
Auszug aus dem Jahresgutachten 2013/14

Vermögensteuer und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer

(Textziffern 594 bis 627)

I. Vermögensteuer und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer

594. Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in ihren Wahlprogrammen für die Wiedereinführung der Vermögensteuer oder die Erhebung einer Vermögensabgabe ausgesprochen. Die Umverteilungswirkungen des Steuersystems sollen darüber hinaus durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf 49 % verschärft werden. Die Abgeltungsteuer für private Kapitalerträge soll ebenfalls erhöht oder Kapitalerträge wieder dem progressiven Tarif unterworfen werden. Diese Maßnahmen wären angesichts der Reformen der vergangenen Jahre eine Kehrtwende.

595. Die Steuerreform aus dem Jahr 2000 war darauf ausgerichtet gewesen, dem Verlust an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland entgegenzuwirken. Dies ist im Zusammenhang mit den umfassenden Reformen der Agenda 2010 zu sehen (Ziffern 673 ff.). Die damalige Regierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen setzte **weitreichende Steuerentlastungen** durch. Der Spitzensteuersatz wurde von 51 % auf 42 % zurückgeführt; der Eingangssteuersatz sank von 22,9 % auf 15 %. Die Unternehmensbesteuerung wurde mit der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens international attraktiver ausgestaltet.

Die Große Koalition der Jahre 2005 bis 2009 setzte diesen Kurs fort. Die steuerliche Belastung von Kapitalerträgen (Unternehmensgewinne und private Kapitalerträge) wurde gleichermaßen reduziert. Die Belastungen belaufen sich seit dem Jahr 2009 nur noch auf eine Größenordnung von 25 % bis 35 %, je nach Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes. Seitdem gelten in Abweichung von der synthetischen Einkommensteuer unterschiedliche Steuersätze für Arbeitseinkommen und die meisten Kapitaleinkommen. Dieser Weg zu einer Dualen Einkommensteuer war erforderlich, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei der Unternehmensbesteuerung zu erhalten, ohne sehr hohe Steuerausfälle durch eine Absenkung des progressiven Steuertarifs verkraften zu müssen. Die konkret gewählte Ausgestaltung der Steuerentlastung von Kapitalerträgen ist zwar mit Defiziten behaftet, mit denen sich der Sachverständigenrat mehrfach auseinandergesetzt hat (JG 2007 Ziffern 394 ff., JG 2008 Ziffern 377 ff., JG 2012 Ziffern 385 ff.). Dennoch haben die Steuerreformen des vergangenen Jahrzehnts wesentlich dazu beigetragen, Deutschland als **Investitionsstandort wieder attraktiver** zu machen.

596. Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Erhöhung des Spitzensteuersatzes und die Rückkehr zur synthetischen Einkommensteuer wären nicht nur eine **Rückkehr zur falschen Steuerpolitik** früherer Jahre. Je nach Ausgestaltung der Vermögensteuer würde die Steuerbelastung frühere Niveaus deutlich übersteigen, unter anderem weil die Absenkungen der Steuersätze in der Vergangenheit mit Erweiterungen bei der Bemessungsgrundlage verknüpft wurden.

Die Ungleichheit von **Einkommens- und Vermögensverteilung** hat sich keineswegs in einem Maße verschlechtert, das eine solche Kehrtwende erforderlich machte. Dabei ist insbesondere zu bedenken, dass die Umverteilungswirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems international bereits eher hoch ist (Ziffern 679 ff.).

597. Der Sachverständigenrat sieht es als besonders problematisch an, dass die diskutierten Steuererhöhungen die **Finanzierung von Unternehmen** durch einbehaltene Gewinne erheblich einschränken würden. Dies ist derzeit der einzige Weg, auf welchem Unternehmen ihr Wachstum ohne zunehmende Abhängigkeit von Fremdkapital und ohne Rückgriff auf steuerlich benachteiligtes externes Eigenkapital finanzieren können (JG 2012 Ziffern 385 ff.). Engpässe beim Eigenkapital können unüberwindbare Hürden bei der Realisierung – selbst lukrativer – Investitionen darstellen.¹ Eine Ausweitung der Begünstigung nicht entnommener Gewinne nach § 34a EStG wäre eine Möglichkeit, die negativen Konsequenzen eines hohen Spitzensteuersatzes teilweise abzumildern.

598. Irritierend sind die Forderungen nach Steuererhöhungen vor allem, weil die **Steuereinnahmen derzeit ein sehr hohes Niveau** aufweisen und bei der Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite noch erhebliches Konsolidierungspotenzial besteht (Ziffern 547 ff. und 582 ff.). Zu den hohen Steuereinnahmen haben die Mehreinnahmen der Kalten Progression in den vergangenen Jahren erheblich beigetragen. Daher wäre vielmehr eine Tarifsenkung angebracht (Ziffern 669 ff.).

1. Die Vermögensteuer: Steuerpolitischer Holzweg

599. Die **Vermögensteuer** ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1995 seit dem Jahr 1997 ausgesetzt. Für das Bundesverfassungsgericht waren damals die ungleichen Bewertungsmaßstäbe für verschiedene Vermögensarten ausschlaggebend, die insbesondere Grundvermögen gegenüber anderen Vermögensarten begünstigten. Grundsätzlich steht die Erhebung einer Vermögensteuer dem Gesetzgeber allerdings weiterhin offen.

