



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Frau  
Bettina Stark-Watzinger, MdB  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**nur per E-Mail**

Bonn, den 30. Oktober 2019

Telefon 0228 99 721-1120

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
I 2 – 90 08 04/VIII 3 – S 2450 (SolZG)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
PA 7 – 19/14103 und 19/14286  
vom 28. Oktober 2019

**Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutsche Bundestages  
am 4. November 2019 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995“  
(BT-Drs. 19/14103) sowie zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP  
„Entwurf eines Gesetzes zur vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags“ (BT-Drs. 19/14286)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

gemäß Beschluss des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. Oktober 2019 führt der Finanzausschuss am 4. November 2019 eine öffentliche Anhörung zu den o. a. Gesetzentwürfen durch. Der Bundesrechnungshof ist hierzu als Sachverständiger eingeladen. Beigefügt übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme hierzu.

Der Bundesrechnungshof wird in der o. a. Anhörung durch Herrn MR BRH Hugo und Herrn MR BRH Dr. Dingendorf vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Mähring

Hugo



30. Oktober 2019

## **Öffentliche Anhörung**

des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages  
am 4. November 2019, 10.30 bis 12.45 Uhr, in Berlin

### **Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes**

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**„Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995“**

**(BT-Drucksache 19/14103)**

sowie zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

**„Entwurf eines Gesetzes zur vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags“**

**(BT-Drucksache 19/14286)**

## **1. Vorbemerkung**

Die Regierungskoalition hat für die 19. Wahlperiode vereinbart, untere und mittlere Einkommen beim Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 2021 zu entlasten. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (BT-Drs. 14/14103) will die Bundesregierung dieses Vorhaben umsetzen. Danach entfällt ab dem Jahr 2021 für rund 90 % der Einkommensteuerzahler der Solidaritätszuschlag komplett. Für die verbleibenden 10 % der Einkommensteuerzahler wird der Solidaritätszuschlag in einer sog. Milderungszone mit abnehmender Intensität abgesenkt. Oberhalb der Milderungszone wird er in voller Höhe erhoben. Die Bundesregierung begründet diesen nur teilweisen Abbau des Solidaritätszuschlags mit weiterbestehenden Lasten aus der deutschen Wiedervereinigung und sozial gerechter Lastenverteilung. Der geplante teilweise Abbau des Solidaritätszuschlags wird zu jährlichen Mindereinnahmen von rund 10 Mrd. Euro führen. Dies entspricht der Hälfte des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag, der im Haushaltsentwurf 2020 mit 20,0 Mrd. Euro veranschlagt wird.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/14286) sieht die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags bereits ab dem Jahr 2020 vor. Der Präsident des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat die Bundesregierung bereits Anfang Juni 2019 mit einem Gutachten<sup>1</sup> zu den mit diesem Vorhaben verbundenen rechtlichen und finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt beraten. Ziel war insbesondere, die Auswirkungen des geplanten Vorhabens rechtzeitig vor Beschlussfassung der Bundesregierung zum Haushaltsentwurf 2020 und zum Finanzplan bis 2023 aufzuzeigen.

## **2. Verfassungsrechtliche Risiken**

In seinem Gutachten kommt der BWV zu dem Schluss, dass der von der Bundesregierung geplante teilweise Fortbestand des Solidaritätszuschlags hohen verfassungsrechtlichen Risiken unterliegt. Zum gleichen Ergebnis kommt zwischenzeitlich auch eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages.<sup>2</sup> Mit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung des Solidaritätszuschlags ist zu rechnen. Klageankündigungen – u. a. vom Bundesverband mittelständische Wirtschaft<sup>3</sup> – liegen bereits jetzt vor. Die Gefahr, dass der Bund wie im Fall der Kernbrennstoffbesteuerung zu einer milliarden-schweren Steuerrückzahlung verurteilt wird, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht von der Hand zu weisen.

Mit der Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer nach Artikel 106 Abs. 1 Nr. 6 Grundgesetz (GG) sollen anderweitig nicht auszugleichende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt gedeckt werden, um den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in begrenztem Rahmen eine elastische,

---

<sup>1</sup> Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über den Abbau des Solidaritätszuschlags – Rechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte – vom 4. Juni 2019.

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2019-bwv-gutachten-abbau-des-solidaritaetszuschlages-pdf>

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Zur Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlags – Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Solidaritätszuschlags in aktueller Konzeption und der Verfassungsmäßigkeit geplanter Änderungen, WD 4 – 3000 – 099/19, vom 28. August 2019.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/655866/4410c74d5f58e7ccf5830b0c4c2d3f39/WD-4-099-19-pdf-data.pdf>

<sup>3</sup> Meldung vom 23. Oktober 2019: BVMW klagt gegen Soli.

<https://www.bvmw.de/news/4611/bvmw-klagt-gegen-soli/>

der jeweiligen Konjunkturlage und dem jeweiligen Haushaltsbedarf angepasste Finanzpolitik zu ermöglichen.<sup>4</sup> Die Erhebung einer Ergänzungsabgabe erfordert zwei Voraussetzungen:

- eine finanziell relevante Aufgabe des Bundes, die vorübergehender Natur ist, sowie
- eine schwierige Haushaltslage, die eine finanzielle Deckung dieser Aufgabe aus den laufenden Einnahmen nicht ermöglicht.

