

“Inflationssteuer, Eigentumsgarantie und Europäische Währungsunion”

Eine ökonomisch-juristische Analyse

Erstveröffentlichung in:

Deutsche Steuer-Zeitung (DStZ), 1999, Heft 20 und Heft 21

Die vorliegende Internet-Veröffentlichung erfolgt mit freundlicher Genehmigung des
Stollfuß Verlags, Bonn, Berlin.

Vorwort

Die im nationalen Kontext seit langem geführte Diskussion um die Frage, ob und welche Grenzen sich aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie für die hoheitliche Inflationspolitik ergeben, d.h. welche Inflationsrate verfassungsrechtlich noch zulässig ist,¹ ist im Zusammenhang mit der Teilnahme Deutschlands an der dritten Stufe der EWU und den damit verbundenen Inflationsbefürchtungen wieder aktuell geworden. In seinem Beschluss vom 31.3.1998² hat das BVerfG die Verfassungsbeschwerden eines ehemaligen Bundesverfassungsrichters und von vier Hochschullehrern gegen das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im Rahmen des Beschlusses des Europäischen Rates über die Bestätigung der EWU-Teilnehmerstaaten nach Art. 121 IV EGV (= Art. 109j IV EGV a.F.) verworfen.

Das von den Beschwerdeführern vorgebrachte Argument, die Teilnahme Deutschlands an der EWU zum 1.1.1999 verletze die Eigentumsgarantie aus Art. 14 I GG wegen der ihrer Meinung nach von der EWU ausgehenden erheblichen Inflationsgefahr, wird vom BVerfG für “offensichtlich unbegründet” erachtet. Das Gericht führt hierzu aus, die Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft trage zur “objektiv-rechtlichen” Gewährleistung des Art 14 I GG bei, der Staat könne den Geldwert aber nicht grundrechtlich i.S. eines subjektiven Eigentumschutzes garantieren.³ Die währungspolitischen Entscheidungen von Legislative und Exekutive könnten nicht nach dem individualisierenden Maßstab eines Grundrechts beurteilt werden und der Geldwert bilde sich im Rahmen der staatlichen Währungshoheit und Finanzpolitik “wesentlich auch durch das Verhalten der Grundrechtsberechtigten selbst, insbesondere über Preise, Löhne, Zinsen, wirtschaftlichen Einschätzungen und Bewertungen.”

¹ Vgl. den Überblick über den Meinungsstand bei Staudinger-K. Schmidt, 13. Bearbeitung, Jan. 1997, Vor § 244 ff., Rz. A 69.

² BVerfG 31.3.1998, BVerfGE 97, 350 = NJW 1998, 1934 = EuZW 1998, 279.

³ BVerfG 31.3.1998, a.a.O. (Fn. 2), unter II 1.b.

Ziel des vorliegenden zweiteiligen interdisziplinären Beitrags ist es zu zeigen, dass die bisherige Diskussion zur Frage nach den subjektivrechtlichen Grenzen der Inflation aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie wichtige volkswirtschaftliche Erkenntnisse über Wesen und Effekte der Geldentwertung erkennt und dass sich aus deren Berücksichtigung entscheidende Folgen für den Grundrechtsschutz ergeben.

In Teil I des Beitrags (“Die Inflation als perfektes Steueräquivalent”) hat *Nikolaus K.A. Läufer* belegt, dass eine möglicherweise im Rahmen der EWU auftretende Inflation in voller Höhe als hoheitlich veranlasst zu bewerten wäre, weil die Europäische Zentralbank dank ihres währungspolitischen Instrumentariums noch stärker als früher die Bundesbank dazu in der Lage ist, mittel- und langfristig die von ihr gewünschte Inflationsrate volkswirtschaftlich auch durchzusetzen. Ferner wurde dargelegt, dass die Inflation nicht nur zu einer realen Entreicherung der Netto-Inhaber von Geldvermögen führt, sondern gleichzeitig zu einer korrespondierenden Bereicherung des Staates, d.h. zu einem Ressourcentransfer vom Privaten (Bürger) an den Staat. Aus diesen Gründen wird die Inflation aus ökonomischer Sicht seit langem als perfektes Steuersubstitut (“Inflationssteuer”) betrachtet.

Ausgehend von diesem volkswirtschaftlichen Befund weist *Günter Reiner* aus juristischer Sicht im folgenden Teil II (“Die Inflationssteuer als Steuer im Rechtssinn”) nach, dass man die “Inflationssteuer” aus rechtlicher Sicht ebenfalls als Steuer, nämlich als Steuer im materiellen Sinne des Steuerstaates, begreifen muss und dass sich die vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 22.6.1995⁴ entwickelten Grundsätze zur Vermögensteuer und Art. 14 GG auf die Inflationssteuer übertragen lassen. Hieraus ergeben sich sehr konkrete Grenzen für die europäische Inflationspolitik sowie für die zulässige Zinsbesteuerung. Schließlich wird gezeigt werden, dass eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts durch die Währungspolitik der EZB unmittelbar vor dem BVerfG gerügt werden kann.

⁴ BVerfG 22.6.1995, BVerfGE 93, 121.

Teil II. Die Inflationssteuer als Steuer im Rechtssinn

von Dr. jur. Günter Reiner, Juristische Fakultät, Universität Konstanz

Erstveröffentlichung in DStZ 1999, 810-831 (Heft 21)

Inhaltsverzeichnis

A. Inflationssteuer als Steuer i.S. der Abgabenordnung (AO) ?	4
B. Inflationssteuer als Steuer i.S. der Finanzverfassung ?	5
C. Inflationssteuer als Steuer i.S. des Steuerstaates	7
1. Begriff des Steuerstaates	8
2. Begriff der Steuer i.S. des Steuerstaates	10
3. Inflationssteuer als Geldleistung	13
4. Inflationssteuer als hoheitlich veranlaßter Geldtransfer	14
5. Inflationssteuer als Abgabe zur Einnahmenerzielung	16
6. Ergebnis	17
D. Folgerungen für die sich aus der Eigentumsgarantie ergebenden Grenzen zulässiger Inflationssteuern	17
1. Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie als formelle Grenzen der Inflationssteuer	18
2. Die Notwendigkeit <i>einheitlicher</i> materieller Schranken für alle Steuern i.S. des Steuerstaates	20
3. Steuern i.S. des Steuerstaates als (zulässiger oder unzulässiger) <i>Eingriff</i> in die verfassungsmäßige Eigentumsgarantie	22
a) Meinungsstand	22
(1) Rechtsprechung des BVerfG	22
(2) Schrifttum	25
b) Stellungnahme	26
4. Steuern i.S. des Steuerstaates als unzulässige <i>Verletzung</i> der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie	29
a) Rechtsprechung des BVerfG zu herkömmlichen Steuern	29
(1) Der Ansatz vom Verbot einer "grundlegenden Beeinträchtigung"	29
(2) Der neue Ansatz zu Substanz- und Ertragsteuern	30
b) Übertragung der Rechtsprechung auf die Inflationssteuer	32
5. Spezielle Probleme aus der Europäisierung der Währungshoheit	37
a) Grundsätzliche Anwendbarkeit des Art. 14 GG auf Maßnahmen der europäischen Währungspolitik	38
(1) Verfassungsrechtliche Bindung der europäischen Währungspolitik an die Grundrechte	38
(2) Möglichkeit von unwesentlichen europaspezifischen Abweichungen des Grundrechtsschutzes außerhalb des Kernbereichs	38
(3) Eigentumsrechtliche Besteuerungsgrenzen als Teil des Kernbereichs des Art. 14	

GG	39
(4) Selbstbeschränkung der verfassungsrechtlichen Kontrolle des BVerfG bei gleichwertigem Grundrechtsschutz durch den EuGH.....	39
(5) Keine Gleichwertigkeit des europarechtlichen Eigentumsschutzes bei Steuern i.S. des Steuerstaates.....	40
(a) Ist für den einzelnen EU-Bürger der Rechtsweg vor dem EuGH gegen Maßnahmen der Währungspolitik überhaupt eröffnet ?	40
(b) Die Rechtsgrundlagen des europarechtlichen Grundrechtsschutzes	42
(c) Der Standard des Eigentumsschutzes nach der EMRK.....	43
(d) Der Standard des Eigentumsschutzes nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts.....	44
(6) Zwischenergebnis	45
b) Bestimmung des personellen Schutzbereichs des Art. 14 GG gegenüber Maßnahmen der europäischen Währungspolitik	46
c) Rechtsfolgen der Feststellung der Grundrechtswidrigkeit der europäischen Währungspolitik durch das BVerfG	48
Ergebnis	94

Ziel der folgenden Ausführungen ist es, aufbauend auf der volkswirtschaftlichen Grundlegung von *Läufer* in Teil I dieses Beitrags (vorausgegangenes Heft) zu untersuchen, ob und inwieweit die Inflation nicht nur ökonomisch, sondern auch rechtlich als Steuer betrachtet werden kann und welche Rechtsfolgen sich hieraus ergeben. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die Frage, ob sich für die Inflation, sollte sie als Steuer zu qualifizieren sein, Grenzen aus Art. 14 GG ergeben und wie diese Grenzen im einzelnen aussehen. Eine umfassende Darstellung aller sonstigen möglichen rechtlichen Konsequenzen, die sich aus der Eigenschaft der Inflationssteuer als ökonomisches Steueräquivalent ergeben, kann im Rahmen der vorliegenden Abhandlung nicht geleistet werden.

A. *Inflationssteuer als Steuer i.S. der Abgabenordnung (AO) ?*

Nicht möglich dürfte es sein, die Inflation als Steuer i.S. des § 3 AO zu qualifizieren. Dabei kann es im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben, ob die einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 I AO (Geldleistung, keine Gegenleistung für eine besondere Leistung, von öffentlich-rechtlichem Gemeinwesen auferlegt, zur Erzielung von Einnahmen) von der Inflationssteuer erfüllt werden (siehe aber unten C. zu den teilweisen entsprechenden Kriterien des Begriffs der Steuer i.S. des Steuerstaates). Der Begriff der Steuer i.S. des § 3 I AO ist nämlich aus dem Zweck des Gesetzes heraus einschränkend im formellen, verfahrensrechtlichen Sinne eines von der Steuerverwaltung im Wege des Steuerbescheids (§ 218 AO) verwalteten und verwaltbaren Ressourcentransfers zu verstehen. Zwar deckt sich der Begriff der Steuer i.S. des § 3 AO nicht mit dem Anwendungsbereich der AO, wie sich aus § 1 I, II AO ergibt. Hieraus lässt sich aber nicht ableiten, dass der Steuerbegriff des § 3 I AO kein verfahrensrechtlicher, sondern ein materiell-rechtlicher wäre. Der Anwendungsbereich

der AO musste in § 1 vielmehr deshalb eingeschränkt werden, weil es dem Bundesgesetzgeber aus Gründen der bundesstaatlichen und europarechtlichen Kompetenzverteilung verwehrt war, die Verwaltung sämtlicher Steuern im formellen Sinne zu regeln. Die Inflation als “automatischer”, ohne besondere Mitwirkung des Steuerpflichtigen und des Staates stattfindender Vermögenstransfer paßt ihrer Natur nach nicht auf das von der AO geregelte Steuerverfahren. Eine Anwendung der Vorschriften der AO, z.B. über das Steuerverfahren, das Steuerschuldverhältnis, die Festsetzung oder die Erhebung der Steuern wäre dementsprechend nicht nur rechtlich verfehlt, sondern bereits der Sache nach unmöglich.

Mit der Feststellung, dass die Inflation keine Steuer i.S. der AO ist, ist die Untersuchung der rechtlichen Bedeutung der ökonomischen Qualifikation der Inflation als Steuer aber noch keineswegs abgeschlossen. Neben dem Steuerbegriff der AO gibt es nämlich noch weitere rechtliche Steuerbegriffe.

B. Inflationssteuer als Steuer i.S. der Finanzverfassung ?

Nach Ansicht des BVerfG regelt die Finanzverfassung der Art. 104a ff. GG grundsätzlich abschließend den “allgemeinen Zugriff des Staates auf das keineswegs unerschöpfliche finanzielle Leistungsvermögen der Bürger” zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Die Vorschriften des X. Abschnitts des GG müssten, so heißt es, aus zwingenden bundesstaatlichen Gründen als eine für Bund *und* Länder abschließende Regelung verstanden werden.¹ Es handle sich um eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung. Sie zeichne sich durch Formenklarheit aus und sei auf Formenbindung angelegt.² Der Rahmen stelle eine Grenze dar, die der *einfache Gesetzgeber* nicht überschreiten dürfe. Es fehle der grundgesetzlichen Finanzverfassung an einer Lücke, die durch eine analoge Anwendung des Art. 105 II GG (im konkreten Fall: auf rückzahlbare Abgaben) geschlossen werden könne.³ Die Finanzverfassung der Art. 104a ff. erfülle eine “Begrenzungs- und Schutzfunktion”.⁴

Finanzierungsformen, die nicht der im GG angelegten Systematik von Steuern, Gebühren und Beiträgen entsprechen, sind demnach grundsätzlich unzulässig. Sollte sich die Inflationssteuer deshalb nicht unter eine der genannten Abgabenformen subsumieren lassen (in Betracht kommt allein die Steuer), so könnte dies möglicherweise ihre verfassungsrechtliche Unzulässigkeit bedeuten. Die Folge wäre die finanzverfassungsrechtliche Verpflichtung der Währungspolitik zur Vermeidung von Inflation.⁵

¹ BVerfG 6.11.1984, BVerfGE 67, 256, 285 f.

² BVerfG a.a.O. (Fn. 1), BVerfGE 67, 256, 288.

³ BVerfG a.a.O. (Fn. 1), BVerfGE 67, 256, 289. In Bezug auf die Abgeschlossenheit der Regelung des Art. 106 GG und die Ablehnung eines darüber hinausgehenden “Steuerfindungsrechts” von Bund und Ländern insofern zustimmend Schaefer, Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff, Frankfurt a.M. u.a., 1997, S. 200.

⁴ BVerfG 7.11.1995, BVerfGE 93, 319, unter C.I.3., zur baden-württembergischen und hessischen Abgabe auf die Entnahme von Wasser.

⁵ Die Stabilitätsverpflichtung des im Rahmen der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages neu in das GG eingefügten Art. 88 S. 2 ist im Vergleich hierzu schwächer, weil sie nur indirekter Natur ist.

Zur genannten Formenklarheit der Finanzverfassung zählt das BVerfG u.a. die Anknüpfung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs an den (historischen) Steuerbegriff der §§ 1 und 8 Reichsabgabenordnung (RAO), der demjenigen des § 3 I AO entspricht.⁶ Demnach scheint die Qualifikation der Inflationssteuer als Steuer i.S. der Finanzverfassung von vornherein auszuschneiden (s.o. unter A.). Allerdings lässt das BVerfG unter engen Voraussetzungen ein Abweichen des verfassungsrechtlichen vom einfachgesetzlichen Steuerbegriff zu. Das Gericht hält eine teleologische Erweiterung des (historisch definierten) verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs dann für möglich, wenn sie mit dessen wesentlicher Funktion, die bundesstaatliche Finanzordnung und die Rechte der Bürger zu sichern, in Übereinstimmung steht und wenn die „sachlichen und funktionellen Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zum verfassungsändernden Gesetzgeber nicht überschritten werden“.⁷ In Betracht komme aber, so das Gericht, allenfalls eine *allgemeine* Erweiterung des Steuerbegriffs, die sich auf den Gesamtbereich grundgesetzlich geregelter Steuerkompetenzen beziehe und auch die Steuerertragsverteilung mitumfasse. Nicht zulässig sei dagegen eine begrenzte, auf einzelne Steuern oder Steuerarten beschränkte Erweiterung. Die Geschlossenheit und differenzierte Ausgestaltung der Finanzverfassung des Grundgesetzes lasse es nicht zu, nur für *einzelne* Steuern, wie etwa die Ergänzungsabgabe nach Art. 106 I Nr. 6 GG, eine Erweiterung des Steuerbegriffs vorzusehen, sie für andere Steuern aber auszuschließen.

Ob die Deutung der Inflationssteuer als Steuer i.S. der Art. 105 ff. GG als einseitige Erweiterung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs *in diesem Sinne* zu verstehen ist, ist jedoch fraglich. Zwar ist die Inflationssteuer eine ganz bestimmte, der Vermögensteuer ähnliche Einnahmequelle des Bundes. Im Gegensatz zu den Fällen der Erfindung neuer Abgabenarten durch den Gesetzgeber handelt es sich bei der Inflationsbesteuerung aber um ein Phänomen, das die staatliche Existenz der BR Deutschland von Beginn an fast ständig begleitet hat. Dies spricht dafür, dass die Inflationssteuer bereits *Teil* des in der Finanzverfassung geregelten bundesstaatlichen Gleichgewichts für die Erhebung, Verteilung und Verwaltung der staatlichen Einnahmen ist, welches das BVerfG mit seiner restriktiven Auslegung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs schützen will.

Demnach steht die Rechtsprechung des BVerfG zur restriktiven Auslegung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs einer Qualifizierung der Inflationssteuer als Steuer i.S. der Finanzverfassung grundsätzlich nicht im Wege. Vielmehr ist von der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Inflationssteuer als Einnahmequelle des Staates auszugehen.

Zu einem anderen Ergebnis gelangt möglicherweise nur eine im Schrifttum vertretene Ansicht, die aus Art. 106 GG folgern will, dass Steuern i.S. des GG einem nach Art. 106 GG ertragsberechtigten Gläubiger, d.h. dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden (sowie nach Art. 140 GG, Art. 137 VI WRV den Religionsgemeinschaften), zufließen müssen. Danach soll Art. 106 GG seinem Sinn und Zweck nach eine

⁶ BVerfG a.a.O. (Fn. 1), BVerfGE 67, 256, 286 f.; siehe bereits das Rechtsgutachten des BVerfG vom 16.6.1954 über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes, BVerfGE 3, 407, 434 f.. Kritisch zur „Identitätsthese“ des BVerfG Schaefer, a.a.O. (Fn. 3), S. 53-105, dessen verfassungsrechtlicher Steuerbegriff sich ausschließlich auf die Finanzverfassung der Art. 105 ff. GG beschränkt (ders., a.a.O., S. 1).

⁷ BVerfG a.a.O. (Fn. 1), BVerfGE 67, 256, 285, unter C.III.2.a., zur Investitionshilfeabgabe.

abschließende Regelung der Steuerertragsverteilung darstellen und *alle* Steuern i.S. des GG erfassen.⁸ Diese Aussage bezieht sich freilich nicht auf die Frage der Zulässigkeit der Inflationssteuer, sondern auf die Problematik des sog. “Steuerfindungsrechts” des Gesetzgebers im Bereich der herkömmlichen Steuern.

Die Frage der Ertragskompetenz für die Inflationssteuer betrifft die innerstaatliche Verteilung des im Rahmen der EWU (Art. 32 der ESZB/EZB-Satzung⁹) der BR Deutschland zugewiesenen Ertrags aus der Inflationssteuer zwischen Bund und Ländern. Zu denken ist hier zunächst an eine direkte Anwendung des Art. 106 GG, wobei allein der Tatbestand des Abs. II Nr. 1 (“die Vermögensteuer”) in Betracht kommen dürfte. Wie in Teil I (*Läufer*, unter A.3.b.(4)) dargestellt, führt die Inflationssteuer nämlich zur Besteuerung eines bestimmten Teiles des Vermögens der Privaten, der in der volkswirtschaftlichen Terminologie als (Netto-Bestand an) “Außengeld” bezeichnet wird. Außengeld ist Zentralbankgeld, das nicht durch Verschuldung erworben wurde (Teil I (*Läufer*), A.2.a.). Gegen eine solche Auslegung des Art. 106 II Nr. 1 GG spricht der historische Wille des Verfassungsgesetzgebers, dem der Gedanke an die herkömmliche Vermögensteuer zugrunde liegt. Eine andere Möglichkeit besteht in der analogen Anwendung dieser Vorschrift. Schließlich könnte man daran denken, dem Bund für die Verwendung des Aufkommens an der Inflationssteuer eine “Annexkompetenz” im Anschluss an seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 88 GG zuzusprechen.¹⁰

Im folgenden sollen diese Fragen nicht weiter verfolgt werden. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, die sich auf die Bedeutung des Art. 14 GG für die Konkretisierung der Grenzen der staatlichen Inflationspolitik aus der Sicht des einzelnen Bürgers beschränken will, sind sie nicht entscheidend. Festgehalten werden kann jedenfalls, dass eine Qualifikation der Inflationssteuer als Steuer i.S. der Finanzverfassung durchaus denkbar erscheint, dass die Inflationssteuer der Finanzverfassung als solche zumindest nicht widerspricht, dass es aber möglicherweise einer besonderen finanzverfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf, wenn der Bund die Erträge aus der Inflationssteuer für sich behalten und nicht an die Länder weiterleiten will.

C. *Inflationssteuer als Steuer i.S. des Steuerstaates*

Die Inflation ist “Steuer” i.S. des Steuerstaates (Steuer im materiellen, funktionellen

⁸ Vogel/Walter, BK, Art. 105 GG, 26 Lfg., Febr. 1971, Rz. 38 f.; aA Maunz, in: M/D/H/S, Art. 105, 17. Lfg. 1979, Rz. 4.

⁹ “Protokoll [zum Maastricht-Vertrag] über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken [ESZB] und der Europäischen Zentralbank [EZB]”, ABl.EG Nr. C 191/68 v. 29.7.1992.

¹⁰ Vgl. für einen ähnlichen Begründungsansatz in Zusammenhang mit der Ansicht vom Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers Osterloh, “Öko-Steuern” und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff: alte Fragen zum staatlichen Steuererfindungsrecht - neu gestellt, NVwZ 1991, 823, 828, die im in Art. 105 GG enthaltenen “Verfassungstatbestand der Steuer” über die Gesetzgebungskompetenz hinaus die Grundlage der Ertragskompetenz für diejenigen Steuerarten sieht, die nicht von Art. 106 GG geregelt werden. Dieser Steuertatbestand weise die erzielten Einnahmen sinngemäß dem erhebungsberechtigten Gemeinwesen zu, soweit die Verfassung keine abweichende Bestimmung treffe. Er liefere den Rechtsgrund für eine “Annexkompetenz” des steuererfindenden Gesetzgebers.

Sinne) und als solche an die verfassungsrechtlichen Grenzen des Steuerstaates gebunden.

1. Begriff des Steuerstaates

Der moderne (Leistungs-) Staat deckt seinen materiellen Bedarf im wesentlichen nicht mehr wie noch im Lehensverband durch Naturalleistungen (Dienst- und Sachleistungen), die er von seinen Bürgern erhebt, sondern durch Zahlungsmittel (Geld), die er beschafft, verwaltet und verwendet (*Finanzstaat*).¹¹

Der *Steuerstaat* zeichnet sich dadurch aus, dass er von den Bürgern Geldleistungen einzieht, die der Finanzierung von allgemeinen Staatsausgaben dienen. Diese Geldleistungen stehen im Gegensatz zu den “außersteuerlichen” Abgaben zur Finanzierung bestimmter, mit dem abgabepflichtigen Bürger in Zusammenhang stehender Ausgaben. Der sog. strikte “Steuerstaat” ist ein Staat, der allein durch Steuern allgemeine Aufgaben nach dem freien Willen des Parlaments finanziert.¹² In seiner real existierenden Ausprägung ist der Steuerstaat ein Staatstypus¹³, der in erster Linie dadurch gekennzeichnet wird, dass die Steuer seine *typische* Einnahmequelle bildet.¹⁴ Der marktwirtschaftlich organisierte, auf Privatnützigkeit des Eigentums gegründete Staat ist darauf angewiesen, den zur Erfüllung seiner Aufgaben¹⁵ erforderlichen Finanzbedarf im wesentlichen durch Steuern zu decken; Gebühren, Beiträge und andere Einnahmen (z.B. aus der Teilnahme am Wirtschaftsverkehr) spielen in ihm im Vergleich zur Einnahmequelle “Steuern” eine untergeordnete Rolle.¹⁶

Der Staat des *Grundgesetzes* ist “Steuerstaat”.¹⁷ Es gibt eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung, die privatnützige Eigentumsordnung durch Verzicht auf eine eigenhändige Staatswirtschaft zu sichern und den Staat deshalb durch Besteuerung privaten Wirtschaftens finanziell auszustatten.¹⁸ Der Steuerstaat wird in Deutschland als

¹¹ Vogel, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Hb d Staatsrechts, Bd. 1, 2. A., Heidelberg 1995, § 27, Rz. 3.

