

Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa

Von Stefan Bach

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sind die Staatsschulden in fast allen OECD-Ländern deutlich gestiegen. Die Europäische Schuldenkrise hat sich in den letzten Wochen wieder verschärft. Mit Zwangsanleihen und einmaligen Vermögensabgaben könnten Privathaushalte mit hohem Vermögen und Einkommen zur Refinanzierung und zum Abbau der Staatsschulden herangezogen werden, ohne dass eine Dämpfung der Konsumnachfrage zu befürchten wäre. Damit würde auch der gestiegenen Ungleichheit in der Vermögensverteilung entgegengewirkt. Die Erhebung solcher Abgaben ist aber nicht einfach, da die Vermögenswerte ermittelt sowie Steuerflucht und -hinterziehung unterbunden werden müssen.

Die Schätzung der Aufkommenseffekte solcher Abgaben für die Krisenländer ist mangels Daten nur schwer möglich. Für Deutschland ergeben Simulationsrechnungen des DIW Berlin bei einem persönlichen Freibetrag von 250 000 Euro (Ehepaare 500 000 Euro) eine Bemessungsgrundlage von 92 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Eine Zwangsanleihe oder eine Abgabe in Höhe von zum Beispiel zehn Prozent auf diese Bemessungsgrundlage könnten somit gut neun Prozent des Bruttoinlandsprodukts – rund 230 Milliarden Euro – mobilisieren. Betroffen wären die reichsten acht Prozent der erwachsenen Bevölkerung. Vermutlich lassen sich in den europäischen Krisenländern auf diesem Weg ebenfalls erhebliche Einnahmen erzielen. Damit wäre ein wichtiger Schritt zu einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte getan, und wachstumsfördernde Reformen würden erleichtert.

Die Schuldenkrise hält Europa weiter in Atem. Den Europäischen Regierungen ist es bisher nicht gelungen, die Finanzmärkte nachhaltig zu stabilisieren. Durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (*Sixpack*, *Fiskalunion*) soll die Einhaltung der Stabilitätsregeln stärker überwacht sowie durch Schuldenbremsen und ähnliche Fiskalregeln gewährleistet werden. Die Finanzmärkte beruhigt das bisher kaum, zumal das Ausmaß der Bankenkrise in Spanien noch nicht exakt beziffert ist und die Schuldentragfähigkeit Italiens angezweifelt wird. Sparprogramme und Strukturreformen lösen in den betroffenen Ländern rezessive und deflationäre Wirkungen aus, die mit politischen und sozialen Verwerfungen einhergehen. Die Risikoprämien auf Staatsanleihen der südeuropäischen Krisenländer sind anhaltend hoch. Zugleich können sich die Europäischen Regierungen nicht zu weiteren Schuldenschnitten oder Umschuldungen für Banken oder Staatsschulden der Problemländer durchringen. Man fürchtet Ansteckungseffekte auf den Finanzmärkten und neue Banken Krisen, die auf die Realwirtschaft überspringen und die wirtschaftliche Entwicklung destabilisieren können.

In den letzten Monaten ist deutlich geworden, dass eine nachhaltige Beruhigung der Märkte nur durch weitgehende *bail-out*-Garantien der Europäischen Rettungsschirme, durch die Kollektivierung von Staatsschulden (*Eurobonds*) oder durch die Europäische Zentralbank (EZB) erreicht werden kann. Dazu sind die *Nordländer* der Eurozone unter Führung Deutschlands nicht bereit, auch wenn der internationale Druck stark zugenommen hat und auf dem EU-Gipfel am 29. Juni 2012 weitere Zugeständnisse gemacht wurden. Man will der eigenen Bevölkerung keine weiteren Lasten zur Stabilisierung der Nachbarländer aufbürden, die eigene Bonität nicht gefährden und eine potentiell inflationäre Kreditschöpfung der EZB vermeiden.¹ Ferner soll der Druck auf die Krisenländer nicht reduziert werden, die öffentlichen Haushalte und notleidende Banken zu sanieren sowie Reformen zur Verbes-

¹ Erber, G. (2012): Eurobonds und Transferleistungen innerhalb der Eurozone. ifo Schnelldienst 1/2012, www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1212846.PDF.

serung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Stärkung der Wachstumspotentiale auf den Weg zu bringen.

Vor diesem Hintergrund sollten ergänzende fiskalische Instrumente vorbereitet werden, die für eine Übergangszeit eine wirksame Refinanzierung der Staaten erlauben, ohne auf die internationale Gemeinschaft oder das Zentralbankensystem zurückgreifen zu müssen. Einen Beitrag hierzu kann die Verpfändung von staatlichen Vermögenswerten oder künftigen Einnahmen leisten. Dabei werden Ressourcen des Staatssektors mobilisiert, um Anleihen zu besichern. Da dies jedoch nur begrenzt möglich ist, kommt für eine Konsolidierungsstrategie vor allem ein Zugriff auf die Vermögen und Einkommen des Privatsektors in Frage. Hierzu können Modelle von Zwangsanleihen und Vermögensabgaben kombiniert werden.

Zwangsanleihen sind Kredite an den Staat, zu denen Personen mit hohem Einkommen oder Vermögen verpflichtet werden. Sie kommen vor allem für die Krisenländer in Frage, die sich nur noch zu sehr ungünstigen Konditionen auf den Kapitalmärkten refinanzieren können. Je nach Konsolidierungsfortschritt können die Zwangsanleihen später getilgt oder in Vermögensabgaben oder in andere *Reichensteuern* überführt werden. Aber auch in den *Nordländern* der Eurozone oder in anderen OECD-Ländern mit hohen Staatsschulden können einmalige Vermögensabgaben dazu beitragen, im Rahmen von Tilgungsfonds die Schuldenstände auf ein Niveau zu reduzieren, das als längerfristig nachhaltig erachtet wird, zum Beispiel auf die Maastricht-Schuldenstandsquote von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.²

