



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

Frau Vorsitzende des Finanzausschusses
Katja Hessel, MdB
Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 12. April 2021

**Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
am Montag, den 19. April 2021**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

gerne nehme ich im Rahmen der o.g. öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

I. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vermögensteuergesetzes (VStG)“, BT-Drs. 19/25789

1. Gegenstand

Der Gesetzentwurf zielt auf die Aufhebung des Vermögensteuergesetzes (VStG)¹ mit Wirkung vom 1.1.2021.

¹ Vermögensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.11.1990 (BGBl. I 1990, S. 2467), das zuletzt durch Art. 107 des Gesetzes vom 29.10.2001 (BGBl. I 2001, S. 2785) geändert worden ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat ein tragendes Element der Vermögensbesteuerung (§ 10 Nr. 1 VStG, Steuersatz) durch Beschluss vom 22.6.1995² wegen der ungleichen Erfassung einheitswertgebundenen Vermögens und nicht einheitswertgebundenen Vermögens für gleichheitswidrig erklärt. Weil die Gleichheitswidrigkeit den Gesetzgeber nicht zu bestimmten Folgerungen zwingt, hat sich das Bundesverfassungsgericht darauf beschränkt, die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen.³ Mit Blick auf die Erfordernisse einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung und um eine stetige Veranlagung der Vermögensteuer zu gewährleisten, hat das Gericht zudem entschieden, dass das Gesetz in der bestehenden Form bis zum 31.12.1996 weiter angewendet werden darf.⁴ Für den Fall einer Neuregelung der Vermögensbesteuerung bis zu diesem Zeitpunkt hat das Gericht dem Gesetzgeber darüber hinaus die Schaffung von Übergangsregelungen eröffnet.

Im Nachgang zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurden im Laufe des Jahres 1996 einerseits ein Gesetzentwurf zur Aufhebung des Vermögensteuergesetzes,⁵ andererseits Alternativvorschläge zur Reform der Vermögensbesteuerung⁶ in den Bundestag eingebracht. Jedoch fand keiner der Vorschläge eine parlamentarische Mehrheit.

Im Übrigen kam es nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts noch im Jahr 1995 zu geringfügigen,⁷ im Weiteren (1998 und 2001) nur noch zu rein formalen, Zuständigkeits- bzw. Namensänderungen staatlicher Stellen nachzeichnenden⁸ Anpassungen des Vermögensteuergesetzes.

Der aktuelle Gesetzentwurf begründet die Aufhebung des Vermögensteuergesetzes im Wesentlichen mit dem Anliegen, „mehr Rechtssicherheit“ schaffen zu wollen.⁹

2. Aktuelle Rechtslage

Trotz der Feststellung der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz hat das Bundesverfassungsgericht die Fortgeltung des Vermögensteuergesetzes in der bisherigen Form bis zum

² BVerfG, Beschluss vom 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BStBl. II 1995, S. 655, BVerfGE 93, 121.

³ BVerfGE 93, 121 (148).

⁴ BVerfGE 93, 121 (148).

⁵ BT-Drs. 13/4839 vom 11.6.1996, S. 23 und 72 f.

⁶ BT-Drs. 13/4838 vom 11.6.1996; BT-Drs. 13/5504 vom 9.9.1996.

⁷ BGBl. I 1995, S. 1250 (1402 f.); BGBl. I 1995, S. 1959 (1964 f.).

⁸ BGBl. I 1998, S. 529 (566); BGBl. I 2001, S. 2785 (2806).

⁹ BT-Drs. 19/25789, S. 4.

31.12.1996 angeordnet, um dem Gesetzgeber und auch der Finanzverwaltung einen nahtlosen Übergang zu einem möglichen neuen Recht zu erlauben. Die Frist ist jedoch verstrichen, ohne dass der Gesetzgeber der Verfassungswidrigkeit abgeholfen hätte. § 10 Nr. 1 VStG ist damit zum 31.12.1996 unwirksam geworden.¹⁰ Es gibt keinen Grund, der Vorschrift über diesen Zeitpunkt hinaus Wirkungen zuzuschreiben.

