

Fabian Brack: Corona-Schulden und Einmalige Vermögensabgaben – Alternative Tilgungsmöglichkeiten Kriseninduzierter Staatsverschuldung

Der Autor ist Student der Rechtswissenschaft im 9. Fachsemester an der Universität Bayreuth. Der Beitrag ist im Rahmen der Wirtschaftswissenschaftlichen Zusatzausbildung (WiWiZ) als Studienabschlussarbeit im Sommersemester 2021 bei Prof. Dr. Volker Ulrich am Lehrstuhl für Finanzwirtschaft (Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre III) entstanden.

A. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als Ausgangspunkt

Die Corona-Pandemie prägt die Zeit seit Anfang 2020. Die staatliche Defizitquote in Deutschland ist in diesem Jahr auf 4,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) angestiegen.¹ Im Jahr 2021 ergab sich ein Finanzierungssaldo von -3,7 % des BIP.² Die Schuldenstandsquote lag 2020 mit 68,7 % über der Maastricht-Obergrenze von 60 % des BIP. Im Vorjahr lag diese noch bei 58,9 %.³ Im Jahr 2021 ist die Schuldenstandsquote erneut leicht angestiegen, und zwar auf 69,3 %.⁴

Angesichts dieser Zahlen wird immer wieder die Frage der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgeworfen.⁵ Somit ist Diskussionen über Steuererhöhungen der Weg bereitet. Während naturgemäß zuerst auf die beiden ertragreichsten Steuern der Einkommens- und Umsatzsteuer geblickt wird, werden auch die Forderungen nach Vermögensabgaben laut.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat deshalb am 30.10.2020 eine von Linkspartei und Rosa-Luxemburg-Stiftung in Auftrag gegebene Studie veröffentlicht, welche Aufkommen und Verteilungswirkungen einer einmaligen Vermögensabgabe nach dem Vorbild des Lastenausgleichs von 1952 untersucht. Diese auf bestehendes Nettovermögen privater Haushalte zu entrichtende Abgabe soll maßgeblich zur Finanzierung der Corona-Schulden dienen.⁶

Im Folgenden soll deshalb mit Blick auf den angesprochenen Entwurf⁷ das Konstrukt der einmaligen Vermögensabgabe untersucht werden. Ziel ist es, herauszufinden, ob eine solche ein geeignetes Mittel zur Tilgung der kriseninduzierten Staatsverschuldung ist. Andere, ebenfalls denkbare

Steuerreformen werden nicht diskutiert. Der Beitrag ist exemplarisch auf die durch die Corona-Krise induzierte Staatsverschuldung in Deutschland beschränkt.

In einem ersten Schritt wird die Entwicklung der Schuldenstandsquote in Deutschland analysiert. Die kriseninduzierten expliziten Corona-Schulden werden ermittelt. Aus dem Vergleich mit der Zeit nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wird die Erkenntnis gewonnen, dass eine kontinuierliche Rückführung der Schuldenstandsquote ohne Einführung einer Nettovermögensabgabe, sondern vielmehr durch wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik möglich ist.

Das Konstrukt der einmaligen Vermögensabgabe wird in das deutsche Steuersystem eingeordnet. Hierbei erfolgt eine Abgrenzung zu einer laufend erhobenen Vermögensteuer, insbesondere anhand der Kriterien Einmaligkeit und Anlassbezogenheit. Es wird zudem gezeigt werden, dass ein Rekurs auf den Lastenausgleich von 1952 bereits aufgrund unterschiedlicher Zielsetzung nicht zu überzeugen vermag. Abschließend werden verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erhebung von Vermögensabgaben aufgezeigt.

In einem letzten Schritt werden darauf aufbauend Chancen und Risiken von einmaligen Vermögensabgaben im Rahmen einer ökonomischen Beurteilung herausgearbeitet. Einigen wenigen Chancen stehen zahlreiche Risiken gegenüber, welche sich insbesondere aus den Verstößen gegen Prinzipien der Gerechtigkeit und Effizienz ergeben. Eine herausgehobene Bedeutung kommt hierbei den Erhebungskosten zu. Außerdem wird auf verfassungsrechtliche Bedenken eingegangen. Zuletzt werden alternative Handlungsmöglichkeiten skizziert, wobei

¹ Destatis, Defizitquoten der EU-Mitgliedstaaten, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/eu-stabilitaetspakt-defizitquote-eu.html> [Stand: 6.9.2022].

² Ebd.

³ Eurostat, Öffentlicher Bruttoschuldenstand,

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_17_40__custom_867398/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=41daf52b-a73e-46a5-b26e-be21185ecd00 [Stand: 6.9.2022].

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. Feld/Holtemöller/Burghof/Neyer/Fuest/Heinemann/König, Rekordschulden gegen Corona-Folgen – was kann sich der Staat leisten?, ifo Schnelldienst 08/2022, S. 3.

⁶ Bach, Vermögensabgabe DIE LINKE. Aufkommen und Verteilungswirkungen, 2020, S. 7.

⁷ DIE LINKE., Zeit zu handeln! Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021, https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/Wahlprogramm/DIE_LINKE_Wahlprogramm_zur_Bundestagswahl_2021.pdf [Stand: 6.9.2022], S. 7 (86).

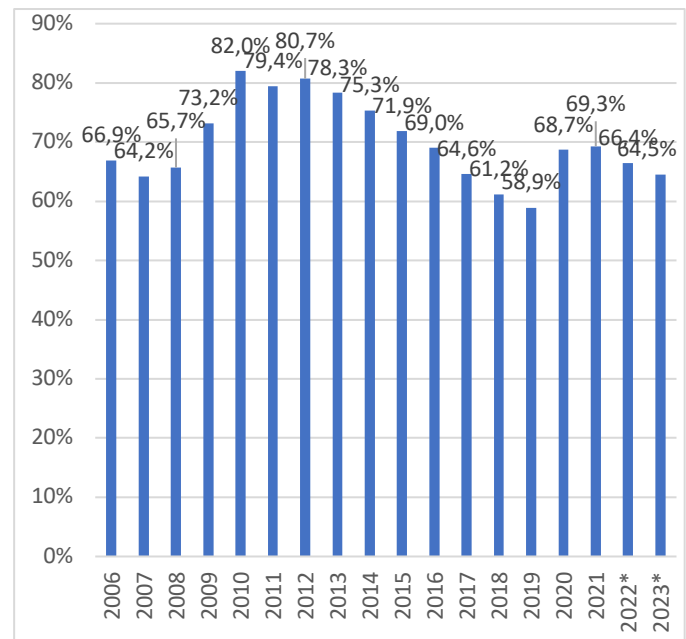
erneut auf die Notwendigkeit von realem und dynamischem Wirtschaftswachstum hingewiesen wird.

B. Analyse der gegenwärtigen Finanzsituation

I. Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland

Nach fast zehn Jahren positiver Finanzierungssalden hat sich die öffentliche Haushaltslage grundlegend verändert. Die Neuverschuldung des deutschen Staates betrug im Jahr 2020 insgesamt rund 275 Mrd. Euro. Zum Vergleich: Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 betrug die Neuverschuldung im Jahr 2010 rund 313 Mrd. Euro.⁸ Von den 275 Mrd. Euro entfielen rund 215 Mrd. Euro auf den Bund, welcher zum Großteil für die Finanzierung der Corona-Kriseninstrumente verantwortlich ist, und nur rund 57 Mrd. Euro auf die Länder. Auf die Kommunen entfielen infolge hoher Transfers von Bund und Ländern nur rund 1 Mrd. Euro.⁹ Auch Sondervermögen außerhalb der öffentlichen Kernhaushalte wie z.B. der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) werden mitfinanziert.¹⁰ Für das Jahr 2021 wird allein auf Bundesebene mit einer Nettokreditaufnahme (NKA) von rund 240 Mrd. Euro gerechnet. Diese Erwartung war durch Beschluss des Nachtragshaushalts für 2021 im Vergleich zum Dezember 2020 um rund 60 Mrd. Euro angestiegen.¹¹ Auch im Jahr 2022, für welches auf Bundesebene mit einer NKA i.H.v. 80 Mrd. Euro gerechnet wird, bleibt die Schuldenbremse vermutlich ausgesetzt. Zusammen mit der Neuverschuldung der Länder werden somit voraussichtlich gesamtstaatlich in den Jahren 2020 bis 2022 rund 650 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen.¹² Überträgt man diese Zahlen auf die Entwicklung der Schuldenstandsquote, also den Anteil des aggregierten Schuldenstands am nominalen BIP, ergibt sich das folgende Bild:

Abb. 1: Deutschlands Schuldenstandsquote in Prozent des nominalen BIP



Quellen: Bis 2009 *Deutsche Bundesbank* (Fn. 8); ab 2010 *Eurostat* (Fn. 3); Prognosen für 2022 und 2023 *European Commission*, *European Economic Forecast Spring 2022*, https://ec.europa.eu/info/system/files/economy-finance/ip173_en.pdf [Stand: 6.9.2022], S. 1 (65).

