



Wortprotokoll der 14. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 27. Juni 2018, 11.30 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
E 400

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

Öffentliches Fachgespräch

Tagesordnungspunkt 1

Seite 12

- a) Antrag der Abgeordneten Stefan Keuter, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags

BT-Drucksache 19/1179

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Haushaltsausschuss

- b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Wolfgang Kubicki, Dr. Marco Buschmann und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995

BT-Drucksache 19/1038

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Haushaltsausschuss



Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliches Fachgespräch zu dem

Antrag der Fraktion der AfD „auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags (Drucksache 19/1179)

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995 (Drucksache 19/1038)

Mittwoch, 27. Juni 2018 (11.30 bis 13.00 Uhr)

Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.

Holznagel, Reiner

Dr. Klocke, Isabel



Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Dr. Winnemann, Monika



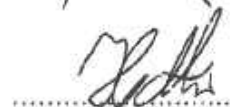
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)

Bach, Stefan



Prof. Dr. Hechtner, Frank

Technische Universität Kaiserslautern



Prof. Dr. Loritz, Karl-Georg

Universität Bayreuth





Prof. Dr. Dres. h.c. Papier, Hans-Jürgen

Präsident des Bundesverfassungsgerichts i.R.

IMK – Hans-Böckler-Stiftung

Dr. Rietzler, Katja

Prof. Dr. Tappe, Henning

Universität Trier

Volker, Cornelius

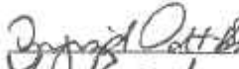
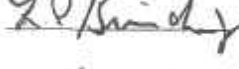
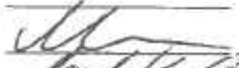
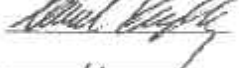
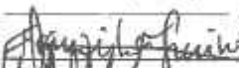
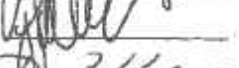
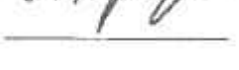
Steuerberater

**Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)**

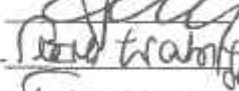
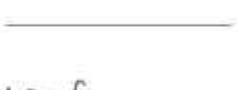
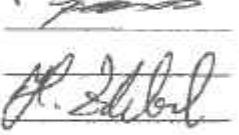
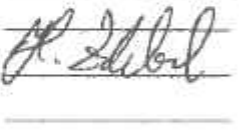
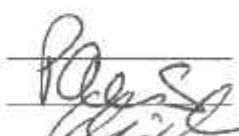
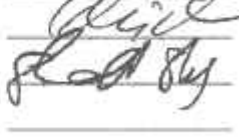
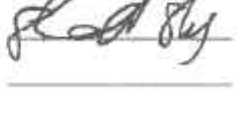
Mittwoch, 27. Juni 2018, 11:30 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brehm, Sebastian		Brehmer, Heike	
Brodesser Dr., Carsten		Brinkhaus, Ralph	
Feller, Uwe		Durz, Hansjörg	
Güntzler, Fritz		Helfrich, Mark	
Gutting, Olav		Hirte Dr., Heribert	
Hauer, Matthias		Lenz Dr., Andreas	
Maizière Dr., Thomas de		Linnemann Dr., Carsten	
Michelbach Dr. h.c., Hans		Middelberg Dr., Mathias	
Müller, Sepp		Müller (Erlangen), Stefan	
Radwan, Alexander		Nick Dr., Andreas	
Steiniger, Johannes		Riebsamen, Lothar	
Stetten, Christian Frhr. von		Steffel Dr., Frank	
Tebroke Dr., Hermann-Josef		Vries, Christoph de	
Tillmann, Antje		Wiesmann, Bettina Margarethe	



Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Arndt-Brauer, Ingrid		Martmann, Sebastian	
Binding (Heidelberg), Lothar		Lauterbach Dr., Karl	
Daldrup, Bernhard		Mindrup, Klaus	
Hakverdi, Metin		Post, Florian	
Kiziltepe, Cansel		Post (Minden), Achim	
Ryglewski, Sarah		Schwarz, Andreas	
Schrodi, Michael		Stein, Mathias	
Zimmermann Dr., Jens		Ziegler, Dagmar	
<u>AfD</u>		<u>AfD</u>	
Glaser, Albrecht		Braun, Jürgen	
Gminder, Franziska		König, Jörn	
Gottschalk, Kay		Kotré, Steffen	
Hollnagel Dr., Bruno		Malsack-Winkemann Dr., Birgit	
Keuter, Stefan		Münz, Volker	



Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP Herbrand, Markus Hessel, Katja Schäffler, Frank Stark-Watzinger, Bettina Toncar Dr., Florian	    	FDP Dürr, Christian Ebbing, Hartmut Mansmann, Till Müller-Rosentritt, Frank Solms Dr., Hermann Otto	
DIE LINKE. Cezanne, Jörg De Masi, Fabio Leutert, Michael Zdebek, Hubertus	   	DIE LINKE. Barrientos, Simone Riexinger, Bernd Wagenknecht Dr., Sahra	
BÜ90/GR Bayaz Dr., Danyal Paus, Lisa Schick Dr., Gerhard Schmidt, Stefan	   	BÜ90/GR Andreae, Kerstin Dröge, Katharina Kekeritz, Uwe Kindler, Sven-Christian	



Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse

Öffentliches Fachgespräch zu dem
**Antrag der Fraktion der AfD „auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritäts-
zuschlags (Drucksache 19/1179)“**
**Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995
(Drucksache 19/1038)“**

Mittwoch, 27. Juni 2018 (11.30 bis 13.00 Uhr)

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

.....
.....
.....
.....

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Baumhoff, Stefan MdB
.....
.....
.....

Haushaltsausschuss

.....
.....
.....



Weitere Ausschüsse:

.....

.....

.....

.....

.....

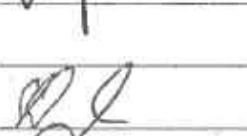
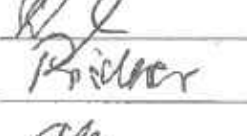
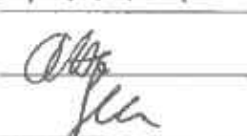
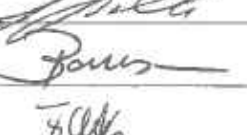
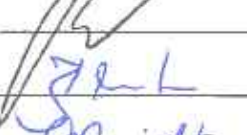
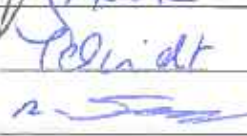
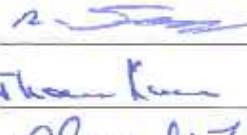
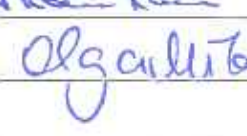
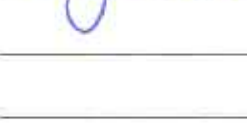
Ministerium bzw. Dienst-
stelle

(bitte in Druckschrift)

Name (bitte in Druckschrift)

Unterschrift

Amtsbe-
zeichnung

BMF	JANSEN		StM
BMF	Lambrecht		StM
BMF	Man		PR St
BMF	Riederer		Ref
BMF	OTTE		Ref
BMF	Jell		StM
Bell F	Gralla		StM
MdF d. Landes BB	Bausen		RD
MdF Brandenburg	Tichtner		
MdF RD	König		ML
BMF	BENECKE		AK Rin
BMF	SCHNIDT		Rdin
BmF	Serwe		MR
BmV:	KNÄUER		StM
BMWi	MILANOV		PR

**Bundesrat**

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern	Tylo SCHEIDT		RD
Berlin			
Brandenburg	Thomas Hariz	Hariz	
Bremen	Kilian	Kilian	
Hamburg			
Hessen	Brauer	Brauer	RDin
Mecklenburg-Vorpommern	LAWALL		MRim
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	Ladner	B L	LV
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	Liedtke	Liedtke	MR
Schleswig-Holstein	Dr. KELLER, Iris	Keller	Presid
Thüringen			

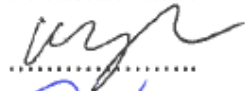
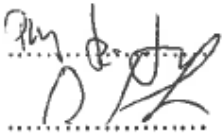


27.06.18

öff

Unterschriftsliste
Fraktionsmitarbeiter

M.30

<u>Name</u>	<u>Fraktion</u>	<u>Unterschrift</u>
Andreas Abmeier	CDU/CSU	
Britta Hannemann	CDU/CSU	.....
Dr. Martin Hiermeyer	CDU/CSU	
Stephan Rochow	CDU/CSU	
Udo Weber	CDU/CSU	.....
Boris Zollickhofer	CDU/CSU	.....
Silke Klix	SPD	.....
Susanne Kroll	SPD	.....
Gerald Steininger	SPD	.....
N.N.	SPD	.....
N.N.	AfD	.....
Philipp Iza Schilling	FDP	
Benjamin Schulz	FDP	.....
Andreas Koenig	FDP	.....
Christoph Sauer	DIE LINKE.	.....
Sandra Schuster	DIE LINKE.	.....
Daniel Detzer	B90/GR	.....
Klaus Seipp	B90/GR	.....



Beginn der Sitzung: 11.30 Uhr

Tagesordnungspunkt 1

a) Antrag der Abgeordneten Stefan Keuter, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags

BT-Drucksache 19/1179

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Wolfgang Kubicki, Dr. Marco Buschmann und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995

BT-Drucksache 19/1038

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Sehr geehrte Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 14. Sitzung des Finanzausschusses, zu unserem öffentlichen Fachgespräch.

Ich begrüße ganz besonders die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP „zur Aufhebung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995“ (BT-Drucksache 19/1038) und zu dem Antrag der Fraktion der AfD „auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags“ (BT-Drucksache 19/1179) zur Verfügung stellen.

Soweit die Sachverständigen davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich die Parlamentarische Staatssekretärin, Frau Lambrecht, sowie weitere Fachbeamte begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Die Fraktion der FDP weist in ihrem Gesetzentwurf darauf hin, dass der zur Vollendung der deutschen Einheit

aufgelegte Solidarpakt II im Jahre 2019 ausläuft und damit auch die Legitimation für das Solidaritätszuschlagsgesetz 1995 spätestens zu diesem Zeitpunkt wegfällt. Sie schlägt eine Abschaffung ab dem Jahr 2020 vor.

Die Fraktion der AfD fordert in ihrem Antrag die sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags, da sie ihn für verfassungswidrig hält.

Vorab einige Informationen zum Ablauf der Anhörung: Für dieses Fachgespräch ist ein Zeitraum von anderthalb Stunden vorgesehen, also bis ca. 13.00 Uhr. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss für diese Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden. Die vereinbarte Gesamtzeit der Sitzung wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils 5 Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Frage als auch Antwort erfolgen. Je kürzer also die Frage formuliert wird, desto mehr Zeit bleibt für die Antwort der Sachverständigen. Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird nach 4 Minuten und 30 Sekunden ein Signalton ertönen. Dann verbleiben noch weitere 30 Sekunden für die Antwort. Das ist zu Beginn etwas gewöhnungsbedürftig, wir haben das aber im Ausschuss schon ein paar Mal so durchgeführt, und es hat sich bewährt. Ich glaube, mit gutem Willen und etwas Verständnis werden wir das auch heute wieder gut meistern.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe



einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Soviel zum organisatorischen Ablauf der Anhörung. Nun werden wir mit der ersten Fragerunde in die Diskussion einsteigen. Die erste Frage kommt von der CDU/CSU-Fraktion. Herr Dr. Michelbach, bitte.

Abg. **Dr. h. c. Hans Michelbach** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, ich habe eine Frage an zwei Sachverständige, und zwar an Herrn Prof. Dr. Karl-Georg Loritz und an Herrn Holznagel vom Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.

Sie hatten in Ihren Stellungnahmen ausgeführt, dass gerade der Solidaritätszuschlag bei den Bürgern und auch bei den Betrieben besonders unbeliebt ist, hatte doch die Politik versprochen, ihn nur übergangsweise zu erheben. Wo sollten aus Ihrer Sicht Priorität und Weg bei der Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern liegen? Halten Sie aus politischen oder auch aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages mit dem Auslaufen des Solidarpaktes für zwingend oder wäre auch eine schrittweise Abschaffung denkbar und sinnvoll?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Universität Bayreuth, Herr Prof. Dr. Loritz, bitte.

Sv **Prof. Dr. Karl-Georg Loritz** (Universität Bayreuth): Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, danke für die Frage. Es ist zunächst einmal eine politische Entscheidung, wann der Solidaritätszuschlag abgeschafft werden soll, und ich würde mir in diesem hohen Haus nicht anmaßen, dass ich das als Wissenschaftler besser wüsste als die Politik. Der Solidaritätszuschlag war immer etwas, das zusätzlich belastet hat, und insofern wäre es sicher sinnvoll, ihn abzuschaffen. Ich habe in meiner Stellungnahme aber schon ausgeführt, dass ich im Gegensatz zu manch anderer Ansicht für eine möglichst große Freiheit des Parlaments in Steuersachen auch vor dem Bundesverfassungsgericht eingetreten bin und immer eintrete. Insofern gibt es für mich keinen zwingenden Grund, mit Auslaufen des Solidarpaktes II den Solidaritätszuschlag zeitgleich abzuschaffen. Es

besteht aber meines Erachtens ein Rechtfertigungsbedarf, wenn ich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts richtig verstehe. Im Steuerrecht ist das schwierig, weil sie ziemlich diffus ist. Man muss dem Solidaritätszuschlag eine neue Rechtfertigung unterlegen. Aber nur die höheren Einkommen zu belasten, wie das angedacht ist, das hielte ich in diesem Kontext nicht für verfassungsgemäß. Danke.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für den Bund der Steuerzahler Deutschland e. V., Herr Holznagel, bitte.

Sv **Reiner Holznagel** (Bund der Steuerzahler Deutschland e. V. (BdSt)): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, es gibt seit 1995 die Diskussion um den Solidaritätszuschlag. Seitdem waren Politiker immer wieder bemüht, eine Verbindung zwischen Solidaritätszuschlag und dem Aufbau Ost herzustellen, also auch die Zweckbindung der Einnahmen zu proklamieren, obwohl das ja rein technisch nicht so vorgenommen wird. Insofern halte ich es im Sinne der politischen Glaubwürdigkeit für völlig richtig, eine komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages anzugehen und diese dann auch politisch umzusetzen. Ob diese Umsetzung in mehreren Schritten vollzogen wird, das mag letzten Endes der Gesetzgeber entscheiden. Ich glaube, für die Bürgerinnen und Bürger ist wichtig, dass ein eindeutiger Abbaupfad vorgeschrieben und ein Endzeitpunkt definiert wird, sodass sich die Bürgerinnen und Bürger darauf verlassen können, dass der Solidaritätszuschlag auch ein Ende erfährt. In diesem Zusammenhang ist ja auch das Schicksal der Sektsteuer immer wieder angeführt worden. Das darf dem Solidaritätszuschlag eben nicht passieren. Deswegen treten wir dafür ein, schnell eine Beendigung des Solidaritätszuschlages herbeizuführen.

Ich will noch etwas zur Zweckbindung sagen. Wir haben ja in den letzten Jahren immer wieder die Diskussion über die Umwidmung des Solidaritätszuschlages, beispielsweise zu einem Bildungs-Soli, Verkehrs-Soli oder Renten-Soli. Damit tut sich die Politik auch keinen Gefallen, weil hier auch wieder suggeriert wird, dass Einnahmen zweckgebunden erhoben werden. Die Bürger sind jedoch verdrossen, wenn diese Zweckbindung nicht eingehalten wird, was aber natürlich in der Natur einer Steuer liegt. Die Politik sollte hier ihre Glaubwürdigkeit



nicht verspielen und den Solidaritätszuschlag so schnell wie möglich komplett abbauen. Danke.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion der SPD, Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich möchte Herrn Prof. Dr. Tappe und Herrn Prof. Dr. Loritz befragen, und zwar, ein bisschen eingeeengt auf die Definition, zum Stichwort „Ergänzungsabgabe“. Es wird ja immer wieder gesagt, Ergänzungsabgaben müssen befristet sein. Es gibt aber auch weit zurückreichende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, warum das nicht so sein sollte. Deshalb meine Frage: Muss eine Ergänzungsabgabe befristet sein?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Universität Trier, Herr Prof. Dr. Tappe, bitte.

Sv **Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, in der Tat, an dem Begriff „Ergänzung“ entzündet sich immer so ein bisschen die Überlegung, dass es etwas zusätzliches, ein Bonus oben drauf oder so etwas Ähnliches sein müsste. Wenn man in die Verfassung hineinschaut, steht da aber nichts davon. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gab es 1967 und 1972 Entscheidungen zu den Ergänzungsabgaben, auf letztere kommt das Bundesverfassungsgericht auch immer wieder zurück. Da wurde ausdrücklich gesagt, dass der Begriff „Ergänzungsabgabe“ bedeutet, dass sie in Ergänzung zu den üblichen Einkommensteuern, Körperschaftsteuern und Ertragsteuern hinzutritt. Also hat der Begriff „Ergänzung“ keinen zeitlichen Bezug. Man spricht dann auch immer von den Bedarfsspitzen. Das taucht in der Begründung zum Finanzverfassungsreformgesetz 1955 auf, wo zum ersten Mal die Ergänzungsabgabe ins Grundgesetz aufgenommen wurde. Auch diese Bedarfsspitzen haben aus meiner Sicht nichts Zeitliches, sondern sie beziehen sich darauf, dass der Bund im Vergleich zu den anderen Steuergläubigern bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftsteuer einen Sonderbedarf hat, und auch da steckt zunächst einmal nichts Zeitliches drin.

Also, sowohl aus der Verfassung selbst als auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kann ich keine Grundlage für eine zeitliche Befristung erkennen. Wie gesagt, in der Entscheidung von 1972 hat das Bundesverfassungsgericht das auch deutlich klargestellt.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Vielen Dank.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Universität Bayreuth, Herr Prof. Dr. Loritz, bitte.

Sv **Prof. Dr. Karl-Georg Loritz** (Universität Bayreuth): Meines Erachtens ist eine Befristung erforderlich, sie ist auch in der Natur einer solchen Abgabe begründet. Wenn sie für einen bestimmten Finanzbedarf ist, dann wird man diesen Finanzbedarf nicht auf Dauer darstellen können. Das hatte ich in meinem ersten Beitrag schon ausgeführt. Mit Herrn Kollegen Tappe würde ich nur insofern übereinstimmen, dass man nicht sagen kann, das muss genau bis Ende 2019 befristet sein. Aber wenn man keine andere Begründung hat als die, die man 1995 und vor der Einführung gegeben hat, dann, meine ich, genügt das nicht. Also befristet, von Verfassung wegen, muss eine Ergänzungsabgabe schon sein, der Natur der Sache nach.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Keuter, bitte.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Vielen Dank. Wir haben das Thema damals aufs Tableau gehoben, weil wir gesehen haben, dass der Steuerzahler keine Akzeptanz hierfür hat. Da fühlen wir uns auch aus der Praxis bestätigt. Deshalb meine Frage an den Steuerberater Cornelius Volker: Wie nimmt der Steuerzahler die Belastung durch den Solidaritätszuschlag in der Praxis wahr? Wie hoch ist die Bereitschaft, diese Ergänzungsabgabe heute noch zu bezahlen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Volker, bitte.

Sv **Cornelius Volker** (Steuerberater): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich bin mittlerweile 20 Jahre als Steuerberater selbstständig tätig und habe deshalb den Solidaritätszuschlag in seiner Gänze gut mitbekommen. Zu Beginn war es eigentlich so, dass die Steuerzahler durchaus gerne bereit waren, den Solidaritätszuschlag zu tragen, es wurde ja auch mit den Lasten der Deutschen Einheit argumentiert. Ich sage immer Kosten, weil ich die Deutsche Einheit nie als Last empfunden habe. Mittlerweile ist die Abgabenquote in Deutschland extrem hoch, es ist die zweithöchste weltweit. Und der Solidaritätszuschlag, der mit der Deutschen Einheit begründet



wurde, kommt praktisch als i-Tüpfelchen noch mal auf die gesamte Abgabenlast oben drauf. Es ist ja auch so, dass sich der Solidaritätszuschlag im Laufe der Zeit gewandelt hat. Er ist jetzt 23 Jahre mit dem derzeitigen Zuschlagsatz gültig. In diesen 23 Jahren hatten wir eine kumulierte Inflationsrate von 31 Prozent. Das heißt, die kalte Progression, die wir ja auch bei der Einkommensteuer immer wieder erleben, ist auch beim Solidaritätszuschlag wirksam, und das nicht zu knapp. Insofern erhöht sich auch hier permanent die Belastung für den Steuerbürger.

(unverständliche Zwischenrufe)

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Meine lieben Kollegen, Herr Volker hat das Wort, weil seine Zeit läuft.

Sv **Cornelius Volker** (Steuerberater): Man muss auch immer berücksichtigen, wie der tatsächliche Zugriff auf die Steuergelder erfolgt. Sicherlich haben wir hier mehrere Ebenen, wie den Solidaritätszuschlag und die kalte Progression als solche, aber wir haben auch die Ebene, wie effizient der Staat auf das Geld zugreift. Wir haben eine der höchsten Abgabenquoten der Welt und mittlerweile über die Betriebsprüfung und die Besteuerung auch die effizientesten Systeme zur Steuererhebung. Das führt auch auf dieser Ebene zu einer zusätzlichen Belastung. Wenn man von Betriebsprüfungen und Nachzahlungen hört, heißt es immer, da wurde etwas hinterzogen. Nein, das ist nicht mehr der Fall, sondern über Kapitalverkehrsrechnungen und dergleichen wird dem Steuerpflichtigen indirekt nachgewiesen oder behauptet, dass dort mehr Geld vorhanden sein müsste. Auch auf dieser Ebene ist die Besteuerung deutlich härter geworden. Darum kann ich nur bestätigen und die Politik dazu aufrufen, das, was damals für die Deutsche Einheit eingeführt wurde, aus Glaubwürdigkeitsgründen jetzt sofort auch wieder abzuschaffen. Verfassungsrechtlich sind wir uns hier ja nicht einig und wir werden heute auch nicht lösen können, ob der Solidaritätszuschlag verfassungswidrig ist, oder nicht. Aber die Verantwortung der Politik geht doch dahin, nur so viele Mittel zu erheben, wie der Staat wirklich braucht. Und da stelle ich die Frage: Braucht er wirklich noch so viel, in Anbetracht der derzeitigen Einnahmequote?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU, Herr Gutting, bitte.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht auch noch mal an Herrn Prof. Dr. Loritz. Sie haben ja eben deutlich gemacht, dass aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages in absehbarer Zeit notwendig ist. Nun haben wir ja aufgrund der angespannten Finanzsituation vor, den Solidaritätszuschlag in zwei Schritten abzuschaffen. In einem ersten Schritt soll durch die Anhebung des Freibetrages die Freistellung von 90 Prozent der aktuellen Solidaritätszuschlagszahler erreicht werden. In einem weiteren Schritt wäre dann in der nächsten Legislaturperiode der vollständige Abbau vorzunehmen. Die Frage lautet: Halten Sie dieses stufenweise Vorgehen für verfassungsrechtlich vertretbar? Wie müsste aus Ihrer Sicht die Rechtfertigung für eine begrenzte Weitergeltung des Solidaritätszuschlages über das Jahr 2020/21 hinaus für eine begrenzte Gruppe aussehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Universität Bayreuth, Herr Prof. Dr. Loritz, bitte.

Sv **Prof. Dr. Karl-Georg Loritz** (Universität Bayreuth): Ich selbst halte es verfassungsrechtlich nicht für vertretbar, wenn 90 Prozent der Zahler vom Solidaritätszuschlag entlastet sind und er letztlich primär ein Mittel der Umverteilung wird. Ich sage deutlich dazu, dass meine wissenschaftliche Meinung sich nicht mit dem decken muss, was das Bundesverfassungsgericht sagt, denn, wie schon gesagt, ich möchte hier nicht etwas über das hohe Gericht sagen. Aber ich glaube, es ist immer schwer zu kalkulieren, wie rigide das Bundesverfassungsgericht in Sachen Steuern im konkreten Fall entscheidet. Wir haben hier sehr unterschiedliche Dinge erlebt, beispielsweise einerseits sehr rigide Entscheidungen bei der Erbschaftsteuer, andererseits sehr gemäßigte bei der Grunderwerbsteuer. Das Problem scheint mir zu sein, dass der Solidaritätszuschlag als Umverteilungsinstrument seinen Zweck nicht mehr erreicht.

Und vor allen Dingen müssen wir immer die zweite Komponente sehen, dass die Länder auf dieses Steuersubstrat nicht zugreifen können, also auch zwischen Bund und Ländern umverteilt wird. Auch das hat verfassungsrechtliche Dimensionen.

Die Beantwortung der zweiten Frage, wie man das rechtfertigen könnte, würde meine Redezeit überschreiten, wenn ich dazu meine Überlegungen



darlegen würde. Ich denke, man müsste zunächst einmal überhaupt mehr machen, als nur ins Gesetz zu schreiben, dass der Solidaritätszuschlag weiter gilt. Man müsste definieren, warum man konkret zu welchem Zweck – zum Beispiel zur Finanzierung bestimmter Aufgaben in bestimmten neuen Bundesländern – für den Bund weiterhin ein gewisses Maß an Mitteln braucht. Das schiene mir das Grundprinzip zu sein. Aber wenn man es weiter laufen lässt wie bisher, da hätte ich größte Bedenken, ob das vor dem Bundesverfassungsgericht hielte. Wie man diesen Bedarf darstellen kann, dazu möchte ich verständlicherweise als Wissenschaftler hier keine Ratschläge erteilen. Da kann ich nur nochmals wiederholen, dass ich Vertrauen in den Deutschen Bundestag habe, dass dort die richtigen Entscheidungen getroffen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der Freien Demokraten. Herr Toncar, bitte.

Abg. **Dr. Florian Toncar** (FDP): Vielen Dank. Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Dr. Papier. Gibt es einen verfassungskonformen Weg, den Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer auch über das Auslaufen des Solidarpaktes II, also über das Jahr 2019 hinaus, weiter zu erheben? Zweite Frage: Über das Verfassungsrecht im engeren Sinne hinaus würde ich Sie bitten, eine verfassungspolitische, allgemeine Würdigung einer möglichen Fortführung des Solidaritätszuschlages über 2019 hinaus abzugeben, also unter dem Gesichtspunkt „Rechtsstaat und Vertrauensschutz“.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Papier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier** (Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R.): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich halte nichts davon, die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der weiteren Erhebung des Solidaritätszuschlages über den 01.01.2020 hinaus zu legitimieren. Die Ergänzungsabgabe im Sinne des Artikels 106 Abs. 1 Nr. 6 GG muss in meinen Augen durch besondere Gründe legitimiert sein, die über die allgemeinen Erhebungsgründe und Erhebungszwecke der Einkommen- und Körperschaftsteuer hinausgehen und die es sachgerecht und legitim erscheinen lassen, dass das Aufkommen dieser Abgabe entgegen den verfassungsrechtlichen

Verteilungsregeln bei den Gemeinschaftsteuern allein vom Bund vereinnahmt wird. Da der Solidarpaket II Ende 2019 ausläuft, kann die finanzpolitische und finanzverfassungsrechtliche Sonderlage einer besonderen Aufbauhilfe zugunsten der neuen Länder eindeutig als beendet erachtet werden. Mit dem Ende des Solidarpaktes II tritt eine, wie es mein Kollege Prof. Dr. Hanno Kube ausgedrückt hat, finanzverfassungsrechtliche Normallage ein, die es ausschließt, allein unter Hinweis auf den ursprünglichen Erhebungszweck nach wie vor einen wirklich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarf des Bundes zu konstatieren. Und auch wenn dem Gesetzgeber unzweifelhaft ein gewisser Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum in der Frage, ob und in welchem Umfang der besondere Erhebungs- und Finanzierungszweck einer vor Jahren eingeführten Ergänzungsabgabe noch fortbesteht, zuzubilligen ist, so dürfte doch ein solcher Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum überschritten sein, wenn der Wegfall des besonderen Erhebungszwecks offenkundig und durch ein objektiv bestehendes und feststellbares Ereignis, hier also das Auslaufen des Solidarpaktes II, belegbar ist.

Nun zu der zweiten Frage: Ich möchte hier eher ein verfassungspolitisches Argument anführen. Bei weiterer, über den 01.01.2020 hinausgehender Erhebung des Solidaritätszuschlages, meine Damen und Herren Abgeordneten, sehe ich in der Tat die Gefahr eines weiteren Verlustes von Bürgervertrauen in den Rechts- und in den Verfassungsstaat. Die Bürgerinnen und Bürger müssen wieder einmal den Eindruck gewinnen, ich sage es mal etwas salopp, die Politik mache sowieso, was sie wolle, halte sich nicht an frühere Versprechen und behandle die Bürger und Bürgerinnen schlicht unfair.

Also, es steht nicht weniger als Bürgervertrauen in unseren Rechtsstaat auf dem Spiel. Das sollte man bei aller juristischen Argumentationsfreudigkeit und –fähigkeit immer bedenken. Danke schön.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion DIE LINKE., Herr Cezanne, bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Danke schön, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Frau Dr. Rietzler und gern auch an Herrn Dr. Stefan Bach. Wie auch jetzt in der bisherigen Diskussion wird die Forderung nach Abschaffung des Solida-



ritätszuschlages ja überwiegend juristisch begründet, ökonomische Fragen spielen eine untergeordnete Rolle. Verteilungswirkungen werden im FDP-Gesetzentwurf pauschal abgehandelt und es wird argumentiert, die Abschaffung diene der Entlastung der Bürger.

Ist aus Ihrer Sicht die Abschaffung des Solidaritätszuschlages eine geeignete Maßnahme zur gezielten Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern oder sogar, wie im Koalitionsvertrag angestrebt, insbesondere von Menschen in unteren und mittleren Einkommensgruppen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für IMK – Hans-Böckler-Stiftung, Frau Dr. Rietzler, bitte.

Sve **Dr. Katja Rietzler** (IMK – Hans-Böckler-Stiftung): Die Verteilung des Solidaritätszuschlages ist über die Einkommensgruppen sehr ungleich. Das reichste Zehntel trägt ungefähr 62 Prozent zum Gesamtaufkommen bei, die untersten 70 Prozent rund 12 Prozent. Also, wenn man von unteren und mittleren Einkommen spricht, dann könnte man vielleicht genau diese 12 Prozent des Aufkommens damit meinen, und das ist relativ zum Ganzen doch wenig bedeutsam.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Herr Bach, bitte.

Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)): Frau Vorsitzende, Herr Abgeordneter, der Solidaritätszuschlag wirkt als Zuschlag auf die Einkommensteuer in der Tat sehr progressiv. Die Kollegin hat es ja gerade schon ausgeführt. Das bedeutet eine starke Konzentration auf die hohen Einkommen und eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen, wie es in der Steuer- und Abgabenpolitik ja auch seit einiger Zeit im Vordergrund steht. Das spielte schon bei den Jamaika-Verhandlungen eine Rolle, und auch im Koalitionsvertrag ist die Rede davon. Wenn man das machen will, ist der Solidaritätszuschlag das falsche Instrument. Eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen, wie es die Große Koalition vorsieht, ist da sicherlich eine pragmatische Lösung. Wir sind aber auch der Meinung, dass man aus den hier bereits genannten politischen Gründen den Solidaritätszuschlag mittelfristig abschaffen soll. Man kann vielleicht die Lösung im Koalitionsvertrag als Übergangslösung sehen, aber auf Dauer sollte der Solidaritätszuschlag abgeschafft

werden. Man muss auch sehen, dass die damit verbundene starke Entlastung der Top-Einkommen natürlich nicht so richtig in die Zeit passt. 5,1 Milliarden Euro des Solidaritätszuschlages zahlt allein das einkommensstärkste eine Prozent der Bevölkerung. Ich denke, wir haben in unserem Steuer- und Abgabensystem andere Probleme, als hier noch weiter zu entlasten, zumal wir in der Vergangenheit auch bereits erhebliche Entlastungen der hohen Einkommen und Vermögen gesehen haben. Die Steuerquote ist in Deutschland sehr hoch, aber insbesondere für die Mittelschichten. Die Top-Verdiener wurden entlastet. Deshalb plädieren wir dafür, dass man diese Übergangslösung in die Tariffunktion der Einkommensteuer integriert und die etwa acht Milliarden Euro, die man laut Berechnung für 2018 damit weiter erzielen könnte – natürlich steigend mit der Inflation und den Einkommenszuwächsen – sinnvoller verwendet. Mit diesem Aufkommen könnte man die sehr hohen Steuer- und Abgabenbelastungen für die unteren und mittleren Einkommen senken. Das betrifft hauptsächlich indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer, die Energiesteuer etc., aber auch die hohen Sozialbeitragslasten, die ja in gewisser Weise auch den Charakter von Steuern haben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Paus, bitte.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Ich mache es umgekehrt: Ich frage zuerst Herrn Dr. Bach, und wenn dann noch Zeit übrig ist, hätte ich auch gern noch eine Antwort von Frau Dr. Rietzler.

Mir geht es auch noch mal um die Verteilungswirkung, Sie hatten das ja schon angedeutet. Wie schätzen Sie ein, welche konkrete Verteilungswirkung es hätte, wenn man den Solidaritätszuschlag jetzt vollständig abschaffen würde?

Der zweite Teil meiner Frage: Eine andere Variante wäre ja, den bisherigen Solidaritätszuschlag in die Einkommensteuer zu integrieren. Dazu gibt es schon starke Stimmen, unter anderem auch vom Bund der Steuerzahler, die das quasi als Betrug am Wähler empfinden. Könnten Sie dazu auch noch einmal etwas sagen, vielleicht, was perspektivisch doch dafür sprechen würde, den Einkommensteuertarif anzupassen, wenn der Solidaritätszuschlag abgeschafft werden soll. Ich finde, es macht schon Sinn, daran anzuknüpfen, dass es ja bereits 1999



eine Steuerreform gab. Wegen der damaligen Festlegung auf den Soli ist er ja de facto in den Einkommensteuertarif integriert worden. Ich finde, so etwa könnte man dann auch entsprechend argumentieren. Was ist Ihre Argumentation dazu?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Herr Dr. Bach, bitte.

Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)): Frau Abgeordnete, schauen wir uns mal die Entwicklung des Einkommensteuertarifes gegenüber den 90er Jahren an: 1998 ist der Solidaritätszuschlag in der heutigen Form mit dem Zuschlagssatz von 5,5 Prozent und der niedrigen Freigrenze eingeführt worden. Wir hatten damals natürlich noch einen ganz anderen Einkommensteuertarif. Die Spitzen-Steuersätze lagen bei 53 Prozent. Da kam der Solidaritätszuschlag oben drauf. Heute haben wir eine ganz andere Welt. Es gab natürlich auch Gründe, warum es diese Steuerreformen gegeben hat. Da ging es vor allem um Unternehmensbesteuerung, Kapitaleinkommensbesteuerung, und in einem Aufwasch hat man dann auch die Einkommensteuer mit gesenkt. Die wirtschaftlichen Wirkungen, speziell der Einkommensteuersenkungen, waren natürlich nicht so groß. Es gibt ja mittlerweile eine ganze Reihe von Forschungen, auch für Deutschland, wo man versucht, diese Steuerreformen zu evaluieren, um dann zu messen, wie die wirtschaftlichen Wirkungen waren. Die waren nicht allzu hoch. Sicher, wir schätzen auch kleine Selbstfinanzierungseffekte solcher Steuerreformen, auch im obersten Einkommensbereich, aber die sind natürlich nicht so hoch, als dass sie die Entlastungen, die wir in diesem Bereich gesehen haben, kompensieren würden.

In unserer Stellungnahme haben wir das unter Zuhilfenahme von Original-Mikrodaten der Steuerstatistik, die man über die Forschungsdaten-Zentren nutzen kann, genauer analysiert, fortgeschrieben auf 2018.

Es gibt also diese starke Konzentration des Solidaritätszuschlags bei den oberen Einkommen, die man zumindest teilweise erhalten sollte, indem man bei der endgültigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Bereich der hohen Einkommen den Steuertarif so anpasst, dass das dort generierte Aufkommen ungefähr der alten Belastungshöhe entspricht. Wir haben einen Vorschlag gemacht,

wie man das kompensieren könnte. Das würde zu ähnlichen Verteilungswirkungen führen, wie die jetzt vorgesehene Übergangslösung für den Solidaritätszuschlag, die von der Großen Koalition diskutiert wird.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Können Sie noch mal sagen, wie die Verteilungswirkung bei der vollständigen Abschaffung wäre?

Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)): Um es noch einmal zusammenzufassen: Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung zahlen 62 Prozent des gesamten Aufkommens des Solidaritätszuschlages, das sind 11,2 Milliarden Euro. 2018 entfallen allein auf das reichste Prozent 5,1 Milliarden Euro des Aufkommens, das entspricht 28 Prozent des gesamten Aufkommens. Auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfallen lediglich 0,3 Milliarden Euro, das sind zwei Prozent des Aufkommens. Diese Verteilung ist jetzt auf die gesamte Bevölkerung bezogen, nicht nur auf die Steuerpflichtigen. Etwa 80 Prozent der gesamten Bevölkerung sind zur Einkommensteuer veranlagt oder zahlen Lohnsteuer. Wir haben das auf die gesamte Bevölkerung bezogen, da verschieben sich natürlich die Verteilungsrelationen ein bisschen nach unten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Hans-Böckler-Stiftung, Frau Dr. Rietzler, bitte.

Sve **Dr. Katja Rietzler** (IMK – Hans-Böckler-Stiftung): Ich habe noch ein paar Ergänzungen. Ich möchte auch noch einmal betonen, dass in der Summe die Steuerreformen zwischen 1998 und 2015 bereits die oberen 30 Prozent entlastet haben, während die unteren 70 Prozent mehr belastet worden sind. Das für sich genommen zeigt, es gibt keine Rechtfertigung, weiter am oberen Ende zu entlasten. Man muss auch sehen, dass selbst die Planung der Regierung, 90 Prozent der Soli-Steuerzahler zu entlasten, bis in das oberste Zehntel hinein geht. Wenn man schon entlasten möchte, könnte man das an anderer Stelle deutlich verteilungsgerechter tun. Unsere Vorstellung war ja eher, dass man den Solidaritätszuschlag auch in den Einkommensteuertarif integrieren kann. Dann bräuchte es natürlich auch gewisse Umverteilungen zwischen dem Bund und den Ländern, aber der Bund könnte dann Mittel nutzen, um bei der



Sozialversicherung die Beiträge zu senken. Wie das genau gemeint ist, steht in unserer Stellungnahme.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Kiziltepe, bitte.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Prof. Dr. Tappe und an Prof. Dr. Hechtner. Man hört ja in der Debatte immer, wenn es um die Verfassungsgemäßheit der Fortführung des Solidaritätszuschlages geht, der Soli sei befristet, der Solidarpakt läuft aus. Meines Erachtens ist das nicht miteinander gekoppelt, der Solidaritätszuschlag ist nicht befristet, und die Begründung für die Einführung des Solidaritätszuschlages ist auch nicht die Wiedervereinigung gewesen. Vielleicht können Sie da noch mal Klarheit schaffen. Die Frage lautet: Kann man aus sozialpolitischen Aspekten einen Abbau des Solidaritätszuschlages auf untere und mittlere Einkommensgruppen beschränken? Ist das verfassungsrechtlich zulässig?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Universität Trier, Herr Prof. Dr. Tappe, bitte.

Sv **Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Vielen Dank. Ich glaube, man kann die Fragen ganz gut verbinden, wenn man mit dem Begriff „Solidaritätszuschlag“ startet. Der Begriff wird ja gerne so verstanden, dass es irgendeinen Zusammenhang mit dem Solidarpakt gäbe. Den gibt es aber nicht. Als man zum ersten Mal den Solidaritätszuschlag erhoben hat, gab es den Solidarpakt auch noch gar nicht. Der Solidarpakt II, der jetzt ausläuft, war da noch nicht mal in der Entstehung begriffen.

Der Solidaritätszuschlag hat seinen Namen, und damit bin ich schon so halb bei der zweiten Frage, weil man damals an einen solidarischen Beitrag dachte, also eigentlich genau an das, was man jetzt mit der sozialen Staffelung vorhat.

Vielleicht eine zweite Bemerkung, weil diese Verknüpfung zum Solidarpakt nicht nur über den Begriff kommt, sondern auch über diesen Finanzierungsbedarf, der da konstruiert wird. Ich glaube, wir müssen noch einmal klarstellen, dass die Ergänzungsabgabe eine Steuer ist. Und das sagt das Grundgesetz auch ganz deutlich, sowohl in Artikel 105 als auch in Artikel 106, es ist eine Steuer. Herr Holznagel hat vorhin schon ganz richtig gesagt, dass eine Steuer keine Zweckbindung hat. Das

heißt, die Ergänzungsabgabe, der Solidaritätszuschlag, unterscheidet sich von der Einkommensteuer, von der Körperschaftsteuer, einzig und allein dadurch, dass das Aufkommen nicht in den normalen Verteilungskreislauf gerät, sondern dass der Bund sich das sozusagen herauszieht. Herr Papier hat das schon erwähnt.

Nun kann man darüber streiten, was der normale Verteilungsbereich ist, denn die Ergänzungsabgabe steht zwar im Grundgesetz hinten im Artikel 106 Abs. 1, in der Nummer 6, aber sie steht da auch gleichberechtigt mit drin. Deswegen kann man, glaube ich, nicht sagen, dass die Ergänzungsabgabe eine Sonderform ist. Es ist eine andere Form. Und die setzt voraus, dass der Bund einen Bedarf hat. Dieser Bedarf muss nicht der gleiche bleiben, der muss auch nicht begründet werden. Nehmen wir mal an, der Bund hätte jetzt einen neuen Bedarf. Da müsste man sich fragen, ob der Bund dafür einen neuen Solidaritätszuschlag mit einer anderen Begründung einführen müsste, der aber zu demselben Ergebnis führen würde. Das überzeugt mich nicht, dass man eine Steuer sozusagen immer wieder neu erfinden müsste, wenn man neue Finanzierungszwecke hat. Der Begriff der Steuer spricht gerade dagegen, weil die Steuer keine Zweckbindung hat. Ich glaube, das haben wir klargestellt, und das wird auch hier im Saal nicht anders gesehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Technische Universität Kaiserslautern, Herr Prof. Dr. Hechtner, bitte.

