

Färber, Gisela; Heinemann, André W.; Kasten, Tanja; Holznagel, Reiner; Lemmer, Jens

## Article

# Verlängerung des Solidaritätszuschlags: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?

ifo Schnelldienst

## Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Färber, Gisela; Heinemann, André W.; Kasten, Tanja; Holznagel, Reiner; Lemmer, Jens (2013) : Verlängerung des Solidaritätszuschlags: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 18, pp. 3-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165323>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Verlängerung des Solidaritätszuschlags: Falsches Signal bei der Steuerpolitik?

Seit seiner Einführung 1991 hat der Solidaritätsbeitrag immer wieder zu Kontroversen geführt. Soll er, wie vorgesehen, 2019 auslaufen oder unbegrenzt weiter erhoben werden?

## Der Solidaritätszuschlag – als Dauersteuer ungeeignet!

Zum 1. Januar 1995 wurde der Solidaritätszuschlag erneut eingeführt, nachdem er nach nur einem Jahr Geltung am 30. Juni 1992 schon einmal abgeschafft worden war. Als Zuschlagsteuer zugunsten des Bundeshaushalts von zunächst 7,5%, ab 1998 5,5%, auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld sollte er die besonderen finanziellen Lasten des Bundes für die deutsche Einheit mitfinanzieren, die dem Bund per saldo angeblich höher als Ländern und Gemeinden entstanden waren. 2012 nahm der Bund aus dem sogenannten »Soli« 13,6 Mrd. Euro ein. 1995 waren es bereits 13,43 Mrd. Euro gewesen. Bis 2017 wird laut letzter Steuerschätzung eine Steigerung der Soli-Einnahmen auf 17,45 Mrd. Euro erwartet. Bis 2020 werden sich die Einnahmen wohl auf den Gesamtbetrag von knapp 325 Mrd. Euro aufaddiert haben.

Die politische Debatte im Wahlkampf entzündet sich daran, ob der »Soli« schon bald oder spätestens 2020 abgeschafft werden soll oder – mangels noch finanzierbarer Lasten der deutschen Einheit – trotzdem fortbestehen soll und die Einnahmen zur Finanzierung anderer Ausgaben, z.B. für die notwendige Instandsetzung der Infrastruktur, auch in Westdeutschland genutzt werden sollen. An Ausgabenwünschen fehlt es der Politik nie, das ist nicht verwunderlich. Eine Weiterführung des Soli sollte aber einerseits nur dann stattfinden, wenn es noch substantielle ungedeckte Kosten der deutschen Einheit gibt, oder andererseits im Fall einer Fortführung für andere Ausgabenzwecke eine solche Zusatzsteuer für den Bundeshaushalt besonders begründet werden kann und vorteilhafter als jede andere wie auch immer geartete Erhöhung anderer »regulärer« Steuern wäre.

Die deutsche Vereinigung war unzweifelhaft ein besonderes Ereignis mit mittel-

bis langfristigen finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte, die eine Sonderfinanzierung über eine separat ausgewiesene Zuschlagsteuer auch aus heutiger Sicht als sachgerecht erscheinen lässt. Sie war eine »Spitzenfinanzierung«, da ab 1995 auch andere Deckungsinstrumente herangezogen wurden (insb. Einsparungen, auch bei Geldleistungsgesetzen und bei Subventionen). Insbesondere die alten Länder und ihre Kommunen, die bis heute ihren Kostenanteil von rund 40% der fiktiven Länderlasten über eine erhöhte Gewerbesteuer bezahlen müssen, mussten ab 1995 rund 10% ihrer Ausgaben einsparen, was größtenteils über die Investitionshaushalte geschah und damit mittelbar den heute beklagten Infrastrukturverfall mitverursacht hat. Der Bund erhält überdies – anders als westdeutsche Länder und Gemeinden – Steuereinnahmen aus dem Gebiet der neuen Länder, die auch zur Deckung der Kosten herangezogen werden müssen, aus denen aber auch allgemeine Ausgaben zu deren Gunsten finanziert werden. Da sich die Wirtschaftsstruktur der neuen Länder mit dem demographischen Wandel nach und nach der vergleichbarer Wirtschaftsgebiete Westdeutschlands angenähert hat, lassen sich hier kaum mehr (Netto-)Sonderlasten z.B. in Form höherer Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« identifizieren.

Zur Überprüfung, ob dem Soli heute noch Kosten der deutschen Einheit gegenüberstehen, sollten deshalb nur noch unmittelbare Einheitslasten angesetzt werden. Dies sind unstrittig der Erblastentilgungsfonds (ELF) und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder sowie die BEZ an ebendiese für die Kosten der strukturellen Arbeitslosigkeit:

\* Prof. Dr. Gisela Färber ist Professorin für wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.



Gisela Färber\*

- Der Erblastentilgungsfonds mit einem Gesamtvolumen von ursprünglich knapp 172 Mrd. Euro, in dem alle »Alt-schulden« der DDR sowie die bis 1995 aufgelaufenen Kredite zur Finanzierung der deutschen Einheit, insbesondere auch der Fonds Deutsche Einheit, zusammengefasst worden waren, sollten ursprünglich über 30 Jahre getilgt werden, wobei Bund und Länder die Annuitäten je zur Hälfte trugen. Tilgungen wurden regelmäßig auch aus Teilen des Bundesbankgewinns und einmalig knapp 60 Mrd. Euro aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2001 finanziert. Mit dem Solidaripakt II gingen die Zahlungsverpflichtungen gegen eine jährliche Abschlagszahlung vom Länderanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 1,323 Mrd. Euro auf den Bund über, der sich eine Revisionsklausel vorbehielt für den Fall, dass die Tilgung 2020 noch nicht vollständig erfolgt sein sollte. Der Erblastentilgungsfonds wurde vollständig in die Bundesschuld eingebucht. »Im Jahr 2011 tilgte der Bund die letzten vom ELF aufgenommenen Kapitalmarktverbindlichkeiten«.<sup>1</sup> Die weiter sinkenden Zinssätze wirken zugunsten einer beschleunigten fiktiven Tilgung mit dem Ergebnis, dass der Erblastentilgungsfonds ideell längst auch materiell getilgt sein müsste.
- Die teilungsbedingten SoBEZ laufen bis zum Jahr 2020 aus. Zwischen 1995 und 2012 hat der Bund hierfür 156 Mrd. Euro gezahlt, 2012 noch 7,26 Mrd. Euro. 2002 waren es noch 10,15 Mrd. Euro gewesen.
- Auch die SoBEZ für die strukturelle Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern sinken mittlerweile und betragen 2012 nur noch 711 Mill. Euro.

### Zwischenfazit 1

2012 standen den Einnahmen aus dem Soli in Höhe von 13,6 Mrd. Euro nur noch Einheitslasten von knapp 8 Mrd. Euro brutto bzw. 6,65 Mrd. Euro netto gegenüber, da ja die Länder weiter 1,32 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer tragen. Die Ausgaben werden weiter sinken, die Einnahmen hingegen steigen, der Länderbeitrag bis 2019 weiterlaufen. Das Ungleichgewicht der Sonderfinanzierung wächst weiter zugunsten des Bundeshaushalts.