2019 genügte Deutschland erstmals seit 2002 wieder dem Maastricht-Kriterium der maximalen Schuldenstandsquote von 60 % (Abb. 1). Im Zuge der Corona-Pandemie und der damit verbundenen hohen gesamtstaatlichen NKA war im Folgejahr 2020 mit 9,8 Prozentpunkten jedoch der höchste Anstieg innerhalb eines Jahres zu verzeichnen. 2021 wurde ein weiterer Anstieg um 0,6 Prozentpunkte verzeichnet, wodurch die Schuldenstandsquote auf 69,3 % angestiegen ist. Insgesamt wurde folglich ein Anstieg um 10,4 Prozentpunkte verzeichnet. Zum Vergleich: Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 war bis zum Jahr 2010 ein Anstieg um 17,8 Prozentpunkte zu verzeichnen gewesen.

⁸ *Deutsche Bundesbank*, Verschuldung gem. Maastricht-Vertrag – Deutschland – Gesamtstaat – in % des BIP, https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723452/723452?listId=www_v27_web011_21a&tsId=BBK01.BJ9959&dateSelect=2020 [Stand: 6.9.2022].

⁹ *Destatis*, Staatsfinanzen 2020 im Minus: Defizit von 139,6 Milliarden Euro, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_082_81.html [Stand: 6.9.2022]; *Deutsche Bundesbank*, Deutsche Staatsschulden steigen 2020 um 275 Milliarden Euro auf 2,33 Billionen Euro, <https://www.bundesbank.de/de/presse/pressemitteilungen/deutsche-staatsschulden-862938> [Stand: 6.9.2022].

¹⁰ Vgl. *BMF*, Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen, *BMF-Monatsbericht August 2021*, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/08/Inhalte/Kapitel-4-Wirtschafts-und-Finanzlage/4-5-kreditaufnahme-des-bundes-und-seiner-sondervermoegen.html> [Stand: 6.9.2022], S. 1.

¹¹ *BMF*, Kreditaufnahme des Bundes und seiner Sondervermögen, *BMF-Monatsbericht Juni 2021*, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/06/Inhalte/Kapitel-4-Wirtschafts-und-Finanzlage/4-5-kreditaufnahme-des-bundes-und-seiner-sondervermoegen.html> [Stand: 6.9.2022].

¹² *Beznoska/Hentze/Hüther*, Zum Umgang mit den Corona-Schulden: Simulationsrechnungen zur Schuldenstandsquote, 2021, S. 4.

II. Erkenntnisse aus dem Vergleich mit der Finanz- und Wirtschaftskrise

In Relation zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ergibt sich damit das folgende Bild: Die infolge der Corona-Pandemie angestiegene maximale Schuldenstandsquote liegt mit 69,3 % im Jahr 2021 rund 12,7 Prozentpunkte unter dem Höchststand von 2010 (82,0 %). Zwar war zwischen 2019 und 2020 der höchste Anstieg innerhalb eines Jahres zu verzeichnen, insgesamt stieg die Schuldenstandsquote jedoch von 2008 bis 2010 stärker an, als sie es nunmehr tun wird. In absoluten Werten wird der Schuldenstand 2022 ein Maximum von rund 2,7 Bio. Euro erreichen. Dies stellt ein nominales Plus von rund 600 Mrd. Euro im Vergleich zu 2010 dar.¹³

Dies ist vor dem Hintergrund interessant, dass auch im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 das Konzept einer einmaligen Vermögensabgabe zur Krisenbewältigung im Bundestag diskutiert¹⁴ und deren Aufkommens- und Verteilungswirkungen – parallel zum aktuellen Entwurf – analysiert worden sind.¹⁵ Letztlich vermochten sich die Befürworter nicht durchzusetzen. Trotz alledem ging die Schuldenstandsquote in der „goldenen Dekade“¹⁶ von 2010 bis 2019 stetig zurück. Durch Untersuchung der Ursachen hierfür können Erkenntnisse zur Bewältigung der Corona-Krise gewonnen werden.

Die Schuldenstandsquote wird durch zwei Variablen beeinflusst: Durch den aggregierten Schuldenstand im Zähler und durch das nominale BIP im Nenner. Steuereinnahmen, Sozialbeiträge und Zinsausgaben determinieren die Neuverschuldung und damit den Zähler der Schuldenstandsquote. Die Abgabenquote, welche die Summe aus Steuern und Sozialbeiträgen in Prozent des BIP angibt, ist zwischen 2010 und 2019 um knapp 3 Prozentpunkte angestiegen, was 2019 rund 100 Mrd. Euro entspricht.¹⁷ Die Steuerquote betrug 2019 rund 24 % und befand sich damit auf dem höchsten Niveau seit 1980.¹⁸ Hieraus ergibt sich, dass die

Staatseinnahmen wesentlich stärker gestiegen sind als das nominale BIP.

Zeitgleich sind die nominalen Zinsausgaben stark zurückgegangen. Dies ist nicht etwa auf eine aktive Schuldentilgung zurückzuführen, sondern vielmehr auf einen gesunkenen Sollzins. Obwohl der Schuldenstand im Jahr 2010 nominal nur um 50 Mrd. Euro über dem Wert von 2019 lag, reduzierten sich die nominalen Zinsausgaben von 63 Mrd. Euro auf 27 Mrd. Euro.¹⁹

Die Auswirkungen der gesteigerten Staatseinnahmen in Kombination mit den reduzierten Zinsaufwendungen auf die Schuldenstandsquote verdeutlicht das folgende kontrafaktische Szenario: Unter der Annahme, dass im Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 die Steuer- und Abgabenquote des Jahres 2010 fortgegolten hätten und dass die Zinsausgaben nominal konstant geblieben wären, hätte die Schuldenstandsquote Ende 2019 rund 79 % betragen.²⁰ Damit wäre diese knapp 20 Prozentpunkte höher gewesen, als sie es Ende 2019 tatsächlich war.

Der konstante Rückgang der Schuldenstandsquote wurde zudem durch konstantes Wirtschaftswachstum seit 2010 und damit einer Erhöhung des BIP im Nenner begünstigt. Im Zeitraum von 2010 bis 2019 stieg das deutsche BIP nominal durchschnittlich um rund 3,5 % pro Jahr.²¹ Von diesem Wirtschaftswachstum waren ca. 30 % auf das erhöhte Arbeitsvolumen zurückzuführen.²² Hier liegt ein entscheidendes Problem für die aktuelle Situation: Deutschlands Demographie trägt dazu bei, dass das Potenzial für einen weiteren, vergleichbaren Ausbau der Beschäftigung begrenzt ist.²³

Bereinigt man – unter Fortgeltung der obigen Annahmen i.R.d. skizzierten kontrafaktischen Szenarios – die durchschnittliche nominale Wachstumsrate des letzten Jahrzehnts um die rund 30 % Beschäftigungseffekt, erhielte man eine nominale Wachstumsrate von rund 2,5 %. Unter Zugrundelegung dieser verminderten, allerdings auch für die kommenden Jahre als durchaus vorstellbar erachteten Wachstumsrate, hätte die

¹³ *Beznoska/Hentze/Hüther* (Fn. 12), S. 15.

¹⁴ BT-Drs. 17/10770, S. 1.

¹⁵ *Bach/Beznoska/Steiner*, Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe: Forschungsprojekt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, 2010, S. 8 ff.

¹⁶ *Beznoska/Hentze/Hüther* (Fn. 12), S. 16.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ *BMF*, Entwicklung der Steuer und Abgabenquoten seit 1960, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Datenportal/Daten/offene-daten/steuern-zoelle/s11-entwicklung-steuer-und-abgabenquoten/entwicklung-steuer-und-abgabenquoten.html> [Stand: 6.9.2022].

¹⁹ *Beznoska/Hentze/Hüther* (Fn. 12), S. 16 f.

