IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

Juni 2015

Policy Brief

Katja Rietzler[1]

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der FDP

„Faire Besteuerung ermöglichen und Existenz von Familienunternehmen in Nordrhein-Westfalen sichern – Für eine zukunftsfeste und verfassungskonforme Ausgestaltung der Erbschaftsteuer“

am 02. Juni 2015

Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2014 muss das Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz bis zum 30.6.2016 neu gefasst werden. Die FDP-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen befürchtet Nachteile für Familienunternehmen und setzt sich für eine möglichst umfassende Verschonung von Betriebsvermögen ein. Dieser Forderung widerspricht das IMK in der vorliegenden Stellungnahme. Bei der nun erforderlichen Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer sollte das Land Nordrhein-Westfalen sich für eine Abschaffung der Privilegierung von Betriebsvermögen einsetzen. Dies würde bei der Möglichkeit einer längerfristigen Stundung der Steuerschuld bzw. ihrer Begleichung durch Unternehmensanteile die Existenz der Unternehmen nicht gefährden und zudem sicherstellen, dass unternehmerische Entscheidungen nicht durch Verschonungsregelungen verzerrt werden. Angesichts einer extremen Ungleichheit der Vermögensverteilung und einer derzeit regressiven effektiven Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen wäre eine stärkere Besteuerung des Betriebsvermögens auch aus Gründen der Verteilungs- und Steuergerechtigkeit geboten.

[1] katja-rietzler@boeckler.de, Institut für Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der FDP „Faire Besteuerung ermöglichen und Existenz von Familienunternehmen in Nordrhein-Westfalen sichern – Für eine zukunftsfeste und verfassungskonforme Ausgestaltung der Erbschaftsteuer“

am 2. Juni 2015

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung

Abgeschlossen am 27.5.2015

Der Sachverhalt

Mit seinem Urteil vom 17. Dezember 2014 hat das Bundesverfassungsgericht (2014) das Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz in mehreren Punkten für verfassungswidrig erklärt. Unter anderem werden die Steuerbefreiung von Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten ohne Einhaltung der Lohnsummenregel, die komplette Steuerbefreiung großer Unternehmen ohne Bedürfnisprüfung und der hohe mögliche Anteil von Verwaltungsvermögen bei der Regelverschonung moniert.

Der Gesetzgeber ist nun aufgefordert, bis zum 30. Juni 2016 eine verfassungskonforme Neuregelung zu schaffen. Mit einem Eckpunktepapier vom Februar 2015 hat das Bundesministerium der Finanzen (2015) eine Diskussionsgrundlage für eine Neuregelung geschaffen.

Eine Neuregelung des Erbschaft- und Schenkungsteuergesetzes bedarf der Zustimmung des Bundesrats, über den auch die nordrhein-westfälische Landesregierung Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen kann.

In dem vorliegenden Antrag fordert die Landtagsfraktion der FDP die Landesregierung auf, „im Rahmen der Bund-Länder-Gespräche auf eine Änderung der bestehenden Rechtslage der Erbschaftsteuer dahingehend hinzuwirken, dass

1. die Erbschaftsteuer künftig mit dem Grundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ vereinbar ist,

2. eine Regelung für die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen gefunden wird, die die Unternehmensvielfalt in Deutschland nicht gefährdet und insbesondere auf die besondere Finanzierungs- und Unternehmenskultur von deutschen Familienunternehmen Rücksicht nimmt,

3. die Sicherung der nordrhein-westfälischen Familienunternehmen und deren Arbeitsplätze nicht durch eine höhere Erbschaft- und Schenkungsteuerbelastung gefährdet wird und

4. schließlich das vorhandene Privatvermögen von der Erbschaft- und Schenkungsteuerbelastung des Betriebsvermögens getrennt wird“ (Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen 2015).

Die Forderung, dass eine Neuregelung verfassungskonform sein muss und weder die Existenz der betroffenen Unternehmen noch ihre Arbeitsplätze gefährden darf, dürfte von einer breiten Mehrheit unterstützt werden. Die entscheidende Frage ist dabei, welche Maßnahmen notwendig sind, um dies zu gewährleisten. Der Gesetzgeber hat hier wie vom Bundesverfassungsgericht betont einen umfangreichen Gestaltungsspielraum.

