DIPLOM-ÖKONOM
CORNELIUS VOLKER
STEUERBERATER

Cornelius Volker, Stb ▪ 164er Ring 16 ▪ 31785 Hameln

An die

Vorsitzende des Finanzausschusses

Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB

Deutscher Bundestag / Finanzausschuss

Paul-Löbe Haus

11011 Berlin

Kooperation

Roman von Alvensleben
Rechtsanwälte
164er Ring 16
31785 Hameln
Fon 05151 - 98720

25.06.2018

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Stark-Watzinger,

ich bedanke mich für die Einladung zum öffentlichen Fachgespräch am 27.06.2018 zu dem

a) Antrag der Fraktion der AfD – Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlages – BT-Drucksache 19/1179

und

b) Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995 – BT Drucksache 19/1038.

In der Anlage habe ich Ihnen vorab meine Stellungnahme beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Cornelius Volker

Inhaltsverzeichnis

1. Grundlagen und Entwicklung der Ergänzungsabgabe
1.1. Grundlage der Ergänzungsabgabe
1.2. Historische Entwicklung des derzeitigen Solidaritätszuschlages
1.3. Entwicklung der Einnahmen
1.4. Planungen zur Entwicklung des Solidaritätszuschlages

2. Rechtliche Würdigung des Solidaritätszuschlagsgesetzes
2.1. Gleichbehandlungsgrundsatz der Besteuerung
2.2. Möglicher Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes

3. Ökonomische Rechtfertigung
3.1. Beendigung des Solidarpaktes
3.2. Staatsschuldenquote Deutschlands
3.3. Steuerprognose und Entwicklung der Haushaltsüberschüsse

4. Belastung des Bürgers
4.1. Ausswirkungen der stillen Progression
4.2. Abgabenquote der Arbeitnehmer und Unternehmen

5. Schlussfolgerungen und Bewertung
5.1. Glaubwürdigkeit der Politik
5.2. Ausschöpfung der Einsparpotentiale
5.3 Verfassungsrechtliche Problematik
5.4. Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands

1. Grundlagen und Entwicklung der Ergänzungsabgabe

1.1. Grundlage der Ergänzungsabgabe

Die Grundlage für die Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ist in den Art. 105 Abs. 2, Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG geregelt. Die Ergänzungsabgabe steht- im Gegensatz zur Einkommen- und Körperschaftsteuer als deren Bemessungsgrundlage - ausschließlich dem Bund zu. Die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung der Ergänzungsabgabe steht ebenfalls dem Bund zu.

1.2. Historische Entwicklung des derzeitigen Solidaritätszuschlages

Das derzeitige, unbefristete Solidaritätszuschlagsgesetz wurde 1995 erlassen (Bundestagsdrucksache 12/4401, S. 51). Die Einführung der Ergänzungsabgabe wurde dabei explizit begründet:

„Die wichtigste wirtschafts- und finanzpolitische Aufgabe in Deutschland besteht heute in der Anpassung von Staat und Wirtschaft an die veränderten Bedingungen und Aufgaben nach Herstellung der Einheit. Mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms wird ein Konzept vorgelegt, durch das die notwendige Anpassung im staatlichen Bereich vollzogen wird. Dabei geht es vor allem um die dauerhafte Finanzierung des Aufholprozesses in Ost“

Zur Erläuterung des Zusammenhangs der Einführung der Ergänzungsabgabe aufgrund der Notwendigkeit des Aufbaus Ost und der Verbundenheit der gesamtdeutschen Bevölkerung wurde diese auch als „Solidaritätszuschlag“ bezeichnet.

