

Einmalige Vermögensabgabe als Instrument zur Lösung nationaler Solvenzkrisen im bestehenden EWU-Rahmen?

In der aktuellen Staatsschuldenkrise kamen zeitweise starke Zweifel auf, ob einzelne Mitgliedstaaten der EWU ihre Staatsschulden bedienen können oder auf politischer Ebene die dafür notwendigen Maßnahmen einleiten. Teilweise stiegen die Risikoprämien auf Anleihen der betroffenen Staaten stark an, und die Bonitätsbewertung durch die maßgeblichen Rating-Agenturen verschlechterte sich erheblich. In dieser Situation wurden in der EWU verschiedene Hilfsmaßnahmen beschlossen. Diese waren prinzipiell mit Konsolidierungsaufgaben verbunden, bedeuten aber dennoch eine erhebliche Vergemeinschaftung staatlicher Solvenzrisiken, ohne dass dem eine entsprechende Verlagerung von Souveränitätsrechten auf die Gemeinschaft gegenüberstehe.

Grundsätzlich gilt der mit den Europäischen Verträgen aufgespannte Ordnungsrahmen der EWU aber unverändert fort. Demzufolge entscheiden die Mitgliedstaaten weitgehend eigenverantwortlich über ihre jeweilige Finanz- und Wirtschaftspolitik, die Haftung für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten ist weitgehend ausgeschlossen, und eine monetäre Staatsfinanzierung durch die gemeinsame Geldpolitik ist verboten. Haftung und Kontrolle sollen insofern im Einklang stehen, als zunächst die Steuerzahler der Mitgliedstaaten für ihre nationalen Staatsschulden einstehen. Lassen sich Solvenzprobleme gleichwohl nicht beheben, sollen die Gläubiger der Staatsschulden herangezogen werden und so, im Einklang mit marktwirtschaftlichen Prinzipien, die finanziellen Risiken ihrer Anlageentscheidung selbst tragen. Hilfsprogramme, die von den Steuerzahlern anderer Mitglied-

staaten finanziert werden, sollten nur im Ausnahmefall und als letzte Verteidigungslinie zum Einsatz kommen, wenn andernfalls die Finanzstabilität in der EWU massiv gefährdet wäre. Sie setzen zudem voraus, dass es sich „nur“ um ein Liquiditätsproblem handelt und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gegeben ist oder zuvor durch geeignete Maßnahmen wiederhergestellt wurde. Eine (reale) Entschuldung über höhere Inflation sollte angesichts des Stabilitätsauftrags des Eurosystems ausgeschlossen sein. Es bleibt somit im bestehenden Rahmen der Währungsunion von zentraler Bedeutung, dass ein Land im Krisenfall seine eigenen Möglichkeiten ausschöpft, das Vertrauen in die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zurückzugewinnen und eine andernfalls zu erwartende nationale Notlage, die eine Staatsinsolvenz sicherlich darstellen würde, abzuwenden.

Im Kontext der aktuellen Krise fällt auf, dass das Vertrauen in die Bedienung der Staatsschulden einiger Länder gesunken ist, obwohl den hohen öffentlichen Schulden teilweise umfangreiche staatliche und private Vermögen gegenüberstehen. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt sind diese Vermögen mitunter höher als in den Hilfe gebenden Ländern.¹⁾ Angesichts dessen liegt es zunächst nahe, zur Verringerung der Staatsschuld Staatsvermögen im Rahmen von Privatisierungen zu mobilisieren. Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, ob in außergewöhnlichen nationalen Notsituatio-

¹ Dies lässt sich aus dem „Household Finance and Consumption Survey“ der EZB (http://www.ecb.europa.eu/home/html/researcher_hfcs.en.html), der Finanzierungsrechnung und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ableiten.

nen zusätzlich zu Privatisierungen und herkömmlichen Konsolidierungsmaßnahmen, die auf die langfristige Erwirtschaftung erheblicher Primärüberschüsse zielen, auch vorhandenes privates Vermögen dazu beitragen kann, eine staatliche Insolvenz abzuwenden.²⁾

Vor diesem speziellen Hintergrund werden im Folgenden verschiedene Aspekte einer einmaligen Abgabe auf private Nettovermögen der Inländer erörtert, das heißt eine Abgabe auf die Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten. Grundsätzlich ist eine Vermögensabgabe und erst recht eine fortlaufend erhobene Vermögensteuer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mit erheblichen Problemen verbunden, und der damit einhergehende Aufwand sowie die Risiken für den Wachstumspfad einer Volkswirtschaft wiegen schwer. In der Ausnahmesituation einer drohenden staatlichen Insolvenz könnte eine einmalige Vermögensabgabe aber günstiger abschneiden als die dann noch relevanten Optionen. Eine stärkere, im Vergleich zur Vermögensabgabe aber zeitlich gestreckte Belastung des privaten Sektors über laufende Abgaben, das heißt vor allem verbrauchs- oder einkommensabhängige Steuern, oder umfassendere Kürzungen der staatlichen Ausgaben, könnten nämlich nicht mehr ausreichen oder als nicht durchsetzbar gelten. Letztlich geht es somit um Konstellationen, in denen potenzielle Kreditgeber die Schuldentragfähigkeit massiv bezweifeln und die Vermögensabgabe als Alternative zur Staatsinsolvenz in Betracht kommt.

