

## Radioreport Recht

Aus der Residenz des Rechts

Dienstag, den 12. November 2024

---

<https://www.swr.de/swr1/sendung-sw1-radioreport-recht-100.html>

Mit Klaus Hempel

## Kippt Karlsruhe den Soli?

**Doris König:** Der Zweite Senat verhandelt heute über eine Verfassungsbeschwerde gegen das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 10. Dezember 2019.

**Klaus Hempel:** Das war Doris König, Vizepräsidentin des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hat heute über den Solidaritätszuschlag verhandelt. Genauer gesagt über die Frage, ob es verfassungskonform ist, wenn der Solidaritätszuschlag - rund 30 Jahre nachdem er eingeführt wurde – immer noch erhoben wird. Sechs FDP-Politikerinnen und Politiker meinen, dass der Soli nicht mehr erhoben werden darf. Sie haben deshalb in Karlsruhe geklagt, so auch die FDP-Bundestagsabgeordnete Katja Hessel.

**Katja Hessel:** Der Soli war auch mit einem politischen Versprechen verbunden: dass er mit Auslauf des Solidarpakts auch nicht mehr erhoben wird. Das war 2019 der Fall. Es ist eine Zusatzabgabe, die unter anderem in der schwierigen Zeit jetzt auch Unternehmerinnen und Unternehmer belastet. Und er ist aus unserer Sicht ganz klar jetzt verfassungswidrig.

**Klaus Hempel:** FDP-Politikerin Katja Hessel hat gerade den Solidaripakt II angesprochen, der ausgelaufen ist und der etwas mit dem Solidaritätszuschlag zu tun hat. Deshalb wollen wir zuerst noch mal klären, wie der Soli entstanden ist und warum er eigentlich eingeführt wurde. Das erläutert uns jetzt mein Kollege Jakob Thies.

**Jakob Thies:** Nach der Wiedervereinigung war klar: Der Aufbau in den neuen Bundesländern wird den Staat sehr viel Geld kosten. Zudem musste Deutschland hohe zweistellige Milliarden-Beiträge für die Nato stemmen. Diese schossen nach dem Beginn des zweiten Golfkriegs in die Höhe. Der Irak hatte Kuwait überfallen. Deshalb wurde 1991 der Solidaritätszuschlag unter Bundeskanzler Helmut Kohl eingeführt. Nach nur einem Jahr lief der Soli allerdings bereits aus. Theo Waigel, damals Bundesfinanzminister von der CSU und Erfinder des Solis, kämpfte jedoch bereits Mitte der 90er für seine Wiedereinführung.

**Theo Waigel:** Als ich 1992 den damaligen Solidaritätszuschlag habe auslaufen lassen, bin ich heftig kritisiert worden, man hätte ihn weiterführen sollen. Damals war es richtig, ihn auslaufen zu lassen, weil die Konjunktur in den Keller ging. Jetzt müssen wir ihn wieder einführen, um die DDR-Erblasten, Sozialismus und den Bund-Länder-Finanzausgleich finanzieren zu können.

**Jakob Thies:** Und tatsächlich: 1995 führte ihn die schwarz-gelbe Bundesregierung wieder ein. Diesmal unbefristet, obwohl Kohl damals versprach, dass der Soli bis Ende des Jahrtausends endgültig weg sei. Doch sein Versprechen sollte sich nicht erfüllen: Zunächst betrug der Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer 7,5 Prozent. Für den Bund war das ein großer Gewinn. Denn der Soli ist nicht zweckgebunden. Heißt, das Geld fließt nicht unmittelbar in den Aufbau Ost, sondern erstmal ausschließlich in den Bundeshaushalt zum Bundesfinanzminister. Der verbucht den Soli dann – wie die Steuern auch – als Einnahmen. Und verteilt das Geld anschließend weiter. Die Länder gehen dabei allerdings leer aus. Anders als bei der Einkommenssteuer muss sich der Bund die Einnahmen aus dem Soli nämlich nicht mit ihnen teilen. Er wird dadurch in diesem Jahr nach Berechnungen des arbeitgebernahen Instituts der Deutschen Wirtschaft zwölf Milliarden Euro einnehmen.