600. Die Pläne zur Wiedereinführung der Vermögensteuer wurden vor allem wegen der möglichen hohen **zusätzlichen Belastung von Unternehmen** kritisiert. In der Tat würde die Vermögensteuer selbst bei einem moderat anmutenden Steuersatz von nur 1 % die steuerliche Belastung der Unternehmen stark erhöhen und ihre Investitionsspielräume erheblich einengen (Spengel et al., 2013). Gemessen am Gewinn erhöhte sich die Belastung voraussichtlich um mehr als zehn Prozentpunkte und würde regelmäßig 55 % übertreffen. Im Raum stehen zwar Ausnahmen oder Erleichterungen für Betriebsvermögen. Ob diese verfassungskonform ausgestaltet werden können, ist jedoch fraglich. Bei der im Jahr 2009 neu ausgestalteten Erbschaftsteuer bestehen erhebliche Zweifel, ob die umfassenden Begünstigungen für Betriebsvermögen mit dem Grundgesetz vereinbar sind (BFH-Entscheidung vom 27.9.2012, II R 9/11). Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hierzu steht noch aus.

601. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich mit der Vermögensteuer auseinandergesetzt und ihre Revitalisierung in aller Deutlichkeit abgelehnt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013). Neben den zu erwartenden **negativen Wirkun-**

¹ Die Unternehmensbefragung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus diesem Jahr zeigt, dass geringe Eigenkapitalquoten oder unzureichende Ausstattungen mit Eigenkapital weiterhin die bedeutendsten Gründe für die Ablehnung von Kreditanfragen sind. Häufig können Investitionen in der Folge nicht realisiert werden (KfW, 2013). Es gibt zudem empirische Evidenz dafür, dass die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten die Investitionstätigkeit beeinflussen (Becker et al., 2013).

gen auf die Investitionstätigkeit werden insbesondere die hohen Erhebungskosten und Probleme mit der gleichmäßigen Erfassung von Vermögen kritisch gesehen.

Häufig wird in der öffentlichen Diskussion auf die im internationalen Vergleich relativ geringe Bedeutung von Vermögensteuern in Deutschland hingewiesen. Dabei kommt es häufig zu Missverständnissen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ermittelt zwar für Deutschland eine unterdurchschnittliche Vermögensteuerquote. Hierbei wird jedoch leicht übersehen, dass die OECD unter Vermögensteuern ebenfalls Erbschaft- und Schenkungsteuern sowie Grundsteuern versteht. Deutschland weist insbesondere eine **geringe Belastung mit Grundsteuern** auf. Nettovermögensteuern (auf Vermögen abzüglich Schulden) werden nur in wenigen OECD-Staaten erhoben und sind international somit von untergeordneter Bedeutung (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013). Zudem korrigieren sie, etwa in den Niederlanden oder der Schweiz, die unvollständige Besteuerung von Kapitaleinkünften, die in Deutschland vollständig steuerlich erfasst sind.

Investitionstätigkeit und internationale Standortattraktivität

602. Die Wiedererhebung der Vermögensteuer droht die Standortattraktivität Deutschlands erheblich zu beschädigen. Hierbei kommt es aber darauf an, ob eine Besteuerung des **Inlands- oder des Inländervermögens** angestrebt wird. Bei Kapitalgesellschaften könnte entweder der Wert der Anteilsrechte beim deutschen Anteilseigner (Inländervermögen) oder der des Betriebsvermögens auf Ebene der Kapitalgesellschaft (Inlandsvermögen) erfasst werden. Im ersten Fall beträfe die Vermögensteuer auch ausländische Kapitalgesellschaften, sofern es deutsche Anteilseigner gibt. Im zweiten Fall würden internationale Investoren, die in Deutschland aktiv sind, belastet, selbst wenn sie ihren Wohnsitz nicht in Deutschland hätten.

603. Im internationalen Standortwettbewerb würde eine **Besteuerung des Inlandsvermögens besonders negativ** wirken. International agierende Unternehmen könnten sich durch Standortverlagerungen dem Steuerzugriff entziehen. Die Anreize, neue Produktionsstandorte in Deutschland aufzubauen oder beizubehalten, würden geschmälert. Die Vermögensteuer würde damit, neben der Gewerbe- und Körperschaftsteuer, zu einer dritten Steuer auf den Unternehmensertrag. Letztendlich würde sie ähnlich einer Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes wirken. Dieser steht bekanntermaßen im Mittelpunkt des internationalen Steuerwettbewerbs. Das zentrale Ziel der Unternehmensteuerreform 2008/09, diesen von knapp 40 % auf unter 30 % zu senken, würde somit konterkariert.

604. Von den SPD-geführten Ländern gab es den Vorschlag, die Besteuerung von Kapitalgesellschaften nach dem sogenannten „**Halbvermögensverfahren**“ vorzunehmen. Damit würde die eine Hälfte der Vermögensteuer von den Unternehmen abgeführt, die andere Hälfte auf Ebene des Anteilseigners. Es handelt sich also um einen Mittelweg zwischen Inlands- und

Inländervermögenskonzept. Multinationale Unternehmen würden mit dem halben Vermögen ihrer deutschen Gesellschaften und Betriebsstätten der Vermögenssteuer unterliegen.²

605. Die Erfassung des inländischen Betriebsvermögens erforderte eine Aufteilung des Vermögens auf die Betriebsstätten und Tochterunternehmen multinationaler Konzerne. Dies wäre in der Praxis mit Schwierigkeiten behaftet und würde **Gestaltungsmöglichkeiten** eröffnen. Bereits die derzeit vorgenommene Gewinnaufteilung ist Gegenstand vielfältiger Manipulationen (Weichenrieder, 2009). Auf politischer Ebene wird zunehmend kritisch eingestuft, dass es bislang nicht gelingt, solche Gestaltungen hinreichend stark einzudämmen (OECD, 2013a). Die steigende Bedeutung immateriellen Vermögens, zum Beispiel Patente oder Markenrechte, lässt befürchten, dass Vermögensverschiebungen in ausländische Tochtergesellschaften noch umfangreicher als heute genutzt würden.

