

Steuerpolitische Ansätze zur Verringerung von Einkommens- und Vermögensdisparitäten in Deutschland und Bremen

1. Ausgangslage

Seit längerem verstärkt sich in Deutschland die Konzentration von Einkommen und Vermögen. Ab Mitte der 1980er Jahre nahm die Einkommenskonzentration in Deutschland im Vergleich zum OECD-Durchschnitt überdurchschnittlich stark zu und liegt auch heute deutlich über der Einkommenskonzentration, die etwa in den skandinavischen Ländern messbar ist (vgl. OECD 2011, S.24). Eine besondere Beschleunigung dieser Entwicklung zeigte sich in Deutschland vor allem seit Ende der 1990er Jahre (vgl. Goebel/Krause, 2007, S. 825). Gleichzeitig trugen Einkünfte aus Kapitalvermögen beinahe doppelt so stark zur Ungleichverteilung von Einkommen bei wie noch Mitte der 1980er Jahre. Vor allem in den höchsten Einkommensgruppen ist der Anteil von Kapitaleinkommen am gesamten Einkommen gestiegen (vgl. OECD 2011, S. 34). Zudem haben in Deutschland im Zeitraum von 2002 bis 2007 sowohl die Höhe als auch die Konzentration von Vermögen zugenommen (vgl. Grabka/Frick 2009).

Die Tendenz zur verstärkten Konzentration von Einkommen und Vermögen dürfte angesichts der steuerrechtlichen Entwicklungen in den zurückliegenden Jahren wenig überraschen: Kapitaleinkommen wird derzeit steuerlich weitaus geringer belastet, als dies vor der

Einführung der „Abgeltungsteuer“ der Fall war. Überdies kam es im Bereich der Vermögensbesteuerung zu Entlastungen, die nicht ausschließlich auf das Entfallen der allgemeinen persönlichen Vermögensteuer zurückgehen. Zudem wurde der Spitzengrenzsteuersatz der Einkommensteuer seit Ende der 1990er Jahre schrittweise von 53 Prozent auf 42 Prozent gesenkt. Auch der derzeit ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.731 Euro geltende Steuersatz von 45 Prozent („Reichensteuer“) fällt im historischen Vergleich äußerst gering aus. Die im Zuge der zurückliegenden Einkommensteuerreformen entstandenen Mindereinnahmen resultierten dabei nur zu einem Teil aus den Absenkungen der Spitzengrenzsteuersätze. Der überwiegende Teil ergab sich aufgrund von Maßnahmen wie der Anhebung des Grundfreibetrages oder der Absenkung des Eingangssteuersatzes. Dass sich dadurch nicht nur für die oberen, sondern vor allem auch für die unteren Einkommensgruppen entlastende Wirkungen ergaben, konnte jedoch der fort-schreitenden Ungleichverteilung von Einkommen nicht entgegenwirken. Kürzlich stellte auch die OECD fest, dass die staatlichen Umverteilungsmechanismen in Deutschland im Zeitablauf wirkungsloser geworden sind: „The German tax-benefit system reduced inequality by 29% in 2008 – down from 33% in 2000. While this reduction is still higher than in most OECD countries this was not enough to compensate for the growing gap between rich and poor“ (OECD 2011a, S. 2).

2. Vorschläge und fiskalische Wirkungen der Umgestaltung redistributiv wirkender Steuern

2.1. Maßnahmen im Bereich der Einkommens- und Vermögensbesteuerung

2.1.1. Einkommensbesteuerung

In den vergangenen Jahren wurden Reformen im Bereich der Einkommensteuer vorgenommen, in deren Zuge auch die schrittweise Absenkung sowohl des Spitzengrenzsteuersatzes als auch des mit diesem Steuersatz zu versteuernden Einkommens (z.v.E.) erfolgte. Während der Spitzengrenzsteuersatz im Jahr 1998 noch bei 53 Prozent (ab einem zu versteuernden Einkommen von 61.376 Euro) lag, gilt derzeit ein Einkommensteuertarif mit einem

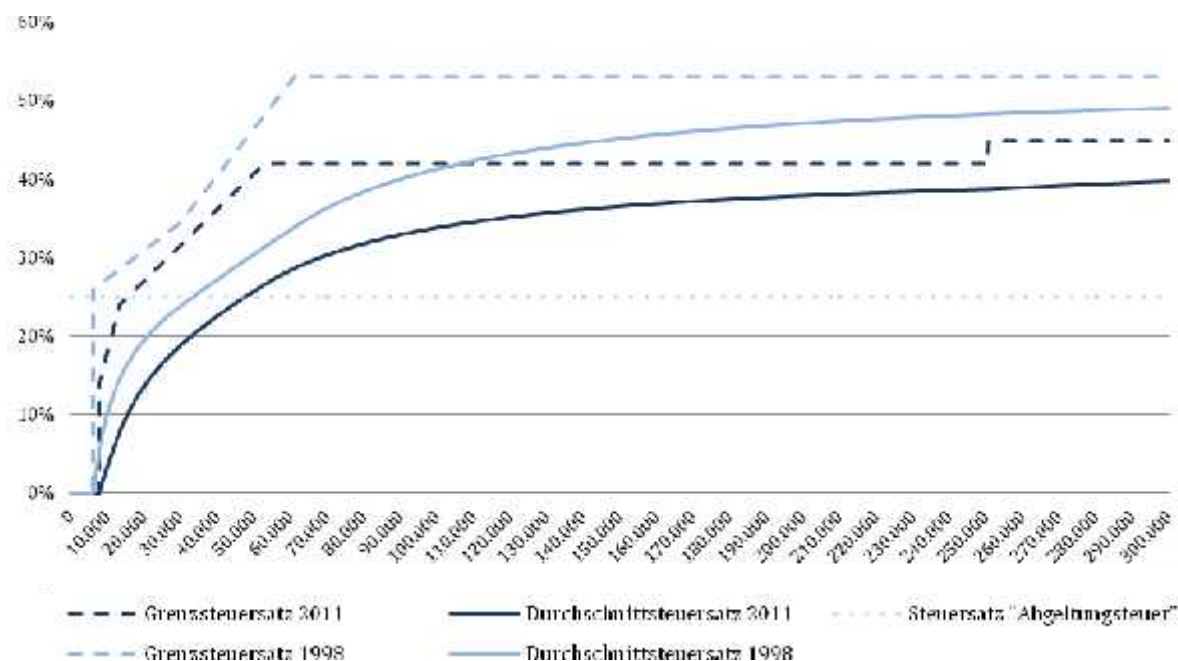
Spitzengrenzsteuersatz von 42 Prozent (ab einem z.v.E. von 52.882 Euro). Zudem beträgt der Grenzsteuersatz ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.731 Euro 45 Prozent.