Weil die Regelung in § 10 Nr. 1 VStG tragendes und unabdingbares Element der Gesamtkonzeption der Vermögensbesteuerung war, ist mit der Unwirksamkeit dieser Vorschrift das Vermögensteuergesetz als Ganzes unwirksam geworden.¹¹ Denn die übrigen Vorschriften des VStG haben ohne § 10 Nr. 1 VStG keine selbständige Bedeutung, verlieren ohne diese Regelung ihren Sinn und ihre Rechtfertigung, sind mit der nichtigen Regelung so verflochten, dass sie eine untrennbare Einheit bilden.¹²

Die Unwirksamkeit des VStG ab 1.1.1997 hat nach verbreiteter Auffassung auch Bedeutung für die Sperrwirkung des Gesetzes im Sinne von Art. 105 Abs. 2 Satz 2, Art. 72 Abs. 1 GG. So wird davon ausgegangen, dass die Länder derzeit nicht gehindert wären, eigene landesrechtliche Vermögensteuergesetze zu erlassen.¹³ Denn der Bund hat gerade kein Aufhebungs- oder auch Sperrgesetz verabschiedet und sein Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung damit nicht in diesem negativen Sinne ausgeschöpft, was möglich wäre und Landesregelungen ausschließen kann.¹⁴ Vielmehr ist das VStG nach dieser Auffassung infolge seiner Verfassungswidrigkeit zum 31.12.1996 schlicht unanwendbar geworden und hat alle seine Wirkungen verloren, auch die Sperrwirkung.¹⁵

Gleichwohl ist der Wegfall der Sperrwirkung des verfassungswidrigen VStG keineswegs unumstritten. Teilweise wird vertreten, dass die Unvereinbarerklärung durch das Bundesverfassungsgericht als solche keinen Hinweis darauf liefere, dass der Bund an einer bundesgesetzlichen Regelung kein Interesse mehr habe; die Sperrwirkung des VStG sei schon deshalb

¹⁰ Mitunter wird allerdings vertreten, dass die Unvereinbarerklärung auch nach Fristablauf nicht die Unwirksamkeit, sondern nur die Unanwendbarkeit zur Folge hat; dazu Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 105 Rdnr. 9 m. w. N.

¹¹ Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 106 Rdnr. 52.

¹² Dies sind die maßgeblichen Kriterien für die Folge der Gesamtnichtigkeit eines Gesetzes; BVerfGE 8, 274 (301); st. Rspr.; dazu Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, Kommentar, Stand: Juli 2020, § 31 Rdnr. 174.

¹³ Hey, VVDStRL Bd. 66 (2007), S. 277 (311 Fußn. 172); Schüppen, DStR 1997, S. 225 (226 f.); Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 46. Ed., Stand: 15.2.2021, Art. 105 Rdnr. 41.2; wohl auch Heintzen, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 105 Rdnr. 53.

¹⁴ Siehe zur Sperrwirkung derartiger bewusster „Negativregelungen“ Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 46. Ed., Stand: 15.2.2021, Art. 105 Rdnr. 40 f.

¹⁵ Der Fall unterscheidet sich damit auch von dem in Art. 72 Abs. 4 GG geregelten Fall, dass die Erforderlichkeit der Bundesregelung nachträglich entfallen ist; in diesem Fall bleibt das Bundesgesetz verfassungsgemäß, weshalb eine ausdrückliche bundesgesetzliche Freigaberegulation notwendig ist.

erhalten geblieben.¹⁶ Auch wird geltend gemacht, dass die Rechtsfolge der alleinigen Unvereinbarerklärung auch nach Fristablauf von der Rechtsfolge der Nichtigerklärung zu unterscheiden sei.¹⁷

Zudem ist zu berücksichtigen, dass das verfassungswidrige Vermögensteuergesetz noch in den Jahren 1998 und 2001, allerdings nur unter rein formalen Gesichtspunkten, geändert wurde. Diese Änderungen könnten als formalisierte parlamentarische Aussage dahingehend verstanden werden, dass die Gesetzgebungsmaterie für die Länder nicht freigegeben werden soll. Insofern unterscheidet sich der Sachverhalt vom Fall der schlichten politischen Absichtserklärung, eine Steuer nicht ausgestalten zu wollen, die unstreitig keine Sperrwirkung hat. Vorliegend könnte unter Anknüpfung an diesen Sachverhalt von einem „erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen“,¹⁸ ausgegangen werden. Dem steht wiederum entgegen, dass sich die Änderungen des Bundesgesetzgebers auf ein zu den jeweiligen Änderungszeitpunkten verfassungswidriges Gesetz bezogen.

