

## Stellungnahme

Wer zahlt die Corona-Rechnung?

# Ausgaben senken oder Steuern erhöhen? Ein gerechter Lastenausgleich schont Arbeitsmarkt und Beschäftigte

---

Der Bundestag hat Ende Juni den zweiten Nachtragshaushalt für das laufende Jahr beschlossen. Die Neuverschuldung in 2020 soll auf fast 220 Milliarden Euro steigen – fünfmal so viel wie in der Finanzkrise. Auch wenn es für einen Kassensturz zu früh ist: Die corona-bedingten Kosten der öffentlichen Haushalte insgesamt werden bei über einer Billion Euro liegen. Befürchtungen gehen davon aus, dass Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen durch die Krise bis zu zwei Billionen Euro zu schultern haben. Die gezielten Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie haben zu einem massiven Einbruch von Nachfrage und Produktion geführt. Die Rettungs- und Überbrückungsprogramme, die nötig wurden, um Massenarbeitslosigkeit zu verhindern und unverschuldet von Insolvenz bedrohten Unternehmen zu helfen, wurden genauso wie Konjunkturmaßnahmen über Kredite finanziert, Steuerausfälle<sup>1</sup> reißen das Haushaltsloch weiter auf. Die Schuldenaufnahme ist der richtige Weg, gegen die Krise anzusparsen wäre deutlich teurer geworden. Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung könnte der Schuldenstand auf 80, vielleicht sogar 90 Prozent steigen. Bevor Corona das schon zuvor schwächelnde Wirtschaftswachstum abwürgte, lag die Staatsschuldenquote bei unter 60 Prozent, im Zuge der Finanzkrise war sie vor zehn Jahren auf über 80 Prozent gestiegen. Im Verhältnis zu anderen Staaten liegt die Schuldenquote Deutschlands immer noch auf einem niedrigen Niveau.

### Schuldenbremse lässt Spielraum, fordert aber Rückzahlung

Der umstrittenen, aber grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse muss zugutegehalten werden, dass sie entschlossenem finanzpolitischem Handeln zunächst einmal nicht im Wege

---

<sup>1</sup> Siehe Steuerschätzung vom Mai 2020.

stand: Durch die vom Bundestag bestätigte „außergewöhnliche Notsituation“<sup>2</sup> geschieht die Kreditfinanzierung vielmehr im Einklang mit den selbst auferlegten Schuldenregeln. Allerdings verbindet die Schuldenbremse derlei Kreditaufnahme mit konkreten Tilgungsplänen. So soll sichergestellt werden, dass die Staatsverschuldung wirksam eingedämmt und gegebenenfalls zurückgeführt wird – erklärtes Ziel in den damaligen Verhandlungen zur Einführung der geltenden Regelung. Das wirtschaftliche und finanzpolitische Umfeld hat sich seit diesen Verhandlungen, die noch vor der Wirtschafts- und Finanzkrise anno 2009 stattfanden, jedoch stark gewandelt: Ein anhaltendes Niedrigzinsumfeld, niedrige Inflation und Anleger voller Sehnsucht nach einem „sicheren Hafen“ würden eine längerfristige Überwälzung – also die Ausgabe neuer Staatsanleihen zur Bedienung der alten und ein „Leben mit den Schulden“ – ökonomisch rechtfertigen. Schulden zu haben ist für den Staat in diesem Umfeld unproblematisch. Die Schuldenbremse schränkt jedoch nicht nur in Normalzeiten kreditfinanzierte Zukunftsinvestitionen ein, auch sieht sie in Ausnahmezeiten wie derzeit vor, aufgenommene Kredite in den Folgejahren zurückzuführen.<sup>3</sup> Damit ist die Diskussion eröffnet: In welchem Zeitraum sollen Verbindlichkeiten getilgt werden?<sup>4</sup> Und wie sollen die dafür erforderlichen Haushaltsüberschüsse erzielt werden? Ein Teil wird – wie nach der letzten Krise – über die im erhofften Aufschwung anfallenden Steuermehreinnahmen gedeckt werden können. Dieser Selbstfinanzierungseffekt wird jedoch – zumal wenn die Rückzahlung unnötig ambitioniert und kurzfristig geplant wird – nicht ausreichen, weshalb mögliche Alternativen in den Fokus rücken.