606. Insgesamt wären die Wirkungen der Vermögenssteuer etwas weniger kritisch, wenn das Inländervermögen und nicht das Inlandsvermögen herangezogen würde. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass dann **Wohnsitzverlagerungen** zur Steuervermeidung genutzt werden könnten. Steuerlich motivierte Wohnsitzverlagerungen von Hochverdienern können empirisch gut belegt werden (Kleven et al., 2013a; Kleven et al., 2013b). In Frankreich gab es nach den starken Steuererhöhungen für Vermögende und Spitzenverdiener intensive Diskussionen über Abwanderungen von Steuerzahlern insbesondere ins Vereinigte Königreich und nach Belgien. Unproblematisch wäre eine Besteuerung des Inländervermögens im internationalen Steuerwettbewerb somit keineswegs.

607. Die **Investitionstätigkeit** dürfte bei Besteuerung des Inländervermögens negativ beeinträchtigt werden, selbst wenn Auswanderungen unberücksichtigt bleiben. Die dafür verantwortlichen Wirkungen sind nicht auf den ersten Blick zu erkennen. So würde eine gleichmäßige Belastung des persönlichen Vermögens übliche Investitionskalküle nicht negativ beeinflussen. Bei diesen vergleicht der Unternehmer eine Investitionsmöglichkeit mit einer Alternativanlage. Da die Vermögenssteuer sowohl bei Durchführung der Investition als auch bei ihrer Unterlassung anfiel, würde der Anreiz zu investieren, zunächst nicht gemindert. Dies verdeutlichen Kapitalkostenberechnungen, nach denen die Einführung einer Vermögensabgabe auf das persönliche Vermögen keine stark ansteigenden Kapitalkosten mit sich bringen würde (Spengel et al., 2013; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013).

608. Auf den zweiten Blick bestehen aber durchaus negative Wirkungen auf die Investitionstätigkeit. Ein erster kritischer Effekt entsteht, weil die Höhe einer Vermögenssteuer unabhängig vom Investitionserfolg ist. Eine Besteuerung des Unternehmensgewinns hat aus Sicht eines Investors den Vorteil, dass der Fiskus sich unmittelbar an möglichen Verlusten beteiligt,

² Die Partei Bündnis 90/Die Grünen hat einen Vorschlag für eine Vermögensabgabe vorgelegt. Er sieht ausschließlich eine Erfassung auf Ebene des Anteilseigners vor. Hierdurch würden Entscheidungen über den Investitionsstandort nicht negativ beeinflusst. Durch die einmalige Erhebung sind zudem nur dann negative Anreizwirkungen zu erwarten, wenn die Einmaligkeit der Abgabe bezweifelt wird, wofür der Hinweis einer Überführung der Vermögensabgabe in eine Vermögenssteuer im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen allerdings Nahrung gab. Der Vorschlag wird im Weiteren nicht weiter behandelt, weil eine Vermögensabgabe verfassungsrechtlich nur in einer außergewöhnlichen Notsituation möglich wäre, die derzeit wohl kaum gegeben ist (Kube, 2013).

sofern keine Verlustverrechnungsbeschränkungen greifen. Dies senkt die erforderlichen Risikoprämien und kann die Investitionstätigkeit fördern (**Domar-Musgrave-Effekt**). Eine Vermögensteuer hingegen wirkt wie eine Soll-Ertragsbesteuerung. Sie muss geleistet werden, ohne dass die Höhe des Gewinns die Steuerschuld unmittelbar beeinflussen würde. Deswegen kann die Begleichung der Steuerzahlung aus der Substanz erforderlich werden. Eine direkte Besteuerung des tatsächlichen Gewinns ist einer Vermögensteuer allein aus diesem Grund somit stets überlegen.

609. Weitere negative Wirkungen ergeben sich unter Einbezug typischer **Unvollkommenheiten des Kapitalmarkts**. In der Realität ist der Zugang zu Märkten für Eigenkapital für kleine und mittelständische Unternehmen, die meist als Personengesellschaften organisiert sind, häufig versperrt oder mit hohen Hürden versehen. Solche Unternehmen stehen nur vor der Möglichkeit, Investitionen über einbehaltene Gewinne oder über die Aufnahme neuen Fremdkapitals zu finanzieren. Den einbehaltenen Gewinnen kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu. Ohne sie ist ein Unternehmenswachstum nicht ohne Reduktion der Eigenkapitalquote möglich. **Rückläufige Eigenkapitalquoten** können allerdings nur für eine begrenzte Zeit hingenommen werden.

610. Für die Finanzierung neuer Investitionen kann nur der nach Steuern verbleibende Gewinn eingesetzt werden. Hier würden sich eine Vermögensteuer und ebenso die Erhöhungen des Spitzensteuersatzes unmittelbar negativ auswirken. Die **Größenordnung der Steuerbelastung**, mit der sich die Vermögensteuer auf die Nettogewinne auswirkte, kann unter Rückgriff auf das übliche Bewertungsverfahren der Erbschaftsteuer bestimmt werden. Das sogenannte „vereinfachte Ertragswertverfahren“ ermittelt den Wert des Unternehmens auf Grundlage vergangener Gewinne. Stark vereinfachend kann angenommen werden, dass eine Vermögensteuer in Höhe von 1 % eine Belastung des Gewinns in Höhe von etwa 11 % bedeutet. Durch verschiedene Sondervorschriften – zum Beispiel den obligatorischen Vergleich mit dem Substanzwert – kann die Belastung allerdings höher ausfallen.

