

Lemmer, Jens; Warneke, Matthias

Research Report

Solidaritätszuschlag endlich abschaffen

DSi kompakt, No. 28

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Lemmer, Jens; Warneke, Matthias (2017) : Solidaritätszuschlag endlich abschaffen, DSi kompakt, No. 28, DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/173132>

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.

DSi kompakt

Solidaritätszuschlag endlich abschaffen

von Jens Lemmer und Matthias Warneke

Ganz oben auf der finanzpolitischen Agenda der neuen Bundesregierung muss die Abschaffung des Solidaritätszuschlags stehen. Im Jahre 2019, also mitten in der neuen Legislaturperiode, laufen der Solidarpakt und damit die Aufbauhilfen für die neuen Bundesländer aus. Spätestens dann muss auch der Solidaritätszuschlag fallen. Dafür sprechen gleich mehrere Gründe, die im Folgenden dargestellt werden.

Der Solidaritätszuschlag wird seit dem 01.01.1995 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 und lag im Jahr 2016 bei 16,9 Milliarden Euro.

1. Abbau des Solidaritätszuschlags – Verfassungsrechtlich geboten

Beim Solidaritätszuschlag handelt es sich um eine Ergänzungsabgabe, die nur kurzfristig erhoben werden darf. Diese dient ausschließlich dazu, vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt abzudecken. Eine Ergänzungsabgabe ist daher nur als *ultima ratio* in außergewöhnlichen Haushaltssituationen einzusetzen. Dabei 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 ohne Unterbrechung erhoben wird. Auch das Vorliegen einer Haushaltsnotlage, die eine weitere Erhebung rechtfertigen würde, ist nicht ansatzweise zu erkennen. Während der Solidaritätszuschlag seit 1998 in unveränderter Höhe erhoben wird, sind gleichzeitig die Einnahmen des Bundes stark gestiegen. Verfassungsrechtlich steht der Solidaritätszuschlag daher auf tönernen Füßen.

Aus diesem Grund hat auch der Bund der Steuerzahler erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlags. Er unterstützt deshalb seit dem Jahr 2008 einen Musterprozess. Dieser betrifft die Klage eines leitenden Angestellten aus Osnabrück. Der Angestellte hatte die Aufhebung seines Einkommensteuerbescheides für das Jahr 2007 beantragt, weil er den Solidaritätszuschlag

für verfassungswidrig hält. Der Kläger führte an, dass eine Ergänzungsabgabe lediglich zur Abdeckung von Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt verwendet werden darf. Eine dauerhafte Erhebung sei daher nicht gerechtfertigt. Das Gericht folgte dieser Argumentation und legte die Frage im Jahr 2009 dem Bundesverfassungsgericht vor. Das Bundesverfassungsgericht wies diesen ersten Vorlagebeschluss aus formalen Gründen als unzulässig zurück (2 BvL 3/10), weil das Finanzgericht in dem Vorlagebeschluss die Bindungswirkung einer Entscheidung aus dem Jahr 1972 nicht ausreichend berücksichtigt hatte. Inhaltlich hat sich das Bundesverfassungsgericht daher bislang noch nicht mit dem Solidaritätszuschlag befassen können.

Am 21.08.2013 beschloss das Niedersächsische Finanzgericht, das Verfahren erneut auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darüber einzuholen, ob die Regelungen im Solidaritätszuschlagsgesetz verfassungswidrig sind (7 K 143/08). Im Januar 2014 hat das Niedersächsische Finanzgericht den umfangreich begründeten neuen Vorlagebeschluss dem Bundesverfassungsgericht zugeleitet. Das Verfahren ist dort unter dem Aktenzeichen 2 BvL 6/14 anhängig.

2. Abbau des Solidaritätszuschlags – Eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit

Ein Festhalten am Solidaritätszuschlag nach dem Ende des Solidarpakts wäre ein politischer Vertrauensbruch gegenüber den Wählern. Der Solidaritätszuschlag wurde gegenüber den Bürgern seinerzeit mit den Kosten der deutschen Einheit gerechtfertigt. In der Gesetzesbegründung zur Einführung des Solidaritätszuschlags aus dem Jahr 1993 heißt es unmissverständlich: „Zur Finanzierung der Vollendung der Einheit Deutschlands ist ein solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen unausweichlich. Die Bundesregierung schlägt deshalb mit Wirkung ab 01.01.1995 einen – mittelfristig zu überprüfenden – Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer für alle Steuerpflichtigen vor.“¹ Damals stellte die Bundesregierung auch klar, dass der Solidaritätszuschlag „ein Zuschlag auf Zeit“ sei. Er sollte „jedes Jahr anhand von objektiven Kriterien auf seine Notwendigkeit hin überprüft werden. Sollten gegenüber dem Finanzplan die Finanzausgleichsleistungen an die neuen Länder deutlicher als erwartet zurückgehen oder die Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturellen Entwicklung dauerhaft höher ausfallen als bisher erwartet, wird der Solidaritätszuschlag schrittweise zurückgeführt.“²

