

imreg-Standpunkt

Steuerzahler entlasten – Solidaritätszuschlag abschaffen

Kontakt: Jana Licht, Tel. 0351 25593-602, Jana.Licht@imreg.de

imreg GmbH · Bautzner Straße 17 · 01099 Dresden

Dresden, Januar 2015

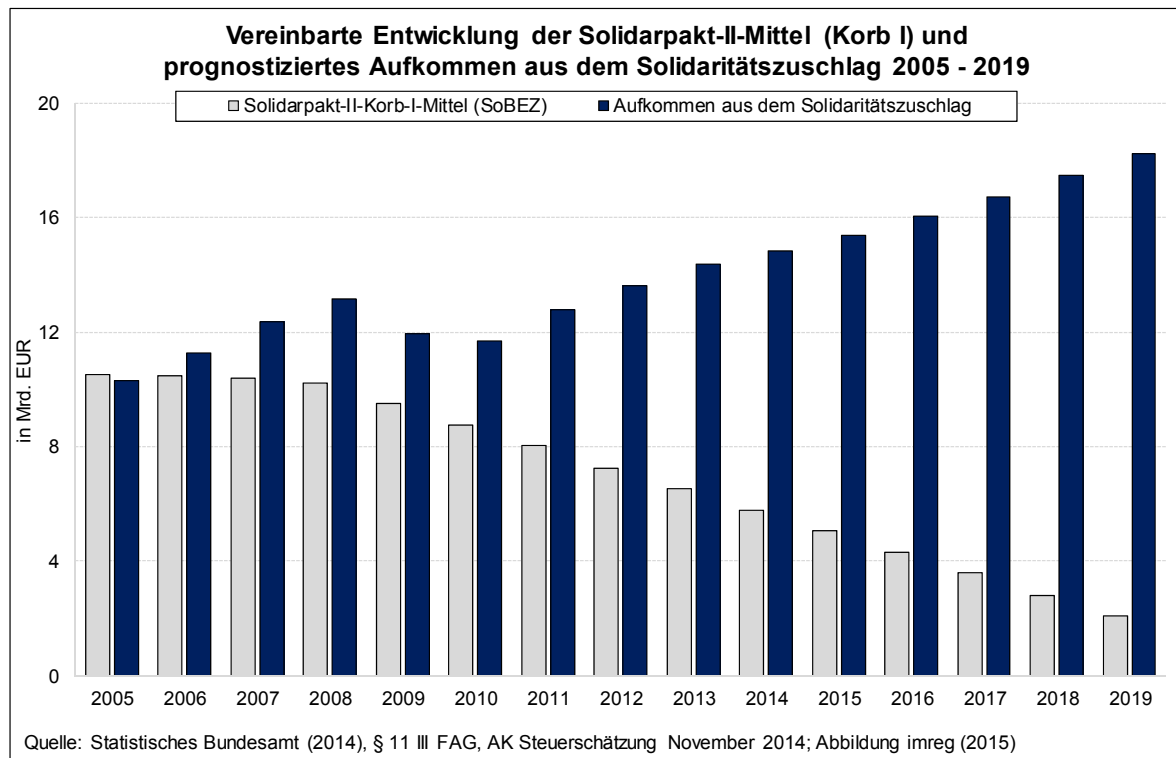
Der Solidaritätszuschlag muss spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 – unabhängig einer gesetzlichen Kohärenz und kompensationslos – abgeschafft werden. Dies ist als erstes eine moralische Verpflichtung der Politik, da die Einführung der Ergänzungsabgabe nach Aussagen der politischen Entscheider klar im Zusammenhang mit den Transfers in die neuen Bundesländer stand. Das Festhalten am Solidaritätszuschlag in Zeiten von Rekordsteuereinnahmen untergräbt die politische Glaubwürdigkeit weiter – ein gefährliches Unterfangen angesichts bereits dramatisch gesunkener Wahlbeteiligung und Parteienbindung. Zum anderen ist eine spürbare Steuerentlastung eine zwingende Notwendigkeit, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu sichern. Der in den letzten Jahren kontinuierlich zu beobachtende Anstieg der Steuerquote nimmt dagegen immer leistungsfeindlichere Züge an. Er engt die wirtschaftliche Freiheit ein und gefährdet damit die Grundlagen für den Wohlstand im Land.

