsung bei 2% Inflationsrate

Quelle: Berechnung des Autors.

um die Vermögensteuer gemäß dem VStG-E 2014 entrichten zu können. Erst bei höheren Renditen kann die Eigenkapitalbasis gestärkt werden (vgl. Abb. 2).

Volatilität der Bewertungsergebnisse, Substanzbesteuerung und fehlende Rechtsformneutralität

Ein weiteres Problem resultiert aus der Vermögensbewertung. Der Wert von Sachvermögen und damit auch der Wert eines Unternehmens hängen sowohl von den (zukünftig) erzielten Erträgen als auch vom exogenen Kapitalmarktzins ab. Abgesehen davon, dass sich verlässliche i.S.v. gleichmäßige Vermögenswerte mangels hinrei-

chender Markttransaktionen meist nicht ermitteln lassen, variiert der Wert von Sachvermögen mehr oder minder stark im Zeitablauf. So ergeben sich in Niedrigzinsphasen hohe, in Hochzinsphasen dagegen niedrige Unternehmenswerte. Dies sei anhand des vereinfachten Ertragswertverfahrens (§§ 200–203 BewG) aufgezeigt. Der Steuerwert eines Unternehmens wird hier durch Kapitalisierung des aus Vergangenheitswerten abgeleiteten »zukünftig nachhaltig erzielbaren Jahresertrags« ermittelt. Beim derzeitigen Basiszins i.H.v. 1,1% ergibt sich (nach Addition eines (Risiko-) Zuschlags i.H.v. 4,5%) ein Vervielfältiger i.H.v. 17,86. Damit beträgt der Steuerwert eines Unternehmens mit einem (Brutto-)Jahresertrag i.H.v. 100 000 Euro, von dem pauschal 30% Ertragsteuerbelastung abgezogen werden, rund 1 250 000 Euro. Die zu entrichtende Vermögensteuer bewirkt demnach eine zusätzliche Ertragsteuerbelastung i.H.v. 12,5%, so dass die Gesamtsteuerlast auf den Gewinn knapp 60% ausmacht. Beträgt der

Basiszins dagegen 4% bzw. 10%, beläuft sich der Unternehmenswert auf rund 820 000 Euro bzw. 480 000 Euro. Die Steuerbelastung sinkt entsprechend, ohne dass sich die Ertragskraft des Unternehmens geändert hätte.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Substanzbesteuerung, die immer dann eintritt, wenn der nach Ertragsteuern verbleibende Gewinn nicht ausreicht, um die Vermögensteuer zu begleichen. In diesem Fall ist die Steuer aus der Unternehmenssubstanz zu begleichen, was besonders schwer in Zeiten von Verlusten wiegt. Gemäß der Untersuchung von Hoppe, Maiterth und Sureth (2015) würde die Hälfte der betrachteten Unternehmen in mindestens einem Jahr einen Substanzverzehr erleiden.

Schließlich ist noch die fehlende Rechtsformneutralität einer Vermögensteuer zu nennen, wenn im Bereich von Kapitalgesellschaften (auch) auf Ebene der Kapitalgesellschaft besteuert wird. Die Vermögensteuer der Kapitalgesellschaft mindert die Dividenden und damit die Einkommensteuer der Gesellschafter, während die Vermögensteuer bei Personenunternehmen die ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage nicht verringert.

