



Reiner Holznagel*



Jens Lemmer**

Zügiger Abbau des Solidaritätszuschlags geboten

Die aktuelle Debatte um den Solidaritätszuschlag trägt geradezu groteske Züge. Während in Deutschland so viele Steuern eingenommen werden wie nie zuvor, beklagen die Parteien die Armut der öffentlichen Hand. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag seien daher unverzichtbar, weil ansonsten das Geld für Bildung, Straßenbau und Regionalförderung fehle. Verschwiegen wird dabei, dass der Solidaritätszuschlag gar nicht elementare Staatsaufgaben finanzieren darf, sondern lediglich ein kurzfristiges Instrument für besondere finanzielle *Notlagen* ist.

Das chronische Festhalten der Politik am Solidaritätszuschlag ist nicht nur ärgerlich für die Steuerzahler, sondern hat auch eine grundsätzliche steuersystematische Bedeutung. Denn wenn der finanzielle Notstand auf Dauer zur Normalität erklärt wird, ist etwas nicht recht in der Steuerpolitik. Es lohnt sich deshalb, einen genaueren Blick auf die Soli-Debatten der vergangenen Jahre zu werfen.

Der Solidaritätszuschlag und die Politik – eine unendliche Geschichte?

Die Geschichte des Solidaritätszuschlags begann mit zwei gebrochenen Versprechen. 1990 schloss Bundeskanzler Helmut Kohl im Wahlkampf kategorisch aus, dass zur Finanzierung der deutschen Einheit die Steuern steigen würden. Knapp ein Jahr später kam es bekanntlich anders: Im Juni 1991 trat das Solidaritätsgesetz in Kraft, das einen auf zwei Jahre befristeten Solidaritätszuschlag von 3,75% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beinhaltete. Diese Steuererhöhung wurde mit den finanziellen Lasten der deutschen Wiedervereinigung, aber auch mit der deutschen Beteiligung am Golfkrieg begründet. Nach der Soli-

Einführung versicherte Helmut Kohl den Steuerzahlern, dass die neue Zusatzsteuer keinesfalls dauerhaft erhoben werde. Auch dieses Versprechen war nach kurzer Zeit hinfällig: Im Juni 1993 wurde beschlossen, den Solidaritätszuschlag ab 1995 erneut zu erheben. Diesmal handelte es sich um einen Zuschlag von 7,5% auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Der Gründungsmythos des Solidaritätszuschlags

Wie kam es zu diesem Vertrauensbruch? Die deutsche Wiedervereinigung benötigte zweifellos starke finanzielle Aufwendungen. Die neuen Bundesländer hatten zunächst eine sehr geringe Steuerkraft und wurden deshalb erst 1995 in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Nachdem der Bund den alten Bundesländern 7 Prozentpunkte seines Umsatzsteueranteils überließ, waren diese bereit, dies zu akzeptieren. Zur Refinanzierung beanspruchte der Bund die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag. Der Streit zwischen Bund und Ländern über die Verteilung der finanziellen Einheitslasten wurde damit vor allem auf Kosten der Steuerzahler beigelegt.

Dass dieser Verteilungskonflikt an der Wiege der neuen Steuer stand, versuchte die Politik mit dem schillernden Begriff der »Solidarität« zu überdecken. In der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1993 heißt es: »Zur Finanzierung der Vollen- dung der Einheit Deutschlands ist ein solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen unausweichlich.« Dieser Gründungsmythos blieb nicht ohne Folgen: Der Solidaritätszuschlag entwickelte sich zum politischen Kampfbegriff. Soli-Kritikern wurde stets vorgeworfen, sie verhielten sich »unsolidarisch« und würden die Finanzhilfen für die neuen Bundesländer in Frage stellen. Obwohl die Soli-Einnahmen von Anfang an nicht an den »Aufbau Ost« gekoppelt waren, vergiftete dieser Vorwurf das politische Klima und erstickte die meisten Reformansätze im Keim.

Reformdebatten bleiben ohne durchschlagendes Ergebnis

Trotz der euphemistischen Bezeichnung stand der Solidaritätszuschlag schon in den 1990er Jahren in der Kritik. Neben dem Bund der Steuerzahler (BdSt) forderte auch der Sachverständigenrat seine zügige Abschaffung. Bereits 1994 plädierten die Wirtschaftsweisen dafür, den Solidaritätszuschlag innerhalb von drei Jahren vollständig abzubauen. 1998 senkte die Bundesregierung den Steuersatz aber nur von 7,5 auf 5,5% und erhöhte gleichzeitig den regulären Umsatzsteuersatz um einen Prozentpunkt. In den folgenden Jahren sind die politischen Diskussionen über den Solidaritätszuschlag weitgehend zum Erliegen gekommen. Eine Wiederbelebung der Debatte erfolgte vor allem durch die

* Reiner Holznagel ist Präsident des Bundes der Steuerzahler.