Sv **Prof. Dr. Frank Hechtner** (Technische Universität Kaiserslautern): Vielen Dank für die Frage, Frau Abgeordnete. Ich glaube, ich kann an das eben Gesagte gut anknüpfen. Der Kollege Tappe hat ja erläutert, dass es hier um den Finanzbedarf geht. Und ein solcher Finanzbedarf ist zumindest aus ökonomischer Sicht eigentlich ex post darzustellen, wie der Bundeshaushalt schließlich aufgestellt wird – und nicht vorab, ob der Solidarpakt II ausgelaufen ist. Insofern gehe ich davon aus, dass in einer Gesamtstrategie der Solidaritätszuschlag auch schrittweise abgebaut werden kann und hierbei natürlich auch bestimmte Gruppen davon profitieren oder erst später profitieren können. Denn wir müssen uns verdeutlichen – hier wurde ja gerade die Zahl von 90 Prozent genannt – dass sich das, was im Koalitionsvertrag steht, erst mal nur auf die Einkommensteuer bezieht. Der Solidaritätszuschlag wird aber auf die veranlagte Einkommensteuer



erhoben, auf die Lohnsteuer, auf die Abgeltungssteuer, wo die Freigrenze eben nicht greift. Und der Solidaritätszuschlag wird natürlich auch auf die Körperschaftsteuer erhoben.

Und wenn man in die Steuerstatistiken hineinsieht, dann stellt man fest, dass die Steuerpflichtigen sehr unterschiedlich belastet werden, beispielsweise, weil sie teilweise Verluste haben. Bei den Körperschaften werden nur 50 Prozent belastet, weil es Sozialkomponenten gibt. Bisher ist der Solidaritätszuschlag so ausgestaltet, dass dort soziale Aspekte, Sozialkomponenten eingebaut sind. Stichwort: „Freigrenze“ oder die Berücksichtigung von Kindern. Der Solidaritätszuschlag knüpft an Einkommensteuer und Körperschaftsteuer an und kann diese Sozialkomponenten weiter aufgreifen und auch weiter ausbauen. Insofern gehe ich fest davon aus, dass es übergangsweise zulässig ist, beispielsweise die Freigrenze anzuheben und damit eine Entlastung bei den unteren Einkommensgruppen herzustellen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der CDU/CSU-Fraktion. Herr Dr. Michelbach, bitte.

Abg. **Dr. h. c. Hans Michelbach** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, ich habe eine Frage an Herrn Holznagel vom Bund der Steuerzahler und an Herrn Prof. Dr. Loritz von der Universität Bayreuth. Neben der Abschaffung des Solidaritätszuschlages wird immer wieder auch aus ideologischen Gründen, wie wir gerade gehört haben, die Migration des Solidaritätszuschlages in den Einkommensteuer- und Körperschaftsteuertarif gefordert. Begründet wird dies damit, dass von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages bei einem progressiven Steuertarif vor allem höhere Einkommen profitieren, untere Einkommen würden hingegen von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages zu wenig profitieren. Die Frage lautet: Was halten Sie von solchen Aussagen? Müssen vor dem Hintergrund der schon bestehenden Lastenverteilung bei den Steuern und auch im Sinne des Erfolgs des Wirtschaftsstandortes und der positiven Entwicklung der Investitionen nicht gerade mittlere und höhere Einkommen entlastet werden?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für den Bund der Steuerzahler Deutschland e. V., Herr Holznagel, bitte.

Sv **Reiner Holznagel** (Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.): Vielen Dank für die Frage. Es gab seit 1998 Tarifveränderungen, und diese Tarifveränderungen haben eigentlich alle Einkommensschichten positiv betroffen. Das heißt, es ist eine Steuerentlastung bei allen zu versteuernden Einkommen erfolgt. Wenn Sie die Steuerbelastung insgesamt sehen, dann haben sich natürlich Verzerrungen ergeben, aber wir diskutieren ja hier den Solidaritätszuschlag und insbesondere die Einkommen- und Körperschaftsteuer, insofern sollten wir auch dabei bleiben. Die Diskussion dahingehend zu führen, ob eine bestimmte Einkommensgruppe davon überproportional Vorteile erfährt oder nicht, ist nicht zielführend. Der Solidaritätszuschlag ist eine Proportionalsteuer von 5,5 Prozent. Wird sie abgeschafft, haben dementsprechend auch alle eine Entlastung von 5,5 Prozent. Das sollte hier auch immer wieder angeführt werden.

Zur Verteilungswirkung des Solidaritätszuschlages muss man sagen, dass wir im gesamten Zeitraum bis 2020 ca. 220 Milliarden Euro eingenommen haben. Herr Prof. Dr. Hechtner hat das ja auch schon ausgeführt. An dieser Stelle kann man sehen, dass die oberen Schichten deutlich mehr gezahlt haben. Wie Herr Prof. Dr. Tappe richtig gesagt hat, ist der Name „Solidaritätszuschlag“ ja dadurch entstanden, dass man gesagt hat, die stärkeren Schultern sollen mehr tragen, indem die Freigrenze später angesetzt hat. Und man hat das 1995 noch einmal wiederholt, indem man gesagt hat, gerade die Besserverdienenden müssen mehr beitragen als die weniger gut Verdienenden. Diese jetzt wieder anzuführen halte ich auch vor dem Hintergrund des Gerechtigkeitsempfindens und letzten Endes auch der Akzeptanz des Solidaritätszuschlages für sehr schwierig. Deswegen halte ich es für richtig, den Solidaritätszuschlag komplett abzuschaffen. Ihn in den Einkommensteuertarif zu integrieren, wäre letzten Endes „linke Tasche, rechte Tasche“. Ich sehe zurzeit auch nicht den Bedarf, der ist nicht da. 1998 hatten wir beim Bund Steuereinnahmen von weit unter 200 Milliarden Euro, mittlerweile liegen sie bei weit über 300 Milliarden Euro. Man muss also deutlich sagen, dass der Bedarf beim Bund nicht gegeben ist, es sei denn, natürlich, man finanziert wieder viele „Wohlfühlprogramme“. Aber dann muss man an anderer Stelle sparen, um das gegen zu finanzieren.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Loritz, bitte.

Sv **Prof. Dr. Karl-Georg Loritz** (Universität Bayreuth): Herr Abgeordneter Michelbach, da haben Sie genau das Zentrale gesagt: Die Integration des Solidaritätszuschlages in den Einkommensteuer- und Körperschaftsteuertarif würde doch nichts anderes bedeuten als eine Erhöhung dieser Tarife. Ich halte dies für ausgesprochen schädlich. Steuern sind auch immer eine Frage der Psychologie, sowohl der Einzelnen, der gut verdienenden Leistungsträger, als auch der Unternehmer. Selbst jetzt ist der Körperschaftsteuertarif von 15 Prozent plus den zum Teil sehr hohen Gewerbesteuern so, dass wir im internationalen Wettbewerb und auch in Europa keinen sehr guten Platz mehr einnehmen. Wir wollen uns nicht über Einzelheiten streiten, weil die Gewerbesteuer doch sehr unterschiedlich ausfällt. Aber um international wettbewerbsfähig zu sein, geht die Tendenz dahin, diese Steuern zu senken.

Ich sage, die Spitzenbelastung der Einkommensteuer mit 42 und 45 Prozent ist zu hoch. Aber das ist eine politische Stellungnahme, keine wissenschaftliche. Wir könnten in Deutschland das gleiche Steueraufkommen erzielen, wenn wir endlich den Mut hätten, eine drei vor das Komma zu setzen. Also, eine Integration des Solidaritätszuschlages in den Einkommensteuertarif wäre psychologisch sicher der völlig falsche Weg und würde uns einen Schritt zurückwerfen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage für die CDU/CSU-Fraktion, Herr Gutting, bitte.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Frage geht an Frau Dr. Wünnemann vom BDI. Wir haben eben schon gehört, dass die Pläne für den Abbau des Solidaritätszuschlages nur die Einkommensteuer betreffen sollen und dass die Abgeltungssteuer und die Körperschaftsteuer dabei außen vor bleiben.

Meine Frage wäre, ob Sie erläutern könnten, warum Sie auch ein Bedürfnis darin sehen, den Beginn der Abschaffung auch für die Körperschaftsteuer und die Abgeltungssteuer aufzugreifen, und wie sehen Sie das Ganze vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs auch in Steuer-sachen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bundesverband der Deutschen Industrie, Frau Dr. Wünnemann, bitte.

Sve **Dr. Monika Wünnemann** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Frage. Der BDI unterstützt die vollständige Aufhebung des Solidaritätszuschlages vor allen Dingen gerade deswegen, weil nach dem bisherigen Plan im Koalitionsvertrag, die Kapitalgesellschaften nicht in die Entlastung einbezogen werden sollen. Wir halten es für gleichheitswidrig und damit nicht für verfassungsgemäß, wenn eine bestimmte Gruppe von vornherein aus der Entlastung ausgeschlossen wird. Wir sehen das auch vor dem Hintergrund des zunehmenden internationalen Steuerwettbewerbs. Die Unternehmen werden in Deutschland im Vergleich mittlerweile stärker belastet als im Ausland. Es wäre ein wichtiger Beitrag und ein Signal für den Unternehmensstandort Deutschland, den Solidaritätszuschlag auch für die Unternehmen abzusenken. Damit kann zumindest eine Absenkung der Steuerlast der Unternehmen um 0,8 Prozent erreicht werden.

Die Unternehmen zahlen mehr als 40 Prozent des gesamten Ertragssteueraufkommens, und der Beitrag am Solidaritätszuschlag liegt ungefähr bei sechs Milliarden Euro. Insofern ist es auch gerecht, dass die Unternehmen gleichermaßen in die Entlastung einbezogen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Glaser, bitte.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Papier, aber zuvor hätte ich noch eine Eingangsbemerkung. Wenn wir hier jetzt eine Verteilungsdiskussion führen, geht das sicherlich am Thema vorbei. Wer die Verteilungsdiskussion will, der muss halt ganz regulär ans Steuerrecht gehen.

Meine zweite Bemerkung wäre, wenn die Ergänzungsabgabe ununterscheidbar das Gleiche wäre, wie alle anderen Steuern, etwa die Einkommensteuer, dann braucht es sie als Institut nicht. Sie muss also Unterscheidungsmerkmale zu einer klassischen, auf Dauer angelegten Steuer haben.

Uns interessiert, und das war auch der Auslöser unserer Antrags, Artikel 3 GG. Der Artikel 3 GG hat



uns derzeit schon interessiert, weil es einen Vorlagebeschluss eines Finanzgerichts an das Bundesverfassungsgericht gibt, der besagt, dass schon heute Artikel 3 GG verletzt ist, weil ein Teil der Steuerpflichtigen – das gilt für Unternehmen und für Einzelpersonen, die externe Einkommen haben – Verrechnungen von ausländischen Steuerbelastungen vornehmen. Damit senken sie die Bemessungsgrundlage, und damit haben sie ein Privileg beim Solidaritätszuschlag. Ergo halten wir das für verfassungswidrig. Vielleicht können Sie zu dem Punkt mindestens eine kurze Bemerkung machen, verehrter Herr Prof. Papier.

Das Zweite ist dann die in der Tat länger diskutierte Frage: Kann ich eine Teilpopulation herausnehmen? Das Abschaffen einer Steuer ist ein Korrelat der Einführung derselben. Das gilt natürlich für die Belastung. Und wenn die Belastung aufgrund der Progression historisch höher war, dann wird die Entlastung natürlich auf der anderen Seite derselben Medaille immer auch höher sein. Aber das ist eine uralte Diskussion. Bei der Belastung wird immer der progressive Effekt gewollt, und bei der Entlastung wird immer gesagt: „Jetzt werden aber die Reichen entlastet“, obwohl das eigentlich nur der gleiche Blick von hinten ist.

Deshalb meine Frage, verehrter Herr Papier, nochmals zu Artikel 3 GG, denn das ist sofort aufgestoßen als die Koalitionsvereinbarung in die Welt kam: Kann es sein, dass man die Belastung als Paket für die gesamte Steuerpopulation eingeführt hat und bei der Entlastung anfängt, in Scheibchen zu arbeiten? Kann das mit Artikel 3 GG übereinstimmen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Papier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier** (Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R.): Also dass die Einführung und die Erhebung des Solidaritätszuschlags im Nachgang zur deutschen Wiedervereinigung ihre Rechtfertigung in einem wirklich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarf des Bundes fand, dürfte unstreitig sein. Es ist auch in meinen Augen nicht ersichtlich, dass die Erhebung des Solidaritätszuschlages, so wie er dann über die Jahre ausgestaltet war, gegen den Gleichheitssatz verstößt. Es ist eben nur so, das besagt auch die verfassungsrechtliche Kommentarliteratur, der ich mich hier voll anschließe, ich darf

aus dem Kommentar von Maunz/Dürig zitieren, „diese Steuer darf daher immer nur einen verhältnismäßig geringen Prozentsatz der Einkommens- und Körperschaftsteuer ausmachen. Außerdem darf sie nur zur Deckung eines wirklich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes erhoben werden“.

Mein Fazit ist, wenn dieser zusätzliche Finanzbedarf offenkundig und aufgrund objektiv feststellbarer Umstände wie das Auslaufen des Solidarpaktes II endet, dann wird diese Erhebung der Steuer problematisch. Also nicht aus Gleichheitsgründen, sondern einfach aufgrund der Ordnungs- und der Schutzfunktion der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes.

Nun zur zweiten Frage: Natürlich können auch Ergänzungsabgaben aus nichtfiskalischen, etwa aus sozialpolitischen Gründen, gestaffelt werden. Hier besitzt der Gesetzgeber zweifelsohne einen Gestaltungsspielraum, ohne gegen den Gleichheitssatz zu verstoßen. Aber man muss bei der Ergänzungsabgabe „Solidaritätszuschlag“ berücksichtigen, dass der legitimierende Erhebungszweck gänzlich entfallen wird. Also nicht nur im Hinblick auf die Belastung geringer und mittlerer Einkommen. Deshalb scheint mir die angedachte Form einer Übergangslösung die verfassungsrechtlichen Probleme nicht eigentlich zu lösen oder zu vermeiden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion der SPD, Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich will nur mal die Begründung in Erinnerung rufen. Es gab den Solidaritätszuschlag 1991 für ein Jahr mit 7,5 Prozent, um den Golfkrieg zu finanzieren, und ab 1995 mit gesenktem Satz mit 5,5 Prozent, um die Vereinigung und den Golfkrieg zu finanzieren. Ich habe eine Frage an Prof. Hechtner und Prof. Tappe und zwar zu den Problemen, die möglicherweise durch die Entlastung an der Freigrenze mit Gleitzone entstehen, weil gelegentlich gesagt wird, es gibt starke Progressionsverschärfungen oder Sprünge. Meines Erachtens wird dabei sehr stark an die Grenzsteuersatzkurve, nicht aber an die Durchschnittssteuersatzkurve gedacht, obwohl die sehr viel glatter ist. Können Sie uns das ein bisschen erläutern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die TU Kaiserslautern, Herr Prof. Hechtner, bitte.



Sv **Prof. Dr. Frank Hechtner** (Technische Universität Kaiserslautern): Vielen Dank für die Frage. Vielleicht als Vorbemerkung, bildlich gesprochen: Progression und Belastung hängen zwar zusammen – Progression ist die Frage, wie ich den Berg besteige, und Belastung ist, auf welche Höhe ich letztendlich steige –, sind aber trotzdem unterschiedliche Fragen.

Es wurde beim Solidaritätszuschlag eine Freigrenze als Sozialkomponente eingeführt. Diese Freigrenze in ähnlicher Form gab es schon einmal, und das Bundesverfassungsgericht hatte 1972 eine solche Freigrenze letztendlich gebilligt. Wenn ich solch eine Freigrenze einführe und nicht möchte, dass übermäßige Besteuerung erfolgt, wenn ich die Freigrenze verlasse, muss ich mir überlegen, wie ich von dieser Freigrenze wieder auf den Normaltarif komme. In diesem Zusammenhang wurde die Abschmelzzone in § 4 Satz 2 SolzG 1995 eingeführt. Das wurde damals schon so gebilligt. Im Koalitionsvertrag ist aber ohnehin nicht konkret ausgeführt worden, wie eine mögliche Lösung aussehen sollte, insbesondere wie dieser Aufholdtarif bzw. diese Abschmelzzone konkret ausgestaltet ist. Klar ist, dass sie nötig ist, und klar ist auch, dass es letztendlich sinnvoll ist, sie ins Gesetz mit aufzunehmen.

Zur Frage der Progression. Ja, wenn eine solche Freigrenze existiert und ich von einer Freigrenze in einer Gleitzone wegkommen möchte, entstehen Progressionseffekte. Die sind unvermeidbar und etwas Ähnliches haben wir auch bei der Erbschaftsteuer oder beim Freibetrag nach § 16 Absatz 4 EStG. Auch in vielen anderen Bereichen finden wir dieses tariftechnische Element. Andere Sachen sind auch möglich. Wenn Sie die Progression schon ansprechen: Wenn diese Freigrenze erhöht wird, heißt das aber auch, dass die Progressionswirkung für viele, die darunter liegen und dann in die Freigrenze reinfallen, genau gegensätzlich ist – sie haben dann geringere Progressionswirkungen. Man darf nicht vergessen, dass hier gegenläufige positive Effekte festzustellen sind. Insofern sehe ich keine Probleme darin, dieses altbewährte Instrument weiterhin einzusetzen, möglicherweise auch mit einer leichten Verschiebung. Vielen Dank.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Universität Trier, Prof. Tappe.

Sv **Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Vielen Dank. Zunächst mal, was den Finanzbedarf angeht, da sehe ich einen gewissen Widerspruch. Einerseits wird immer argumentiert, es gäbe überhaupt keinen Finanzbedarf mehr, deswegen sei der Solidaritätszuschlag ohnehin verfassungswidrig. Dann wird aber bei der sozialen Staffelung argumentiert, der Finanzbedarf trage diese soziale Staffelung nicht. Also das überzeugt mich ehrlich gesagt nicht.

Eine zweite Bemerkung: Ich habe gesagt, die einzige Unterscheidung der Ergänzungsabgabe des Solidaritätszuschlags zu den anderen Steuern ist, dass das Aufkommen woanders landet, nämlich beim Bund. Das heißt, es kommt einzig und allein auf diese finanzausgleichsrechtliche Verteilung an. Wenn sie das, was sie jetzt über den Solidaritätszuschlag machen, über die Einkommensteuer machen und für den Bund dasselbe Aufkommen erzielen wollen, dann muss die Steuererhöhung höher oder die Steuersenkung entsprechend niedriger ausfallen.

Bei jeder Steuer sagt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass gerade beim Tarif besonders große Spielräume bestehen. Und das ist, glaube ich, auch richtig, denn wie soll man aus Artikel 3 GG oder aus den Kompetenzvorschriften einen genauen Tarifverlauf ableiten können? Das ist mir völlig unklar. Menschen sollen gleich behandelt werden. Ja, aber ob man den Berg schneller besteigt, wie der Kollege Hechtner gesagt hat, und auf welche Höhe man steigt, das lässt sich aus dem Gleichheitssatz sicher nicht ableiten. Wenn man diesen weiten Spielraum beim Tarif zugrunde legt, dann spricht aus meiner Sicht auch nichts gegen eine soziale Staffelung. Und wenn man diese soziale Staffelung an irgendeinem Punkt beenden und den Solidaritätszuschlag beibehalten möchte, dann muss man das über irgendein Instrument lösen. Das wäre hier die Freigrenze. Und wenn man die Freigrenze mit einer Gleitzone ausstattet, so dass es eben keinen Tarifsprung gibt, sondern dass das jedenfalls bei den Durchschnittssteuersätzen und deswegen auch beim Steuerbetrag ausgeglichen ist, dann sehe ich da vor dem Hintergrund der weiten Spielräume auch überhaupt kein verfassungsrechtliches Problem damit. Vielen Dank.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion der CDU/CSU, Herr Dr. Tebroke, bitte.



Abg. **Dr. Hermann-Josef Tebroke** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Loritz und an Herrn Prof. Papier. Gemäß dem Fall, aus fiskalischen oder sonstigen Gründen wird entschieden oder muss entschieden werden, den Solidaritätszuschlag nicht sofort abzuschaffen, aber ihn auch nicht unbefristet fortzuschreiben. Dann ergibt sich für uns die Abwägungsfrage, und da möchte ich insbesondere die verfassungsrechtlichen Aspekte noch einmal beleuchtet sehen.

Die erste Möglichkeit wäre, den Solidaritätszuschlag für einige Jahre unverändert beizubehalten und dann den Solidaritätszuschlag insgesamt abzuschaffen. Die Alternative wäre, das, was wir hier vorrangig diskutiert haben, eine stufenweise Abschaffung vorzunehmen in der Gestalt, dass wir die Stufe an einer Einkommensgrenze festmachen. Drittens wäre es möglich, den Solidaritätszuschlag stufenweise abzubauen und zwar so, dass wir ihn über die nächsten Jahre von 5,5 Prozent in Ein-Prozent-Schritten auf null zurückfahren. Welcher dieser drei Varianten hielten Sie für verfassungsrechtlich am ehesten vertretbar?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Universität Bayreuth, Prof. Loritz.

Sv **Prof. Dr. Karl-Georg Loritz** (Universität Bayreuth): Ich hätte mir gewünscht, dass der Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R. den Anfang macht. Aber so mache ich ihn.

Das setzt zunächst natürlich voraus, dass man sagt, grundsätzlich ist der Solidaritätszuschlag verfassungsgemäß. Ihn einige Jahre unverändert beizubehalten, würde nach meiner Meinung voraussetzen, dass ich eine Neulegitimation politischer Art brauche, vor dem Hintergrund der bisherigen politischen Äußerung einer Beendigung des Solidarpaktes II, sonst könnte man ihn nicht rechtfertigen. Es müsste dann gerechtfertigt werden, dass er unverändert in dieser Höhe beibehalten werden kann. Das heißt, dass dieses Aufkommen unverändert einem neuen Zweck dient, den man unterlegen und politisch finden müsste, wenn es ihn denn gibt. Da hat der Gesetzgeber ein gewisses Ermessen, aber es muss, wie Herr Präsident Papier sagt, natürlich realistisch sein. Es darf nicht nur erfunden sein. Das ist auch klar.

Bei der Abschaffung über die Stufen der Einkommensgrenzen scheint mir zu sehr die sozialpoli-

tische Umverteilung im Vordergrund zu stehen, sodass ich da keine Rechtfertigung gefunden habe. Denn es geht dann nicht mehr in erster Linie um eine Einnahmeerzielung, sondern es geht in erster Linie darum, die höheren Einkommen stärker zu belasten und doch auf ganze Teile zu verzichten. Die Zurückführung in Schritten, die man jetzt ankündigt, um auch ein deutlich politisches und damit verfassungsrechtlich relevantes Signal zu setzen, erschien mir von all den drei Wegen der aus meiner Sicht sicherste, um die Hürden des Bundesverfassungsgerichts nach meiner Prognose überwinden zu können. Dankeschön.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Papier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier** (Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R.): Ich kann eigentlich jetzt nur noch ein paar Sätze ausführen. Ich meine, schon ab einem objektiv feststellbaren Zeitpunkt – und den sehe ich hier im Auslaufen des Solidarpaktes II – dürfte ein bloßes Abschmelzen der Ergänzungsabgabe nicht mehr ausreichen, um den evidenten Legitimationsverlust verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Der Zeitraum, in dem ein solches Abschmelzen noch angemessen hätte sein können, ist meines Erachtens mit dem 01.01.2020 abgelaufen.

Allerdings: Zwingende Gründe des Schutzes von Haushalt und Finanzen des Bundes könnten möglicherweise einen kurzen Abschmelzungs- und Übergangsprozess auch noch nach dem 01.01.2020 verfassungsrechtlich legitimieren. Nur Gründe dafür sind derzeit nicht vorgebracht worden, oder ich sehe sie im Augenblick nicht. Auf jeden Fall stellt es in meinen Augen keine verfassungsrechtlich zulässige Übergangsregelung dar, sollte der Solidaritätszuschlag nach dem 01.01.2020 nur für die Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen entfallen, im Übrigen aber noch weitere Jahre in vollem Umfang fortgesetzt werden. Denn auch Ergänzungsabgaben können natürlich, ich sagte es schon, auch aus nicht fiskalischen, sozialpolitischen Gründen gestaffelt werden. In meinen Augen entfällt der legitimierende Erhebungszweck gänzlich und damit eben nicht nur im Hinblick auf die Überlastung geringerer oder mittlerer Einkommen. Also entweder er entfällt, und die Steuererhebung wird verfassungsrechtlich problematisch oder nicht. Zwischenstufen sehe ich da eigentlich nicht, obwohl es von Artikel 3 GG her zulässig wäre.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion der Freien Demokraten, Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wir wissen, die Koalition plant eine unterschiedliche Behandlung unterschiedlicher Einkunftsarten und innerhalb der Einkunftsart „Einkommensteuer“ auch nochmal in unterschiedlichen Stufen. Ich würde gerne vom Bund der Steuerzahler wissen, wie er den Plan der Bundesregierung beurteilt, dass der Solidaritätszuschlag unabhängig von der Frage der Teilabschaffung für bestimmte Einkommensarten für Kapitaleinkünfte und für Unternehmen weiter bestehen soll.

Und an Herrn Prof. Papier bitte die Frage: Sie können sich eine Teilabschaffung nicht vorstellen. Für den Fall, dass es zu einer Teilabschaffung kommen würde, ist es möglich, das unbestimmt zu lassen, bis es zu einer Vollabschaffung kommt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bund der Steuerzahler, Herr Holznagel, bitte.

Sv **Reiner Holznagel** (Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.): Vielen Dank für die Frage. Ich will noch eingangs Herrn Binding kurz entgegnen, der Solidaritätszuschlag 1991/92 hatte tatsächlich die Finanzierung des Golfkrieges als Ziel. Aber es war eben auch schon im Gesetz enthalten, die besonderen Herausforderungen der Deutschen Einheit zu schultern. Der Prozentsatz war damals 7,5. Von 1995 bis 1998 waren es auch 7,5 und 1998 wurde eine Absenkung auf 5,5 Prozent vorgenommen. Interessanterweise hatten wir 1995 Steuereinnahmen von 187 Milliarden Euro beim Bund und bei der Absenkung 1998 waren es 175 Milliarden – also weniger, um noch mal die Finanzierungsvolumina vor Augen zu führen. Es kann also nicht immer nur mit dem Finanzbedarf argumentiert werden.

Zu Ihrer Frage, Herr Herbrand: Wir halten es verfassungsrechtlich für mindestens kritisch, was da geplant ist, aber ich will noch mal deutlich machen: Der Vertrauensschutz der Bürger wird hier missbraucht. Natürlich möchte man eine soziale Ausgewogenheit haben, aber dass für einen Teil der Steuerzahler der Solidaritätszuschlag nicht entfällt, beschädigt das Vertrauen – und da meine ich nicht nur Spitzenverdiener oder große Konzerne, sondern eben auch Sparer. Diese sind weiterhin vom Solidaritätszuschlag betroffen, und ich kann mir

nicht vorstellen, dass die Akzeptanz gegenüber dem Soli dann steigt. Wir haben jetzt schon – der ARD Deutschlandtrend hat das mal nachgewiesen – nur noch 18 Prozent der Deutschen, die für den Solidaritätszuschlag sind. Die überwiegende Mehrheit nicht. Also es ist nicht wahrscheinlich, dass diese Pläne dazu beitragen.

Ich will noch ein letztes Wort zu der Freigrenze oder der Gleitzone verlieren. Wie sie dann ausgestaltet wird, wissen wir nicht. Aber aus dem Wahlkampf haben wir eine Vorstellung davon, dass eine Gleitzone zwischen 55 000 und 74 000 Euro eingeführt wird. All diejenigen, die dazwischen liegen, haben dann einen Grenzsteuersatz von über 50 Prozent. Auch da bezweifle ich, dass es eine Akzeptanz für den Solidaritätszuschlag gegeben wird.

Also insofern kurz und bündig: Ich meine, man sollte eine Abschaffung für alle beschließen. Wenn eben auch in mehreren Schritten, dann sollten auch alle in mehreren Schritten davon profitieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Papier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier** (Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R.): Mit der fortbestehenden Belastung höherer Einkommen durch die Ergänzungsabgabe würde in meinen Augen eigentlich gerade besonders deutlich werden, dass es dem Bundesgesetzgeber dann, wenn er sich zur besonderen Belastung dieser Einkommen entschliesse, gar nicht mehr um die Erfüllung oder Teilerfüllung des ursprünglich legitimierenden Erhebungszwecks, sondern um eine sozialpolitische Korrektur der allgemeinen einkommensteuerrechtlichen Lastenverteilung geht. Es läge im Grunde dann ein verfassungswidriger Formenmissbrauch vor, weil eine solche Korrektur der allgemeinen einkommensteuerrechtlichen Belastungen bei Wahrung der finanzverfassungsrechtlich gebotenen Formenklarheit und Formenstrenge über eine Änderung des Einkommensteuerrechts zu erfolgen hätte und nicht über eine Ergänzungsabgabe, bei welcher der ergänzungsbedürftige Mittelbedarf des Bundes längst entfallen ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fraktion DIE LINKE., Herr Cezanne, bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Dankeschön. Ich möchte noch einmal eine Frage an Frau Dr. Rietzler richten. Auch weiterhin bestimmen mehr die



juristischen Fragen die Debatte. Aber jetzt noch einmal aus ökonomischer Sicht: Wie bewerten Sie denn die Auswirkungen einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags auf den Bundeshaushalt? Im FDP-Gesetzentwurf wird pauschal unterstellt, dass die Abschaffung des Soli durch Steuermehreinnahmen und einen zu erwartenden positiven Konjunkturreffekt ohne negative Folgewirkung zu finanzieren sei. Vielleicht wollen Sie kurz etwas dazu sagen, wo es doch noch einen besonderen Finanzbedarf auf Bundesseite gibt. Zumindest meine Fraktion teilt nicht den Eindruck von Herrn Holznagel, dass man zum Beispiel für Infrastrukturinvestitionen, die vor dem Hintergrund der Schuldenbremsenpolitik in den letzten Jahren deutlich heruntergefahren worden sind, nicht sinnvoll Mittel ausgeben könnte. Dankeschön.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Hans-Böckler-Stiftung, Frau Dr. Rietzler, bitte.

Sve **Dr. Katja Rietzler** (IMK – Hans-Böckler-Stiftung): Vielen Dank für die vielen Fragen. Ich fange mit dem Thema Konjunkturreffekt an, weil es in der Tat problematisch ist, wenn man eine dauerhafte Steuersenkung mit vorübergehenden konjunkturellen Mehreinnahmen finanzieren möchte. Das geht nicht auf. Unsere Simulationen waren allerdings relativ kurzfristig, bis Ende 2022. Wir haben also nicht geguckt, was in den nächsten 10 bis 15 Jahren passieren würde. Kurzfristig ist es in der Tat so, dass eine frühere Abschaffung des Solis beim Bundeshaushalt voll bemerkbar würde. Wir haben für 2021 gut neun Milliarden Euro aus dem Solidaritätszuschlag in der mittelfristigen Finanzplanung. Wir haben mal durchgerechnet: Wenn man 2020 den Soli schon im vollen Umfang abschafft, dann hat man ein Jahr früher schon den ganzen Umfang des Einnahmeausfalls und eine entsprechend höhere Haushaltsbelastung, sodass man schon relativ kurzfristig gegensteuern müsste und an anderer Stelle Maßnahmen wieder einkassieren müsste, um die Schuldenbremse einzuhalten. Das wäre der Fall, wenn man einfach nur die Schuldenbremse einhalten will und nicht die schwarze Null, sodass man überlegen müsste, wo man spart. Noch schlimmer würde es werden, wenn die Konjunktur nicht so rosig kommt, wie wir das aktuell erwarten.

Was den Ausgabenbedarf angeht, hat der Bund in der Tat noch erhebliche Hausaufgaben zu machen. Da gibt es einen großen Block, der nennt sich „versicherungsferne Leistungen“. Es ist aktuell

so, dass die Sozialversicherungszweige je nach Abgrenzung ein Volumen zwischen knapp 60 Milliarden und 80 Milliarden Euro aufweisen, wobei die Sozialversicherungszweige allgemeinggesellschaftliche Aufgaben übernehmen, beispielsweise die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung. All das müsste eigentlich aus Steuern bezahlt werden, wenn man es sauber finanziert. Dazu wäre es sinnvoll, die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung entsprechend anzuheben. Dies sollte schrittweise geschehen, und man könnte dann im Gegenzug die Sozialversicherungsbeiträge senken. Das würde über die Einkommensverteilung viel gleichmäßiger zu Entlastungen führen als die Abschaffung des Solis. Und es wäre zur systemgerechten Finanzierung der Sozialversicherung auch geboten, zumindest in diesen Prozess einzusteigen. Im Koalitionsvertrag ist ja auch eine nicht prioritäre Maßnahme geplant, die in diese Richtung gehen würde, nämlich die Bezahlung von kostendeckenden Beiträgen für Bezieher von Grundsicherung. Das dazu notwendige Finanzvolumen kann man auf 9,6 Milliarden Euro im Jahr beziffern, also in etwa in der Größenordnung wie der erste Schritt der geplanten Soli-Abschaffung. Man könnte da auch noch mal umdisponieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage für die CDU/CSU-Fraktion kommt von Herrn Gutting, bitte.

Abg. **Olav Gutting** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich muss bei Prof. Papier noch mal nachfragen. Könnte man denn Ihren hier geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken insoweit begegnen, dass man bereits den zweiten Abbauschritt fest definiert, bei dem Beschluss für den ersten Abbauschritt? Also dass man bei dem Gesetzgebungsvorhaben des ersten Teils des Abbaus bereits den zweiten Abbauschritt zeitlich klar definiert und dadurch ein Gesamtpaket auf den Tisch legt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Papier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dres. h. c. Hans-Jürgen Papier** (Präsident des Bundesverfassungsgerichts i. R.): Das wäre ein Schritt, der etwas weniger weit weg ist, von einem verfassungsmäßigen Zustand. Insofern wäre das natürlich in gewisser Weise, bei relativer Betrachtung, zu begrüßen.

Wofür ich eigentlich plädiere, ist die Beachtung der Regeln der Finanzverfassung. Mir geht es hier gar



nicht so sehr um Wahrung des Gleichheitssatzes oder um den Ausschluss sozialpolitischer Steuerungen im Bereich der Abgabenerhebung, sondern mir geht es um die Beachtung der Stabilisierungs- und Ordnungsfunktion und damit auch der Schutzfunktion der Finanzverfassung für die Bürger, auch um ein Stück Wahrung der Formenklarheit und der Verhinderung des Vormundmissbrauchs. Wenn erhöhter Finanzbedarf auf Bundesebene bestehen sollte, gerade aufgrund vieler Reformmaßnahmen, die man beabsichtigt, dann halte ich es eigentlich für geboten aus Gründen der verfassungsrechtlichen Formenklarheit und der, wenn Sie so wollen, Ehrlichkeit, dann entweder Bundessteuern zu erheben oder bei der Verteilungsregelung der Verbrauchssteuer, also der Mehrwertsteuer, einzugreifen.

Das sind die korrekten Regelinstrumente der Finanzverfassung. Aber dafür dann eine Ergänzungsabgabe zu nutzen, nur weil sie ohnehin besteht und nicht ein vergleichbares politisches Aufbegehren verursacht wird, wenn man einfach nichts tut, also sie beibehält, während man sonst Steuern erhöhen müsste oder in den Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern eingriffe – das würde ich als Verfassungsrechtler jedenfalls nicht für sinnvoll halten. Aber ich gebe Ihnen Recht, wenn eine klar definierte Auslaufregelung erfolgte, unter dem Hinweis, dass eine Bedrohung des Bundeshaushalts bestünde, dass man dann kurzfristige Übergangsregelungen akzeptieren könnte. Nur sehe ich im Augenblick solche Notsituationen nicht, die es rechtfertigen könnten, über diesen klar definierbaren endlichen Zeitpunkt des 01.01.2020 hinauszugehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Paus, bitte.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Drei kurze Fragen an Herrn Bach. Zum einen möchten Sie noch mal auf den Bund der Steuerzahler reagieren, der mit den 5,5 Prozent gerechnet hat und auf 220 Milliarden Euro gekommen ist. Die Reichsten hätten so viel dafür bezahlt und seien nicht entlastet worden. Sie haben in Ihrer Stellungnahme die Überschrift „Solidaritätszuschlag wurde bei Spitzenverdienern schon doppelt abgeschafft“ gewählt. Könnten Sie das vielleicht noch explizieren?

Das Zweite ist, bei der Integration des Solis in die Einkommensteuer gibt es das Thema der Familienentlastung. Haben Sie einen Vorschlag, wie man diese Nachteile kompensieren kann?

Das Dritte ist, beim Vorschlag der Koalition soll in der Tat bei der Körperschaftsteuer nicht entlastet werden. Können Sie mir dazu eine Bewertung Ihrerseits sagen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Herr Bach, bitte.

Sv **Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW)): Die Entwicklung des Steueraufkommens muss man natürlich in Relation zu den Einkommensgrößen sehen, naheliegender Weise zum Bruttoinlandsprodukt oder entsprechenden Einkommensgrößen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Da sehen wir, dass in den letzten Jahren die gesamtwirtschaftliche Steuerquote zwar gestiegen ist. Trotzdem ist es ganz interessant zu sehen, dass im Grunde genommen seit den 50er Jahren, seit dem Wirtschaftswunder, die gesamtwirtschaftliche Steuerquote relativ konstant verläuft und wir jetzt zwar wieder relativ hoch liegen, aber auch nicht systematisch höher als früher. Wenn Sie dann in die Belastungsverteilung des gesamten Steuersystems einschließlich der indirekten Steuern und einschließlich auch Teilen der Sozialabgaben schauen, dann stellt man fest, dass die hohen Einkommen und Vermögen entlastet worden sind. Das ist, glaube ich, grundsätzlich unstrittig.

Auch im unteren Bereich: Familien haben wir ebenfalls entlastet. Und das heißt natürlich dann logischerweise, dass die Mittelschichten, auch die Besserverdiener, seitdem, insbesondere seit den 80er Jahren, belastet wurden und die Topverdiener im erheblichen Umfang entlastet wurden. Diese Entlastung der Topverdiener geschah in einem Ausmaß, das mindestens das Doppelte, eher das Dreifache des Solidaritätszuschlagsvolumens ausmacht. Das ist berechnet ungefähr an dem einkommensstärksten Prozent. Das beginnt bei einem steuerpflichtigen Einkommen von etwa 140 000 Euro im Jahr bei einem Ledigen, bei Ehepaaren das Doppelte.

Dann hatten Sie die Entlastung bei den Familien angesprochen. In der Tat: Wir haben beim Solidaritätszuschlag den Kinderfreibetrag für alle Steuer-



pflichtigen. Wenn man jetzt den Solidaritätszuschlag in der Breite in den Einkommensteuertarif integrieren würde, hätte man hier Belastungsverchiebungen. Das würde aber, wenn man den Solidaritätszuschlag, wie wir es auch vorgeschlagen haben, nur bei den Topverdienern erhalten würde und in den Einkommensteuertarif integriert, keine große Rolle spielen, da bei den Steuerpflichtigen ab einem zu versteuerndem Einkommen von 62 000 Euro praktisch bis auf wenige Sonderfälle alle Steuerpflichtigen den Kinderfreibetrag bereits erhalten, sodass es da keine großen Belastungsverchiebungen gibt. Aber natürlich, die Punkte wurden vorhin auch schon erwähnt, gibt es Unterschiede zwischen Solidaritätszuschlag und festgesetzter Einkommensteuer: Steuerabzüge, die erwähnt wurden, ausländische Steuern, die Gewerbesteueranrechnung und andere Faktoren bis hin zu den haushaltsnahen Dienstleistungen, und anderem, was man absetzen kann. Da gibt es natürlich leichte Verschiebungen. Die müsste man dann gegebenenfalls bei einer solchen Reform adjustieren.

Sie erwähnten die Unternehmensbesteuerung, auch die Kapitaleinkommensbesteuerung, dort soll der Solidaritätszuschlag zunächst einmal weiter gelten. Unter dem Gesichtspunkt der Lastverteilung ist das sicherlich in Ordnung, weil man dort auch stark entlastet hat, mit Blick auf wirtschaftliche Wirkungen oder auch Standortentwicklungen. In den nächsten Jahren wird man da sicherlich noch mal drüber zu diskutieren haben, denn zumindest bei der Unternehmensbesteuerung geht der Steuerwettbewerb weiter, sodass sich dann auch für Deutschland die Frage stellen wird, wie man hier mit den Steuertarifen zu verfahren hat. Vielen Dank.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die letzte Frage in unserem heutigen Fachgespräch kommt von der Fraktion der SPD, Frau Kiziltepe, bitte.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich will mich im Gegensatz zu Herrn Dr. Tebroke auch im Rahmen des Koalitionsvertrages bewegen. Meine Frage geht an Herrn Tappe, und ich möchte gerne von Ihnen wissen, wie es sich mit der verfassungsrechtliche Frage verhält, den Soli im Bereich der Einkommensteuer teilweise abzuschaffen, aber nicht für andere Bereiche.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Universität Trier, Prof. Tappe, bitte.

