

# Historisch bewährt und erfolgreich – Lastenausgleich und Vermögensabgabe

von Carsten Sieling<sup>1</sup>

Das „Gesetz über einen allgemeinen Lastenausgleich“ bezeichnete Erich Ollenhauer zu Beginn der dreitägigen Schlussberatung des Bundestages im Mai 1952 als „die Bewährungsprobe der neuen deutschen Demokratie“. Im Kern ging es um eine Entschädigung, die besonders betroffenen Bevölkerungsteilen für Kriegsschäden gezahlt wurde. Die Finanzierung erfolgte durch Erhebung einer Ausgleichsabgabe von denjenigen, denen hinreichendes Vermögen, insbesondere in Form von Immobilien, verblieben war. In Folge dieser Umverteilung mittels Vermögensabgabe kam es nicht etwa zu einem Einbruch der westdeutschen Wirtschaft, sondern zu Jahren mit enormen Wachstumsraten. Trotz seines großen Erfolges, übrigens auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der jungen Bundesrepublik, ist dies Gesetz der Adenauer-Regierung nahezu vollkommen aus dem politischen Blickfeld geraten.

Das aber scheint sich gerade zu ändern. Denn die Kosten der Corona-Krise verändern den Blick.

Da die grundgesetzliche Schuldengrenze der Schuldenfähigkeit öffentlicher Haushalte politisch-rechtlich engere Grenzen setzt als ökonomisch geboten und möglich, stellt sich die politische Frage nach der Lastenverteilung umso drängender. Eine Begrenzung wirtschaftspolitisch, infrastrukturell und zukünftig mehr denn je gesundheitspolitisch gebotener Investitionen scheidet als Antwort offensichtlich aus. Eine Kürzung von Sozialausgaben i.w.S. ließe politische Kosten erwarten, bei denen selbst die üblichen Verdächtigen ins Grübeln kommen. Bleibt noch die Hoffnung auf hinreichende Wachstumseffekte, denen vermehrte Steuereinnahmen folgen. Angesichts von historisch niedrigen Zinssätzen (oder gar angesichts von Negativzinsen sogar entste-

henden Vorteilen) ist eine Kreditfinanzierung nicht nur gut vertretbar, sondern findet bei der Finanzierung von Zukunftsinvestitionen selbst Unterstützung bei jenen, die noch vor wenigen Jahren beim Blick auf die Defizitquoten der Staatshaushalte Haarausfall bekamen. Eingedenk der Größenordnungen der notwendigen Krisenmaßnahmen dämmert es aber immer breiteren Kreisen, dass auch über steuerpolitisch ermöglichte Einnahmeoptionen nachzudenken wäre. Natürlich gab es auf den Vorschlag von Saskia Esken zur Erhebung einer Vermögensabgabe und die Unterstützung durch Norbert Walter-Borjans die üblichen Reflexe. Doch finden sich zunehmend nachdenkliche Kommentare, die die exzeptionelle Situation erkennen.

Im Lastenausgleichsgesetz von 1952 wurde für die Abgabe ein doch eindrucksvoller Satz von 50 Prozent des berechneten Vermögenswertes (unter Beachtung persönlicher Freibeträge, gesonderter Behandlung von Betriebsvermögen usw.) herangezogen, die dann allerdings über 30 Jahre verteilt in vierteljährigen Raten zu erbringen war. Diese Art der Erbringung, die durch ihre faktisch geringe jährliche Belastung eine Finanzierung auslaufenden Einnahmen ermöglichte und die Vermögenssubstanz weitgehend verschonte, liegt auch neueren Überlegungen über eine Vermögensabgabe zu Grunde. So hat eine Arbeitsgruppe um Stefan Bach vom DIW 2010 in Folge der Finanz- und Bankenkrise ein Modell vorgeschlagen, das ein Aufkommen von 100 Milliarden Euro erbrächte. Danach würden bei Heranziehung persönlicher und betrieblicher Vermögen etwas über 300.000 Personen mit einer Abgabe belegt, die gestückelt über eine Laufzeit von zehn Jahren zu erbringen wäre.