Aufgrund der seit 2010 stark steigenden Steuereinnahmen wäre die Politik daher in der Pflicht gewesen, den Solidaritätszuschlag seither zumindest schrittweise abzubauen. Allein die Steuereinnahmen des Bundes sind von 226 Milliarden Euro (2010) auf 289 Milliarden Euro (2016) angestiegen und bis 2022 ist mit einem weiteren Zuwachs auf 361 Milliarden Euro zu rechnen. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags bis spätestens 2019 ist daher politisch geboten und auch finanzpolitisch möglich, ohne die Einhaltung der Schuldenbremse und die Aufstellung eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes zu gefährden.

30 Jahre nach Ende der deutschen Teilung und 25 Jahre nach der Einführung des Solidaritätszuschlags ist es Zeit, diese Zusatzsteuer abzuschaffen. Bleibt der Solidaritätszuschlag, droht er zur zweiten Sektsteuer zu werden. Die Sektsteuer wurde 1902 eingeführt, weil damit die kaiserliche Kriegsflotte finanziert werden sollte. Die kaiserliche Kriegsflotte gehört längst der Vergangenheit an, doch die Sektsteuer wird immer noch erhoben. Dieses politische Vorgehen darf sich beim

¹ Vgl. Bundestags-Drucksache 12/4401, S. 51.

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

Solidaritätszuschlag nicht wiederholen. Wenn die Gründe zur Einführung einer Steuer wegfallen, muss sie allein schon aus prinzipiellen Erwägungen abgeschafft werden.

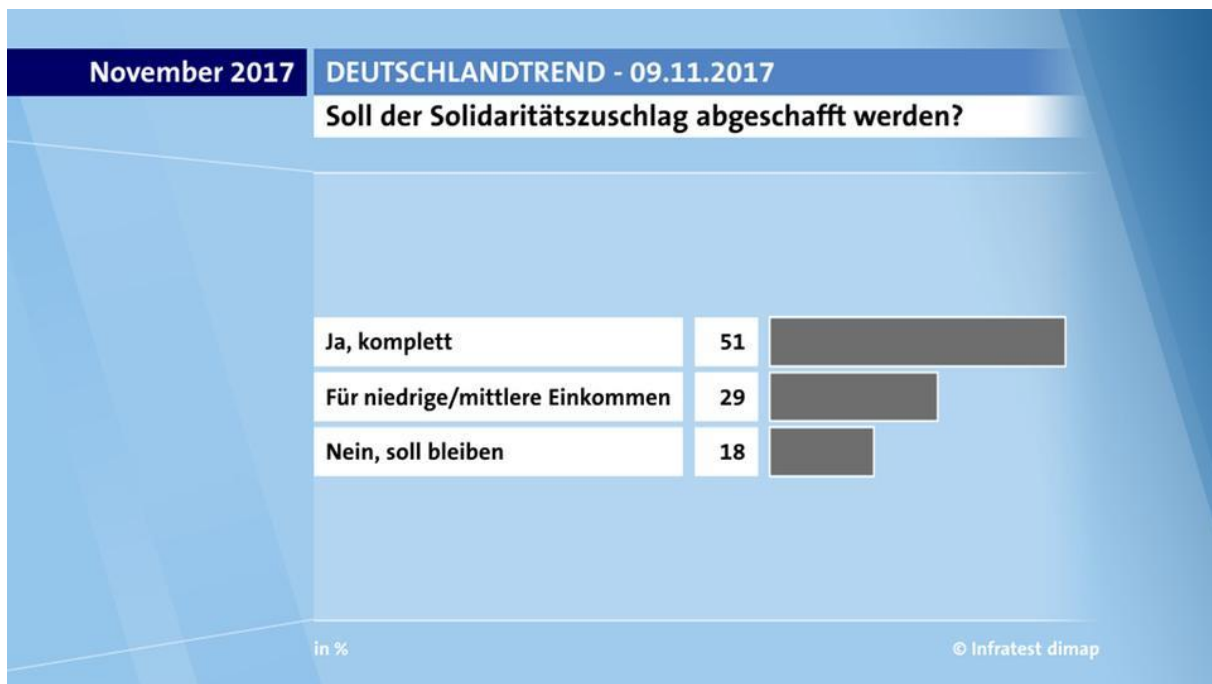
3. Abbau des Solidaritätszuschlags – Ein Beitrag zur Steuervereinfachung

Als ein Steuerzuschlag verkompliziert der Solidaritätszuschlag das Steuerrecht und verzerrt 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. Lohnerhöhungen, die nur die Inflation ausgleichen, werden mit steigenden Lohnsteuer-Durchschnittssteuersätzen bestraft. Und auf diese un gerechtfertigte Lohnsteuer-Erhöhung erhebt der Fiskus dann auch noch den Solidaritätszuschlag (siehe *DSi 2014*).

