

Berlin, 3. März 2008

Stellungnahme des DIW Berlin zum Erbschaftsteuerreformgesetz

Bundestagsdrucksachen 16/7918, 16/2087, 16/7765, 16/3348 und 16/8185

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages

5. März 2008

Bearbeitet von Stefan Bach

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine verkehrswertorientierte Bewertung von Immobilien und Unternehmen vor. Die vorgesehenen Bewertungsverfahren entsprechen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Sie dürften in der Regel ein sachgerechteres Bewertungsergebnis erzielen als die bisherigen Verfahren, allerdings den Befolungs- und Verwaltungsaufwand erhöhen. Empirische Evaluierungen hierzu wurden nicht vorgenommen.

Die vorgesehenen Begünstigungen für Betriebs- und Grundvermögen sind nicht sachgerecht und zielgenau. Insbesondere die weitgehende Steuerbefreiung von Betriebsvermögen geht weit über das Maß hinaus, das für die Sicherung der Unternehmensnachfolge in kleinen und mittelständischen Unternehmen erforderlich ist. Die Regelungen sind zudem kompliziert und gestaltungsanfällig. Ein Freibetrag für Betriebsvermögen sowie Stundungsregelungen reichen aus, um steuerbedingte Belastungen und Liquiditätsengpässe bei kleineren und mittleren Unternehmen zu mildern.

Mögliche Mehreinnahmen aus der Höherbewertung des Grund- und Betriebsvermögens sollten primär für die Senkung der Steuersätze verwendet werden, sofern die Reform aufkommensneutral sein soll. Dies reduziert die Grenzbelastungen und damit Gestaltungsanreize sowie sonstige Ausweichreaktionen. Die persönlichen Freibeträge reichen in den allermeisten Fällen aus, um „normale“ Familienvermögen steuerfrei an engste Angehörige zu transferieren.

Neuregelung der Bewertungsvorschriften sachgerecht

Eine besondere steuertechnische Herausforderung der Vermögensbesteuerung ist die Bewertung von Grund- und Betriebsvermögen. Da für viele Grundstücke oder Unternehmen kein aktueller Verkaufsvorgang oder Börsenwert vorliegt, muss ein adäquater Wert geschätzt werden. Daran ist die deutsche Vermögensbesteuerung in den letzten Jahrzehnten gescheitert. Es müssen Verfahren entwickelt werden, die einerseits eine hinreichend einzelfallgerechte Bewertung gewährleisten, die den Verkehrswerten möglichst nahe kommt, und andererseits mit einfach zu erhebenden Merkmalen auskommen, um den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand zu begrenzen. Es ist klar, dass hier ein Zielkonflikt besteht, insbesondere wenn die Bewertungsobjekte heterogen sind.

Der vorliegende Gesetzentwurf sowie die Verordnungsentwürfe orientieren sich an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nach einer sachgerechteren Vergleichs- und Ertragsbewertung. Dies entspricht Forderungen aus Wissenschaft und Politik, die seit längerem vorgetragen werden. Allerdings erfordern diese Verfahren eine aufwändigere Erhebung von Daten zu Kauffällen, die laufend aktualisiert werden müssen. Idealerweise müsste auch eine Abschätzung der Ertragspotentiale der zu bewertenden Objekte vorgenommen werden, die aber subjektiv und damit streitanfällig ist. Insofern wird man den „wahren“ Wert vor allem von Unternehmen nur mit großem Aufwand bestimmen können. Hierzu ist eine pragmatische Vorgehensweise mit Blick auf den Umfang des Aufkommens und die steuerliche Belastungswirkung zu empfehlen. Empirische Evaluierungen zur Güte der neuen Bewertungsverfahren und zu deren Befolungs- und Verwaltungsaufwand wurden nicht vorgenommen.

Deutschland hat mit den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse für Grundstückswesen ein im internationalen Vergleich gut ausgebautes Informationssystem, das in der Regel sämtliche Immobilienumsätze dokumentiert. Im Rahmen von Liegenschaftskatastern und Grundbüchern sind wesentliche objektbeschreibende Merkmale für den Immobilienbestand erfasst. Ferner liegen den Finanzbehörden die Informationen aus der Einheitsbewertung vor. Alle diese Informationssysteme sollten zusammen geführt und darauf transparente Bewertungsverfahren gestützt werden. In der Praxis muss sich zeigen, inwieweit belastbare Vergleichswerte erschlossen werden können oder wie gut die nach dem neuen Bewertungsrecht vorgesehenen Ertrags- und Sachwertverfahren die Verkehrswerte erklären können und welche Kosten für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung damit verbunden sind. Hierzu wären Evaluierungsstudien hilfreich (vgl. Schulz 2003). Eine gutachterliche Bewertung durch Experten kann im Einzelfall auch „weiche“ Faktoren einbeziehen, sofern sich diese wertbestimmend auswirken, z.B. Mikrolage und Zuschnitt eines Grundstücks, Ausführung und Erhaltungszustand des Gebäudes. Ein Wertgutachten ist aber mit erheblichen Kosten verbunden und nur bei höheren Vermögenswerten sinnvoll. Pauschale Bewertungsabschläge können