Abbildung 1 veranschaulicht den Verlauf des derzeit geltenden Einkommensteuertarifs im Vergleich zum Tarifverlauf aus dem Jahr 1998. Die Darstellung lässt erkennen, dass die Einkommensteuerbelastung gegenwärtig insgesamt geringer ist, als dies 1998 der Fall war. Ebenfalls erkennbar sind die überproportionalen Entlastungen im Bereich der höheren Einkommen. Sowohl die Durchschnitts- als auch die Grenzsteuersätze fallen vor allem im Bereich der hohen Einkommen im Tarif von 2011 gegenüber jenen im Jahr 1998 deutlich geringer aus. So liegt die durchschnittliche steuerliche Belastung des zu versteuernden Einkommens, ab dem derzeit ein Grenzsteuersatz von 45 Prozent anzuwenden ist (250.730 Euro), bei 38,7 Prozent, während das zu versteuernde Einkommen in gleicher Höhe im Tarif von 1998 mit einem durchschnittlichen Steuersatz von 48,3 Prozent und damit mit fast 10 Prozentpunkten mehr besteuert wurde.¹ Zudem liegt der Grundfreibetrag mit 8.004 Euro im derzeit geltenden Tarif 1.682 Euro über dem Grundfreibetrag von 1998.

Des Weiteren besteht ein wesentlicher Unterschied der derzeitigen Regelung zum Einkommenssteuerrecht von 1998 in der dualen Einkommensbesteuerung. Während bis Ende 2008 Kapitalerträge, Zinsen und Dividenden noch dem regulären Einkommensteuertarif unterlagen, werden diese nun mit einem einheitlichen Steuersatz von 25 Prozent (26,4 Prozent inklusive Solidaritätszuschlag) besteuert.

¹ Wenn von Durchschnittssteuersätzen die Rede ist, so ist immer die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung des zu *versteuernden Einkommens* und nicht der *gesamten Einkünfte* gemeint. Die angegebenen Werte beziehen sich also nicht auf die durchschnittliche Belastung aller Einkünfte eines Steuerpflichtigen, die aufgrund der Berücksichtigung von Werbungskosten, Entlastungs- und Freibeträgen und sonstigen Positionen zumeist höher sind als das zu versteuernde Einkommen. Somit liegt dann auch die auf die gesamten Einkünfte bezogene Einkommensteuerbelastung noch unter dem tariflichen Durchschnittsteuersatz.

Abb. 1: Einkommensteuer: Tarifverläufe 1998 und 2011
Grenz- und Durchschnittsteuersätze



Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Einkommensteuertarife 1958-2005, 27.04.2004; Eigene Darstellung. © Forschungsstelle Finanzpolitik

Eine Wiederbelebung des Einkommensteuertarifs in der Form von 1998 könnte für Bund, Länder und Gemeinden zu einem Mehraufkommen in Höhe von insgesamt 35,7 Mrd. Euro (inkl. Solidaritätszuschlag) im Jahr 2011 führen (vgl. Truger/Teichmann 2011, S.42). Dies würde jedoch nicht ausschließlich die Bezieher höherer Einkommen stärker belasten, da der Tarifverlauf 1998 auch einen höheren Eingangssteuersatz aufwies. Die Rückkehr zu einer Einkommensteuer-Tarifgestaltung von 1998 und damit die Generierung eines Mehraufkommens in dieser Größenordnung ist jedoch wenig realistisch.

Im Folgenden wird daher die Berechnung fiskalischer Wirkungen, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs, ausgehend von einer exemplarische Zielgröße für das Mehraufkommen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer in Höhe von insgesamt 10 Mrd. Euro ausgegangen. Ein reformierter Einkommensteuertarif, der ein Mehraufkommen in dieser Höhe ermöglicht sollte, wenn das Ziel der verstärkten Besteuerung sehr hoher Einkommen erreicht werden soll, nicht nur eine Anhebung des Spitzengrenzsteuersatzes von derzeit 42 Prozent (ab einem z.v.E. von 52.882 Euro) bzw. 45

Prozent (ab einem z.v.E. von 250.731 Euro) umfassen, sondern auch die Anhebung des mit diesen Steuersätzen zu versteuernden Einkommens von derzeit 52.882 Euro bzw. 250.731 Euro.