Aktuell haben Emmanuel Saez und Gabriel Zucman, die gerade jüngst eine gut lesbare Analyse über den „Triumph der Ungerechtigkeit“ vorgelegt haben, gemeinsam mit Ca-

<sup>1</sup> Dr. Carsten Sieling, Bürgermeister a. D., ist Mitglied der Bremischen Bürgerschaft sowie einer der Herausgeber/innen der spw.

mille Landais ein Konzept einer europäischen Reichtumssteuer präsentiert. Sie schlagen vor, Millionären ab der zweiten Vermögensmillion zehn Jahre lang ein Prozent Abgabe in Rechnung zu stellen und bei Milliardären in gleicher Weise drei Prozent zu erheben. Konzipiert ist diese Abgabe mit einer zehnjährigen Befristung, wodurch jährlich gut ein Prozent des EU-BIP abgeschöpft und zur Finanzierung eines Programms zur Bekämpfung der COVID-19 Folgen in Höhe von 10 Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts eingesetzt würde. Dass eine derartige Heranziehung nur gerecht ist sei nur der guten Ordnung halber mit einem Hinweis auf die deutsche Verteilungswirklichkeit begründet, der zufolge allein die 45 reichsten Haushalte so viel besitzen wie die gesamte ärmere Hälfte der Bevölkerung und zwei Drittel des Nettovermögens bei den oberen zehn Prozent konzentriert sind. Umfragen belegen immer wieder den Unmut der Menschen über diese gewachsene Ungerechtigkeit. In Österreich beispielsweise haben sich aktuell 58 Prozent der Befragten für eine Reichen-Besteuerung im Kampf gegen die Corona-Krise ausgesprochen.

Wie Joachim Wieland 2012 in einem Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung und der Gewerkschaft ver.di in Bezug auf die Finanz- und Bankenkrise dargelegt hat, ist für das Ziel der Begrenzung des in Folge eines krisenbedingt sprunghaft angestiegenen öffentlichen Schuldenstandes ebenso wie bei den Regeln zur Schuldenbremse gleichermaßen Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 GG einschlägig. Voraussetzung ist die anlassbezogene Erhebung zur Deckung eines außerordentlichen Finanzbedarfs. So wäre eine solche Abgabe auch für die Finanzierung der Energiewende denkbar, nicht allerdings für die Daueraufgabe der Bekämpfung des Klimawandels. Im Übrigen darf es nach Auffassung von Wieland aber durch eine Vermögensabgabe – und das ist für so manchen auch sozialdemokratischen Diskussionsbeitrag ein durchaus beachtenswerter Hinweis – auch zu einer Umverteilung der Vermögenssubstanz kommen.

Eine Vermögensabgabe ist demzufolge von der verfassungsrechtlich den Ländern zustehenden Vermögenssteuer abzugrenzen, die

in regelmäßigen Abständen neben dem fiskalischen Aufkommenszweck mit dem Ziel einer Begrenzung eines einseitigen Vermögensaufbaus in den Händen Weniger erhoben wird. Die Vermögensabgabe wird einmalig für einen bestimmten (Finanzierungs-)Zweck erhoben. Ihre Wirkung auf die Verteilungsstruktur einerseits und das angebotsseitige Wachstumspotential andererseits hängt dabei vor allem von den Finanzierungsmodalitäten ab. Bei der Abgabe des Lastenausgleichsgesetzes hat sich dies gezeigt. Berechnungen gehen von nur 1,67 Prozent des Vermögenswertes pro Jahr aus, was in der Regel aus den Ertragswerten geschultert wurde. Nachdem das Aufkommen des Lastenausgleichs bei seiner Einführung trotz dieses Sachverhalts noch über zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts lag, sank dieser Anteil bis zum Auslaufen der Regelung Anfang der 1980er Jahre über noch etwa 0,7 Prozent 1960 und 0,25 Prozent 1970 auf Null.

