

Für die seit Ausbruch der Weltfinanzkrise 2008 wieder zahlreicher gewordenen Anhänger einer Vermögensabgabe ist die ausdrückliche Nennung im finanzverfassungsrechtlichen Teil des Grundgesetzes ein für sich genommen bereits tragfähiger Beleg für ihre Zulässigkeit. Dem wird man nur dem Grunde nach zustimmen können. Denn es sollte maßgeblich berücksichtigt werden, dass Verteilungsregeln für das Finanzaufkommen nicht von dem Willen zeugen, die grundrechtliche Zulässigkeit einer Abgabe abschließend zu klären, schon gar nicht, wenn sie eine bei der Entstehung des Grundgesetzes zeittypische Sondersituation vor Augen hatte. Vor dem Hintergrund von Art. 14 GG und Art. 15 GG und der dazu über Jahrzehnte entwickelten Rechtsprechung liegt es wesentlich näher, gerade in der Ausnahmebestimmung einer Steuerverteilungsregel den Hinweis auf ein materielles Verbot der Substanzbesteuerung zu sehen. Denn die beiden im Grundrechtsteil der Verfassung befindlichen Vorschriften besagen, dass der Staat – auch wenn er überragende Gemeinwohlziele bis hin zur Vergesellschaftung, also Verstaatlichung, verfolgt – die Substanz des Eigentums nicht ohne angemessene Entschädigung entziehend antasten darf. Wenn es existenzielle Notlagen im Sinne eines fiskalischen Ausnahmezustands geben sollte, die eine Abweichung von diesem freiheitsrechtlich gewährleisteten Prinzip erlauben, so ist jedenfalls an das tatbestandliche Vorliegen einer solchen Notlage ein strenger Maßstab anzulegen, um den Substanzschutz in seiner Regelmäßigkeit zu gewährleisten.

III. Die Ausnahmelage als Tatbestandsvoraussetzung der einmaligen Vermögensabgabe

An das Bestehen einer Ausnahmelage, die die Erhebung einer Vermögensabgabe rechtfertigt, sind demnach sowohl aus grundrechtsspezifischen, aus Art. 14 und 15 GG folgenden Gründen als auch unter finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten strenge Maßstäbe anzulegen, weil es um die körperschaftliche Zuordnung des Ertrages geht.¹⁴¹ Dies hat das Bundesver-

141 So auch Gregor Kirchhof, Vermögensabgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht – grundrechtliche, rechtsstaatliche und finanzverfassungsrechtliche Grenzen der Vermögensbesteuerung, *StuW* 2011, 189 (193); Lothar Schemmel, Erfassungsfragen einer Vermögensabgabe, *Karl-Breuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Sonderinformation* 37, Oktober 1999, S. 1 (9).

fassungsgericht bereits in seiner Rechtsprechung zur Vermögensteuer deutlich gemacht.¹⁴²

„Unter besonderen Voraussetzungen, etwa in staatlichen Ausnahmelagen, erlaubt die Verfassung auch unter den geltenden steuerrechtlichen Rahmenbedingungen einen Zugriff auf die Vermögenssubstanz.“¹⁴³

Die hier bereits in der Entscheidung zur Vermögensteuer genannten historischen Beispiele des Wehrbeitrages von 1913 in Reaktion auf die Balkankriege und einen sich deutlich abzeichnenden möglichen Weltkrieg, das Reichsnotopfer von 1919 zur Finanzierung sowohl der Kriegsfolgelasten als auch der mit dem Versailler Vertrag auferlegten Lasten und dann die Steuer nach dem Lastenausgleichsgesetz von 1952 weisen die Gemeinsamkeit auf, Beiträge zur Bewältigung einer existenziellen nationalen Notlage zu leisten.

Das durch die Alliierten bereits 1948 angeregte Lastenausgleichsgesetz von 1952 verfolgte das Ziel, Schäden und Verluste abzugelten, die sich infolge von Zerstörungen und Vertreibungen im Verlaufe des Krieges und der unmittelbaren Nachkriegszeit tiefgreifend auf das gesellschaftliche Leben ausgewirkt hatten. Dabei stand auch die Erfahrung seit der Bewältigung des Ersten Weltkrieges Pate, dass eine Währungsumstellung, die aufgrund der inflationierten Kriegswährung notwendig war, nicht ohne Inanspruchnahme der davon nicht betroffenen Vermögenspositionen, also der sogenannten Sachwerte, vonstattengehen sollte. Hinzu trat in der unmittelbaren Nachkriegszeit, die auch im Blick auf die außenwirtschaftliche Währungsstabilität außerordentliche fiskalische Schwäche des Staates, der auf keine prosperierende Wirtschaft mit ertragsstarken Abgaben und auf keine solide Kapitaldeckung zugreifen konnte, dem internationale Kredite noch nicht zur Verfügung standen und dessen soziale Sicherungssysteme anfangs noch nicht hinreichend mit Beiträgen finanziert werden konnten.