²⁰ *Beznoska/Hentze/Hüther* (Fn. 12), S. 17.

²¹ Vgl. *Destatis*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vorlaeufig-pdf-2180140.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 6.9.2022], S. 1 (44).

²² *Beznoska/Hentze/Hüther* (Fn. 12), S. 18.

²³ *Beznoska/Hentze*, Demographic change and income tax revenue in Germany: a microsimulation approach, *Public Sector Economics* 41/2017, S. 71 (72).

Schuldenstandsquote Ende 2019 rund 85 % betragen.²⁴ Wäre Deutschlands Wirtschaftsleistung zwischen Finanz- und Corona-Krise lediglich nominal gewachsen, real aber konstant geblieben (nominales Wachstum von rund 1,85 %), hätte die Schuldenstandsquote 2019 rund 90 % betragen; bei keinerlei nominalem Wachstum gar mehr als 106 %.²⁵

Vor diesem Hintergrund wird sehr eindrucksvoll deutlich, wie wichtig reales Wirtschaftswachstum für die Entwicklung der Schuldenstandsquote und damit einhergehend für die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung ist. Dies sollte auch im Nachgang der Corona-Krise berücksichtigt werden.

III. Identifizierung der kriseninduzierten Staatsverschuldung

Die einmalige Vermögensabgabe soll zur Rückzahlung der krisenbedingten Staatsverschuldung beitragen.²⁶ Wie hoch die Corona-Schulden sind, hängt maßgeblich von der Definition dieser ab. Eine Positivauflistung anknüpfend an staatliche Corona-Hilfsprogramme ist zwar denkbar, allerdings aufgrund zahlreicher Abgrenzungsschwierigkeiten höchst fehleranfällig.²⁷ Zielführender erscheint eine annahmenbasierte Negativabgrenzung: Geht man davon aus, dass der durch das Aussetzen der Schuldenbremse neu gewonnene Handlungsspielraum einzig und allein zur Bewältigung der Corona-Krise genutzt wird, lässt sich die krisenbedingte Staatsverschuldung als „Differenz zwischen tatsächlicher Nettokreditaufnahme und maximal in gesamtwirtschaftlicher und gesamtstaatlicher Normallage erlaubter Nettokreditaufnahme nach den Maßgaben der Schuldenbremse“ definieren.²⁸ Die Corona-Schulden ergeben sich somit aus der Differenz zwischen aggregierter Neuverschuldung und maximal zulässiger NKA (vgl. Tab. 1). Diese ergibt sich aus der bei Geltung der Schuldenbremse zulässigen NKA durch den Bund i.H.v. 0,35 % des BIP, den Konjunkturkomponenten von Bund und Ländern sowie aus Finanztransaktionen. Die geringfügige NKA auf kommunaler Ebene wird aus den Corona-Schulden herausgenommen, da diese auch ohne Aussetzen der Schuldenbremse möglich wäre.²⁹

Tab. 1: Neuverschuldung des Staates nach Komponenten

Neuverschuldung	2020	2021	2022
0,35 % des BIP	11,7	12,2	12,9
Konjunkturkomponente Bund	45,3	16,9	6,1
Saldo finanzieller Transaktionen	6,6	8,5	0
Konjunkturkomponente Länder	26,8	12,8	4
Neuverschuldung der Kommunen	1,1	3	3
Summe	91,5	53,4	26
Aggregierte Neuverschuldung	275	280	95
Corona-Schulden	184	227	69

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 12.

Somit ergibt sich eine kriseninduzierte Staatsverschuldung i.H.v. Schätzungsweise 480 Mrd. Euro, welche gem. Art. 109 III 4 i.V.m. Art. 115 II 4, 8 GG konjunkturgerecht und innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen ist.

C. Grundlagen zur Vermögensbesteuerung

I. Vermögensbesteuerung im deutschen Steuersystem

Steuern sind gem. § 3 II AO definiert als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“ Steuern sind somit Zwangsabgaben an den Staat, ohne dass

²⁴ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 18 f.

²⁵ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 19.

²⁶ DIE LINKE. (Fn. 7), S. 7 (86).

²⁷ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 11.

²⁸ Ebd.

²⁹ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 12.

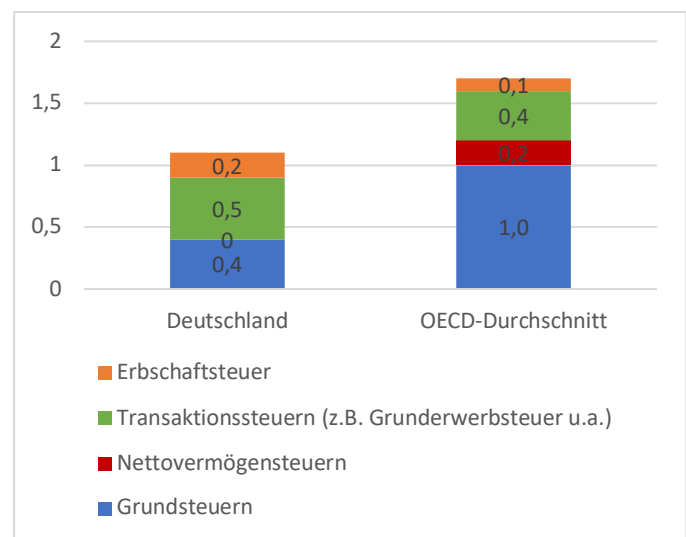
ihnen eine konkret zurechenbare Gegenleistung gegenüberstehen würde.³⁰

Wegen der grds. Geltung des Leistungsfähigkeitsprinzips i.R.d. Steuererhebung knüpfen Steuern an einem messbaren Indikator der Leistungsfähigkeit an. Hierzu zählen insbesondere das Einkommen, der Konsum und das Vermögen.³¹ Für vermögensbezogene Steuern gibt es wiederum drei Optionen: Es kann eine Besteuerung des Vermögensbestands erfolgen. Dies ist sowohl bei einer laufend erhobenen Vermögensteuer als auch bei einer einmaligen Vermögensabgabe der Fall. Neben dem Vermögensbestand können noch der Vermögenszuwachs (z.B. Erbschaftsteuer) und die Vermögensumschichtung (z.B. Grunderwerbsteuer) als Ansatzpunkt der Besteuerung dienen.³²

Häufig werden Pläne zur Wiedereinführung einer laufend erhobenen Vermögensteuer oder zur Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe unter Verweis auf die im OECD-Durchschnitt niedrigere Vermögensteuerquote in Deutschland gerechtfertigt. So hieß es etwa bereits 2013 im Regierungsprogramm der SPD, dass das Vermögen in Deutschland im weltweiten Vergleich weit unterdurchschnittlich besteuert werden würde.³³

Im OECD-Durchschnitt beträgt der Anteil vermögensbezogener Steuern in Relation zum BIP 1,7 %, in Deutschland hingegen lediglich 1,1 % des BIP. Spitzenreiter sind Frankreich mit 3,9 % und Großbritannien mit 4,0 % des BIP.³⁴ Mit Blick auf Abb. 2 wird deutlich, dass der im Vergleich zum OECD-Durchschnitt niedrigere Anteil vermögensbezogener Steuern in erster Linie auf Unterschiede bei der Erhebung von Grundsteuern zurückzuführen ist. Diese ist in Deutschland vergleichsweise schwach ausgeprägt.³⁵ Wollte man hier nachsteuern, wäre eine Modifikation der Grundsteuer das geeignetere Mittel.

Abb. 2: Vermögensbezogene Steuern in Deutschland und OECD 2018 (in % des BIP)



Quellen: *OECD*, Revenue Statistics 2021, <https://doi.org/10.1787/6e87f932-en> [Stand: 6.9.2022], S. 1 (86 ff., 111).

Abb. 2 zeigt darüber hinaus, dass in Deutschland zurzeit keine Nettovermögensteuern erhoben werden. Auch im OECD-Durchschnitt liegt der Anteil von Steuern auf das Nettovermögen lediglich bei 0,2 % des BIP. Das liegt insbesondere daran, dass Nettovermögensteuern nur in äußerst wenigen Ländern erhoben werden. Entsprechend tragen diese nur unwesentlich zum Gesamteueraufkommen bei.³⁶ Einer Argumentation, welche die Einführung einer Besteuerung von Nettovermögen unter Verweis auf die im OECD-Vergleich geringere Bedeutung von vermögensbezogenen Steuern stützen möchte, mangelt es infolge hinreichender Differenziertheit somit bereits am Fundament. Belastbare Belege für eine weit unterdurchschnittliche Belastung von Nettovermögen lassen sich gerade nicht entnehmen.

