

Oberhauser, Alois

Article — Digitized Version

Ein Vorschlag zur Reform der einheitswertabhängigen Steuern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Oberhauser, Alois (1989) : Ein Vorschlag zur Reform der einheitswertabhängigen Steuern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 10, pp. 512-514

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136567>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alois Oberhauser

Ein Vorschlag zur Reform der einheitswertabhängigen Steuern

Im Bereich der einheitswertabhängigen Besteuerung sind krasse Verstöße gegen das Gebot der steuerlichen Gerechtigkeit zu verzeichnen, die entsprechende Verzerrungen im Anlageverhalten der Zensiten nach sich ziehen. Welche Reformmöglichkeiten bestehen? Sollte auf die Einheitswerte verzichtet werden?

Die steuerpolitische Diskussion der letzten Jahre hat sich überwiegend mit den einkommens- und gewinnabhängigen Steuern beschäftigt. Dort wurden und werden Reformnotwendigkeiten gesehen; die übrigen Steuern sind in den Hintergrund getreten.

Darunter gibt es jedoch auch solche, deren Reformbedürftigkeit weit größer ist als die der Einkommen- und Körperschaftsteuer, weil sie in extremer Weise den steuerpolitischen Zielen zuwider laufen. Dazu gehören vor allem die Steuern, die an den sogenannten Einheitswerten ansetzen. Sie verstoßen so stark wie keine anderen Steuern in unserem Steuersystem gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und gegen die horizontale Gerechtigkeit. Aus diesem Grund hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem letzten Gutachten¹ mit der Einheitsbewertung beschäftigt und Vorschläge für die Abschaffung und Reform der einheitswertabhängigen Steuern entwickelt.

Die Einheitswerte, deren Ermittlung im Bewertungsgesetz geregelt ist, stellen den Versuch dar, für die nicht zum Geldvermögen gehörenden Vermögensteile einheitliche Bewertungen herbeizuführen. Die ermittelten Werte dienen als Bemessungsgrundlage der Steuern, die am Vermögen ansetzen: also der Vermögensteuer, der Erbschaftsteuer, der Grundsteuer und der Gewerbesteuer. Darüber hinaus werden Einheitswerte für die Einkommensermittlung der nicht-buchführenden

Landwirte nach § 13a EStG herangezogen. Auch bei einigen staatlichen Transfers, die vom Vermögen abhängig sind, spielen die Einheitswerte eine Rolle.

Einheitswerte werden für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen, das sonstige Grundvermögen (einschließlich der Gebäude) und das Betriebsvermögen berechnet. Abgesehen von dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen sind die jeweiligen Verkehrswerte das Bewertungsziel. Dieses Bewertungsziel wird jedoch verfehlt – dazu noch in sehr unterschiedlichem Umfang.

Bewertungsunterschiede

Die Bewertungsunterschiede lassen sich auf verschiedene Faktoren zurückführen: Das gesamte Grundvermögen wird noch immer mit den Einheitswerten von 1964 angesetzt; Neubauten werden auf diesen Bewertungsstichtag zurückgerechnet. Schon für das Jahr 1964 ergaben sich jedoch bei den einzelnen Grundstücksarten und Grundstücken aufgrund der angewandten Berechnungsmethoden erhebliche und zudem stark unterschiedliche Abweichungen von den Verkehrswerten. Seither haben sich die Werte der einzelnen Grundstücke sehr verschieden entwickelt, so daß ihre Einheitswerte heute vielfach nur noch ein Viertel, ein Fünftel oder ein Zehntel, in Extremfällen sogar weniger als ein Prozent (insbesondere beim forstwirtschaftlichen Vermögen) der Verkehrswerte betragen.

Beim Betriebsvermögen wird dagegen aktueller bewertet. Für die Betriebsgrundstücke gelten zwar eben-

Prof. Dr. Alois Oberhauser, 59, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen, Heft 41 der Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1989.

falls noch die Werte von 1964, das sonstige Betriebsvermögen wird jedoch alle drei Jahre ausgehend von den Bilanzwerten neu bewertet, wobei sogar der Versuch gemacht wird, in einem gewissen Umfang stille Reserven zu berücksichtigen. Dennoch bleiben – schon wegen der Betriebsgrundstücke – die Einheitswerte der Betriebe in der Regel erheblich hinter den Verkehrswerten zurück.

Bei Steuern, die sich auf das Gesamtvermögen der Wirtschaftssubjekte richten, sind neben den Vermögensteilen, die durch Einheitswerte bewertet werden, noch andere Vermögensteile relevant – insbesondere das Geldvermögen. Dieses wird ebenso wie die Schulden (als negatives Geldvermögen) mit den jeweiligen Verkehrswerten angesetzt, da im allgemeinen Marktpreise vorliegen. Geldvermögen wird daher im Verhältnis zu den übrigen Vermögensteilen steuerlich weit stärker belastet, obwohl der Gesetzgeber, um die Unterschiede wenigstens etwas abzubauen, die Einheitswerte der Grundstücke (außer bei der Grundsteuer) pauschal um 40% angehoben hat. Die einzelnen Vermögensbesitzer werden infolgedessen äußerst ungleichmäßig besteuert – je nachdem, wie sich ihr Vermögen zusammensetzt.