Ausweichhandlungen durch Kapitalverlagerungen zu erwarten

Bei Einführung einer neuen Steuer sollte zudem das internationale steuerliche Umfeld beachtet werden. Da eine allgemeine Vermögensteuer kaum noch anzutreffen ist, können ausländische Investoren eine Belastung mit Vermögensteuer vermeiden, indem sie auf Investitionen in Deutschland verzichten. Steuerinländer wiederum können der deutschen Vermögensteuer durch Auslandsinvestitionen ganz oder zumindest teilweise ausweichen. Dies liegt an den immer noch gültigen Regelungen zur Vermögensteuer in den meisten deutschen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Analog zur ertragsteuerlichen Behandlung ist ausländisches Betriebsvermögen ebenso freigestellt wie Beteiligungen an ausländischen Personengesellschaften. Beteiligungen an ausländischen Kapitalgesellschaften sind freigestellt, wenn es sich um eine qualifizierte (Schachtel-) Beteiligung handelt, die von einer inländischen Kapitalgesellschaft gehalten wird. Zudem genießt im Ausland belegenes Immobilienvermögen auch bei Privatpersonen eine DBA-Freistellung. Damit werden lediglich Investitionen in inländisches Betriebs- und Grundvermögen belastet, was wiederum einen Anstieg der inländischen Kapitalkosten mit sich bringt. Diese steuerbedingte Kostensteigerung wird von den Unternehmern möglichst weitergereicht, so dass die unternehmerische Vermögensteuer ganz oder zumindest teilweise überwältigt wird. Da Preissteigerungen aufgrund des internationalen Wettbewerbs oftmals nicht durchsetzbar sind, dürfte die Vermögensteuer vor allem die inländischen Arbeitnehmer treffen.

Vermögensteuer kaum administrierbar

Ein weiterer in der Vermögensteuerdiskussion regelmäßig vernachlässigter Aspekt ist die Administrierbarkeit. Die Vermögensteuer ist aufgrund der Notwendigkeit, Sachvermögen zu bewerten, in ihrer Erhebung außerordentlich teuer und in hohem Maße streitanfällig. Nach DIW-Berechnungen würde eine Vermögensteuer entsprechend dem VStG-E 2014 rund 143 000 natürliche und 164 000 juristische Personen treffen (vgl. Bach und Beznoska 2012, S. 15). Selbst bei nur fünf Bewertungsobjekten pro natürlicher Person und drei Beteiligungen an anderen Kapitalgesellschaften pro ju-

ristischer Person, die zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung vom Unternehmenswert abzuziehen sind, sind mehr als 1,2 Mio. Objekte regelmäßig zu bewerten. Die Bewertung dürfte sich in vielen Fällen selbst bei Grundvermögen als schwierig erweisen, da es sich oftmals um Auslands- oder besonders gestaltete Wohnimmobilien handelt, die sich den standardisierten steuerlichen Bewertungsverfahren entziehen. Dazu kommen Kunst-, Oldtimer-, Uhren- und sonstige Sammlungen, die kaum zu bewerten sind. Dass die Bewertung von Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen aufwändig und damit teuer ist, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Daran ändert die Existenz des vereinfachten Ertragswertverfahrens nichts, da dieses nicht zwingend anzuwenden ist. Daher werden aufwändige und streitanfällige gutachterliche Unternehmensbewertungen immer dann vorgenommen werden, wenn der Steuerwert nach dem vereinfachten Ertragswertverfahren aus Sicht der Steuerpflichtigen zu hoch ausfällt.

Bedenklich stimmen sollte eine Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft aus dem Jahre 2004, wonach der Verwaltungsaufwand einer Vermögensteuer in keinem Verhältnis zum Steueraufkommen steht. Es müssten mindestens 1 500 Stellen für die Festsetzung und Erhebung der Vermögensteuer sowie zwischen 5 000 und 10 000 Stellen (je nach Verfahren) für die Bewertung des Grundvermögens geschaffen werden. Für die Bewertung von Betriebsvermögen wurde ein Bedarf von mindestens 1 000 Mitarbeitern genannt, wobei eine (einfache) Bewertung mit Steuerbilanzwerten unterstellt wurde. Da entsprechend ausgebildete Finanzbeamte nicht einmal auf längere Sicht verfügbar sein werden, ist mit einer Umschichtung der Arbeit in den Finanzbehörden hin zu den Vermögensteuerabteilungen zu rechnen. Die daraus resultierenden Einnahmeeinbußen bei anderen Steuerarten sind bei den Aufkommensschätzungen (10 Mrd. Euro p.a.) nicht berücksichtigt.