1.3. Entwicklung der Einnahmen

Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag entwickeln sich seit dem Jahr 1998 (Vergleichbarkeit durch gleichen Zuschlagssatz) dynamisch:

1998	10.51	2005	10,32	2011	12,78	2017	17,95
2009	11.27	2006	11,28	2012	13,62	2018	18,80
2000	11.84	2007	12,35	2013	14,38	2019	19,90
2001	11.84	2008	13,15	2014	15,05		
2002	11.07	2009	11,93	2015	15,93		
2003	10.40	2010	11,71	2016	16,85		

Drucksache 17/8054 Deutscher Bundestag
Statista (Statistik Portal)

1.4. **Planungen zur Entwicklung des Solidaritätszuschlages**

Der derzeitige Koalitionsvertrag sieht ein Abschmelzen des Solidaritätszuschlags ab dem Jahre 2021 - somit ganz zum Ende der Legislaturperiode – vor. In einem ersten Schritt sollen dabei 90% der Solidaritätszuschlag zahlenden Steuerpflichtigen entlastet werden.

2. <u>Rechtliche Würdigung des Solidaritätzuschlaggesetzes</u>

Das derzeitige Solidaritätszuschlagsgesetz wird mittlerweile mit gewichtigen Argumenten in der Literatur vielfach als verfassungswidrig oder zumindest für problematisch erachtet (vgl. Rechtsgutachten Prof. Dr. Kube, Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlages, 2017). Aus diesem Grunde hat der 7. Senat des Niedersächsischen Finanzgerichtes die Verfassungswidrigkeit des Solidaritätszuschlages festgestellt (7 K 143/08) und dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt (BvL 6 /14). Nachfolgend sind - verkürzt - einige der Gründe, die die Verfassungswidrigkeit begründen sollen, dargelegt.

2.1. **Gleichbehandlungsgrundsatz der Besteuerung**

Im Art. 3. Abs. 1 GG ist der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz geregelt, aus dem auch das Gebot der Steuergerechtigkeit abgeleitet wird. Auch für die Erhebung der Ergänzungsabgabe ist zu prüfen, in wieweit der Gleichbehandlungsgrundsatz gewährleistet ist.

Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag ist gem. § 3 SolZG die berechnete Einkommensteuer oder die festgesetzte Körperschaftsteuer. Diese Bemessungsgrundlage wird bei gewerblichen Einkünften gem. § 35 EStG um das 3,8 fache des Gewerbesteuermessbetrages – vereinfacht dargestellt um die Gewerbesteuer - gekürzt. Ebenso wird bei ausländischen Einkünften die Bemessungsgrundlage für den SolZ durch die festgesetzte und angerechnete ausländische Steuer reduziert. Ähnliche Anrechnungsbeträge verändern bei anderen Einkunftsarten nicht die Bemessungsgrundlage. Die verschiedenen Einkunftsarten, die das Steuerrecht kennt, unterliegen somit eben nicht einer gleichmäßigen Besteuerung, vielmehr sind gewerbliche und ausländische Einkünfte gegenüber den anderen Einkunftsarten (Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Land- und Forstwirtschaft etc.) bevorzugt.

Der BFH hat mit Urteil vom 21.07.2011 (IIR 50/09; II R 52/10, BHF/NV 2011) eine Verletzung dieses Gleichbehandlungsgrundsatzes verneint. Inwieweit dies einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof dagegen rügt die unterschiedliche Behandlung der Einkunftsarten nicht nur hinsichtlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes, sondern auch, dass das Prinzip der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist. Die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kann nicht abhängig sein, von dem Ort, an dem das Einkommen erzielt wird (Inland oder Ausland).

2.2. **Möglicher Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer sind eine Gemeinschaftsteuer des Bundes und der Länder, deren Veränderung es der Zustimmung des Bundesrates bedarf und die dem Bund und den Ländern gemeinschaftlich zusteht. Die Ergänzungsabgabe dagegen steht in der Gesetzgebungskompetenz und der Ertragshoheit des Bundes.

