



LEBENSLAGEN IN DEUTSCHLAND

Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung

FORSCHUNGSPROJEKT

MÖGLICHKEITEN ZUR
VERBESSERUNG DER STATISTISCHEN
DATENGRUNDLAGE ZUR
BESCHREIBUNG HÖCHSTER
EINKOMMEN UND VERMÖGEN

ENDBERICHT



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

ISSN 1614-3639

Möglichkeiten zur Verbesserung der statistischen Datengrundlage zur Beschreibung höchster Einkommen und Vermögen

Endbericht

für das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Wilhelmstraße 49
10117 Berlin

Bearbeitet von

Holger Bonin, Philipp Dörrenberg, Max Löffler, Andreas Peichl, Martin Ungerer und Carina Woodage

Mannheim, 20. April 2015



ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner

Prof. Dr. Andreas Peichl

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43

68034 Mannheim

E-Mail peichl@zew.de

Telefon +49 621-1235-389

Telefax +49 621-1235-4389

Inhalt

Inhalt	1
Das Wichtigste in Kürze	3
1 Einleitung	4
2 Überblick über bestehende Datensätze	5
2.1 Administrative Prozessdaten	5
2.1.1 Lohn- und Einkommensteuerstatistik (LEST)	5
2.1.2 Lohndaten der Sozialversicherungen	6
2.1.3 Vermögensdaten	7
2.1.4 Betriebs- und Unternehmensdaten	7
2.2 Befragungsdaten	8
2.2.1 Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP)	8
2.2.2 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)	8
2.2.3 Mikrozensus	9
2.2.4 Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF)	9
2.2.5 Forbes und Manager Magazin	10
3 Datenzugang im internationalen Vergleich	10
3.1 Dänemark	11
3.2 Finnland	12
3.3 Niederlande	12
3.4 Norwegen	12
3.5 Schweden	13
3.6 Vereinigtes Königreich	13
3.7 Vereinigte Staaten	14

4	Möglichkeiten zur Erweiterung der Datengrundlage	15
4.1	Kurzfristig: Ausweitung amtlicher Erhebungen	16
4.1.1	Einkommen und Vermögen im Mikrozensus	16
4.1.2	Verstärkte regionale Auswertung bestehender Statistiken	17
4.1.3	Aufbereitung bestehender Einkommen- und Vermögensteuerdaten	18
4.2	Mittelfristig: Verknüpfung bestehender Datensätze	18
4.2.1	Verknüpfung von EVS, SOEP und PHF mit administrativen Daten	18
4.2.2	Verknüpfung von Unternehmensstatistiken	19
4.2.3	Verknüpfung und Vollerhebung Erbschaften und Schenkungen	20
4.2.4	Grundsteuerregister und Gutachterausschussdaten	21
4.3	Langfristig: Änderungen in der Steuer- und Finanzgesetzgebung	22
4.3.1	Reintegration der Abgeltungsteuer in die Einkommensteuer	22
4.3.2	Erweiterte Berichtspflichten in den Sozialversicherungen	23
4.3.3	Wiedereinführung einer Vermögensteuer	23
4.3.4	Einführung eines Finanzkatasters	24
5	Handlungsempfehlungen	25
6	Literaturverzeichnis	27

Das Wichtigste in Kürze

Für die regelmäßige Berichterstattung über die Verteilung von Einkommen und Vermögen ist eine hochwertige und repräsentative Datengrundlage unerlässlich.

In Deutschland ist die Datenlage derzeit aus verschiedenen Gründen unbefriedigend: Die vergleichsweise kleinen Stichproben von Befragungsdaten wie dem Mikrozensus, dem SOEP oder der EVS erlauben kaum detaillierte bzw. repräsentative Analysen am obersten Rand der Verteilung. Auch administrative Prozessdaten erfassen seit der Einführung der Abgeltungsteuer nur noch einen Teil der Einkommensverteilung. Analysen der Vermögensverteilung beruhen seit der Abschaffung der Vermögensteuer ausschließlich auf den genannten Haushaltsbefragungen und sind mit entsprechend großen Schätzfehlern verbunden.

Aufbauend auf der Bewertung der verfügbaren Datensätze und internationalen Erfahrungen stellt diese Kurzexpertise Möglichkeiten für eine Verbesserung der Datengrundlage zur Diskussion.

Kurzfristig empfehlen wir eine feingliedrige geografische Auswertung bestehender Statistiken, um Befragungen gezielt in Hocheinkommensregionen durchführen zu können. Auf dieser Grundlage sollte ein Reichtumsmodul im Mikrozensus geschaffen werden, das jährlich über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse berichtet.

Mittelfristig sollte die Verknüpfung verschiedener administrativer Prozessdaten untereinander ebenso wie die Verknüpfung von Prozessdaten mit Befragungsdaten etwa des Mikrozensus' für wissenschaftliche Zwecke ermöglicht werden. Auch sollten bestehende dezentrale Haus- und Grundstücksdaten zusammengeführt und für die Wissenschaft zugänglich gemacht werden.

Längerfristig wären die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, die Abschaffung der Abgeltungsteuer (bzw. deren Integration in die Einkommensteuerstatistik) und die Etablierung eines Finanzkatasters empfehlenswert, um die Datengrundlage über höchste Einkommen und Vermögen zu verbessern. Gleichwohl wären dies sowohl politisch als auch juristisch aufwändige und umstrittene Schritte.

1 Einleitung

Sowohl in der politischen Diskussion als auch im wissenschaftlichen Diskurs ist das Interesse an Verteilungsfragen über die letzten Jahre kontinuierlich gewachsen. Eine fundierte Politikberatung erfordert ebenso wie evidenzbasierte Wirtschafts- und Sozialpolitik eine gute Datengrundlage zur Verteilung von Einkommen und Vermögen. Durch regelmäßige Haushaltsbefragungen und Veröffentlichungen wie dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sind inzwischen weitestgehend repräsentative Aussagen für breite Teile der Bevölkerung möglich.

An den Enden der Einkommens- und Vermögensverteilung gestaltet sich die Lage komplizierter. Befragungen basieren in der Regel auf kleinen Stichproben. Entsprechend problematisch ist die repräsentative Erfassung der ärmsten sowie der reichsten Haushalte und Personen. Während im unteren Bereich amtliche Statistiken zum Leistungsbezug Aufschluss über die Lebensverhältnisse geben können, sind Aussagen im Bereich höchster Einkommen und Vermögen schwieriger. Trotz erheblicher Verbesserungen in den letzten Jahren – etwa durch die Aufnahme der Hocheinkommensstichprobe in das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP) oder neue Erhebungen der Bundesbank – ist die Datengrundlage über die reichsten Haushalte in Deutschland nach wie vor dürftig. Die amtliche Lohn- und Einkommensteuerstatistik stellt zwar wertvolle Daten über die Einkommensverteilung und -zusammensetzung auf individueller Ebene bereit, ermöglicht jedoch keine Analysen auf Haushaltsebene. Amtliche Vermögenserhebungen gibt es seit dem Auslaufen der Vermögensteuer Mitte der 1990er Jahre nicht mehr. Derzeit beruhen sämtliche Erkenntnisse über die Vermögensverteilung innerhalb des reichsten Zehntels der Gesellschaft allein auf Befragungsdaten und anekdotisch gesammelter Evidenz.

Die vorliegende Expertise gibt einen Überblick über die bestehenden Datenquellen mit Blick auf höchste Einkommen und Vermögen. Wir gehen dabei auf die Vor- und Nachteile der Datensätze ein und diskutieren sowohl administrative Prozessdaten als auch etablierte Haushaltsbefragungen. In einem zweiten Schritt geben wir exemplarisch einen Eindruck über die Datengrundlagen in anderen Ländern. Im dritten und letzten Teil der Expertise diskutieren und bewerten wir zahlreiche Möglichkeiten zur Erweiterung der Datengrundlage.

2 Überblick über bestehende Datensätze

Bereits heute gibt es in Deutschland verschiedenste Datensätze, die Informationen über Einkommen und Vermögen enthalten, und die mehr oder minder gut geeignet sind, um Analysen im oberen Bereich der Einkommens- und Vermögensverteilung durchzuführen.

Die vorhandenen Daten lassen sich grob in zwei Typen unterteilen: Einerseits Befragungsdaten, andererseits amtliche Registerdaten, die im Rahmen administrativer Prozesse erhoben werden. Letztere umfassen für gewöhnlich die Grundgesamtheit aller Steuerzahler oder sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Daten enthalten in der Regel alle relevanten Informationen, etwa zur Einkommensteuer oder der Sozialversicherung, und verfügen häufig über eine hohe Qualität, da es im Gegensatz zu Befragungen kaum Messfehler gibt. Allerdings enthalten administrative Datensätze keine Informationen über nicht prozessrelevante Merkmale, wie etwa die Haushaltssituation.