Gleichmäßigkeitsverletzungen infolge der Vermögensbewertung

Die für Zwecke der Substanzbesteuerung in Deutschland verwendeten steuerlichen Bewertungsverfahren von Sachvermögen, sei es die Einheitsbewertung oder die Bedarfsbewertung bei Grundvermögen oder der Verwendung von Steuerbilanzwerten zur Unternehmensbewertung, sind aufgrund ihrer unzutreffenden Bewertungsergebnisse regelmäßig vom Bundesverfassungsgericht für gleichheits- und damit verfassungswidrig erklärt worden. Dieses Schicksal droht auch den derzeitigen standardisierten steuerlichen Bewertungsverfahren, da auch deren Bewertungsergebnisse in hohem Maße streuen. Von daher sind Gleichmäßigkeitsverletzungen bei einer Vermögensteuer vorprogrammiert.

Fazit

Die Steuereinnahmen aus einer Vermögensteuer sind so gering, dass sie die Nachteile für den Standort Deutschland in keiner Weise aufwiegen. Durch die Wiedereinführung der Vermögensteuer würde der Wirtschaftsstandort Deutschland erheblich an Attraktivität verlieren und die aus fiskalischer Sicht äußerst erfolgreiche Politik der Steuersenkungen auf Unternehmensgewinne konterkariert. Welcher Investor schreckt nicht vor einer ertragsunabhängigen Steuer zurück, die selbst in Verlustperioden zu zahlen ist, wenn er diese einfach durch Investition an einem anderen Standort vermeiden kann? Aber auch die mit der Bewertungsproblematik einhergehende Unsicherheit über die tatsächliche Vermögensteuerbelastung wirkt auf potentielle Investoren abschreckend.

Darüber hinaus ist eine Vermögensteuer in ihrer Erhebung unverhältnismäßig teuer und eine adäquate Vermögensbewertung gelingt nur bedingt. Bleibt zu hoffen, dass die Befürworter der Wiedereinführung der Vermögensteuer in Deutschland nach eingehender Beschäftigung mit dieser Steuer zum selben Schluss kommen wie der britische Labour-Politiker *Healey* im Jahr 1989:¹ »You should never commit yourself in Opposition to new taxes unless you have a very good idea how they will operate in practice. We had committed ourselves to a Wealth Tax; but in five years I found it impossible to draft one which would yield enough revenue to be worth the administrative cost and the political hassle«.

Literatur

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

Boadway, R., E. Chamberlain und C. Emmerson (2010), »Taxation of Wealth and Wealth Transfers«, in: S. Adam et al. (Hrsg.) *The Mirrlees Review Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford, 737–814.

Hoppe, Th., R. Maiterth und C. Sureth (2015), »Vermögensteuer und ihre Implikationen für den Wirtschaftsstandort Deutschland – eine betriebswirtschaftliche Analyse«, arqus-Working Paper Nr. 181.



Jochen Sigloch*

Vermögensbesteuerung in kritischer Analyse

Immer wenn bedeutsame gesellschaftspolitische Anliegen ins Bewusstsein rücken, sehen nicht wenige in der Vermögensteuer die probate Geheimwaffe, diese Wünsche finanziell umzusetzen. Damit erklärt sich, dass die Vermögensteuer bei wichtigen Grundsatzfragen und tagesaktuellen Herausforderungen permanent – offen oder verdeckt – auf der steuerpolitischen Agenda steht. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Vermögensteuer wirklich ein geeignetes Finanzierungsinstrument darstellt. Der nachfolgende Betrag ist der Versuch, diese Frage in zehn Schritten zu klären.

Vermögensteuer – eine Analyse in zehn Schritten

1) Entstehung und Rechtfertigungen der Vermögensteuer

Als älteste Form der Besteuerung von Personen nach ihrer Leistungsfähigkeit gilt die Kopfsteuer (vgl. Naumann 1925, S. 5 ff.). Sie konnte so lange erhoben werden, wie soziale, einkommens- und vermögensmäßige Unterschiede nicht oder nur in geringem Umfang bestanden. Mit dem Hervortreten dieser Unterschiede ergab sich die Notwendigkeit einer Steuerdifferenzierung. Entwickelt wurden Vermögens-Besitzsteuern, mit denen versucht wurde, von äußeren Merkmalen wie Viehbestand, Türen und Fenster auf den erfahrungsgemäß zu erwartenden Soll-Ertrag der Vermögensobjekte zu schließen.