¹² F. Kirchhof, Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat ?, Die Verwaltung 1988, S. 137, 147, 153.

¹³ Isensee, Steuerstaat als Staatsform, FS Ipsen (1977), 411; ders. a.a.O., S. 414: Es wäre sinnlos, den Steuerstaat in einer Definition zu erfassen, etwa als Staat, der sich im wesentlichen über die Steuer finanziert. Eine solche Begriffsbestimmung reiche “nur geringfügig über eine Tautologie hinaus”. Ein Typus entziehe sich ohnehin der schulmäßigen Definition. Er lasse sich nur aus seinen Merkmalen und Voraussetzungen als Gesamtbild erschließen.

¹⁴ Isensee a.a.O. (Fn. 13), S. 409.

¹⁵ Vgl. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Köln 1993, Bd. I, S. 3: Habe der Staat die Aufgaben eines Rechtsstaats und eines Sozialstaats zu erfüllen, sei er in besonderem Maße darauf angewiesen, seinen steuerlich leistungsfähigen Bürgern einen erheblichen Teil des von ihnen Erwirtschafteten oder sonst Bezogenen zu nehmen. Leistungsstaat und Steuerstaat seien komplementäre Funktionen des Sozialstaats (m.w.N.).

¹⁶ Tipke, a.a.O. (Fn. 15), Bd. 1, S. 1. Vgl. etwa die Zahlen bei Apel, Staat ohne Maß: Die Finanzpolitik in der Sackgasse, Düsseldorf, München 1997, S. 59 f.: Im Jahre 1996 hätten die (herkömmlichen) Steuern bei Bund, Ländern und Gemeinden ca. 75 % der Einnahmen ausgemacht. Ihr Anteil habe beim Bund 90 %, bei den Ländern 74 % und bei den Gemeinden 26 % betragen.

¹⁷ Isensee a.a.O. (Fn. 13), S. 409, in Abgrenzung zum “Unternehmerstaat”.

¹⁸ P. Kirchhof, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Hb des Staatsrechts, Bd. 4, Heidelberg 1990, § 88, Rz. 92;

verfassungsrechtliches “Rechtspostulat” oder “Rechtsgebot” verstanden, das im GG nicht ausdrücklich gefordert wird, aber verfassungsrechtlich durch die Berufs- und Eigentumsfreiheit, durch die Art. 105 ff. GG sowie durch das Sozialstaatsprinzip vorgezeichnet ist.¹⁹ Diese Vorschriften sehen die “Steuer” als generellen Weg der Staatsfinanzierung vor. Das verfassungsrechtliche Gebot zum Steuerstaat gestattet daneben allerdings auch andere Finanzierungsformen, z.B. nach Art. 110 GG das Erzielen von Gewinnen durch die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Staates oder nach den Art. 105, 106 und 108 GG durch die “Finanzmonopole des Staates”.²⁰ Die Steuer (i.S. des Steuerstaates des GG) hat aber eine “einzigartige Funktion”, die ihr einen “bevorzugten Anwendungsbereich” eröffnet (*Ferdinand Kirchhof*). Die Bundesrepublik ist “Steuerstaat”, weil die sich aus der Besteuerung ergebende Geldleistungspflicht im Bereich der hoheitlichen Einnahmenerzielung grundsätzlich die einzige ist, mit der sich zweckungebundene Mittel gewinnen lassen, die zur Bestreitung der allgemeinen Staatsaufgaben dienen können.²¹

Durch die Eingliederung der BR Deutschland in die supranationale Organisation der EU wird die Konzeption des “Steuerstaates” nicht grundlegend in Frage gestellt. Soweit die EU über ein eigenes Budget und eigene Kompetenzen zur Erhebung von Abgaben im allgemeinen und Steuern im besonderen verfügt, sind diese nicht originärer, sondern von der Hoheitsgewalt der einzelnen Mitgliedsstaaten abgeleiteter Natur. Dasselbe gilt auf der Ausgabenseite für EU-Aufgaben, die mit EU-Abgaben finanziert werden. Bei der Inflationssteuer, die, wie noch nachzuweisen ist, als Steuer i.S. des Steuerstaates qualifiziert werden kann und in der EWU bei der EZB, also einem supranationalen Organ, entsteht, kommt hinzu, dass deren Erträge nach Art. 33.1 ESZB/EZB-Satzung ohnehin an die Mitgliedsstaaten ausgeschüttet werden, soweit sie nicht dem allgemeinen Reservefonds (bis zur Obergrenze von 100 % des EZB-Kapitals) zugeführt werden. Sollte in Zukunft im Rahmen der fortschreitenden Integration der Bereich der Aufgaben der EU zu Lasten der Mitgliedsstaaten weiter ausgeweitet und sollten der EU gleichzeitig weitere Kompetenzen zur Erhebung von Abgaben eingeräumt werden, könnte man höchstens daran denken, den Begriff des “Steuerstaates” durch denjenigen der “Steurgemeinschaft” zu ergänzen oder ersetzen. Das ist aber nur eine Geschmacksfrage. Aus grundrechtlicher Sicht ändert sich dadurch nichts, weil auch die gemeinschaftliche Steuergewalt dem Staat zugerechnet und am Maßstab des GG beurteilt wird.²²

ders., a.a.O.: Wenn der Gesetzgeber nach Art. 14 I GG die Wirtschaftsgüter in private Hand geben, sich also grundsätzlich gegen die staatliche Erwerbswirtschaft entscheiden müsse, so könne er “seinen Finanzbedarf nur durch finanzielle, d.h. steuerliche Teilhabe am privatnützigen Wirtschaften befriedigen”.

¹⁹ F. Kirchhof (Fn. 12), Die Verwaltung 1988, S. 137, 139; vgl. auch M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 167, Stand Mai 1994; Der Rechts- und Sozialstaat des GG sei notwendigerweise zugleich Steuerstaat.

²⁰ F. Kirchhof (Fn. 12), Die Verwaltung 1988, S. 137, 140.

²¹ F. Kirchhof, a.a.O., S. 147.

²² Siehe unten C.4. (“Inflationssteuer als hoheitlich veranlaßter Geldtransfer”).

2. Begriff der Steuer i.S. des Steuerstaats

Dem Steuerstaat, verstanden als Staat, der zur Erfüllung seiner allgemeinen Aufgaben Finanzmittel verwendet, die er von den Bürgern eingezogen hat, liegt ein funktioneller (materieller) Steuerbegriff zugrunde, der sich vom herkömmlichen, auf die äußere Form der Steuererhebung abstellenden (und insofern formellen) Steuerbegriff abgrenzt.

Im Schrifttum ist der Begriff der Steuer i.S. des Steuerstaates bisher nur vereinzelt Gegenstand einer weitergehenden Untersuchung gewesen. Nach *Klaus Vogel* ergibt sich, was “Steuern” im Steuerstaat sind, aus der Funktion dieses Begriffs im System des Steuerstaats:²³ Es seien “Geldleistungen, die der Staat und seine Untergliederungen zur Deckung ihres Finanzbedarfs (auch zur Wiederausteilung) von privaten Wirtschaftssubjekten” erheben und für die diese “keine andere Gegenleistung” erhielten als die, dass der Ertrag “zur Erfüllung staatlicher Aufgaben” verwendet werde. Der Begriff stimme damit “im wesentlichen” mit dem überein, was Verfassungsrecht und Steuerrecht, “ihrerseits mit gewissen Unterschieden”, unter “Steuern” verstünden.

Die Unterschiede zum (steuer-)verfassungs- und steuerrechtlichen Steuerbegriff bestehen nach *Vogel* darin, dass die Steuer i.S. des Steuerstaats nur Leistungen erfassen soll, die von “Wirtschaftssubjekten” “in ihrer Eigenschaft als “Wirtschaftssubjekte” erhoben werden.²⁴ Damit will der Autor Steuern ausschließen, die vom Wert “privaten nichtwirtschaftlichen Vermögens” erhoben werden, wobei er auf das Beispiel von Kunstwerken verweist. Diese Einschränkung dürfte sich damit erklären, dass *Vogel* den Steuerstaat als Folge der Trennung von Staat und Wirtschaft begreift.²⁵ Logisch zwingend ist dies aber nicht, denn aus der genannten Trennung lässt sich lediglich ableiten, dass sich der Staat im Wesentlichen in anderer Weise finanzieren muss als durch Teilnahme an der Erwerbswirtschaft. Es folgt daraus jedoch nicht, dass der Staat sich seinerseits *ausschließlich* aus dem wirtschaftlichen Handeln der Bürger finanzieren dürfte. Zudem relativiert *Vogel* seine Einschränkung selbst dadurch, dass er den Begriff des Wirtschaftssubjekts bzw. der wirtschaftlichen Besteuerungsgrundlage sehr weit zieht und anscheinend die Besteuerung des Vermögens und insbesondere des Geldvermögens grundsätzlich vom Begriff der Steuer i.S. der Theorie des Steuerstaates erfasst sieht.

Auf der anderen Seite versteht *Vogel* den Begriff der Steuer i.S. des Steuerstaates insofern *weiter* als den formellen Steuerbegriff des GG und der AO, als er auch Leistungen (wie z.B. Sozialabgaben, Sonderabgaben) an öffentlich-rechtliche Körperschaften, Sonderfonds etc. einbeziehen will, die nur einem engeren Personenkreis zugute kommen, also “gruppennützig” verwendet werden.²⁶ Ob dieser Ansicht zuzustimmen ist, hängt nach der hier vertretenen Definition der Steuer i.S. des Steuerstaats (siehe weiter unten im Text) davon ab, ob der Abgabepflicht des Bürgers

²³ Vogel, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Hb d Staatsrechts, Bd. 1, § 27, Rz. 62 (“‘Steuer’ im Steuerstaat”).

²⁴ Vogel, a.a.O., Rz. 63.

²⁵ Vogel, a.a.O., Rz. 59.

²⁶ Vogel, a.a.O., Rz. 63.

staatlicherseits gewährte Vorteile gegenüber stehen, die als (unmittelbar und individuell gewährte) Gegenleistung und nicht als Erfüllung *allgemeiner* Staatsaufgaben zu betrachten sind. Während sich beim Sozialversicherungsschutz trotz der Staffelung der Beiträge nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und mit Ausnahme der sog. “versicherungsfremden Leistungen” entgegen der Ansicht *Vogels* die Annahme eines (bedingten) Gegenleistungsanspruchs noch vertreten lässt, ist dies im Falle der sog. Sonderabgaben zumindest teilweise fraglich. Denn in Einzelfällen (z.B. Schwerbehindertenabgabe, Fehlbelegungsabgabe) lässt sich mit guten Gründen vertreten, dass es sich bei der Einnahmenverwendung in Wirklichkeit um eine allgemeine hoheitliche Aufgabe handelt. Im vorliegenden Kontext, wo es ausschließlich um die rechtliche Qualifikation der Inflationssteuer geht, braucht auf diese Frage allerdings nicht weiter eingegangen zu werden.

Eine aus dem Blickwinkel eines funktionellen Steuerbegriffs unnötige Einschränkung ist in *Vogels* Definition das Kriterium der “Leistung” (“Geldleistung”), soweit es i.S. einer bewußten zweckgerichteten Vermehrung fremden Vermögens verstanden wird. Sicherlich kann nicht jeder rein zufällige (Geld-) Vermögenstransfer vom Privaten (Bürger) auf den Staat (z.B. die mißbräuchliche Ausübung einer Einziehungsermächtigung durch eine öffentliche Behörde) die Voraussetzungen einer Steuer i.S. des Steuerstaates erfüllen. Entscheidend aus fiskalischer Sicht ist aber nicht, ob der Transfer zweckgerichtet war, sondern ob er vom Staat behalten werden kann. Abgrenzungskriterium sollte deshalb nicht die “Leistung”, sondern der Zweck der Einnahmenerzielung sein.

Der vermögensrechtlich maßgebliche *Zweck der Einnahmenerzielung* bezieht sich bei der Steuer i.S. des Steuerstaates auf den Vermögenstransfer, nicht aber auf das *staatliche Verhalten*, das den Vermögenstransfer verursacht hat. Dies ergibt sich aus folgender Überlegung: Liegt einem einseitigen Vermögenstransfer zugunsten des Staates ohne Gegenleistung des Staates nicht der (von der Rechtsordnung gebilligte) *Zweck* der Einnahmenerzielung zugrunde, kann das transferierte Vermögen vom Bürger unter dem Gesichtspunkt eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs als Bereicherung *sine causa* wieder zurückgefordert werden. Eine solche Rückforderung der Leistung aber ist mit dem Grundgedanken des Steuerstaates nicht vereinbar, so dass Steuern notwendigerweise vom Zweck der Einnahmenerzielung getragen werden müssen.

Demnach sind z.B. rückzahlbare zinslose Abgaben (z.B. Zwangsanleihen) als Steuern i.S. des Steuerstaates zu qualifizieren, weil sie zu einem endgültigen Transfer zwar nicht des Darlehensbetrags, aber des Zeitwertes des Geldes führen. Das Geld, das der Abgabenschlichtige hingibt, ist - bei gleichem Nennbetrag - *mehr* wert als der Anspruch auf Rückzahlung, den er gleichzeitig erhält. Dies ist eine Folge der Tatsache, dass die Gewährung der Nutzung von Geld auf dem Markt üblicherweise verzinst wird, was u.a. eine Folge der von den Marktteilnehmern erwarteten Inflation ist. Dieser Gesichtspunkt wird vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 6.11.1984²⁷ übersehen, wo das Gericht zum (einheitlichen) formellen Steuerbegriff des Art. 106 f. GG, § 3 I AO Stellung bezieht, der gleichermaßen die Absicht der *endgültigen* Erzielung von Einnahmen

²⁷ BVerfG 6.11.1984, BVerfGE 67, 256, 281 ff.

voraussetzen soll.²⁸ Bezeichnenderweise korrigiert das BVerfG in der genannten Entscheidung im Ergebnis seinen Fehler, indem es trotz Verneinung der Steuereigenschaft vom *Eingriffscharakter* der Investitionshilfeabgabe ausgeht und einen Verstoß gegen Art. 2 I GG feststellt.

Der Zweck der Einnahmenerzielung braucht nicht der einzige Zweck des Vermögenstransfers auf den Staat zu sein. Es genügt, wenn der Staat primär andere Ziele, z.B. Lenkungsziele, verfolgt. Für Steuern im formellen Sinne des § 3 I AO wird dies ausdrücklich anerkannt.²⁹

Für die Annahme einer Steuer i.S. des Steuerstaates ist es entsprechend dem funktionellen Verständnis dieses Begriffs nicht erforderlich, dass der Ressourcentransfer vom Staat im Wege einer Anordnung (Verwaltungsakt) auferlegt wird. Der rein faktische Entzug des Geldes reicht aus.³⁰ Die Kriterien der Gleichmäßigkeit und die Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung sind bei der Steuer i.S. des Steuerstaates ebenso wenig wie bei den Steuern im formellen Sinne Bestandteil des Steuerbegriffs.³¹ Der Steuerbegriff des Steuerstaates bezeichnet eine Finanzierungsart des Staates im rein tatsächlichen Bereich, ohne eine Aussage über die Rechtmäßigkeit dieser Finanzierung zu treffen.³²

Steuern i.S. des Steuerstaates sind somit unmittelbare *Geldtransfers* (in Abgrenzung zum Transfer von Waren oder Diensten bei Naturalabgaben) von den Bürgern an den Staat (bzw. an eine vom Staat abgeleitete, zB supranationale Einrichtung), die Letzterer in Ausübung seiner *Hoheitsgewalt* zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, dh. zur *Erzielung von zweckungebundenen Einnahmen* veranlasst und denen *keine* unmittelbare und individuelle *Gegenleistung* des Staates an die betroffenen Bürger gegenübersteht (Abgrenzung zu Vorzugslasten). Demnach deckt der Begriff der Steuern i.S. des Steuerstaates den Bereich der herkömmlichen Steuern im formellen Sinne des § 3 I AO ab, geht aber über diesen hinaus.

Im folgenden soll nachgewiesen werden, dass sich die Inflationssteuer unter die

²⁸ Zustimmend Schaefer, a.a.O. (Fn. 3), S. 136, 149 f.

²⁹ Vgl. BVerfG 2.10.1973, BVerfGE 36, 66, zum Stabilitätzuschlag, unter II.2.b.: Es sei unerheblich, dass der „Hauptzweck“ einer Steuer nicht die Erzielung von Einkünften, sondern eine wirtschaftslenkende Maßnahme sei; bestätigt unlängst durch BVerfG 7.5.1998, BVerfGE 98, 106, unter C.I.2.a., zur kommunalen Steuer auf Einwegverpackungen.

Vgl. aus dem Schrifttum Schaefer, a.a.O. (Fn. 3), S. 151, zur Steuer als „Lenkungsinstrument aktiver staatlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“ (unter Berufung auf BVerfG 6.11.1984, BVerfGE 67, 256, 282), wobei er auf die wirtschaftspolitischen Zielvorgaben des Art. 109 GG verweist.

³⁰ Vgl. demgegenüber für den Steuerbegriff des § 3 I AO Tipke, a.a.O. (Fn. 15), Bd. 3, S. 1057: Die Geldleistung müsse auferlegt sein, d.h. der Rechtsgrund der *Verpflichtung* müsse ohne Rücksicht auf den Willen des Verpflichteten durch hoheitlichen Akt bestimmt sein (in Abgrenzung zu vertraglichen oder freiwilligen Leistungen).

³¹ Vgl. Tipke/Lang, Steuerrecht, 16. A., 1998, § 4 Rz. 65, zum Steuerbegriff des § 3 I AO.

³² Zur Frage, ob die Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist, siehe unten D.1. („Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie als formelle Grenzen der Inflationssteuer“).

genannten Tatbestandsmerkmale der Steuer i.S. des Steuerstaates subsumieren lassen. Während die fehlende Gegenleistung bei der Inflationssteuer unproblematisch ist, erfordern die übrigen Merkmale eine genauere Betrachtung.

3. Inflationssteuer als Geldleistung

Das Steuertatbestandskriterium des Geldtransfers dient der Abgrenzung jener Transferleistungen, die zur freien Verfügung des Staates stehen und die deshalb in den allgemeinen Staatshaushalt eingestellt werden können, von solchen Transferleistungen (Naturalabgaben), die bereits aufgrund ihrer Natur zweckbezogen sind, d.h. nur einer ganz bestimmten Verwendung zugeführt werden können.

Wie in Teil I (*Läufer*) dieses Beitrags ausführlich dargelegt, bewirkt die Inflation einen steuergleichen Transfer von Geld-Ressourcen vom Bürger auf den Staat.³³ Der *Abgang* bei den Privaten (Bürgern) besteht bei der Inflationssteuer darin, dass diese entweder den realen Verlust ihres Zentralbank-Außengeldes hinnehmen oder aber, um ihren realen Bestand an Zentralbank-Außengeld aufrechtzuerhalten, Ressourcen (Einkommensteile) zur Wiederherstellung des Ausgangsbestandes aufwenden müssen. Der Ressourcen-*Zugang* beim Staat erfolgt entweder durch den gegenwärtigen Erwerb von Gütern und Diensten oder über die Verwendung der an den Staat ausgeschütteten künftigen Zinseinnahmen auf die Zentralbankforderungen zum Kauf von Gütern und Diensten.³⁴

In diesem Zusammenhang kommt es zwar nicht im sachenrechtlichen Sinne zu einer *Übereignung* von Bargeld oder zur Abtretung von Geldforderungen an den Staat. Das Kriterium der Übertragung von Geld als Steuermerkmal ist aber nicht in einem zivilrechtlichen, sondern in einem (makro-) ökonomischen Sinne zu verstehen, da der Betrachtungsgegenstand bei den Steuern i.S. des Steuerstaates ebenfalls ein (makro-) ökonomischer ist, nämlich die Finanzierung der allgemeinen Staatsausgaben unter Heranziehung der Bürger. Dementsprechend ist es aus der Sicht der Steuer i.S. des Steuerstaates entscheidend, dass bei der Erhebung der Inflationssteuer genau wie bei einer (herkömmlichen) Besteuerung des Vermögens der *reale* (und nicht nur der nominale) Bestand des Außengeldvermögens des Bürgers weniger wird.³⁵

Dass die formelle zivilrechtliche Sichtweise des *Geldtransfers* an den Staat im Kontext einer steuerstaatlichen Betrachtung verfehlt wäre, zeigt sich besonders deutlich an dem Umstand, dass der Staat im Gegensatz zu den privaten Wirtschaftsteilnehmern das Zentralbank-Geldmonopol hat und Papier- und Münzgeld (von rechtlichen Schranken abgesehen) nach Belieben selbst herstellen kann³⁶, so dass der sachenrechtliche Aspekt für die Staatsfinanzierung nicht entscheidend sein kann. Letztlich geht es bei der Besteuerung auf Seiten des Staates (und auch auf Seiten der Bürger) gar nicht um Geld, sondern um das, was man mit Geld kaufen kann, nämlich Waren und Dienste.

³³ Teil I (*Läufer*), A. ("Ressourcentransfer durch Inflation").

³⁴ Teil I (*Läufer*), A.3.b.(1) ("Die Identifikation von Steuerbasis und Steuersatz").

³⁵ Siehe Teil I (*Läufer*), A.3.b.(4) ("Die Inflationssteuer: eine Vermögens- oder eine Einkommensteuer?").

³⁶ Teil I (*Läufer*), A.3.b.(1) ("Die Identifikation von Steuerbasis und Steuersatz").

4. Inflationssteuer als hoheitlich veranlaßter Geldtransfer

Die Steuer i.S. des Steuerstaates setzt voraus, dass der Geldtransfer vom Bürger zum Staat (bzw. zu einer überstaatlichen Einheit mit vom Staat abgeleiteter Hoheitsgewalt) der Hoheitsgewalt *zugerechnet* werden kann.³⁷ Nicht entscheidend ist, ob sich der Staat dabei organisatorischer Untereinheiten mit eigener öffentlich-rechtlicher Rechtsfähigkeit, wie etwa der Bundesbank (§ 2 BBankG) oder nunmehr der EZB (Art. 107 II EGV in der neuen, konsolidierten Fassung nach dem Vertrag von Amsterdam bzw. Art. 106 II EGV a.F., Art. 9 ESZB/EZB-Satzung), bedient.³⁸ Die in Art. 108 EGV (Art. 107 a.F.) sowie in Art. 7 ESZB/EZB-Satzung festgelegte Unabhängigkeit des ESZB ändert ebenfalls nichts daran, dass die EZB in Ausübung (abgeleiteter) staatlicher Währungshoheit handelt und dass ihr währungspolitisches Verhalten dem Staat (BR Deutschland) voll zugerechnet werden kann.

Wie in Teil I der Abhandlung (*Läufer*) dargelegt, ist der Staat aus volkswirtschaftlicher Sicht Verursacher der Inflation entweder direkt durch seinen Beitrag zur aktiven Veränderung der Geldbasis oder indirekt durch die Einführung einer geldpolitischen Ordnung (System fester Wechselkurse), welche passive Veränderungen der Geldbasis nicht ausschließt.³⁹

Für die EWU und der EU als ihre Trägerin kommt die erste Variante, also die Verursachung der Inflation durch die Ausweitung der Geldbasis als Folge der laufenden europäischen Währungspolitik in Betracht. Nach außen unterhält die EWU im wesentlichen flexible Wechselkurse, so dass eine Inflation im Euro-Bereich nicht mit Interdependenzen zu anderen inflationären Währungen, die nicht durch währungspolitische Maßnahmen ausgleichbar sind, begründet werden könnte. Verfehlt wäre es, die BR Deutschland als Bezugspunkt der rechtlichen Betrachtung der Währungspolitik zu wählen und die dritte Stufe der EWU als System fester Wechselkurse im Verhältnis zu den anderen EWU-Mitgliedstaaten zu interpretieren. Denn die DM wurde mit dem Eintritt in die dritte Stufe als Währung abgeschafft und dient seitdem nur noch als Rechnungsgröße.