Bewertungsrisiken auffangen, haben aber den Nachteil, dass sie die jeweiligen Vermögensobjekte systematisch unterbewerten.

Beim Betriebsvermögen soll konsequent auf die Ertragsbewertung umgestellt werden, wenn keine Börsenwerte oder zeitnahe Verkaufsfälle vorliegen. Ertragswertverfahren sind üblich bei der Unternehmensbewertung. Eine Objektivierung von künftigen Ertragspotentialen fällt aber schwer. Ferner wirkt sich die Höhe des Diskontierungsfaktors stark auf die Bewertung aus. Dieser wird maßgeblich durch das Branchenrisiko, die Laufzeit der Anlage, die Höhe der Ertragsbesteuerung sowie die Rendite von Alternativenanlagen beeinflusst. Die pauschale Vorgabe eines einheitlichen durchschnittlichen Kapitalisierungsfaktors, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, benachteiligt tendenziell kleine Unternehmen und riskante Investitionen, die hohe Refinanzierungskosten und Risikozuschläge aufweisen, und begünstigt große Unternehmen mit kostengünstigem Zugang zu Refinanzierungsquellen und guten Sicherheiten. Hier wäre über eine Differenzierung nach Branchen, Unternehmensgröße oder weiteren maßgeblichen Einflussfaktoren nachzudenken.

Weit reichende Begünstigung des Betriebsvermögens nicht gerechtfertigt

Weit reichende Begünstigungen sind für das Betriebsvermögen geplant. Betriebe und wesentliche Beteiligungen an Kapitalgesellschaften sollen nur mit 15 % ihres Wertes bei der Erbschaftsteuer angesetzt werden, wenn der Erwerber den Betrieb fortführt.

Diese Privilegierung ist fragwürdig (vgl. auch Sachverständigenrat 2005/06, Tz. 433 ff., Bach, Broekelschen und Maiterth 2006, Maiterth u.a. 2006). Eine klare empirische Evidenz zu besonderen erbschaftsteuerbedingten Problemen bei der Nachfolge von Familienunternehmen gibt es nicht. Die Bundesregierung konnte dazu auf eine parlamentarische Anfrage hin keine Angaben machen (Bundestagsdrucksache 16/1350). Unternehmen können auch von Nichtfamilienmitgliedern erfolgreich fortgeführt werden. Kleine Firmen, die schwerer an Kredite kommen oder nicht ohne weiteres neue Gesellschafter aufnehmen können, werden bisher schon weitgehend steuerfrei gestellt durch den besonderen Freibetrag für Betriebsvermögen sowie die persönlichen Freibeträge. Die geplanten Begünstigungen gelten auch für die Übertragung von milliardenschweren Beteiligungen, bei denen keine steuerlich bedingten Liquiditätsprobleme auftauchen und eine Unternehmensfortführung nicht gefährdet ist. Die Begünstigungen für das Betriebsvermögen sind daher nicht zielgenau.

Die Vorschriften zur Auswahl des zu begünstigenden Betriebsvermögens sowie die Fortführungsklauseln, mit der die Begünstigung auf die Weiterführung des Betriebs durch den Erwerber beschränkt wird (Lohnsummenregelung und Behaltensfristen), sind sehr komplex, kompliziert in der Anwendung und gestaltungsanfällig. Die Fortführungsklauseln können zu-

dem dazu führen, dass Erben nur aus steuerlichen Gründen die Unternehmensnachfolge antreten oder unrentable Arbeitsplätze erhalten.

Steuerbedingte Liquiditätsprobleme können zielgenauer durch verbesserte Stundungsregelungen gemildert werden. Für Kleinunternehmen genügt ein moderater Freibetrag. Zumindest sollte die geplante Begünstigung für Betriebsvermögen in der Höhe begrenzt werden, um Beteiligungen an größeren ertragsstarken Unternehmen nicht zu stark zu begünstigen. Die Fortführungsklauseln könnten dann entfallen.

