
Steuern auf Vermögen und Vermögenserträge: Probleme und Gestaltungsmöglichkeiten für Österreich

Matthias Schmidl, Margit Schratzenstaller¹

1. Grundsätzliche Überlegungen zur Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen

1.1 Rechtfertigung einer Besteuerung von Vermögen²

Zunächst begründet Vermögensbesitz eine besondere Leistungsfähigkeit, da es höheres Ansehen und mehr Möglichkeiten zur ökonomischen und politischen Einflussnahme bietet (Besitzargument, Machtfunktion) und die Vermögenserträge eine höhere Dauerhaftigkeit, Stetigkeit und Sicherheit aufweisen als Arbeitseinkommen (Fundierungsargument, Sicherungsfunktion). Eine Reduzierung der Ungleichverteilung der Vermögen ist darüber hinaus gleichbedeutend mit einer Reduzierung der Ungleichverteilung der Vermögenserträge (Einkommensfunktion des Vermögens). Insbesondere die Erbschafts- und Schenkungssteuer soll die aus der Ungleichverteilung der Erbchancen resultierenden Unterschiede in den Startchancen und damit in den künftigen Einkommenschancen verringern.

Überblick über vermögensbezogene Steuern in Österreich

* Steuern auf den Vermögensbestand:

Die allgemeine Vermögensteuer (1% auf das Vermögen natürlicher und das Betriebsvermögen juristischer Personen) wurde 1994 gleichzeitig mit der Einführung der Endbesteuerung von Kapitaleinkünften abgeschafft. Grundvermögen, land- und forstwirtschaftliche Vermögen sowie Betriebsvermögen waren gegenüber dem mit zeitnahen Verkehrswerten angesetzten übrigen Vermögen unterbewertet.

Die Grundsteuer umfasst die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftlich genutztes und die Grundsteuer B für sonstiges Grund- und Immobilienvermögen. Die Grundsteuer B belastet die steuerlichen Einheitswerte von privatem Grund- und Immobilienvermögen in der Regel mit 1%, wobei die Einheitswerte aus dem Jahr 1973, die seither nur um insgesamt 35% pauschal erhöht wurden, nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verkehrswerte erfassen. Auch die 1988 zum letzten Mal in einer Hauptfeststellung festgesetzten Einheitswerte für die Grundsteuer A spiegeln die Ertragswerte des land- und forstwirtschaftlichen Ver-

mögens nicht mehr angemessen wider.

Unbebaute Grundstücke unterliegen der Bodenwertabgabe von 1% auf den Einheitswert, wobei ein Freibetrag von 14.600 € gilt.

Daneben werden im Bereich der Land- und Forstwirtschaft einige kleine, quantitativ unbedeutende Abgaben nach den Einheitswerten des Grund- und Immobilienvermögens bemessen (Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zum Familienlastenausgleichsfonds, Kammerbeiträge zur Landwirtschaftskammer, Unfallversicherungsbeitrag, Sozialversicherungsbeiträge), ebenso wie die Einkommensteuer der pauschalierten Land- und Forstwirte.

Eine einmalige Vermögensabgabe wurde in der Ersten Republik zur Deckung der Kriegsschuld erhoben.

* Steuern auf den Vermögensübergang:

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer lief zum 1. August 2008 aus, da der Verfassungsgerichtshof die Ungleichbehandlung von auf der Grundlage des dreifachen Einheitswerts besteuertem Grund- und Immobilienvermögen einerseits und von Mobilien- und Finanzvermögen andererseits als verfassungswidrig beurteilte, auf die zur Herstellung der Verfassungskonformität erforderliche Reform des Bewertungsverfahrens jedoch verzichtet wurde. Die Steuersätze betrugen für nahe Verwandte 2% bis 15%, zwischen Nicht-Verwandten maximal 60%.

Das Erbschaftssteueräquivalent wurde 1994 abgeschafft. Es besteuerte als Erbschaftsteuer das Gesamtvermögen juristischer Personen mit einem jährlichen Steuersatz von 0,5%.

Die Einbringung von Vermögen in Privatstiftungen wurde seit deren Einführung 1993 zunächst – als Erbschaftsteuer für die erbschaftssteuerbefreiten Stiftungen – mit einem speziellen Erbschafts- bzw. Schenkungssteuersatz (je nachdem, ob von Todes wegen oder unter Lebenden) von 2,5% (+3,5% des (seit 2001) dreifachen Einheitswerts von übertragenen Grundstücken) belegt, der 2001 auf 5% verdoppelt wurde. Mit dem Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer 2008 wurde diese „Einbringungssteuer“ durch eine Stiftungseingangssteuer ersetzt, die als Kompensation für den Verlust des steuerlichen Vorteils aus der Erbschaftssteuerbefreiung aufgrund des Auslaufens der Erbschaftssteuer wieder auf 2,5% halbiert wurde.

Die Grunderwerbsteuer wird bei Grundstückskäufen sowie seit Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer bei Schenkung bzw. Vererbung von Grund- und Immobilienvermögen fällig. Der Steuersatz beträgt 3,5%, für nahe Verwandte 2%. Bemessungsgrundlage ist in der Regel der Verkaufspreis; kann kein Verkaufspreis ermittelt werden, dient der (seit 2001) dreifache Einheitswert als Bemessungsgrundlage. Bei Betriebsübergaben gilt ein Freibetrag von 75.000 €, ansonsten von 1.100 €.

An Kapitalverkehrsteuern wird nur mehr die Gesellschaftsteuer von 1% auf die Einbringung von Eigenkapital in Kapitalgesellschaften erhoben. Die Wertpapiersteuer (auf den Erwerb von Schuldverschreibungen und damit die Aufnahme von Fremdkapital) wurde 1995 abgeschafft, die Börsenumsatzsteuer (0,15% auf den Umsatz von Aktien und Anleihen an den Börsen) ist seit 2001 sistiert.

* Steuern auf den Wertzuwachs von Vermögen:

Veräußerungsgewinne aus dem Verkauf von Finanztiteln im Privatbereich wer-

den ab April 2012 unabhängig von der Behaltedauer mit einer Abgeltungssteuer von 25% besteuert, die von den Finanzinstituten einbehalten und abgeführt wird (Wertpapier-Kapitalertragsteuer). Veräußerungsgewinne aus Grund- und Immobilienvermögen unterliegen weiterhin innerhalb einer Spekulationsfrist von zehn Jahren der progressiven Einkommensteuer; nach Ablauf dieser Spekulationsfrist oder wenn die Immobilie seit dem Erwerb ununterbrochen bzw. in den beiden vorhergehenden Jahren vor dem Verkauf zu eigenen Wohnzwecken genutzt wurde, sind sie steuerfrei.

Nach dem Äquivalenzprinzip sollen vermögensbezogene Steuern den besonderen Nutzen für Vermögensbesitzer aus der staatlichen Schutzfunktion entgelten (Polizei, Eigentumsrecht, Gerichtsbarkeit). Besonders überzeugend ist eine äquivalenztheoretische Begründung für die Grundsteuer als kommunale Steuer, die als Entgelt für kommunale Leistungen für Grund- und Immobilienbesitzer, aber auch für Mieter betrachtet werden kann.

*** Besteuerung von Privatstiftungen in Österreich:**

Seit 1993 gibt es in Österreich die Möglichkeit, Vermögen in Privatstiftungen einzubringen. Ein Gesamtvermögen von etwa 80 Mrd. € wird von ca. 3.400 Privatstiftungen verwaltet. Dieses Gesamtvermögen besteht zu etwa 60% aus Firmenvermögen (Beteiligungsvermögen) sowie zu jeweils etwa 20% aus Immobilien- und Privatvermögen. Privatstiftungen gelten steuerlich grundsätzlich als juristische Personen und sind somit körperschaftsteuerpflichtig, wurden jedoch bei ihrer Einführung mit einer Reihe spezifischer steuerlicher Begünstigungen ausgestattet. Diese wurden mit dem Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer teilweise obsolet bzw. in den vergangenen Jahren, zuletzt mit den 2011 implementierten Konsolidierungsmaßnahmen, eingeschränkt. Als steuerlicher Vorteil verbleibt im Wesentlichen die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen aus Unternehmensbeteiligungen ab 1%, wenn sie innerhalb von zwölf Monaten zum Erwerb einer neuen Beteiligung von über 10% verwendet werden. Bei Kapitalgesellschaften unterliegen solche Veräußerungsgewinne dagegen auf jeden Fall der Körperschaftsteuer, im Privatbereich der voraussichtlich ab April 2012 geltenden Wertpapier-Kapitalertragsteuer von jeweils 25%.

Außerdem beinhalten regelmäßige Steuern auf den Bestand von Vermögen Anreize für dessen produktive Verwendung, da die effektive Steuerlast mit der Höhe der Renditen sinkt. Dem stehen mögliche allokativen Ineffizienzen insbesondere aus Kapitalverkehr- oder Vermögenszuwachssteuern gegenüber, wenn die Besteuerung von Vermögenstransaktionen oder realisierten Veräußerungsgewinnen den Transfer von Vermögen hin zu einer produktiveren Verwendung behindert („lock-in-Effekt“) oder wenn Kapitalverkehrsteuern die Liquidität auf den Kapitalmärkten verringern und so den Preisbildungsprozess beeinträchtigen. Diesen möglichen Ineffizienzen wiederum sind positive Lenkungswirkungen bestimmter Vermögensverkehrsteuern – insbesondere einer Finanztransaktionssteuer³ – gegenüberzustellen.

Schließlich legen aktuelle empirische Studien nahe, dass Steuersysteme, die sich vorwiegend auf vermögensbezogene Steuern und Verbrauchssteuern – und hier insbesondere auf solche mit positiven Lenkungswirkungen, wie etwa Umweltsteuern – stützen, bessere Wachstumseigenschaften haben als solche, die stärker auf persönliche Einkommen oder Unternehmensgewinne zugreifen. Nach einer ökonometrischen Analyse der OECD, die in einem umfassenden Ansatz die einzelnen Abgabekategorien in eine hierarchische Ordnung bezüglich ihrer Wachstumsverträglichkeit bringt, haben vermögensbezogene Steuern (vor allem Erbschafts- und Schenkungs-⁴ sowie Grundsteuer) die vergleichsweise geringsten negativen Wachstumswirkungen.⁵

1.2 Mögliche Probleme einer Besteuerung von Vermögen

1.2.1 Mögliche unerwünschte Verteilungswirkungen

1.2.1.1 Hohe Belastung der Mittelschicht zur Erzielung substantieller Erträge erforderlich?

Zunächst wird argumentiert, dass allgemeine Vermögensteuer, Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer – sofern die Steuersätze nicht unverhältnismäßig hoch sein sollen – nur dann substantielle Einnahmen erbringen könnten, wenn sie breiten Schichten von Vermögensbesitzern, nicht nur den sehr Vermögenden, abverlangt werden würden.

Diesem Argument ist zunächst die beträchtliche Ungleichverteilung von Vermögen und Erbchancen entgegenzuhalten.⁶ Der Gini-Koeffizient für das Bruttogeldvermögen der privaten Haushalte (insgesamt 440 Mrd. €) beträgt 0,66, für das Immobilienvermögen der privaten Haushalte (insgesamt 880 Mrd. €) 0,76. Tabelle 1 enthält Angaben über die Portfoliostruktur von Geld- und Immobilienvermögen in Österreich, basierend auf den Daten der Haushaltserhebungen der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB), die teilweise mit Daten aus der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung kombiniert werden. Danach verfügt nur eine Minderheit der Bevölkerung überhaupt über nennenswerte Vermögenswerte.

Geldvermögen in irgendeiner Form haben alle österreichischen Haushalte, wobei den obersten 10% ein Anteil von 54% zukommt, während über zwei Drittel der österreichischen Haushalte kein nennenswertes Geldvermögen haben. Am weitesten verbreitet sind mit 99% Einlagen bei Banken (Giro- und Sparkonten incl. Bausparen), gefolgt von Lebensversicherungen mit 53%. Sonstige Finanzanlagen sind weit weniger verbreitet: Investmentzertifikate und/oder Aktien halten gut ein Fünftel, Anleihen gut ein Zehntel aller Haushalte. Unternehmensbeteiligungen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung sind mit einer Partizipation von nur 3% aller Haushalte

am stärksten konzentriert. Dabei halten die obersten 10% 91,9% und nur zehn Personen ein Viertel des Gesamtwerts aller Unternehmensbeteiligungen.