Die Begriffe Solidaritätszuschlag und Solidarpakt werden in politischen Diskussionen nicht selten miteinander vermengt. Dies ist nur bedingt richtig, da beide Punkte unterschiedliche gesetzliche Grundlagen haben. So hätte eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags kein Ende der Solidarpaktmittel für Ostdeutschland zur Folge. Als Solidarpakt wird die Einigung zwischen Bundesregierung und Bundesländern bezeichnet, den Neuen Ländern zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten Finanzmittel im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Verfügung zu stellen. Der aktuell laufende Solidarpakt II trat 2005 in Kraft und fördert den Aufbau Ost bis 2019 mit insgesamt 156,6 Mrd. EUR. Diese Summe wird in zwei sogenannte „Körbe“ unterteilt.

Korb I umfasst die gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs gewährt werden. Sie sollen helfen, die Infrastrukturlücke zu schließen und die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen.¹ Dies sind bis einschließlich 2019 insgesamt 105,3 Mrd. EUR. Dabei

verringern sich die gesetzlich festgeschriebenen jährlichen Zuweisungen kontinuierlich von 10,5 Mrd. EUR 2005 bis 2,1 Mrd. EUR 2019.² Der Korb II beinhaltet sonstige Zuwendungen des Bundes, von denen die Neuen mehr als die Alten Länder erhalten. Dies soll bis 2019 insgesamt 51,1 Mrd. EUR umfassen, wobei die Mittelzuweisung ebenfalls rückläufig ausgestaltet ist. 2006 haben sich Bund und Länder darauf geeinigt, in welche Politikfelder die Mittel aus Korb II fließen sollen (u. a. Wirtschaft; Innovation, Forschung und Entwicklung; Verkehr; Wohnungs- und Städtebau; Altlasten- und Standortsanierung).³

Der Solidaritätszuschlag wiederum ist eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen-, Lohn-, Kapitalertrag-, und Körperschaftsteuer. Seit 1998 beträgt dieser konstant 5,5 Prozent.⁴ Das Aufkommen steht allein dem Bund zu (Art. 106 I Nr. 6 GG). Er ist nicht befristet und entsprechend des seit den 1970er Jahre in der Bundesrepublik geltenden Gesamdeckungsgrundsatzes auch prinzipiell nicht zweckgebunden für bestimmte Ausgaben im Bundeshaushalt.⁵