** Jens Lemmer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Steuerzahlerinstitut, DSI, Berlin.

Aktivitäten des BdSt, der auch auf juristischem Weg gegen den Solidaritätszuschlag vorging.

Warten auf Karlsruhe – der Solidaritätszuschlag vor Gericht

Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe nach Art. 106 GG, die allenfalls kurzfristig erhoben werden darf. Die Ergänzungsabgabe ist 1955 geschaffen worden, um vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken. Im damaligen Gesetzgebungsverfahren wurde betont, dass die Erhebung »nur mit geringen Hebesätzen in Betracht kommt und keineswegs für die Dauer, sondern lediglich für Ausnahmesituationen bestimmt ist.« Eine Ergänzungsabgabe kann daher nur als Ultima Ratio in außergewöhnlichen Haushaltssituationen eingesetzt werden. Der BdSt ist der Ansicht, dass der Solidaritätszuschlag diesen Vorgaben nicht gerecht wird und daher verfassungsrechtlich höchst bedenklich ist.

Der BdSt brachte deshalb die Klage eines Steuerzahlers auf den Weg, der die Aufhebung seines Einkommensteuerbescheides für das Jahr 2007 beantragte. Das Finanzgericht Niedersachsen hat das Verfahren am 21. August 2013 ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Die Finanzrichter halten den Solidaritätszuschlag auch deshalb für verfassungswidrig, weil unterschiedliche Anrechnungsvorschriften im Einkommensteuerrecht dazu führen, dass z. B. bei ausländischen Einkünften ein geringerer Solidaritätszuschlag ermittelt wird als bei anderen Einkunftsarten. Sie stellen deshalb einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot fest.

Der Solidaritätszuschlag ist damit ein Fall für das Bundesverfassungsgericht, und eine verfassungsrechtliche Klärung erscheint in der Tat dringend geboten. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in der Sache zuletzt vor über 40 Jahre entschieden. 1972 hatte das Gericht zwar festgestellt, dass es nicht nötig sei, eine Ergänzungsabgabe von vornherein zu befristen. Allerdings haben die Verfassungsrichter der Politik keineswegs eine Blankovollmacht ausgestellt. Zum einen sei der Bund nicht berechtigt, eine Ergänzungsabgabe einzuführen, die den Vorstellungen des Verfassungsgebers zuwiderläuft. Zum anderen müsste die Abgabe spätestens entfallen, wenn der Bund ausreichend Steuern einnimmt, um seine Aufgaben dauerhaft zu erfüllen. Hinzu kommt, dass die damalige Ergänzungsabgabe nach acht Jahren abgeschafft worden ist. Der Solidaritätszuschlag wird hingegen – mit kurzer zweijähriger Unterbrechung – seit 20 Jahren erhoben. Damit ist der Solidaritätszuschlag mittlerweile zu einer Dauersteuer mutiert und hat sich damit weit von der Idee einer kurzfristigen Ergänzungsabgabe entfernt. Es ist abermals notwendig, dass Karlsruhe die Politik in die Schranken weist.

Milliarden für den Bundeshaushalt – die Mär vom unverzichtbaren Soli

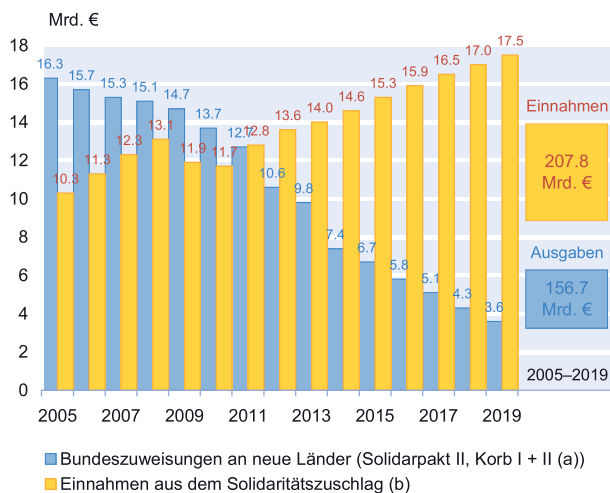
Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die vollständig dem Bund zustehen, beliefen sich 2012 auf 13,6 Mrd. Euro. Gegenüber 2010 ist das ein Zuwachs um 16% bzw. knapp 2 Mrd. Euro; bis 2017 wird das Aufkommen voraussichtlich um mehr als 20% auf 16,5 Mrd. Euro ansteigen. Angesichts dieser Dynamik erklärt die Politik die einträgliche Einnahmequelle für sakrosankt. So erwecken Politiker verschiedenster Couleur – zuletzt Bundesfinanzminister Schäuble – immer wieder den Eindruck, dass die Finanzhilfen für die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II an die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag gekoppelt seien. Diese Verknüpfung ist bekanntlich falsch: Die Soli-Mittel fließen ohne Zweckbindung in den Bundeshaushalt.