Erst sehr viel später – erstmals 1799–1802 – wurde in England als Sonderabgabe zur Finanzierung der hohen Lasten des Kriegs gegen Napoleon temporär eine Einkommensteuer eingeführt. In der Folgezeit wurde im Laufe des 19. Jahrhunderts vor allem in Preußen die Entwicklung einer auf Ist-Erträgen aufbauenden Allgemeinen Einkommensteuer

¹ Zitiert nach Boadway, Chamberlain und Emmerson (2010, S. 782).

* Prof. em. Dr. Jochen Sigloch war Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Bayreuth.

vorangetrieben. Auch nach der Einführung der Allgemeinen Einkommensteuer wurde die Vermögensteuer nicht abgeschafft, sondern als Ergänzungssteuer auf fundiertes Einkommen beibehalten (vgl. Tipke 2003, S. 913 ff.).

2) Was ist Vermögen?

Die konsequente Durchführung einer Vermögensteuer setzt die Erfassung des gesamten Vermögens voraus, das nach dem Vermögensteuergesetz aus den vier Vermögensarten Land- und Forstwirtschaft, Betriebsvermögen, Grundvermögen und sonstiges Vermögen gebildet wird. Dass hier beim sonstigen Vermögen, zu dem insbesondere auch wertvoller Hausrat, Schmuck, Antiquitäten und Kunstgegenstände gehören, erhebliche Erfassungsdefizite auftreten, die ohne unangemessenes Eindringen in die Privatsphäre der Steuerpflichtigen nicht wirksam beseitigt werden können, braucht nicht betont zu werden. Zum Vermögen zählen auch Ansprüche aus Lebensversicherungen sowie Rentenanwartschaften und Rentenansprüche.

Vermögen lässt sich als Investitions- und Konsumpotenzial definieren: Zum finanziellen Vermögen rechnen allgemein alle materiellen und immateriellen Güter und Rechtspositionen, aus denen für den Vermögensinhaber laufende oder einmalige Einzahlungsüberschüsse zu erwarten sind. Aus dieser abstrakten Beschreibung von Vermögen folgt zwingend seine Bewertung als Barwert künftiger Einzahlungsüberschüsse zuzüglich vorhandener Bestände an Zahlungsmitteln.

3) Sind Einkommen- und Vermögensteuer alternative Ertragsteuerkonzepte?

Für Kapitaleinkommen stehen zwei Wege der Ertragsbesteuerung offen:

Zum einen kann der erzielte Ist-Ertrag der Einkommensteuer unterworfen werden. Zum anderen kann der erfahrungsgemäß zu erwartende Soll-Ertrag mit einer Vermögensteuer belastet werden. Beide Wege führen bei entsprechender Ausgestaltung zum gleichen Belastungsergebnis, wie ein einfaches Beispiel zeigt:

Beispiel: Eine Immobilie werfe dauerhaft einen Mietertrag von 50 000 Euro ab. Für die Bewertung der Immobilie werde ein Zinssatz von 5% zugrunde gelegt. Geht man vereinfachend von einer ewigen Jahresrente von 50 000 Euro aus, so ermittelt sich der Wert der Immobilie als Barwert der ewigen Rente beim Zinssatz von 5% mit 1 Mio. Euro

Soll der »Zehnte« des Ertrags besteuert werden, so kann dies mit einer Einkommensteuer von 10% erreicht werden – das Steueraufkommen beträgt dann 5 000 Euro. Das identische Steueraufkommen von 5 000 Euro kann aber auch

durch eine Vermögensteuer von 0,5% erzielt werden. Der aufkommensäquivalente Vermögensteuersatz ergibt sich aus der Beziehung

$$\text{Vermögensteuersatz} = \text{Einkommensteuersatz} \times \text{Vermögensrendite}$$

Das Beispiel zeigt, dass die Soll-Ertragsteuer Vermögensteuer und die Ist-Ertragsteuer Einkommensteuer auf denselben Ertrag zugreifen und bei entsprechenden Steuersätzen das gleiche Steueraufkommen generieren. Beide Steuern können damit bei vermögensbasiertem Einkommen als technische Alternativen einer Einkommensbesteuerung angesehen werden. An Grenzen stößt das Vermögensteuerkonzept bei Arbeitseinkünften, da eine Bewertung von Humankapital besondere Schwierigkeiten aufwirft und Akzeptanzproblemen begegnet.

