

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 01/2015

06. Januar 2015

Erbschaftsteuer – Grundlegende Reform statt Stückwerk

Von Oliver Arentz

Am 17.12.2014 hat das Bundesverfassungsgericht zum wiederholten Male Regelungen der Erbschaftsteuer für unvereinbar mit der Verfassung erklärt. Die Verfassungsrichter bemängeln Teile der Sonderregeln für Unternehmensvermögen (§§ 13a und 13b ErbStG) und fordern eine Neuregelung bis zum 30. Juni 2016.

Entsprechend der ersten Reaktionen wird die Politik wohl ausschließlich die vom Verfassungsgericht bemängelten Punkte angehen, ohne die Erbschaftsteuer grundsätzlich zu reformieren. Das ist aus ökonomischer Perspektive zu bedauern, da das aktuelle Erbschaftsteuerrecht einige Schwächen aufweist, die bestehen bleiben dürften.

Kombination aus Erbschaft- und Einkommensteuer vorteilhaft

Bei identischem Steueraufkommen kann eine Kombination aus Erbschaft- und Einkommensteuer mit moderaten Steuersätzen für die Bürger zu einer geringeren Belastung führen als eine ausschließliche Einkommensbesteuerung mit hohen Steuersätzen. Die Intuition hierfür ist, dass hohe Steuersätze die Bürger zu besonders starken Verhaltensänderungen bewegen, um die Steuerlast wenigstens teilweise zu vermeiden, wohingegen die Steuerlast als weniger drückend empfunden wird, wenn sie sich auf mehrere Steuerarten mit geringeren Sätzen verteilt.

Allerdings setzt das voraus, dass die Bemessungsgrundlage der Erbschaftsteuer möglichst breit und die Steuersätze möglichst niedrig angesetzt werden. Die Politik hat mit der Reform von 2008 jedoch den entgegengesetzten Weg eingeschlagen: Die Bemessungsgrundlage wurde durch großzügige persönliche Freibeträge und spezifische Verschonungsregelungen (z. B. für Unternehmensvermögen) verringert, während die Steuersätze bis auf 50 Prozent erhöht wurden. 2010 wurden die Steuersätze lediglich für einen Teil der Erwerber nach unten korrigiert.

Die persönlichen Freibeträge für die Erwerber sind eine Reaktion auf den grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Konflikt, der mit der Erbschaftsteuer einhergeht: Befürworter der Erbschaftsteuer sehen in dem scheinbar leistungslosen Erwerb von Vermögen durch Erbschaften eine hohe Verpflichtung des Erwerbers für die Allgemeinheit. Auch solle die Erbschaftsteuer eine hohe Vermögens- und

daraus resultierende Machtkonzentration verhindern und somit letztlich die demokratische Grundordnung schützen. Die Gegner der Erbschaftsteuer führen hingegen an, dass die Erbschaftsteuer den familiären Zusammenhalt und damit die Keimzelle der Gesellschaft gefährde.

Die persönlichen, nach dem Verwandtschaftsgrad gestaffelten Freibeträge erlauben einen gewissen Vermögensbetrag steuerfrei auf die nächste Generation zu übertragen, während der darüber hinausgehende Teil der Besteuerung unterworfen wird. Unabhängig von der ökonomischen Bewertung der persönlichen Freibeträge sind diese nach Ansicht des BVerfG Ausdruck des verfassungsrechtlichen Schutzes von Ehe und Familie und stehen daher nicht zur Disposition.

Unsystematische Begünstigung von Unternehmensvermögen verfassungswidrig

Im Fokus der aktuellen Entscheidung des BVerfG steht die Privilegierung des Unternehmensvermögens: Grundsätzlich bleiben gegenwärtig 85 Prozent des Unternehmensvermögens frei von Erbschaftsteuer, wenn der Betrieb vom Erwerber fünf Jahre fortgeführt wird und die Lohnsumme während dieses Zeitraums 400 Prozent der durchschnittlichen Lohnsumme der letzten fünf Jahre vor Entstehung der Steuerpflicht nicht unterschreitet. Eine vollständige Steuerbefreiung für das Unternehmensvermögen wird gewährt, wenn der Betrieb mindestens sieben Jahre vom Erwerber fortgeführt wird und die Lohnsumme in diesem Zeitraum mindestens 700 Prozent des Ausgangswertes beträgt. Das Verfassungsgericht kritisiert, dass zum einen Betriebe mit weniger als 21 Beschäftigten das Steuerprivileg unabhängig von der Entwicklung der Lohnsumme gewährt wird und dass zum anderen neben kleinen und mittleren Unternehmen auch Großunternehmen davon Gebrauch machen können. Grundsätzlich halten die Richter jedoch eine auch vollständige Freistellung von Unternehmensvermögen für gerechtfertigt, wenn dies dem Erhalt von Arbeitsplätzen dient.