Mobilisierung von Staatsvermögen hilft nur begrenzt weiter

Die größeren Teile des staatlichen Vermögens stecken in der öffentlichen Infrastruktur und in den Verwaltungsgebäuden des Staates.³ Diese sind nur begrenzt zu

vermarkten, denn sie dienen der Produktion von öffentlichen Leistungen. Allenfalls mit *sale-and-lease-back*-Modellen lassen sich hieraus kurzfristig Ressourcen mobilisieren. Das öffentliche Finanzvermögen in Form von Unternehmensbeteiligungen oder Kreditforderungen kann ebenfalls veräußert oder für die Besicherung von Staatsschulden herangezogen werden. Hier gibt es vermutlich auch in den südeuropäischen Krisenländern ein beträchtliches Potential. So sind Privatisierungen als ein Element der Anpassungsprogramme im Rahmen der Rettungsschirme von EFSF/ESM und IMF vorgesehen. Um zu verhindern, dass Vermögenswerte kurzfristig unter Wert verkauft werden müssen, könnten sie in eine Privatisierungsagentur nach dem Vorbild der deutschen Treuhandanstalt überführt werden, die der Absicherung von Staatsschulden dient und aus denen gegebenenfalls Gläubigerforderungen bedient werden können. Darüber hinaus könnten künftige Einnahmen für die Deckung von Krediten verpfändet werden.⁴

Diese Instrumente können zwar die kurzfristige Liquidität des Staatssektors stärken. Längerfristig ist damit aber nicht viel gewonnen. Denn wenn Vermögenswerte oder künftige Einnahmepotentiale verkauft oder verpfändet werden, stehen sie zur Deckung künftiger Ausgaben nicht mehr zur Verfügung. Dies werden auch die Kapitalmärkte bei ihren Einschätzungen zur längerfristigen Bonität der staatlichen Schuldner berücksichtigen. Entsprechend dürften die Risikoprämien für Kredite ohne Sicherheiten steigen.

Belastung des Privatsektors durch Zwangsanleihen und Vermögensabgaben

Letztlich muss für eine Rückführung der öffentlichen Defizite der Privatsektor der Volkswirtschaft stärker belastet werden - entweder durch Steuererhöhungen oder durch Ausgabenkürzungen. Mit Rücksicht auf die konjunkturelle Entwicklung und die politische Akzeptanz sollte dies aber schrittweise umgesetzt werden, etwa im Rahmen von Haushalts- und Schuldenregeln, wie sie die deutsche Schuldenbremse vorsieht. Allerdings tragen längerfristig angelegte strukturelle Reformen nur bedingt zur Lösung aktueller Liquiditäts- und Vertrauenskrisen bei.

Den staatlichen Schulden stehen in den meisten Ländern in wesentlich größerem Umfang private Vermögen gegenüber. In akuten Krisensituationen, in denen die Finanzmärkte sehr hohe Risikoprämien verlangen, könnte der Privatsektor im Vorgriff auf die Haushaltskonsolidie-

² Vgl. dazu den Vorschlag des Sachverständigenrats zu einem Schuldentilgungspakt für Europa, Jahresgutachten 2011/12, Ziffern 184 ff., www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga11_iii.pdf; Rhodes, D., Stelter, D. (2011): Back to Mesopotamia? The Looming Threat of Debt Restructuring. Boston Consulting Group, www.bcg.de/documents/file87307.pdf. Eine Vermögensabgabe für Deutschland schlägt BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, www.gruene-bundestag.de/themen/finanzen/die-gruene-vermoegensabgabe.html. Eine europaweite Vermögensabgabe schlägt DIE LINKE vor, dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/091/1709146.pdf. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schlägt zur Finanzierung eines Europäischen „Zukunftsfonds“ europaweite Zwangsanleihen oder Vermögensabgaben vor, www.dgb.de/themen/++co++5a0a649c262d-11e1-5678-00188b4dc422.

³ Bach, S. (2010): Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 50/2010; Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt (2010): Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen. www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Vermoegensrechnung/Vermoegensbilanzen.html?nn=69170.

⁴ Pilkington, P., Mosler, W. (2012): Tax-backed Bonds – A National Solution to the European Debt Crisis. Levy Economics Institute of Bard College Policy Note 2012 / 4, www.levyinstitute.org/pubs/pn_12_04.pdf.

rung und andere Stabilisierungsmaßnahmen an der Refinanzierung von Staatsschulden beteiligt werden. Ein klassisches Instrument hierzu sind Zwangsanleihen.⁵ Diese können bei Personen und Haushalten mit hohem Vermögen oder Einkommen erhoben werden und mit einmaligen Vermögensabgaben oder anderen Steuern auf hohe

Einkommen und Vermögen kombiniert werden. In der Geschichte wurde in fiskalischen Notsituationen häufig auf derartige außerordentliche Instrumente zurückgegriffen, so auch in Deutschland (Kasten).

Die Verwandtschaft von Zwangsanleihen und Vermögensabgaben liegt auf der Hand. Zwingt der Staat seine Bürger oder Unternehmen, ihm Kredit zu Konditionen zu gewähren, die schlechter als die marktüblichen Bedingungen sind, so besteht die implizite Steuerbelastung der Verpflichteten in den nicht marktgerechten Konditionen,

⁵ Richter, W. F. (2012): Deleveraging mit Zwangsanleihen. ifo Schnelldienst 3/2012 www.wiso.tu-dortmund.de/wiso/of/Medienpool/veroeffentlichungen_richter/WR_Veoeffentlichungen_Stand_Oktober_09/ifo_Deleveraging_mit_Zwangsanleihen.pdf.

Kasten

Historische Vorbilder für Zwangsanleihen und Vermögensabgaben in Deutschland

In der Geschichte des modernen Kapitalismus hat es zahlreiche Finanz- und Staatsschuldenkrisen gegeben.¹ Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts waren übermäßige Staatsschulden eher die Regel als die Ausnahme. Staatsbankrotte oder Fiskalinflationen kamen häufig vor, insbesondere nach größeren Kriegen. In besonderen fiskalischen Notsituationen haben Regierungen häufig auf außerordentliche Instrumente wie Zwangsanleihen und Vermögensabgaben zurückgegriffen.² In Deutschland gibt es seit Ende des 19. Jahrhunderts moderne Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuern, mit denen die steuertechnischen Grundlagen für diese fiskalischen Notinstrumente gelegt wurden. Vor allem nach den beiden Weltkriegen hat man in Deutschland auf Vermögensabgaben und Zwangsanleihen zurückgegriffen, teilweise durchaus erfolgreich.