In seiner Entscheidung vom Februar 1972, 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, S. 333 (BStBl. II 1972, S. 408) hat das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 Nr. 2, 106 Abs. 1 Nr. 7 GG mit der Begründung abgelehnt, bei der Ergänzungsabgabe handele es sich um eine "Steuer vom Einkommen" im Sinne des Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 GG (in der Fassung des Finanzverfassungsgesetzes vom 23. Dezember 1955, BGBl. I 1955, S. 817). Der Begriff "Steuer vom Einkommen" sei in einem weiteren Sinn als der der "Einkommensteuer" zu verstehen. In der Verfassung selbst finde sich der Begriff der Ergänzungsabgabe lediglich in dem die Ertragshoheit festlegenden Art. 106 Abs. 1 Nr. 7 GG (Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955, BGBl. I 1955, S. 817).

Das Bundesverfassungsgericht hat aber ebenfalls darauf hingewiesen, dass „eine Begrenzung der Bundesgesetzgebungskompetenz zur Erhebung einer Ergänzungsabgabe nur insoweit in Betracht kommt, als die Einführung einer so bezeichneten Steuer den Vorstellungen widerspräche, die der Verfassungsgeber erkennbar mit dem Charakter einer solchen Abgabe verbunden habe. Dies sei insbesondere anzunehmen, wenn der Gesetzgeber bei der Einführung einer dem Bund zukommenden Steuer von den Vorstellungen des Grundgesetzes über eine derartige Steuer abweichen und damit das finanzielle Ausgleichssystem zu Lasten der Länder ändern würde."

So „dürfte der Bund z. B. keine Ergänzungsabgabe einführen, die wegen ihrer Ausgestaltung, insbesondere wegen ihrer Höhe die Bund und Ländern gemeinschaftlich zustehende Einkommen- und Körperschaftsteuer oder die den Ländern zustehende Vermögensteuer aushöhlen würde."

Es weist zusätzlich auf die während der Beratungen des Finanzverfassungsgesetzes durch den Bundesrat wiederholt vorgeschlagene ausdrückliche Begrenzung auf 5 vom Hundert der Einkommen- und Körperschaftsteuer hin.

Das Bundesverfassungsgericht weist weiter darauf hin: „Es kann dabei dahingestellt bleiben, ob ein verfassungsrechtlicher Zwang zur Aufhebung der Ergänzungsabgabe sich ergeben würde, wenn die Voraussetzungen für die Erhebung dieser Abgabe evident entfielen."

Hinsichtlich der 23-jährigen Dauer der Erhebung, zusätzlich in einer Höhe leicht oberhalb der vom Verfassungsgericht genannten Grenze, stellt sich die Frage, inwieweit nicht doch der Bund das finanzielle Ausgleichsystem zwischen Bund und Ländern umgestaltet. Zusätzlich stellt sich die berechtigte Frage, ob die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe nicht tatsächlich mitlerweile entfallen sind.

3. Ökonomische Rechtfertigung

Wie bereits ausgeführt, wurde die Einführung der Ergänzungsabgabe mit den Belastungen durch die Deutsche Einheit begründet. Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichtes wirft dagegen die Frage auf, ob die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe nicht entfallen sind. Dies macht auch eine ökonomische Betrachtung des Sachverhaltes notwendig.

3.1. Beendigung des Solidarpaktes

Wie bereits Eingangs beschrieben, wurde die Einführung des Solidaritätszuschlages mit den Kosten bedingt durch die Deutsche Wiedervereinigung begründet. Differenziert wurde der Solidarpakt dabei in den Korb I (Ausgleich der niedrigen Steuereinnahmen der Kommunen)und den Korb 2 (Konkrete Objekte der Wirtschaftsförderung). Die Zuweisungen aus dem Korb 1 an die Kommunen verminderten sich von 10,50 Mrd. im Jahre 2005 auf 2,1 Mrd. im Jahre 2019. Die Zuweisungen aus dem Korb 2 verminderten sich von 5,9 Mrd. im Jahre 2005 auf 1,7 Mrd. im Jahre 2019. Ab 2020 stehen keine Zahlungen mehr an.