Ökonomischer Vorteil der Begünstigung von Unternehmensvermögen unsicher

Dabei ist es ökonomisch fraglich, ob und in welchem Umfang Arbeitsplätze bei Wegfall der Ausnahmeregelungen gefährdet wären. Als Rechtfertigung für die Unternehmensprivilegien wird ein Rückgang der Investitionstätigkeit und damit eine Gefährdung der Arbeitsplätze angeführt, sollten diese entfallen. Das klingt

zunächst plausibel, ist ökonomisch jedoch nicht zwingend: Bei einer gleichmäßigen Belastung aller Vermögensarten mit Erbschaftsteuer ohne Privilegien für bestimmte Vermögensarten erfolgt die Investitionsentscheidung ausschließlich aufgrund der betriebswirtschaftlichen Rentabilität, was grundsätzlich wünschenswert ist. Kommt es bei Wegfall der Privilegien für Unternehmensvermögen tatsächlich zu einem Rückgang der Investitionen, ist das Ausdruck von zuvor bestehenden Überinvestitionen in diesem Segment – hervorgerufen durch die Ausnahmeregelungen. Eine massive Verlagerung von Unternehmen in das Ausland als Steuervermeidungsmodell bei Wegfall der Privilegien im Inland, die ebenfalls als Argument für die Ausnahmeregelungen genannt wird, erscheint aufgrund der hohen gesetzlichen Hürden (so müssten neben dem Unternehmensvermögen auch Erblasser und Erwerber Deutschland rechtzeitig und dauerhaft vor dem Erbfall verlassen haben) unrealistisch.

Von größerer Bedeutung ist der Einwand, dass die Erbschaftsteuer zu Liquiditätsengpässen führen könne, die die Existenz des Betriebs gefährdeten. Solche Fälle sind nicht auszuschließen. Allerdings stellt sich die Frage nach den ökonomischen Konsequenzen. Bei perfekten Kapitalmärkten sollte es dem Erwerber möglich sein, den Liquiditätsengpass durch die Aufnahme von Fremd- oder Eigenkapitalmitteln zu überbrücken. Auf imperfekten Kapitalmärkten kann es jedoch sein, dass das benötigte Kapital nicht aufgenommen werden kann – z. B. weil Banken die Kreditvergabe aufgrund von Informationsproblemen einschränken oder weil mit Aufnahme zusätzlicher Eigenkapitalgeber die Eigentümerschaft verwässern würde. Indes ist bei einem Verkauf in Folge von Liquiditätsproblemen aufgrund der grundsätzlich gegebenen Rentabilität des Unternehmens nicht mit Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Die Verschonungsregeln schützen somit eher die Unternehmerfamilie als Arbeitsplätze.

Auch wenn man das Liquiditätsargument für unternehmensvermögensspezifische Ausnahmeregelungen gelten lässt, sind die damit verbundenen Nebenwirkungen zu beachten. Durch die einseitige Begünstigung des Betriebsvermögens steigt die Gefahr der Überinvestition in diese Anlageklasse, da die Rendite im Vergleich zu anderen Anlagegütern um die ersparte Erbschaftsteuer steigt. Die Ausgestaltung der Regeln bevorzugt zudem spezifische Rechts- und Finanzierungsformen, die andernfalls vielleicht nicht gewählt worden wären. Auch ist es keineswegs sicher, dass der Verbleib des Betriebs in der Familie des Erblassers ökonomisch die beste Alternative

ist – vielfach wäre es für das Unternehmen vorteilhaft, wenn der neue Unternehmenseigentümer von außen käme. Langfristig könnte die Anzahl der Arbeitsplätze gerade aufgrund der Verschonungsregeln sinken – zumal die Behaltefristen und die Lohnsummenregeln ggf. notwendige Strukturmaßnahmen verzögern bzw. unmöglich machen.

Um die entgangenen Steuereinnahmen aufgrund der Privilegierung von Unternehmensvermögen auszugleichen, müssen die Steuersätze an anderer Stelle erhöht werden. Dadurch wird die potenziell wohlfahrtsteigernde Wirkung der Kombination von Einkommens- und Erbschaftsteuer konterkariert.

Ein weiteres Problem wird durch die Verschonungsregeln erzeugt: Der Fiskus muss zwischen produktivem Anlagevermögen und unproduktivem Verwaltungsvermögen differenzieren, um Steuergestaltungsspielräume zu schließen. Andernfalls ist die Versuchung groß, auch nicht mit dem Unternehmenszweck verbundene Vermögensgegenstände in das Unternehmen einzubringen, um in den Genuss der Ausnahmeregelungen zu gelangen. Diese Gefahr sehen die Verfassungsrichter bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Erbschaftsteuer für gegeben an und fordern eine Änderung. Allerdings ist die notwendige Abgrenzung von gutem und schlechtem Vermögen immer problematisch und fehleranfällig, da sie von der Finanzverwaltung getroffen werden muss und nicht über den Wettbewerbsprozess erfolgt.

Fazit

Es wäre daher wünschenswert, wenn die Politik die Kraft fände, das Erbschaftsteuerrecht grundlegend zu reformieren, statt Stückwerk zu betreiben. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat geschätzt, dass bei Streichung der Unternehmensprivilegien und Beibehaltung der persönlichen Freibeträge der Steuersatz pauschal auf 12,5 Prozent gesenkt werden könnte. Alternativ könnten die Steuersätze weiterhin nach dem Verwandtschaftsgrad gestaffelt werden. Diese Maßnahmen würden die Wohlfahrtsverluste hoher Steuersätze vermeiden, Steuergestaltungsmodellen das Wasser abgraben und insbesondere hohe Vermögen der Erbschaftsteuer unterwerfen, während die persönlichen Freibeträge die Übertragung von Vermögen an nahe Verwandte zu einem guten Teil freistellen. Möglichen Liquiditätsproblemen könnte mit Stundungsregeln begegnet werden.

9031 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Oliver Arentz ist stellvertretender Geschäftsführer am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221-470 5356 oder E-Mail: arentz@wiso.uni-koeln.de