4) Besteuerung des Ertrags durch mehrere Ertragsteuern in Grenzen zulässig

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht in seinem höchst beachtenswerten Vermögensteuerbeschluss vom 22. Juni 1995¹ festgestellt, dass eine Vermögensteuer verfassungsmäßig unbedenklich ist und auch neben der Einkommensteuer erhoben werden kann. Verfassungsbedenken bestehen nur, wenn beide Steuern zusammen die Schranke der Übermaßbesteuerung überschreiten. Diese Schranke wurde zunächst in der Nähe der hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand gesehen, allerdings wurde diese konkrete Festlegung später (leider) wieder auf das Verbot einer Übermaßbesteuerung reduziert.

Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus denkbar, neben der Einkommensteuer auch eine Vermögensteuer zu erheben – etwa auch in einer Kombinationsvariante, dass das Steueraufkommen zur Hälfte von der Einkommensteuer und zur Hälfte von der Vermögensteuer aufgebracht würde. Trotz des offenkundigen Charmes der damit möglichen niedrigeren Steuersätze erscheint dieses Nebeneinander beider Steuerarten aus Gründen der »doppelten« Erhebungs- und Befolgungskosten für den Steuergläubiger und den Steuerpflichtigen keine ernstzunehmende Lösung. Notwendig ist eine Entscheidung für eine der beiden Steuerarten.

5) Vermögensteuer als aufwändige Umwegsteuer

Die Vermögensteuer ist verfahrenstechnisch eine kostenintensive Umwegsteuer: Obwohl die Vermögensteuer nur den Sollertrag eines Jahres erfassen will, ist es für die korrekte Ermittlung des Vermögens als Barwert aller künftigen Erträge notwendig, im Bewertungszeitpunkt alle in künftigen Jahren anfallenden Ertragsüberschüsse fachgerecht zu ermit-

¹ Beschluss des Zweiten Senats vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91 –, BVerfGE 93 S. 121–165.

teln und für deren Verdichtung auf einen Barwert die jeweils anzuwendenden Diskontierungszinssätze zutreffend festzulegen. Da die Vermögensteuer eine Jahressteuer darstellt, sind damit alljährlich – oder zumindest in relativ kurzen Zeitabständen – Aktualisierungen und Neubewertungen erforderlich, die erhebliche Kosten verursachen.

Über die administrativen Kosten bei der Finanzverwaltung und die Befolgungskosten bei den Steuerpflichtigen gibt es leider keine eindeutigen empirischen Daten. Maiterth und Houben² referieren aus einer RWI-Studie aus Mitte der 1980er Jahre, wonach die Administrationskosten der Finanzverwaltung mit 20% des Steueraufkommens und die Befolgungskosten der Steuerpflichtigen mit 12% geschätzt werden; aus einer – die Wiedereinführung der Vermögensteuer nicht befürwortenden – Stellungnahme der Deutschen Steuergewerkschaft aus dem Jahr 2004 – wird zitiert, dass bei einer Wiedereinführung der Vermögensteuer »mindestens 1 500 Stellen für die Festsetzung und Erhebung der Vermögensteuer, zwischen 5 000 und 10 000 Stellen (je nach Verfahren) für die Bewertung des Grundvermögens sowie mindestens 1 000 neue Arbeitsplätze – selbst wenn die Steuerbilanzwerte übernommen würden – für die regelmäßige Neufeststellung der Werte des Betriebsvermögens dauerhaft neu geschaffen werden« müssten. Bei einer vorsichtigen Schätzung wäre der zusätzliche jährliche Personalbedarf mit 500 Mio Euro zu veranschlagen. Spengel und Streif (2013, S. 12) verweisen auf ein Gutachten von Löffelholz et al. aus dem Jahre 1988, wonach die Vermögensteuer im Vergleich zu anderen Steuern mit überproportional hohen Erhebungskosten von 43% des Aufkommens verbunden ist.