3.2. Staatsschuldenquote Deutschlands

Die Staatsschuldenquote Deutschlands ist – von dem durch die Finanzkrise verursachten Höchststand - im Jahre 2010 mit einer Quote 80,90% auf eine Quote von 64,10% im IV. Quartal 2017 gesunken. Aufgrund dieser Entwicklung ist bereits im I. Quartal 2019 mit einem Absinken der Verschuldungsquote unter 60% zu rechnen. Deutschland erfüllt somit ab dem Jahre 2019 auch dieses Maastrichtkriterium wieder. Die negative Entwicklung im Rahmen der Finanzkrise wurde somit kompensiert.

3.3. **Steuerprognose und Entwicklung der Haushaltsüberschüsse**

Der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums für 2018 in Höhe 772,1 Mrd. Euro steht eine Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" über einen Anstieg der Steuereinnahmen auf 905,9 Mrd. Euro für das Jahr 2022 gegenüber. Ein Anstieg um 133,8 Mrd. Euro oder 17,3% in 4 Jahren. Im Jahr 2017 hat sich ein Haushaltsüberschuss in Höhe von 36,6 Mrd. Euro ergeben. Für das Jahr 2018 wird ebenfalls ein Überschuss in ähnlicher Höhe erwartet. Finanzpolitisch ist somit Spielraum vorhanden.

4. **Belastung des Bürgers**

Der ökonomischen Situation des Staates muss in der Betrachtung auch die ökonomische Situation des Bürgers gegenübergestellt werden. Bei der Sanierung des Staatshaushaltes sollte eine Verhältnismäßigkeit zu den ökonomischen Zumutungen, die dem Bürger damit auferlegt werden nicht verloren gehen. Insbesondere darf der Anreiz, wirtschaftlich tätig zu sein, nicht verloren gehen.

4.1. **Auswirkungen der stillen Progression**

Der Zuschlagssatz des Solidaritätszuschlags auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer ist seit dem Jahr 1998 unverändert. Da die Bemessungsgrundlage für den SolZ jedoch die Einkommensteuer ist, überträgt sich die Problemantik der stillen Progression auch auf die Erhebung des Solidaritätszuschlags. Dieser Effekt ist bei einer Laufzeit von mittlerweile 23 Jahren auch nicht unerheblich. Vom Jahr 1998 (dem Jahr des derzeit gültigen Zuschlagsatzes) bis zum Jahr 2018 ist von einer Inflation (lt. Inflationsrechner) von insgesamt 31,48% auszugehen. Im selben Zeitraum sind die Reallöhne nur leicht gestiegen, die Nominallöhne haben also zum maßgeblichen Teil nur die Inflation kompensiert. Es ist daher davon auszugehen, dass die Auswirkung auf die Besteuerung im Rahmen der stillen Progression in ungefährer Höhe der Inflationsrate von 31,48% liegt. Die Belastung des Bürgers durch den Solidaritätszuschlag ist seit Einführung somit sogar deutlich gestiegen, was auch an der dynamischen Einnahmenentwicklung erkennbar ist.

4.2. **Abgabenquote der Arbeitnehmer und Unternehmen**

Deutschland ist gemäß dem aktuellen OECD-Bericht „Tax Wages 2017" das Land mit der zweithöchsten Abgabenquote weltweit für Arbeitnehmer und Unternehmen. Ausschließlich in Belgien ist die Quote noch höher. Nach den Berechnungen der OECD bleiben einem Single ohne Kinder hierzulande von 100 Euro Gehalt nur etwas mehr als 60 Euro.

Besonders bemerkenswert ist, dass - während in der gesamten OECD die Steuer- und Abgabenlast für Arbeitnehmer im Jahr 2016 leicht gesunken ist - sie in Deutschland sogar zugenommen hat.

Der Bund der Steuerzahler beziffert die „volkswirtschaftliche Einkommensbelastungsquote" für das Jahr 2017 sogar mit 54,6 Prozent. Hierbei werden auch Abgaben wie die EEG-Umlage zur Ökostrom-Förderung sowie der Rundfunkbeitrag mit einbezogen, beides Abgaben, die in der Vergangenheit eine besondere Dynamik hatten, und sich - nach derzeitigem Rechtsstand - auch in der Zukunft dynamisch entwickeln werden.