Das Eckpunktepapier des BMF zielt dabei darauf, die Neuregelung auf die infolge der Beanstandungen des Bundesverfassungsgerichts notwendigen Änderungen zu beschränken. Wesentliche Punkte sind:

- Abgrenzung des begünstigten Vermögens: Anstelle von Obergrenzen für das Verwaltungsvermögen bis zu denen das gesamte Vermögen begünstigt wird, sollen nur Wirtschaftsgüter, die hauptsächlich betrieblichen Zwecken dienen, berücksichtigt werden.
- Die Verschonung soll nur bis zu einer Obergrenze von 20 Millionen Euro ohne eine Bedürfnisprüfung erfolgen. Darüber soll vorhandenes Privatvermögen oder mitübertragenes nicht-betriebliches Vermögen zu 50% für die Begleichung der Steuer herangezogen werden.
- Bei kleinen Unternehmen mit einem Unternehmenswert unter 1 Million Euro erfolgt keine Prüfung der Lohnsummenregelung.

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP

Argumente gegen die Bedürfnisprüfung nicht stichhaltig

Der vorliegende Antrag der FDP-Landtagsfraktion kritisiert diese Reformvorschläge als problematisch und belastend für nordrhein-westfälische Familienunternehmen. Die Begründungen für diese Sichtweise sind allerdings nicht nachvollziehbar.

Im Wesentlichen richtet sich der Antrag gegen die geplante Ausgestaltung der Bedürfnisprüfung bei Erwerben von begünstigtem Vermögen oberhalb der Freigrenze von 20 Millionen Euro[1]. Dass eine solche Bedürfnisprüfung bei großen Unternehmen erfolgen muss, wenn man an den Verschonungsmöglichkeiten festhalten will, folgt unmittelbar aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2014, Rz 127). Einen Ermessensspielraum gibt es dann für entsprechende Größengrenzen beim Betriebsvermögen. Dieser ist aber nicht völlig beliebig auszuüben. Wenn hier die Bedürfnisprüfung eine seltene Ausnahme würde, wäre ein erneutes Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorprogrammiert.

Die Argumentation des Antrags bewegt sich hier durchweg auf sehr dünnem Eis. Die Problematisierung der Bewertungsprobleme ist übertrieben. Das erworbene Vermögen muss für die Erbschaft- und Schenkungsteuer ohnehin bewertet werden und auch die Bewertung des vorhandenen Privatvermögens stellt keine unlösbare Aufgabe dar. Immerhin erfolgt die Bedürfnisprüfung im Zusammenhang mit Verschonungsregeln im Interesse des Erwerbers. Erwartet dieser vom Staat ein Entgegenkommen, ist eine Offenlegung der Tatbestände, die die Beurteilung der Leistungsfähigkeit ermöglichen, eine Selbstverständlichkeit, die in anderen Zusammenhängen (z.B. Grundsicherung) nicht angezweifelt wird. Schon der im Antrag hervorgehobene Gleichheitsgrundsatz erfordert, dass hier die gleichen Rechte und Pflichten für Erben von großen Vermögen gelten wie für Bezieher der Grundsicherung.

Das Argument, dass „vermögende Erben hierdurch schlechter gestellt [würden] als Erben ohne eigenes Vermögen“ verkennt, dass die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit ein Grundprinzip der Besteuerung und damit ein legitimer Grund für eine Ungleichbehandlung ist.

Darüber hinaus wird durch die Begriffe „Vermögensabgabe“ und „Sondervermögensteuer“ suggeriert, es werde in die Substanz eines bestehenden Vermögens eingegriffen. Dies ist nicht der Fall. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer bezieht sich nicht auf einen Vermögensbestand, sondern auf den Tatbestand des Erwerbs.

Privilegierung von Betriebsvermögen problematisch

Die im Antrag vorgebrachten Einwände gegen die gegenwärtig diskutierten, sehr moderaten Änderungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer überzeugen damit nicht. Vielmehr gibt es eine Reihe von Argumenten dafür, bei der Reduzierung von Steuerprivilegien für Betriebsvermögen noch weiter zu gehen, als dies im Eckwerte-Papier vorgesehen ist.