6) Vermögensbesteuerung nimmt auf Liquidität keine Rücksicht

Vermögensbewertungen basieren stets auf Zukunftsprognosen und sind daher naturgemäß mit hoher Unsicherheit behaftet. Klammert man das Unsicherheitsproblem zunächst aus und unterstellt Sicherheit, so sind damit fehlerfreie Zukunftsschätzungen möglich. Doch sind damit nicht alle Probleme ausgeräumt:

- Vergleichsweise unproblematisch ist eine Vermögensbesteuerung bei Sicherheit, wenn relativ konstante jährliche Ertragsrückflüsse gegeben sind. In diesen Fällen kann die periodisch anfallende Vermögensteuer aus den jährlichen Ertragsüberschüssen bezahlt werden.
- Handelt es sich indes um Vermögen mit schwankenden Rückflüssen oder sehr späten Ertragsrückflüssen (z.B. Nullzinsanleihen), so kann eine alljährlich erhobene Vermögensteuer Liquiditätsprobleme aufwerfen. Man könnte hier auch von einer Vermögensbesteuerung noch nicht zugeflossener Einzahlungen und damit gleichsam »unre-

alisierter« Erträge sprechen. Deren Besteuerung kann zu Liquiditätsengpässen führen, die nicht selten eine Notveräußerung mit erheblichen Werteinbußen erzwingen. Muss zur Begleichung der Steuerzahlung ein Kredit aufgenommen werden, drohen zumindest zinsbedingte Vermögenseinbußen.

7) Gefahr einer echten Substanzbesteuerung durch Vermögensteuer

Eine Vermögensbesteuerung führt auch bei korrekter Vermögensermittlung, die für alle Vermögensarten näherungsweise den gemeinen Wert ermittelt, zu einer echten Substanzminderung, wenn Verluste auftreten oder im Falle geringer Renditen die Erträge nicht ausreichen, die geforderte Vermögensteuer zu entrichten.

Derartige Substanz-Auszehrungsfälle sind bei risikobehafteten Einkommen aus Unternehmen keineswegs selten: Sie treten derzeit nahezu immer bei sicheren Sparanlagen auf, wenn wegen des niedrigen Zinsniveaus die erzielbaren Renditen noch unter einem maßvoll festgesetzten Vermögenssteuersatz liegen.

8) Vermögensbewertung auf der Basis möglicher oder erzielter Erträge?

Erhebliche Probleme wird eine Vermögensbesteuerung dann aufwerfen, wenn die Vermögensbewertung gemäß dem Prinzip der bestmöglichen Verwertung nicht auf Basis der erzielten, sondern der möglichen Erträge durchgeführt wird. Dies ist ein Verstoß gegen das Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit, da *Leistungsfähigkeit* grundsätzlich nicht an den möglichen, sondern an den tatsächlich erzielten Erträgen anknüpft.

Politische Aufmerksamkeit erlangte dieses Phänomen, als in Frankreich auf der Ile de Ré das von Bauern bewirtschaftete Ackerland für die Zwecke der Vermögensbesteuerung zu den hohen Preisen von stark nachgefragtem Bauland bewertet wurde und dies gleichsam zur steuerlichen Vertreibung der Bauern von der heimischen Scholle führte. Erst massive Proteste der Bevölkerung haben zur Aufhebung dieser Bewertungspraxis geführt.

9) Vermögensteuer ohne Korrektur von Bewertungsirrtümern

Gibt man die realitätsferne Annahme einer irrtumsfreien Prognose der zukünftigen Rückflüsse und Zinssätze auf, stellt sich die Frage, wie die Vermögensteuer Prognoseirrtümer berücksichtigt. Die Antwort ist einfach: gar nicht! Fehlbewertungen gehen bei zu geringen Vermögensschätzungen zulasten des Fiskus und bei überhöhten Schätzungen zulasten des Steuerpflichtigen!

² Zum Folgenden vgl. Maiterth und Houben (2013 S. 1910) mit Literaturhinweisen.

