

An den Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestags

Herrn Eduard Oswald

Platz der Republik 1

11011 B e r l i n

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 07.03.08

Direktor

Prof. Dr.

Rudolf Hickel

FB Wirtschaftswissenschaft

Universitätsallee 22 (Seekamp-Gelände)
28359 Bremen

Telefon +49 (0)421 218 – 3278/3281

Fax +49 (0)421 218 - 26 80

eMail hickel@uni-bremen.de

www www.iaw.uni-bremen.de

Handy: 01715301125

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: *Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (Erbschaftsteuerreformgesetz – ErbStRG (Drucksache 16/7918 vom 28.2008)*

1. Allgemeine Bewertung

Wieder einmal war es das Bundesverfassungsgericht, das die für die Gesetzgebung zuständige Politik dazu verpflichtet hat, beim Steuerrecht Verfassungskonformität zu sichern. Die Neuregelung der Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen ist gefordert worden. In seinem Beschluss vom 7. 11. 2006 wurde die deutliche Unterbewertung von Grund und Boden gegenüber den Marktwerten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage dieser Steuer im Verhältnis zu den Geldvermögen für verfassungswidrig erklärt. Um auch politischen Druck auf eine verfassungskonforme Neuregelung auszuüben, wurde der Gesetzgeber verpflichtet, spätestens ab dem 1.1. 2009 ein wirksames Gesetz vorzulegen. Gemessen an dieser Terminvorgabe hat die Bundesregierung nach dem Beschluss im Kabinett (11.12. 2007) recht spät den „Entwurf zu einem Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts“ mit Datum vom 20. 1. 2008 vorgelegt. Diese zeitliche Verzögerung ist wohl auf die politische Kontroverse über die Zielsetzung, die Instrumente sowie die Wirkungen einer verfassungskonformen Neuregelung der Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen zurückzuführen. So hat sich der Bundesrat mit seinem Beschluss vom 15.2. 2008 gegen Teile der Regelung der Verschonung von Betriebsvermögen im Falle der Fortführung des Unternehmens ausgesprochen. Auch die Wirtschaftsverbände kritisieren massiv, dass die derzeit im Gesetzentwurf vorgesehenen Verschonungsregeln die Fortführung von Betrieben im Falle deren Vererbung hochgradig gefährden könnten. In der Kontroverse wird selbst aus den Reihen der die Regierung tragenden Parteien (CSU) gefordert, die Erbschaft- und Schenkungsteuer komplett abzuschaffen. Schließlich gibt es auch den Vorschlag aus den Reihen der FDP, diese Steuer aus der Bundesgesetzgebung herauszunehmen und die Entscheidung über deren Nutzung den einzelnen Bundesländern zu überlassen.

Auf dem Hintergrund der Kontroversen, ja Widerstände gegen die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen stellt sich die Frage, was passiert, wenn nichts passiert, wenn es also zu keiner Neuregelung kommen sollte. Die Erwartung, vergleichbar dem Urteil zur damals als verfassungswidrig charakterisierten Vermögensteuer durch das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 22. Juni 1995), würde die Erbschaft- und Schenkungsteuer im Falle einer nicht zustande kommenden Neuregelung nicht mehr gelten, trifft nach dem Tenor des BVerG- Urteils nicht zu (vgl. Steuerrechtsexperte Joachim Wieland).¹ Nach dieser Auffassung würde dann das bisherige Gesetz weiter gelten.