Im Gegensatz dazu erlauben Befragungsdaten in der Regel einen sehr genauen Blick auf die Haushaltssituation und zahlreiche andere sozioökonomische Merkmale. Dafür sind die Befragungen jedoch häufig auf vergleichsweise wenige Haushalte beschränkt. Selbst in großen Erhebungen wie dem Mikrozensus ist die repräsentative Erfassung höchster Einkommen und Vermögen schwierig. Zudem ist die Datenqualität häufig schlechter als bei administrativ erfassten Daten, teils wegen unbewusst falscher Antworten, teils wegen bewussten Auslassens von Angaben.

Im folgenden Kapitel geben wir einen Überblick über die relevanten bestehenden Datensätze und diskutieren Vor- und Nachteile im Hinblick auf die Analyse höchster Einkommen und Vermögen. Bartels und Bönke (2015) geben einen ausführlicheren Überblick über mögliche Datengrundlagen bezüglich hoher Einkommen, Vermögen und Erbschaften in Deutschland.

2.1 Administrative Prozessdaten

2.1.1 Lohn- und Einkommensteuerstatistik (LEST)

Die umfangreichsten Informationen über Einkommen und die verschiedenen Einkunftsarten lassen sich aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik gewinnen. Diese stellt eine Gesamterhebung der steuerpflichtigen Personen dar

und erlaubt daher detaillierte Auswertungen für die höchsten Einkommen. Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik wird bereits seit Jahren für vielfältige Reichtumsanalysen genutzt, u.a. auch im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung zur Analyse der Struktur und Verteilung hoher Einkommen (Merz et al. 2005, RWI/FiFo 2007, Peichl et al. 2010).

Unter gewissen Annahmen lassen sich die Daten über Kapital- und Gewinneinkünfte auch nutzen, um Privatvermögen abzuschätzen (Saez und Zucman 2014). Seit der Einführung der Abgeltungsteuer sind Kapitaleinkünfte in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik unzureichend erfasst, was insbesondere am oberen Rand der Einkommensverteilung problematisch ist. Zudem werden die faktisch anonymisierten Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nur dreijährlich und mit einer Verzögerung von regelmäßig mehr als fünf Jahren bereitgestellt. Auch das jährlich erscheinende Taxpayer Panel enthält derzeit lediglich Daten bis 2010.

Eine zentrale Schwäche der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für die Einkommens- und Vermögensberichterstattung ist die – verglichen mit Befragungsdaten – geringe Zahl von Kontextvariablen. So werden auf individueller Ebene lediglich ausgewählte Merkmale wie Wohnort, Geschlecht, Alter, Religion und Kinderzahl erfasst. Noch schwerer wiegt, dass der Haushaltskontext lediglich über die Zusammenveranlagung von Ehe- oder Lebenspartnern erfasst ist. Für andere Konstellationen – etwa unverheiratete Paare – liegen keine Haushaltsangaben vor. Damit ist die Lohn- und Einkommensteuerstatistik kaum geeignet, um die Ungleichheit auf Haushaltsebene zu untersuchen. Allenfalls kann sie für einen begrenzten Abgleich mit – auf Basis anderer Datensätzen durchgeführten – Analysen auf Haushaltsebene eingesetzt werden (vgl. etwa Armour et al. 2014).

2.1.2 Lohndaten der Sozialversicherungen

Durch den Rückgriff auf Daten der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung lassen sich Lohnentwicklungen für einen großen Teil der Gesellschaft präzise abbilden. Aufgrund geringfügiger Beschäftigung und die Deckelung der Sozialabgaben an den Beitragsbemessungsgrenzen ist die Aussagekraft jedoch auf den Bereich zwischen dem 15. und dem 85. Perzentil der Lohnverteilung begrenzt (vgl. Dustmann et al. 2009, Bönke et al. 2015). Außerdem fehlen nicht

sozialversicherungspflichtige Selbständige und Beamte, andere Einkunftsarten (etwa Kapital- und Gewinneinkünfte) sowie der Haushaltskontext. Für die Analyse der Entwicklung und Verteilung höchster Einkommen bieten die in den vergangenen Jahren in anderen Bereichen der Ungleichheitsforschung häufig genutzten Sozialversicherungsdaten deshalb keine geeignete Grundlage.

2.1.3 Vermögensdaten

Seit dem Auslaufen der Vermögensteuer werden in Deutschland keine amtlichen Vermögensdaten mehr erhoben. Allein beim Vermögenserwerb durch Erbschaft oder Schenkung fallen administrative Daten an. Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik enthält die Gesamtheit der Steuerfälle und gibt Auskunft über die Höhe ebenso wie die Zusammensetzung des empfangenen Vermögens. Der überwiegende Teil der Vermögensübertragungen findet jedoch unterhalb der Freibeträge statt und ist daher in den Daten nicht enthalten. Außerdem lassen sich einzelne Steuerfälle in der Statistik derzeit noch nicht auf der Ebene der Vermögensempfänger zusammenführen. Rückschlüsse auf das individuelle Vermögen des Vermögensempfängers sind aus diesem Grund unmöglich. Auch das Privatvermögen eines Erblassers ist schwer abzuschätzen, da Schenkungen und schlussendlich Erbfälle über viele Jahrzehnte gestreckt werden können. Für die Analyse höchster Vermögen ist sie daher ungeeignet. Ähnliches gilt für die Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, die zudem bisher nicht einheitlich und zentral verfügbar sind.

Im Rahmen der Grundsteuer liegen bei den Finanzbehörden Daten über den Grund- und Immobilienbesitz vor. Die Daten beziehen sich jedoch auf Einheitswerte aus dem Jahr 1964 (bzw. 1935 in den östlichen Bundesländern) und geben nur entfernt Marktwerte wieder. Zudem sind die Grundsteuerdaten weder bundeseinheitlich aufbereitet noch für wissenschaftliche Analysen zugänglich.

2.1.4 Betriebs- und Unternehmensdaten

Ein bedeutender Teil des Privatvermögens ist in Form von Betriebs- und Firmenkapital gebunden. Zahlreiche amtliche Statistiken enthalten Informationen zu Umsätzen, Mitarbeitern und Erträgen von Unternehmen und Betrieben in Deutschland, es fehlt jedoch eine Verknüpfung zu Individuen oder Haushalten, die eine Analyse der Vermögensverteilung erst ermöglichen würde.

Die Daten der Gewerbe-, Umsatz- und Körperschaftsteuerstatistik stellen jeweils eine Vollerhebung der steuerpflichtigen Unternehmen dar. Auf Grundlage dieser Daten lässt sich ein präzises Bild der Unternehmenserträge erzielen. Letztere können wiederum mithilfe des Ertragswertverfahrens Aufschluss über das Betriebsvermögen geben. Ohne eine Zuordnung von Unternehmen zu natürlichen Personen oder Haushalten ist jedoch kaum eine Aussage über die Verteilung des Betriebsvermögens möglich.

Aufschluss über eine solche Zuordnung bieten das Handelsregister und die Gewerbeanzeigenstatistik. Die beiden Datensätze lassen sich jedoch für wissenschaftliche Zwecke bisher nicht mit Mikrodaten der anderen Unternehmensteuerstatistiken verknüpfen. Eine Verteilungsanalyse ist daher unmöglich.

2.2 Befragungsdaten

2.2.1 Sozio-Oekonomisches Panel (SOEP)

Das seit 1984 erhobene SOEP liefert jährlich umfangreiche Paneldaten zu aktuell ca. 22.000 Personen in etwa 12.500 Haushalten. Die Daten geben zeitnah Auskunft u.a. über die Haushaltszusammensetzung und Erwerbsbiographien sowie über die Einkommenssituation. In den Jahren 2002, 2007 und 2012 wurden zudem Daten über die Vermögensverhältnisse erhoben. Das SOEP gilt allgemein als repräsentativ für die breite Bevölkerung, Aussagen über die Ränder der Einkommens- und Vermögensverteilung sind aber aufgrund der verhältnismäßig kleinen Stichprobe naturgemäß schwierig. Die Abdeckung des oberen Randes wurde im Jahr 2002 durch eine zusätzliche Hocheinkommensstichprobe verbessert. Detaillierte Analysen innerhalb der Gruppe der reichsten zehn Prozent (z.B. über das oberste Hundertstel oder Tausendstel der Verteilung) bleiben jedoch weiterhin problematisch.

