

Wird nach der Bundestagswahl die Rechnung der Pandemie präsentiert?

Die Coronakrise belastet Unternehmer, Selbstständige und Arbeitnehmer höchst unterschiedlich. Wie könnte ein Lastenausgleich aussehen?

Ein Vorschlag von Wolfram F. Richter.



(Foto: Technische Universität Dortmund)

Auszugehen ist davon, dass die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie im kommenden Bundestagswahlkampf das beherrschende Thema sein werden. Zwar kann man einwenden, dass Deutschland relativ glimpflich durch die Krise gekommen ist. Jedenfalls hat es andere Länder härter getroffen.

So schrumpfte das deutsche Bruttoinlandsprodukt 2020 im Vergleich zu 2019 um fünf Prozent, während Frankreich und Italien nach Schätzungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Rückgänge von 9,1 Prozent erlitten und Großbritannien sogar von 11,2 Prozent.

Die vergleichsweise moderate Zahl für Deutschland spiegelt indes lediglich durchschnittliche Verhältnisse wider. Hinter ihr verbirgt sich eine große Spreizung der persönlichen Einkommensverluste. Auf der einen Seite gibt es Erwerbstätige, die um ihre Existenz fürchten müssen, wozu insbesondere Selbstständige im Kulturbereich und Tourismus sowie

im Hotel- und Gaststättengewerbe zählen dürften. Auf der anderen Seite gibt es sogar Krisengewinner wie etwa im Transportgewerbe und im Onlinehandel.

Wo immer Existenzen auf dem Spiel standen und stehen, zeigte sich die Politik bemüht, großzügig und unbürokratisch zu helfen. Die Corona-Hilfen für gewerbliche und freiberufliche Unternehmen stellen sogar das größte Hilfspaket in der Geschichte der Bundesrepublik dar. Nicht alles ist unmittelbar ausgabewirksam.

Es gibt neben Zuschüssen, Rekapitalisierungen und Krediten auch nicht unbedingt ausgabewirksame Bürgschaften und Garantien. Dennoch plant der Bundesfinanzminister eine Neuverschuldung, die in Friedenszeiten ohne Vorbild ist. Mehr als jeder dritte Euro im Bundeshaushalt wird 2021 schuldenfinanziert sein, und zwar 180 Milliarden von 499 Milliarden Euro.

Derartige Planungen werfen Finanzierungsfragen auf. Die Linke fordert eine einmalige Vermögensabgabe mit dem Ziel, die Reichen und Vermögenden an der Bewältigung der Corona-bedingten Kosten angemessen zu beteiligen. Die SPD diskutiert über eine Ergänzungsabgabe. Genauer gibt es Bestrebungen, den Solidaritätszuschlag entsprechend umzuwidmen.

Zwar entfällt dieser einer früheren Einigung der Regierungskoalition folgend für 90 Prozent der Zahler ab 2021, für die anderen soll das aber keineswegs gelten. Vielmehr sollen mit Rücksicht auf Corona die obersten 3,5 Prozent der Steuerzahler den Soli dauerhaft entrichten müssen.

Lastenausgleich nach dem Zweiten Weltkrieg

Mit der Vermögens- und der Ergänzungsabgabe sind die beiden Instrumente genannt, die das Grundgesetz dem Bund zur Bewältigung von Sonderlasten zuordnet. Zum Einsatz kamen bisher beide in jeweils genau einem Fall. Und zwar wurde die Vermögensabgabe nach dem Zweiten Weltkrieg zum Ausgleich von Kriegsfolgelasten erhoben und die Ergänzungsabgabe unter der Bezeichnung des Solidaritätszuschlags zur Bewältigung der Kosten aus der deutschen Einheit. Gegen eine mechanische Übertragung auf die aktuelle Problemlage gibt es indes gewichtige Gründe.

So diente die Lastenausgleichsabgabe nach dem Zweiten Weltkrieg dem partiellen Ausgleich von Vermögensverlusten, die Kriegseinwirkungen und Vertreibung mit sich gebracht hatten. Technischer ausgedrückt zielte die Abgabe auf eine interpersonell und intragenerational wirkende Vermögensumverteilung.

Der Fokus des Solidaritätszuschlags war ein völlig anderer. Im Vordergrund stand der Wiederaufbau der neuen Bundesländer. Die dafür notwendigen Ausgaben wurden als Investitionen interpretiert, für die eine Kreditaufnahme gerechtfertigt erschien. Im Ergebnis wurden die Lasten der deutschen Einheit nicht über Steuern, sondern überwiegend über Schulden finanziert.

Der Solidaritätszuschlag wurde als Instrument der Generationengerechtigkeit konzipiert

Dieser Aufschub von Steuerlasten sorgte in den Neunzigerjahren für einen Anstieg der staatlichen Verschuldungsquote um 20 Prozentpunkte. Vor diesem Hintergrund kann man den Solidaritätszuschlag als den Versuch deuten, nicht nur die nachwachsenden Generationen, sondern auch die lebenden Steuerzahler an den Kosten der deutschen Einheit zu beteiligen.