2. Das Reformmodell der Bundesregierung – eine erste Bewertung im Überblick

2.1. Die Maßnahmen

Im Zentrum steht das Ziel, die Erbschaft- und Schenkungsteuer aufkommensneutral umzubauen. Künftig soll das Volumen dieser Steuer mit der Ertragskompetenz bei den Bundesländern im Umfang von ca. 4 Mrd. € gesichert werden (2007 waren es 4,2 Mrd. €). Die zentralen Eckwerte dieser aufkommensneutralen Neuregelung sind:

- Die Bewertung von Grund und Boden wird mit unterschiedlichen Methoden nach Angaben der Bundesregierung auf mindestens 80 -85% % des Marktwerts und damit die Bemessungsgrundlage angehoben. So wird derzeit beispielsweise bei bebauten Grundstücken (Wohnimmobilien und Geschäftsgrundstücken) nur knapp über 50% des Verkehrswerts bei der Besteuerung berücksichtigt. Die Einzelheiten der Bewertung sollen nicht durch Gesetze, sondern durch drei Rechtsverordnungen geregelt werden (Grundvermögensbewertung, Anteils- und Betriebsvermögensbewertung, land- und forstwirtschaftliches Vermögen).

Schätzungen weisen darauf hin, dass durch eine angemessene Anpassung der Bewertung von Grund und Boden an die Verkehrswerte und damit die Erhöhung der Bemessungsgrundlage bei Beibehaltung der ansonsten geltenden Regelungen mit einem Mehreinkommen von ca. 10 Mrd. € zu rechnen wäre. Nach dem Gesetzentwurf wird jedoch mit rund 4 Mrd. € das Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer konstant gehalten:

- Auf der Basis der bisher geltenden drei Steuerklassen, die sich nach dem Verwandtschaftsgrad unterschieden, werden in der Steuerklasse I etwa bei den Ehegatten und Kindern die Freibeträge um 63% (auf 500 000 €) bzw. 100% (auf 400 000 €) erhöht. Dadurch soll für die eigentlichen Generationsnachfolger das

¹ Wio-Schnelldienst des DGB. Nr. 3/2008: Erbschaftsteuerreform: Was passiert, wenn nichts passiert?

eigene, selbstgenutzte Haus von der Besteuerung der Erbschaft und Schenkung ausgenommen werden. Die Folge dieser deutlichen Erhöhung der Freibeträge, die neben den Steuerbefreiungen (etwa für Hausrat) gewährt werden, sind Steuermindereinnahmen. Ab der Bemessungsgrundlage von 52 000 € steigen die Steuersätze von 7% in sechs Stufen auf 30% an.

- Um die dadurch erzeugten Steuermindereinnahmen zu kompensieren, werden die Tarife in der Steuerklasse II (u.a. Eltern/ Großeltern, Geschwister, Nichten, Neffen, geschiedene Ehepartner) und in der Steuerklasse III (alle übrigen Erben) deutlich erhöht. Eingeführt werden zwei Stufen (75 000 € bis 6 000 000 mit 30% und 6 000 000 und mehr mit 50%).

Trotz der teilweisen Anhebung der Freibeträge ist zu erwarten, dass diese beiden Gruppierungen am Ende die Steuerentlastung für die eigentlichen „Generationennachfolger“ sowie die Fortführung von Unternehmen aufzubringen haben.

- Im Falle der Fortführung eines vererbten oder geschenkten Betriebs ist unter komplizierten und schwer zu kontrollierenden Bedingungen eine Teilbefreiung von der ansonsten anfallenden Erbschaft- und Schenkungsteuer vorgesehen.² Die Verschonung ist an folgende Bedingungen geknüpft:

* Bei dem begünstigten Betriebsvermögen darf der Anteil des Verwaltungsvermögen (Dritten zur Nutzung überlassenes Vermögen, Anteil an der KG von 25% und weniger, Beteiligungen an Gesellschaften, deren Verwaltungsvermögen mehr als 50% beträgt, Wertpapiere u.ä., Kunstsammlungen, Kunstgegenstände etc.) nicht 50% übersteigen. Dadurch soll unter anderem einer steuervermeidenden Verlagerung von Privatvermögen in das Betriebsvermögen ein Riegel vorgeschoben.

* Auf 85% des begünstigten Vermögens wird ein Abschlag von 100% gewährt. Dieser Teil geht also nicht in die Bemessungsgrundlage ein und ist damit im Prinzip steuerfrei.