Wäre weiter zu prüfen, ob die allgemeinen Probleme der Finanzierung der Sanierung der Infrastruktur und des Ausbaus des Bildungssystems von ihrem Wesen und ihrem Volumen her eine Weiterführung des Soli begründen könnten, wie dies die Kanzlerin angekündigt hatte. Während Bildungsinvestitionen in allen Bildungssparten von der frühkindlichen Bildung und Ganztagsbetreuung über Ganztags-

schulen bis hin zu den Hochschulen in allen Ländern benötigt werden, sind vom Investitionsrückstau vornehmlich die strukturschwachen alten Länder betroffen. Denn die neuen Länder sind in Sachen Infrastruktur durch die Solidaripaktmittel und andere Programme »erneuert«, während die Haushalte von Ländern und Gemeinden in den alten strukturschwachen Bundesländern durch fortwirkende Einheits- und durch extrem gestiegene Soziallasten die erforderlichen Investitionen nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können. Im Bereich Sanierung und Erweiterung von Fernstraßen und Schieneninfrastruktur ist auch der Bund am Investitionsbedarf beteiligt.

Im Wesentlichen sind bei den Investitionsmaßnahmen aber Länder und vor allem Gemeinden betroffen. Wäre es dann aber nicht sinnvoller, Länder und Gemeinden unmittelbar mit eigenen Einnahmen auszustatten, sei es durch eine Änderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels zugunsten letzterer, was auch beim Länderanteil außerdem einen verstetigenden Effekt hätte, sei es, indem man insbesondere den Kommunen über Reformen bei Grund- und Gewerbesteuer breitere und umfassendere Bemessungsgrundlagen mit Hebesatzrecht zur eigenen Gestaltung überlassen würde? Muss denn auch hier die Verteilung wieder durch den Bund vorgenommen werden, statt die Eigenverantwortung der dezentralen Gebietskörperschaften zu fördern? Wer sagt denn, dass der Bund den Soli in Zukunft vollständig für zukunftsfähige Infrastrukturen ausgeben wird? Muss man nicht auch jetzt schon mutmaßen, dass mit den nicht mehr für Einheitslasten benötigten Einnahmen aus dem Soli auch so umstrittene Maßnahmen wie das Betreuungsgeld (vulgo: Herdprämie) finanziert werden? Eine striktere Zweckbindung der Einnahmen aus dem Soli würde den Effizienzgrad aber auch nicht heben, denn gerade dies führt – wie bei der Feuerschutzsteuer – nur dazu, dass die Mittel bis zum letzten Cent auch für die unsinnigsten Anschaffungen ausgegeben werden.

Auch in horizontaler Hinsicht würde die Fortführung des Soli keine Verbesserung bedeuten. Denn bekanntermaßen ziehen umverteilende Maßnahmen auch unter dem Label von Sachprogrammen nur wieder neue andere Maßnahmen in welchem finanzpolitischen Gewand auch immer nach sich, die den dann davon Benachteiligten wieder Kompensation verschaffen. Solange der Bund bei einer Vielzahl wichtiger Gesetze auf die Zustimmung der Länder im Bundesrat angewiesen ist, wird er sich diese vor allem dann, wenn dies zusätzliche finanzielle Lasten für letztere bedeutet, immer teuer erkaufen müssen. Und hier ist nicht Armut, sondern politische Stärke das schlagende Argument. Und so würde der Soli nur weiter missbraucht, um die derzeit schon viel zu starke vertikale Verflechtung im deutschen Föderalismus weiter zu alimentieren, statt Eigenverantwortung auf einer angemessenen und belastbaren Einnahmenbasis für alle Ebenen zu forcieren.

<sup>1</sup> Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2012, Bonn 2012, S. 83, online verfügbar unter: <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2012/2012-bemerkungen-gesamtbericht-pdf>; aufgerufen am 16. September 2013.

Ähnlich abschlägig muss man deshalb auch den Vorschlag der Liberalen klassifizieren, erst den Bundeshaushalt zu sanieren und dann immerhin den Soli abzuschaffen. Das ist nur eine etwas anders gestrickte Schiebeverfügung: Denn warum sollte der Bund über eine für einen bestimmten Zweck eingeführte Steuer seinen Haushalt sanieren, wenn Länder und Gemeinden kaum über die Mittel verfügen, um ihre Haushalte auch in Ordnung zu bringen.

### Zwischenfazit 2

Eine Weiterführung des Soli, um damit »etwas anderes Gutes« zu tun, ist ebenfalls unsinnig. Dies würde die sattsam kritisierte Überflechtung im deutschen Bundesstaat nur noch weiter verstärken und dem Bund Mittel in die Hand geben, »Wählerkauf«-Programme aufzulegen, ohne dass die Steuermittel wirklich da eingesetzt würden, wo sie am dringendsten gebraucht werden.

Die jüngsten Angriffe auf den Solidaritätszuschlag kommen indes aus dem Steuerrecht. Es wird argumentiert, dass das Gleichheitsgebot verletzt werde, weil ausländische Quellensteuern z.B. bei im Ausland arbeitenden Steuerinländern und gezahlte Gewerbesteuer mit der festgesetzten Einkommensteuer saldiert werden dürften, bevor auf die so verkürzte Bemessungsgrundlage der Solidaritätszuschlag berechnet würde. »Aufgrund der verschiedenen Anrechnungsvorschriften bei der Festsetzung der Einkommensteuer – z.B. bei ausländischen Einkünften (§ 34c EStG) bzw. bei der Gewerbesteuer (§ 35 EStG) – wird Solidaritätszuschlag in unterschiedlicher Höhe bei gleichgelagerten Sachverhalten festgesetzt. Hierfür liegt nach Auffassung des vorliegenden Gerichts ein sachlicher Rechtfertigungsgrund nicht vor. Damit verstößt die Regelung gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG.«<sup>2</sup>

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind dies aber nicht die einzigen Gerechtigkeitsprobleme. Als Zuschlagsteuer reproduziert der Soli alle Verwerfungen des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts. Vor allem grenzüberschreitend tätige Unternehmen tragen kaum mehr auch zum Solidaritätszuschlag bei. Reiche SteuerzahlerInnen können der Einkommensteuer wie dem Soli ausweichen. Und der Soli kaschiert dazu noch die wirkliche Steuerprogression, denn kaum eine SteuerzahlerIn ist sich bewusst, dass der Spitzensteuersatz nicht 45%, sondern deutlich über 47% liegt. Nur die gutverdienenden Steuersparer bekommen von den Verkäufern von Anlageprodukten vorgerechnet, dass ihre Finanzanlagen doch noch etwas rentabler als zunächst angenommen sind.

<sup>2</sup> Vgl. Nds. Finanzgericht: Pressemitteilung vom 21. August 2013, online verfügbar unter: [[http://www.finanzgericht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=13539&article\\_id=117562&psmand=53](http://www.finanzgericht.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=13539&article_id=117562&psmand=53)]; aufgerufen am 16. August 2013.