Sv **Prof. Dr. Henning Tappe** (Universität Trier): Herzlichen Dank. Vielleicht darf ich ganz kurz vorab noch einmal eine Bemerkung zu dem Thema der Formenstrenge machen. Dabei ist mir nämlich aufgefallen, wenn man von Notsituationen spricht, die die Ergänzungsabgabe notwendig machen, und die von sozialpolitischen Funktionen abgrenzen möchte, dann bin ich bei der Frage, die diese Form der Ergänzungsabgabe sprengen würde: Die Alternative zum Solidaritätszuschlag, wenn der Bund dasselbe Aufkommen erreichen wollte, wäre ja eine Erhöhung der Verbrauchsteuern, also einer Verbrauchsteuer, die dem Bund zukommt. Und das hätte sozialpolitisch natürlich auch gewisse Funktionen. Vermutlich würde das genau andersherum wirken, nämlich deutlich degressiver, und da würde ich die Gegenfrage stellen wollen, ob dann auch ein Verstoß gegen die Formenbindung und die Schutzfunktion der Finanzverfassung vorliegt? Das kann ich nämlich nicht erkennen.

Zum Punkt der teilweisen Abschaffung für die Einkommensteuerpflichtigen und nicht für die Körperschaftsteuerpflichtigen: Die Ergänzungsabgabe im Grundgesetz ist auf beide Steuern bezogen. Trotzdem handelt es sich um zwei verschiedene Steuern. Die Einkommensteuer ist nicht das Gleiche wie die Körperschaftsteuer. Das erkennt man schon daran, dass beide einen völlig anderen Tarif haben. Wir haben bei der Körperschaftsteuer einen proportionalen Tarif von 15 Prozent, bei der Einkommensteuer gibt es einen progressiven Tarif. Wenn man jetzt den Solidaritätszuschlag so versteht, dass er den Tarif modifiziert (das ist aus meiner Sicht nicht unbedingt der richtige Ansatz, aber vielleicht eine Blickweise, die man einnehmen kann, wenn man die Belastung der Steuerpflichtigen im Blick hat), dann sehe ich keinen Grund, warum man auf einen ohnehin schon anderen Tarif, nämlich bei der Körperschaftsteuer, nicht anders einwirken darf als auf den Tarif bei der Einkommensteuer.

Aus sozialpolitischen Erwägungen leuchtet mir jedenfalls ein, wenn es darum geht, eine soziale Staffelung zu haben und untere Einkommensbezieher zu entlasten, dass man dann nicht bei der Körperschaftsteuer ansetzen muss. Denn die Körperschaftsteuer befasst sich mit Steuerpflichtigen, die keinerlei Privatsphäre haben, kein Existenzminimum haben. Kapitalgesellschaften müssen nicht essen, keine Windeln kaufen. Der Tarif für sie ist ohnehin ein anderer. Vor diesem Hintergrund sehe ich keine



Schwierigkeiten, dass man zwischen diesen beiden Steuern trennt. Ähnliches gilt für andere Bereiche der Steuer: Kapitalertragsteuer, Abgeltungssteuer, wo wir auch einen anderen Tarif haben. Wenn da der Solidaritätszuschlag jeweils anders ansetzt und den ohnehin schon differierenden Tarif noch mal weiter verändert, sehe ich ehrlich gesagt keine Schwierigkeiten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Ich möchte noch mal meinen ganz herzlichen Dank an unseren Damen und Herren Experten aussprechen, die uns mit Ihren unterschiedlichen Positionen und den vielfältigen Einblicken auch noch mal viel Stoff für unsere Diskussion gegeben haben. Herzlichen Dank. Ich danke den Kolleginnen und Kollegen für die konstruktive Diskussion und freue mich auf die weitere Arbeit in unserem Ausschuss zu diesem wichtigen Thema. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Tag und eine erfolgreiche Woche.

Schluss der Sitzung: 12.53 Uhr

B. Stark-Watzinger

Bettina Stark-Watzinger, MdB

Vorsitzende



Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

10117 Berlin, Reinhardtstraße 52, ☎ 030 / 25 93 96 0

Öffentliches Fachgespräch zu dem a) Antrag der Fraktion der AfD – Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags – BT-Drucksache 19/1179 und b) Gesetzentwurf der Fraktion der FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995 – BT-Drucksache 19/1038

Ende 2019, also mitten in dieser Legislaturperiode, laufen der Solidarpakt II und damit die Aufbauhilfen für die neuen Bundesländer aus. Folgerichtig sollte dann ab dem 1. Januar 2020 auch der Solidaritätszuschlag nicht mehr erhoben werden, denn die Politik hatte den Solidaritätszuschlag und die Aufbauhilfen stets miteinander verknüpft. Die Initiative, das Solidaritätszuschlagsgesetz aufzuheben, ist deshalb richtig und wichtig – und zwar nicht nur aus rechtlichen Gründen. Auch die politische Glaubwürdigkeit steht auf dem Spiel: In der Gesetzesbegründung zur Einführung eines Solidaritätszuschlags hieß es unmissverständlich: „Zur Finanzierung der Vollendung der Einheit Deutschlands ist ein solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen unausweichlich. Die Bundesregierung schlägt deshalb mit Wirkung ab dem Jahr 1995 einen – mittelfristig zu überprüfenden – Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer für alle Steuerpflichtigen vor“ (Bundestags-Drucksache 12/4401, S. 51). Aus dem Zuschlag „auf Zeit“ ist inzwischen eine feste Größe im Bundeshaushalt geworden, die dem Bund im Jahr 2018 voraussichtlich knapp 19 Milliarden Euro einbringen wird. Dem stehen aktuell lediglich Ausgaben für den Solidarpakt in Höhe von 4,3 Milliarden Euro gegenüber, die 2020 auf null sinken. Nicht zuletzt aufgrund dieses Missverhältnisses wird die Debatte um den Solidaritätszuschlag intensiv geführt.

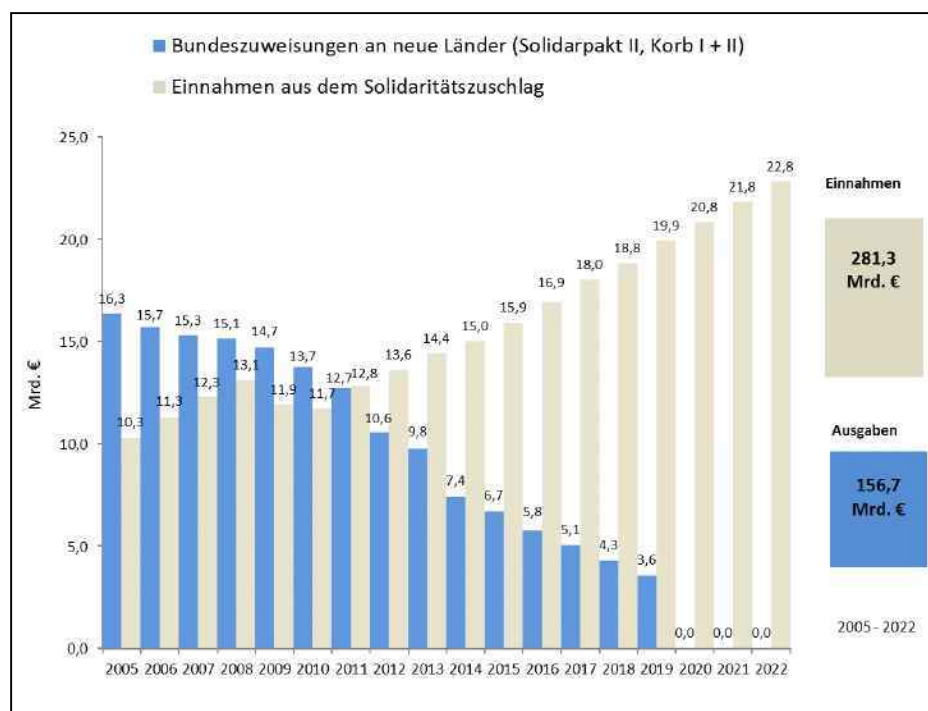
Umfragen zeigen, dass der Solidaritätszuschlag in der Bevölkerung besonders unpopulär ist. Lediglich 18 Prozent der Bürger stimmen dafür am Solidaritätszuschlag festzuhalten, ergab eine repräsentative Umfrage von *Infratest dimap* für den *ARD-Deutschlandtrend* im November 2017. Äußerungen zur Abschaffung bzw. Fortführung der Ergänzungsabgabe sind stets schlagzeilenträchtig, wie ein erst kürzlich in der *BILD*-Zeitung veröffentlichter Beitrag unter dem Titel „Soli-Sauerei“ belegt (BILD vom 6. Juni 2018). Kaum eine andere Steuer dürfte eine so hohe Abneigung in der Bevölkerung hervorrufen. Unstreitig scheint deshalb inzwischen, dass die Ergänzungsabgabe auslaufen muss. Unterschiedliche Auffassungen bestehen in der Politik jedoch über die Wege der Beendigung und den Zeitpunkt, wie der vorliegende Antrag der AfD-Fraktion, der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion sowie die Aussagen im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 zeigen.

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler (BdSt) sollte der Solidaritätszuschlag ab dem 1. Januar 2020 nicht mehr erhoben werden. Dabei halten wir aus rechtlichen Gründen eine komplette Abschaffung für Bürger, Sparer und Betriebe für erforderlich. Sollte sich die Politik lediglich auf einen stufenweisen Abbau verständigen können, sollte zumindest eine verbindliche Zusage, wann der Zuschlag komplett entfällt, erfolgen.

I. Ausgangslage und Datenbasis

Der Solidaritätszuschlag wird seit dem Jahr 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 Prozent betragen, seit 1998 beläuft er sich auf 5,5 Prozent. Eine Befristung ist im Solidaritätszuschlagsgesetz nicht vorgesehen. Das Steueraufkommen steht allein dem Bund zu. Eine Unterscheidung nach Regionen gibt es nicht, sodass die Abgabe von westdeutschen und ostdeutschen Steuerzahlern gleichermaßen gezahlt wird. Der Name Solidaritätszuschlag bezog sich ursprünglich in erster Linie auf die solidarische Ausgestaltung der Abgabe: Wer ein höheres Einkommen erzielt, soll solidarisch auch eine höhere Abgabe leisten, als Steuerzahler mit geringerem Einkommen (Prinzip der Leistungsfähigkeit, BT-Drucksache 12/220). In der Folgezeit wurde der Begriff Solidaritätszuschlag wiederholt mit den Lasten der deutschen Einheit verbunden (u. a. BT-Drucksache 12/4401), was bei den Bürgern den – offensichtlich auch von der Politik gewünschten – Eindruck erweckte, die Einnahmen werden direkt für die

Unterstützung der neuen Bundesländer verwendet. Technisch handelt es sich jedoch um eine Steuer, deren Einnahmen nicht zweckgebunden sind. Bereits seit dem Jahr 2011 nimmt der Bund mehr aus dem Solidaritätszuschlag ein, als er für den Solidarpakt aufwenden muss. Der Solidarpakt II umfasst wäh-



rend seiner Laufzeit (2005-2019) Ausgaben von knapp 157 Milliarden Euro. Die Solidaritätszuschlags-Einnahmen belaufen sich im gleichen Zeitraum hingegen voraussichtlich auf 216 Milliarden Euro. Würde der Solidaritätszuschlag beibehalten, würde der Bund darüber hinaus nach aktuellen

Zahlen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ im Zeitraum 2005-2022 sogar mehr als 281 Milliarden Euro einnehmen (Grafik, eigene Berechnungen). Der Solidaritätszuschlag ist damit für den Bund vor allem zu einer veritablen Einnahmequelle geworden, die mit dem ursprünglichen Ziel jedoch nicht mehr korrespondiert.

Rein wirtschaftlich gesehen verzerrt der Steuerzuschlag zudem das wahre Belastungsbild. Körperschaften zahlen eben nicht nur 15 Prozent Körperschaftsteuer, sondern effektiv, d. h. inklusive Solidaritätszuschlag 15,8 Prozent. Sparer zahlen nicht nur 25 Prozent Abgeltungsteuer, sondern effektiv 26,4 Prozent. Und im Einkommensteuertarif steigt infolge des Solidaritätszuschlags der individuelle Steuersatz. Bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 20.000 Euro beträgt der Grenzsteuersatz im geltenden Einkommensteuertarif 26,75 Prozent. Inklusive Solidaritätszuschlag liegt der effektive Grenzsteuersatz jedoch bei 28 Prozent. Der Spitzensteuersatz beträgt nicht mehr „nur“ 42 Prozent, sondern effektiv 44,3 Prozent. Damit verschärft der Solidaritätszuschlag auch das ohnehin bestehende Problem der kalten Progression im Einkommensteuertarif, wonach Lohnerhöhungen, die nur die Inflation ausgleichen, mit steigenden Lohnsteuer-Durchschnittssteuersätzen bestraft werden. Und auf diese Lohnsteuer-Erhöhung erhebt der Fiskus dann auch noch den Solidaritätszuschlag. Die individuelle Entlastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags wäre spürbar und käme einer breiten Bevölkerungsschicht gleichermaßen zu Gute (siehe Beispielrechnungen im Anhang).

II. Abbau des Solidaritätszuschlags – Verfassungsrechtlich geboten

Für die Abschaffung des Solidaritätszuschlags sprechen zahlreiche rechtliche Argumente, die wir für berechtigt halten. Aus diesem Grund unterstützt der Verband seit dem Jahr 2008 die Klage eines leitenden Angestellten aus Osnabrück. Das Finanzgericht Niedersachsen folgte unserer Argumentation und legte die Frage erstmals im Jahr 2009 dem Bundesverfassungsgericht vor (2 BvL 3/10). Weil dieser Vorlagebeschluss die Bindungswirkung einer Entscheidung aus dem Jahr 1972 nicht ausreichend berücksichtigte, war ein neuerlicher Vorlagebeschluss im August 2013 erforderlich, den das Niedersächsische Finanzgericht im Januar 2014 umfangreich begründete. Das Verfahren ist seither beim Bundesverfassungsgericht unter dem Aktenzeichen 2 BvL 6/14 anhängig.

Im Wesentlichen vertreten wir dort folgende Argumentationslinie:

1. Die Erhebung als Dauerabgabe

Beim Solidaritätszuschlag handelt es sich um eine Ergänzungsabgabe gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG. Ergänzungsabgaben dienen ausschließlich dazu, vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt abzudecken. Eine Ergänzungsabgabe ist daher nur als ultima ratio in außergewöhnlichen Haushaltssituationen einzusetzen, auf die der Bund nicht durch anderweitige Maßnahmen – etwa Änderungen bei einer Bundes- oder Gemeinschaftsteuer, eine Anpassung der Beteiligungsquote an der Umsatzsteuer oder Einsparmaßnahmen – reagieren kann. Daher ist sowohl die Höhe als auch die Erhebungsdauer eng zu begrenzen. Zwar muss eine Ergänzungsabgabe nicht von vornherein

befristet erhoben werden, jedoch verbietet der Ausnahmecharakter der Ergänzungsabgabe eine immerwährende Erhebung. Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben kann der Solidaritätszuschlag immer weniger genügen. Gegen den vorübergehenden Charakter des Solidaritätszuschlags spricht bereits die Tatsache, dass die Ergänzungsabgabe seit 1995 – also seit knapp 25 Jahren – ohne Unterbrechung erhoben wird. Im Rahmen der vom Grundgesetz vorgegebenen Sonderfunktion muss sich eine Ergänzungsabgabe auch im Zeitverlauf stetig rechtfertigen. Es muss folglich regelmäßig überprüft werden, ob der bei Einführung festgestellte Sonderbedarf des Bundes noch (fort-)besteht. Eine grundlegende Diskussion seitens des Gesetzgebers liegt inzwischen gut 20 Jahre zurück, als der Zuschlagssatz von damals 7,5 Prozent auf 5,5 Prozent abgesenkt wurde (Gesetz zur Senkung des Solidaritätszuschlags vom 21. November 1997). Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen deutlich verändert. Statt pauschal eine strukturelle Finanzschwäche der neuen Bundesländer anzunehmen, sind nunmehr auch einige Regionen in den westlichen Bundesländern in den Fokus gerückt. Dementsprechend stellt der im Jahr 2017 beschlossene neue Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 auf finanzschwache Bundesländer in Ost und West ab und nicht mehr auf die besonderen Lasten der deutschen Einheit. Der Gesetzgeber geht also selbst davon aus, dass sich die Rahmenbedingungen deutlich verändert haben. Bei einer nachhaltigen Änderung der Situation ist die Fortführung des Solidaritätszuschlags so nicht mehr gerechtfertigt.

2. Vorliegen einer Haushaltsnotlage

Ergänzungsabgaben setzen einen vom Gesetzgeber konkret zu benennenden zusätzlichen Finanzbedarf voraus. Allgemeine Deckungslücken oder zusätzliche Ausgabenwünsche des Bundes sind mithin nicht ausreichend, um eine Haushaltsnotlage zu begründen. Denn eine Ergänzungsabgabe ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie ausschließlich als letztes Mittel in außergewöhnlichen Haushaltssituationen eingesetzt wird. Das heißt, die Notlage kann nicht anders als durch die Ergänzungsabgabe vermieden werden. Während der Solidaritätszuschlag seit mehreren Jahren in fast unveränderter Zuschlagshöhe erhoben wird, sind gleichzeitig die Einnahmen des Bundes gestiegen und werden nach den Erwartungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen weiter zunehmen (Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen Mai 2018). Eine Haushaltsnotlage ist aktuell jedenfalls nicht erkennbar.

3. Störung des Finanzierungssystems zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer steht Bund und Ländern sowie bei der Einkommensteuer auch den Gemeinden zu. Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag fließt hingegen ausschließlich in den Bundeshaushalt. Der Bund braucht diese Einnahmen also nicht mit Ländern und Gemeinden zu teilen. Eine Ergänzungsabgabe darf jedoch nicht zur Aushöhlung der Gemeinschaftsteuern führen. Andernfalls wird das vom Grundgesetz vorgesehene Finanzierungssystem zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Frage gestellt. Das Gleichgewicht des bundesstaatlichen Finanzrechts ist durch die langjährige Erhebung der Ergänzungsabgabe zumindest gestört und löst mitunter Folgeerscheinungen aus, beispielsweise beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Dieser hat sich seit einigen Jahren als Transferweg für Leistungen des Bundes zugunsten

der Gemeinden etabliert. Letztlich beschafft sich der Bund durch die Erhebung einer Ergänzungsabgabe Vorteile gegenüber Länder und Kommunen. Je länger die Abgabe erhoben wird, desto nachhaltiger wird das vom Grundgesetz austarierte Finanzierungskonzept der staatlichen Ebenen beeinträchtigt. Angesichts der bis Ende 2019 auflaufenden Einnahmen von insgesamt 216 Milliarden Euro erhält der Bund gegenüber Länder und Kommunen einen nicht weiter zu rechtfertigenden Finanzvorteil.

4. Ungleichheit bei Anrechnung von ausländischen Einkünften

Arbeitnehmer mit ausländischen Einkünften können die im Ausland gezahlten Steuern gemäß § 34c EStG auf die deutsche Einkommensteuer anrechnen. Damit sollen diese Arbeitnehmer vor einer Doppelbelastung durch ausländische und inländische Einkommensteuer bewahrt werden. Durch die Anrechnung der ausländischen Steuer vermindert sich die Einkommensteuer und damit auch die Berechnungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Diesen Minderungsmechanismus gibt es bei Arbeitnehmern mit reinen Inlandseinkünften nicht. Ein ähnliches Anrechnungssystem gibt es bei Gewerbetreibenden in § 35 EStG, nicht aber bei Freiberuflern. Die ungleiche „Soli“-Belastung zwischen Arbeitnehmern mit inländischen und ausländischen Einkünften sowie Gewerbetreibenden und Freiberuflern stellt nach Ansicht des Niedersächsischen Finanzgerichts einen Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 1 GG dar.

5. Ergebnis

Die Fortführung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2019 hinaus, ist aus unserer Sicht mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

III. Zwischenlösung – Abbau statt Wegfall

Aufgrund der Ertragsstärke des Solidaritätszuschlags sind Versuche, den Solidaritätszuschlag zumindest teilweise zu retten, nicht überraschend. Die im Koalitionsvertrag von 12. März 2018 von Union und SPD geplante Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ist aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch höchst problematisch. So wurde die Erhebung des Solidaritätszuschlags stets damit begründet, dass der besondere Mittelbedarf im Zuge der deutschen Wiedervereinigung ein „solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen“ erfordert (Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1993). Entfällt dieser Zweck, müssen im Umkehrschluss auch sämtliche Zahler des Solidaritätszuschlags entlastet werden. Eine sozialpolitisch motivierte Verschonung, die lediglich auf kleine und mittlere Einkommen abzielt, Unternehmen und Sparer aber weiterhin belastet, widerspricht dem allgemeinen Fiskalzweck einer Ergänzungsabgabe.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs Steuerzahler mit höheren Einkommen höhere Steuern zahlen. Da die Steuer als Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag dient, zahlen diejenigen mit hohen Steuern auch viel Solidaritätszuschlag. Folgerichtig würden sie bei einem Wegfall des Solidaritätszuschlags absolut

gesehen auch stärker entlastet, als diejenigen, die weniger Steuern und damit weniger Solidaritätszuschlag zahlen. Da der Zuschlagssatz für alle Bürger und Unternehmen mit 5,5 Prozent aber gleich hoch ist, wäre die Entlastung relativ gesehen ausgeglichen. Der Effekt, dass sich bei höheren Einkommensbeziehern ein hoher Solidaritätszuschlag bzw. umgekehrt eine höhere absolute Entlastung ergibt, ist also nur Ergebnis des Tarifverlaufs im Einkommensteuerrecht und taugt nicht für die vielfach im politischen Raum geführte Neid- oder Gerechtigkeitsdebatte.

Ebenfalls in die falsche Richtung geht der Vorschlag, den Solidaritätszuschlags abzuschaffen, dafür aber die Einkommensteuersätze für eine bestimmte Gruppe von Steuerzahlern zu erhöhen. Dies würde die ohnehin sehr hohe Belastung von Leistungsträgern weiter verschärfen und sich negativ auf die Risiko- und Leistungsbereitschaft auswirken. So werden etwa die Anreize gemindert, durch Jobwechsel oder Ausweitung der Arbeitszeit eine Gehaltserhöhung zu erzielen bzw. durch zusätzliche Investitionen oder Neueinstellungen den Gewinn zu steigern. Darüber hinaus sind rund 80 Prozent der Unternehmen in Deutschland Einzelunternehmer oder Personengesellschaften, die der Einkommensteuer unterliegen. Insofern würde ein höherer Spitzensteuersatz auch den Mittelstand zusätzlich belasten und der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft schaden.

Letztlich ungelöst bleibt, aus welchem Grund der Koalitionsvertrag ein Abschmelzen des Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2021 vorsieht, obwohl der Solidarpakt II bereits 2019 endet. Folgerichtig müsste der erste Abbauschritt bereits im Jahr 2020 erfolgen – und nicht ein Jahr später. Soweit sich die Politik lediglich auf einen schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags verständigen kann, müsste dann in dem Gesetz zumindest festgelegt werden, wann der nachfolgende Abbauschritt für alle Steuerzahler erfolgt. Denn die Tatsache, dass die Ergänzungsabgabe für einen Teil der Soli-Zahler entfällt, rechtfertigt nicht, den anderen Teil zeitlich unbegrenzt weiter zu belasten. Zudem steht ein Teilabbau stets unter dem Vorbehalt, dass das Bundesverfassungsgericht die langfristige Fortführung des Solidaritätszuschlags überhaupt duldet. Letztlich müsste dargestellt werden, aus welchem Grund die Haushaltsnotlage aus dem Jahr 1993 andauert und dann nur ein Teil der Steuerzahler mit höheren Einkommen, Sparer und Unternehmer zur Zahlung herangezogen werden.

IV. Fazit

Wenn die Gründe für die Erhebung einer Steuer wegfallen, muss auch die Steuer selbst entfallen. 30 Jahre nach Ende der deutschen Teilung und 25 Jahre nach der Einführung des Solidaritätszuschlags ist es Zeit, die Ergänzungsabgabe abzuschaffen. Eine zweite Sektsteuer – die 1902 zur Finanzierung der kaiserlichen Kriegsflotte eingeführt wurde und auch ohne kaiserliche Flotte noch erhoben wird – benötigt das Steuerrecht nicht. Sollte sich die Politik – vorbehaltlicher der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Fortführung – auf einen stufenweisen Abbau der Ergänzungsabgabe verständigen, muss aus unserer Sicht deutlich werden, wann die Abgabe gänzlich entfällt.

*Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.
22. Juni 2018*

Anhang

Berechnungsbeispiele: Entlastung durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Haushaltstyp	Monats- brutto	Einkommen- steuer 2018	Entlastung bei Soli-Wegfall	
			pro Monat	pro Jahr
Single, Durchschnittsverdiener*, kinderlos	4.149 €	8.910 €	40,84 €	490,05 €
Verheiratet, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnitt**), kinderlos	6.223,50 €	10.850 €	49,73 €	596,75 €
Verheiratet, Doppelverdiener (2 x Durchschnitt***), kinderlos	8.298 €	17.820 €	81,68 €	980,10 €
Verheiratet, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnitt**), 1 Kind	6.223,50 €	10.908 €	39,66 €	475,97 €
Verheiratet, Doppelverdiener (2 x Durchschnitt***), 1 Kind	8.298 €	17.640 €	70,18 €	842,16 €
Verheiratet, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnitt**), 2 Kinder	6.223,50 €	10.908 €	29,88 €	358,60 €
Verheiratet, Doppelverdiener (2 x Durchschnitt***), 2 Kinder	8.298 €	17.494 €	58,84 €	706,09 €

Quelle: DSI; Tarif 2018. Abweichungen durch Rundung.

* Durchschnittsverdienst 2017 lt. Statistischem Bundesamt: 4.149 Euro/Monat (Vollzeit-Arbeitnehmer; inkl. Sonderzahlungen).

** Partner A mit Durchschnittsverdienst in Vollzeit (4.149 Euro/Monat), Partner B in Halbtagsbeschäftigung mit halbem Durchschnittsverdienst (2.074,50 Euro/Monat).

*** beide Partner mit Durchschnittsverdienst in Vollzeit (jeweils 4.149 Euro/Monat).

Entlastungs-Vergleich für ein Ehepaar, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnittsverdienst)

Monatliche Entlastung bei	Kinderlos	1 Kind	2 Kinder
... Soli-Wegfall	49,73 €	39,66 €	29,88 €
... Soli-Wegfall und Kindergeld-Erhöhung um 10 Euro/Monat	49,73 €	49,66 €	49,88 €
... Soli-Wegfall und Kindergeld-Erhöhung um 25 Euro/Monat	49,73 €	64,66 €	79,88 €

Quelle: DSI; Tarif 2018.

Erläuterung:

Die oben angeführten Beispiele verdeutlichen, dass von einem Abbau des Solidaritätszuschlags auch Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen profitieren und insofern die verteilungspolitische Kritik verfehlt ist. Hinzu kommt, dass auch nach der Abschaffung des Solidaritätszuschlags die Einkommensbesteuerung weiter stark progressiv bleibt. So tragen die oberen 10 Prozent der Einkommensteuerzahler zu mehr als 55 Prozent des gesamten Einkommensteueraufkommens bei. Starke Schultern tragen also – wie politisch gewünscht – deutlich mehr als schwächere.

Ein Single ohne Kinder mit einem Monatsbruttoverdienst von 2.500 Euro würde ohne Solidaritätszuschlag um rund 200 Euro pro Jahr entlastet. Ein Durchschnittsverdiener (4.149 Euro/Monat) hätte jährlich knapp 500 Euro mehr zur Verfügung. Ein verheiratetes Paar, bei dem ein Partner in Vollzeit und ein Partner in einer Halbtagsbeschäftigung jeweils durchschnittlich verdient, würde ohne Solidaritätszuschlag um knapp 600 Euro pro Jahr entlastet werden. Wenn dieses Paar Kinder hat, fällt die Entlastung geringer aus, da aufgrund der Berücksichtigung von Freibeträgen auch die ursprüngliche Belastung durch den Solidaritätszuschlag niedriger ist, als bei einem Paar ohne Kinder. Wird jedoch das Kindergeld um 10 Euro pro Monat erhöht – wie im Entwurf eines Familienentlastungsgesetzes vorgesehen – wäre die Gesamtentlastung des Paares mit Kindern ungefähr so groß wie die Gesamtentlastung des Paares ohne Kinder.



Stellungnahme

BT-Drucksache 19/1179 / BT-Drucksache 19/1038

Stellungnahme zu dem öffentlichen Fachgespräch im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zur "Abschaffung des Solidaritätszu- schlags" am 27. Juni 2018

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Stand: 22. Juni 2018

Zusammenfassung

Der BDI unterstützt das Ziel einer vollständigen Aufhebung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995 ab dem Jahr 2020. Aufgrund der Ausgestaltung des Solidaritätszuschlags als Ergänzungsabgabe verstößt eine dauerhafte Erhebung und Umwidmung des Solidaritätszuschlags gegen die Grundsätze der Finanzverfassung nach Art. 105ff GG.

Der im Koalitionsvertrag vereinbarte nur teilweise Abbau des Solidaritätszuschlags ist nicht ausreichend. Insbesondere ein genereller Ausschluss von Kapitalgesellschaften ist gleichheitswidrig und damit nicht verfassungsgemäß. Auch die vorgesehene Teilabschaffung lediglich für jene Steuerpflichtige, die innerhalb der Progressionszone des Einkommensteuertarifs liegen, greift zu kurz. Sie schließt die Unternehmen in Deutschland, die einen maßgeblichen Anteil an den aktuellen Aufkommensrekorden haben, gänzlich aus.

Die Unternehmen in Deutschland tragen rund 40 Prozent des Ertragsteueraufkommens, auf dessen einkommen- bzw. körperschaftsteuerlichen Teil der Solidaritätszuschlag erhoben wird. Sie haben insgesamt einen hohen Anteil an den aktuellen Aufkommensrekorden. Eine Entlastung beim Solidaritätszuschlag, die auch bei den Unternehmen ankommt, ist vor diesem Hintergrund dringend notwendig und gerechtfertigt.

Sowohl im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, als auch im 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 sowie in den Eckwerten des Regierungsentwurfs 2019 und des Finanzplans bis 2022 hat die Bundesregierung ein Entlastungsvolumen von bis zu zehn Milliarden Euro in Aussicht gestellt. Vor diesem Hintergrund schlägt der BDI in einem ersten Schritt eine Absenkung des Solidaritätszuschlags vor, um alle Zahler in die vorgesehene Entlastung miteinzubeziehen. Zudem muss der schrittweise Abbau des Solidaritätszuschlags mit einem verbindlichen Enddatum versehen werden.

Für einen dauerhaften Erhalt des Solidaritätszuschlags und eine Integration in die Ertragsteuern fehlt nicht nur eine verfassungsrechtliche Legitimation, sondern dies wäre auch ein schlechtes Signal für den Unternehmensstandort Deutschland. Mit einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags sollte vielmehr bis zum Ende dieser Legislaturperiode ein Beitrag zur Senkung der Gesamtsteuerbelastung der Unternehmen in Deutschland geleistet werden, der angesichts des international mittlerweile deutlich niedrigeren Steuerniveaus dringend notwendig ist.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift

Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift

11053 Berlin

Ansprechpartner

Cedric von der Hellen

T: +493020281602

F: +493020282602

Internet

www.bdi.eu

E-Mail

C.Hellen@bdi.eu

Anmerkungen zu dem Antrag der Fraktion der AfD auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags (BT-Drucksache 19/1179)

Grundsätzlich ist die Aufhebung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4130) zu begrüßen. Hingegen obliegt die Prüfung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes dem hierfür originär zuständigen Bundesverfassungsgericht.

Der Antrag der AfD (BT-Drucksache 19/1179) beschränkt sich inhaltlich überwiegend auf die Wiedergabe des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Finanzgerichts Niedersachsen vom 21. August 2013 (7 K 143/08) ohne die finanz- und haushaltspolitischen Konsequenzen der Abschaffung zu berücksichtigen. Eine „sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags“ (Drucksache 19/1179) würde kurz- und mittelfristig zu Mindereinnahmen im Bundeshaushalt führen. Die Bundesregierung muss daher bei der Aufstellung künftiger Haushalte die gebotene Abschaffung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995 in den Blick nehmen und mit der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sowie den Vorgaben zur Haushaltsstabilität in Einklang bringen.

Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur Aufhebung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995 (BT-Drucksache 19/1038)

Der BDI unterstützt das mit der BT-Drucksache 19/1038 eingebrachte Vorhaben, das Solidaritätszuschlagsgesetz 1995 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4130) aufzuheben und damit den Solidaritätszuschlag „vollständig“ für alle Zahler der Ergänzungsabgabe abzuschaffen.

Eine Entlastung aller Zahler des Solidaritätszuschlags beugt Kollisionen mit dem Grundgesetz vor

Bislang hat sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode lediglich darauf verständigt, „insbesondere untere und mittlere Einkommen beim Solidaritätszuschlag“ zu entlasten und die Ergänzungsabgabe „schrittweise ab dem Jahr 2021 mit einem deutlichen ersten Schritt im Umfang von zehn Milliarden Euro“ abzuschaffen. Dabei sollen „rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) vollständig vom Solidaritätszuschlag entlastet“ werden.

Die Unternehmen in Deutschland haben einen wesentlichen Anteil am Aufkommen des Solidaritätszuschlags. Sie tragen rund 40 Prozent des Ertragsteueraufkommens, auf dessen einkommen- bzw. körperschaftsteuerlichen Teil der Solidaritätszuschlag erhoben wird¹ Dennoch blieben insbesondere Kapitalgesellschaften bei der geplanten Teilabschaffung gänzlich unberücksichtigt. Ein solcher genereller Ausschluss von Kapitalgesellschaften ist gleichheitswidrig und damit voraussichtlich nicht verfassungsgemäß.²

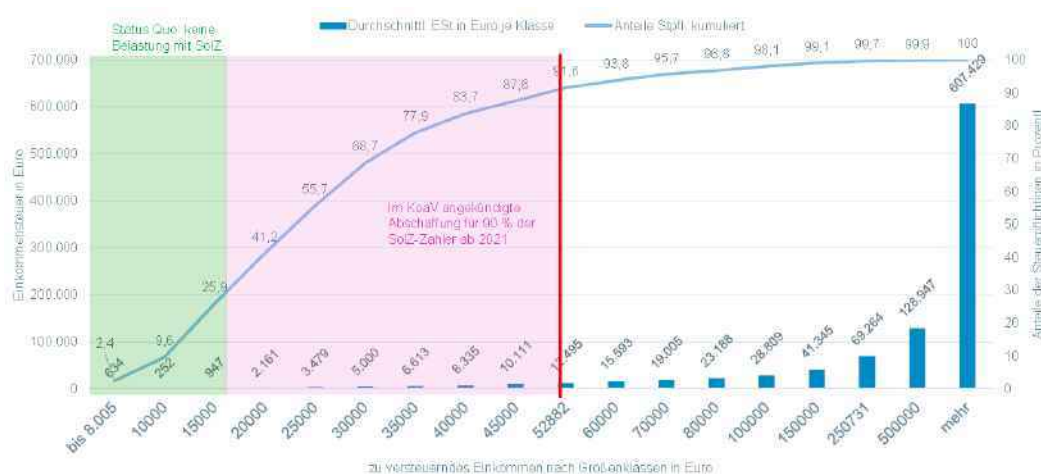
Darüber hinaus sind 80,6 Prozent (rd. 2,6 Millionen) aller Unternehmen in Deutschland Personengesellschaften (Einzelunternehmer, OHG, KG). Je nachdem, ob die dahinterstehenden steuerpflichtigen Personen einzeln oder gemeinsam mit ihren Ehepartnern veranlagt werden, sind mit „90 % aller Solidaritätszuschlags-Zahler“ jene Personen gemeint, die weniger als 53.000 Euro bzw. weniger als 90.000 Euro im Jahr an zu versteuerndem Einkommen (zvE) haben (Vgl. Abbildung 1).

Daraus folgt, dass lediglich jene sich in der Progressionszone befindenden Steuerpflichtigen vom Solidaritätszuschlag befreit werden würden. Jedoch zahlen alle Personen-, als auch Kapitalgesellschaften den Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 Prozent auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Sie werden aber von seiner geplanten Abschaffung weitestgehend nicht erfasst. Neben dem generellen Ausschluss von Kapitalgesellschaften ist auch vor diesem Hintergrund stark anzuzweifeln, ob die geplante Abschaffung des Solidaritätszuschlags nur für einen Teil der Zahler verfassungsgemäß ist.

¹ Vgl.: BDI/VCI, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland 2017/2018 i .V. m. BMF, Steuerschätzung Mai 2018

² Vgl. Kube ,Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags, DStR 2017, 1792.

Abbildung 1: 90 Prozent der Solidaritätszuschlags-Zahler liegen unter der 53.000 Euro-Grenze (zvE)



Grundtabelle: Einkommensteuerepflichtige nach Einkommensklassen und durchschnittlich festgesetzter Einkommensteuer

Im 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 sowie in den Eckwerten des Regierungsentwurfs 2019 und des Finanzplans bis 2022 sind für den Abbau des Solidaritätszuschlags als Vorsorge im Einzelplan 60 für die laufende Legislaturperiode lediglich 9,08 Milliarden Euro vorgesehen. Nicht zuletzt ist diese Zahl deutlich niedriger als jener im Koalitionsvertrag vereinbarte Betrag i. H. v. zehn Milliarden Euro. Der Abbau des übrigen deutlich größeren Anteils des Solidaritätszuschlags wird in die nächste Legislaturperiode verschoben und ist damit von den zahlreichen mit einem Regierungswechsel verbundenen Unwägbarkeiten verknüpft.

Vor diesem Hintergrund ist eine Entlastung in der laufenden Legislaturperiode für alle Zahler des Solidaritätszuschlags im Rahmen der vorgesehenen Mittel als absolutes Minimum angezeigt. Unter Berücksichtigung der Ausgabenrestriktionen im Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes 2018 würde – als Zwischenschritt zu einer vollständigen Aufhebung – eine Senkung des Zuschlagssatzes auf drei Prozent eine Entlastung aller Solidaritätszuschlags-Zahler in Höhe von insgesamt zehn Milliarden Euro jährlich ermöglichen. Verbunden mit einem klaren Enddatum für die Erhebung des Solidaritätszuschlags wäre das ein wichtiges Signal für die Wirtschaft, um hiermit einen Beitrag zu einer Reduzierung der Gesamtsteuerlast der deutschen Unternehmen zu leisten. Zudem könnten die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich eines pauschalen Ausschlusses von Unternehmen von einer Entlastung beseitigt werden.

Die dauerhafte Erhebung einer Ergänzungsabgabe ist verfassungsrechtlich nicht zulässig

Darüber hinaus führt der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zu Recht an, dass die fortgesetzte Erhebung des Solidaritätszuschlags aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen ist. Diese grundsätzliche Auffassung vertritt auch das FG Niedersachsen in seinem Vorlagebeschluss 7 K 143/08 v. 21.8.2013, wonach der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe allein zur Deckung vorübergehender Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt erhoben werden darf, weil sich die Ergänzungsabgabe im Vergleich zu den sonstigen Steuern, die in der Finanzverfassung aufgezählt sind, wie die seltene Ausnahme zur Regel verhält. Zwar muss nach Auffassung des FG Niedersachsen eine Ergänzungsabgabe nicht von vornherein befristet erhoben werden, jedoch verbietet der Ausnahmecharakter der Ergänzungsabgabe eine dauerhafte, eine immerwährende Erhebung dieser Steuer. Dies ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien zur Einführung des Finanzierungsinstruments der Ergänzungsabgabe in das Grundgesetz im Jahre 1955 (Bundestags-Drucksache 2/484 vom 29.04.1954, S. 1).

Zielgenaue Verwendung des Solidaritätszuschlags bis zur vollständigen Aufhebung

In 2018 nimmt der Bund über den Solidaritätszuschlag 18,8 Milliarden Euro ein: 15,4 Milliarden Euro bei der Lohn- und Einkommensteuer, rund 1,7 Milliarden Euro bei der Körperschaftsteuer und 1,4 Milliarden bei der Abgeltung der besteuerten Kapitalerträge³. Trotz der anhaltend positiven Einnahmensituation, wird von der Politik mit Blick auf die Schuldenbremse und das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes („Schwarze Null“), die Position unterstrichen, dass ein ersatzloser Wegfall dieser Einnahmen unerwünscht sei.

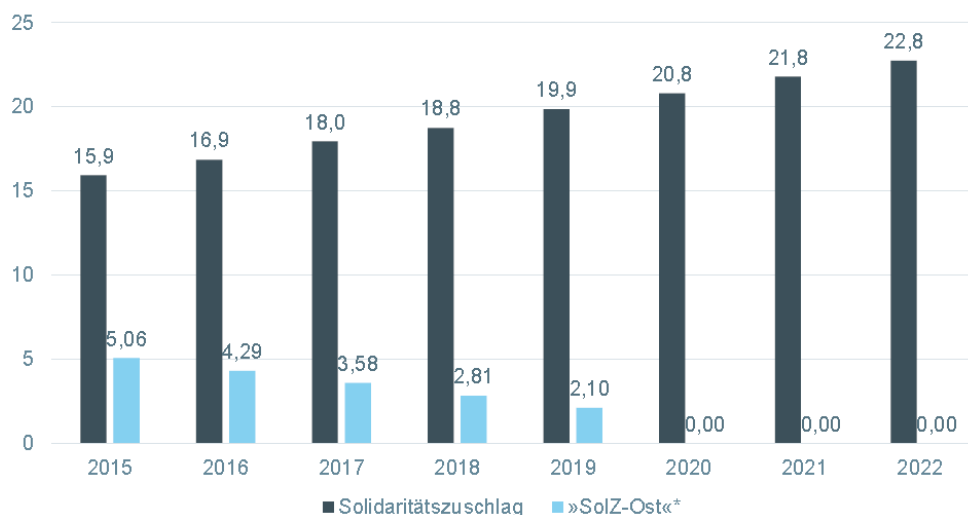
Als Bundessteuer erhoben, gehen in 2018 mittlerweile weniger als drei Milliarden Euro als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft an Berlin und die ostdeutschen Flächenländer zurück (vgl. Abbildung 2). Vielmehr wird ein Großteil des Solidaritätszuschlags aus 2018 ohne besondere Zweckwidmung im Gesamthaushalt verbleiben.