* Dieser Verschonungsabschlag wird nur gewährt, wenn die Lohnsumme in den 10 Jahren nach der Übertragung des Unternehmens nicht unter 70% des Durchschnitts der Lohnsumme für die letzten fünf Jahre fällt. Das Betriebsvermögen muss jedoch 15 Jahre im Unternehmen (Haltefrist) verbleiben (bei der Land- und Forstwirtschaft 20 Jahre).

² Vgl. die ausgezeichnete Darstellung und Bewertung von Daniela Trochowski, „Gesetzentwurf zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrecht – erste Bewertung“, Manuskript 31.1.2008

* Für den Teil des bei Anwendung der Verschonungsregeln zu versteuernde Betriebsvermögens – also auf die 15% - wird noch ein Freibetrag in Höhe von 150 000 € gewährt. Der Abzugsbetrag wird ab einem zu verschonenden Vermögen von 450 000 € auf Null abgeschmolzen.

* Schließlich können nicht verwandte Unternehmenserben statt der Sätze in der Steuerklasse II und III den niedrigen Tarif der Erben der Steuerklasse I nutzen.

Die Bundesregierung schätzt eher zu optimistisch den dadurch ausgelösten Steuerverzicht auf 750 Mio. € jährlich. Auch hier wird im Sinne der Aufkommensneutralität davon ausgegangen, dass die Tarifierhöhung in den Klassen II und III den hierdurch ausgelösten Steuerausfall kompensiert.

2.2. Kurze kritische Bewertung

Dieser Regierungsentwurf zur Reform des Erbschaft- und Bewertungsbesteuerungsgesetzes erfüllt nicht die Ansprüche an eine an der Leistungsfähigkeit ausgerichteten, gerechten Besteuerung in einer modernen Gesellschaft.

-Im Zuge von Erbschaften und Schenkungen wird sich vor allem über die vom Generationswechsel Bevorzugten die Vermögenskonzentration erhöhen. Das Prinzip der Besteuerung nach der ohne eigene Leistung erhöhten Leistungsfähigkeit durch ein ererbtes Vermögen wird verletzt. Dadurch verzichtet der Staat auf Einnahmen von Vermögenden, die für die Verbesserung der Teilhabechance durch Bildung generationsübergreifend eingesetzt werden könnten.

- Der Gesetzentwurf orientiert sich an einem Gesellschaftsbild, das den Veränderungen der Lebensverhältnisse nicht Rechnung trägt. Neue Formen des Zusammenlebens, vor allem auch demografisch bedingt im Alter, werden nicht berücksichtigt und damit benachteiligt.

- Die Begründung der Subvention per Verschonungsregel bei Betriebsübergaben ist ökonomisch wie steuersystematisch abenteuerlich. Die besondere Gemeinwohlbindung von Unternehmen als Garant für Produktivität und Arbeitsplätzen verlange diese Sonderbehandlung. Abschläge seien also erforderlich, weil die soziale Ausrichtung von Unternehmen zu Bewertungsverlusten führe. Dabei steht zum einen die Gewinnmaximierung unter Einsatz der Beschäftigten im Mittelpunkt der Unternehmen.

Beschäftigte werden nur eingesetzt, wenn deren Produktivität die Lohnkosten deckt.³ Zum anderen werden Unternehmen durch die Nutzung der Produktivkraft soziale Gestaltung ökonomisch gestärkt und damit deren Wert gesteigert.

- Mit der Neuregelung der Erbschaftsbesteuerung auf Betriebsvermögen bei der Unternehmensnachfolge entsteht ein neuer Subventionstatbestand. Zu Recht ist die Rede von einer Verschonungssubvention.