### Investitionen oder Sozialausgaben senken? Das wäre schlecht

Hier ist Streit vorprogrammiert. Die Ausgaben zu kürzen, um Schuldentrückzahlung möglich zu machen, wäre grundfalsch. Lagen die Investitionen schon in den vergangenen Jahren auf zu niedrigem Niveau, drohen sie im Zuge der aktuellen Krise weiter zu sinken.<sup>5</sup> Die Schuldenbremse orientiert sich nicht an der „goldenen Regel“, laut der Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen, die Wachstum anregen, Vermögenswerte darstellen und zukünftigen Generationen zugutekommen, möglich sein sollte. Der ausgeglichene Haushalt

---

<sup>2</sup> Zunächst sollten Ausnahmen nur im Fall von „Naturkatastrophen“ zulässig sein, wie zur damaligen Debatte im Finanzausschuss nachzulesen ist. Eine solch töricht enge Einschränkung der Ausnahme wäre in der aktuellen Lage fatal gewesen und hätte wohl unweigerlich zu einem wirklichen „Außerkräftsetzen“ der Schuldenbremse geführt. Insgesamt war die Schuldenbremse für solch enorme Herausforderungen wie die derzeitige nicht gedacht. Das gilt gerade auch für die Dimension der Tilgung.

<sup>3</sup> Weshalb losgelöst von Corona über eine Modernisierung der Schuldenbremse (beispielsweise in Richtung einer „atmenden“ Regel oder des Ziels, lediglich die Schuldenquote langfristig zu stabilisieren) nachgedacht werden muss.

<sup>4</sup> Im ersten Nachtragshaushalt wurde die von der Schuldenbremse für Normalzeiten zulässige Schuldenobergrenze um 80 Milliarden Euro überschritten, die ab 2023 über 20 Jahre à fünf Milliarden Euro abgebaut werden sollen, nun kommen nochmals 62,5 Milliarden Euro hinzu. Hierfür böte sich ein längerfristiges Rückzahlungsziel an, um die Annuitäten möglichst gering zu halten. Dies dürfte noch nicht das Ende der Fahnenstange sein. Zudem drohen Tilgungspläne in den Ländern, da sie die zulässige Neuverschuldung überschreiten. Auch Bremen wird Haushaltsdefizite haben, wie sie in Normalzeiten nicht mehr zulässig sind.

<sup>5</sup> Siehe KfW-Kommunalpanel vom Mai 2020, laut dem die Kommunen in allen Kategorien steigende Ausgaben erwarten, außer bei den Investitionen.

der vergangenen Jahre wurde mit vernachlässigten Investitionen erkaufte. Mittel für Bildung, die Mobilitätswende, ökologische und soziale Nachhaltigkeit sowie Infrastruktur sind aber dringend nötig, um die Zukunftsfähigkeit zu stärken und sie nützen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Auch ein Kürzen an anderer Stelle, etwa bei Sozialausgaben oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist nicht hinnehmbar. Durch das Rückzahlungsgebot der Schuldenbremse droht, falls nicht zusätzliche Einnahmen generiert werden, eine Einsparpolitik mit ungewollten Folgen. Zukunftsfähige Arbeitsmärkte und die Möglichkeit für Beschäftigte, die dafür notwendigen Qualifikationen zu erwerben, setzen öffentliche Investitionen voraus.