Aus Sicht des BDI sollte die Verwendung der Ergänzungsabgabe bereits seit Jahren deutlich stärker auf die notwendig gewordenen Investitionen, beispielsweise in Forschung und Entwicklung (FuE) gerichtet sein. Hier sind alleine für die Erreichung des Ziels, 3,5 Prozent des BIP (2017) bis 2025 in FuE zu investieren, rd. 16,3 Milliarden Euro nötig. Die künftigen Einnahmen

³ BMF, Steuerschätzung Mai 2018

aus dem Solidaritätszuschlag von rd. 60 Milliarden Euro bis 2021 bieten den nötigen Spielraum dazu. Vorschläge, die auf eine Integration in die Einkommensteuer abzielen, lehnt der BDI ab. Das käme einer Steuerhöhung gleich, die in Zeiten von wiederholten Steuermehreinnahmen auf Rekordniveau nicht zu rechtfertigen ist. Nicht zuletzt ist die Bundesregierung angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs gefordert, die steuerliche Gesamtbelastung der Unternehmen auf ein international vergleichbares und wettbewerbsfähiges Niveau von maximal 25 Prozent zu senken. Der Abbau des Solidaritätszuschlags wäre ein erster wichtiger Schritt in diese richtige Richtung.

Abbildung 2: Solidaritätszuschlag (SolZ) fließt ab 2020 vollständig in Bundeshaushalt ein



*Sonderbedarfsergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten für Brandenburg 2005-2019; (Quellen: Finanzplan des Landes Brandenburg 2014-2018, Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Landes Brandenburg 2009 sowie BMF, Ergebnisse der 153. Steuerschätzung Mai 2018; Werte in Mrd. Euro).

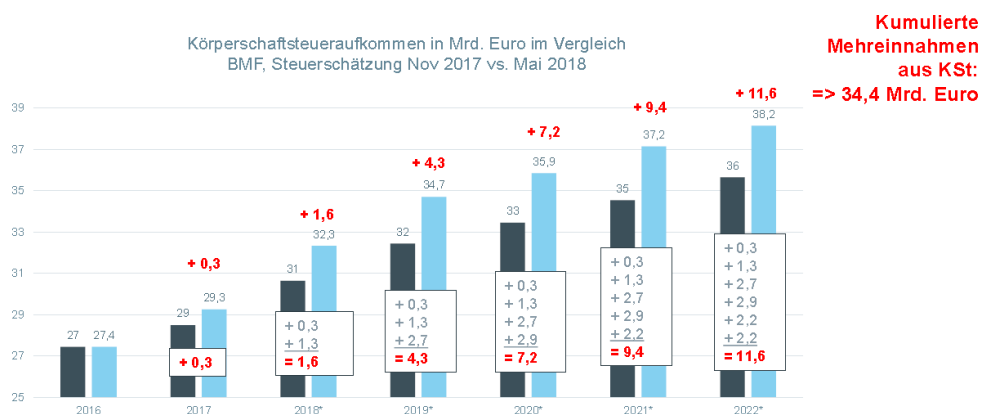
Zudem würde eine dauerhafte Integration in den Steuertarif die erhoffte Lenkungswirkung zugunsten strukturschwacher Regionen verfehlen, denn die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie zur Körperschaftsteuer stehen laut Grundgesetz Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zu. Die Politik muss sich in der laufenden Legislaturperiode der steuer- und finanzpolitischen Herausforderung stellen und das Auslaufen des Solidaritätszuschlags für alle Zahler bei der Aufstellung künftiger Haushalte in den Blick nehmen.

Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen bis 2022 bieten ausreichend Spielraum

Auch angesichts der wiederholt gestiegenen Steuermehreinnahmen ist die Begründung einer weiteren Erhebung des Solidaritätszuschlags „zur Deckung vorübergehender Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt“ nicht gerechtfertigt. Die aktuell komfortable Einnahmensituation geht im Wesentlichen

auf die Innovationskraft und den darauf aufbauenden Erfolg der Unternehmen im internationalen Wettbewerb zurück. Allein aus der Körperschaftsteuer nimmt der Fiskus zwischen 2017 und 2022 über 34,4 Milliarden Euro zusätzlich ein. Das zeigt der Vergleich der jüngsten Steuerschätzungen des Bundesfinanzministeriums (Vgl. Abbildung 3). Zweifelsohne sind die Mittel für vernünftige Zukunftsinvestitionen und den zügigen und verbindlichen Abbau des Solidaritätszuschlags vorhanden.

Abbildung 3: Erhöhtes Aufkommen bietet neue Spielräume für Investitionen



*Körperschaftsteueraufkommen in Mrd. Euro im Vergleich: BMF, 152. Steuerschätzung Nov 2017 vs. 153. Steuerschätzung Mai 2018, gemeinschaftliche Steuern: Länder- und Gemeindesteuern - Bundesgebiet

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Dr. Monika Wünnemann
Abteilungsleiterin Steuern und Finanzpolitik
Telefon: +49 30 2028 1507
M.Wuennemann@bdi.eu

Cedric von der Hellen
Stellvertretender Abteilungsleiter Steuern und Finanzpolitik
Telefon: +49 30 2028 1507
C.Hellen@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 0944

25. Juni 2018

Solidaritätszuschlag mittelfristig abschaffen und bei Hochverdienern in den Einkommensteuertarif integrieren

Stellungnahme zum

Antrag der Fraktion der AfD auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags ([BT-Drucksache 19/1179](#))

Geszentwurf der Fraktion der FDP zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995 ([BT-Drucksache 19/1038](#))

Öffentliches Fachgespräch des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2018

Zusammenfassung

Jahrzehnte nach der wirtschaftlichen Transformation in den neuen Ländern ist der Solidaritätszuschlag nicht mehr zu rechtfertigen. Seine Abschaffung entlastet fast nur Besser- und Hochverdiener. Diese wurden seit den 1990er Jahren steuerlich entlastet. Zugleich sind deren Einkommen stärker gestiegen als bei der breiten Bevölkerung, die nur geringe oder negative Realeinkommenszuwächse hatte, die durch höhere indirekte Steuern belastet wurden. Steuer- und Abgabenerleichterungen sollten auf Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen konzentriert werden. Der Solidaritätszuschlag sollte bei hohen Einkommen in den Einkommensteuertarif integriert werden. Darüber hinaus könnten Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen bei den Sozialbeiträgen oder bei der Mehrwertsteuer entlastet werden.

Solidaritätszuschlag nicht mehr zu rechtfertigen

Der Solidaritätszuschlag wird erhoben als Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer nach [Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG](#). Er wurde 1991/92 für ein Jahr in Höhe von 7,5

Prozent der Steuerschuld eingeführt. Finanziert werden sollten Belastungen des Bundes für den Zweiten Golfkrieg, für die Unterstützung der Länder in Mittel-, Ost- und Südeuropa und für die Kosten der deutschen Einheit. Ab 1995 wurde er unbefristet wieder eingeführt, um die Kosten der deutschen Einheit zu finanzieren. Seit 1998 wird er in der heutigen Form als Steuerzuschlag von 5,5 Prozent erhoben. Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag waren stets allgemeine Deckungsmittel, eine gesetzliche Aufkommensbindung gibt es nicht.

Die Ergänzungsabgabe nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG soll einen besonderen Finanzbedarf des Bundes decken.¹ Tatsächlich waren die fiskalischen Belastungen der Wiedervereinigung erheblich, die Staatsverschuldung stieg bis 1999 um etwa 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bis heute sind viele ostdeutsche Regionen wirtschaftsschwach und hängen am Tropf des Finanzausgleichs. Das gilt aber auch für viele westdeutsche Regionen. Jahrzehnte nach der wirtschaftlichen Transformation in den neuen Ländern sind die verbleibenden Belastungen vom laufenden Steuer- und Finanzausgleichssystem zu bewältigen, für die Mittel aus den herkömmlichen Staatseinnahmen bereitgestellt werden können. So läuft der Solidarpakt II 2019 aus, ab 2020 sieht der Bund-Länder-Finanzausgleich keine Sonderregelungen für die neuen Länder vor.

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland sind derzeit solide aufgestellt. Der öffentliche Gesamthaushalt erzielt beträchtliche Überschüsse, die teilweise struktureller Natur sind, also nicht nur auf die gute konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre zurückzuführen sind. Die Steuereinnahmen bewegen sich auf hohem Niveau, nicht nur absolut sondern auch in Relation zu den gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Einkommensaggregaten. Zwar könnte eine Ergänzungsabgabe auch mit anderen größeren Ausgabenprogrammen begründet werden, etwa für die Kosten der Flüchtlingsimmigration, den Nachholbedarf bei der Infrastruktur oder die Energiewende. Dazu sollte dann aber gegebenenfalls eine neue Ergänzungsabgabe eingeführt werden, die entsprechend zu begründen wäre.

Daher ist der Solidaritätszuschlag nicht mehr mit den Regelungen des bundesstaatlichen Steuer- und Finanzausgleichssystems zu vereinbaren. Er sollte zumindest mittelfristig abgeschafft werden. Soweit aufgrund der Haushaltsplanung des Bundes auf die Einnahmen nicht verzichtet werden soll, sollten die Einnahmen des Solidaritätszuschlags durch die Erhöhung konventioneller Steuern ersetzt werden. Die von der Großen Koalition geplante Entlastung bis zu hö-

¹ Hanno Kube: Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). Juni 2017 ([online verfügbar](#)).

heren Einkommen durch eine kräftige Anhebung der Freigrenze auf etwa 62 000 Euro zu versteuerndes Einkommen sollte daher nur eine Übergangslösung sein.²

Abschaffung des Solidaritätszuschlags entlastet fast nur Besser- und Hochverdiener

Der Solidaritätszuschlag erzielt derzeit (2018) ein Aufkommen von schätzungsweise 18,7 Milliarden Euro. Als Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erhöht er die Grenz- und Durchschnittsbelastungen der Steuertarife um 5,5 Prozent. Im Vergleich zur persönlichen Einkommensteuer wirkt er noch progressiver, da es eine Freigrenze in Höhe von 972 Euro Einkommensteuerbelastung gibt, die im Jahr 2018 Steuerpflichtige bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 14 100 Euro freistellt.³ Ferner wird bei allen Steuerpflichtigen mit Kindern der Kinderfreibetrag abgezogen und keine Günstigerprüfung mit dem Kindergeld durchgeführt wie bei der Einkommensteuer.

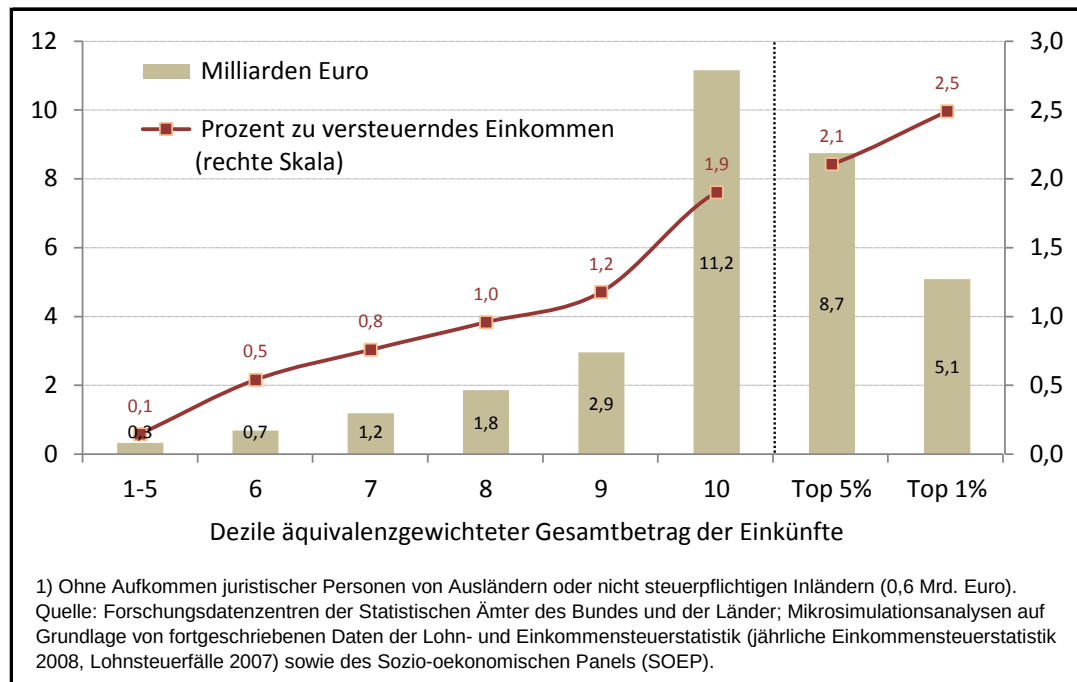
Die Aufkommens- und Verteilungswirkungen des Solidaritätszuschlags im Jahr 2018 werden hier mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (EStM) des DIW Berlin simuliert. Dieses basiert auf fortgeschriebenen Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, die über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter verfügbar sind.⁴ Berücksichtigt wird dabei auch das Solidaritätszuschlags-Aufkommen auf die Abgeltungsteuer sowie auf die Kör-

² Von 1968 bis 1974 erhob der Bund erstmals eine Ergänzungsabgabe in Höhe von 3 Prozent der Steuerschuld. Dabei gab es eine Freigrenze von 16 020 DM zu versteuerndes Einkommen, die in heutigen Einkommensverhältnissen 56 000 Euro entspricht. Da zugleich die Umsatzsteuer erhöht wurde, sollte die stärkere Belastung der höheren Einkommen „dem Gesichtspunkt der Verteilung der zusätzlichen Steuerlasten nach der Leistungsfähigkeit in besonderem Maße Rechnung“ tragen. Vgl. Bundestags-Drucksache V/2087, S. 8 ([online verfügbar](#)). Vgl. dazu auch Bernd Reissert: Die Ergänzungsabgabe: Ein Instrument zur Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen? Wirtschaftsdienst 2/1982 ([online verfügbar](#)).

³ Der Solidaritätszuschlag wird ab einer Einkommensteuerschuld von 972 Euro im Jahr erhoben, bei zusammenveranlagten Paaren ab dem doppelten Betrag (§ 3 Abs. 3 SolzG). Um den „Fallbeileffekt“ dieser Freigrenze zu mindern – also dass bei übersteigenden Einkommen der Zuschlag auf das gesamte Einkommen (auch unterhalb der Freigrenze) erhoben wird –, beträgt der Solidaritätszuschlag maximal 20 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen der Bemessungsgrundlage und der Freigrenze (§ 4 Satz 2 SolzG) („Gleitzone“). Dadurch steigt die gesamte Grenzbelastung aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im Bereich der „Gleitzone“ auf das 1,2-fache des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer.

perschaftsteuer der inländischen Kapitalgesellschaften, deren Anteile einkommensteuerpflichtigen Inländern gehören.⁵ Das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags, das den inländischen privaten Haushalten zuzurechnen ist, schätzen wir für 2018 auf 18,1 Milliarden Euro (Abbildung 1, Abbildung 4).⁶ Die Ergebnisse zur Verteilung werden nach Dezilen und Perzentilen des bedarfsgewichteten Einkommens dargestellt, zugrunde gelegt wird der Gesamtbetrag der Einkünfte, also die steuerpflichtigen Bruttoeinkommen.

Abbildung 1
Aufkommen des Solidaritätszuschlags 2018¹⁾



Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags ist stark auf die Besser- und Hochverdiener konzentriert (Abbildung 1). Die einkommensreichsten 10 Prozent der Bevölkerung, die bei einem

⁴ Dazu Stefan Bach, Hermann Buslei (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20.2017 ([online verfügbar](#)), sowie ausführlicher Stefan Bach, Hermann Buslei (2017): Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen der Abgeltungsteuer: Analyse mit dem Einkommensteuer-Simulations-Modell (EStM) auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008. DIW Berlin Politikberatung kompakt 124, S. 11 f. ([online verfügbar](#)).

⁵ Die Verteilung des Solidaritätszuschlags auf die Einkommensgruppen der privaten Haushalte schätzen wir auf Grundlage von Informationen zu den empfangenen Dividenden der Einkommensteuerpflichtigen, vgl. Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016a): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin Politikberatung kompakt 114, S. 56 f. ([online verfügbar](#)). Nicht berücksichtigt wird das Aufkommen des Solidaritätszuschlags von inländischen juristischen Personen, die im Besitz von Ausländern oder nicht einkommensteuerpflichtigen Inländern sind.

bedarfsgewichteten Einkommen von 58 000 Euro im Jahr beginnen, zahlen 11,2 Milliarden Euro oder 62 Prozent des Aufkommens. Die reichsten 20 Prozent bestreiten 14,1 Milliarden Euro oder 78 Prozent. Allein das reichste Hundertstel, das bei einem bedarfsgewichteten Einkommen von 153 000 Euro im Jahr beginnt, zahlt 5,1 Milliarden Euro oder 28 Prozent des Solidaritätszuschlags-Aufkommen, je Steuerpflichtigen sind das 12 600 Euro. Die ärmere Hälfte der Bevölkerung, die bis zu einem bedarfsgewichteten Einkommen von 22 600 Euro im Jahr reicht, trägt dagegen nur 0,3 Milliarden Euro oder 1,7 Prozent zum Aufkommen bei.

Entsprechend wären die Verteilungswirkungen einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Entlastet werden fast nur Besser- und Hochverdiener.

Solidaritätszuschlag wurde bei Spitzenverdienern schon doppelt abgeschafft

In der Belastungslogik des deutschen Steuersystems ist der Solidaritätszuschlag integraler Bestandteil der Einkommensbesteuerung. Eine Entlastung ist vor dem Hintergrund der bestehenden Steuerlastverteilung und deren Entwicklung im Zeitverlauf sowie den finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen zu bewerten.

Einkommensteuern und Unternehmensteuern, auf die sich der Solidaritätszuschlag bezieht, haben eine ausgeprägt *progressive* Steuerlastverteilung, die Durchschnittsteuersätze steigen bei höheren Einkommen stark an. Diese Steuern machen aber nur weniger als die Hälfte des Steueraufkommens aus. Die andere Hälfte entfällt auf Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern und andere indirekte Steuern, die eine *regressive* Belastungswirkung aufweisen, also die armen Haushalte relativ zu ihrem Einkommen deutlich stärker belasten als die reichen. Studien zeigen, dass die gesamte Steuerbelastung nur schwach progressiv ist.⁷ Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen zahlen nur wenig Einkommensteuer, werden dagegen in Relation zu ihrem Einkommen stark mit indirekten Steuern und Sozialbeiträgen belastet.

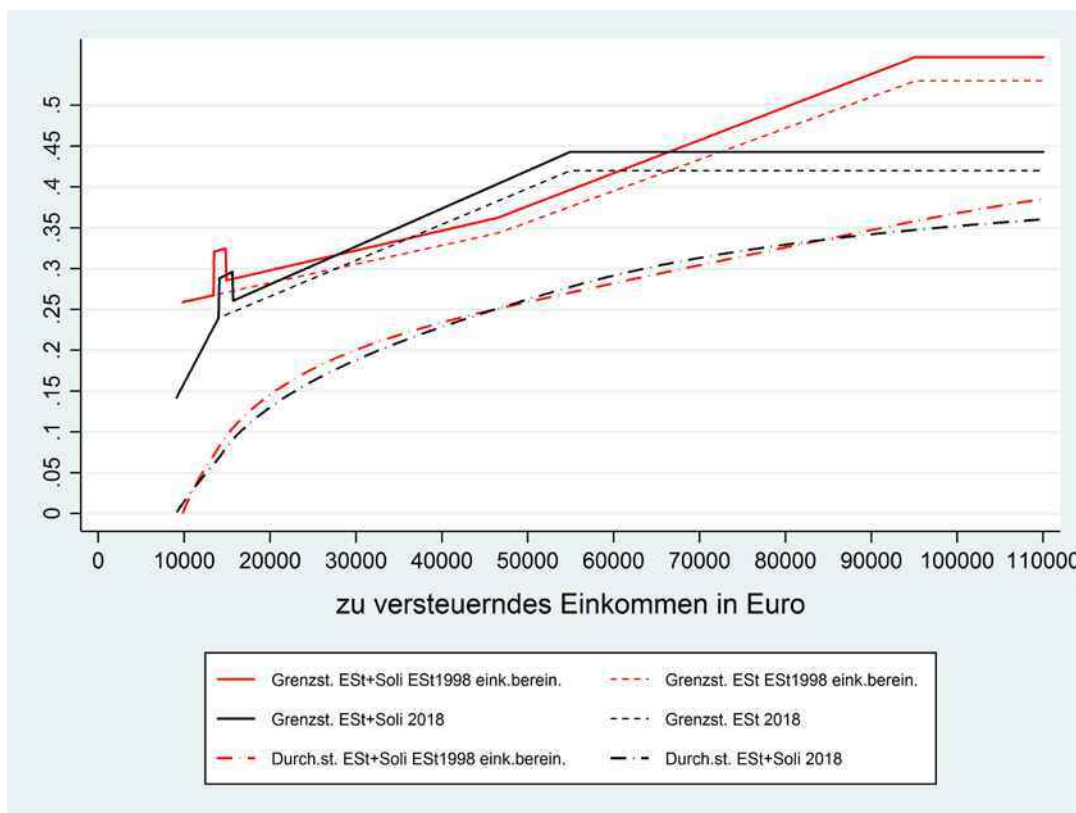
⁶ Der Rest entfällt auf Ausländer, inländische Kapitalgesellschaften im Besitz von Ausländern sowie auf Kapitalerträge von nicht steuerpflichtigen Inländern (zum Beispiel Kirchen, gemeinnützige Stiftungen).

⁷ Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016b): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv. DIW Wochenbericht Nr. 51+52 ([online verfügbar](#)); RWI (2017): Steuer- und Abgabenlast in Deutschland – Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. RWI Projektbericht ([online verfügbar](#)).

Zu beachten sind Veränderungen der Steuerlastverteilung und der Einkommensverteilung über die letzten beiden Jahrzehnte. Als 1998 der Solidaritätszuschlag in der heutigen Form mit dem Zuschlagssatz von 5,5 Prozent eingeführt wurde, lag der Spitzensteuersatz noch bei 53 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 61 377 Euro. Der Solidaritätszuschlag erhöhte damals den Spitzensteuersatz auf 55,9 Prozent. Heute beträgt der Spitzensteuersatz bei diesen Einkommen nur noch 42 Prozent beziehungsweise 45 Prozent bei Einkommen über 260 532 Euro, also einschließlich Solidaritätszuschlag 44,3 Prozent beziehungsweise 47,5 Prozent. Das heißt, bei Spitzenverdienern wurde seit 1998 die Einkommensteuer um einen Betrag vermindert, der dem Doppelten des Solidaritätszuschlags entspricht.

Abbildung 2

Grenz- und Durchschnittsteuersätze des Einkommensteuertarifs 2018 sowie des Einkommensteuertarifs 1998 (einkommensbereinigt)¹⁾, jeweils einschließlich Solidaritätszuschlag
in Prozent des zu versteuernden Einkommens



1) Einkommensteuertarif 1998: Erhöhung der Einkommensgrenzen um 55 Prozent.

Aufschlussreich ist auch ein Vergleich der Grenz- und Durchschnittsteuerbelastungen der Einkommensteuertarife 1998 und 2018 (Abbildung 2). Hierzu passen wir den 1998er Tarif an die heutigen Einkommensverhältnisse an, indem wir die Einkommensgrenzen um die durch-

schnittlichen Einkommenszuwächse in diesem Zeitraum von 55 Prozent erhöhen.⁸ Gemessen an den Durchschnittsteuersätzen wurden die unteren und mittleren Einkommen bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 45 000 Euro moderat entlastet, die Hochverdiener wurden ab 85 000 Euro zu versteuerndes Einkommen entlastet, mit zunehmendem Einkommen immer stärker. Leicht belastet wurden dagegen die Besserverdiener im Einkommensintervall dazwischen.

Spitzenverdiener wurden seit den 1990er Jahren nicht nur beim Spitzensteuersatz entlastet. Die Unternehmensteuern wurden gesenkt, die Abgeltungsteuer eingeführt, die Vermögensteuer abgeschafft und die Erbschaftsteuer auf Unternehmensübertragungen praktisch beseitigt. Zugleich sind die Top-Einkommen in diesem Zeitraum deutlich stärker gestiegen als die Durchschnittseinkommen.⁹ Geringverdiener und Mittelschichten, deren Einkommen häufig kaum gestiegen sind, wurden dagegen durch höhere indirekte Steuern belastet.

Simulationen zur Veränderung der gesamten Steuerlastverteilung von 1998 bis 2015 ergeben, dass in diesem Zeitraum die Steuerbelastungen im untersten Einkommensdezil um 5,4 Prozent des Haushaltsbruttoeinkommens gestiegen sind, auch bei den mittleren Einkommen hat die Steuerbelastung noch um 2 Prozent zugenommen. Entlastet wurden vor allem die oberen Einkommen: das oberste Einkommensdezil um 2,3 Prozent, und die reichsten 1 Prozent der Bevölkerung um 4,8 Prozent.¹⁰

Die Steuersenkungen für hohe Einkommen und Vermögen seit den 1990er Jahren wurden im Wesentlichen mit negativen Leistungs- und Gestaltungsanreizen hoher Grenzsteuersätze sowie dem internationalen Steuerwettbewerb begründet. Bei der Unternehmensbesteuerung hält der internationale Steuersenkungswettbewerb an. Bei der persönlichen Einkommensteuer sind die Ausweichreaktionen aber nicht sehr hoch,¹¹ so dass sich keine großen „Selbstfinanzierungseffekte“ zeigen.

⁸ Die Einkommensveränderung wird gemessen mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter im Inland je Arbeitnehmerstunde der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

⁹ Markus M. Grabka, Jan Goebel: Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen. DIW Wochenbericht Nr. 21/2018 ([online verfügbar](#)).

¹⁰ Bach, Beznoska und Steiner (2016a), a.a.O., S. 67.

¹¹ Philipp Dörrenberg, Andreas Peichl, Sebastian Siegloch: Sufficient Statistic or Not? The Elasticity of Taxable Income in the Presence of Deduction Possibilities. ZEW Discussion Paper No. 14-078, 2014 ([online verfügbar](#)); Clive Werdn: The elasticity of taxable income for Germany and its sensitivity to the appropriate model. FU Berlin, Discussion Paper Economics 2015/5 ([online verfügbar](#)).

fekte“ von Spitzensteuersatzsenkungen ergeben. Im Gegenteil könnte der „optimale“ Spitzensteuersatz höher liegen als derzeit.¹²

Insgesamt spricht vieles dafür, dass Haushalte mit hohen und sehr hohen Einkommen nicht weiter entlastet werden sollten. Vielmehr sollten prioritär die „Bezieherinnen und Bezieher unterer und mittlerer Einkommen“ entlastet werden, wie es etwa auch zu Beginn der Jamaika-Sondierungsgespräche vereinbart wurde.¹³

GroKo-Solidaritätszuschlag ab 2021 nur noch für Hochverdiener

Die Große Koalition hat in ihrem Regierungsprogramm vereinbart, untere und mittlere Einkommen beim Solidaritätszuschlag ab 2021 zu entlasten.¹⁴ Dafür werden Steuerausfälle von jährlich 10 Milliarden Euro veranschlagt. Dies soll durch eine Ausweitung der Freigrenze (mit Gleitzone) erreicht werden. Aus dem Umfeld der Koalitionsverhandlungen wurden 61 700 Euro zu versteuerndes Einkommen genannt, was beim aktuellen Einkommensteuertarif 2018 einer tariflichen Einkommensteuer von 17 292 Euro entspricht.

Diese Reform wird hier mit dem Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (EStM) des DIW Berlin für das Jahr 2018 simuliert. Dabei wird die bestehende Gleitzonenregelung angewendet, die die Grenzbelastung des Solidaritätszuschlags auf 20 Prozent des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer begrenzt.¹⁵ Dadurch reicht die Gleitzone bis 77 000 Euro zu versteuerndes Einkommen, der gesamte Grenzsteuersatz aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag steigt in dieser Zone von bisher 44,3 Prozent auf 50,4 Prozent (Abbildung 2). Die Entlastung vom Solidaritätszuschlag für niedrigere Einkommen wird über das Gleitzonenintervall vollständig abgebaut. Steuerpflichtige mit Einkommen über 77 000 Euro werden nicht mehr entlastet, sie zahlen den Solidaritätszuschlag in gleicher Höhe wie beim geltenden Recht.

¹² Stefan Bach: Kirchhof oder Hollande: Wie hoch soll der Spitzensteuersatz in Deutschland sein? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 82, 2013, S. 77-99 ([online verfügbar](#)); Johannes Hermle, Andreas Peichl: Ist die Antwort wirklich 42? Die Frage nach dem optimalen Spitzensteuersatz. IZA Standpunkte Nr. 60, 2013 ([online verfügbar](#)).

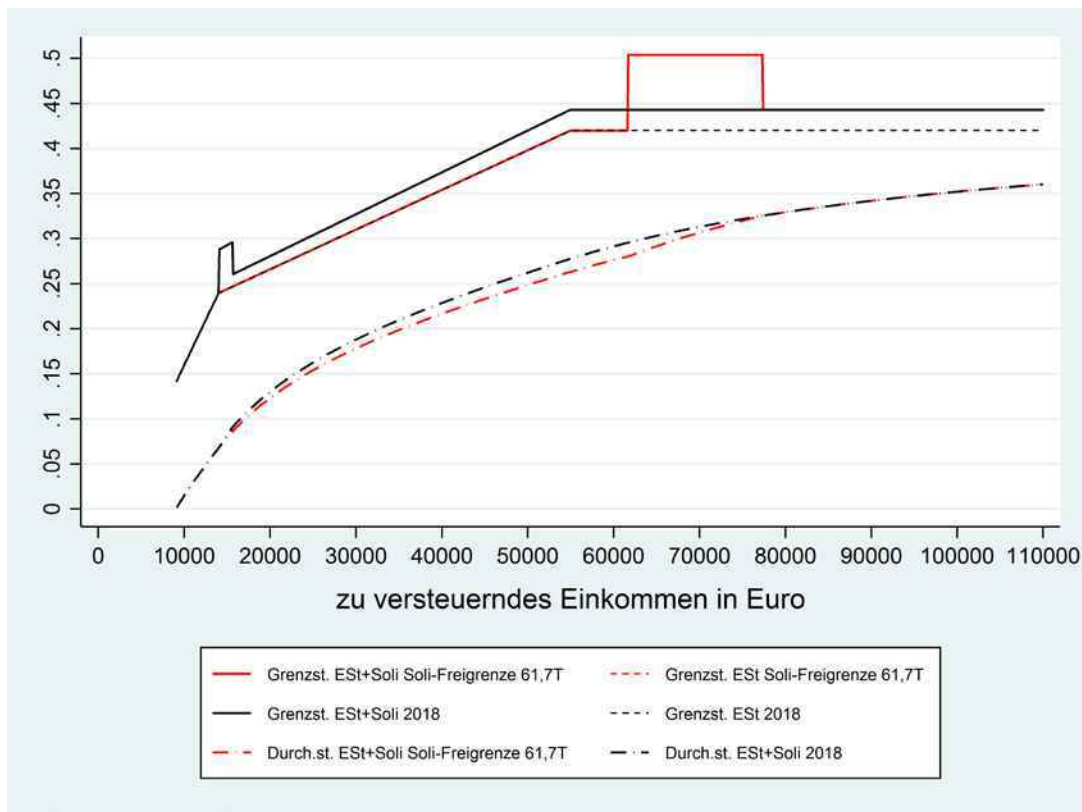
¹³ Tweet von Christian Lindner, 23:34 - 24. Okt. 2017, Twitter ([online verfügbar](#)).

¹⁴ Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, S. 53 ([online verfügbar](#)).

¹⁵ Vgl. Fußnote 3.

Abbildung 3

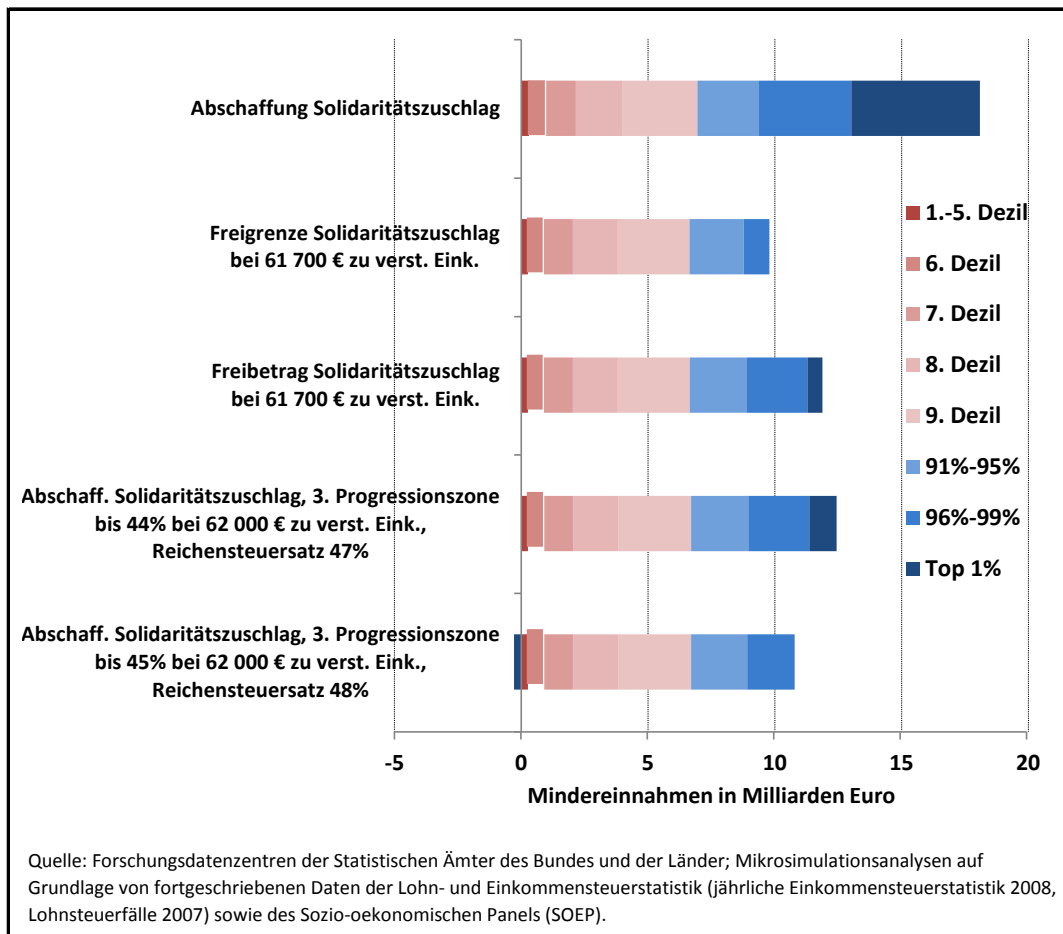
Grenz- und Durchschnittsteuersätze des Einkommensteuertarifs 2018 einschließlich Solidaritätszuschlag sowie Einführung einer Freigrenze von 61 700 Euro zu versteuerndes Einkommen
in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Die Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell ergeben für diese Reform im Jahr 2018 Mindereinnahmen von 9,8 Milliarden Euro (Abbildung 4). Die Freigrenze vermeidet die Entlastungen für das reichste Prozent der Bevölkerung in Höhe von 5,1 Milliarden Euro, die bei einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags entstehen. Auch die Haushalte in den 96%-99%-Perzentilen werden deutlich weniger entlastet, während die Haushalte in den 91%-95%-Perzentilen nur moderat niedriger entlastet werden. Die unteren 90 Prozent der Bevölkerung werden durch die Reform nahezu vollständig vom Solidaritätszuschlag befreit.

Abbildung 4

Entlastungswirkungen von Reformen des Solidaritätszuschlags und des Einkommensteuertarifs 2018 In Milliarden Euro nach Dezilen des Bruttoeinkommens

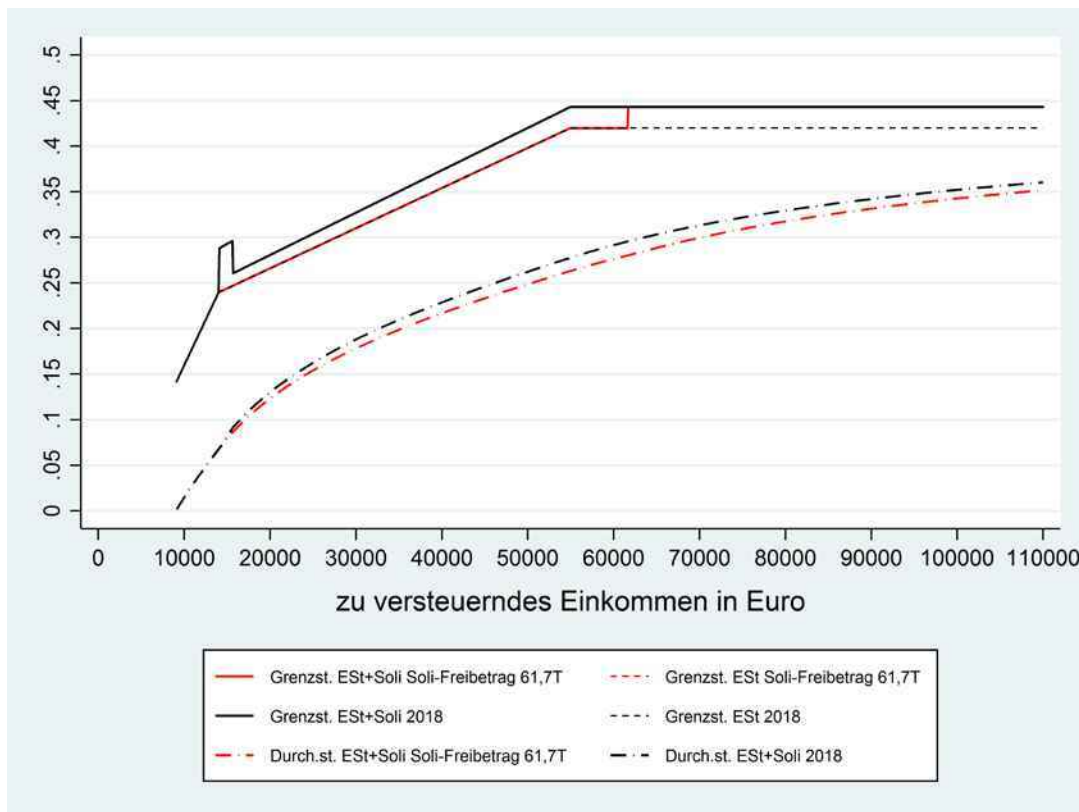


Die Freigrenze entlastet zwar auch die Steuerpflichtigen, die mit ihrem zu versteuernden Einkommen in der Freigrenze liegen. Jedoch steigen die Grenzbelastungen auf über 50 Prozent, was bei marginalen Entscheidungen etwa zu Mehrarbeit oder zusätzlichen Investitionen eine Rolle spielt. Eine Alternative wäre, statt der Freigrenze einen echten Freibetrag von 61 700 Euro zu versteuerndes Einkommen zu gewähren, so dass der Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent nur noch auf die übersteigenden Einkommen erhoben wird und nicht mehr in der Gleitzone aufgeholt wird. Damit würden auch hohe Einkommen entlastet (Abbildung 5).

Dadurch steigen die Steuermindereinnahmen auf 11,9 Milliarden Euro (Abbildung 4). Auch das oberste Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen wird dann noch mit 0,6 Milliarden Euro entlastet, die Haushalte in den 96%-99%-Perzentilen werden mit 2,4 Milliarden Euro entlastet und die unteren 95 Prozent der Bevölkerung nahezu vollständig vom Solidaritätszuschlag entlastet.