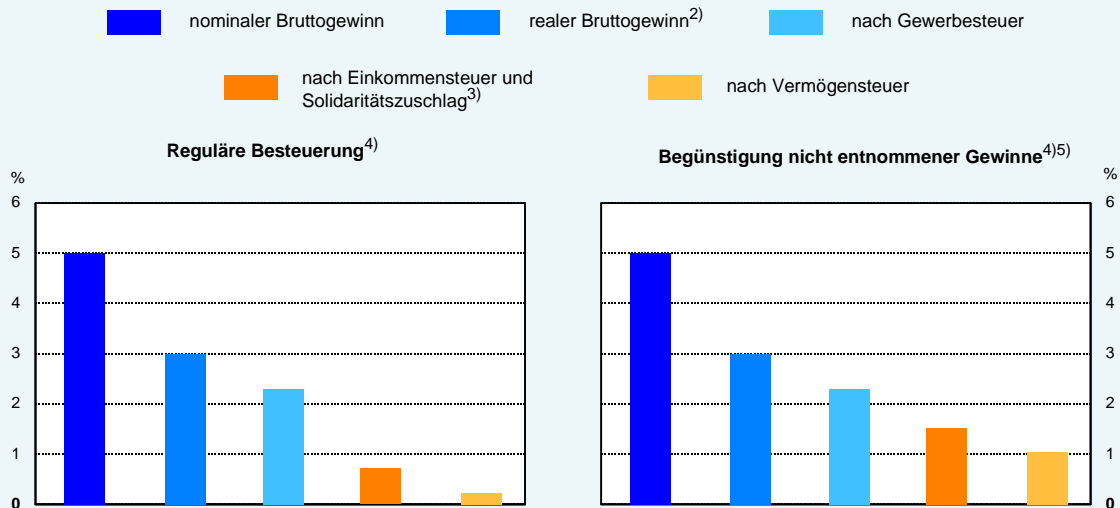
611. Die negativen Auswirkungen auf das Unternehmenswachstum werden dadurch weiter verschärft, dass die Ertragsteuer und die Vermögensteuer an Nominalwerte anknüpfen und somit die **Inflation unberücksichtigt** bleibt. Zum Erhalt der realen Ertragskraft, ohne dass die Eigenkapitalquote eines Unternehmens sinkt, ist eine jährliche Ausweitung des Eigenkapitals um die Preissteigerungsrate erforderlich. Die für Erweiterungsinvestitionen verfügbaren Mittel werden hierdurch nochmals gemindert. Steuererhöhungen könnten die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten bei niedrigen erzielten Kapitalrenditen besonders stark einschränken.

612. Veranschaulichen lässt sich die problematische Einschränkung der Selbstfinanzierungsmöglichkeiten durch eine beispielhafte Betrachtung. Bei einer Vermögensteuer von 1 % können Fälle auftreten, in denen die Ertragskraft des Unternehmens nicht mehr zum Erhalt des Unternehmens reicht. Ein Erhalt des realen Anlagevermögens bei einem Unternehmen mit einem Eigenkapital in Höhe von 20 Mio Euro wäre bei Eigenkapitalrenditen unterhalb von etwa 5 % kaum mehr möglich, ohne die Eigenkapitalquote zu verringern (Schaubild 83, links). Selbst unter Einbezug der steuerlichen Sondervorschrift des § 34a EStG, der „Begüns-

Schaubild 83

Besteuerung der Gewinne von Personengesellschaften bei Einführung einer Vermögensteuer von 1 %¹⁾

in Relation zum Eigenkapital und bei einer Vorsteuerrendite von 5 %



1) Die Bewertung des Vermögens erfolgt in Anlehnung an das vereinfachte Ertragswertverfahren, wodurch sich eine zusätzliche Belastung des Gewinns in Höhe von etwa 11 % ergibt.– 2) Unterstellt ist eine allgemeine Preissteigerungsrate von 2 %.– 3) Inklusive Berücksichtigung der Gewerbesteuer nach § 35 EStG.– 4) Es gilt der Einkommensteuertarif für das Jahr 2014, so wie er im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen wurde.– 5) Nach der Begünstigung nicht entnommener Gewinne dürfen Gewinne zunächst mit 28,25 % anstatt mit dem Einkommensteuersatz versteuert werden. Bei Entnahme folgt eine weitere Belastung in Höhe von 25 %.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

tigung nicht entnommener Gewinne“, wären die Investitionsspielräume letztlich stark reduziert (Schaubild 83, rechts). Diese Option wird nur selten genutzt, da sie mit erheblichen zukünftigen Belastungen bei Entnahmen verbunden ist (Ziffern 622 ff.).

Erhebungskosten und gleichmäßige Besteuerung bei einer Vermögensteuer

613. Neben den zu erwartenden negativen Wirkungen einer Vermögensteuer auf die Investitionen stellen die Erhebungs-, Kontroll- und Befolgungskosten einer Vermögensteuer ein **schwerwiegendes Problem** dar. Bei Ertragsteuern kann im Gegensatz zu einer Vermögensteuer bei der Steuererhebung überwiegend auf (vertraglich vereinbarte) Transaktionen zurückgegriffen werden, sodass Marktwerte unmittelbar zur Verfügung stehen. Bewertungsprobleme treten daher in der Regel nicht auf. Eine Vermögensteuer erfordert hingegen jährlich oder zumindest in regelmäßigen Abständen eine Bewertung der erfassten Vermögenspositionen, wobei nicht immer auf Marktwerte zurückgegriffen werden kann. Dies macht ihre Erhebung deutlich aufwendiger als die anderer Steuern.