Dem definitionsgemäß anhaltenden Charakter der Inflation entspricht eine monetäre Verursachung, d.h. die Erweiterung der Zentralbankgeldmenge.⁴⁰ Da der Inhaber der Währungshoheit (Staat bzw. EU) die monetäre Alimentierung, geldpolitisch-technisch gesehen, immer verweigern kann, ist die Nichtverweigerung der Ausdehnung der Geldmenge die letzte Ursache von Inflation. Mittel- bis langfristig, d.h. innerhalb eines

³⁷ Siehe unten D.5.a.(1) ("Verfassungsrechtliche Bindung der europäischen Währungspolitik an die Grundrechte").

³⁸ Nicht eingegangen zu werden braucht insbesondere auf den zum Steuerbegriff des § 3 I AO ("auferlegt von öffentlich-rechtlichem Gemeinwesen") bestehenden Streit, ob vom Begriff des "öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens" nur Bund, Länder und Gebietskörperschaften (so Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 4. A. 1997, Art. 105, Rz. 4, unter Berufung auf BVerfG 27.10.1959, BVerfGE 10, 141, 176) oder alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts (so etwa Maunz in M/D/H/S, GG, Art. 105, Rz. 4) erfaßt werden.

³⁹ Teil I (*Läufer*), B.2. ("Staatliche Verursachung der Inflation durch Wahl eines Wechselkurssystems").

⁴⁰ Teil I (*Läufer*), A.1. ("Begriff und Messung der Inflation").

Zeitraums von mindestens drei bis vier Jahren,⁴¹ kann der Inhaber der Währungshoheit, sofern er über ausreichende geldpolitische Instrumente verfügt, die Inflation und damit auch die Inflationssteuer über eine Steuerung der Zentralbankgeldmenge kontrollieren.⁴² Das geldpolitische Instrumentarium der EZB ist ausreichend für eine Kontrolle der Inflation; eine Null-Inflationsrate in der EWU ist möglich, wenn sie politisch gewollt wird.⁴³ Die Inflation (als mittel- bis langfristiges Phänomen) in der EWU wird somit praktisch zu 100% hoheitlich verursacht.⁴⁴

Die aus der Währungshoheit erwachsende volkswirtschaftliche Verantwortung der EU für die Inflationssteuer gebietet es, letztere als Ausfluss der europäischen Hoheitsgewalt zu betrachten.⁴⁵ Die Anwendung der europäischen Hoheitsgewalt im Hoheitsgebiet der BR Deutschland bezieht allerdings ihre alleinige Rechtfertigung aus dem entsprechenden Anwendungsbefehl im deutschen Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union auf der Grundlage des Art. 88 S. 2 GG.⁴⁶ Daher ist die im Rahmen der Währungsunion von den durch Art. 14 GG geschützten⁴⁷ Inhabern von Außengeldbeständen an Euro erhobene Inflationssteuer als von der *deutschen* Hoheitsgewalt veranlaßter Geldtransfer und damit als Steuer i.S. des deutschen Steuerstaates zu betrachten, und zwar unabhängig davon, welcher Anteil an der Inflationssteuer im Rahmen des europarechtlichen Schlüssels zur Verteilung der Zentralbankgewinne tatsächlich der Bundesrepublik zugute kommt (Art. 33 ESZB/EZB-Satzung). Denn Inflationssteuergewinne aus Geldvermögen deutscher Bürger, die als Folge der Gewinnverteilung anderen Mitgliedsstaaten der EU zugute kommen, sind insofern nicht anders zu behandeln als herkömmliche Steuereinnahmen des deutschen Fiskus, die über den Umweg von Beitragsleistungen des deutschen Staates an die EU an andere Mitgliedsstaaten transferiert werden.

Für die Charakterisierung der Inflation als Steuer i.S. des Steuerstaates ist es nicht

⁴¹ Teil I (*Läufer*), a.a.O. (Fn. 40).

⁴² Teil I (*Läufer*), A.5.c. ("Die Kontrolle der Seignorage-Komponente durch den Staat").

⁴³ Teil I (*Läufer*), B.3. ("Die Kontrollierbarkeit der Inflation unter den währungspolitischen Regelungen in der BR Deutschland und in der EWU").

⁴⁴ Teil I (*Läufer*), B.8. ("Besonderheiten in der EWU").

⁴⁵ Vgl. entsprechend (noch bezogen auf die nationale Währungshoheit) J. Pahlke, Staatliche Geldschöpfung als Einnahmequelle, in: Neumark (Hrsg.), HbFinWiss, Bd. III, Tübingen 1981, 117 f.: Staatliche Geldschöpfung gründe sich auf die Hoheitsgewalt des Staates, auf seine Geldhoheit (S. 117). Nicht selten sei "übermäßige" Geldschöpfung als Mittel der Staatsfinanzierung die Ursache von Inflation (S. 118). Einnahmen des Staates aus Staatsgeldschöpfung basierten auf seiner Hoheitsgewalt, seien "Hoheitseinkünfte". Sie teilten diese Eigenschaft mit "Steuern", seien jedoch keine "Abgaben" und belasteten die Bürger "unmittelbar nicht". Die letztere Aussage von der fehlenden Belastung des Bürgers trifft allerdings nur für die nichtinflationäre Geldschöpfung zu (siehe Teil I (*Läufer*), A.5.: "Die Seignorage als Finanzquelle des Staatshaushaltes").

⁴⁶ BVerfG 12.10.1993, "Maastricht", BVerfGE 89, 155, 187 f., unter C.I.2.a.: Im Zustimmungsgesetz zum Beitritt zu einer Staatengemeinschaft ruhe die demokratische Legitimation sowohl der Existenz der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten bänden.

⁴⁷ Zum personellen Schutzbereich des Art. 14 GG siehe unten D.5.b. ("Bestimmung des personellen Schutzbereichs des Art. 14 GG gegenüber Maßnahmen der europäischen Währungspolitik").

erforderlich, dass der Ressourcentransfer vom Staat im Wege einer Anordnung (Verwaltungsakt) auferlegt wird. Dies ist bereits oben ausgeführt worden.⁴⁸ Der rein faktische Entzug des Geldes reicht aus. Der Ressourcentransfer bei Inflation beruht auf einem nicht rechtlichen, sondern faktischen Abgabenzwang, der sich von selbst vollstreckt und deshalb keines Rechtsbefehls in Form einer vollstreckbaren rechtlichen Verpflichtung bedarf.

5. Inflationssteuer als Abgabe zur Einnahmenerzielung

Bei der Inflationssteuer ist ebenso wie bei den Steuern i.S. des Steuerstaates die Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben alleiniger *Zweck* des Vermögenstransfers.

Wie die herkömmliche Steuer (§ 3 I AO: “zur Erzielung von Einnahmen”) dient der Inflationssteueranteil an den Gewinnen des Staates aus der Schaffung von Zentralbankgeld (sog. Seignorage, hierzu Teil I (*Läufer*), A.2.c.) der Finanzierung der allgemeinen Staatsausgaben. Dies schließt nicht aus, dass im Rahmen der Währungspolitik wie bei den herkömmlichen Steuern noch weitere, der Inflations(steu)erzeugung und Einnahmenerzielung u.U. sogar konträre Zwecke verfolgt werden, etwa wenn die Inflation auf ein ganz bestimmtes, aber nicht das tiefst mögliche Niveau fixiert werden soll.⁴⁹ Diese besonderen Zwecke beziehen sich aber weder bei herkömmlichen Steuern noch bei der Inflationssteuer auf die Steuereinnahmenseite in dem Sinne, dass der Staat die eingenommenen Steuern nicht etwa behalten, sondern zurückzahlen wollte. Sollte der Inflationssteuer nämlich nicht mindestens der Nebenzweck der Einnahmenerzielung zugrunde liegen, wäre der Staat den Bürgern unter dem Gesichtspunkt des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs zur Herausgabe seines Vermögensvorteils verpflichtet.⁵⁰

Die Rückerstattung könnte in diesem Fall nicht mit dem Argument abgelehnt werden, der Vermögenstransfer sei eine unbeabsichtigte, aber unvermeidliche Folge von währungspolitischen Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung anderer Ziele (z.B. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit), denn solche (Haupt-) Ziele stehen außerhalb der Grundsätze und Grenzen des Steuerstaates und eignen sich nicht als “*causa*” für den durch die Inflation verursachten Vermögenstransfer. Es kann schließlich nicht sein, dass sich der Staat auf Kosten seiner Bürger bereichert und gleichzeitig den verfassungsrechtlichen Schranken des Steuerstaates⁵¹ entgeht.⁵² Der Staat kann sich deshalb gegenüber seinen Bürgern bei der Inflationssteuer, will er dem Vorwurf, es handle sich um eine Steuer i.S. des Steuerstaates entgehen, nicht darauf berufen, der Vermögenstransfer sei nicht bezweckt (kausal) gewesen, ohne Gefahr zu laufen, auf Rückzahlung der Inflationsverluste in Anspruch genommen zu werden.

⁴⁸ Abschnitt C.1. (“Begriff des Steuerstaates”).

⁴⁹ Siehe oben die Nachweise in Fn. 29.

⁵⁰ Siehe oben unter C.2. (“Begriff der Steuer i.S. des Steuerstaates”).

⁵¹ Hierzu oben unter B. (“Inflationssteuer als Steuer i.S. der Finanzverfassung”).

⁵² Vgl. BVerfG 6.11.1984, BVerfGE 67, 256, 274 ff., 281 ff., wodurch das Gesetz über die Investitionshilfeabgabe wegen Verletzung des Art. 2 I GG für nichtig erklärt wurde, weil es (nach Ansicht des BVerfG) außerhalb der formellen Schranken des Steuerstaates lag, so wie sie vom GG skizziert werden (Art. 105 II, 70 ff. GG).

Demgegenüber wendet sich *Paul Kirchhof*, dem wohl das Verdienst zukommt, sich bisher als einziger zur rechtlichen Bedeutung der Seignorage geäußert zu haben (allerdings ohne die entscheidende Differenzierung zwischen nichtinflationärer und Inflationssteuer-Komponente, siehe Teil I (*Läufer*), A.5.), *gegen* eine Qualifizierung der “in Ausübung der Geldhoheit bewirkten Geldschöpfung” als “Steuer” (gemeint kann nach dem Kontext nur sein: i.S. des Steuerstaates).⁵³ Der “staatliche Zugriff auf privaten Ertrag oder private Nachfragekraft” rechtfertige sich *nicht* “aus dem staatlichen Finanzbedarf und der dafür eröffneten Teilhabe am privaten Markterfolg” (d.h. aus dem Gedanken des Steuerstaates⁵⁴), sondern allein aus dem “geldpolitischen Auftrag” des Staates. Diese “Umverteilungswirkung” habe verfassungsrechtlich allein Bestand, wenn sie “währungspolitisch *veranlaßt* und gerechtfertigt” sei. Aus der währungspolitischen Zulässigkeit der Inflation (als solcher) und damit der Inflationssteuer scheint *Kirchhof* somit im subjektiven Bereich auf die ausschließlich währungspolitische “*causa*” der Inflationssteuer zu schließen. Der Fehler dieser noch auf die Währungshoheit der Bundesbank bezogenen Argumentation liegt darin begründet, dass der “geldpolitische Auftrag” der Bundesbank nach Art. 88 S. 1 GG, sollte er *formell* (d.h. kompetenzmäßig) tatsächlich zur Verfolgung einer inflationsfördernden Währungspolitik ermächtigen,⁵⁵ keineswegs die Qualifizierung der daraus resultierenden Inflationssteuer als Steuer i.S. des Steuerstaates ausschließt. Letztlich beruht dieser Irrtum auf der fehlenden Unterscheidung zwischen dem (angeblich) formellen Steuerbegriff des Art. 105 ff. GG i.V.m. § 3 I AO einerseits und dem materiellen Steuerbegriff des Steuerstaates andererseits.

6. Ergebnis

Die Inflationssteuer erfüllt alle Voraussetzungen des oben definierten Begriffs der Steuer i.S. des Steuerstaates. Wie bei den herkömmlichen Steuern handelt es sich bei der Inflationssteuer um einen einseitigen, hoheitlich veranlaßten Vermögenstransfer zur Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben. Dementsprechend wird und muss - im Rahmen der Grundsätze der ordentlichen Haushaltsführung - der Staat bei einer rationalen Finanzplanung die tatsächlichen finanziellen Effekte der Inflationssteuer bei der Finanzplanung für den Haushalt in Rechnung stellen.

D. Folgerungen für die sich aus der Eigentumsgarantie ergebenden Grenzen zulässiger Inflationssteuern

Die Deutung der staatlich verursachten bzw. geduldeten Inflation als Steuer im materiellen Sinne des Steuerstaates führt zur Übertragbarkeit der für die Besteuerungshoheit des Steuerstaates bestehenden grundrechtlichen Grenzen auf die staatlich verursachte bzw. geduldete Inflation.

⁵³ P. Kirchhof, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Hb des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 88, Rz. 290.

⁵⁴ Vgl. P. Kirchhof, a.a.O., Rz. 92.

⁵⁵ Siehe unten D.1. (“Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie als formelle Grenzen der Inflationssteuer”) zur Auslegung des Begriffs der “Währungsbank”.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf diejenigen Implikationen, die sich für die staatliche bzw. europäische Inflationspolitik aus der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) ergeben. Das Grundrecht aus Art. 2 I GG (allgemeine Handlungsfreiheit) wird vernachlässigt, weil Art. 14 I GG, was die Realisierung der allgemeinen Handlungsfreiheit durch das Privateigentum anbelangt, als die speziellere Vorschrift anzusehen ist. Die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG), die wie die Eigentumsfreiheit gleichermaßen für die Legitimation und die Begrenzung des Steuerstaates eine Rolle spielt (z.B. BVerfG 7.5.1998, BVerfGE 98, 106), ist aus Platzgründen nicht Gegenstand der Betrachtung. Eine sinngemäße Übertragung der im folgenden zur Eigentumsgarantie entwickelten Gedanken auf die Berufsfreiheit dürfte im Grundsatz allerdings ohne weiteres möglich sein.

Die Vereinbarkeit von Steuern i.S. des Steuerstaates mit Art. 14 GG setzt voraus, dass das inflationsfördernde Verhalten des Staates auf einer ausreichenden, den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie genügenden Ermächtigungsgrundlage beruht (formelle Verfassungsmäßigkeit) und nicht den Kernbereich des Art. 14 GG verletzt (materielle Verfassungsmäßigkeit). Für die Bestimmung der materiellen Schranken der Erhebung von Steuern i.S. des Steuerstaates gelten einheitliche Kriterien.

1. Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie als formelle Grenzen der Inflationssteuer

Die nach Art. 20 III GG erforderliche *gesetzliche Ermächtigung* der EZB für die Vornahme währungspolitischer Maßnahmen ergibt sich aus verfassungsrechtlicher Sicht aus Art. 88 S. 2 GG sowie dem Zustimmungsgesetz zum Maastricht-Vertrag, die insofern spezieller sind als Art. 105 GG.

Weitere formelle Anforderungen an die Erhebung der Inflationssteuer könnten sich aus verfassungsrechtlicher Sicht aus der Wesentlichkeitstheorie ergeben, die Ausdruck des Demokratieprinzips ist. Danach müssen alle für die Verwirklichung der Grundrechte wesentlichen Maßnahmen durch den formellen Gesetzgeber selbst getroffen werden, können also nicht auf untere Instanzen delegiert werden.

Für das (herkömmliche) Steuerrecht, d.h. das Recht der Steuern im formellen Sinne, wird allgemein der Grundsatz der Tatbestandsmäßigkeit als Folge dieses *Parlamentsvorbehalts* verstanden.⁵⁶ Durch die besonderen (formellen) Anforderungen an die Gesetzmäßigkeit der Besteuerung solle, so *Hans-Jürgen Papier*, die "relative Indolenz und Ineffizienz materiell-rechtlicher Eingriffsschranken eine gewisse Kompensation" erfahren, so dass der allgemeine Gesetzesvorbehalt im Steuerrecht zum Parlamentsvorbehalt verschärft werde.⁵⁷ Diese Argumentation lässt sich ohne weiteres von der (von *Papier* anvisierten) Steuer im formellen Sinne des § 3 I AO auf alle Steuern i.S. des Steuerstaats ausdehnen.⁵⁸ Denn wie im folgenden Abschnitt (2.) noch

⁵⁶ Grundlegend *Papier*, Die finanzrechtlichen Gesetzesvorbehalte und das grundgesetzliche Demokratieprinzip, Berlin 1973, S. 161 ff.

⁵⁷ M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 181, Stand Mai 1994.

⁵⁸ Vgl. *Papier*, a.a.O. (Fn. 57), Rz. 182, der diesen Grundsatz zwar nicht auf die Inflationssteuer, aber immerhin auf faktische Steuererhöhungen anwenden möchte, wie sie sich für Progressionssteuern

dargelegt wird, zeichnen sich alle Steuern im materiellen Sinne des Steuerstaates durch identische Eingriffsschranken aus.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob man aus verfassungsrechtlichen Gründen für die Rechtmäßigkeit der *Inflationssteuer* unter der EWU verlangen muss, dass der *demokratisch* legitimierte Gesetzgeber (Bundestag und Bundesrat bzw. auf europäischer Ebene das Europäische Parlament) Steuergut (Steuerbasis) und Steuersatz der zu erhebenden Inflationssteuer im voraus (für eine bestimmte oder unbestimmte Zeitdauer) festlegt.

Das Steuergut ist bei der Inflationssteuer bereits ohne gesetzliche Anordnung allein aufgrund volkswirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten insofern vorgegeben, als speziell die (Netto-) Außengeldbestände besteuert werden.⁵⁹

Was den zukünftigen, von der EZB anzuvisierenden, zumindest nicht zu überschreitenden Inflationssteuersatz (= Inflationsrate minus eines Sicherheitsabschlags von 2 %) ⁶⁰ angeht, kann man, nimmt man das Wesentlichkeitsprinzip ernst, auf eine Festlegung des zulässigen Rahmens der zur (faktischen) Erhebung von Inflationssteuern führenden hoheitlichen Inflationspolitik durch einen demokratisch legitimierten Gesetzgeber jedoch nicht verzichten. Eine diesen Anforderungen genügende gesetzliche Festlegung dieser Art existiert bereits. Denn sowohl das deutsche Verfassungsrecht (Art. 88 S. 2 GG) als auch das über das deutsche Zustimmungsgesetz zum Maastrichter Vertrag in Deutschland anwendbare europäische Primärrecht (Art. 2 EGV: Verpflichtung der Gemeinschaft auf "nichtinflationäres Wachstum", Art. 105 I 1 EGV: "vorrangiges Ziel des ESZB" der "Preisstabilität") sehen die uneingeschränkte Verpflichtung von ESZB/EZB auf das Ziel der Preisstabilität vor. Der Begriff der Preisstabilität aber ist jeweils i.S. von "Null"-Inflation auszulegen.⁶¹

Mangels praktischer Relevanz nicht mehr erörtert zu werden braucht im vorliegenden Zusammenhang die Frage, ob bereits bisher für den nationalen Währungsraum der DM der Stabilitätsrahmen, wie er durch Art. 88 S. 1 GG ("Währungs- und Notenbank"), möglicherweise in Verbindung mit einer analogen Anwendung des Art. 109 II GG auf die Währungspolitik⁶², sowie durch § 3 BBankG (die Aufgabe der Bundesbank, "die Währung zu sichern") geprägt war, den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie genügen.

aufgrund anhaltender Geldwertänderungen ergeben. Der Steuergesetzgeber sei aufgrund Art. 14 I GG "von Verfassungs wegen gehalten, sich bei inflations- oder wachstumsbedingten Steigerungen der Einkommen und Vermögen mit dem Tarifsystem der Progressionssteuern in angemessenen Abständen zu befassen und für eine Anpassung zu sorgen".

⁵⁹ Siehe Teil I (*Läufer*), A.3.c. ("Die Suche nach der relevanten Steuerbasis").

⁶⁰ Siehe Teil I (*Läufer*), B.3. ("Die Kontrollierbarkeit der Inflation unter den währungspolitischen Regelungen in der BR Deutschland und in der EWU").

⁶¹ Siehe für das Europarecht Teil I (*Läufer*), C.2. ("Voraussichtliche Bedeutung der Inflationssteuer in der EWU").

⁶² Str.; offen gelassen bei Hahn, Währungsrecht, 1990, § 16, Rz. 16, S. 224; dafür M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 186, unter Berufung auf Badura, FS Ipsen (1977), 367, 369).

2. Die Notwendigkeit *einheitlicher* materieller Schranken für alle Steuern i.S. des Steuerstaates

Der Steuerbegriff des Steuerstaates bezeichnet einen bestimmten Typus hoheitlicher Maßnahmen, der sich durch die einheitliche, für alle Erscheinungsformen gleiche *Eingriffsart* und den gleichen *Eingriffszweck* definiert. Die Eingriffsart ist jeweils ein endgültiger, d.h. nicht rückforderbarer und vom Staat veranlaßter Geldvermögenstransfer vom Bürger zum Staat oder einem supranationalen Hoheitsträger. Der Eingriffszweck ist jeweils die Finanzierung allgemeiner hoheitlicher Ausgaben. Daraus folgt, dass die grundrechtlichen Schranken für die Erhebung von Steuern i.S. des Steuerstaates in gleicher, *einheitlicher* Weise in Abhängigkeit von der jeweiligen *Schwere* des Eingriffs, d.h. der Höhe der finanziellen Belastung, definiert werden können und, wegen des Fehlens sonstiger sachlicher Differenzierungskriterien, nach Art. 3 I GG auch müssen.⁶³ Hierin liegt die grundrechtliche Bedeutung des Begriffs der Steuer i.S. des Steuerstaates.

Maßgebend für die Bestimmung der Schranken, die sich aus den Grundrechten (hier: Eigentumsgarantie) für staatliches Verhalten ergeben, sind nämlich gerade die *Art* und *Schwere* sowie der *Zweck* des Eingriffs. Die erlaubten Begrenzungen von Grundrechten ergeben sich aus der “Zuordnung von Freiheitsrechten und anderen Rechtsgütern”, aus der “Herstellung praktischer Konkordanz”⁶⁴ zwischen den widerstreitenden, verfassungsrechtlich geschützten Interessen. Die “Aufgabe praktischer Konkordanz” geschieht über “die verhältnismäßige Zuordnung von Grundrechten und grundrechtsbezogenen Rechtsgütern”⁶⁵, d.h. über die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit i.w.S., welche die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit i.e.S., also die Abwägung der widerstreitenden Interessen umfaßt. In diesem Sinne bezeichnet Art. 19 II GG nichts anderes “als die aus der Aufgabe der praktischen Konkordanz” resultierenden Schranken der Begrenzung von Grundrechten.⁶⁶

Steuern i.S. des Steuerstaates zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen die Kriterien der Geeignetheit und Erforderlichkeit praktisch keine wirksame Kontrolle staatlicher Eingriffe ermöglichen, da im Steuerstaat ein Vermögenstransfer auf den Staat immer dazu geeignet und i.d.R. auch erforderlich ist (ohne Einnahmen keine Ausgaben), um allgemeine Staatsausgaben zu finanzieren.⁶⁷ Als einziges und schwer zu konkretisierendes Kontrollkriterium gegenüber Steuern i.S. des Steuerstaates verbleibt somit die Abwägung der widerstreitenden Interessen bei der Bestimmung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs i.e.S. (praktische Konkordanz).⁶⁸ Geprägt werden diese widerstreitenden Interessen bei allen Steuern i.S. des Steuerstaates *einheitlich*

⁶³ Vgl. in die gleiche Richtung gehend J. Lang, Ein Plädoyer gegen die Vermögensteuer, WM 1998, 2516: Maßgeblich für die Steuergleichheit sei die Realleistungsfähigkeit (gemeint ist: unter Berücksichtigung der Inflation).