Die Berechnung der Verteilung eines Mehraufkommens und die einnahmeseitigen Wirkungen für den Stadtstaat Bremen erfolgt unter Berücksichtigung der föderalen Finanzbeziehungen. Auf Grundlage der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs lässt sich ableiten, in welchem Umfang es im Jahr 2010 für den Haushalt des Stadtstaates Bremen (Landes- und Gemeindeebene) durch eine Erhöhung des Einkommensteueraufkommens um 10 Mrd. Euro zu Mehreinnahmen gekommen wäre.

Der Berechnung liegt die Annahme einer reinen Niveauerhöhung zugrunde, Folgendes wird daher angenommen:

- (a) Da es sich bei der Einkommensteuer um eine Gemeinschaftsteuer handelt, löst die Steuertarifänderung aufgrund ihrer gleichmäßigen Belastungswirkung über die Bundesländer hinweg keine Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern aus.
- (b) Die regionale Verteilung des Mehraufkommens von 10 Mrd. Euro entspricht den Länderanteilen am jeweiligen Gesamtaufkommen von Lohn- und veranlagter Einkommensteuer gemäß der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2010.
- (c) Die Berechnung der Salden der Lohnsteuerzerlegung erfolgt ebenfalls analog zu den Anteilen der Zerlegungssalden, wie sie in der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2010 ausgewiesen sind.
- (d) Die Erhöhung der Spitzengrenzsteuersätze löst keine Anpassungsreaktionen bei den Steuerpflichtigen aus, die eine Verringerung der Bemessungsgrundlage herbeiführen könnten.

Im Ergebnis hätte sich die Aufkommenssteigerung von Lohn- und veranlagter Einkommensteuer im Haushalt des Stadtstaates Bremen durch zusätzliche Einnahmen in einer Größenordnung von ca. 60 Mio. Euro niedergeschlagen. Dies entspricht 1,05 Prozent des Länderanteils (einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbänden) am Mehraufkommen in Höhe von 5,75 Mrd. Euro.

Tab. 1 Wirkungen einer Erhöhung des Aufkommens von Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer um insgesamt 10 Mrd. Euro für den Stadtstaat Bremen in Euro	
Landesebene	
Mehraufkommen Lohnsteuer	81.741.665
- Zerlegungsanteile	- 21.107.528
+ Mehraufkommen veranlagte Einkommensteuer	17.917.080
= Mehraufkommen Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer nach Zerlegung	78.551.217
Mehraufkommen nach Verteilung	33.384.267
+ Ausgleichszuweisungen Länderfinanzausgleich	11.341.041
= Nach LFA i.e.S.	44.725.308
+ Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen	3.620.000
= Landesebene nach LFA i.e.S. und A-BEZ	48.345.308
Gemeindeebene	
+ Gemeindeanteil an Mehraufkommen Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer	11.893.865
= Stadtstaat Bremen	60.239.173

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2010; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

Die erhöhten Einnahmen resultieren, wie in Tabelle 1 erkennbar, nicht ausschließlich aus dem Steuer Mehraufkommen. Da sich Tarifänderungen im Bereich der Einkommensteuer auch in den übrigen Bundesländern in erhöhten Aufkommen niederschlagen würden, käme es zu sowohl horizontalen als auch vertikalen fiskalischen Externalitäten. Bremen würde als im Vergleich zu anderen Bundesländern finanzkraftschwaches Land im derzeit geltenden Länderfinanzausgleich allerdings profitieren. Da die hier erfolgten Berechnungen auf den oben genannten Annahmen aufbauen, wären die Aufkommenszuwächse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in Bremen relativ gesehen geringer als im Länderdurchschnitt, sodass die relative Finanzkraft des

Landes Bremen sich verringern würde. Infolge dessen bestünden die Mehreinnahmen nach Finanzausgleich zu 25 Prozent aus zusätzlichen Ausgleichszuweisungen und Bundesergänzungszuweisungen.

Entsprechende Berechnungen lassen sich auch für das aktuelle steuerpolitische Konzept des Bremer SPD-Landesvorstandes durchführen. Dies enthält neben der Forderung einer Anhebung des Spitzengrenzsteuersätze um 7 Prozentpunkte auf 49 Prozent ab einem z.v.E. von 100.000 Euro jährlich (bzw. um 4 Prozentpunkte auf 52 Prozent ab einem z.v.E. von 150.000 Euro) verschiedene weitere Vorschläge, die eine Erhöhung des Einkommensteueraufkommens um insgesamt 8 Mrd. Euro für Bund, Länder und Gemeinden ermöglichen (vgl. SPD Landesorganisation Bremen 2011, S. 13). Eine solche Aufkommenserhöhung hätte bei einer Berechnung, die analog zu jener in Tabelle 1 dargestellten erfolgt, für den Stadtstaat Bremen zu Mehreinnahmen in einer Höhe von ca. 48,2 Mio. Euro im Jahr 2010 geführt.

Einkommensungleichheiten können jedoch nicht nur durch steuertarifliche Änderungen zur Gestaltung, sondern durch einen Mix verschiedener weiterer Instrumente verringert werden. Dazu zählen auch Maßnahmen, die eher indirekter Natur sind und auf die Höhe der Markteinkommen abzielen oder ein verbessertes Angebot redistributiv wirkender öffentlicher Leistungen (vgl. OECD 2011, S. 41). Dies umfasst neben der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns auch Maßnahmen, die ansetzen an der Bereitstellung von Arbeitsplätzen etwa für ältere Arbeitnehmer oder jene mit Migrationshintergrund und eine gleichzeitige Vermeidung prekärer Arbeitsverhältnisse, sowie Investitionen in Aus- und Weiterbildung. Auf diese Weise sind nicht nur Einkommensdisparitäten zu reduzieren, sondern es wird auch eine breitere Einkommensteuerbasis geschaffen.

