

DSi kompakt

Abbau des Solidaritätszuschlags geboten

von Jens Lemmer

Der Solidaritätszuschlag löst zurzeit erneut steuerpolitische Kontroversen aus. Inzwischen gibt es Forderungen, den Solidaritätszuschlag sogar über das Jahr 2019 hinaus dauerhaft zu erheben. Der Bund der Steuerzahler und sein wissenschaftliches Institut haben wiederholt auf die verfassungsrechtlichen und steuerpolitischen Mängel dieser Abgabe hingewiesen und deren Abschaffung gefordert.¹ Im Folgenden wird dargestellt, dass aus guten Gründen ein zügiger Abbau des Solidaritätszuschlags unverändert geboten ist.

Der Solidaritätszuschlag wird seit dem 1.1.1995 ohne Unterbrechung erhoben und knüpft an die Einkommen-, Abgeltung- und Körperschaftsteuerschuld an. In befristeter Form ist der Solidaritätszuschlag bereits in den Jahren 1991/92 erhoben worden. Der Zuschlagssatz hat zunächst 7,5 % betragen, seit 1998 beläuft er sich auf 5,5 %. Eine Befristung ist im Solidaritätszuschlagsgesetz nicht vorgesehen. Das Steueraufkommen steht allein dem Bund zu und lag im Jahr 2012 bei 13,6 Mrd. Euro.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Beim Solidaritätszuschlag handelt es sich um eine Ergänzungsabgabe, die allenfalls kurzfristig erhoben werden darf. Dies war Mitte der 1990er Jahre auch die Ansicht der Bundesregierung: „Der Solidaritätszuschlag ist ein *Zuschlag auf Zeit*. Er ist nicht in die Steuertarife integriert und wird jedes Jahr anhand von objektiven Kriterien auf seine Notwendigkeit hin überprüft. Sollten gegenüber dem Finanzplan die Finanzausgleichsleistungen an die neuen Länder deutlicher als erwartet zurückgehen oder die Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung dauerhaft höher ausfallen als bisher erwartet, wird der Solidaritätszuschlag schrittweise zurückgeführt.“² Der Solidaritätszuschlag muss nach 19-jähriger Erhebungsdauer aber inzwischen als Dauerabgabe bezeichnet werden. Dies ist mit den Vorgaben der Finanzverfassung nicht zu rechtfertigen. Denn bei gesetzessystematischer Auslegung folgt aus Art. 106 GG, dass eine Ergänzungsabgabe nur zur Deckung vorübergehender Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt erhoben werden darf. Eine Ergänzungsabgabe ist daher nur als *ultima ratio* in außergewöhnlichen Haushaltssituationen einzusetzen. Dabei ist sowohl die Höhe als auch die Erhebungsdauer eng zu begrenzen. Der Solidaritätszuschlag genügt diesen Verfassungsvorgaben nicht und erscheint deshalb verfassungsrechtlich bedenklich.³

¹ Vgl. KBI (2008) und KBI (2010)

² Vgl. Bundestags-Drucksache 13/890 vom 24.03.1995, S. 3.

³ Vgl. ausführlich KBI (2008), S. 6ff.

Bundesverfassungsgericht: Bisher keine Entscheidung in der Sache

Das *Finanzgericht* Niedersachsen hat 2009 dem *Bundesverfassungsgericht* ein Verfahren zum Solidaritätszuschlag vorgelegt, das im darauf folgenden Jahr die Richtervorlage für unzulässig erklärte. Es wäre jedoch verfehlt, aus dieser Entscheidung zu folgern, dass das *Bundesverfassungsgericht* eine unbefristete Erhebung des Solidaritätszuschlags für rechtmäßig erklärt hat. Denn das Gericht hat nicht in der Sache entschieden, sondern die Vorlage lediglich aus formalen Gründen nicht angenommen.⁴

Zudem wird übersehen, dass das *Bundesverfassungsgericht* in seiner älteren Rechtsprechung durchaus verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung einer Ergänzungsabgabe gestellt hat. So dürfe eine Ergänzungsabgabe nicht mehr erhoben werden, wenn die regelmäßigen Steuererträge des Bundes zur Erfüllung seiner Ausgaben auf Dauer ausreichen.⁵ Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass dieser Zeitpunkt inzwischen erreicht oder sogar überschritten ist. Neben der starken Zunahme der Steuereinnahmen des Bundes ist auch auf die mittelfristige Finanzprojektion des *Bundesfinanzministeriums* zu verweisen. Demnach kann der Bund ab dem Jahr 2015 auf eine Nettokreditaufnahme verzichten und zugleich mit dem Schuldenabbau beginnen.⁶ Obwohl die Konsolidierungsbemühungen der *Bundesregierung* derzeit als unzureichend zu bewerten sind⁷, steht daher die aktuelle Entwicklung des Bundeshaushaltes einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags nicht im Wege.