Erneut werden die Gerichte diese selektiv für das Betriebsvermögen gewährten und auch wirtschaftspolitisch zweifelhaften Begünstigungen im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz prüfen müssen. Die Legitimation der Erbschaftsteuer steht zudem in Frage, wenn große Betriebsvermögen nur mit 15 % ihres Wertes steuerlich erfasst und in der günstigen Steuerklasse I mit maximal 30 % besteuert werden. Demgegenüber sollen nach dem Gesetzentwurf bereits kleinere Übertragungen vom nicht verheirateten Lebensgefährten, von Geschwistern oder von Onkeln und Tanten mit 30 % Eingangsteuersatz belastet werden, wenn sie den Freibetrag von 20 000 Euro übersteigen.

Die Erbschaftsteuer wird auf inländisches Betriebsvermögen von Steuerausländern erhoben. Um dieses Betriebsvermögen vollständig der inländischen Besteuerung zu entziehen, reicht eine Verlagerung des Wohnsitzes von Erblasser/Schenker sowie des Begünstigten nicht aus. Auch das Betriebsvermögen muss ins Ausland verbracht werden. Bei Produktionsbetrieben ist dies zumeist keine realistische Option. Daher können diese Zusammenhänge nicht eine massive Begünstigung rechtfertigen.

Begünstigung des Grundvermögens nicht erforderlich

Ein Abschlag von 10 % auf Mietwohngrundstücke erscheint nicht sinnvoll. Nach der Gesetzesbegründung soll dies der Versorgung der Gesamtbevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum als einer gesellschaftspolitischen Aufgabe des Staates dienen. Dazu ist eine Privilegierung von Vermögensübergängen bei der Erbschaftsteuer offensichtlich ungeeignet und nicht zielgenau. Allgemeine Defizite bei der Wohnraumversorgung der Bevölkerung sind derzeit nicht bekannt. Für besondere Ziele der Wohnungspolitik sind gezielte Förderungen von Angebot und Nachfrage, Marktregulierungen sowie planungsrechtliche Maßnahmen die geeigneten Instrumente. Liquiditätsengpässe, die bei höheren Belastungen von Grundvermögen auftreten können, könnten ebenfalls durch verbesserte Stundungsregelungen gemildert werden.

Aufkommensneutralität akzeptabel

Seit einigen Jahren gibt es Polarisierungstendenzen bei der Einkommens- und Vermögensverteilung (Grabka und Frick 2007, 2008, Sachverständigenrat 2007/08, Tz. 714 ff.). Ferner wurden die Unternehmensteuern und die Spitzenbelastungen bei der Einkommensteuer gesenkt und die indirekten Steuern erhöht. Vor diesem Hintergrund kann eine Ausweitung der Erbschaftsteuer damit begründet werden, die Wohlhabenden wieder etwas stärker zum Steueraufkommen heranzuziehen. Die verhaltenslenkenden Wirkungen der Erbschaftsteuer sind vermutlich geringer als bei den Ertragsteuern. Hierzu gibt es allerdings kaum empirische Evidenz (Pestieau 2003, Cremer und Pestieau 2006).

Tendenziell unter Druck gerät die Erbschaft- und Schenkungsteuer durch die Globalisierung und den europäischen Steuersenkungswettlauf. In Schweden, Österreich, Schweizer Kantonen, Portugal, Zypern und der Slowakei ist die Erbschaftsteuer teilweise oder ganz abgeschafft worden, in anderen Ländern wird darüber diskutiert. Angesichts des zumeist geringen Aufkommens der Erbschaftsteuer sowie der aufwändigen Vermögenserschaffung und -bewertung ist es für kleine Länder attraktiv, auf diese Steuer zu verzichten. Sie bieten vermögenden Zuwanderern günstige Bedingungen bei der Erbschaft- und Kapitaleinkommensbesteuerung. Dies mag bei Betriebsvermögen an Produktionsbetrieben zumeist keine realistische Option sein, bei Finanzvermögen aber durchaus. Den großen Ländern binden das Europarecht und der Europäische Gerichtshof (EuGH) zunehmend die Hände, darauf gegenüber EU-Nachbarn mit Abwehrregelungen zu reagieren, z.B. mit der Wegzugsbesteuerung.

Hier ist eine stärkere Koordinierung der steuerlichen Rahmenbedingungen erforderlich, wenn die Erbschaftsteuer auf mobiles Finanzvermögen auf Dauer gesichert werden soll. Ansonsten droht die Erbschaftsteuer zunehmend in ein Schedulensystem auszufasern, bei dem der immobile Grundbesitz höher belastet wird als mobiles Finanz- und Betriebsvermögen. Beim Betriebsvermögen setzten die vorliegenden Reformpläne der Bundesregierung dieses Konzept bereits um.

