

Finanzierung der Corona-Politik

## Vermögensabgabe und deutsche Verfassung – wann passt das?

**Die Corona-Pandemie wird teuer für den deutschen Staat. Nach der Krise müssen die 300 Milliarden Euro aus den Sonderhaushalten 2020 und 2021 finanziert werden. Schon jetzt werden die Rufe nach einer Vermögensabgabe oder gar Vermögensteuer lauter. Doch wann ist das überhaupt möglich?**

Je länger die durch die Corona-Pandemie bedingten Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten andauern, desto mehr stellt sich die Frage nach der Finanzierbarkeit der von ihr hervorgerufenen Schäden. Während in diesem Jahr die Bundesregierung im Rahmen eines Sonderhaushalts zusätzliche Schulden in Höhe von 200 Milliarden Euro aufgenommen hat, sind für das Jahr 2021 nochmals 100 Milliarden Euro an weiterer Verschuldung geplant.

Die Gesamtausgaben des Staates beliefen sich 2020 auf 508 Milliarden Euro und werden im Jahr 2021 mindestens 413 Milliarden Euro betragen. Im Vergleich dazu lagen die Staatsausgaben vor Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2019 bei zirka 350 Milliarden Euro. Corona reißt riesige Löcher in den Staatshaushalt und die schwarze Null scheint, zumindest für die kommenden Jahre, der Vergangenheit anzugehören.

Auch wenn der Staat durch die Erhöhung der Staatsausgaben drohende soziale Verwerfungen weitestgehend verhindern konnte, so sind jedoch seine fiskalischen Möglichkeiten durchaus begrenzt. Bereits jetzt hat die Auseinandersetzung über die Gewährung zusätzlicher Hilfen des Bundes für das kommende Jahr mit den Ländern begonnen. Die Frage nach der Finanzierbarkeit der höheren Staatsverschuldung gewinnt daher zunehmend an Brisanz und Relevanz.

### **Wege der Staatsfinanzierung**

Damit kein Missverständnis auftritt: grundsätzlich kann sich jeder Staat nur über seine Bürger, sollte er einen Anstieg der Auslandsverschuldung nicht in Kauf nehmen wollen, finanzieren. Dies geht über Verschuldungsfinanzierung, indem der Staat seine Bürger durch den Verkauf von Staatsanleihen dazu bringt, ihm freiwillig seine Ersparnisse zu überlassen. Oder durch eine Steuerfinanzierung, indem die Bürger von vornherein einen bestimmten Betrag ihres Einkommens an den Staat zahlen, welches sie anschließend nicht mehr für Konsumausgaben oder Ersparnisse

verwenden können.

Will der Staat seine Staatsverschuldung reduzieren, dann kann er einerseits seine Staatsausgaben senken – was den politisch handelnden Akteuren jedoch sehr schwerfällt – oder andererseits die Steuern und damit seine Staatseinnahmen erhöhen.

Sollen die Staatseinnahmen erhöht werden, stellt sich die Frage, wie die wachsende Steuerlast auf die Gesellschaftsmitglieder verteilt werden soll. Hierfür gilt üblicherweise die Leistungsfähigkeit als grundlegendes Prinzip der Besteuerung, wonach derjenige, der auch über die höhere Leistungsfähigkeit verfügt, vermehrt zur Finanzierung der Staatsausgaben herangezogen wird. Das Prinzip der Leistungsfähigkeit wird durch die Besteuerung von Einkommen und Konsum umgesetzt.

In der öffentlichen Debatte gewinnt aber nun vor allem die Frage an Bedeutung, inwieweit der Vermögensbesitz als Kriterium der Leistungsfähigkeit zunehmend zur Besteuerung herangezogen werden sollten. Das Thema der Vermögensteuer zieht sich dabei wie ein roter Faden durch alle Diskussionen.

Angesichts der aktuellen, sich verschärfenden wirtschaftlichen Situation bedarf es keiner hellseherischen Fähigkeiten, um zu prognostizieren, dass diese Frage in der näheren Zukunft vermehrt an Bedeutung gewinnen wird. Aus rechtlicher Perspektive ist die Vermögensteuer durchaus problematisch (siehe nachfolgenden Beitrag von Herrn Boehme-Neßler). In der ökonomischen Theorie wird sie dagegen als eine Möglichkeit der Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit angesehen.

### **Grenzen der Inflationssteuer**

Die Besteuerung des Vermögens kann ökonomisch auf verschiedene Weisen erfolgen. Die einfachste Form – und das ist die, welche bereits seit Jahren in Deutschland praktiziert wird – ist die fiskalische Repression. So lang der Nominalzinssatz unterhalb der Inflationsrate liegt, nimmt der Realwert des Vermögens ab. Negative Realzinsen sind fiskalisch betrachtet nichts anderes als eine Besteuerung des monetären Vermögens über Inflation.