Tabelle 1: Portfoliostruktur von Geld- und Immobilienvermögen in Österreich

	Partizipation in%	Mittelwert in €	Anteil oberstes Dezil in %
Geldvermögen	100	55.000	54
Einlagen	99	30.000	k.A.
Anleihen	11	30.000	k.A.
Lebensversicherungen	53	17.000	k.A.
Investmentzertifikate und/oder Aktien	22	32.000	k.A.
Unternehmensbeteiligungen	3	221.000	91,9
Immobilienvermögen	59	419.000	61
Hauptwohnsitz	50	258.000	37
Nebenimmobilien	22	149.000	85

Q: Andreasch et al. (2010), eigene Zusammenstellung.

59% der Haushalte besitzen Immobilienvermögen (Durchschnittswert 419.000 €). Die Hälfte der Haushalte ist Eigentümer ihres Hauptwohnsitzes (Durchschnittswert 258.000 €), gut ein Fünftel der Haushalte besitzt Nebenimmobilien (Durchschnittswert 149.000 €), primär Zweitimmobilien neben dem Hauptwohnsitz. Die vom Gesetzgeber beabsichtigte Verteilung der Steuerlast einer Grundsteuer (formale Inzidenz), die nur Immobilienbesitzer treffen soll, entspräche der ungleichen Verteilung der Immobilienvermögen. Das durchschnittliche Immobilienvermögen beläuft sich bei den Haushalten mit niedrigem Einkommen (weniger als 75% des Medians) auf 146.000 €, bei Haushalten mit mittlerem Einkommen (75% bis 125% des Medians) auf etwa 200.000 € und bei Haushalten mit hohem Einkommen (über 125% des Medians) auf etwa 370.000 €. Entsprechend würde sich das (zusätzliche) Aufkommen einer Grundsteuer, die auf einer verkehrswertnahen Bewertung beruhte, bei den oberen Einkommensschichten konzentrieren.

Entsprechend der ungleichen Vermögensverteilung sind auch die Chancen auf eine Erbschaft oder Schenkung ungleich verteilt. Gemäß Mooslechner et al. (2009) fiel im Zeitraum von 1994 bis 2004 eine Erbschaft in 38% der Haushalte an. Dabei betrug der Durchschnitt 56.000 €, der Median hingegen nur 22.000 €. Einer hohen Zahl geringfügiger Erbschaften steht eine niedrige Zahl hoher Erbschaften gegenüber. 20% aller Haushalte haben nach Fessler et al. (2009) schon einmal Immobilienvermögen geerbt. Dabei entfällt auf das oberste Dezil etwa 40% des gesamten Immobilien-

erbschaftsaufkommens, auf das unterste Dezil dagegen nur etwa 0,5%. Eine Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Immobilienvermögen beträfe also nur einen Bruchteil der Haushalte. Auch (leider nur für einzelne Jahre verfügbare) Erbschaftssteuerstatistiken des Bundesministeriums für Finanzen zeigen eine ungleiche Verteilung der Erbschaften. So wurde 2006 fast ein Viertel des gesamten Erbschafts- und Schenkungssteueraufkommens von nur fünf Fällen (mit jeweils einem Erbschaftswert von über 4,38 Mio. €) getragen (das sind weniger als 0,1% aller Erbfälle), gut 1% der Fälle (mit einer Erbsumme über 109.500 €) steuerte etwa die Hälfte des gesamten Aufkommens bei.

1.2.1.2 Regressive Wirkungen der Grundsteuer?

Erwartungen einer regressiven Wirkung der Grundsteuer (d. h. ein mit zunehmendem Einkommen sinkender Durchschnittssteuersatz) fokussieren zunächst auf die Gruppe der Mieter, die die Grundsteuerlast insoweit tragen, als den Vermietern eine Überwälzung gelingt. Nimmt man ein gleichmäßiges Ausmaß der Überwälzung über die Einkommensschichten an und berücksichtigt man weiterhin die Tatsache eines sinkenden Anteils von Mietausgaben mit steigendem verfügbarem Einkommen, so ist die Annahme einer regressiven Wirkung der Grundsteuer zunächst plausibel. Diese würde (unter der Voraussetzung einer gewissen Steuersatzautonomie der Gemeinden und damit interkommunaler Steuersatzunterschiede) verschärft, wenn Mieter mit hohem Einkommen mobiler wären als Mieter mit niedrigem Einkommen und somit durch Drohung mit Abwanderung das Ausmaß der Überwälzung verringern oder durch tatsächliche Abwanderung in niedriger besteuerte Gemeinden die Grundsteuerbelastung reduzieren könnten.

Die wenigen vorliegenden empirischen Studien zum Ausmaß der Überwälzung der Grundsteuer von den Vermietern an die Mieter bzw. deren Kapitalisierung in sinkenden Immobilienpreisen bei Unmöglichkeit einer Überwälzung vom alten auf den neuen Hauseigentümer bei einem Verkauf einer Wohnimmobilie beziehen sich fast ausschließlich auf die USA, wo sich die Grundsteuer grundsätzlich nach dem aktuellen Verkehrswert bemisst.⁷ Sie zeigen eine teilweise Überwälzung (von Erhöhungen) der Grundsteuer auf private Mieter. Büttner (2003) dagegen kommt für 675 Gemeinden in Baden-Württemberg zu dem Ergebnis, dass die Grundsteuer nicht auf die monatlichen Mieten überwälzt wird. Allerdings findet nach seiner Analyse eine Kapitalisierung in den Grundpreisen statt: Eine Steuererhöhung führt also dazu, dass die Verkaufspreise sinken. Auch die übrigen vorliegenden Studien kommen einhellig zu dem Schluss, dass eine gewisse Kapitalisie-

rung der Grundsteuer in den Immobilienpreisen stattfindet, jedoch herrscht Uneinigkeit über deren Ausmaß. Bezüglich der Inzidenz einer Grundsteuer vor allem in Hinblick auf Eigenheimbesitzer sind die Ergebnisse empirischer Studien ebenfalls für ausgewählte Regionen der USA interessant, die systematische Unterschiede bei der Grundstücksbewertung zugunsten höherwertiger Immobilien finden. Diese Bewertungsverzerrung bevorzugt Haushalte in den oberen Einkommensschichten, was eine regressive Wirkung der Grundsteuer bedeuten kann.⁸

Ausgehend von der (unrealistischen) Annahme, dass die Grundsteuer vollständig auf die Mieter überwältzt wird, beträgt in Österreich derzeit die Grundsteuerlast bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen 0,58% für das unterste Einkommensdezil und 0,18% für das oberste Einkommensdezil des Nettohaushaltseinkommens (Durchschnitt 0,29%).⁹ Somit ergäbe sich, gemessen an den verfügbaren Einkommen, tatsächlich ein regressiver Verlauf der Grundsteuerbelastung. Hieraus kann jedoch nicht unmittelbar gefolgert werden, dass eine Erhöhung der Grundsteuer durch die Anpassung der veralteten Einheitswerte die unteren Einkommen notwendigerweise überdurchschnittlich träfe. Denn abgesehen davon, dass die oben referierten empirischen Ergebnisse nahelegen, dass sich die Grundsteuer wenn überhaupt nur teilweise in den Mieten niederschlägt, ist auch die Annahme plausibel, dass höherwertige Immobilien, die von Haushalten in den oberen Einkommensschichten gemietet werden, in höherem Maße unterbewertet sind, weil sich die Marktwerte höherwertiger Immobilien vermutlich vergleichsweise dynamisch entwickelt haben und damit besonders stark von den Einheitswerten abweichen. Sie wären dann von einer verkehrswertnäheren Bewertung der grundsteuerlichen Bemessungsgrundlage besonders stark betroffen.

Auch für eigengenutztes Wohneigentum erscheint die Schlussfolgerung zweifelhaft, dass die unteren Einkommen von einer Grundsteuererhöhung mehr betroffen wären als die oberen, wie es die erwähnte Analyse von Böheim et al. (2010) nahelegt: Zumal der Bach (2009) folgende methodische Ansatz, den Eigentümerhaushalten das Grundsteueraufkommen aufgrund der imputierten Mieten zuzurechnen, generell hinterfragt werden kann, da diese vermutlich die tatsächlichen Verkehrswerte insbesondere der höherwertigen Wohnimmobilien nur unzureichend widerspiegeln. Geht man von der Tatsache aus, dass der Verkehrswert einer eigengenutzten Wohnimmobilie und das Einkommen positiv korreliert sind, d. h. dass sich das Immobilieneigentum bei den oberen Einkommensschichten konzentriert, während die Eigentümerquote in den unteren Einkommensdezilen gering ist, so dürfte eine auf den Verkehrswerten basierende Grundsteuer eher progressive als regressive Effekte entfalten.

1.2.1.3 Unerwünschte Verteilungswirkungen einer Finanztransaktionssteuer?

Auch mögliche unerwünschte Verteilungswirkungen einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer werden häufig thematisiert: Diese belaste typische Kleinanleger, was zudem die politische Zielsetzung konterkariere, das private Vorsorgespargen für das Alter zu fördern. Dieser Kritik ist zu entgegnen, dass eine Finanztransaktionssteuer mit einem sehr geringen Steuersatz typische Kleinanleger, die in konservative Sparanlagen mit geringer Umschlaghäufigkeit investieren, nur wenig belasten würde. Die zusätzlichen Steuerzahlungen würden nur einen Bruchteil der Provisionen und Gebühren, die für die Verwaltung solcher Produkte anfallen, ausmachen. Zur Vermeidung auch solch einer geringfügigen Steuerbelastung könnten für Kleinanleger Steuerrückerstattungen gewährt werden.¹⁰

1.2.1.4 Unerwünschte Verteilungswirkungen einer Vermögenszuwachssteuer?

Auch eine Vermögenszuwachssteuer schließlich muss sich häufig dem Vorwurf stellen, sie belaste auch Kleinanleger. Hierzu ist zunächst wiederum auf die starke Konzentration von Finanz- und Immobilienvermögen hinzuweisen. So verfügt etwa das oberste Dezil der Aktienbesitzer über 81% des Aktienvermögens.¹¹ Realisierte Gewinne aus der Veräußerung dieser Vermögensbestände dürften eine noch stärkere Konzentration aufweisen, da die sehr Vermögenden wohl häufiger Transaktionen tätigen als die weniger Vermögenden. Bei Letzteren steht weniger das Spekulationsmotiv von Vermögensanlagen im Vordergrund, sondern sie halten Grund- und Immobilienvermögen langfristig primär zur Eigennutzung bzw. investieren langfristig in Finanzanlagen, die zur Altersvorsorge dienen. Sowohl eigen genutztes Grund- und Immobilienvermögen als auch ein angemessenes Altersvorsorgevermögen kann durch entsprechende Freibeträge von der Vermögenszuwachsbesteuerung ausgenommen werden.

1.2.1.5 Fazit

Entscheidend für die Verteilungswirkungen vermögensbezogener Steuern ist erstens deren konkrete Ausgestaltung, insbesondere bezüglich von Freibeträgen bzw. anderweitig gestalteten Steuerermäßigungen. Bei Grund- und Erbschaftssteuer können breite Schichten „durchschnittlicher“ Vermögensbesitzer mithilfe von Steuerbegünstigungen geschont werden. Angesichts der starken Konzentration der Vermögen und Erbschaften sind

auch bei nennenswerten Freibeträgen, die große Teile der Haushalte von der Besteuerung ausnehmen, substanzielle Steuereinnahmen zu erwarten. Eine Kombination unterschiedlicher vermögensbezogener Steuern zu einem Gesamtsystem dürfte sehr wohl nennenswerte Einnahmen erbringen, ohne die „Mittelschicht“ über Gebühr zu belasten. Dies gilt vor allem in einer längerfristigen Perspektive, da steigende Vermögensbestände und eine auch weiterhin zu erwartende Zunahme ihrer Konzentration die langfristige Ergiebigkeit vermögensbezogener Steuern sicherstellen sollten.

Zweitens sollte eine Diskussion der Verteilungswirkungen nicht isoliert nur bezogen auf die Erhöhung einzelner vermögensbezogener Steuern geführt werden. Denn die stärkere Nutzung vermögensbezogener Steuern in Österreich soll nicht die Gesamtabgabenbelastung erhöhen, sondern das zusätzliche Steueraufkommen wäre (nach Bewältigung der Konsolidierungserfordernisse) für die Senkung anderer Abgaben zu verwenden, die für Wachstum und Beschäftigung schädlicher sind, insbesondere Abgaben auf den Faktor Arbeit. Hier wäre wiederum besonderer Handlungsbedarf im Bereich der unteren Einkommen gegeben, die durch eine Senkung der Lohnsteuertarife, vor allem aber eine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge entlastet werden können.