Aber selbst wenn die Verknüpfung von Solidarpakt II und Solidaritätszuschlag sachlich zuträfe, wäre dessen Erhebung nicht zu rechtfertigen. Denn während der Solidarpakt II für die Jahre 2005 bis 2019 Ausgaben von insgesamt 156,7 Mrd. Euro vorsieht, belaufen sich die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in diesem Zeitraum voraussichtlich auf 207,8 Mrd. Euro. Es ergibt sich also ein Betrag von rund 51 Mrd. Euro, um den der Solidaritätszuschlag insgesamt zu hoch bemessen wäre. Allein im Jahr 2013 übersteigen die Soli-Einnahmen die Solidarpakt-II-Ausgaben voraussichtlich um 4,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 werden es sogar fast 14 Mrd. Euro sein. Dies macht den Solidaritätszuschlag zu einer Goldgrube für den Bundesfinanzminister.

Auch beim Blick über das Jahr 2019 hinaus wird häufig die Haushaltsslage ins Feld geführt. Jüngstes Beispiel ist die Aussage der Bundeskanzlerin: »Ich sehe nicht, wie wir einen Betrag in dieser Höhe [gemeint sind die Soli-Einnahmen] an anderer Stelle einsparen können.« Objektiv betrachtet ist jedoch die fiskalische Lage derzeit so günstig wie nie zuvor. Selbst die wenig ambitionierte Finanzplanung der Bundesregierung sieht vor, ab 2015 auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten und mit der Schuldentilgung zu beginnen.

Das Ausmaß der haushalterischen Erholung wird aber erst deutlich, wenn man den Bundeshaushalt 2008 – also den Etat mit den bis dato höchsten Steuereinnahmen – mit dem Haushaltsentwurf 2014 vergleicht. Die beiden auffälligsten Positionen sind die Steuereinnahmen und die Zinsausgaben. Während der Bund für 2014 fast 30 Mrd. Euro Steuern mehr einplant als 2008, rechnet er bei den Zinsausgaben mit Einsparungen von mehr als 11 Mrd. Euro. Selbst wenn man Sondereffekte in Rechnung stellt, etwa die letzte Tranche an den ESM (4,3 Mrd. Euro) und die vom Bund übernommenen Ausgaben im Bereich der Grundsicherung (ca. 4 Mrd. Euro), bleibt unter dem Strich eine Entlastung von rund 33 Mrd. Euro. Dennoch steigen die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt von 282,3 Mrd. Euro auf 295 Mrd.

Abb. 1
Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und Ausgaben für den Solidarpaket II



(a) Korb II: Ab 2012 gemäß angepasster Finanzprojektion.
(b) 2013–2017: Steuerschätzung Mai 2013, 2018/2019: Fortschreibung der Autoren.

Quelle: BMF und Berechnungen der Autoren.

Euro. Das zeigt, dass die Bundesregierung nur scheinbar konsolidiert. Der Abbau der Neuverschuldung erfolgt über die Einnahmeseite und die geringeren Zinsausgaben.

Hinzu kommt, dass im Bundeshaushalt ungenutzte Einsparpotenziale in erheblicher Größenordnung bestehen, auf die der BdSt seit Jahren aufmerksam macht. So könnte der Bund jährlich mindestens 20 Mrd. Euro einsparen, wenn er unter anderem Subventionen kürzen, Verwaltungs- und Personalkosten zurückfahren und den Förderdschungel lichten würde. Ein vergleichbar hohes Einsparpotenzial im Bundeshaushalt identifiziert auch der Bundesrechnungshof. Der Solidaritätszuschlag ist somit keineswegs alternativlos. Zur Erinnerung: Im Koalitionvertrag von 2009 hatten sich CDU/CSU und FDP zu einer »umfassenden Aufgabenkritik« verpflichtet. Hätte die Koalition dieses Vorhaben in den letzten vier Jahren umgesetzt, wären genügend Spielräume vorhanden für den Einstieg in die Schuldentilgung und den Abbau der Solidaritätszuschlags. Doch diese versprochene Strategie verfolgt die Politik zu Lasten der Steuerzahler nicht.

Die Belastung ist spürbar: Der Solidaritätszuschlag und die Steuerzahler

20 Jahre Solidaritätszuschlag stellen eine hohe Belastung für die Steuerzahler dar. Von

1991 bis 2012 mussten Bürger und Unternehmen über 225 Mrd. Euro Solidaritätszuschlag zahlen. Ein Single mit einem Bruttoeinkommen von 30 000 Euro wird derzeit mit 220 Euro im Jahr belastet. Bei einem Einkommen von 60 000 Euro sind bereits 743 Euro pro Jahr fällig.