Dabei müssen rund 90 Prozent der Steuerzahler den Zuschlag gar nicht mehr bezahlen. Der Soli wurde bereits 1998 um zwei Prozent gesenkt. Fünf Jahre später beschloss der Bundestag dann, ihn teilweise abzuschaffen. Heute müssen ihn daher vor allem nur noch Besserverdienende, Kapitalanleger und

mittelständische Unternehmen zahlen. Als Olaf Scholz noch Bundesfinanzminister war, verteidigte er den „Rest-Soli“ vehement:

**Olaf Scholz:** Ich glaube, dass es in dieser Situation in Ordnung ist, dass wenn jemand zum Beispiel fünf Millionen verdient, er nicht eine Entlastung von über 100.000 bei der Steuer bekommt, sondern diesen Beitrag zur Finanzierung unseres Gemeinwesens weiter leistet.

**Jakob Thies:** Kritik daran kam damals schon aus der FDP-Fraktion von Christian Lindner:

**Christian Lindner:** Das sind nicht irgendwelche Manager, Topverdiener, Bundesligaprofis, sondern es sind die Betriebe, wo Millionen Menschen beschäftigt sind. Denen fehlen Spielräume für Investitionen.

**Jakob Thies:** Auch in der zerbrochenen Ampelkoalition sprachen sich die Liberalen für eine vollständige Abschaffung aus. SPD und Grüne hielten dagegen: Den Soli ganz zu streichen, würde das Haushaltsloch weiter vergrößern. Doch nicht nur die FDP kritisierte den Zuschlag: Ob der Bund der deutschen Steuerzahler oder der Deutsche Industrie- und Handelskammertag – sie alle wollen den Soli abschaffen.

**Klaus Hempel:** Vor über 30 Jahren wurde der Soli eingeführt, das war ein Beitrag von Jakob Thies. Die-Politiker, die gegen den Soli geklagt haben, kritisieren im Wesentlichen zwei Dinge. Erstens: Mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung habe er keine Existenzberechtigung mehr. Und zweitens: Er verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Weil nur noch von Gutverdiener, Unternehmen und Kapitalanleger den Soli zahlen müssen, 90 Prozent der Steuerpflichtigen aber nicht. Nun hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts über die Klagen verhandelt. Mein Kollege Max Bauer hat die Verhandlung mitverfolgt.

**Max Bauer:** Der Solidaritätszuschlag wurde eingeführt, um die Kosten der Wiedervereinigung zu stemmen. Dass das eine Generationenaufgabe sei, das wurde in der Verhandlung in Karlsruhe heute betont. Florian Toncar, einer der FDP-Kläger und bis zum Bruch der Ampelkoalition parlamentarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, meint aber, es sei von Anfang an klar gewesen, dass der Soli kein dauerhaftes Finanzierungsinstrument sein sollte. Es gebe heute Regionen in Ost und West mit einem besonderen Finanzbedarf. 2019 sei der Solidarpakt II für die Kosten der Einheit ausgelaufen. Das sei eine Zäsur gewesen. Der Bedarf für den Soli sei damit

entfallen. Außerdem belaste der Soli nicht nur wenige Reiche, so Florian Toncar.

**Florian Toncar:** Das betrifft viele Arbeitnehmer. Das betrifft einen guten Teil auch der Mittelschicht. Und alle Unternehmen müssen den Soli bezahlen. Es ist eine Sonderbelastung für Unternehmen, die ja eigentlich investieren müssten, die im internationalen Steuerwettbewerb stehen und die dadurch dauerhaft zusätzlich belastet werden. Und der Soli trifft auch alle Sparerinnen und Sparer, und zwar auch jenseits von Einkommensgrenzen, die sonst gelten. Da sind ganz viele Ungleichbehandlungen dabei beim Soli, so wie er heute erhoben wird. Und deswegen beanstanden wir auch mit unserer Verfassungsbeschwerde, dass er gleichheitswidrig ist, dass er bestimmte Bevölkerungsgruppen gegenüber anderen benachteiligt.

**Max Bauer:** Dem widersprach Juraprofessor Uwe Volkmann. Er verteidigte den Soli in der Verhandlung als Vertreter der Grünen. Dass nur noch eine Gruppe von circa zehn Prozent der einkommensstärksten Steuerzahler für den Soli aufkäme, sei gerechtfertigt.