Die kurze Analyse zeigt, dass die Rechtslage überaus unbefriedigend ist. Die heutige Wirkung der Unvereinbarerklärung des VStG durch das Bundesverfassungsgericht ist nicht eindeutig. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die Sperrwirkung des VStG nach Art. 105 Abs. 2 Satz 2, Art. 72 Abs. 2 GG. Eine legislative Klarstellung ist deshalb sehr wünschenswert.

3. Rechtsfolge der Aufhebung des Vermögensteuergesetzes

Der vorliegende Gesetzentwurf ist daher zu begrüßen. Mit der ausdrücklichen Aufhebung des VStG wird klargestellt, dass es keine wirksame Regelung bzw. Teilregelung der Vermögensbesteuerung auf Bundesebene gibt. Zugleich bewirkt das Aufhebungsgesetz – gerade auch verbunden mit einer entsprechenden begleitenden Aussage in der Gesetzesbegründung –, dass der Sachbereich für die Länder gesperrt ist.¹⁹ Diese Sperrwirkung hat das Aufhebungsgesetz unabhängig davon, ob man hier von einer konstitutiven Aufhebung des VStG zum 1.1.2021 oder aber von lediglich deklaratorischen, die Unwirksamkeit des VStG bereits zum 1.1.1997 allein bestätigenden Aufhebung ausgeht. Denn im letzteren Fall würde das Aufhebungsgesetz eine konstitutive Sperre im Sinne von Art. 105 Abs. 2 Satz 2, Art. 72 Abs. 2 GG

¹⁶ Jachmann-Michel/Vogel, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 105 Rdnr. 52; im Ergebnis ebenso Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 105 Rdnr. 10, 30.

¹⁷ Dazu Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 105 Rdnr. 9 m. w. N.

¹⁸ BVerfGE 98, 265 (300).

¹⁹ Siehe zur Sperrwirkung eines Aufhebungsgesetzes bereits oben I. 2.

bewirken. In jedem Fall wird damit außer Frage gestellt, dass die Länder für landesrechtliche Regelungen der Vermögensbesteuerung nicht kompetent sind.

Dies verhindert – in Anbetracht der umstrittenen Rechtslage – verlässlich, dass die Länder in Zukunft eigene Vermögensteuergesetze erlassen und vollziehen. Dem Bund werden hierdurch politische Gestaltungsmacht und auch politischer Gestaltungsraum gesichert. Denn zum einen kann durch das Aufhebungsgesetz verhindert werden, dass es zu einer Vermögensbesteuerung in Deutschland kommt. Zum anderen kann aber auch verhindert werden, dass der Bund dann, wenn er in Zukunft ein neues Vermögensteuergesetz auf Bundesebene erlassen will, dabei durch zwischenzeitlich ergangene Vermögensteuergesetze auf Landesebene behindert wird. Denn es bedürfte in diesem Fall einer Vielzahl komplizierter Abstimmungs- und Übergangsregelungen.

4. Ergebnis

Vor diesem Hintergrund empfehle ich den Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes zur Aufhebung des VStG.

II. Zum Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Vermögen aufbauen statt Leistung bestrafen“, BT-Drs. 19/25792

1. Gegenstand

Mit dem Beschlussantrag wird zum einen die Feststellung des Bundestages begehrt, dass eine Wiedereinführung der Vermögensteuer aus verschiedenen Gründen nicht ratsam ist. Die genannten Gründe sind teilweise ökonomischer, teilweise aber auch steuerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Natur. Soweit die Argumentation das Verfassungsrecht berührt, möchte ich dazu im Folgenden einige Anmerkungen machen (unter 2.).

Zum anderen wird mit dem Beschlussantrag die Entscheidung des Bundestages begehrt, die Bundesregierung aufzufordern, eine Reihe steuerpolitischer Maßnahmen zu ergreifen, um den Vermögensaufbau zu erleichtern. Auch dazu sind einige wenige Anmerkungen veranlasst (unter 3.).