### Zwischenfazit 3

Auch unter steuerrechtlichen und -gestalterischen Aspekten ist der Soli eine zumindest unbefriedigende Lösung. Gerechtigkeitsprobleme und Intransparenz bezüglich der tatsächlichen Grenzsteuerbelastung wiegen im Lauf der Zeit immer schwerer. Die verfassungsrechtlichen Vorwürfe muss Karlsruhe prüfen. Das Bundesverfassungsgericht dürfte es aber dieses Mal nicht so einfach wie 2010 haben, die vortragenen Argumente abzuweisen.

Was ist also zu tun? Braucht der Staat nicht die Einnahmen aus dem Soli, um die Infrastruktur und das Bildungswesen zu modernisieren? Es kann durchaus sein, dass diese Position bei den Wahlen eine politische Mehrheit findet. Ein mangels Geld zu langgestrecktes Infrastrukturinvestitionsprogramm könnte zudem Deutschland Wettbewerbsfähigkeit kosten, ein weiter unzureichender und verzögerter Ausbau von Ganztagschulen und frühkindlicher Bildung viele weitere Jahrgänge um ökonomische Teilhabe und Lebenschancen bringen. Wenn aber nicht über den Soli, wie sollen diese Programme dann finanziert werden? Warum werden nicht ganz »normale« Steuererhöhungen diskutiert, die eben gerade auch Ländern und Gemeinden unmittelbare Mehreinnahmen bringen?

Hier kommt am Ende ein zugegebener Vorteil einer Zuschlagsteuer des Bundes ins Visier: Er verändert den Länderfinanzausgleich nicht, weil er bei den empfangenden Ländern nicht als Teil der Steuerkraft verbucht wird. Steuerliche Mehreinnahmen von Ländern und Gemeinden würden hingegen mit allen damit verbundenen Anreizproblemen insbesondere auch für eine einheitliche Anwendung des Steuerrechts im Bundesgebiet durch den Länderfinanzausgleich »genudelt«. Will man aber nun Fehlanreize im Länderfinanzausgleich und Intransparenz bei der Besteuerung gleichsam reduzieren, dann liegt es nahe, das Steuerverteilungsmodell zu ändern. Dann würde der Bund den progressiven Teil der Einkommensteuer erhalten und diesen ohne Zustimmung des Bundesrates gestalten können. Die Länder und die Gemeinden erhielten jeweils die proportionalen Tariffteile in Form entweder einer für jede der Ebenen einheitlichen »flat tax« oberhalb des Grundfreibetrags zur Substitution ihres derzeitigen Ertragsanteils oder aber einer ebensolchen »flat tax« mit selbst bestimmbarem Steuersatz. Die Bemessungsgrundlage wäre für alle die gleiche, das Steueraufkommen resp. die Steuerkraft würde gleichmäßiger zwischen den Ländern anfallen und die Zahlungen im Länderfinanzausgleich und mit ihnen die Anreizprobleme geringer.

### Abschließendes Fazit

Eine Abschaffung des Soli spätestens 2020 ist also aus den verschiedensten o.a. Gründen geboten, wobei die fis-

kalföderalen Argumente noch schwerer wirken als die steuerrechtlichen/-systematischen, da die Selbstverantwortung der interföderalen Akteure durch den Soli mangels zu finanzierenden Einheitslasten des Bundes zusätzlich beschränkt wird. Die Abschaffung sollte aber auch aus strategischen Gründen mit den Verhandlungen um einen sog. Solidarpakt III resp. in eine Föderalismusreformkommission III eingebracht werden, die sich insbesondere auch einer wieder vertikal und horizontal aufgabenangemessenen Steuerverteilung widmen muss.

Sollte der Soli unter diesen Bedingungen bis 2020 weiterlaufen, sollte die Verwendung der Mittel aber auch im Sinne des Föderalen Konsolidierungsprogramms aus dem Jahr 1993 erfolgen: Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, die Jahr für Jahr zunehmend nicht mehr für SoBEZ zugunsten der neuen Länder benötigt werden, könnten zeitlich begrenzt für die Sanierung der Infrastrukturen vor allem in den strukturschwachen westdeutschen Ländern verwendet werden. Auf diese Weise könnten bis 2020 auch die Spätfolgen der 18 Jahre zurückliegenden Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich in den alten Ländern einer Sanierung zugeführt werden.



André W. Heinemann\*

### **Eine Zuschlagsteuer für den Bund – auf die Begründung kommt es an**

»Anzunehmen ist, dass Steuern im Paradies nicht erhoben wurden. Dass indessen der Verlust paradiesischer Zustände gleichbedeutend ist mit dem Aufkommen derselben, mag aus heutiger Sicht zumindest dem einen oder anderen geplagten Zensiten so vorkommen.« Diese Zeilen schreiben Reding und Müller (1999) in der Einführung zur ihrem Lehrbuch »Allgemeine Steuerlehre«. Steuern sind seit je her ein gern diskutierter Gegenstand einer lebhaft geführten öffentlichen Debatte in Gesellschaften, die sich zusammengeschlossen haben, um gleichgerichtete Interessen zu verwirklichen bzw. identische Ziele zu verfolgen. Infolgedessen stellen sich im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung Finanzierungsfragen, welche größtenteils mit der Erhebung von Steuern als monetäre Zwangsabgaben an den Staat ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung beantwortet werden. Der mit der Steuererhebung verbundene Zwang ist einerseits unbestritten erforderlich, führt aber auch nicht selten zu Kritik bis hin zu Widerstand bei den Steuerzensiten. Insbesondere dann, wenn, und davon ist allgemein auszugehen, die Pflicht zur Steuerzahlung mit Wehmut einhergeht und sich überdies dem Steuerzahler nicht augenblicklich der Sinn von Steuerleistungen an den Staat erschließt. Insofern ist es schon deshalb wenig erstaunlich, dass bei dem seit 1991 mit einer kurzen Unterbrechung erhobenen Solidaritätszuschlag als Zuschlagsteuer in Deutschland keine Ausnahme in der Diskussion über das Für und Wider von Steuern gemacht wird. Wir leben nun mal nicht mehr im Paradies, was jedoch auch seinen besonderen Reiz haben sollte.

### **Kontroversen über politische und haushalterische Zweckbindungen von Steuern**

Der Solidaritätszuschlag wurde 1991 eingeführt, und dessen Aufkommen steht nach Art. 106 Abs. 1 GG ausschließ-

\* Prof. Dr. André W. Heinemann ist Leiter der Forschungsstelle Finanzpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft an der Universität Bremen.



lich der Bundesebene zu. Die Einnahmen fließen als allgemeine Deckungsmittel dem Bundeshaushalt zur Deckung allgemeiner Aufgaben nach dem sogenannten Non-Affektationsprinzip zu. Im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren stellt der Bundeshaushaltsgesetzgeber fest, wie die zu erwartenden Einnahmen im Vollzugsjahr verwendet werden sollen. Der Bundeshaushaltsgesetzgeber hat für das Haushaltsjahr 2013 angenommen, dass aus der Erhebung des Solidaritätszuschlages 14,05 Mrd. Euro erzielt werden können, davon

- 9,525 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Lohnsteuer,
- 1,930 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Einkommensteuer,
- 1,255 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Körperschaftsteuer,
- 0,895 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zu den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag,
- 0,445 Mrd. Euro Soli-Zuschlag zur Abgeltungsteuer.