**Uwe Volkmann:** Das ist vor allem das Sozialstaatsprinzip. Die Besteuerung und die Erhöhungen von Abgaben sind auszurichten an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Und das setzt eine entsprechende Abstufung geradezu voraus, nach dem Grundsatz: Starke Schultern können auch mehr tragen als schwache.

**Max Bauer:** Juraprofessor Volkmann meint, dass es in Ordnung sei, wenn nur zehn Prozent der einkommensstärksten den Soli zahlen. Außerdem betont er, die Lasten der Wiedervereinigung seien der politische Grund für den Soli gewesen. Rechtlich komme es jetzt darauf an, dass der Gesetzgeber einen Spielraum habe zu entscheiden, ob die Abgabe noch benötigt werde.

**Uwe Volkmann:** Nach meiner Einschätzung ist er sehr groß. Vor allem stößt ein Verfassungsgericht hier an die Grenzen seiner Möglichkeiten, wenn es sich daran machen wollte, das Bestehen eines etwaigen Finanzbedarfes des Bundes zu überprüfen.

**Max Bauer:** In der Verhandlung zeigte sich, dass diese Frage der rechtliche Knackpunkt des Verfahrens ist. Wie groß ist der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, ob noch Bedarf für den Soli ist oder nicht? Wieviel Freiheit hat hier die Politik, und wie streng darf das Verfassungsgericht diesen Spielraum kontrollieren? Sollte Karlsruhe dann in

einigen Monaten entscheiden, dass der Soli doch verfassungswidrig ist und gekippt wird, kommen auf dem Bundeshaushalt unter Umständen große Belastung zu. Sollten Soli-Zahlungen rückwirkend erstattet werden müssen, kann sich eine Lücke im Bundeshaushalt in zweistelliger Milliardenhöhe auftun.

**Klaus Hempel:** Ein Beitrag von Max Bauer.

Einer der Kläger, der im Beitrag gerade zu Wort kam, ist der FDP-Politiker Florian Toncar. Er hat seinen Wahlkreis im baden-württembergischen Böblingen. Bis zum Platzen der Ampel-Koalition war der Jurist parlamentarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. Ich habe mit ihm am Rande der Verhandlung im Bundesverfassungsgericht gesprochen und ihn gefragt, worauf er seine Klage stützt.

**Florian Toncar:** Der Solidaritätszuschlag ist 1995 eingeführt worden in der heutigen Form, 2019 aber noch mal verlängert worden. Aber in der Zeit, Ende 2019, ist etwas passiert, ist etwas Neues passiert, nämlich: Der Solidarpakt II, der die Mittel enthalten hat für den Aufbau Ost, ist ausgelaufen und ersetzt worden durch ein neues Regime, was jetzt allgemein benachteiligte schwächere Regionen fördert in West und in Ost. Und damit kann die Begründung für den Soli, nämlich die Finanzierung der deutschen Einheit, heute nicht mehr aufrechterhalten werden. Er wird schon sehr, sehr lange erhoben. Länger, als man sich das je vorstellen konnte. Und jetzt ist aus unserer Sicht die Grundlage dafür entfallen, ihn weiter zu erheben. Er ist verfassungswidrig geworden.

**Klaus Hempel:** Die Bundesregierung argumentiert hier anders und sagt: Es gibt nach wie vor Kosten, die wir aufgrund der Wiedervereinigung schultern müssen. Und interessanterweise hat ja im vergangenen Jahr der Bundesfinanzhof in München ein Urteil zum Soli gefällt. Er hat geurteilt: Der Soli darf zwar nicht ewig erhoben werden, er ist aber noch verfassungskonform, weil auch nach dem Auslaufen des Solidarpakts II die Lasten der deutschen Einheit weiter anhalten, zum Beispiel, was Rentenzahlungen betrifft. Was halten Sie dem entgegen?