- Die bei der Inanspruchnahme der Verschonungsregeln für Betriebsübergänge per Erbschaft oder Schenkung zu erfüllenden Bedingungen sind ökonomisch problematisch, unbestimmt und missbrauchsanfällig. Rechtstreitigkeiten sind vorprogrammiert. So wird einerseits durch die Einhaltung von 70% der Lohnsumme im Durchschnitt von fünf Jahren vor der Vererbung in den nachfolgenden zehn Jahren ein Arbeitsplatzabbau im Umfang einer Reduktion der Lohnsumme bis maximal 30 % zugelassen. Andererseits können Unternehmen zur Umgehung auf Leiharbeit zurückgreifen. Dagegen schafft die Reinvestitionsklausel eine gewisse unternehmerische Flexibilität gegenüber der Verhaftungsfrist. Wird der Lohnsummenanteil von 70% unterschritten, dann wird der einem Fallbeileffekt vergleichbare Verlust des Verschonungsanspruchs durch entsprechende Reinvestitionen vermieden. Hierzu bedarf es des Nachweises echter Reinvestitionen.

Zu erwarten sind zusätzliche Bürokratiekosten, die das Bundesministerium für Finanzen mit 3,5 Mio. € viel zu niedrig ansetzt.

Auf die Verschonungsregel sollte zugunsten einer großzügigen Stundungsregelung verzichtet werden.

3. Eckpunkte einer Reformalternative

3.1 Warums sind die Erbschaft- und Schenkungsteuer unverzichtbar?

Die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen leitet sich aus den Prinzipien einer der Leistung und der dadurch erhöhten ökonomischen Leistungsfähigkeit folgenden Steuersystematik ab. Während der Verlauf des Einkommensteuertarifs an der entgeltlichen Leistungsfähigkeit auszurichten ist, konzentriert sich die Erbschaft- und Schenkungsteuer auf den unentgeltlichen Zugewinn an Leistungsfähigkeit. Der Vermögenswechsel auf Erben bzw. Beschenkte hat einerseits mit deren eigener Leistung kaum etwas zu tun („leistungsloser Zugewinn“). Andererseits steigen mit dem durch Tod ausgelösten Vermögenszuwachs die ökonomische Leistungsfähigkeit und damit auch der soziale Status des Beerbten. Schließlich lässt sich durch die Besteuerung die in den letzten Jahren auch über den Erb- und Schenkungsfall deutlich

³ Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Arquis-Stellungnahme zur faktischen Abschaffung der Erbschaftsteuer für Unternehmern; in: Der Betrieb 50/2006

gewachsene Vermögenskonzentration korrigieren. Nach Angaben des „Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)“ haben 2007 die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung (oberstes Dezil) knapp über 60% des privaten Nettovermögens verfügt. Dagegen nennen die untersten 70 % der nach dem Vermögen sortierten Bevölkerung nur einen Anteil von 10% am Gesamtvermögen ihr Eigen. Personen am unteren Ende bilden keine Vermögen, sondern verschulden sich. Das ärmste Zehntel in der Vermögensverteilung verzeichnet einen Anteil von minus 1,6%, besitzt also nur Schulden. Dabei bewegen sich die Vermögenden auch einkommensbezogen auf einer Erfolgsspirale. Denn hohes Vermögen erbringt entsprechend satte Kapitaleinkünfte, die wieder zur Reichtumsmehrung eingesetzt werden können.

Es vollzieht sich eine „Reproduktion der Vermögenden auf erweiterter Stufenleiter“. Auch deshalb hat die Ungleichheit bei der Verteilung der am Markt erzielten Einkommen hat seit Beginn der 1990er Jahre bis 2001 (neuere Daten liegen nicht vor) zugenommen. Während real die Nettomarkteinkommen der „oberen Elite“ von 1992 bis 2001 um 35% gestiegen sind (50% bei den 650 Superreichen), blieb das durchschnittliche Realeinkommen konstant. Zu dieser Spiralenbewegung der Vermögenden tragen auch die nicht oder nur geringfügig besteuerten Erbschaften und Schenkungen, die zu Kapitaleinkünften führen, bei.

Gegenüber dieser völlig unzureichenden Besteuerung hoher Vermögen im Erbschafts- und Schenkungsfall müssen bisher Beschäftigte, die nach einem Jahr Arbeitslosigkeit in die Regelung des Arbeitslosengeldes (ALG II) abrutschen, ihr Vermögen bis zu einem geringen Schonvermögen abbauen.