Abbildung 5

Grenz- und Durchschnittsteuersätze des Einkommensteuertarifs 2018 einschließlich Solidaritätszuschlag sowie Einführung eines Freibetrags von 61 700 Euro zu versteuerndes Einkommen
in Prozent des zu versteuernden Einkommens



Solidaritätzuschlag bei Hochverdienern in den Einkommensteuertarif integrieren

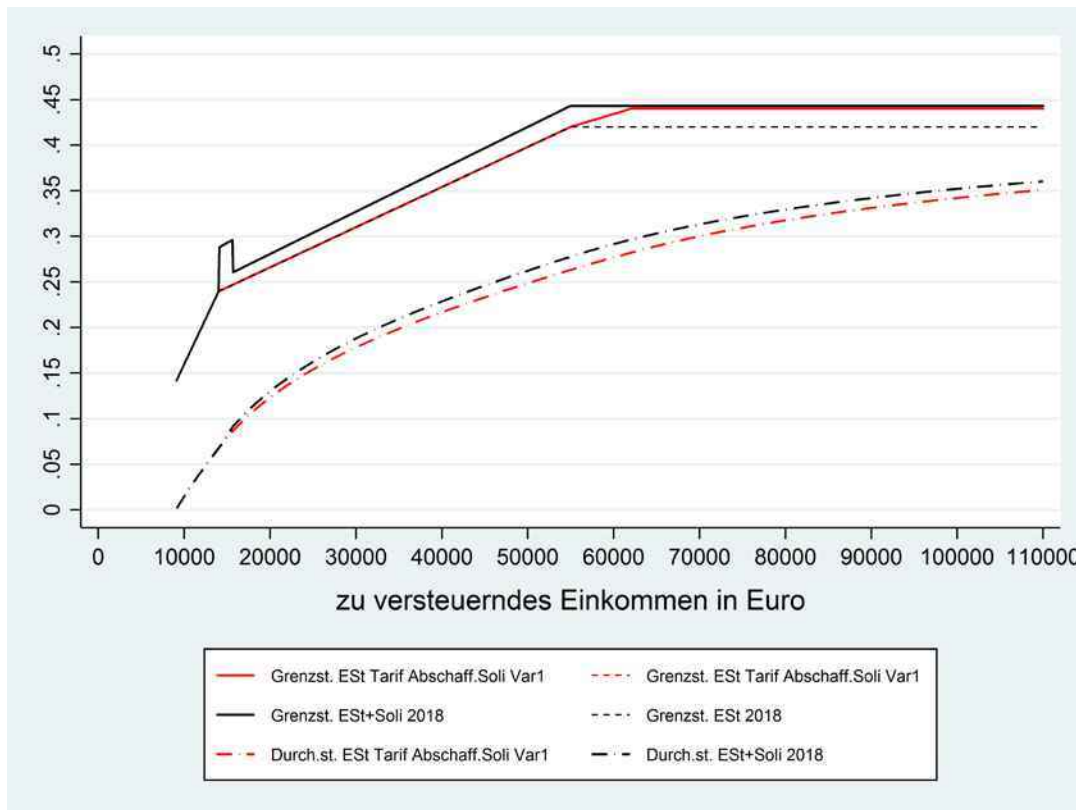
Der Solidaritätszuschlag sollte mittelfristig vollständig abgeschafft werden. Gleichzeitig sollte eine Entlastung der Top-Einkommen vermieden werden. Dazu kann der Solidaritätszuschlag bei hohen Einkommen in den Einkommensteuertarif integriert werden. Hierfür simulieren wir für den Einkommensteuertarif 2018 zwei Reformvarianten einer Anhebung der Spitzensteuersätze, die sich an den Entlastungswirkungen der Pläne der Großen Koalition zur Entlastung des Solidaritätszuschlags orientieren:

1. *Variante:* Der Solidaritätszuschlag wird abgeschafft. Für zu versteuernde Einkommen ab 54 950 Euro, ab denen derzeit der erste Spitzensteuersatz von 42 Prozent gilt, wird eine dritte Progressionszone bis 62 000 Euro zu versteuerndes Einkommen angeschlossen, über die der Grenzsteuersatz linear-progressiv von 42 auf 44 Prozent steigt. Der „Reichensteuersatz“ ab 260 533 Euro steigt von 45 auf 47 Prozent. Dabei verlaufen die Grenzbelastungen des Reformtarifs – und damit für sehr hohe Einkommen auch die Durchschnittsbelastung – leicht unter-

halb der Gesamtbelastung von Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag im geltenden Recht (Abbildung 6).

Abbildung 6

Grenz- und Durchschnittsteuersätze des Einkommensteuertarifs 2018 einschließlich Solidaritätszuschlag sowie der Abschaffung des Solidaritätszuschlags und Einkommensteuertarifreform Variante 1 (Spitzensteuersätze 44 und 47 Prozent)
in Prozent des zu versteuernden Einkommens

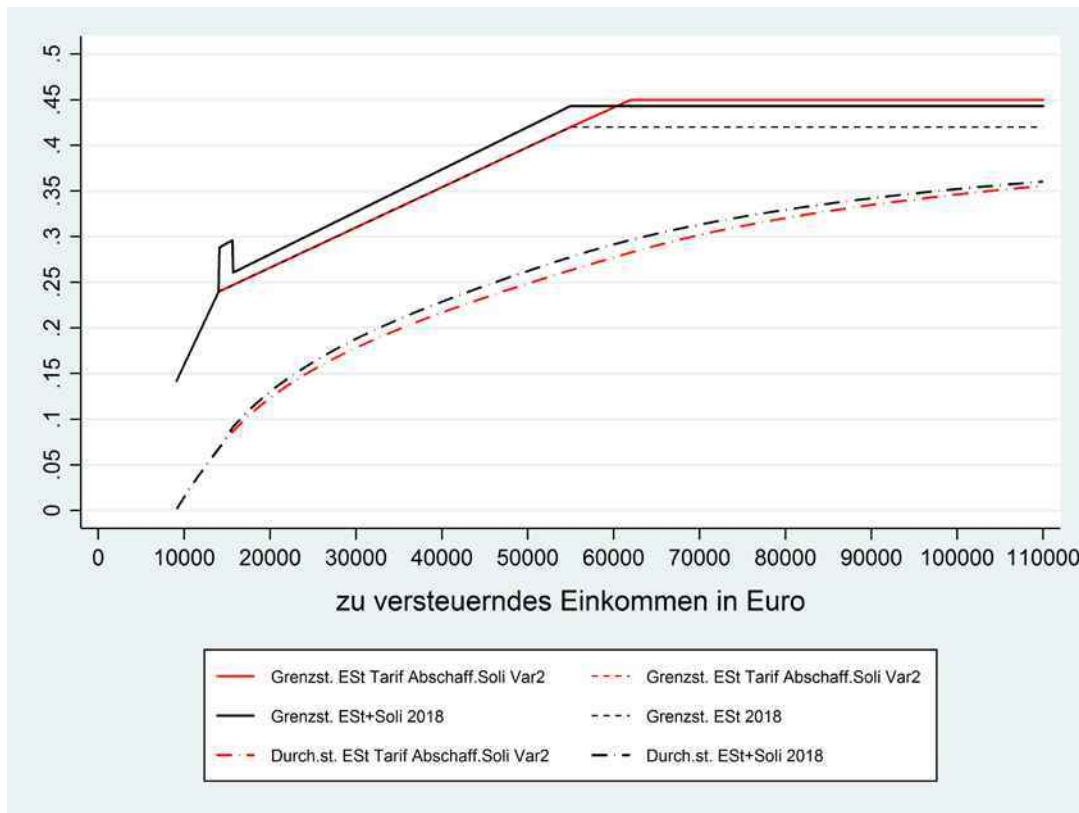


2. *Variante*: In der neuen dritten Progressionszone steigt die Grenzbelastung linear-progressiv auf 45 Prozent bei 62 000 Euro zu versteuerndes Einkommen, der „Reichensteuersatz“ ab 260 533 Euro steigt auf 48 Prozent. Dabei verlaufen die Grenzbelastungen leicht oberhalb des geltenden Rechts (Abbildung 7).

Diese Reformvarianten erzeugen ähnliche Entlastungsprofile über die Einkommensverteilung wie die vorangehend dargestellten Szenarien einer Freigrenze oder eines Freibetrags beim Solidaritätszuschlag (Abbildung 4). Die *erste Variante* mit dem niedrigen Anstieg der Spitzensteuersätze bedeutet Steuerausfälle von 12,5 Milliarden Euro. Die Top 1 Prozent der Bevölkerung werden hierbei um 1,1 Milliarden Euro entlastet, also etwa doppelt so stark wie bei der Freibetrags-Variante zum Solidaritätszuschlag. Bei der stärkeren Anhebung des Spitzensteuersatzes werden die Top-Einkommensbezieher dagegen mit 0,3 Milliarden Euro belastet und die Entlastungen in den 96%-99%-Perzentilen sind geringer als bei der ersten Variante. Dadurch sinken die Steuermindereinnahmen auf 10,5 Milliarden Euro.

Abbildung 7

Grenz- und Durchschnittsteuersätze des Einkommensteuertarifs 2018 einschließlich Solidaritätszuschlag sowie der Abschaffung des Solidaritätszuschlags und Einkommensteuertarifreform Variante 2 (Spitzensteuersätze 45 und 48 Prozent)
in Prozent des zu versteuernden Einkommens



In Abbildung 4 werden nur die „Erstrundeneffekte“ der Steuerreformen ausgewiesen und weitere wirtschaftliche Wirkungen vernachlässigt. Die Einkommenseffekte von Einkommensteu-erentlastungen erhöhen das Aufkommen der indirekten Steuern und über gesamtwirtschaftliche Multiplikatoreffekte auch das Aufkommen der Einkommen- und Unternehmensteuern. Dadurch reduzieren sich die Steuermindereinnahmen kurz- und mittelfristig um schätzungs-weise bis zu 15 Prozent. Langfristig könnten höhere Aufkommenseffekte bei den indirekten Steuern und positive Wachstumswirkungen die Steuermindereinnahmen um schätzungsweise bis zu 40 Prozent reduzieren.

Im Einzelfall kann es bei einer Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteu-ertarif zu weiteren Belastungsverschiebungen kommen, da sich der wegfallende Solidaritätszu-schlag auf die festgesetzte Einkommensteuer bezieht und nicht auf die tarifliche Einkommen-

steuer, die durch die Integration erhöht wird.¹⁶ Beide Größen können auseinanderfallen bei Steuerpflichtigen mit Einkünften, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, mit außerordentlichen Einkünften oder mit hohen Steuerabzügen, etwa für ausländische Steuern oder für die Gewerbesteuer bei Personenunternehmen. Wirkungen auf den steuerlichen Familienleistungsausgleich, die bei einer breiten Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif eine große Rolle spielen, sind bei der hier vorgeschlagenen Integration nur für hohe Einkommen nicht zu erwarten, da bei den allermeisten betroffenen Steuerpflichtigen bereits der Kinderfreibetrag abgezogen wird, der beim Solidaritätszuschlag generell berücksichtigt wird. Steigen würde allerdings die Kirchensteuer, die auf die festgesetzte Einkommensteuer erhoben wird, jedoch nicht auf den Solidaritätszuschlag.

Geringverdiener und Mittelschichten gezielter entlasten

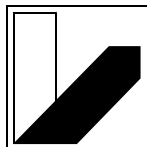
Geringverdiener und Mittelschichten haben kaum etwas von der Entlastung beim Solidaritätszuschlag (Abbildung 4). Auch beim Vorschlag der Großen Koalition werden im Wesentlichen nur Besserverdiener entlastet. Vom Entlastungsvolumen in Höhe von 9,8 Milliarden Euro entfallen auf die unteren 70 Prozent der Bevölkerung nur 2 Milliarden Euro oder 21 Prozent, auf die untere Hälfte der Bevölkerung nur 0,3 Milliarden Euro oder 1,7 Prozent.

Das verbleibende Aufkommen des Solidaritätszuschlags beziehungsweise das kompensatorische Mehraufkommen bei der Einkommensteuer auf hohe Einkommen könnte dazu verwendet werden, Geringverdiener und Mittelschichten gezielter zu entlasten. Hierzu könnten der Grundfreibetrag der Einkommensteuer erhöht oder die steile Tarifprogression im Eingangsreich des Einkommensteuertarifs („Mittelstandsbauch“) reduziert werden. Entlastungen bei den Sozialbeiträgen durch einen Freibetrag oder durch eine begrenzte Anrechnung auf die Einkommensteuer fokussieren die Entlastungen deutlich stärker auf die Geringverdiener im Niedriglohn-Segment des Arbeitsmarktes.¹⁷ Ferner könnte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz auf Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf fünf Prozent gesenkt werden.¹⁸

¹⁶ Dazu ausführlich Sven Stöwhase, Martin Teuber: Ist eine Integration des Solidaritätszuschlags in den Einkommensteuertarif möglich? Wirtschaftsdienst 12/2014 ([online verfügbar](#)); Clemens Fuest, Max Löffler, Andreas Peichl, Holger Stichnoth: Integration des Solidaritätszuschlags in die Einkommensteuer. Verteilungs- und Aufkommenswirkungen. Wirtschaftsdienst 5/2015 ([online verfügbar](#)).

¹⁷ Stefan Bach, Peter Haan, Michelle Harnisch: Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten. DIW Wochenbericht Nr. 13+14/2018 ([online verfügbar](#)).

¹⁸ Stefan Bach, Niklas Isaak (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. DIW Wochenbericht Nr. 31.2017 ([online verfügbar](#)).



**UNIVERSITÄT
BAYREUTH**

Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

**LEHRSTUHL FÜR BÜRGERLICHES
RECHT, ARBEITS- UND STEUERRECHT
(ZIVILRECHT II)**

Forschungsstelle für Unternehmens- und
Kapitalmarktrecht sowie Unternehmens-
steuerrecht – Companies, Capital Markets
& Taxes (CoCapT)

Prof. Dr. Karl-Georg Loritz

Postanschrift:
Universität Bayreuth
95440 Bayreuth

Gebäude: RW II
Universitätsstraße 30
95447 Bayreuth

Telefon: 0921 / 55 - 6341
Telefax: 0921 / 55 - 6342

E-Mail: karl-georg.loritz@uni-bayreuth.de
Sekretariat: Ingrid Turbanisch

Öffentliches Fachgespräch zu dem Antrag der Fraktion AfD, Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags, BT-Drucksache 19/1179 und Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995, BT-Drucksache 19/1038

Stellungnahme

I. Die Gesetzgebungsanträge

Der Antrag der Abgeordneten Christian Lindner u.a. und der Fraktion der FDP enthält im Wesentlichen die Begründung, der zur Vollendung der deutschen Einheit aufgelegte Solidarpakt II laufe 2019 aus, so dass auch die Legitimation des Solidaritätszuschlaggesetzes (SolzG) spätestens zu diesem Zeitpunkt weg falle. Der Fortbestand des „Sonderopfers Soli“ wäre auch ein Verstoß gegen das Grundgesetz, „da er als sog. Ergänzungsabgabe gegenüber der regulären Besteuerung Ausnahmecharakter“ besitze und nicht dauerhaft, sondern nur zur Deckung vorübergehender Bedarfsspitzen erhoben werden dürfe.

Der Antrag der Abgeordneten Stefan Keuter u.a. und der Fraktion der AfD verweist in der Begründung auf den Beschluss des Niedersächsischen FG vom 21.8.2013 – 7 K 143/08. Mit diesem Beschluss hat das Niedersächsische FG ein Verfahren ausgesetzt und einen entsprechenden Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht gerichtet. Das Niedersächsische Finanzgericht und sich daran ausrichtend der Antrag der AfD rügen u. a. einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. § 3 SolzG 1995 i.V.m. § 35 EStG behandle die Gruppe der gewerblichen Einkünfte und der nicht gewerblichen Einkünfte sowie inländische und ausländische Einkünfte durch die Reduzierung der Bemessungsgrundlage ohne tragfähige

Rechtfertigungsgründe ungleich. Gerügt wird auch ein angeblicher Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG. Es soll nicht begründbar sein, dass der Solidaritätszuschlag nach dem SolZG 1995 noch eine zulässige Ergänzungsabgabe im Sinne der Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 6 GG sei.

Der Solidaritätszuschlag dürfe als Ergänzungsabgabe allein zur Deckung (vorübergehender) Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt erhoben werden. Die Fortführung widerspreche den erkennbaren Vorstellungen des Verfassungsgebers, weil es in den letzten Jahren immer wieder umfassend und auf Dauer angelegte allgemeine punktuelle Steuerermäßigungen gegeben habe, obwohl der Solidaritätszuschlag weitgehend unverändert erhoben worden sei. Das Steueraufkommen sei durch den Solidaritätszuschlag über die Jahre stark angestiegen und habe gegenüber anderen Steuerarten ein starkes Gewicht erlangt. Werde der Solidaritätszuschlag als Instrument zur Schließung von Deckungslücken genutzt, so wäre er verfassungswidrig. Auch eine zunächst nur selektive Abschaffung sei mit dem Gleichheitssatz unvereinbar.

II. Ausgewählte Rechtsprechung

Im Vorlagebeschluss des Niedersächsischen FG werden Rechtsprechung und Literatur sowie Gesetzgebungsgeschichte einschließlich der Historie der verfassungsrechtlichen Grundlagen zum Solidaritätszuschlag ausführlich dargestellt. Darauf kann im Interesse der Kürze dieses Dokuments verwiesen werden.

Hinzuweisen ist auch auf die Entscheidung des BFH vom 21.7.2011 – II R 50/09 (Vorinstanz FG München, Urteil vom 18.8.2009 – 2 K 108/08). Der BFH hat darin ein verfassungskonformes Zustandekommen des SolZG angenommen. Eine verfassungswidrige Aushöhlung der Bund und Ländern nach Art. 106 Abs. 3 S. 2 GG gemeinschaftlich zustehenden Steuern wurde verneint, die fehlende zeitliche Befristung des Solidaritätszuschlags beim Erlass des Gesetzes verfassungsrechtlich nicht beanstandet. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, den Solidaritätszuschlag ab dem Veranlagungszeitraum 2005 aufzuheben, wurde verneint. Der BFH gab allerdings zu bedenken, dass sich das Erfordernis einer zeitlichen Befristung einer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG unbefristet erhobenen Ergänzungsabgabe daraus ergeben könne, dass diese nach ihrem Charakter den Zweck habe, einen vorübergehenden, aufgabenbezogenen Mehrbedarf des Bundes zu finanzieren und damit kein dauerhaftes Instrument der Steuerumverteilung sein könne. Auch sonstige Grundrechtsverletzungen wurden nicht gesehen.

Der damals erkennende 2. Senat des BFH hat die Besserstellung der gewerblichen Einkünfte beim Solidaritätszuschlag als verfassungsgemäß erachtet. Der BFH hielt die Beschränkung der Steuerermäßigung des § 35 EStG 2005 auf gewerbliche Einkünfte für verfassungsgemäß; auch soweit aufgrund § 35 EStG 2005 i.V.m. § 1 und § 3 Abs. 2 SolZG für bestimmte Fallgruppen eine Überkompensation der Gewerbesteuerbelastung eintreten sollte, begründe dies keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des SolZG. Die Überkompensation sei eine Folge der

gesetzlichen Typisierung gewesen, die wegen ihrer Größenordnung und der Intention des Gesetzgebers verfassungsrechtlich zulässig gewesen sei.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Kammerbeschluss der 3. Kammer des 2. Senats vom 19.11.1999 – 2 BvR 1167/96 – eine Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil des BFH und zwei Urteile des Hessischen Finanzgerichts sowie gegen die zugrunde liegenden Steuerbescheide nicht zur Entscheidung angenommen. Es hat das Erfordernis der Befristung verneint und auch weitere Argumente der Verfassungsbeschwerde für nicht zielführend erachtet.

In einem im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) erstellten Rechtsgutachten hat sich *Kube* mit den Verfassungsfragen des Solidaritätszuschlags beschäftigt. Er schließt sich der überwiegenden Meinung im Schrifttum und in der Rechtsprechung des BFH und der Finanzgerichte an, dass der Solidaritätszuschlag im Nachgang zur deutschen Wiedervereinigung bei seiner Einführung verfassungsgemäß gewesen sei. Allerdings ist er der Meinung, dass der Ablauf von inzwischen mehr als 20 Jahren seit der ersten Erhebung „eine sehr genaue Prüfung des weiteren Fortbestehens des diese Steuer rechtfertigenden Mittelbedarfs verlange“. Er geht von einer „gradueller Verflüchtigung der Rechtfertigung für die Erhebung des Solidaritätszuschlags“ aus. Eine zunächst nur selektive Abschaffung des Solidaritätszuschlags zum Jahr 2020, wonach ausschließlich für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen eine Abschaffung geplant sei, stößt bei *Kube* „auf verfassungsrechtliche Probleme“.

III. Stellungnahme

Dieser Überblick verdeutlicht, dass die Einführung des Solidaritätszuschlags durchwegs als verfassungsgemäß erachtet wurde.

M.E. empfiehlt es sich, wenn bei einer Änderung des Gesetzes auch künftig eine Einbeziehung bestimmter Einkünfte nicht vorgesehen sein sollte oder der Solidaritätszuschlag nur bei der Einkommensteuer abgeschafft werden sollte, dafür eine gesetzgeberische Rechtfertigung zu geben.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 106 GG der Solidaritätszuschlag nur als „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer“ i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG zulässig. Da die Einnahmen daraus dem Bund allein zustehen, bedarf eine solche Ergänzungsabgabe einer Rechtfertigung im Hinblick auf den besonderen Finanzierungsbedarf des Bundes. Dieser bestand ohne Zweifel im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung, ungeachtet, aus welchem Anlass der Solidaritätszuschlag erstmals eingeführt wurde. Mit dem Ende des Solidarpaktes II fällt m.E. dieser Finanzierungsbedarf nicht zwingend und gleichsam „automatisch“ weg. Nach wie vor kann der Gesetzgeber im Rahmen seines politischen Ermessens besondere Aufgaben, z.B. auch in den neuen Bundesländern, die es zu finanzieren gilt, als hinreichend relevant erkennen, um eine solche Abgabe zu benötigen. Sofern diese Aufgaben konkret bezeichnet werden können und ein entsprechender Mittelbedarf

dargelegt werden kann, könnte hieran anknüpfend die weitere Erhebung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2019 hinaus für eine am Zweck der Aufgabe orientierte und damit grundsätzlich beschränkte Zeit potentiell gerechtfertigt werden.

Die im Koalitionsvertrag festgelegte „Abschmelzung“ des Solidaritätszuschlags ab 2021 zeigt den politischen Willen des Gesetzgebers zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Nicht erkennbar ist m.E. ein Rechtfertigungsgrund, der die Abschaffung nur für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen begründen kann. Der Gesetzgeber kann zwar auch bei Ergänzungsabgaben die Belastung sachgerecht unterschiedlich verteilen. Jedoch besteht kein sachlicher Grund, der es rechtfertigen könnte, die ohnehin steuerlich deutlich geringer belasteten Einkommensbezieher und damit, wie es im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, ca. 90 % aller potenziellen Zahler des Solidaritätszuschlags auszunehmen. Vielmehr zeigt dieses Vorgehen, dass es vorrangig um die Verwirklichung einer verteilungspolitischen Belastungsentscheidung geht.

Das ist geeignet, die Rechtfertigung des besonderen Finanzierungsbedarfs durch den Bund insgesamt in Frage zu stellen. Denn eine solche Herausnahme von 90 % aller bisherigen Zahler des Solidaritätszuschlags führt faktisch zu einer primär sozialpolitisch motivierten einseitigen Veränderung der Tarifbelastung, wobei die Einnahmen aus der Höherbelastung der oberen Einkommensbezieher durch den Solidaritätszuschlag ausschließlich dem Bund zufließen. Es erschließt sich nicht, warum der Gesetzgeber einerseits einen spezifischen Einnahmebedarf des Bundes im Hinblick auf nach wie vor bestehende Aufgaben in den neuen Bundesländern erkennt, dessen Finanzierung andererseits jedoch nur den Beziehern höherer Einkommen aufbürden und sich allein und nicht auch den Ländern die aus der Höherbelastung fließenden Mittel zukommen lassen will. Ein hinreichend sachgerechter Grund für eine derartige ausschließlich sozialpolitisch motivierte Belastung höherer Einkommen mit Zufließen nur an den Bund ist m.E. nicht erkennbar.

Univ.-Prof. Dr. Karl-Georg Loritz
Steuerberater

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995

von

Hans-Jürgen Papier

Das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I, 4130) ist mit dem Ende des Solidarpakts II verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen. Die Voraussetzungen für die Erhebung des Solidaritätszuschlags entfallen ab diesem Zeitpunkt evidentermaßen. Aus Gründen der rechtsstaatlich gebotenen Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollte der Gesetzgeber selbst den Eintritt eines verfassungswidrigen Zustands vermeiden und das Gesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2020 aufheben.

1. Ergänzungsabgaben in der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes

Der Solidaritätszuschlag ist eine Steuer des Bundes, deren Einführung auf die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG gestützt ist. Bei der Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 105 Abs. 2 GG hat sich der Bundesgesetzgeber an die in Art. 106 GG vorgegebenen Typusbegriffe zu halten. Für den Solidaritätszuschlag kommt allein der Steuertypus „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer“ im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG in Betracht. „Ein über den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG hinausgehendes allgemeines Steuererfindungsrecht lässt sich aus dem Grundgesetz nicht entnehmen“ (BVerfGE 145, 171, Ls. 3).

Die grundgesetzliche Finanzverfassung ist von Formenklarheit und Formenbindung geprägt und entfaltet so eine Ordnungs- und Stabilisierungsfunktion innerhalb des bundesstaatlichen Verfassungssystems.

Der grundgesetzlichen Finanzverfassung kommt überdies neben dieser Ordnungsfunktion eine „Schutz- und Begrenzungsfunktion“ zu, die es etwa dem Bundesgesetzgeber untersagt, unter Berufung auf seine allgemeine Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG eine besondere Steuer auf das Einkommen zu erheben, die weder zur Einkommensteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG gehört noch als „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftssteuer“ im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG gerechtfertigt werden kann. Diese Schutz- und Begrenzungsfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung besteht auch und vor allem zugunsten der Bürger, die darauf vertrauen dürfen, „nur in dem durch die Finanzverfassung vorgegebenen Rahmen besteuert zu werden“ (BVerfGE 145, 171, 191 f.).

2. Ergänzungsabgaben im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG

Was eine Ergänzungsabgabe im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG ist, ist in der Verfassung selbst nicht definiert. Aus der bisherigen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts lassen sich keine abschließenden und allgemeingültigen Definitionsmerkmale entnehmen. Gleichwohl kann schon aus Gründen einer systematisch-teleologischen Verfassungsauslegung nicht angenommen werden, dass jede staatliche Besteuerung des Einkommens außerhalb des eigentlichen Einkommensteuerrechts, die sich in dem Zweck der Mehrung des Steueraufkommens des Bundes und der Deckung *seines* allgemeinen Finanzbedarfs oder in einer Belastungskorrektur nach Maßgabe einer veränderten Leistungsfähigkeit erschöpft, eine zulässige Ergänzungsabgabe darstellt. Der Bundesgesetzgeber erlangte dann nämlich die Möglichkeit, außerhalb der Aufkommensverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG zwischen dem Bund und den Ländern und ohne Zustimmung des Bundesrates beachtliches Aufkommen aus der Einkommensbesteuerung nach „eigenem Gutdünken“ zu generieren. Dies wäre mit der Ordnungs-, Schutz- und Begrenzungsfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung unvereinbar.

Die Erhebung einer Ergänzungsabgabe im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG muss mithin durch besondere Gründe legitimiert sein, die über die allgemeinen Erhebungsgründe und Erhebungszwecke der Einkommen- und Körperschaftsteuer hinausgehen und die es sachgerecht und legitim erscheinen lassen, dass das Aufkommen dieser Abgabe entgegen den verfassungsrechtlichen Verteilungsregeln bei den Gemeinschaftssteuern allein vom Bund vereinnahmt werden darf. Ein solcher Grund wird im Allgemeinen nur in einem zusätzlichen Mittelbedarf des Bundes bestehen können, ansonsten bestünde die ernsthafte Gefahr, dass das grundgesetzliche Verteilungssystem und der bundesstaatliche Finanzausgleich schlicht unterlaufen werden könnten. Dieser zusätzliche Finanzbedarf des Bundes wird auch ein außerordentlicher sein müssen, dessen Bestehen zwar nicht von vornherein zeitlich begrenzt, der aber doch als Ausnahmesituation und tendenziell als vorübergehend und nicht dauerhaft zu qualifizieren sein muss. Ein voraussichtlich dauerhafter Finanzbedarf des Bundes muss entweder über eine entsprechende Anpassung der Regelsteuern oder über eine Neuverteilung der Umsatzaufkommen nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 3 Sätze 3 ff. GG erfolgen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Beschluss vom 9. Februar 1972 (BVerfGE 32, 333, 342) zwar entschieden, dass „eine auf vorübergehende Bedarfsspitzen oder Notfälle abgestellte Befristung oder gar eine Befristung von zwei Jahren“ verfassungsrechtlich nicht geboten sei, damit ist aber keineswegs entschieden, dass eine Ergänzungsabgabe im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG gänzlich voraussetzungslos und auf Dauer die finanzverfassungsrechtliche Ordnung und die in ihr angelegte Verteilung der Steueraufkommen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden unterlaufen dürfte. Der Bund darf mit anderen Worten nicht voraussetzungslos und auf Dauer sowie grenzenlos das im Grundgesetz festgelegte Beteiligungsverhältnis bei der Einkommen- und

Körperschaftsteuer zu seinen Gunsten verändern und dabei auch noch die Beteiligungsrechte des Bundesrates (Art. 105 Abs. 3 GG) ignorieren. „Diese Steuer darf daher immer nur einen verhältnismäßig geringen Prozentsatz der Einkommen- und Körperschaftsteuer ausmachen. Außerdem darf sie nur zur Deckung eines wirklich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes erhoben werden“ (*Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 106 Rn. 28; siehe auch *Kube*, Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags, DStR 2017, 1792 ff.).

3. Verlust der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung

Dass die Einführung und Erhebung des Solidaritätszuschlags im Nachgang zur deutschen Wiedervereinigung ihre Rechtfertigung in einem wirklich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarf des Bundes fand, dürfte unstreitig sein. In diesem Zusammenhang wird zu Recht auf den Solidarpakt I, in dessen Rahmen zwischen den Jahren 1995 bis 2004 etwa 35 Milliarden Euro in den „Aufbau Ost“ flossen sowie auf den Solidarpakt II von 2005 bis Ende 2019 verwiesen, der ein Volumen von weiteren rund 150 Milliarden Euro umfasst. Da der Solidarpakt II Ende 2019 ausläuft, kann die finanzpolitische und finanzverfassungsrechtliche Sonderlage einer besonderen Aufbauhilfe zugunsten der neuen Länder als beendet erachtet werden. Mit dem Ende des Solidarpakts II tritt eine „finanzverfassungsrechtliche Normallage“ (*Kube*, aaO.) ein, die es ausschließt, allein unter Hinweis auf den ursprünglichen Erhebungszweck nach wie vor einen wirklich bestehenden zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes zu konstatieren.

Sollte sich nach Auslaufen des Solidarpaktes II und in der künftigen finanzverfassungsrechtlichen Normallage“ ergeben, dass das grundgesetzliche Regelungssystem von Steuererhebung und Steueraufkommensverteilung zu einer Unterdeckung speziell beim Bund führt, dann müssten die

Regelmechanismen der grundgesetzlichen Finanzverfassung eingesetzt werden, also etwa die Bundessteuern erhöht oder die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens neu geregelt werden. Das Ausnahmeinstrument der Ergänzungsabgabe darf dafür nicht mehr eingesetzt werden, es ist dafür nicht vorgesehen und auch nicht geeignet. Entfällt der konkrete zusätzliche Finanzbedarf des Bundes, der die Einführung der Ergänzungsabgabe bislang rechtfertigte, evidentermaßen, was mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II in unbestreitbarer Weise zu belegen ist, dann kann eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung ihrer weiteren Erhebung nicht mit einem allgemein erhöhten Finanzbedarf des Bundes oder einer allgemeinen Deckungslücke beim Bund begründet werden.

Auch wenn man dem Gesetzgeber unzweifelhaft einen gewissen Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum in der Frage zubilligen muss, ob und in welchem Umfang der besondere Erhebungs- oder Finanzierungszweck einer vor Jahren eingeführten Ergänzungsabgabe noch fortbesteht, so dürfte doch ein solcher Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum überschritten sein, wenn der Wegfall des besonderen Erhebungszwecks offenkundig und durch ein objektiv bestehendes und feststellbares Ereignis, hier also das Auslaufen des Solidarpaktes II, belegbar ist.

4. Abschmelzung und Teilabschaffung

Ab einem solchen objektiv feststellbaren Zeitpunkt dürfte auch ein bloßes „Abschmelzen“ der Ergänzungsabgabe nicht mehr ausreichen, um den evidenten Legitimationsverlust auch verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Der Zeitraum, in dem ein solches Abschmelzen noch angemessen sein könnte, ist meines Erachtens mit dem 01.01.2020 abgelaufen. Allenfalls zwingende Gründe des Schutzes von Haushalt und Finanzen des Bundes könnten möglicherweise einen kurzen Abschmelzungs- und Übergangsprozess auch noch nach dem 01.01.2020

verfassungsrechtlich legitimieren. Gründe dafür sind indes derzeit nicht vorgebracht.

Auf jeden Fall stellte es keine verfassungsrechtlich zulässige Übergangsregelung dar, sollte der Solidaritätszuschlag zum 01.01.2020 nur für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen entfallen, im Übrigen aber noch weitere Jahre in vollem Umfang erhoben werden. Auch Ergänzungsabgaben im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG können aus nicht-fiskalischen, etwa sozialpolitischen Gründen eine gewisse Staffelung erfahren. Hier ist aber zu berücksichtigen, dass der legitimierende Erhebungszweck gänzlich entfallen wird, also nicht nur im Hinblick auf die Belastung geringer oder mittlerer Einkommen. Mit einer fortbestehenden Belastung höherer Einkommen durch die Ergänzungsabgabe würde gerade besonders deutlich werden, dass es dem Bundesgesetzgeber gar nicht mehr um die Erfüllung oder Teilerfüllung des ursprünglich legitimierenden Erhebungszwecks, sondern um eine sozialpolitische Korrektur der allgemeinen einkommensteuerrechtlichen Lastenverteilung geht. Es läge im Grunde ein verfassungswidriger Formenmissbrauch vor, weil eine solche Korrektur der allgemeinen einkommensteuerrechtlichen Belastungen bei Wahrung der finanzverfassungsrechtlichen Formenklarheit und Formenstrenge über eine Änderung des Einkommensteuerrechts zu erfolgen hätte und nicht über eine Ergänzungsabgabe, bei welcher der ergänzungsbedürftige Mittelbedarf des Bundes längst entfallen ist.

Abschaffung des Solidaritätszuschlags: ungerecht und fiskalisch äußerst riskant

Schriftliche Stellungnahme für das Fachgespräch des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. Juni 2018 zu den Anträgen der Fraktionen der FDP (Bundestagsdrucksache 19/1038) und der AfD (Bundestagsdrucksache 19/1179), den Solidaritätszuschlag in dieser Legislaturperiode vollständig abzuschaffen

Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung) und **Prof. Dr. Achim Truger** (Professor für VWL an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin sowie Senior Research Fellow am IMK,)

25.6.2018

Zusammenfassung

Die vorzeitige komplette und ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist mehr noch als die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags kritisch zu sehen. Das gilt erstens aus verteilungspolitischer Sicht. Da nahezu das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags von der oberen Hälfte der Einkommensverteilung aufgebracht wird, trüge dessen Abschaffung nichts zur Entlastung von Beziehern unterer Einkommen und sehr wenig zur Entlastung von Beziehern von mittleren Einkommen bei. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde hauptsächlich Besserverdienern zugutekommen – und das, nachdem bereits die Steuerreformen zwischen 1998 und 2015 unter dem Strich nur die obersten 30 % der Haushalte entlastet haben, während die unteren 70 % zusätzlich belastet wurden. Zweitens ist die Abschaffung aus fiskalischer Sicht nicht zu verantworten. Der Bund müsste zur systemgerechten Finanzierung der Sozialversicherung und zur Überwindung des Investitionsstaus noch zusätzlich hohe Milliardenbeträge in die Hand nehmen, so dass er sich die Abschaffung des Solidaritätszuschlags schon bei guter Konjunktur unter Bedarfsaspekten weder ganz noch in Teilen leisten kann. Das gilt noch viel mehr im Falle einer konjunkturellen Schwächephase. Simulationen des IMK zeigen, dass eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages dann weder mit der Schuldenbremse noch der Politik „Schwarzen Null“ vereinbar wäre: Der Bund würde stattdessen in eine radikale Kürzungspolitik getrieben.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
Pläne und Vorschläge zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags	4
Pläne der Bundesregierung	4
Die Anträge von AfD und FDP.....	4
Warum die – teilweise oder vollständige – Abschaffung des Solidaritätszuschlags problematisch ist ..	5
Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags begünstigt die reichsten Haushalte	6
Der Bund kann auf das Steueraufkommen nicht verzichten	11
Unzureichender Ausgleich versicherungsfremder Leistungen.....	11
Verantwortung des Bundes für die Überwindung des Investitionsstaus.....	12
Riskante Schönwetterpolitik: Der Bundeshaushalt ohne Solidaritätszuschlag im Konjunkturabschwung.....	14
Fazit	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schwellenwerte 2018 für Bruttoarbeitseinkommen, von denen an der (volle) Solidaritätszuschlag erhoben wird, nach Haushaltstypen in Euro.	7
Tabelle 2: Solidaritätszuschlag in Euro und in % des Bruttoeinkommens für ausgewählte Beispielfälle	10
Tabelle 3: Prioritäre Maßnahmen des Koalitionsvertrags und zusätzliche Maßnahmen im Bundeshaushalt 2018-2022.....	14
Tabelle 4: Simulationsannahmen	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag 2018	6
Abbildung 2: Veränderung der Steuerbelastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen.....	8
Abbildung 3: Veränderung der Steuerbelastung verschiedener Einkommensgruppen 2015 gg. 1998 in % des Bruttoeinkommens	11
Abbildung 4: Simulation für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der Schuldenbremse, Variante 1	18
Abbildung 5: Simulationen für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der „schwarzen Null“, Variante 2	19

Pläne und Vorschläge zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags, der in den 1990er Jahren zur Finanzierung der deutschen Einheit eingeführt wurde, wird seit Jahren immer wieder diskutiert und beschäftigt dabei auch wiederholt die Gerichte. Aktuell ist ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Nicht zuletzt angesichts der jüngst deutlich günstigeren Finanzlage der öffentlichen Haushalte wird die Abschaffung des Solidaritätszuschlags inzwischen von der Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien unterstützt. Differenzen bestehen dabei vor allem darüber, wie schnell diese Ergänzungsabgabe auslaufen soll.

Pläne der Bundesregierung

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag vom 14.3.2018 (CDU, CSU, SPD 2018) auf eine teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Umfang von 10 Mrd. Euro festgelegt. Dabei sollen zuerst die Steuerzahler am unteren Ende der Einkommensverteilung entlastet werden. Ab 2021 sollen so 90 % derjenigen, die bisher den Solidaritätszuschlag zahlen, von dieser Steuer befreit werden. Vorgesehen ist eine Freigrenze mit einer Gleitzone. Die genaue Ausgestaltung des Tarifs ist noch nicht bekannt.

Betont wird im Koalitionsvertrag der Verteilungsaspekt. An mehreren Stellen im Koalitionsvertrag wird das Ziel, Bezieher unterer bzw. kleinerer und mittlerer Einkommen zu entlasten, explizit genannt. So heißt es:

“Wir schaffen breite finanzielle Entlastungen insbesondere für kleinere und mittlere Einkommen: Abschaffung Solidaritätszuschlag in einem deutlichen ersten Schritt für rund 90 Prozent der Soli-Zahler durch Freigrenze.” (S. 12)

bzw.

“Wir werden insbesondere untere und mittlere Einkommen beim Solidaritätszuschlag entlasten. Wir werden den Solidaritätszuschlag schrittweise abschaffen und ab dem Jahr 2021 mit einem deutlichen ersten Schritt im Umfang von zehn Milliarden Euro beginnen. Dadurch werden rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) vollständig vom Solidaritätszuschlag entlastet.” (S. 53/54 sowie identisch S. 68)¹

Die Eckwerte des BMF für die mittelfristige Finanzplanung geht für 2021 von Mindereinnahmen von 9,08 Mrd. Euro aus, da ein Teil der Steuerschuld von 2021 erst im Folgejahr kassenwirksam wird.

Die Anträge von AfD und FDP

Wie die Bundesregierung streben auch die Fraktionen der FDP und der AfD eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags an. Sie fordern dabei aber ein deutlich schnelleres Vorgehen.

Die Fraktion der FDP fordert die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags zum 1.1.2020 und begründet Ihre Forderung damit, dass der Solidaritätszuschlag nach dem Auslaufen des Solidarpakts nicht mehr verfassungsgemäß sei (Deutscher Bundestag 2018a). Die Argumentation ist großenteils juristisch, es wird aber auch die generelle Notwendigkeit einer Steuerentlastung „der Bürger“ betont,

¹ Hervorhebung durch die AutorInnen.

die nicht näher begründet wird. Angesichts „erheblicher Steuermehreinnahmen sowie eines zu erwartenden positiven Konjunkturreffektes“ sei die Maßnahme finanzierbar.

Die Fraktion der AfD geht in ihren Forderungen noch über den Antrag der FDP-Fraktion hinaus (Deutscher Bundestag 2018b). Sie fordert die Abschaffung des Solidaritätszuschlags mit sofortiger Wirkung. Dabei wird juristisch ähnlich argumentiert wie im Antrag der FDP-Fraktion. Zusätzlich wird noch eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bei der aktuellen Rechtslage (ungleiche Behandlung gewerblicher und nicht-gewerblicher Einkünfte) und bei der Planung der Bundesregierung (Begrenzung der Entlastung auf die unteren 90% der Zahler des Solidaritätszuschlags) bemängelt. Ferner wird angeführt, dass der Solidaritätszuschlag mit seinem hohen Aufkommen das Gleichgewicht der Bund-Länder-Beziehungen störe.

Die aktuellen Überschüsse ermöglichen, so der Antrag, eine sofortige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Dazu heißt es:

„Die dem Staat durch die Abschaffung fehlenden rund 18 Milliarden Euro können durch den höchsten Haushaltsüberschuss im Jahr 2017 von 38,4 Milliarden mehr als kompensiert werden. [...] Auch für das Jahr 2018 sind laut Bundesregierung und mehreren Institutionen ähnliche Haushaltsüberschüsse zu erwarten“.

Warum die – teilweise oder vollständige – Abschaffung des Solidaritätszuschlags problematisch ist

Die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD begründen die Forderung nach einer schnelleren und vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags vorwiegend formaljuristisch.

Mit einem Aufkommen von rund 20 Mrd. Euro oder gut 0,5 % des BIP im Jahr 2020 (BMF 2018) ist der Solidaritätszuschlag aber auch ökonomisch eine relevante Größe. Vor diesem Hintergrund dürfen bei der Diskussion, wie beim Solidaritätszuschlag weiter zu verfahren ist, ökonomische Gesichtspunkte nicht weitgehend ausgeblendet werden, wie es bei den beiden vorliegenden Anträgen der Fall ist.