1.2.2 Steuervollzugskosten

Die Steuererhebungskosten werden entscheidend von Bewertungs- und den Kontrollkosten beeinflusst. Der Bewertungsaufwand ist besonders groß für relativ wenig marktgängige Vermögensgegenstände, vor allem Grund- und Immobilienvermögen sowie sonstige Vermögensgegenstände wie Schmuck und Kunstgegenstände, aber auch das Betriebsvermögen im Falle von nicht-börsennotierten Unternehmen. Hohe Kontrollkosten entstehen dann, wenn die Steuerbehörden nicht im Rahmen bestehender Verwaltungsprozesse automatisch oder durch unabhängige Dritte, die in die Abwicklung steuerpflichtiger Vorgänge involviert sind, Informationen über steuerlich relevante Tatbestände erhalten bzw. wenn die Steuererhebung nicht in bestehende Prozesse integriert werden kann. So gibt es etwa bei Erbschaften und Schenkungen oder dem Erwerb von Grund- und Immobilienvermögen Anzeigepflichten von Notaren, Banken, Standesämtern oder Gerichten an die zuständigen Finanzämter. Über die Grundbucheintragung sind die Gemeinden über die grundsteuerpflichtigen Grund- und Immobilienvermögen informiert. Sie ermöglicht außerdem eine lückenlose Durchsetzung einer allgemeinen persönlichen Vermögensteuer im Bereich der Grund- und Immobilienvermögen. Transaktionssteuern auf Finanzanlagen können in bestehende elektronische Abwicklungssysteme integriert werden. Das größte Hindernis für eine effektive Besteuerung von Finanzanlagen im Rahmen einer allgemeinen persönlichen Vermögensteuer ist ein striktes Bankgeheimnis, wie es in

Österreich gegeben ist; ansonsten können auch hier die Kontrollkosten durch geeignete Verfahren (z. B. automatische Kontrollmitteilungen der Finanzinstitute an die Finanzbehörden) gering gehalten werden.¹² Hohe Kontrollkosten dürften insbesondere für die Besteuerung sonstigen Gebrauchsvermögens – insbesondere Schmuck und Kunstgegenstände – gegeben sein.

Für Österreich gibt es keine Schätzungen für die Vollzugskosten vermögensbezogener Steuern. Die wenigen für Deutschland vorliegenden, allerdings schon älteren Schätzungen der relativen bzw. absoluten Vollzugskosten vermögensbezogener Steuern¹³ deuten auf vergleichsweise hohe administrative Kosten der Besteuerung hin. Danach ist die allgemeine Vermögensteuer bezüglich der Erhebungskosten mit Abstand am teuersten, aber auch Grunderwerbsteuer, Grundsteuer sowie Erbschafts- und Schenkungssteuer verursachen überdurchschnittliche Erhebungskosten. Die (1991 abgeschaffte) deutsche Börsenumsatzsteuer liegt dagegen deutlich unter dem Durchschnitt, da ihre Erhebung im Wesentlichen durch die Händler erfolgte. Allerdings machen selbst bei den aus Verwaltungssicht teuersten Steuern die Verwaltungskosten nur den weitaus kleineren Teil der Einnahmen aus. Hier ist letztlich eine verwaltungsökonomische Sicht, aus der der Ertrag für den Fiskus pro verausgabtem Euro Vollzugaufwand zu maximieren ist, gegenüber grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Argumenten für die Erhebung vermögensbezogener Steuern abzuwägen.

1.2.3 Doppelbesteuerung durch allgemeine Vermögensteuer

1.2.3.1 Vermögen natürlicher Personen und von Kapitalgesellschaften

Eine allgemeine Vermögensteuer auf das Vermögen von natürlichen und juristischen Personen (wie die ehemalige österreichische Vermögensteuer) resultiert in einer Doppelbesteuerung von Betriebsvermögen, sofern der Anteilseigner vermögenssteuerpflichtig ist. Wie gravierend dieses Problem ist, hängt von der Höhe der Freibeträge für natürliche Personen ab und davon, ob und in welchem Umfang natürliche Personen Steuervergünstigungen¹⁴ für Beteiligungsvermögen in Anspruch nehmen können. Auch ist zur Abmilderung der Doppelbesteuerung die steuerliche Absetzbarkeit der Vermögensteuer als Sonderausgabe vom körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn, wie sie in der österreichischen Vermögensteuer mit der Steuerreform 1988 eingeführt wurde,¹⁵ eine Option. Eine vollständige Vermeidung der Doppelbesteuerung von Betriebsvermögen ermöglicht die Ausnahme der juristischen Personen, also die Beschränkung der Steuerpflicht auf natürliche Personen (allgemeine persönliche Vermögensteuer). Allerdings müssen dann wiederum effektive Vorkehrungen getroffen werden, damit Vermögen nicht aus dem privaten in den betrieblichen Bereich verschoben wird, um es der Besteuerung zu entziehen.

1.2.3.2 Grund- und Immobilienvermögen

Eine Doppelbesteuerung von Grund- und Immobilienvermögen kann aus der gleichzeitigen Erhebung einer allgemeinen Vermögensteuer und einer Grundsteuer resultieren. Allerdings wird diese Doppelbesteuerung dadurch abgemildert, dass die Bemessungsgrundlage der allgemeinen Vermögensteuer in der Regel schmaler ist als für die Grundsteuer: erstens wegen der Konzeption der allgemeinen Vermögensteuer als Reinvermögensteuer und der Grundsteuer als Bruttovermögensteuer, zweitens durch – in der Regel beträchtliche – Freibeträge bei der allgemeinen Vermögensteuer. Die Doppelbesteuerung wird weiterhin entschärft, wenn – wie dies bei der abgeschafften österreichischen Vermögensteuer und der noch geltenden österreichischen Grundsteuer der Fall war bzw. ist – Grund- und Immobilienvermögen nur zu einem Bruchteil ihrer tatsächlichen Verkehrswerte besteuert und bei der allgemeinen Vermögensteuer hohe Freibeträge gewährt werden. Umgekehrt verstärken geringe Freibeträge bei der allgemeinen Vermögensteuer und eine verkehrswertnahe Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen das Problem der Doppelbesteuerung.

1.2.4 Substanzverzehr durch vermögensbezogene Steuern

Ein weiterer Einwand gegen die Erhebung vermögensbezogener Steuern ist, dass sie in die Vermögenssubstanz eingriffen und im Extremfall dazu führten, dass das besteuerte Vermögensobjekt verkauft werden müsse, um die Steuerschuld entrichten zu können.

Im Falle der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist die Verringerung der Vermögenssubstanz grundsätzlich beabsichtigt. Sie wird in den meisten Erbschafts- und Schenkungssteuersystemen durch eine niedrigere Besteuerung innerhalb der engeren Familie abgemildert. Außerdem gewähren eine Reihe von Ländern (ebenso wie die ausgelaufene österreichische Erbschafts- und Schenkungssteuer) Ausnahmeregelungen und Stundungsmöglichkeiten für das Betriebsvermögen, um den Fortbestand von Unternehmen durch Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht zu gefährden: Wenn auch die empirische Validität der oft anzutreffenden Behauptung, die Erbschafts- und Schenkungssteuer gefährde insbesondere den Fortbestand und die Nachfolge bei Familienunternehmen, fraglich ist.¹⁶ So liegt beispielsweise für Deutschland keine empirische Evidenz für solche vermuteten negativen Auswirkungen der Erbschafts- und Schenkungssteuer vor: Zumal die zugrunde liegende implizite Annahme, die Unternehmensnachfolge durch Familienmitglieder sichere zwangsläufig eine erfolgreichere Entwicklung des übertragenen Unternehmens, durchaus angezweifelt werden kann.¹⁷ In einem Überblick über empirische Untersuchungen der Auswirkungen einer Erbschaftssteuer auf kleinere Unternehmen und

Landwirtschaftsbetriebe in den USA kommen Gale und Slemrod (2001) zu dem Ergebnis, dass negative Effekte nicht existieren oder begrenzt sind. Dass steuerlich bedingte Liquiditätsprobleme nur in begrenztem Ausmaß auftreten, zeigt etwa die geringe Nutzung von Stundungs- und Ratenzahlungsmöglichkeiten vor der letzten deutschen Erbschaftssteuerreform.¹⁸ Auch in Österreich beantragten beispielsweise im Jahr 2006 lediglich 13% der durch Erbschaft oder Schenkung übertragenen Unternehmen solche Zahlungserleichterungen.¹⁹

Für die in der Steuerpraxis regelmäßig erhobenen Steuern auf den Vermögensbestand – allgemeine Vermögensteuer und Grundsteuer – ist der Einwand der Substanzbesteuerung in dieser Generalisierung unzutreffend, da die Steuersätze so gering bemessen sind, dass bei Ertrag abwerfenden Objekten eine (fiktive) Normalverzinsung ein Mehrfaches der Steuerschuld ausmacht. Am ehesten trifft der Einwand erstens für eigengenutztes Wohneigentum zu, das keine laufenden Erträge erbringt; insbesondere dann, wenn eine verkehrswertnahe Bewertung des steuerpflichtigen Grund- und Immobilienvermögens erfolgt. Allerdings ist hier die äquivalenztheoretische Begründung der Grundsteuer zu beachten, die auch die Besteuerung ertraglosen Grund- und Immobilienvermögens rechtfertigen kann. Ein allzu scharfer Eingriff in die Vermögenssubstanz kann durch Steuervergünstigungen für den Wert eines durchschnittlichen Eigenheims vermieden werden; der den steuervergünstigen Betrag übersteigende Wert einer Immobilie zeigt dagegen eine steuerliche Leistungsfähigkeit an, die trotz ihrer Ertraglosigkeit eine volle Besteuerung gerechtfertigt erscheinen lässt. Im Übrigen ist es durchaus diskussionswürdig, ob auf der Basis der Reinvermögenszugangstheorie, die eine Einkommensteuerpflicht aus den Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten des Steuerpflichtigen ableitet, die Annahme der Ertraglosigkeit von Wohneigentum überhaupt gerechtfertigt ist, nur weil sie keine monetären Erträge abwerfen: Denn Wohneigentum erweitert die Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten des Steuerpflichtigen. Aus diesem Grund erfassen manche Einkommensteuersysteme den Nutzungswert des selbstgenutzten Wohneigentums, wie das etwa in Deutschland jahrzehntelang (bis 1987) praktiziert wurde, wenn auch auf der Grundlage sehr niedrig angesetzter Nutzungswerte.²⁰ Aus diesem Blickwinkel lässt sich entsprechend eine Bestandssteuer auch auf Wohneigentum rechtfertigen.

Ein zweiter, relevanterer Problembereich ist in diesem Zusammenhang allerdings das Betriebsvermögen, bei dem eine allgemeine Vermögensteuer in der Tat die Vermögenssubstanz verringert, wenn keine Gewinne oder gar Verluste anfallen. Eine Vermögensteuer wirkt in diesem Fall als in wirtschaftlich schwierigen Zeiten krisenverschärfende Mindeststeuer für Unternehmen, da sie nicht aus den laufenden Erträgen entrichtet werden kann und – anders als in den meisten Unternehmenssteuersystemen üblich

– auch kein intertemporaler Verlustausgleich möglich ist. Die abgeschaffte österreichische Vermögensteuer musste von bis zu einem Fünftel der Kapitalgesellschaften aus der Substanz entrichtet werden.²¹

1.3.5 Gefahr der (internationalen) Steuerflucht

Trotz der steigenden internationalen Verflechtung und des internationalen Steuersenkungswettlaufs können bestimmte Vermögensobjekte bzw. -transaktionen weiterhin durch bestimmte nationale vermögensbezogene Steuern effektiv besteuert werden. Transaktionen mit Finanzinstrumenten für nationale Anleihen-, Aktien- und Immobilienmärkte sind – bei geeigneter Ausgestaltung einer diese Finanzinstrumente erfassenden Transaktionssteuer²² – relativ wenig flüchtig. (Eher) immobil sind auch Grund- und Immobilienvermögen sowie Betriebsvermögen. Ebenso ist bei Erbschaften und Schenkungen die Gefahr der internationalen Steuerflucht relativ gering, da Erblasser bzw. Schenker sowie die Begünstigten ihren Wohnsitz ebenso wie ihr Vermögen ins niedriger oder nicht besteuernde Ausland verlagern müssten, um der Besteuerung zu entgehen. Somit sind die Grund- und Grunderwerbsteuer, eine Vermögensbestandssteuer auf Grund- und Immobilien- sowie Betriebsvermögen, eine Finanztransaktionssteuer auf „konventionelle“ Finanztitel (Anleihen und Aktien) wie auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer wenig anfällig für den internationalen Steuerwettbewerb und auf der nationalen Ebene gut durchsetzbar. Finanzvermögen im Allgemeinen und Transaktionen mit Derivaten und Devisen, deren Handel regional sehr konzentriert ist, im Besonderen weisen dagegen eine vergleichsweise hohe internationale Mobilität auf. Sie sind auf der nationalen Ebene durch eine Vermögensbestandssteuer sowie eine Finanztransaktionssteuer eher schwer effektiv zu besteuern, da sie sich der Besteuerung durch Abwanderung entziehen werden.