Die Anmerkungen sind durchgängig inhaltlicher Natur. Auf die Zuständigkeiten von Bundestag und Bundesrat, auf Initiativrechte und Initiativverantwortung wird hier nicht eingegangen.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Vermögensbesteuerung

Zum verfassungsrechtlichen Rahmen der Vermögensbesteuerung in Deutschland ist schon viel gesagt und geschrieben worden. Deshalb möchte ich hier nur einige zentrale Eckpunkte in Erinnerung rufen.

a. Zulässigkeit dem Grunde nach

Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 GG benennt die Vermögensteuer als historisch hergebrachte Steuerart. Ihre Regelung und Erhebung sind daher dem Grunde nach verfassungsgemäß.

b. Erhebliche Schwierigkeit der verhältnismäßigen Erhebung als Soll-Ertragsteuer

Allerdings ist die Vermögensteuer nur als Soll-Ertragsteuer verfassungsgemäß, nicht dagegen als echte Substanzsteuer. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass eine periodisch wiederkehrend erhobene Substanzsteuer über die Zeit konfiskatorisch wirkt und deshalb gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG verstößt.²⁰

Als Soll-Ertragsteuer tritt die Vermögensteuer zu den anderen Steuern hinzu, die an den Ertrag anknüpfen (Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung mehrfach bestätigt – auch nach BVerfGE 93, 121 –, dass ertragsbezogene Steuern nach dem Maßstab von Art. 14 Abs. 1 GG in ihrer kumulativen Ertragsbelastung verhältnismäßig sein müssen.²¹ Das bedeutet, dass die Steuerlast durch die kumulierten Ertragsteuern in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Ertrages stehen muss. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen der bestehenden Ist-Ertragsteuern belässt dies für eine hinzutretende Vermögensteuer nur sehr wenig Raum.

Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die gesetzlich geregelte Besteuerung in der ganz überwiegenden Zahl der typischen Fälle verhältnismäßig sein muss. Weil eine Vermögensteuer formal, in der Bemessungsgrundlage, an das ruhende Vermögen anknüpft, aus verfassungsrechtlichen Gründen aber nur der Soll-Ertrag belastet werden darf, ergeben sich hier massive Gefahren einer strukturellen verfassungswidrigen Überbesteuerung bei schlechter Konjunkturlage. Denn im Verhältnis zu einem geringen Ertrag, beispielsweise eines mittelständischen Unternehmens, in einem „schlechten Jahr“ kann eine formal an die Substanz des Be-

²⁰ BVerfGE 93, 121 (137).

²¹ BVerfGE 93, 121 (137 f.); 115, 97 (113 ff.).

triebsvermögens anknüpfende Vermögensteuerbelastung zusammen mit der Einkommen- oder Körperschaftsteuerbelastung, der Gewerbesteuerbelastung und dem Solidaritätszuschlag rasch eine prozentuale Ertragsbelastung weit jenseits des nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Hinnehmbaren erreichen. Selbst in Verlustjahren wäre die Vermögensteuer abzuführen, also bei einem negativen Ertrag.

In einem entwickelten und ausdifferenzierten Steuersystem, das verlässlich Ist-Erträge zu erfassen und zu besteuern vermag, ist deshalb für eine zusätzliche, holzschnittartig zugreifende Vermögensteuer nur noch sehr wenig Raum. Dies erklärt sich vor dem historischen Hintergrund: Die Vermögensteuer war die Ertragsteuer in der Zeit, als die Ist-Erträge noch nicht hinreichend exakt erfasst werden konnten und daher hilfsweise, zur Schätzung des Ertrags, an den Vermögensbestand (etwa an Ackerland oder Vieh) angeknüpft wurde. Seit die Einkommensteuer auf das tatsächliche Ist-Einkommen eingeführt wurde, ist die Rechtfertigung der Vermögensteuer sehr problematisch.

In einem Steuersystem, das in verlässlicher Weise auf Erträge und zudem auf die im Konsum sichtbar werdende Leistungsfähigkeit zugreift, sollte deshalb auf eine Vermögensteuer verzichtet werden.