**Florian Toncar:** Erstmal hat der Bundesfinanzhof sich sehr, sehr schwergetan. Er war sich nicht hinreichend sicher, dass der Soli verfassungswidrig ist und hat deswegen es nicht dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. Aber er hat durchklingen lassen in seiner Begründung, dass es sehr starke Argumente gibt, dass der Soli auslaufen muss. Ob das jetzt vor drei Jahren hätte sein

müssen oder in zwei Jahren, das ist noch mal eine andere Frage. Im Kern kann man dem, was der Bundesfinanzhof entschieden hat, eher den Gedanken entnehmen, das muss jetzt jedenfalls bald mal ein Ende haben. Natürlich wird man in einem Haushalt immer noch irgendwo Ausgaben finden, die verstärkt oder überdurchschnittlich in die neuen Bundesländer gehen. Aber es ist nicht mehr so, dass das allein das Kriterium ist. Es gibt auch Regionen in Westdeutschland, zum Beispiel im Saarland oder in Bremen, die sind strukturschwach, die bekommen Unterstützung des Bundes. Und zum Teil sogar mehr pro Kopf oder pro Einwohner, als das für die neuen Bundesländer gilt. Und deswegen ist es eigentlich eine dauerhafte allgemeine Staatsaufgabe, dass wir schwächere Region natürlich unterstützen mit Steuergeld. Das wird der Bund immer machen. Das wird er auch in 20 oder in 50 Jahren immer noch machen. Aber diese allgemeine, dauerhafte Staatsaufgabe ist gerade keine wiedervereinigungsbedingte Sonderbelastung, wo der Bund Extrageld braucht. Sondern es ist eigentlich eine Daueraufgabe, die wir jetzt unabhängig von Ost oder West landesweit gleichartig machen.

**Klaus Hempel:** Sie haben das Auslaufen angemahnt. Wenn man so will, läuft der Soli ja quasi schon aus. Es hat eine Änderung gegeben. Seit ein paar Jahren zahlen eben nicht mehr alle den Soli, sondern im Grunde genommen nur noch Besserverdiener und Unternehmen. Das heißt: Die Mehrheit der Bevölkerung wird gar nicht mehr belastet. Und auch dazu hat sich ja der Bundesfinanzhof geäußert und hat gesagt: Das ist okay in der Form. Aber auch das können Sie so nicht nachvollziehen, wenn ich es richtig verstanden habe?

**Florian Toncar:** Unser wichtigstes Argument ist, dass die Grundlage für den Solidaritätszuschlag, der Grund, warum es ihn gibt, eindeutig entfallen ist. Und deshalb für niemanden in Deutschland mehr erhoben werden darf. Natürlich ist es besser, ihn abzuschaffen für einige oder für viele Bürgerinnen und Bürger, als ihn komplett so beizubehalten wie früher. Trotzdem ist diese Lösung eben unzureichend. Da werden jetzt sehr starke Ungleichheiten geschaffen in der Besteuerung, auch viele inkonsistenten. Zum Beispiel kann es bei Ehepaaren die Situation geben, dass man nach dem neuen Recht mit dem Soli stärker belastet wird, wenn man eine Doppelverdiener-Ehe hat gegenüber einer Ehe, wo nur einer der Hauptverdiener ist. Das sind ganz große Ungereimtheiten, die dadurch entstehen, dass dieses Modell jetzt gewählt worden ist. Und deswegen haben wir natürlich auch das verfassungsrechtlich hier zur Prüfung gestellt.

**Klaus Hempel:** Wir wissen nicht, wie das Urteil ausgeht. Aber jetzt gehen wir mal davon aus, Sie sollten sich durchsetzen, das Gericht würde den Soli kippen. Dann müsste ja der Bund den Steuerzahlern vielleicht sogar rückwirkend sehr hohe Milliardenbeträge zahlen. Dann reden wir über 50, 60, 65 Milliarden Euro, also Geld, das der Bund ganz sicher nicht hat. Sie haben ja lange auch im Bundesfinanzministerium jetzt gearbeitet als Staatssekretär und kennen den Haushalt in- und auswendig. Deshalb die Frage: Wie will man das finanzieren, wenn es so käme?