Als *Wehrbeitrag* führte das Reich 1913 eine einmalige Abgabe auf höhere Vermögen und Einkommen ein.³ Die Abgabenbelastung wurde über einen dreijährigen Zeitraum verteilt erhoben. Das gesamte Aufkommen machte etwa 1,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 1913 aus und wurde zur Finanzierung der hohen Rüstungsausgaben verwendet. Damals wurden Vermögen über 10 000 Mark progressiv mit Sätzen von 0,15 bis 1,5 Prozent belastet, im Durchschnitt betrug die Belastung 0,5 Prozent. Zusätzlich wurden Einkommen über

5 000 Mark progressiv mit Sätzen von einem bis acht Prozent belastet. Dabei wurde vom abgabepflichtigen Einkommen ein Betrag von fünf Prozent des abgabepflichtigen Vermögens abgezogen, um eine Doppelbelastung der Vermögenseinkommen zu vermeiden, soweit sie eine Standardverzinsung nicht überstiegen. Zur Einordnung der Nominalwerte: Das durchschnittliche rentenversicherungspflichtige Jahreseinkommen lag 1913 bei 1 182 Mark.⁴

Nach dem ersten Weltkrieg war der deutsche Staatshaushalt in einer desaströsen Verfassung. Die Kriegsausgaben waren fast vollständig kreditfinanziert worden, so dass die Staatsschulden bei Kriegsende bei etwa 180 Prozent des Bruttoinlandsprodukts lagen.⁵ Hinzu kamen hohe laufende Defizite sowie große Reparationslasten.

Im Jahr 1919 wurde das *Reichsnotopfer* im Rahmen der *Erzbergerschen Finanzreformen* als allgemeine außerordentliche Vermögensabgabe eingeführt.⁶ Das Nettovermögen der Steuerpflichtigen wurde breit erfasst und nach Abzug eines Freibetrages von 5 000 Mark (für Verheiratete 10 000 Mark) progressiv besteuert. Die Steuersätze begannen bei zehn Prozent und stiegen stufenweise bis auf 65 Prozent für abgabepflichtige Vermögen über sieben Millionen Mark. Personengesellschaften, Kapitalgesellschaften sowie sonstige juristische Personen waren gesondert abgabepflichtig und wurden mit einem Abgabesatz von einheitlich zehn Prozent belastet. Die Abgabe sollte grundsätzlich über 30 Jahre abgezahlt werden, wobei die Teilzahlungen verzinst wurden, Abgabenbelastungen auf Grundbesitz konnten auch über 50 Jahre ver-

¹ Reinhart, C. M., Rogoff, K. S. (2009): *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Oxford und Princeton; Chancellor, E. (2010): *Reflections on the sovereign debt crisis*. GMO White Paper, blogs.reuters.com/felix-salmon/files/2010/07/chancellor.pdf; Manes, A. (1919): *Staatsbankrotte*. 2. Auflage. Berlin, [² Eichengreen, B. \(1989\): *The Capital Levy in Theory and Practice*. NBER Working Paper No. 3096, \[www.nber.org/papers/w3096\]\(http://www.nber.org/papers/w3096\).](http://archive.org/details/staatsbankrotte-w00maneuoft;Ullmann,H.-P.(1996):Finanzkrise,StaatsbankrottundHaushaltkonsolidierungimDeutschlanddesfrühen19.Jahrhunderts.In:Kanzenbach,E.(Hrsg.):Staatsüberschuldung.VeröffentlichungenderJungius-GesellschaftderWissenschaftenHamburg84.Göttingen,13-25;Holtfrerich,C.-L.(1996):BewältigungderdeutschenStaatsbankrotte1918und1945.Ebenda,27-57.</p>
</div>
<div data-bbox=)

³ Mann, F. K. (1928): *Wehrbeitrag*. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 8. Band. Jena, 951-960.

⁴ Vgl. SGB 6, Anlage 1, www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/anlage_1_567.html.

⁵ Holtfrerich, C.-L. (1996), a.a.O., Holtfrerich, C.-L. (1980): *Die deutsche Inflation 1914-1923. Ursachen und Folgen in internationaler Perspektive*. Berlin und New York.

⁶ Mann, F. K. (1925): *Reichsnotopfer*. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 6. Band. Jena, 1222-1228.

teilt werden. Die Vermögensabgabe scheiterte in den Folgejahren weitgehend. Die Finanzverwaltung war kaum in der Lage, die Vermögen umfassend zu ermitteln, die hohen Abgabesätze lösten politische Empörung sowie starken Steuerwiderstand und Steuerflucht aus. Vor allem die steigenden Inflationsraten entwerteten die Teilzahlungen sukzessive. Ab 1923 wurde das Reichsnotopfer durch die allgemeine Vermögensteuer ersetzt, die dann in Deutschland bis 1996 erhoben wurde.

Parallel zur Einführung der Vermögensteuer erhob das Reich 1922/23 eine *Zwangsanleihe*.⁷ Zeichnungspflichtig waren alle am 1. Januar 1923 vermögenssteuerpflichtigen Personen mit einem Vermögen über 100 000 Mark. Die Aufbringungspflichtigen hatten von den ersten 100 000 Mark ihres Vermögens ein Prozent und von den nächsten 150 000 Mark zwei Prozent zu übernehmen. Der Höchstsatz von zehn Prozent war bei einem Vermögen von einer Million Mark erreicht. Eine Verzinsung und Tilgung war ab 1925 vorgesehen. Die Teilzahlungen wurden dann aber im Zuge der Hyperinflation im Jahre 1923 entwertet und nach der Währungsstabilisierung nicht aufgewertet. Daher wurde die Zwangsanleihe zu einer Vermögensabgabe, soweit sie angesichts der sich stark beschleunigenden Inflation nennenswerte Belastungswirkungen auslöste.

Die Währungsstabilisierung durch die *Rentenmark* 1923/24 basierte auf einer Art *impliziten Zwangsanleihe* auf die Grund- und Betriebsvermögen der Unternehmen.⁸ Die als Zwischenwährung eingeführte Rentenmark sollte die Währungsrelationen der Vorkriegszeit entsprechend den Goldparitäten wieder herstellen (1 Rentenmark = 1 (Gold-)Mark = 4,2 US-Dollar). Da aber keine ausreichenden Gold- oder Devisenbestände mehr verfügbar waren und das Vertrauen in die Geldpolitik von Reichsregierung und Reichsbank stark belastet war, wurde die Rentenmark durch die Privatwirtschaft garantiert. Dazu wurden die Grund- und Betriebsvermögen der landwirtschaftlichen und gewerblichen Unternehmen sowie der Banken mit Grundschulden und Schuldverschreibungen in Höhe von 3,2 Milliarden (Gold-)Mark beziehungsweise Rentenmark belastet (schätzungsweise sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 1923), die mit sechs Prozent zu verzinsen waren. Diese wurden auf die Deutsche Rentenbank übertragen, die

