ZUKUNFT DER SOZIALDEMOKRATIE 16.10.2019 | Nicola Brandt

Umsteuern

Die Ungleichheit bei Vermögen ist in Deutschland hoch. Eine Ursache liegt im Steuersystem – ein Lösungsansatz auch.

Die Ungleichheit der Vermögensverteilung ist groß in Deutschland. OECD-Daten zufolge besaßen die reichsten zehn Prozent der Haushalte in Deutschland 2015 beinahe 60 Prozent des Gesamtvermögens, im Vergleich zu 50 Prozent in Frankreich und 45 Prozent in Finnland. Allein auf das obere Prozent der reichsten Haushalte entfielen dabei mehr als 23 Prozent des Gesamtvermögens.

Demgegenüber ist ein großer Teil der Haushalte in Deutschland so gut wie gar nicht in der Lage, Vermögen zu bilden: Die ärmsten 40 Prozent der Haushalte konnten nach Zahlen von 2015 deutlich weniger als ein Prozent des Gesamtvermögens auf sich vereinen. Jüngere Daten bestätigen dieses Bild relativ großer Vermögensungleichheit. In diesem Zusammenhang ist sicherlich die aktuelle Diskussion über eine Wiederbelebung der 1996 ausgesetzten Vermögenssteuer zu sehen.

Grundsätzlich gibt es starke Argumente, das Steuersystem so auszurichten, dass es Vermögensungleichheit entgegenwirkt. Die Ungleichheit bei der Vermögensverteilung ist in vielen OECD-Ländern deutlich stärker ausgeprägt als die Einkommensungleichheit, auch in Deutschland. Und sie verstärkt sich tendenziell selbst: Wohlhabende Haushalte sparen einen größeren Anteil ihres Einkommens und sie erzielen typischerweise höhere Renditen, das heißt, ihr Vermögen vermehrt sich schneller. Das liegt daran, dass sie ihre Ersparnisse besser auf verschiedene Anlagearten verteilen können. Außerdem haben sie einen besseren Zugang zu Anlage- und Steuerberatung. Ob Vermögenssteuern das beste Instrument zur Begrenzung der Ungleichheit sind, kommt indes auf die Ausgestaltung des Steuersystems und die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen an.

In Deutschland sind Kapitaleinkommen und Vermögen besonders

Hierfür sind in Deutschland zwei Dinge zu beachten: Zum einen sind Kapitaleinkommen und Vermögen besonders ungleich verteilt. Das hat mit der starken Präsenz zum Teil weltweit

ungleich verteilt. Gleiches gilt für Immobilien. Gleichzeitig ist die vermögensbezogene Besteuerung in Deutschland vergleichsweise gering.

operierender Familienunternehmen zu tun, die einen wichtigen Beitrag zur Stärke des deutschen Wirtschaftsmodells leisten. Privat gehaltene Unternehmensvermögen machen in Deutschland ein Viertel des Gesamtvermögens aus, deutlich mehr als zum Beispiel in Frankreich, Finnland und den Niederlanden. Gleichzeitig sind Unternehmensvermögen hochkonzentriert: 95 Prozent befinden sich in den Händen von Haushalten, die zu den 10 Prozent der reichsten gehören.

Eine zweite Besonderheit ist die ungleiche Verteilung von Immobilien, die mit dem vergleichsweise gut entwickelten Mietmarkt zusammenhängt. Anders als in anderen OECD-Ländern gibt es in den unteren bis mittleren Einkommensklassen nur wenige Haushalte, die in einer eigenen Immobilie wohnen. Lange Zeit stiegen Immobilienpreise in Deutschland nur moderat und Mieterinnen und Mieter hatten guten Zugang zu bezahlbaren Wohnungen. Inzwischen müssen sie jedoch wegen der stark gestiegenen Immobilienpreise einen deutlich größeren Anteil ihres Einkommens für Wohnkosten aufbringen als zuvor. Gleichzeitig haben Immobilienbesitzer durch einen Anstieg ihrer Vermögenswerte und niedrige Hypothekenzinsen profitiert. Das hat die Ungleichheit verschärft.

Insgesamt ist die vermögensbezogene Besteuerung in Deutschland vergleichsweise gering. Steuern auf das Nettovermögen werden wie in vielen anderen Ländern gar nicht erhoben. Die Grundsteuer beruht auf stark veralteten Werten und hat ein vergleichsweise niedriges Aufkommen. Auch das Erbschaftssteueraufkommen ist in einer Reihe von OECD-Ländern deutlich höher, allerdings verzichten viele Länder ganz darauf. Die größten Erbschaften werden in Deutschland mit einem geringeren Satz besteuert als mittlere, denn die stark in den Händen wohlhabender Haushalte konzentrierten Unternehmensvermögen profitieren seit 2009 von weitgehenden Ausnahmen. Die Neuregelungen waren von einem erheblichen Anstieg steuerfreier Vermögensübertragungen innerhalb von Unternehmen gefolgt, der zu bedeutenden Steuerausfällen geführt hat.

Erbschaften beruhen nicht auf der Leistung der Begünstigten und ihre Besteuerung kann die Chancengleichheit

Deutschland gehört zu den Ländern, die Kapitaleinkommen mit der Abgeltungssteuer von 25 Prozent geringer besteuern als hohe Arbeitseinkommen. Dazu gibt es bei der Kapitalertragssteuer Ausnahmen für Immobilien. Eine Steuer auf Nettovermögen

verbessern, wenn die Erträge in Bildung oder Infrastruktur fließen.

wirkt ähnlich wie eine Kapitaleinkommenssteuer, ein Nachteil liegt allerdings darin, dass sie auch bei Verlusten anfällt. Das könnte Investitionen und Wachstum von Unternehmen in der Gründungsphase gefährden.