Es geht somit um einen völlig untypischen, die Grundlagen eines Gemeinwesens tief erschütternden, besonderen Finanzierungsbedarf, der im politischen, sozialen und ökonomischen System nicht zu bewältigen ist, ohne ansonsten wiederum schwerwiegende oder sogar katastrophale Folgewirkungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen auszulösen. Die ein-

142 BVerfGE 93, 121 (138 f.); Otto Depenheuer, Verfassungsfragen einer einmaligen Vermögensabgabe nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, in: derselbe (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung? Legitimation und Grenzen staatlichen Zugriffs auf das Vermögen seiner Bürger, 2014, S. 87 (91 f.).

143 BVerfGE 93, 121 (138 f.).

malige Vermögensabgabe setzt insofern nicht nur einen atypischen besonderen Finanzbedarf voraus, sondern darüber hinaus und wesentlich eine existenzbedrohende finanzielle Notlage des Staates, in der weder eine Steigerung der Einnahmen aus den übrigen laufenden Steuern noch eine Ausweitung der Kreditaufnahme oder eine entsprechende Ausgabenkürzung möglich ist.¹⁴⁴

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum gibt es zwar Versuche, diese restriktive tatbestandliche Auslegung aufzuweichen, aber sie vermögen nicht zu überzeugen. Namentlich Joachim Wieland hält einen besonderen, außerordentlichen Finanzbedarf des Staates für ausreichend, um eine einmalige Substanzbesteuerung zu rechtfertigen.¹⁴⁵ Damit würde indes der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt von Art. 14 Abs. 3 GG entwertet, zumal die öffentliche Hand gerade in einer Situation von im Grunde genommen permanent auftretenden Krisen ständig einen außergewöhnlichen Finanzbedarf reklamieren könnte.

Auch das finanzverfassungsrechtliche System würde zugunsten des Bundes in Mitleidenschaft gezogen, wenn ähnlich wie schon bei Sonderabgaben die gebotene restriktive Interpretation aufgeweicht würde. In einer Zeit sich häufender Herausforderungen und Krisen wird aus einer Norm der ganz exzeptionellen historischen Ausnahmesituation dann womöglich rasch ein Dauerzustand, auch weil dann eben nicht nur bei existenziellen Finanznotlagen, sondern im Grunde genommen bei jeder als Krise definierten Situation dieses Finanzierungsinstrument zur Verfügung stünde.¹⁴⁶ Damit aber wäre dann die finanzverfassungsrechtliche Ordnung strukturell verschoben. Eine vom Bund erhobene Vermögensabgabe steht nicht nur mit der Vermögensteuerertragskompetenz der Länder in Konkurrenz, sondern würde wegen der kumulativen Belastungswirkungen auch das Steueraufkommen aus der Einkommensteuer oder von Realsteuern wie der Gewerbesteuer mindern und damit die Länder- oder Kommunalanteile im Ertrag schmälern.

144 Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Rechtliche Rahmenbedingungen einer Vermögensabgabe, WD 4 – 3000 – 176/08, 2008, S. 10 f.

145 Joachim Wieland, Vermögensabgaben im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), 2012, S. 16 ff.; ihm folgend: Matthias Voigt, Vermögensabgabe, Lastenausgleich, COVID-19-Pandemie – was verbindet sie?, DÖV 2020, 1100 (1107 f.).

146 Zur mangelnden Eignung der (laufenden) Vermögensteuer als Landessteuer siehe Hanno Kube, Verfassungs- und Vollzugsfragen einer Vermögensteuer, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, 2013, S. 4.