Steuerhinterziehungsmöglichkeiten im nationalen Rahmen hängen entscheidend von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Relevant sind sie im Bereich der Finanzanlagen: Konkret ist die Durchsetzung einer Vermögensteuer auf Finanzvermögen im Privatbereich bei Existenz eines Bankgeheimnisses so gut wie unmöglich, da die Finanzbehörden in diesem Fall über keinerlei Informations- und Kontrollmöglichkeiten verfügen und einzig auf die Steuerehrlichkeit der Steuerpflichtigen angewiesen sind. So war denn auch die ehemalige österreichische Vermögensteuer de facto eine Betriebssteuer: Im letzten Jahr der Erhebung stammten 37% des Aufkommens von natürlichen und 67% von juristischen Personen, der Unternehmensbereich (einschließlich der Personengesellschaften) trug mit 80% zum Aufkommen bei.²³

1.3.6 Fazit

Hinsichtlich der genannten Problembereiche schneidet eine allgemeine Vermögensteuer am ungünstigsten ab, insbesondere dann, wenn sie nicht nur bei natürlichen Personen erhoben wird, sondern auch juristische Personen in die Steuerpflicht mit einbezieht. Sie ist mit relativ hohen Vollzugskosten aufgrund des Erfordernisses der regelmäßigen Bewertung von Grund- und Immobilien-, Betriebs- und Sachvermögen sowie der Kontrolle vor allem im Bereich des Sachvermögens verbunden. Außerdem bestehen das Problem der Doppelbesteuerung im Bereich der Grund- und Immobilien- sowie Betriebsvermögen wie auch die Gefahr des Substanzverzehr bei den Betriebsvermögen. Für die Finanzvermögen ist außerdem die Gefahr der (internationalen) Steuerflucht zur Vermeidung der allgemeinen Vermögensteuer gegeben.

Das Bewertungsproblem trifft auch für die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Grundsteuer zu. Allerdings ist es bei Ersterer weniger ausgeprägt, da keine regelmäßige Bewertung, sondern lediglich eine Bedarfswertung im Falle der Übertragung durch Vererbung oder Schenkung erforderlich ist.

Eine allgemeine Finanztransaktionssteuer ist der Gefahr der internationalen Steuerflucht ausgesetzt, was Devisen- und Derivattransaktionen anbelangt.

Weder die Grunderwerb- noch eine Finanztransaktionssteuer auf konventionelle Finanzinstrumente (Aktien und Anleihen) dürften in Hinblick auf die gewählten Kriterien besonders problematisch sein, ebenso wenig eine Vermögenszuwachssteuer.

1.4 Zum Verhältnis zwischen regelmäßigen Steuern auf Vermögensbestände und einer Einkommensteuer auf Vermögenserträge

Vermögensbezogene Steuern sind zwar ertragsunabhängige Steuern, es lässt sich jedoch leicht zeigen, dass zwischen einer regelmäßig erhobenen Steuer auf den Vermögensbestand (allgemeine Vermögensteuer, aber auch Grundsteuer) und einer Einkommensteuer auf Vermögenserträge (Dividenden, Zinsen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Wertzuwächse von Finanz- sowie Grund- und Immobilienvermögen) grundsätzlich eine Identität besteht.²⁴ Da der aktuelle Wert eines Ertrag abwerfenden Vermögensgegenstandes gleich der Summe der erwarteten abdiskontierten künftigen Erträge ist, sind Vermögen einerseits und Einkommen hieraus andererseits letztlich identisch, und jede regelmäßig auf den Vermögensbestand erhobene Steuer lässt sich in eine gleichwertige Einkommensteuer auf die laufenden Vermögenserträge umrechnen. Dies gilt zumindest für die

Grenzsteuerbelastung; die hohen Freibeträge, die in der Regel bei einer allgemeinen Vermögensteuer gewährt werden, sorgen für eine deutlich geringere Durchschnittssteuerbelastung.²⁵ Außerdem berücksichtigt eine Vermögensteuer Ertragsunterschiede zwischen verschiedenen Vermögensobjekten bzw. Steuerpflichtigen nicht und fällt auch bei fehlenden Erträgen an.

Diese Überlegungen illustrieren zunächst die Konzeption der in der Steuerpraxis erhobenen Steuern auf den Vermögensbestand als Sollertragsteuern (unechte Substanzsteuern). Die Steuersätze sind in der Regel so moderat, dass die Steuerschuld aus den laufenden (potenziellen) Erträgen beglichen werden kann, sodass die Vermögenssubstanz nicht verringert wird. So bedeutet etwa die in Österreich bis 1993 bei natürlichen Personen erhobene allgemeine Vermögensteuer von 1% bei einer Rendite von 5% einen Ertragsteuersatz von 20%.²⁶ Steuern auf den Vermögensbestand in dieser Größenordnung haben keine umverteilende Wirkung, sondern sorgen lediglich für eine im Vergleich zur Primärverteilung etwas weniger ungleiche Sekundärverteilung der Vermögen. Zudem impliziert die gleichzeitige Erhebung einer regelmäßigen Steuer auf den Vermögensbestand und einer Einkommensteuer auf dessen Erträge eine Doppelbesteuerung. Wird derselbe Vermögensgegenstand mit zwei Bestandssteuern belastet (relevant ist dies für Grund- und Immobilienvermögen mit laufenden Erträgen bei gleichzeitiger Erhebung einer allgemeinen Vermögen- und einer Grundsteuer), ergibt sich eine Dreifachbesteuerung.

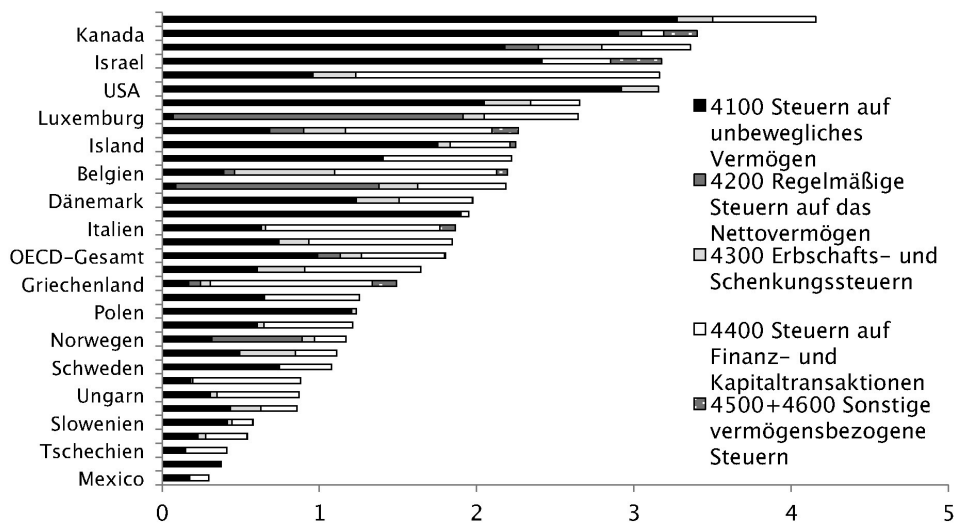
2. Aktuelle Trends der Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen

2.1 Entwicklung des Aufkommens im internationalen Vergleich

Großbritannien hat, gemessen am BIP, mit 4% das höchste Aufkommen vermögensbezogener Steuern in der OECD, gefolgt von Kanada und den USA sowie Frankreich, Israel und Korea mit Anteilen von über 3% des BIP (Abbildung 1). In diesen Ländern leisten regelmäßig erhobene Steuern auf Grund- und Immobilienvermögen den weitaus höchsten Beitrag zum Gesamtaufkommen aus vermögensbezogenen Steuern. In den angelsächsischen Ländern hat dies seine Ursache darin, dass auf das Grund- und Immobilienvermögen nicht nur Grundsteuern im engeren Sinne erhoben werden, sondern auf dessen Grundlage auch eine Reihe gebührenähnlicher Abgaben zur Finanzierung kommunaler Leistungen (wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung oder Schulen) bemessen werden. In vielen anderen Ländern – wie auch in Österreich – werden dagegen solche kommunalen Leistungen durch Gebühren oder Beiträge finanziert. Auch in den meisten anderen OECD-Ländern haben Grundsteuern den überwiegenden oder zumindest einen hohen Anteil am gesamten Aufkom-

men an vermögensbezogenen Steuern. Von insgesamt beinahe ebenso großer Bedeutung sind Vermögensverkehrsabgaben (Grunderwerbsteuer, Kapitalverkehrssteuern). Dem gegenüber ist der Beitrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer relativ begrenzt. Kaum mehr eine Rolle in der OECD spielt eine eigenständige allgemeine Vermögensteuer. Österreich befindet sich bezüglich des Anteils der vermögensbezogenen Steuern am BIP an viertletzter Stelle unter den OECD-Staaten.

Abbildung 1: Vermögensbezogene Steuern in % des BIP, OECD, 2008



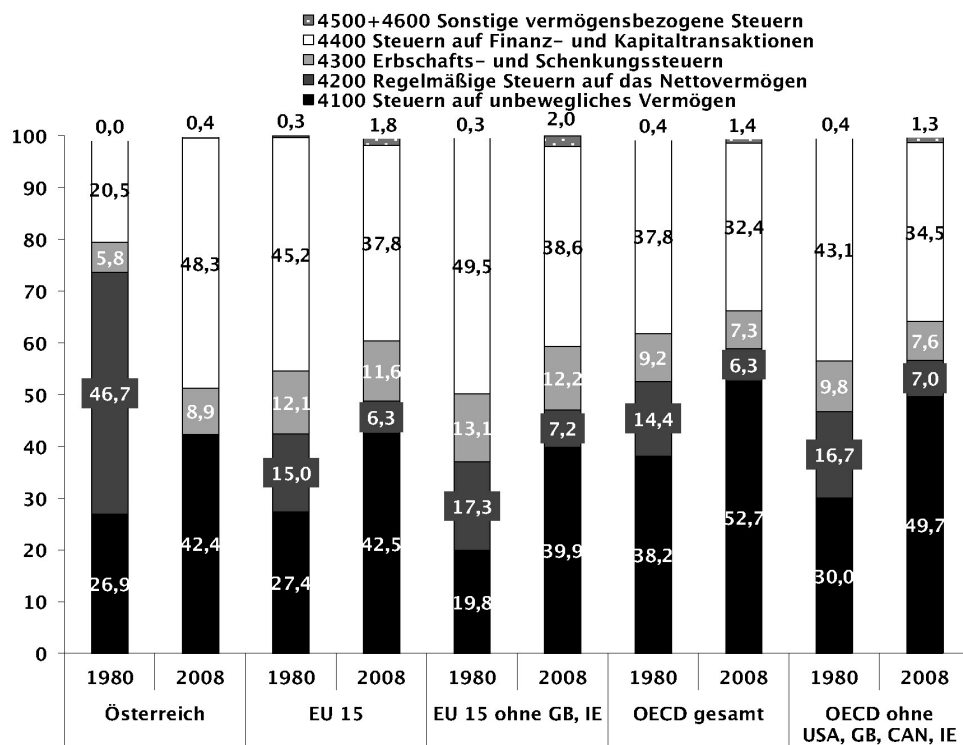
Q: OECD (2010).