Der Bundeshaushaltsgesetzgeber legt jedes Jahr nach politischen Prioritätensetzungen die öffentlichen Ausgaben unter Beachtung der Höchstsumme der zu erwartenden Einnahmen und den zu berücksichtigenden ausgabestrukturbedingten Vorgaben fest. Im Einzelplan 60 »Allgemeine Finanzverwaltung« des Bundeshaushaltes 2013 sind die erwarteten Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag aufgeführt. Im Vorwort zum Einzelplan heißt es: »Im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung sind diejenigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die keine besondere Beziehung zu einem Verwaltungszweig haben (...). Dies gilt insbesondere für die Einnahmen aus Steuern (...).« Feste Verbindungen bzw. haushalterische Zweckbindungen zwischen Steuern und Ausgaben hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Gleichwohl wird in der öffentlichen Diskussion oft ein direkter Zusammenhang zwischen der Erhebung des Solidaritätszuschlages und den öffentlichen Leistungen, die im Zusammenhang mit dem »Aufbau Ost« in Verbindung gebracht werden, unterstellt. Die damalige zusätzliche politische Zweckbestimmung, mit den Soli-Einnahmen zugleich auch die zusätzlichen Kosten, die der erste Golfkrieg verursacht hat, zu finanzieren (vgl. Fuest 2007, 492), wird nicht erwähnt.<sup>1</sup> Ähnlich vermeintlich direkte Zusammenhänge werden aber auch bisweilen zwischen der Erhebung der Kfz-Steuer (Soll 2013: 8,305 Mrd. Euro) und Straßenbauinvestitionen gesehen. Bei anderen Steuerarten wird hingegen keine derartig kontroverse Diskussion geführt, obgleich sie in der Vergangenheit ebenfalls mit politischen, teils sehr eigenwilligen Ziel-

setzungen verbunden wurden. Wohl nur noch sehr Wenige erinnern sich an die politische Begründung der Erhöhung der Tabaksteuer (Soll 2013: 14,45 Mrd. Euro) sowie der Versicherungssteuer (Soll 2013: 11,15 Mrd. Euro) im Jahr 2002, als aus den damals erwarteten zusätzlichen Mitteln Maßnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus finanziert werden sollten.<sup>2</sup> So hieß es im Bericht des Haushaltsausschusses vom 8. November 2001: »Durch die Erhöhung der Tabaksteuer und der Versicherungssteuer sollen die notwendigen Einnahmen zur Erhöhung der inneren und äußeren Sicherheit zur Verfügung gestellt werden.«<sup>3</sup> Erwartet wurden ab dem Rechnungsjahr 2004 zusätzliche Einnahmen von mehr als 2 Mrd. Euro.

### Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe – und damit eine Steuer

Mit der Erhebung von Steuern werden allgemeine Deckungsmittel durch die öffentliche Hand generiert, bei denen keine konkrete Gegenleistung für den Steuerzahler vorliegt. Es muss darauf verwiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits 1972 über die in Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG erwähnte Ergänzungsabgabe zu urteilen hatte. Besonders der Hinweis, dass auch eine Ergänzungsabgabe letztlich eine »Steuer vom Einkommen« darstelle (BVerfGE 32, 333 (337)), sollte nicht unberücksichtigt bleiben.<sup>4</sup> Weiter führte das BVerfG aus: »Es ist von der Verfassung her nicht geboten, eine Ergänzungsabgabe von vornherein zu befristen. Der Begriff Ergänzungsabgabe besagt lediglich, dass diese Abgabe die Einkommen- und Körperschaftsteuer, also auf Dauer angelegte Steuern, ergänzen, d.h. in einer gewissen Akzessorietät zu ihnen stehen soll.« (BVerfGE 32, 330 (340)). Dies vorweggenommen sowie der zusätzliche Hinweis des BVerfG im Jahr 1972, dass am Ende der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit zu entscheiden habe, »welche Aufgaben, insbesondere welche Reformmaßnahmen in Angriff genommen werden, und wie sie finanziert werden sollen,« (BVerfGE 32, 330 (343)), sollte zu der Schlussfolgerung führen, dass der Solidaritätszuschlag Gegenstand einer ergebnisoffenen öffentlichen Debatte sein sollte. Für die politisch-administrativen Entscheidungsträger im realen Leben mag es darum gehen, die Merklichkeit der Besteuerung beim Bürger durch eine fragmentierte Besteuerung subjektiv zu verringern, den Steuerwiderstand sowie politische Widerstände zu reduzieren und letztlich auf diese Weise ein Aufkommen zu generieren, wel-

<sup>1</sup> So heißt es im damaligen Entwurf für ein Solidaritätszuschlagsgesetz unter Punkt A, Problem: »Vor dem Hintergrund der jüngsten Veränderungen in der Weltlage (Entwicklungen im Mittleren Osten, in Südost- und Osteuropa und in den neuen Bundesländern), die die Bundesrepublik Deutschland verstärkt in die Pflicht nehmen, müssen zur Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben die Haushaltseinnahmen des Bundes verbessert werden.« (Deutscher Bundestag 1991). Dieser Ansicht folgte die Bundesregierung (Deutscher Bundestag 1991a).

<sup>2</sup> Vgl. Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3436).

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung, Drs. 14/7376.

<sup>4</sup> Wie das BVerfG auch 1999 festgestellt hat, wonach die Bezeichnung (Zuschlag, Ergänzungsabgabe) letztlich deshalb keine Bedeutung hat, da der Solidaritätszuschlag im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 1 GG und damit als »Steuer« erhoben wird.

ches sich insbesondere auch für die Befriedigung von Partikularinteressen einsetzen lässt. Aus ökonomischer Perspektive werden aber gerade keine Lösungen präferiert, bei denen Einzelne bzw. kleinere Gruppen zur Steuererhebung herangezogen werden zur Finanzierung von öffentlich bereitgestellten Leistungen, die dem überwiegenden Teil der Bürgerschaft zugutekommen. Insofern stellt der Solidaritätszuschlag eine akzeptable Steuer dar, da die Bürgerschaft in der Breite belastet und zudem die progressive Eigenschaft des Einkommensteuertarifs fortgeführt wird. Die Bürgerschaft sowie ihre politischen Vertreter haben dann zu klären, welchen Aufgaben bzw. Reformvorhaben Priorität eingeräumt wird.