2.2.2 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Die amtliche Befragung zur Einkommens-, Vermögens-, Schulden- und Konsumsituation privater Haushalte enthält Daten zu etwa 60.000 Haushalten. Trotz der großen Stichprobe ist die EVS nicht repräsentativ an den Rändern der Verteilung, insbesondere im oberen Bereich. Daher eignen sich die Daten nicht für Aussagen zu hohen und höchsten Einkommen oder Vermögen. Zu-

dem erfolgt die Erhebung nur alle fünf Jahre, was die EVS für eine regelmäßige und zeitnahe Berichtslegung ungeeignet macht.

2.2.3 Mikrozensus

Die amtliche Befragung im Rahmen des Mikrozensus umfasst ein Prozent der Bevölkerung (etwa 683.000 Personen in 340.000 Haushalten) und stellt Daten zu Familie, Beruf, Einkommens-, Lebensunterhalts- und Bildungssituation zur Verfügung. Die Qualität der Befragung ist durch eine Auskunftspflicht höher als in anderen Befragungen. Dennoch zeigen Vergleiche mit anderen amtlichen Statistiken (etwa bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen), dass auch der Mikrozensus nicht uneingeschränkt repräsentativ ist.

Der Mikrozensus fragt Daten zum persönlichen als auch zum Haushaltseinkommen ab. Die höchste Kategorie, die im Fragebogen für das persönliche Monatsnettoeinkommen angegeben werden kann, liegt jedoch bei 18.000 Euro. Eine weitere Differenzierung innerhalb dieser Kategorie ist nicht möglich, sodass sich höchste Einkommen nicht separat analysieren lassen. Es wäre jedoch lohnend, Analysen der Mikrozensus-Daten durchzuführen und die Ergebnisse mit den Auswertungen auf Basis anderer Datenquellen (bspw. SOEP, EVS, LEST) zu vergleichen. Auf diese Weise wäre ersichtlich, inwiefern Haushaltsbefragungen mit kleineren Stichproben für Analysen der hohen Einkommen geeignet sind.

2.2.4 Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF)

In den Jahren 2010 und 2011 hat die Europäische Zentralbank in den Euro-Ländern eine Befragung zu privaten Haushalten und ihren Finanzen durchgeführt. Befragt wurden in Deutschland etwa 4.000 Haushalte mit einer Überrepräsentation von wohlhabenden Haushalten. Die PHF-Daten liefern einen Überblick zur Schulden-, Vermögens-, Einkommens- und Konsumsituation der Haushalte. Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs und einer geringen Antwortquote geben aber auch die PHF-Daten der Bundesbank nur unzureichend Aufschluss über die Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb des obersten Dezils der Verteilung.

2.2.5 Forbes und Manager Magazin

Zusätzlich zu Befragungsdaten aus persönlichen oder telefonischen Interviews stellen die World's Billionaires List von Forbes und die Liste des Manager Magazins zu den reichsten Deutschen anekdotische Evidenz über die höchsten Vermögen in Deutschland bereit. Trotz der vermeintlichen Präzision lassen sich weder die Qualität noch die Repräsentativität der Daten überprüfen. Studien von Bach et al. (2014) auf Basis des SOEP und Vermeulen (2014) auf Basis des PHF zeigen allerdings, dass sich die gesammelten Daten gut in die Vermögensverteilung einfügen und dazu beitragen, die Vermögensaggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung signifikant besser zu treffen. Kombiniert mit jährlichen Vermögensdaten der Gesamtbevölkerung (etwa einer jährlichen Erhebung des SOEP-Vermögensmoduls) ließe sich auf dieser Grundlage zeitnah und regelmäßig eine Annäherung an die Entwicklung im Bereich höchster Vermögen erreichen. Es ist jedoch auf Grundlage der bisher zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich, die Güte und die Präzision dieser Abschätzung zu überprüfen.

3 Datenzugang im internationalen Vergleich

Begünstigt durch die technologische Entwicklung hat in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung seit Mitte der 1990er Jahre ein kontinuierlicher Schwenk weg von Befragungsdaten und hin zu administrativen Prozessdaten stattgefunden (Chetty 2012). Während Befragungen wie das SOEP in den 1980er Jahren die einzig zugänglichen Mikrodaten darstellten, haben viele Länder über die letzten ein bis zwei Jahrzehnte hinweg verstärkt amtliche Mikrodaten für wissenschaftliche Zwecke zugänglich gemacht. Auch in Deutschland wurden zunehmend existierende Datensätze für Forschungsvorhaben bereitgestellt.

Während etwa deutsche Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsdaten sogar international sehr gefragt sind (das FDZ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB, betreibt auch außerhalb Deutschlands zahlreiche Forschungsdatenzentren), hinken andere Statistiken in Deutschland der internationalen Entwicklung spürbar hinterher. Dies gilt sowohl im Hinblick auf den Umfang der bereitgestellten Merkmale als auch bezogen auf die Möglichkeiten, die verschiedenen amtlichen Statistiken untereinander und mit externen

Daten zu verknüpfen. Dies ist nicht nur aus Sicht der Forschung schade, denn Verknüpfungen über Datensätze hinweg erlauben auch Qualitätskontrollen und Kostensenkungen für administrative Prozesse. Thomsen und Holmøy 1998 zeigen etwa für Norwegen, dass sich die Datenqualität durch die Verknüpfung verschiedener Datensätze deutlich erhöht hat.

Ein weiterer Schwachpunkt besteht darin, dass der Zeitraum zwischen der Erhebung der Daten und ihrer Bereitstellung für die Forschung in Deutschland häufig sehr lang ist. Dies gilt besonders für Steuerdaten und andere amtliche Mikrodaten.

Das folgende Kapitel stellt exemplarisch einige internationale Vorzeigeprojekte vor und illustriert das Potential eines besseren Datenzugangs für Forschungszwecke und evidenzbasierte Maßnahmenevaluation in der Wirtschaftspolitik.¹ Vorreiter bei der Verknüpfung von amtlichen Registerdaten sind die skandinavischen Länder. Aber auch in Ländern ohne persönliche Identifikationsnummern sind Analysen möglich, die über die derzeit existierenden Datenzugänge in Deutschland hinausgehen.

3.1 Dänemark

Mit umfassenden administrativen Mikrodaten über die Grundgesamtheit aller Einwohner Dänemarks analysieren Kleven et al. (2014) beispielsweise die Auswirkungen der Besteuerung von Spitzenverdienern auf die Zu- und Abwanderung in Dänemark. Neben Lohn- und Steuerdaten stehen den Autoren dabei auch der Migrationsstatus sowie Arbeitsmarktdaten und andere soziodemographische Daten zur Verfügung. Auf Basis dieser Daten zeigen die Autoren, dass eine Senkung des Spitzensteuersatzes für Einwanderer in den Folgejahren zu einer deutlich gestiegenen Zuwanderung von Topverdienern geführt hat. Eine umfassende deskriptive Analyse zu Ungleichheit, Armut und Reichtum auf Basis dieser Daten findet sich z.B. in Bjørnskov et al. (2012).

¹ Die Literaturliste ist bewusst breit gewählt, um die über die deskriptive Analyse von hohem Einkommen und Vermögen hinausgehenden Möglichkeiten zu skizzieren. In allen ausgewählten Ländern werden die (verknüpften) administrativen Daten für solche deskriptiven Analysen genutzt. Diese Berichte sind oft jedoch nur in der jeweiligen Landessprache verfügbar.

3.2 Finnland

In Finnland wurde im Zuge der Umsetzung der EU-Verordnung Nr. 223/2009 über europäische Statistiken eine Reform des Statistikgesetzes beschlossen, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern einen besseren Zugang zu administrativen Daten ermöglicht (siehe dazu Art. 23). Die Reform macht es explizit zur Aufgabe der amtlichen Statistik, der Wissenschaft Daten zur Verfügung zu stellen. Zudem wurden Steuergeheimnis, Datenschutz und Anonymisierungsvorschriften so angepasst, dass eine Verknüpfung von Datensätzen für wissenschaftliche Zwecke ermöglicht wurde. Eine umfassende deskriptive Analyse zu Ungleichheit, Armut und Reichtum auf Basis dieser Daten findet sich z.B. in Blomgren et al. (2012).