bis zur Höhe von 2,4 Milliarden Rentenbankscheine als Banknoten ausgeben durfte und über Kredite an das Reich, die Reichsbank sowie die Privatnotenbanken in Umlauf brachte. Die Rentenbankscheine konnten in Rentenpfandbriefe umgetauscht werden, die zu fünf Prozent verzinst wurden. Zugleich waren die belasteten Unternehmen Teilhaber der Rentenbank und erhielten den Teil des Gewinns, der aus der Verzinsung ihrer Belastungen entstand. Die Währungsstabilisierung gelang, da die Steuern schnell auf die neue Währungsbasis umgestellt wurden, die öffentlichen Haushalte durch ein striktes Konsolidierungsprogramm ausgeglichen wurden und damit die inflationäre Kreditfinanzierung durch die Reichsbank eingestellt werden konnte. 1924 wurde die Reichsmark als neues gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt, die Rentenmark blieb jedoch im Umlauf. Die Belastungen der Unternehmen wurden im Laufe der nächsten Jahre rückabgewickelt und die Zinsbelastungen mit den Gewinnen verrechnet, insoweit wurden die Unternehmen letztlich nicht belastet.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ab 1949 eine *Vermögensabgabe* auf den Vermögensbestand von 1948 erhoben, die 1952 im Rahmen des *Lastenausgleichs* abschließend geregelt wurde.⁹ Die Bemessungsgrundlage orientierte sich grundsätzlich an der Vermögensteuer, juristische Personen waren gesondert steuerpflichtig. Abgabepflichtig waren vor allem Grund- und Betriebsvermögen entsprechend den steuerlichen Einheitswerten. Für Finanzvermögen gab es eine relativ hohe Freigrenze von 150 000 DM, da diese durch die Währungsreform 1948 im Verhältnis 10:1 auf D-Mark umgestellt worden waren. Für natürliche Personen wurde ein persönlicher Freibetrag von 5 000 DM gewährt, der bei höheren Vermögen abgeschmolzen wurde. Zur Einordnung der Nominalwerte: Das durchschnittliche rentenversicherungspflichtige Jahreseinkommen lag 1952 bei 3 850 DM.¹⁰ Der Abgabesatz betrug 50 Prozent, wobei es für Kriegs- und Vertreibungsschäden Ermäßigungen gab. Die Abgabeschuld wurde über 30 Jahre verteilt und in vierteljährlichen Beträgen bis 1979 erhoben. Insgesamt erbrachte die Vermögensabgabe ein Aufkommen von 42 Milliarden DM. Dies entsprach 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 1952. Entsprechend hatten die Lastenausgleichsabgaben in den 50er Jahren auch gesamtwirtschaftlich ein spürbares Gewicht. Durch die hohen Zuwachsraten bei Sozialprodukt und Einkommen reduzierte sich ihre wirtschaftliche Bedeutung und Belastungswirkung in den folgenden Jahrzehnten schrittweise. Zugleich gelang es, nennenswerte Mittel für den Wiederaufbau und die Integration der Vertriebenen

⁷ Deutsches Reichsgesetz über die Zwangsanleihe. Vom 20. Juli 1922. Finanzarchiv 39 (1922), 205 ff., www.jstor.org/stable/pdfplus/40906359.pdf.

⁸ Lampe, A. (1926): Rentenmark. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 7. Band. Jena, 27-39; Beusch, P. (1928): Währungszerfall und Währungsstabilisierung. Hrsg. von Briefs, G., Fischer, C. A. Berlin; Verordnung über die Errichtung der Deutschen Rentenbank [Hyperinflation], 15. Oktober 1923, www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0204_ren&object=context&st=&l=de; Bundesarchiv, Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften (1978): Finanzpolitik und Stabilisierung der Währung. Edition „Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik“, Kabinette Stresemann I und II (1923), www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/1000/str/str1p/kap1_1/para2_9.html#Start.

⁹ Hauser, R. (2011): Zwei deutsche Lastenausgleiche – Eine kritische Würdigung. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 80, 103-122; Wiegand, L. (1992): Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1985. Frankfurt am Main; Albers, W. (1989): Der Lastenausgleich. Rückblick und Beurteilung. Finanzarchiv N.F. 47, 272-298.

¹⁰ Vgl. SGB 6, Anlage 1, www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/anlage_1_567.html.

und Flüchtlinge zu mobilisieren. Insoweit war der Lastenausgleich ein finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischer Erfolg.

Das *Investitionshilfegesetz* von 1952 sah eine *Zwangs-anleihe* bei der gewerblichen Wirtschaft zugunsten von Investitionen in einzelnen Grundstoffindustrien vor.¹¹ Hintergrund waren Finanzierungsprobleme der Grundstoffindustrien, die noch Bewirtschaftungsvorschriften und Preisregulierungen unterlagen. Bei den aufbringungspflichtigen Unternehmen wurde auf Grundlage der Gewinne und Umsätze 1950/51 ein Betrag von einer Milliarde DM (1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 1952) erhoben. Als Gegenleistung erhielten die leistenden Unternehmen Aktien oder Schuldverschreibungen der begünstigten Unternehmen. Das Bundesverfassungsgericht akzeptierte diese Zwangsanleihe später als vereinbar mit den Kompetenzen des Bundes zur Wirtschaftsregulierung nach Art. 74 Nr. 11 GG und sah darin auch keinen Verstoß gegen die Grundrechte (Entfaltungsfreiheit, Eigentum).¹²

Im Herbst 1982 führte die neugebildete schwarz-gelbe Bundesregierung eine *Investitionshilfeabgabe* zur Förderung des Wohnungsbaus ein, die später unverzinslich zurückgezahlt werden sollte. Die Abgabe betrug fünf Prozent der festzusetzenden Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld der Jahre 1983, 1984 und 1985, wobei sie auf die Einkommensteuer nur erhoben wurde, soweit die Steuerschuld 15 000 DM (30 000 DM bei Verheiratenden) überstieg. Bei Gewinneinkünften ermäßigte sich der Abgabebesatz um 20 Prozent der inländischen Investitionen des Abgabepflichtigen. Die Abgabe sollte in den Jahren 1990 bis 1993 zurückgezahlt werden. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Abgabe 1984 für verfassungswidrig.¹³ Die Investitionshilfeabgabe genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Sonderabgabe (kein gruppenspezifisches Finanzierungsinteresse und entsprechende Mittelverwendung). Ferner sei die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nicht einschlägig, da die Abgabe rückzahlbar sei, und auch aus den Schuldenregeln des Art. 115 GG ergebe sich keine Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer Zwangsanleihe.