Solidaritätszuschlag dient nicht dem Aufbau Ost

Zum Teil wird immer noch ein direkter Zusammenhang zwischen den Finanzhilfen für die neuen Bundesländer aus dem Solidarpakt II und den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag hergestellt. Der Solidaritätszuschlag ist zwar bei seiner Einführung mit der Finanzierung der deutschen Einheit begründet worden.⁸ Tatsächlich unterliegt das Aufkommen jedoch keiner Zweckbindung und steht vollständig dem Bund zu. Die Finanzierung des Aufbaus Ost hängt somit nicht vom Fortbestand des Solidaritätszuschlags ab. Dies bestätigte auch die *Bundesregierung* ausdrücklich: „Die Einnahmen des Bundes aus dem Solidaritätszuschlag dienen, wie alle Steuereinnahmen, zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Zwischen den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und den Ausgaben des Solidarpakts II besteht kein Zusammenhang.“⁹

Einnahmen aus Solidaritätszuschlag übersteigen Solidarpakt II

Aber selbst wenn die Verknüpfung von Solidarpakt II und Solidaritätszuschlag sachlich zuträfe, wäre dessen Erhebung nicht zu rechtfertigen. Denn vergleicht man das für die Jahre 2005 bis 2019 festgeschriebene Finanzierungsvolumen des Solidarpakts II mit den zu erwartenden Ein-

⁴ Vgl. *Birk* (2010), S. 1002f.

⁵ Vgl. BVerfGE 32, 333 (334).

⁶ Vgl. *BMF* (2013b).

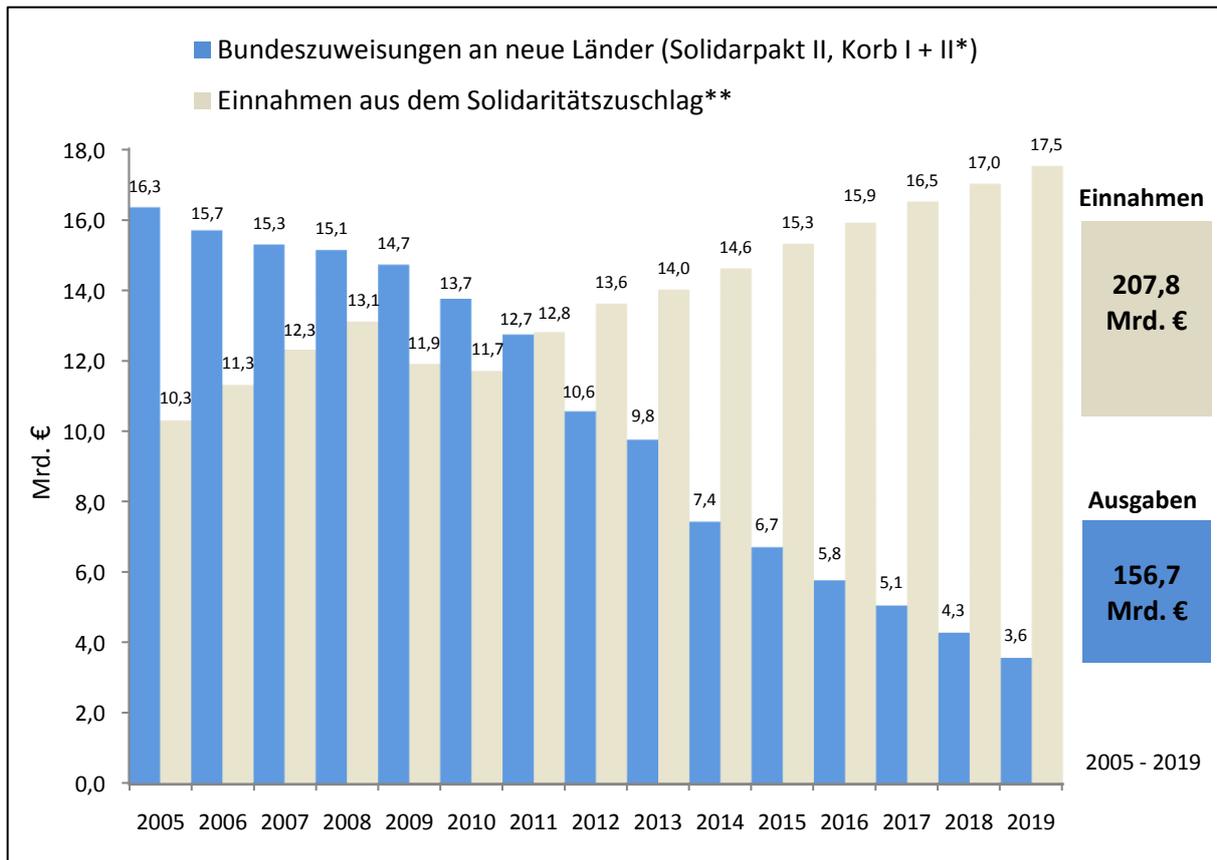
⁷ Vgl. *KBI* (2012a) und *KBI* (2012b).