II. Abgrenzung: Vermögensteuer und Einmalige Vermögensabgabe

Für die Besteuerung des Nettovermögens sieht das Grundgesetz zwei Möglichkeiten vor: So weist Art. 106 II Nr. 1 GG das Aufkommen der Vermögensteuer den Ländern zu, während Art. 106 I Nr. 5 GG das Aufkommen von einmaligen Vermögensabgaben und von zur Durchführung des

³⁰ Brümmerhoff/Büttner, Finanzwissenschaft, 12. Aufl. 2018, S. 202.

³¹ Brümmerhoff/Büttner (Fn. 30), S. 213.

³² Zimmermann/Henke/Broer, Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Staatsfinanzen, 12. Aufl. 2017, S. 116.

³³ SPD, Das WIR entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013–2017,

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf [Stand: 6.9.2022] S. 3 (67).

³⁴ *OECD*, Revenue Statistics 2021, <https://doi.org/10.1787/6e87f932-en> [Stand: 6.9.2022], S. 1 (109, 159).

³⁵ Spengel/Streif, Von der Wiederbelebung einer Vermögensbesteuerung in Deutschland ist abzuraten, ifo Schnelldienst 14/2013, S. 9.

³⁶ Spengel/Streif (Fn. 35), S. 9 f.

Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben dem Bund zuweist. Beide Steuerarten knüpfen an den Nettovermögensbestand an und müssen voneinander abgegrenzt werden. Hierzu dient die bereits vom Verfassungsgesetzgeber gewählte Zuweisung des Steueraufkommens.

Zentrales Abgrenzungskriterium, durch welches der Unterschied beider Steuerarten am evidentesten in Erscheinung tritt, ist die Einmaligkeit der Erhebung. Während die in Art. 106 II Nr. 1 GG genannte Vermögensteuer laufend erhoben wird, zeigt im Gegensatz dazu bereits der Wortlaut des Art. 106 I Nr. 5 GG, dass einmalige Vermögensabgaben gerade nicht laufend, sondern nur *einmalig* und anlassbezogen erhoben werden dürfen.³⁷

Von den beiden Möglichkeiten der Nettovermögensbesteuerung wurde in der Vergangenheit in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht. Auf Grundlage des Vermögensteuergesetzes (VStG) wurde bis zu einem Beschluss des BVerfG vom 22.6.1995 eine Vermögensteuer im Sinne des Art. 106 II Nr. 1 GG erhoben. Das BVerfG entschied, dass § 10 Nr. 1 VStG in seiner damaligen Fassung wegen Verletzung von Art. 3 I GG insoweit verfassungswidrig sei, als dass hierdurch der einheitswertgebundene Grundbesitz und das sonstige, zu Gegenwartswerten erfasste Vermögen mit demselben Steuersatz belastet werden würden.³⁸ Hierdurch waren im Immobilienvermögen enorme stille Reserven verborgen, sodass dieses steuerlich besser behandelt wurde als das andere abgabepflichtige Vermögen. Hier hätte der Gesetzgeber gegensteuern, die Bewertung anpassen und damit den Grundbesitz stärker besteuern können. Dies ist nicht geschehen. Infolgedessen wird die Vermögensteuer in Deutschland seit dem 1.1.1997 nicht mehr erhoben, obwohl das VStG weiterhin ohne Neuregelung in Kraft ist.

Einmalige Vermögensabgaben wurden in Deutschland in Gestalt des Wehrbeitrags 1913, welcher der Finanzierung von Rüstungsausgaben in Vorbereitung auf den Ersten Weltkrieg dienen sollte, und im Jahre 1919 in Gestalt des Reichsnotopfers erhoben. Letzteres sollte im Nachgang des Ersten Weltkriegs

zur Sanierung der desaströsen Finanzlage beitragen³⁹, wurde aber durch die radikal ansteigende Hyperinflation der Jahre 1914–1923 entwertet und in der Folge in eine laufende Vermögensteuer überführt.⁴⁰ Wesentlich umfassender und nachhaltiger angelegt war die Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichs 1952. Dieser sollte infolge des Zweiten Weltkriegs dem Ausgleich der durch Kriegsschäden, Flucht und Vertreibung erlittenen Nachteile dienen.⁴¹ Entsprechend dieser gesteigerten Bedeutung wird der Lastenausgleich in Krisenzeiten häufig als historisches Vorbild angeführt, sei es im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009⁴² oder heute zur Bewältigung der Pandemiefolgen.⁴³ Befürworter sprechen von einem finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen Erfolg.⁴⁴

In Abgrenzung zu einer laufend erhobenen Nettovermögensteuer zeichnet sich die einmalige Vermögensabgabe zusammenfassend durch ihre Einmaligkeit und Anlassbezogenheit aus. Ihr Aufkommen steht, anders als bei der laufend erhobenen Vermögensteuer, dem Bund zu. Als historischer Anknüpfungspunkt dient zumeist der 1952 durchgeführte Lastenausgleich.

III. Der Lastenausgleich als historisches Vorbild

Deshalb ist es geboten, die auf den Lastenausgleich als historisches Vorbild rekurrierende Argumentation hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit zu untersuchen. Unzweifelhaft sind Leid und Ausmaß der Zerstörung des Zweiten Weltkriegs nicht mit den aktuellen Pandemiefolgen zu vergleichen. Die finanzielle Ausgangslage des Staates kann hingegen objektiv erfasst werden. Die Staatsverschuldung betrug 1950 in Relation zum BIP 19,3 %⁴⁵ und lag damit weit unter dem Niveau von 2021 mit 69,3 % (Abb. 1). Die durch den Zweiten Weltkrieg induzierten Staatsschulden waren durch die Währungsreform des Jahres 1948 weitestgehend beseitigt worden.⁴⁶ Dies darf allerdings keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass in der Nachkriegszeit enorme kriseninduzierte Folgelasten zu tragen waren. Die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen bedurfte ebenso der Finanzierung wie der kriegsbedingte

³⁷ *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Verfassungsmäßigkeit einer Vermögensabgabe zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, <https://www.bundestag.de/resource/blob/691376/2feb28d7057bf918bd18254ab06d95ad/WD-4-041-20-pdf-data.pdf> [Stand: 6.9.2022], S. 1 (4).

³⁸ BVerfG v. 22.6.1995 – 2 BvL 37/91.

³⁹ *Bach* (Fn. 6), S. 19.

⁴⁰ *Bach/Beznoska/Steiner* (Fn. 15), S. 24.

⁴¹ *Bach* (Fn. 6), S. 19; *Bach/Beznoska/Steiner* (Fn. 15), S. 24.

⁴² *Bach/Beznoska/Steiner* (Fn. 15), S. 8.

⁴³ *Bach* (Fn. 6), S. 19.

⁴⁴ *Bach* (Fn. 6), S. 25.

⁴⁵ *Statista*, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland von 1950 bis 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/4783/umfrage/anteil-der-schulden-des-oeffentlichen-gesamthaushalts-am-bip/> [Stand: 6.9.2022].

⁴⁶ *Bach* (Fn. 6), S. 21.