Die vielen Mängel des Solidaritätszuschlags

Der Solidaritätszuschlag ist nicht nur ein Griff ins Portmonee der Steuerzahler. Als Zuschlagsteuer verschärft er die Schwächen seiner Bezugsgröße, der Einkommensteuer. Das gilt vor allem für die »Kalte Progression« bzw. die »heimlichen Steuererhöhungen«. Zudem verschleiert der Soli die tatsächliche Höhe der Steuerbelastung. Während der Spitzensteuersatz bei 42 bzw. 45% liegt, beläuft sich die effektive Steuerlast inkl. Solidaritätszuschlag auf 44,3 bzw. 47,5%. Schließlich führt der Soli – aufgrund der Freigrenze von 972 Euro und einer Übergangszone – bei niedrigen Einkommen zu willkürlichen Belastungen. Während Bruttoeinkommen bis 17 100 Euro verschont werden, werden Einkommen ab 19 000 Euro in voller Höhe belastet.

Angesichts dieser Mängelliste wäre ein politisches Handeln geboten. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, dass die Politik den Steuerzahlern das Ende des Solidaritätszuschlags mehrfach versprochen. Bereits 1993 war von einer »mittelfristigen Überprüfung« die Rede. 1996 betonte die Bundesregierung, dass der Solidaritätszuschlag ein »Zuschlag auf Zeit« sei und »jedes Jahr anhand von objektiven Kriterien auf seine Notwendigkeit hin überprüft« werde. Auf diese Prüfung warten die Steuerzahler bis heute vergeblich. Die Selbstverständlichkeit, mit der auch nach 20 Jahren der Soli erhoben wird, wirft ein fatales Licht auf die Besteuerungsmoral in Deutschland. Während die Politik von den Bürgern uneingeschränkte Steuermoral beim Zahlen einfordert, bleibt sie die fällige Gegenleistung in Form einer systematischen, einfachen und niedrigen Besteuerung schuldig. Die Steuerzahler sind aber nicht mehr bereit, den Soli zu akzeptieren: Laut einer Emnid-Umfrage befürworteten 72% der Deutschen eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

Tab. 1
Jährliche Belastung durch Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag (Stand: 2013)

Jährliches Bruttoeinkommen in Euro	Jährliche Einkommensteuer in Euro	Jährlicher Solidaritätszuschlag in Euro
30 000	4 005	220
36 000	5 567	306
42 000	7 250	399
48 000	9 081	499
54 000	11 222	617
60 000	13 512	743

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Parteien klammern sich an Soli-Milliarden

Fast alle Parteien im Bundestag ignorieren jedoch diese Erwartung, obwohl die öffentlichen Kassen üppig gefüllt sind. 2012 hat der Staat rund 600 Mrd. Euro Steuern eingenommen, das sind rund 150 Mrd. Euro mehr als 2005. Bis 2017 wird mit einem weiteren Anstieg auf gut 700 Mrd. Euro gerechnet. Das schlägt sich auch in der Steuerquote nieder: In der Abgrenzung der Finanzstatistik steigt die Quote zwischen 2012 und 2017 von 22,5 auf 23,1% an; 2005 lag die Quote noch bei 20,3%.

Einzig die FDP plädiert für einen schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags. Zunächst soll die Freigrenze angehoben werden, 2016 der Steuersatz auf 2,5% sinken und 2018 der Soli vollständig wegfallen. Das Konzept ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings sollte die Soli-Abschaffung nicht wieder auf die lange Bank geschoben werden, sondern innerhalb von zwei bis drei Jahren erfolgen. Zum anderen müssen bereits im ersten Reformschritt sämtliche Steuerzahler entlastet werden. Würde hingegen nur die Freigrenze angehoben, gingen mehrere Millionen Steuerzahler erst einmal leer aus.

Fazit

Der Solidaritätszuschlag ist ein Anachronismus – es ist daher höchste Zeit, ihn abzuschaffen. Dies wäre auch kurzfristig realisierbar, weil die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist und der Bundeshaushalt bei einer halbwegs ambitionierten Sparpolitik die Einnahmeausfälle verkraften kann. Allein die Steuerermehreinnahmen und das historisch niedrige Zinsniveau entlasten den Etat jedes Jahr in zweistelliger Milliardenhöhe. Wenn der Solidaritätszuschlag hingegen eine ewige Bestandsgarantie erhält, wäre das ein verheerendes Signal für die Steuerzahler. Zudem würde es der Glaubwürdigkeit der Politik schweren Schaden zufügen.