Beide Anträge offenbaren eine mangelnde ökonomische Sachkenntnis. Die FDP-Fraktion argumentiert bezüglich der Finanzierbarkeit der Maßnahme mit positiven Konjunkturreffekten. Das bedeutet nichts anderes als die Finanzierung dauerhafter Mindereinnahmen durch vorübergehende Mehreinnahmen. Für die Finanzierung dauerhafter Steuersenkungen gilt es aber – trotz aller Schwierigkeiten bei der Konjunkturbereinigung (Klär 2014) – konjunkturbereinigte Größen zu betrachten und dabei angesichts der Unsicherheiten eher vorsichtig vorzugehen. Dies ist in der Wirtschaftswissenschaft gängige Praxis, scheint aber weder der Fraktion der FDP noch der Fraktion der AfD bekannt zu sein.

Die Fraktion der AfD führt in ihrer Begründung der Finanzierbarkeit den deutlich positiven gesamtsstaatlichen Finanzierungssaldo des Jahres 2017 (Datenstand Januar) an. Dieser bezieht sich jedoch auf alle staatlichen Teilsektoren², während der Solidaritätszuschlag eine reine Bundessteuer ist. Der Überschuss des Bundes betrug nach damaliger Rechnung lediglich 3,1 Mrd. Euro, war allerdings durch den Sondereffekt der Erstattung der Kernbrennstoffsteuer im vergangenen Jahr um 7,3 Mrd. Euro nach unten verzerrt. Inzwischen haben sich noch deutliche Revisionen ergeben. Bei der Argumentation mit VGR-Daten ist eine entsprechende Kenntnis dieser Datenbasis Voraussetzung.

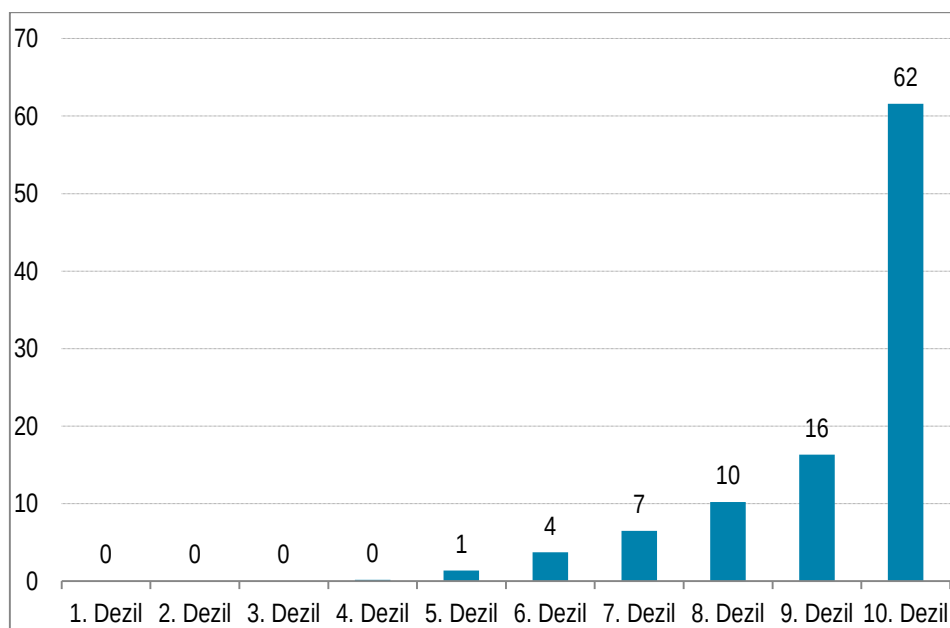
² Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung

Selbst, wenn der Solidaritätszuschlag, wie von den Antragstellern unterstellt, verfassungswidrig sein sollte – was nicht Gegenstand dieser primär ökonomischen Stellungnahme ist – folgt daraus nicht zwingend die ersatzlose Streichung des Solidaritätszuschlags. Im Folgenden wird dargelegt, warum die ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags in mehrfacher Hinsicht hochproblematisch ist. Das gilt bereits für die schrittweise Abschaffung, wie sie die Bundesregierung plant, aber in noch verstärktem Maße für die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD. Die folgenden Abschnitte beleuchten wichtige Aspekte, die sowohl die Bundesregierung als auch die aktuellen Antragsteller ignorieren.

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags begünstigt die reichsten Haushalte

Der Solidaritätszuschlag fällt erst ab einer Einkommensteuerschuld von 972 Euro an und beginnt mit einer Gleitzone, in der noch nicht der volle Zuschlag fällig wird. Dadurch wirkt er noch progressiver als die bereits stark progressive Einkommensteuer. Abbildung 1 zeigt die Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag auf die gesamten Haushalte. Dabei erkennt man, dass die untere Hälfte der Einkommensverteilung nahezu keinen Solidaritätszuschlag zahlt, während sich knapp 80 % des Aufkommens auf das reichste Fünftel der Verteilung konzentrieren. Umgekehrt zeigt Abbildung 1, dass sich die Entlastung aus einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags auf das obere Ende der Einkommensverteilung konzentrieren würde.

Abbildung 1: Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag 2018



Quelle: Bach und Harnisch (2017). Darstellung nach Einkommensgruppen: 1. Dezil: ärmstes Zehntel, 10. Dezil: reichstes Zehntel.

Verteilungspolitisch ist die Planung der Bundesregierung, den Solidaritätszuschlag ab 2021 von unten her abzuschaffen nicht viel weniger problematisch. Der Verzicht auf die bezüglich der Einkommensverteilung „untere“ Hälfte würde dennoch auch im obersten Dezil zu einer nennenswerten Steuersenkung führen und anders als im Koalitionsvertrag und in der Pressemeldung des BMF vom 2.5.2018 wiederholt betont, nur minimale Entlastungen für untere und mittlere Einkommen bringen, da der Anteil der unteren 7 Dezile am Aufkommen des Solidaritätszuschlags gerade einmal 12 % beträgt. Zudem ist vorgesehen, auch den Teil des Solidaritätszuschlags, der nur von Topeinkommensbeziehern gezahlt wird, mittelfristig ebenfalls auslaufen zu lassen. Damit

bestehen Unterschiede in der Verteilungswirkung zwischen den betrachteten drei Konzepten primär im Hinblick auf den Zeitpunkt der vollen Abschaffung. Langfristig betrachtet sind die Unterschiede für die Verteilungswirkung damit aber marginal.

Was eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags ganz konkret bedeutet lässt sich an Beispielen gut veranschaulichen. Im Folgenden konkretisieren wir den zwar sehr aussagekräftigen, aber aggregierten und damit möglicherweise etwas abstrakten Befund aus der Berechnung von Bach und Harnisch (2017) anhand von Beispielrechnungen für konkrete Typen von Arbeitnehmerhaushalten in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Tabelle 1 zeigt zunächst die Schwellenwerte des Bruttoarbeitseinkommens von dem an überhaupt der Solidaritätszuschlag entrichtet werden muss, bzw. von dem an er in voller Höhe anfällt. Dabei werden zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens die im Lohnsteuerverfahren standardmäßig vorgenommenen Abzüge (Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerpauschbetrag, Sonderausgabenpauschbetrag sowie je nach Haushaltstyp und Einkommen Kinderfreibeträge, Haushaltsentlastungsbetrag) angesetzt.

Tabelle 1: Schwellenwerte 2018 für Bruttoarbeitseinkommen, von denen an der (volle) Solidaritätszuschlag erhoben wird, nach Haushaltstypen in Euro.

Werte für 2018	in Euro	
	Ermäßigter Solidaritätszuschlag ab	Voller Solidaritätszuschlag ab
Single	18258	19893
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 2 Kinder	52576	55867
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 1 Kind	43726	47326
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, keine Kinder	34979	38591
Alleinerziehend, 1 Kind	29157	30958
Alleinerziehend, 2 Kinder	38008	39808

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis des Steuerrechts 2018. Abweichung von Rietzler und Truger (2017a) durch die Berücksichtigung des geringeren Beitragssatzes zur Rentenversicherung.

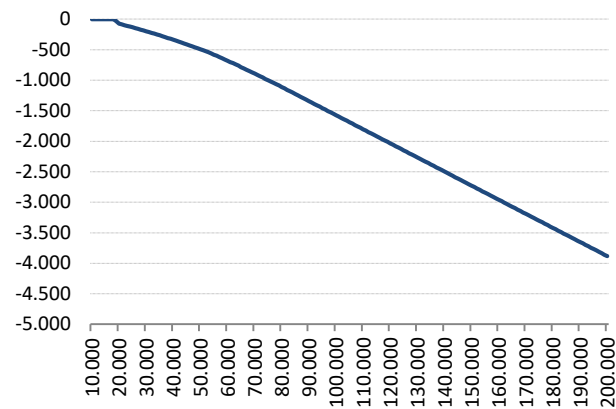
Da zur Berechnung des Solidaritätszuschlags bei Familien auch dann die Einkommensteuerschuld mit Kinderfreibetrag zugrunde gelegt wird, wenn das Kindergeld günstiger ist, fällt der Solidaritätszuschlag bei Familien mit Kindern erst ab einem relativ hohen Schwellenwert an: Ein Ehepaar mit zwei Kindern muss immerhin ein Bruttoeinkommen von deutlich über 52.000 Euro erzielen, damit es überhaupt Solidaritätszuschlag zahlen muss; der volle Zuschlag muss erst ab knapp 56.000 Euro gezahlt werden. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Entlastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für Familien entsprechend gering ausfällt.

Abbildung 2 gibt für die untersuchten Haushaltstypen die aus einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags resultierenden Entlastungen in Euro bzw. in % des Bruttoeinkommens wieder. Bis zu dem in Tabelle 2 dargestellten unteren Schwellenwert entsteht gar keine Entlastung, darüber steigt die absolute und relative Entlastung jeweils mit steigendem Bruttoeinkommen. Je höher das Bruttoeinkommen desto höher ist die absolute und relative Entlastung. Während etwa bei einem Single mit einem Bruttoeinkommen von 43.251 Euro, dem fortgeschriebenen Medianvollzeiteinkommen, die Entlastung durch den Wegfall des Solidaritätszuschlags bei gut 385 Euro oder 0,9 % des Bruttoeinkommens läge, betrüge sie bei einem Spitzenverdiener mit 200.000 Euro Bruttojahreseinkommen 3.883 Euro oder 1,9% des Bruttoeinkommens.

Abbildung 2: Veränderung der Steuerbelastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen

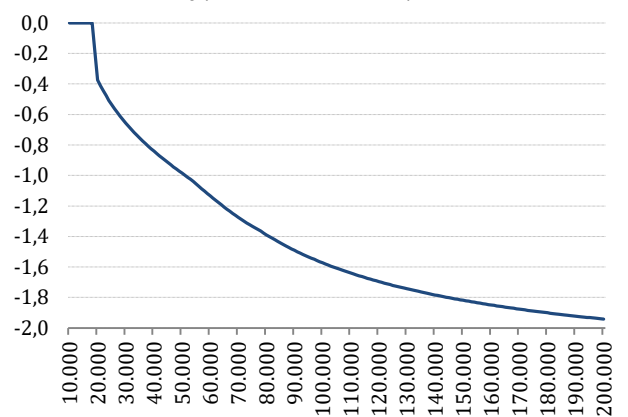
2a) Alleinstehende Person

Absolute Entlastung in Euro



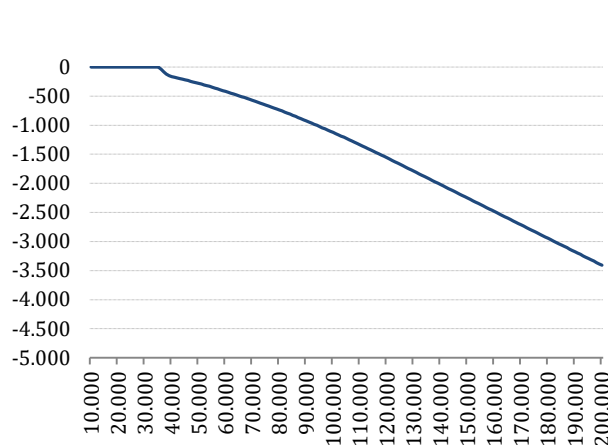
2b) Alleinstehende Person

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



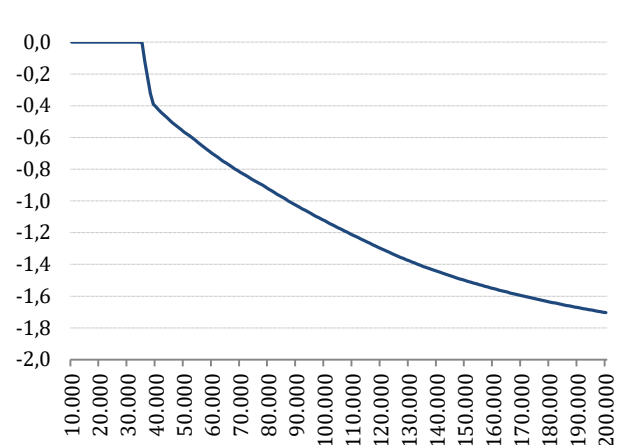
2c) Ehepaar ohne Kinder

Absolute Entlastung in Euro



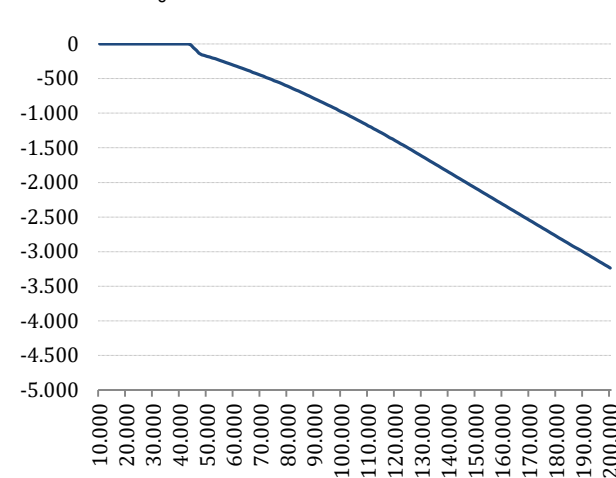
2d) Ehepaar ohne Kinder

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



2e) Ehepaar mit einem Kind

Absolute Entlastung in Euro



2f) Ehepaar mit einem Kind

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)

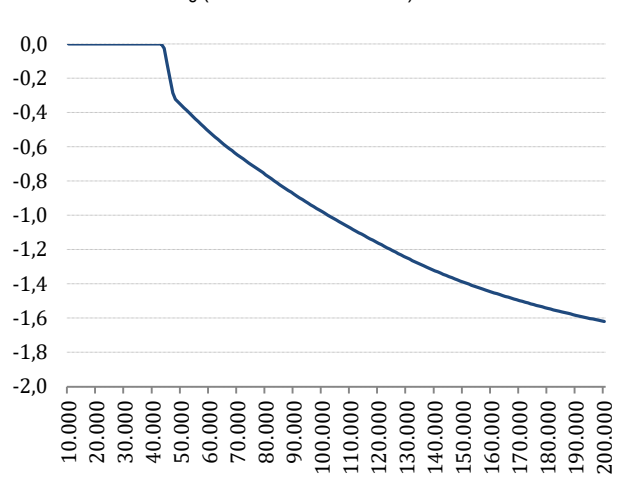
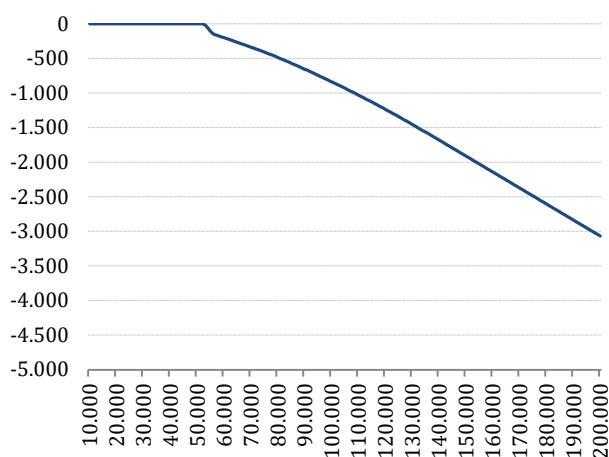


Abbildung 2 (Fortsetzung): Veränderung der Steuerbelastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen

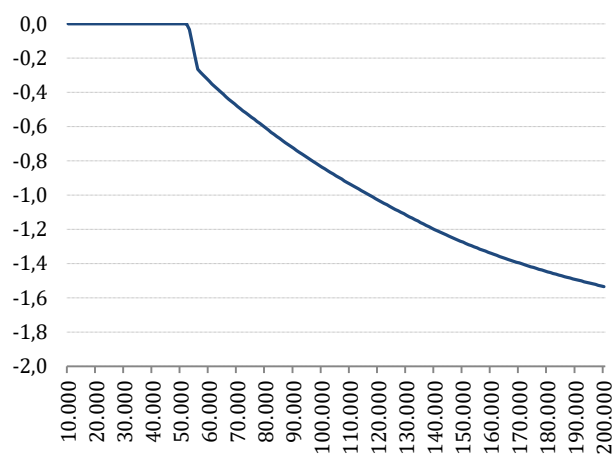
2g) Ehepaar mit zwei Kindern

Absolute Entlastung in Euro



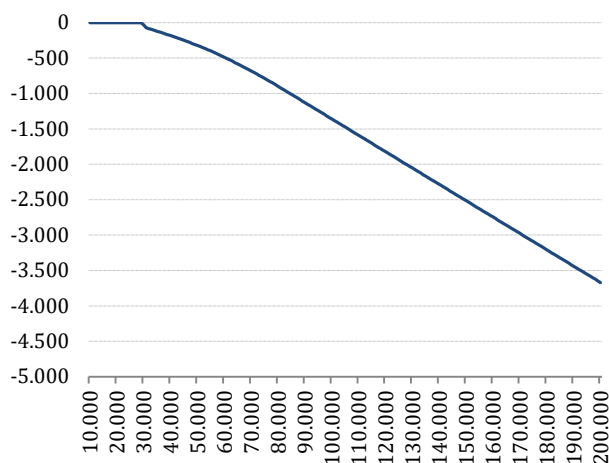
2h) Ehepaar mit zwei Kindern

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



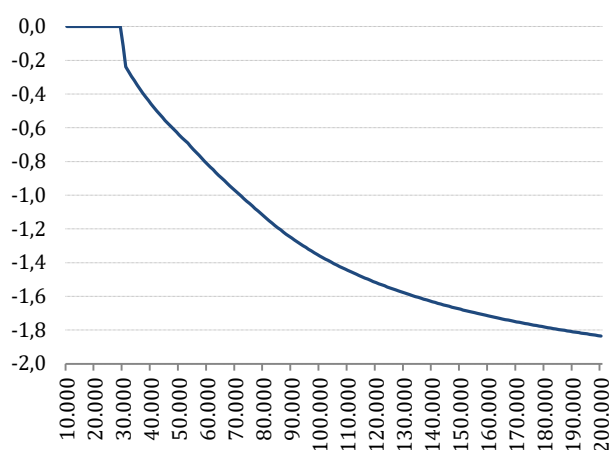
2i) Alleinerziehend ein Kind

Absolute Entlastung in Euro



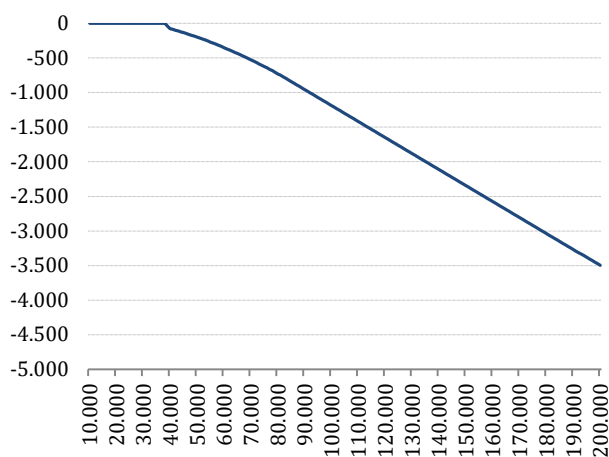
2j) Alleinerziehend ein Kind

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



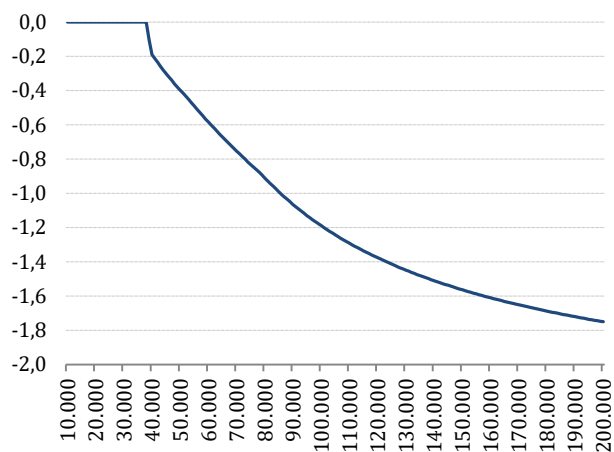
2k) Alleinerziehend, zwei Kinder

Absolute Entlastung in Euro



2l) Alleinerziehend, zwei Kinder

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



Quelle: Berechnungen des IMK – exemplarisch auf der Grundlage des Steuerrechts 2018.

Tabelle 2 zeigt schließlich zu illustrativen Zwecken den 2018 zu entrichtenden Solidaritätszuschlag für Vollzeiterwerbseinkommen an, die durchschnittlich von bestimmten Berufsgruppen gemäß der fortgeschriebenen Verdienststrukturerhebung erzielt werden. Demnach würden Bäckereifachverkäufer/innen als Repräsentant/inn/en eines Berufszweigs mit unterdurchschnittlichem Einkommen (25.245 Euro) je nach Haushaltskontext gar nicht oder kaum von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages profitieren, während selbst Finanzbuchhalter/innen (50.252 Euro) je nach Haushaltskontext gar nicht bis spürbar entlastet würden. Erst für sehr gut verdienende oder Topeinkommens-Berufe wie Maschinenbauingenieure/innen (80.536 Euro), Expert/inn/en im technischer Forschung und Entwicklung (126.786 Euro) oder Pilot/inn/en (177.088 Euro) ergäben sich erhebliche Entlastungen von teilweise mehreren tausend Euro.

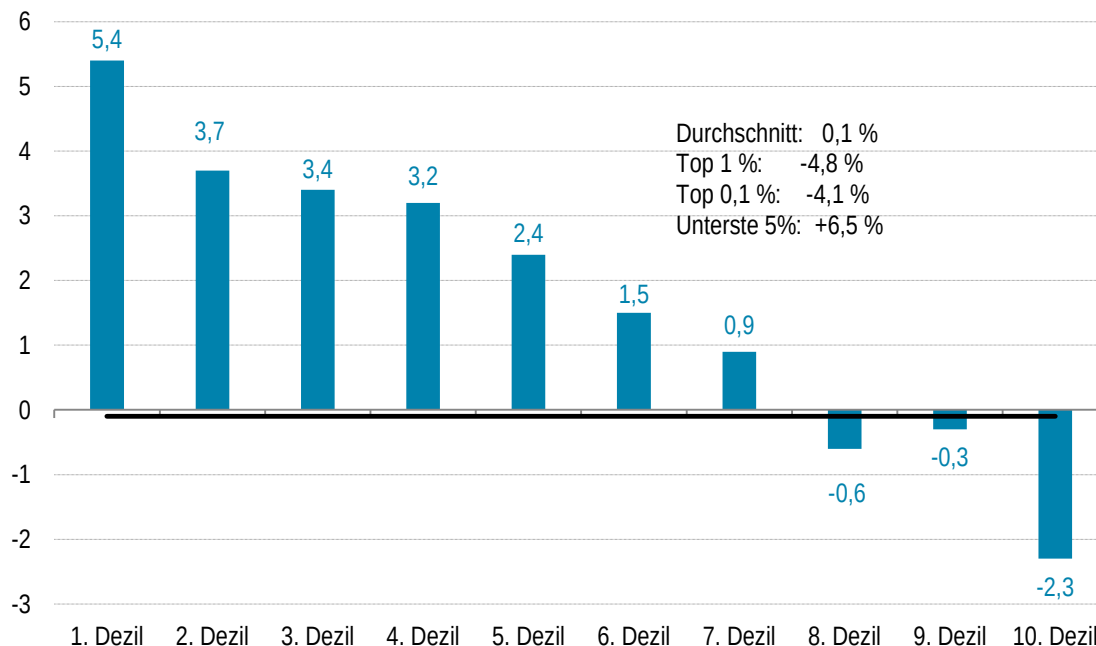
Tabelle 2: Solidaritätszuschlag in Euro und in % des Bruttoeinkommens für ausgewählte Beispielfälle

		Single		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 2 Kinder		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 1 Kind	
	Jahresbruttoverdienst	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens
Bäckereifachverkäufer/in	25245	137	0,5	0	0,0	0	0,0
Finanzbuchhalter/in	50252	497	1,0	0	0,0	181	0,4
Maschinenbauingenieur/in	80536	1123	1,4	495	0,6	620	0,8
Experte/in techn. F&E	126786	2192	1,7	1382	1,1	1548	1,2
Pilot/in	177088	3354	1,9	2539	1,4	2710	1,5
		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, keine Kinder		Alleinerziehend, 1 Kind		Alleinerziehend, 2 Kinder	
	Jahresbruttoverdienst	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens
Bäckereifachverkäufer/in	25245	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Finanzbuchhalter/in	50252	286	0,6	325	0,6	202	0,4
Maschinenbauingenieur/in	80536	749	0,9	911	1,1	740	0,9
Experte/in techn. F&E	126786	1717	1,4	1979	1,6	1808	1,4
Pilot/in	177088	2879	1,6	3141	1,8	2970	1,7

Quelle: Berechnungen des IMK auf der Grundlage der Verdienststrukturerhebung und des Einkommensteuerrechts 2018. Minimale Abweichungen zu Rietzler und Truger (2017a) durch die Fortschreibung mit den aktualisierten Lohnwachstumsraten laut VGR und die Berücksichtigung des geringeren Beitragssatzes zur Rentenversicherung und die geänderten Beitragsbemessungsgrenzen.

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass die Abschaffung des Solidaritätszuschlages alles andere als eine Maßnahme zur gezielten Entlastung unterer und mittlerer Einkommen ist. Es würden vielmehr Besser- und Bestverdiener am meisten profitieren. Dies ist umso gravierender als bereits die zwischen 1998 und 2015 erfolgten Steuerreformen die obersten drei Dezile der Einkommensverteilung erheblich entlastet haben, während die unteren 7 Dezile per Saldo deutlich mehrbelastet wurden (Abbildung 3). Sie konnten von den Entlastungen bei den direkten Steuern kaum profitieren, während gestiegene indirekte Steuern inzwischen einen deutlich höheren Teil ihres Haushaltseinkommens beanspruchen.

Abbildung 3: Veränderung der Steuerbelastung verschiedener Einkommensgruppen 2015 gg. 1998 in % des Bruttoeinkommens



Quelle: Bach et al. 2016, S. 67. Darstellung nach Einkommensgruppen: 1. Dezil: ärmstes Zehntel, 10. Dezil: reichstes Zehntel.

Wollte man wirklich breite Bevölkerungskreise – der Antrag der FDP spricht ganz allgemein von einer „Entlastung der Bürger“ – und nicht nur Spitzenverdiener geringer besteuern, so sind andere Instrumente gefragt als die Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Das gilt nicht nur für die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD, sondern ganz besonders auch für die Bundesregierung, die ja nach eigenen Angaben eigentlich untere und mittlere Einkommen entlasten will.

Der Bund kann auf das Steueraufkommen nicht verzichten

Bereits nach aktueller Rechnung und in einer Phase der Hochkonjunktur schöpfen die bereits beschlossenen Prioritären Maßnahmen sowie der Ausgleich der „kalten Progression“ die vorhandenen Spielräume weitgehend aus. Damit erledigt der Bund aber längst nicht alle budgetpolitischen Hausaufgaben. Es bestehen bereits seit einiger Zeit erhebliche zusätzliche Ausgabenbedarfe, die unter anderem darauf zurückzuführen sind, dass der Bund seine Konsolidierungsziele und die „schwarze Null“ – abgesehen von niedrigen Zinsen und guter Konjunktur³ – auch deshalb erreichen konnte, weil er – trotz zahlreicher Maßnahmen zugunsten der Kommunen – seit geraumer Zeit unzureichende Zahlungen an Kommunen und die Sozialversicherungen leistet.

Unzureichender Ausgleich versicherungsfremder Leistungen

Zur vollständigen Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen müsste der Bund deutlich höhere Zuschüsse an die Sozialversicherung zahlen als er es tatsächlich tut. Die deutschen Sozialversicherungszweige finanzieren sich vorrangig über Beiträge ihrer Mitglieder und haben die Aufgabe Versicherungsleistungen für ihre Mitglieder zu erbringen. Soweit die Sozialversicherungszweige Leistungen erbringen, die über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgehen, spricht man von

³ Paetz, Rietzler und Truger (2016) sowie Rietzler und Truger (2017b).

versicherungsfremden Leistungen. Mit versicherungsfremden Leistungen werden in der Regel gesamtgesellschaftliche Ziele – häufig im Bereich der Familienförderung – verfolgt. Beispiele dafür sind z.B. die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern oder Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung oder die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Da diese Leistungen nicht nur den versicherten Beitragszahlern zugutekommen und auch im Interesse der übrigen Gesellschaft erfolgen, sollten sie aus Steuern finanziert werden, die alle Bürger und nicht nur die Beitragszahler gemäß ihrer Leistungsfähigkeit entrichten.

Aus diesem Grund leistet der Bund jährlich hohe Zuschüsse an die Sozialversicherungen. Dennoch besteht insbesondere bei der Kranken- und bei der Rentenversicherung eine erhebliche Fehlfinanzierung fort, weil die versicherungsfremden Leistungen weit über die Bundeszuschüsse hinausgehen. Wenngleich die Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen nicht immer einfach und unumstritten ist, kommt man für das Jahr 2016 nach plausiblen Kriterien auf einen Umfang von 58,1 Mrd. Euro bzw. 80,5 Mrd. Euro, in Abhängigkeit davon, wie man den versicherungsfremden Anteil der Hinterbliebenenrente abgrenzt (Meinhardt 2018). Das entspricht mehr als dem drei- bis vierfachen Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag.

Würden die versicherungsfremden Leistungen vollständig durch Steuern finanziert, so könnten die Beitragssätze um bis zu 6,7 Prozentpunkte gesenkt werden. Bei einer Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen insbesondere durch die progressive Einkommensteuer, ergäben sich Verteilungseffekte zugunsten unterer und mittlerer Einkommen. Das vorgebliche Ziel der Bundesregierung, untere und mittlere Einkommen zu entlasten, würde so eher erreicht. Die von 1998 bis 2015 erfolgte Mehrbelastung unterer und mittlerer Einkommensgruppen (Abbildung 2) könnte dadurch teilweise korrigiert werden.

Die Problematik der versicherungsfremden Leistungen ist seit langem bekannt (Meinhardt und Zwiener 2005, SVR 2005). Wenngleich der Umfang des Problems in realer Rechnung seit dem Beginn der 2000er Jahre etwas zurückgeführt wurde, ist die Fehlfinanzierung nach wie vor erheblich. Die Bundespolitik geht dieses Problem jedoch nicht entschlossen an. Die im Koalitionsvertrag enthaltene Zahlung kostendeckender Beiträge für Bezieher von Grundsicherung wäre hier ein Schritt in die richtige Richtung. Mit 9,6 Mrd. Euro jährlich liegt diese Maßnahme in einer ähnlichen Größenordnung wie der geplante erste Schritt der Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Als nicht prioritäre Maßnahme steht die Zahlung kostendeckender Beiträge für Bezieher der Grundsicherung jedoch unter Finanzierungsvorbehalt. Aktuell stehen dafür keine Mittel zur Verfügung. Mit der Ausweitung der Mütterrente könnte der Umfang der versicherungsfremden Leistungen sogar jährlich um 3,5 Mrd. Euro steigen (Deutsche Rentenversicherung 2018). Würde der Bund – wie es angezeigt wäre – das Problem der versicherungsfremden Leistungen entschlossen angehen, so wären dafür beträchtliche Steuermittel notwendig. Mögliche Entlastungen würden sich dann zu den Beiträgen verlagern. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags kann sich der Bund allein schon wegen seiner unzureichenden Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen nicht leisten.

Verantwortung des Bundes für die Überwindung des Investitionsstaus

In weiteren Bereichen bestehen Mehrbedarfe, bei denen auch eine (Teil-)Finanzierung durch den Bund gefragt ist. In Deutschland hat sich seit 2002 ein erheblicher Investitionsstau gebildet. Während die kumulierten negativen Nettoinvestitionen im Infrastrukturbereich (Bauinvestitionen) in diesem Zeitraum mit 1,3 Mrd. Euro vergleichsweise gering sind, war auf der kommunalen Ebene ein erheblicher Substanzverschleiß zu beobachten. Die kumulierten negativen Nettoinvestitionen im

Baubereich betragen seit 2002 gut 82 Mrd. Euro. Für den entstandenen kommunalen Investitionsstau trägt der Bund eine Mitverantwortung. Lange hat der Bund die Kommunen mit steigenden Sozialausgaben, die durch Bundesgesetzgebung veranlasst waren, allein gelassen. Erst nach der Finanzkrise hat der Bund schrittweise Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen umgesetzt, wie beispielsweise die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft für Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (BMF 2013, BMF 2017).

Durch die Entlastungen des Bundes, die günstigere Einnahmenentwicklung in Folge der guten Konjunktur und niedrige Zinsen haben sich die kommunalen Kassenkredite auf hohem Niveau stabilisiert und sind insgesamt leicht rückläufig. Verschlechtert sich jedoch die Konjunktur und/oder steigen die Zinsen, so können die Kassenkreditbestände schnell wieder ansteigen. Die Verletzung des Konnexitätsprinzips durch den Bund hat maßgeblich zum Investitionsstau und zur Kassenkreditproblematik beigetragen. Dabei sind die Disparitäten zwischen den Kommunen nach wie vor erheblich (KfW 2018). Da in der Vergangenheit bei den Kommunen auch in erheblichem Umfang Planungskapazitäten abgebaut wurden und der Preisdruck angesichts einer hohen Auslastung im Baugewerbe hoch ist, kann ein Abbau des Investitionsstaus nur mittel- bis langfristig erfolgen.

Wichtig ist dabei eine langfristig angemessene Finanzierung für die Kommunen und insbesondere auch für finanzschwache und von hohen Sozialausgaben besonders betroffene Kommunen. Anstelle von kurzfristigen und unzureichenden Investitionsfonds⁴ und regelmäßigen Umsatzsteuerumverteilungen, wäre es sinnvoller, wenn der Bund erstens seine Verantwortung für die vergangene Entwicklung anerkennen und einen signifikanten Teil der Kassenkreditschulden übernehmen würde und zweitens seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft deutlich ausweiten würde. Die entstehende Bundesauftragsverwaltung erscheint angesichts des Ausmaßes des Investitionsstaus ein nachrangiges Problem. So hätten die betroffenen Kommunen eine langfristige Planungssicherheit und könnten auch wieder Kapazitäten aufbauen.

Die auf 24 Mrd. Euro angewachsene Flüchtlingsrücklage hätte den Grundstock für eine Teilentschuldung der Kommunen bilden können (Horn et al. 2018). Gemäß der aktuellen Finanzplanung des Bundes ist sie bis 2021 bereits vollständig für andere Zwecke eingeplant. Angesichts hoher Bedarfe auch bei der Integration von Flüchtlingen, zu denen der Bund einen spürbaren Beitrag leistet, ist das auch vertretbar. Für die kommunale Entschuldung müssen dann aber andere Mittel gefunden werden. Ebenso fehlen in der aktuellen Finanzplanung auch Mittel für eine höhere Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft.

In vielen Bereichen hat der Bund die Unterstützung für Länder und Kommunen deutlich ausgeweitet, die kommunalen Aufgaben sind gleichzeitig aber auch stark und teilweise deutlich stärker gestiegen. So rechnet das KfW-Kommunalpanel allein für das Beispiel Ganztagschulen gegenüber den bereitgestellten Bundesmitteln einen Mehrbedarf von 13 Mrd. Euro vor (KfW 2018, S. 8). Wenngleich über konkrete Beträge noch diskutiert werden kann und der Umfang der Verletzung des Konnexitätsprinzips über viele Jahre nicht auf einen Blick ermittelt werden kann, dürften die notwendigen Mehrausgaben beim Bund erheblich sein. Für die Zukunft Deutschlands wären knappe Mittel hier besser angelegt als bei einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

⁴ Der Gesamtumfang des Kommunalinvestitionsfonds von 7 Mrd. Euro entspricht ungefähr dem Substanzverschleiß in nur einem Jahr.

Riskante Schönwetterpolitik: Der Bundeshaushalt ohne Solidaritätszuschlag im Konjunkturabschwung

In der jüngsten IMK-Steuerschätzung hatten wir bereits gezeigt, dass die finanzpolitische Strategie der Bundesregierung unter fiskalischen Gesichtspunkten große Risiken birgt (Rietzler et al. 2018, S. 9ff.): Sollen die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages (Tabelle 3) realisiert werden, dann kann die Vorgabe der „schwarzen Null“ ohne größere Probleme nur bei sehr günstiger Konjunktur eingehalten werden. Im Falle einer mittelkräftigen konjunkturellen Abschwächung droht dagegen eine drastische Kürzungspolitik, die die Umsetzung weiter Teile der prioritären Maßnahmen gefährdet. Insofern ist bereits klar, dass zusätzliche fiskalische Belastungen durch die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 (FDP) oder gar im Jahr 2019 (AfD) diesen Befund nur verstärken können.

Tabelle 3: Prioritäre Maßnahmen des Koalitionsvertrages und zusätzliche Maßnahmen im Bundeshaushalt 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Legislatur	18-22
Prioritäre Maßnahmen	Mrd. Euro						
Ganztagsschulen		0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	2,0
Aufstiegsfortbildung			0,2	0,2	0,2	0,4	0,6
BAFöG		0,1	0,4	0,5	0,5	1,0	1,5
Hochschulpakt				0,6	0,6	0,6	1,2
Anteil 3,5% F&E	0,07	0,4	0,7	0,9	0,9	2,0	2,8
KG/KFB		0,5	1,0	1,8	2,0	3,2	5,2
Kita		0,5	1,0	2,0	2,0	3,5	5,5
Kinderzuschlag		0,2	0,4	0,4	0,4	1,0	1,4
Eingliederungst. SGB II	0,3	0,9	1,0	1,0	0,8	3,2	3,7
Sozialer Wohnungsbau			1,0	1,0		2,0	2,0
Steuerliche Förderung Wohnungseigentum	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6	1,6
GVFG			0,3	0,7	0,7	1,0	1,7
Regionale Strukturpol.		0,5	0,5	0,5	0,1	1,5	1,6
Ländl. Raum / Landwi.	0,22	0,4	0,5	0,4	0,1	1,5	1,4
Entlastung Asyl		2,0	2,0	2,0	2,0	8,0	8,0
Aufstockung BMVg		0,3	0,5	0,3	0,3	1,0	1,3
Aufstockung BMZ/AA	0,38	0,8	0,1			1,3	0,9
Solidaritätszuschlag				9,1	10,5	9,1	19,5
Summe	1,4	7,4	10,5	22,1	21,8	41,3	61,8
zusätzliche Maßnahmen							
Familienentlastungsgesetz		1,4	3,2	3,5	3,6	8,1	11,7
Ausstattung Digitalfonds 2018	2,4						
insgesamt	3,8	8,7	13,7	25,6	25,4	51,8	73,5
davon							
einnahmeseitig	0,4	2,2	4,6	14,7	16,4	22,0	38,0
ausgabenseitig	5,8	6,5	9,1	10,9	9,0	32,2	35,4

Quellen: BMF (2018a, b und c); CDU, CSU, SPD (2018; insbesondere S. 67/68); Annahmen und Berechnungen des IMK

Hinzu kommt, dass die Annahmen in Rietzler et al. (2018) bezüglich der Konjunktur und der Steuereinnahmen optimistischer waren als die der mittlerweile veröffentlichten offiziellen Steuerschätzungen und damit der Finanzplanung der Bundesregierung. Darüber hinaus hat das BMF

bereits angekündigt, zusätzlich zu den prioritären Maßnahmen durch das Familienentlastungsgesetz weitere steuerliche Entlastungsmaßnahmen umzusetzen und im Jahr 2018 den Digitalfonds mit 2,4 Mrd. Euro auszustatten. Insofern hat sich der finanzpolitische Spielraum der Bundesregierung gegenüber der IMK-Steuerschätzung nochmals spürbar verringert. Im Folgenden wird daher explizit untersucht, wie sich die Bundesfinanzen im Finanzplanungszeitraum bis 2022 unter Schuldenbremse und „schwarzer Null“ entwickeln würden, wenn die von der Regierung geplanten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages umgesetzt würden und zusätzlich der Solidaritätszuschlag schon im Jahr 2020 komplett abgeschafft würde. Außerdem untersuchen wir wieder die Folgen einer mittelkräftigen konjunkturellen Abschwächung von 2018 bis 2021.