In Österreich machte die Grundsteuer 2008 gut 40% der vermögensbezogenen Steuern aus, fast die Hälfte steuerten Vermögensverkehrsabgaben (Grunderwerbsteuer, Gesellschaftsteuer) bei, der Rest (knapp ein Zehntel) stammte aus der inzwischen abgeschafften Erbschafts- und Schenkungssteuer (Abbildung 2).

Die Struktur der Einnahmen aus den vermögensbezogenen Steuern hat sich seit 1980 deutlich verschoben. Vor dreißig Jahren beschränkte sich der Beitrag der Grundsteuer auf gut ein Viertel, der Vermögensverkehrsabgaben auf ein Fünftel und der Erbschafts- und Schenkungssteuer gar nur auf knapp 6%. Der Löwenanteil mit knapp der Hälfte der Gesamteinnahmen aus vermögensbezogenen Steuern kam der allgemeinen Vermögensteuer zu. In der „alten“ EU ist ebenfalls ein langfristiger Bedeutungsgewinn der Grundsteuer zu beobachten: Sie sorgt für über 40% der Einnahmen aus vermögensbezogenen Abgaben. Noch höher ist ihr Beitrag mit über der Hälfte der gesamten Einnahmen in der gesamten OECD. Auch ohne Ein-

beziehung Großbritanniens, Irlands, der USA und Kanadas – aufgrund der erläuterten Vergleichbarkeitsproblematik bei der Grundsteuer – erbringt sie knapp 40% (EU-15) bzw. die Hälfte (OECD) der Gesamteinnahmen aus vermögensbezogenen Abgaben.

Abbildung 2: Anteile der einzelnen Kategorien vermögensbezogener Steuern an den Gesamteinnahmen aus vermögensbezogenen Steuern



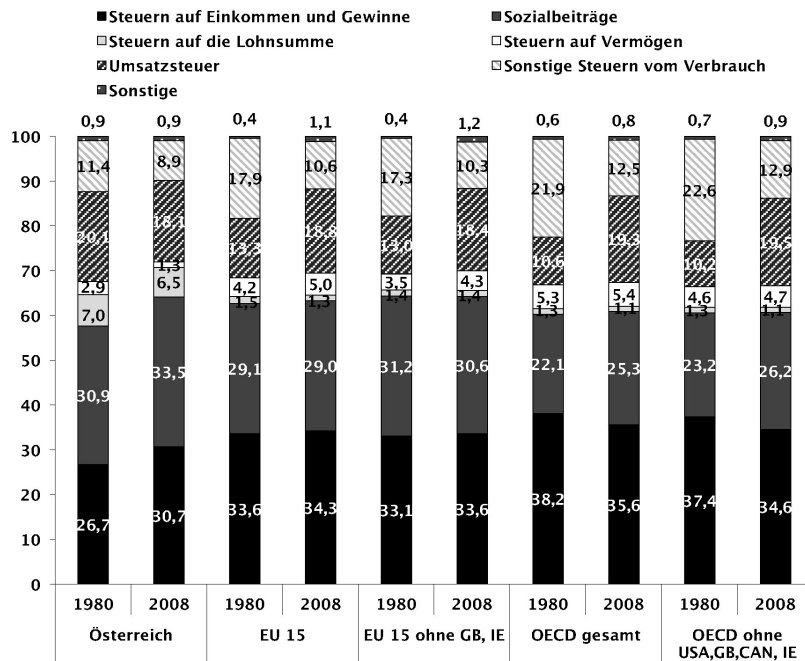
Q: OECD (2010), eigene Berechnungen.

Das Gewicht der Vermögensverkehrsabgaben ist in der alten EU ebenso wie in der OECD insgesamt rückläufig, aber immer noch relativ hoch, während die allgemeine Vermögensteuer einen deutlich sinkenden und inzwischen geringen Beitrag leistet und die Erbschafts- und Schenkungssteuer leicht an Bedeutung verloren hat.

In Österreich hat dagegen die Ergiebigkeit der vermögensbezogenen Abgaben langfristig abgenommen. Dies zeigt sich sowohl an ihrem Anteil an den Gesamtabgaben (vgl. Abbildung 3) als auch am BIP (vgl. Abbildung 4). Trugen sie 1980 noch mit 2,9% zum Gesamtabgabenaufkommen bei, waren es 2008 nur noch 1,3%. In Prozent des BIP halbierte sich ihr Anteil

im selben Zeitraum von 1,1% auf 0,5%. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zum langfristigen Trend in der alten EU sowie in der OECD insgesamt, wo die vermögensbezogenen Steuern langfristig an Bedeutung gewannen. Wesentlichen Anteil an der Entwicklung in Österreich hatten erstens die schrittweise Abschaffung einzelner vermögensbezogener Steuern (Vermögensteuer, Wertpaper- und Börsenumsatzsteuer, Gewerbekapitalsteuer, künftig die Erbschafts- und Schenkungssteuer), zweitens der Verzicht auf die Aktualisierung der Einheitswerte bei der Grundsteuer.²⁷

Abbildung 3: Entwicklung Abgabekategorien in % der Gesamtabgaben



Q: OECD (2010), eigene Berechnungen.

Die Einführung bzw. Erhöhung vermögensbezogener Steuern im Rahmen der 2011 implementierten Budgetkonsolidierungsmaßnahmen wird diese Entwicklung kaum beeinflussen. Die Stabilitätsabgabe für Kreditinstitute, die nach den Erwartungen des Bundesfinanzministeriums jährliche Einnahmen von 500 Mio. € (knapp 0,2% des BIP) erbringen soll, wird in der Klassifikation der OECD nicht den vermögensbezogenen Steuern zugerechnet. Die österreichische Bankenabgabe würde allerdings die Lücke zum internationalen Durchschnitt kaum schließen, zumal auch andere Länder im Zuge ihrer Konsolidierungsmaßnahmen bestimmte vermögensbezogene Steuern – unter anderem Bankenabgaben – erhöhen oder neu einführen. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Vermögenszuwachssteuer werden ebenfalls

den vermögensbezogenen Abgaben nicht zugerechnet, sondern der Einkommensteuer. Sie machen allerdings im Vollausbau nur geschätzte 250 Mio. € (knapp 0,1% des BIP) aus.

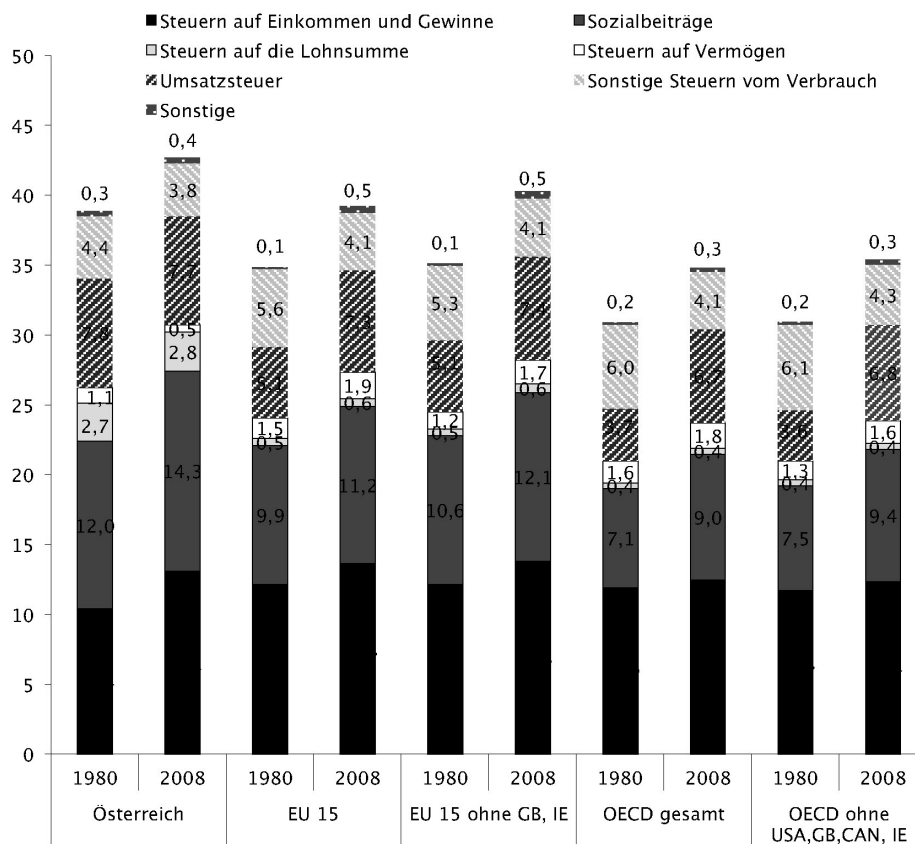
Der unterdurchschnittliche Beitrag der vermögensbezogenen Steuern zur Staatsfinanzierung in Österreich lässt freilich noch nicht unmittelbar auf eine im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche effektive Belastung der Vermögen schließen, da er rein theoretisch (auch) auf einem unterdurchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Gewicht der Vermögensbestände (und damit der potenziellen Steuerbasis) beruhen könnte. Zu einer Ermittlung der effektiven Vermögensteuerbelastung wäre das Steueraufkommen aus vermögensbezogenen Steuern in Relation zu den Vermögensbeständen zu setzen. Allerdings ist die Datenlage zu den Vermögensbeständen in einer international vergleichbaren Abgrenzung lückenhaft, und auch für Österreich sind bislang nur für Teilbestände des Gesamtvermögens – nämlich für die privaten Geld- sowie Grund- und Immobilienvermögen, die allerdings den Großteil des Gesamtvermögens abdecken dürften – Schätzungen vorhanden.

Bezieht man die Einnahmen aus den noch existierenden vermögensbezogenen Steuern in Österreich (in der Reihenfolge ihrer quantitativen Bedeutung: Grunderwerbsteuer, Grundsteuer, Gesellschaftsteuer, Resteingänge aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer, Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Stiftungseingangssteuer, Bodenwertabgabe gemäß Abgabenerfolg 2010 sowie für 2011 erwartete Einnahmen aus der Bankenabgabe, insgesamt knapp 2 Mrd. €) auf das Geld- sowie Grund- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte (1.320 Mrd. €), so ergibt sich ein effektiver Steuersatz von 0,15%. Das Grund- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte (880 Mrd. €) weist eine effektive Belastung durch Grund- und Grunderwerbssteuer (1,32 Mrd. €) in Höhe von ebenfalls 0,15% auf.

Der einzige Indikator, der derzeit ein – wenn auch grobes und unvollständiges wie auch mit methodischen Problemen behaftetes – Bild der längerfristigen Entwicklung der effektiven Belastung durch die Besteuerung von Vermögensbeständen und -erträgen im europäischen Vergleich vermitteln kann, ist der sogenannte implizite effektive Steuersatz auf Kapital, den die Europäische Kommission in ihrer jährlich erscheinenden Publikation „Taxation Trends in the European Union“ veröffentlicht. Dieser makroökonomische effektive Kapitalsteuersatz wird als Relation der Steuern für private Haushalte und Unternehmen auf Bestand, Erträge und Transaktionen von Vermögen sowie Unternehmensgewinne zu den weltweiten Gewinn- und Vermögenseinkommen (nicht: Vermögensbeständen) privater Haushalte und Unternehmen ermittelt. Er ist für Österreich im Zeitraum 2000 bis 2009 um 0,7 Prozentpunkte auf 27% gesunken. Für die EU-15 ist ein Rückgang von 30,7% auf 29,2% zu verzeichnen, für die EU-27 von 25% auf 24,6%. Der effektive Kapitalsteuersatz liegt somit für Österreich über dem Durchschnitt der alten EU-Länder und unter dem Durchschnitt der gesamten EU.

Allerdings ist auf die Grenzen der Aussagekraft dieses Indikators hinzuweisen. Zum einen gibt er keine Auskunft darüber, ob die zu beobachtende Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt auf Veränderungen bei der Besteuerung von Vermögenserträgen oder bei Steuern, die direkt am Vermögen anknüpfen, zurückzuführen ist; ebenso wenig, ob diese Veränderungen bei der Besteuerung der privaten Haushalte oder der Unternehmen stattgefunden haben. Zum zweiten ist die Bezugsgröße nicht der Bestand an Vermögen, sondern lediglich die Erträge hieraus, und zwar unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland erwirtschaftet wurden. Als effektiver Vermögensteuersatz kann dieser Indikator jedenfalls nicht interpretiert werden.

Abbildung 4: Entwicklung Abgabekategorien in % des BIP



Q: OECD (2010), eigene Berechnungen.