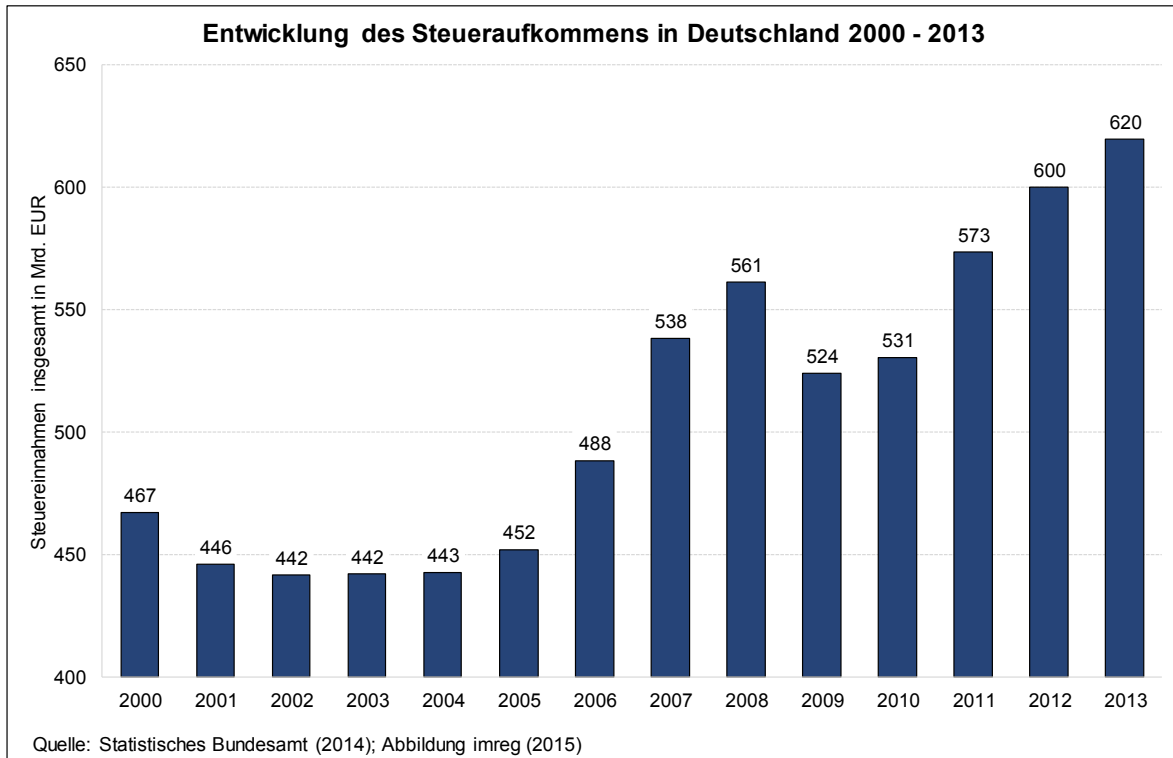


Rein rechtlich besteht demnach keine unmittelbare fiskalische Kohärenz zwischen Solidarpaket und Solidaritätszuschlag. Dies wird allein darin deutlich, dass schon seit 2006 die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag die Ausgaben für die SoBEZ im Solidarpaket übersteigen – seit 2011 gilt dies auch inklusive der Korb II-Mittel. Für 2015 beträgt die Differenz aus dem Aufkommen des Solidaritätszuschlages und den SoBEZ voraussichtlich bereits über 10 Mrd. EUR (siehe Abbildung).

Ob sich aus dem Auslaufen des Solidarpakts eine gesetzliche Verpflichtung ergibt, den Solidaritätszuschlag abzuschaffen, wird im Gegensatz zum umgekehrten Fall verfassungsrechtlich diskutiert. Dabei gibt es begründete Bedenken sowohl seitens des Niedersächsischen Finanzgerichts⁶ als auch des ehemaligen Präsidentens des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier, nach dessen Einschätzung „spätestens 2019, wenn auch der Solidarpaket II endet, sich der jetzige Solidaritätszuschlag verfassungsrechtlich nicht mehr begründen [lässt].“⁷

Trotz dieser Diskussionen verwundert es sehr, wie offen und nahezu geschlossen die Politik eine Fortführung des Solidaritätszuschlages diskutiert, wie z. B. bei der Beratung der Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin im Dezember 2014, bei der man zu dem Ergebnis gekommen war, dass Einnahmen aus dem unbefristeten Solidaritätszuschlag auch über das Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2019 hinaus für die Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen in ganz Deutschland nötig sind.⁸ Offensichtlich ist man sich nur noch über das Wie uneinig:⁹ So sind zum einen, wie vom Bundesfinanzminister gefordert, die formale Abschaffung und gleichzeitige Integration des Zuschlages in Einkommensteuer durch Erhöhung der dortigen Steuersätze¹⁰ als auch der Erhalt des Zuschlages mit verändertem Namen oder einfach nur angepasster vordergründiger Bestimmung in Diskussion.¹¹ Ersteres würde dabei den derzeit eher einkommensteuerstarken, letzteres eher den ärmeren Bundesländern nutzen.

Unabhängig davon würde sich die Politik damit über die eigentliche Intention des

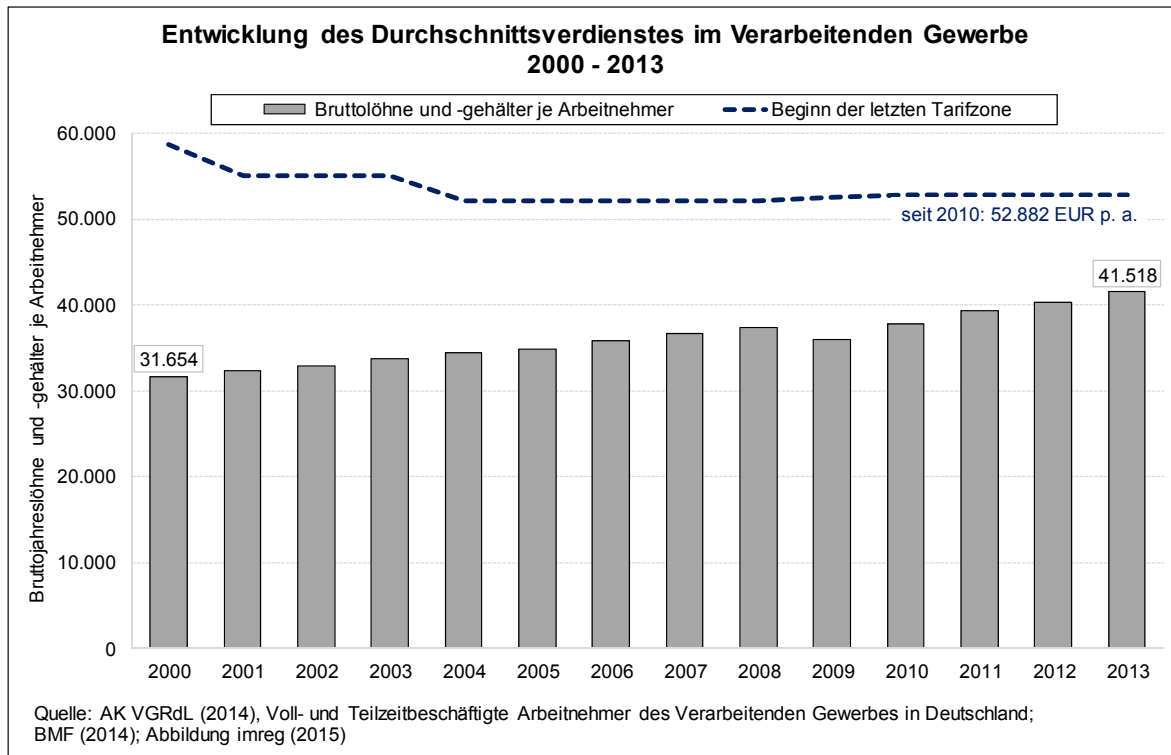


Zuschlags eklatant hinwegsetzen. So wurde der Solidaritätszuschlag 1995 (mit Vorläufern seit 1991) dezidiert deswegen eingeführt, um die Kosten der deutschen Wiedervereinigung finanzieren zu können.¹² Dies wurde an mehreren Stellen von führenden Politikern sowohl bei der Einführung als auch bei der späteren Verlängerung unterstrichen. Helmut Kohl, der damalige Bundeskanzler, hatte den Solidaritätszuschlag ausdrücklich befristet zur Finanzierung der deutschen Einheit eingeführt und 1996 versprochen: „Bis 1999 ist der Zuschlag weg“¹³. 1995 betonte auch der SPD-Vorsitzende und Ministerpräsident des Saarlands, Oskar Lafontaine: „Der Solidaritätszuschlag darf keine neue Dauersteuer werden. In dem Maße, wie der Aufbau Ost vorankommt, muß der Solidaritätszuschlag schrittweise zurückgeführt werden“.¹⁴

Ansgesichts dieser Historie wurde der „Steuerzuschlag“ – unabhängig von den verfassungsrechtlichen Diskussionen – aus Sicht der Bevölkerung sehr wohl vor 20 Jahren zur Finanzierung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus der Neuen Länder eingeführt. Mit Blick auf die rückläufigen Zuweisungen in die Neuen

Länder und – bei allen vor allem noch wirtschaftsstrukturell bedingten Defiziten – doch unverkennbarer Fortschritte ist es nicht verwunderlich, dass die Akzeptanz hierfür deutlich nachlässt. Laut einer repräsentativen Umfrage von YouGov sind aktuell allerdings 86 Prozent der Befragten in Westdeutschland sowie 58 Prozent in Ostdeutschland und damit die weit überwiegende Mehrzahl der Deutschen für eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags.¹⁵ Die Missachtung der politischen Stimmung dürfte eine weitere Steigerung der Politikverdrossenheit nach sich ziehen.