**Florian Toncar:** Also zunächst einmal ist uns wichtig als Kläger, dass die Verfassungswidrigkeit des Solidaritätszuschlags festgestellt wird, dass wir davon wegkommen, dass diese Belastung entfällt. Sie ist übrigens eine Sonderbelastung gerade für die deutschen Unternehmen, die schon international im Vergleich sehr hoch besteuert werden. Das Ziel ist, dass wir davon wegkommen. Dass wir jetzt dieses Jahr darüber reden und dass diese Entscheidung ansteht. Das bedeutet natürlich, dass es finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt gibt. Die sind aber nicht dadurch entstanden, dass hier jemand geklagt hat, sondern dadurch, dass CDU, CSU und SPD mit den Grünen vor fünf Jahren trotz vieler Bedenken und auch vieler Warnungen diese Regelung getroffen haben, den Soli so zu verlängern. Und jetzt ist es doch besser auch für die Staatsfinanzen, wir kriegen schnell eine Klärung. Wenn wir jetzt nicht klagen würden und einfach sagen würden, wir lassen das bleiben, käme über die Instanzengerichte, käme vielleicht in zwei, in drei Jahren die gleiche Frage ans Bundesverfassungsgericht. Nur dass dann möglicherweise das Haushaltsrisiko sich, sehr sicher sogar, noch mal beträchtlich höher wäre als heute. Ich glaube, unsere Klage dient dazu, möglichst schnell diese finanziellen Risiken für den Bund einzuhegen, zu begrenzen. Wenn es so ist, dass der Soli rückerstattet werden muss für einige Jahre, dann ist das nötig, um die Verfassung einzuhalten. Das sollte selbstverständlich sein, und die Verantwortung dafür träfe diejenigen, die dieses Gesetz gemacht haben. Und natürlich müsste man sich in dem Fall sehr gründlich überlegen, wie man das im Bundeshaushalt finanzieren könnte.

**Klaus Hempel:** Denkbar wäre auch eine andere Entscheidung: Dass das Gericht sagt, rückwirkend muss nichts zurückgezahlt werden, auch wenn wir den Soli für verfassungswidrig halten und kippen. Das würde dann bedeuten, dass der Bund künftig nicht mehr den Soli erheben darf. Aber da reden wir dann auch über zwölf bis 13 Milliarden Euro pro Jahr, die dann fehlen. Und auch da stellt sich die Frage, wie man das finanzieren will?

**Florian Toncar:** Es gibt in der Tat die Möglichkeit, dass das Gericht noch mal Aufschub gibt, um eine Lösung zu finden. Da ist in der Vergangenheit beides passiert. Bei der verfassungswidrigen Kernbrennstoffsteuer musste zurückerstattet werden. Was damals übrigens auch gelungen ist, das war auch nicht wenig Geld. Bei der Grundsteuer, die ebenfalls verfassungswidrig war, hat das Gericht gesagt: Ihr bekommt Zeit, das abzustellen und das zu reparieren. Also ist beides denkbar. Deswegen sollte man das auch einfach abwarten. Aber natürlich müsste man, wenn man den Soli abschmilzt oder ganz abschafft, im Bundeshaushalt eine Menge an Einsparungen machen oder anderweitige Entscheidungen treffen. Das ist dann eine politische Frage: Will man sparen, will man reformieren oder will man Steuern erhöhen? Und natürlich wollen wir als freie Demokraten dann eher priorisieren und den Haushalt auch ausgleichen dadurch.

**Klaus Hempel:** Das war Florian Toncar. Er ist einer von sechs FDP-Politikern, die gegen den Soli geklagt haben. Nun muss man abwarten, wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird. Das kann man noch nicht genau einschätzen. Ein Urteil wird es erst im Laufe des nächsten Jahres geben. Und vermutlich erst nach der Neuwahl, die ja nun im Februar stattfinden soll.

Sollte das Verfassungsgericht den Soli kippen – und das wäre durchaus denkbar – dann würde das der nächsten Bundesregierung auf die Füße fallen. Ihr würden dann rund zwölf Milliarden Euro pro Jahr an Einnahmen fehlen. Und im Extremfall müsste der Bund den Steuerzahlern den Soli für mehrere Jahre zurückzahlen. Dann reden wir über rund 65 Milliarden Euro. Das wäre dann der finanzpolitische Supergau.

Das war der Radioreport Recht – vielen Dank fürs Zuhören. Mein Name ist Klaus Hempel.