Zu dieser geringen volkswirtschaftlichen Belastung der Abgabepflicht trug sicherlich die hohe Wachstumsdynamik der fünfziger und sechziger Jahre erheblich bei. Gleichfalls aber hat selbst der spürbare gesamtwirtschaftliche Anteil der Abgabe auch in den Anfangsjahren das Wachstum keinesfalls begrenzt. Im Gegenteil lässt sich die Vermögensabgabe als Beleg für den Befund der Ungleichheitsforschung heranziehen, dass – wie es in der Nachkriegszeit in Deutschland und den meisten Staaten des Westens der Fall war – eine bestimmte Egalität in der Verteilung von Einkommen und Vermögen die wirtschaftlichen Wachstumskräfte sogar stärkt. Thomas Piketty hat hierzu mit „Kapital und Ideologie“ gerade eine weitere eindrucksvolle Ausarbeitung vorgelegt. Der Lastenausgleich und seine Vermögensabgabe, so lässt sich auch empirisch begründet zugespielt argumentieren, hat zusätzliche Wachstumskräfte freigesetzt.

Insgesamt wird damit deutlich, dass eine ökonomisch klug komponierte Neuaufgabe der Vermögensabgabe wohl kaum zu einer Begrenzung der notwendigen Wachstumsimpulse führen wird, sondern im Gegenteil diese sogar befruchten kann. Entscheidende Bedeutung kommt dafür den Finanzierungs-

modalitäten zu. Im Zusammenspiel zwischen der angestrebten Aufkommenshöhe, der damit verbundenen Bemessungsgrundlage sowie dem Abgabesatz wird es vor allem auf Art und Laufzeit der Abzahlung ankommen. Da die Kreditaufnahmen sowohl für die beschlossenen Corona-Hilfsmaßnahmen als auch für die noch erforderlichen Konjunktur- und Wachstumsprogramme mit langen Laufzeiten und auch zu niedrigen Zinssätzen erfolgen können, wird die Belastung für die Abgabepflichtigen durchaus begrenzt bleiben und ein mit dem Lastenausgleich der fünfziger Jahre vergleichbarer positiver Effekt entstehen. Anders als in der unmittelbaren Nachkriegszeit verfügen darüber hinaus die wirklich großen Privatvermögen heute über Überschusskapital, das überwiegend auf den (internationalen) Finanzmärkten angelegt wird und damit keine reale Nachfragefunktion hat. Eine durch die Abgabe veränderte Verwendung dieser Vermögen würde die Wachstumskräfte weiter stärken.

In der Debatte des Lastenausgleichsgesetzes im Frühsommer 1952 konzentrierte der Abgeordnete Walter Seuffert die sozialdemokratische Kritik darauf, dass eine Verteilung der Gelder vorgesehen sei, „die die Besitzer ehemals großer Vermögen auf Kosten der vielen kleinen Geschädigten einseitig bevorzugt.“ Schaut man sich die Verwendung der heutigen Corona-Hilfen an ist schnell zu erkennen, dass der größte Teil der Maßnahmen wirtschaftlichen Akteuren, hoffentlich vor allem klein- und mittelständischen Unternehmen, dient. Der besondere Clou einer analog zum Lastenausgleichsgesetz konzipierten Vermögensabgabe wäre daher – klassisch formuliert – vor allem eine ‚Umverteilung innerhalb einer Klasse‘. Diejenigen, die Einkommen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit beziehen unterstützen jene, die ebenfalls für Einkommen aus selbständiger Arbeit veranlagt werden – allerdings schuldlos einen Großteil der Krisenlasten tragen müssen. Die wachstumsfördernde Wirkung der Abgabe könnte auch mit Schaffung eines Fonds für Innovationen und Zukunftsinvestitionen erreicht werden, über den zumindest ein Teil des Aufkommens für spezielle Finanzierungen im Strukturwandel,

für Risikoinvestitionen oder auch Start-ups verwendet wird.

Eine solche Vermögensabgabe dient damit allerdings weniger der Umverteilung zwischen Besitzenden und weniger Besitzenden als vor allem einer gerechteren Verteilung von Krisenlasten. Der Lastenausgleich hat sich in der Weise nicht nur historisch bewährt, sondern kann so auch ein modernes Element sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik werden. Für Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist mit diesem Plädoyer allerdings die Tücke verbunden, dass die SPD-Bundestagsfraktion 1952 – übrigens mit der Stimme des Berliner Abgeordneten Willy Brandt – dem letztlich erfolgreichen Gesetz wegen verschiedener Mängel die Zustimmung verweigern musste. Nun ist es der heutigen Generation überlassen, eine neue Vermögensabgabe in Kenntnis der Erfahrungen und im Sinne Brandts zustimmungsfähig zu gestalten. ■