Dies wird in der ökonomischen Theorie auch eine Inflationssteuer genannt. Diese Art der Vermögensbesteuerung, die sich nur auf das monetäre Vermögen bezieht, wird in der Politik besonders geschätzt, da der Staat hier, ohne die Einführung einer expliziten Vermögensteuer – mit all ihren rechtlichen Problemen und politischen Widerständen –, die Vermögensbesitzer indirekt besteuern kann. Es findet eine Einkommensumverteilung vom Gläubiger zum Schuldner Staat statt.

Allerdings sind dieser Art der Besteuerung enge Grenzen gesetzt, denn es muss sichergestellt

werden, dass sich der Nominalzins unterhalb der Inflationsrate befindet. Ökonometrische Schätzungen gehen davon aus, dass der Nominalzins nicht unter das Niveau eines Negativzinses zwischen 0,7 bis 0,9 Prozent gesenkt werden kann.

In Zeiten wirtschaftlicher Rezession und damit auch sinkender Inflationsraten muss die Zentralbank jedoch den Zins immer weiter absenken, sodass auch negative Nominalzinsen – wie wir sie im Moment beobachten – erforderlich sind. Allerdings kann die Notenbank den Zinssatz nicht beliebig senken, da ansonsten die Gefahr einer ernsthaften Bankenkrise entsteht. Durch die geringeren Zinseinnahmen werden die Banken in ihrer Ertragskraft extrem geschwächt

### **Kommt die Vermögensabgabe?**

Vor diesem Hintergrund hat die einmalige Vermögensabgabe in der politischen Diskussion zunehmend an Popularität gewonnen. Sollen die Staatseinnahmen steigen, ohne dass die Einkommensteuer, deren Bedeutung in einer vom demografischen Wandel betroffenen Gesellschaft ohnehin abnehmend ist, so muss die Steuerbemessungsgrundlage ausgedehnt werden.

Die einmalige Vermögensabgabe hätte den Vorteil, dass man die Vermögensinhaber zur Finanzierung der steigenden Staatsverschuldung heranziehen könnte, ohne dass man sich auf das rechtlich glatte Eis einer Vermögensteuer begeben müsste. Darüber hinaus würde es den oftmals populistischen Forderungen nach einer „Reichensteuer“ entgegenkommen.

Vor diesem Hintergrund hat bereits der Deutsche Bundestag die Möglichkeit der Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe geprüft. Auch liegt vom DIW-Berlin, auf Antrag der Fraktion der Linken, ein umfassendes Gutachten zur Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe in Deutschland vor.

Auch wenn die Politik im Moment den Eindruck suggeriert, die steigende Staatsverschuldung wäre insofern unproblematisch, als dass man aus den Schulden, durch steigende Wachstumsraten in der Post-Corona-Zeit, wieder hinauswachsen könnte, wird der Staat nicht umhinkommen, sich neue Einnahmequellen zu erschließen. Die Annahme der Wachstumsfinanzierung ist ökonomisch betrachtet sehr optimistisch, denn das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland, bei gleichzeitig langfristig sinkenden Produktivitätswachstumsraten, lassen diese Erwartung eher unwahrscheinlich werden.

Eine einmalige Vermögensabgabe rückt damit – auch wenn es hierfür enge rechtliche Kautelen gibt – durchaus in den Bereich des Möglichen. Es lohnt daher, sich mit ihrer rechtlichen Ausgestaltung genauer zu befassen.

## **Vermögensabgabe und Verfassungsrecht**

Die Corona-Pandemie wird teuer für den deutschen Staat. Bundesregierung und Bundestag haben bereits Hilfen in Höhe von mehreren 100 Milliarden Euro bereitgestellt, um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Virus abzumildern. Das hat Konsequenzen für die zukünftige Haushalts- und Finanzpolitik.

Bei der Suche nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten gerät inzwischen auch eine einmalige Vermögensabgabe ins Visier der Politik. Über eine solche Vermögensabgabe kann man politisch streiten. Aber wäre sie überhaupt verfassungsrechtlich zulässig?

In Artikel 106 Absatz 1 erwähnt das Grundgesetz ausdrücklich die Möglichkeit, eine einmalige Vermögensabgabe zu erheben. Das ist allerdings kein Blankoscheck für die Steuer- und Finanzpolitik. Eine Vermögensabgabe ist zwar verfassungsrechtlich möglich, aber nur unter strikten Voraussetzungen und in engen Grenzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Grundlagenurteil klargestellt: Eine Vermögensabgabe setzt eine „staatliche Ausnahmelage“ voraus. Darunter versteht das Gericht eine notstandsartige Situation, in der die Ertragskraft der regulären Steuern nicht mehr ausreicht, um die finanziellen Lasten zu bewältigen. In der Rechtswissenschaft ist umstritten, wann das konkret der Fall sein könnte.