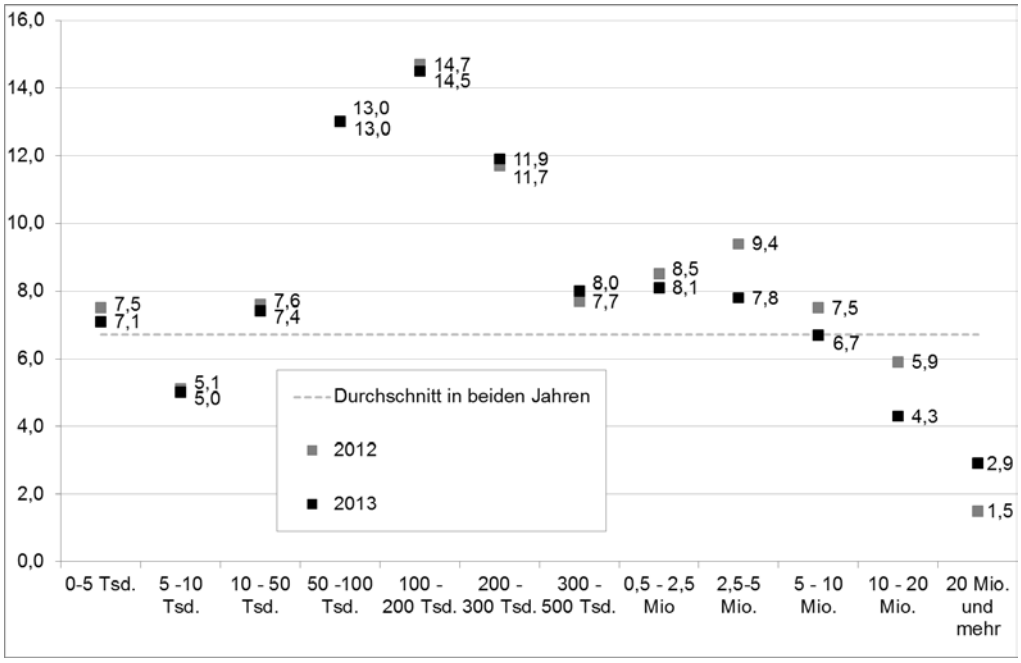
Das Bundesverfassungsgericht hat Verschonungsregeln zwar grundsätzlich als verfassungskonform beurteilt, wenn damit ein wichtiges übergeordnetes Ziel wie beispielsweise der Erhalt von Arbeitsplätzen erreicht werden soll. Dies bedeutet aber nicht, dass Verschonungsregeln zwingend sind. Der Gesetzgeber hat hier einen großen Gestaltungsspielraum.

[1] Auf die Kritik an der Grenze, ab der die Lohnsummenregel bei kleinen Unternehmen überprüft werden soll, wird hier nicht eingegangen, weil sich hier eine Änderung hin zu einer Grenze nach der Zahl der Arbeitnehmer andeutet (Handelsblatt, 2015).

Die unterschiedliche Behandlung verschiedener Vermögensformen im geltenden Recht und auch bei den vorgeschlagenen Reformen wirft Fragen der Steuergerechtigkeit auf. Wie Daten aus einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts für die Erbschaftsteuerstatistik 2012 und 2013 zeigen (Bach 2015), war die effektive Steuerbelastung für steuerpflichtige Erwerbe über 20 Millionen Euro in den betrachteten Jahren sogar niedriger als bei steuerpflichtigen Erwerben von wenigen tausend Euro (Abbildung 1). Damit ist die effektive Besteuerung regressiv und nicht wie die nominalen Steuersätze laut Gesetz vermuten lassen progressiv.

Abbildung 1:

Effektive Steuersätze (%) bei unterschiedlichen steuerpflichtigen Erwerben



Quelle: Eigene Darstellung nach Bach 2015, S. 117; Erwerbe vor Abzügen.

Dies ist ganz wesentlich auf die Verschonungsregeln zurückzuführen. Da im Vorschlag des BMF eine Bedürfnisprüfung erst ab 20 Millionen Euro vorgesehen ist und zudem nicht in allen Fällen zu einer höheren Besteuerung führen dürfte, ist abzusehen, dass eine Neuregelung im Sinne der Eckwerte des BMF hier kaum etwas ändern dürfte. Angesichts der aktuell extrem niedrigen effektiven Steuersätze besteht bei der Besteuerung noch ein erheblicher Spielraum nach oben, ohne die Existenz von Familienunternehmen oder deren Arbeitsplätze ernsthaft zu gefährden. Das gilt erst recht, wenn man den Erwerbern von Betriebsvermögen entsprechende Stundungsmöglichkeiten oder alternativ die Begleichung der Steuerschuld durch Unternehmensanteile in Form einer stillen Beteiligung mit Rückkaufsoption einräumt (Kiziltepe und Stegner 2014).

In einer abweichenden Meinung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2014) weisen die Richter Gaier und Masing und die Richterin Baer darauf hin, dass die Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht nur zur Erzielung eines Steueraufkommens dienen sollte, sondern auch einen „Beitrag zur Herstellung sozialer Chancengleichheit“ leisten sollte. Angesichts einer erheblichen Ungleichheit bei der Vermögensverteilung verdient dieser Aspekt bei der Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer mehr Beachtung.