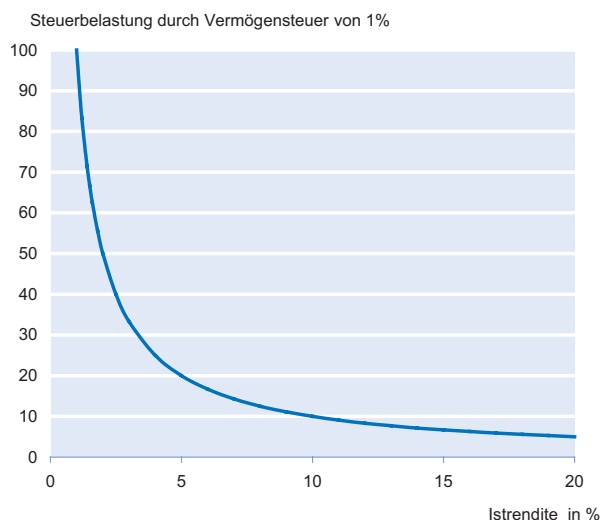
Anders als die Einkommensteuer, die wegen der bestehenden Bilanzidentität Bewertungsirrtümer im Zeitablauf automatisch berücksichtigt, wobei bei unvollständiger steuerlicher Verlustkompensation und progressivem Tarif neben Nettozinseffekten auch Bemessungsgrundlageneffekte auftreten, sieht eine Vermögensbesteuerung mit Ausnahme von Billigkeitsregelungen keinerlei Korrekturmaßnahmen vor.

10) Renditeabhängige Ungleichbelastung von Vermögen bei Anwendung eines einheitlichen Vermögensteuersatzes

Vermögensbestände weisen je nach Risikoklasse unterschiedlich hohe Marktrenditen auf: Bei Anwendung eines einheitlichen Vermögensteuersatzes von 1% ergeben sich abhängig von der Vermögensrendite ertragsbezogen höchst unterschiedliche Vermögensteuerbelastungen, wie Abbildung 1 zeigt.

Abb. 1

Ertragsbelastung durch eine Vermögensteuer iHv 1%



Quelle: Berechnung des Autors.

Beispiel: Eine sichere Geldanlage A werfe nur eine bescheidene Rendite von 2% ab. Mit der Geldanlage B kann wegen der höheren Risikoklasse eine Rendite von 5% erzielt werden.

Bei einem einheitlichen Vermögensteuersatz von 1% wird Geldanlage A ertragsbezogen mit 50% besteuert, während die ertragsbezogene Vermögensteuerbelastung der Geldanlage B nur 20% beträgt. Offenbar wird im Beispielsfall der Risikozuschlag in Höhe von 4% nicht besteuert. Zu beachten ist, dass diese Folge auch dann eintritt, wenn die Ertragswerte fachgerecht ermittelt werden.

Wollte man Objekte entsprechend ihrer Ertragskraft gleichmäßig mit Vermögensteuer belasten, müssten für Vermögensanlagen unterschiedlicher Risikoklassen entsprechend

unterschiedliche Vermögensteuersätze zur Anwendung kommen. Wollte man mit der Vermögensteuer eine Ertragsbelastung von 20% erreichen, wäre die sichere Geldanlage A mit einem Vermögensteuersatz von 0,2%, die risikoreichere Anlage B mit einem Vermögensteuersatz von 1% zu belegen. Eine solche Handhabung wäre nicht praktikabel und würde in der Praxis vermutlich nur Unverständnis auslösen.

Weitere Überlegungen

Bekanntermaßen haben die Niederlande im Jahr 2001 die Besteuerung von Vermietungsobjekten umgestellt: Bis zum Jahr 2000 wurden Vermietungseinkünfte der progressiv ausgestalteten Einkommensteuer unterworfen, seit 2001 werden Vermietungseinkünfte mit einer fiktiven Rendite von 4% des Nettovermögens einer Einkommensteuer von 30% unterworfen. Im Ergebnis entspricht dies der Einführung einer Vermögensteuer von $(30\% \times 4\% =) 1,2\%$ für Vermietungsobjekte. Negative Auswirkungen sind die ungleiche Steuerbelastung von Immobilien mit unterschiedlich hohen Renditen – der Ansatz einer Pauschalrendite von 4% auf den Vermögensnettowert kann diese Ungleichheit nicht beseitigen. Mögliche positive Effekte können eventuell in der Vermeidung der bei Vermietungseinkünften typischerweise häufigen Ermittlungsstreitigkeiten und in der besseren Ausschöpfung des steuerlichen Ertragspotenzials von Immobilieneinkünften gesehen werden.