¹¹ DER SPIEGEL 44/1954, 7-8, www.spiegel.de/spiegel/print/d-28957744.html.

¹² BVerfGE 4, 7 – Investitionshilfe. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20. Juli 1954, www.servat.unibe.ch/dfr/bv004007.html.

¹³ BVerfGE 67, 256 – Investitionshilfegesetz. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 6. November 1984, www.servat.unibe.ch/dfr/bv067256.html.

auch wenn der Kredit verzinst und zurückgezahlt wird. Durch die Gestaltung der Verzinsungs- und Tilgungsmodalitäten können Zwangsanleihen mehr oder weniger stark in Vermögensabgaben überführt werden. Auch größere einmalige Vermögensabgaben werden zumeist über längere Zeiträume verteilt, um die Liquiditätsbelastungen der Steuerpflichtigen in Grenzen zu halten. So wurden die in den 50er Jahren in Deutschland erhobenen Lastenausgleichsabgaben, deren wesentliche Komponente eine Vermögensabgabe darstellte, über einen Zeitraum von 30 Jahren gleichmäßig verteilt (einschließlich Zinsen) und in vierteljährlichen Teilzahlungen erhoben.

Die Vorteile solcher Modelle liegen darin, dass sie weniger Steuerwiderstand und Ausweichreaktionen auslösen als konventionelle Steuererhöhungen. Wenn der Fiskus auf die an einem bestimmten zurückliegenden Stichtag bestehenden Vermögenswerte zugreifen kann, können die privaten Wirtschaftssubjekte der Belastung nicht mehr ausweichen. Unmittelbare Anpassungsreaktionen (*Substitutionseffekte*) sind dann nicht möglich. Das Versprechen der (teilweisen) Rückzahlung der Zwangsanleihe dürfte den Steuerwiderstand weiter reduzieren und die politische Umsetzung erleichtern. Indem der Staat wirtschaftliche Ressourcen an sich zieht, entstehen aber negative Vermögens- und Einkommenseffekte im privaten Sektor. Dies kann die wirtschaftliche Entwicklung belasten, etwa durch Liquiditäts- und Finanzierungsprobleme beim Immobilien- oder Betriebsvermögen. Stimulierende Effekte könnten dagegen insoweit auf das Arbeits- und Leistungsangebot sowie die Ersparnisbildung ausgehen, als die Wirtschaftssubjekte versuchen, die Vermögens- und Einkommenseffekte zu kompensieren.

Unter Gesichtspunkten der inter- und intragenerativen Steuergerechtigkeit spricht einiges für vermögensbezogene Abgaben, um übermäßige Staatsschulden zu reduzieren. Ein sukzessiver Anstieg der Staatsverschuldung in Relation zu den Sozialproduktgrößen, wie er in Deutschland und in vielen Ländern seit den 70er Jahren zu beobachten war, bedeutet, dass in der Vergangenheit die Steuern zu gering oder die Ausgaben zu hoch waren. Davon haben vor allem die älteren Generationen profitiert. Diese werden durch vermögensbezogene Steuern im Vergleich zu Steuern auf Einkommens- oder Konsumgrößen stärker belastet als die Jüngeren. Durch höhere Freibeträge können die Belastungen auf die wohlhabenden Teile der Bevölkerung konzentriert werden. Diese wurden in den vergangenen Jahrzehnten in den meisten Ländern steuerlich entlastet, so auch in Deutschland. Zugleich ist die Einkommens- und Vermögensverteilung ungleicher geworden. Nicht zuletzt haben die Vermögensbesitzer von den staatlichen Kriseninterventionen auf den Finanzmärkten zumindest indirekt profitiert. Durch diese Maßnahmen hat sich die Staatsverschuldung in den letzten Jahren stark erhöht.

Tabelle 1

Privatvermögen und Staatsschulden in ausgewählten OECD-Ländern

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts

| | Deutschland | Frankreich | Italien | Großbritannien | USA | Kanada | Japan |
|--|-------------|------------|---------|----------------|-------|--------|-------|
| Vermögen der privaten Haushalte¹ | | | | | | | |
| Sachvermögen ² | 275,8 | 374,4 | 371,6 | 349,1 | 180,3 | 204,3 | 229,4 |
| Finanzvermögen ³ | 182,0 | 196,4 | 237,2 | 296,0 | 329,7 | 212,7 | 306,5 |
| Verbindlichkeiten | 63,4 | 61,2 | 53,3 | 114,8 | 100,9 | 86,3 | 75,3 |
| Nettovermögen | 394,4 | 509,6 | 555,6 | 530,3 | 409,1 | 330,7 | 460,5 |
| Staatsschulden⁴ | | | | | | | |
| 2008 | 66,8 | 68,3 | 105,8 | 52,6 | 75,9 | 71,2 | 171,2 |
| 2013 (Prognose OECD) | 82,0 | 93,5 | 122,5 | 94,1 | 111,2 | 81,4 | 222,6 |
| Nettoverbindlichkeiten Staat⁵ | | | | | | | |
| 2008 | 44,7 | 45,9 | 89,7 | 33,3 | 53,6 | 22,8 | 95,3 |
| 2013 (Prognose OECD) | 50,2 | 67,6 | 95,6 | 78,4 | 88,3 | 36,3 | 142,7 |

1 Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009.

2 Ausrüstungen, Bauten, Nutztiere und Nutzpflanzen, immaterielle Anlagegüter, Bauland, privates Haushalts-Gebrauchvermögen.

3 Einschließlich Beteiligungen an nicht börsennotierten Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften, Ansprüchen gegenüber Versicherungen sowie aus Pensionsrückstellungen.

4 EU-Länder: Maastricht-Schuldenstand; übrige Länder: Bruttoverbindlichkeiten des Staatssektors nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

5 Staatsschulden abzüglich Finanzvermögen nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: OECD, Economic Outlook 91, Mai 2012.

Die Privatvermögen übersteigen die Staatsschulden um das Vielfache.