Wiederaufbau. Hierzu sollte u.a. eine einmalige Nettovermögensabgabe beitragen.⁴⁷

Eine solche wurde zunächst durch das Soforthilfegesetz von 1949 eingeführt, welches in erster Linie Wiedereingliederungshilfen vorsah. 1948 waren zudem schon etwaige Schuldnergewinne, welche aus der Abwertung der Verbindlichkeiten durch die Währungsreform resultierten, durch eine Hypothekengewinnabgabe abgeschöpft worden.⁴⁸ Diese Ansätze wurden durch das Lastenausgleichsgesetz (LAG), welches am 1.9.1952 in Kraft trat, zusammengeführt und ausgeweitet. Der Lastenausgleichsfonds wurde geschaffen. Dieser speiste sich in erster Linie aus drei Quellen: Einer Nettovermögensabgabe, einer Hypothekengewinnabgabe und einer Kreditgewinnabgabe.⁴⁹ Hierbei finanzierte die Nettovermögensabgabe den weit überwiegenden Großteil der Lastenausgleichsabgaben. Die abgabepflichtigen Werte wurden zum 21.6.1948 festgesetzt, sodass eine variable Anpassung des Aufkommens an die wirtschaftliche Entwicklung nicht stattfand. Deshalb waren von Beginn an Zuschüsse von Bund und Ländern eingeplant⁵⁰, welche neben die Einnahmen der Lastenausgleichsabgaben traten. Diese Transfers überstiegen seit Anfang der 1970er Jahre die starren Einnahmen.⁵¹

Wofür aber sollte das Aufkommen des Lastenausgleichs nun verwendet werden? Im Kern wurden zwei Ziele verfolgt: Erstens sollte ein Ausgleich zwischen zwei unterschiedlich benachteiligten Gruppen stattfinden. Während manche in Kriegszeiten kaum Einbußen hinsichtlich Einkommen und Vermögen hinnehmen mussten, zum Teil gar wohlhabender geworden waren, hatten andere nach dem Krieg den Verlust von Vermögen und Existenzgrundlage zu beklagen.⁵² Zweitens sollte der Lastenausgleich der Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie Wohnungen dienen, um so eine dauerhafte Lebensgrundlage zu errichten.⁵³

Diesen beiden Zielsetzungen ist der Lastenausgleich weitestgehend gerecht geworden. Er hat einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Kriegsfolgen geleistet.⁵⁴

Zusammenfassend wird deutlich, dass der Erhebungszweck der Vermögensabgabe im Rahmen des Lastenausgleichs damals nicht etwa die Rückführung der kriseninduzierten

Staatsverschuldung war, sondern vielmehr die Schaffung eines Ausgleichs von materiellen Kriegsfolgen. Dieser Erhebungszweck unterscheidet sich evident von der aktuellen Situation, sodass ein Rekurs auf den Lastenausgleich zur Rechtfertigung der Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe nicht zu überzeugen vermag.

IV. Gestaltungsmöglichkeiten bei einmaligen Nettovermögensabgaben

Die Höhe des erzielbaren Aufkommens bestimmt sich in Abhängigkeit von der gewählten Bemessungsgrundlage (BMG) und dem Abgabetarif. Die Höhe der BMG ist wesentlich von der Anzahl der Abgabepflichtigen abhängig. Diese kann insbesondere über das Gewähren persönlicher Freibeträge beeinflusst werden. Hinzukommen können gesonderte Freibeträge für Unternehmensvermögen (siehe Tab. 2). Je niedriger die Freibeträge ausfallen, desto höher ist grds. die Anzahl der Abgabepflichtigen und damit auch die BMG. Bei Gewähren eines persönlichen Freibetrags i.H.v. 1 Mio. Euro ohne gesonderten Freibetrag für Unternehmensvermögen ergäbe sich eine BMG i.H.v. 3,19 Bio. Euro. Dies entspricht rund 98 % des BIP von 2017 (vgl. Tab. 2). Bei Erhöhung des persönlichen Freibetrags auf 2 Mio. Euro und der Kombination mit einem gesonderten Freibetrag für Unternehmensvermögen i.H.v. 5 Mio. Euro würde sich die BMG der Vermögensabgabe auf 1,74 Bio. Euro reduzieren. Dies entspräche nunmehr lediglich 54 % des BIP von 2017.

Die Höhe der jeweils gewährten Freibeträge beeinflusst neben der Anzahl der Abgabepflichtigen und der Höhe der gesamten BMG auch den Anteil der verschiedenen Vermögensarten an der voraussichtlich zu erzielenden BMG. Der größte Anteil am abgabepflichtigen Vermögen entfällt auf Unternehmens- und Immobilienvermögen (vgl. Tab. 2). Je höher der persönliche Freibetrag ausfällt, desto höher der Anteil von Unternehmensvermögen. Dieser sinkt beim Hinzutreten gesonderter Freibeträge für Unternehmensvermögen wieder. Umgekehrt sinkt der Anteil des Immobilienvermögens an der erzielbaren BMG, je höher der persönliche Freibetrag ausfällt. Dieser Anteil steigt wieder, je höher der gewährte Freibetrag für Unternehmensvermögen beziffert ist.

⁴⁷ Bach (Fn. 6), S. 22.

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ Albers, Der Lastenausgleich Rückblick und Beurteilung, FinanzArchiv/Public Finance Analysis 1989, S. 272 (288 f.).

⁵⁰ Albers (Fn. 49), S. 272 (289).

⁵¹ Bach (Fn. 6), S. 22.

⁵² Albers (Fn. 49), S. 272 (274).

⁵³ Albers (Fn. 49), S. 272 (275).

⁵⁴ Albers (Fn. 49), S. 272 (297 f.).

Tab. 2: BMG der Vermögensabgabe in Abhängigkeit von persönlichen Freibeträgen und Freibeträgen für Unternehmensvermögen

	Persönlicher Freibetrag i.H.v. 1 Mio. Euro			Persönlicher Freibetrag i.H.v. 2 Mio. Euro		
	Freibetrag für Unternehmensvermögen					
	–	2 Mio. Euro	5 Mio. Euro	–	2 Mio. Euro	5 Mio. Euro
BMG in Mrd. Euro	3185	2528	2338	2424	1934	1743
davon in Mrd. Euro:						
Unternehmensvermögen	1521	1027	839	1315	988	816
Immobilienvermögen	1108	981	979	677	558	546
Sonstiges Vermögen	556	520	520	432	388	381
BMG in % des BIP	98,0	77,8	71,9	74,6	59,5	53,6
Abgabepflichtige in % der Bevölkerung	2,3	2,1	2,0	0,6	0,5	0,4
<i>Verteilung der BMG nach Perzentilen des Nettovermögens in %</i>						
1.–99. Perzentil	4,8	3,2	3,5	0,0	0,0	0,0
99,1.–99,9. Perzentil	36,5	28,1	29,6	25,6	13,7	14,1
Top 0,1 %	58,7	68,7	66,9	74,4	86,3	85,9
<i>Verteilung der BMG nach Altersgruppen in %</i>						
bis 44 Jahre	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,8
45–64 Jahre	23,4	23,4	23,4	23,6	23,7	23,7
ab 65 Jahre	69,9	70,0	69,9	69,7	69,6	69,5

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Bach* (Fn. 6), S. 43.

Durch die Höhe der gewährten persönlichen Freibeträge wird auch gesteuert, welche Teile der Bevölkerung von der Vermögensabgabe betroffen sind. Bei Gewähren eines persönlichen Freibetrags i.H.v. 1 Mio. Euro wären rund 1,3 bis 1,6 Mio. Menschen abgabepflichtig, damit nur die reichsten 2 % der Bevölkerung. Bei Erhöhung des Freibetrags auf 2 Mio. Euro sinkt die Zahl der Abgabepflichtigen auf 300.000 bis 400.000. Dies entspricht den reichsten 0,5 % der Bevölkerung.⁵⁵ Der aktuell im Raum stehende Vorschlag der Partei *DIE LINKE*. Sieht einen persönlichen Freibetrag i.H.v. 2 Mio. Euro vor.⁵⁶ Mit Blick auf Tab. 2 wird deutlich, dass bei den gewählten Szenarien im Wesentlichen die reichsten 1 % der Bevölkerung belastet werden würden, ab einem persönlichen Freibetrag von 2 Mio. Euro sogar ausschließlich. Zudem fällt auf, dass der überwiegende Großteil der BMG auf die reichsten 0,1 % entfällt. Tendenziell sind hohe Vermögen in den Händen älterer Teile der Bevölkerung konzentriert, weshalb Haushalte über 65 Jahren über zwei Drittel zur BMG beisteuern würden (Tab. 2).

