

Dirk Löhr

Finanzierung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung über die Erbschaftsteuer

Die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung kann angesichts der demografischen Entwicklung eine auskömmliche Versorgung im Alter bald nicht mehr sichern. Indem die Bürger:innen über eine kapitalgedeckte Alterssicherung am Unternehmensvermögen mittelbar beteiligt werden, könnte die Rentenlücke zumindest teilweise geschlossen werden. Das Unternehmensvermögen sollte bei einem neuen Reformanlauf auch vollständig in die Erbschaftsteuer einbezogen werden; dabei darf aber der Fortbestand der Unternehmen nicht gefährdet werden. Die Erbschaftsteuer auf Unternehmensvermögen könnte dabei als Finanzierungsquelle für eine kapitalgedeckte Altersgrundsicherung dienen.

Zwei politische „Dauerbaustellen“ sind zu beklagen. Erstens sind die gesetzlichen Renten nicht sicher. Einer Kürzung des Rentenniveaus kann zwar über die Erhöhung der Lebensarbeitszeit oder der Rentenversicherungsbeiträge begegnet werden (Deutsche Bundesbank, 2019). Beides stößt aber irgendwann an die Grenzen der Zumutbarkeit; die noch verbleibenden Spielräume sind gering. Dies gilt auch mit Blick auf eine weitere Stärkung des Bundeszuschusses, der rentenpolitisch mit versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gerechtfertigt wird. Weil die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung ein Altern in Würde absehbar immer weniger garantieren kann, gewinnen kapitalgedeckte Altersvorsorgesysteme in verschiedenen Varianten zunehmend Gewicht in der Reformdiskussion. Ca. 35 Mio. Deutsche leben aber in Haushalten, die ihr monatliches Einkommen komplett für ihren Lebensunterhalt ausgeben und keinen Raum für eine zusätzliche, kapitalgedeckte Absicherung im Alter haben (Fratzscher, 2017).

Die zweite politische „Dauerbaustelle“ ist die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Kernstück der Reformdebatte ist die Verschonung des Unternehmensvermögens (verstanden als inländisches land- und forstwirtschaftliches Vermögen, inländisches Betriebsvermögen und Anteile an Kapitalgesellschaften im Inland oder der EU). Dies befand die Gesetzgebung für nötig, um keine Arbeitsplätze zu gefährden und kleine wie mittlere Unternehmen besser erhalten zu können. Die Steuerausnahme ist immer noch weitgehend gestaltet, auch nachdem sie 2014 vom Bun-

desverfassungsgericht (1 BvL 21/12) als teilweise verfassungswidrig erklärt und daraufhin reformiert wurde.¹ Angesichts des fiskalischen Potenzials (Bach, 2015) dürfte das letzte Wort zur Erbschaft- und Schenkungsteuer mit der jüngsten Reform noch nicht gesprochen sein.

Was aber haben Erbschaft- und Schenkungsteuer einerseits und die Alterssicherungssysteme andererseits miteinander zu tun? Die klassische rechtliche Begründung der Erbschaftsteuer verweist auf die Erfassung der Leistungsfähigkeit. Ökonomisch und sozialpolitisch werden die Begrenzung der Vermögenskonzentration und die Herstellung gleicher Startchancen über die Erbschaftsteuer – in ihrem Charakter als Erbanfallsteuer – als Argument bemüht (Beckert, 2007, 29). Letzteres könnte allerdings nur über die Ausgabenseite geschehen, z. B. über einen „Generationen-Soli“ (Gründinger, 2017). Nachfolgend wird vorgeschlagen, beide „Dauerbaustellen“ im Rahmen einer aufeinander abgestimmten Reform anzugehen. Will man zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen, wäre jedoch die Übereinstimmung der Ziele zu hinterfragen. Nach Tinbergen (1952) sollten unterschiedliche Ziele mit unabhängigen Instrumenten verfolgt werden. Aller-

¹ Die De-facto-Privilegierung, die sich beim Betriebsvermögen durch die Orientierung an Steuerbilanz- anstatt Verkehrswerten ergab, wurde in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.2006 (1 BvL 10/02) beanstandet.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Dirk Löhr lehrt an der Hochschule Trier Steuerlehre und Ökologische Ökonomik und ist nebenberuflich als Steuerberater tätig.

dings haben die Ziele der Erbschaft- und Schenkungsteuer auf den ersten Blick wenig mit der Schließung der Rentenlücke zu tun.

Dieser Einwand relativiert sich bei näherem Blick auf das Umverteilungsziel: Der typische Erbe ist 40 bis 65 Jahre alt (Braun, 2011, 725). Der Großteil der Erben gehört damit nicht der jungen Generation an, sondern steht eher mitten im Berufsleben oder geht sogar schon auf den Ruhestand zu. Soweit mit der Erbschaftsteuer eine Angleichung der Vermögensverhältnisse verfolgt wird, kann es damit nicht primär um eine höhere Gleichheit der Startchancen, sondern um mehr Gleichheit im letzten Lebensabschnitt gehen. Große Erbschaften gehen mit höheren Einkommen Hand in Hand. Geringverdiener hingegen erben seltener und weniger. Vermögensschwächere können ihre Altersvorsorge somit kaum auf Erbschaften aufbauen (Braun, 2011, 726). Problematischer als der Reichtum der oberen 10 % dürfte aber sein, dass die unteren 40 % praktisch kein Nettovermögen haben.