2.2 Vermögensbezogene Steuern in der EU im Überblick

Derzeit gibt es in der EU nur noch in Frankreich (für Privatpersonen) und in Luxemburg (für Kapitalgesellschaften) eine allgemeine Vermögensteuer. In der OECD besteuern darüber hinaus noch die Schweiz in einigen Kantonen und Norwegen die Vermögen (siehe Tabelle 2). Spanien hat die Wiedereinführung der Vermögensteuer zur Bewältigung der Konsolidierungserfordernisse beschlossen. 19 der 27 EU-Mitgliedstaaten besteuern (ebenso wie Japan, die USA und die Schweiz) Erbschaften und Schenkungen. Eine Grundsteuer gibt es in fast allen EU-Staaten. Eine Grunderwerbsteuer haben außer Dänemark alle „alten“ EU-Länder, aber nur drei der zwölf „neuen“ EU-Länder. Fünf „alte“ und drei „neue“ Mitgliedsländer erheben eine Börsenumsatzsteuer; sechs „alte“ und zwei „neue“ Mitgliedsländer wenden eine Gesellschaftsteuer an.

Langfristige (d. h. ggf. außerhalb sogenannter Spekulationsfristen realisierte) Veräußerungsgewinne aus Finanzanlagen im Privatbereich werden in zehn „alten“ und in neun „neuen“ EU-Staaten in der Regel mit abgeltenden pauschalen Quellensteuern belegt, die in einigen wenigen Ländern zur Budgetkonsolidierung zum Teil deutlich erhöht werden.²⁸ Spekulationsfristen gibt es inzwischen nur noch in wenigen Ländern, in vielen Ländern sind Veräußerungsgewinne unabhängig von einer Behaltefrist steuerpflichtig.

Tabelle 3 sind die maximalen Einkommensteuersätze auf unterschiedliche Einkunftsarten zu entnehmen. Dabei erfolgt mangels der Verfügbarkeit umfassender Informationen zur Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von Immobilien eine Beschränkung auf Finanzanlagen (Dividenden, Zinsen, Veräußerungsgewinne aus Finanzanlagen). In fast allen betrachteten Ländern ist der durchschnittliche Einkommensteuersatz auf Kapitaleinkünfte (als Durchschnitt aus den Steuersätzen auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne) geringer als der Einkommensteuerspitzensatz, der insbesondere für Arbeitseinkommen, in der Regel (mit Ausnahme der dualen Einkommensteuersysteme) aber auch für unternehmerische Einkünfte im Bereich der Personenunternehmen angewendet wird. Beinahe alle Länder unterwerfen Zinseinkünfte ebenso wie Veräußerungsgewinne einem abgeltenden Pauschalsteuersatz, der zumeist deutlich unter dem Einkommensteuerspitzensatz liegt. Die Steuersätze auf Dividendeneinkünfte sind dagegen nur unwesentlich geringer, nicht selten sogar höher als der Einkommensteuerspitzensatz, da die Doppelbesteuerung der Dividendeneinkünfte durch die Körperschaftsteuer auf der Ebene der Kapitalgesellschaft und die Einkommensteuer auf der Ebene der Aktionäre nur teilweise abgemildert wird.

Tabelle 2: Vermögensbezogene Steuern in der EU, 2009

	Allg. Vermögensteuer	Erbschaftssteuer	Grundsteuer ⁽¹⁾	Grunderwerbsteuer	Börsenumsatzsteuer	Gesellschaftsteuer	Veräuß.gew. (2010) ⁽⁵⁾
Belgien	-	3-80	ja	10-12,5	0,6	-	-
Dänemark	-	15 ⁽¹⁾	ja	-	-	-	42
Deutschland	-	7-50	ja	3,5 ⁽⁶⁾	-	-	26,375
Finnland	-	bis 32	ja	4	1,6	-	28
Frankreich	> 790.000 €; 0,55-1,8 ⁽⁷⁾	3-40	ja	2,425-5,09	-	375€-500€	30,1
Griechenland	-	0-40	ja	1	0,15	1	-
Großbritannien	-	40 ⁽¹⁾	ja	0-4	0,5	-	50
Irland	-	25 ⁽¹⁾	ja	3-9	1	0,5	25
Italien	-	4-8	ja	7,8	-	Geringfügig	12,5
Luxemburg	0,5 (Kapitalges.) ⁽⁸⁾	0-48	ja	1,2-6	-	-	-
Niederlande	-	5-68	ja	6	-	-	-
Österreich	-	-	ja	2-3,5	-	1	-
Portugal	-	-	ja	0-6	-	0,4	20
Schweden	-	-	ja	1,5	-	-	30
Spanien	- ⁽²⁾	bis 34	ja	6-7	-	1	21
Bulgarien	-	0,4-6,6	ja	-	-	-	10
Estland	-	-	-	-	-	-	21
Lettland	-	-	ja	-	-	-	15
Litauen	-	5-10	ja	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	2	-	35 ⁽³⁾
Polen	-	3-20	ja	2	1	0,5	19
Rumänien	-	-	ja	-	-	-	16
Slowakei	-	-	ja	-	-	-	19
Slowenien	-	progressiv	-	2	-	-	-
Tschechien	-	7-40	ja	-	-	-	15
Ungarn	-	bis 40	ja	bis 4	-	-	25
Zypern	-	-	ja	-	1	0,6	-

Q: Deloitte; BMF; Mennel/Förster; eigene Zusammenstellung. – 1) Proportionaler Steuertarif. – 2) Abschaffung 2008, Wiedereinführung ab 2011 geplant. – 3) Progressive Einkommensbesteuerung; angegeben ist der Einkommensteuerspitzensteuersatz. – 4) Steuersätze werden nicht angegeben, da die Grundsteuer häufig mit differierenden kommunalen Sätzen und wegen der Anwendung verschiedener Bewertungsverfahren auf nicht vergleichbare Bemessungsgrundlagen erhoben wird. – 5) Die genannten Sätze beziehen sich auf Veräußerungsgewinne aus nicht-wesentlichen Beteiligungen im Privatbereich (Finanzanlagen), ggf. außerhalb einer Spekulationsfrist; wenn nicht anders angegeben, abgeltender Quellensteuersatz. – 6) 4,5% in Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt. – 7) Für Privatpersonen. – 8) Für Kapitalgesellschaften.

Tabelle 3: Maximale Einkommensteuersätze auf unterschiedliche Einkunftsarten in %, 2009

	Spitzensteuersatz (1)	Zinsen	Dividenden	Veräußerungsgewinne	Kapitaleinkünfte (2)	Differenz (1) – (2)
Belgien	53	15	50,49	0	21,8	31,2
Dänemark	59	59	58,75	45	54,3	4,8
Deutschland	47,48	26,375	48,34	26,375	33,7	13,8
Finnland	49,1	28	40,5	28	32,2	16,9
Frankreich	45,8	18	54,17	30,1	34,1	11,7
Griechenland	40	10	32,5	0	14,2	25,8
Großbritannien	40	40	46	18	34,7	5,3
Irland	47	25	48,78	25	32,9	14,1
Italien	44,15	27	46,8	12,5	28,8	15,4
Luxemburg	38,95	10	42,5	0	17,5	21,5
Niederlande	52	0	43,3	0	14,4	37,6
Österreich	50	25	43,75	0	22,9	27,1
Portugal	42	20	38,87	0	19,6	22,4
Schweden	56,6	30	48,41	30	36,1	20,5
Spanien	43	18	42,6	18	26,2	16,8
Bulgarien1)	10	0	14,5	10	8,2	1,8
Estland1)	21	0	21	21	14,0	7,0
Lettland1)	23	0	15	0	5,0	18,0
Litauen1)	15	0	36	0	12,0	3,0
Malta	35	15	35	35	28,3	6,7
Polen	32	19	34,39	19	24,1	7,9
Rumänien1)	16	16	29,44	16	20,5	-4,5
Slowakei1)	19	19	19	19	19,0	0,0
Slowenien	41	20	36,8	0	18,9	22,1
Tschechien1)	15	15	32	15	20,7	-5,7
Ungarn	40	20	40,96	25	28,7	11,3
Zypern	30	10	23,5	0	11,2	18,8
EU27	37,2	18,0	37,9	14,6	23,5	13,7
Schweiz	39,97	39,97	52,37	0	30,8	9,2
USA	43,2	43,2	46,68	15	35,0	8,2
Japan	50	20	45,6	20	28,5	21,5

Q: BMF, eigene Zusammenstellung. – 1) *Flat Tax*.

3. Eckpunkte eines modernen Systems der Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen für Österreich

3.1 Grundsätzliches

Die vorhergehenden Überlegungen lassen angesichts der in Österreich abnehmenden fiskalischen Bedeutung vermögensbezogener Steuern

eine stärkere Ausschöpfung ihres Aufkommenspotenzials angebracht erscheinen. Eine besondere Rolle können vermögensbezogene Steuern im Rahmen eines Gesamtansatzes zur Reform der aus Wachstums- und Beschäftigungssicht unbefriedigenden Abgabenstruktur spielen, indem mögliche zusätzliche Erträge aus vermögensbezogenen Steuern zur Senkung der hohen Abgaben auf den Faktor Arbeit besonders in den unteren Einkommensbereichen verwendet werden. Die Stärkung bestimmter vermögensbezogener Steuern stellt somit ein wesentliches Element einer wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Abgabenstrukturreform dar. Darüber hinaus könnte die Besteuerung von Vermögen und dessen Erträgen angesichts einer steigenden Spreizung von Einkommen und Vermögen zur Verbesserung der Chancengleichheit beitragen und die ungleiche Primärverteilung korrigieren. Eine Konzeption bzw. Wirkung vermögensbezogener Steuern als „Massensteuern“, die zu einer substanziellen Mehrbelastung breiter Bevölkerungsschichten führen, ist zu vermeiden. Ein zeitgemäßes System wäre außerdem in das internationale Umfeld einzubetten und hätte die intensivere internationale Verflechtung sowie gestiegene Kapitalmobilität zu berücksichtigen. Schließlich sollen auch die Steuervollzugskosten in Grenzen gehalten werden.

Angesichts der erläuterten Probleme, die mit einer allgemeinen Vermögensteuer verbunden sind, liegt es nahe, Reformüberlegungen auf eine stärkere Nutzung solcher spezieller vermögensbezogener Steuern zu fokussieren, die möglichst wachstums- und beschäftigungskompatibel sind; die auf nationaler Ebene erhoben werden können, ohne nennenswerte internationale Ausweichreaktionen auszulösen; und von denen, wenn möglich, positive Lenkungswirkungen ausgehen. Die beträchtliche und steigende Ungleichverteilung von Vermögen sollte bei einem breit angelegtem System von Vermögensteuern, d. h. durch die Kombination spezieller vermögensbezogener Steuern mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten, ein substanzielles Aufkommen aus der Besteuerung der oberen Vermögenschichten mit mäßigen Steuersätzen sicherstellen, ohne gleichzeitig die steuerliche Belastung breiter Bevölkerungsschichten nennenswert zu erhöhen. Die auch längerfristig zu erwartende Zunahme der Vermögensbestände und ihrer Ungleichverteilung sollte für eine langfristige Ergiebigkeit vermögensbezogener Steuern sorgen.

Ein modernes System basiert auf einer abgestimmten Kombination aus der Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen. Es berücksichtigt damit einerseits, dass die Istbesteuerung von Vermögenserträgen durch die Einkommensteuer die Leistungsfähigkeit besser erfasst als die Sollbesteuerung durch Vermögensteuern. Andererseits können Erbschaften und Schenkungen im Rahmen der Einkommensbesteuerung nicht adäquat besteuert werden, wenn unerwünschte Progressionseffekte vermieden werden und das Naheverhältnis zwischen Erblasser/Schenker und Erben/

Beschenktem Berücksichtigung finden sollen. Auch erscheint vor dem Hintergrund des internationalen Steuerwettbewerbs um mobile Finanzanlagen die Rückkehr zu wesentlich höheren (progressiven) Einkommensteuersätzen auf Kapitaleinkommen, die in Österreich einer pauschalen Abgeltungssteuer von 25% unterliegen, eher unrealistisch. Deren effektive Durchsetzung erforderte auch eine wesentlich intensivere internationale Steuerkooperation, als sie derzeit gegeben ist und für die nähere Zukunft erwartet werden kann. Gleichzeitig ist vor allem dann, wenn aufgrund der genannten Probleme auf die Erhebung einer allgemeinen Vermögensteuer verzichtet wird, eine möglichst lückenlose Besteuerung der tatsächlichen Erträge einschließlich der realisierten Wertzuwächse von Vermögen sicherzustellen.