4. Abbau des Solidaritätszuschlags – Gebot des Bürgerwillens

Repräsentative Umfragen zeigen, dass der Solidaritätszuschlag eine Steuer darstellt, die in der Bevölkerung besonders unpopulär ist. Nach einer aktuellen repräsentativen Umfrage von Infratest dimap für den ARD-Deutschlandtrend vom November 2017 sind lediglich 18 Prozent der Bürger dieses Landes dafür, am Solidaritätszuschlag festzuhalten. Damit ist die Abneigung gegen den Solidaritätszuschlag hierzulande inzwischen sogar noch stärker geworden, als es frühere Umfragen im Auftrag des Bundes der Steuerzahler gezeigt hatten.

Abbildung 1: Breite Mehrheit für die Abschaffung des Solidaritätszuschlags



Quelle: ARD-DeutschlandTrend.

5. Abbau des Solidaritätszuschlags – Parlamentarisch vergleichsweise einfach

Der Solidaritätszuschlag ist eine reine Bundessteuer. Somit hat es die Bundesregierung bzw. der Bundestag auch selbst in der Hand, für dessen Abschaffung zu sorgen. Eine Blockade der Abschaffung des Solidaritätszuschlags durch den Bundesrat ist nicht möglich. Daher können Bürger und Betriebe durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags schnell und spürbar entlastet werden.

Bei der ebenfalls gebotenen Reform des Einkommensteuertarifs ist hingegen mit Widerstand der Länder zu rechnen. Einer neuen Bundesregierung wird die nötige Mehrheit im Bundesrat fehlen, sodass strittige und zeitraubende Verhandlungen mit den Bundesländern zu erwarten sind. Selbst CDU-geführte Bundesländer sind kaum bereit, auf Steuereinnahmen zu verzichten.³ Ob eine grundlegende Reform des Einkommensteuertarifs zügig umgesetzt werden kann, ist also fraglich. Um spürbare Entlastungen bereits in der ersten Hälfte der Legislaturperiode sicherzustellen, muss daher die Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Koalitionsvertrag verankert werden.

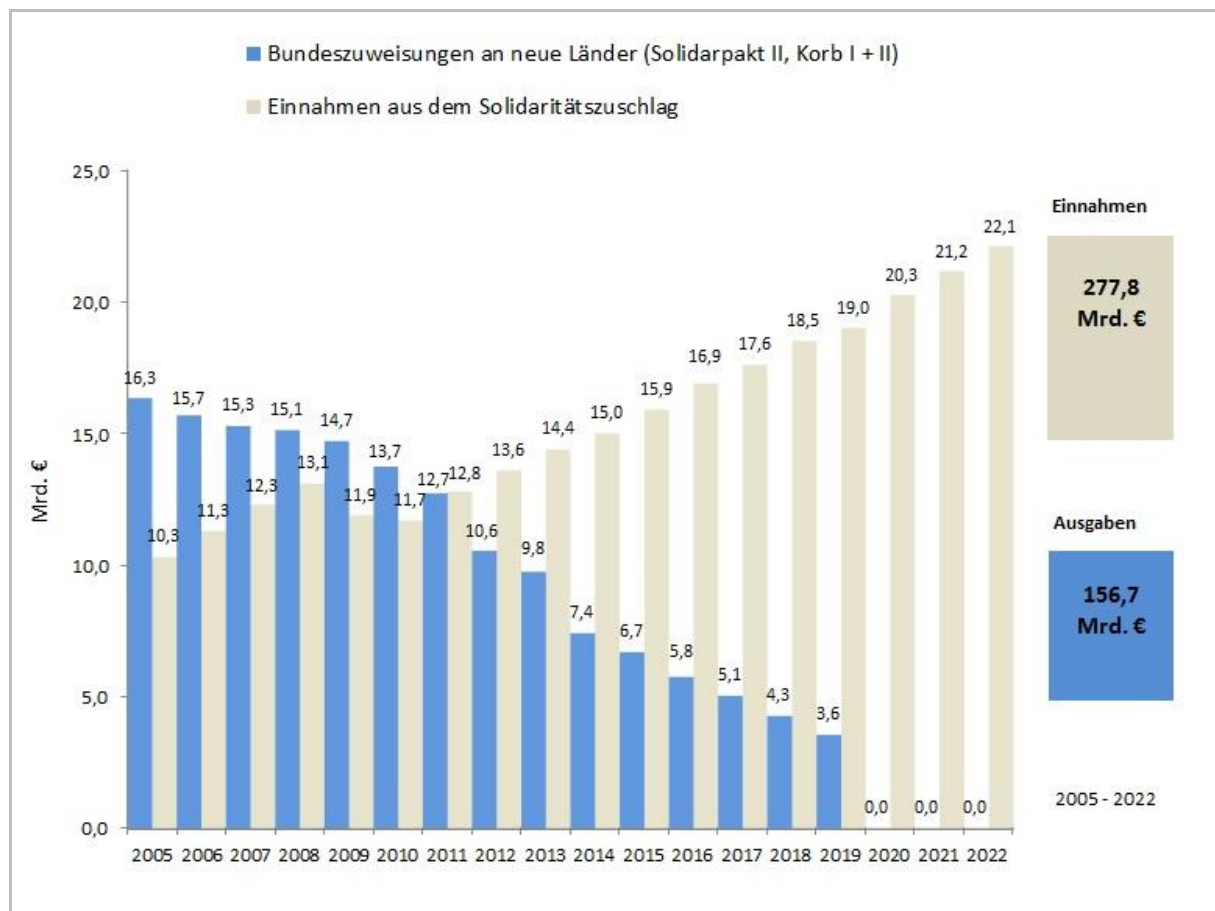
³ Siehe Koalitionsvertrag von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen in Schleswig-Holstein: „Bei Bundesratsbeschlüssen werden wir darauf achten, dass Einnahmeausfälle für Schleswig-Holstein weitestgehend vermieden werden.“