Tabelle 4: Simulationsannahmen

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Referenzszenario gemäß Frühjahrsprojektion					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,3	2,1	1,4	1,4	1,4
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9
Wachstum des realen potenziellen BIP in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6
Produktionslücke	0,6	0,9	0,5	0,2	0,0
Einnahmen im Bundeshaushalt gemäß BMF-Eckwerte und AK Steuerschätzungen ohne (Koalitionsvertrag)	343,7	359,4	364,7	376,0	382,6
Ausgaben gemäß BMF-Eckwerte April 2018 (ohne Koalitionsvertrag)	340,0	349,6	352,2	351,9	358,7
Haushaltssaldo	3,7	9,8	12,5	24,1	23,9
2. Szenario "Regierungspläne" (BMF-Eckwerte + Abbau kalte Progression)					
Einnahmesenkungen gemäß Tabelle 3	0,4	2,2	4,6	14,7	16,4
Ausgabenerhöhungen gemäß Tabelle 3	3,4	6,5	9,1	10,9	9,0
Summe	3,8	8,7	13,7	25,6	25,4
3. Szenario "Regierung + Soli" (wie 2. Szenario + Abschaffungs Soli 2020)					
Einnahmesenkungen	0,4	2,2	25,4	27,5	28,7
Ausgabenerhöhungen	3,4	6,5	9,1	10,9	9,0
Summe	3,8	8,7	34,5	38,3	37,7
4. Szenario Konjunkturschwäche					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,2	0,6	0,4	1,4	1,6
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9
5. Szenario "Regierung + Soli + Konjunktur"	Kombination der Szenarien 3 und 4				
Budgetsemielastizität Einnahmenseite	0,15				
Budgetsemielastizität Ausgabenseite	-0,04				
Multiplikator Einnahmenseite	0,5				
Multiplikator Ausgabenseite	1,0				

Quellen: BMF (2018a, b und c); BMWI/BMF (2018); CDU, CSU, SPD (2018; insbesondere S. 67/68); Annahmen und Berechnungen des IMK

Analog zur Vorgehensweise bei der vergangenen IMK-Steuerschätzung (Rietzler et al. 2018) wird zur Beantwortung dieser Fragen eine multiplikatorgestützte Simulationsrechnung vorgenommen, aus der deutlich wird, wie sich wesentliche finanzpolitische und makroökonomische Größen je nach Szenario entwickeln würden. Dabei werden die institutionellen Gegebenheiten der Schuldenbremse des Bundes möglichst realitätsnah abgebildet (Paetz et al. 2016).

Als Grundlage und Referenzszenario für die Simulation nehmen wir die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und Ergebnisse der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung und kombinieren sie mit den

durch die Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung vom Mai 2018 fortgeschriebenen Eckpunkten der Finanzplanung 2018-2022 der Bundesregierung (Tabelle 4).

Da die angenommenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig sind, würden sich ohne Umsetzung der Maßnahmen des Koalitionsvertrages bis ins Jahr 2022 bedeutende Haushaltsüberschüsse ergeben; in den Jahren 2021 und 2022 betrügen sie jeweils rund 24 Mrd. Euro. Die Überschüsse würden – von minimalen Fehlbeträgen abgesehen – ausreichen, um die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages sowie die darüber hinaus angekündigten Maßnahmen zu finanzieren (Tabelle 3). Mit einer kompletten Abschaffung des Solidaritätszuschlages sind sie offensichtlich nicht vereinbar, da dies in den Jahren 2020 bis 2022 rein rechnerisch insgesamt Spielräume von weit über 30 Mrd. Euro voraussetzen würde (Tabelle 4).

Wir untersuchen die Entwicklung des Bundeshaushalts in vier Szenarien (Tabelle 4). Das Referenzszenario geht von der Konjunkturprojektion der Bundesregierung und der sich ergebenden Einnahmen – und Ausgabenentwicklung ohne die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen aus. Im zweiten Szenario „Regierungspläne“ werden die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages und die zusätzlich angekündigten Maßnahmen als Einnahmen-/Ausgabenschocks angesetzt. Höhe und Verteilung der Maßnahmen auf die Einnahmen- und die Ausgabenseite sind aus Tabelle 3 ersichtlich. Drittens wird im Szenario „Regierung + Soli“ gemäß dem Vorschlag der FDP zusätzlich eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 untersucht. Das letzte untersuchte Szenario kombiniert das vorherige mit einem – relativ moderaten, in der zweiten Jahreshälfte 2018 einsetzenden – Konjunkturabschwung, bei dem das reale BIP bis zum Jahr 2022 um insgesamt 2,5 % hinter der Referenzentwicklung zurückbleibt. Um die grafische Darstellung nicht zu überfrachten, betrachten wir den Vorschlag der AfD, die eine komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahre 2019 impliziert, nicht gesondert. Er würde lediglich die Ergebnisse des FDP-Szenarios nochmals erheblich verschärfen. Die Szenarien werden zudem in zwei verschiedenen Varianten durchgeführt, um unterschiedliche finanzpolitische Strategien abzubilden: In der ersten Variante (Abbildungen 4a-4h) wird als finanzpolitische Restriktion lediglich die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wirksam. Die Finanzpolitik würde sich mithin an der Obergrenze von 0,35 % des BIP für die strukturelle (unter anderem um Konjunkturfälle bereinigte) Nettoneuverschuldung orientieren und dafür – abweichend von der „schwarzen Null“ – nötigenfalls konjunkturbedingt auch Budgetdefizite zulassen. In der zweiten Variante (Abbildungen 5a-5h) werden die Szenarien dann unter der Restriktion untersucht, dass die Bundesregierung unabhängig von der Konjunkturlage tatsächlich an der „schwarzen Null“, d. h. an einer strengen Nulldefizitpolitik, festhält.

Wachstumseinbußen und Steuersenkungen führen zu Einnahmeneinbrüchen und konjunkturbedingten Mehrausgaben, die den Budgetsaldo verschlechtern. Unter der Schuldenbremse ist eine Verschlechterung des Budgetsaldos aber nur in dem Maße zulässig, wie die Konjunkturbereinigung einen entsprechenden Konjunkturabsturz durch eine wachsende negative Produktionslücke und eine dementsprechend größere Konjunkturkomponente signalisiert. Andernfalls würde das zulässige Defizit überschritten und die Ausgaben müssten entsprechend gekürzt werden. Ausgabenkürzungen führen aber gemäß dem Multiplikator zu BIP-Minderungen, die wiederum zu Anpassungen bei der Konjunkturbereinigung und den zulässigen Defiziten führen (Details zur Simulation siehe Infobox 1).

Infobox 1: Methodische Anmerkungen zu den Simulationsrechnungen

Für die Simulation ist eine Budgetsemi-elasticität von 0,15 auf der Einnahmenseite und von -0,04 auf der Ausgabenseite unterstellt.⁵ Für die Konjunkturbereinigung verwenden wir nicht das komplexe Verfahren der EU-Kommission, dessen konkrete Anwendung durch die Bundesregierung immer noch nicht klar dokumentiert ist, sondern den von der Schweizer eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelten und im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse eingesetzten modifizierten HP-Filter (Bruchez 2003). Dieser ist laut Berechnungen des RWI (2010) bezüglich seiner potenziellen Prozyklik sogar weniger anfällig als das Verfahren der EU-Kommission.⁶ Um die Produktionslücken in der IMK-Simulation mit denen der Bundesregierung vergleichen zu können, muss auch eine mit dem Filterverfahren berechnete Produktionslücke der tatsächlichen Entwicklung berechnet werden. Bei Abweichungen des simulierten realen BIP der drei Szenarien vom Referenzszenario werden so die resultierenden Anpassungen der Produktionslücke ermittelt. Die berechnete Änderung der Produktionslücke wird dann zur ursprünglich von der Bundesregierung geschätzten Produktionslücke addiert. Der modifizierte HP-Filter wird in der Simulation, also lediglich für die Anpassung der Produktionslücke, nicht aber für die Berechnung einer komplett neuen Produktionslücke verwendet. Höhere Budgetdefizite führen zu höheren Schuldenständen und gemäß dem jeweiligen jahresdurchschnittlichen Zinssatz zu höheren Zinsausgaben und damit auch höheren Staatsausgaben, wobei zur Vereinfachung die tatsächlichen effektiven Zinssätze der jeweiligen Jahre als exogen angenommen worden sind. Kommt es bei der Haushaltsaufstellung aufgrund von drohenden Überschreitungen der Schuldenbremse oder der „schwarzen Null“ zu Ausgabenkürzungen, so führen diese wiederum zu negativen BIP-Wirkungen im Ausmaß des unterstellten Multiplikators. Für den Ausgabenmultiplikator wird der Wert eins angenommen, für die Steuersenkungen der Wert 0,5. Diese Werte stehen im Einklang mit der neueren empirischen Literatur zum Fiskalmultiplikator (Geichert 2015).

In den Abbildungen 4a bis 4h sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für den Fall abgebildet, dass die Bundesregierung sich lediglich an die Vorgaben der Schuldenbremse hält und ggf. Haushaltsdefizite im zulässigen Umfang akzeptiert. Im Szenario der Regierungspläne kommt es zunächst gemäß den Steuersenkungen und Mehrausgaben zu einer Verringerung der Einnahmen und einer Erhöhung der Ausgaben (Abbildung 4b und 4f), die zu einer entsprechenden Verschlechterung des Budgetsaldos (Abbildung 4g) führt. Dies geht gemäß den unterstellten Multiplikatoren mit einer spürbaren Erhöhung des realen BIP um maximal gut 0,7 % gegen Ende des Projektionszeitraumes einher (Abbildung 4a). Aufgrund des im Referenzszenario erheblichen Sicherheitsabstandes zu den Vorgaben der Schuldenbremse kommt es trotz des erheblichen finanziellen Umfanges der Regierungspläne nicht zu einem Konflikt mit der Schuldenbremse.

Dies ändert sich im Szenario mit kompletter Abschaffung des Solidaritätszuschlages. Aufgrund der drastischen zusätzlichen Steuerausfälle im Jahr 2020 würde die Schuldenbremse greifen, und es

⁵ Die Budgetsemi-elasticitäten für den Bund wurden auf Anfrage vom BMF bereitgestellt und stützen sich für den Gesamtstaat auf die Werte gemäß der Methode der EU-Kommission (Mourre et al. 2014).

⁶ In Truger und Will (2012) wurde eine ähnliche Simulation auch mit Hilfe einer Variante des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU-Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse bezüglich der Endogenität der Potenzialberechnungen sind durchaus vergleichbar, sodass unsere Vereinfachung mit dem modifizierten HP-Filter als gerechtfertigt erscheint.

Abbildung 4: Simulation für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der Schuldenbremse, Variante 1

2017=100 (Abbildung 4a), Mrd. Euro (übrige Abbildungen)

Abb. 4a: Reales Bruttoinlandsprodukt¹

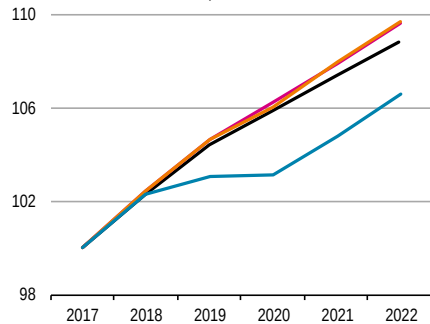


Abb. 4b: Nominale Bundeseinnahmen

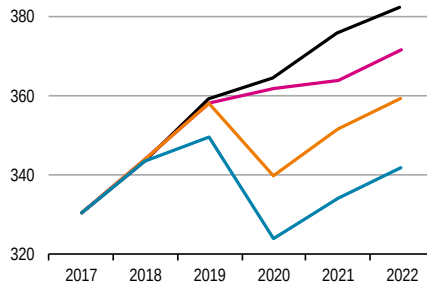


Abb. 4c: Nominale Produktionslücke

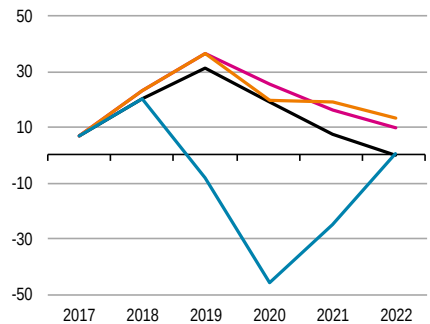


Abb. 4d: Konjunkturkomponente

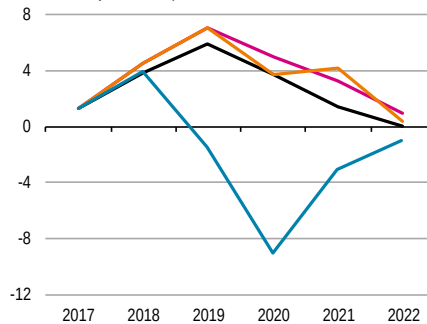


Abb. 4e: Maximal zulässige Kreditaufnahme für den Bund

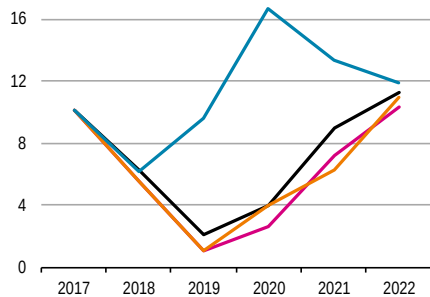


Abb. 4f: Nominale Bundesausgaben

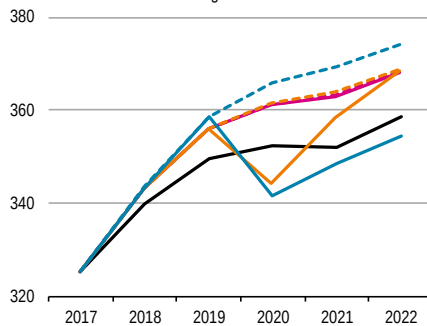


Abb. 4g: Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes

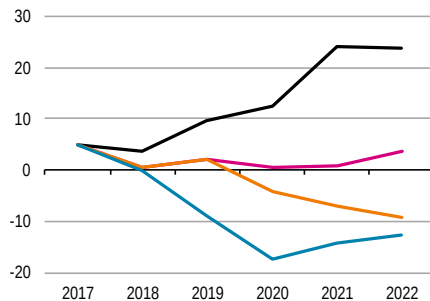
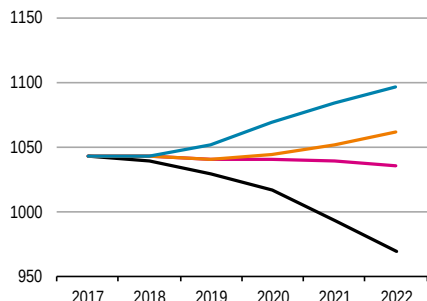


Abb. 4h: Nominaler Schuldenstand des Bundes



¹ 2017-2022 (2017=100)

- Regierung+Solli-Konjunktur
- Regierungspläne
- Regierung+Solli
- Referenzszenario

- Regierung+Solli-Konjunktur, unbeschränkt
- Regierungspläne unbeschränkt
- Regierung+Solli unbeschränkt

Quelle: Simulationen des IMK.

Abbildung 5: Simulationen für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der „schwarzen Null“, Variante 2

2017=100 (Abbildung 5a), Mrd. Euro (übrige Abbildungen)

Abb. 5a: Reales Bruttoinlandsprodukt¹

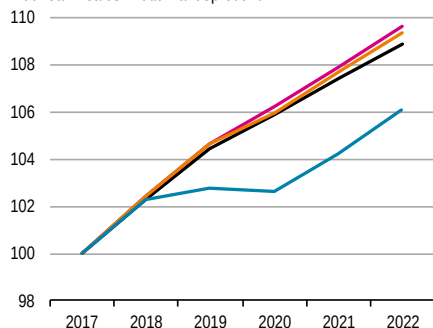


Abb. 5b: Nominale Bundeseinnahmen

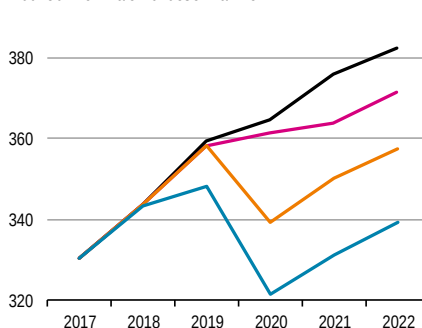


Abb. 5c: Nominale Produktionslücke

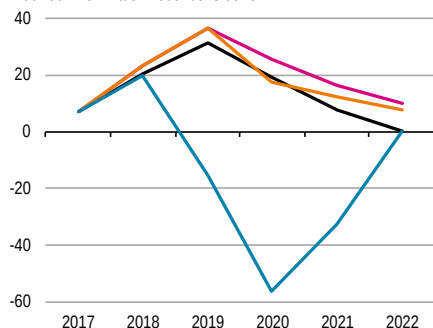


Abb. 5d: Konjunkturkomponente

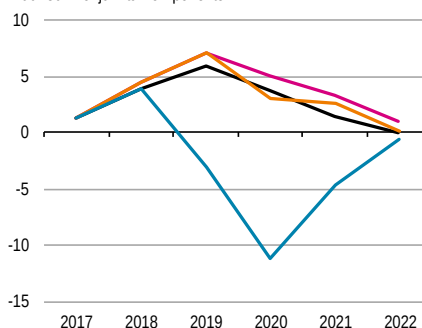


Abb. 5e: Maximal zulässige Kreditaufnahme für den Bund

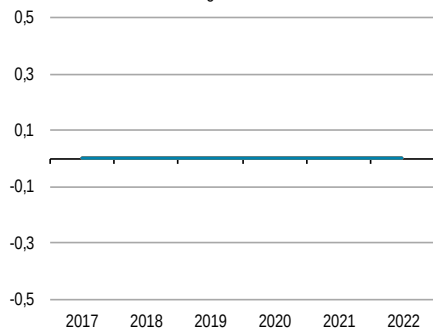


Abb. 5f: Nominale Bundesausgaben

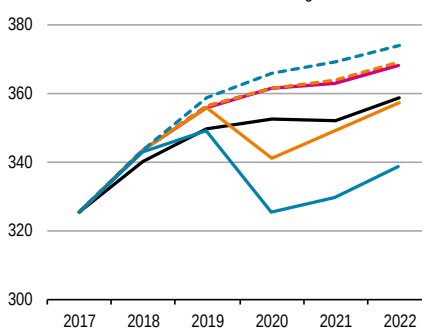


Abb. 5g: Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes

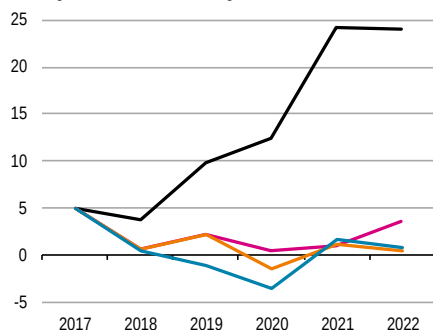
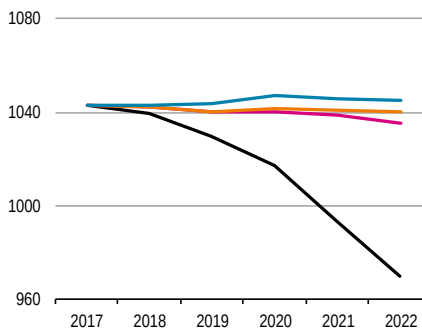


Abb. 5h: Nominaler Schuldenstand des Bundes



¹ 2017-2022 (2017=100)

- Regierung+Solli-Konjunktur
- Regierungspläne
- Regierung+Solli
- Referenzszenario

- Regierung+Solli-Konjunktur, unbeschränkt
- Regierungspläne unbeschränkt
- Regierung+Solli unbeschränkt

Quelle: Simulationen des IMK.

müssten in diesem Jahr die Ausgaben im Bundeshaushalt um 17,4 Mrd. Euro (= 4,8 Prozent der Bundesausgaben) gekürzt werden; im folgenden Jahr wären es dann nochmals etwa 4,7 Mrd. Euro (Abbildung 4f: Differenz zwischen unbeschränkten und tatsächlichen Ausgaben). Damit wäre trotz günstiger konjunktureller Rahmenbedingungen die Umsetzung annähernd der Hälfte der prioritären Maßnahmen gefährdet, bzw. es müsste an anderer Stelle entsprechend gekürzt werden. Die zwischenzeitlich 2020 und 2021 notwendig werdenden Kürzungen konterkarierend auch die – möglicherweise erhoffte – expansive Wirkung einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages – trotz erheblicher fiskalischer Mehrkosten gegenüber den Regierungsmaßnahmen von jährlich über 20 Mrd. (2020) bis 12 Mrd. Euro (2022), liegt der reale BIP-Index 2022 nur um 0,05 Punkte oberhalb desjenigen des Regierungsszenarios.

Ziemlich dramatisch würde es für den Bundeshaushalt, falls sich das kombinierte Szenario mit kompletter Soli-Abschaffung im Jahr 2020 und der mittelkräftigen Konjunkturabschwächung einstellen sollte. Hier würden die Einnahmen des Bundes im Jahr 2020 konjunkturbedingt zusätzlich um gut 15 Mrd. Euro einbrechen (Abbildung 4b). Zwar ließe die Schuldenbremse aufgrund der schlechteren Konjunktur zunächst auch eine höhere maximale Nettokreditaufnahme zu (Abbildung 4e). Jedoch schwächt sich dieser Effekt schnell ab, und im Jahr 2022 liegt die zulässige Nettokreditaufnahme kaum noch oberhalb derjenigen der anderen Szenarien. Dies liegt daran, dass mit der Zeit ein erheblicher Teil der schlechteren Konjunktur im Rahmen der Schuldenbremse als geringeres Potenzialwachstum interpretiert wird, weshalb die Produktionslücke nach anfänglich deutlicher Reaktion auf die Konjunkturschwäche bis 2022 annähernd auf das Niveau der anderen Szenarien zurückfällt (Abbildung 4c) – und das, obwohl das BIP um fast 2,4 Prozentpunkte unterhalb des Referenzszenarios liegt. Durch das Greifen der Schuldenbremse müssen ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2022 im Bundeshaushalt jeweils 20 bis 24 Mrd. Euro (= 5 bis 7 Prozent der Bundesausgaben) gekürzt werden; insgesamt sind es knapp 65 Mrd. Euro, über die Legislaturperiode bis 2021 sind es gut 45 Mrd. Euro, also das komplette Volumen der prioritären Maßnahmen der Bundesregierung.

In den Abbildungen 5a bis 5h sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für den Fall abgebildet, dass die Bundesregierung über die Vorgaben der Schuldenbremse hinaus an der Vorgabe der „schwarzen Null“ festhält. In diesem Fall stellt die strenge Nulldefizitvorgabe die Obergrenze für die zulässige Nettokreditaufnahme dar (Abbildung 5e).

Aufgrund des hohen Sicherheitsabstandes schwarzen Null in Form der projizierten mittelfristig steigenden Haushaltsüberschüsse im Referenzszenario können im Szenario „Regierungspläne“ die geplanten Maßnahmen ohne Probleme umgesetzt werden und die bereits erwähnte leicht expansive Wirkung entfalten.

Gegenüber der Schuldenbremse, die ein strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP erlaubt, ist der Spielraum entsprechend unter der schwarzen Null um durchschnittlich 0,35% des BIP bzw. 11-12 Mrd. geringer. Somit reißt die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 eine Einnahmenlücke (Abbildung 5b), die bei Einhaltung der „schwarzen Null“ nicht in entsprechendem Umfang durch höhere Defizite aufgefangen werden kann (Abbildung 5e und g). Daher werden selbst bei der zunächst noch unterstellten guten Konjunktur starke Ausgabenkürzungen von über 20 Mrd. Euro im Jahr 2020, die bis zum Jahr 2022 auf knapp 12 Mrd. Euro zurückgehen. Insgesamt müssten bis 2022 47 Mrd. Euro gekürzt werden, innerhalb der Legislaturperiode wären es immerhin 35 Mrd. Euro, also knapp 80% der prioritären Maßnahmen.

Nur als katastrophal wären die Auswirkungen des kombinierten Szenarios aus kompletter Soli-Abschaffung bei mittelkräftigem Konjunkturabschwung zu bezeichnen: Zur Einhaltung der „schwarzen Null“ müssten vom Jahr 2018 an Haushaltskürzungen vorgenommen werden, die von knapp 1 Mrd. (2018) bis auf gut 41 Mrd. Euro (2020) oder 11,3 Prozent der Bundesaussgaben aufwachsen. Danach verharren sie bei über 35 Mrd. Euro oder ca. 10 Prozent der Bundesaussgaben. Über den gesamten Zeitraum von 2019 bis 2022 müssten kumuliert knapp 126 Mrd. Euro gekürzt werden. Das notwendige Konsolidierungsvolumen für die Legislaturperiode bis 2021 läge bei gut 90 Mrd. Euro und damit doppelt so hoch wie das Volumen der geplanten prioritären Maßnahmen.

Damit wird klar, dass die vollständige Streichung des Solidaritätszuschlages selbst bei der zunächst unterstellten guten Konjunktur den Bundeshaushalt im Jahr 2020 unter erheblichen Konsolidierungsdruck setzen würde. Kommt es zu einer mittelkräftigen Konjunkturabschwächung, so würde der Bundeshaushalt in eine schwere Krise mit der Notwendigkeit drastischer Konsolidierungsmaßnahmen gestürzt. Dies gälte, selbst wenn das Ziel der schwarzen Null aufgegeben würde, weil auch die etwas größeren Spielräume unter der Schuldenbremse bei weitem nicht ausreichen, um die durch die Soli-Abschaffung gerissenen Einnahmelücken aufzufangen.

Die vorzeitige komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages würde den Bundeshaushalt fiskalisch vor die Wand fahren, dabei wegen der notwendig werdenden Kürzungen (oder Steuererhöhungen an anderer Stelle) wachstumspolitisch vollständig verpuffen und lediglich den Schuldenstand des Bundes in die Höhe treiben (Abbildungen 4h und 5h).

Fazit

Die vorzeitige komplette und ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist mehr noch als die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags kritisch zu sehen. Das gilt erstens aus verteilungspolitischer Sicht. Da nahezu das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags von der oberen Hälfte der Einkommensverteilung aufgebracht wird, trüge dessen Abschaffung nichts zur Entlastung von Beziehern unterer Einkommen und sehr wenig zur Entlastung von Beziehern von mittleren Einkommen bei. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde hauptsächlich Besserverdienern zugutekommen – und das, nachdem bereits die Steuerreformen zwischen 1998 und 2015 unter dem Strich nur die obersten 30 % der Haushalte entlastet haben, während die unteren 70 % zusätzlich belastet wurden. Zweitens ist die Abschaffung aus fiskalischer Sicht nicht zu verantworten. Hinzu kommt, dass der Bund zur korrekten systemgerechten Finanzierung der Sozialversicherung und zur Überwindung des Investitionsstaus noch zusätzlich hohe Milliardenbeträge in die Hand nehmen müsste, sodass er sich die Abschaffung des Solidaritätszuschlags schon bei guter Konjunktur unter Bedarfsaspekten weder ganz noch in Teilen leisten kann. Das gilt noch viel mehr im Falle einer konjunkturellen Schwächephase. Simulationen des IMK zeigen, dass eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages dann weder mit der Schuldenbremse noch der Politik „Schwarzen Null“ vereinbar wäre: Der Bund würde stattdessen in eine radikale Kürzungspolitik getrieben.

Literatur

Bach, S./Beznoska, M./Steiner, V. (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin - Politikberatung kompakt Nr. 114.

Bach, S. / Harnisch, M. (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten, DIW Discussion Paper Nr. 1706, Berlin.

BMF (2018a): Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2019 und zum Finanzplan 2018 bis 2022, April, Berlin.

BMF (2018b): Ergebnisse der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2018 in Mainz. Pressemeldung des BMF vom 9.5., Berlin

BMF (2018c): Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG), Bearbeitungsstand: 01.06.2018 14:47 Uhr, Berlin

BMF und BMWi (2018): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand Frühjahrsprojektion vom 25.04.2018, Berlin.

Bruchez, P.-A. (2003): A Modification of the HP Filter. Aiming at Reducing the End-Point Bias. Swiss Federal Finance Administration Working Paper ÖT/2003/3.

CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, März.

Deutscher Bundestag (2018a): Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Wolfgang Kubicki, Dr. Marco Buschmann und der Fraktion der FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995. Bundestagsdrucksache Nr. 19/1038.

Deutscher Bundestag (2018b): Antrag der Abgeordneten Stefan Keuter, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Dr. Bruno Hollnagel, Jürgen Braun, Jörg König, Steffen Kotré, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Volker Münz und der Fraktion der AfD. Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Bundestagsdrucksache Nr. 19/1179.

Deutsche Rentenversicherung (2018): Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD. Positionen zu den Vereinbarungen zur Rentenversicherung https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/0_Home/meldungen/2018_02_08_positionen_zum_koalitionsvertrag.html (letztmalig geöffnet am 23.6.2018)

Gechert, S. (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: Oxford Economic Papers, Bd. 67, H. 3, S. 553-580.

Horn, G./ Rietzler, K./ Tober, S./ Watt, A. (2018): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2018. Empfehlungen für die künftige Bundesregierung, IMK Report Nr. 133, Januar.

Klär, E. (2014): Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen. Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik? WISO-Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, April.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt.

Meinhardt, V. (2018): Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Expertise für das IMK, IMK Study Nr. 60, Düsseldorf.

Meinhardt, V.; Zwiener, R. (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Nr. 7

Mourre, G. / Astarita, C. / Princen, S. (2014): Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers No. 536, Brussels: EU Commission.

Paetz, C./ Rietzler, K./ Truger, A. (2016): Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK Report Nr. 117, September.

Rheinisch-Westfälisches-Institut für Wirtschaftsforschung, RWI (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Endbericht Juni 2010, Projektnummer: fe 6/09.

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. IMK Report Nr. 94, Juni.

Rietzler, K. / Truger, A. (2017a):

Rietzler, K. / Truger, A. (2017a): Ein gerechter Einkommensteuertarif ohne Soli: Spielräume und Handlungsoptionen für eine Reform der Einkommensbesteuerung, IMK Policy Brief, 24.10.2017.

Rietzler, K. / Truger, A. (2017b): Die Schuldenbremse als Ursache der deutschen Konsolidierungserfolge? Eine vergleichende Analyse der „strukturellen“ Konsolidierung der öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften von 1991 bis 2016. In: Hagemann, H. / Kromphardt, J. / Marterbauer, M. (Hrsg.): Keynes, Geld und Finanzen. Schriften der Keynes-Gesellschaft Band 11, Marburg.

Rietzler, K. /Teichmann, D. /Truger, A. (2018): IMK-Steuerschätzung 2018-2022: Hohe Einnahmen, viele Vorhaben, aber keine Strategie. IMK Report 138, Mai.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2005): Jahresgutachten 2005/2006, Ziffer 507ff.

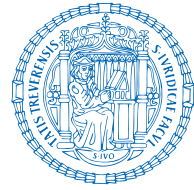
Truger, A. / Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse.

Universität Trier · 54286 Trier

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

An die
Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Paul-Löbe Haus
11011 Berlin

**Fachbereich V –
Rechtswissenschaft**



Prof. Dr. Henning Tappe

**Öffentliches Recht, deutsches und
internationales Finanz- und Steuerrecht**

Telefon +49(0)651/201-2576 oder -2577
Telefax +49(0)651/201-3816
E-Mail: tappe@uni-trier.de
<http://www.steuernrecht.uni-trier.de>

Trier, den 21. Juni 2018

**PA 7 – 19/1179, 19/1083 – Öffentliches Fachgespräch am 27. Juni 2018
zu den Anträgen BT-Drs. 19/1038 und 19/1179 (Solidaritätszuschlag)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Stark-Watzinger,
sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

für die Einladung zum öffentlichen Fachgespräch am 27. Juni 2018 danke ich Ihnen herzlich.
Zur Vorbereitung des Gesprächs übersende ich vorab meine schriftliche Stellungnahme:

I. Zur Frage der Aufhebung bzw. Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Anlass des Fachgesprächs und meiner schriftlichen Stellungnahme ist der Entwurf eines Gesetzes „zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995“ (BT-Drs. 19/1038) und der Antrag auf „sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags (BT-Drs. 19/1179).

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018, nach meinem Kenntnisstand gibt es noch keine konkreteren Entwürfe, sieht hingegen vor, „den Solidaritätszuschlag schrittweise ab[zuschaffen und ab dem Jahr 2021 mit einem deutlichen ersten Schritt im Umfang von zehn Milliarden Euro [zu] beginnen“¹. Dieser erste Schritt soll vor allem „untere und mittlere Einkommen beim Solidaritätszuschlag entlasten“ und „rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) vollständig vom Solidaritätszuschlag“² befreien³.

¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Zeile 2383-2386.

² Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Zeile 3027-3031.

³ Hinweis: Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag beträgt rd. 20 Mrd. € pro Jahr (18,75 in 2018 und geschätzt 21,8 Mrd. in 2021); als Zuschlag auf die Körperschaftsteuer entfallen rd. 10 % (rd. 2 Mrd. €), s. BMF I A 6, Steuerschätzung Mai 2018, Tabelle 5.

Somit gibt es jedenfalls einen breiten politischen Konsens, dass der Solidaritätszuschlag in den nächsten Jahren abgeschafft werden soll.

In der Literatur wird zum Teil vertreten, dass der Solidaritätszuschlag entweder schon verfassungswidrig geworden sei oder jedenfalls mit Auslaufen des sogenannten „Solidarpakt II“ Ende 2019 nicht mehr erhoben werden darf⁴. Zu dieser Frage ist – auf Vorlage des Niedersächsischen Finanzgerichts⁵ – auch ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig⁶.

Bislang waren die Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – aus Sicht der Kläger bzw. Beschwerdeführer – erfolglos: Eine erste Ergänzungsabgabe hat das BVerfG im Jahr 1972 für mit der Verfassung vereinbar gehalten⁷. Seitdem sind etliche Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollvorlagen in Karlsruhe schon als unzulässig gescheitert⁸.

Wenn man zu dem Ergebnis kommen *würde*, der Solidaritätszuschlag sei verfassungswidrig oder werde alsbald verfassungswidrig, spräche alles dafür, diesen sofort abzuschaffen. Ich teile diese Position aber nicht. Im Einklang mit der bislang ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung halte ich den Solidaritätszuschlag für verfassungsmäßig.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Solidaritätszuschlag

Der Solidaritätszuschlag ist eine Steuer⁹, die als Zuschlag zur Einkommen- und zur Körperschaftsteuer erhoben wird (§ 1 Abs. 1 SolZG), z.Zt. in Höhe von 5,5 % der Bemessungsgrundlage, § 4 S. 1 SolZG. Bemessungsgrundlage ist gem. § 3 SolZG grundsätzlich die Steuerschuld. Der Solidaritätszuschlag wirkt also „tariferhöhend“, soweit die Freigrenze von 972 € (§ 3 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SolZG) überschritten wird (Splitting: 1944 €)¹⁰.

Verfassungsrechtlich ist der Solidaritätszuschlag eine „übrige Steuer“, für die der Bund eine (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 105 Abs. 2 GG), weil ihm das Aufkommen für eine solche „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer“

⁴ Vgl. z.B. *Kube*, DStR 2017, 1792 (1796 ff.); *ders.*, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), 2017 und Kurzgutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), 2018 (im Folgenden „Kurzgutachten“); *Balke*, NWB 2011, 2593; *Schemmel*, Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, kbi (Heft 102), 2008; differenzierend *Rohde/Geschwandtner*, NJW 2006, 3332 (3335); *Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 106 Rn. 49; *Siekman*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 106 Rn. 7: „entspricht diesen Anforderungen wohl noch“.

⁵ Nds.FG v. 21.8.2013, 7 K 143/08, DStRE 2014, 534 (zuvor bereits – in derselben Sache: v. 25.11.2009, 7 K 143/08, DStR 2010, 854; BVerfG v. 8.9.2010, 2 BvL 3/10, BVerfGK 18, 26: unzulässig). Andere Gerichte sehen das durchaus anders: FG Nürnberg v. 25.9.2014, 4 K 273/12, EFG 2015, 1389. Der BFH hat – außer in vorläufigen Rechtsschutzverfahren – mit Blick auf das anhängige BVerfG-Verfahren noch nicht entschieden (BFH, II R 27/15).

⁶ BVerfG, 2 BvL 6/14 (anh.).

⁷ BVerfG, Beschluss v. 9.2.1972, 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 – Ergänzungsabgabe.

⁸ BVerfG v. 12.6.1995, 2 BvR 762/93 (Nichtannahmebeschluss, o.B.); BVerfG v. 2.5.1997, 2 BvR 2373/95 (Nichtannahmebeschluss, o.B.); BVerfG v. 26.11.1997, 2 BvR 2372/95 (Nichtannahmebeschluss, o.B.); BVerfG v. 19.11.1999, 2 BvR 1167/96, NJW 2000, 797 (SolZ 1991); BVerfG v. 8.9.2010, 2 BvL 3/10, BVerfGK 18, 26-32 (SolZ 1995); BVerfG v. 10.6.2013, 2 BvR 1942/11 (Nichtannahmebeschluss, o.B.); BVerfG, 1 BvR 2195/11 → Abgabe an: BVerfG v. 10.6.2013, 2 BvR 2121/11 (Nichtannahmebeschluss, o.B.).

⁹ A.A. wohl nur *Wagner*, BB 1992, 2043 (2046): Sonderabgabe.

¹⁰ Das entspricht einem zVE von > 14098 bzw. ≥ 14099 € (Grundtabelle).

zusteht (Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG). Weil nur „Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, [...] der Zustimmung des Bundesrates“ bedürfen, ist das SolZG ein Einspruchsgesetz i.S.d. Art. 77 Abs. 3 GG.¹¹

Weitere ausdrückliche Vorgaben zum Solidaritätszuschlag oder zu (anderen) Ergänzungsabgaben enthält die Verfassung nicht. Materiell gelten die allgemeinen auf Steuern anwendbaren Grundrechte, d.h. im Wesentlichen der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und daneben die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

1. Keine zeitliche Befristung des Solidaritätszuschlags als Ergänzungsabgabe

Der Streit, ob der Solidaritätszuschlag zu befristen sei oder irgendwann auslaufen müsse, entzündet sich regelmäßig an dem Begriff „Ergänzungsabgabe“ und den Gründen zum Finanzverfassungsgesetz 1955:

Der Begriff „Ergänzungsabgabe“ ist in das Grundgesetz mit dem Finanzverfassungsgesetz 1955 eingefügt worden¹². Hintergrund war die zeitgleich¹³ geplante einfach-gesetzliche Einführung einer Ergänzungsabgabe¹⁴, die man verfassungsrechtlich absichern wollte. Zur Einführung dieser Ergänzungsabgabe ist es aber zunächst nicht gekommen, weil sich der Bund durch ein Inanspruchnahmegesetz nach Art. 106 Abs. 3 GG a.F. Anteile an den Steuereinnahmen der Länder sicherte (jetzt: Steuerverbund bei den Gemeinschaftssteuern, Art. 106 Abs. 3 GG n.F.)¹⁵. Eine erste Ergänzungsabgabe ist dann erst 1967 eingeführt worden¹⁶.

Zum Verständnis des Begriffs „Ergänzungsabgabe“ werden regelmäßig die Gesetzesmaterialien der Verfassungsänderung 1955 herangezogen¹⁷. Dort heißt es etwa:

„Die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer ist dazu bestimmt, anderweitig nicht auszugleichende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken, den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in begrenztem Rahmen eine elastische, der jeweiligen Konjunkturlage und dem jeweiligen Haushaltsbedarf angepaßte Finanzpolitik zu ermöglichen und das Steuerverteilungssystem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern dadurch zu festigen, daß die Notwendigkeit einer Revision der Steuerbeteiligungsquoten [...] auf solche Mehrbelastungen des Bundes beschränkt wird, die

¹¹ A.A. *Wernsmann*, NJW 2018, 916 (918) mit dem Argument, dass der SolZ auf den Tarifverlauf der (zustimmungspflichtigen, Art. 105 Abs. 3 i.V.m. Art. 106 Abs. 3 GG) Einkommen- und Körperschaftsteuer einwirke.

¹² Finanzverfassungsgesetz v. 23.12.1955, BGBl. I 1955, 817.

¹³ Vgl. BT-Drs. II/480, S. 66, 108. Beide Entwürfe datieren vom 29.4.1954, vgl. BT-Drs. II/480 und BT-Drs. II/484.

¹⁴ Entwurf v. 29.4.1954, BT-Drs. II/484. Hintergrund waren die Kriegsfolgelasten, die nach Art. 120 GG vom Bund zu tragen waren.

¹⁵ Vgl. etwa *Kienemund/Reimeier*, in: Gatzert/Schweisfurth (Hg.), Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis 2015, S.29 (33).

¹⁶ ErgAbgG v. 21.2.1967 (Art. 1 des Zweiten Steueränderungsgesetzes 1967), BGBl. I 1967, 1254. Zu dieser ErgAbg. ist die Entscheidung des BVerfG v. 9.2.1972, 1 BvL 16/69, BVerfGE 32, 333 ergangen (auf Vorlage des FG SH v. 21.5.1969, II 100/68).

¹⁷ Vgl. z.B. Kube, Kurzgutachten 2018, S. 2: „historische Verfassungsinterpretation“.

nicht aus dieser beweglichen Steuerreserve gedeckt werden können (vgl. [BT-Drs. II/484]). Aus dieser Funktion der Ergänzungsabgabe ergibt sich die Notwendigkeit, das Aufkommen ausschließlich dem Bund zuzuweisen.“¹⁸

Weitere – in der Diskussion häufig zitierte¹⁹ Vorgaben – finden sich im Entwurf des Ergänzungsabgabengesetzes (BT-Drs. II/484):

„Die mit einem durch Gesetz jederzeit abänderbaren und damit ‚beweglichen‘ Hebesatz ausgestattete Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer soll es dem Bundesgesetzgeber ermöglichen, ohne Anwendung der Revisionsklausel^[20] und ohne Änderung der Steuersätze Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken, die auf anderem Wege, insbesondere durch Senkung von Ausgaben nicht ausgeglichen werden können. Auf diese Weise wird die Abgabe, deren Erhebung nur mit geringen Hebesätzen in Betracht kommt und keineswegs für die Dauer, sondern lediglich für Ausnahmelagen bestimmt ist, wesentlich zur inneren Festigung der bundesstaatlichen Finanzstruktur beitragen.“²¹

Man kann sich bereits fragen, ob diese Begründung der Bundesregierung zum Ergänzungsabgabengesetz auch zur Auslegung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen tauglich ist. Dafür mag sprechen, dass beide Gesetzgebungsverfahren zeitgleich und mit Blick aufeinander angestoßen wurden. Allerdings ist nicht allein auf die Regierungsbegründung abzustellen, sondern allenfalls auf diejenigen Erwägungen, die die parlamentarische Mehrheit bewegen, das Gesetzesvorhaben zu beschließen (häufig wird sich die die Regierung tragende Mehrheit die Regierungsbegründung zu eigen machen).