Privatvermögen und Staatsschulden in ausgewählten OECD-Ländern

Konsistente Informationen zu den gesamtwirtschaftlichen Vermögensbeständen und Verbindlichkeiten liegen nur für wenige OECD-Länder vor (Tabelle 1). Die Berechnungen zeigen, dass die Vermögensbestände der privaten Haushalte erheblich höher liegen als die Staatsschulden. Dies gilt erst recht für die Nettoverbindlichkeiten der Staaten, bei denen die Staatsschulden um das staatliche Finanzvermögen (Unternehmensbeteiligungen, Kreditforderungen) vermindert werden. Zu den südeuropäischen Krisenländern liegen nur Informationen für Italien vor. Aber auch in Griechenland, Portugal und Spanien dürften wohl private Vermögenswerte in einer Höhe vorhanden sein, die die Staatsschulden deutlich übersteigen.⁶

Allerdings wird in diesen Statistiken ein umfassender Vermögensbegriff zugrunde gelegt. Einbezogen werden auch Vermögenswerte, die man schwerlich für Zwangsanleihen oder Vermögensabgaben heranziehen kann, etwa das Haushalts-Gebrauchvermögen oder Versicherungsguthaben im Rahmen der kapitalgedeckten Alters- und Gesundheitsvorsorge. Eine Korrektur um diese Positionen reduziert den Vermögensbestand der privaten Haushalte beispielsweise für Deutschland auf etwa 300 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.⁷ Auch das ist noch eine sehr breite Bemessungsgrundlage. Darauf bezogen könnte schon eine Belastung zum Beispiel in Höhe von fünf Prozent Mittel von 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder rund 380 Milliarden Euro mobilisieren. Dies würde die Finanzierung der laufenden Ausgaben oder die Refinanzierung von fälligen Staatsschulden deutlich erleichtern.

6 Zu detaillierteren Studien zu Vermögen und Vermögensverteilung siehe Banca d'Italia (2008): Household wealth in Italy. Papers presented at the conference held in Perugia, 16-17 October 2007, www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/ric_fam_it/Household_wealth_Italy.pdf; Banca d'Italia (2011): Household Wealth in Italy 2010. Supplements to the Statistical Bulletin. Monetary and Financial Indicators. Number 64, www.bancaditalia.it/statistiche/stat_mon_cred_fin/banc_fin/ricfamit/2011/en_suppl_64_11.pdf; Alvaredo, F., Saez, E. (2009): Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective. Journal of the European Economic Association 7, 1140-1167, elsa.berkeley.edu/~saez/alvaredo-saezJEEA2009; Azpitarte, F. (2010): The household wealth distribution in Spain: The role of housing and financial wealth. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública 194, www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/194_Art3.pdf; International Monetary Fund (2011): Spain: Selected Issues. IMF Country Report No. 11/216, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11216.pdf, insbesondere 13; Constâncio, V. (2008): Central Banks and Household survey data. ECB-CFS Conference on Household Finance and Consumption. Frankfurt, 4-5 September 2008, www.ecb.int/events/pdf/conferences/ecb_cfs_conf/Constancio.pdf?b5caf92ec53f4d26d253fc2f9b633ca4.

Indes wird man Zwangsanleihen oder Vermögensabgaben letztlich wohl nur bei den sehr wohlhabenden Teilen der Bevölkerung erheben können oder wollen. Hinzu kommen Umsetzungs- und Erhebungsprobleme. Beides wird das tatsächlich mobilisierbare Vermögen des Privatsektors deutlich reduzieren. Aber auch dann dürfte noch eine hinreichend große Vermögens-

7 Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V. (2011): A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy. DIW Berlin Discussion Paper 1137, www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.376053.de/dp1137.pdf; Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V. (2010): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Grünen Vermögensabgabe. DIW Berlin Politikberatung kompakt 59, www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.366543.de/diwkompakt_2010-059.pdf.

substanz übrig bleiben, die für eine zumindest teilweise und temporäre Refinanzierung von Staatsschulden herangezogen werden kann.

Was soll wie belastet werden?

Zwangsanleihen und Vermögensabgaben setzen voraus, dass der Fiskus auf die entsprechenden Vermögenswerte zugreifen kann. Das Hinterziehen von Vermögenswerten oder die Kapitalflucht ins Ausland sind vor allem beim Finanzvermögen ein Problem. Ferner müssen die Werte ermittelt werden, nach denen die Zwangskredite und Abgaben erhoben werden. Das ist bei den Immobilien- und Betriebsvermögen aufwändig und gestaltungsanfällig.

Der größte Vermögensbestand der privaten Haushalte ist das Immobilienvermögen. In Deutschland macht es etwa 50 Prozent des Gesamtvermögens vor Abzug von Schulden aus, dies entspricht 5,5 Billionen Euro oder 230 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2009).⁸ Abgaben auf den Grundbesitz haben den Vorteil, dass die besteuerten Objekte nicht hinterzogen werden können. Mit der Grundsteuer oder ähnlichen Steuern und Abgaben gibt es in allen OECD-Ländern einen laufenden Steuerzugriff auf nahezu sämtliche Immobilien. In den Krisenländern wurden auch diese Steuern bereits erhöht. So hat Italien die Grundsteuer ab 2012 wieder vollständig eingeführt und die Sätze deutlich heraufgesetzt. In Griechenland wurde eine Sondersteuer auf den Grundbesitz eingeführt, die mit der Stromrechnung eingezogen wird. Auch in Spanien soll neben einer befristeten Wiedereinführung der Vermögenssteuer auch die Grundsteuer angehoben werden.

Die Bemessungsgrundlagen der Grundsteuern könnte man zunächst auch für die Erhebung von Zwangsanleihen oder Vermögensabgaben verwenden. Allerdings sind die Steuerwerte häufig nicht sehr aktuell, etwa die Einheitswerte in Deutschland von 1964. Daher müssten verkehrswertnahe Bewertungen durchgeführt werden. Ferner müsste man bei den Abgaben wohl die Schulden berücksichtigen, die auf den Immobilien lasten. Ansonsten droht eine Überschuldung von Besitzern mit hohen Kreditbelastungen, die auch Folgewirkungen auf die Immobilienwirtschaft und den Finanzsektor auslösen kann. So ist in Spanien das Ende des Immobilien-Booms ein wesentlicher Grund für die Rezession und die Instabilitäten im Bankensystem.

Auch bei kleineren und mittleren Unternehmen drohen Liquiditäts- und Finanzierungsprobleme, wenn diese unabhängig von der Ertragslage zu Kredit- oder Abga-

benleistungen herangezogen werden. Die in Deutschland diskutierten Modelle für Vermögensabgaben (siehe Fußnote 2) oder eine Wiederbelebung der Vermögensteuer sehen zumeist spezielle Freibeträge für Unternehmensvermögen vor, zum Beispiel in Höhe von zwei bis fünf Millionen Euro.⁹ Teilweise wird auch vorgeschlagen, die jährliche Belastung auf eine bestimmte Höhe des laufenden Ertrags zu begrenzen.