6. Abbau des Solidaritätszuschlags – Fiskalisch machbar

Für den Bundesfinanzminister ist der Solidaritätszuschlag schon lange eine attraktive Einnahmequelle. Seit dem Jahr 2011 nimmt der Bund mehr aus dem Solidaritätszuschlag ein, als er für den Solidaripakt aufwenden muss. Der Solidaripakt II umfasst während seiner Laufzeit (2005-2019) Ausgaben von knapp 157 Milliarden Euro. Die Solidaritätszuschlags-Einnahmen belaufen sich im gleichen Zeitraum auf voraussichtlich 213 Milliarden Euro.

Wenn der Solidaritätszuschlag beibehalten wird, würde der Bund darüber nach aktuellen Zahlen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ im Zeitraum 2005-2022 sogar fast 278 Milliarden Euro einnehmen (siehe *Abbildung 2*).

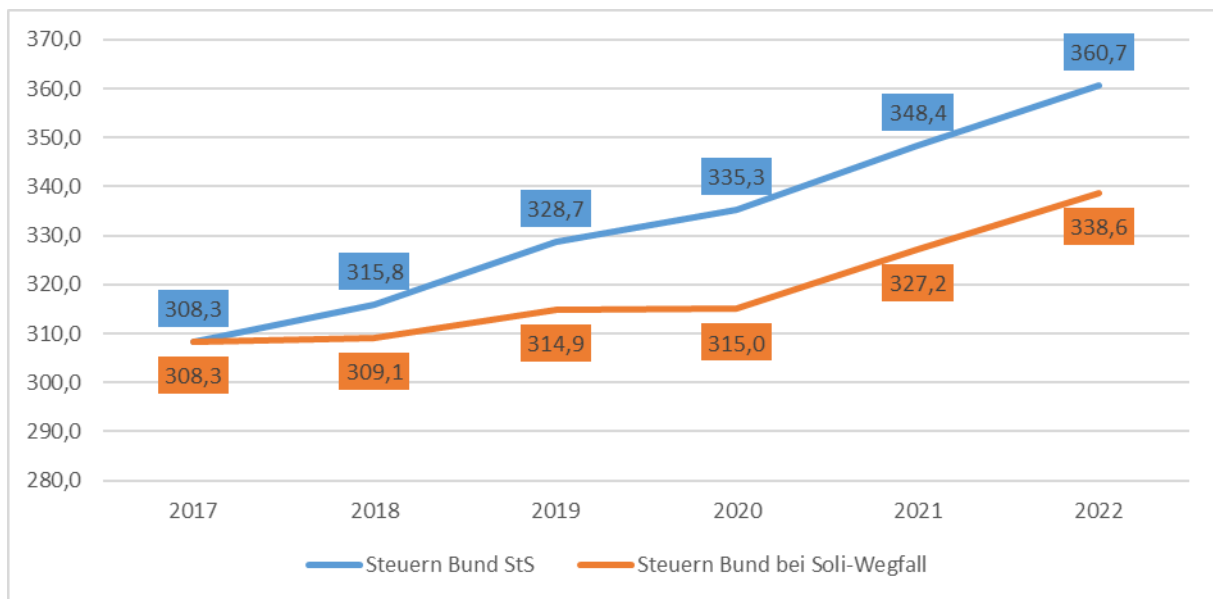
Abbildung 2: Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag und Ausgaben für den Solidaripakt II



Quelle: BMF (Steuerschätzung November 2017) und eigene Berechnungen.