Auf der Einnahmeseite wäre es kontraproduktiv, Steuern zu erhöhen, die den Großteil der Bevölkerung treffen. Austeritätspolitik schadet der wirtschaftlichen Erholung. Eine progressiv wirkende Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer wäre eine mögliche – und im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehene – Option zur Generierung zusätzlicher Einnahmen infolge einer außergewöhnlichen finanziellen Last. Doch auch wenn ein solches Instrument einfach umsetzbar ist und die Einnahmen verteilungspolitisch gerecht erzielt, dürfte es nach den Erfahrungen mit dem Solidaritätszuschlag, durch den die deutsche Einheit finanziert wurde, politisch wenig Rückhalt finden.<sup>6</sup>

### **Gerechte Verteilung der Corona-Lasten: Große Vermögen wurden lange geschont**

Die Corona-Krise ist eine historische Zäsur. Wie aber können die entstehenden Lasten gerecht verteilt werden? Hierfür gibt es mit dem Lastenausgleich von 1952 ein historisches Vorbild. Zwar ist die Situation heute glücklicherweise mit der damaligen nicht vergleichbar, das Land ist nicht zerstört. Die finanziellen Belastungen sind jedoch wie eingangs beschrieben enorm – Corona ist finanzpolitisch einmalig.

Die Verteilung von Einkommen, vor allem aber von Vermögen ist im internationalen Vergleich in Deutschland eine der ungleichsten.<sup>7</sup> Hierzu haben auch Änderungen am Steuersystem, von denen Bezieher hoher Einkommen und Besitzer großer Vermögen profitiert haben, beigetragen. Während Haushalte mit mittlerem oder niedrigem Einkommen wegen gestiegener indirekter Steuern wie Mehrwert- oder Energiesteuern heute einen größeren Anteil ihres Haushaltseinkommens für Steuern aufzubringen haben als Ende der 1990er-Jahre, wurde das obere Ende der Einkommensskala durch gesenkten Spitzensteuersatz, die Abgeltungsteuer, aber auch die Aussetzung der Vermögensteuer und

<sup>6</sup> Den nach wie vor bestehenden Rest-Soli, der ab 2021 nur noch sehr hohe Einkommen betrifft, ersatzlos zu streichen ist allerdings ebenfalls keine gute Idee. Sinnvoller wäre die wieder ins Spiel gebrachte Integration in den Einkommensteuertarif, um nicht zusätzliche Einnahmeausfälle für den Bundeshaushalt zugunsten einiger weniger zu riskieren. Eine solche Integration ist 30 Jahre nach der Einheit überfällig, sie gliche keiner Steuererhöhung und käme – anders als der Solidaritätszuschlag – auch Ländern und Gemeinden zugute. Dem empörten Vorwurf, bei seiner Einführung wäre eine Befristung und komplette Abschaffung versprochen worden, ist mit dem Verweis auf seither immer wieder vollzogene Steuererleichterungen für sehr hohe Einkommen zu begegnen.

<sup>7</sup> Dies zeigt auch eine aktuelle Studie des [DIW \(2020\): MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen](#); DIW Wochenbericht 29/2020, S. 511-521.

eine verkorkste Erbschaftsteuerreform begünstigt (siehe KammerPosition „Gerecht besteuern“). Auch von der aktuellen Corona-Krise und ihren Folgen sind Menschen mit hohem Einkommen und Vermögen weitaus weniger betroffen, wie Studien zeigen.<sup>8</sup> Sie sind, nicht nur finanziell, besser gewappnet. Die langfristigen negativen Auswirkungen werden vornehmlich andere Gruppen treffen: Beschäftigte, die um ihren Job bangen und von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit bedroht sind, Solo-Selbstständige und Kleinunternehmer, Empfänger von staatlichen Leistungen, Menschen mit geringem Einkommen und deren Kinder, bei denen sich der wochenlange Lockdown deutlich bemerkbar macht. Die berühmte „Schere“ droht dadurch weiter auseinanderzugehen. Es ist deshalb angezeigt, ernsthaft über einen Lastenausgleich nachzudenken, in dessen Zentrum eine Vermögensabgabe steht. Krisenkosten auf diese Weise zu finanzieren und Mittel bei sehr hohem Vermögen abzuschöpfen, hätte vergleichsweise geringe Nebenwirkungen, große Vermögen einmalig zu belasten, würde die schiefe Verteilung ein Stück weit begradigen. Ein solcher Schritt könnte der erste in Richtung einer Steuer- und Abgabepolitik werden, die Arbeitseinkommen weniger stark belastet, Besitzerinnen und Besitzer extremer Vermögen und Bezieherinnen und Bezieher sehr hoher Erbschaften und (Kapital-) Einkommen aber angemessen zur Finanzierung des Gemeinwesens heranzieht. Von diesem Leitbild wurde in der Vergangenheit zu stark abgewichen.