### Integration des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag bedeutet Verzicht auf ein Einnahmeargument des Bundes

Im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit könnte der Gesetzgeber überlegen, inwieweit das Einkommen- und Körperschaftsteuertarif zu integrieren ist. Die Konsequenz wäre ein deutlicher Anstieg der Länder- und Gemeindeeinnahmen über den originären vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (sowie den Gemeinden), der u.a. die vertikale Verteilung der Gemeinschaftsteuern regelt. Den Ländern dürfte eine derartige Vorstellung nicht unangenehm sein. Da jedoch der Bundeshaushalt ab dem Haushaltsjahr 2016 nahezu<sup>5</sup> strukturell ausgeglichen sein muss (Art. 115 GG i.V.m. Art. 109 Abs. 3 GG), ist nicht auszuschließen, dass in einem solchen Fall der Bund auf eine Kompensation über die vertikale Umsatzsteuerverteilung als das flexible Element der Finanzverfassung bestehen würde.

Der Solidaritätszuschlag ist jedoch eine Möglichkeit für den Bund, Mittel zur Erfüllung von Bundesaufgaben zu erhalten, ohne dabei die teils schwierigen Abstimmungsverfahren mit den Ländern bei den Gemeinschaftsteuern durchführen zu müssen. Zwar stehen dem Bund die meisten speziellen Verbrauchsteuern zur Haushaltsmittelgenerierung zur Verfügung. Diese sollten jedoch nicht für Aufgaben, von denen die breite der Bevölkerung profitiert, eingesetzt werden. Eine Integration des Solidaritätszuschlagsaufkommens würde letztlich ein Wegfall einer autonom gestaltbaren und relevanten Einnahmequelle bedeuten. Interessanterweise wird gerade für die Länderebene vor dem Hintergrund der »Institutionellen Kongruenz« im Sinne eines Nullmeridians als Situation, in der eine Bürgerschaft eigenverantwortlich über ihre Finanzen entscheidet (vgl. Blankart 2007, 15), seit längerer Zeit über autonome Zuschlagsrechte diskutiert (dazu auch aktuell Feld, Kube und Schnellenbach 2013). Zwar gehen Feld, Kube und Schnellenbach (2013, 53) davon aus,

dass eine Ergänzungsgabe, anders als mögliche Zuschlagsteuern für die Länder, nur einen subsidiären, die Bundes-einnahmen ergänzenden Charakter habe. Diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht (2010) darauf hingewiesen, dass das damals vorliegende Gericht (Niedersächsisches Finanzgericht)<sup>6</sup> aus der Sicht des BVerfG nicht berücksichtigte, »dass sich aus der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern auch für längere Zeit ein Mehrbedarf – allein – des Bundes ergeben könne, dessen Deckung durch eine Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Steuerpflichtigen unnötig belasten und konjunkturpolitisch unerwünscht sein könne, wenn eine Erhöhung der steuerlichen Gesamtbelastung vom Standpunkt der Länder nicht erforderlich sei (vgl. BVerfGE 32, 330 (340 f.)).« Die offensichtlich entscheidende Frage lautet daher wohl: Hat der Bund nach Vollendung des Aufbau Ost einen zusätzlichen und auf Dauer angelegten finanziellen Mehrbedarf?

### Die Altschulden der Länder – eine hohe Hürde für eine weitere Föderalismusreform und Herausforderung für den Bund

Im Zuge einer notwendigen Föderalismusreform III wird es neben der Ausbalancierung der bündischen Solidarität auch um eigenverantwortliches Handeln der staatlichen Ebenen sowie der Länder auf der Länderebene gehen. Die bundesstaatliche Finanzarchitektur als die Summe aller bundesstaatlichen Finanzströme wird auch ab 2020 so auszutarieren sein, dass die im Bundesstaat vereinbarten gemeinsamen Ziele möglichst flächendeckend erreicht werden können. Dazu wird auch eine regionale Umverteilung in erheblichem Umfang notwendig sein. Wie die Wege aussehen mögen, wird Gegenstand der Diskussion sein. Andererseits gibt es jedoch gute Gründe, auch die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Länder und damit schließlich der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Eine leistungsbereite und leistungsfähige Bürgerschaft kann heute nicht ihre Wünsche hinsichtlich einem Mehr an öffentlich bereitgestellten Leistungen erfüllen, da der jeweilige Landeshaushaltsgesetzgeber nicht über die Möglichkeiten verfügt, eine gegebene zusätzliche Leistungsbereitschaft der Bürger in zusätzliche öffentliche Leistungen umzusetzen.

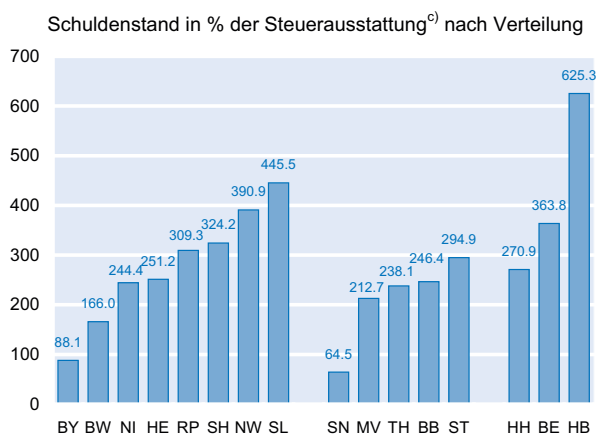
Der mit Gestaltungsspielräumen einhergehende Wettbewerb kann dann funktionieren, wenn die Wettbewerber annähernd ähnliche Rahmenbedingungen aufweisen. Mit Blick auf die Verschuldungssituation der Länder kann davon gegenwärtig nicht ausgegangen werden. Die Schulden der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) sind sehr ungleich verteilt, wie auch Abbildung 1 zeigt. Hierbei ist zu erklären, dass nicht die ansonsten üblichen Indikatoren »Pro-Kopf-Schuldenstand« oder »Schuldenstandquote« (Verschuldung in Prozent

<sup>5</sup> Bis maximal 0,35% des Bruttoinlandsproduktes kann sich der Bund ab 2016 unabhängig vom Konjunkturverlauf verschulden. Dabei spielt es keine Rolle, ob konsumtive oder investive Ausgaben kreditfinanziert werden.

<sup>6</sup> Dazu auch der Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Niedersächsischen Finanzgerichtes vom 25. November 2009 (7 K 143/08).

Abb. 1

### Öffentliche Verschuldung<sup>a)</sup> der deutschen Länder<sup>b)</sup> 2012



<sup>a)</sup> Schulden (einschließlich Kassenkredite) der Kernhaushalte und Extra-Haushalte beim nicht-öffentlichen Bereich.

<sup>b)</sup> Länder einschließlich Gemeinden/ Gv.

<sup>c)</sup> Steuerausstattung = Steuereinnahmen der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene (einschließlich ÖPNV-Mittel nach Art. 106a GG und Kfz-Steuer-Kompensationsbeträge nach Art. 106b GG; ohne steuerähnliche Einnahmen der Gemeinden) + Ausgleichsweisungen der Nehmerländer / – Ausgleichsbeiträge der Geberländer + Allgemeine BEZ + Sonderbedarfs-BEZ „KoPolF“. Ohne Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4 (Steuerhaushalt); Fachserie 14, Reihe 5; Berechnungen und Darstellung des Autors.

des Bruttoinlandsprodukts) verwendet wurden. Länder haben bekanntlich kaum Möglichkeiten, ihre Bürger oder ihr regionales BIP heranzuziehen, um dezentral eine Tragfähigkeit der Verschuldung zu gewährleisten. Überwiegend sind die Länder auf das Ergebnis der bundesstaatlichen Finanzverteilung angewiesen, aus dem Schuldenlasten finanziert werden können. Bezogen auf die hier ermittelte Steuerausstattung der Länder (einschl. Gemeinden) ergeben sich dementsprechend Schuldenstandquoten von 64,5% (Sachsen) bzw. 88,1% (Bayern) am unteren Ende sowie 445,5% (Saarland) und 625,3% (Bremen) am oberen Ende.