Daher sollte die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten an den Erträgen des Produktivvermögens ein wesentliches Ziel der Stärkung einer kapitalgedeckten Altersvorsorge sein. Dies gilt in besonderem Maße, wenn eine kapitalgedeckte Alterssicherung durch Steuermittel finanziert wird. Dann sollte sie ohnehin den Charakter einer Altersgrundsicherung haben. Ansonsten würde es sich um eine Subvention bestimmter Beitragszahlergruppen handeln, die ordnungspolitisch kaum vertretbar wäre.

Soweit die Umverteilungsziele der Erbschaftsteuer und der steuerfinanzierten kapitalgedeckten Altersvorsorge konvergieren, bietet sich eine Verknüpfung an. Dabei könnte das Aufkommen aus einer reformierten Erbschaftsteuer, soweit es auf die Einbeziehung des Unternehmensvermögens entfällt, der Finanzierung einer Altersgrundsicherung dienen. Dies konfligiert auch nicht mit der Tinbergen-Regel.

Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die Bemessungsgrundlage der deutschen Erbschaft- und Schenkungsteuer ist wegen vielfacher Vergünstigungen (z.B. für vermietete Grundstücke und selbstgenutzte Familienheime) und allgemeiner Freibeträge sowie der Verschonung des Unternehmensvermögens relativ schmal. Das Spiegelbild der vielfachen Abzüge sind formal hohe Steuersätze von bis zu 50 % (in Steuerklasse III), damit überhaupt nennenswerte Steuereinnahmen erzielt werden können. Obwohl jährlich mehrere hundert Milliarden Euro vererbt werden, handelt es sich bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer mit einem Aufkommen von 8,5 Mrd. Euro (2020) bislang dennoch eher um eine Bagatelsteuer.

Die Verschonung des unternehmerisch gebundenen Vermögens als Dreh- und Angelpunkt der Reformdiskussion wird vor allem mit dem Ziel der Erhaltung der Arbeitsplätze begründet. Houben und Maiterth (2011) kommen allerdings anhand einer Mikrodatsimulation zu dem Ergebnis, dass keine signifikante Gefahr für Unternehmen und Arbeitsplätze aufgrund des Liquiditätsabflusses besteht. Die Analyse bezieht sich jedoch auf die vor der Erbschaftsteuerreform 2011 angewandte Rechtslage. Eine Befragung des ifo-Instituts unter deutschen Familienunternehmen 2014 weist hingegen darauf hin, dass 43 % der Familienunternehmen ohne den Verschonungsabschlag ganz oder teilweise hätten verkauft werden müssen (Dorn et al., 2017, 36). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2011, 32), der der Verschonung des Unternehmensvermögens kritisch gegenübersteht, gesteht ebenfalls zu, dass die Liquiditätswirkungen der Erbschaft- und Schenkungsteuer in Betracht zu ziehen sind. Er ist aber auch der Auffassung, dass sich diese in Grenzen halten.

Gerechtigkeitserwägungen, Effizienzgesichtspunkte wie fiskalische Aspekte lassen jedenfalls den Wegfall der Verschonungsregelung für Unternehmensvermögen als geboten erscheinen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2011, 33-26): Die Trennlinie zwischen unproduktivem Verwaltungsvermögen und produktivem Betriebsvermögen ist letztlich nicht eindeutig zu ziehen. Dies provoziert wirtschaftliche unsinnige Steuergestaltungen. Durch die unterschiedliche Behandlung von Vermögen werden beispielsweise steuerlich motivierte Vermögensumschichtungen sowie Umstrukturierungen von Rechtsform und Gesellschafterkreis angereizt. Andererseits werden sinnvolle Unternehmensumstrukturierungen verhindert. Es besteht auch die Gefahr, dass familieninterne Nachfolgeregelungen gewählt werden, obwohl qualifiziertere firmenexterne Übernehmer zur Verfügung stünden – z.B. im Rahmen eines Management Buy Out. Die Verschonungsregelung kann daher dem Ziel der Sicherung der Arbeitsplätze sogar entgegenlaufen. Insbesondere im Kontext mit relativ hohen Steuersätzen erzeugt die Verschonungsregelung damit steuerliche Zusatzlasten; die betreffenden Effizienzverluste steigen näherungsweise quadratisch mit dem Steuersatz (Scherf, 2015).