5. Schlussfolgerungen und Bewertung

Die Historie, die verfassungsrechtliche Problematik und die ökonomischen Voraussetzungen sprechen ausnahmslos für die sofortige Abschaffung des Solidaritätszuschlages. Inbesondere sei abschließend auf folgende Konsequenzen der Beibehaltung des Solidaritätszuschlages hingewiesen

5.1. Glaubwürdigkeit der Politik

Wie Eingangs geschildert, wurde die Einführung des Solidaritätszuschlages explizit mit den Kosten der deutschen Einheit seitens der Politik begründet. Als außergewöhnliche Belastungsspitze lässt sich zusätzlich die Finanzkrise ab dem Jahr 2007 ausmachen, mit der in diesem Zusammenhang stark anwachsenden Staatsverschuldung. Beide Lasten haben ausschließlich die Bürger und die Unternehmen mit ihren Steuergeldern und ihrer Arbeit finanziert. Die Gründe für eine Ergänzungsabgabe sind, wie geschildert, weggefallen. Die Aufrechterhaltung des - verfassungsrechtlich bedenklichen - Solidaritätszuschlages hinterlässt beim Bürger vor allem den Eindruck, dass die Politik frei nach dem Motto handelt: „Ich nehme mir Dein Geld, wofür es mir gefällt."

Es sollte daher - allein schon der eigenen Argumentationsrichtlinie der Politik bei der Einführung folgend - der Solidaritätszuschlag nunmehr sofort abgeschafft werden. Auch eine Verschiebung der Aufhebung auf das Ende der Legislaturperiode erachte ich für den Bürger als schlicht unglaubwürdig.

5.2. **Ausschöpfung der Einsparpotentiale**

Bei der Einführung der Solidaritätszuschlags wurden zur Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit ausdrücklich Ausgabensenkungen insbesondere im Subventionsabbau und im Personalbereich genannt (Bundestagsdrucksache 12/4401). Der Versuch, die Abschaffung des Solidaritätszuschlages durch Einsparungen zu finanzieren, fehlen in der derzeitigen Debatte. Die Politik ist der Treuhänder für die Steuergelder, die die Unternehmen und Bürger durch Ihre Tätigkeit und Arbeit erwirtschaften. Der Eindruck einer seriösen Treuhandtätigkeit hat in den letzten Jahren sehr gelitten, durch grob fahrlässige Mittelverwendung im Inland und großzügige Mittelzusagen im Ausland. Eine konsequente Ausgabenbegrenzung zeitgleich mit der Abschaffung des Solidaritätszuschlages könnte eventuell Vertrauen zurück bringen.

5.3. **Verfassungsrechtliche Problematik**

Die offensichtliche verfassungsrechtliche Problematik bzw. die Verfassungswidrigkeit des derzeitigen Solidaritätszuschlages wurde dargestellt. Es ist für den Bürger unverständlich, dass eine derartige Problematik seitens des Bundestages aus fiskalischen Gründen ausgesessen wird und die Grundrechte des Bürgers durch den Bundestag nicht aktiv geschützt werden.

5.4. **Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands**

Deutschland hat mit die höchste Abgabenquote der Welt. Dies ist z.B. mit ein Hindernis für die Anwerbung hochqualifizierter, sondern führt auch immer wieder zur Abwanderung qualifizierter Menschen. Hohe Abgabenquoten schränken die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in vielen Bereichen ein. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlages ist ein längst überfälliger Schritt zur Standortförderung.

Die genannten ökonomischen und juristischen Voraussetzungen sind nicht vollzählig, sollen vielmehr einen Überblick über die Thematik schaffen. Insgesamt lässt sich meines Erachtens jedoch erkennen, dass die Abschaffung des Solidaritätszuschlages politisch und fiskalisch überfällig ist.