Die zweite Determinante der Aufkommenswirkung ist der gewählte Abgabetarif. Denkbar wäre z.B. ein progressiver Abgabetarif i.H.v. 10 % – 30 %.⁵⁷ Hierbei kann zum einen variiert werden, ab welcher Schwelle der Spitzensatz von 30 % greift, zum anderen ist ein Stufentarif oder ein linear-progressiver Verlauf denkbar.⁵⁸ Das höchste Aufkommen ergäbe sich bei Kombination eines linear-progressiven Abgabetarifs mit einer möglichst niedrigen Schwelle, ab welcher der Höchstsatz zu zahlen wäre.⁵⁹

Durch die Kombination mit einem progressiven Abgabetarif verschärft sich die Konzentration des Abgabeaufkommens auf die obersten Perzentile der Vermögensverteilung deutlich.⁶⁰ Durch die Konzentration des Abgabeaufkommens auf die obersten 1 % der Bevölkerung, insbesondere auf die vermögendsten 0,1 %, zeigt sich die starke Progression einer entsprechend ausgestalteten Vermögensabgabe. Folglich kommt es zur Vermögensumverteilung.⁶¹

Sind BMG und Abgabetarif gewählt, kann die jeweilige Gesamt-Abgabbelast ermittelt werden. Diese wird regelmäßig auf mehrere Jahre verteilt. So war es bereits im Rahmen des Lastenausgleichs. Auch der Entwurf im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sah eine Streckung über 10 Jahre vor,⁶² der jetzige Entwurf hingegen eine Streckung über 20 Jahre.⁶³ Nach Festlegung der Laufzeit ergibt sich somit eine jährliche Abgabbelast. Trotz alledem kann diese bei mangelnder Liquidität zum Problem werden. Vor allem Unternehmensvermögen, welche anteilig besonders stark zur BMG beitragen, sind regelmäßig in illiquiden Betriebsvermögen gebunden. Um Liquiditätsproblemen vorzubeugen, besteht die Möglichkeit, die jährliche Abgabbelast des Betriebsvermögens auf einen bestimmten Prozentsatz des Ertrags zu begrenzen.⁶⁴

Bei einmaligen Nettovermögensabgaben gibt es demnach verschiedene Stellschrauben. Wesentliche Faktoren sind die Ausgestaltung der BMG sowie Wahl und konkrete Ausgestaltung des Abgabetarifs. Hierdurch werden Progressionsmaß und damit das Maß der Umverteilung bestimmt. Die jährliche Abgabbelast ergibt sich durch Wahl der Laufzeit, welche regelmäßig mindestens 10 Jahre betragen dürfte. Um Härten mit Blick auf die Liquidität von Unternehmen vorzubeugen, kann eine Koppelung der jährlichen Abgabbelast an den erzielten Vermögensertrag sinnvoll sein.

D. Ökonomische Beurteilung

I. Chancen

Auf Basis des derzeit einzigen Konzepts zur Einführung einer einmaligen Nettovermögensabgabe wäre mit einem Steueraufkommen von schätzungsweise rund 310 Mrd. Euro zu rechnen.⁶⁵ Hiermit könnte ein nicht unerheblicher Beitrag zu dem formulierten Ziel, die finanziellen Folgen der Corona-Krise zu bewältigen, erreicht werden. Rund 65 % der zuvor identifizierten Corona-Schulden⁶⁶ könnten – würde das Netto-Steueraufkommen 310 Mrd. Euro betragen – so getilgt werden. Hierbei blieben allerdings die mit der Vermögensbesteuerung

⁵⁵ *Bach* (Fn. 6), S. 44.

⁵⁶ *DIE LINKE*. (Fn. 7), S. 7 (86).

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Vgl. *Bach* (Fn. 6), S. 45.

⁵⁹ *Bach* (Fn. 6), S. 45.

⁶⁰ *Bach* (Fn. 6), S. 47.

⁶¹ *Bach* (Fn. 6), S. 48.

⁶² *Bach/Beznoska/Steiner* (Fn. 15), S. 1.

⁶³ *DIE LINKE*. (Fn. 7), S. 7 (86).

⁶⁴ *Bach/Beznoska/Steiner* (Fn. 15), S. 3.

⁶⁵ *DIE LINKE*. (Fn. 7), S. 7 (86).

⁶⁶ Siehe B. III.

stets einhergehenden Erhebungs- und Befolgungskosten unberücksichtigt, auf welche noch ausführlicher eingegangen werden wird.⁶⁷ Bereits an dieser Stelle kann jedoch festgehalten werden, dass die mit der Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe einhergehenden Erhebungs- und Befolgungskosten in Relation zum erzielten Aufkommen deutlich geringer ausfallen dürften, als dies im Rahmen einer laufend erhobenen Vermögensteuer mit gleichem Aufkommen der Fall wäre.⁶⁸

Wie hoch das Brutto-Aufkommen ausfällt, wird maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung beeinflusst.⁶⁹ Es kann nicht bestritten werden, dass hier ein durchaus beträchtliches Aufkommenspotential trotz der Konzentration auf die vermögensreichsten Perzentile der Bevölkerung möglich ist.⁷⁰ So könnten durch die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe finanzielle Mittel an anderer Stelle frei werden, wodurch Investitionen ermöglicht werden würden, z.B. in Bereichen wie Bildung und Infrastruktur. Bildungsinvestitionen erhöhen regelmäßig den Bestand an Humankapital in einer Volkswirtschaft, welcher sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.⁷¹ So identifizierten *Mankiw, Romer* und *Weil* bereits 1992 das Humankapital als eigenständigen Produktionsfaktor i.R.d. Solow-Swan-Modells.⁷² Eine positive Entwicklung des Wirtschaftswachstums würde die Rückführung der Schuldenstandsquote unterstützen und somit zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen.

Auch die bewirkte Umverteilung⁷³ kann mit Blick auf vertikale Gerechtigkeitsaspekte als Chance der einmaligen Vermögensabgabe betrachtet werden. Ob diese zweckkonform durch eine einmalige Vermögensabgabe bewirkt werden sollte, muss allerdings angezweifelt werden.

II. Risiken

Den möglichen Chancen stehen zahlreiche Risiken einer einmaligen Vermögensabgabe gegenüber. Sollen

Gerechtigkeitsaspekte gefördert werden, ergeben sich mit Blick auf die horizontale Gerechtigkeit Probleme durch die Nichterfassung anderer Vermögensarten als des Finanz- und Sachvermögens, insbesondere die Nichtberücksichtigung des Humankapitals.⁷⁴ Auch die Verschonung des Betriebsvermögens, sei es durch hohe Freibeträge oder durch die Reduktion in Gestalt einer Begrenzung der Abgabenlast in Abhängigkeit vom erzielten Ertrag verstößt gegen das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit.⁷⁵

Mit Blick auf vertikale Gerechtigkeitsaspekte und das Ziel, Vermögenskonzentration in einigen wenigen Händen durch Umverteilung abzuschwächen, gibt es geeignetere Instrumente als die Besteuerung des Nettovermögensbestands. Soweit die Vermögenskonzentration auf Erbschaften und Schenkungen zurückzuführen ist, wäre eine reformierte Erbschaftsteuer und damit das Ansetzen am Vermögenstransfer das zieladäquate Instrument.⁷⁶ Vermögensaufbau aus dem laufenden Einkommen könnte durch eine noch progressivere Einkommensbesteuerung begegnet werden.⁷⁷

Zudem ist die Nettovermögensbesteuerung als solche ökonomisch ineffizient. Eine Steuer ist effizient, wenn sie keine Zusatzlasten (*excess-burdens*) verursacht, welche über den unmittelbaren Entzug von Einkommen und Kaufkraft hinausgehen.⁷⁸ Effizienzverluste werden durch Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen verursacht, welche versuchen, stärker besteuerte Sachverhalte durch niedriger besteuerte zu substituieren. Bisher gibt es keine empirisch gesicherten Erkenntnisse hinsichtlich der konkreten Höhe der Effizienzverluste durch die Vermögensbesteuerung.⁷⁹

Bezogen auf einmalige Vermögensabgaben wird zumeist die Meinung vertreten, dass durch Anknüpfen an einen in der Vergangenheit liegenden Vermögensbestand kein Raum für unmittelbare Substitutionseffekte und damit einhergehende

⁶⁷ Siehe D. II.

⁶⁸ *Bach* (Fn. 6), S. 55.

⁶⁹ Vgl. C. IV.

⁷⁰ *Bach* (Fn. 6), S. 2.

⁷¹ *Schettkat*, Bildung und Wirtschaftswachstum in: *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschungen*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2002, S. 616 (619).

⁷² Vgl. *Mankiw/Romer/Weil*, A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics* 107/1992, S. 407 (407 ff.).

⁷³ Vgl. C. IV.

⁷⁴ *BMF*, Besteuerung von Vermögen – Eine finanzwissenschaftliche Analyse – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Berat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Besteuerung-Vermoegen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand: 6.9.2022], S. 5 (27).

⁷⁵ *BMF* (Fn. 74), S. 5 (30).

⁷⁶ *BMF* (Fn. 74), S. 5 (27).

⁷⁷ *BMF* (Fn. 74), S. 5 (59).