Ein Beispiel möge dies erläutern: Besitzt jemand Geldvermögen in Höhe von 500 000 DM (z.B. in Form von Sparguthaben oder Wertpapieren), so wird dieses Vermögen in voller Höhe bei der Vermögensteuer und bei der Erbschaftsteuer – abgesehen von Freibeträgen – herangezogen. Hat er dagegen sein Vermögen in einem Haus im Wert von 700 000 DM (bei gleichzeitiger Verschuldung in Höhe von 200 000 DM) angelegt und trägt dessen Einheitswert 140 000 DM, so ergibt sich nach Abzug der Schulden steuerlich ein negatives Vermögen von 60 000 DM. Der Vermögensbesitzer braucht weder Vermögensteuer zu zahlen, noch müssen seine Erben Erbschaftsteuer entrichten. Natürlich können derartige Bewertungsunterschiede völlig legal genutzt werden, um der Vermögen- und der Erbschaftsteuer teilweise oder in vollem Umfang zu entgehen.

Neubewertung als Ausweg?

Bei der Grundsteuer spielen das sonstige Vermögen und die Höhe der Schulden keine Rolle. Die Ungleichmäßigkeiten dieser Steuer ergeben sich jedoch aus den verzerrten Bewertungen der Grundstücke auf der Basis von 1964 im Verhältnis zu den heutigen Verkehrswerten (bei der Landwirtschaft entsprechend dem Anliegen des Gesetzgebers im Verhältnis zu den Ertragswerten). Die Gewerbesteuer soll der Idee nach das sonstige

Betriebskapital ohne das betriebliche Grundvermögen erfassen, und zwar unabhängig davon, ob es Eigen- oder Fremdkapital ist. Fremdkapital wird jedoch nur zur Hälfte angesetzt, so daß die Fremdkapitalfinanzierung steuerlich begünstigt wird.

Aus den hier nur angedeuteten Unterschieden in der Bewertung der einzelnen Vermögensobjekte ergeben sich die bereits einleitend erwähnten extremen Verstöße gegen die steuerliche Gerechtigkeit. So starke Ungleichmäßigkeiten gibt es bei keiner anderen deutschen Steuer. Damit wird nicht nur der Gleichheitsgrundsatz in einem Maße verletzt, daß es schwer verständlich ist, warum das Bundesverfassungsgericht bislang nicht eingegriffen hat. Auch die wirtschaftlichen Wirkungen, die aus den Verzerrungen bei den Vermögensanlagen resultieren, fallen ins Gewicht.

Es ist daher zunächst zu fragen, ob nicht durch eine neue Einheitsbewertung die Ungleichmäßigkeiten beseitigt werden könnten. Eine aktuelle Neubewertung würde sie durchaus mindern, aber keineswegs in zulänglichem Umfang beseitigen. Das hängt damit zusammen, daß viele Millionen von Einzelobjekten in Massenbewertungsverfahren bewertet werden müßten, daß die Bewertung wegen fehlender Marktpreise sehr zurückhaltend erfolgen müßte, um eine allzu große Zahl von Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden, und daß letztlich die Finanzverwaltung eine Anlaufzeit von wenigstens sechs bis sieben Jahren benötigte, um die Neubewertung durchführen zu können. Wertverzerrungen würden sich schon wegen der großen zeitlichen Abstände zwischen den Bewertungsstichtagen immer wieder erneut einstellen. Außerdem sind die Politiker wenig an einer aufwendigen Neubewertung interessiert, weil sie mit dem heftigen Widerstand der bisher Begünstigten rechnen müßten. Eine pauschale Anhebung der Einheitswerte beim Grund und Boden scheidet als Alternative schon deswegen aus, weil die relativen Wertverzerrungen innerhalb dieser Vermögensart dadurch nicht grundlegend beseitigt werden könnten.

Abschaffung der Einheitswerte

Dies waren für den Finanzwissenschaftlichen Beirat die Gründe, sich mit der Frage zu beschäftigen, ob nicht auf Einheitswerte völlig verzichtet werden könnte. Für die einzelnen einheitswertabhängigen Steuern müssen dann andere Lösungen gefunden werden, wobei ganz verschiedene Ansätze in Betracht kommen. Eine ersatzlose Abschaffung scheidet aus, auch wenn das Steueraufkommen aus den einheitswertabhängigen Steuern relativ gering ist. Trotzdem muß ein Ausgleich gefunden werden.