Die Problemlage, vor der eine Corona-Sonderabgabe diskutiert wird, ist nun weder mit der Bewältigung der Kriegsfolgelasten noch mit der Bewältigung der deutschen Einheit vergleichbar. Verluste an Sachvermögen, die die Einführung der Lastenausgleichsabgabe begründeten, sind in der Coronakrise kein Thema.

Eine Parallele existiert allenfalls in dem Sinne, dass Krisenverschonte für Krisenbetroffene eintreten sollen. Bei Corona geht es aber höchstens um eine interpersonelle Umverteilung von Einkommen, weniger von Vermögen.

Auf interpersonelle Verteilungsgerechtigkeit zielt wiederum nicht der Solidaritätszuschlag. Er wurde vielmehr als Instrument der Generationengerechtigkeit konzipiert. Die nachwachsenden Generationen sollten die Last des Aufbaus der neuen Bundesländer nicht allein tragen. Mit dem Soli sollten die lebenden Steuerzahler ebenso zur Kasse gebeten werden. Ein derartiges Motiv drängt sich aber auch bei der Finanzierung der beispiellosen Corona-Hilfspakete auf.

Sofern die Politik eine Corona-Sonderabgabe anstreben sollte, spräche also alles für eine Abgabeform, die wie die Lastenausgleichsabgabe interpersonell umverteilt, gleichzeitig aber wie der Solidaritätszuschlag die Einkommen belastet. Zwischen Krisenbelasteten und nicht Krisenbelasteten wäre ein Ausgleich herbeizuführen, und ebenso wären die lebenden Steuerzahler an den Kosten der Bewältigung der Corona-Pandemie zu beteiligen. Wie man einer solchen doppelten Zielsetzung gerecht werden kann, soll anhand eines Zahlenbeispiels erläutert werden.

Eine maßvoll bemessene Corona-Sonderabgabe auf Einkommen

In diesem Beispiel gebe es drei Personen. Person A erleide durch Corona einen dauerhaften Einbruch ihrer Erwerbsfähigkeit. Während sie im Jahr 2019 noch 80.000 Euro versteuerte, sind es in den Folgejahren nur noch 50.000 Euro. Person B sei dagegen von Corona überhaupt nicht betroffen. Sie versteuere 2019 und in den Folgejahren durchgehend 50.000 Euro. Person C sei schließlich temporär krisenbetroffen. Ihr versteuertes Einkommen betrage 80.000 Euro im Jahr 2019 und so auch wieder nach Corona. Lediglich für die beiden Jahre 2020 und 2021 sei es auf 50.000 eingebrochen.

Dem Wunsch, die lebenden Steuerzahler an den Corona-Kosten zu beteiligen, entspricht es, allen drei Personen eine maßvoll bemessene Corona-Sonderabgabe auf Einkommen aufzuerlegen. Dabei sollte Person C mit ihren 80.000 Euro ab 2022 mehr zahlen müssen als A oder B. Insoweit kann der Solidaritätszuschlag als Vorbild dienen.

Andererseits würde man es nicht als gerecht empfinden, wenn A und B die Sonderabgabe in gleicher Höhe zu zahlen hätten. Anders als A hat B keinen Einkommenseinbruch durch Corona erfahren. Im Sinne eines Schadensausgleichs läge es also nahe, den Verlust von 30.000 Euro, den A ab 2020 dauerhaft zu verschmerzen hat, als Abzugsbetrag anzuerkennen.

Das bedeutete, dass die Sonderabgabe bei A ab 2020 von dem um 30.000 Euro entsprechend geminderten Einkommen von 20.000 Euro erhoben würde und bei B dagegen von den ungeminderten 50.000 Euro. Schließlich wäre bei C der Abzugsbetrag von 30.000 Euro lediglich in den beiden Jahren 2020 und 2021 anzuerkennen.

Die Höhe der Abgabe sollte mit dem zu versteuernden Einkommen zunehmen

Nun lässt sich mit einem solchen Zahlenbeispiel die Vielfalt realer Verhältnisse auch nicht ansatzweise erfassen. Gleichwohl verdeutlicht es zwei überragende Prinzipien, die beide zu beachten sind, sollte man eine Corona-Sonderabgabe in Erwägung ziehen.

Zum einen sollte die Höhe der Abgabe mit dem zu versteuernden Einkommen zunehmen.

Dies gebietet eine Abgabenerhebung nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Zum anderen sollte der krisenbedingte Einkommensverlust bei der Bemessung der Sonderabgabe als Abzugsbetrag anerkannt werden. Dies gebietet die Beachtung interpersoneller Verteilungsgerechtigkeit.

Der Autor ist Professor für Öffentliche Finanzen an der TU Dortmund und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.