3.3 Niederlande

In den Niederlanden können über eine persönliche Identifikationsnummer verschiedene amtliche Register untereinander verbunden und mit Befragungsdaten verknüpft werden. Auf diese Weise werden demographische Daten, administrative Einkommens- und Steuerdaten, amtliche Arbeitsmarkt- und Bildungsinformationen und bezogene Sozialleistungen zusammen mit Befragungsdaten verfügbar gemacht. Seit 2001 bietet der entstandene Datensatz auch die Grundlage für den so genannten Virtual Census, der die Durchführungskosten des Zensus massiv senken konnte. Eine umfassende deskriptive Analyse zu Ungleichheit, Armut und Reichtum auf Basis dieser und anderer Daten findet sich z.B. in Salverda et al. (2012).

3.4 Norwegen

Auf Basis von Daten der norwegischen Statistikbehörde untersuchen Aaberge et al. (2011) die Chancenungleichheit in Norwegen. Grundlage dafür ist eine Kombination von soziodemografischen Daten mit Einkommens- und Steuerdaten. Norwegische Behörden ermöglichen es, Kinder und Eltern innerhalb der verschiedenen Register einander zuzuordnen und so intergenerationelle Analysen durchzuführen. Mittels einer geografischen Zuordnung der erfassten Haushalte untersuchen Aaberge et al. (2010) den Einfluss von staatlichen Leistungen und öffentlichen Gütern auf Ungleichheits- und Armutsmaße. Eine

umfassende deskriptive Analyse zu Vermögensungleichheit auf Basis dieser Daten findet sich z.B. in Epland und Kirkeberg (2012).

3.5 Schweden

Auf Grundlage einer Vollerhebung der in Schweden geborenen Personen analysieren Björklund et al. (2012) die Einkommensmobilität. Durch das Einkommensregister stehen jährliche Daten zu Arbeits-, Geschäfts- und Kapitaleinkünften zur Verfügung. Zudem können allen Personen Daten des schwedischen Bildungsregisters und der Vermögens- und Eigentumsregister zugeordnet werden. Dadurch können etwa Informationen über kognitive Fähigkeiten und das Privatvermögen gemeinsam analysiert werden. Darüber hinaus lassen sich die Daten von Eltern und Kindern über Generationen verknüpfen. Auf Basis dieser Daten stellen die Autoren fest, dass insbesondere das Familienvermögen und nicht etwa kognitive Fähigkeit für die hohe Korrelation von Reichtum über Generationen hinweg verantwortlich ist. Roine und Waldenström (2008, 2009) analysieren auf Basis dieser Daten die Entwicklung von hohem Einkommen und Vermögen in Schweden seit Ende des 19. Jahrhunderts.

3.6 Vereinigtes Königreich

Die britische Steuerbehörde stellt mit dem HMRC Datalab ein internes Forschungsdatenzentrum bereit, in dem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Zugang zu umfangreichen Zoll- und Steuerdaten erhalten. Forscherinnen und Forscher erhalten nur Zugriff auf anonymisierte Daten. Jedoch erlaubt das HMRC, für Sonderauswertungen Beobachtungen über Datensätze hinweg zu verknüpfen. Auch eine Verknüpfung mit Umfragedaten ist möglich. Derzeit sind im Datalab etwa Mikrodaten zu Gewerbe- und Unternehmensteuern, Handel, persönlichen Einkommen, Kapitalertragsteuern, Gebäude- und Einkommensteuern zu finden. Best und Kleven (2015) nutzen diese Daten, um den Effekt der Grunderwerbsteuer auf Immobilientransaktionspreise zu bestimmen. Zahlreiche deskriptive Analysen zu hohem Einkommen und Vermögen wurden von Tony Atkinson durchgeführt (z.B. Atkinson 2005).

3.7 Vereinigte Staaten

Eine erste deskriptive Analyse der Ungleichheit hoher Einkommen auf Basis aggregierter Steuerdaten war die bahnbrechende und sehr einflussreiche Arbeit von Piketty und Saez (2003). Anschließend entwickelte sich in den USA eine prominent geführte Debatte über Möglichkeiten zur Erweiterung des Datenzugriffs auf administrative Statistiken (Card et al., 2010). Mittlerweile erhalten Wissenschaftler in den USA über das Data Warehouse der Steuerbehörde IRS Zugriff auf die Mikrodaten zu sämtlichen Steuern. Über Steuernummern können die verschiedenen Statistiken miteinander verknüpft werden.

Chetty et al. (2014) analysieren mit diesen Daten die intergenerationelle Einkommensmobilität in den USA. Die Steuerbehörde verbindet Eltern und Kinder in der amtlichen Statistik über die Zeit hinweg, so dass die Autoren im Zeitverlauf beobachten können, inwieweit sich das Einkommensniveau der Kinder durch die Einkommensverhältnisse der Eltern erklären lässt. Zusätzlich ermöglicht die Steuerbehörde eine feingliedrige geographische Kodierung. Dadurch lassen sich räumliche Unterschiede in der Einkommensmobilität zwischen den Generationen analysieren. Mian et al. (2013) können durch eine kleinteilige geographische Auswertung des Grund- und Immobilienvermögens und die Kombination mit Konsumentendaten von MasterCard den Einfluss der Immobilienpreisblase auf die Entwicklung der Konsumverteilung in den USA analysieren.

Saez und Zucman (2014) nutzen Mikrodaten der Einkommensteuer in den USA über verschiedene Arten von Kapital- und Gewinneinkünften, um daraus die Vermögensverteilung zu approximieren. Durch einen Abgleich mit aggregierten amtlichen Vermögensdaten können die Autoren den Grad der Kapitalisierung verschiedener Formen von Vermögen abschätzen und so von Einkommen auf Vermögensbestände rückschließen. Ihre Ergebnisse zeigen einen dramatischen Anstieg der Vermögensungleichheit seit den 1980er Jahren, der insbesondere durch die Vermögensentwicklung der reichsten 0,1 Prozent der Haushalte getrieben ist.

4 Möglichkeiten zur Erweiterung der Datengrundlage

Vor dem Hintergrund der bestehenden Datensätze und den internationalen Erfahrungen mit dem Datenzugang für Forschungszwecke wird im Folgenden diskutiert, wie der Datenzugang in Deutschland erweitert und die Datengrundlage über höchste Einkommen und Vermögen verbessert werden kann. Wir gruppieren die Vorschläge in:

1. Kurzfristige Maßnahmen, die weitestgehend ohne Änderung der gesetzlichen Grundlagen auskommen würden und damit politisch weniger aufwändig sind, dafür aber auch lediglich eine verbesserte Annäherung an die höchsten Einkommen und Vermögen erlauben.
2. Mittelfristige Maßnahmen, die insbesondere auf die Verknüpfung der bereits heute getrennt zur Verfügung stehenden amtlichen Datensätze und die Verknüpfung von administrativen Prozessdaten mit Befragungsdaten etwa des PHF oder des SOEP abzielen. Diese Maßnahmen erfordern teilweise eine politische Einigung (für die notwendigen Gesetzesänderungen), wären aber teilweise auch heute schon auf Arbeitsebene umsetzbar, sofern die personellen Kapazitäten dafür bereitgestellt würden.²
3. Langfristige Maßnahmen, mit denen ein umfassender und präziser Erkenntnisgewinn bzgl. höchster Einkommen und Vermögen verbunden wäre. Diese Maßnahmen sind jedoch so weitreichender Natur, dass sie kaum allein aufgrund des Berichts- und Erkenntnisinteresses an höchsten Einkommen und Vermögen umgesetzt werden dürften.

Die Unterscheidung zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen entspricht auch den Verwirklichungschancen und dem geschätzte Aufwand. All-

² Das Gesetz über Steuerstatistiken (StStatG) erlaubt bereits grundsätzlich das Zusammenführung von Einzelangaben (§ 7a) für wissenschaftliche Analysen. Evtl. wäre es sinnvoll § 3 (1) Nr. 1 (d) und § 13a des Bundesstatistikgesetzes dahin gehend zu ändern, dass nicht nur Einzelangaben, sondern auch verknüpfte Statistiken der Wissenschaft zugänglich gemacht werden sollten und die Verknüpfung sämtlicher Datensätze möglich sein sollte, wie z.B. in der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über europäische Statistiken gefordert.

gemein gilt allerdings, dass die Validität der zu erwartenden Ergebnisse insbesondere im zweiten und dritten Block deutlich höher ist als im Bereich der kurzfristigen Maßnahmen. Insofern muss eine politische Abwägung über die Reihenfolge und den Vorrang einzelner Maßnahmen erfolgen.

4.1 Kurzfristig: Ausweitung amtlicher Erhebungen

4.1.1 Einkommen und Vermögen im Mikrozensus

Ein Kernprojekt zur Verbesserung der Datengrundlage über höchste Einkommen und Vermögen wäre die Erweiterung des Mikrozensus. Der Mikrozensus zeichnet sich nicht nur durch eine große Stichprobe und eine vergleichsweise hohe Repräsentativität aus, sondern enthält auch umfangreiche Informationen zum Haushaltskontext. Zudem ist die Befragung über Jahrzehnte hinweg verbessert und evaluiert worden. Zu diversen Zwecken wurden auch bereits freiwillige und zusätzliche Befragungsmodule zu bestimmten Aspekten erprobt.