Besonders aufwendig wäre die erforderliche Bewertung bei Betriebsvermögen und Grundvermögen. Seit Jahren wird über die Neubewertung des Grundvermögens bei der Grundsteuer diskutiert. Die bislang gültige Anknüpfung an sogenannte „Einheitswerte“ geht in den Ländern des früheren Bundesgebiets auf eine Feststellung zum 1. Januar 1964 zurück, in den Neuen Ländern sogar auf das Jahr 1935. In der Folge weichen die Einheitswerte deutlich von den aktuellen Marktwerten ab. Insbesondere sind die Einheitswerte aufgrund asymmetrischer Preisveränderungen in unterschiedlichen Landesteilen (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen

gegenüber Baden-Württemberg) verzerrt. Diese erheblichen Verzerrungen waren einer der Gründe, warum die Vermögensteuer im Jahr 1997 ausgesetzt wurde. Die Erbschaftsteuer greift ebenfalls nicht auf die Einheitswerte zurück, sondern auf verschiedene Bewertungsverfahren, die je nach Einzelfall zur Anwendung kommen. Insgesamt würden die Verfahren zur **Bewertung von Grundvermögen** erhebliche Einschätzungsspielräume eröffnen, sodass Konflikte zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung zu erwarten sind.

614. Die regelmäßige **Bewertung der Betriebsvermögen** würde insgesamt wohl noch schwieriger. Für Zwecke der Erbschaftsteuer wird das vereinfachte Ertragswertverfahren verwendet und mit dem Substanzwert verglichen. Der höhere Wert ist maßgeblich. Für den Substanzwert wird die Bewertung aller einzelnen Wirtschaftsgüter erforderlich. Damit treten die Probleme bei der Bewertung des Grundvermögens ebenfalls bei den betrieblichen Grundvermögen auf. Beim vereinfachten Ertragswertverfahren bestehen ebenfalls hohe Einschätzungsspielräume. So darf das Verfahren zum Beispiel dann nicht angewendet werden, wenn es zu „offensichtlich unzutreffenden Ergebnissen“ führt (§ 199 Abs. 1 BewG).

615. Weitere Probleme bei der Bewertung entstehen immer dann, wenn nicht auf aktuelle Marktwerte zurückgegriffen werden kann. Beispielsweise ist hier an Kunstgegenstände zu denken. Eine Abschätzung der Erhebungskosten ist insgesamt schwierig und hängt von vielen Ausgestaltungsdetails ab. Sie wären umso höher, je mehr Ausnahmen, beispielsweise für Betriebsvermögen oder Altersvorsorgevermögen, eingeräumt würden. Einzelne Schätzungen zu den Erhebungskosten in anderen Ländern belaufen sich auf bis zu 50 % des Aufkommens (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2013, S. 51 ff.). Wie auch immer die Bewertungen vorgenommen würden, insgesamt bestehen keine Zweifel daran, dass die **Erhebungskosten weit oberhalb von denen anderer Steuern** liegen. Sie würden sich auf eine Größenordnung belaufen, die mögliche Mehreinnahmen erheblich relativieren würde.

616. Ein weiteres Argument gegen eine Vermögensteuer ergibt sich aus der **fehlenden Gleichmäßigkeit** bei der Erfassung von Vermögen. Eine Vermögensteuer ist vorrangig auf die Erfassung von Sach- und Finanzvermögen ausgelegt; unbeachtet bleiben Werte des Humanvermögens oder Renten- und Pensionsansprüche. Hieraus können sich beachtliche Belastungsunterschiede ergeben. Zudem wäre eine Doppelbelastung mit der Grundsteuer bei Immobilien kaum zu vermeiden.

617. Für ein **Gesamturteil** über die Vermögensteuer sind nicht zuletzt die möglichen Mehreinnahmen einzubeziehen. Ganz offensichtlich hängen die Einnahmen aber von der genauen Ausgestaltung und dem Steuersatz ab. Für eine Vermögensteuer in Höhe von 1 % belaufen sich die zu erwartenden Einnahmen auf etwa 10 Mrd Euro im Jahr (Bach und Beznoska, 2012). Abziehen davon wären die Erhebungskosten. Die Mehreinnahmen würden erheblich kleiner ausfallen, wenn ähnlich wie im Erbschaftsteuerrecht Ausnahmen für Betriebsvermögen und vermietete Immobilien gewährt würden. Hinsichtlich möglicher Altersvorsorgevermögen wäre ebenfalls mit weiteren Ausnahmen zu rechnen, die das Aufkommen mindern würden. Letztlich beeinträchtigen die verminderten Investitionsmöglichkeiten das Aufkommen anderer Steuern. Zusätzliche Haushaltsspielräume lägen daher weit unterhalb von

10 Mrd Euro im Jahr. Alles in allem stehen die Aufkommenspotenziale einer Vermögensteuer in starkem Missverhältnis zu ihren Erhebungs- und Entrichtungskosten sowie ihren negativen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen. Der Vermögenskonzentration – sofern gesellschaftspolitisch hier überhaupt Handlungsbedarf besteht – könnte außerdem über eine Reform der Erbschaftsteuer begegnet werden. Dies wäre mit geringeren Kosten und Problemen verbunden.