In die Bewertung der an der Leistungsfähigkeit ausgerichteten Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen sollte auch deren Verwendung – also die alloкатive Wirkung - einbezogen werden. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer spülte 2007 insgesamt 4,2 Mrd. € in die Kassen der Länder. Bezogen auf deren Steuereinnahmen liegt der Länderanteil bei 18% (Anteil an den gesamten Steuereinnahmen Deutschlands 8,5%). Auf der Basis einer an der Leistungsfähigkeit ausgerichteten Besteuerung lassen sich ohne große negative Rückwirkungen auf die Wirtschaft Mehreinkünfte mobilisieren. Die deutlich zu steigende Einnahme aus dieser Steuer durch den Generationswechsel sollte in ein Programm zur Stärkung der Teilhabe durch Bildung intergenerativ wirksam genutzt werden.

3.2. Die vorgeschlagenen Maßnahmen im Einzelnen

- Auf dem Hintergrund der Vermögenskonzentration ist bei der wachsenden ökonomischen Leistungsfähigkeit durch Erbschaften und Schenkungen das daraus abgezweigte Steueraufkommen zu erhöhen, also die von der Bundesregierung angestrebte Aufkommensneutralität zu überwinden. Allein aus der Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Bewertung von Grund und Boden zu den Marktwerten ließe sich ohne Veränderung der anderen Parameter der derzeit geltenden Steuer ca. 10 Mrd. € mobilisieren.

- Für alle drei, nach dem Verwandtschaftsgrad unterschiedenen Steuerklassen wird ein einheitlicher progressiver Tarifverlauf angewendet. Nach dem Verwandtschaftsgrad wird die Höhe der Freibeträge, die restriktiv auszugestalten sind, gestaltet. Allerdings ist dafür zu sorgen, dass eine selbstgenutzte Immobilie für den beerbten Ehegatten bzw. die Kinder von der Besteuerung freigestellt wird (das viel zitierte „Häusle“). Lebensgemeinschaften werden gleichgestellt und Personen, mit denen der Vererbende langfristig in einem gemeinsamen Haushalt gelebt hat und die er beim Erbe bedenkt, angemessen berücksichtigt.

 - Die Neuregelung der Bewertung von Grund und Boden erfolgt nicht per Rechtsverordnung, sondern per Gesetz.

 - Um die beratungsintensive, missbrauchsanfällige und ökonomisch nicht zu rechtfertigende Verschonungsregel zu vermeiden, wird das Betriebsvermögen pauschal mit einem bestimmten Prozentsatz ermittelt. Kombiniert mit einem persönlichen Freibetrag sollten kleinste und kleine Unternehmen von der Besteuerung verschont bleiben.

 - Erben bzw. Beschenkte, die den Betrieb fortführen, erhalten die Möglichkeit einer großzügigen Stundung von – wie bisher - mindestens zehn Jahren mit der Möglichkeit einer begründeten Verlängerung. Diese Stundung wird an die Bedingung geknüpft, dass der Betrieb im Prinzip unter Sicherung der Arbeitsplätze ordentlich fortgeführt wird.

 - Durch neue, angemessene Doppelbesteuerungsabkommen ist das Ausweichen in Länder ohne bzw. mit niedrigerer Erbschaftsbesteuerung zu verhindern. Dies gilt etwa für Schweden und für Österreich, das die Erbschaftsteuer auslaufen lässt. Dazu gehört auch Verhinderung von lukrativen Möglichkeiten, mit denen potenzielle Erbschaften über das Ausland dem deutschen Fiskus- auch durch den Transfer von Schwarzgeld - entzogen werden. Nach den bekannt gewordenen Fällen der Steuerhinterziehung über Steueroasen (etwa Liechtenstein) muss die Verlagerung zur Vermeidung der Erbschaftsteuer frühzeitig verhindert werden.
-