Die Zulässigkeit einer Ergänzungsabgabe beschränkt sich somit auf einen temporären besonderen Finanzbedarf für einen spezifischen Zweck. Der Bund darf sich kein zeitlich unbegrenztes Zuschlagsrecht im Bereich der Steuern vom Einkommen schaffen. Dies ist im Grundgesetz nicht vorgesehen.

Soweit die Bundesregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf ausführt, dass es weiterhin einen wiedervereinigungsbedingten zusätzlichen Finanzbedarf für überproportionale Leistungen aus dem Bundeshaushalt für die ostdeutschen Länder gäbe, dürfte dies die unbefristete teilweise Fortführung des Solidaritätszuschlags nicht rechtfertigen:

- Zum einen liegt dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich eine finanzverfassungsrechtliche Normallage zugrunde. Ein besonderer Finanzbedarf zur Abdeckung weiterer wiedervereinigungsbedingter Ausgaben ist folgerichtig im Bundeshaushalt nicht mehr ausgewiesen.
- Zum anderen besteht auf Grundlage der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung keine schwierige Haushaltslage des Bundes, die eine Sonderfinanzierung in Form einer Ergänzungsabgabe erfordert. Der Bundeshaushalt erzielt vielmehr seit dem Jahr 2015 Überschüsse, die der sogenannten Asyl-Rücklage zugeführt werden.

Der Solidaritätszuschlag hat 25 Jahre nach seiner Einführung seine Finanzierungsaufgabe – die Mitfinanzierung der Wiedervereinigung – erfüllt. Seine Aufrechterhaltung würde ihn zu einem Fremdkörper innerhalb des Steuersystems machen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf vom 29. April 1954 zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung, BT-Drs. II/480, Begründung, Allgemeiner Teil, Nr. 105, S. 72.

### **3. Finanzwirtschaftliche Risiken**

Die von der Bundesregierung geplante teilweise Fortsetzung des Solidaritätszuschlags zieht auch finanzwirtschaftliche Risiken nach sich. Ein wesentlicher Grundsatz der Haushalts- und Finanzplanung ist das Vorsichtsprinzip. Danach müssen alle absehbaren Haushaltsbelastungen veranschlagt oder hierfür zumindest Planungsreserven vorgesehen werden. Der geltende Finanzplan bis 2023 trifft keine ausreichende Vorsorge für die beschriebene Risikolage ab dem Haushaltsjahr 2020. Die verfassungsrechtlichen Probleme, die bei Umsetzung des Teilabbaukonzepts drohen könnten, werden bislang ausgeblendet.

Mangels ausreichender planerischer Vorsorge erscheint der vollständige Verzicht auf den Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 2020 allerdings schwierig umsetzbar. Im Hinblick auf finanzwirtschaftliche Zwänge, insbesondere der Einhaltung schuldenregelkonformer Haushalte, wäre ein auf vier Jahre gestreckter Abbau bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums zu erwägen. Die gegenüber den bislang enthaltenen Planungsreserven zusätzlich wegfallenden Einnahmen könnten durch Kompensationsmaßnahmen bei Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen werden. So wäre es naheliegend, die vielfältigen Leistungen an die Länder und Kommunen kritisch zu überprüfen sowie die umfangreichen Steuervergünstigungen und sonstigen subventionsähnlichen steuerlichen Regelungen zurückzuführen. Nach dem Entwurf des 27. Subventionsberichts<sup>5</sup> steigen die Steuervergünstigungen vom Jahre 2017 bis zum Jahr 2020 nochmals um 2,2 Mrd. Euro (Bundesanteil) an. Alternativ könnte zur Abdeckung von Mindereinnahmen der Einkommensteuertarif neu gestaltet werden.

### **4. Ungleichmäßige Bemessungsgrundlage**

Sollte der Solidaritätszuschlag auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfs teilweise weiter erhoben werden, ist auf folgendes hinzuweisen:

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2007 die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags geprüft. Er hatte festgestellt, dass die Finanzämter auf ausländische Einkünfte mit anrechenbaren Steuern keinen oder nur teilweise Solidaritätszuschlag erhoben hatten. Dies hat der Rechtslage entsprochen.

---

<sup>5</sup> Bundesministerium der Finanzen, Entwurf eines Berichts der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen der Jahre 2017 bis 2020 (27. Subventionsbericht, Gz. I B 2 - Vw 6420/18/10003, vom 28. Oktober 2019).

Die Steuerermäßigungen nach § 34c EStG und § 26 KStG reduzieren die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Diese Regelung begünstigt ausländische Einkünfte mit anrechenbarer Steuer gegenüber vergleichbaren inländischen Einkünften. Denn inländische anrechenbare Steuern mindern die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb empfohlen, diese Steuerermäßigungen künftig nicht mehr bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag zu berücksichtigen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf eine entsprechende Ergänzung des Solidaritätszuschlaggesetzes hinwirken. Es ist dem bislang nicht nachgekommen.

## **5. Votum**

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sprechen verfassungsrechtliche Gründe dafür, den Solidaritätszuschlag schnellstmöglich komplett abzuschaffen. Unter finanzwirtschaftlichen Aspekten erscheint ein schrittweiser vollständiger Abbau – z. B. um jährlich jeweils 25 % ab dem Jahr 2020 – bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2023 realisierbar. Für den Fall, dass der Solidaritätszuschlag teilweise fortbestehen sollte, hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die Steuerermäßigungen nach § 34c EStG bzw. § 26 KStG bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht mehr zu berücksichtigen.