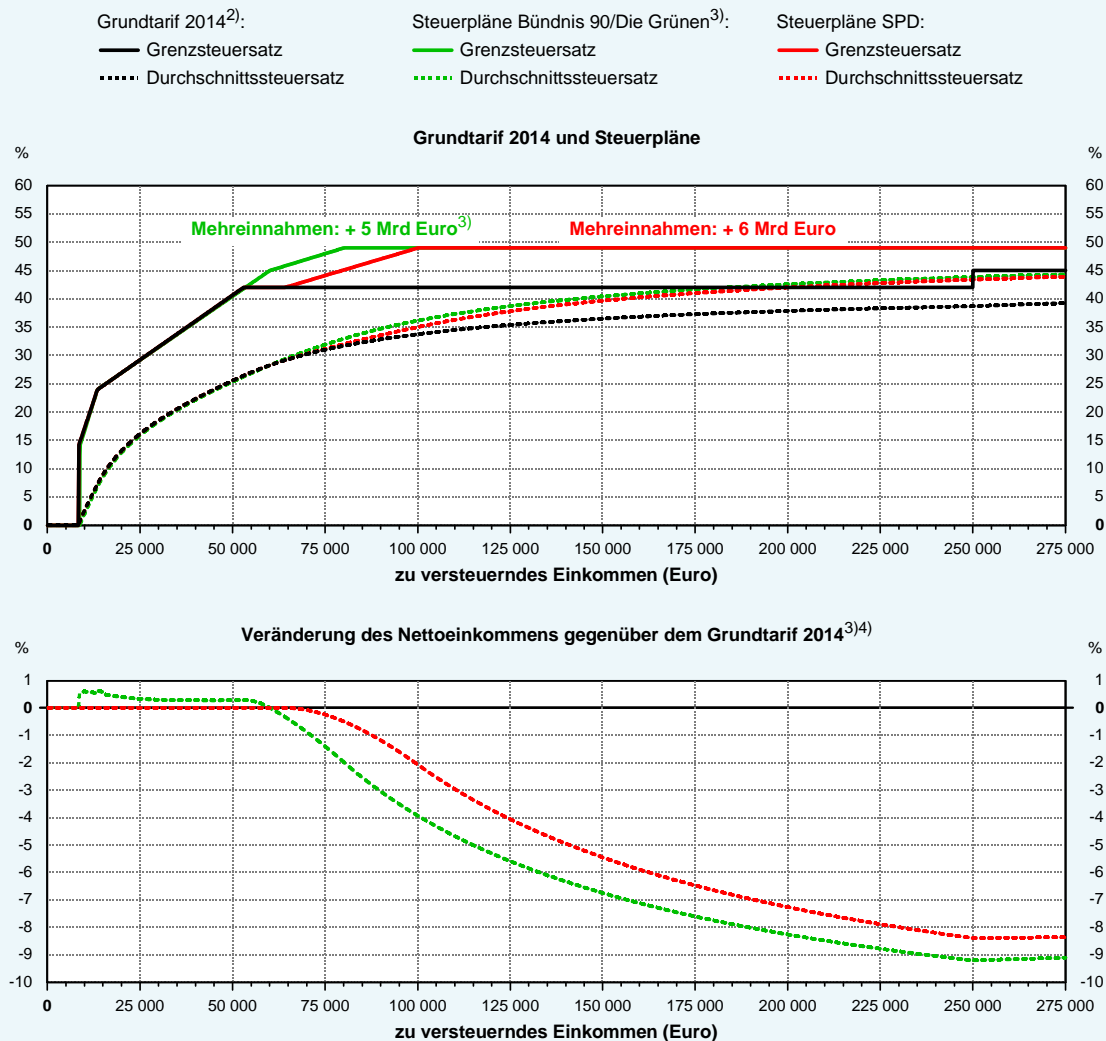
2. Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer

618. Wie die Vermögensteuer lässt sich eine Erhöhung des Einkommensteuertarifs weder mit dem Ziel höherer Steuereinnahmen noch einer stärkeren Umverteilung hinreichend rechtfertigen (Ziffern 537 ff. und Ziffern 679 ff.). Die Nachteile wären hingegen gravierend. Die im Wahlkampf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgesehene Erhöhung **des Spitzensteuersatzes auf 49 %** ab einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 Euro beziehungsweise 80 000 Euro im Jahr würde für die Betroffenen erhebliche Einkommenseinbußen bedeuten. In der Spitze müssten Steuerpflichtige auf mehr als 8 % ihres Nettoeinkommens gegenüber dem bislang vorgesehenen Tarif für das Jahr 2014 verzichten (Schaubild 84). Damit stellen die Pläne keine unbedeutende Korrektur dar. Vielmehr gehen von einer Steuererhöhung in diesem Umfang nennenswerte negative Wirkungen aus.

619. Aus ökonomischer Sicht sprechen zwei Gründe gegen die Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Zum einen werden **Arbeitsanreize** für Selbständige und Arbeitnehmer gemindert, was sich negativ auf die Wachstumsperspektiven auswirkt. Zum anderen ist die Mehrheit der in Deutschland tätigen Unternehmen als Personengesellschaft oder Einzelunternehmen organisiert. Für sie stellt der Einkommensteuersatz den **Gewinnsteuersatz** dar. Mit den Reformen der vergangenen 15 Jahre ist es gelungen, den Steuersatz für Kapitalgesellschaften deutlich abzusenken. Er beträgt mittlerweile etwa 30 %, womit die Gewinnbelastung in Deutschland nicht mehr deutlich höher als international üblich ist. Die zusammengesetzte Belastung von Personengesellschaften umfasst dagegen neben der Einkommensteuer die Gewerbesteuer und den Solidaritätszuschlag. Die Belastungen können daher über den aktuellen Spitzensteuersatz von 45 % hinaus ansteigen und liegen bereits heute häufig sehr nahe an 50 %.