Im konkreten Fall ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Grundgesetzes zwar abgeschlossen wurde (am 23.12.1955). Die Ergänzungsabgabe selbst wurde jedoch *nicht* eingeführt, so dass die Erwägungen im Verfahren zur Ergänzungsabgabe gerade nicht als „Parlamentswille“ einem Gesetzesbeschluss zu Grunde gelegt wurden. Es ist daher von vornherein methodisch unzulässig, ein beschlossenes verfassungsänderndes Gesetz (Einfügung der Ergänzungsabgabe im Grundgesetz durch das FVG 1955) mit den Materialien zu einem nicht beschlossenen einfachen Steuergesetz (ErgAbgG) auslegen zu wollen.

Auch der Wortlaut „Ergänzungsabgabe“ spricht jedenfalls nicht für eine zeitliche Begrenzung. Das BVerfG hat zur Ergänzungsabgabe 1967 ausgeführt:

„Es ist von der Verfassung her nicht geboten, eine Ergänzungsabgabe von vornherein zu befristen. Der Begriff Ergänzungsabgabe besagt lediglich, daß diese Abgabe die

¹⁸ BT-Drs. II/480, S. 72 (Tz. 105).

¹⁹ Z.B. *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 2 Rz. 6: „Ausnahmelage“, die Formulierung „besondere Notfälle“ findet sich sogar nur in der Gegenäußerung des BR, vgl. BT-Drs. II/484, 1; ähnlich *Schemmel*, Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, 2008, S. 9 (der aber offenlegt, dass es sich um die Begründung zur ErgAbg, nicht zur GG-Änderung handelt).

²⁰ Diese, nicht die Ergänzungsabgabe, wird kurz zuvor als „ultima ratio“ bezeichnet, BT-Drs. II/484, 4.

²¹ BT-Drs. II/484, S. 4.

Einkommen- und Körperschaftsteuer, also auf Dauer angelegte Steuern, ergänzen, d. h. in einer gewissen Akzessorietät zu ihnen stehen soll.“²²

Und auch die Begründung zum Finanzreformgesetz 1968/69 sieht die Ergänzungsabgabe als reguläre Alternative zur Erhöhung einer der dem Bund zustehenden Verbrauchsteuern. Hier heißt es – ohne jeglichen Hinweis auf zeitliche Grenzen:

„Das Finanzverfassungsgesetz hat ferner den Katalog der Bundessteuern in Artikel 106 Abs. 1 GG um die Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erweitert. Sie sollte die finanzpolitische Bedeutung haben, daß der Bund künftig – und zwar ohne daß er dazu der Zustimmung des Bundesrates bedarf – bei Zunahme seines Steuerbedarfs unter volks- und finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten zwischen einer Erhöhung der ihm zu- stehenden Verbrauchsteuern und der Erhebung einer Personalsteuer wählen konnte.“²³

2. Keine Abhängigkeit des Solidaritätszuschlags vom sog. Solidarpakt II

a) Zum Teil wird angenommen, der Solidaritätszuschlag müsse spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 abgeschafft werden, eine weitere Erhebung des Solidaritätszuschlags sei nicht mehr zu rechtfertigen²⁴. Hierbei ist zu differenzieren: Politisch dürfte natürlich der Solidaritätszuschlag bzw. dessen Abschaffung an das Auslaufen des Solidarpakts II gekoppelt werden. Es mag auch – politisch – gute Gründe geben, nach Auslaufen des „Solidarpakts“ mit dem Abschmelzen des Solidaritätszuschlags zu beginnen. Es gibt aber keinen direkten rechtlichen Zusammenhang zwischen dem Solidaritätszuschlag und dem Solidarpakt II²⁵.

Die begriffliche Nähe („Solidar...“) ist schon deshalb kein taugliches Indiz, weil die Ergänzungsabgabe, die 1991 anlässlich des „Golfkriegs“ (1990/91) eingeführt wurde, ebenfalls „Solidaritätszuschlag“ hieß²⁶. Erst das zweite SolZG 1995²⁷ hatte die Einbeziehung der „neuen Bundesländer“ in den Länderfinanzausgleich ab 1995 und das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ zum Anlass. Speziell den Solidarpakt II, der ab 2005 den Solidarpakt I (1995-2004) ablöste, zum Maßstab für die Dauer des Solidaritätszuschlags zu machen, liegt daher eher fern.

b) Die Ergänzungsabgabe – auch der aktuelle Solidaritätszuschlag – ist mit Blick auf die historische Verfassungsinterpretation²⁸, der auch das BVerfG gefolgt ist, dazu gedacht, „anderweitig nicht auszugleichende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt zu decken“²⁹. Bei der Schaffung des

²² BVerfGE 32, 333 (340).

²³ BT-Drs. V/2861, Tz. 63; auch zitiert bei *Kube*, DStR 2017, 1792 (1794 f.).

²⁴ Z.B. *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 4; *ders.*, FR 2018, 408 (409).

²⁵ So auch *Lemmer*, DSi kompakt Nr. 3 (August 2013), S. 2.

²⁶ SolZG v. 24.6.1991, BGBl. I S. 1318; Entwurf (BT-Drs. 12/220): „Vor dem Hintergrund der jüngsten Veränderungen in der Weltlage (Entwicklungen im Mittleren Osten, in Südost- und Osteuropa und in den neuen Bundesländern) ...“.

²⁷ SolZG v. 23.6.1993, BGBl. I S. 944.

²⁸ In diesem Sinne auch *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 2.

²⁹ BT-Drs. II/480, S. 72 (Tz. 105).

Art. 106 Abs. 1 Nr. 7 GG a.F. ging man davon aus, dass ein zusätzlicher Finanzbedarf des Bundes gedeckt, eine Erhöhung der Verbrauchsteuern aber vermieden werden sollte³⁰.

Dabei dürfen die Formulierungen „anderweitig nicht auszugleichende Bedarfsspitzen“ und „zusätzlicher Finanzbedarf“ nicht überinterpretiert werden. Das Finanz- und Steuerverfassungsrecht geht zwar grundsätzlich davon aus, dass Steuern als Grundrechtseingriff nur erhoben werden dürfen, wenn ein Finanzbedarf besteht (anders einfach-rechtlich § 34 Abs. 1 BHO).

Für die Frage, was einen solchen Bedarf bildet und wann ein solcher Bedarf anzunehmen ist, bestehen allerdings sehr weite Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume des Gesetzgebers. Keinesfalls ist es so, dass Steuern (auch der Solidaritätszuschlag ist eine Steuer) einem bestimmten Zweck dienen, dies unterscheidet Steuern gerade von anderen Abgabearten wie Gebühren, Beiträgen oder Sonderabgaben³¹.

Die Maßgeblichkeit der „Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt“ erklärt sich nicht aus konkreten Ausgaben (etwa für die deutsche Einheit) sondern – finanzausgleichsrechtlich – mit dem Befund, dass der Bund (relativ) höhere Ausgaben als die Länder hat, so dass eine Erhöhung der Einkommen- oder Körperschaftsteuer überschießend (= nicht erforderlich) wäre. Es sollen eben nur zusätzliche Ausgaben des Bundes finanziert werden, nicht auch zusätzliche Ausgaben der Länder oder Gemeinden, die an Steuererhöhungen bei den Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 3 GG) proportional Anteil hätten. Grob gesagt müsste dann eine Erhöhung der Steuer doppelt so hoch ausfallen, die Einkommensteuer bzw. die Körperschaftsteuer also doppelt so hohes zusätzliches Aufkommen erbringen, damit der Bund, um seinen Bedarf zu decken, dieselben Einnahmen erzielen kann. Unter der Voraussetzung eines (nur) erhöhten Bedarfs des Bundes ist die Einführung oder Beibehaltung einer Ergänzungsabgabe daher das „mildere Mittel“ gegenüber einer Erhöhung der Einkommen- oder Körperschaftsteuer.

Daneben wäre eine weitere Alternative die Erhöhung von solchen Verbrauchsteuern (z.B. Tabaksteuer, Energiesteuer, Stromsteuer usw.), die dem Bund alleine zustehen. Braucht der Bund also Einnahmen und will er das Einkommen (und nicht den Verbrauch) belasten, ist die Ergänzungsabgabe – nach den historischen Motiven und der Rechtsprechung des BVerfG³² – das „richtige“ Mittel. Es kommt also nur darauf an, dass der Bund einen entsprechenden Ausgabebedarf hat. Es ist aber nicht erforderlich, dass es der *gleiche* Bedarf ist (d.h. für gleiche Zwecke), der zur Einführung des Solidaritätszuschlag geführt hat. Auch ein *anderer* Bedarf des Bundes kann die Ergänzungsabgabe im Steuersystem weiter als sinnvoll erscheinen lassen.

Die Planung im Koalitionsvertrag sieht vor, dass die Ergänzungsabgabe schrittweise abgebaut werden soll. Aus Sicht dieser politischen Planung nimmt der Bedarf des Bundes also verhältnismäßig ab. Diese Prognose unterliegt, wenn der Gesetzgeber sie übernimmt, weiten Einschätzungsspielräumen und wäre von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Es mag sein, dass Bedarfe „plötzlich“ entstehen (das erkennt das Grundgesetz zum Beispiel in Art. 109 Abs. 2

³⁰ BVerfGE 32, 333 (340).

³¹ Vgl. dazu *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, Rdnr. 32, 217 f.; vgl. auch § 7 S. 2 HGrG.

³² BT-Drs. II/480, S. 72 (Tz. 105); BVerfGE 32, 333 (340 f.).

S. 3 GG an). Dass ein Bedarf aber abrupt endet, ist eher untypisch. Dass ein möglicherweise, aber keineswegs sicher vorhersehbar endender Bedarf zur Folge hat, dass eine Steuer zu einem bestimmten „Stichtag“ abgeschafft werden *muss*, lässt sich der Verfassung an keiner Stelle entnehmen.

Wer hier einen „eindeutige[n] und offensichtliche[n] Wegfall des rechtfertigenden Grundes zum Ende des Jahres 2019“ annimmt³³, überschätzt die verfassungsrechtlichen Bindungen. Es erscheint durchaus vernünftig, aus Vorsicht und zur Abfederung zunächst eine schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags vorzunehmen. Verfassungsrechtlich zwingend ist keine der Alternativen. Im Gegenteil: Aus Sicht des Verfassungsrechts sind beide Varianten gut vertretbar³⁴. Es ist Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers politisch die Vor- und Nachteile der Varianten abzuwägen und eine Entscheidung zu treffen.

c) Im Kurzgutachten von *Kube* wird ausgeführt:

*„Dass der Abbau des Solidaritätszuschlags in Aussicht gestellt wird, weist verfassungsrechtlich in die richtige Richtung. Das Gebot der Folgerichtigkeit verlangt jedoch [...] einen Beginn der Abschmelzung ab Anfang 2020, parallel zur Geltung des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs, und nicht erst 2021. Auch wenn eine graduelle Abschmelzung des Solidaritätszuschlags hinnehmbar erscheint, muss die Abschmelzung doch jedenfalls zum richtigen Zeitpunkt einsetzen. Ein Rechtfertigungsgrund dafür, den Abbaupfad erst verzögert zu beschreiten, ist nicht ersichtlich.“*³⁵

Schon die Prämisse der Aussage (Abhängigkeit vom neuen LFA und/oder vom Auslaufen des Solidarpakts II) ist, wie oben gezeigt, fragwürdig. Die Annahme eines „Gebots der Folgerichtigkeit“, dass den Gesetzgeber zwingen soll, zu einem bestimmten Zeitpunkt Gesetzesänderungen vorzunehmen, ist jedenfalls nicht nachvollziehbar. Eine Orientierung an „Eckdaten“ mag politisch (und vielleicht aus Gründen der „Übersichtlichkeit“) wünschenswert sein. Aus dem Grundgesetz ergibt sich ein solchermaßen verstandenes „Folgerichtigkeitsgebot“ aber nicht.

aa) Das „Gebot der Folgerichtigkeit“ ist vom BVerfG im Bereich des Steuerrechts entwickelt worden, um den allgemeinen Gleichheitssatz handhabbarer zu machen („Argumentationshilfe“)³⁶: Habe der Gesetzgeber den Steuergegenstand ausgewählt und in einer Bemessungsgrundlage definiert, so müsse er die einmal getroffene Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne dieser Belastungsgleichheit umsetzen³⁷. Beispiele finden sich in der Entscheidung zur Erbschaftsteuer³⁸ und zur Pendlerpauschale³⁹ ebenso wie in Entscheidungen zum häuslichen

³³ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 4. – Vgl. BVerfGE 32, 333 (343): „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...“.

³⁴ So z.T. auch *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 5.

³⁵ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 5.

³⁶ Vgl. *Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, 20. Aufl. 2017/18, Rdnr. 173.

³⁷ BVerfGE 84, 239 (271); BVerfGE 93, 121 (136); BVerfGE 99, 280 (290); BVerfGE 105, 17 (47); BVerfGE 117, 1 (31); BVerfGE 120, 1 (29); BVerfGE 122, 210 (231); BVerfGE 123, 111 (121); vgl. (auch zum Folgenden) *Tappe*, JZ 2016, 27 (29).

³⁸ BVerfGE 117, 1 (36); s. auch BVerfGE 93, 165 (172) und BVerfGE 138, 136 (Rn. 123).

³⁹ BVerfGE 122, 210 (231).

Arbeitszimmer⁴⁰, zu den Jubiläumsrückstellungen⁴¹ und zur Rückwirkung⁴². Das Gebot folgerichtiger Gesetzgebung soll nicht nur für einzelne Steuerarten, sondern auch für das Zusammenwirken mehrere Steuern gelten: „Der Gleichheitssatz fordert eine Systemgerechtigkeit im Binnenbereich des Gesamtsteuersystems“⁴³. Selbst wenn man diesen Ansatz teilt – ich teile diesen Ansatz nicht⁴⁴ – so bleibt es dabei, dass die Folgerichtigkeit nach der Rechtsprechung des BVerfG ihren Ursprung im allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG hat. Dies hat aber zwingend zur Folge, dass sich aus der „Folgerichtigkeit“ keine Aussagen zum richtigen Zeitpunkt einer Steuersenkung ableiten lassen. Denn es gibt keine „Gleichheit in der Zeit“⁴⁵. Gleichheit ist etwas Statisches⁴⁶. Zu einem bestimmten Zeitpunkt muss derselbe Rechtsträger zwei vergleichbare Personen oder Sachverhalte gleich behandeln, wenn sich eine Ungleichbehandlung nicht sachlich rechtfertigen lässt. Wäre dies anders, müsste man jede Gesetzesänderung als Ungleichbehandlung (vorher/nachher) verstehen, die rechtfertigungsbedürftig wäre⁴⁷. Dies ist aber ersichtlich nicht die Vorstellung des Grundgesetzes von der Demokratie und auch nicht ansatzweise aus dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 GG: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“ herauszulesen.

bb) Aus Art. 3 Abs. 1 GG mag sich (gerade noch und nur wenn man die Spielräume des Gesetzgebers außer Acht lässt) ein gerechtes Steuersystem ableiten lassen (besser formuliert: ein ungerechtes Steuersystem kann „ungleich“ sein). Wie aus Art. 3 Abs. 1 GG aber der „richtige“ Zeitpunkt für eine Steuersenkung (oder der „richtige Zeitpunkt“ für die „graduelle Abschmelzung des Solidaritätszuschlags“⁴⁸) abgeleitet werden soll, ist weder erklär- noch nachvollziehbar.

Das gleiche gilt für das geforderte „stimmige Konzept“, dass den „Abbaupfad [...] aus verfassungsrechtlichen Gründen bis zur zügigen vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags [hätte] skizzieren müssen“⁴⁹. Politisch wünschenswert („schön“) mag ein solches Konzept sein (niemand kann etwas gegen ein „stimmiges Konzept“ haben...). Mit welcher Norm des Grundgesetzes eine solche Forderung begründet werden kann, bleibt jedoch völlig unklar. Noch nicht einmal ein Verfassungsprinzip (eine „Verfassungserwartung“⁵⁰) ist ersichtlich, aus dem das Erfordernis einer „Vorplanung“ für die Gesetzgebung kommender Jahre abzuleiten wäre.

⁴⁰ BVerfGE 126, 268 (278).

⁴¹ BVerfGE 123, 111 (120 f.).

⁴² BVerfGE 127, 1 (22 ff.); BVerfGE 136, 127 (Rn. 51).

⁴³ *Mellinghoff*, DStJG 22 (1999), S. 127 (157).

⁴⁴ Vgl. *Tappe*, JZ 2016, 27 ff.

⁴⁵ BVerfGE 94, 315 (328); 95, 250 (265); *Eckhoff*, Generationengerechtigkeit im Steuerrecht, in: *Erbrecht und Vermögensnachfolge*, FS für Bengel und Reimann, München 2012, S. 65 (70).

⁴⁶ *Tappe*, JZ 2016, 27 (31).

⁴⁷ Zu diesem Aspekt treffend *Fögen*, *Das Lied vom Gesetz*, München 2007, S. 112: „[...] Recht, das unter diesen Umständen im Zeichen von Gerechtigkeit = Gleichheit = konsistentes Entscheiden weitermacht wie immer, verblödet, erstarrt, versteinert – wird ungerecht“.

⁴⁸ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 5.

⁴⁹ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 5.

⁵⁰ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 6.

III. Im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 geplante Änderungen

1. Schrittweiser Abbau des Solidaritätszuschlags („soziale Staffelung“)

Im Rahmen einer Abschmelzung, eines schrittweisen Abbaus des Solidaritätszuschlags, wäre eine vorgezogene Entlastung der unteren und mittleren Einkommensgruppen (soziale Staffelung) zulässig. Schon früh hat das Bundesverfassungsgericht das Sozialstaatsprinzip im Bereich des Steuerrechts herangezogen, um Differenzierungen bei der Besteuerung im Sinne einer sozialen Staffelung zu rechtfertigen⁵¹. So war die Privilegierung der unteren Einkommen bei der gesetzlichen Ausgestaltung sowohl des Konjunkturzuschlags⁵² als auch der Ergänzungsabgabe⁵³ und des Stabilitätszuschlags⁵⁴ vor allem durch das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt⁵⁵.

Für den Solidaritätszuschlag wird das zum Teil anders gesehen. *Kube* etwa stellt in seinem Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) 2018 auf den Zweck der Abgabe ab:

„Zwar darf unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Ergänzungsabgabe nach der Einkommensstärke der Steuerpflichtigen gestaffelt werden; dies namentlich dann, wenn sich die Staffelung – wie bei der Ergänzungsabgabe 1968 – unmittelbar aus dem Erhebungszweck der Abgabe ergibt. Dient eine Ergänzungsabgabe aber dazu, einen konkreten Finanzbedarf des Bundes zu decken – wie im Fall des Solidaritätszuschlags –, verbietet sich eine soziale Staffelung, weil der Finanzierungszweck die Staffelung hier nicht trägt“⁵⁶.

Dieses Argument kann aus verschiedenen Gründen nicht überzeugen: Zunächst hat *jede* Steuer einen Finanzierungszweck, sonst wäre sie keine Steuer. Auch die Ergänzungsabgabe 1968 hatte diesen Finanzierungszweck und sie hatte ganz offensichtlich auch den Zweck einen „zusätzlichen Finanzbedarf“ des Bundes zu decken, denn sonst hätte das Bundesverfassungsgericht⁵⁷ die Abgabe kaum für verfassungsmäßig gehalten. Wenn der „Finanzierungszweck“ eine soziale Staffelung nicht „tragen“ würde, wären im Übrigen auch Grundfreibetrag und progressiver Tarif bei der Einkommensteuer verfassungswidrig, weil diese Bestandteile ohne weiteres einem „Finanzierungszweck“ (und keinem Lenkungszweck) dienen.

Zudem geht es weder bei der Ergänzungsabgabe noch im Fall des Solidaritätszuschlages um einen „konkreten“ Finanzbedarf. Die Formulierung vom „konkreten“ Finanzbedarf ist suggestiv, sie soll nahelegen, dass die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag einem bestimmten Zweck dienen (z.B. dem „Solidarpakt II“) und dass deshalb mit Zweckfortfall auch die Steuer

⁵¹ Vgl. BVerfGE 21, 160 (169 ff.); BVerfGE 29, 402 (412); BVerfGE 32, 333 (339, 343); BVerfGE 36, 66 (72); BVerfGE 37, 38 (52 f.); BVerfG, NJW 1976, 845 (846). Dazu *Selmer*, AöR 101 (1976), 399 (418); *Zacher*, AöR 93 (1968), S. 341 (367, 372).

⁵² BVerfGE 29, 402 (412).

⁵³ BVerfGE 32, 333 (339, 343).

⁵⁴ BVerfGE 36, 66 (72).

⁵⁵ *Selmer*, AöR 101 (1976), 399 (418).

⁵⁶ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 7; ähnlich *ders.*, FR 2018, 408 (409).

⁵⁷ BVerfGE 32, 333 ff.

wegfallen müsse⁵⁸. Weder in der Begründung zum Finanzverfassungsgesetz 1955 noch in der Entscheidung des BVerfG zur Ergänzungsabgabe ist aber von einem „konkreten“ Finanzbedarf die Rede. Dort heißt es lediglich „zusätzlicher Finanzbedarf“⁵⁹ oder „Bedarfsspitzen“⁶⁰.

Es kommt letztlich auch nicht darauf an, ob der Finanzierungszweck die Staffelung „trägt“ (im Sinne von „begründet“ oder „rechtfertigt“), man müsste allenfalls fragen, ob der Finanzierungszweck die Staffelung „verträgt“, also *trotz* der Abschmelzung erreicht werden kann. Denn das Abschmelzen des Solidaritätszuschlages für die unteren und mittleren Einkommensgruppen *senkt* das Aufkommen. Wenn der Gesetzgeber also im Rahmen seines Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums ab 2021 von einem geminderten Finanzbedarf ausgeht und die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zunächst bei den unteren und mittleren Einkommensgruppen beginnen möchte, steht dem mit Blick auf den „Bedarf“ oder den Finanzierungszweck nichts entgegen.

Grundsätzlich ist eine soziale Staffelung auch im Rahmen einer Ergänzungsabgabe i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG möglich, dies hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht:

„Die Abgabe stellt eine Ergänzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer dar; sie ähnelt in der Struktur diesen Steuern und baut auf ihrer Systematik auf. Bei Steuern, die wie die Einkommensteuer an der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ausgerichtet sind, ist die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte zulässig und geboten.“⁶¹

Zwar haben sich, worauf etwa *Wernsmann* hinweist, seit der BVerfG-Entscheidung zur Ergänzungsabgabe im Jahr 1972 „Änderungen im Tatsächlichen hinsichtlich sozialstaatlicher Erfordernisse“ ergeben⁶². Warum aber z.B. die BVerfG-Entscheidung zum Existenzminimum 1992⁶³, die ab dem VZ 1996 zu einer deutlichen Erhöhung (Verdoppelung) des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer geführt hat, eine sozialstaatliche Staffelung ausschließen soll, erschließt sich nicht. Es mag sein, dass wegen der bereits anderweitig garantierten Sicherung des Existenzminimums eine solche Staffelung verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Daraus lässt sich aber nicht der Schluss ziehen, dass die sozial gestaffelte Abschmelzung auch *verboten* ist.

Gerade für Regelungen im Bereich des Tarifs sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen weniger streng. Zwar sind nach der Rechtsprechung des BVerfG auch Steuertarife mit ihren Auswirkungen auf die Steuerlast am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen⁶⁴. Allerdings hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weitreichenden Entscheidungsspielraum⁶⁵. Auch in neueren Entscheidungen weist das BVerfG noch darauf hin, dass „[d]as

⁵⁸ Vgl. zu dieser Argumentation bereits oben, S. 5 f.

⁵⁹ BVerfGE 32, 333 (340).

⁶⁰ BT-Drs. II/480, Tz. 105

⁶¹ BVerfGE 32, 333 (339).

⁶² *Wernsmann*, NJW 2018, 916 (917).

⁶³ BVerfGE 87, 153.

⁶⁴ BVerfGE 135, 126 (144).

⁶⁵ BVerfGE 93, 121 (136); BVerfGE 107, 27 (47); BVerfGE 117, 1 (30); BVerfGE 122, 210 (230); BVerfGE 123, 1 (19); BVerfGE 123, 111 (120); BVerfGE 127, 224 (225); BVerfGE 137, 350 (366).

Gebot der Steuergleichheit [...] zumindest für die direkten Steuern eine Belastung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit“ fordere⁶⁶:

„Der wirtschaftlich Leistungsfähigere muss einen höheren Prozentsatz seines Einkommens als Steuern zahlen als der wirtschaftlich Schwächere.“⁶⁷

2. Entlastung durch eine „Freigrenze (mit Gleitzone)“

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, „rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) vollständig vom Solidaritätszuschlag“ zu befreien.⁶⁸

Auch bislang enthält § 3 Abs. 3 SolZG eine Freigrenze, die allerdings deutlich niedriger liegt. Danach ist der Solidaritätszuschlag von einkommensteuerpflichtigen Personen nur zu erheben, wenn die Bemessungsgrundlage (~ Einkommensteuerschuld) bei Verheirateten 1944 € (Nr. 1) oder bei Unverheirateten 972 € (Nr. 2) übersteigt. Der „Sprung“ liegt – bezogen auf das zu versteuernde Einkommen (zvE) – zur Zeit bei 14.094 € und würde bei einer auf ca. 16.998 € erhöhten Freigrenze letztlich auf 61.000 € angehoben. Der mit Blick auf den Grenzsteuersatz beobachtbare „Tarifsprung“ entsteht also nicht neu, sondern er verschiebt sich nur nach oben. Wenn durch die Einführung einer Gleitzone die Durchschnittssteuersätze angeglichen werden, sind bezogen auf die zu zahlende Steuer (Steuerbetragsfunktion) und den durchschnittlichen Steuersatz keine „Sprünge“ mehr erkennbar.

Die mit dem Zweiten Steueränderungsgesetz 1967 eingeführte Ergänzungsabgabe wies i.Ü. einen vergleichbaren Tarifverlauf auf. Das Ergänzungsabgabengesetz⁶⁹ enthielt in § 4 Abs. 2 ebenfalls eine Freigrenze von – bezogen auf die Steuerschuld – 16.020 DM bzw. 32.040 DM. Hierzu hat das BVerfG festgestellt:

„Es verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, daß infolge der Einführung der Freigrenze in § 4 Abs. 2 des Ergänzungsabgabengesetzes ein Teil der Einkommensteuerpflichtigen nicht erfaßt wird. [D]iese Unterscheidung [rechtfertigt sich] aus sozialstaatlichen Erwägungen. Der ‚Progressionsknick‘ bei Erreichen der Einkommensgrenze des § 4 Abs. 2 des Ergänzungsabgabengesetzes wird durch die Übergangsregelung in § 4 Abs. 3 des Ergänzungsabgabengesetzes so abgemildert, daß die Erhebung der Ergänzungsabgabe nicht zu einer unerträglichen Verzerrung der Besteuerung führt“.

Auch die jetzige Planung einer sozial gestaffelten Abschmelzung des Solidaritätszuschlags ist – einschließlich der geplanten Freigrenze – durch sozialstaatliche Erwägungen gerechtfertigt. Im Vergleich zu einer von Anfang an bestehenden hohen Freigrenze, wie bei der Ergänzungsabgabe 1967, erscheint eine Staffelung, die als „Einstieg in den Ausstieg“ gedacht ist, sogar noch weniger problematisch.

⁶⁶ BVerfGE 127, 224 (247); BVerfGE 99, 216 (232).

⁶⁷ BVerfGE 127, 224 (247 f.); BVerfGE 82, 60 (89); 122, 210 (231).

⁶⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Zeile 3027-3031.

⁶⁹ BGBl. I 1967, S. 1254.

3. Zum Argument des „Eingriffs“ in den Belastungsverlauf der Einkommensteuer

An der schrittweisen Entlastung zunächst unterer und mittlerer Einkommen wird kritisiert, dass „die selektive Entlastung im Bereich sehr viel höherer Einkommen in den Belastungsverlauf“ der Einkommensteuer eingreife, „um eine sozialstaatliche Umverteilung zu bewirken“⁷⁰. Dabei ist bereits die Formulierung „Eingreifen“, wie sie etwa *Kube* in seinem Kurzgutachten wählt⁷¹, suggestiv. Sie – und auch die in Bezug genommene Grafik des IW-Gutachtens⁷² – unterstellt einen „Eingriff“ in den „Belastungsverlauf“ der Einkommensteuer.

Ähnlich argumentiert *Wernsmann*:

„Aus der Perspektive des Bürgers wirkt ein linearer Zuschlag zu einer progressiven Einkommensteuer wie eine Steuererhöhung. [...] Wird (durch eine Freigrenze) der Solidaritätszuschlag i.H.v. 5,5 % für Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen jenseits der Freigrenze auf die gesamte Einkommensteuerschuld, das heißt auch soweit sie auf Beträge diesseits der Freigrenze entfällt, erhoben und für Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen diesseits der Freigrenze gar nicht, so kommt es zu sehr starken Progressionsverschärfungen und Progressionssprüngen (die nach dem Koalitionsvertrag durch die sog. Gleitzone abgemildert werden sollen)“⁷³.

Allerdings muss zunächst der Tarifverlauf (nur) des Solidaritätszuschlags für sich betrachtet werden. Mit Blick auf diesen findet kein „Eingriff“ statt, der Tarif wird schlicht geändert.

Das „Zusammenwirken“ von Solidaritätszuschlag und Einkommensteuer mag „aus der Perspektive des Bürgers“ wie *eine* Steuer wirken, die Einführung, Abschaffung oder Änderung des Solidaritätszuschlags wie eine Tarifänderung bei der Einkommensteuer. Das „Zusammenrechnen“ verschiedener Steuerarten ist aber fragwürdig. Die Umsatzsteuer wird auch aus versteuertem Einkommen bezahlt (als Steuer auf die Einkommensverwendung), man käme aber kaum auf die Idee, abhängig vom Einkaufsverhalten aus beidem eine einheitliche Tarifkurve zu errechnen – auch wenn das sicher technisch möglich wäre. Auch Sozialversicherungsbeiträge werden vom „Lohn“ einbehalten und wirken „aus Sicht des Bürgers“ wie eine höhere Einkommensteuer, dennoch würde man nicht eine Änderung der Sozialversicherungsbeiträge als „Eingriff“ oder „Einwirkung“ auf den Einkommensteuertarif (ggf. mit der Folge der Zustimmungspflicht nach Art. 105 Abs. 3 GG⁷⁴) ansehen.

Zwar liegt der Solidaritätszuschlag als Zuschlagsteuer – zugegeben – näher an der Einkommensteuer als die Umsatzsteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Dies aber nur deshalb, weil er – wie andere Zuschlagsteuern, etwa die Kirchensteuer – technisch an die Einkommensteuer anknüpft und deren Ergebnisse als Bemessungsgrundlage (weiter-)verwendet.

⁷⁰ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 7.

⁷¹ *Kube*, Kurzgutachten 2018, S. 7; ähnlich auch *ders.*, FR 2018, 408 (409).

⁷² *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, Solidaritätszuschlag: Einführung einer Freigrenze..., IW-Gutachten, Januar 2018, S. 7.

⁷³ *Wernsmann*, NJW 2018, 916 (918); *ders.*, StuW 2018, 100 (110).

⁷⁴ *So Wernsmann*, NJW 2018, 916 (918); *ders.*, StuW 2018, 100 (111).

Bei dem Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe handelt es sich – trotz der Anknüpfung – um eine verteilungsrechtlich und kompetentiell selbständige „Steuer vom Einkommen“⁷⁵, die von der Existenz, aber nicht notwendig von einer bestimmten Ausgestaltung der Einkommen- und/oder Körperschaftsteuer abhängig ist⁷⁶. Der insoweit bestehende Ergänzungscharakter des Zuschlags führt nicht zur Restriktionen bei der Ausgestaltung⁷⁷.

Zwar deutet auch das BVerfG in seiner Entscheidung zur Ergänzungsabgabe ein „Zusammenwirken“ von Einkommensteuer und Zuschlag an,⁷⁸ aber nur um – in gegenteiliger Stoßrichtung – die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte als „zulässig und geboten“ zu werten: „Deshalb konnte der Gesetzgeber auch bei der Ergänzungsabgabe, die im Ergebnis eine Verschärfung der Einkommensteuer darstellt, solchen [sc. sozialen] Erwägungen Rechnung tragen.“⁷⁹

Nach der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG steht dem Gesetzgeber bei der Auswahl des Steuergegenstands und des Steuersatzes ein weiter Einschätzungsspielraum zu⁸⁰. Einen Verfassungsrechtssatz des Inhalts, dass alle Steuern aufeinander abgestimmt sein müssten, also keine Lücken entstehen oder eine mehrfache Belastung vermieden werden müsse, gibt es nicht⁸¹.

Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass mehrere Steuern an denselben Sachverhalt anknüpfen. So fällt etwa die Umsatzsteuer zusätzlich zu den besonderen Verbrauchsteuern, beispielsweise der Energie- oder der Tabaksteuer, an. Faktisch besteht damit erst im Binnensystem der einzelnen Steuern eine Bindung an die Grundsätze der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit. Auch im Bereich der Zuschlagsteuern, zu denen die Ergänzungsabgabe gehört, ist das nicht anders. Diese knüpfen technisch an die „zu ergänzende“ Steuer an und „teilen“ sich damit die Bemessungsgrundlage. Als Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer muss der Solidaritätszuschlag diese Steuern gedanklich weiterführen und kann nicht an völlig anderes anknüpfen. Der Steuersatz (und die Höhe des Zuschlags) ist jedoch notwendig von dem der Einkommen- und Körperschaftsteuer verschieden. Daher gibt es auch keinen Zwang den Tarifverlauf dieser Steuern „nachzuahmen“, was ohnehin schwierig wäre, weil sich schon der Tarif von Einkommen- und Körperschaftsteuer grundlegend voneinander unterscheidet (progressiv vs. linear).

Wichtig erscheint mir, auch nochmals auf die unterschiedlichen Perspektiven hinzuweisen: Bei der Ergänzungsabgabe i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG, konkret hier also dem Solidaritätszuschlag, geht es nicht in erster Linie um die Belastung der Steuerpflichtigen, diese könnte man funktionsgleich durch eine Erhöhung der Einkommen- oder Körperschaftsteuer erreichen. Es geht vielmehr um eine Verschiebung der (Steuer-)Einnahmen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, d.h. den Verzicht auf eine höhere Einkommensteuer, wenn nur der Bund einen

⁷⁵ Vgl. Art. 105 Abs. 2 Nr. 2 GG 1955; BVerfGE, 32, 333 (338 f.).

⁷⁶ *Hidien*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar GG, Art. 106 Rn. 1428.

⁷⁷ Vgl. *Hidien*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar GG, Art. 106 Rn. 1428.

⁷⁸ BVerfGE 32, 333 (339).

⁷⁹ BVerfGE 32, 333 (339).

⁸⁰ BVerfGE 65, 325 (354); BVerfGE 84, 239 (271); BVerfGE 93, 121 (136); BVerfGE 105, 73 (126); BVerfGE 135, 126 (145). st. Rspr.

⁸¹ BVerfG, 1 BvL 14/98, BStBl. II 1999, 152; BFH, II R 23/09, BStBl. II 2010, 641.

(relativen) Sonderbedarf hat, nicht aber die Länder. Die Frage, ob eine Ergänzungsabgabe erhoben werden soll, beantwortet sich vor allem danach, wie von Seiten des Gesetzgebers die alternativen Regelungsmöglichkeiten – Anpassung der Umsatzsteueranteile oder Ausweichen auf (Bundes-)Verbrauchssteuern – eingeschätzt werden.

4. Beibehaltung des Solidaritätszuschlags als Zuschlag auf die Körperschaftsteuer

Nach den bisherigen Vereinbarungen im Koalitionsvertrag scheinen Körperschaftsteuerpflichtige zunächst nicht in die – aus sozialstaatlichen Erwägungen geplante – Abschmelzung des Solidaritätszuschlages einbezogen zu sein. Dies ist verfassungsrechtlich zulässig.

a) Bezogen auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), liegt noch nicht einmal eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung (von wesentlich Gleichem) vor. Die Annahme einer Ungleichbehandlung erscheint zunächst als eine Frage der Perspektive: Hätte man von Beginn an den Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe nur auf die Einkommensteuer bezogen, wäre die Ungleichbehandlung vermutlich gar nicht diskutiert worden. Die Körperschaftsteuer verfügt über einen gänzlich anderen Steuersatz, eine völlig andere Tarifstruktur als die Einkommensteuer. Wenn der Tarif der Einkommensteuer aber ein gänzlich anderer sein kann als der Satz der Körperschaftsteuer, ist auch nicht ersichtlich, warum nicht auf die eine Steuer ein Zuschlag erhoben werden soll, auf die andere nicht.

Jetzt mag man argumentieren: Der Solidaritätszuschlag bezog sich seit seiner Einführung auf beides, jetzt fällt er nur (und nur teilweise) für die Einkommensteuer weg, während er bezogen auf die Körperschaftsteuer unverändert bleibt. Dies ist aber – bezogen auf den Zeitablauf – keine Ungleichbehandlung. Bereits oben wurde gezeigt, dass Gleichheit etwas Statisches meint. Gesetzesänderungen sind nicht am Gleichheitssatz zu messen (im Sinne eines Vergleichs vorher/nachher), sondern nur mit Blick auf den Vertrauensschutz und das Rückwirkungsverbot.

Hier bleibt aber für die vom der Körperschaftsteuer erfassten juristischen Personen alles gleich und für die Einkommensteuer findet eine Entlastung statt. Vergegenwärtigt man sich, dass der Gleichheitssatz sich stets nur auf gegenwärtige vergleichbare Sachverhalte oder Personen bzw. Personengruppen beziehen kann, liegt hier keine Ungleichbehandlung vor. Im deutschen Steuerrecht werden Körperschaftsteuersubjekte und Einkommensteuersubjekte ohnehin nicht gleichbehandelt, es gibt keine Rechtsformneutralität⁸². An den verschiedenen Steuersätzen (15 % bei der Körperschaftsteuer, § 23 KStG, und von 14 % bis 45 % bei der Einkommensteuer, § 32a EStG) wird dies mehr als deutlich. Sozialstaatliche Erwägungen spielen bei der Körperschaftsteuer keine Rolle, hier gibt es auch keinen Grundfreibetrag, weil kein Existenzminimum zu gewähren ist. Die Steuern sind also, auch mit Blick auf einen darauf erhobenen Zuschlag, gar nicht vergleichbar⁸³.

⁸² Vgl. auch BVerfGE 116, 164 (197 ff.).

⁸³ Vgl. BVerfGE 116, 164 (200); zur Differenzierung zwischen verschiedenen Einkunftsarten s. auch BVerfGE 89, 239 (282).

b) Auch aus der Kompetenznorm für den Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe folgt keine zwingende Gleichbelastung von Einkommen natürlicher und juristischer Personen durch Zuschläge. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG spricht zwar von der Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer *und* zur Körperschaftsteuer. Dies ist aber letztlich nur eine sprachliche Verkürzung, die man auch fassen könnte als „die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und die Ergänzungsabgabe zur Körperschaftsteuer“. Klarer wäre die Fassung sicherlich in der Formulierung: „Ergänzungsabgaben zur Einkommensteuer und/oder zur Körperschaftsteuer“. Da es aber um eine Ertragszuweisung geht bzw. in Verbindung mit Art. 105 Abs. 2 GG um eine Kompetenzzuweisung an den Bund, ist das „und“ durchaus korrekt. Eine Kompetenz besteht für *beides*. Das bedeutet aber nicht, dass die Kompetenz auch genutzt werden müsste.

In der Denkschrift der von der Finanzministerkonferenz eingesetzten Studienkommission, die der Begründung zum Finanzverfassungsgesetz 1955 als Anlage 4 beigelegt ist, heißt es:

„Eine Verkoppelung der Zuschläge zur Einkommensteuer und der Zuschläge zur Körperschaftsteuer wird nicht für erforderlich gehalten; der Bund soll insoweit nicht gebunden sein“⁸⁴.

Für die Ergänzungsabgabe i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG wurde im Gesetzgebungsverfahren ein „Gleichlauf“ zwischen einer Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und einer Ergänzungsabgabe auf die Körperschaftsteuer also nicht für nötig erachtet. Da das sozialstaatliche Argument im Rahmen einer schrittweisen Abschaffung für eine soziale Staffelung spricht, sozialstaatliche Erwägungen bezogen auf die Körperschaftsteuer aber keine Rolle spielen können, erscheint ein Vorziehen der Entlastung für untere und mittlere Einkommen gut vertretbar. Ein solches schrittweises Vorgehen liegt jedenfalls im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen und innerhalb der dem Gesetzgeber zuzubilligenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume.

Nach alledem erscheint eine sofortige Abschaffung des Solidaritätszuschlags verfassungsrechtlich nicht geboten, politisch aber gleichwohl möglich. Eine schrittweise Entlastung zunächst der unteren und mittleren Einkommensgruppen beginnend ab 2021, wie sie im Koalitionsvertrag skizziert ist, wäre verfassungsrechtlich zulässig. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Ergänzungsabgaben – wie auch für andere Steuern – belassen dem Gesetzgeber gerade bei der Tarifgestaltung weitreichende Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume, die dieser politisch, auch durch Kompromisslösungen oder ein schrittweises Vorgehen, nutzen kann.

Trier, den 21. Juni 2018

(Prof. Dr. Henning Tappe)

⁸⁴ BT-Drs. II/480, S. 212.

DIPLOM-ÖKONOM



CORNELIUS VOLKER

S T E U E R B E R A T E R

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. Auswirkungen 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		

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. Rechtliche Würdigung des Solidaritätszuschlaggesetzes

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 (II R 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 Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern umgestaltet. Zusätzlich stellt sich die berechnete Frage, ob die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe nicht tatsächlich mittlerweile 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 1 (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 Zuschlagssatzes) 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. Insbesondere 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 Treuhandltätigkeit 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.