Verfassungsrechtlich unproblematisch und naheliegend ist dagegen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die der Vermögensumverteilung dienen kann und darf, dies aber jeweils nur einmal und nicht – bis zur potentiellen Konfiskation – wiederkehrend.

c. Erhebliche Probleme der Ermittlung und Bewertung des Vermögens

Im Übrigen ist auf die erheblichen Probleme zu verweisen, das bei einer Vermögensbesteuerung tatbestandliche Vermögen in heutiger Zeit verlässlich zu ermitteln und zeitgerecht zu bewerten. Relevante Vermögensgegenstände sind heute höchst vielgestaltig und teilweise schwer festzustellen. Wertpapiere und Derivate, die in einem Depot in Übersee gehalten werden, sind für die Steuerverwaltung kaum mit Sicherheit aufzuspüren. Die Hinterziehungsgefahren sind hier immens. Weiter stellt sich die Frage, ob auch Anwartschaften, z. B. auf Renten, erfasst werden sollen. Wie sind Kunstgegenstände und Antiquitäten zu bewerten? Wie ist eine periodisch wiederkehrende Bewertung aller Vermögensgegenstände durch die Finanzverwaltung zu organisieren und zu finanzieren? Sollte sich die Vermögenbesteuerung in der Praxis effektiv auf die tatbestandliche Erfassung des Grundbesitzes (zumal im Inland) konzentrieren, ist zu sagen, dass wir genau diese Form der Vermögensbesteuerung in Form der jährlichen Grundsteuer bereits haben.

Diese Ermittlungs- und Bewertungsschwierigkeiten haben eine verfassungsrechtliche Dimension. Denn wenn eine Steuer daran scheitert, realitätsgerecht zu typisieren, und wenn sie schon auf gesetzlicher Ebene strukturelle Vollzugsdefizite heraufbeschwört, dann ist die Steuer aus Gleichheitsgründen (Art. 3 Abs. 1 GG) verfassungswidrig.

d. Betriebsvermögen

Erhebliche Vermögensbestände sind in Deutschland in betrieblichen Vermögen gebunden. Eine Einbeziehung dieser Vermögen in eine Vermögensteuer birgt in ganz besonderer Weise die bereits geschilderte Gefahr der Überbesteuerung (unangemessene Relation zwischen dem Ertrag und der Steuerbelastung), weil der Ertrag hier konjunkturabhängig ist, die Steuerlast aber formal an die Vermögenssubstanz anknüpft.

Würde man Betriebsvermögen von der Vermögensteuer befreien, wäre diese Gefahr gebannt, zugleich aber das massive Problem der Abgrenzung und des Gestaltungsmissbrauchs geschaffen. Die Erfahrungen mit §§ 13a ff. ErbStG sind ein warnendes Beispiel für die Schwierigkeiten, die hier entstehen können.

e. Ergebnis

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Bedenken rate ich – ganz abgesehen von ökonomischen Erwägungen – dazu, von der Wiedereinführung der Vermögensteuer abzusehen.

3. Steuerpolitische Gestaltungsvorschläge zur Erleichterung des Vermögensaufbaus

Die steuerpolitischen Gestaltungsvorschläge zur Erleichterung des Vermögensaufbaus weisen inhaltlich in die gleiche Richtung. Sie zielen auf eine steuerliche Entlastung des Vermögenshinzuvermerks und der Erträge aus investiertem Vermögen.

a. Grunderwerbsteuerfreibetrag für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums

Ein Grunderwerbsteuerfreibetrag für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums für natürliche Personen könnte die „Allgemeinen Ausnahmen von der Besteuerung“ nach § 3 GrEStG sinnvoll und unter dem Gesichtspunkt des grundrechtlichen Schutzes der persönlichen Lebenssphäre konsistent ergänzen.

Als Verkehrsteuer ist die Grunderwerbsteuer konzeptionell darauf angelegt, die durch den Käufer offenbarte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu belasten. Eine Steuerbefreiung dient in diesem Rahmen dazu, den Käufer – insbesondere wegen verminderter Leistungsfähigkeit oder aus sonstigen sozialen Gründen – finanziell zu entlasten. Dass die entlastende Wirkung einer Grunderwerbsteuerbefreiung gleichwohl faktisch mitunter teilweise beim Verkäufer verbleiben kann, ist Folge der Marktkräfte und – wie bei anderen Konsumsteuern auch – in äußeren Grenzen hinzunehmen.