Eine dieser weiteren Maßnahmen, die nicht bei der Gestaltung des Einkommensteuertarifs ansetzen und deren fiskalische Wirkung quantifizierbar ist (vgl. Ehrentraut et al. 2011), ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Neben den dadurch verringerten Einkommensungleichheiten (vgl. Dolton/Bondibene/Wadsworth 2010, S. 532) wären fiskalische Effekte sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite zu erwarten. Ein Mindestlohn könnte den Beitrag der unteren Einkommensgruppen zum Einkommensteueraufkommen

erhöhen, durch die Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro könnte das Einkommensteueraufkommen für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt um 2,7 Mrd. Euro ansteigen (vgl. Ehrentraut et al. 2011, S. 21). Eine Verringerung der Bemessungsgrundlage durch negative Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns wird bei dieser Berechnung nicht angenommen, liegt aber nach empirischen Erkenntnissen (vgl. Dolton/Bondibene/Wadsworth 2010, S. 533 und Ragacs 2003) auch nicht zwangsläufig nahe. Den Annahmen (a) bis (d) entsprechend kann auch hier eine Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen für Bremen vorgenommen werden. Unter Berücksichtigung der föderalen Steuerverteilung ginge dann die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro für den Stadtstaat Bremen mit Mehreinnahmen von ca. 15,5 Mio. Euro einher.

2.1.2. Besteuerung von Kapitalerträgen, Zinsen und Dividenden

Im Zuge einer verstärkten Ausrichtung des Einkommensteuertarifes auf die Leistungsfähigkeit der Einkommensbezieher durch eine Erhöhung der Spitzengrenzsteuersätze ist auch die Rückkehr zu einer steuerlichen Gleichbehandlung der Einkommensarten erforderlich.

Im Rahmen der geltenden Regelung werden Kapitaleinkünfte gegenüber Arbeitseinkünften durch einen einheitlichen Steuersatz von 25 Prozent teilweise steuerlich begünstigt. Während sich daraus im Bereich der unteren Einkommensgruppen allenfalls geringe Entlastungen ergeben (vgl. Broer 2007), werden Einkommensteuerpflichtige mit einem Grenzsteuersatz von über 25 Prozent (dies entspricht dem Grenzsteuersatz von Ledigen mit jährlichen zu versteuernden Einkommen ab ca. 15.700 Euro) steuerlich entlastet. Der Grad der Entlastungen steigt zudem aufgrund der progressiven Gestaltung des Einkommensteuertarifs mit zunehmendem persönlichem Grenzsteuersatz und zunehmendem Anteil von Kapitaleinkünften am gesamten zu versteuernden Einkommen. Höhere Einkommen werden somit überproportional stark entlastet: „Gewinner der Abgeltungssteuer sind [...] Personen mit einem zu versteuernden Einkommen von über 80.000 €.“ (Broer 2007, S. 313). Damit trägt auch die duale Einkommensbesteuerung zur Erhöhung der Einkommensdisparitäten in Deutschland wie auch im Land Bremen bei.

Die kürzlich vom Statistischen Landesamt Bremen veröffentlichten Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2007 beziffern die Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen im Land Bremen mit einem zu versteuernden Einkommen von 80.000 Euro und mehr auf 13.830 von insgesamt 313.444 Steuerpflichtigen (vgl. Statistisches Landesamt Bremen 2011, Tab. 1.1.). Dies entspricht einem Anteil von 4,4 Prozent. Wenngleich die Auswertung dieser Statistik aufgrund ihrer stark zeitverzögerten Veröffentlichung mit Vorsicht vorgenommen werden sollte, so ist dennoch anzunehmen, dass auch im Land Bremen vor allem die Gruppe der Bezieher hoher Einkommen und damit nur ein kleiner Personenkreis der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen von der Einführung der „Abgeltungsteuer“ profitiert haben dürfte.

Insgesamt werden die aus dieser Regelung resultierenden Steuermindereinnahmen für den öffentlichen Gesamthaushalt im Kassenjahr 2010 auf bis zu 1,065 Mrd. Euro, mit einem Länderanteil (einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbände) von insgesamt 625 Mio. Euro (vgl. Deutscher Bundestag 2007, S. 44)², geschätzt. Wenngleich sich aufgrund der ungleichmäßigen regionalen Verteilung von Kapitaleinkünften hinsichtlich des Umfangs der Mindereinnahmen, die sich daraus für den Stadtstaat Bremen ergeben, keine belastbaren Werte ermitteln lassen, dürfte es nicht völlig fernliegen, von Mindereinnahmen in einer Größenordnung von 3 bis 4 Mio. Euro im Jahr 2010 auszugehen.³

Zudem ist die duale Einkommensbesteuerung über ihre fiskalischen und distributiven Wirkungen hinaus auch aus konjunkturpolitischer Sicht als bedenklich einzustufen. Sie verstärkt die Anreize zur Geldersparnis, senkt damit die Investitionsneigung und kann infolge dessen zu einer Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Leistungspotentials beitragen. „Mit der Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Zinseinnahmen und der Rückkehr zu einer regulären Besteuerung dieser Einkünfte würde der Staat nicht nur die Investitionstätigkeit im Vergleich zur Geldersparnis fördern, er könnte auf diese Weise auch noch zusätzliche Steuereinnahmen erzielen“ (SVR 2010, S. 132, Zif. 233).

² Hierbei unberücksichtigt bleiben Aufkommensminderungen aufgrund des derzeit im Vergleich zum Jahr 2007 niedrigeren Zinsniveaus.

³ Der Anteil der Steuereinnahmen (nach Verteilung) des Stadtstaates Bremen an den kassenmäßigen Steuereinnahmen aller Bundesländer (einschließlich Gemeinden/ Gemeindeverbänden) lag im Jahr 2010 bei 1 Prozent.

