

Pro: Solidaritätszuschlag abschaffen

Abschaffung unumgänglich



Andreas Peichl ist Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen. Er lehrt Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Der Solidaritätszuschlag in der heutigen Form wurde 1993 durch das „Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG“ eingeführt. Ab 1995 diente er dazu, die Deutsche Einheit zu finanzieren. Anders als beim 1991 eingeführten Soli für die Finanzierung des Golfkriegs 1992/1993, wurde ab 1995 auf eine Befristung verzichtet. Gleichwohl wurde immer wieder der temporäre Charakter der Ergänzungsabgabe hervorgehoben. Im Protokoll des Finanzausschusses, der mit Stimmen von CDU/CSU, FDP und SPD für das FKPG gestimmt hat, heißt es jedenfalls: „Die Koalitionsfraktionen hielten eine Befristung auf drei Jahre für wünschenswert [...]. Die Fraktion der SPD hielt demgegenüber zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine konkrete Befristung nicht für sinnvoll. Sie hat mit den Koalitionsfraktionen aber darin übereingestimmt, daß die Natur des Solidaritätszuschlags als eine Ergänzungsabgabe, die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht auf Dauer erhoben werden könne, für eine Befristung spreche.“ Auch aus diesem Grund gibt es unter Juristen die Auffassung, dass die verfassungsrechtliche Legitimation des Solis knapp 30 Jahre nach Vervollendung der Deutschen Einheit mehr als fraglich ist.

Insofern ist eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags unumgänglich! Man könnte jedoch im Gegenzug die Steuersätze in der Einkommensteuer anpassen – wenn man die höchsten Einkommen nicht (vollständig) entlasten will. Dies ist in der (politischen) Praxis jedoch nicht so einfach. Die juristische Grundlage des Solis liegt in der Finanzverfassungsreform von 1955, die es dem Bund ermöglichte, Ergänzungsabgaben zu erheben. Das Aufkommen steht allein dem Bund zu. Daher bedarf eine Reform des Solidaritätszuschlaggesetzes auch nicht der Zustimmung des Bundesrats. Die hieraus resultierenden polit-ökonomischen Gründe im deutschen Föderalismus sind es auch, die eine vollständige Abschaffung des Solis bisher verhindern. Würde man ihn beispielsweise (aufkommensneutral) in die Einkommensteuer integrieren, so erhielte der Bund nur noch 42,5% der Einnahmen. Der Rest geht an Länder und Gemeinden.

Die starke Konzentration des „Rest-Solis“ auf hohe Einkommen wirft zudem Fragen der Steuergerechtigkeit auf. In der Begründung der Teilabschaffung heißt es, dass „kleine und mittlere Einkommen“ entlastet werden sollen – was sehr zu begrüßen ist. Die wirklich „kleinen“ Einkommen zahlen jedoch weder Einkommensteuer noch Soli, sondern erhalten Transfers. Dort sind die Abschöpfungsraten bei Hinzuverdienst doppelt so hoch wie Einkommensteuer und Soli für Spitzenverdiener. Hier besteht tatsächlich dringender Reformbedarf und eine entsprechende Reform würde nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit fördern, sondern wäre auch wachstumssteigernd. Was will man eigentlich mehr? Aber das ist ein anderes Thema, denn die Teilabschaffung des Soli hilft den wirklich kleinen Einkommen nicht.

Wir haben in Deutschland eines der kompliziertesten Steuer- und Transfersysteme der Welt. Dieses Gesamtsystem komplett zu überarbeiten (z. B. die über 500 Absetzungsmöglichkeiten oder die mehr als 150 steuer- und abgabenfinanzierten Transferleistungen) ist längst überfällig – aber leider unrealistisch. Dieses System bietet jedoch eine elegante Möglichkeit, den Soli komplett abzuschaffen und dabei weder die (Spitzen-)Steuersätze der Einkommensteuer zu erhöhen noch die Reichsten 2-3% zu entlasten: durch eine Begrenzung der Absetzungsmöglichkeiten, die sehr stark auf hohe Einkommen konzentriert sind. Ökonomisch spricht viel für eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Absenkung der Steuersätze. Und politisch könnte dies dazu führen, dass (fast) alle Parteien ihr Gesicht wahren.