Beim Finanzvermögen, also bei Giro- und Sparguthaben, Aktien, Anleihen sowie anderen Wertpapieren und Forderungen, lässt sich der Wert zumeist leicht feststellen. Liquiditätsprobleme spielen keine große Rolle. Dafür ist die Steuerflucht ein umso größeres Problem. Der Fiskus müsste unmittelbar nach Bekanntgabe der Pläne für Zwangsanleihen oder Vermögensabgaben die entsprechenden Konten bei den Finanzdienstleistern sichern. Für die Ermittlung von Auslandsvermögen ist er auf eine Zusammenarbeit mit ausländischen Finanzdienstleistern oder Finanzbehörden angewiesen. Bei kleineren Ländern mit spezialisierten Finanzplätzen für die private Vermögensverwaltung fällt das häufig schwer. In den letzten Jahren hat aber der internationale Druck auf diese Länder zur Verwaltungskooperation deutlich zugenommen.

Die skizzierten Umsetzungsprobleme, aber auch Aspekte der Steuergerechtigkeit (*Leistungsfähigkeitsprinzip*) sowie die Vermeidung von Härtefällen sprechen dafür, Vermögensabgaben und auch Zwangsanleihen letztlich auf die wohlhabenden Gruppen der Bevölkerung zu beschränken. Da die steuerlich erfassbaren Vermögen stark auf die oberen zehn Prozent der Bevölkerung konzentriert sind, können diese Instrumente auch dann noch ein erhebliches Aufkommen erzielen, wenn man durch höhere Freibeträge den Großteil der Bevölkerung freistellt.

Für Deutschland sind die erforderlichen Daten verfügbar, um die Aufkommenseffekte einer Vermögensabgabe zu schätzen. Simulationsrechnungen des DIW Berlin zum Aufkommen einer Abgabe auf das Nettovermögen¹⁰ der natürlichen Personen ergeben bei einem persönlichen Freibetrag von 250 000 Euro (Ehepaare 500 000 Euro), einem Kinderfreibetrag von 100 000 Euro sowie einem gesonderten Freibetrag für Unternehmensvermögen und wesentliche Beteiligungen von fünf Millionen Euro eine Bemessungsgrundlage von 2,3 Billionen Euro oder 92 Prozent des Bruttoin-

⁸ Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt (2010), a.a.O.

⁹ Bach, S. (2011): Lastenausgleich aus heutiger Sicht: Renaissance der allgemeinen Vermögensbesteuerung? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin 80, 132.

¹⁰ Immobilienvermögen, Finanzvermögen und Betriebsvermögen abzüglich der Verbindlichkeiten, mit denen diese Vermögenswerte belastet sind.

landsprodukts (2011) (Tabelle 2).¹¹ Eine Zwangsanleihe oder eine Abgabe in Höhe von zum Beispiel zehn Prozent der Bemessungsgrundlage könnten somit gut neun Prozent des Bruttoinlandsprodukts – rund 230 Milliarden Euro – mobilisieren. Steuerpflichtig wären 4,4 Millionen Personen, das entspricht den reichsten acht Prozent der erwachsenen Bevölkerung. Erhöht man den persönlichen Freibetrag auf 500 000 Euro, schrumpft die Bemessungsgrundlage auf 68 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, steuerpflichtig wären dann nur noch 2,3 Prozent der erwachsenen Bevölkerung. Erhöht man den persönlichen Freibetrag auf eine Million Euro, sinkt die Bemessungsgrundlage auf 56 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und die Zahl der Steuerpflichtigen auf 0,6 Prozent der erwachsenen Bevölkerung.

Um die Zwangsanleihe oder die Abgabe nicht nur auf das Vermögen zu erheben und um die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, könnten auch höhere Ein-

kommen in die Belastungen einbezogen werden. Der in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg erhobene *Wehrbeitrag* erfasste sowohl höhere Vermögen als auch höhere Einkommen, wobei eine Standardverzinsung des steuerpflichtigen Vermögens aus der Bemessungsgrundlage der Einkommensabgabe herausgerechnet wurde (Kasten). Damit könnte man zusätzlich hohe Arbeits- oder Pensionseinkommen erfassen. Nachteilig wäre, dass eine zeitweise Belastung von höheren Einkommen spürbare Ausweichreaktionen auslösen dürfte.¹²

Fazit

Den hohen Staatsschulden stehen staatliche Vermögen und hohe private Vermögen gegenüber. Das gilt grundsätzlich auch für die Krisenländer. Diese Vermögen sollten verstärkt zur Entschärfung der Schuldenkrise mobilisiert werden. Durch Zwangsanleihen und Vermögensabgaben könnten Privathaushalte mit höheren Vermögen und Einkommen zur Refinanzierung und zum Abbau der Staatsschulden herangezogen werden.

11 Bach, S., Beznoska, M., Steiner, V. (2011, 2010), a.a.O. Datengrundlage ist die Erhebungswelle 2007 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), in der eine Vermögensbefragung durchgeführt wurde. Ferner wird die Liste der 300 reichsten Deutschen laut *manager magazin spezial*, Oktober 2007, in den Modelldatensatz integriert und unter Verwendung der Pareto-Verteilung das Vermögen und die Vermögensverteilung der Personen mit Nettovermögen über zwei Millionen Euro geschätzt. Durch die entsprechende Aufstockung der Vermögensverteilung im obersten Bereich werden die gesamtwirtschaftlichen Vermögensaggregate für private Haushalte erreicht. Die Schätzunsicherheiten, für die in Tabelle 2 95-Prozent-Konfidenzintervalle angegeben werden, ergeben sich aus dem Stichprobenfehler des SOEP und aus dem Standardfehler der Hinzuschätzung für die sehr hohen Vermögen.

12 Vgl. dazu die intensive Diskussion in Großbritannien im Jahr 2010 zur Erhöhung des Einkommensteuer-Spitzensteuersatzes von 40 auf 50 Prozent („50p“), dazu Brewer, M., Browne, J., Johnson, P. (2012): The 50p income tax rate: what is known and what will be known? The IFS Green Budget: February 2012, www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap9.pdf.

