

**Zur Erklärung****Solidaritätszuschlag: Dauerhafte Einnahmequelle?**

Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuer, die Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte sowie die Gewinne, die der Körperschaftsteuer unterliegen. Umgangssprachlich wird diese Soli genannt. Das Aufkommen aus dieser Ergänzungsabgabe steht ausschließlich dem Bund zu (Art. 106, Abs. 1, 6 GG). Der Steuersatz des Solidaritätszuschlags wird im Prinzip auf das zu versteuernde Einkommen erhoben. Vom 1. Juli 1991 bis zum 30. Juni 1992 betrug der Steuersatz 7,5%. Da dieser jeweils nur für ein halbes Jahr bezahlt wurde, belief sich der Steuersatz auf 3,75%. Zweieinhalb Jahre wurde diese Ergänzungsabgabe nicht erhoben. Ab 1995 bis 1997 wurde der Soli von 7,5% erhoben. Ab 1998 wird der Steuersatz, der bis heute gilt, auf 5,5% reduziert. Während in der ersten Phase das Aufkommen bei ca. 6 Mrd. € lag, trug im Jahr 2010 diese Abgabe mit 12 Mrd. € zum Steueraufkommen bei. Der Anteil am gesamten Steueraufkommen belief sich 2010 auf 2,1%. Im Vergleich dazu erbrachte die Körperschaftsteuer, die die darunter fallenden Unternehmen aufzubringen haben, mit 2,3% am Gesamtsteueraufkommen kaum mehr als der Soli.

Die Einführung dieser Sonderabgabe wurde maßgeblich mit dem Ziel begründet, dem Bund zusätzliche Mittel zur Finanzierung der deutschen Einheit verfügbar zu machen. Diese Rechtfertigung der Abgabe mit der direkten Zweckbindung an die Finanzierung der einigungsbedingten Zusatzausgaben des Bundes hatte von Anfang an haushaltstechnisch keine Geltung. Denn eine Abgabe, die ausschließlich für die Finanzierung einer spezifischen Ausgabe des Bundes eingesetzt wird, ist prinzipiell rechtlich nicht zulässig (Non-Affektationsprinzip). Vielmehr sind Steuern allgemeine Entgelte, die zur Finanzierung ohne Berücksichtigung von Ausgabenarten dem öffentlichen Haushalt zufließen. Für welche Ausgaben der Soli am Ende genutzt worden ist, lässt sich nicht rekonstruieren. Wegen der von Anfang an nicht vorhandenen zeitlich befristeten Zweckbindung gilt heute der Solizuschlag als eine feste Einnahmequelle des Bundes.

Die deutsche Steuergeschichte kennt einige Beispiele für eine ursprünglich zeitlich befristete, jedoch am Ende fest geplante Sonderabgabe. Das Paradebeispiel ist die Einführung der Sektsteuer durch Kaiser Wilhelm II. Mit den Einnahmen sollte die Flottenausrüstung vor dem 1. Weltkrieg finanziert werden. Obwohl der Zweck mit dem Ende des 1. Weltkriegs entfallen war, gibt es heute immer noch eine Sektsteuer. Die sicherlich erfolgreichste Sonderabgabe in der Bundesrepublik Deutschland war der 1952 in Kraft getretene Lastenausgleich. Eine jährlich zu leistende, vergleichsweise geringe Abgabe erbrachte im Laufe der Jahrzehnte über 100 Mrd. D-Mark. Die Einnahmen wurden zur Finanzierung der Folgen des II. Weltkrieges – etwa für die Eingliederung der Vertriebenen – aufgebracht. Auch ging es um die Entschärfung von Nachteilen bei Kleinsparern, die ihr Geldvermögen nach dem zweiten Weltkrieg verloren hatten. Ein Beispiel aus der jüngsten Zeit ist die 2004 eingeführte Sonderabgabe für Alcopops, auf deren Lenkungswirkung gesetzt wurde. Immerhin funktionierte die Lenkungswirkung einigermaßen. Durch die deutliche Verteuerung verloren die „süßen Verführer“ an Bedeutung. 2010 wurden immerhin noch knapp zwei Millionen € eingenommen.

Der heute geltende Soli-Steuersatz von 5,5% wird auf das zu versteuernde Einkommen im Rahmen der Einkommensteuer, der Abgeltungsteuer von 25% auf die Kapitaleinkünfte sowie den Gewinn im Rahmen der Körperschaftsteuer erhoben. Bei der Lohnsteuer setzt die Besteuerung nicht sofort nach dem Überschreiten des Grundfreibetrags, der eine Nullbesteuerung sichert, ein (8.004 € für Alleinstehende/16.007 € für Verheiratete). Kein Soli-Zuschlag ist zu erheben, wenn die Lohnsteuer bei der Steuerklasse III den Betrag von 162 € und bei den anderen Steuerklassen 81 € übersteigt. An diese Nullzone schließt sich ein Übergangsbereich an, ab dessen Ende der Zuschlag mit 5,5% auf die Steuerschuld komplett fällig wird. Die spezielle Nullzone und der Übergangsbereich sind bereits in die Lohnsteuertabellen eingebaut. Außerdem werden Kinderfreibeträge (auch bei Eltern, die Kindergeld bekommen) berücksichtigt. Diese Sonderbehandlung vor allem im unteren Lohnsteuerbereich soll die Belastungen reduzieren.

Insgesamt ist in den Soli-Zuschlag eine gerechte Lastenverteilung eingebaut. Dafür sorgt die Tatsache, dass der Steuersatz auf die Steuersumme, die im Rahmen der Einkommen-, Abgeltung- und Körperschaftsteuer entsteht, bezogen wird. Je höher das Einkommen und damit die zu zahlende Steuersumme, umso höher fällt die effektive Belastung durch den Soli aus. Da dies die einzige Abgabe ist, die durch ihre Koppelung an die Steuersumme direkt progressiv wirkt, wird gefordert, diese Ergänzungsabgabe trotz des Wegfalls zusätzlicher Belastungen des Bundeshaushalts im Rahmen der Einigungskosten nicht zu streichen.

Die Tatsache, dass der Soli im Widerspruch zu seiner Einführung faktisch entfristet worden ist, hat zu mehreren Klagen bei Finanzgerichten geführt. Nach einer durch den Bund deutscher Steuerzahler forcierten Klage hatte das Finanzgericht Niedersachsen zumindest ab 2007 den Soli als verfassungswidrig erklärt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom September 2010 diesem Richterspruch widersprochen und die Verfassungskonformität bestätigt. Dabei warfen die Verfassungsrichter dem Finanzgericht vor, dem Wesen dieser Abgabe nicht gerecht geworden zu sein. Auch könnten nachfolgende gesetzliche Steuersenkungen, die zeigen, dass der Staat auf Einnahmen verzichtet hat, nicht den Wegfall des Solis rechtfertigen.

Die Begründung des Solidaritätszuschlags mit den einigungsbedingten Mehrausgaben des Bundes lässt sich heute nicht mehr aufrecht erhalten. Nicht nur das Kriterium gerechte Lastverteilung spricht dafür, diese Ergänzungsabgabe, deren Höhe mit der ökonomischen Leistungsfähigkeit steigt, so lange nicht abzuschaffen, so lange es keine gezielte Besteuerung der Einkommensstarken (Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer und Reichen (Einführung einer Vermögensteuer) gibt.