Der Mikrozensus enthält zwar schon heute Daten zur Einkommenssituation der Haushalte, um eine akkurate Beschreibung höchster Einkommen und Vermögen im Mikrozensus zu erreichen, sollte jedoch

1. das exakte Einkommen (und nicht Einkommenskategorien, die nach oben begrenzt sind) abgefragt werden,
2. ein sehr detailliertes Modul mit Fragen zu Vermögensbestand und Vermögenszusammensetzung eingefügt werden, das möglichst Teil der verpflichtend zu beantwortenden Abschnitte werden sollte,
3. eine anonymisierte Verknüpfung mit amtlichen Datensätzen erlaubt werden, wahlweise über eine nachträgliche Verknüpfung oder die Abfrage der Steuer-Identifikationsnummer im Fragebogen,
4. ein Reichtumsmodul etabliert werden, für das insbesondere Haushalte in Gemeinden mit überdurchschnittlich hohem Einkommen und Vermögen befragt werden.

Die Aussagekraft eines solchen Datensatzes für Fragen nach der Verteilung insbesondere höchster Einkommen und Vermögen ist im Vergleich zur Situation heute kaum zu überschätzen. Durch die Verknüpfung mit administrativen

Prozessdaten ließe sich sowohl die Qualität der Daten als auch die Repräsentativität der Verteilung prüfen. Gleichzeitig würde der bisher bereits bestehende Fragebogen umfangreiche Informationen zum Haushaltskontext liefern. Durch eine gezielte Stichprobenziehung in Gemeinden mit hohem Einkommensteueraufkommen oder hohen Immobilienpreisen ließe sich die Repräsentativität am oberen Ende der Verteilung weiter verbessern. Eine Erweiterung des Mikrozensus ließe sich ebenso wie eine Verknüpfung von amtlichen Daten aus Mikrozensus und Steuer- oder Sozialversicherungsdaten aus rein technischer Sicht verhältnismäßig kurzfristig umsetzen, sofern die rechtlichen Grundlagen etwa über eine entsprechend geänderte Mikrozensusverordnung geschaffen würden.

4.1.2 Verstärkte regionale Auswertung bestehender Statistiken

Neben der Aufnahme zusätzlicher Module und spezieller Fragen in amtliche Befragungen sollte ein Schwerpunkt auf die verstärkte regionale Auswertung gelegt werden. Einerseits wäre schon allein die räumliche Konzentration von Einkommen und Vermögen und deren Entwicklung im Zeitablauf von erheblichem Interesse für die Ungleichheitsforschung. Durch die detaillierte geografische Auswertung der Steuerstatistiken etwa auf der Ebene von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder Kreisen und kreisfreien Städten ließe sich zudem auf die gezielte Überrepräsentierung von Einkommens- oder Vermögensstarken Haushalten in den Befragungsdaten hinarbeiten. Möglicherweise würde allerdings ein neuer Zielkonflikt entstehen, da durch eine feingliedrige geografische Auswertung die Gefahr einer Identifikation einzelner Steuerzahler steigen würde. Für den Zweck der gezielten Stichprobenziehung und Überrepräsentierung von Regionen mit hohem Durchschnittseinkommen dürfte jedoch bereits die Auswertung eines einzelnen Merkmals wie dem Gesamtbetrag der Einkünfte oder dem zu versteuernden Einkommen ausreichen.

Derzeit sind die Lohn- und Einkommensteuerstatistik und das Taxpayer Panel lediglich auf Ebene der Bundesländer zugänglich, eine detailliertere Auswertung ist für wissenschaftliche Zwecke nicht möglich. Die Befragungen des Mikrozensus und der EVS stehen zwar prinzipiell auf Gemeindeebene zur Verfügung, die Statistischen Ämter haben allerdings nicht nur ein Widerspruchsrecht bzgl. der Datenschutzbestimmungen, sondern bewerten Forschungsanträge derzeit inhaltlich-methodisch und müssen regionale Auswertungen ge-

sondert freigeben. Dieser eingeschränkte Zugang ließe sich durch die verstärkte Datenfreigabe in Forschungsdatenzentren oder in den Finanzverwaltungen unter strengen Datenschutzrichtlinien erheblich erleichtern. Gesetzlich stünde der verstärkten Verfügbarkeit administrativer geografischer Merkmale in den Daten nichts entgegen, da die Vertraulichkeit weiterhin gewährleistet wäre.

4.1.3 Aufbereitung bestehender Einkommen- und Vermögensteuerdaten

Bis Mitte der 1990er Jahre wurden im Rahmen der amtlichen Statistik für die Gesamtheit der Bevölkerung administrative Daten über Einkommen und Vermögen erhoben. Die Aufbereitung und Verknüpfung von Mikrodaten aus Vermögensteuer- und Einkommensteuerstatistik für ein gemeinsames Veranlagungsjahr (1995) würde der Wissenschaft eine valide und repräsentative Grundlage zur gesicherten Überprüfung von Schätzverfahren wie in Bach et al. (2014), Saez und Zucman (2014) und Vermeulen (2014) bereitstellen.

Es ist fraglich, ob die entsprechenden Mikrodaten überhaupt noch vorliegen und wie hoch der administrative Aufwand zur Aufbereitung dieser Daten wäre. Aus wissenschaftlicher Sicht wären sie jedoch von großem Interesse, um Korrelationsmuster sowie kausale Zusammenhänge zu identifizieren und bestehende Schätzmethoden auf einer gemeinsamen Datenbasis zu validieren. Insbesondere wäre eine solche Auswertung nicht mit Gesetzesänderungen verbunden, sondern könnte im Rahmen der Arbeit der Finanzverwaltungen, der statistischen Ämter oder von wissenschaftlichen Instituten umgesetzt werden.

4.2 Mittelfristig: Verknüpfung bestehender Datensätze

4.2.1 Verknüpfung von EVS, SOEP und PHF mit administrativen Daten

Analog zur Erweiterung des Mikrozensus ließen sich auch die Befragungen im Rahmen der EVS oder dem SOEP sowie die PHF-Befragung nutzen, um amtliche Mikrodaten mit Befragungsdaten auf Haushaltsebene zu verknüpfen. Der Hauptnachteil liegt hier in der fehlenden Repräsentativität der zugrundeliegenden Stichproben an den Rändern der Verteilung. Dennoch könnte die Verknüpfung mit administrativen Prozessdaten helfen, die Repräsentativität zu prüfen und die Abdeckung der Verteilung von Einkommen und Vermögen zu validieren. Dazu würde sich erneut die Abfrage von Steuer-ID und Sozialversi-

cherungsnummer anbieten. Die Befragungen in EVS und PHF könnten zudem häufiger durchgeführt werden.

In zahlreichen Ländern können Befragungsdaten mit administrativen Erhebungen aus der Einkommensteuerstatistik oder anderen amtlichen Registern verbunden und so die Aussagekraft der Befragungen deutlich gesteigert werden. Ein Zusammenspielen wäre auch in Deutschland technisch ohne weiteres möglich. Für die Datenproduzenten fallen vergleichsweise geringe Kosten an, denen der Ertrag in Form eines noch einmal deutlich attraktiveren Datenangebots gegenübersteht. Die Verknüpfung scheitert in Deutschland derzeit jedoch am Verbot, Individualdaten einer amtlichen Statistik mit anderen Individualdaten zu kombinieren. Selbst ein wahrscheinlichkeitsbasiertes Verfahren zur Verknüpfung aufgrund von beobachtbaren Merkmalen ist für externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler derzeit nicht möglich, obwohl bereits vor Jahren über entsprechende Verfahren diskutiert wurde (siehe etwa Lenz und Zwick 2007).

Eine statistische Verknüpfung wäre ohnehin zwar ein nützlicher erster Schritt, würde aber zugleich neue Unsicherheitsfaktoren in die Analyse einführen. Für eine repräsentative und verlässliche Auswertung der Verteilung im Bereich höchster Einkommen und Vermögen bliebe der Erkenntnisgewinn daher vermutlich eher begrenzt und auf reine Datenvalidierungen beschränkt. Wichtiger und verlässlicher wäre eine Änderung der rechtlichen Grundlagen, so dass ein Verknüpfen von Einzelfällen für Forschungszwecke und unter Aufsicht der Finanzverwaltungen oder der Statistischen Ämter ermöglicht würde (analog zur Regelung für Verlaufsuntersuchungen gemäß § 2c (2), § 7a (2) StStatG).