620. Hinsichtlich der Arbeitsanreize und Wohlfahrtseffekte kommen **Studien** zu dem Ergebnis, dass Erhöhungen des Steuersatzes für sehr hohe Einkommen vertretbar sein könnten (Saez et al., 2012). Auf der Grundlage abnehmender Wohlfahrtsgewichte für höhere Einkommen können **wohlfahrtsoptimale Spitzensteuersätze** bestimmt werden. Hermle und Peichl (2013) ermitteln solche Steuersätze für Deutschland in Abhängigkeit von der Einkommensgrenze, ab welcher der Spitzensteuersatz greifen würde. Sie verwenden eine logarithmische Nutzenfunktion, was bedeutet, dass Mehrbelastungen im Bereich der Reichensteuer annahmegemäß nur in sehr geringem Ausmaß zu Wohlfahrtsverlusten führen. Unter Verwendung zweier alternativer Einkommenselastizitäten bestimmen sie für eine Grenze von 50 000 Euro, die sich sehr nah an der derzeitigen Grenze für den Spitzensteuersatz von 44,3 % (42 % zuzüglich Solidaritätszuschlag) befindet, einen wohlfahrtsoptimalen Steuersatz von 41 % oder 51 % (Hermle und Peichl, 2013). Bei einer Grenze von 200 000 Euro im Jahr würde der Spitzensteuersatz auf 55 % oder 65 % steigen.

Schaubild 84

Einkommensteuerpläne von Bündnis 90/Die Grünen und SPD¹⁾

1) Eigene Berechnung.– 2) Wie im Dezember 2012 vom Vermittlungsausschuss beschlossen.– 3) Die Partei Bündnis 90/Die Grünen sieht neben der Erhöhung des Spitzensteuersatzes eine Anhebung des Grundfreibetrags vor. Daher würden sich geringfügige Entlastungen für niedrige und mittlere Einkommen einstellen.– 4) Der Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt.

© Sachverständigenrat

Daten zum Schaubild

621. Die Ergebnisse solcher Studien können allerdings nicht unmittelbar auf die derzeitige Diskussion über die Höhe des Spitzensteuersatzes übertragen werden. Erstens gibt es gute Gründe dafür, dass unter Berücksichtigung von individuellen Investitionsentscheidungen in das Humanvermögen über den Lebenszyklus die **negativen Effekte von Steuererhöhungen deutlich höher** sind als diejenigen, die in typischen Studien auf Grundlage von Mikrodaten ermittelt werden (Keane und Rogerson, 2012). Richter und Wigger (2012) warnen davor, die Bildungsinvestitionen in die höhere Bildung durch eine zu hohe nachgelagerte Besteuerung im Rahmen der Einkommensteuer zu verzerren. Die ermittelten wohlfahrtsoptimalen Steuersätze wären dann bedeutend niedriger. Zweitens ist die Festlegung der Wohlfahrtsgewichte für hohe Einkommen stark normativ und prägt die Höhe des wohlfahrtsoptimalen Steuersatzes in erheblichem Maße vor. Legt man andere Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde, so ergeben sich deutlich niedrigere Steuersätze.

Drittens ist zu beachten, dass eine höhere Einkommensteuer aufgrund der großen Bedeutung von Personengesellschaften die Investitionstätigkeit mindern würde. Die Wirkungen von Steuererhöhungen auf die **Investitionstätigkeit** sind vielschichtig. Neben möglichen Standortverlagerungen spielen Finanzierungsrestriktionen eine große Rolle. Hierbei gleichen die Wirkungen eines höheren Spitzensteuersatzes denen einer Vermögensteuer (Ziffern 609 ff.). Die Möglichkeiten, aus einbehaltenen Gewinnen ein Unternehmenswachstum zu finanzieren, würden vermindert. Eine verringerte private Investitionstätigkeit führt zu Wachstumseinbußen.

622. Es lassen sich für die Einkommensteuer Bedingungen formulieren, unter denen eine Erhöhung von Einkommensteuersätzen zumindest weniger schädlich ist. Allenfalls sollten Erhöhungen der sogenannten Reichensteuer erwogen werden. Änderungen beim Wahlrecht der **Begünstigung nicht entnommener Gewinne** nach § 34a EStG (Thesaurierungsbegünstigung) für Personengesellschaften müssten hinzutreten. Die Unternehmen haben gegenwärtig die Option, Gewinne anstelle des regulären Einkommensteuersatzes vorübergehend einem Steuersatz in Höhe von 28,25 % zu unterwerfen. Allerdings werden die Gewinne, wenn in Zukunft Entnahmen getätigt werden, zusätzlich in Höhe von 25 % (zuzüglich Solidaritätszuschlag) besteuert. Die Belastung des Gewinns – zusammengesetzt aus anfänglicher Belastung mit einem Einkommensteuersatz von 28,25 % und anschließender Nachversteuerung – liegt bei 48,31 % und übersteigt damit die maximal nach dem regulären Einkommensteuertarif mögliche Belastung mit Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag.