Die OECD empfiehlt ihren Mitgliedsländern grundsätzlich, zunächst Ausnahmen bei Kapitaleinkommenssteuern auf den Prüfstand zu stellen und höhere Kapitaleinkommen stärker im Einklang mit Arbeitseinkommen zu besteuern, um Vermögensungleichheit entgegenzuwirken. Die Ausnahmen bei der Kapitalertragssteuer in Deutschland sind schwer zu begründen und gehören sicherlich auf den Prüfstand. Für Kapitaleinkommenssteuer auf Zinsen sieht der Koalitionsvertrag der Regierung eine Angleichung an den Einkommenssteuertarif vor.

Grundsätzlich haben sich die Bedingungen für die Besteuerung von Kapitaleinkommen und Vermögen verbessert. Dazu hat die Zusammenarbeit der OECD-Länder beim Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden und bei der Begrenzung von Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung in Steuerparadiese beigetragen. Wichtig ist aber auch das Zusammenwirken von Kapitaleinkommens- oder Vermögenssteuern mit anderen Steuern. In Deutschland ist der Körperschaftsteuersatz vergleichsweise hoch, höher als in Ländern wie der Schweiz und Norwegen, die aktuell Vermögenssteuern erheben.

Die Erbschaftssteuer wirkt weniger verzerrend, weil sie nicht jährlich, sondern nur bei Vermögensübertragungen anfällt, was Entscheidungen über wirtschaftliche Aktivität und Sparen weniger stark beeinflussen sollte. Erbschaften beruhen nicht auf der Leistung der Begünstigten und ihre Besteuerung kann die Chancengleichheit verbessern, wenn die Erträge in Bildung oder Infrastruktur fließen, die vor allem sozial Schwächeren zugutekommt. Die OECD empfiehlt deshalb regelmäßig, die Begünstigung von Betriebsvermögen bei der Erbschaftssteuer auf den Prüfstand zu stellen.

Die OECD empfiehlt regelmäßig, die vergleichsweise hohen Steuern und Abgaben auf niedrigere

Eine Abschaffung der Erbschaftssteuerprivilegien für Betriebsvermögen über zehn Millionen Euro, Immobilien, Stiftungen und Schenkungen könnte das Erbschaftssteueraufkommen auch bei gleichzeitiger Absenkung der Steuersätze und Ausweitung der Freibeträge nahezu

Arbeitseinkommen und Zweitverdiener zu reduzieren und dafür höhere Grundsteuern zu erheben.

verdoppeln. Steuerstundungen könnten dabei sicherstellen, dass Unternehmen die Steuer aus laufenden Gewinnen finanzieren können, ohne die Substanz zu gefährden.

Auch Grundsteuern sind weniger verzerrend als beispielsweise Lohnsteuern, denn Möglichkeiten für Ausweichreaktionen sind vergleichsweise gering: Arbeitgeber können weniger Mitarbeiter einstellen, wenn Lohnsteuern und Sozialabgaben steigen, und Arbeitnehmer können weniger arbeiten. Hingegen können Landbesitzer die Menge an Grund und Boden als Antwort auf Steueränderungen nicht ändern. Da das Immobilienvermögen in Deutschland stark in den Händen wohlhabenderer Haushalte konzentriert ist, würden höhere Grundsteuern grundsätzlich progressiv wirken. Die OECD empfiehlt regelmäßig, die vergleichsweise hohen Steuern und Abgaben auf niedrigere Arbeitseinkommen und Zweitverdiener zu reduzieren und dafür höhere Grundsteuern zu erheben.

Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts muss bis Ende des Jahres die Bewertung von Immobilien als Grundlage der Grundsteuer reformiert werden. Die geplante Reform soll allerdings das Aufkommen nach den Plänen der Regierung nicht erhöhen. Eine Anhebung der Grundsteuer im aktuellen Kontext steigender Mieten erscheint vielen politisch delikat, weil Vermieter sie auf die Nebenkosten abwälzen dürfen. Jedoch könnte eine grundlegende Steuerreform, etwa der Übergang zu einer reinen Bodenwertsteuer, den Druck erhöhen, brachliegendes Bauland zu nutzen. Auch die in der Reform vorgesehene Grundsteuer auf brachliegendes Bauland könnte einen entsprechenden Effekt haben. Mittelfristig würde dies das Angebot an Wohnungen stärken und Immobilienpreise und Mieten senken.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die Vermögensungleichheit in Deutschland ist groß und es gibt gute Gründe, dem mit einer geeigneten Ausrichtung des Steuersystems entgegenzuwirken. Eine Eindämmung der Ausnahmen von der Erbschaftssteuer für große Unternehmensvermögen, höhere Grundsteuern und Begrenzung der Ausnahmen von Kapitalertragsteuern sind hierbei aus Sicht der OECD Mittel der ersten Wahl. Steuern auf das Nettovermögen und Kapitaleinkommen sind im Kontext bereits jetzt vergleichsweise hoher Unternehmenssteuern zu betrachten. Wichtig ist aber vor allem auch, die Vermögensbildung in Haushalten mit unteren und mittleren Einkommen zu stärken, etwa durch Verbesserung der Renditen und der Attraktivität privater Altersvorsorge.



Nicola Brandt
Berlin

Nicola Brandt ist Volkswirtin und Leiterin des OECD Berlin Centre.

-