⁷⁸ *BMF* (Fn. 74), S. 5 (33).

⁷⁹ Ebd.

Effizienzverluste bestehe.⁸⁰ Sehr wohl ist allerdings die Animation zur Steuerflucht bzw. zur Beeinflussung des Bewertungsverfahrens denkbar.⁸¹ Steuerpflichtige könnten den Zeitraum zwischen Ankündigung und Einführung dafür nutzen, mobile Vermögensobjekte zu verbergen oder ins Ausland zu schaffen. Hier könnte man durch entsprechende Informations- und Anzeigepflichten entgegenwirken.⁸² Hierdurch würde die Komplexität des Regelwerks jedoch erhöht. Zudem müsste eine hinreichende Kontrolle und Sanktionierung gewährleistet werden, wodurch zusätzliche Kosten anfallen würden.

Zwar kann einer einmaligen Vermögensabgabe nicht unmittelbar wie einer laufend erhobenen Vermögensteuer ausgewichen werden, indem geringere Inlandsinvestitionen getätigt oder entsprechenden Maßnahmen der Finanzierungs- und Rechtsformgestaltung ergriffen werden.⁸³ Mit Blick in die Zukunft sind allerdings sehr wohl Ausweichreaktionen wahrscheinlich. Steuerpflichtige werden damit rechnen, dass einmalige Vermögensabgaben nunmehr das Mittel der Wahl sind, um zukünftigen Krisensituationen zu begegnen.⁸⁴ Hierdurch könnten Substitutionseffekte bei der Wahl des Wohnorts oder bei längerfristigen Investitions- und Anlageentscheidungen verursacht werden.⁸⁵ Auch Vererbungspläne könnten entsprechend angepasst werden.⁸⁶ Eine nachhaltige Schädigung des Wirtschaftsstandorts Deutschland wäre zu befürchten.⁸⁷ Dies gilt umso mehr, da die Unternehmensbesteuerung in Deutschland bereits wesentlich ausgeprägter ist als in anderen Industrienationen und insofern ein Standortnachteil besteht.⁸⁸

Ausweichreaktionen können dazu führen, dass auch die BMG für Ertragsteuern durch eine Reduktion der Anzahl Steuerpflichtiger reduziert werden würde.⁸⁹ Mittelfristig könnte eine höhere Sparquote zum Rückgang des Konsumsteueraufkommens führen.⁹⁰ Durch beides würden dem Staat wiederum Einnahmen fehlen, sodass kein, wie angestrebt, zusätzlicher Handlungsspielraum für Zukunftsinvestitionen

entstehen würde. Dies hätte negative Auswirkungen auf das zu erwartende Wirtschaftswachstum und damit unmittelbar auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Steuererhöhungen würden das Ziel der kontinuierlichen Rückführung der Schuldenstandsquote konterkarieren.⁹¹

Die durch die Erhebung der einmaligen Vermögensabgabe bewirkten Vermögens- und Einkommenseffekte könnten zu Problemen hinsichtlich Finanzierung und Liquidität führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der laufend erzielte Vermögensertrag nicht zur Deckung der jährlichen Abgabelast ausreicht.⁹² Betroffen sind insbesondere die zur BMG im weit überwiegenden Ausmaß beitragenden Unternehmens- und Immobilienvermögen.⁹³ Durch eine langjährige Streckung der Abgabe, entsprechend hohe persönliche Freibeträge, gesonderte Freibeträge für Unternehmensvermögen und eine Koppelung der jährlichen Abgabelast an den laufenden Vermögensertrag könnte diesen Liquiditäts- und Finanzierungsproblemen weitestgehend begegnet werden.⁹⁴ Obwohl mittelgroße Unternehmen hierdurch wohl verschont werden würden, bestünde der Anreiz, mittelfristig die Eigenkapitalquote zu reduzieren, worunter sowohl die Widerstandsfähigkeit gegen Krisen als auch die Innovationskraft leiden würden.⁹⁵ Der Vorschlag, hier durch Umwandlung der jährlichen Abgabelast in eine dauerhafte Staatsbeteiligung am jeweiligen Unternehmen entgegenzusteuern,⁹⁶ kann im System einer sozialen *Marktwirtschaft* kaum überzeugen.

Die offensichtlichsten Effizienzverluste ergeben sich aus den im Vergleich zum erzielten Aufkommen und zu anderen Steuern überproportional hohen Erhebungskosten der Vermögensbesteuerung, welche sich v.a. aus der notwendigen Bewertung des steuerpflichtigen Vermögens ergeben.⁹⁷ Auch die Befolgungskosten auf Seiten der Steuerpflichtigen gehen zu Lasten der Effizienz. Insgesamt werden so die effektiven

⁸⁰ Bach (Fn. 6), S. 55; Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 87; BMF (Fn. 74), S. 5 (33).

⁸¹ Bach (Fn. 6), S. 55; Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 89.

⁸² Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 89.

⁸³ Bach (Fn. 6), S. 55.

⁸⁴ BMF (Fn. 74), S. 5 (33).

⁸⁵ Bach (Fn. 6), S. 57.

⁸⁶ Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 89.

⁸⁷ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 28.

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 89.

⁹¹ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 27.

⁹² Bach (Fn. 6), S. 55; Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 88.

⁹³ Bach (Fn. 6), S. 55.

⁹⁴ Siehe C. IV.

⁹⁵ Bach (Fn. 6), S. 56.

⁹⁶ Vgl. Bach (Fn. 6), S. 56.

⁹⁷ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 28; BMF (Fn. 74), S. 5 (51 f.).

Mehreinnahmen und damit der Nutzen einer solchen Abgabe geschmälert.⁹⁸

Bei einer einmaligen Vermögensabgabe wäre eine Vermögensbewertung nur einmalig vorzunehmen. Somit fallen Befolungs- und Verwaltungskosten im Vergleich zur laufenden Vermögensteuer deutlich günstiger aus.⁹⁹ Klar ist damit, dass die Schätzungen zu den Erhebungskosten einer laufend erhobenen Vermögensteuer nicht ohne weiteres angewendet werden können, sodass eine Reduktion des Aufkommens um rund ein Drittel¹⁰⁰ zu weit geht. Die Bedeutung der Erhebungskosten in Relation zum erzielten Aufkommen hängen maßgeblich von der Zahl der zu bewertenden Fälle, also der Zahl der Abgabepflichtigen, und dem gesamten Abgabeaufkommen ab.¹⁰¹ Laut Schätzungen des DIW sollen die Erhebungskosten in Relation zum Aufkommen bei einem persönlichen Freibetrag von 1 Mio. Euro rund 3 % betragen, bei einem Freibetrag i.H.v. 2 Mio. Euro rund 2 %.¹⁰² Die tatsächlich zu erwartenden relativen Erhebungskosten liegen vermutlich zwischen beiden Extremen.

Zusammenfassend ist dem BMF dennoch beizupflichten, dass bei der Betrachtung von Effizienzaspekten „nichts für die Erhebung von Steuern auf das Nettovermögen“¹⁰³ spricht. Hinzu kommen zahlreiche Verstöße gegen das Prinzip der vertikalen und horizontalen Gerechtigkeit. Die ökonomischen Risiken überwiegen die dargestellten Chancen deutlich.

III. Verfassungsrechtliche Risiken

Hinzu treten verfassungsrechtliche Risiken. Zwar wird die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe dem Grundsatz nach einheitlich als zulässig erachtet.¹⁰⁴ Die konkret zu erhebenden Voraussetzungen sind aber umstritten.