Gleichzeitig zeigen eigene Berechnungen, dass der Bund selbst beim Wegfall des Solidaritätszuschlags keinen Einbruch bei seinen Steuereinnahmen befürchten muss. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die Steuereinnahmen des Bundes in den nächsten fünf Jahren auch ohne Solidaritätszuschlag kräftig ansteigen werden (siehe *Abbildung 3*).

Abbildung 3: Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags bis 2020* (in Milliarden Euro)



Quelle: BdSt. * Abbau des Solidaritätszuschlags in 3 Schritten: 2018 auf 3,5 %, 2019 auf 1,5 % und 2020 auf 0,0 %.

Im Übrigen sollte der Solidaritätszuschlag auch deshalb abgeschafft werden, um haushaltspolitisch wieder zu lernen, ohne ungerechtfertigte Sondereinnahmen auszukommen. Der Solidaritätszuschlag sollte eigentlich Bedarfsspitzen abdecken, die es schon lange nicht mehr gibt. Leider hat sich die Bundespolitik an die Sondereinnahmen aus dem Solidaritätszuschlag gewöhnt und diese vor allem zur Finanzierung konsumtiver Mehrausgaben genutzt. Um wieder die Haushaltsdisziplin zu stärken, muss daher der finanzielle Spielraum der künftigen Bundesregierung begrenzt werden. Sonderzuschläge, die nur zur Überbrückung von Haushaltsnotlagen gedacht sind, verlieren an politischer Akzeptanz, wenn sie selbst in Zeiten hoher Haushaltsüberschüsse weiter erhoben werden. Die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags birgt im Übrigen auch die Gefahr, dass im Falle künftiger Krisen sogar neue Sonderzuschläge eingeführt werden. Will jedoch die Bundespolitik solch einen Spielraum für Krisensituationen erhalten⁴, wäre die Abschaffung bestehender Sonderzuschläge ein unerlässlicher Schritt.

7. Abbau des Solidaritätszuschlags – Breite Entlastung für Bürger und Betriebe

Der Solidaritätszuschlag ist ein Steuerzuschlag, der Bürger und Betriebe auf breiter Front belastet.⁵ Da der Zuschlag 5,5 Prozent der Einkommensteuerlast beträgt⁶, ist die absolute Entlastung umso größer, je größer das Einkommen und damit die individuelle Einkommensteuerlast ist. Relativ betrachtet profitieren die Steuerzahler aber weitgehend in gleichem Maße.

⁴ Eine solche Krisensituation ist freilich erst dann gegeben, wenn sämtliche Einsparpotentiale auf der Ausgabenseite ausgeschöpft worden sind.

⁵ Ausnahmen betreffen lediglich Minimaleinkünfte, für die die Freigrenze des Solidaritätszuschlags gilt. Außerdem wird der Solidaritätszuschlag auch als Zuschlag auf die Abgeltung- und die Körperschaftsteuer fällig.

⁶ Im Bereich sehr kleiner Einkünfte steigt der effektive Zuschlagssatz in einer Gleitzzone auf schließlich 5,5 Prozent.

Die individuellen Entlastungen durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags wären durchaus spürbar (siehe auch Beispielrechnungen im Anhang).

Ein Single ohne Kinder mit einem Monatsbruttoverdienst von 2.500 Euro würde ohne Solidaritätszuschlag um gut 200 Euro pro Jahr entlastet. Ein Durchschnittsverdiener (4.078 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. Wenn jedoch das Kindergeld um 10 Euro pro Monat⁷ erhöht würde, wäre die Gesamtentlastung⁸ des Paares mit Kindern ungefähr so groß wie die Gesamtentlastung des Paares ohne Kinder.

Zuletzt wurde häufiger behauptet, dass der Wegfall des Solidaritätszuschlags vor allem höhere Einkommen entlastet. 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.

Es ist aber auch an der Zeit, mit steuerpolitischen Lebenslügen aufzuräumen. Tatsache ist, dass gerade Bezieher höherer Einkommen für die Aufbau Ost-Finanzierung einen großen Beitrag geleistet haben. Denn wer viel Steuern zahlt, muss auch einen entsprechend hohen Solidaritätszuschlag entrichten. Folglich werden Gutverdiener durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags in absoluten Beträgen stärker entlastet als diejenigen, die weniger Steuern zahlen. Das heißt aber auch: Höhere Einkommen werden seit über 25 Jahren durch den schon lange nicht mehr zu rechtfertigenden Solidaritätszuschlag besonders stark belastet und haben daher einen Anspruch auf eine entsprechende Entlastung. Es ist ein Gebot der Fairness (und auch der „Solidarität“), den Solidaritätszuschlag vollständig und für alle abzuschaffen.

Sogar innerhalb der Bundesregierung und der Parteien wachsen dem Vernehmen nach die verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist deshalb ein Gebot der Stunde, in den anstehenden Koalitionsverhandlungen eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags zu beschließen.