Nicht selten wird die These vertreten, dass im internationalen Vergleich für Deutschland ein Nachholbedarf an Vermögensbesteuerung bestehe. Dieser Behauptung ist zumindest irreführend.

Wenn in diesem Zusammenhang die Vermögensteuer in den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada verwiesen wird, verkennt dies völlig, dass dort keine nennenswerte Vermögensteuer erhoben wird. Vielmehr wird zur Deckung der finanziellen Gemeindeausgaben jährlich eine »property tax« erhoben, die im Wesentlichen als Grundsteuer ausgeprägt ist. Deren Steueraufkommen dient dazu, die finanziellen Lasten einer Gemeinde alljährlich auf der Basis der Immobilienwerte auf die Gemeindemitglieder zu verteilen. Die Immobilienwerte dienen gleichsam als Äquivalenzziffern für die Zuteilung der in der Gemeinde entstandenen finanziellen Lasten auf ihre Gemeindemitglieder. Dass diese Art der grundvermögensbezogenen Gemeindefinanzierung nicht selten zu Härten führt, ist nicht zu übersehen.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass international eher ein Trend zur Abschaffung einer Vermögensbesteuerung besteht (vgl. Spengel und Streif 2013, S. 9 f.). Eine Wiederbelebung der Vermögensteuer in Deutschland wäre damit das falsche Signal und mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen ein Schritt ins steuerliche Abseits.

Ergebnis

Die laufende Vermögensbesteuerung in Form einer Soll-Ertragsteuer ist eine historisch frühe Form der Ertragsbesteuerung, die bei verfassungskonformer Ausgestaltung auch heute noch erhoben werden darf. Sie heute noch als Modell für eine laufende Ertragsbesteuerung zu empfehlen, ist angesichts ihrer konzeptionellen Schwächen als Soll-Ertragsteuer schwer verständlich. Wesentliche und gravierende Mängel sind

1. erhebliche administrative Erhebungs- und Befolgungskosten,
2. verfahrensbedingt eine hohe Gefahr von Fehlbewertungen,
3. fehlende automatische Korrektur von Bewertungsirrtümern,
4. mangelnde Rücksichtnahme auf Liquiditätserfordernisse der Steuerpflichtigen,
5. krisenverstärkende Wirkung bei Verlusten und sinkenden Anlagerenditen und
6. verfahrensbedingt eine extreme Renditeabhängigkeit mit Blick auf die ertragsbezogene Vermögensbelastung.

Ein Votum für die Revitalisierung der auf Soll-Erträgen aufbauenden laufenden Vermögensteuer muss umso mehr überraschen, als mit der Erfindung und Einführung einer am Ist-Ertrag anknüpfenden Einkommensteuer ein zeitgemäßes Modell der Einkommensbesteuerung zur Verfügung steht. Dieses Modell ist keineswegs ohne Mängel, doch würde es die Mühen lohnen, dieses Konzept – nicht zuletzt durch Schließung nationaler und internationaler Besteuerungslücken – zukunftsfähig weiterzuentwickeln.

Literatur

Maiterth, R. und H. Houben (2013), »Wirkungen einer wiederbelebten Vermögensteuer – Belastungs- und Finanzierungsaspekte«, DStR, 1906–1911.

Naumann, P. (1925), *Die Methoden und Probleme in der Bemessung der Einkommensteuer*, Halberstadt.

Spengel, Chr. und F. Streif (2013), »Von einer Wiederbelebung einer Vermögensteuer in Deutschland ist abzuraten«, *ifo Schnelldienst* 66(14), 9–13.

Tipke, K. (2003), *Die Steuerrechtsordnung, Band II: Steuerrechtfertigungstheorie, Anwendung auf alle Steuerarten, sachgerechtes Steuersystem*, 2. Aufl., Verlag Schmidt (Otto), Köln.

Rechtsprechung

Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91 –, BVerfGE 93 S. 121–165.