Dennoch: Angesichts des breiten Spektrums an Beurteilungen der Verschonung des Unternehmensvermögens dürfte allein die Vorsicht der Gesetzgebung gebieten, bei einer Ablösung der Regelung für einen tragfähigen Ersatz zu suchen. Erforderlich ist dabei die Einbettung in eine systematische Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer. Ziel muss neben der Abschaffung der Verschonung für Unternehmensvermögen (insbesondere §§ 13a und 13b ErbStG) auch der Abbau weiterer Steuervergünstigungen (z. B. § 13 c und in § 16 ErbStG) möglichst ohne

eine deutliche Erhöhung der Steuersätze sein, um die Zusatzlasten der Besteuerung zu minimieren.

Über die Höhe der Freibeträge lässt sich insbesondere die Verteilung der Steuerlast steuern: Je höher diese im Durchschnitt ausfallen, umso mehr wird die Last hin zu den großen Vermögenserwerben verschoben. Über den Steuersatz kann vor allem auf das Steuervolumen eingewirkt werden. Um eine Besteuerung des Unternehmensvermögens für eine Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge nutzbar zu machen, muss das Steueraufkommen gegenüber dem Status quo ante steigen. Steuersatz und Freibetrag wären dabei so zu setzen, dass

1. das Aufkommen aus der Besteuerung des Nicht-Unternehmensvermögens ungefähr demjenigen vor Umstellung entspricht – es müsste den Ländern als Ertragsberechtigten in unveränderter Höhe zufließen, um sie durch die Reform nicht schlechterzustellen;
2. das Aufkommen aus der Einbeziehung des Unternehmensvermögens in die Erbschaftsteuer der Finanzierung der kapitalgedeckten Altersvorsorge dienen kann;
3. die Unternehmenserben dennoch eine ähnliche Liquiditätsbelastung wie vor der Reform haben.

Insbesondere angesichts der letztgenannten Anforderung klingt dies zunächst wie die berühmte Quadratur des Kreises. Dennoch ist eine Auflösung der Zielkonflikte möglich. Die Begrenzung der Liquiditätsbelastung der Unternehmenserben kann trotz vollständiger Einbeziehung in die Erbschaftsteuer über großzügige Stundungsmodalitäten geschehen, was auch den Vorstellungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF entspricht. Vorliegend aber noch weitergegangen:

Nach wie vor sollte die Sofortzahlung der Steuer möglich sein. Für Unternehmensvermögen (eventuell auch für vermietete Immobilien) sollte jedoch an die Erben das Angebot gemacht werden, die Zahlung der Steuerlast im Rahmen eines langfristigen partiarischen Tilgungsdarlehens zu strecken (Bach, 2015, 506). Die Laufzeit könnte 33 Jahre betragen – dies ist ungefähr die Dauer einer Generation. Die jährliche Tilgung betrüge demnach 3 Prozentpunkte der Steuerschuld. Hinzu käme ein Anteil am laufenden Gewinn, der an den Fiskus abzuführen wäre. Möglich wäre eine Orientierung am Gewinn vor Ertragsteuern und unter Herausrechnung von Sonderabschreibungen etc., um Steuergestaltungen zu vermeiden. Läge z.B. der Steuersatz bei 25 % und der erworbene Anteil des steuerpflichtigen Erben 20 %, so wäre zu Beginn $25 \% \times 20 \% = 5,0 \%$ des jährlichen Unternehmensgewinns vor Ertragsteuern zusätzlich zur Tilgung von 3,0 %

der Steuerschuld pro Jahr abzuführen. Der Sinn einer Gewinnbeteiligung des Fiskus liegt einerseits darin, dass insoweit für den Erben in ertragschwachen Jahren das Leverage-Risiko begrenzt werden kann. Auch werden Fehlbewertungen des Unternehmensvermögens zum Zeitpunkt des Vermögensübergangs korrigiert. Schließlich partizipiert der Fiskus von ertragsstarken Jahren ähnlich wie bei einer Beteiligung – und zwar unabhängig davon, ob die Gewinne des Unternehmens thesauriert oder ausgeschüttet werden. Das partiarische Darlehen des Staates sollte nachrangig gewährt werden, um die Kreditfähigkeit der Steuerschuldner:innen nicht zu belasten (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2011, 38). Der Vorschlag bedürfte einer beihilferechtlichen Prüfung. Weder Tilgungs- noch Zinsanteil wären von den Steuerpflichtigen als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abziehbar, da es sich nach wie vor um eine Nebenleistung zu einer Personensteuer handelt (§ 12 Nr. 3 EStG, § 3 Abs. 4 AO). Im Ergebnis würde also regelmäßig nicht der gesamte Steueranspruch sofort beglichen, sondern nur der Teil auf das Erbe, der nicht auf das Unternehmensvermögen entfällt.

Diese Stundungsregelung sollte in eine umfassende Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer eingebettet werden. Ziel ist die weitgehende Abschaffung der doppelten Progression, die derzeit durch hohe Freibeträge und Steuersätze bewirkt wird. Diesbezüglich bietet sich eine Flat-Rate-Erbschaftsteuer an – mit demselben Steuersatz für sämtliche Erwerbe (Bezanoska und Hentze, 2021). Damit die Länder trotz kompletter Stundung der Steuer auf Unternehmenserwerbe dieselben Steuereinnahmen wie bisher haben, müsste der Steuersatz gegenüber dem heute geltenden durchschnittlichen Steuersatz (ca. 18 %) gegebenenfalls mäßig erhöht werden (z.B. auf 25 %). Wie weit die Erhöhung ausfallen muss, hängt von den Abzügen ab.