Die für 2012 geplante Einführung der sogenannten Wertpapier-Kapitalertragsteuer, die eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne von Finanzanlagen im Privatbereich mit einem pauschalen Abgeltungssteuersatz von 25% vorsieht, ist insofern ein wichtiger Schritt, als nunmehr auch (die vorher veranlagungspflichtigen und daher in großem Umfang hinterzogenen) Veräußerungsgewinne durch die Quellenbesteuerung lückenlos erfasst werden.

Würde eine allgemeine Vermögensteuer mit einem Steuersatz von 0,5% wieder eingeführt, so käme dies bei einer Rendite von 5% einer zusätzlichen Kapitaleinkommensteuer von 10% gleich. Bei einem Verzicht auf die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer erscheint eine Kompensation in Form einer moderaten Erhöhung der Kapitalertragsteuer um einige wenige Prozentpunkte angemessen, die insgesamt die Iststeuerlast der Vermögenserträge leicht erhöht.

3.2 Eckpunkte für Reformen einzelner vermögensbezogener Steuern

3.2.1 Erbschafts- und Schenkungssteuer²⁹

Eine verfassungskonforme Neuregelung der Erbschafts- und Schenkungssteuer erfordert grundsätzlich nur einige Änderungen der bisherigen Regelungen. Vor allem die Bewertung von Liegenschaften müsste reformiert werden, sodass Liegenschaften mit dem gemeinen Wert (d. h. mit dem Verkehrs- oder Marktwert) unter Berücksichtigung der funktionellen Unterschiede und der schwereren Verwertbarkeit im Vergleich zu mobilen Vermögensgegenständen bewertet werden. Im Hinblick auf die Bedeutung der Bewertungsverfahren für andere Steuern (v. a. der Grundsteuer, aber auch der Bodenwertabgabe sowie der Grunderwerbsteuer) wäre eine umfassende Lösung erforderlich, die verfassungsrechtliche Bedenken in bezug auf die gegenwärtige Einheitsbewertung ausräumt.

Generell ist aus der Perspektive der Gleichmäßigkeit und des Leistungsfähigkeitsprinzips sowie des Gleichheitsgrundsatzes eine verkehrswertnahe Bewertung sämtlicher Vermögensarten angebracht.³⁰ Diese ist – da sowohl für Immobilien- als auch für Betriebsvermögen oft kein Verkauf oder Börsenwert als Grundlage der Bewertung gegeben ist – gleichzeitig relativ aufwändig und streitanfällig. Insgesamt sollte die Stoßrichtung einer Neugestaltung der Erbschafts- und Schenkungssteuer im Privatbereich sein, die Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung möglichst aller (d. h. auch der bislang steuerbefreiten Finanztitel) in die Besteuerung zu verbreitern.

Für alle Erben könnte ein einheitlicher Freibetrag unabhängig von der Art des geerbten Vermögens gewährt werden, der für Wohnimmobilien oder für andere Vermögenswerte verwendet werden kann und dessen Höhe dem Wert eines durchschnittlichen Eigenheims entspricht. Der Freibetrag für Betriebsübergaben könnte sich am Betriebsvermögen eines typischen Einzelunternehmens bzw. einer typischen mittelständischen Personen- bzw. Kapitalgesellschaft bemessen. Zur Vereinfachung liegt es auch nahe – den jüngeren deutschen Reformen folgend –, die Zahl der Steuerklassen zu reduzieren, ebenso wie die Zahl der Steuersätze in den Steuerklassen (in der alten Erbschafts- und Schenkungssteuer waren es 16 Steuersätze pro Steuerklasse, also insgesamt 80 Steuersätze). Relativ moderate Steuersätze (mit einem Spitzensteuersatz, der für die Steuerklasse I neu in einer Bandbreite zwischen den 15% der bisherigen Steuerklasse I und den 25% der bisherigen Steuerklasse II liegen könnte³¹) sowie angemessene Freibeträge machten die Anfechtung festgesetzter Werte weniger lohnend. Durch die Einräumung großzügiger Stundungs- bzw. Ratenzahlungsmöglichkeiten könnte eine übermäßige Belastung vor allem der KMU vermieden werden, die wohl überdurchschnittlich von potenziellen Liquiditätsproblemen betroffen sind. Auch im privaten Bereich könnte ein notwendiger Verkauf des Erbgesetzes, um die Steuerzahlung leisten zu können, durch Stundungs- bzw. Ratenzahlungsmöglichkeiten vermieden werden. Schließlich erscheint auch die Überprüfung der in der alten Erbschafts- und Schenkungssteuer geltenden Zehnjahresfrist, innerhalb derer Schenkungen auf Erbschaften angerechnet werden, angesichts der steigenden Lebenserwartung und der entsprechenden steigenden Ausweichmöglichkeiten der Erbschaftssteuer durch das Vorziehen von Schenkungen angebracht. Eine Ausweitung auf beispielsweise fünfzehn Jahre beträfe nur Haushalte mit sehr hohen Vermögen.

3.2.2 Finanztransaktionssteuer

Eine allgemeine Finanztransaktionssteuer stellt ein wichtiges Element eines zeitgemäßen Systems vermögensbezogener Steuern dar. Sie vereint

ein beträchtliches Aufkommenspotenzial mit einem gewissen Potenzial, Instabilitäten auf den Finanzmärkten einzudämmen.³² In ihrer umfassenden Form, die sämtliche Transaktionen mit Finanzwerten wie Aktien und Anleihen sowie davon abgeleiteten Finanzinstrumenten (Derivaten) ebenso wie Devisen besteuert, kann die Finanztransaktionssteuer allerdings im nationalen Alleingang nicht effektiv durchgesetzt werden. Sie sollte daher mindestens im europäischen Rahmen eingeführt werden, wobei bei einem sehr geringen Steuersatz die Einführung in einer Kerngruppe von Ländern mit bedeutenden Finanzplätzen (Großbritannien, Deutschland, Frankreich) realistische Chancen einer effektiven Implementierung haben sollte. Solange keine supranationale Einigung zustandekommt, wäre die Einführung einer nationalen Finanztransaktionssteuer erwägenswert, die sowohl börsliche als auch außerbörsliche Transaktionen mit konventionellen Finanzanlagen besteuert, d. h. die international sehr immobilen Derivat- und Devisentransaktionen nicht in die Besteuerung einbezieht. Die Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer etwa könnte Einnahmen von etwa 150 Mio. € erbringen.³³ Grundsätzlich dürfte eine effektive Erhebung im nationalen Alleingang möglich sein. Eine Koordination zumindest mit den wichtigsten (osteuropäischen) Nachbarbörsen ist allerdings die überlegenere Lösung.

3.2.3 Grundsteuer

Eine Reform der Grundsteuerbewertung erfordert zunächst die Abwägung zwischen einem möglichst einzelfallgerechten, aber aufwändigen und kostenintensiven Bewertungsverfahren einerseits und einem möglichst standardisiert-pauschalisierenden und damit exakte individuelle Wert(unterschied)e nur unzureichend erfassenden Bewertungsverfahren andererseits. Die Heranziehung von Kaufpreissammlungen sowie die ergänzende Verwendung von Daten zu Immobilienwerten aus weiteren bestehenden Datenbanken – etwa der Versicherungs- und Kreditwirtschaft, die diese Daten für die automatisierte Immobilienbewertung verwendet – könnte für eine zufriedenstellende Differenzierung sorgen, ohne einen unverhältnismäßig hohen Aufwand zu verursachen.³⁴ In Österreich könnten als Grundlage für die Feststellung der Bodenwerte Daten aus der Kaufpreissammlung beim BMF, der Grundstücksdatenbank sowie den Flächenwidmungsplänen zusammengeführt werden. Die Gebäudewerte wären durch Befragungen der Eigentümer zu ermitteln. Sicherlich wäre der Aufwand für die erforderliche Neubewertung, die nach Einschätzung von Experten in zwei Jahren bewältigt werden könnte, auf einen aktuellen Bewertungsstichtag vor allem für die Gebäudewerte beträchtlich. Er fiel allerdings nur einmalig an; die neu festgesetzten Werte könnten mit deutlich geringerem Aufwand regelmäßig fortgeschrieben werden. Zu bedenken ist auch, dass die Einheitswertproblematik auch weitere

Steuern betrifft und ohnehin mittelfristig einer Lösung bedarf.

Eine möglichst verkehrswertnahe Bewertung von Grund- und Immobilienvermögen, die dafür sorgt, dass die Relationen der steuerlich relevanten Werte der ungleichen Verteilung entsprechen, ist umso dringlicher, wenn gleichzeitig auf die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer, die auch Immobilienbesitz erfassen würde, verzichtet wird. Angestrebt werden sollte ein Bewertungsverfahren, das im Rahmen eines pauschalierten Verfahrens für die Erfassung von im Durchschnitt 90% des Verkehrswerts bei privaten Wohnimmobilien sorgt. Zur Illustration des Einnahmepotenzials kann auf die jüngste Schätzung der OeNB des privaten Immobilienvermögens zurückgegriffen werden.³⁵ Danach beträgt das Immobilienvermögen privater Haushalte etwa 880 Mrd. €, davon stellen 458 Mrd. € (52%) Hauptwohnsitze und 264 (30%) Mrd. € Zweit- und weitere Immobilien dar. Somit ergibt sich für das der Grundsteuer B unterliegende private Immobilienvermögen ein Gesamtwert von 722 Mrd. €. Würden durch ein entsprechendes neu geregeltes Bewertungsverfahren 90% dieses privaten Immobilienvermögens erfasst, so ergäbe sich eine potenzielle steuerliche Bemessungsgrundlage von 650 Mrd. €. Ein Steuersatz von 0,25% (ein Viertel des aktuellen Steuersatzes) erbrächte ein potenzielles Grundsteueraufkommen von 1,625 Mrd. € bzw. Mehreinnahmen von über 1 Mrd. €. Eine durchschnittliche Wohnimmobilie (Hauptwohnsitz) hat einen Marktwert von 260.000 € (einschließlich des obersten 1% der Eigentümer) bzw. von 230.000 € (ohne das oberste 1%). Würden 90% des Marktwerts als steuerliche Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt, ergäbe sich eine jährliche Grundsteuerbelastung von 585 € bzw. 518 €.

Bei Mietobjekten stellt sich die Frage nach der Abfederung möglicher – und, wie die oben ausgewerteten empirischen Analysen nahe legen, nicht ganz vermeidbarer – unerwünschter Verteilungswirkungen einer Grundsteuererhöhung aufgrund von deren Überwälzung auf die Mieter in den unteren Einkommensschichten. Ein solcher sozialer Ausgleich könnte etwa in Form eines pauschalen Absetzbetrages von der Einkommensteuerschuld gewährt werden, der im Falle einer fehlenden Einkommensteuerschuld als Negativsteuer ausbezahlt wird. Auch könnte die gesetzlich explizit vorgesehene Überwälzung im Rahmen der Betriebskosten auf den Prüfstand gestellt werden. Allerdings ist die Frage nach einem möglichen sozialen Ausgleich einer Grundsteuererhöhung nicht unabhängig von der beabsichtigten Verwendung zu diskutieren: Sie entschärft sich, wie erläutert, wenn im Rahmen eines aufkommensneutralen Abgabenstrukturreformkonzepts gleichzeitig die unteren Einkommensschichten von anderen Abgaben entlastet werden. Zu einer Reform der Grundsteuer gehört schließlich – wie in einigen wenigen Bundesländern, etwa Niederösterreich ab 2011, bereits umgesetzt – die Abschaffung der Steuerbefreiungen für neu errichtetes Wohneigentum, die derzeit nach Schätzungen des KDZ (Zentrum für Ver-

waltungsforschung) Steuerausfälle von etwa 85 Mio. € verursachen (o. V., 2011). Dies würde nicht nur die Einnahmen erhöhen, sondern auch eine Verwaltungsvereinfachung bedeuten.