4.2.2 Verknüpfung von Unternehmensstatistiken

Schon heute stellen die amtlichen Statistiken zahlreiche wertvolle Datensätze zur Unternehmenslandschaft in Deutschland bereit. Um diese Daten in Bezug auf die Vermögensverteilung und insbesondere die höchsten Vermögen nutzbar zu machen, bedarf es einer Verknüpfung zwischen den verschiedenen Datensätzen und auch einer Verknüpfung mit Personen- oder Haushaltsdaten. Dies würde eine Kombination von Daten des Unternehmensregisters mit administrativen Daten aus Gewerbe-, Körperschaft- und Umsatzsteuerstatistik implizieren. Die zusätzliche Hinterlegung von Steuer-Identifikationsnummern

der Anteilseigner zumindest für Personengesellschaften würde einen großen Erkenntnisgewinn im Bereich von Betriebsvermögen bedeuten.

Im Bereich der Unternehmensteuerstatistiken und des Unternehmensregisters gibt es bereits heute teilweise Verknüpfungen, die jedoch nicht für die Wissenschaft nutzbar sind. Eine zusätzliche Verknüpfung etwa über Umsatzsteuer-Identifikationsnummern dürfte aber prinzipiell administrativ umsetzbar sein und wäre weder mit Gesetzesänderungen noch grundsätzlichen rechtlichen Problemen verbunden. Administrativ aufwändiger wäre eine Verbindung der steuerlichen Daten mit Auskünften über die Eigentumsstruktur. Hierzu bedürfte es zwar keiner neuen gesetzlichen Grundlage, die Schaffung einer solchen Statistik könnte jedoch sinnvollerweise in einem Pilotprojekt testweise für ein Bundesland oder eine bestimmte Region angegangen werden. Auch ohne eine Verbindung von Unternehmensdaten und Eigentumsstrukturen wäre jedoch allein die Unternehmensseite bereits aufschlussreich, da heute praktisch keinerlei Erkenntnisse über die Struktur, Entwicklung und Verteilung von Betriebsvermögen vorliegen. Eine gemeinsame Betrachtung mit Erträgen würde zudem wertvolle Erkenntnisse zur Tragfähigkeit von Erbschaft- und Schenkungsteuer ebenso wie anderen vermögensbezogenen Steuern erlauben.

4.2.3 Verknüpfung und Vollerhebung von Erbschaften und Schenkungen

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer ist aus den oben genannten Gründen in der derzeitigen Form wenig geeignet, um Aussagen über höchste Einkommen und Vermögen zu treffen. Im Rahmen der aktuellen politischen Diskussion über eine Reform der Erbschaftsteuer und insbesondere die Bewertung von Betriebsvermögen, könnte jedoch auch über eine verbesserte Aufbereitung der Vermögensübertragungen nachgedacht werden. Dazu wäre es wichtig, die Bemessungsgrundlage möglichst breit zu gestalten und so wenig Ausnahmen wie möglich zu schaffen. Dies gilt besonders im Bereich der Betriebsvermögen, die einen erheblichen Teil des Vermögens der reichsten Haushalte darstellen.

Es gibt drei zentrale Ansatzpunkte für eine bessere Berichtslegung auf Grundlage der Erbschaftsteuerdaten. Derzeit ist *„davon auszugehen, dass die überwiegende Zahl der Erwerbe aufgrund der Freibeträge zu keiner Steuerfestsetzung führt und somit in der Statistik nicht enthalten ist“* (Statistisches Bundesamt, 2013, S. 5). Es wäre daher erstens zweckmäßig, die amtliche Statistik auch um nicht-steuerpflichtige Fälle von Vermögensübertragungen zu erwei-

tern. Nur so könnte mittels der Erbschaft- und Schenkungsteuer verlässlich auf die Verteilung des Privatvermögens geschlossen werden. Zweitens wäre eine zusätzliche Auswertung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik nach Erblassern aufschlussreich. Derzeit werden in der veröffentlichten Statistik lediglich Steuerfälle näher betrachtet. Ein einzelner Steuerfall lässt aber weder auf das Privatvermögen des Erblassers noch des Erben schließen. Die Auswertung nach Erblassen könnte schon mit der derzeitigen Datengrundlage zum regulären Bestandteil der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamts werden.

Drittens würde auch im Falle der Erbschaft- und Schenkungsteuer eine Verknüpfung der verschiedenen administrativen Datensätze einen erheblichen Erkenntnisgewinn mit sich bringen. Insbesondere die Kombination mit dem Taxpayer Panel würde längerfristig gesehen sehr detaillierte Analysen über die Korrelation von hohem Einkommen, hohem Vermögen und hohem Erbschaften ermöglichen. Allerdings wäre eine solche Datengrundlage erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung nutzbar und auch nur über einen längeren Zeitraum hinweg summiert zu betrachten, da ein relevanter Teil der Vermögensübertragungen ja erst mit dem Erbfall in der Statistik erfasst würde und durch etwaige vorherige Schenkungen ein Teil des Vermögens schon vorab übertragen wird.

4.2.4 Grundsteuerregister und Gutachterausschussdaten

Nach den Schätzungen von Piketty (2014) stellen Grund- und Immobilienvermögen den überwiegenden Teil des gesamten Privatvermögens in Deutschland. Mit den administrativen Daten der kommunalen Grundsteuer liegen in Deutschland prinzipiell detaillierte Mikrodaten zu Objekten und Eigentümern vor. Bisher existiert jedoch keine bundeseinheitliche Statistik und auch die Daten einzelner Finanzverwaltungen sind nicht für die Wissenschaft zugänglich. Eine solche Datengrundlage zu schaffen und für die Wissenschaft zu öffnen, würde voraussichtlich einige Jahre in Anspruch nehmen. Im Rahmen der politischen Diskussion über die Reform der Grundsteuer wäre mit einer solchen Datenbank aber ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn verbunden. Da die Bewertung Aufgabe der Landesfinanzverwaltungen ist, müsste eine entsprechende Einigung der Bundesländer erreicht werden. Auch hier ist eine Verknüpfung mit anderen amtlichen Statistiken notwendig, um ein umfassendes Bild der höchsten Einkommen und Vermögen zu erhalten.

Mit Blick auf Grund- und Immobilienvermögen wäre auch eine bundesweite Zusammenfassung der Daten der Gutachterausschüsse (Bodenrichtwerte und Kaufpreissammlungen) ein wertvoller Baustein. Kombiniert mit georeferenzierten Daten aus der Grundsteuerstatistik, ließe sich auf diese Weise dem Missverhältnis zwischen Einheitswerten und Marktpreisen begegnen. Auch der Zusammenführung der Gutachterausschussdaten ginge jedoch ein längerer politischer Prozess voraus, der eine kurzfristige Verwirklichung unrealistisch erscheinen lässt, zumal die Kaufpreissammlung bisher nicht für die Gutachterausschüsse aller Bundesländer vorliegt.

4.3 Langfristig: Änderungen in der Steuer- und Finanzgesetzgebung

4.3.1 Reintegration der Abgeltungsteuer in die Einkommensteuer

Die Einführung der so genannten Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge im Jahr 2009 hat den Erkenntniswert der Lohn- und Einkommensteuerstatistik bzw. des Taxpayer Panels im Hinblick auf höchste Einkommen deutlich reduziert. Da aufgrund der Günstigerprüfung zwischen dem einheitlichen Steuersatz der Abgeltungsteuer und dem individuellen Grenzsteuersatz in der Einkommenssteuer höchstens niedrige Kapitaleinkommen noch repräsentativ in der Steuerstatistik enthalten sein dürften, sind Aussagen über die Kapitaleinkünfte der einkommensstärksten Haushalte seit 2009 faktisch kaum möglich.

Die Erhebung und eine mit der Einkommensteuerstatistik verknüpfte Aufbereitung der Abgeltungsteuerfälle könnte dieses Problem ebenso lösen wie die Abschaffung der Abgeltungsteuer und die Wiedereingliederung von Kapitaleinkünften in die progressive Einkommensteuer. Während die Datenerhebung und -verknüpfung mit zusätzlichem Aufwand etwa seitens Banken und Finanzverwaltungen verbunden wäre, ist letzteres insbesondere eine Frage des politischen Willens. Da Kapitaleinkünfte stärker als andere Einkunftsarten im Bereich der höchsten Einkommen konzentriert sind, wäre eine Reintegration in die Statistik von zentraler Bedeutung für die Einkommensberichtslegung. Darüber hinaus könnten diese Einkünfte dem Ansatz von Saez und Zucman (2014) folgend genutzt werden, um Rückschlüsse auf das zugrunde liegende Vermögen zu ziehen.

4.3.2 Erweiterte Berichtspflichten in den Sozialversicherungen

Im Zusammenhang mit einer umfassenderen Berichterstattung über höchste Einkommen wird regelmäßig auch die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in den Sozialversicherungen als Ansatzpunkt diskutiert. Auch ohne die Abschaffung der Grenze könnte der Gesetzgeber die Sozialversicherung verpflichten, zu statistischen Zwecken das Gehalt exakt zu erheben. Alternativ könnte die gesetzliche Unfallversicherung genutzt werden, um ein genaueres Abbild höchster Einkommen zu erhalten. Dort wird die gesamte Lohnsumme verbeitragt, eine Beitragsbemessungsgrenze existiert nicht – allerdings existieren keine individuellen Versicherungskonten. Eine entsprechende Änderung hätte demnach einen erhöhten administrativen Aufwand zur Folge. Weitere Nachteile der Sozialversicherungsdaten sind der fehlende Haushaltskontext und die Beschränkung auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, d.h. Beamte, Selbständige und Rentner fehlen in den Daten. Außerdem stellenlohneinkünfte im Rahmen der Berichtslegung über höchste Einkommen ein vergleichsweise geringes Problem dar. In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik sind Lohneinkünfte vollständig erhoben und auch oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze exakt zu beziffern. Aus Gründen der Berichtslegung über höchste Einkommen sind die Sozialversicherungen insofern kein zentraler Ansatzpunkt. Dies gilt umso mehr, als der Haushaltskontext über zusammenveranlagte Paare und abhängige Kinder in der Steuerstatistik anders als in den Sozialversicherungen zumindest ansatzweise Berücksichtigung findet.

4.3.3 Wiedereinführung einer Vermögensteuer

Alle aktuell existierenden Analysen über die Vermögensungleichheit und den Bereich der höchsten Vermögen basieren auf Befragungsdaten (SOEP, PHF) oder anekdotischer Evidenz (Forbes, Manager Magazin). Die bisher von uns vorgeschlagenen Maßnahmen zielen insbesondere auf die verstärkte Nutzung bestehender Statistiken ab, da dies politisch mit den geringsten Widerständen verbunden sein dürfte. Bis zum Jahr 1995 gab es im Rahmen der Vermögensteuer jedoch bereits eine regelmäßige und umfassende Berichterstattung über die Vermögensverteilung und die höchsten Vermögen in Deutschland.

Im Hinblick auf die repräsentative und präzise Berichtslegung zu den vermögenseinstärksten Haushalten in Deutschland wäre die Wiedereinführung einer Vermögensteuer ein wichtiger Meilenstein. Es gibt in Deutschland zwar erheb-

lichen politischen Widerstand gegen die Wiedererhebung, wie zuletzt auch am Beispiel eines von den Finanzministerien der A-Länder ausgearbeiteten, aber letztlich nicht eingebrachten Gesetzesentwurfs zur Wiedereinführung der Vermögensteuer im Bundesrat deutlich wurde. Das Ob einer Vermögensteuer ist unter dem Gesichtspunkt der Berichtslegung allerdings deutlich wichtiger als das Wie. So wäre bereits eine Vermögensteuer von 0 Prozent, durch die Vermögenswerte lediglich erfasst, aber nicht besteuert würden, wissenschaftlich von hohem Erkenntniswert. Die Umsetzbarkeit dürfte insbesondere von den Erhebungskosten einer Vermögensteuer abhängen, die Bach und Beznoska (2012) je nach Ausgestaltung auf 129-435 Mio. Euro jährlich beziffern.

4.3.4 Einführung eines Finanzkatasters

Zucman (2014) schlägt die Einführung eines weltweiten Finanzkatasters vor, in dem Eigentümerschaft und Vermögenswerte für Finanzprodukte erfasst werden. Eine solche Datengrundlage wäre aus vielerlei Hinsicht wertvoll im Hinblick auf höchste Einkommen und Vermögen. Sie würde eine präzise Analyse der Finanzvermögensverteilung erlauben und zahlreiche Wege der (illegalen) Steuervermeidung deutlich erschweren. Durch die Verknüpfung einer Statistik über Finanzvermögen und Individualdaten der Einkommensteuerstatistik ließe sich zudem die Rentabilität verschiedener Finanzprodukte ermitteln und so wiederum die Qualität künftiger Abschätzungen der Vermögensverteilung mit der Methodik von Saez und Zucman (2014) sicherstellen und verbessern.

So wertvoll ein entsprechender Datensatz wäre, so aufwändig wäre die Einführung. Kurzfristig ist daher kaum mit entsprechenden Erkenntnissen zu rechnen. Obwohl ein Finanzkataster seine volle Stärke erst bei einer internationalen Einigung entfalten würde, wäre bereits ein rein nationales Finanzkataster, beispielsweise kombiniert mit elektronisch zugänglichen Daten zu Eigentumsverhältnissen von Personengesellschaften, ein aufschlussreicher Schritt auf dem Weg zur besseren Erfassung höchster Vermögen. Auch eine Einführung in der EU oder in einzelnen Ländern der Eurozone würde die Datengrundlage erheblich verbessern. Der politische und rechtliche Aufwand zur Einführung bereits eines nationalen Finanzkatasters wäre allerdings erheblich. Analog zur Führung eines Grundbuchs erscheint die Umsetzung allerdings nicht unmöglich, den politischen Willen vorausgesetzt.

5 Handlungsempfehlungen

Trotz diverser Verbesserungen in den letzten Jahren bleibt die statistische Datengrundlage zur Beschreibung höchster Einkommen und Vermögen in Deutschland weiterhin dürftig. Diese Kurzexpertise hat zum Ziel, die vorhandenen Datensätze zu erfassen und zu bewerten, exemplarisch internationale Datenzugänge und damit ermöglichte Forschungsprojekte zu illustrieren, und schlussendlich Möglichkeiten zur Verbesserung der Datengrundlage in Deutschland zu entwerfen und zu diskutieren.

Wegen datenschutzrechtlicher Bedenken und den historischen Erfahrungen im letzten Jahrhundert gibt es in Deutschland deutlich strengere Hürden bei der Datenverknüpfung und beim Zugang zu sensiblen amtlichen Informationen als etwa in vielen skandinavischen Ländern. Aber auch in Ländern mit Steuergeheimnis und hohen Datenschutzstandards sind teilweise mehr Daten zugänglich und insbesondere Verknüpfungen über Datensätze hinweg häufig möglich. Vielfach geschah dies im Rahmen langjähriger Prozesse. Finnland etwa hat im Zuge der Umsetzung der EU-Verordnung über europäische Statistiken große Schritte hin zu weitgehenden Datenzugangsmöglichkeiten unternommen. In der Folge wurde eine Kommission gegründet, die insbesondere zum Ziel hatte, der Wissenschaft besseren Datenzugang zu bieten, um auf dieser Grundlage die wirtschaftspolitische Beratung zu verbessern. Großbritannien und die USA sind gute Beispiele für Länder mit hohen Geheimhaltungspflichten und dennoch umfangreichen Datenzugängen. Erreicht wird dies in beiden Ländern etwa durch hausintern von den Steuerbehörden selbst eingerichtete Datenzentren. Die Forschungsdatenzentren der Bundesagentur für Arbeit haben bereits langjährige Erfahrung mit entsprechenden Modellen. Auch in Deutschland wären entsprechende Modelle denkbar, in denen die bestehenden Datensätze nur in den Finanzverwaltungen selbst einsehbar sind. Die Erfahrungen anderer Länder könnten insofern auch als Pilotprojekt dienen, den Datenzugang zu amtlichen und Steuerstatistiken in Deutschland zu verbessern und damit die evidenzbasierte wirtschaftspolitische Beratung zu stärken.

Zusammengefasst ergeben sich drei Handlungsstränge, um die Datengrundlage zu höchsten Einkommen und Vermögen zu verbessern.