### **Die Frage der staatlichen Notlage**

Bisher hat der Staat eine einmalige Vermögensabgabe nur erhoben, um die Kosten eines Krieges zu decken. Die Beispiele dafür sind der „Wehrbeitrag“ von 1913, das „Reichsnotopfer“ von 1919 und der „Lastenausgleich“ von 1952. Vor diesem Hintergrund vertreten manche Rechtswissenschaftler die Ansicht, dass nur eine existenzbedrohende finanzielle Notlage des Staates eine Vermögensabgabe rechtfertigen kann. Davon kann nur die Rede sein, wenn alle anderen Finanzinstrumente nicht mehr ausreichen. Nimmt man das als Maßstab, ist eine Vermögensabgabe verfassungsrechtlich in der nächsten Zukunft nicht zulässig.

Es stimmt: Die Corona-Maßnahmen sind teuer, die Staatsverschuldung steigt deutlich, eine schwere Rezession ist unvermeidlich. Trotzdem liegt keine existenzbedrohende finanzielle Notlage vor. Immerhin geht die Bundesregierung zurzeit davon aus, dass schon 2022 das Vor-Krisen-Niveau wieder erreicht ist.

Es wäre allerdings realistischer, sich vom dramatischen Vorbild der Kriegslasten zu lösen. Manche Rechtswissenschaftler ziehen deshalb die üblichen Finanzkennziffern entwickelter Industriestaaten

heran, um die Frage nach einer Ausnahmelage zu beantworten. Die Staatsschuldenquote von Deutschland steigt durch die Corona-bedingten Ausgaben zwar deutlich, aber im Vergleich mit anderen Staaten ist sie nicht ungewöhnlich hoch. Rating-Agenturen attestieren Deutschland weiterhin eine sehr gute Bonität. Auch Bundesanleihen sind weiterhin gut nachgefragt.

Der langen Rede kurzer Sinn: Eine staatliche Ausnahmelage ist nicht gegeben – jedenfalls zurzeit. Aber selbst, wenn eine staatliche Ausnahmelage eintreten sollte, wäre eine Vermögensabgabe nur unter strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen machbar.

### **Die Grenzen des Grundgesetzes**

Die Eigentumsgarantie in Artikel 14 des Grundgesetzes markiert die Grenzen einer Vermögensabgabe. Das Bundesverfassungsgericht sieht das Eigentumsgrundrecht als verletzt an, wenn Abgaben eine „erdrosselnde Wirkung“ haben. Eine einmalige Vermögensabgabe wäre deshalb nach Ansicht der Richter in Karlsruhe eine Verletzung des Eigentums, wenn sie die Betroffenen übermäßig belasten und ihre Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen.

Übermäßig belasten, grundlegend beeinträchtigen – wann wäre das konkret der Fall? Darüber ließe sich politisch und verfassungsrechtlich streiten. Hier lässt die Verfassung der Politik Spielräume. Eine quasi zentimetergenaue Festlegung der Grenzen einer Vermögensabgabe ist schwierig. Aber eine anerkannte Faustregel gibt es. Lässt sich eine Vermögensabgabe – eventuell über mehrere Jahre gestreckt zahlbar – aus den Erträgen des Vermögens finanzieren, hat sie eher keine „erdrosselnde Wirkung“ und ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Greift die Abgabe dagegen in die Substanz des Vermögens ein, muss sie sich an der Eigentumsgarantie der Verfassung messen lassen. Dann ist sie schnell eine übermäßige Belastung mit erdrosselnder Wirkung. Die Folge: Sie ist als Verletzung der Eigentumsfreiheit verfassungswidrig.

Was lässt sich also als Fazit festhalten? Zurzeit ist eine Vermögensabgabe verfassungsrechtlich nicht möglich. Trotz gestiegener Staatsverschuldung in der Corona-Krise kann man nicht von einer „staatlichen Ausnahmelage“ sprechen, die eine Vermögensabgabe notwendig machen würde. Niemand kann ausschließen, dass sich das ändert. Dann wäre eine Vermögensabgabe denkbar.

Verfassungsrechtlich unproblematisch wäre sie aber nur, wenn sie sich auf den Ertrag des Vermögens beschränkt. Sobald sie stärker in die Vermögenssubstanz eingreift, ist sie als Verletzung des Eigentums verfassungsrechtlich unzulässig.

### ***Über die Autoren:***

Prof. Dr. André Schmidt ist Geschäftsführer Strategie beim Multi Family Office WSH tätig. Seit 2007 ist er Professor für Internationale Wirtschaftspolitik an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht.

*Ein Jahr später erfolgte dann die Ernennung zum Lehrstuhlinhaber für Makroökonomik und Internationale Wirtschaft der Privaten Universität Witten/Herdecke.*

*Volker Boehme-Neßler ist seit 2014 Professor für Öffentliches Recht, Medien- und Telekommunikationsrecht an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Zuvor war er von 1998 bis 2014 Professor für Europarecht, öffentliches Wirtschaftsrecht und Medienrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Technik (HTW) in Berlin. Bei der WSH ist er als wissenschaftlicher Beirat tätig.*

Dieser Artikel erschien am **10.03.2021** unter folgendem Link:

<https://www.private-banking-magazin.de/vermoegensteuer-und-deutsche-verfassung-wann-passt-das/>