Die Abzüge §§ 5, 16 und 17 ErbStG wären radikal zurückzuführen. Der Freibetrag des § 16 ErbStG sollte allenfalls geringfügig mit Blick auf das Familienprinzip (Scherf, 2017, 230) differenziert werden und nur einmal im Leben zur Verfügung stehen – unabhängig davon, ob es sich um eine Erbschaft oder Schenkung handelt. Denkbar wäre auch ein beschränkter Freibetrag für Unternehmensvermögen, um kleine und mittlere Unternehmen zu begünstigen (Braun, 2011, 726). Der Freibetrag pro Erwerbsfall könnte in einer Höhe von durchschnittlich ca. 120.000 Euro liegen; dies entspricht ungefähr dem durchschnittlichen Wert einer kleinen Eigentumswohnung (Braun, 2011, 726). Eine Kürzung der Abzüge adressiert eine zentrale Schwäche der Erbanfallsteuer (wie sie in Deutschland besteht) gegenüber einer Nachlasssteuer (wie in den USA): Die Steuerbemessungsgrundlage wird derzeit nämlich al-

lein deswegen erheblich geschmälert, weil der Wert der Erbschaft in der Regel auf mehrere Erben entfällt, von denen jeder die in Deutschland derzeit sehr großzügig ausgestalteten Freibeträge geltend machen kann (Beznoska und Hentze, 2021, 5).

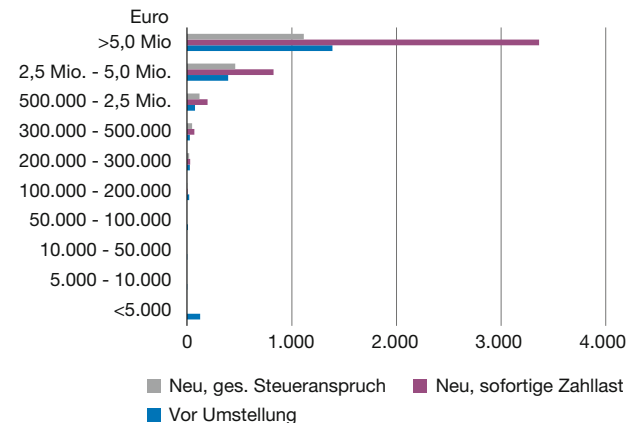
Abbildung 1 stellt die überschlägig auf Basis der exemplarisch genannten Daten (durchschnittlicher Freibetrag: 120.000 Euro, Steuersatz: 25 %) ermittelte fiktive durchschnittliche Steuerbelastung pro Fall in verschiedenen Erwerbergruppen für 2020 dar. Auf der Ordinate wird nach Höhe des Erwerbs differenziert. Die Abszisse stellt die Größenordnung der Steuer pro Erwerbsfall dar (in Tsd. Euro). Der untere Balken zeigt dabei die gegenwärtige Steuerbelastung pro Fall auf, der mittlere Balken den gesamten Steueranspruch unter Einbeziehung des Unternehmensvermögens. Weil ein Teil hiervon aber gestundet wird, entsteht eine Liquiditätsbelastung, die der obere Balken wiedergibt. Der überschießende Teil des mittleren Balkens gegenüber dem oberen stellt den gestundeten Teil der Steuer auf das Unternehmensvermögen dar, der aber zu keiner unmittelbaren Liquiditätsbelastung führt. Der obere und untere Balken in den relevanten oberen Erwerbergruppen hat eine ähnliche Größenordnung, d. h. die unmittelbare Liquiditätsbelastung ändert sich durch die Reform gegenüber dem Status quo kaum. Nach wie vor werden vor allem die höchsten Erwerbe signifikant steuerlich belastet.

Reform des Alterssicherungssystems

Im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung wurde die Absicht formuliert, einen öffentlich verantworteten Fonds zu prüfen, über den die Steuerpflichtigen wahlweise eine ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge vornehmen können (SPD et al., 2020, 57-58). Hier steht sowohl die Aktienrente Schwedens wie der Staatsfonds Norwegens als Vorbild, der Teile der Öleinnahmen weltweit in Anlagen mit gewissen ökologischen und sozialen Ansprüchen investiert. Tatsächlich beabsichtigt Bundesfinanzminister Christian Lindner, einen entsprechenden Fonds als Sondervermögen einzurichten (Bröcker, 2022).