Die seit dem Jahr 2009 Anwendung findende duale Einkommensbesteuerung wäre vor dem Hintergrund zu konsolidierender Haushalte, voranschreitender Einkommensungleichheit und möglicher negativer Konjunkturlösungen zugunsten einer Besteuerung privater Kapitaleinkünfte mit den regulären Einkommensteuersätzen zurückzunehmen.

2.1.3. Vermögensbesteuerung

Eine Ausweitung der Vermögensbesteuerung in Deutschland ist zum einen vor dem Hintergrund einer leistungsgerechteren Steuerlastverteilung mit dem Ziel begründbar, die fortschreitende Ungleichverteilung von Vermögen einzudämmen. Zum anderen legt auch der Blick auf das Aufkommen vermögensbezogener Steuern im internationalen Vergleich nahe, die vermögensabhängige Besteuerung in Deutschland auszuweiten. Das durch die Besteuerung von Vermögenswerten insgesamt erzielte Aufkommen liegt in Deutschland bei 0,9 Prozent des BIP und damit 1,1 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (2 Prozent) (vgl. Bach 2009, S. 485).

Eine Möglichkeit der verstärkten Vermögensbesteuerung in Deutschland besteht in der Wiederbelebung der seit 1997 ausgesetzten Vermögensteuer. Zudem besteht bei zwei weiteren vermögensbezogenen Steuerarten, der Erbschaft- und Grundsteuer, unter distributiven Gesichtspunkten Handlungsbedarf. So konstatiert etwa Braun (2011, S. 726) zu den Verteilungswirkungen von Erbschaften: „Die ungleiche Vermögensverteilung wird in Deutschland durch Erbschaften manifestiert.“

2.1.3.1. Allgemeine Vermögensteuer

Bis einschließlich 1996 wurden Vermögenswerte natürlicher Personen mit einem Steuersatz von 1 Prozent jährlich belastet, für Betriebsvermögen betrug der Steuersatz 0,5 Prozent (vgl. § 10 VStG). Das Aufkommen aus der Vermögensteuer lag im Jahr 1996, dem letzten Jahr ihrer

Erhebung, bei insgesamt ca. 9,04 Mrd. DM (ca. 4,62 Mrd. Euro). Davon entfielen 87,3 Mio. DM (44,7 Mio. Euro) auf das Land Bremen.

Eine Wiedereinführung der allgemeinen Vermögensteuer setzt voraus, dass ihre Ausgestaltung mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht, welches in seiner Entscheidung vom 22.06.1995 (2 BvL 37/91) die unterschiedliche Bewertung von Vermögen als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar festgestellt und den Gesetzgeber aufgefordert hatte, bis Ende des Jahres 1996 eine Neuregelung zur Bewertung von Vermögenswerten zu schaffen, stellte keine grundsätzliche Unvereinbarkeit der Erhebung einer Vermögenssteuer mit dem Grundgesetz fest. Da der Gesetzgeber die geforderte Neuregelung nicht traf, und das BVerfG in jenem Urteil zudem den - mittlerweile wieder revidierten - Halbteilungsgrundsatz vorgab, ist die Erhebung der Vermögensteuer seit dem Jahr 1997 ausgesetzt.

Die Höhe der mit einer Wiedereinführung der Vermögensteuer verbundenen Mehreinnahmen hängt von der konkreten Ausgestaltung der Vermögensteuer ab. So ist etwa zu beachten, dass die Möglichkeit, die Vermögensteuerschuld auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer anzurechnen, vertikale fiskalische Externalitäten nach sich ziehen kann (vgl. Bach 2004, S. 178): Die Anrechnungsmöglichkeit bewirkt, dass sich bei einer Erhöhung der Vermögensteuerschuld die Einkommen- oder Körperschaftsteuerschuld in Höhe des anrechnungsfähigen Betrages verringern würde. Da das Aufkommen der Vermögensteuer ausschließlich den Ländern, das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen jedoch gemeinschaftlich Bund, Ländern und Gemeinden zusteht, würde es bei Bund und Gemeinden zu Aufkommensverringern kommen, während der Länderanteil am Aufkommensrückgang bei den Gemeinschaftsteuern durch das Aufkommen aus der Vermögensteuer kompensiert wird.

Um eine zuverlässige Aussage zu einem möglichen Mehraufkommen zu treffen, bedarf es zunächst einer Quantifizierung der für die Ermittlung der Steuerschuld relevanten Bemessungsgrundlage. Diese hängt jedoch von den näheren gesetzlichen Bestimmungen ab, sodass ihre Höhe nicht direkt vom Wert des Gesamtvermögens abgeleitet werden kann. Aus diesem Grund variieren in der Literatur die Schätzungen bezüglich der Höhe des

Vermögenssteueraufkommens zum Teil erheblich. Die aktuellste Schätzung auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SEOP) beziffert bei Gewährung eines Freibetrages von 500.000 Euro je Haushalt die potentielle Bemessungsgrundlage einer Vermögensteuer auf 1.650 Mrd. Euro, sofern Betriebsvermögen oder Lebensversicherungen in vollem Umfang steuerpflichtig sind und auch die vom SOEP nicht erfassten reichsten Bevölkerungsanteile nicht berücksichtigt werden (vgl. Bach 2009, S. 484). Bei Ansetzen eines Steuersatzes von 0,5 % könnte für die Ländergesamtheit dann unter den genannten Umständen ein Mehraufkommen in Höhe von 8,25 Mrd. Euro erzielt werden.