Entscheidend aber ist die grundrechtliche Perspektive. Die einmalige Vermögensabgabe ist kein Instrument der Umverteilung,¹⁴⁷ wenn statistisch erkennbare soziale Ungleichgewichtslagen in der Vermögensverteilung stärker ausgeprägt sind. Wäre das der Fall, so könnte unbeeindruckt von der Entschädigungspflicht der Staat Eigentumspositionen entziehen, und zwar ohne Rücksicht auf das Gebot zur Erhaltung der Privatnützigkeit und der entstandenen Leistungsunterschiede des privatautonom erworbenen Vermögensbestandes. Das widerspräche dem freiheitsrechtlichen Gehalt der Eigentumsgarantie. Denn die einmalige Vermögensabgabe ist genuin konfiskatorisch, sie ist im Grunde genommen keine Steuer, wie sie das finanzverfassungsrechtliche System vorsieht. Aus diesem Grund ist es zutreffend, für die Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe anders als für die laufenden Steuern einen besonderen rechtfertigenden Legitimationsgrund zu verlangen, der im restriktiven Verständnis hinsichtlich eines finanziellen Staatsnotstandes liegt und der nach belastbaren Tatsachen der existenziellen Finanzierungsnotlage verlangt.¹⁴⁸

Mit anderen Worten darf es nur um die Abwehr eines fiskalischen Staatsnotstandes, einer existenzbedrohenden finanziellen Notlage des Staates gehen, in der weder die Steigerung der Einnahmen aus den übrigen Steuern noch eine Ausweitung der Kreditaufnahme oder eine entsprechende Ausgabenkürzung möglich ist, ohne neue und unbeherrschbare Risiken zu erzeugen.¹⁴⁹ Solch einen fiskalischen Staatsnotstand heute ausgerechnet für die Bundesrepublik Deutschland als anerkannten „lender of last resort“¹⁵⁰ mit der besten Bonitätsstufe in internationalen Bewertungssystemen anzunehmen, wäre in evidenter Weise abwegig. Die Corona-Pandemie kann gewiss als große finanzielle Herausforderung, die zu einer mehrfachen Aussetzung der regulären Schuldenbremse berechtigt hat, verstanden wer-

147 Otto Depenheuer, Verfassungsfragen einer einmaligen Vermögensabgabe nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, in: derselbe (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung? Legitimation und Grenzen staatlichen Zugriffs auf das Vermögen seiner Bürger, 2014, S. 87 (93 f.).

148 Otto Depenheuer, Verfassungsfragen einer einmaligen Vermögensabgabe nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG, in: derselbe (Hrsg.), Staatssanierung durch Enteignung? Legitimation und Grenzen staatlichen Zugriffs auf das Vermögen seiner Bürger, 2014, S. 87 (94 f.).

149 Siehe dazu Paul Kirchhof, Deutschland im Schuldensog – der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger, 2012, S. 179 ff.

150 Armin Steinbach, The lender of last resort in the eurozone, Common Market Law Review Vol. 53 (2016), 361 ff.

den.¹⁵¹ Und genauso werden die Transformationsanstrengungen im Vollzug der Bekämpfung der globalen Erwärmung einen immensen Finanzbedarf erzeugen. Dennoch darf eben nicht nur auf die Bedarfsseite abgestellt werden. Es geht demnach nie allein darum, ob eine sich neu abzeichnende Finanzierungslast oder Staatsaufgabe tatsächlich in vergleichbarer Weise den finanziellen Herausforderungen nach 1945 entspricht. Vielmehr muss vor allem das jeweilige Potenzial der Möglichkeiten einer prosperierenden und stabilen Wirtschaftsgesellschaft in Rechnung gestellt werden. Die Schuldentilgungspläne, die im Verlauf der Corona-Pandemie vom Bundesgesetzgeber verabschiedet worden sind, enthalten eine nachvollziehbare mittelfristige Perspektive der Schuldentilgung. Und auch der europäische Corona-Wiederaufbaufonds wird, wenn verschiedene Wege zu seiner Tilgung eingeschlagen werden, keinen Finanznotstand erzeugen. Mit einer solchen Einschätzung soll gewiss kein für alle Zukunft geltendes Unbedenklichkeitstestat ausgestellt werden, denn eine längerfristig expansive Geldpolitik und steigende Staatsverschuldung in den EU-Mitgliedstaaten sowie die Einführung einer gemeinsamen Verschuldung in der EU können durchaus mittel- bis langfristig erhebliche Stabilitätsrisiken erzeugen, die auch die Bundesrepublik Deutschland betreffen können. Auf der gegenwärtigen Beurteilungsgrundlage sollte man entsprechende Warnungen für eine nachhaltige Entwicklung der Währungs- und Fiskalpolitik zwar ernst nehmen, doch Anhaltspunkte für eine heute bestehende existenzielle fiskalische Notlage der Bundesrepublik ergeben sich daraus nicht.

151 Udo Di Fabio, Corona Bilanz. Lehrstunde der Demokratie, 2021, S. 130.