### **Hohe Freibeträge, einmalige Bewertung, langfristige Streckung – wie ein Lastenausgleich aussehen könnte**

Um die Kosten der Corona-Krise zu finanzieren, könnten sie in einem Sondervermögen zusammengefasst werden. Gegenüber der normalen Haushaltspolitik wäre ein solcher Fonds abgeschottet, die durch medizinische, soziale und wirtschaftliche Schutzmaßnahmen gesamtstaatlich aufgelaufenen Kredite würden transparent gebündelt. Auch wenn der Bund den Fonds verwaltet, stünde er also auch für die finanziellen Corona-Lasten von Ländern und Kommunen offen.<sup>9</sup>

Mit einem solchen Vorgehen würden die Kreditlasten und damit die Kosten mitnichten „versteckt“, auch würde keineswegs ein zu lockeres Ausgabeverhalten oder zu sorgloser Umgang mit Schulden gefördert – im Gegenteil: Die corona-bedingten Kosten können leichter nachvollzogen werden, die Finanzierung liefere transparenter als beim Einstellen in die einzelnen Länder- und Bundeshaushalte.

Die jährlich durch Zinsen und Tilgung anfallenden Kosten eines solchen Fonds gilt es sozial gerecht zu finanzieren. Dies kann über eine einmalige Vermögensabgabe geschehen. Eine solche hat mit dem Lastenausgleich nicht nur ein historisches Vorbild, auch ist sie

<sup>8</sup> Im internationalen Kontext zeigt dies beispielsweise aktuell der „[Global Wealth Report](#)“ und [eine Studie des World Institute for Development Economics Research der United Nations University](#).

<sup>9</sup> Beispielsweise übernimmt der Bund die Kosten und Einnahmeausfälle von Ländern und Kommunen (wie im Konjunkturpaket ansatzweise praktiziert) und bringt die dadurch entstehenden Kredite in „seinen“ Fonds ein.

verfassungskonform und sogar im Grundgesetz vorgesehen.<sup>10</sup> Vor allem aber ist eine Vermögensabgabe vergleichsweise einfach umsetzbar – anders als bei der Vermögensteuer müssten Real- und Geldvermögen nur zu einem einzigen Zeitpunkt bewertet werden – und zudem gerecht, da sie ausschließlich sehr hohe Vermögen trifft. Dies bedeutet auch, dass sich negative Folgen für die Konsumnachfrage in engen Grenzen halten. Der wirtschaftliche Aufschwung wird dadurch nicht gefährdet. Flexibilität und die langfristige Streckung der Abgabenzahlung können sicherstellen, dass kleine und mittlere Familienunternehmen nicht in ihrer Existenz bedroht sind. Eine Betriebsaufgabe wegen der fälligen Zahlungen will niemand. Tatsächlich dürfte sich das Risiko auf wenige Ausnahmen beschränken und bei durchdachter Ausgestaltung einer Vermögensabgabe wegfallen. Ungewollte Ausweichreaktionen wie Kapitalverlagerungen ins Ausland erschwert eine Vermögensabgabe zudem.