Höchst unterschiedliche Schuldentraglasten wirken sich zwangsläufig auf die Fähigkeit der Länder aus, bei identischen Steueranspannungen bei den Bürgern aufgrund bundeseinheitlicher Besteuerungsregeln den Steuerbelastungen entsprechende Leistungsniveaus anzubieten. In dieser Situation ökonomisch durchaus begründbare und im Prinzip auch erforderliche Gestaltungsspielräume insbesondere im Bereich der Einnahmen den Ländern zur Verfügung zu stellen, wäre äußerst fraglich, da zu erwarten ist, dass sich ein funktionierender Steuer- und Standortwettbewerb im Sin-

ne eines Gestaltungswettbewerbes unter diesen Bedingungen nur sehr schwer einstellen wird.

Die Aufgabe wird sein, eine Konsensbereitschaft für eine Föderalismusreform III zu erzeugen. Eine umfassende Schuldentilgungsstrategie würde andere Vorschläge konsensfähig machen. Argumente, die die Eigenverantwortlichkeit der Länder auch beim Schuldenabbau in den Vordergrund stellen und somit gegen eine solidarische Tilgung von Länderschulden gerichtet werden, sollten kritisch geprüft werden. Erstens sind die heutigen Generationen in den Ländern nicht deckungsgleich mit den Entscheidergenerationen.<sup>7</sup> Zweitens sind es in einem Mehrebenensystem häufig autonome Aktivitäten von Entscheidern, deren Wirkungen jedoch nicht voneinander getrennt werden können (vgl. Pohl 2005) und somit die einzelnen öffentlichen Haushalte durch Entscheidungen Dritter belastet werden. Drittens haben u.a. die Herausforderungen der Deutschen Einheit die Länderhaushalte weit mehr belastet, als bisweilen angenommen (vgl. Döring und Blume 2013). Viertens ist mit dem neuen Schuldenregime einschließlich des Stabilitätsrates (Art. 109a GG) die Möglichkeit zu moralischem Fehlverhalten nach einer Entschuldung gesunken. Und zuletzt muss daran erinnert werden, dass die Bürger des Bundes immer auch gleichzeitig die Bürger der Länder sind. Hierdurch kommt dem Bund als »Über-einkunft der Deutschen«<sup>8</sup> eine Verantwortung zu, die Gestaltungsspielräume der Bürger ebenfalls mitzugestalten. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass letztlich der Bund auch verantwortlich für eine föderale Wettbewerbsordnung im Sinne eines wettbewerbsfördernden bundesstaatlichen Arrangements ist, so liegt auf der Hand, dass die Beseitigung wettbewerbshindernder Faktoren eine Aufgabe des Bundes sein sollte. Eine Lösungsalternative wäre ein Nationaler Entschuldungsfonds, welcher ab 2020 unter anderem aus dem Aufkommen eines »Tilgungs-Solis« zu speisen wäre.

## Literatur

Blankart, C.B. (2011), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 8., vollständig überarb. Aufl., Vahlen, München.

Blankart, C.B. (2007), *Föderalismus in Deutschland und Europa*, Nomos, Baden-Baden.

Bundesverfassungsgericht (2010), *Beschluss der 1. Kammer des zweiten Senats vom 8. September 2010* (2 BvL 3/10).

Bundesverfassungsgericht (1999), *Beschluss der 3. Kammer des zweiten Senats vom 19. November 1999* (2 BvR 1167/96).

Bundesverfassungsgericht (1972), *Urteil des ersten Senats vom 9. Februar 1972* (BVerfGE 32, 333).

Deutscher Bundestag (1991), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz)*, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Drs. 12/220.

Deutscher Bundestag (1991a), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer-*

<sup>7</sup> Vgl. Seitz (2008, 152) berechnete einen rechnerischen Austausch der Bevölkerung in den Ländern in einem Zeitraum von ca. 22 Jahren.

<sup>8</sup> Die Präambel des deutschen Grundgesetzes ist hier sehr interessant, da nicht die Länder den Bund gründen, sondern die Deutschen in den Ländern (vgl. auch Blankart 2011, 697).



anderen Gesetzen (Solidaritätsgesetz), Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 12/403.

Döring, T. und L. Blume (2013), Wie die Deutsche Einheit die Länder im Finanzausgleich belastet hat, *Wirtschaftsdienst* 93(6), 396–404.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Mai 2013.

Fuest, C. (2007), »Solidaritätszuschlag abschaffen?«, *Wirtschaftsdienst* 88(8), 492.

Pohl, R. (2005), »Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit«, *Wirtschaftsdienst* 85(2), 85–92.

Reding, K. und W. Müller (1999), *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*, Vahlen, München.

Seitz, H. (2008), »Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit«, in: K.A. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.), *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Lang, Frankfurt am Main, 135–155.



Tanja Kasten\*

## Eine Diskussion mit vielen Missverständnissen

Bereits seit Jahren wird immer wieder Kritik an der Erhebung des Solidaritätszuschlags erhoben. Dabei ist die öffentliche Diskussion um die Ergänzungsabgabe von zahlreichen Missverständnissen geprägt. Die Namenswahl suggeriert fälschlicherweise, dass es sich beim Solidaritätszuschlag um eine Abgabe handelt, die strikt an den Aufbau Ost gekoppelt ist. Tatsächlich sind die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag jedoch nicht zweckgebunden. Im Gegensatz zur Einkommensteuer, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt wird, fließen die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag vollständig dem Bund zu und werden dem Gesamtdeckungsprinzip (Non-Affektationsprinzip) der Bundeshaushaltsordnung entsprechend zur Finanzierung allgemeiner Ausgaben verwendet.<sup>1</sup> Der Solidaritätszuschlag ist also schlicht eine Bundessteuer.

Aufgrund der ähnlichen Begrifflichkeit wird der Solidaritätszuschlag häufig irrtümlicherweise mit dem Solidarpakt in Verbindung gebracht, in dem die Hilfen für die neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung geregelt werden. So wird oft angenommen, dass der Solidaritätszuschlag nur in den alten Ländern erhoben wird, und es werden immer wieder Forderungen laut, die Ergänzungsabgabe mit dem Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2019 abzuschaffen. Tatsächlich zahlt aber jeder Steuerpflichtige, dessen Bemessungsgrundlage eine bestimmte Grenze übersteigt, den Zuschlag.<sup>2</sup> Nach zahlreichen Rechtsstreitigkeiten hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 grundsätzlich Verfassungs-

\* Dr. Tanja Kasten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, Büro Berlin, Kompetenzbereich Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen.