Unter günstigen Bedingungen könnte mit der Netto-Vermögensabgabe einmalig Vermögen zwischen privatem und staatlichem Sektor innerhalb des betroffenen Landes umgeschichtet werden, sodass der staatliche Schuldenstand relativ schnell um einen signifikanten Betrag sänke und das Ver-

trauen in die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung (und deren Bedienung) rascher wiederhergestellt würde. Sofern die Abgabe an Vermögen anknüpft, das in der Vergangenheit gebildet wurde,³⁾ und glaubhaft einmalig ist, können die Abgabepflichtigen ihr kurzfristig nur schwer ausweichen, und die Beeinträchtigung der Arbeits- und Sparanreize durch die Abgabe hält sich, anders als bei einer laufend erhobenen Vermögensteuer, in Grenzen. Eine zügige Senkung der Staatsverschuldung könnte insbesondere positiv auf die Risikoprämien für die Staatsanleihen des betroffenen Landes wirken, und indem die Unsicherheit hinsichtlich zukünftiger Steuerlasten sinkt, würden die Arbeits- und Sparanreize gestärkt. Mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit der einmaligen Vermögensabgabe könnte diese ferner eine gewünschte verteilungspolitische Ergänzung zu den übrigen Sparanstrengungen bilden, die die Vermögenden verstärkt an der Anpassungslast beteiligt, zumal da die konkreten Verteilungswirkungen für ein gegebenes Aufkommen mit Freibeträgen und dem Tarifverlauf gestaltbar sind.

Im Ergebnis können sich so in dem betroffenen Land die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven und die gesellschaftliche Akzeptanz des finanzpolitischen Kurses besser darstellen als im Alternativszenario einer staatlichen Insolvenz. Nicht zuletzt stünde es im Einklang mit der finanzpolitischen Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaat-

2 Das Instrument einer Vermögensabgabe wurde jüngst bereits unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert: S. Bach (2012), Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa, DIW Wochenbericht Nr. 28; oder IWF, Fiscal Monitor „Taxing times“, Oktober 2013, S. 49. Die vorliegenden Ausführungen beziehen sich auf den speziellen Fall von Ländern in Notsituationen, in denen die Vermögensabgabe eine Alternative zur Staatsinsolvenz darstellt.

3 Gemeint ist hier die Erfassung des privaten Nettovermögens zu einem Stichtag in der Vergangenheit.

ten, wenn alle Konsolidierungsmöglichkeiten konsequent ausgeschöpft würden, und die Glaubwürdigkeit des geltenden europäischen Ordnungsrahmens würde gestützt. Die Anreize zu einer künftig soliden Finanzpolitik könnten erheblich gestärkt werden, wenn deutlich wird, dass sich im Krisenfall die Belastungen einer unsoliden Entwicklung nicht auf Steuerzahler anderer Länder verschieben lassen.

Allerdings ist in der Praxis die Erhebung selbst einer solchen einmaligen Netto-Vermögensabgabe mit erheblichen Problemen verbunden. Zu den umfangreichen Voraussetzungen einer erfolgreichen Durchführung gehört zum einen, dass die Abgabe glaubhaft nur einmalig in einer außergewöhnlichen nationalen Krisensituation erhoben wird, denn nur so lassen sich die negativen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit und eine potenzielle Kapitalabwanderung begrenzen. Der Staat kann die Einmaligkeit zwar generell nicht garantieren. Sie wäre aber glaubwürdiger, sofern erstens notwendige Strukturreformen auf den Weg gebracht wurden, zweitens ein nachvollziehbarer und mit Sicherheitspuffern versehener Ausblick auf tragfähige öffentliche Finanzen gegeben werden kann sowie drittens die politischen Kosten für eine wiederholte Erhebung einer solchen Abgabe hoch sind. Zudem sollte die Entscheidung für eine Erhebung zügig erfolgen. Andernfalls würde Steuerflucht tendenziell begünstigt, und mit steigender Steuerflucht dürfte wiederum die Akzeptanz der Abgabe abnehmen. Weitere Probleme sind, dass die Bewertung insbesondere nichtfinanziellen Vermögens relativ zeitaufwendig und oftmals auch strittig sein dürfte und dass es mit Blick auf nicht liquide Vermögensteile nötig sein dürfte, das Zahlen der Abgabe zeitlich zu strecken, sodass die Reduktion der Staatsschulden nicht sofort vollumfänglich eintritt.

Es kommt hinzu, dass eine einmal erhobene Abgabe aufgrund ihrer Signalwirkung in anderen Ländern mit sehr hoher Staatsverschuldung Ausweich- und Vermeidungsreaktionen auslösen kann. Diese Effekte durch einen EWU-weiten Ausblick auf solide Staatsfinanzen zu begrenzen, dürfte eine erhebliche Herausforderung sein. Die konsequente Umsetzung des derzeitigen fiskalischen Regelwerks kann dazu sicherlich einen Beitrag leisten.

Insgesamt ist die Erhebung einer einmaligen Netto-Vermögensabgabe mit beträchtlichen Risiken verbunden, und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung sind nicht leicht zu erfüllen. Damit sollte eine Vermögensabgabe nur für absolute Ausnahmesituationen erwogen werden, wie sie eine drohende staatliche Insolvenz darstellt. Im Vergleich zur Staatsinsolvenz könnte die Erhebung einer Vermögensabgabe aber wohl strukturierter und geordneter gestaltet werden. Sie entspräche dem Prinzip der nationalen Eigenverantwortung, nach dem zunächst die eigenen Steuerzahler für Verbindlichkeiten ihres Staates einstehen, bevor die Solidarität anderer Staaten gefordert ist.