Gerade für Sachsen sind die Werte zur Teilnahme an den Prozessen und Institutionen der parlamentarischen Demokratie besorgniserregend. Weniger als ein Prozent der sächsischen Bevölkerung ist Mitglied in einer der im Bundestag vertretenen Parteien zzgl. der FDP – mit abnehmender Tendenz.¹⁶ Die Beteiligung bei der Wahl des Sächsischen Landtages lag 2014 mit 49,2 Prozent auf einem neuen Tiefststand. Seit 2004 haben alle sächsischen Parteien bei den Landtagswahlen zusammen über 400.000 Wähler verloren.¹⁷ Die abnehmende Bindung an die



Parteien und die parlamentarischen Prozesse erhöhen nicht zuletzt auch die Risiken, dass sich politische Diskussionen und Forderungen verstärkt in den außerparlamentarischen Raum verlagern.¹⁸

Eine spürbare Entlastung der Steuerzahler durch Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist darüber hinaus allein auch deswegen möglich und sinnvoll, da die Bundesrepublik derzeit über Rekordsteuereinnahmen verfügt. 2013 nahmen Bund, Länder und Gemeinden Steuern in Höhe von 620 Mrd. EUR ein. Dies waren 37 Prozent mehr als 2005. Der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt stieg im gleichen Zeitraum um drei Prozentpunkte auf 23,2 Prozent. Dies ist der höchste Wert seit 2001 und beinhaltet wohlgerne noch nicht die Sozialversicherungsabgaben.¹⁹

Folglich hat die Steuerbelastung der Deutschen in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Der Vergleich der Entwicklung der Durchschnittsverdienste im Verarbeitenden Gewerbe und der Grenze zum Spitzensteuersatz (siehe Abbildung) macht dies deutlich. Im Jahr 2000 lag der Abstand zwischen dem jährlichen Durchschnitts-

verdienst im Verarbeitenden Gewerbe und Beginn der letzten Tarifzone bei noch circa 27.000 EUR, 2013 betrug diese Differenz nur noch 11.000 EUR. Die Steuerleistung wird im zunehmenden Maße von der sogenannten Mitte der Gesellschaft erbracht: Ingenieure, Techniker und Meister, Kaufleute und Angestellte bis hin zu besser verdienenden Facharbeitern müssen infolge der kalten Progression jährlich einen immer höheren Teil ihres Einkommens an Steuern leisten.

Eine OECD-Studie zeigt die überdurchschnittlich hohe Steuerbelastung privater Haushalte in Deutschland im internationalen Vergleich – unabhängig von Familienkonstellation und Einkommen.²⁰ Dies spiegelt sich auch im internationalen Vergleich der wirtschaftlichen Freiheit wider. Laut Fraser Institut belegt die Bundesrepublik weltweit nur Rang 28. Nicht nur die angelsächsischen Länder liegen hier vor Deutschland. Auch die Schweiz (4) Finnland (10), Dänemark (19), und selbst Japan (23), Rumänien (25) und Litauen (27) erreichen Plätze vor der Bundesrepublik. Vor allem der Umfang der Staatstätigkeit, in welcher die Steuerquote einen maßgeblichen Anteil hat, ist in Deutschland überdurchschnittlich hoch.

Dabei ist der Zusammenhang aus wirtschaftlicher Freiheit und Wohlstand sowohl empirisch als auch theoretisch oft fundiert und begründet worden. Mit anderen Worten gefährdet Deutschland seine wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit, indem die Leistungsträger zunehmend belastet werden.²¹

Die Daten veranschaulichen, dass nicht allein die Abschaffung des Solidaritätszuschlags

¹ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2014), „Solidarpakt II von 2005 bis 2019“.