<sup>1</sup> Siehe Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395), § 8.

<sup>2</sup> Zur Höhe dieser Freigrenzen vgl. Solidaritätszuschlagsgesetz (SolzG) 1995, in der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4130), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2592), § 3 Absatz 3.

konformität einer nicht befristeten Ergänzungsabgabe festgestellt, so dass eine Erhebung des Solidarzuschlags über die Laufzeit des Solidarpaktes II hinweg rechtlich möglich ist. Dennoch ist mehr als zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung die Frage nach der Berechtigung einer ursprünglich zeitlich befristeten und hauptsächlich mit dem Aufbau Ost begründeten Ergänzungsabgabe durchaus verständlich.

### Der Solidaritätszuschlag in der Kritik

Der Solidaritätszuschlag wurde 1991 als zeitlich befristete Ergänzungsabgabe zur Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer eingeführt. Begründet wurde seine Erhebung in erster Linie mit der Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung. In der Öffentlichkeit weniger bekannte Zwecke sind die Beteiligung Deutschlands an den Kosten des Golfkriegs sowie die finanzielle Unterstützung finanzschwacher ost- und südeuropäischer Staaten. Nachdem der Zuschlag Mitte der 1990er Jahre für zwei Jahre ausgesetzt wurde, wird er seit 1995 dauerhaft erhoben.

Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit haben auf juristischer Ebene zu zahlreichen kontroversen Diskussionen geführt und immer wieder die Gerichte beschäftigt. Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 8. September 2010, dass Ergänzungsabgaben aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht befristet werden müssen, hat die Welle an Rechtsstreitigkeiten jedoch ihr vorläufiges Ende genommen (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010). Auch in politischen Debatten ist der Solidaritätszuschlag ein immer wiederkehrendes Thema. Selbst innerhalb der letzten Bundesregierung wurde die Ergänzungsabgabe noch kurz vor der jüngsten Bundestagswahl kontrovers diskutiert. Während Bundeskanzlerin Angela Merkel und Finanzminister Wolfgang Schäuble die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag als unverzichtbar verteidigten, forderte die FDP mit Nachdruck eine schrittweise Abschaffung der Ergänzungsabgabe.

In der Öffentlichkeit nimmt die Akzeptanz des Solidaritätszuschlags vor allem in den letzten Jahren immer weiter ab. Viele Bundesbürger halten den Solidaritätszuschlag für irreführend, und so mehren sich die Stimmen, die eine Abschaffung oder zumindest Senkung der Ergänzungsabgabe fordern. Angesichts der hohen Steuereinnahmen des letzten Jahres und der guten Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung werden diese Stimmen derzeit immer lauter. In Anbetracht der immer wieder aufkeimenden Diskussionen, der fehlenden Akzeptanz in der breiten Öffentlichkeit und der zahlreichen Rechtsstreitigkeiten erscheint die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zunächst auch ohne tiefer gehendes ökonomisches Kalkül sinnvoll.

### Die Abschaffung der Ergänzungsabgabe ist haushaltspolitisch vertretbar

Ungeachtet dessen ist nicht zu vernachlässigen, dass die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag mittlerweile ein fester Bestandteil der Haushaltsplanung sind. In diesem Jahr werden sich die Einnahmen voraussichtlich auf 14 Mrd. Euro belaufen (vgl. BMF 2013a). Die Frage, ob der Verzicht auf die Ergänzungsabgabe vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung vertretbar ist, sollte daher nicht leichthin beantwortet werden.

Ein Blick auf die aktuelle Finanzlage des Staates zeigt, dass Deutschland die Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich zu den anderen EU-Ländern sehr gut überstanden hat. Im vergangenen Jahr erzielten Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengenommen erstmals seit Jahren einen strukturellen Überschuss (vgl. BMF 2013b). Ein wesentlicher Grund für diese positive Entwicklung ist das hohe Steueraufkommen der letzten zwei Jahre: Dank der konjunkturellen Erholung konnte der Fiskus 2011 Gesamteinnahmen in Höhe von gut 573 Mrd. Euro (ein Plus von 8,1% gegenüber dem Vorjahr) und 2012 in Höhe von 600 Mrd. Euro (ein Plus von 4,7% gegenüber dem Vorjahr) erzielen (vgl. Gebhardt und Kambeck 2013). Den Überschüssen der Sozialversicherungen und Kommunen stehen zwar noch nennenswerte Defizite von Bund und Ländergemeinschaft gegenüber, der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« (AKS) geht jedoch von einem Fortsetzen des positiven Einnahmentrends aus. Nach seiner aktuellen Prognose wird das Steueraufkommen in den nächsten fünf Jahren kontinuierlich auf knapp 705 Mrd. Euro steigen. Im laufenden Jahr werden Einnahmen in Höhe von rund 615 Mrd. Euro erwartet. Nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose dürfte der Bund bereits im nächsten Jahr einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt erzielen (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2013, 62 ff.).

Aus heutiger Perspektive hat Deutschland unter der Voraussetzung einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung weder aktuell noch in den nächsten Jahren ein »Einnahmenproblem«. Der Staat sollte über ausreichend hohe Finanzmittel verfügen, um den Weg einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik auch ohne die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und ohne die im jüngsten Wahlkampf von manchen Parteien vorgesehenen Steuererhöhungen fortsetzen zu können.<sup>3</sup> Im Gegenteil: Die guten Aufkommensperspektiven eröffnen sogar explizit Spielräume für Steuersenkungen. Aus ökonomischer Sicht und im Hinblick auf eine nachhaltige Verbesserung des deutschen Steuersystems wäre es sinnvoll, diese Spielräume zu nutzen, um die ungewollten Steuermehreinnahmen aus der kalten Progression dauerhaft zu

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Analyse der aktuellen Wahlprogramme der Parteien vgl. RWI (2013a).

beseitigen (vgl. Bechara, Beimann und Kasten 2012; Gebhardt 2012). Allein die progressive Ausgestaltung des deutschen Einkommensteuertarifs kann zu inflationsbedingten Steuermehrbelastungen führen, denen keine erhöhte Leistungsfähigkeit der Besteuerten gegenübersteht. Dies widerspricht dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, nach dem die Höhe der Steuerlast festzulegen ist. Mit dem Scheitern des in der letzten Legislaturperiode vorgelegten Gesetzentwurfs zum Abbau der kalten Progression hat sich jedoch gezeigt, dass eine grundlegende Reform des Einkommensteuertarifs politisch schwer umsetzbar ist (vgl. Bundesregierung 2013). Der Entwurf wurde mit Verweis auf die prekäre Haushaltssituation vieler Länder und Gemeinden zunächst vom Bundesrat und später auch im Vermittlungsausschuss abgelehnt.