Mit dem Prüfungsauftrag im Koalitionsvertrag wurden teilweise Überlegungen von Fuest et al. (2019a) bezüglich der Einrichtung eines „Deutschen Bürgerfonds“ aufgegriffen. Nach den Vorstellungen der Autor:innen soll dieser im Basisszenario über eigene Schulden in Höhe von jährlich 0,5 % des BIP einen Vermögensstock aufbauen, der aus Aktien, Immobilien und Anleihen besteht. Dabei soll die Schuldenbremse beachtet werden. Fuest et al. gehen im Basisszenario von einer Inflationsrate von 2 % p. a., einem Nominalzins von 3 % p. a. und jährlichen

Abbildung 1
Durchschnittliche Steuer pro Fall (in 1.000 Euro) nach Höhe des Erwerbs



Quelle: Berechnungen auf Basis der Daten der Erbschaftsteuerstatistik (Destatis, 2021a).

Renditen von 5,1 % p. a. aus (die denen des norwegischen Ölfonds entsprechen). Vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase soll die Differenz zwischen der höheren Rendite aus diesen Anlagen und der aufgenommenen Mittel dazu verwendet werden, den Aufbau einer kapitalgedeckten Altersvorsorge zu unterstützen. Im Basisszenario soll die gesamte Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter am Fonds teilhaben (Fuest et al., 2019a, 10). Unter den rechnerischen Prämissen von Fuest et al. (2019a, 2019b) erreicht der Fonds nach 50 Jahren seinen Reifezustand. Die Kapitaleistung bei Renteneintritt betrüge dann ca. 16.000 Euro pro Person. Bei Erreichung der Altersgrenze kommt es wahlweise zu einer Auszahlung an den Berechtigten oder einer Verrentung. Im Reifezustand könnte diese 1.270 Euro pro Jahr betragen (in Preisen von 2020). Allerdings unterliegen die zentralen Finanzierungsmechanismen des skizzierten Fonds mittlerweile erhöhten Unsicherheiten. So erfolgte im Zuge der Coronapandemie und des Ukrainekriegs eine zusätzliche staatliche Verschuldung, welche die Spielräume für die Kreditaufnahme für andere Zwecke einengte. Zudem ist die Inflation zurück, und auch eine Zinswende ist nicht unwahrscheinlich. Diese wird sich sowohl auf die Anleihekonditionen als auch auf die künftigen Wertzuwächse von Anleihen, Immobilien und Aktien tendenziell negativ auswirken. Wenngleich der von Fuest et al. (2019a) im Basisszenario angenommene Nominalzins von 3 % p. a. noch deutlich über den aktuellen Zinskonditionen liegt, ist zumindest ein Fallen der Zins-Rendite-Differenz, die den Fonds im Basisszenario erst sinnvoll macht, mittelfristig gut vorstellbar.

Um den Fonds vor politischen Begehrlichkeiten und Einflussnahmen abzuschirmen, denken Fuest et al. (2019b,

10) an die institutionelle Aufhängung bei der Deutschen Bundesbank. Wie die Autor:innen plädiert auch Finanzminister Lindner dabei für die Bundesbank als verwaltende Stelle. Bereits heute verwaltet die Bundesbank den 2015 eingeführten Pflegevorsorgefonds. Die Rentenversicherung komme hingegen nicht infrage, da sie keine Finanzmarktexpertise besitze und auch nicht ausreichend unabhängig agieren könne. Die staatliche Finanzagentur als mögliche Alternative könne nicht Marktplatz und zugleich Verkäufer von Anleihen sein.

Nach den bislang durch die Medien bekannt gewordenen Plänen des deutschen Finanzministers soll der Fonds mit 10 Mrd. Euro jährlich gespeist werden; im Koalitionsvertrag ist lediglich von 1 Mrd. Euro in einem ersten Schritt die Rede. Das Geld soll teilweise aus Beiträgen, teilweise aus Steuermitteln stammen (Bröcker, 2022). Was sich politisch durchsetzen lässt, ist derzeit noch offen. Unabhängig davon, wie die Finanzierung des Fonds am Ende gestaltet ist, müsste für den Fall von Verlusten des Fonds eine staatliche Ausfallgarantie vorgesehen werden, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert ist.

Kombination der Reformen von Alterssicherung und Erbschaftsteuer

An dieser Stelle kommt der nächste Baustein des vorliegenden Vorschlags ins Spiel: Die Ansprüche aus der Erbschaftsteuer werden, soweit sie auf das Unternehmensvermögen entfallen, dem Pensionsfonds zugeführt. Zwar unterliegt auch der Wert der Erbschaften und Schenkungen Schwankungen, die Zahl der Anfälle von Erbschaften ist jedoch unabhängig von der Konjunktur. Aufkommensschwankungen bei den Schenkungen waren in der Vergangenheit offenbar eher das Resultat von Steuergestaltungen angesichts antizipierter Steuerrechtsänderungen. Der vorgeschlagene Mechanismus kann insoweit zur Verstärkung der Einnahmenseite des Fonds beitragen. Es wäre allerdings einzufordern, dass die hieraus entstehenden zusätzlichen Einnahmen eine kapitalgedeckte Altersgrundsicherung speisen. An dieser sollten nicht nur die Beitragszahlenden, sondern grundsätzlich alle Menschen ab Erreichen der Regelaltersgrenze teilhaben. Diese Altersgrundsicherung könnte neben eine beitragsfinanzierte kapitalgedeckte und umlagefinanzierte Alterssicherung treten. Die Auszahlungen für die Altersgrundsicherung würden sich aus den laufenden Tilgungen auf die gestundete Steuerschuld und die Gewinnanteile aus den noch nicht getilgten partiarischen Darlehen (Steuerschuld) zusammensetzen. Die fehlende internationale Diversifikation ist dabei in Kauf zu nehmen, zumal ein großer Teil der inländischen Unternehmen ohnehin seine Geschäftstätigkeit international diversifiziert.