Tabelle 2

Bemessungsgrundlage der Vermögensabgabe für verschiedene Freibeträge in Deutschland

| Freibeträge in Euro | pro Abgabepflichtigen | 250 000 | | 500 000 | | 1 Million | | Nettovermögen insgesamt |
|--|-----------------------|---------|-------------|---------|-------------|-----------|-------------|-------------------------|
| | pro Kind | 100 000 | | 250 000 | | 250 000 | | |
| | für Betriebsvermögen | ohne | 5 Millionen | ohne | 5 Millionen | ohne | 5 Millionen | |
| Bemessungsgrundlage in Milliarden Euro | | 2 941 | 2 303 | 2 234 | 1 694 | 1 864 | 1 398 | 7 215 |
| Konfidenzintervall ¹ untere Grenze | | 2 551 | 2 024 | 1 855 | 1 426 | 1 500 | 1 144 | 6 739 |
| Konfidenzintervall ¹ obere Grenze | | 3 332 | 2 582 | 2 613 | 1 962 | 2 229 | 1 653 | 7 691 |
| Bemessungsgrundlage in Prozent des Bruttoinlandsprodukts | | 118 | 92 | 89 | 68 | 75 | 56 | 289 |
| Konfidenzintervall ¹ untere Grenze | | 102 | 81 | 74 | 57 | 60 | 46 | 270 |
| Konfidenzintervall ¹ obere Grenze | | 133 | 103 | 105 | 78 | 89 | 66 | 308 |
| Abgabepflichtige in 1 000 Personen | | 4 787 | 4 384 | 1 394 | 1 162 | 414 | 332 | - |
| Perzentil ² des Beginns der Abgabebelastung | | 92,3 | | 97,7 | | 99,4 | | - |

¹ 95%-Konfidenzintervall, robuste Standardfehler.

² Perzentile der Nettovermögensverteilung der Personen in privaten Haushalten ab 17 Jahren.

Quelle: Berechnungen auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2007, einschließlich geschätzter Fälle mit sehr hohen Vermögen, vgl. Bach, Beznoska, Steiner (2011, 2010).

Trotz hoher Freibeträge ergibt sich eine beträchtliche Bemessungsgrundlage.

Die Erhebung von Zwangsanleihen und einmaligen Vermögensabgaben ist nicht einfach, da die zu belastenden Vermögenswerte ermittelt und im Fall von Finanzvermögen gesichert werden müssen, um Hinterziehung und Kapitalflucht zu unterbinden. Um die Erhebungskosten zu begrenzen und Härtefälle zu vermeiden, sollten Normalbürger durch höhere Freibeträge ausgenommen werden. Auch bei den Betriebsvermögen müssten wohl Freibeträge gewährt werden, um Liquiditäts- und Finanzierungsproblemen kleinerer Unternehmen Rechnung zu tragen. Dies dürfte auch die politische Umsetzung deutlich erleichtern. Da die Vermögen in Deutschland und den anderen Ländern stark auf den sehr wohlhabenden Teil der Bevölkerung konzentriert sind, bleibt auch dann noch eine erhebliche Vermögenssubstanz übrig.

Die Schätzung der Aufkommenseffekte solcher Abgaben für die Krisenländer ist mangels Daten nur schwer möglich. Simulationsrechnungen des DIW Berlin zum Aufkommen einer Vermögensabgabe in Deutschland ergeben bei einem persönlichen Freibetrag in Höhe von 250 000 Euro (Ehepaare 500 000 Euro) eine Bemessungsgrundlage von 92 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Ein Zwangskredit oder eine Abgabe in Höhe von zum Beispiel zehn Prozent auf diese Bemessungsgrundlage könnten somit gut neun Prozent des Bruttoinlandsprodukts mobilisieren – rund 230 Milliarden Euro. Steuerpflichtig wären die reichsten acht Prozent der erwachsenen Bevölkerung. Vermutlich lassen sich

auch in den Krisenländern ähnliche Größenordnungen beim wohlhabenden Teil der Bevölkerung erzielen.

Letztlich führt an einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, an der Sanierung notleidender Banken sowie an wachstumsfördernden Reformen in den Krisenländern kein Weg vorbei. Mit Rücksicht auf die konjunkturelle Entwicklung und die politische Akzeptanz kann dies aber nur längerfristig und schrittweise umgesetzt werden. Hierfür können Zwangsanleihen und einmalige Vermögensabgaben als außerordentliche fiskalische Instrumente dienen, um die Refinanzierung der Staaten zu sichern, ohne auf Hilfen von Außen angewiesen zu sein. Dies wäre auch ein Signal an die Geberländer und die Hilfsfonds, dass man sich besonders anstrengt. Je nach Konsolidierungsfortschritt können die Zwangsanleihen später getilgt oder in Vermögensabgaben oder in andere *Reichensteuern* überführt werden. Darüber hinaus können Vermögensabgaben dazu eingesetzt werden, die Staatsschulden über Tilgungsfonds längerfristig zu reduzieren. Die Konzentration der Belastungen auf die Vermögens- und Einkommenseliten wirkt zudem der zunehmenden Verteilungsungleichheit entgegen. Ferner setzt dies für die zu Abgaben herangezogenen Personen Anreize, sich stärker um die fiskalische und wirtschaftliche Gesundheit ihrer Länder zu kümmern. Nicht zuletzt dürften solche Abgaben auch die Akzeptanz von Arbeitsmarkt- und Sozialreformen oder von Ausgabenkürzungen erhöhen, die häufig ärmere Bevölkerungsschichten treffen und soziale Spannungen auslösen.

Stefan Bach ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

CAPITAL LEVIES—A STEP TOWARDS IMPROVING PUBLIC FINANCES IN EUROPE

Abstract: Ever since the financial and economic crisis of 2008/2009, public debt in almost all OECD countries has increased significantly. The European debt crisis has further intensified over the past few weeks. Private households with high levels of wealth and income could be enlisted to help with refinancing and reducing this public debt through forced loans and one-off capital levies, without a risk of slowdown in consumer demand. This would also counteract the increased inequality in the distribution of wealth. Imposing such levies is not easy, however, since it involves valuation of assets and preventing tax avoidance and evasion.

It is difficult to estimate the revenue effects of such a levy for the countries in crisis due to the current lack of sufficient data. For Germany, simulations by DIW Berlin based on a personal allowance of 250 000 euros (500 000 euros for married couples) give a tax base of 92 percent of the GDP. A forced loan or a levy of, for example, ten percent of this tax base could thus mobilize just over nine percent of the GDP—around 230 billion euros. This would affect the richest eight percent of the adult population. It would presumably also be possible to generate considerable revenue in the European crisis countries in the same way. This would be an important step towards consolidation of public finances, and would facilitate reforms to promote growth.

JEL: H63, H24, E62

Keywords: Public debt, forced loan, capital levy



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
79. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Kristina van Deuverden

Textdokumentation

Lana Stille

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
Nicole Walter
Tel. +49-30-89789-250
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.