Im Gegensatz zu einer grundlegenden Reform des Einkommensteuertarifs sind Veränderungen des Solidaritätszuschlags nicht im Bundesrat zustimmungspflichtig. Als reine Bundessteuer würde eine Absenkung oder Abschaffung der Ergänzungsabgabe die besonders finanzschwachen Länder und Gemeinden nicht zusätzlich belasten. Um dennoch auch den Bundeshaushalt möglichst zu schonen und eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme in jedem Fall zu vermeiden, könnte der Solidaritätszuschlag – wie von der FDP gefordert – schrittweise abgeschafft werden (vgl. RWI 2011; 2013b). Bei sparsamer Haushaltsführung sollte das Steueraufkommen trotz der daraus resultierenden Mindereinnahmen in den nächsten Jahren ausreichen, um solide Finanzpläne vorzulegen.

### Zusammenfassung und Fazit

Die richtige Höhe an Steuereinnahmen festzulegen, um einerseits den Pfad der Haushaltskonsolidierung nicht zu verlassen, andererseits die steuerlichen Lasten aber auch nicht zu hoch werden zu lassen, gehört zu den größten Herausforderungen der Finanzpolitik. Der negative Zusammenhang zwischen staatlicher Umverteilung und wirtschaftlicher Dynamik ist gut belegt. Aufgrund der positiven Aufkommensprognosen für die nächsten Jahre eröffnen sich budgetäre Spielräume für Steuererleichterungen, die beispielsweise für die Abschaffung des umstrittenen Solidaritätszuschlags genutzt werden können. Aus allokativer Sicht ist der Abbau der Ergänzungsabgabe unter der Voraussetzung einer stabilen Finanzlage sinnvoll, da aus den damit verbundenen Steuerentlastungen positive Anreizeffekte auf das Arbeitsangebot und die Investitionen der Unternehmen zu erwarten sind. In Folge dieser positiven Anreizeffekte würde sich ein Teil der aus dem Wegfall des Solidaritätszuschlags resultierenden Steuermindereinnahmen sogar selbst finanzieren.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Das RWI-Konjunkturmodell ergibt bei den Steuern eine Selbstfinanzierungsquote von rund 40% (vgl. Barabas et al. 2009).

Im Hinblick auf ein einfaches, gerechtes und transparentes Steuersystem wäre die Aufhebung des Solidaritätszuschlags ein Schritt in die richtige Richtung. Eine vernünftige Finanzpolitik sollte aber immer beide Seiten im Blick haben: die der Einnahmen und die der Ausgaben. Der Weg zu einem im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähigen Steuersystem lässt sich nur bei angemessener Ausgabendisziplin weiter beschreiten.

### Literatur

Barabas, G., R. Döhm, H. Gebhardt und T. Schmidt: (2009), »Was bringt das Konjunkturpaket II?«, *Wirtschaftsdienst* 89(2), 128–132.

Bechara P., B. Beimann und T. Kasten (2012), »Absenkung des Solidaritätszuschlags oder Abbau der kalten Progression?«, *Wirtschaftsdienst* 92(5), 326–331.

BMF, Bundesministerium der Finanzen (2013a), Ergebnis der 142. Sitzung des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom 6. bis 8. Mai 2013 in Weimar, online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen\\_und\\_Steuer-einnahmen/Steuer-schaetzung/2013-05-10-ergebnisse-142-sitzung-steuer-schaetzung-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuer-einnahmen/Steuer-schaetzung/2013-05-10-ergebnisse-142-sitzung-steuer-schaetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2), aufgerufen am 3. September 2013.

BMF, Bundesministerium der Finanzen (2013b), *Monatsbericht, August*, online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Mo-natsberichte/2013/08/Downloads/monatsbericht\\_2013\\_08\\_deutsch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Mo-natsberichte/2013/08/Downloads/monatsbericht_2013_08_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=3), aufgerufen am 28. August 2013.

Bundesregierung (2013), *Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression*, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/086/1708683.pdf>, aufgerufen am 3. September 2013.

Bundesverfassungsgericht (2010), Pressemitteilung Nr. 82/2010 vom 23. September 2010.

Gebhardt, H. (2012), »Steuereinnahmen eröffnen budgetäre Spielräume zum Abbau der kalten Progression«, *Wirtschaftsdienst* 92(6), 392–398.

Gebhardt, H. und R. Kambeck (2013), »Günstige Aufkommensperspektiven – Steuererhöhungen nicht erforderlich«, *Wirtschaftsdienst* 93(6), 379.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013), *Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten*, *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2013*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, München.

RWI (2011), *Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs und durch Modifikation des Solidaritätszuschlags*, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Endbericht, Dezember, RWI, Essen.

RWI (2013a), *Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen*, Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Endbericht, Mai, RWI, Essen.

RWI (2013b), *Simulation eines schrittweise auslaufenden Solidaritätszuschlags*, Forschungsprojekt im Auftrag der FDP Bundestagsfraktion, Endbericht, Juli, RWI, Essen.



Reiner Holznagel\*



Jens Lemmer\*\*

## Zügiger Abbau des Solidaritätszuschlags geboten

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

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

## Der Solidaritätszuschlag und die Politik – eine unendliche Geschichte?

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

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

## Der Gründungsmythos des Solidaritätszuschlags

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

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

## Reformdebatten bleiben ohne durchschlagendes Ergebnis

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

\* Reiner Holznagel ist Präsident des Bundes der Steuerzahler.

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



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

### **Warten auf Karlsruhe – der Solidaritätszuschlag vor Gericht**

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

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

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

### **Milliarden für den Bundeshaushalt – die Mär vom unverzichtbaren Soli**

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

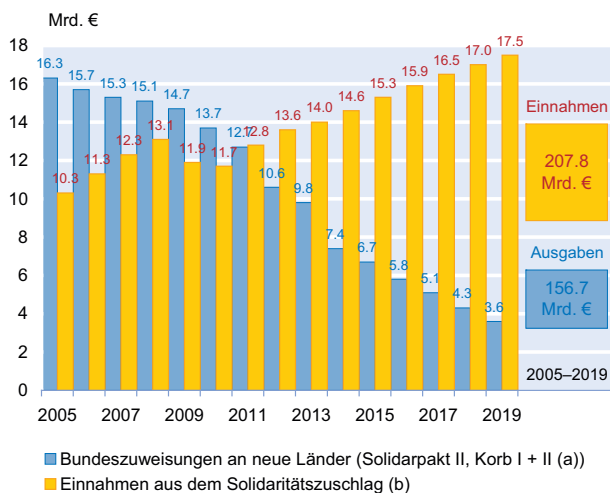
Aber selbst wenn die Verknüpfung von Solidarpakt II und Solidaritätszuschlag sachlich zuträfe, wäre dessen Erhebung nicht zu rechtfertigen. Denn während der Solidarpakt II für die Jahre 2005 bis 2019 Ausgaben von insgesamt 156,7 Mrd. Euro vorsieht, belaufen sich die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag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

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

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



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



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

Quelle: BMF und Berechnungen der Autoren.

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

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

**Die Belastung ist spürbar: Der Solidaritätszuschlag und die Steuerzahler**

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

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

**Die vielen Mängel des Solidaritätszuschlags**

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

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

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

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

Quelle: Berechnungen der Autoren.

### **Parteien klammern sich an Soli-Milliarden**

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

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

### **Fazit**

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