⁷ Die CDU schlägt sogar eine Kindergeld-Erhöhung um 25 Euro/Monat vor.

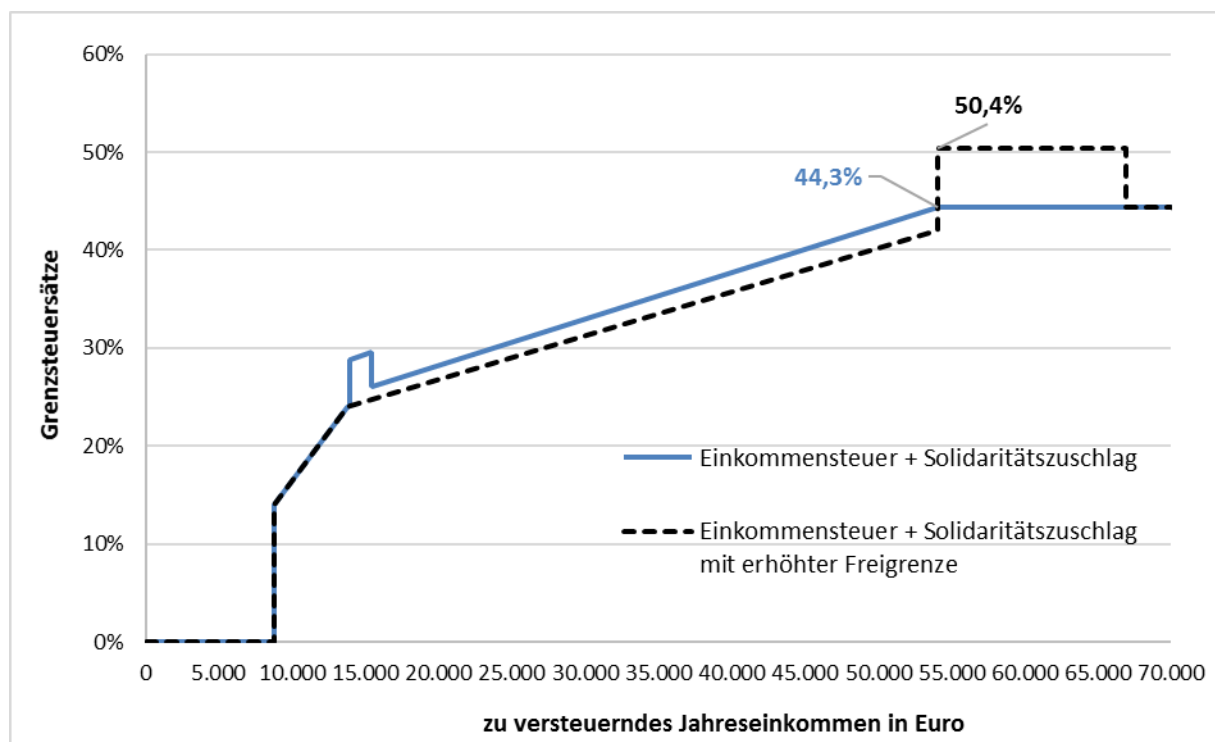
⁸ Einkommensteuerzahler mit Kindern sind bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags insofern privilegiert, weil dabei generell Kinderfreibeträge vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Dadurch ist ihre Belastung durch den Solidaritätszuschlag und damit ihre Ersparnis durch einen Wegfall des Solidaritätszuschlags niedriger als bei vergleichbaren Einkommensteuerzahlern ohne Kinder.

8. Teilabbau des Solidaritätszuschlags: Lediglich als Zwischenschritt akzeptabel

Versuche einzelner Parteien, den Solidaritätszuschlag faktisch teilweise zu retten, sind nicht überraschend. Der auch in den jüngst gescheiterten „Jamaika-Sondierungsgesprächen“ diskutierte Vorschlag, den Solidaritätszuschlag nur für kleine und mittlere Einkommen zu streichen, ist aber bereits aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Zum einen wurde die Erhebung des Solidaritätszuschlags stets damit begründet, dass der besondere Mittelbedarf im Zuge der deutschen Wiedervereinigung ein „solidarisches finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen“ (Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1993) erfordert. Spätestens mit Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2019 ist es daher geboten, sämtliche Zahler des Solidaritätszuschlags zu entlasten. Eine sozialpolitisch motivierte Verschonung, die allein auf kleine und mittlere Einkommen abzielt, widerspricht hingegen dem allgemeinen Fiskalzweck der Ergänzungsabgabe. Zum anderen drohen mit einer selektiven Weitererhebung des Solidaritätszuschlags willkürliche Belastungssprünge, die auch verfassungsrechtlich bedenklich sind (vgl. Kube 2017, S. 20f.). Zu einem solchen Belastungssprung in drastischer Form käme es etwa, wenn lediglich die derzeit bestehende Freigrenze des Solidaritätszuschlags angehoben wird (siehe *Abbildung 4*). Entsprechende Gedankenspiele gab es etwa in den Sondierungsgesprächen von Union, FDP und Grünen.