Eine Bestimmung der Vermögenswerte im Land Bremen auf Basis der aggregierten Ergebnisse des SOEP ist aufgrund seines insgesamt geringen Stichprobenumfangs nicht möglich. Da sich die inter-personelle Vermögensverteilung zwischen den Bundesländern stark unterscheiden dürfte, kann daher ein Rückschluss auf das in Bremen vorhandene Nettovermögen am gesamten Nettovermögen in Deutschland nicht erfolgen. Aufkommenswirkungen der Wiedereinführung der Vermögensteuer sind somit für das Land Bremen vor dem Hintergrund nicht zuverlässig bestimmbarer Bemessungsgrundlagen schwer abschätzbar.

Alternativ zur Aufkommensermittlung über die Bemessungsgrundlage haben Truger/Eicker-Wolf/Blumtritt (2007) eine Berechnung der regionalen Verteilung des Vermögenssteueraufkommens in Deutschland durchgeführt. Eine Quantifizierung des Mehraufkommens für das Land Bremen, die sich an dieser Vorgehensweise orientiert, erfolgt anhand eines Mittelwerts aus den langfristigen Länderanteilen an den Erbschaft- und Vermögenssteueraufkommen. Dieser liegt für Bremen bei 1,06 Prozent, sodass das anteilige Mehraufkommen an der Vermögensteuer 87,6 Mio. Euro betragen würde. Eine Wiederbelebung der Vermögensteuer setzt jedoch auch die Klärung der Frage voraus, auf welche Weise das Mehraufkommen aller Bundesländer im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird. Aufgrund dessen ist eine zuverlässige Aussage über die Höhe der möglichen Mehreinnahmen durch eine wiedereingeführte Vermögensteuer für das Land Bremen gegenwärtig nicht möglich.

2.1.3.2. Erbschaftssteuer

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellte in seinem Jahresgutachten 2009/2010 fest: "Am besten wäre eine Reform der Erbschaftsteuer dahin gehend, dass alle Vermögensklassen [...] bei der Bewertung [...] gleich behandelt werden" (SVR 2009, S. 23, Zif.44). Jedoch sind seit der Erbschaftssteuerreform 2008 Betriebsvermögen und selbst genutzte Immobilien in hohem Maße steuerlich begünstigt und teilweise steuerfrei: Das Erbschaftsteuergesetz ermöglicht, dass seit dem Jahr 2009 geerbtes Betriebsvermögen auf Antrag zu 85 Prozent oder gänzlich steuerbefreit ist (§ 13a ErbStG), auch auf selbst-genutztes Wohneigentum ist keine Erbschaftsteuer zu entrichten (§ 13 Abs. 1 Satz 4c ErbStG).

Insgesamt ist die steuerliche Ungleichbehandlung von vererbtem Vermögen im geltenden Erbschaftsteuerrecht nicht nur unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit, sondern auch im Hinblick auf die Verfassungskonformität des Erbschaftsteuergesetzes als bedenklich einzustufen. Überdies bestehen Zweifel hinsichtlich der beschäftigungserhaltenden Wirkung der steuerlichen Begünstigung von Betriebsvermögen (vgl. SVR 2009, S. 191, Zif. 284).

Ferner entstehen der Ländergesamtheit durch die Erbschaftsteuerreform Mindereinnahmen in Höhe von 2,2 Mrd. Euro pro Jahr. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Freibeträge bei der Erbschaftsteuer gegenüber der Regelung bis 2008 zum Teil verdoppelt wurden, belaufen sich die jährlichen Mindereinnahmen auf rund 3 Mrd. Euro. Die Einnahmehausfälle konnten jedoch durch Mehreinnahmen aufgrund der Neubewertung des vererbten Vermögens mit dem Verkehrswert teilweise kompensiert werden. Bezüglich der fiskalischen Wirkungen für das Land Bremen lassen sich aufgrund der regional unterschiedlichen Verteilung der vererbten Vermögensarten keine verlässlichen Aussagen treffen.

Hinsichtlich der Umverteilungswirkungen der Erbschaftsteuer ist zu bemerken, dass von einer signifikanten Wirkung auf die Vermögensverteilung in Deutschland aufgrund des geringen Aufkommens der Erbschaftsteuer nicht ausgegangen werden kann (vgl. Bach et al. 2007, S. 5).

Dennoch ist nicht auszuschließen, dass die beschriebenen steuerlichen Begünstigungen einer Vermögensangleichung tendenziell eher entgegenwirken und sie daher unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte zurückzunehmen sind.

2.1.3.3. Grundsteuer

Die Grundsteuer mit ihrem kommunalen Hebesatzrecht stellt einen erheblichen Einnahmenbestandteil für die Gemeinden Bremen und Bremerhaven dar. Im Jahr 2010 beliefen sich die Einnahmen der beiden Gemeinden aus Grundsteuer A und B auf 154,7 Mio. Euro (wobei auf die Einnahmen aus der Grundsteuer B der überwiegende Anteil von 154,5 Mio. entfiel). Die Einnahmen aus der Grundsteuer trugen somit 23,4 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden Bremen und Bremerhaven (nach der Steuerverteilung) bei.