⁶⁴ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. A. 1995, Rz. 317.

⁶⁵ Hesse, a.a.O., Rz. 318.

⁶⁶ Hesse, a.a.O., Rz. 332: “Deklaratorische Bedeutung”.

⁶⁷ Vgl. Isensee, Steuerstaat als Staatsform, FS Ipsen (1977), 409, 434: Die Steuer passe nicht in das übliche Zweck-Mittel-Schema.

⁶⁸ Vgl. zu den Problemen bei der Anwendung des Übermaßverbotes auf die Besteuerung Papier, a.a.O. (Fn. 56), S. 74 ff.

durch das Interesse des Staates an der Einnahmenerzielung auf der einen Seite (*Zweck des Eingriffs*)⁶⁹ und durch das Interesse des Bürgers am Erhalt seiner Vermögensgüter (*Schwere des Eingriffs*) auf der anderen Seite. Dabei kann das Interesse des Staates an der Erzielung von Einnahmen zumindest so lange nicht weiter rechtlich überprüft werden, als seinen Gesamt-Einnahmen, was regelmäßig der Fall ist, mindestens gleich hohe Gesamt-Ausgaben gegenüberstehen. Eine gerichtliche Überprüfung der Berechtigung der Einnahmenerzielung⁷⁰ liefe nämlich ansonsten einer Kontrolle der Zweckmäßigkeit auf der Ausgabenseite hinaus. Ein subjektives Recht des Bürgers auf Wahrung einer zumindest minimalen Ausgabendisziplin (z.B. Schutz vor Verschwendung von Steuergeldern) dürfte jedoch wegen der fehlenden Praktikabilität eines solchen Grundrechtsschutzes abzulehnen sein. So kann man sich nur schwer vorstellen, wie die Sanktionen eines auf der Ausgabenseite festgestellten Grundrechtsverstoßes aussehen sollen. Ein Anspruch des Bürgers auf Zurückzahlung desjenigen Anteils an bezahlten Steuern, die den verschwendeten Ausgaben an den Gesamtausgaben entsprechen, ginge schließlich erst Recht auf Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung und könnte dann nur durch anschließende Steuererhöhungen wieder aufgefangen werden.⁷¹

Festgehalten werden kann jedenfalls, dass sich für alle Steuern i.S. des Steuerstaates ein einheitlicher Abwägungsmechanismus ergibt, dessen Ergebnis allein von der Schwere des Eingriffs, d.h. von der Höhe der Steuer abhängt. Die sich hieraus ergebenden (einheitlichen) grundrechtlichen Schranken müssen aus der Teleologie des Steuerstaates abgeleitet werden.⁷² Der Schlussfolgerung von der Einheitlichkeit der Schranken der Besteuerung entspricht die Einsicht, dass sich der Steuerstaat seinen "steuerstaatlichen Kautelen" nicht dadurch entziehen kann, dass er seine Finanzlasten von den herkömmlichen Steuern auf andere Transfermechanismen wie etwa die Inflationssteuer abwälzt.⁷³

Im weiteren Verlauf der Untersuchung soll zunächst (unter 3.) nachgewiesen werden,

⁶⁹ Andere mit der Steuer verfolgte Zwecke können hier keine Rolle spielen, da der Staat sonst keinen Rechtsgrund (*causa*) für das Behaltendürfen der Einnahmen hätte. Siehe hierzu oben unter C.2. ("Begriff der Steuer i.S. des Steuerstaats").

⁷⁰ So v. Arnim, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39 (1981), 311 ff., 316: Die Erhebung von Steuern für öffentliche Ausgaben sei nur dann gerechtfertigt und mit Art. 14 GG vereinbar, wenn sie zum Wohle der Allgemeinheit erfolge.

⁷¹ Ebenso M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 175, Stand Mai 1994, Rz. 178, der von "erheblichen Zweifeln an der Justiziabilität" eines (aus Art. 14 GG abgeleiteten) Grundrechts des Bürgers auf eine dem Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäße Ausgabenpolitik des Staates spricht. Nicht zu folgen ist allerdings dem weiteren Argument *Papiers*, a.a.O., der Gedanke einer Grundrechtsbindung des Ausgabengesetzgebers laufe auf eine Erweiterung des Eigentumsschutzes des Art. 14 GG zu einem allgemeinen Vermögensschutz hinaus. Denn rechtlicher Ansatzpunkt für einen Grundrechtsschutz gegenüber unwirtschaftlichen Staatsausgaben bleibt die Besteuerung des Bürgers. Diese aber greift, wie noch gezeigt wird, in subjektive Vermögensrechte des Bürgers ein und an diesem Eingriffscharakter vermag eine wirtschaftliche Ausgabenpolitik nichts zu ändern.

⁷² Vgl. Isensee, a.a.O. (Fn. 67), S. 409, 418 f., 434 f.: Der steuerfeste Kern des Eigentumsgrundrechts ("Wesensgehalt") müsse sich "mittelbar aus der Teleologie des Steuerstaates" erschließen.

⁷³ In Anlehnung an eine entsprechende Aussage von Isensee a.a.O. (Fn. 67), S. 409, 411, zur Abwälzung von Finanzlasten auf "unterstaatliche Umverteilungssysteme" wie dasjenige der Sozialversicherung (unter Berufung auf Leisner, Sozialversicherung und Privatversicherung, 1974, S. 107).

dass die Steuern i.S. des Steuerstaates (einschließlich der Inflationssteuer) den Schutzbereich des Art. 14 I GG berühren (Begriff des Eingriffs). Im Anschluss daran sollen die einheitlichen Schranken näher konkretisiert werden, die sich aus der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie für Steuern i.S. des Steuerstaates einschließlich der Inflationssteuer ergeben (unter 4.). Die bestehenden Erkenntnisse zur eigentumsrechtlichen Behandlung herkömmlicher Steuern im formellen Sinne sollen dabei jeweils zunutze gemacht und auf die Inflationssteuer übertragen werden. Dabei werden auch die Folgen untersucht, die sich für die in der Praxis regelmäßig auftretende kumulative Erhebung von Steuern im herkömmlichen Sinne und Inflationssteuer ergeben. Schließlich wendet sich die Betrachtung den Besonderheiten des Grundrechtsschutzes gegenüber der europäischen Währungshoheit zu (unter 5.).

3. Steuern i.S. des Steuerstaates als (zulässiger oder unzulässiger) *Eingriff* in die verfassungsmäßige Eigentumsgarantie

Im folgenden wird zunächst der Meinungsstand dargestellt und dann in einer Stellungnahme gezeigt, dass jede Steuer (im formellen und im materiellen Sinne) in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie eingreift. Mit "*Eingriff*" in das Eigentumsrecht (oder: "Beeinträchtigung" des Eigentumsrechts) ist hier gemeint, dass ein bestimmtes hoheitliches Verhalten den Schutzbereich des Art. 14 I GG berührt, d.h. dass es seiner Natur nach grundsätzlich dazu geeignet ist, das Eigentumsrecht zu verletzen und dass die Beantwortung der Frage, ob eine *Verletzung* des Eigentumsrechts (rechtswidriger, d.h. unzulässiger Eingriff) vorliegt, nur noch vom *Ausmaß* (Intensität) des Verhaltens und der gegenseitigen Abwägung miteinander konkurrierender Rechtsgüter abhängt. Der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Steuer i.S. des Steuerstaates in diesem Sinne als unzulässige *Verletzung* der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie zu bewerten ist, wird dann im darauffolgenden Abschnitt (4.) nachgegangen.

a) Meinungsstand

(1) Rechtsprechung des BVerfG

Ausgangspunkt der Rechtsprechung des BVerfG ist die Feststellung, dass "Eigentum" i.S. des Art. 14 GG das subjektive Vermögensrecht, seine "vermögenswerte Rechtsposition" ist, nicht aber seine "gesamte wirtschaftliche Potenz" i.S. eines Einschlusses "faktischer, sich im gesetzefreien Raum entwickelnder und der normativen Prägung entbehrender Vermögenslagen".⁷⁴ Hierauf aufbauend wurde (und wird im Schrifttum z.T. immer noch, siehe weiter unten) die Auffassung vertreten, das Geldvermögen als solches falle nicht in den Schutzbereich des Art. 14 I GG⁷⁵ bzw. öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten berührten Art. 14 GG nur dann, wenn sie an "ökonomisch-soziale oder rechtliche Lagen, Vorgänge und Gestaltungen" anknüpften,

⁷⁴ Berichtet bei M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 160, Stand Mai 1994, m.w.N. aus der Rechtsprechung des BVerfG.

⁷⁵ Staudinger-K. Schmidt, Vorbem. zu §§ 244 ff. BGB, 13. Bearbeitung, Stand Januar 1997.

die ihrerseits durch Art. 14 GG geschützt seien, wie z.B. Steuern, die auf die Innehabung und Nutzung von Eigentum abstellen.⁷⁶

Das BVerfG⁷⁷ hatte sich in seiner früheren Rechtsprechung ebenfalls dahingehend eingelassen, Art. 14 GG schütze das Vermögen grundsätzlich nicht gegen Eingriffe durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten.⁷⁸ Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG umfasse weder “eine staatliche Wertgarantie des Geldes noch das währungs- und wirtschaftspolitische Leitbild, die Vorstellung eines stabilen Geldwertes zu verwirklichen”.⁷⁹ Dennoch wurde bereits damals - mit Zustimmung des Schrifttums - nicht nur ein Eingriff, sondern sogar ein *Verstoß* gegen Art. 14 GG für möglich gehalten, wenn die Geldleistungspflichten den Pflichtigen “*übermäßig* belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen” (sog. “konfiskatorische” oder “erdrosselnde” Steuern).⁸⁰

In der Folge ließ das Gericht die Frage des Eingriffscharakters der Steuer i.S. des Steuerstaates speziell für die *Inflation(ssteuer)* immerhin offen,⁸¹ und im Existenzminimumbeschluss vom 25.9.1992 liest man erstmals ausdrücklich, (herkömmliche) Steuergesetze griffen “in die allgemeine Handlungsfreiheit gerade in deren Ausprägung als persönliche Entfaltung im vermögensrechtlichen und im beruflichen Bereich (Art. 14 I, Art. 12 I GG)” ein.⁸² Trotz des allgemeinen Charakters ihrer Formulierung bezieht sich diese Aussage im konkreten Fall aber wiederum lediglich auf die Verfassungswidrigkeit “erdrosselnder Steuern”. Erst in seiner Entscheidung vom 22.6.1995 hat das BVerfG in ganz ähnlichen Worten für die *Vermögensteuer*, die als wiederkehrende Steuer auf das ruhende - in der Regel aus bereits versteuertem Einkommen gebildete - Vermögen ausgestaltet ist, den Eingriffscharakter anerkannt, ohne sie gleichzeitig als “erdrosselnd” zu qualifizieren.⁸³

Nach der hier vertretenen Konzeption von den einheitlichen grundrechtlichen Grenzen

⁷⁶ M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 169, Stand Mai 1994.

⁷⁷ Aus der fachgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Entscheidung des BFH vom 27.7.1967 hervorzuheben (BFHE 89, 422, 442 = BStBl III 1967, 690), wo die Frage, ob die Herbeiführung einer erheblichen Geldentwertung durch staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen in die Grundrechte der Staatsbürger eingreifen kann, zwar ebenfalls dahingestellt gelassen wird, wo das Gericht aber immerhin eine negative Abgrenzung dahingehend wagt, dass von einem “Eingriff” in die “Substanz der Eigentumsgarantie” durch die Inflation - wenn überhaupt - erst dann gesprochen werden könne, wenn die jährliche Geldentwertungsquote mindestens die Zinssätze für langfristiges Sparkapital übersteige.

⁷⁸ So noch BVerfG 22.7.1991, DStR 1991, 1278, unter 2.b.

⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 21.1.1969, HFR 1969, 347; hierzu Hahn, Währungsrecht, § 16, Rz. 12, S. 223 (sinngemäß): Das Bejahren der Geldwertschutzfunktion des Art. 14 GG hätte zur (gemeint dürfte sein: aus Sicht des BVerfG unerwünschten) Konsequenz gehabt, dass die Rechtspflicht des Staates zur Pflege der Währungsstabilität hätte bejaht werden müssen.

⁸⁰ Vgl. nur BVerfG 23.4.1974, BVerfGE 37, 121, 131; BVerfG 8.3.1983, BVerfGE 63, 312, 327; vgl. auch BVerfG 24.7.1962, BVerfGE 14, 221, 241 f., unter II.5.a.

⁸¹ Vgl. BVerfG 19.12.1978, BVerfGE 50, 57, unter III.

⁸² BVerfG 25.9.1992, BVerfGE 87, 153, 169, unter C.I.1., zur steuerlichen Regelung des Grundfreibetrags und des allgemeinen Tariffreibetrags.

⁸³ BVerfG 22.6.1995, BVerfGE 93, 121, unter II.3.a.: Die Vermögensteuer greife “in die in der Verfügungsgewalt und Nutzungsbefugnis über ein Vermögen angelegte allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) gerade in deren Ausprägung als persönliche Entfaltung im vermögensrechtlichen Bereich ein (Art. 14 GG)”. Zu den in dieser Entscheidung entwickelten materiellen Grenzen im einzelnen siehe unten D.4.a.(2) (“Der neue Ansatz zu Substanz- und Ertragsteuern”).

für alle Steuern i.S. des Steuerstaates müssten demnach auch die anderen herkömmlichen Steuerarten sowie die Inflationssteuer als Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 14 GG gewertet werden.

In diese Richtung scheint die Entscheidung des BVerfG vom 31.3.1998 zu gehen, wo man lesen kann, eine wesentliche Freiheitsgarantie des Eigentums liege gerade darin, Sachgüter und Geld gegeneinander *austauschen* zu können, die Gleichwertigkeit von Sach- und Geldeigentum sei eine der Funktionsgrundlagen des Art. 14 GG.⁸⁴ Weiter heißt es dort, die Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat trügen mit ihrem Auftrag, die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft mitzugestalten und damit den Anforderungen des Art 88 S. 2 GG zu genügen, zur *objektiv-rechtlichen* Sicherung des Geldeigentums “und *insoweit zur Gewährleistung des Art 14 I GG*” (gemeint ist: i.S. einer Institutsgarantie im Gegensatz zur individuellen Bestandsgarantie) bei.⁸⁵ Die Verfolgung einer Stabilitätspolitik, d.h. die Sicherung des Geldwertes, kann aber nur der Gewährleistung des objektiv-rechtlichen Eigentums (als Rechtsinstitut) dienen, wenn der Geldwert Teil des Geldeigentums ist. Es gibt dann keine plausible Erklärung mehr dafür, warum der Geldwert nicht auch Teil des *subjektiv-rechtlichen* (justiziablen) Eigentumsgrundrechts sein soll. Konsequenterweise müsste man demnach davon ausgehen, dass die Verminderung des Geldwertes, soweit sie hoheitlich verursacht ist, in das Eigentumsgrundrecht eingreift, d.h. seinen Schutzbereich berührt.

Genau diese Folgerung von der Institutsgarantie zur subjektiven Garantie aber vermeidet das Gericht für den Inflationsschutz (noch). Der Grund hierfür scheint in dem Umstand zu liegen, dass es seinen Blick von der Frage des Schutzgegenstands (grundrechtlicher Begriff des Eigentums) zur Frage der Zurechenbarkeit des Eingriffs verlagert und es (zu Unrecht, siehe oben C.4 sowie Teil I (*Läufer*), B.) volkswirtschaftlich für unmöglich hält zu bestimmen, ob und inwieweit die Inflation der Hoheitsgewalt zugerechnet werden kann, d.h. für welchen Anteil an der Inflationsrate letzere verantwortlich ist. Der Geldwert, so kann man in der zitierten Entscheidung vom 31.3.1998 lesen, bilde sich im Rahmen der staatlichen Währungshoheit und Finanzpolitik “wesentlich auch durch das Verhalten der Grundrechtsberechtigten selbst, insbesondere über Preise, Löhne, Zinsen, wirtschaftliche Einschätzungen und Bewertungen.” In diesen Abhängigkeiten könne der Staat den Geldwert nicht grundrechtlich garantieren.⁸⁶ Um die Verweigerung des subjektiven Eigentumsschutzes gegenüber der Inflation aber nicht einfach mit dem (resignierenden) Hinweis auf die (angeblich) bestehenden Probleme bei der empirischen Feststellung des hoheitlichen Verursachungsbeitrags zu begründen, verweist das Gericht auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und den politischen Einschätzungsspielraum der Legislative und Exekutive bei der Sicherstellung einer stabilen Währung. Deren Entscheidungen könnten *nicht* nach dem individualisierenden Maßstab eines Grundrechts beurteilt werden. Sie seien von den politischen Organen zu verantworten, die für eine Gesamtbeurteilung allgemeiner Entwicklungen zuständig seien und ihre

⁸⁴ BVerfG 22.6.1995, BVerfGE 93, 121, unter II 1.a.; vgl. ähnlich P. Kirchhof, Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch Mitgliedsstaaten und Gemeinschaftsorgane, HFR 1997 Beitrag 2, Seite 0, <http://www.rewi.hu-berlin.de/HFR/2-1997/Seite0.html>, Abruf am 25.2.1999: Eine aktuelle, der europäischen Hoheitsgewalt anvertraute Freiheitsvoraussetzung sei die ökonomische Grundlage individueller Freiheit, das Geld und der Geldeswert.

⁸⁵ BVerfG 31.3.1998, BVerfGE 97, 350, unter II 2.c.

⁸⁶ BVerfG 31.3.1998, a.a.O., unter II 1.b.

Entscheidungen entwicklungsbegleitend überprüfen und korrigieren könnten. Diese Aussagen beziehen sich unmittelbar nur auf die Entscheidung der BR Deutschland (Bundesregierung und Bundestag) zur Teilnahme an der Währungsunion nach Art. 121 IV EGV (= Art. 109j IV EGV a.F.), sie dürften aber ebensogut für die laufende Kontrolle der Währungspolitik durch die zuständigen Organe gemeint sein.⁸⁷

Die Zurückhaltung des BVerfG gegenüber der (Inflations-) Politik überzeugt deshalb nicht, weil das Gericht in anderen Bereichen wie insbesondere bei der parallelen Frage des Eigentumsschutzes gegenüber herkömmlichen Steuern keineswegs davor zurückschreckt, die (Steuer-)Politik durch präzise Vorgaben zu binden.⁸⁸

Die bisherige Haltung des BVerfG zum verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz vor Inflation dürfte also entscheidend auf einem Verkennen des volkswirtschaftlichen Erkenntnisstandes beruhen, wonach eine Null-Inflationsrate für den Träger der Währungshoheit möglich ist, wenn sie politisch gewollt ist.⁸⁹ Hinzu kommt der Gesichtspunkt, dass das Gericht sich nicht in ausreichendem Maße der steuergleichen Wirkung der Inflation bewußt ist, also des Umstandes, dass Inflation nicht nur zu einem Vermögensverlust auf Seiten des Außengeldbesitzers, sondern auch zu einem entsprechenden Vermögensgewinn auf Seiten des Staates führt (Ressourcentransfer). Dadurch unterscheidet sich eine inflationäre Währungspolitik gerade von hoheitlichen Maßnahmen anderer Art, die für die Bürger zu einer (von der Hoheitsgewalt nicht gewollten) Minderung des Wertes einzelner Vermögensgegenstände führen, ohne den Staat gleichzeitig zu bereichern (z.B. staatliche Wohnungsförderung, die die Preise am Immobilienmarkt sinken lässt; bauplanungsrechtliche Maßnahmen, die sich negativ auf den Marktwert eines benachbarten Gewerbegrundstücks auswirken).

(2) Schrifttum

Im juristischen *Schrifttum* sind der Eingriffscharakter der Inflation, die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch Inflation sowie davon abgeleitet das Bestehen einer verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates zur "Stabilitätspolitik" aus Art. 14 GG umstritten.⁹⁰ Die Diskussion um den subjektiven Inflationsschutz aus Art. 14 GG konzentriert sich auf die Frage, ob der "Tauschwert" des Geldes von Art. 14 GG geschützt wird. Probleme beim Nachweis einer Eigentumsbeeinträchtigung ergeben sich mit diesem Argumentationsansatz einerseits aus der Tatsache, dass der Tauschvorgang *a priori* nur die Nutzung des Eigentums, nicht aber seine Substanz betrifft. Andererseits verursacht das sog. (steuerrechtliche) Nominalprinzip⁹¹ argumentative Schwierigkeiten. Es besagt, dass bei Geldschuldverhältnissen der Nennwert maßgebend ist, und soll bei der Ermittlung der steuerrechtlichen Bemessungsgrundlage einer Berücksichtigung des

⁸⁷ BVerfG 31.3.1998, a.a.O., unter II 2.c.

⁸⁸ BVerfG 22.6.1995 (Fn. 83); zu dieser Entscheidung noch ausführlich unten D.4.a.(2) ("Der neue Ansatz zu Substanz- und Ertragsteuern").

⁸⁹ Teil I (*Läufer*), B.3. ("Die Kontrollierbarkeit der Inflation unter den währungspolitischen Regelungen in der BR Deutschland und in der EWU").

⁹⁰ Vgl. den Überblick über den Meinungsstand bei Staudinger-K. Schmidt, 13. Bearbeitung, Januar 1997, Vor § 244 ff., Rz. A 69.

⁹¹ Vgl. zum Nominalgrundsatz BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter IV.2.b., sowie unten unter D.4.b.

Tauschwertes des Geldes entgegenstehen.

Teilweise wird die Auffassung vertreten, eine Wertgarantie in dem Sinne, dass das Auftreten von Entwertungsproblemen von Staats wegen ausgeschaltet würde, gebe es nicht. Die Annahme einer solchen Garantie wäre rechtspolitisch “illusionär und auch grundrechtsdogmatisch nicht begründbar”. Die Eigentumsgarantie garantiere primär nur Substanz und Rechtsträgerschaft und sei erst in der Entschädigungsfolge (d.h. bei formeller Enteignung) Eigentumswertgarantie. Es gebe kein individuelles Grundrecht auf stabile Währung und auf Erhaltung der Kaufkraft.⁹²

Ein anderer, zahlenmäßig unterlegener Teil der Literatur versucht demgegenüber, mit einigem argumentativen Aufwand nachzuweisen, dass der Tauschwert des Geldes doch dem Eigentumsschutz unterliegt. Bei Geld und geldwerten Forderungen bestehe im Gegensatz zu Sachgütern kein vom Tauschwert gelöster und unabhängiger Besitz- und Nutzungswert, eine Vermögenswertigkeit erlangten diese Güter allein “durch ihre und im Umfang ihrer Tauschkraft”. Würde man den verfassungsrechtlich geschützten Nutzungswert des Geldes nicht in seinem Tauschwert sehen, könne das Geld keinen Freiheitsraum für eigenverantwortliche Betätigung garantieren, so dass die Einbeziehung des Geldes in den Schutzbereich des Art. 14 GG leer liefe. Da die Wertgarantie des Geldes aus Gründen einer effektiven Bestandsgarantie abgeleitet sei, sei sie von “entsprechender Intensität” wie es bei Sachgütern die *Bestandsgarantie* (im Gegensatz zur schwächeren Nutzungsgarantie, vgl. Art. 14 I 2 GG) sei.⁹³

b) Stellungnahme

Jede Art von hoheitlich veranlaßtem Transfer von Geld vom Bürger an den Staat ist als Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 14 I GG anzusehen. Dies gilt auch für Steuern, und zwar sowohl im formellen als auch im materiellen Sinne.

⁹² Staudinger-K. Schmidt, a.a.O. (Fn. 90), der sich immerhin im Sinne einer eigentumsrechtlichen Institutsgarantie des Geldwertes ausspricht; vgl. auch Kollhosser, Rechtsprobleme der Geldentwertung, JA 1983, 49, 55: Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG vermöge den Bürger nicht gegen vermögensrechtliche Schäden der Geldentwertung zu schützen (m.w.N. aus dem älteren Schrifttum); Hahn, Währungsrecht, 1990, § 16, Rz. 56: Art. 14 GG eigne sich nicht dazu, den Bürger vor inflationären Vorgängen zu schützen; ; Weikart, Geldwert und Eigentumsgarantie, Baden-Baden 1993, S. 219 ff.: Art. 14 GG erfasse nicht den wirtschaftlichen Tauschwert des Geldes; Depenheuer, a.a.O. (Fn. 90), Rz. 162: Art. 14 GG könne nicht gegen die staatliche Geldpolitik mobilisiert werden; ders. a.a.O., Rz. 161: Ein individuelles Grundrecht auf stabile Währung könne es schon deswegen nicht geben, weil der Binnenwert des Geldes “nur im Kontext mehrerer, einander divergierender wirtschaftspolitischer Zielsetzungen gesteuert” werden könne. Diese Ansicht übersieht zwei Dinge: Zum einen bezieht das GG mit Art. 88 S. 2, was die Währungspolitik der Zentralbank angeht, nunmehr eindeutig Stellung zugunsten der Zielsetzung der Geldwertstabilität. Zum anderen ist die Art. 109 II GG sowie § 1 S. 2 StabG v. 8.6.1967 zugrunde liegende Vorstellung eines “gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts” aus wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, angemessenes Wirtschaftswachstum), die zueinander in Konflikt stehen, aus volkswirtschaftlicher Sicht überholt (hierzu Teil I (*Läufer*), C.2.).

⁹³ Papier, Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98 (1973), 528, 537 f.; vgl. auch Müller, Inflation und Steuern, DStR 1977, 59, 65: Die Verfassungs- und Rechtsordnung (gemeint dürfte sein: Art. 14 GG) erlaube es dem Staat nicht, “einer sich überhitzenden Inflation tatenlos zuzusehen, weil er sonst die Wesensart des Rechts- und Sozialstaates verändern würde”.

Der gängige Hinweis darauf, dass Art. 14 I GG zwar vermögenswerte Rechte, nicht aber das Vermögen als solches schütze, vermag nicht zu begründen, warum Steuern (im formellen Sinne des § 3 I AO bzw. der Art. 105 ff. GG, aber auch im materiellen Sinne des Steuerstaates) nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG eingreifen sollen.

Zweifel ergeben sich bereits aus der Beobachtung, dass dieser Ansatz von seinen Befürwortern keineswegs konsequent durchgehalten wird, denn allgemeine Einigkeit besteht darüber, dass zumindest eine extrem hohe Steuerbelastung (sog. „konfiskatorische“, „erdrosselnde“ Steuern⁹⁴) durchaus gegen Art. 14 I GG verstoßen kann. Es ist nicht einzusehen, warum allein das *Ausmaß* der hoheitlichen Maßnahme darüber entscheiden soll, ob diese Maßnahme ihrer *Art* nach den Schutzbereich der Eigentumsgarantie berührt und als *Eingriff* zu werten ist. Die Art der Maßnahme verändert sich schließlich nicht mit ihrer Schwere.⁹⁵

Nicht zu leugnen ist, dass ein Steuerbescheid mit der Festsetzung einer Steuerschuld nicht auf die Wegnahme eines bestimmten Vermögensgegenstands gerichtet ist (vgl. aber das Lohnsteuerverfahren), sondern dem Bürger zunächst freistellt zu entscheiden, welche seiner (rechtlich geschützten) Vermögensgegenstände er zur Begleichung seiner Steuerschuld verwenden möchte (Barmittel, Forderung gegen die Bank, sonstiger für die Bezahlung der Steuern zu liquidierender Gegenstand etc.). Es kann aber doch keinen *entscheidenden* Unterschied machen, ob der Staat selbst festlegt, welcher konkrete Vermögensgegenstand für die Bezahlung der Steuerschuld geopfert werden muss, oder ob er über die rechtliche Konstruktion der Zahlungsverpflichtung das gesamte Vermögen, d.h. die Gesamtheit aller rechtlich geschützten Vermögensgegenstände hierfür haften lässt und dem Schuldner dabei zunächst selbst die Wahl des zu opfernden Vermögensgegenstands gestattet. Der Eingriffscharakter einer staatlicherseits erzwungenen Weggabe von Vermögen darf nicht davon abhängen, dass der Staat dem Bürger in bestimmten Grenzen ein Wahlrecht hinsichtlich des betroffenen Vermögensgegenstands gewährt. Ansonsten könnte die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie, und zwar auch außerhalb des Bereichs der Steuern, nach Belieben umgangen werden. Schließlich ist es, wenn der Steuerschuldner nicht freiwillig bezahlt, im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens doch die Staatsgewalt, die denjenigen Vermögensgegenstand konkretisiert, der für die Steuerschuld haften soll. Die (Steuer-) Schuld führt also spätestens im Vollstreckungsverfahren zu einem Eingriff in ein *bestimmtes* Vermögensrecht.⁹⁶

⁹⁴ Siehe oben Abschnitt D.3.a.(1) („Rechtsprechung des BVerfG“).

⁹⁵ Ebenso Herzog, Leitlinien und Entwicklungstendenzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Steuerfragen, StJB 1985/86, 27, 30 f.: In die Richtung einer Tangierung von Art. 14 GG durch Steuerbescheide weise (u.a.) die anerkannte Anwendung des Art. 14 GG durch das BVerfG bei „eklatanten Eingriffen“, denn die Frage, ob ein Vermögensrecht bestimmt („identifiziert“) sei oder nicht, könne ja eigentlich nicht von der Schwere des Eingriffs abhängen; ebenfalls kritisch zum Ausschluss der Geldleistungspflichten aus dem Schutzbereich des Art. 14 GG Tipke, Steuerrechtsordnung, Köln 1993, Bd. 1, S.455: Diese Beschränkung zielt wohl nicht auf das „Ob“, sondern auf das „Inwieweit“ des Eigentumschutzes; vgl. ferner Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Juristische Analysen 1970, 299, 302 f., der der Argumentation des BVerfG Widersprüchlichkeit vorwirft.

⁹⁶ Vgl. Herzog, a.a.O. (Fn. 95): Die gängige Argumentation, wonach sich Art. 14 GG nur auf einzelne Vermögensgegenstände, nicht aber auf das Vermögen als solches beziehe, leuchte zwar begrifflich ein, werde aber nicht der Wirklichkeit gerecht. Ein Steuerbescheid, der den Bürger erreiche, zielt zwar nicht auf *bestimmte* Vermögensgegenstände. Der Steuerschuldner habe es selbst in der Hand, welche

Die von *Papier* für Steuern im formellen Sinne vorgeschlagene Differenzierung danach, ob die öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten tatbestandlich an “ökonomisch-soziale oder rechtliche Lagen, Vorgänge und Gestaltungen” anknüpfen, die ihrerseits durch Art. 14 GG geschützt seien,⁹⁷ erscheint bereits deshalb willkürlich, weil diejenigen Vermögensgegenstände, aus denen letztlich die Steuerlast beglichen wird, keineswegs identisch zu sein brauchen mit denen, an die die Steuerpflicht tatbestandlich anknüpft. So kann etwa die Steuerschuld aus einem Einkommen- oder Erbschaftsteuer-Bescheid durchaus aus Vermögensteilen beglichen werden, die mit dem steuerpflichtigen Erwerb nichts zu tun haben. Der dargestellte Ansatz *Papiers* verkennt folgendes: Wenn die Frage, ob Steuern den Schutzbereich des Art. 14 GG berühren, überhaupt problematisch ist, dann nicht unter dem Gesichtspunkt der eigentumsrechtlich geschützten Position, sondern höchstens unter dem Gesichtspunkt des Vorliegens eines eingriffstypischen *hoheitlichen Zwangs*. Würde der Staat die Steuern nämlich immer in der Weise erheben, dass er von vornherein und nicht erst im Rahmen der späteren Zwangsvollstreckung bestimmen würde, *welche* Vermögensgegenstände (z.B. Bargeld, Kontoguthaben etc.) der Bürger zur Bezahlung seiner Steuern zu opfern hat (vgl. die Abzugsteuern), würde wohl niemand bezweifeln, dass Steuern in das Eigentumsrecht eingreifen. Es ist anerkannt, dass Geldbestände als solche ebenfalls zum geschützten Eigentum zu zählen sind, ungeachtet der hoheitlichen Herkunft des (Zentralbank-) Geldes und der Tatsache, dass man das Zentralbankgeld als Forderung gegen die Zentralbank betrachten kann. Wenn dem Bürger nach geltendem Steuer(schuld)recht nun aber die Wahl gelassen wird, welchen Vermögensgegenstand er opfert, kann dies nicht gleichgesetzt werden mit einer *freiwilligen* Hingabe von Vermögensopfern und schließt somit den Zwangscharakter der Besteuerung nicht aus. Man kann den Steuerbescheid verstehen als staatliche Anordnung an den Grundrechtsberechtigten, aus seinem Vermögen eine bestimmte Anzahl von Vermögensgegenständen der einen (Bargeld) oder anderen (Buchgeld) Art zu leisten (hoheitliche Wahlschuld, kombiniert mit Gattungsschuld). Durch die Wahlmöglichkeit geht der Eingriffscharakter nicht verloren. Dementsprechend würde man z.B. die in Notzeiten an einen Bauern ergehende staatliche Anordnung, entweder 100 kg Kartoffeln der Sorte A oder der Sorte B abzugeben, ohne zu zögern als Eingriff in das Eigentumsrecht bewerten. Für faktisch, d.h. ohne den Umweg über einen Verwaltungsakt erhobene Steuern i.S. des Steuerstaates gilt Entsprechendes. Die Tatsache, dass es, wie bei der Inflationssteuer, dem Bürger überlassen bleibt, welche Gegenstände seines Vermögens er (als Ausgleich für das gestiegene Preisniveau) opfern möchte, vermag die betreffenden Vermögensopfer nicht dem Schutzbereich des Art. 14 GG zu entziehen.

In dem Maße, wie die Steuerschuld aus Vermögenswerten (Bar- oder Buchgeld) des Steuerpflichtigen bestritten wird, kann somit nicht ernsthaft bestritten werden, dass

Vermögensgegenstände er zur Bezahlung seiner Schuld verwenden wolle. Wenn ihm der Staat aber eine von den möglichen Verhaltensweisen *konkret* abverlangen wollte (und er tue es spätestens im Beitreibungsverfahren), wäre Art. 14 GG ohne jeden Zweifel tangiert, denn die für die Bezahlung der Steuerschuld jeweils verwendeten Vermögensgegenstände seien von Art. 14 GG geschützt. Es sei nicht einzusehen, warum die für eine Bezahlung der Steuerschuld in Betracht kommenden Vermögensgegenstände nicht auch “gemeinsam” den Schutz des Art. 14 GG genießen sollten.

⁹⁷ M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Rz. 169, Stand: Mai 1994.

Steuern (im formellen sowie im materiellen Sinn) dazu führen, dass die Grundrechtsträger in ihren vermögenswerten Rechten (in einer zulässigen oder unzulässigen Weise) beeinträchtigt werden (Eingriff in das Eigentumsgrundrecht).

4. Steuern i.S. des Steuerstaates als unzulässige *Verletzung* der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie

a) Rechtsprechung des BVerfG zu herkömmlichen Steuern

(1) Der Ansatz vom Verbot einer “grundlegenden Beeinträchtigung”

Wie bereits oben erwähnt (und kritisiert), ist das BVerfG in seiner früheren Rechtsprechung davon ausgegangen, dass hoheitliche Geldleistungspflichten grundsätzlich den Art. 14 GG nicht verletzen können, und sogar darüber hinaus, dass diese Pflichten nicht einmal den Schutzbereich des Art. 14 GG berühren.⁹⁸ Eine *Verletzung* (unzulässiger Eingriff) des Art. 14 GG kommt danach nur in Betracht, wenn eine solche Pflicht “erdrosselnde oder konfiskatorische” Wirkung entfaltet in dem Sinne, dass sie den Betroffenen “übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen” würde.⁹⁹

Zur Beantwortung der Frage, wo die Grenzen zur “Erdrosselung” und “Konfiskation” im einzelnen liegen, stellte das BVerfG lediglich allgemeine, ihrerseits wiederum konkretisierungsbedürftige Formeln bereit.¹⁰⁰ Eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts durch staatliche Besteuerung schien das Gericht zunächst nur in Extremfällen für möglich zu halten. In seiner Entscheidung vom 22.7.1991 heißt es dann in Bezug auf die Einkommensbesteuerung, eine nach Art. 14 GG erhebliche Beeinträchtigung könne erst dann angenommen werden, “wenn das wirtschaftliche Bestehen, also die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit, durch die Festsetzung der steuerlichen Zahlungspflicht ernsthaft gefährdet” sei.¹⁰¹ In seinem bereits oben (unter D.3.a.(1)) erwähnten Beschluss vom 25.9.1992 wird dieser Gesichtspunkt im Hinblick auf die Einkommensteuer dahingehend konkretisiert, dem Steuerpflichtigen müsse nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben, “als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und - unter Berücksichtigung von Art. 6 I GG - desjenigen seiner Familie” bedürfe (“Existenzminimum”).¹⁰²

⁹⁸ Abschnitt D.3. (“Steuern i.S. des Steuerstaates als (zulässiger oder unzulässiger) Eingriff in die verfassungsmäßige Eigentumsgarantie”).

⁹⁹ BVerfG 29.11.1989, BVerfGE 81, 108, 122, m.w.N.; vgl. auch BVerfG 25.9.1992, BVerfGE 87, 153, 169, unter C.I.1.: Steuergesetze dürften keine “erdrosselnde Wirkung” haben.

¹⁰⁰ Vgl. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. 3, Köln 1993, S. 456, 439, der darauf hinweist, dass “Erdrosselung” weder Gesetzesbegriff noch wirtschaftswissenschaftlicher Terminus ist.

¹⁰¹ BVerfG 22.7.1991, DStR 1991, 1278, unter 2.b.

¹⁰² BVerfG 25.9.1992, BVerfGE 87, 153, unter C.I.1.

(2) Der neue Ansatz zu Substanz- und Ertragsteuern

Im Zusammenhang mit dem Schutzbereich des Art. 14 GG ist oben bereits angesprochen worden, dass das BVerfG in seiner Entscheidung vom 22.6.1995¹⁰³ eine bedeutende Änderung seiner bisherigen Rechtsprechung vollzogen hat.¹⁰⁴ Dabei hat das Gericht nicht nur, beschränkt auf die Vermögensteuer, anerkannt, dass Steuern unabhängig von der Frage ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit durchaus in den Schutzbereich des Art. 14 GG eingreifen können. Es hat vielmehr darüber hinaus materielle Grenzen rechtmäßiger Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht durch die Besteuerung sowohl des Einkommens als auch des Vermögens definiert, wobei diese Grenzen wesentlich enger und konkreter sind als die bisherige Formel vom Verbot erdrosselnder Steuern.

Der steuerliche Zugriff ist danach auf die *Ertragsfähigkeit* des Vermögens begrenzt.¹⁰⁵ Offen bleibt noch, ob das Gericht bei der Bestimmung dieser Ertragsfähigkeit Inflationsverluste berücksichtigen möchte. Nur unter “besonderen Voraussetzungen, etwa in staatlichen Ausnahmelagen”, so fährt das Gericht fort, erlaube die Verfassung einen Zugriff auf die *Vermögenssubstanz*.¹⁰⁶ Unter den Bedingungen des gegenwärtigen Steuerrechts, nach denen das Vermögen bereits durch die Steuern auf das Einkommen und den Ertrag, der konkrete Vermögensgegenstand meist auch durch indirekte Steuern vorbelastet sei, verbleibe für eine ergänzende Besteuerung dieses mehrfach vorbelasteten Vermögens von Verfassungs wegen nur noch ein enger Spielraum. Die

¹⁰³ BVerfG 22.6.1995, BVerfGE 93, 121, unter II.3.a.

¹⁰⁴ Abschnitt D.3.a.(1) (“Rechtsprechung des BVerfG”).

¹⁰⁵ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.. Ablehnend das Sondervotum von Richter Böckenförde, BVerfGE 93, 121, 149 ff., unter II.1., das sich auf die bisherige, hier als verfehlt dargestellte Ansicht beruft, nach der Geldleistungspflichten das Vermögen nur in einer unbestimmten (“unspezifischen”) Weise treffen und deshalb nicht von Art. 14 GG begrenzt werden.

¹⁰⁶ BVerfG 22.6.1995, , a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.d., unter Hinweis auf das Reichsnotopfergesetz vom 31.12.1919 sowie das Lastenausgleichsgesetz vom 14.8.1952.

Vorgezeichnet war diese Unterscheidung zwischen der Besteuerung von Ertrag und Substanz bereits im Schrifttum. Vgl. Papier, Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98 (1973), 528, 558, allerdings ausgehend von seinem Ansatz einer Differenzierung des Eigentumsschutzes entsprechend dem Besteuerungsgegenstand (siehe oben D.3.b.) sowie auf der Grundlage eines mittlerweile veralteten Begriffs der “Enteignung”: Ein die Eigentumsbestandsgarantie beeinträchtigender, d.h. zur Aufgabe der Eigentumssubstanz zwingender Steuereingriff sei mit Art. 14 GG unvereinbar, weil Eingriffe in den Bestand eines von Art. 14 GG geschützten Sachgutes grundsätzlich Enteignung bedeuteten und deshalb zulässigerweise nur gegen Entschädigung erfolgen dürften (Art. 14 III GG).

Vgl. auch P. Kirchhof, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Hb des Staatsrechts, Bd. 4, Heidelberg 1990, § 88, Rz. 98 ff., der hinsichtlich des Schutzes gegen übermäßige Besteuerung zwischen der Besteuerung des “Eigentumsgebrauchs” (Art. 14 II 2 GG) und der Besteuerung bei der bloßen Innehabung von Eigentum (Art. 14 II 1 GG) unterscheiden will. Der Steuerpflichtige sei eher bereit, von einem soeben hinzuerworbenen Privatvermögen etwas abzugeben als von dem ruhenden Eigentumsbestand, auf dessen unveränderte Verfügbarkeit er sich eingerichtet habe. Besteuerungsgegenstand sei deshalb primär das Einkommen und die Vermögensverwendung, weniger der Eigentumsbestand. Hier handle es sich um eine in Art. 14 II GG angelegte Gewichtung der Besteuerungsarten (Rz. 98). Die Verpflichtung des ruhenden Eigentums nach Art. 14 II 1 GG sei *nicht von gleicher Intensität* wie die Sozialpflichtigkeit und Steuerbarkeit des Eigentumsgebrauchs. Im übrigen rechtfertige eine Eigentumspflichtigkeit keinen Eigentumsentzug. Der Steuergesetzgeber wahre die damit vorgegebenen Verfassungsgrenzen bisher dadurch, dass er die Bestandssteuern als Sollertragssteuern ausgestalte (Rz. 102).

Vermögenssteuer dürfe nur so bemessen werden, dass sie “in ihrem Zusammenwirken mit den sonstigen Steuerbelastungen” die “Substanz des Vermögens, den Vermögensstamm, unberührt” lasse und aus den üblicherweise zu erwartenden, möglichen Erträgen (Sollerträge) bezahlt werden könne.¹⁰⁷ Andernfalls führe eine Vermögensbesteuerung im Ergebnis zu einer schrittweisen Konfiskation, die den Steuerpflichtigen dadurch übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen würde.¹⁰⁸

Ungeachtet des Bestandsschutzes für den Vermögensstamm soll aber auch der Vermögensertrag am Schutz der vermögenswerten Rechtspositionen als Grundlage individueller Freiheit teilnehmen. Dem Berechtigten, so heißt es weiter in der genannten Entscheidung, müsse nach Art. 14 II GG neben der steuerlichen Gemeinlast auf den Vermögensertrag ein privater Ertragsnutzen verbleiben.¹⁰⁹ Die Vermögenssteuer dürfe deshalb zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit “die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand” [Hervorhebungen durch den Verfasser] verbleibe (sog. “Halbteilungsgrundsatz”) und dabei insgesamt auch Belastungsergebnisse vermeide, die einer vom Gleichheitssatz gebotenen Lastenverteilung nach Maßgabe finanzieller Leistungsfähigkeit zuwiderliefen.¹¹⁰

Darüber hinaus zeichnet das BVerfG eine *absolute Grenze zulässiger Besteuerung*, die über das bisher anerkannte Existenzminimum¹¹¹ deutlich hinausgeht. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Vorbelastung des Vermögens (gemeint ist: durch Einkommen- und Umsatzsteuer) dürfe der Steuergesetzgeber in bestimmten Grenzen das vom Steuerpflichtigen zur Grundlage seiner individuellen Lebensgestaltung bestimmte Vermögen nicht durch weitere Besteuerung mindern. Er müsse deshalb jedenfalls die wirtschaftliche Grundlage persönlicher Lebensführung gegen eine Sollertragsteuer¹¹² abschirmen und habe die “ökonomische Grundlage individueller Freiheit typisierend zu bemessen und von der Vermögenssteuerlast freizustellen”. Dabei

¹⁰⁷ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.b. [Hervorhebungen durch den Verfasser]; vgl. aus dem Schrifttum M/D/H/S-Papier, Art. 14 GG, Stand: Mai 1994, Rz. 175: Eine Verletzung des Art. 14 GG ergebe sich bei “klaren Substanzentziehungen”

¹⁰⁸ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.b., insofern unter Verweis auf die bisherige Rechtsprechung des BVerfG, BVerfGE 14, 221, 241; BVerfG 31.5.1990, BVerfGE 82, 159, 190.

¹⁰⁹ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.c.; aus dem Schrifttum ähnlich bereits M/D/H/S-Papier, a.a.O. (Fn. 107): Eine Verletzung des Art. 14 GG ergebe sich bei (“klaren Substanzentziehungen” - siehe oben Fn. 107 - sowie bei) “einer völligen oder nahezu völligen Wegbesteuerung der Nutzungserträge”.

¹¹⁰ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.c. [Hervorhebungen durch den Verfasser]; kritisch das Sondervotum von Böckenförde, BVerfG 22.6.1995, BVerfGE 93, 121, 149 ff., unter II.2: Keinen Anhaltspunkt in Art. 14 I 1 GG oder anderen Vorschriften des GG finde die vom Senat aufgestellte Maßgabe, nach der den Vermögensinhabern auch rund die *Hälfte* der Erträge zu belassen sei. Der Senat setze “eigene, durch die Verfassung nicht ausgewiesene Angemessenheitserwägungen”. In einer solchen Vorgabe liege eine ungerechtfertigte Begrenzung des Gesetzgebers.

¹¹¹ BVerfG 25.9.1992, BVerfGE 87, 153, 175, unter C.I.1.; BVerfG Beschl. 20.8.1997, HFR 1997, 937.

¹¹² Anderes gilt dagegen für Verbrauchssteuern. Diese können, wie das BVerfG jüngst (BVerfG 8.1.1999, BStBl II 1999, 152 = NJW 1999, 1098, unter B.II.1.) klarstellte, ohne Verstoß gegen Art. 14 GG auf den Erwerb von Wirtschaftsgütern, die der persönlichen Lebensführung dienen, erhoben werden. Das Gericht habe in seiner früheren Entscheidung vom 22.6.1995 (oben Fn. 103) aus dem Prinzip der eigentumschonenden und freiheitsschonenden Besteuerung nicht den Grundsatz der umfassenden Freistellung des persönlichen Gebrauchsvermögens von jeglichen Steuern abgeleitet.

liege eine Orientierung “an den Werten durchschnittlicher Einfamilienhäuser” nahe.¹¹³ Gesetzgebungstechnisch bedeutet dies die Schaffung entsprechender vermögensteuerlicher Freibträge.

b) Übertragung der Rechtsprechung auf die Inflationssteuer

Ausgehend von der Erkenntnis einheitlicher grundrechtlicher Eingriffsschranken aller Steuern i.S. des Steuerstaates (herkömmliche Steuern, Inflationssteuer) soll im folgenden untersucht werden, welche Konsequenzen sich aus der referierten Entscheidung des BVerfG vom 22.6.1995 zu Vermögensteuer und Einheitswert¹¹⁴ für die aus Art. 14 GG abzuleitenden rechtlichen Grenzen der Inflationssteuer für sich genommen sowie in Verbindung mit den herkömmlichen Steuern ergeben. Wie *Heinrich List* überzeugend dargelegt hat, werden die zitierten Ausführungen des BVerfG, auch soweit sich sie über den konkreten Streitgegenstand hinaus allgemein auf die Steuergesamtbelastung beziehen, von der Bindungswirkung der Entscheidung für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden nach § 31 I BVerfGG mit umfasst.¹¹⁵

Das Hauptanliegen der vorliegenden Untersuchung ist es darzulegen, dass die Zulässigkeitsschranken der Inflation aus der Perspektive des Eigentumsgrundrechts in derselben Weise zu definieren sind wie diejenigen herkömmlicher Steuern. Es würde diesen gesteckten Rahmen sprengen, zu versuchen, die dargestellte Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere unter der Eindruck des noch ausstehenden Ergebnisses ihrer Übertragung auf die Inflationssteuer, zu bewerten und ggf. eigene Maßstäbe für die materiellen Grenzen für Steuern i.S. des Steuerstaates zu entwickeln.¹¹⁶ Insbesondere soll auf eine Stellungnahme zur abweichenden Meinung des Verfassungsrichters *Ernst-Wolfgang Böckenförde* verzichtet werden.¹¹⁷

¹¹³ Vorbereitet wurde diese Rechtsprechung von *Paul Kirchhof* bereits im Jahre 1988; vgl. P. Kirchhof, Empfiehlt es sich, das Einkommensteuerrecht zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen und zur Vereinfachung neu zu ordnen? Gutachten F zum 57. Deutschen Juristentag Mainz 1988, erschienen in München 1988, F 90: Die Freiheit zum Einkommenserwerb befähige den Erwerbenden, seinen eigenen Finanzbedarf zu decken. Die Einkommensteuer dürfe diese “Elementarfunktion des Privateinkommens” nicht gefährden, müsse deshalb das für den Erwerber nicht frei verfügbare Einkommen verschonen. Insoweit werde die prinzipielle Steuerbarkeit der Erwerbseinkünfte durch das Gegenprinzip individueller finanzieller Belastbarkeit (“herkömmlich: Leistungsfähigkeitsprinzip”) eingeschränkt.

¹¹⁴ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103).

¹¹⁵ List, Der Bundesfinanzhof und der Halbteilungsgrundsatz, BB 1999, 981 ff., m.w.N. zum Streitstand im Schrifttum (S. 983); demgegenüber bezogen auf die Ertragsteuern lediglich von einer unverbindliche Meinungsäußerung i.S. eines *obiter dictum* ausgehend FG Düsseldorf 5.11.1997, EFG 1998, 378; unentschieden die Revisionsentscheidung des BFH Beschl. 17.7.1998, BStBl II 1998, 671. Selbst wenn man nur von einem *obiter dictum* ausgehen sollte, verlieren die nachstehenden Überlegungen nicht ihre Bedeutung, denn deren Hauptinteresse betrifft ja die Frage, in welcher Weise das BVerfG selbst auf eine Verfassungsbeschwerde gegen die europäische Inflationspolitik in konsequenter Anwendung seiner eigenen Grundsätze zu reagieren hat.

¹¹⁶ Vgl. zum Stand der Diskussion um die Entscheidung BVerfG 22.6.1995 die Nachweise bei Tipke/Lang, Steuerrecht, 16. A. 1998, § 4, Rz. 220 ff.

¹¹⁷ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), S. 149 ff.

Für eine Übertragung steuerrechtlicher Eingriffsgrenzen auf die Inflationssteuer eignen sich die vom BVerfG in der genannten Entscheidung entwickelten Kriterien gerade deshalb besonders gut, weil die Inflationssteuer wie die herkömmliche (inzwischen abgeschaffte, aber in Zukunft vielleicht wieder einzuführende¹¹⁸) Vermögensteuer eine Besteuerung des Vermögens als Steuergut bewirkt.¹¹⁹ Der Umstand, dass die Vermögensteuer als Bemessungsgrundlage das Gesamtvermögen (§§ 4 I Nr. 1 VStG aF, §§ 114 ff. BewG), die Inflationssteuer aber nur einen Teil des Vermögens, nämlich den Netto-Bestand an Außengeld¹²⁰ besteuert(e), dass die Vermögensteuer andererseits im Gegensatz zur Inflationssteuer Freibeträge vorsah (§ 6 VStG 1990), ist quantitativer, nicht aber qualitativer Natur und schränkt die Übertragbarkeit der zur Vermögensteuer entwickelten Grundsätze auf die Inflationssteuer nicht ein.

(1) Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Feststellung, dass ein Eingriff in die Vermögenssubstantz grundsätzlich unzulässig und die steuerliche Belastung des Vermögens (Steuergut) als solches überhaupt nur unter dem Gesichtspunkt einer Sollertragsteuer zulässig ist.¹²¹ Nach dem hier vertretenen Ansatz von der Notwendigkeit gleicher Schranken für alle Steuern i.S. des Steuerstaates¹²² muss dies auch für die Inflationssteuer gelten. Daraus folgt bereits als Zwischenergebnis (siehe aber die weiteren Konkretisierungen unten bei (2) und (3)), dass die entrichtete Inflationssteuer unter keinen Umständen höher sein darf, als der Sollertrag des betroffenen Außengeldvermögens.

Als Richtwert für den Sollertrag des Außengeldvermögens können die marktüblichen Zinssätze für langfristiges Anlagekapital dienen.¹²³ Die Inflationssteuer für einen bestimmten Ermittlungszeitraum errechnet sich aus dem Produkt des individuellen durchschnittlichen Netto-Bestands des Steuerpflichtigen an Außengeld während dieses Zeitraums und dem Inflationssteuersatz.¹²⁴ Der Inflationssteuersatz entspricht der (durch die Währungspolitik festgelegten¹²⁵) Inflationsrate, die sich ihrerseits wiederum aus der mittel- bis langfristigen Preissteigerungsrate¹²⁶ abzüglich pauschalen 2% ergibt.¹²⁷ Wie im volkswirtschaftlichen Teil dieses Beitrags dargelegt, ist für die Ermittlung der mittel-

¹¹⁸ Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998, unter III.2.: "Die neue Bundesregierung wird eine Sachverständigenkommission einberufen, die die Grundlage für eine wirtschafts- und steuerpolitisch sinnvolle Vermögensbesteuerung schaffen soll." (im Internet unter <http://www.bundesregierung.de/02/0203/020200/00.html#III>).

¹¹⁹ Siehe Teil I (Läufer), A.3.b.(4) ("Die Inflationssteuer: eine Vermögens- oder eine Einkommensteuer?").

¹²⁰ Siehe Teil I (Läufer), A.3.c. ("Die Suche nach der relevanten Steuerbasis").

¹²¹ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.d.

¹²² Siehe oben unter D.2. ("Die Notwendigkeit einheitlicher Schranken für alle Steuern i.S. des Steuerstaates").

¹²³ Vgl. bereits BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter VI.2.: Von einem Eingriff in die Substanz der Eigentumsgarantie könne (erst) dann gesprochen werden, wenn die jährliche Geldentwertungsquote mindestens die Zinssätze für langfristiges Sparkapital übersteigten.

¹²⁴ Teil I (Läufer), A.4.g. ("Der Zeitpunkt der steuerlichen Belastung").

¹²⁵ Teil I (Läufer), B.3. ("Die Kontrollierbarkeit der Inflation unter den währungspolitischen Regelungen in der BR Deutschland und in der EWU").

¹²⁶ Teil I (Läufer), A.1. ("Begriff und Messung der Inflation").

¹²⁷ Teil I (Läufer), B.3. ("Die Kontrollierbarkeit der Inflation unter den währungspolitischen Regelungen in der BR Deutschland und in der EWU").

bis langfristigen Preissteigerung ein gleitender Durchschnitt von ca. drei bis vier aufeinanderfolgenden jährlichen Preisniveausteigerungsraten als relevantes Maß zugrunde zu legen.¹²⁸ Für die Zwecke der Bestimmung der materiellen Höchstgrenzen zulässiger Inflationsbesteuerung ist man mit der durchschnittlichen Preissteigerungsrate der letzten vier Jahre auf der sicheren Seite. Die Preissteigerungsrate wird durch die relative zeitliche Veränderung des Preises eines repräsentativen Warenkorbtes gemessen,¹²⁹ wobei der *Konsumentenpreisindex* der für die vorliegende steuerrechtliche Betrachtung relevante Preisindex ist.¹³⁰

Wenn bei der Ermittlung der Preissteigerungsrate nicht die individuellen Verbrauchsgewohnheiten des betroffenen Bürgers maßgebend sind, sondern auf eine durchschnittliche typisierte Inflationsrate abgestellt wird, ist dies, im Gegensatz zur Auffassung des BFH, nicht erst eine Folge der steuerrechtlichen Notwendigkeit typisierender Tatbestände,¹³¹ sondern bereits des volkswirtschaftlichen Umstands, dass die Inflation unabhängig von Veränderungen der Preisrelationen zwischen verschiedenen Gütern und Diensten *alle* Preise gleichmäßig trifft.¹³² Es spielt daher für das Ausmaß der Inflationsbesteuerung gar keine Rolle, in welcher Weise der Besitzer der besteuerten Außengeldbestände sein Geld zu verwenden beabsichtigt.

(2) Der Sollertrag des besteuerten Außengeldvermögens fixiert lediglich die Obergrenze zulässiger Inflationspolitik. Eine zusätzliche Beschränkung des steuerlichen Eingriffs in Außengeldvermögen ergibt sich aus der Erkenntnis des BVerfG, dass nicht nur der Vermögensbestand, sondern auch der Vermögensertrag am Schutz der vermögenswerten Rechtspositionen als Grundlage individueller Freiheit teilnimmt und dass deshalb die Vermögensteuer zu den (übrigen) Steuern auf den (Soll-) Ertrag (insbesondere Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbebeertragsteuer) *nur* hinzutreten darf, soweit die *steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages* bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen *in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand* verbleibt (Halbteilungsgrundsatz).¹³³ Daraus folgt, dass selbst dann, wenn keine sonstigen Steuern auf den (Soll-) Ertrag anfallen,¹³⁴ die Inflationssteuer höchstens ungefähr halb so hoch sein darf wie der Sollertrag, d.h. wie die durch eine langfristige Anlage erzielbaren Zinsen (selbst wenn diese Zinsen einkommensteuerfrei sein sollten).

¹²⁸ Teil I (*Läufer*), A.1. ("Begriff und Messung der Inflation").

¹²⁹ Teil I (*Läufer*), a.a.O. (Fn. 128).

¹³⁰ Ähnlich schon BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter VI.2.: Das Gericht hält für die grundrechtliche Betrachtung den Preisindex der Lebenshaltung für entscheidend (m.w.N. aus dem wirtschaftlichen Schrifttum). Diesem Index komme im Vergleich zu den übrigen gebräuchlichen Indizes der Güterpreise "allgemeinere" (besser: einschlägigere) Aussagekraft zu.

¹³¹ So aber BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter VI.2., unter Berufung auf eine im älteren geldtheoretischen Schrifttum vertretene Ansicht, wonach der Geldwert nur eine relative Größe sei, die vor allem durch die Verwendungszwecke des Geldes bedingt sei.

¹³² Teil I (*Läufer*), a.a.O. (Fn. 128).

¹³³ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.c.

¹³⁴ Z.B. Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, Gewerbebeertragsteuer sowie Gewerbekapital und Vermögensteuer, sofern letztere beiden entsprechend der rot-grünen Koalitionsvereinbarung wieder eingeführt werden sollten (siehe oben Fn. 118).

(3) Die weitere Vorgabe des BVerfG, nach der “unter den Bedingungen des gegenwärtigen Steuerrechts” die Vermögensteuer nur so bemessen werden darf, dass sie “in ihrem Zusammenwirken mit den sonstigen Steuerbelastungen” die “Substanz des Vermögens, den Vermögensstamm, unberührt” lässt und aus den üblicherweise zu erwartenden, möglichen Erträgen (Sollerträge) bezahlt werden kann,¹³⁵ führt zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit der Zinsbesteuerung bei Außengeldbeständen, sobald und soweit die erzielten Zinsen nicht mindestens doppelt so hoch sind wie die Inflationssteuern.¹³⁶ Besteuerbar ist demnach nur derjenige Anteil der erzielten Zinsen, der die Inflationssteuerverluste mehr als doppelt ausgleicht.¹³⁷

Bereits bisher ist im Schrifttum teilweise die Ansicht vertreten worden, Inflationsverluste seien auf die Zinsbesteuerung anzurechnen.¹³⁸ Dieser Ansatz setzte sich aber dem Einwand aus, gegen das (einkommensteuerrechtliche) *Nominalprinzip* zu verstoßen.¹³⁹ Er vermochte nämlich nicht zu erklären, warum ausgerechnet bei der Zinsbesteuerung, nicht aber in sonstigen Bereichen des Einkommensteuerrechts Vermögensverluste des Bürgers aufgrund der Geldentwertung berücksichtigt werden sollten. Das sog. Nominalprinzip (auch: Nennwertgrundsatz, Nominalismus im Gegensatz zum Valorismus) besagt, dass bei Geldschuldverhältnissen der Nennwert maßgebend ist (“Mark = Mark” bzw. nunmehr: “Euro = Euro”). Es soll als

¹³⁵ BVerfG 22.6.1995, a.a.O. (Fn. 103), unter II.3.b. [Hervorhebungen durch den Verfasser].

¹³⁶ Entgegen der Einschätzung von Tipke/Lang, Steuerrecht, 16. A. 1998, § 4, Rz. 223, lässt sich aus dem Postulat des Halbteilungsgrundsatzes also durchaus eine konkrete und *generelle* (d.h. dem Gebot der Typisierung entsprechende) Bestimmung von Steuersätzen herauslesen.

¹³⁷ Vgl. demgegenüber die ältere, unmittelbar zur rechtlichen Bedeutung der Inflation ergangene Entscheidung BVerfG 19.12.1978, BVerfGE 50, 57, unter III. (a.E.): Dort wird zwar die Frage, ob in der inflationsbedingten Entwertung von Geldforderungen eine Verletzung des Art 14 GG liegt, offen gelassen, es heißt aber im Hinblick auf die etwaige Anrechnungsfähigkeit von Inflationsverlusten bei der Zinsbesteuerung, auf jeden Fall bestehe kein verfassungsrechtlicher Anspruch darauf, dass der Staat einen Ausgleich der Geldentwertung gerade durch Verzicht auf Steuereinnahmen herbeiführe. In dieser Aussage offenbart sich, dass das BVerfG die Tatsache anerkennt, dass Inflation nicht lediglich zu einem Vermögensschaden des Bürgers, sondern auch zu einem Vermögenzuwachs des Staates führt.

¹³⁸ Vgl. Mann, Geldentwertung und Recht, NJW 1974, 1297, 130: *Einkommensteuerrechtlich* sei der Schutz des Art. 14 GG vor einer “übermäßigen Belastung” (“extremer Fall”) durch die Zinsbesteuerung erreicht, wenn die Geldentwertungsquote den Zinssatz für langfristige Kapitalanlagen übersteige (unter, unzutreffender, Berufung auf BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, 442, wo die Frage der Anrechenbarkeit der Inflation auf die Zinsbesteuerung gerade offen gelassen wird, und unter Hinweis auf die angeblich allgemeine Meinung); vgl. auch Papier, Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98 (1973), 528, 560 ff., der sogar die Verfassungswidrigkeit der die uneingeschränkte Besteuerung der Kapitalzinsen bestimmenden Normen des EStG prüft und nur deshalb ablehnt (a.a.O., S. 565 f.), weil er den Bürger primär auf “negatorische Rechtsbehelfe” gegen die Geldentwertung verweist. Die Eigentumseingriffe bestünden schon in den die Geldentwertung verursachenden staatlichen Maßnahmen und Verhaltensweisen und nicht in der die Inflation nur vorfindenden öffentlichen Abgabenerhebung (a.a.O., S. 566).

¹³⁹ Z.B. BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter IV.2.; aus dem Schrifttum z.B. Stuhmann, Ist die Besteuerung von Geldvermögenserträgen verfassungswidrig?, BB 1972, 1438, 1439; Mann (Fn. 138), NJW 1974, 1297, 1300 f.; Müller, Inflation und Steuern, DStR 1977, 59, 67; Kollhosser, Rechtsprobleme der Geldentwertung, JA 1983, 49, 55 f.; kritisch im Hinblick auf das steuerrechtliche Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Kröger, Die ungerechte Besteuerung der Kapitalzinsen nach ihrem Nennwert in der Inflation, JZ 1979, 631, 632 ff.; Papier, Rechtsprobleme der Inflation, JuS 1974, 477, 483 f., hält die Nominalität für ein (einfach-) gesetzlich vorgeschriebenes, aber verfassungswidriges Rechtsprinzip. Die Verfassungswidrigkeit ergebe sich aus einem Verstoß gegen die aus Art. 14 GG folgende Eigentumsinstitutsgarantie, sofern die Zinsbesteuerung unter dem Eindruck der Inflation zu einer realen Verminderung des Geldvermögens (“Substanzeingriffen”) führe.

Auslegungsgrundsatz nicht nur das Einkommensteuerrecht, sondern allgemein alle Rechtsnormen durchdringen, die sich auf in Geldbeträgen messbare wirtschaftliche Größen beziehen. Seine Aufgabe, so der BFH, ist die Sicherstellung des Funktionierens der Geldpolitik.¹⁴⁰

Die hier vertretene Sichtweise von der Inflationssteuer nimmt die Frage der steuerrechtlichen Berücksichtigung der Inflation aus dem Anwendungsbereich des *Nominalprinzips* heraus, weil sie die Betrachtung nicht auf den Geldwertverlust auf Seiten des Bürgers beschränkt, sondern den Vermögensgewinn auf Seiten des Staates mit einbezieht (Ressourcentransfer). Die Inflationsverluste zu Lasten des Netto-Außengeldvermögens werden auf diese Weise einem selbständigen Besteuerungstatbestand, nämlich der Inflationssteuer, zugeordnet, brauchen also nicht mehr im Rahmen der herkömmlichen Besteuerung des Vermögens bzw. seiner Erträge als Korrekturposten für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage eingeführt zu werden. Vielmehr kann in Übereinstimmung mit dem Nominalprinzip jeweils der Nennwert veranschlagt werden, ohne dass hierdurch der Eindruck „unerträglicher Verzerrungen“ in Widerspruch zu den „wirtschaftlichen Verhältnissen“¹⁴¹ entstünde. Voraussetzung dafür, dass die hier vorgeschlagene Trennung von Zinsbesteuerung und Inflationseffekten gegenüber der üblichen, auf das Nominalprinzip gestützten einkommensteuerrechtlichen Ignorierung der Geldentwertung tatsächlich zu einem erweiterten Grundrechtsschutz führt, ist allerdings die *Gesamtbetrachtung* der kumulativen Eingriffstiefe durch Inflation und Zinssteuer.¹⁴²

(4) Schließlich bleibt zu überlegen, wie sich auf die Inflationssteuer die absolute Grenze übertragen lässt, die das BVerfG der Vermögensteuer unter dem Gesichtspunkt des besonderen Schutzes für *Wirtschaftsgüter* zeichnet, die der *persönlichen Lebensführung des Steuerpflichtigen und seiner Familie* dienen und die einen Freiheitsraum für die eigenverantwortliche Gestaltung seines persönlichen Lebensbereichs eröffnen. Für die herkömmliche Vermögensteuer führt diese Grenze zu einem Anspruch des Steuerbürgers auf angemessene, typisierende *Freibeträge* (siehe oben D.4.a.(2) a.E.). Befreiungen von der Inflationssteuer lassen sich nicht durch Freibeträge realisieren,

¹⁴⁰ BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter IV.2.a., b; ebenso BFH 14.5.1974, BFHE 112, 546, unter B.I.1.b.; zum Nennwertprinzip bei der zivilrechtlichen Geldsummenschuld, wonach grundsätzlich der Gläubiger das Risiko der Geldentwertung trägt, vgl. Palandt-Heinrichs, 58. A. 1999, § 245, Rz. 9, m.w.N.. Die Vorschrift des § 3 WährG, die die Möglichkeit abweichender Vereinbarungen (Wertsicherungsklauseln) beschränkte, ist durch Art. 9 § 1 Euro-Einführungsgesetz v. 15.6.1998 aufgehoben worden.

¹⁴¹ Vgl. BFH 27.7.1967, BFHE 89, 422, unter IV.2.b., VI., wo solche Verzerrungen bis zur Grenze des Gleichheitssatzes (Art. 3 I GG) und des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 I, 28 I GG) in Kauf genommen werden.

¹⁴² Vgl. BVerfG 22.6.1995 (Fn. 107) speziell für die Gesamtbetrachtung von herkömmlicher Vermögensteuer und „sonstigen Steuerbelastungen“; allgemein zum Erfordernis einer Gesamtbetrachtung bei Steuerekumulierung P. Kirchhof, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Hb des Staatsrechts, Bd. 4, Heidelberg 1990, § 88, Rz. 103: Zum Schutz gegen ein Übermaß der individuellen Gesamtbelastung mache Art. 14 GG die zusätzliche Prüfung notwendig, ob durch Addition der durch die verfassungsgemäßen Einzelsteuern begründeten Belastungen eine Gesamtsteuerlast entstehe, die das Maß der Sozialpflichtigkeit des Privateigentums (Art. 14 II GG) übersteige (unter Berufung auf BVerfGE 41, 1, 12; 48, 102, 114; 50, 58, 86).

weil diese Steuer nicht im Wege einer Steuerfestsetzung, sondern *faktisch* erhoben wird. Es ist bei der Inflation deshalb nach anderen Wegen zu suchen, um die in entsprechender Anwendung der Grundsätze des BVerfG unzulässige Belastung des Bürgers mit einer Substanzsteuer innerhalb des Bereichs des ihm zustehenden Freibetrages auszugleichen. In Betracht kommt die Anrechnung der Inflationssteuer auf andere (herkömmliche) Steuern außerhalb der Besteuerung des Vermögens,¹⁴³ etwa auf die Einkommensteuer. Praktikabel dürfte ein solches Verfahren nur bei direkten, nicht aber bei indirekten Steuern (wie z.B. Umsatzsteuer, sonstige Verbrauchs- und Verkehrssteuern) sein. Soweit jedenfalls eine Anrechnung grundrechtswidrig erhobener Inflationssteuern auf bestehende Steuerschulden nicht möglich oder nicht praktikabel ist, verbleibt, nimmt man die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze beim Wort, für eine Berücksichtigung der Freibeträge wohl nur der direkte Weg einer Rückzahlung der Inflationssteuer an den betroffenen Bürger. Der Gesetzgeber müsste hierzu ein passendes Verwaltungsverfahren (z.B. vor den Finanzbehörden) zur Verfügung stellen. Spätestens diese Überlegungen zeigen, dass sich das BVerfG bei seiner Entscheidung vom 22.6.1995 der ganzen, hier entwickelten Tragweite der von ihm aufgestellten eigentumsgrundrechtlichen Grenzen zulässiger Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen bei ihrer konsequenten Anwendung auf sämtliche Steuern i.S. des Steuerstaates nicht vollständig bewußt gewesen sein dürfte. Es wäre deshalb keine Überraschung, wenn das Gericht diese Schranken in Zukunft wieder etwas lockern würde.

5. Spezielle Probleme aus der Europäisierung der Währungshoheit

Nunmehr soll der Frage nachgegangen werden, ob der deutsche Grundrechtsstandard nach der Rechtsprechung des BVerfG den Maßnahmen der europäischen Währungspolitik als Akte europäischer, supranationaler Hoheitsgewalt überhaupt zugrunde gelegt werden darf und, wenn ja, ob Verletzungen dieser Grundsätze durch die europäische Währungspolitik ggf. durch Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG geltend gemacht werden können. Interessant sind hier vor allem diejenigen Fälle, in denen die europäische Inflationssteuer bereits für sich eine Verletzung des Art. 14 GG begründet. Sollte sich die Eigentumsverletzung nämlich erst im Zusammenwirken mit zusätzlichen nationalen (herkömmlichen) Steuern ergeben (z.B. Inflationsverluste aus einer Schuldverschreibung in Verbindung mit der Besteuerung der Zinseinkünfte), ist es von vornherein naheliegender,¹⁴⁴ isoliert gegen letztere als (unmittelbare) Maßnahmen der nationalen Hoheitsgewalt den nationalen (Finanz-) Rechtsweg (§§ 90 II BVerfGG, 33 FGO) zu beschreiten und ggf. anschließend Verfassungsbeschwerde zu erheben.

¹⁴³ Die zusätzliche Besteuerung des Vermögens durch die herkömmliche Vermögensteuer ist unterhalb der Freibeträge ohnehin unzulässig.

¹⁴⁴ Wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, ist die isolierte Anfechtung des herkömmlichen steuerrechtlichen Teils der Belastung (Steuerbescheid) nicht nur der aus praktischen Gründen naheliegenderen, sondern wegen § 90 II BVerfGG in Verbindung mit dem Fehlen eines europarechtlichen Rechtswegs gegen den inflationssteuerrechtlichen Teil der Belastung auch der einzige gangbare Rechtsweg.

a) Grundsätzliche Anwendbarkeit des Art. 14 GG auf Maßnahmen der europäischen Währungspolitik

- (1) Verfassungsrechtliche Bindung der europäischen Währungspolitik an die Grundrechte

Die Duldung der Ausübung europäischer Hoheitsgewalt in Deutschland durch die deutsche Staatsgewalt leitet ihre demokratische Legitimation vom deutschen Zustimmungsgesetz ab. Sie unterliegt deshalb wie das Zustimmungsgesetz selbst aus (für das BVerfG gemäß seinem Auftrag allein maßgebender) verfassungsrechtlicher Sicht der Bindung an die deutschen Grundrechte. In seinem Maastricht-Urteil vom 12.10.1993 hat das BVerfG klargestellt, dass mit der Offenheit des GG für eine europäische Integration nach den Art. 23, 24 GG (hinzufügen könnte man Art. 88 S. 2 GG) eine Erweiterung des "räumlichen Anwendungsbereichs der Freiheitsrechte" des GG einhergeht.¹⁴⁵ Der deutsche Grundrechtsschutz wirkt danach "gegenüber aller in Deutschland ausgeübten Hoheitsgewalt", möge sie auch "von inter- oder supranationalen Organisationen veranlaßt sein".¹⁴⁶ Dies bedeutet im Kontext der EWU nicht mehr und nicht weniger als, daß währungshoheitliche Verhaltensweisen der EZB grundsätzlich vor dem BVerfG gerügt werden können und dass das BVerfG diese Verhaltensweisen nicht etwa am europäischen Recht, sondern an den deutschen Grundrechten mißt.

- (2) Möglichkeit unwesentlicher europaspezifischer Abweichungen des Grundrechtsschutzes außerhalb des Kernbereichs

Allerdings konzidiert das BVerfG gewisse, angesichts europaspezifischer Zielsetzungen unvermeidliche inhaltliche Abweichungen des gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt gewährten Grundrechtsschutzes vom innerstaatlichen Standard. Bereits in seiner "Solange II"-Entscheidung vom 22.10.1986 führt das Gericht aus, dass sich auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene unter Umständen "andersartige Fragen bei der Regelung von Grundrechten oder der Konkretisierung ihres Schutzbereichs stellen" als im nationalen Kontext. Dies hänge damit zusammen, dass die in den Gemeinschaftsverträgen niedergelegten besonderen Zielsetzungen Abwägungsfragen mit den Vertrags- und Gemeinwohlzielen der Gemeinschaft stellten, wie sie sich in dieser Art und Weise auf der mitgliedsstaatlichen Rechtsebene jedenfalls nicht unmittelbar ergäben.¹⁴⁷ Eine ins Gewicht fallende Minderung des Grundrechtsstandards soll damit nicht verbunden sein.¹⁴⁸ Der "als unabdingbar gebotene" Grundrechtsschutz sei nämlich "im wesentlichen gleich zu achten", insbesondere sei der Wesensgehalt der

¹⁴⁵ BVerfG 12.10.1993, BVerfGE 89, 155, unter B.2.b.

¹⁴⁶ P. Kirchhof, Verfassungsrechtlicher Schutz und internationaler Schutz der Menschenrechte - Konkurrenz oder Ergänzung? Landesbericht Deutschland für die IX. Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte, 10.-13. Mai 1993, Paris, EuGRZ 1994, 16, 36; ebenso *ders.*, Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch Mitgliedsstaaten und Gemeinschaftsorgane, HFR 1997 Beitrag 2, Seite II 2, <http://www.rewi.hu-berlin.de/HFR/2-1997/Drucktext.html>, Abruf am 25.2.1999.

¹⁴⁷ BVerfG 22.10.1986, "Solange II", BVerfGE 73, 339, unter II.1.e.

¹⁴⁸ BVerfG 12.10.1993, a.a.O. (Fn. 145).

Grundrechte auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft verbürgt.¹⁴⁹

(3) Eigentumsrechtliche Besteuerungsgrenzen als Teil des Kernbereichs des Art. 14 GG

Die von der Rechtsprechung des BVerfG für die zulässige Besteuerung von Vermögen und Vermögenserträgen gezogenen Grenzen sind dem unabdingbaren Kernbereich des Eigentumsgrundrechts (Art. 14 I GG) zuzurechnen. Dies erklärt sich aus der Eigenart der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Steuereingriffen, deren Abwägungsergebnis angesichts der vorgegebenen Eingriffsart und des ebenfalls vorgegebenen Eingriffszwecks allein von der Schwere des Eingriffs, d.h. vom Ausmaß der Besteuerung abhängt (s.o. unter D.2.). Dadurch ist es nämlich ausgeschlossen, dass die Beurteilung der Verfassungswidrigkeit einer vorgegebenen Vermögens- und Ertragsbesteuerung entsprechend den Umständen des Einzelfalles variieren könnte. Daraus folgt gleichzeitig, dass sich der Kernbereich des Art. 14 GG gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt trotz der Besonderheiten der Vertrags- und Gemeinwohlziele der Gemeinschaft in der gleichen Weise wie gegenüber der nationalen Hoheitsgewalt definiert.

(4) Selbstbeschränkung der verfassungsrechtlichen Kontrolle des BVerfG bei gleichwertigem Grundrechtsschutz durch EuGH

Allerdings sieht das BVerfG seine Zuständigkeit zur Kontrolle von Akten der europäischen Hoheitsgewalt am Maßstab des GG auf diejenigen Fälle beschränkt, in denen ein (aus seiner, am GG orientierten Sicht) angemessener (indirekter, nämlich nicht auf die deutschen Grundrechte des GG, sondern auf das europäische Recht gestützter) Schutz der (deutschen) Grundrechte durch den EuGH nicht gewährleistet ist. Das BVerfG sieht sich insofern in einem "Kooperationsverhältnis" zum EuGH, in dem Letzterer den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der EU garantiert, das BVerfG sich deshalb auf eine *generelle* Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken kann.¹⁵⁰ Dies bedeutet, dass das BVerfG lediglich abstrakt überprüft, ob der EuGH die geltend gemachten Grundrechte "schlechthin und generell nicht anzuerkennen oder zu schützen bereit und in der Lage" ist,¹⁵¹ und darauf verzichtet zu überprüfen, ob die Auslegung des europarechtlichen Grundrechtsschutzes durch den EuGH *im Einzelfall* dem Standard des GG entspricht. Das BVerfG versteht sich insofern also nicht als "letzte Instanz" des europäischen Grundrechtsschutzes im Anwendungsbereich des GG.

Nach diesen Grundsätzen kann eine Verfassungsbeschwerde gegen Akte der europäischen Hoheitsgewalt nur in drei Fällen zulässig sein, nämlich, wenn der Grundrechtsschutz aus *verfahrensrechtlichen* Gründen durch den EuGH nicht

¹⁴⁹ BVerfG 12.10.1993, a.a.O. (Fn. 145), unter Berufung auf BVerfG 22.10.1986, a.a.O. (Fn. 148), S. 386.

¹⁵⁰ BVerfG 12.10.1993, a.a.O. (Fn. 145), unter Berufung auf BVerfG 22.10.1986, a.a.O. (Fn. 147), S. 387.

¹⁵¹ BVerfG 22.10.1986, a.a.O. (Fn. 147), S. 386, unter B.II.1.g.

gewährleistet ist, wenn es die geltend gemachten Grundrechte ihrer Art nach auf europäischer Ebene nicht gibt und schließlich, wenn der EuGH die Grundrechte unangemessen handhabt.¹⁵² In letzterem Fall geht das Kooperationsangebot des BVerfG an den EuGH nur so weit, als der “Kern” des Grundrechtsschutzes nicht gelockert oder gemindert wird.¹⁵³

(5) Keine Gleichwertigkeit des europarechtlichen Eigentumsschutzes bei Steuern i.S. des Steuerstaates

Für die Frage nach der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG gegen die Erhebung von Inflationssteuern durch die EZB kommt es demnach darauf an, ob für den einzelnen EU-Bürger der Rechtsweg vor dem EuG/EuGH gegen Maßnahmen der EZB grundsätzlich eröffnet ist, ob in diesem Rahmen die Verletzung des Eigentums grundsätzlich geltend gemacht werden kann und ob grundsätzlich sichergestellt ist, dass der EuGH den Wesensgehalt des deutschen Eigentumsgrundrechts (Art. 14 I GG) schützt.

(a) *Ist für den einzelnen EU-Bürger der Rechtsweg vor dem EuG/EuGH gegen Maßnahmen der Währungspolitik überhaupt eröffnet ?*

Möchte sich der einzelne EU-Bürger gegen eine von ihm als übermäßig empfundene Inflation(ssteuer) wehren, kommen hierfür klagetechnisch zwei Möglichkeiten in Betracht, nämlich die Anfechtung der inflationsfördernden währungspolitischen Maßnahmen der EZB oder die Verpflichtung der EZB zur Vornahme inflationsbeschränkender Maßnahmen. Geeignete Klageformen könnten die Nichtigkeitsklage des Art. 230 EGV (Art. 173 EGV a.F) bzw. die Untätigkeitsklage des Art. 232 EGV (Art. 175 EGV a.F.) sein, die in erster Instanz jeweils vor dem EuG zu erheben sind¹⁵⁴. Die Möglichkeit einer gegenüber den vorgenannten Klageformen eigenständigen allgemeinen Leistungsklage, mit der etwa die Zurückzahlung grundrechtswidrig erhobener Inflationssteuern verlangt werden könnte, existiert im europarechtlichen Rechtssystem nicht.¹⁵⁵

Die *Nichtigkeitsklage* steht nach Art. 230 I, IV EGV, Art. 35.1 ESZB/EZB-Satzung jeder natürlichen oder juristischen Person gegen “Entscheidungen” (u.a.) der EZB offen, deren Adressat sie ist oder die sie “unmittelbar und individuell” betrifft. Es ist zweifelhaft, ob die geldpolitischen Maßnahmen des EZB-Rates (z.B. Offenmarktpolitik,

¹⁵² Vgl. P. Kirchhof (Fn. 146), HFR 1997, Beitrag 2, Seite II 2, <http://www.rewi.hu-berlin.de/HFR/2-1997/SeiteII2.html>, Abruf am 25.2.1999.

¹⁵³ P. Kirchhof (Fn. 146), EuGRZ 1994, 16, 36.

¹⁵⁴ Art. 3 des Beschlusses 88/591/EGKS/EWG/Euratom des Rates vom 24.10.1988.

¹⁵⁵ Bleckmann, Europarecht, 6. A., 1997, Rz. 846.

Mindestreservepflichten¹⁵⁶) als “Entscheidungen” in diesem Sinne qualifiziert werden können. Bestimmte Maßnahmen wie etwa die Senkung der Leitzinsen entfalten über das ESZB hinaus nicht die für eine Nichtigkeitsklage notwendige Rechtswirkung nach außen.¹⁵⁷ Bei anderen Maßnahmen ist diese Voraussetzung zwar erfüllt.¹⁵⁸ So sind etwa Vorgaben über die Berechnung und Bestimmung des Mindestreservesolls nach Art. 19.1 ESZB/EZB-Satzung in Gestalt einer Verordnung (Art. 110 EGV = Art. 108a EGV a.F.) zu erlassen. Bei Maßnahmen dieser Art ist aber über den Kreis der Adressaten der Verordnung (Kreditinstitute) hinaus das Kriterium der “unmittelbaren” und “individuellen” Betroffenheit problematisch. Individuelle Betroffenheit kann zwar auch dann liegen, wenn mehrere Individuen betroffen sind, sofern sich die Betroffenen gegenüber den übrigen Bürgern wegen ihrer persönlichen Eigenschaften herausheben.¹⁵⁹ Die Inflationssteuer wird jedoch von sämtlichen Nettoinhabern von Außengeldbeständen erhoben, sie ist damit ein Masseneffekt und die Anerkennung der Individualität der Betroffenheit der “Steuerzahler” würde hier *de facto* eine Popularklage ermöglichen. Vor allem dürfte angesichts des nur mittel- und langfristigen Transmissionsprozesses zwischen währungspolitischer Maßnahme und Inflation¹⁶⁰ aus europarechtlicher Sicht die Unmittelbarkeit der Betroffenheit fehlen. Zumindest scheitert die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage an der zweimonatigen Klagefrist des Art. 230 V EGV.¹⁶¹

Die Zulässigkeit einer auf Vornahme von inflationshemmenden Maßnahmen gerichteten, von Individuen (natürlichen oder juristischen Personen) erhobenen *Untätigkeitsklage*¹⁶² gegen die EZB nach Art. 232 III, IV EGV stößt auf ähnliche Schwierigkeiten, denn nach der Rechtsprechung des EuGH können nur solche Akte beantragt werden, die an den Kläger selbst adressiert sind (insbesondere Entscheidungen) oder die ihn zumindest “unmittelbar” und “individuell” betreffen.¹⁶³

Ebenfalls scheitern dürfte eine Amtshaftungsklage nach Art. 288 II, III EGV (Art. 215

¹⁵⁶ Zum währungspolitischen Instrumentarium siehe Teil I (*Läufer*), B.3. (“Die Kontrollierbarkeit der Inflation unter den währungspolitischen Regelungen in der BR Deutschland und in der EWU”).

¹⁵⁷ Endler, Europäische Zentralbank und Preisstabilität, Stuttgart u.a., 1997, S. 515; allgemein zur Notwendigkeit einer Rechtswirkung nach außen Bleckmann, a.a.O. (Fn. 155), Rz. 844.

¹⁵⁸ Vgl. allgemein die Analyse der EuGH-Rechtsprechung bei Sedemund/Heinemann, Rechtsschutz im Gemeinschaftsrecht, DB 1995, 713 ff., 715 ff., 717 f.: Danach ist die Frage, ob die angefochtene Maßnahme formell als Entscheidung oder als Verordnung zu beurteilen ist, nicht immer ausschlaggebend. Auch im Bereich der Untätigkeitsklage sei die Prüfung der Rechtsnatur der begehrten Maßnahme bisweilen übergangen worden. Entscheidend werde bei der Zulässigkeit der Nichtigkeits- wie auch der Untätigkeitsklage jedoch auf die Kriterien der *unmittelbaren* und der *individuellen* Betroffenheit abgestellt.

¹⁵⁹ Bleckmann, a.a.O. (Fn. 155), Rz. 891, m.w.N. aus der Rechtsprechung des EuGH.

¹⁶⁰ Siehe Teil I (*Läufer*), A.1. (“Begriff und Messung der Inflation”).

¹⁶¹ So zu Recht Endler, a.a.O. (Fn. 157), S. 515, für die Nichtigkeitsklage von Rat, Kommission oder Mitgliedstaaten.

¹⁶² Zur Zulässigkeit der Untätigkeitsklage gegen die EZB, soweit sie von anderen Gemeinschaftsorganen oder von Mitgliedsstaaten erhoben wird, siehe Endler, a.a.O. (Fn. 157), S. 516 - 518.

¹⁶³ EuGH 2.7.1974, RS 153/73, Holtz und Willemsen GmbH gegen Rat und Kommission, EuGHE 1974, 675 ff.; Bleckmann, a.a.O. (Fn. 155), Rz. 912.

a.F. EGV). Das Bestehen eines europarechtlichen Haftungsanspruchs setzt eine Amtspflichtverletzung, einen Schaden und Kausalität voraus. Zwar verletzt die EZB, sollte sie das Entstehen von Inflation zulassen, ihre Pflicht zur Sicherstellung der Preisstabilität nach Art. 105 EGV, und hierdurch entsteht den Inhabern von Außengeldbeständen ein als Schaden zu qualifizierender Vermögensnachteil. Auch schließt der Umstand, dass der (Inflations-) Steuerzahler gegen das beanstandete rechtswidrige Verhalten der europäischen Hoheitsgewalt keine auf Unterlassung gerichtete Klagemöglichkeit besitzt, nach der Systematik des europarechtlichen Rechtsschutzsystems das Bestehen eines Schadensersatzanspruchs nicht aus.¹⁶⁴ Der Haftungsanspruch scheitert aber wiederum an der mangelnden Abgrenzbarkeit (Individualisierbarkeit) des Kreises der Anspruchsberechtigten. Die Pflicht zur Preisstabilität besteht nämlich nicht im drittschützenden Interesse eines besonderen und von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreises, sondern im Allgemeininteresse.¹⁶⁵

Nach alledem besteht bereits auf der verfahrensrechtlichen Ebene keine Gleichwertigkeit des europarechtlichen mit dem verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz gegenüber der Inflationssteuer. Der Vollständigkeit halber soll im folgenden noch auf die Frage der inhaltlichen (materiellen) Gleichwertigkeit des grundrechtlichen Eigentumsschutzes eingegangen werden.

(b) Die Rechtsgrundlagen des europarechtlichen Grundrechtsschutzes

Die EU bekennt sich zu den Grundrechten. Nach Artikel 6 EUV (Art. F EUV a.F.) beruht die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (Abs. 1). Sie achtet die Grundrechte entsprechend ihrer Gewährleistung in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (EMRK) sowie entsprechend den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.¹⁶⁶ Es kann offen bleiben, ob die Bezugnahme auf die EMRK in Art. 6 EUV die Zusatzprotokolle (ZP) zur EMRK mit einschließt oder nicht. Denn jedenfalls haben alle EU-Mitgliedsstaaten das 1. ZP zur EMRK vom 20.3.1952, das in Art. 1 das Eigentumsrecht garantiert, ratifiziert, so dass dieses Grundrecht zumindest als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrecht betrachtet werden kann.¹⁶⁷

¹⁶⁴ EuGH 28.4.1971, RS 4/69, Lütticke gegen Kommission, EuGHE 1971, 325, 336; EuGH 2.7.1974, a.a.O. (Fn. 164), S. 693.

¹⁶⁵ Vgl. EuGH 19.10.1977, RS 117/76 und RS 16/77, Ruckdeschel gegen Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, EuGHE 1977, 1753, 1771, wo Schadensersatz mit der Begründung gewährt wird, es sei eine "begrenzte und klar umrissene Gruppe" von Unternehmen betroffen.

¹⁶⁶ Vgl. für die entsprechende Rechtslage vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages EuGH 13.12.1979, RS 44/79, Liselotte Hauer gegen Land Rheinland-Pfalz, EuGHE 1979, S. 3727, Nr. 15 ff., unter Hinweis auf die Gemeinsame Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kommission vom 5.4.1977, ABIEG 1977, Nr. C 103, S. 1; ähnlich bereits EuGH 14.5.1974, RS 4/73, "Nold", EuGHE 1974, S. 491, 507.

¹⁶⁷ Vgl. z.B. EuGH 19.6.1980, RS 41, 121 und 796-79, Vittorio Testa, Salvino Maggio und Carmine

(c) *Der Standard des Eigentumsschutzes nach der EMRK*

Nach Art. 1 I des 1. ZP zur EMRK hat jede natürliche oder juristische Person ein "Recht auf Achtung ihres Eigentums" (deutsche Übersetzung nach BGBl. 1956 II S. 1880; nach der authentischen englischen und französischen Version "possessions" bzw. "biens" und "propriété"). Im völkerrechtlichen Schrifttum wird allgemein davon ausgegangen, dass "Eigentum" i.S. des Art. 1 des 1. ZP die gleiche (weite) Bedeutung hat wie im allgemeinen Völkerrecht.¹⁶⁸ Geschützt sollen danach prinzipiell alle vermögenswerten Rechtspositionen Privater sein (wobei allerdings im Einzelfall hinsichtlich des Kreises der geschützten Vermögenspositionen Unklarheiten bestehen).¹⁶⁹ Darüber hinaus kann Art. 1 des 1. ZP als Synthese der Grundprinzipien angesehen werden, die im Recht der EMRK-Mitgliedsstaaten (deren Kreis über denjenigen der EU-Mitglieder hinaus geht) für den Eigentumsschutz maßgeblich sind.¹⁷⁰ Angesichts des vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EuGHMR, Straßburg) angenommenen autonomen Charakters der EMRK ist es nicht erforderlich, dass der Schutz einer bestimmten Vermögensposition von allen Vertragsstaaten übereinstimmend als Eigentumsrecht i.S. der jeweiligen nationalen Rechtsordnung anerkannt wird.¹⁷¹ Von der Grundidee her wird das Eigentum in den nationalen Rechtsordnungen jedenfalls als Inbegriff der vermögenswerten Rechte Privater verstanden.¹⁷²

Die entscheidende Frage im vorliegenden Kontext ist, ob Steuern (im formellen und im materiellen Sinne) gemäß Art. 1 I des 1. ZP zur EMRK als Eingriffe in diejenigen vermögenswerten Rechte betrachtet werden müssen, aus denen die Steuern entrichtet werden. In Art. 1 II des 1. ZP heißt es ausdrücklich, durch den Schutz des Eigentums nach Abs. 1 werde "in keiner Weise das Recht des Staates" beeinträchtigt, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er zur Sicherung der Zahlung der "Steuern oder sonstigen Abgaben" für erforderlich halte. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die hoheitliche Steuergewalt gegenüber dem Eigentumsgrundrecht grenzenlos wäre. Aus dem Zusammenhang des Art. 1 I zu II des 1. ZP folgt, dass Steuern nicht unverhältnismäßig sein dürfen.¹⁷³ Nach der ständigen Entscheidungspraxis von Rechtsprechung und

Vitale gegen Bundesanstalt für Arbeit, EuGHE 1980, 1979, wo das Eigentumsrecht als Gemeinschaftsgrundrecht bezeichnet wird.

¹⁶⁸ Gelinsky, Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention: eine Analyse der Rechtsprechung der Straßburger Organe, Berlin, 1996, S. 20 f., unter Hinweis auf Böckstiegel, Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung, 1963, S. 24, und Dolzer, Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht, 1985, S. 170 f.

¹⁶⁹ Gelinsky, a.a.O. (Fn. 168), S. 21, m.w.N.; ähnlich Peukert in: Frowein/Peukert (Hrsg.), EMRK-Kommentar, 1985, Art. 1 des 1. ZP, Rz. 5: "Jede im Wirtschaftsleben geschaffene vermögensrechtliche Position, die auf den legalen Einsatz persönlicher Mittel und Fähigkeiten zurückgeht".

¹⁷⁰ Peukert, a.a.O. (Fn. 169), S. 255, Rz. 3.

¹⁷¹ Z.B. Sunday Times gegen Großbritannien (1979), Serie A, Nr. 52 = EuGRZ 1983, 523 ff., Ziff. 59; Adolf gegen Österreich (1982), Serie A, Nr. 49, EuGRZ 1982, 297, Ziff. 30.

¹⁷² Vgl. Gelinsky, a.a.O. (Fn. 168), S. 21 f.

¹⁷³ Peukert, a.a.O. (Fn. 169), Art. 1 des 1. ZP, Rz. 42, Rz. 57.

Menschenrechtskommission¹⁷⁴ können Steuern vielmehr trotz der Einschränkung des Art. 1 II des 1. ZP einen unzulässigen Eingriff in das Eigentum darstellen.¹⁷⁵ Nach Ansicht der Europäischen Kommission für Menschenrechte verletzt aber erst eine *exzessive* Steuerlast die Eigentumsgarantie.¹⁷⁶ Im Schrifttum wird diese Grenze i.S. der früheren deutschen Verfassungsrechtsprechung zu Art. 14 GG dahingehend konkretisiert, dass Steuern die Vermögensverhältnisse des Bürgers nicht “grundlegend beeinträchtigen” dürfen (z.B. “Erdrosselungssteuern”).¹⁷⁷

Ein darüber hinausgehender, den vom BVerfG entwickelten Grundsätzen (insbesondere zur Vermögens- und Ertragsbesteuerung sowie zum Existenzminimum) entsprechender Schutz des Eigentums vor übermäßiger Besteuerung kann dem Art. 1 des 1. ZP zur EMRK in seiner derzeit praktizierten Auslegung nicht entnommen werden.¹⁷⁸ Ein solcher Schutz des Eigentumsgrundrechts im europäischen Recht ist somit nur denkbar, wenn neben der EMRK entsprechende allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts existieren.

*(d) Der Standard des Eigentumsschutzes nach den
allgemeinen Rechtsgrundsätzen des
Gemeinschaftsrechts*

Unter Berufung auf die gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedsstaaten hat der EuGH die Grenzen hoheitlicher (europarechtlicher) Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht dahingehend konkretisiert, dass diese dem Gemeinwohl dienen müssen (was bei Steuern i.S. des Steuerstaates immer gegeben ist¹⁷⁹) und dass sie “verhältnismäßig” sein müssen und nicht den “Wesensgehalt” des Eigentumsrechts antasten dürfen.¹⁸⁰

Speziell zur Frage der Verletzung des Eigentumsrechts durch die Erhebung von hoheitlichen Abgaben hat der EuGH die Auffassung (des vorlegenden FG Düsseldorf) ausdrücklich zurückgewiesen, das Grundrecht auf Eigentum sowie die Unternehmerfreiheit seien verletzt, wenn ein Unternehmen Abgaben, die sich im Laufe eines Wirtschaftsjahres angehäuften hätten, nicht mehr aus dem im betreffenden Wirtschaftsjahr erwirtschafteten Gewinn finanzieren könne, sondern nur noch aus seinen Rücklagen, also aus seiner *Substanz*.¹⁸¹ Im Gegenteil heißt es in der zitierten

¹⁷⁴ Mit Wirkung ab dem 1.11.1998 ist das bisherige zweistufige Beschwerdesystem mit Kommission und Gerichtshof durch einen einheitlichen und permanenten Gerichtshof mit direktem Zugang für die Kläger ersetzt worden.

¹⁷⁵ Vgl. Laule, Die Europäische Menschenrechtskonvention und das deutsche Steuerrecht, EuGRZ 1996, 357, 361.

¹⁷⁶ Beschw. Nr. 11189/84, D.R. 50, 121.

¹⁷⁷ Laule (Fn. 175), EuGRZ 1996, 357, 362. m.w.N.

¹⁷⁸ So die Einschätzung von Laule (Fn. 175), EuGRZ 1996, 357, 362.

¹⁷⁹ Siehe oben unter D.2.

¹⁸⁰ EuGH 13.12.1979 (Fn. 166), EuGHE 1979, 3727, Nr. 20 ff., 23; EuGH 17.10.1995, RS C-44/94, The Queen gegen Minister of Agriculture, Fisheries and Food, EuGHE 1995, I-3115, Rz. 55 f.

¹⁸¹ EuGH 21.2.1991, C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG und Zuckerfabrik Söst GmbH gegen Hauptzollamt Itzehoe und Hauptzollamt Paderborn, EuGHE 1991, I-415, Rz. 72, 74, zur durch EG-Verordnung Nr. 1914/87 eingeführten besonderen Tilgungsabgabe für Zucker.

EuGH-Entscheidung pauschal, die Verpflichtung, eine Abgabe zu zahlen, könne nicht als Verstoß gegen das Eigentumsrecht angesehen werden. Eine Auseinandersetzung mit der (damals allerdings noch nicht in der heutigen Form ausdifferenzierten) Rechtsprechung des deutschen BVerfG oder anderer nationaler Verfassungsgerichte zum Eigentumsschutz gegenüber Steuern erfolgt nicht. Demnach kann, zumindest für den Eigentumsschutz, keine Rede davon sein, dass der EuGH beim Grundrechtsschutz die in der Bundesrepublik geltenden Rechtsprinzipien anwendet.¹⁸²

(6) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass der gemeinschaftsrechtliche Schutz des (Kernbereichs des) Eigentums vor der Inflationsbesteuerung weder verfahrensrechtlich noch materiell-rechtlich gewährleistet ist. Entsprechend den Grundsätzen des BVerfG zu seinem "Kooperationsverhältnis" mit dem EuGH aus der "Solange II"- sowie aus der "Maastricht"-Entscheidung kann der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen die europäische Währungspolitik unter dem Gesichtspunkt eines rechtswidrigen Eingriffs in das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG demnach nicht die Supranationalität dieses Eingriffs entgegengehalten werden. Die (weitere) Zulässigkeitsvoraussetzung des § 90 II BVerfGG ist erfüllt, weil gegen die Akte der EZB, wie oben gezeigt, kein europäischer Rechtsweg zulässig und das Bestehen eines innerstaatlichen Rechtswegs mangels funktioneller Kompetenz unter Verstoß gegen Art. 19 IV 1 GG ebenfalls abzulehnen sein dürfte. Der Auffanggerichtsstand des Art. 19 IV 2 GG passt nicht auf den Rechtsschutz gegen die Inflationssteuer; es kann nicht Aufgabe der deutschen Amts- oder Landgerichte sein, die EZB zu irgendeinem währungspolitischen Verhalten zu verurteilen.¹⁸³

Sollte sich die Verletzung des Art. 14 GG nicht bereits aus der Inflationssteuer als solcher, sondern erst im Zusammenwirken mit nationalen Steuern herkömmlicher Art ergeben, ist vor Einlegen einer Verfassungsbeschwerde gemäß § 33 FGO (nach Durchführung des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens der §§ 44 FGO, 347 AO) der Finanzrechtsweg gegen die herkömmlichen Steuern zu beschreiten.

¹⁸² So aber noch Bleckmann, *Europarecht*, 5. A. 1990, Rz. 296; inzwischen differenzierend und die Unterschiede zur deutschen Grundrechtsdogmatik herausarbeitend ders., 6. A. 1997, Rz. 107 ff., 587 ff.

¹⁸³ Für die bisherige Rechtslage unter nationaler Währungshoheit musste der nach Art. 19 IV 1 GG erforderliche Rechtsweg des einzelnen gegen eine inflationäre Währungspolitik der Bundesbank notwendigerweise im Bereich der deutschen Gerichtsbarkeit gesucht werden. Die Zulässigkeit des Finanzrechtswegs scheitert daran, dass keine der vier Fallgruppen des § 33 I FGO auf ein Klagebegehren passt, das auf eine Änderung der Währungspolitik gerichtet ist. Vielmehr dürfte der Verwaltungsrechtsweg einschlägig gewesen sein (§ 40 VwGO), wobei die statthafte Klageart die Anfechtungs-, Verpflichtungs- oder die allgemeine Leistungsklage war, je nach Art und Rechtsnatur der im einzelnen beanstandeten bzw. beantragten währungspolitischen Maßnahme der Bundesbank. Die besondere Klagebefugnis, die für alle drei genannten Klagearten nach bzw. analog § 42 II VwGO erforderlich ist, war gegeben, da mit dem Art. 14 GG die Verletzung eines subjektiven Rechts geltend gemacht wird. Als örtlich zuständiges Gericht kam das VG Frankfurt a.M. als Sitz der Deutschen Bundesbank in Betracht (§ 52 II VwGO). Vgl. speziell zum Rechtsschutz von Banken Kindermann, *Die Anfechtung von kreditpolitischen Beschlüssen der Bundesbank*, 1974, S. 131 f.

b) Bestimmung des personellen Schutzbereichs des Art. 14 GG gegenüber Maßnahmen der europäischen Währungspolitik

Eine andere Frage ist, in welcher Weise der personelle Anwendungsbereich des Art. 14 I GG im Hinblick auf das Eigentum an den durch die Inflationssteuer besteuerten Außengeldbeständen an Euros abzugrenzen ist. Konkret geht es darum, ob sämtliche Inhaber von Euros durch die Inflationssteuer in ihrem Grundrecht aus Art. 14 GG beeinträchtigt werden, oder ob zu verlangen ist, dass sie über den Besitz der Euros hinaus eine Verbindung zu Deutschland aufweisen, und wie in letzterem Falle diese Verbindung zu definieren ist. Ohne weiteres in ihren Außengeldbeständen an Euros durch Art. 14 GG geschützt sind sicherlich in Deutschland lebende bzw. niedergelassene Deutsche oder Ausländer. Das Gleiche dürfte für im EU-Ausland oder Drittstaaten lebende deutsche Staatsangehörige gelten.¹⁸⁴ Schwierig wird es aber, sofern Staatsangehörigkeit und/oder Wohnsitz als Verbindung zum Geltungsbereich des GG wegfallen. Dann ist zu überlegen, ob man sonstige Anknüpfungspunkte für eine Verbindung zu Deutschland verlangen soll (z.B. die Belegenheit des Außengeldvermögens in Deutschland) oder ob der Besitz der (entwerteten) Geldbestände ausreicht.

Das Problem der Beschränkung des Kreises der durch Art. 14 GG geschützten Eigentümer an Außengeldbeständen stellt sich bereits bei nationaler Währungshoheit, wird im Kontext der Währungsunion aber verschärft. Es hängt mit der Besonderheit der Inflationssteuer gegenüber herkömmlichen Steuern zusammen, die darin besteht, dass diese Steuer "automatisch" ("von selbst"), d.h. ohne die Notwendigkeit eines förmlichen Verwaltungshandelns erhoben wird. Auf diese Weise wirkt die Währungshoheit über die Landes- bzw. EU-Grenzen hinweg in einer Weise und einem Ausmaß "extraterritorial", wie es bei herkömmlichen Steuern angesichts des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips aus rechtlichen und praktischen Gründen nicht möglich ist.

So musste man sich bereits in der Vergangenheit unter der bisherigen Währungshoheit der Bundesbank fragen, ob sich ein Ausländer, der ein Devisenkonto in DM¹⁸⁵ besitzt, sonst aber keinerlei Verbindung zu Deutschland aufweist, gegenüber der inflationsbedingten Entwertung seiner DM auf Art. 14 I GG berufen und (nach Erschöpfung des Rechtswegs¹⁸⁶) vor dem BVerfG klagen kann. Die Vorschriften des Art. 93 I Nr. 4a GG sowie § 90 I BVerfGG, die "jedermann" das Recht zur Verfassungsbeschwerde einräumen, gewähren keine Antwort auf die Frage nach dem personellen Anwendungsbereich des Art. 14 GG, weil sie dessen Verletzung (für die Begründetheit der Beschwerde) bzw. die Behauptung dessen Verletzung (für die Zulässigkeit der Beschwerde) gerade voraussetzen.

Die Verschärfung des angesprochenen Problems durch die Einführung des Euros im

¹⁸⁴ Deshalb stellen die im folgenden erörterten Abgrenzungsschwierigkeiten den hier vertretenen Ansatz von der Verletzung des Art. 14 GG durch die Inflation(ssteuer) als solchen auch keineswegs in Frage.

¹⁸⁵ Die Frage verkompliziert sich, wenn man den Inhaber einer ausländischen Währung betrachtet, die mit der DM (bzw. dem Euro) über feste Wechselkurse verbunden ist.

¹⁸⁶ Siehe oben Fn. 183.

Rahmen der EWU besteht darin, dass selbst das (Außen-) Geld, um dessen Entwertung es geht, keine direkte Verbindung mehr zum Anwendungsbereich des GG schafft, zumindest dann nicht, wenn es nicht einfach durch Konvertierung bereits vor Einführung der Währungsunion gehaltener DM-Bestände entstanden ist. Relevant wird dies insbesondere für solche Inhaber von Euros, die keine (sonstige) Verbindung zu Deutschland besitzen, also Personen, deren Außengeldbestände an Euros nicht in Deutschland belegen sind und die weder deutsche Staatsangehörige noch in Deutschland ansässig sind. Es gilt dann zu klären, ob die Rolle der BR Deutschland bei der Schaffung der EWU oder die laufende Mitwirkung ihrer Vertreter bei der Willensbildung der EZB ausreichen für eine Zurechnung der deutschen Hoheitsgewalt und eine Anwendbarkeit des Art. 14 GG.

Das BVerfG spricht im Maastricht-Urteil, allerdings ohne besondere Bezugnahme auf Art. 14 GG, vom “wirksamen Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften” sowie von den durch die Akte einer supranationalen Organisation betroffenen “Grundrechtsberechtigten in Deutschland” [Hervorhebungen vom Verfasser].¹⁸⁷ Demnach sieht es so aus, als ob das BVerfG einen räumlichen Bezug der Grundrechtsberechtigten zu Deutschland für erforderlich hält. Allerdings sind die zitierten Passagen Teil von Ausführungen des Gerichts, die den Grundrechtsschutz gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt zum Gegenstand haben, die sich aber nicht speziell auf die Abgrenzung des persönlichen Anwendungsbereichs der Grundrechte beziehen. Sie dürfen deshalb nicht überbewertet werden.¹⁸⁸

Es würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen zu versuchen, die Frage des personellen Schutzbereichs des Art. 14 I GG gegenüber der europäischen Inflationspolitik bzw. der europäischen Hoheitsgewalt im allgemeinen abschließend zu klären. Feststehen dürfte aber, dass neben sämtlichen in Deutschland ansässigen Personen (In- und Ausländer) alle nicht in Deutschland ansässigen *deutschen* Staatsangehörigen von Art. 14 GG geschützt werden. Zu weit gehen dürfte es, Personen in den Schutzbereich des Art. 14 GG einzubeziehen, deren einzige Verbindung zu Deutschland in dem Umstand besteht, dass sie Inhaber von Euros sind und dass Deutschland an der Schaffung der EWU beteiligt war bzw. nunmehr indirekt über seine in die EZB entsandten Vertreter an der europäischen Währungspolitik beteiligt ist. Da solchen (wie allen anderen) Inhabern von Euros andererseits keine Rechtsbehelfe auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen,¹⁸⁹ sind sie der europäischen Besteuerungsgewalt schutzlos ausgesetzt.

Dieser Befund ist Ausdruck eines grundsätzlichen, strukturellen Problems der europäischen Integration, das sich bereits am Fehlen eines Rechtswegs i.S. des Art. 19 IV 1 GG offenbart hat: Die Währungsunion und die damit geschaffenen EU-Kompetenz zur Erhebung allgemeiner (Inflations-) Steuern führt zu einer neuen Qualität

¹⁸⁷ BVerfG 12.10.1993, “Maastricht”, BVerfGE 89, 155, unter B.2.b.

¹⁸⁸ Vgl. in derselben Frage die abweichende Formulierung des (am Maastricht-Urteil beteiligten) Bundesverfassungsrichters P. Kirchhof (Fn. 146), EuGRZ 1994, 16, 36: Der deutsche Grundrechtsschutz wirke gegenüber “aller in Deutschland ausgeübten Hoheitsgewalt” (möge sie auch “von inter- oder supranationalen Organisationen veranlaßt” sein).

¹⁸⁹ Siehe oben unter D.5.a.(5)(a) (“Ist für den einzelnen EU-Bürger der Rechtsweg vor dem EuGH gegen Maßnahmen der Währungspolitik überhaupt eröffnet?”).

europäischer Hoheitsgewalt, die konsequenterweise mit einer Erweiterung des europäischen Rechtsschutzes einhergehen müsste.

**c) Rechtsfolgen der Feststellung der
Grundrechtswidrigkeit der europäischen
Währungspolitik durch das BVerfG**

Der Bedarf nach Durchsetzbarkeit der (in Bezug auf den inhaltlichen Standard in den wesentlichen Punkten mit den nationalen Grundrechten abzustimmenden¹⁹⁰) europarechtlichen Grundrechte *auf dem europäischen Rechtsweg* zeigt sich schließlich daran, dass die Verlagerung des Grundrechtsschutzes gegenüber der europäischen Währungspolitik auf die Mitgliedsstaaten nicht nur aus nationaler, sondern auch aus europarechtlicher Sicht zu unbefriedigenden Ergebnissen führt.

Da die EZB durch die Feststellung der Grundrechtswidrigkeit der europäischen Inflationspolitik durch das BVerfG nach § 95 I BVerfGG nicht gebunden wird, bleibt der BR Deutschland zur Beseitigung des verfassungswidrigen Eingriffs *für die Zukunft* nur der Weg eines (mangels eines vertraglich vereinbarten Austrittsrechts einseitigen) Austritts aus der Währungsunion.¹⁹¹

Die Beseitigung der verfassungswidrig erhobenen Inflationssteuer *für die Vergangenheit* kommt mangels aufhebbaren Steuerbescheids (vgl. § 95 II BVerfGG) nur im Wege der direkten Zurückzahlung an den Beschwerdeführer in Betracht. Da die EU wiederum nicht an die Entscheidung des BVerfG gebunden ist, die Erhebung der Inflationssteuer durch die EU als abgeleiteter Hoheitsgewalt aus verfassungsrechtlicher Sicht aber der BR Deutschland zurechenbar ist, führt dies zu dem merkwürdigen Ergebnis, dass die Bundesrepublik dem Beschwerdeführer die Steuer aus eigener Kasse "zurück"zahlen muss. Eine rückwirkende Drittwirkung der Feststellung der Verfassungswidrigkeit zugunsten aller in den Genuss des Art. 14 GG kommender "Zahler" von Inflationssteuern dürfte allerdings entsprechend dem Rechtsgedanken der §§ 95 III 3, 79 II BVerfGG ausgeschlossen sein.

¹⁹⁰ Siehe dazu, dass dies im Bereich des Eigentumschutzes gegenüber Steuern noch nicht geschehen ist, oben unter D.5.a.(5)(c) und (d) ("Der Standard des Eigentumsschutzes nach der EMRK" und "Der Standard des Eigentumsschutzes nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts").

¹⁹¹ Vgl. für die *verfassungsrechtliche* Zulässigkeit einer Lösung Deutschlands von der EWU und sogar der EU insgesamt BVerfG 12.10.1993, a.a.O. (Fn. 187), S. 187 f., unter C.I.3.: Weil der wahlberechtigte Deutsche sein Recht auf Teilnahme an der demokratischen Legitimation der mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betrauten Einrichtungen und Organe wesentlich durch die Wahl des Deutschen Bundestages wahrnehme, müsse der Bundestag auch über die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung bestimmen; ähnlich P. Kirchhof (Fn. 146), HFR 1997 Beitrag 2, Seite I 3, <http://www.rewi.hu-berlin.de/HFR/2-1997/SeiteI3.html>, Abruf am 25.2.1999: Die vertragliche Grundlage einer deutschen Mitgliedschaft in der EG bestimme auch Art und Dauer dieser Zugehörigkeit. Da der EGV in Deutschland allein aufgrund des Zustimmungsgesetzes Rechtsverbindlichkeit gewinne, bestimme der Bundestag über die Mitgliedschaft Deutschlands in der EG, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung. Zur *völkerrechtlichen* Zulässigkeit eines Austritts bzw. einer (im praktischen Ergebnis austrittsgleichen) Suspendierung der Mitgliedschaft in der EWU siehe Endler, a.a.O. (Fn. 157), S. 537-539, m.w.N.

Ergebnis

1. Die Inflation ist aus ökonomischer Sicht ein perfektes Steuersubstitut. Sie führt zu einem Ressourcentransfer vom Privaten (Bürger) an den Staat und sie ist in voller Höhe dem Staat als Verursacher zurechenbar, weil der Staat über seine währungspolitischen Instrumentarien dazu in der Lage ist, die Inflationsrate frei zu wählen. Man spricht deshalb von "Inflationssteuer". Dieser Effekt tritt nicht nur bei nationaler Währungshoheit, sondern auch in der EWU auf.
2. Steuergut und Bemessungsgrundlage der Inflationssteuer ist der Netto-Außengeldbestand des Privaten (Bürgers), d.h. der Gesamtbetrag seines Zentralbankgeldbestands, soweit dieser nicht durch Verschuldung erworben wurde. Die Inflationssteuer wirkt deshalb wie eine Vermögensteuer. Steuersatz ist die Inflationsrate. Letztere ergibt sich aus der mittel- bis langfristigen Preissteigerungsrate abzüglich 2 %.
3. Die Inflationssteuer ist aus juristischer Sicht eine Steuer i.S. des Grundsatzes vom Steuerstaat (Steuer im materiellen Sinne). Dies gilt gleichermaßen für die unter nationaler Währungshoheit wie für die in der EWU verursachte Inflation.
4. Steuern i.S. des Steuerstaates, d.h. Steuern im herkömmlichen formellen Sinne der AO ebenso wie die Inflationssteuer, berühren den subjektiven Schutzbereich des Art. 14 GG (Eingriffscharakter).
5. Steuern i.S. des Steuerstaates zeichnen sich aus der Sicht des Art. 14 GG durch einheitliche Schranken zulässiger Eingriffe aus.
6. Die Grundsätze des BVerfG zu den Besteuerungsgrenzen des Art. 14 GG bei der Vermögensteuer sind auf die Inflationssteuer übertragbar.
7. Bei der Beurteilung der zulässigen Eingriffstiefe in Art. 14 GG sind die Wirkungen der herkömmlichen Steuern und der Inflationssteuer in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen.
8. Die Inflationssteuer darf wegen Art. 14 GG höchstens ungefähr halb so hoch sein wie die marktübliche Verzinsung langfristiger Anlagen.
9. Die Besteuerung von Zinsen auf Außengeldbestände verstößt gegen Art. 14 GG, sobald und soweit die erzielten Zinsen nicht mindestens doppelt so hoch sind wie die Inflationssteuer.
10. Die Inflationssteuer verletzt Art. 14 GG, soweit sie Außengeldbestände erfasst, die der persönlichen Lebensführung des Steuerpflichtigen und seiner Familie dienen. Sollte ein Ausgleich im Wege der Anrechnung auf sonstige Steuerpflichten nicht möglich sein, ist die zu Unrecht erhobene Inflationssteuer an den betroffenen Bürger zurückzuzahlen.
11. Vor den Gerichten der EU ist kein Rechtsweg gegen eine

eigentumsgrundrechtswidrige Inflationsbesteuerung im Bereich der EWU eröffnet.

12. Eigentumsverletzungen (Art. 14 GG) durch die europäische Inflationssteuer können, soweit keine Abhilfe im Wege der Reduzierung der Steuergesamtbelastung des Bürgers auf dem Finanzrechtsweg möglich ist, unmittelbar vor dem BVerfG gerügt werden.