Ein Teilabbau wäre allenfalls vertretbar, wenn er als Zwischenschritt verstanden wird. Am Ende muss jedoch die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags stehen.

Abbildung 4: Anstieg der Grenzsteuersätze bei erhöhter Freigrenze des Solidaritätszuschlags*



Quelle: DSI (Tarif 2017, Einzelveranlagung). * Bis zu einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 54.057 Euro würde kein Solidaritätszuschlag erhoben.

Außerdem wäre es ein frustrierendes Signal an die Leistungsträger unserer Gesellschaft, wenn sie auch nach dem Jahr 2019 den Solidaritätszuschlag weiterhin zahlen müssten. Aktuelle Be-

rechnungen zeigen, dass das einkommensstärkste Zehntel der Steuerzahler über 60 Prozent zum Aufkommen des Solidaritätszuschlags beiträgt (siehe *Bach 2017*). Die höheren Einkommen sind daher seit mehr als 25 Jahren mit einer besonders hohen Belastung durch den Solidaritätszuschlag konfrontiert. Es ist daher ein Gebot der politischen Fairness, dass der Solidaritätszuschlag für alle Steuerzahler entfällt.

Ebenfalls in die falsche Richtung geht der Vorschlag, im Gegenzug zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags den Spitzensteuersatz im Einkommensteuertarif zu erhöhen. Derzeit greift der Spitzensteuersatz von 42 Prozent bereits ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 54.058 Euro. Das entspricht dem 1,3-fachen Durchschnittseinkommen eines Vollzeitwerbstätigen. Zudem hat sich die Zahl der Personen, die den Spitzensteuersatz zahlen müssen, von 0,5 Millionen (1995) auf 3,7 Millionen Personen (2017) mehr als versiebenfacht. Daher trifft der Spitzensteuersatz nicht nur Spitzenverdiener, sondern zunehmend auch Normalverdiener. Statt einer Anhebung des Spitzensteuersatzes muss deshalb im Zuge einer grundlegenden Tarifreform die Einkommensgrenze für den Spitzensteuersatz substantiell erhöht werden.

Aber auch ein höherer Spitzensteuersatz, der erst später greift, ist abzulehnen. Dies würde die ohnehin sehr hohe Belastung von Leistungsträgern⁹ 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. Das betrifft vor allem hoch qualifizierte Arbeitnehmer sowie viele kleine und mittelständische Betriebe, die als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Ein höherer Spitzensteuersatz kann daher das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsentwicklung beeinträchtigen. 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 (siehe *DSi 2017*).

Fazit

Spätestens mit dem Ende des Solidarpakts für die neuen Bundesländer im Jahr 2019 verliert der Solidaritätszuschlag jegliche Legitimation. Die neue Bundesregierung muss daher den Solidaritätszuschlag in dieser Legislaturperiode vollständig abschaffen. Dafür sprechen gewichtige Gründe.

Verfassungsrechtlich geboten: Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe, die nur kurzfristig erhoben werden darf, um vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt abzudecken. Da eine solche Haushaltsnotlage aufgrund der stark gestiegenen Steuereinnahmen und der hohen Überschüsse im Bundeshaushalt nicht ansatzweise vorliegt, ist die Abschaffung des Solidaritätszuschlags verfassungsrechtlich geboten. Der Bund der Steuerzahler unterstützt deshalb seit dem Jahr 2008 einen Musterprozess gegen den Solidaritätszuschlag, der derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist.

⁹ Die oberen 10 Prozent der Steuerzahler tragen 55,3 Prozent zum gesamten Einkommensteueraufkommen bei.

Glaubwürdigkeit wahren: Der Solidaritätszuschlag wurde stets mit den Kosten der deutschen Einheit begründet. Damit die Politik wieder glaubwürdig wird, muss spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2019 auch der Solidaritätszuschlag abgeschafft werden. Der Solidaritätszuschlag darf nicht zu einer zweiten Sektsteuer werden, die ursprünglich die kaiserliche Kriegsflotte finanzieren sollte, doch heute immer noch erhoben wird.

Fiskalisch machbar: Die Steuereinnahmen des Bundes sind von 226 Milliarden Euro (2010) auf 289 Milliarden Euro (2016) gestiegen und bis 2022 ist mit einem weiteren Zuwachs auf 361 Milliarden Euro zu rechnen. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist daher möglich, ohne die Einhaltung der Schuldenbremse und die Aufstellung eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes zu gefährden.