⁸ „Zur Finanzierung der Vollendung der Einheit Deutschlands ist ein solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen unausweichlich. Die Bundesregierung schlägt deshalb mit Wirkung ab 1. Januar 1995 einen – mittelfristig zu überprüfenden – Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer für alle Steuerpflichtigen vor.“ (Bundestagsdrucksache 12/4401, S. 51)

⁹ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 27.07.2007.

nahmen aus dem Solidaritätszuschlag, ist eine erhebliche Differenz festzustellen. Während der Solidaripakt II ein Volumen von insgesamt 156,7 Mrd. Euro umfasst, belaufen sich die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag in diesem Zeitraum voraussichtlich auf 207,8 Mrd. Euro. Es ergäbe sich also ein Betrag von 51,1 Mrd. Euro, um den der Solidaritätszuschlag – über die gesamte Laufzeit des Solidaripakts II betrachtet – zu hoch bemessen wäre. Allein im Jahr 2013 übersteigen die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag die Solidaripakt-II-Ausgaben voraussichtlich um 4,2 Mrd. Euro (*siehe Abbildung*).

Abbildung: Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und Ausgaben für den Solidaripakt II



* Korb II: ab 2012 gemäß angepasster Finanzprojektion; ** 2013-2017: Steuerschätzung Mai 2013, 2018/2019: eigene Berechnung

Quelle: BMF und eigene Berechnung

Solidaritätszuschlag kann nicht umgewidmet werden

Es gibt zahlreiche Vorschläge, die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zur Finanzierung verschiedener staatlicher Aufgaben zu verwenden. Die Vorschläge reichen von der Finanzierung von Investitionen in Bildung und Forschung über die Tilgung der Staatsschulden bis zur gesamtdeutschen Förderung von Infrastrukturvorhaben.¹⁰ Doch auch ein zweckgebundener und umgewidmeter Solidaritätszuschlag wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine Ergänzungsabgabe nicht gerecht. Denn auch bei einem alternativen Verwendungszweck ist absehbar, dass nicht vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt überbrückt, sondern eine dauerhafte Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben sichergestellt werden soll. Diesen revolvierenden Einsatz zur Finanzierung immer neuer Reformvorhaben ließe die Ergänzungsabgabe jedoch zu einer

¹⁰ Vgl. *Die Welt Online* (2013).

Bundeseinkommensteuer werden, die neben der allgemeinen Einkommensteuer erhoben wird. Dies ist aber von der Verfassung nicht vorgesehen.

Solidaritatzuschlag kein geeignetes Instrument zur Haushaltskonsolidierung

Der Vorschlag, das Aufkommen aus dem Solidaritatzuschlag für den Schuldenabbau zu nutzen, ist ebenfalls abzulehnen¹¹, weil die öffentliche Verschuldung ein über Jahrzehnte gewachsenes Phänomen und damit keine kurzfristige Bedarfsspitze darstellt. Des Weiteren zeigen die Erfahrungen aus vergangenen Haushaltskonsolidierungen, dass erfolgreiche Konsolidierungsphasen stets durch Einschnitte bei den Staatsausgaben ermöglicht worden sind. Konsolidierungsphasen, die vor allem durch Einnahme- bzw. Steuererhöhungen geprägt waren, erwiesen sich hingegen in der Regel als nicht nachhaltig. Zudem ist bei der Betrachtung der Entwicklung von Steuereinnahmen und Ausgaben in Deutschland festzustellen, dass die Ausgabenentwicklung mit leichter Verzögerung von rund zwei Jahren der Entwicklung der Steuereinnahmen folgt. Während Perioden mit gedämpfter Steuerentwicklung in den Folgejahren für eine gewisse Ausgaben- disziplin sorgten, führten Phasen mit stärker steigenden Einnahmen zu einem deutlichen An- schwellen der Ausgaben.¹²

Der Fortbestand des Solidaritatzuschlags und der damit einhergehende Anstieg der Steuerein- nahmen wären somit nicht geeignet, nachhaltige Fortschritte bei der Konsolidierung des Bundes- haushaltes zu erreichen. Es wäre vielmehr damit zu rechnen, dass die zusätzlichen Einnahmen nicht zum Schuldenabbau, sondern für andere Zwecke verwendet werden würden.