Die erste Unsicherheit besteht dahingehend, ob das Vorliegen eines außerordentlichen Finanzbedarfs notwendige Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer einmaligen Vermögensabgabe ist. Insofern wird zum Teil eine staatliche Ausnahmelage gefordert, welche mit der eines

Krieges vergleichbar ist, wodurch die Nähe zu den zur Durchführung des Lastenausgleichs erhobenen Ausgleichsabgaben gem. Art. 106 I Nr. 5 Alt. 2 GG hergestellt und die Möglichkeit der Erhebung einer anderweitigen einmaligen Vermögensabgabe i.S.d. Art. 106 I Nr. 5 Alt. 1 GG restriktiv gehandhabt werden würde.¹⁰⁵

Die Gegenansicht geht weniger restriktiv mit der Zulässigkeit einmaliger Vermögensabgaben um, sogleich auch hier ein „besonderer, außerordentlicher Finanzbedarf des Staates“¹⁰⁶ gefordert wird. Dieser Voraussetzung sei allerdings bereits Genüge getan bei Vorliegen eines außerordentlichen Finanzbedarfs, welcher bspw. infolge von Wirtschafts- und Finanzkrisen, aber auch durch Naturkatastrophen entstehen kann und nicht aus den regelmäßigen Staatseinnahmen befriedigt werden kann.¹⁰⁷ Ein außerordentlicher Finanzbedarf sei im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 durch die gestiegene Staatsverschuldung gegeben gewesen.¹⁰⁸ Dieser Argumentation folgend wäre mit Blick auf den ähnlich rapiden Anstieg der Schuldenstandsquote¹⁰⁹ auch im Nachgang der Corona-Krise die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe dem Grundsatz nach zulässig. Einschlägige Entscheidungen des BVerfG liegen nicht vor. Auch eine klar dominierende Literaturmeinung ist nicht erkennbar, wengleich die Befürworter der restriktiven Ansicht allem Anschein nach überwiegen. In jedem Fall verbleibt ein Höchstmaß an Rechtsunsicherheit, welche sowohl Beschluss als auch Durchsetzung einer etwaigen Vermögensabgabe spürbar behindern könnten.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass, sollte die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe im Einzelfall als grds. zulässig erachtet werden, darüber hinaus fraglich ist, ob diese zwingend zweckgebunden auszugestalten wäre. *Schemmel* und *Kirchhof* gehen gleichermaßen vom Erfordernis der Zweckgebundenheit aus.¹¹⁰ Auch *Wieland* ist der Auffassung, dass das erzielte Aufkommen lediglich zur Bewältigung des außerordentlichen Finanzbedarfs genutzt werden darf, während alles andere aus dem laufenden

⁹⁸ *Schebesta*, Lastenausgleich in der Corona-Krise – ist jetzt die Zeit für eine Vermögensabgabe?, <https://www.jstor.org/stable/resrep252942020> [Stand: 6.9.2022], S. 1 (5).

⁹⁹ *Bach* (Fn. 6), S. 48.

¹⁰⁰ Vgl. *Beznoska/Hentze/Hüther* (Fn. 12), S. 28.

¹⁰¹ *Bach* (Fn. 6), S. 48.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ *BMF* (Fn. 74), S. 5 (33).

¹⁰⁴ *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag* (Fn. 37), S. 1 (4).

¹⁰⁵ *Schemmel*, Verfassungsfragen einer Vermögensabgabe, 1999, S. 7 ff.; *Kirchhof*, Vermögensabgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht, *StuW* 2011, S. 189 (193).

¹⁰⁶ *Wieland*, Vermögensabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG,

https://www.verdi.de/++file++5073a1fedeb5011af9001689/download/Gutachten_Vermögensabgaben%20.pdf [Stand: 6.9.2022], S. 1 (21).

¹⁰⁷ *Wieland* (Fn. 106), S. 1 (23, 27).

¹⁰⁸ *Wieland* (Fn. 106), S. 1 (33).

¹⁰⁹ Vgl. B. I.

¹¹⁰ *Schemmel* (Fn. 105), S. 14; *Kirchhof* (Fn. 105), S. 189 (193).

Steueraufkommen zu decken sei.¹¹¹ Anders als bei der im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 diskutierten Vermögensabgabe¹¹² ist von einer expliziten Zweckgebundenheit der aktuell diskutierten Variante bisher nicht ausgegangen worden. Vielmehr soll das Aufkommen allgemein zur Finanzierung der „finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Corona-Wirtschaftskrise“¹¹³ beitragen. Dies könnte zur Verfassungswidrigkeit des Konzepts führen.

IV. Alternative Wege zum Abbau der gestiegenen Staatsverschuldung

Nachdem nun gezeigt worden ist, dass einigen vordergründigen Chancen zahlreiche ökonomische, aber auch verfassungsrechtliche Risiken und Bedenken gegenüberstehen, soll kurz auf alternative Wege zum Abbau der gestiegenen Staatsverschuldung hingewiesen werden. Dem Staat stehen grds. verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, um auf eine gestiegene Staatsverschuldung zu reagieren und so die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Hierzu zählt allen voran eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, um die Schuldenstandsquote durch Erhöhung der Wirtschaftsleistung zu reduzieren. Wirtschaftswachstum führt zudem i.d.R. zu einem höheren Steueraufkommen. Die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen ist entscheidend.¹¹⁴ Sollte dies als nicht ausreichend erachtet werden, kann in der Theorie auf Instrumentarien der fiskalischen Konsolidierung, der Restrukturierung von Staatsanleihen (Staatsbankrott), der Inflationierung der Schuld unter Mitwirkung der Zentralbank oder auf Mittel der finanziellen Repression zurückgegriffen werden.¹¹⁵

Grds. wird ein Herauswachsen wie aus der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 für Deutschland als realistische Möglichkeit angesehen, wenn auch aufgrund des weniger dynamischen Beschäftigungsaufbaus nicht in der gleichen Geschwindigkeit wie in der Zeit nach 2008.¹¹⁶ Vielfach werden allerdings auch fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen als notwendig erachtet. Ausfluss dessen ist das hier diskutierte Konstrukt der einmaligen Vermögensabgaben. Eine fiskalische Konsolidierung ist allerdings sowohl durch Ausgabenkürzungen als auch durch Steuererhöhungen

möglich. Eine Steuerung kann also gleichermaßen über Einnahmen- und Ausgabenseite erfolgen. Die Wahl des bevorzugten Mittels ist letztlich eine politische Entscheidung.

E. Fazit

Zusammenfassend wird deutlich, dass einmalige Vermögensabgaben keine geeignete alternative Tilgungsmöglichkeit für kriseninduzierte Staatsverschuldung darstellen.

Die Schuldenstandsquote ist durch die Corona-Krise rasch angestiegen. Die dadurch bedingte explizite Neuverschuldung beläuft sich auf rund 480 Mrd. Euro. Die Situation ist vergleichbar mit der Zeit nach der Finanzkrise. Aus der Bewältigung derselben in den vergangenen zehn Jahren kann die Erkenntnis gewonnen werden, dass ein kontinuierliches Rückführen der Schuldenstandsquote in erster Linie über dynamisches Wirtschaftswachstum gelingen kann. Auf die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe wurde im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 bewusst verzichtet.

Einmalige Vermögensabgaben sind Steuern auf den Nettovermögensbestand und werden im Vergleich zu einer laufenden Vermögensteuer nur einmalig und anlassbezogen erhoben, wobei das Aufkommen dem Bund zusteht. Im Rahmen des Lastenausgleichs 1952 wurde eine Nettovermögensabgabe erhoben. Diese diente dem Zweck, einen Ausgleich materieller Kriegsfolgen herbeizuführen, nicht hingegen der allgemeinen Rückführung der Staatsverschuldung. Insofern vermag ein Rekurs auf den Lastenausgleich die neuerliche Einführung einer Vermögensabgabe nicht zu rechtfertigen.

Ökonomischen Chancen wie vertikalen Gerechtigkeitsaspekten durch Umverteilung sowie einem beträchtlichen Aufkommenspotential trotz weniger Steuerpflichtiger stehen zahlreiche ökonomische Risiken gegenüber. Vermögensabgaben verstoßen gegen Prinzipien der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit. Zudem ist die Vermögensbesteuerung als solche ineffizient. Allen voran sind hier die überproportional hohen Erhebungskosten zu benennen, welche allerdings bei einmaligen Vermögensabgaben gemessen am erzielbaren Aufkommen geringer ausfallen als

¹¹¹ Wieland (Fn. 106), S. 1 (34).

¹¹² Vgl. Bach/Beznoska/Steiner (Fn. 15), S. 1.

¹¹³ Bach (Fn. 6), S. 1.

¹¹⁴ Beznoska/Hentze/Hüther (Fn. 12), S. 28.

¹¹⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf [Stand: 6.9.2022], S. 1 (180 f.).

¹¹⁶ Siehe B. II.

bei einer laufenden Vermögensteuer. Zudem wären Ausweichreaktionen zu befürchten, welche mittel- und langfristig den Wirtschaftsstandort Deutschland schädigen könnten. Hinzu treten gravierende verfassungsrechtliche Risiken, sodass auf alternative Handlungsmöglichkeiten

zurückgegriffen werden sollte. Ziel sollte somit die Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen sein, um durch dynamisches Wirtschaftswachstum die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.