Allerdings ergeben sich an dieser Stelle eine Vielzahl von Problemen: Zunächst gilt bei Steuern grundsätzlich das Verbot der Zweckbindung (Nonaffektationsprinzip – § 7 HGrG, § 8 BHO). Eine Minderheitsmeinung gesteht dem Nonaffektationsprinzip sogar Verfassungsrang zu, obwohl es nur einfachgesetzlich geregelt ist (Matuschka, 2019, 250-251). So unterliegen bestimmte Steuern (Mineralölsteuer, Feuerschutzsteuer) einer partiellen oder vollständigen Zweckbindung. Diese kann gesetzlicher Art (z. B. Art. 1 StrFinG i. V. m. § 17 Abs. 3 BHO – „geborene Zweckbindung“) oder auch gekoren (Haushaltsvermerk im Haushaltsplan) und damit „lockerer“ sein. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer auf das bisher verschonte Vermögen wäre innerhalb dieser Bandbreite der Finanzierung des Fonds zu widmen.

Weiter liegt die Ertragshoheit der Erbschaftsteuer bei den Ländern und nicht beim Bund (Art. 106 Abs. 2 GG). Die Länder würden zwar insgesamt gegenüber dem Status quo nicht schlechter gestellt, wenn es gelingt, Freibeträge und Steuersatz so zu bemessen, dass die Einnahmen vor Besteuerung des Unternehmensvermögens den heutigen Einnahmen aus der Erbschaftsteuer entsprechen. Allerdings erscheint eine Änderung des Art. 106 GG, unter Umständen auch des Bund-Länder-Finanzausgleichs geboten.

Schließlich stellt sich die Frage, welchen Beitrag der hier vorgestellte Mechanismus überhaupt zur Stärkung des Bürgerfonds bzw. mittelbar zur Schließung der Rentenlücke zu leisten vermag. Einer überschlägigen Berechnung zu diesem Zwecke liegen folgende Annahmen zugrunde: Das fiktive Jahr für die Einrichtung des Regimes sei 2020. Hinsichtlich der demografischen Entwicklung wird von Variante 2 der koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamts ausgegangen (Destatis, 2021b). Es wird angenommen, dass eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren ab den Kohorten von 1964 gehalten werden kann. Der Anteil der anspruchsberechtigten Bevölkerungsteile wird demnach von ca. 18,3 Mio. (2020) auf ca. 21,4 Mio. Menschen (2060) steigen. Für die Zuführung in den Kapitalstock werden drei Szenarien angenommen: Das Basisszenario beruht auf dem Mittelwert der zwischen 2018 und 2020 nach § 13a ErbStG in Abzug gebrachten und nunmehr der Besteuerung unterliegenden Unternehmenserwerbe; eine Einbeziehung der Immobilienerwerbe in die Stundungsregelung wird dabei nicht betrachtet (Datengrundlage: BMF 2021, 77-78). Die betreffenden 25 Mrd. Euro entsprechen ungefähr der Schätzung von Bach für das längerfristige jährliche Schenkungsvolumen an Unternehmensvermögen (Bach, 2015, 506). Das Worst-Case-Szenario beruht auf dem tiefsten, das Best-Case-Szenario auf dem höchsten Wert der Unternehmenserwerbe der drei be-

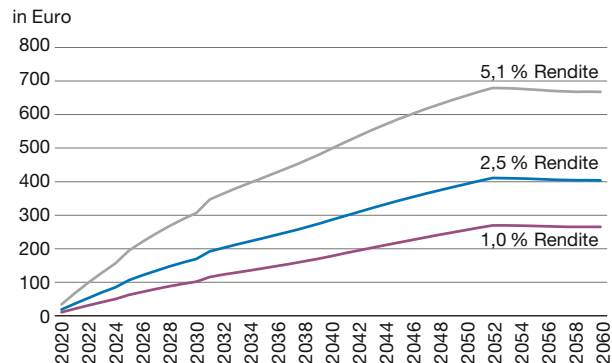
trachteten Jahre. Die drei Jahre von 2018 bis 2020 wurden gewählt, da das Volumen der erbschaft- und schenkungsteuerpflichtigen Erwerbe in den Vorjahren – unter anderem bedingt durch die Antizipation von Rechtsänderungen durch Schenkungen – zwischenzeitlich auf ein Niveau angestiegen war, das schwerlich nachhaltig erreicht werden kann (Braun, 2011, 725).