peichl@econ.lmu.de

Contra: Solidaritätszuschlag abschaffen

Soli für Spitzenverdiener erhalten

Die Große Koalition hat im August 2019 den Abbau des Solidaritätszuschlags konkretisiert: Ab 2021 soll er für alle abgeschafft werden, die mit ihrem Bruttoeinkommen unter 74 000 Euro im Jahr bleiben (bei Paaren das doppelte). Das sind 90 % aller bisherigen Zahler. Für weitere 6 % mit Einkommen darüber soll der Soli gemildert werden, nur die reichsten 4 % mit Einkommen über 110 000 Euro sollen ihn weiter in voller Höhe zahlen. Da bisher nur gut die Hälfte der Bevölkerung überhaupt betroffen ist, zahlen den Soli künftig also nur noch die 5 % mit den höchsten Einkommen, davon die Top 2 % in voller Höhe. Vom Aufkommen (schätzungsweise knapp 21 Mrd. Euro 2021) bleiben aber noch etwa 10 Mrd. Euro übrig, da es stark auf die hohen Einkommen konzentriert ist.

Der Soli wurde bei seiner Wiedereinführung 1995 nicht befristet – anders als noch 1992/1993. Vielmehr wurde nur vage eine regelmäßige Überprüfung angekündigt. Vor allem sahen die Steuerbelastungen für Spitzenverdiener 1995 noch anders aus. Der Spitzensteuersatz lag bei 53 %, die Unternehmensteuern waren ähnlich hoch, und oben drauf gab es eine Vermögensteuer. Heute liegt der Spitzensteuersatz bei 42 % bzw. 45 % für Einkommen über 265 000 Euro, also einschließlich Soli bei 44,3 % bzw. 47,5 %, die Unternehmensteuern bei 30 % und eine Vermögensteuer wird nicht mehr erhoben. Das heißt bei Spitzenverdienern wurde der Soli seit 1995 schon mindestens dreimal abgeschafft. Und zugleich sind die höchsten Einkommen in diesem Zeitraum deutlich stärker gestiegen als die Durchschnittseinkommen. Geringverdiener und Bezieher mittlerer Einkommen mussten sich dagegen mit mageren Einkommenszuwächsen begnügen, die durch höhere indirekte Steuern, anhaltend hohe Sozialbeiträge und die kalte und warme Progression bei der Einkommensteuer belastet wurden.

Da tut sich die SPD naturgemäß schwer mit dem vollständigen Abbau des Solis. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass wir bei den Steuer- und Sozialbeitragsbelastungen andere Sorgen haben, als Hochverdiener mit weiteren Steuerentlastungen zu beglücken. Wenn die Steuern und Sozialbeiträge gesenkt werden sollen, dann zuerst einmal bei den „unteren und mittleren Einkommen“, wie es auch zu Beginn der Sondierungen zur Jamaika-Koalition Ende 2017 festgelegt wurde. Fast 30 Jahre nach der Wiedervereinigung ist der ursprüngliche Finanzierungszweck des Solis lange erfüllt. Der Solidarpakt II läuft 2019 aus, ab 2020 sieht der Bund-Länder-Finanzausgleich keine Sonderregelungen mehr für die neuen Länder vor. Die Union will den Soli komplett abschaffen, ebenso AfD und FDP. Natürlich werden letztere gegen die Weitererhebung klagen. Das Bundesverfassungsgericht wird darüber vielleicht schon 2020 entscheiden. Gemessen an seiner bisherigen Rechtsprechung wird es den „Rest-Soli“ wohl kaum umgehend kassieren, aber vermutlich eine schrittweise Abschaffung anmahnen. Dann haben Grüne, SPD und Linke das schlechtere Moment, da sie für eine Integration des Rest-Solis in den Einkommensteuertarif eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat brauchen.

Eine andere Option wäre, den Rest-Soli für ein neues Finanzierungsziel umzuwidmen, z.B. für Infrastruktur oder Klimaschutz. Das ginge auch mit der Kanzlermehrheit im Bundestag, ohne die Länder. Ein finanzieller Mehrbedarf des Bundes ist durchaus gegeben, denn der Bundeshaushalt ist schon seit längerem auf Kante genäht. Bei den letzten Finanzföderalismus-Reformen wurde der Bund von den Ländern regelmäßig aufs Kreuz gelegt. Genau für diese Konstellation wurde die Ergänzungsabgabe 1955 in die Finanzverfassung eingeführt – damit der Bund auch ohne die Zustimmung der Länder nicht nur die Verbrauchsteuern, sondern auch die progressive Einkommensteuer nutzen kann.



Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIW in Berlin.

sbach@diw.de