Derzeit liegen die Hebesätze der finanziell bedeutenderen Grundsteuer B bei 580 Prozent in Bremen und 530 Prozent in Bremerhaven. Eine Erhöhung der Hebesätze ist unter dem Aspekt von Leistungsgerechtigkeit und Verteilungswirkungen gegenwärtig durchaus kritisch zu sehen. Da die letzte einheitliche Bewertung von Grundvermögen im Jahr 1964 (in den neuen Bundesländern im Jahr 1935) erfolgte (vgl. Bach et al. 2004, S. 27), kann derzeit weder von einer Einheitlichkeit der Bewertung noch von einer aktuellen, marktnahen Bewertung von Grundvermögen ausgegangen werden. Es ist aufgrund der lange zurückliegenden Einheitsbewertung vielfach eher von einer steuerlichen Unterbewertung des Grundvermögens in Deutschland auszugehen. (vgl. Wissenschaftlicher Beirat im BMF 2010, S. 1). Dies hat zur Folge, dass Grundeigentum steuerlich gegenüber den Marktwerten häufig entweder höher oder niedriger bewertet wird.

Eine leistungsfähigkeitsorientierte Besteuerung von Grund und Gebäuden müsste daher zunächst vor allem bei der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ansetzen. Grundvermögen wäre anstatt mit dem bisherigen Einheitswert auf Basis von Verkehrswerten zu bewerten. Konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Neubewertung liegen seit Längerem vor (vgl. z.B. den jüngsten Vorschlag: Die Senatorin für Finanzen 2010).

Wenngleich eine exakte Erfassung der tatsächlichen Werte von Grund und Gebäudesubstanz vor allem bei selbstgenutztem Grundeigentum nicht möglich sein kann, so ist unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit der Vorschlag eines marktnahen Bewertungsansatzes von Grundeigentum den Alternativen einer wertunabhängigen Flächensteuer⁴ oder der derzeit angewandten Einheitsbewertung vorzuziehen. Dies ist umso mehr der Fall, da das derzeitige Verfahren nicht nur Ungleichheiten zwischen Grundstücken bedingt, sondern aufgrund der zum Teil erheblichen Unterbewertung Grundeigentum gegenüber anderen Vermögenswerten steuerlich bevorzugt.

Eine Reformierung der Grundsteuer und die marktnahe Bewertung der Bemessungsgrundlage dürfte aufgrund des zu erwartenden Anstiegs der Bemessungsgrundlage zusätzlich die Einnahmensituation der Gemeinden Bremen und Bremerhaven verbessern.

Bisher wurde jedoch unter den Bundesländern kein politischer Konsens hinsichtlich des in allen Ländern anzuwendenden Bewertungsverfahrens gefunden. Aufgrund der als gering einzustufenden Externalitäten bei einer unterschiedlichen steuerlichen Belastung von Grundvermögen bestünde ein möglicher Lösungsansatz darin, die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer und somit dann auch die Kompetenz zur Festlegung des Bewertungsverfahrens an die Länder ab-zugeben. (vgl. Thöne 2006, S.25)

2.2. Zusätzliche Maßnahmen auf Landes- und Kommunalebene in Bremen

In begrenztem Umfang bestehen im Land Bremen Möglichkeiten zur Einnahmenerhöhung, die ohne das Erfordernis der Zustimmung des Bundes und der übrigen Bundesländer genutzt werden können. Dazu zählt die Gesetzgebungskompetenz für örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern nach Art. 105 Abs. 2 a GG, wie etwa die Tourismusabgabe, die seit dem 1.1.2012 erhoben wird, ebenso wie das kommunale Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer.

⁴ Wie sie etwa im Papier „Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip“ von einer Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010) vorgeschlagen wurde.

Wenngleich Maßnahmen, die im Bereich dieser Abgaben erfolgen, keine unmittelbaren redistributiven Wirkungen haben, können dadurch auf indirektem Wege durch Verbesserungen der sozialen Infrastruktur Beiträge zur Verringerung der Einkommensdisparitäten geleistet werden (vgl. OECD 2011, S. 38). Die folgenden Vorschläge sind insofern einerseits sowohl im Hinblick auf die Höhe der zusätzlichen Einnahmen als auch auf ihre umverteilende Wirkung als Ergänzungen anzusehen. Andererseits sind sie auch eigenverantwortlich und daher unkomplizierter umsetzbar. Somit können auch diese Ergänzungen den ausgabenseitigen Handlungsspielraum des Landes und der Stadtgemeinde Bremen erweitern und eröffnen so zusätzliche Möglichkeiten zur staatlichen Ungleichheitsverringering.

2.2.1. Gewerbesteuer

Der Gewerbesteuerhebesatz der Stadtgemeinde Bremen ist im Großstadtvergleich unterdurchschnittlich und liegt mit 440 Prozent z.B. unter dem von Hannover. Seitdem die letzte Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes der Stadtgemeinde Bremen im Jahr 2004 (420 Prozent auf 440 Prozent) erfolgte, erhöhte nahezu die Hälfte aller direkt an die Stadt Bremen angrenzenden Umlandgemeinden ihre Hebesätze ebenfalls. Zwischen 2002 und 2011 stieg der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz der zwanzig größten deutschen Städte von 449 Prozent auf 453 Prozent. Der bremische Gewerbesteuerhebesatz lag damit weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt der untersuchten Städte. Aufgrund des im Städtevergleich geringen Hebesatzes wäre eine Anhebung kaum mit Nachteilen verbunden und kann zu Mehreinnahmen für die Stadtgemeinde Bremen führen.