Für die *Vermögensteuer* wird angeführt, daß im Vermögensbestand bzw. in den Vermögenserträgen eine zusätzliche steuerliche Leistungsfähigkeit liege, die neben der allgemeinen Einkommensbesteuerung zu berücksichtigen sei. Bejaht man dies im Prinzip, so muß die Zusatzbelastung jedoch nicht durch eine eigene Vermögensteuer erfolgen, die sowieso nicht den Vermögensbestand, sondern die Vermögenserträge treffen soll. Die Höherbelastung kann auch im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuer geschehen. Allerdings ist es schwer, die echten Vermögenserträge aus dem Einkommen herauszurechnen (insbesondere bei den Gewinneinkommen). Außerdem würde die Einheitlichkeit der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer verlassen. Infolgedessen erscheint es eher angebracht, einen Belastungsausgleich für die Abschaffung der Vermögensteuer bei der Festlegung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zu suchen. Faktisch liefe dies in der derzeitigen Situation auf eine geringere Senkung der Steuersätze im oberen Bereich hinaus. Statt dessen oder ergänzend könnte man – und dies zieht der Beirat vor – einen Ausgleich durch eine bessere Erfassung der Vermögenseinkünfte, durch eine konsequentere Besteuerung der Veräußerungsgewinne und durch aktuellere Wertansätze bei der Erbschaftsteuer schaffen.

Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß die deutsche Vermögensteuer – gerade auch durch die Bewertungsunzulänglichkeiten beim Grundvermögen – weitgehend zu einer Belastung des Betriebsvermögens degeneriert ist. Das in Körperschaften angelegte Betriebsvermögen wird zudem doppelt besteuert – bei den Körperschaften und bei den Anteilseignern. Infolgedessen spricht auch unter dem Aspekt einer adäquaten Unternehmensbesteuerung vieles dafür, die gewinnunabhängige Vermögensteuer, die auch in Verlustperioden zu zahlen ist, durch eine ertragsabhängige Besteuerung zu ersetzen.

Auf die *Erbschaftsteuer* kann dagegen trotz ihrer geringen quantitativen Bedeutung kaum verzichtet werden. Die durch das Erbe erhöhte Leistungsfähigkeit der Erben und auch vermögensverteilungspolitische Gesichtspunkte sprechen dagegen. Infolgedessen bedarf es im Erbfall einer Bewertung der ererbten Vermögensteile. Dazu ist aber keine stichtagsbezogene Einheitsbewertung aller Vermögen erforderlich; es genügt eine aktuelle Bewertung der relativ wenigen Vermögensobjekte, die jährlich vererbt werden. Der Verwaltungsaufwand je Fall wäre zwar nicht gering, doch würde sich die Anzahl der jeweils zu bewertenden Vermögensteile in Grenzen halten. Bei relativ hohen Freibeträgen könnte vielfach bei kleineren Erbschaften auch auf eine exakte

Wertermittlung verzichtet werden. Bewertungsschwierigkeiten würden sich vor allem bei ererbten Grundstücken ergeben. Für ihre Bewertung müßte auf Vergleichswerte und Kaufpreissammlungen zurückgegriffen werden. Aber selbst wenn man dabei die Werte sehr vorsichtig schätzt, um Streitfälle zu vermeiden, würde eine wesentlich exaktere Bewertung als bei den heutigen Einheitswerten zustande kommen.

Gemeindesteuern

Als Ersatz für die *einheitswertabhängigen Steuern der Gemeinden* hat der Beirat bereits in einem früheren Gutachten vorgeschlagen, zu einer kommunalen Wertschöpfungssteuer überzugehen². Aus verschiedenen Gründen erscheint es angebracht, nicht an den problematischen Bestandsgrößen des Grundbesitzes und des Gewerbekapitals, sondern an adäquaten Stromgrößen anzusetzen. In Betracht kommt vor allem die Wertschöpfung. Eine solche Reform würde zu einer leistungsgerechteren Gemeindebesteuerung und zugleich zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gemeinden führen.

Bei der *Gewerbsteuer* ist die Gewerbekapitalsteuer ohnehin nur ein Anhängsel. Infolgedessen muß die Abschaffung dieser Teilsteuer in die unbedingt erforderliche allgemeine Reform der Gewerbesteuer einbezogen werden.

Auch für einen Ersatz der *Grundsteuer B auf Wohngrundstücke* und der *Grundsteuer A für die Land- und Forstwirtschaft* sind Erträge als Bemessungsgrundlage für eine äquivalenzmäßig begründete Abgabe an die Gemeinden weit besser geeignet als die derzeitigen Einheitswerte. Die Mieten und bei selbstgenutzten Wohnungen die Mietwerte könnten die Ausgangsbasis sein. Bei der Landwirtschaft müßte möglichst an den tatsächlichen Erträgen angeknüpft werden. Für deren Ermittlung ist allerdings Voraussetzung, daß alle Landwirte wenigstens eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung aufstellen.

Insgesamt zeigt das Gutachten des Beirats, daß es durchaus möglich wäre, die problematischen Einheitswerte völlig abzuschaffen. Es würde viel an Steuererechtigkeit gewonnen. Zwar haben auch die Ersatzlösungen für die einheitswertabhängigen Steuern Lücken und Unzulänglichkeiten, doch sind diese weit geringer als bei den derzeitigen einheitswertabhängigen Steuern.

² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Heft 31 der Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1982.