Soweit die Länder ermächtigt werden sollen, den Freibetrag für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums einzurichten, bedürfte es entweder einer Ergänzung von Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG oder einer bundesgesetzlichen Regelung im GrEStG, die klarstellt, dass der Bundesgesetzgeber die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 105 Abs. 2 Satz 2 GG insoweit nicht ausgeschöpft hat. In der Sache kann die Übertragung der Kompetenz auf die Länder auch an dieser Stelle den Föderalismus beleben.

b. Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist verfassungsrechtlich geboten. Der nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG erforderliche rechtfertigende Grund für die Zusatzbelastung (und die Verzerrung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs), der außerordentliche Sonderbedarf infolge der deutschen Wiedervereinigung, ist rund 30 Jahre nach der Wiedervereinigung nicht mehr als solcher darstellbar. Dies zeigt sich deutlich in der Novellierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, der ebenfalls kein Nach-Wiedervereinigungsausgleich mehr ist.

Die selektive Beibehaltung des Solidaritätszuschlags nach der derzeitigen Regelung führt, bezogen auf den Finanzierungszweck des Solidaritätszuschlags, zu gleichheitswidrigen Sonderlasten. Sollen Einkommensstärkere nach dem politischen Willen steuerlich höher belastet werden als bislang, ist eine konsistente und gleichmäßige, transparente Änderung des Tarifverlaufs der Einkommensteuer das Mittel der Wahl.

c. Anpassung des Sparer-Pauschbetrags

Der Sparer-Pauschbetrag pauschaliert die Werbungskosten bei Einkünften aus Kapitalvermögen. Dem Grunde nach ist eine Pauschalierung zur Verwaltungsvereinfachung zulässig. Doch muss jede Typisierung und Pauschalierung im Steuerrecht realitätsgerecht sein, um das

Gleichheitsgebot nicht zu verfehlen. Zwar werden die Werbungskosten in höheren Einkommensgruppen durch den Proportionalsteuersatz von 25 Prozent mit abgegolten. Auch besteht in bestimmten Fällen die Möglichkeit, zum Teileinkünfteverfahren zu optieren und dadurch das Verbot des Abzugs der tatsächlichen Werbungskosten zu vermeiden. Gleichwohl bleibt es bei der Anforderung, dass der ausgestaltete Sparer-Pauschbetrag für die in der Sache durch ihn erfassten Fälle realitätsgerecht sein muss. Nach über zehn Jahren erscheint deshalb eine moderate Anpassung als sachgerecht, zumal sich die Entgeltstruktur der Banken in dieser Zeit sehr deutlich zum Nachteil der Anleger verändert hat.

d. Freistellung der Kursgewinne von Wertpapieren nach fünfjähriger Haltefrist

Kursgewinne von Wertpapieren sollen nach einer Haltefrist von fünf Jahren „von der Kapitalertragsteuer freigestellt werden“. Ich gehe davon aus, dass damit nicht nur die Freistellung vom Quellensteuerverfahren, sondern die materiell-rechtliche Steuerfreistellung gemeint ist. Steuersystematisch bedeutete eine solche Rechtsänderung im Wesentlichen eine Rückkehr zur Rechtslage vor 2009, als Gewinne aus der Veräußerung privat gehaltener Wertpapiere lediglich innerhalb der Spekulationsfrist einkommensteuerbar waren (§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 EStG a. F.). Damit würde der Dualismus zwischen Reinvermögenszugangstheorie (für die unternehmerischen Einkunftsarten) und Quellentheorie (für die nichtunternehmerischen Einkunftsarten) wieder klarer verwirklicht werden als gegenwärtig. Im Vergleich zum aktuellen Rechtszustand ist dies meines Erachtens schon deshalb vorzugswürdig, weil § 20 Abs. 2 EStG derzeit schwierige Gleichheitsfragen insbesondere im Verhältnis zur Besteuerung gemäß § 21 EStG aufwirft (keine Besteuerung der Gewinne aus der Veräußerung privat gehaltenen Immobilienvermögens jenseits der Zehn-Jahres-Frist des § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EStG, obwohl die Kapitalanlage in Immobilien nur ein spezieller Fall der Kapitalanlage ist).