Kurzfristig empfehlen wir, bestehende Statistiken wie das Taxpayer Panel geografisch feingliedrig auswertbar zu machen, um auf dieser Grundlage zielge-

richteter Befragungen in Hocheinkommensregionen durchführen zu können. Diese Erkenntnisse könnten als Grundlage dienen, um ein neu zu schaffendes Reichtumsmodul in den Mikrozensus zu integrieren, das jährlich detailliert über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Haushalte in Deutschland berichtet. Zur Validierung verschiedener in der Wissenschaft verwendeter Approximationsverfahren für höchste Vermögen bietet sich zudem die gezielte Aufbereitung der Vermögensteuer- und der Einkommensteuerstatistik 1995 an. Mittelfristig sollte ein großer Schwerpunkt auf die Verknüpfung verschiedener administrativer Prozessdaten untereinander ebenso wie die Verknüpfung von Prozessdaten mit Befragungsdaten etwa des Mikrozensus' für wissenschaftliche Zwecke gelegt werden und entsprechende Auswertungen von auf Mikroebene verknüpfter Daten ermöglicht werden. Durch die Zusammenführung der bereits heute verfügbaren amtlichen Unternehmensdaten etwa könnten wertvolle Rückschlüsse über das Betriebsvermögen in Deutschland gezogen werden. Auch sollten bestehende dezentrale Haus- und Grundstücksdaten von den Gutachterausschüssen und den Finanzverwaltungen zusammengeführt und einheitlich für die Wissenschaft zugänglich gemacht werden, um so Aufschluss über das Grund- und Immobilienvermögen zu erlangen. Außerdem wäre es wünschenswert, die Erfassung von Erbschaften und Schenkungen im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungssteuer auszubauen. Längerfristig wären die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, die Abschaffung der Abgeltungsteuer und die Etablierung eines Finanzkatasters empfehlenswert, wenn auch politisch und juristisch aufwändige, Schritte, um die Datengrundlage über höchste Einkommen und Vermögen zu verbessern und ein akkurates Bild des obersten Rands der Verteilung zu erhalten.

Während es für die kurz- und mittelfristigen Maßnahmen vielfach kaum zusätzlichen Verwaltungs- oder Bewertungsaufwands bedarf und höchstens geringfügige gesetzliche Änderungen nötig wären, würden die langfristigen Maßnahmen sowohl unter politischen wie unter juristischen Aspekten deutlich größeren Vorlauf erfordern. Gleichzeitig wären sie politisch auch deutlich umstrittener und wohl nicht allein mit dem damit verbundenen Erkenntniswert für die Reichtumsberichterstattung durchzusetzen. Im Gegenzug würden die langfristigen Maßnahmen jedoch auch eine umso repräsentativere und präzisere Datengrundlage zu höchsten Einkommen und Vermögen liefern.

6 Literaturverzeichnis

- Aaberge, Rolf, Magne Mogstad und Vito Peragine (2011): Measuring Long-Term Inequality of Opportunity, *Journal of Public Economics*, 95 (3-4), 193-204.
- Aaberge, Rolf, Manudeep Bhuller, Audun Langørgen und Magne Mogstad (2010): The Distributional Impact of Public Services When Needs Differ, *Journal of Public Economics*, 94 (9-10), S. 549-562.
- Atkinson, Anthony B. (2005): Top Incomes in the UK over the 20th Century, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 168, S. 325-343.
- Armour, Philip, Richard V. Burkhauser und Jeff Larrimore (2014): Levels and trends in United States income and its distribution: a crosswalk from market income towards a comprehensive Haig-Simons income measure. *Southern Economic Journal*, 81 (2), S. 271-293.
- Bach, Stefan und Martin Beznoska (2012): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, DIW Berlin, Politikberatung kompakt 68.
- Bach, Stefan, Martin Beznoska und Viktor Steiner (2014): A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy in Germany, *Fiscal Studies*, 35 (1), S. 67-89.
- Bartels, Charlotte und Timm Bönke (2015): Die statistische Erfassung hoher Einkommen, Vermögen und Erbschaften in Deutschland, in: Peter Bofinger, Gustav A. Horn, Kai D. Schmid und Till van Treeck (Hrsg.), *Thomas Piketty und die Verteilungsfrage – Analysen, Bewertungen und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland*, SE Publishing.
- Best, Michael und Henrik Kleven (2015): Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK, Working Paper.
- Björklund, Anders, Jesper Roine und Daniel Waldenström (2012): Intergenerational top income mobility in Sweden: Capitalist dynasties in the land of equal opportunity?, *Journal of Public Economics*, 96 (5), S. 474-484.
- Bjørnskov, Christian, Ioana Neamtu und Niels Westergård-Nielsen (2012): GINI Country Report: Growing Inequalities and their Impacts in Denmark, GINI Country Reports, AIAS, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.

- Blomgren, Jenni, Heikki Hiilamo, Olli Kangas und Mikko Niemelä (2012): GINI Country Report: Growing Inequalities and their Impacts in Finland, GINI Country Reports, AIAS, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Bönke, Timm, Giacomo Corneo und Holger Lüthen (2015): Lifetime Earnings Inequality in Germany, *Journal of Labor Economics*, forthcoming.
- Card, David, Raj Chetty, Martin Feldstein und Emmanuel Saez (2010): Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States, National Science Foundation White Paper, September 2010.
- Chetty, Raj (2012): Time Trends in the Use of Administrative Data for Empirical Research, NBER Summer Institute, July 2012.
- Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, Patrick Kline und Emmanuel Saez (2014): Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States, *Quarterly Journal of Economics*, 129 (3), S. 1553-1623.
- Dustmann, Christian, Johannes Ludsteck und Uta Schönberg (2009): Revisiting the German Wage Structure, *Quarterly Journal of Economics*, 124 (2), S. 843-881.
- Epland, Jon und Mads Ivar Kirkeberg (2012): Wealth Distribution in Norway: Evidence from a New Register-Based Data Source, *Statistics Norway*, 35/2012.
- Kleven, Henrik, Camille Landais, Emmanuel Saez und Esben Schultz (2014): Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1), S. 333-378.
- Lenz, Rainer und Markus Zwick (2007): Integrierte Mikrodatenfiles – Methoden zur Verknüpfung von Einzeldaten, in: Statistisches Bundesamt, *Neue Wege statistischer Berichterstattung: Mikro- und Makrodaten als Grundlage sozioökonomischer Modellierungen*, Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 28. und 29. April 2005 in Wiesbaden, S. 97-103.
- Merz, Joachim, Dierk Hirschel und Markus Zwick (2005): Struktur und Verteilung hoher Einkommen – Mikrodatenanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik, Beitrag zum zweiten Armuts- und Reichtumsbericht 2004 der Bundesregierung.
- Mian, Atif, Kamallesh Rao und Amir Sufi (2013): Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump, *Quarterly Journal of Economics*, 128 (4), 1687-1726.

Feldfunktion geändert

Feldfunktion geändert

- Peichl, Andreas, Thilo Schaefer und Christoph Scheicher (2010): Measuring Richness and Poverty – A micro data application to Europe and Germany, *Review of Income and Wealth*, 56 (3), 2010, 597-619.
- Piketty, Thomas (2014): *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, C.H.Beck.
- Piketty, Thomas und Emmanuel Saez (2003): Income Inequality in the United States, 1913-1998, *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), S. 1-39.
- Roine, Jesper und Daniel Waldenström (2008): The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: Sweden, 1903–2004, *Journal of Public Economics*, 92 (1-2), S. 366-387.
- Roine, Jesper und Daniel Waldenström (2009): Wealth Concentration over the Path of Development: Sweden, 1873–2006, *Scandinavian Journal of Economics*, 111 (1), S. 151-187.
- RWI/FiFo (2007): Der Zusammenhang zwischen Steuerlast- und Einkommensverteilung, Forschungsprojekt für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, Dezember 2007, RWI Essen und FiFo Köln.
- Saez, Emmanuel and Gabriel Zucman (2014): Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence From Capitalized Income Tax Data, NBER Working Paper 20625.
- Salverda, Wiemer, Christina Haas, Marloes de Graaf-Zijl, Bram Lancee, Natascha Notten und Tahnee Ooms (2012): GINI Country Report: Growing Inequalities and their Impacts in Netherlands, GINI Country Reports, AIAS, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik, 2013.
- Thomsen, Ib und Ann Marit Kleive Holmøy (1998): Combining Data from Surveys and Administrative Record Systems. The Norwegian Experience, *International Statistical Review*, 66 (2), S. 201-221.
- Vermeulen, Philip (2014): How Fat Is the Top Tail of the Wealth Distribution?, ECB Working Paper 1692.
- Zucman, Gabriel (2014): *Steueroasen – Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Berlin, Suhrkamp.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.



Impressum:

Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Referat Information, Monitoring, Bürgerservice, Bibliothek
53107 Bonn

Stand: April 2015

Artikel-Nr.: A 305-8

E-Mail: info@bmas.bund.de

Internet: <http://www.bmas.de>

Umschlaggestaltung/Druck: Grafischer Bereich des BMAS