Hohe Steuer- und Abgabenbelastung

Die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland befindet sich seit Jahren auf hohem Niveau.¹³ Der Solidaritatzuschlag trägt hierzu bei und sollte auch deshalb abgebaut werden. Zwar befreit dies den Gesetzgeber nicht von der Pflicht, eine dringend notwendige Reform des Einkommen- steuertarifs durchzuführen. Eine zügige Senkung oder Abschaffung des Solidaritatzuschlags, für die eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich wäre, würde jedoch unmittelbar zu spürbaren Entlastungen der Steuerzahler führen.

Zudem verkompliziert der Solidaritatzuschlag das Steuerrecht und verzerrt die tatsächliche Höhe der Einkommensbelastung. Während der Spitzensteuersatz in der Einkommensteuer bei 42 bzw. 45 Prozent liegt, beläuft sich die effektive Steuerlast inkl. Solidaritatzuschlag auf 44,3 bzw. 47,5 Prozent. Somit verschärft der Solidaritatzuschlag die Tarifprogression und „verschlei-ert ... die effektive Tarifbelastung, die die Einkommensteuer auslöst“¹⁴.

Überfällige Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Der Solidaritatzuschlag wurde im Zuge der einheitsbedingten Neuordnung der Finanzver- fassung geschaffen. Damals standen Bund und Länder unter einem erheblichen zeitlichen und politischen Druck, weshalb eine kurzfristige Übergangsfinanzierung des damaligen erhöheten

¹¹ Vgl. *Kirchhof* (2012), S. 195.

¹² Vgl. *KBI* (2012a), S. 45.

¹³ Vgl. *KBI* (2012c) und *KBI* (2009).

¹⁴ *Birk* (2010), S. 1003

Finanzbedarfs vertretbar war. Bund und Länder verständigten sich darauf, dass der Bund Umsatzsteueranteile an die Länder abtritt und als Kompensation die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag erhält. Nach knapp zwanzig Jahren ist dieses Provisorium, das allenfalls kurzfristig mit der Finanzverfassung vereinbar war, zur Dauerlösung geworden. Dies stellt jedoch keinen Ersatz für eine verfassungsgemäße Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dar. Im Gegenteil, solange mit dem Solidaritätszuschlag eine zusätzliche Einnahmequelle des Bundes existiert, ist der Druck, im Rahmen einer Föderalismuskommission III die überkommenen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich nachzubessern, gering.

Fazit: Solidaritätszuschlag zügig abbauen

Der Solidaritätszuschlag ist ein Anachronismus. Er ist weder für die Förderung der neuen Bundesländer bis 2019 erforderlich noch stellt er ein geeignetes Instrument zur Finanzierung alternativer Verwendungszwecke dar. Stattdessen sprechen zahlreiche Gründe für einen zügigen Abbau des Solidaritätszuschlags. Besonders gewichtig sind die verfassungsrechtlichen Bedenken, denn in seiner Eigenschaft als Ergänzungsabgabe darf der Solidaritätszuschlag nur zur Deckung eines kurzfristigen Finanzbedarfs eingesetzt werden. Die faktische Umwidmung in eine Dauersteuer erscheint daher verfassungswidrig. Darüber hinaus trägt der Solidaritätszuschlag zur hohen Steuer- und Abgabenbelastung bei und steht zudem einer nachhaltigen Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Wege.

Literatur

Birk, D. (2010): Kommentar zu Richtervorlage zum Solidaritätszuschlag in 2007 unzulässig, in: Finanzrundschau, 92. Jahrgang, Nr. 21/2010, S. 999-1003.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2013a): Ergebnis der 144. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2013b): Mittelfristige Finanzprojektion bis 2017: Öffentliche Haushalte befinden sich in solider Verfassung, Berlin.

Die Welt Online (2013): Nach Solidarpakt. Ost-Regierungschef sind für Deutschlandfonds, <http://www.welt.de/118037051>, Stand: 24.7.2013.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)** (2012a): Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg, Schriftenreihe, Heft Nr. 112, Berlin.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)** (2012b): Scheinkonsolidierung des Bundes zu Lasten der Sozialversicherung, KBI kompakt Nr. 14, Berlin.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)** (2012c): Zum Steuerzahlergedenktag 2011 und 2012, KBI kompakt Nr. 10, Berlin.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)** (2010): Der umstrittene Solidaritätszuschlag, Sonderinformation Nr. 62, Berlin.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)** (2009): Die Mitte verliert. Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen, Sonderinformation 57, Berlin.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)** (2008): Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Schriftenreihe, Heft Nr. 102, Berlin.

Kirchhof, P.: (2012): Deutschland im Schuldensog: Der Weg vom Bürgen zurück zum Bürger, München.

*) Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) heißt seit dem 12.06.2013 DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Herausgeber:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de