Wird der Berechnung der Mehreinnahmen durch eine Anhebung des Hebesatzes in der Stadtgemeinde Bremen das Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2010 in Höhe von 227,5 Mio. Euro zugrunde gelegt, so würde sich nach einer einfachen Berechnung bei einer Hebesatzänderung von derzeit 440 Prozent auf 460 Prozent ein zusätzliches Aufkommen von ca. 12,6 Mio. Euro ergeben. Für das Land Bremen ergäbe sich eine Verringerung der Ausgleichszuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich in einer vergleichsweise geringen Höhe von ca. 57.000 Euro, sodass die zusätzlichen Einnahmen durch die Hebesatzerhöhung kaum unter dem zusätzlichen Aufkommen von 12,6 Mio. Euro lägen. Die Berechnung des Mehraufkommens vernachlässigt hier mögliche Abwanderungen von gewerbesteuerpflichtigen

Personen- und Kapitalgesellschaften. Standortverlagerungen sind jedoch aufgrund einer Erhöhung des Hebesatzes um 20 Prozentpunkte nicht zu erwarten. Aufgrund der Gestaltung des Gewerbesteuer tarifs mit einer bundeseinheitlichen Steuermesszahl von 3,5 Prozent geht eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes um 20 Prozentpunkte für die Betriebe mit einer gewerbesteuerlichen Mehrbelastung von 0,7 Prozent einher.⁵ Dies ist, neben dem Umstand, dass außer der Höhe der Gewerbesteuerbelastung weitere Faktoren für die Standortentscheidungen von Gewerbebetrieben in Bremen ausschlaggebend sind, in der Diskussion um eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes zu berücksichtigen.

2.2.3. Tourismusabgabe

Den kommunalen Haushalten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sollen nach Plänen des Senats der Freien Hansestadt Bremen ab dem 1. Januar 2012 durch eine Tourismusabgabe zusätzliche Einnahmen zufließen. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Steuer als örtliche Aufwandsteuer in einer Höhe von 1 bis 3 Euro pro Übernachtung zu erheben. Insgesamt geht der Senat von einem Aufkommen in Höhe von 3,62 Mio. Euro p.a. aus (vgl. Bremische Bürgerschaft 2011, S. 3). Dieser Berechnung liegt die Annahme einer im Wesentlichen gleichbleibenden Anzahl der Übernachtungen im Land Bremen zugrunde. Angesichts der Höhe der Abgabe ist von einer Verringerung der Übernachtungszahlen, die ein Aufkommen bedingt, das erheblich von dem geschätzten abweicht, auch nicht auszugehen.

⁵ Die Gewerbesteuerschuld berechnet sich durch Multiplikation von Gewerbebeitrag, Gewerbesteuermesszahl und Hebesatz. Bei einer bundeseinheitlichen Höhe der Steuermesszahl von 3,5 Prozent entspräche rein rechnerisch jede Erhöhung des Hebesatzes um 10 Prozentpunkte einer zusätzlichen Gewerbesteuerbelastung von 0,35 Prozent. Entsprechend führt Hebesatzerhöhung um 20 Prozentpunkte zu einem Anstieg der Gewerbesteuerschuld um 0,7 Prozent.

Literatur

Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010), *Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip*, o. O.

Bach, S. et al. (2004), *Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen*, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN – Endbericht, Berlin.

Bach, S. et al. (2007), *Erbschaftsteuerreform: Gleichmäßige Vermögenserfassung und niedrigere Steuersätze statt selektiver Besteuerung*, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 52.

Bach, S. (2009), *Vermögensbesteuerung in Deutschland - Eine Ausweitung betrifft nicht nur Reiche*, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2009, S. 478-486.

Braun, R. (2011), *Erben in Deutschland*, in: Wirtschaftsdienst 10/2011, S. 724-726.

Bremische Bürgerschaft (2011), *Mitteilung des Senats vom 8. November 2011*, Gesetz über die Erhebung einer Tourismusabgabe, Drs. 18/110.

Broer, M. (2007), *Distributive Effekte der deutschen Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte*, in: Schmollers Jahrbuch 127 (2007), S. 297-314.

Deutscher Bundestag (2007), *Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008*, Bundestagsdrucksache 16/4841.

Die Senatorin für Finanzen Bremen (2010), *Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten*, Machbarkeitsstudie, Bericht der Arbeitsgruppe, Bremen.

Dolton, P., C.R. Bondibene, J. Wadsworth (2010), *The UK National Minimum Wage in Retrospect*, in: Fiscal Studies, 31 (2010), Nr. 4, S. 509-534.

Ehrentraut, O. et al (2011), *Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Frick, J. und M. Grabka (2009), *Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland*, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009, S. 54-67.

Goebel, J. und P. Krause (2007), *Gestiegene Einkommensungleichheit in Deutschland*; in: Wirtschaftsdienst, 87 (2007), Nr. 12, S. 824-832.

OECD (2010), *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing.

OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing.

OECD (2011a), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Country Note: Germany OECD Publishing.

Ragacs, C. (2003), *Mindestlöhne und Beschäftigung: Ein Überblick über die neuere empirische Literatur*, Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper No. 25, Wien.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2010), *Chancen für einen stabilen Aufschwung*, Jahresgutachten 2010/2011, Wiesbaden.

SPD Landesorganisation Bremen (2011), *Sozial gerecht, wirtschaftliche stark: Die Zukunft unseres Landes sichern - Sozialdemokratische Steuerpolitik 2020*, Beschluss des Landesparteitags, 28. September 2011, Bremen.

Statistisches Landesamt Bremen (2011), *Das veranlagte Einkommen und seine Besteuerung im Land Bremen 2007*, Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2007, Bremen.

Thöne, M. (2006), *Eine neue Grundsteuer - Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?*, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln, Nr. 06 – 3 (Februar 2006).

Truger, A., K. Eicker-Wolf und M. Blumtritt (2007), *Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen*, Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung im Auftrag der Partei DIE LINKE Landesverband Hessen, Düsseldorf.

Truger, A. und D. Teichmann (2011), *Zur Reform des Einkommensteuertarifs, Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.)*, Berlin/Düsseldorf.

Wissenschaftlicher Beirat im Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2010), *Reform der Grundsteuer*, Stellungnahme, Berlin.