Anmerkungen

- ¹ Karl Aiginger, Wilfried Altzinger, Otto Farny, Georg Feigl, Peter Mooslechner, Anton Rainer und Bruno Rossmann sei herzlich gedankt für wertvolle Hinweise und Anregungen. Der Beitrag ist eine gemäß den österreichischen Gegebenheiten modifizierte Version von Schratzenstaller (2011).
- ² Vgl. zur Begründung einer Besteuerung von Vermögen etwa Reding und Müller (1999 oder Nowotny und Zagler (2009).
- ³ Vgl. zu einer ausführlichen Diskussion der Lenkungswirkungen einer allgemeinen Finanztransaktionssteuer Schulmeister et al. (2008).
- ⁴ Vgl. zu den Wachstumswirkungen der Erbschafts- und Schenkungssteuer auch den Überblick über empirische Ergebnisse in Gale und Slemrod (2001).
- ⁵ Vgl. dazu Johansson et al. (2008) und für eine kompakte Zusammenfassung Pesendorfer (2008) sowie die jüngste Studie der OECD (2010b).
- ⁶ Vgl. für eine umfassende Darstellung Andreasch et al. (2010); die folgende Zusammenfassung stützt sich auf die hier enthaltenen Daten.
- ⁷ Vgl. Böheim et al. (2010) für Literaturhinweise.
- ⁸ Gillen (2002).
- ⁹ Vgl. Böheim et al. (2010). Hierbei wird analog zum Vorgehen von Bach (2009) das tatsächliche Grundsteueraufkommen den Haushalten entsprechend ihrer Netto-Kaltnieten zugerechnet.
- ¹⁰ Kapoor (2010).
- ¹¹ Andreasch et al. (2010).
- ¹² Rixen und Seipp (2009).
- ¹³ Bauer (1987), Rappen (1989), RWI (2003).
- ¹⁴ Etwa in der Form, dass Beteiligungsvermögen im Privateigentum erst ab einer gewissen Beteiligungshöhe steuerpflichtig ist.
- ¹⁵ Lehner (1994).
- ¹⁶ Bach et al. (2007).
- ¹⁷ Für eine solche Zweifel stützende empirische Evidenz vgl. Perez-Gonzalez (2006).
- ¹⁸ Bach et al. (2007).
- ¹⁹ Berghuber et al. (2007).
- ²⁰ Bach et al. (2004).
- ²¹ Lehner (1994).
- ²² Vgl. dazu im Detail Schulmeister et al. (2008).
- ²³ Schimpel (2004).
- ²⁴ Vgl. zum Folgenden Homburg (2010).
- ²⁵ Bach et al. (2004).
- ²⁶ Zumindest bezogen auf das zum aktuellen Verkehrswert bewertete Finanzvermögen; dies gilt nicht für das Grund- und Immobilienvermögen, das auf der Grundlage der Einheitswerte, die nur einen Bruchteil der Verkehrswerte erfassen, besteuert wird. Der dem Vermögensteuersatz äquivalente nominelle Ertragssteuersatz ergibt daher ebenso einen effektiven Ertragssteuersatz, der nur einen Bruchteil des nominellen Ertragssteuersatzes ausmacht.
- ²⁷ So hob Großbritannien 2010 den Steuersatz für Veräußerungsgewinne von derzeit 18% auf 50% an, in Spanien stieg er von 18% auf 21%, und in Lettland sowie Portugal werden erstmals solche Veräußerungsgewinne mit 15% bzw. 20% steuerpflichtig. Österreich schafft 2012 seine

Spekulationsfrist ab und führt einen von der Behaltefrist unabhängigen Abgeltungssteuersatz von 25% ein. Dänemark senkte dagegen den Steuersatz im Zuge seiner 2010 implementierten allgemeinen Einkommensteuersenkung von 45% auf 42%.

²⁸ Andreasch et al. (2010).

²⁹ Vgl. zum Folgenden ausführlich Berghuber et al. (2008).

³⁰ Vgl. hierzu – mit Blick auf die spezifischen Probleme der deutschen Erbschafts- und Schenkungssteuer – Schupp und Szydlík (2004), Bach et al. (2007) und Bach (2008).

³¹ Zum Vergleich: Die 2009 neu geregelte deutsche Erbschaftssteuer sieht in Steuerklasse I einen Spitzensteuersatz von 30% ab einer Übertragung von 26 Mio. € vor.

³² Vgl. Schulmeister et al. (2008).

³³ Böheim et al. (2010).

³⁴ Bach (2009).

³⁵ Andreasch et al. (2010).

Literatur

Andreasch, Michael; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin, Einige Aspekte der Vermögensverteilung in Österreich, in: BMASK (Hrsg.), Sozialbericht 2009/10 (Wien 2010) 233-259.

Bach, Stefan, Erbschaftsteuer: Gleichmäßige Vermögenserfassung, in: Wirtschaftsdienst 87/7 (2007) 7.

Bach, Stefan, Erbschaftsteuerreform: Was lange währt, wird endlich schlecht, in: DIW Wochenbericht 75/45 (2008) 714.

Bach, Stefan, Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, in: DIW Wochenbericht 76/30 (2009) 478-486.

Bach, Stefan; Broekelschen, Wiebke; Maiterth, Ralf, Mangelhafte Grundstücksbewertung und Privilegien für Betriebsvermögen gefährden die Erbschaftsteuer, in: DIW-Wochenbericht 73/44 (2006) 617-623.

Bach, Stefan; Haan, Peter; Maiterth, Ralf; Sureth, Carmen, Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen, wirtschaftliche Wirkungen (=Forschungsprojekt im Auftrag Bundestagsfraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN, Berlin 2004).

Bach, Stefan; Houben, Henriette; Maiterth, Ralf; Schupp, Jürgen, Erbschaftsteuerreform: Gleichmäßige Vermögenserfassung und niedriger Steuersätze statt selektiver Besteuerung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 56/3 (2007) 301-312.

Bauer, Ernst-Rudolf, Was kostet die Steuererhebung? Eine kritische Analyse des Steuersystems (Göttingen 1988).

Black, David E., Property Tax Incidence: The Excise-Tax Effect and Assessment Practices, in: National Tax Journal 30/4 (1977) 429-434.

Büttner, Thieß, Tiebout Visits Germany: Land Tax Capitalization in a Sample of German Municipalities (=mimeo, Mannheim 2003).

Carroll, Robert J.; Yinger, John, Ist the Property Tax a Benefit Tax? The Case of Rental Housing, in: National Tax Journal 47/2 (1994) 295-316.

Engle, Robert F., De Facto Discrimination in Residential Assessments: Boston, in: National Tax Journal 28/12 (1975) 445-451.

Fessler, Pirmin; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin; Wagner, Karin, Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich (Wien, 2009a).

Fessler, Pirmin; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin; Wagner, Karin, Immobilienerbschaften in Österreich (Wien 2009b).

Gale, William G.; Slemrod, Joel B., Rethinking Estate and Gift Taxation: Overview, in: Gale,

- W.G.; Hines, J.R.; Slemrod, J.B. (Hrsg.), *Rethinking Estate and Gift Taxation* (Brookings Institution, Washington, D.C., 2001) 1-65.
- Gillen, Kevin, *Measuring the Efficiency and Equity of Property Tax Assessment Practices* (=mimeo, Philadelphia 2002).
- Guilfoyle, Jeffrey P., *The Incidence and Housing Market Effects of Michigan's 1994 School Finance Reforms* (Michigan 1998).
- Homburg, Stefan, *Allgemeine Steuerlehre* (München 62010).
- Johansson, Åsa; Heady, Christopher; Arnold, Jens M.; Brys, Bert; Vartia, Laura, *Taxation and Economic Growth* (=OECD Economics Department Working Paper 620, Paris 2008).
- Kapoor, Sony, *Eine Klappe für drei Fliegen*, in: *Financial Times Deutschland* (18.6.2010).
- Lehner, Gerhard, *Änderungen in der Unternehmensbesteuerung*, in: *WIFO Monatsberichte* 67/1 (1994) 60-64.
- Nowotny, Ewald; Zagler, Martin, *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft* (Berlin, Heidelberg 52009).
- OECD, iLibrary 2010; http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/oecd-tax-statistics_tax-data-en (abgerufen am 20. August 2010).
- o.V., *Sinkende Grundsteuer*, in: *Public* 7-8 (2011) 44-49.
- Perez-Gonzalez, Francisco, *Inherited Control and Firm Performance*, in: *American Economic Review* 96/5 (2006) 1559-1588.
- Pesendorfer, Konrad, *Steuern und Wachstum in Österreich*, in: *Geldpolitik & Wirtschaft* 3 (2008) 22-43.
- Rappen, Herrmann, *Vollzugskosten der Steuererhebung und Gewährung öffentlicher Transfers*, in: *RWI-Mitteilungen* 40 (1989) 221-246.
- Reding, Kurt; Müller, Walter, *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre* (München 1999).
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), *Kosten der Besteuerung in Deutschland*, in: *Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen* 7 (2003) 81-92.
- Rossmann, Bruno, *Vermögen und Vermögensbesteuerung in Österreich – Bestandsaufnahme und Reform der Bewertung von Grundvermögen*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 32/3 (2006) 283-312.
- Schimpel, Marc, *Reimplementierungsmöglichkeiten der persönlichen allgemeinen Vermögensteuer in Österreich* (=Diplomarbeit WU Wien, Wien 2004).
- Schatzenstaller, Margit, *Steuern auf Vermögen und Vermögenserträge: Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten* (=WISO Diskurs Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2011).
- Schulmeister, Stefan; Schratzenstaller, Margit; Picek, Oliver, *A General Financial Transaction Tax: Financing Development and Enhancing Financial Stability* (Wien 2008).

Zusammenfassung

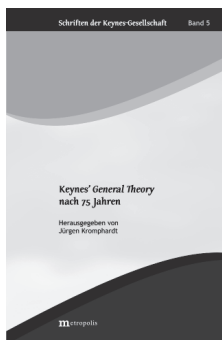
Auch in Österreich wurden zur Bewältigung des Konsolidierungsbedarfs im Gefolge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise neben Ausgabensenkungen u. a. vermögensbezogene Steuern erhöht. Die Debatte um die (künftige) Bedeutung von vermögensbezogenen Steuern, die auch außerhalb Österreichs stattfindet, speist sich zudem aus dem längerfristigen Trend einer steigenden Ungleichverteilung von Vermögen. Vor diesem Hintergrund argumentiert dieser Beitrag zunächst, dass die gängigen Einwände gegen die Besteuerung von Vermögen – administrativer Aufwand sowie Gefahr des Substanzverzehr und der (internationalen) Steuerflucht – bei den einzelnen vermögensbezogenen Steuern unterschiedlich relevant sind. Es wird gezeigt, dass im europäischen Umfeld spezielle vermögensbezogene Steuern ein wesentlich stärkeres und im Gegensatz zu Österreich steigendes Gewicht haben. Auch werden die Eckpunkte eines zeitgemäßen Systems der Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen für Österreich skizziert, das sich auf die Grundsteuer, die

Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Börsenumsatzsteuer stützt und ein wichtiges Element einer aufkommensneutralen, wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Abgabenstrukturreform darstellt.

NEUERSCHEINUNGEN

Jürgen Kromphardt (Hg.)

***Keynes' General Theory* nach 75 Jahren**



Dieser Band spannt den Bogen von Keynes' damaligen Überlegungen zu heute zentralen Problembereichen. Dazu gehören die zunehmend ungleiche Verteilung der Einkommen mit ihren negativen Konsequenzen für die Binnennachfrage und das verstärkte Gewicht der Geld- und Finanzmärkte. Beide erfordern wirtschaftspolitische Maßnahmen, die von einem Umsteuern bei der Einkommensverteilung bis hin zu einer Finanztransaktionssteuer reichen.

(Schriften der Keynes-Gesellschaft Band 5)

270 Seiten, 34,80 Euro, ISBN 978-3-89518-887-9

Johannes Müller

Ökonomische Zeitenwende

Globaler Systemwettkampf im 21. Jahrhundert



Der Menschheit stehen drei Wirtschaftsmodelle zur Verfügung, um die immensen Herausforderungen im 21. Jh. zu meistern: Das primär an Kapitalinteressen orientierte Modell des US-Wirtschaftsliberalismus, das primär am Staatsinteresse orientierte chinesische Modell sowie das eine Synthese aus Kapital- und Arbeitnehmerinteressen bildende europäische Modell der sozialen Marktwirtschaft. Wie zukunftstauglich diese drei Modelle sind und welches als Sieger aus dem globalen Systemwettkampf hervorgehen wird, ist Gegenstand der Analyse dieses Buches.

315 Seiten, 29,80 Euro, ISBN 978-3-89518-889-3

metropolis-Verlag

Metropolis-Verlag

www.metropolis-verlag.de