² Vgl. § 11 III Finanzausgleichsgesetz (FAG).

³ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2014), „Solidarpakt II von 2005 bis 2019“.

⁴ Bis 1998 7,5 Prozent.

⁵ Vgl. Solidaritätszuschlaggesetz (SolZG) sowie Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegezet - HGrG).

⁶ Vgl. Entscheidung 2 BvL 3/10 des Bundesverfassungsgerichts vom 8. September 2010.

⁷ Die Welt, 4. August 2013, „Der Soli ist bald verfassungswidrig“.

⁸ Vgl. z. B. Spiegel ONLINE, 11. Dezember 2014, „Solidaritätszuschlag: Bund und Länder wollen Soli über 2019 hinaus kassieren“.

⁹ Bundeskanzlerin Angela Merkel zitiert nach Spiegel ONLINE, ebd.: „Weder über Aufteilung noch Modus gibt es einen Konsens“.

¹⁰ U. a. vertreten durch den Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble und Olaf Scholz, Erster Bürgermeister von Hamburg. Vgl. z. B. Die Welt, 19. April 2012, „Scholz will Soli zum Schuldenabbau nutzen“; ZEIT online, 9. September 2014, „Schäuble will angeblich Soli streichen und Steuern erhöhen“.

¹¹ Gefordert z. B. von Stephan Weil, Niedersächsischer Ministerpräsident: „Der Einsatz der Finanzmittel muss in strukturschwachen Gebieten und nicht länger nach Himmelsrichtung erfolgen. Es gibt auch in den alten Bundesländern zahlreiche Regionen, die dringend der Hilfe bedürfen“; „Der Soli 2.0 muss verlässlich in unser Steuer- und Abgabensystem integriert und verfassungsrechtlich unanfechtbar ausgestaltet werden“, Die Welt,

als solche, sondern eine spürbare Entlastung der Menschen im Land von Steuern und Abgaben das Ziel sein muss, um die zunehmend leistungsfeindlichen Auswüchse des deutschen Steuersystems zu reduzieren. Der Solidaritätszuschlag muss daher – kompensationslos – spätestens mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019 abgeschafft werden.

4. August 2013, „Der Soli ist bald verfassungswidrig“.

¹² Vgl. Deutscher Bundestag (1991), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen, Drucksache 12/220.

¹³ FOCUS Magazin, 28. Juli 2013, „Was Helmut Kohl versprach, will Angela Merkel nicht halten“.

¹⁴ FOCUS, 27. November 1995, „Ost-Hilfen sind noch lange nötig“.

¹⁵ Vgl. „Umfrage: Mentalitätsunterschiede bei Ost- und Westdeutschen“, YouGov, 2. Oktober 2013.

¹⁶ Zwischen dem 31.12.2006 und dem 31.12.2012 ist die Anzahl der Mitglieder dieser politischen Parteien um ca. 5.500 gesunken. Vgl. Statistisches Jahrbuch Sachsen 2013. Weiterführend siehe Niedermayer, Oskar (2014): Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014, Berlin: Freie Universität Berlin.

¹⁷ Vgl. Statistische Jahrbücher Sachsen 2008 und 2013; eig. Berechnungen imreg.

¹⁸ Vgl. z. B. Niedermayer, Oskar (2014): ebd.; Hierlemann, Dominik und Ulrich Sieberer (2014): Sichtbare Demokratie, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; Schäfer, Armin (2010): Kompensiert bürgerliches Engagement den Rückgang der Wahlbeteiligung, BBE-Newsletter 04/2010; Schäfer, Armin (2008): Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

¹⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, BMF 2014.

²⁰ Vgl. <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/taxing-wages.htm>, Stand: 07.01.2015.

²¹ Economic Freedom of the World Annual Report 2014 Deutsche Kurzfassung, Fraser Institute Economic Freedom Network Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (2014).