Insgesamt erscheint daher die geplante Aufkommensneutralität der Reform als ein vertretbarer Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Anforderungen an die Erbschaftsteuer.

Senkung der Steuersätze statt Anhebung der Freibeträge

Die steuerpflichtigen Erwerbe steigen durch die Verkehrsbewertung ohne Berücksichtigung eines „Einwachseffekts“ von zusätzlichen Fällen in die Steuerpflicht um schätzungsweise ein Drittel (Maiterth und Sureth 2007). Die Steuersätze könnten demnach unter Beibehaltung der sonstigen Vorschriften des geltenden Rechts um mindestens 25 % gesenkt werden, wenn das gegenwärtige Aufkommen erreicht werden soll. Unter Berücksichtigung von Progressi-

onswirkungen und mehr Steuerpflichtigen wäre das Steuersatzsenkungspotential entsprechend höher.

Das zusätzliche Steueraufkommen sollte primär für die Senkung der Steuersätze verwendet werden. Die persönlichen Freibeträge reichen in den allermeisten Fällen aus, um „normale“ Familienvermögen steuerfrei an engste Angehörige zu transferieren. Im internationalen Vergleich sind sie eher hoch (Schupp und Szydlik 2004, Scheffler und Spengel 2004). Niedrigere Steuersätze reduzieren Gestaltungsanreize und andere Ausweichreaktionen. Die deutliche Anhebung der Freibeträge nach dem Gesetzentwurf würde dagegen zu einer Konzentration der Steuerbelastung auf weniger Fälle führen. Beim Betriebsvermögen werden die Besteuerungsgrundlagen zusätzlich ausgehöhlt. Die Folge sind deutlich höhere Grenzbelastungen insbesondere in den Steuerklassen II und III, die Gestaltungen sowie sonstige Ausweichreaktionen provozieren.

Literatur

- Bach, Stefan, Wiebke Broekelschen, Ralf Maiterth (2006): Gleichmäßige erbschaftsteuerliche Behandlung von Grund- und Betriebsvermögen – Anmerkungen zum anstehenden Bundesverfassungsgerichtsurteil. Deutsches Steuerrecht, 1961-1968.
- Cremer, Helmuth, Pierre Pestieau (2006): Wealth Transfer Taxation: A Survey of the Theoretical Literature. In: Serge-Christophe Kolm, Jean Mercier Ythier: Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity. Volume 2, Amsterdam, 1109- 1134.
- Grabka, Markus M., Joachim R. Frick (2007): Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 45/2007.
<http://www.diw.de/documents/publikationen/73/74780/07-45-1.pdf>
- Grabka, Markus M., Joachim R. Frick (2008): Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen?. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 10/2008. <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/79586/08-10-1.pdf>
- Maiterth, Ralf u.a. (2006): arqus-Stellungnahme zur faktischen Abschaffung der Erbschaftsteuer für Unternehmer. Der Betrieb, 2700-2702.
- Maiterth, Ralf, Caren Sureth (2007): Aufkommenswirkungen des Erbschaftsteuerreformvorschlags der CDU/CSU-Mittelstandsvereinigung. http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_21797_21798_2.pdf
- Pestieau, Pierre (2003): The Role of Gift and Estate Transfers in the United States and in Europe. In: Alicia H. Munnell, Annika Sundén (eds): Death and Dollars. Washington, D.C., 64-90.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005/06): Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06.
http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05_ges.pdf
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007/08): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08.
http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/jg07_ges.pdf
- Scheffler, Wolfram, Christoph Spengel (2004): Erbschaftsteuerbelastung im internationalen Vergleich. Betriebs-Berater, 967-974.
- Schulz, Rainer (2003): Valuation of Properties and Economic Models of Real Estate Markets. Dissertation Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.
<http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/schulz-rainer-2003-02-05/PDF/Schulz.pdf>
- Schupp, Jürgen, Marc Szydlík (2004): Erbschaften und Schenkungen in Deutschland Wachsende fiskalische Bedeutung der Erbschaftsteuer für die Länder. Wochenbericht des DIW Berlin 5/2004.
http://www.diw.de/deutsch/wb_5/04_erbschaften_und_schenkungen_in_deutschland_wachsende_fiskalische_bedeutung_der_erbschaftsteuer_fuer_die_laender/31149.html