623. Ziel der Begünstigung nicht entnommener Gewinne ist es, die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen zu verbessern und einen **Beitrag zur Rechtsformneutralität** zu leisten. Die Vorschrift stellt gewissermaßen eine Brücke zwischen den derzeit konkurrierenden Leitbildern einer synthetischen Einkommensteuer und einer Dualen Einkommensteuer dar. Bei der Dualen Einkommensteuer werden Kapitalerträge mit einem geringeren Steuersatz belastet als Arbeitseinkommen. Die Abgeltungsteuer in Höhe von 25 % und der Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften in Höhe von etwa 30 % lassen sich einer Dualen Einkommensteuer zuordnen. Die Belastung der Gewinne von Personengesellschaften mit dem progressiven Tarif der Einkommensteuer entspricht hingegen der synthetischen Einkommensteuer. Der Sachverständigenrat hat sich bereits in der Vergangenheit dafür ausgesprochen, den eingeschlagenen Weg zur Dualen Einkommensteuer weiterzugehen. Insofern ist die Thesaurierungsbegünstigung nicht als Steuervergünstigung anzusehen. Vielmehr kann sie die derzeitige Diskriminierung der Eigenfinanzierung zumindest etwas abmildern.

624. Die Option zur Begünstigung nicht entnommener Gewinne ist im Ausübungszeitpunkt zwar eine erhebliche Unterstützung für die Selbstfinanzierungsmöglichkeiten (Schaubild 83, Seite 343, rechts). Sie ist in vielen Details allerdings sehr **einschränkend geregelt**. Zum einen müssen Unternehmen fürchten, dass unvorhergesehene Entwicklungen Entnahmen erforderlich machen, die eine Nachversteuerung auslösen. Zum anderen ist es nicht möglich, Verluste mit den begünstigten Gewinnen zu verrechnen. Damit bekommt die Steuerschuld, die bei Nachversteuerung fällig wird, beinahe den Charakter von Fremdkapital, da sie selbst nach jahrelangen Verlusten immer noch ausstünde. Dies ist ein wesentlicher Nachteil gegenüber

Kapitalgesellschaften. Die Nutzung der Option ist in der Praxis daher wenig verbreitet (DIHK, 2011).

625. Wollte der Gesetzgeber die Einkommensteuersätze erhöhen, müsste er im Gegenzug die **Vorschriften** über die Begünstigung nicht entnommener Gewinne **weniger streng** fassen. Damit ließen sich die schädlichen Wirkungen begrenzen. Erstens müsste sichergestellt sein, dass die zusammengesetzte Belastung aus anfänglicher ermäßigter Besteuerung und späterer Nachversteuerung nicht höher ausfällt als die reguläre Belastung nach dem progressiven Tarif. Unternehmer, deren Einkommen nicht dem Spitzensteuersatz unterliegen, sollten auf diese Begünstigung zugreifen können, ohne dass sich dies im Zweifel belastungserhöhend auswirkt. Derzeit sind die Steuersätze bei der Begünstigung unabhängig vom progressiven Tarif, was ihre Anwendung nur für Steuerpflichtige, die einem sehr hohen Steuersatz unterliegen, überhaupt erwägenswert macht. Die Begünstigung könnte also in einen pauschalen Abschlag auf den persönlichen Steuersatz umgewandelt werden.

626. Zweitens müsste die **Nachversteuerung weniger streng** geregelt sein. So könnte der vorübergehende Verzicht auf Entnahmen in Form eines Vortrags berücksichtigt werden. Derzeit tritt eine Nachversteuerung in jeder Periode ein, in der die Entnahmen den Gewinn übersteigen. Es bleibt somit unbeachtet, ob seit der Optionsausübung weitere nicht entnommene Gewinne vorlagen. Damit besteht derzeit der Anreiz, Gewinne vorzeitig zu entnehmen, um nicht bei einer späteren Entnahme eine Nachversteuerung auszulösen. Mit der derzeitigen Regelung wird das eigentliche Ziel, die Einbehaltung von Gewinnen zu begünstigen, somit teilweise konterkariert. Insgesamt wäre es förderlich, Entnahmen in gewissen Grenzen ohne Nachversteuerungsfolge zuzulassen, selbst wenn keine oder nur geringe Gewinne vorliegen. Der Fiskus würde hierdurch nicht endgültig auf Steuereinnahmen verzichten, sondern diese nur später erhalten.

627. Drittens sollte die **Verlustverrechnung** mit den begünstigten Gewinnen ermöglicht werden. Denkbar wäre eine optionale Regelung für den Verlustrücktrag. Alternativ zur Verrechnung mit vergangenen regulär besteuerten Gewinnen könnten Unternehmer dann Verluste mit dem Steuersatz in Höhe von 28,25 % verrechnen. Der nachversteuerungspflichtige Betrag würde dann um die verrechneten Verluste verringert. Ohne eine solche Reform der Thesaurierungsbegünstigung ist eine Einkommensteuererhöhung, selbst wenn sie nur die sogenannte Reichensteuer betrifft, schädlich für den Standort Deutschland und für die Investitionstätigkeit insbesondere des deutschen Mittelstands. Zum Positiven ließe sich eine Erhöhung des Reichensteuersatzes wenden, wenn neben einer solchen Reform der Thesaurierungsbegünstigung ein Abbau der Kalten Progression treten würde.

II. Reform des Ehegattensplittings

628. Im Laufe des Jahres 2013 kam das Ehegattensplitting **erneut in die Diskussion**. So haben sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Bundestagswahlkampf für eine – allerdings unterschiedlich weitgehende – Abkehr vom Ehegattensplitting ausgesprochen. Die Parteien kritisieren, dass das geltende Ehegattensplitting das Modell der Einverdienerhe begünstige. Von den Reformen versprechen sie sich, die Erwerbsanreize für Frauen zu verbessern. Ähn-