Weitere Vorteile: Der Solidaritätszuschlag ist ein allgemeiner Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer, der die ohnehin hohe Steuerbelastung zusätzlich verschärft. Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde daher Bürger und Betriebe auf breiter Front entlasten. Beispielsweise hat ein alleinstehender Durchschnittsverdiener dann rund 500 Euro pro Jahr mehr zur Verfügung. Diese spürbare Entlastung kann die neue Bundesregierung sofort beschließen, da eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist. Das würde auch dem Willen der Bürger entsprechen, die mit großer Mehrheit ein Ende des Solidaritätszuschlags befürworten.

Ein Teilabbau des Solidaritätszuschlags, der aktuell diskutiert wird, wäre allenfalls als ein Zwischenschritt akzeptabel. Die Einführung des Solidaritätszuschlags wurde von der Politik als „finanzielles Opfer aller Bevölkerungsgruppen“ begründet, sodass auch alle Steuerzahler einen Anspruch auf Entlastung haben. Zudem ist der Vorschlag, dass Bezieher höherer Einkommen den Solidaritätszuschlag weiterhin zahlen sollen, verfassungsrechtlich bedenklich. Denn mit dem Auslaufen des Solidarpakts entfällt auch der Finanzierungszweck gänzlich, sodass der Solidaritätszuschlag vollständig abgeschafft werden sollte.

Literatur

Bach, S. (2017): Details Soli Aufkommen,
<https://twitter.com/SBachTax/status/922346204796735488>.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013a): Abbau des Solidaritätszuschlags geboten, DSi-kompakt Nr. 3, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013b): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, DSi-Schrift Nr. 1, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014): Abbau der kalten Progression – Teil einer Steuerbremse, Schrift 2, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2017): Reformbedürftiger Spitzensteuersatz: Leistungsanreize für Normalverdiener im Einkommensteuertarif stärken, DSi-kompakt Nr. 29, Berlin.

Kube, H. (2017): Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags. Heidelberg.

Anhang

Berechnungsbeispiele: Entlastung durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Haushaltstyp	Monatsbrutto	Einkommen- steuer 2017	Entlastung bei Soli-Wegfall	
			pro Monat	pro Jahr
Single, Durchschnittsverdiener*, kinderlos	4.078 €	8.794 €	40,31 €	483,67 €
Verheiratet, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnitt**), kinderlos	6.117 €	10.421 €	47,76 €	573,16 €
Verheiratet, Doppelverdiener (2 x Durchschnitt***), kinderlos	8.156 €	17.676 €	81,02 €	972,18 €
Verheiratet, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnitt**), 1 Kind	6.117 €	10.770 €	39,12 €	821,48 €
Verheiratet, Doppelverdiener (2 x Durchschnitt***), 1 Kind	8.156 €	17.406 €	69,22 €	830,61 €
Verheiratet, Doppelverdiener (1,5 x Durchschnitt**), 2 Kinder	6.117 €	10.770 €	29,44 €	353,32 €
Verheiratet, Doppelverdiener (2 x Durchschnitt***), 2 Kinder	8.156 €	17.260 €	57,99 €	695,86 €

Quelle: DSi; Tarif 2017.

* Durchschnittsverdienst 2016 lt. Statistischem Bundesamt: 4.078 Euro/Monat (Vollzeit-Arbeitnehmer; inkl. Sonderzahlungen).

** Partner A mit Durchschnittsverdienst in Vollzeit (4.078 Euro/Monat), Partner B in Halbtagsbeschäftigung mit halbem Durchschnittsverdienst (2.039 Euro/Monat).

*** beide Partner mit Durchschnittsverdienst in Vollzeit (jeweils 4.078 Euro/Monat).

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

Monatliche Entlastung bei	Kinderlos	1 Kind	2 Kinder
... Soli-Wegfall	49,36 €	39,12 €	29,44 €
... Soli-Wegfall und Kindergeld-Erhöhung um 10 Euro/Monat	49,36 €	49,12 €	49,44 €
... Soli-Wegfall und Kindergeld-Erhöhung um 25 Euro/Monat	49,36 €	64,12 €	79,44 €

Quelle: DSi; Tarif 2017.

Erläuterung:

Der Musterhaushalt ist ein Doppelverdiener-Ehepaar. Partner A erzielt ein Durchschnittsgehalt in Vollzeit (Monatsbrutto: 4.078 Euro), Partner B hat eine Halbtagsbeschäftigung mit halbem Durchschnittsverdienst (Monatsbrutto: 2.039 Euro). Bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags und gleichzeitiger Kindergeld-Erhöhung um 10 Euro je Monat und Kind werden die Familien und das kinderlose Ehepaar in gleichem Umfang entlastet. Setzt die Union ihr Wahlversprechen um (also: Kindergeld-Erhöhung um 25 Euro/Monat), werden die Familien sogar deutlich stärker entlastet als das kinderlose Ehepaar.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.
 Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin
 Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25
 E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de
 Web: www.steuerzahlerinstitut.de