e. Absehen von einer Finanztransaktionsteuer in Form einer Aktiensteuer

Weiterhin wird vorgeschlagen, von einer Finanztransaktionsteuer in Form einer Aktiensteuer abzusehen. Begründet wird der Vorschlag damit, dass „Investitionen in Aktien gerade im derzeitigen Zinsumfeld für die Altersvorsorge der Bürgerinnen und Bürger von entscheidender Bedeutung sind und es sich beim Handel mit Aktien um das transparenteste und am dichtesten regulierte und überwachte Segment des Wertpapierhandels handelt“. Dies ist eine beachtliche steuerpolitische Überlegung, die zugleich den oben unter d. genannten Gestaltungsvorschlag trägt. Steuersystematisch wäre die Finanztransaktionsteuer als Verkehrsteuer einzuordnen,

die an die im Rechtsverkehrsakt der Transaktion manifestierte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anknüpft. Auch unter diesem Gesichtspunkt lässt sich eine Nichtbesteuerung im Fall der Investition zur Altersvorsorge gut legitimieren (keine Manifestation besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit), gerade dann, wenn die Vorsorgealternativen mit Schwierigkeiten behaftet sind. Zugleich gibt es allerdings auch eine große Zahl von Finanztransaktionen, die durchaus erhebliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit manifestieren. Deshalb könnte auch an einen sachlichen Befreiungstatbestand für den strukturierten und eindeutigen Aufbau eines Altersvorsorgevermögens im Rahmen einer Finanztransaktionsteuer gedacht werden.

f. Vollständige steuerliche Berücksichtigung von Verlusten aus Wertpapiergeschäften und aus negativen Einlagezinsen

Das objektive Nettoprinzip verlangt die grundsätzliche Berücksichtigung und die horizontale wie auch vertikale Verrechenbarkeit entstandener Verluste. Verlustverrechnungsbeschränkungen müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen besonders gerechtfertigt und zielgenau zugeschnitten werden. Im Mittelpunkt steht dabei in der Regel das Ziel, eine missbräuchliche Verlustgenerierung und -nutzung zu verhindern. Die in § 20 Abs. 6 Satz 5 und 6 EStG vorgesehenen speziellen Verlustverrechnungsbeschränkungen wirken durch die Begrenzung in der Höhe (EUR 20.000) besonders einschneidend. Ihre Verhältnismäßigkeit erscheint sehr fraglich, zumal als milderer Mittel die in § 20 Abs. 6 EStG im Übrigen umgesetzte Regelung verbleibt, die Verrechnung entstandener Verluste auf die Einkunftsart oder die Einkunftsquelle zu beschränken.

Je umfangreicher Banken negative Einlagezinsen berechnen, desto fraglicher wird deren Einordnung als „Verwarentgelt“ und dementsprechend als Teil der Werbungskosten. „Werbungskosten sind Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EStG). Nach dem kausalen Begriffsverständnis (§ 4 Abs. 4 EStG analog) zählen dazu zwar auch unfreiwillig entstandene Aufwendungen, etwa infolge der Beschädigung eines Werkzeugs. Negative Einlagezinsen sind demgegenüber keine Aufwendungen, die wegen oder anlässlich der Erzielung von Einnahmen aus einer Erwerbsquelle erwachsen. Sie sind vielmehr dasjenige, was die Erwerbsquelle selbst erbringt. Genauso wie die Rückzahlung eines überzahlten Lohns richtigerweise als negative Einnahme einzuordnen ist, um eine Aufzehrung des Werbungskostenpauschbetrags nach § 9a Satz 1 Nr. 1 lit. a EStG zu verhindern, ist das „Verwarentgelt“ deshalb nicht unter § 20 Abs. 9 EStG zu fassen. Auf die längere Sicht stellt sich hier vielmehr die Frage nach der Einkünfteerzielungsabsicht in der Einkunftsart, dies allerdings auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass dem durchschnittlichen Sparer

kaum andere Anlageoptionen für kleine Vermögensbestände verbleiben, die sehr sicher und mit steter Verfügungsmöglichkeit angelegt werden sollen.

g. Ergebnis

Aus verfassungs- und steuerrechtlicher Perspektive sind die unterbreiteten steuerpolitischen Gestaltungsvorschläge zur Erleichterung des Vermögensaufbaus zu begrüßen oder jedenfalls sehr erwägenswert. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags halte ich für verfassungsrechtlich zwingend.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube