



Ausarbeitung

**Zur Frage der Festschreibung eines Existenzmaximums
– verfassungsrechtliche Aspekte**

**Zur Frage der Festschreibung eines Existenzmaximums
– verfassungsrechtliche Aspekte**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 126/22
Abschluss der Arbeit: 28.09.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff	5
3.	Verhältnismäßigkeit	7
3.1.	Legitimer Zweck	7
3.2.	Eignung und Erforderlichkeit	9
3.3.	Angemessenheit	10

1. Einleitung

Weltweit wie auch in Deutschland ist festzustellen, dass das Vermögen ungleich in der Bevölkerung verteilt ist: Einem verhältnismäßig kleinen Teil der Bevölkerung gehört ein Großteil des Vermögens. So entfielen nach Angaben der Bundesbank zwischen 2009 und 2021 in Deutschland auf die wohlhabendsten 10 % der Haushalte mehr als 50 % des gesamten Nettovermögens aller Haushalte in Deutschland.¹ Vor diesem Hintergrund ist die Frage aufgeworfen worden, ob dieser ungleichen Vermögensverteilung durch die Festschreibung eines „Existenzmaximums“, also einer Vermögensobergrenze, auf verfassungsgemäße Weise begegnet werden dürfe.

Einer eingehenden rechtlichen Prüfung ist diese Frage bisher, soweit ersichtlich, nicht unterzogen worden. Die Idee eines „Existenzmaximums“ als Mittel der „Begrenzung von Superreichtum“ (Hanke)² stellt sich eher als Teil einer (rechts-)philosophischen Debatte dar, die „Reichtum als moralisches Problem“ (Neuhäuser)³ identifiziert. In deren Rahmen werden auch Vorschläge zum Umgang mit der eingangs beschriebenen Vermögensverteilungssituation diskutiert, die weniger eine scharfe Kappung von Vermögen im Sinne eines festgeschriebenen Existenzmaximums im Blick haben, sondern eher auf Anreize gegen eine Anhäufung von extrem großen Vermögen setzen wollen bzw. auf deren behutsames Abschmelzen über längere Zeiträume abzielen. Genannt werden in diesem Zusammenhang etwa die Instrumente der Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie eine Einkommenssteuer mit einem exponentiell ansteigenden Steuersatz, der ab einem gewissen Punkt gegen 100 % strebt.⁴ Dadurch würden sehr hohe Einkommen unattraktiver werden.⁵ Soweit der ungleichen Vermögensverteilung über eine verbindliche Vermögensobergrenze begegnet werden soll, scheint Einigkeit zu bestehen, dass diese relativ großzügig bemessen sein sollte, ansonsten variieren die Angaben aber: Felber schlägt beispielsweise eine Obergrenze von 10, 20 oder 30 Millionen Euro vor, wobei maximal 500.000 Euro vererbt werden dürften.⁶ Nach Hanks Berechnung läge ein Existenzmaximum in einem ähnlichen Bereich, bei circa 25 Millionen Euro.⁷ Wozniowski hingegen setzt die Grenze höher, nämlich bei 50 Millionen Euro hinsichtlich inländisch

1 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht: Vermögensungleichheit in Deutschland hat sich leicht reduziert, bleibt aber hoch, 22.07.2022, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/monatsbericht-vermoegensungleichheit-in-deutschland-hat-sich-leicht-reduziert-bleibt-aber-hoch-894480> (05.09.2022).

2 Siehe Hanke, Existenzmaximum - Begrenzung des Superreichtums, le Bohémien 2016, abrufbar unter: <https://le-bohemien.net/2016/01/02/existenzmaximum-begrenzung-superreichtum/> (30.08.2022).

3 Neuhäuser, Reichtum als moralisches Problem, 2018.

4 Neuhäuser, Reichtum als moralisches Problem, 2018, S. 239.

5 Neuhäuser, Reichtum als moralisches Problem, 2018, S. 239 ff.

6 Felber; Die Gemeinwohl-Ökonomie. Eine demokratische Alternative wächst, abrufbar unter: <https://christian-felber.at/wp-content/uploads/2018/12/gemeinwohl.pdf> (05.09.2022), S. 2, Eckpunkt 8.

7 Hanke, Existenzmaximum - Begrenzung des Superreichtums, le Bohémien 2016, abrufbar unter: <https://le-bohemien.net/2016/01/02/existenzmaximum-begrenzung-superreichtum/> (30.08.2022).

gewinnbringender Vermögen.⁸ Letztere Berechnung basiert auf der Annahme, dass der Monatsdurchschnitt des ärmsten Haushaltes wenigstens ein Drittel oder die Hälfte der durchschnittlichen Geldmenge pro Haushalt ausmachen soll.⁹

2. Rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff

Die verbindliche Festlegung eines Existenzmaximums im Sinne einer Vermögensobergrenze, bei deren Überschreiten der Betreffende den überschießenden Betrag an den Staat abführen müsste, wäre auf jeden Fall ein rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff. Wenn nicht bereits das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG einschlägig sein sollte, wäre der Vermögenszugriff jedenfalls an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen. Sollte die Vermögenskappung mit dem Erbfall verbunden werden, wäre die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Erbrechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Fall 2 GG einschlägig.

Der Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Fall 1 GG beschränkt sich nicht auf das zivilrechtliche Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen, sondern erfasst jede „zur Rechtsstellung erhobene und verdichtete Vermögensposition“,¹⁰ also z.B. auch schuldrechtliche Forderungen. Nicht erfasst sind jedoch rein faktische vermögenswerte Positionen, bei denen es sich nicht um einfachrechtlich konstituierte Rechtspositionen handelt.¹¹ Daher ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das Vermögen als Ganzes, das heißt die in der Hand einer Person vereinigte Gesamtheit von Geld oder geldwerten Gütern, als solches nicht durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.¹² Hieraus lässt sich wiederum ableiten, dass die **Auferlegung öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten**, vor allem Steuern und Abgaben, **grundsätzlich nicht am Eigentumsgrundrecht** zu messen ist,¹³ sondern lediglich am Auffanggrundrecht des **Art. 2 Abs. 1 GG**.¹⁴

Etwas anderes gilt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts allerdings dann, wenn die Geldleistungspflicht den Bürger übermäßig belastet und seine Vermögensverhältnisse grundlegend eintrübt und dadurch **erdrosselnde Wirkung** hat.¹⁵ In diesen Fällen soll **ausnahmsweise doch Art. 14 Abs. 1 GG** einschlägig sein. Noch weitergehend hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1995 aus Art. 14 Abs. 2 GG den sog. Halbteilungsgrundsatz abgeleitet.¹⁶ Danach darf die Vermögensteuer „zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die

8 Wozniewski, *Wie der Nil in der Wüste*, 2007, abrufbar unter: [www.meudalismus.de/wo.de/Wie der Nil in der Wüste -2007 - 2009-.pdf](http://www.meudalismus.de/wo.de/Wie%20der%20Nil%20in%20der%20Wueste%20-2007%20-%202009-.pdf) (05.09.2022), S. 184.

9 Wozniewski, *Wie der Nil in der Wüste*, 2007, abrufbar unter: [www.meudalismus.de/wo.de/Wie der Nil in der Wüste -2007 - 2009-.pdf](http://www.meudalismus.de/wo.de/Wie%20der%20Nil%20in%20der%20Wueste%20-2007%20-%202009-.pdf) (05.09.2022), S. 184.

10 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 277 (April 2018).

11 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 277 (April 2018).

12 Vgl. BVerfGE 65, 196 (209); 72, 176 (195); 95, 267 (300); offenlassend der Zweite Senat, vgl. BVerfGE 115, 97 (112).

13 Vgl. BVerfGE 4, 7 (17); 8, 274 (330); 10, 89 (116); 97, 332 (349).

14 Vgl. Axer, in: BeckOK- GG, 52. Edition, Stand: 15.08.2022, Art. 14 Rn. 55; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 278 (April 2018).

15 BVerfGE 30, 250 (272).

16 BVerfGE 93, 121.

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.“¹⁷ Damit konstruierte das Bundesverfassungsgericht eine Belastungsobergrenze, die den steuerlichen Zugriff durch Vermögenssteuer und Einkommenssteuer auf die Ertragfähigkeit des Vermögens begrenzt.¹⁸ In der späteren Rechtsprechung wurde allerdings betont, dass dieser Grundsatz für die vermögenssteuerspezifische Belastungssituation entwickelt worden sei.¹⁹ Dafür wurde als weiterer Fall, in dem öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten sich nicht nur an Art. 2 Abs. 1 GG, sondern an Art. 14 Abs. 1 GG messen lassen müssten, Steuerpflichtigen genannt, die an das Innehaben bzw. den Hinzuerwerb von Eigentumspositionen anknüpfen.²⁰

Stellt man sich die „Festschreibung“ eines Existenzmaximums als eine Geldleistungspflicht des Inhalts vor, den Teil des eigenen Vermögens, der über dem Maximum liegt, in Form von Geld an den Staat abzuliefern, und geht man davon aus, dass das Existenzmaximum großzügig bemessen ist, so wäre nach dem oben Gesagten nicht zwangsläufig von einer „erdrosselnden“ Wirkung oder einer den Halbteilungsgrundsatz widersprechenden Abgabe auszugehen. Sie wäre dann nicht an Art. 14 Abs. 1 GG, sondern an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die beschriebenen Grundsätze für die typischen überkommenen öffentlich-rechtlichen Geldleistungspflichten entwickelt worden sind. Diese sind am Finanzbedarf des Staates ausgerichtet und belasten das Vermögen der Abgabepflichtigen als notwendige Nebenfolge. Demgegenüber wäre beim Existenzmaximum die „Kappung“ des Vermögens das eigentliche Ziel der Geldleistungspflicht. Sie ist also, wenn vielleicht auch nicht auf eine „erdrosselnde“, so doch auf eine „grundlegende“ Beeinträchtigung der Vermögensverhältnisse ausgerichtet. Ihrer Zielrichtung und Wirkung nach handelt es sich um eine teilweise „Konfiskation“ des Vermögens. Die „Vermögenskonfiskation“ wird als ein – von der (entschädigungspflichtigen) und grundsätzlich möglichen Enteignung und Sozialisierung (vgl. Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 GG) abzugrenzender – Fall des verfassungswidrigen Eigentumszugriffs eingeordnet.²¹ Allerdings hat man bei dieser Einordnung in der Regel die (nahezu) vollständige Konfiskation des Vermögens aus politischen Gründen vor Augen.²²

Es bleibt damit festzuhalten, dass eine „Vermögenskappung“ im Rahmen der Einführung und Aufrechterhaltung eines verbindlichen Existenzmaximums sich den herkömmlichen Entscheidungsrastern für einer Zuordnung als Beeinträchtigung (und – im Falle einer Einordnung als Konfiskation – zugleich Verletzung) des Eigentumsgrundrechts entzieht. Doch auch wenn man die Anwendbarkeit des Art. 14 Abs. 1 GG verneint, würde sich ein Existenzmaximum nicht im grundrechtsfreien Raum bewegen. Einschlägig wäre dann, wie bereits gesagt, als Auffanggrundrecht Art. 2 Abs. 1 GG.

17 BVerfGE 93, 121 (138).

18 BVerfGE 93, 121 (136).

19 BVerfGE 115, 97 (108 f.); vgl. Sacksofsky, Halbteilungsgrundsatz ade - Scheiden tut nicht weh, NVwZ 2006, 661.

20 BVerfGE 115, 97 (111).

21 Vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 764 (April 2018).

22 Vgl. Depenheuer/Froese, in: Von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 476; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 764 (April 2018).

Die Folge wäre, dass die Einführung eines Existenzmaximums auf jeden Fall dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müsste. Das wäre im Übrigen auch der Fall, wenn man dieses am Eigentumsgrundrecht messen würde (und nicht von vornherein von einem verfassungswidrigen Eigentumszugriff – Stichwort: Konfiskation – ausginge).

3. Verhältnismäßigkeit

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine für alle Grundrechte geltende Voraussetzung dafür, dass der Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts – hier Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 14 Abs. 1 GG – als verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen werden kann.²³ Ein Existenzmaximum, wenn man in ihm nicht schon ohnehin eine von vornherein im Widerspruch zu Art. 14 Abs. 1 GG stehende (teilweise) Vermögenskonfiskation sehen sollte, müsste also dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, um verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden zu können.

Die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs ist zu bejahen, wenn dieser geeignet, erforderlich und angemessen zum Erreichen eines legitimen Zieles ist.²⁴ Die Eignung ist gegeben, wenn die Maßnahme dem Ziel dienlich ist. Die Erforderlichkeit verlangt, dass das mildeste unter mehreren gleichermaßen geeigneten Mitteln gewählt wird. Steht also ein das grundrechtliche Schutzgut weniger belastendes Mittel zur Verfügung, mit dem sich das angestrebte Ziel mindestens genauso gut erreichen lässt, ist der Grundrechtseingriff nicht erforderlich. Die Angemessenheit ist zu verneinen, wenn der (zwar geeignete und erforderliche) Eingriff einen Schaden am grundrechtlichen Schutzgut verursacht, der in einem Missverhältnis zum Nutzen der Maßnahme steht. Hier bedarf es folglich einer Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Nutzen der Maßnahme.

3.1. Legitimer Zweck

Ein Existenzmaximum würde die Ungleichheit der Vermögensverteilung in der Gesellschaft reduzieren und begrenzen. Es hätte damit ähnliche Wirkungen wie die Erbschaftssteuer. Diese wird in einem Sondervotum zur Erbschaftssteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2014²⁵ als „Beitrag zur Herstellung sozialer Chancengleichheit, die sich in einer freien Ordnung nicht von selbst herstellt“, bezeichnet bzw. als

„Instrument des Sozialstaats, um zu verhindern, dass Reichtum in der Folge der Generationen in den Händen weniger kumuliert und allein auf Grund von Herkunft oder persönlicher Verbundenheit unverhältnismäßig anwächst [...] Sie wirkt [...] der Gefahr entgegen, dass durch eine zunehmende Ungleichverteilung von Mitteln die Chancen auf gesellschaftliche wie politische Teilhabe auseinanderdriften und sich so letztlich Einfluss und Macht zunehmend unabhängig von individueller Leistung verfestigen und an Herkunft gebunden sind. Mit diesem Zweck ist die Erbschaftsteuer ein Instrument, mit dem der Staat ungleichen Lebenschancen ent-

23 Vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. 109 (Januar 2022).

24 Zu den einzelnen Stufen der Verhältnismäßigkeit siehe Dreier, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2013, Vorbemerkungen vor Artikel 1, Rn. 146-150.

25 Abweichende Meinung der Richter Gaier und Masing und der Richterin Baer zum Urteil des Ersten Senats vom 17.12.2014 – 1 BvL 21/12 –, BVerfGE 138, 136 (252 ff.).

gegenwirkt. Der mit ihr ins Werk gesetzte Ausgleich trägt dazu bei, dass persönliche Freiheitswahrnehmung und Fähigkeiten nicht nur abstrakt, sondern real die Grundlage unserer Ordnung bleiben und sich so Freiheit und Gleichheit auch in der Lebenswirklichkeit verbinden.“²⁶

Mit dieser Argumentation ließe sich auch begründen, dass die Einführung einer Vermögensobergrenze einem legitimen Ziel, nämlich der Schaffung eines Ausgleichs sich sonst verfestigender Ungleichheiten, dienen würde.

Ein Vermögensobergrenze, die nicht nur „unverhältnismäßig anwachsenden Reichtum“ begegnen möchte, sondern letztlich eine Nivellierung der Vermögensverteilung in der Gesellschaft anstrebt, könnte sich hingegen nicht mehr auf das Sondervotum berufen, um zu begründen, dass sie ein legitimes Ziel verfolgt. Die Entstehung materieller Ungleichheit als solche wird dort vielmehr als gewollter und elementarer Inhalt einer freiheitlichen Rechtsordnung bezeichnet:

„Die freie Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik beruht auf der für den modernen Staat selbstverständlichen Annahme der rechtlichen Freiheit und Gleichheit aller Bürger. Mit dieser durch die Verfassung gewährleisteten Grundlegung des Gemeinwesens in der Freiheit und Besonderheit des Einzelnen werden gesellschaftliche Ordnungsbildung und Entwicklung weitgehend dem freien Spiel der Konkurrenz und sich hierbei bildender Unterscheidungen überlassen. Die rechtliche Gleichheit verbunden mit der individuellen Handlungs- und Erwerbsfreiheit und der Garantie des Eigentums entbindet eine weitreichende Dynamik und führt unweigerlich zur Entstehung materieller Ungleichheit unter den Bürgern. Dies ist gewollt und elementarer Inhalt einer freiheitlichen Rechtsordnung.“²⁷

Die Mehrheit der Richter in der Erbschaftssteuerentscheidung ist dem Sondervotum nicht gefolgt.²⁸ Das dürfte seinen Grund allerdings nicht darin gehabt haben, dass die Mehrheit staatliche Maßnahmen, die einem Auseinanderdriften der Vermögensverhältnisse entgegenwirken, von vornherein als illegitim erachtet. Wahrscheinlicher ist, dass die Mehrheit eher den Ausführungen des Sondervotums reserviert gegenüber stand, die sich so verstehen lassen, dass die Schaffung eines Ausgleichs sich sonst verfestigender Ungleichheiten durch unverhältnismäßig anwachsenden Reichtum Einzelner nicht nur ein legitimes Ziel ist, dass die Politik verfolgen darf, sondern sogar ihre im Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG wurzelnde Verpflichtung.²⁹ Für diese sozialstaatliche Anbindung ist das Sondervotum jedenfalls im verfassungsrechtlichen Schrifttum kritisiert worden, ohne dass deshalb die Legitimität von Maßnahmen gegen die Anhäufung und Konzentration größter Vermögen in den Händen Weniger als solche in Frage gestellt wurde. Durch die Argumentation des Sondervotums werde

„[...] der Sozialstaat in eine eigentümliche Beziehung zum Leistungsdenken gebracht, er wird *gegen* nicht durch Leistung erworbene Vorteile ausgerichtet, während es ihm doch in allererster Linie darum *gegen* muss, Unterstützung *für* die nicht so leistungsfähigen Schwächeren zu bewirken, ohne dass das eine die Kehrseite des anderen sein müsste [...] [...] Damit wird die

26 Sondervotum Gaier, Masing, Baer, BVerfGE 138, 136 (252 Rn. 3 ff.).

27 Sondervotum Gaier, Masing, Baer, BVerfGE 138, 136 (252 Rn. 3).

28 Für das Ergebnis der Entscheidung, das von allen Richtern getragen wurde, war das unerheblich. Das Sondervotum wollte nur ein zusätzliches Argument für die im Ergebnis von allen für richtig erachtete Entscheidung liefern.

29 Sondervotum Gaier, Masing, Baer, BVerfGE 138, 136 (254 Rn. 5).

Schutzrichtung des Sozialstaatsprinzips zu Gunsten der (auch finanziell) Schwächeren dahin umgepolt, dass es gegen die durch ihr Vermögen Stärkeren in Stellung gebracht wird. Immerhin hat diese Wirkrichtung, soweit es um politische Teilhabe geht, den legitimen Zweck, die Gleichheit demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten zu bewahren.³⁰

Es ließe sich mit dieser Argumentation, erst recht natürlich mit der des Sondervotums, somit begründen, dass die Einführung einer Vermögensobergrenze legitimen Zwecken dient.

3.2. Eignung und Erforderlichkeit

Die Eignung und Erforderlichkeit eines Existenzmaximums liegt auf der Hand, wenn man die Begrenzung und Reduzierung der Ungleichheit der Vermögensverteilung in der Gesellschaft als solche bereits als legitimes (ggf., wenn man dem Sondervotum in der Erbschaftssteuerentscheidung folgt, sogar sozialstaatlich gebotenes) Ziel ansieht. Es sind zwar durchaus mildere Maßnahmen denkbar, um das angestrebte Ziel zu verwirklichen, etwa die Unterstützung breiterer Kreise der Bevölkerung bei der Bildung eigenen Vermögens oder die Erhebung höherer an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen orientierter Steuern. Dass derartige Maßnahmen mindestens ebenso gut wie ein fixes Existenzmaximum geeignet sind, der ungleichen Vermögensverteilung entgegenzuwirken, lässt sich jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit sagen.

Zu verneinen sein dürfte die Erforderlichkeit, soweit man in der Festschreibung eines Existenzmaximums lediglich ein Mittel der Staatsfinanzierung sieht. Durch die Erhebung von Steuern, die nach den Vorschriften der Finanzverfassung ohnehin das primäre Mittel der Staatsfinanzierung sein sollen, ließen sich mindestens ebenso hohe Einnahmen und zudem berechenbarere Einnahmen erzielen als durch ein Existenzmaximum, dessen primäres Anliegen es ist, dass die festgesetzte Vermögensobergrenze von vornherein nicht überschritten wird.

Problematisieren lassen sich die Eignung oder Erforderlichkeit sicherlich, wenn man auf die mittelbar mithilfe eines Existenzmaximums verfolgbareren Ziele abstellt, also die (vorbeugende) Bekämpfung von Gefahren, die durch große Vermögensanhäufung und -konzentration in den Händen Weniger für den demokratischen Prozess oder die Volkswirtschaft entstehen könnten. Man könnte etwa argumentieren, dass dem missbräuchlichen Einsatz von Vermögenswerten im demokratischen Prozess auch durch gezielte Bekämpfung derartiger Missbräuche (etwa strafbewehrte Verbote der Wähler-, Mandats- und Amtsträgerbestechung; Parteienfinanzierungsregelungen) entgegengewirkt werden könne. Man könnte darauf hinweisen, dass die Konzentration gesellschaftlichen Vermögens in staatlicher Hand statt privater Hand (was ja Folge eines Existenzmaximums jedenfalls bei der ersten „Kappung“ wäre) keinesfalls vor dessen demokratiegefährdendem Missbrauch (dann eben durch staatliche Funktionsträger statt durch Private) schütze oder etwa dessen volkswirtschaftlich oder ökologisch sinnvollere Nutzung garantiere. Man könnte schließlich sogar argumentieren, dass ein Existenzmaximum volkswirtschaftlich schädlich sei, weil Inhabern großer Vermögen ab einem bestimmten Punkt der wirtschaftliche Anreiz genommen werde, Vermögenswerte gewinnbringend in unternehmerische und potentiell innovationsfördernde Aktivitäten zu investieren. Damit stehe, jedenfalls nach der ersten „Kappung“ auf das Existenzmaximum, auch weniger Potential zur sozialstaatlichen Umverteilung, Maßnahmen der Daseinsvorsorge oder auch staatliche Investitionen in Forschung und Bildung zur Verfügung. Ein Existenzmaximum, so könnte man diese Argumentation auf den Punkt bringen, laufe damit Gefahr, den Superreichen etwas zu nehmen, ohne es dem Staat oder der Gesellschaft zu geben.

30 Sachs, Konzentration privater Vermögen im Sozialstaat, NJW 2015, 601 (603); Hervorhebungen im Original.

Gegen derartige Einwände ließe sich aber wohl noch der Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers im Hinblick auf die Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit der von ihm ergriffenen Maßnahmen anführen. Insbesondere mit Blick auf die genannten volkswirtschaftlichen Effekte, die ein Existenzmaximum haben könnte, ist darauf hinzuweisen, dass das Grundgesetz nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „wirtschaftspolitisch neutral“ ist.³¹ Es „enthält“, so das Gericht im Mitbestimmungsurteil aus dem Jahre 1979,

„[...] keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung. Anders als die Weimarer Reichsverfassung (Art. 151 ff) normiert es auch nicht konkrete verfassungsrechtliche Grundsätze der Gestaltung des Wirtschaftslebens. Es überlässt dessen Ordnung vielmehr dem Gesetzgeber, der hierüber innerhalb der ihm durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen frei zu entscheiden hat, ohne dazu einer weiteren als seiner allgemeinen demokratischen Legitimation zu bedürfen.

[...] der Gesetzgeber darf jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet [...] Ihm kommt also eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu [...] Das darin zutage tretende Element relativer Offenheit der Verfassungsordnung ist notwendig, um einerseits dem geschichtlichen Wandel Rechnung zu tragen, der im besonderen Maße das wirtschaftliche Leben kennzeichnet, andererseits die normierende Kraft der Verfassung nicht aufs Spiel zu setzen.“³²

3.3. Angemessenheit

Wenn das Bundesverfassungsgericht auch die „wirtschaftspolitische Neutralität“ des Grundgesetzes betont, so ist damit doch kein Freibrief des Gesetzgebers zu einer wirtschaftspolitischen Gestaltung um jeden Preis verbunden. Vielmehr, so das Gericht,

„[...] darf die Berücksichtigung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht zu einer Verkürzung dessen führen, was die Verfassung in allem Wandel unverändert gewährleisten will, namentlich nicht zu einer Verkürzung der in den Einzelgrundrechten garantierten individuellen Freiheiten, ohne die nach der Konzeption des Grundgesetzes ein Leben in menschlicher Würde nicht möglich ist. Die Aufgabe besteht infolgedessen darin, die grundsätzliche Freiheit wirtschafts- und sozialpolitischer Gestaltung, die dem Gesetzgeber gewahrt bleiben muss, mit dem Freiheitsschutz zu vereinen, auf den der einzelne Bürger gerade auch dem Gesetzgeber gegenüber einen verfassungsrechtlichen Anspruch hat [...].“

Das bedeutet insbesondere, dass die in Frage stehende wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahme, hier also die Einführung eines Existenzmaximums, einen Nutzen für das Gemeinwohl erwarten lässt, der in einem angemessenen Verhältnis zur Einbuße beim grundrechtlich geschützten Gut führt. Die Einbuße muss, wie es gelegentlich auch formuliert wird, zumutbar sein.³³

Die Beurteilung der Schaden-Nutzen-Relation eines Existenzmaximums stößt auf verschiedene Schwierigkeiten. Die Schwierigkeit bei der Beurteilung der nachteiligen Auswirkungen eines Existenzmaximums auf die betroffenen Grundrechtsträger liegt darin, dass sie sehr unterschiedlich aus-

31 BVerfGE 50, 290 (338).

32 BVerfGE 50, 290 (338)

33 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. 119 (Januar 2022).

fallen können, je nachdem, wie hoch die festgesetzte Vermögensgrenze ist und wie hoch im Einzelfall der über ihr liegende und damit aufzugebende Vermögenswert ist. Die Schwierigkeit bei der Beurteilung des Gemeinwohlnutzens eines Existenzmaximums liegt in der Beantwortung der Frage, ab welchem Punkt eine Vermögensanhäufung und -konzentration in den Händen Weniger als solche bereits eine nicht mehr hinnehmbare Ungerechtigkeit darstellt, zu einer halbwegs greifbaren Gefahr für die Gleichheit demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten führt oder gemeinwohlschädliche Auswirkungen auf die volkswirtschaftlichen Prozesse erwarten lässt. Denn, wie gesehen, geht ja auch das Sondervotum zur Erbschaftssteuerentscheidung davon aus, dass zumindest eine gewisse materielle Ungleichheit unter Bürgern nicht nur hinnehmbar, sondern als elementarer Inhalt einer freiheitlichen Rechtsordnung gewollt sei.

Wenn sich ein „Kipppunkt“ von gerecht zu ungerecht bzw. eine Gefahrenschwelle im Hinblick auf demokratische oder wirtschaftliche Prozesse nicht bestimmen lassen sollte, könnte überlegt werden, ob ein Existenzmaximum nicht mit dem Gedanken einer vorbeugenden Gefahren- bzw. Gerechtigkeitsvorsorge zu begründen wäre. Dabei wäre die Vermögensobergrenze dann so „großzügig“ zu bemessen, dass eine übermäßige Belastung der betroffenen Vermögensinhaber auch dann ausgeschlossen wäre, wenn der beschriebene Kipppunkt bzw. die beschriebene Gefahrenschwelle noch nicht erreicht sein sollte. Man würde sich dem Problem also von der Seite des Vermögensinhabers aus nähern und fragen, ab welcher Vermögensgröße mit Sicherheit davon ausgegangen werden könnte, dass eine Vermögenskappung keine unzumutbare Belastung mehr darstellt.

Diese Herangehensweise stößt jedoch auf grundsätzliche Bedenken, wenn man berücksichtigt, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausdruck des sog. rechtsstaatlichen Verteilungsprinzips bzw. des in Art. 1 Abs. 2 GG anklingenden Gedankens der „Vorstaatlichkeit“ der Grundrechte verstanden wird. Hiernach tragen die Grundrechte „ihren Zweck und Sinn in sich selbst“ mit der Folge, dass „der Staat für Beschränkungen der Grundrechte gewissermaßen darlegungs- und beweispflichtig ist, während die Freiheitssphäre des einzelnen als das grundlegende, nicht rechtfertigungspflichtige, allen staatlichen Einschränkungen vorausliegende und insofern primäre Element erscheint.“³⁴ Das bedeutet nicht, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich klargestellt hat, dass das Menschenbild des Grundgesetzes das eines „isolierten souveränen Individuums“ wäre; vielmehr hat das Grundgesetz „die Spannung Individuum – Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten.“³⁵ Es bedeutet aber, dass bei der Auflösung dieses Spannungsverhältnisses im Einzelfall eine grundsätzliche Freiheitsvermutung zugunsten des Individuums streitet, die der Staat zu widerlegen hat.

Die staatliche Festsetzung einer „Maximalmenge“ für ein grundrechtliches Schutzgut, hier das Vermögen, deren Überschreiten den Staat zur Wegnahme des „überschießenden“, dem Grundrechtsträger „nicht zustehenden“ Teils, über den er sozusagen illegitimerweise verfügt, berechtigt, lässt sich mit diesem Gedanken der Vorstaatlichkeit nur schwer vereinbaren. Sie stellt das grundrechtliche Denken gewissermaßen auf den Kopf und lässt allein dadurch die Wegnahme des überschießenden Teils als nur schwer zumutbaren Übergriff erscheinen, mag die zugestandene Menge auch noch so „großzügig“ und die weggenommene Menge im Einzelfall auch noch so „klein“ sein.

Man könnte allenfalls überlegen, ob das beschriebene rechtsstaatliche Verteilungsprinzip nur für Freiheit im engeren Sinne gilt und nicht für das Vermögen. Ein Argument hierfür könnte lauten,

34 Dreier, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2013, Vorbemerkungen vor Artikel 1, Rn. 70.

35 BVerfGE 4, 7 (15 f.); ähnlich BVerfGE 50, 290 (353).

dass die Ausübung von Freiheit im engeren Sinne stets eine individuelle Leistung darstellt, die schon durch die körperlichen Fähigkeiten des Einzelnen auf natürliche Weise begrenzt ist. Demgegenüber ist das Vermögen etwas, das dem Einzelnen unabhängig von seiner Leistung zufallen kann (etwa durch Erbfall) und das unabhängig von seiner Leistung nahezu unbegrenzt wachsen kann. Dem Grundgesetz lässt sich solch eine Differenzierung indes nur schwer entnehmen, wie insbesondere die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Erbrechts in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zeigt, welche auch den („unverdienten“, nicht auf eigener Leistung beruhenden) Vermögenserwerb im Erbfall grundrechtlich absichert.³⁶ Zwar lassen sich dem Grundgesetz weitgehende Zugriffsmöglichkeiten auf das Eigentum und das Vermögen entnehmen. Neben dem Besteuerungsrecht des Staates (vgl. Art. 105 ff. GG) kann hier die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), die Möglichkeit der Enteignung gegen Entschädigung (Art. 14 Abs. 3 GG) sowie die Befugnis zur Vergesellschaftung gegen Entschädigung (Art. 15 GG) genannt werden. All diese Zugriffsmöglichkeiten liefern aber kein Argument, das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip außer Kraft zu setzen.

Im Ergebnis lässt sich damit festhalten, dass der Staat durchaus Maßnahmen ergreifen kann, die zu einer Reduzierung des privaten Vermögens führen, dass aber gerade das Instrument der Festsetzung eines Existenzmaximums aufgrund des ihm zugrunde liegenden Grundgedankens eines von vornherein limitierten grundrechtlichen Schutzgutes problematisch erscheint. Eine Sichtweise, wonach grundrechtliche Schutzgüter – sei es Freiheit im engeren Sinne, sei es Vermögen – im der staatlichen Gewalt als „angemessen“ erscheinenden Umfang Grundrechtsträgern von dieser „zugewiesen“ werden, steht in einem Spannungsverhältnis zum Gedanken der Vorstaatlichkeit der Grundrechte bzw. zum rechtsstaatlichen Verteilungsprinzip. Um diesen Einwand entgegen zu können, müsste man greifbare Anhaltspunkte dafür liefern, dass eine Vermögensanhäufung über den als Existenzmaximum festgesetzten Betrag hinaus tatsächlich konkrete gemeinwohlschädliche Auswirkungen hat.

36 Vgl. dazu auch Sachs, NJW 2015, 601 (603 f.).