Im Basisszenario wird eine Rendite auf die noch nicht getilgten Teile des partiarischen Steuerdarlehens in Höhe von 2,5 % p. a. unterstellt; dies entspricht ungefähr der nominalen Wachstumsrate des BIP in den letzten zwei Dekaden. Das Worst-Case-Szenario arbeitet mit dem tiefsten Wert dieser drei Jahre und einer Rendite von 1,0 % p. a., das Best-Case-Szenario nimmt den höchsten Wert bei einer Rendite von 5,1 % p. a. an (die Rendite aus dem Basisszenario von Fuest et al. wird hier also für den Best Case verwendet). Je höher der Anteil derjenigen Unternehmenserben, die ihre Steuerschuld sofort begleichen, umso mehr verkürzt sich der Zeitraum bis zum vollständigen Aufbau. Gleiches gilt bei weiteren Zuschüssen aus Steuermitteln; die jährlichen Erträge des Fonds könnten so gesteigert werden. Vorliegend wird jedoch unterstellt, dass alle Unternehmenserben das Stundungsangebot in Anspruch nehmen und keine weiteren Steuermittel zugeschossen werden. Die zusätzliche Finanzierungssäule ist dann vollkommen aufgebaut, wenn die Steueransprüche der Anfangsjahre ungefähr den laufenden Tilgungen aus späteren Erbschaftsteuerfestsetzungen entsprechen. Insofern erreicht der zusätzliche Finanzierungsweg dann die Grenze der Leistungsfähigkeit. Der zusätzliche Kapitalstock aus Steueransprüchen ist unter den hier getroffenen Annahmen spätestens nach 33 Jahren aufgebaut.

Nach vollständigem Aufbau der Steueransprüche im Jahre 2052 geschieht dies im Basisszenario nach heutiger Kaufkraft aus einem zusätzlichen Kapitalstock von rund 99 Mrd. Euro, was ungefähr zusätzlichen 4.600 Euro pro Anspruchsberechtigtem entspricht. Aus diesem könnten bei einer unterstellten Verzinsung von 2,5 % p. a. im Basisszenario und unter Berücksichtigung des Gleichlaufs von zusätzlich aufgebauten und getilgten Steueransprüchen jährlich ca. 8,7 Mrd. Euro für die Ausschüttung an die Berechtigten entnommen werden, ohne dass der zusätzliche Finanzierungsweg an Substanz verliert. Abbildung 2 illustriert den Betrag, den der dargestellte Finanzierungsmechanismus zur Alterssicherung pro Person und Jahr darstellen kann.

Im Jahr 2052, also 33 Jahre nach fiktiver Einrichtung des Finanzierungsmechanismus erreicht die Leistungsfähigkeit des Fonds unter den getroffenen Annahmen ihr Maximum. Dann könnten im Basisszenario ca. 400 Euro pro Jahr an jeden Berechtigten ausgeschüttet werden, die

Abbildung 2
Zusätzlicher jährlicher Beitrag zu einer kapitalgedeckten Rente pro Person und Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen, BMF, 2021; Destatis, 2021a; Destatis 2021b.

den von Fuest et al. für 2070 ermittelten jährlichen Rentenleistungen (2070: 1.270 Euro p. a., jeweils in Kaufkraft von 2020) hinzuzurechnen wären. Gegebenenfalls könnten auch Finanzierungslücken des Pensionsfonds ausgeglichen werden. Im Best Case liegt der Zuschuss für den Fonds bei ca. 670 Euro pro Jahr und Person, im Worst Case bei 260 Euro. Diese Größenordnungen zeigen, dass es sich um einen durchaus bedenkenswerten Beitrag zur Schließung der Rentenlücke handeln kann.

Ausblick

Im Rahmen der vorgeschlagenen Reform fließt der zweckgebundene Teil der Erbschaftsteuer, der sich aus der Einbeziehung des Unternehmensvermögens speist, in die Stärkung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung. Der nicht zweckgebundene Teil geht in die Haushalte der Länder – mit im Wesentlichen unverändertem Aufkommen. Die Erbschaftsteuer zählt zu den vermögensbezogenen Steuern. Der Vorschlag folgt den Empfehlungen des IWF (2021) sowie der OECD (2020, 7), vermögensbezogene Steuern zu stärken, da diese am wenigsten konjunkturenschädlich sind und bei geeigneter Ausgestaltung Arbeitsplätze am wenigsten gefährden. Dabei wird der Faktor Arbeit ebenfalls mittelbar entlastet, da durch den Aufbau einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung auch der Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge begrenzt werden kann. Vermögensbezogene Steuern fallen in Deutschland im internationalen Vergleich derzeit ziemlich moderat aus, wenngleich speziell die Bedeutung der Erbschaftsteuer geringfügig höher als im OECD-Durchschnitt ist (Bezanoska und Hentze, 2021, 5-6). In der öffentlichen Diskussion findet sich allerdings vor allem die Wiedereinführung der Vermögensteuer. Diese kann jedoch vor dem Hintergrund niedriger Zinsen leicht konfiskatorisch wirken, wenn ein nennenswertes Aufkommen erzielt werden soll.