**Zum einen** müssten für eine solche Vermögensabgabe hohe Freibeträge gelten. So wird sichergestellt, dass große Teile der Bevölkerung nicht belastet werden. In allen bereits vorgelegten Modellen liegt dieser Freibetrag bei mehreren Millionen Euro. **Die zweite kritische Größe** ist der Prozentsatz, der von dem Vermögen oberhalb des Freibetrags von der Abgabe erfasst wird. **Schließlich muss entschieden werden**, über welchen Zeitraum gestreckt die so festgelegte Summe fällig wird. Eine Vermögensabgabe wurde von verschiedenen Seiten ins Spiel gebracht, wobei sich die Parameter unterscheiden.<sup>11</sup> In einer beispielhaften Rechnung mit zwei Millionen Euro individuellem Freibetrag und einem Abgabensatz von 20 Prozent verteilt auf 30 Jahre, fielen für eine Einzelperson mit einem Privatvermögen von zehn Millionen Euro jährlich gut 50.000 Euro an (insgesamt 1,6 Millionen Euro in 30 Jahren). Ein Ehepaar mit einem heutigen gemeinsamen Nettovermögen von fünf Millionen Euro würde lediglich knapp 6.700 Euro pro Jahr (200.000 Euro in Summe über 30 Jahre) abzutreten haben. Hätte das Ehepaar auch Kinder, fiel die Vermögensabgabe gar nicht mehr an, da das Vermögen unter dem Freibetrag für den Haushalt läge.

Die Corona-Kosten sind gewaltig. Sie wären aber noch deutlich größer, wenn keine Kredite zur Schadensbekämpfung aufgenommen worden wären oder Ländern und Kommunen die finanziellen Spielräume für zukünftige Investitionen beschnitten würden. Es wurde – immer abhängig vom zukünftigen Infektionsgeschehen – die Basis für eine Normalisierung der Wirtschaft gelegt. Um die finanzpolitischen Folgen aufzufangen, ist eine vertretbare

<sup>10</sup> Siehe [Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags \(2020\)](#) beziehungsweise Artikel 106, Abs. 1, Nr. 5 GG.

<sup>11</sup> So schlägt das [DIW \(2020\)](#) vor, das reichste Prozent, mithin 400.000 Haushalte mit einem Vermögen von mehr als 2,5 Millionen Euro, zu belasten. Darüber liegendes Haushaltsvermögen soll jährlich mit 0,5 Prozent besteuert werden (dies ergäbe bei einer Streckung von 30 Jahren eine Belastung von 15 Prozent, über die Dauer wird allerdings keine Angabe gemacht). Das jährliche Aufkommen läge bei bis zu elf Milliarden Euro. Die [Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik \(2020\)](#) möchte mit Freibeträgen von zwei Millionen Euro pro Person plus Kinderzuschlag und fünf Millionen Euro auf Betriebsvermögen ebenfalls lediglich das vermögendste Hundertstel belasten. Die Abgabe betrüge hernach 20 Prozent gestreckt und würde über 30 Jahre gestreckt. [Attac Österreich \(2020\)](#) hatte einen Freibetrag von fünf Millionen Euro vorgeschlagen, jenseits dessen der Abgabensatz schrittweise von 10 auf 60 Prozent ansteigt. Zum Tragen kommt in allen Konzepten nur das Netto-Vermögen, das heißt alle Vermögenswerte werden um Schulden bereinigt.

Abschöpfung der Mittel bei sehr hohen Vermögen nötig. Sie ist nicht nur ökonomisch begründbar, auch wurden derartige Vermögen steuerlich lange verschont, und die Folgen von Corona bekommen untere Einkommens- und Vermögensklassen zudem stärker zu spüren. Es ist deshalb an der Zeit für einen gerechten Lastenausgleich.

Juli 2020

**Dr. Tobias Peters**

Arbeitnehmerkammer Bremen  
Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik  
[peters@arbeitnehmerkammer.de](mailto:peters@arbeitnehmerkammer.de)