Nach aktuellen Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Grabka und Westermeier 2015) verfügt das oberste Dezil (also die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung) über 64-74 Prozent des Gesamtvermögens und das oberste Perzentil (also das reichste Prozent der Bevölkerung) über 31-34 Prozent des Gesamtvermögens. Dabei konzentriert sich insbesondere das Betriebsvermögen sehr stark im obersten Dezil (Bach et al. 2010). Eine Erbschaftsbesteuerung, die das Ziel der Chancengleichheit hoch bewertet sollte daher Betriebsvermögen nicht unnötig begünstigen.

Neben dem Verteilungsargument sprechen auch ökonomische Gründe gegen Verschonungsregeln wie sie derzeit bestehen und gemäß dem Vorschlag des BMF nach moderaten Änderungen auch weiterbestehen sollen. Führt die Entscheidung, ob ein Unternehmen nach vom Erben bzw. Beschenkten weitergeführt oder veräußert wird zu einem Unterschied bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer in Millionenhöhe, so ist anzunehmen, dass die Besteuerung die unternehmerische Entscheidung maßgeblich beeinflusst. Dies kann dazu führen, dass eine – aus Sicht des Unternehmens und der dort beschäftigten Arbeitnehmer – sinnvolle Veräußerung unterbleibt. Eine Veräußerung muss nicht per se Arbeitsplätze kosten und Familienmitglieder sind nicht grundsätzlich die geeignetsten Unternehmer. Auf verzerrende Wirkungen der Verschonungsregelungen weist auch der wissenschaftliche Beirat beim BMF (BMF 2011) hin. Aus rein ökonomischer Sicht ist wäre eine stärkere steuerliche Belastung von leistungslosen Erwerben relativ zu Arbeitseinkommen auch sinnvoll, um dem Leistungsprinzip stärker Rechnung zu tragen.

Fazit

Bei der nun erforderlichen Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer sollte das Land Nordrhein-Westfalen sich für eine Abschaffung der Privilegierung von Betriebsvermögen einsetzen. Dies würde bei der Möglichkeit einer längerfristigen Stundung der Steuerschuld bzw. ihrer Begleichung durch Unternehmensanteile die Existenz der Unternehmen nicht gefährden und zudem sicherstellen, dass unternehmerische Entscheidungen nicht durch Verschonungsregelungen verzerrt werden. Angesichts einer extremen Ungleichheit der Vermögensverteilung und einer derzeit regressiven effektiven Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen wäre eine stärkere Besteuerung des Betriebsvermögens auch Gründen der Verteilungs- und Steuergerechtigkeit geboten.

Die Statistik zeigt allerdings, dass in den vergangenen Jahren die Unternehmensnachfolge in vielen Fällen durch Schenkungen vorweggenommen wurde, um noch vom geltenden Recht zu profitieren. Dies dürfte Mehreinnahmen durch eine Abschaffung oder Beschränkung der Verschonung begrenzen. Mittel- bis langfristig dürfte eine reguläre Besteuerung des Betriebsvermögens allerdings zu spürbaren Aufkommenserhöhungen führen (Bach 2015). Auf diese kann Nordrhein-Westfalen im Interesse einer modernen Infrastruktur und weiteren Unterstützung seiner Kommunen bei der Sanierung ihrer Finanzen nicht verzichten.

Literatur:

Bach, S. (2015): Erbschaftsteuer: Firmenprivilegien begrenzen, Steuerbelastungen strecken, in: DIW-Wochenbericht Nr. 7/2015, S. 111-121.

Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V. (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe Forschungsprojekt im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 59.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2015): Neuregelung der Erbschaftsteuer für Unternehmensvermögen – Eckwerte. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2011): Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, 01/2012.

Bundesverfassungsgericht (2014): Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12.

Grabka, M., Westermeier, C. (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland, in: DIW Wochenbericht Nr. 7/2015, S. 123-133.

Handelsblatt (2015): Erbschaftsteuer Ministerium kommt Wirtschaft entgegen, Handelsblatt Online 4.5.2015, Download (zuletzt am 28.5.2015 geprüft): http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/erbschaftsteuer-ministerium-kommt-wirtschaft-entgegen/11726822.html

Landtag Nordrhein-Westfalen (2015): Antrag der Fraktion der FDP, Faire Besteuerung ermöglichen und Existenz von Familienunternehmen in Nordrhein-Westfalen sichern – Für eine zukunftsfeste und verfassungskonforme Ausgestaltung der Erbschaftsteuer, Landtagsdrucksache Nr. 16/8134.

Kiziltepe, C., Stegner, R. (2014): Erbschaftsteuer hat Luft nach oben, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.12.2014, S. 20.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, http://www.imk-boeckler.de

IMK Policy Brief is an irregular online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans Böckler Stiftung

Fakten für eine faire Arbeitswelt.