Schließlich wäre der Bewertungsaufwand immens, da die Bewertung laufend und nicht wie bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer nur bei Bedarf erfolgen müsste. Wenn man vermögensbezogene Steuern stärken möchte, ist daher eine reformierte Erbschaftsteuer einer Wiedereinführung der Vermögensteuer deutlich vorzuziehen.

Freilich steht eine Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht im Koalitionsvertrag der Ampelregierung. Politisch gesehen dürfte es leichter sein, die Einführung einer kapitalgedeckten Altersgrundsicherung und die Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer zunächst getrennt voneinander voranzutreiben. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass jeder Schritt für sich selber sinnvoll ist. Perspektivisch sollte aber eine Verbindung dieser beiden Politikfelder angedacht werden.

Literatur

- Bach, S. (2015), Erbschaftsteuer: die schlummernde Reichensteuer, *Wirtschaftsdienst*, 95(7), 504-506, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2015/heft/7/beitrag/erbschaftsteuer-die-schlummernde-reichensteuer.html> (6. Juli 2022).
- Beznoska, M. und T. Hentze (2021), Eine Abschätzung des Potenzials der Erbschaftsteuer zur Entlastung des Faktors Arbeit, *IW Policy Paper*, 18, 13-15.
- BMF (2021), Datensammlung zur Steuerpolitik 2020/2021.
- Braun, R. (2011), Erben in Deutschland, *Wirtschaftsdienst*, 91(10), 724-726, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2011/heft/10/beitrag/erben-in-deutschland.html> (6. Juli 2022).
- Bröcker, M. (2022), Die Aktienrente kommt, *The Pioneer*, Ausgabe vom 25. Mai, https://www.thepioneer.de/originals/hauptstadt-das-briefing/articles/die-aktienrente-kommt?utm_campaign=20220525&utm_content=teaser_embedded&utm_medium=newsletter&utm_source=hauptstadt-das-briefing (6. Juli 2022).
- BVerfG (2014), 1 BvL 21/12, BGBl I 2015, 4.
- Destatis (2021a), Finanzen und Steuern – Erbschaft- und Schenkungsteuer 2020.
- Destatis (2021b), Vorausberechneter Bevölkerungsstand: Deutschland, Stichtag, Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung (1241-001), https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#sprg233474 (6. Juli 2022).
- Deutsche Bundesbank (2019), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Oktober, 55-82.
- Dorn, F., B. Kauder, M. Krause und N. Potrafke (2017), Die Erbschaftsteuer in Deutschland – Reformbedarf und Reformkompromiss, *ifo Schnelldienst*, 70(1), 12.1., 33-40.
- Fratzscher, M. (2017), Wer nicht erbt, hat's schwer, *Zeit Online*, 21. Juni, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-07/erbe-erbschaftssteuer-vermoegen-gesellschaftsvertrag?page=5> (6. Juli 2022).
- Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019a), Das Konzept eines deutschen Bürgerfonds, *ifo-Studie*.
- Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019b), Die Schaffung eines deutschen Bürgerfonds, *ifo-Schnelldienst*, 72(14), 3-8.
- Gründinger, W. (2017), Der „Generationen-Soli“ – Erbschaftsteuer und Generationengerechtigkeit, Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen.
- Houben, H. und R. Maiterth (2011), Endangering of Businesses by the German Inheritance Tax? – An Empirical Analysis, *Business Research*, 4(1), 32-46.
- Matuschka, P. (2019), Das Nonaffektationsprinzip – Der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung in Bund und Ländern, insbesondere rechtshistorische Entwicklung und Verfassungsrang, 250-251.
- OECD (2020), OECD Economic Surveys Germany – Overview, 7, <https://www.oecd.org/economy/surveys/germany-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf> (6. Juli 2022).
- Scherf, W. (2015), Steuerinzidenz aus mikroökonomischer Sicht, *WISU*, (5), 591-596.
- Scherf, W. (2017), *Öffentliche Finanzen*, Band 2, <https://www.wolfgang-scherf.de/open/Band-2.pdf> (6. Juli 2022).
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2020), *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (Koalitionsvertrag)*.
- Tinbergen, J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North Holland.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2011), Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer.

Title: Financing a Funded Basic Old-Age Provision via Inheritance Tax: Two Birds With One Stone?

Abstract: In view of demographic changes, the statutory pension insurance scheme, which is financed through contributions, will soon no longer be able to ensure adequate old-age provision. By supplementing it with a funded old-age pension, citizens could participate in the returns on productive assets in old age. Corporate assets should also be fully included in inheritance tax legislation in a new reform attempt. However, the continued existence of companies should not be jeopardised. Inheritance tax on business assets could be used to finance a basic pension scheme.