

Der Soli bleibt ein Politikum

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld¹



Der Solidaritätszuschlag ist eine politische Zwecksteuer. Die Verwendung des Aufkommens wird nicht gebunden, das Nonaffektationsprinzip nicht durchbrochen. Doch auf der Einnahmenseite eröffnet die „Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer“ (Art. 106 Abs. 1 Nr. 6 GG) einen Sonderweg für den Fall, dass der Bund die Teilhabe der Länder an einer Erhöhung der Gemeinschaftsteuern ebenso vermeiden will wie die Ausweichbewegung aus der direkten in die indirekte Besteuerung. Als Instrument verschämter Steuererhöhungspolitik empfiehlt sie sich jedoch nicht. Als scheinbar zusätzliches, offenes Ärgernis stimuliert sie die Angriffslust der Zahler, zumal derer, die sich am politischen Finanzierungsprogramm nicht beteiligt glauben. Die Ergänzungsabgabe folgt nicht schlichter Steuerbelastungslogik, sondern der komplexen Logik der föderalen Finanzverfassung. Das Aufkommen steht ausschließlich dem Bund zu. Er kann sich veranlasst sehen, eine ihn allein und zusätzlich treffende Aufgabe mit seinen Mitteln zu finanzieren, ohne Kollateralschaden – ohne den Anteil der Länder und die Last der Steuerpflichtigen zweck-asymmetrisch mitwachsen zu lassen. Freilich sind die Bund-Länder-„Gemeinschaftsteuern“ (Art. 106 Abs. 3 GG) nicht reserviert für die Bund-Länder-„Gemeinschaftsaufgaben“ (Art. 91a Abs. 1 GG). Ein Zeitmoment macht die „Ergänzung“ aus: Daueraufgaben muss der Bund aus dem föderal balancierten, wesentlich von seinem Anteil an den Gemeinschaftsteuern gedeckten Normalaufkommen bestreiten. Lediglich für anomalen Finanzbedarf des Bundes kommt die Ergänzungsabgabe in Frage. Ihre Außerordentlichkeit erweist sich darin, dass sich ihr Finanzierungszweck eines Tages erledigt.

Wird der Erledigungszeitpunkt politisch oder finanzverfassungsrechtlich bestimmt? Davon handelt der Streit um den Solidaritätszuschlag, vorläufig beendet mit Entscheidungen des BFH vom 21. 7. 2011 (II R 50/09 und II R 52/10). Mit guten Gründen – mit Rückhalt in der Finanzverfassung – hat sich der Zweite Senat der Vollverrechtlichung der politischen Zwecksteuer verweigert, die Revision zurückgewiesen und konsequent die Vorlage zum BVerfG abgelehnt. Allerdings hat er den finanzverfassungsrechtlichen Vorbehalt ohne Not allzu eng gefasst und fragwürdig eine Klagbarkeit der Zweckerreichung (Deckung des Mehrbedarfs infolge der Wiedervereinigung) vorausgesetzt.

Die Ergänzungsabgabe könne „verfassungswidrig werden, wenn sich die Verhältnisse, die für die Einführung maßgebend waren, grundlegend ändern, z. B. weil der mit der Erhebung verfolgte Zweck erreicht ist“. Damit wird der Schutz des primären vertikalen Finanzausgleichs noch nicht gesichert, der begriffliche Vorbehalt „Ergänzungsabgabe“ zu weit zurückgenommen. Der Bund muss schon

bei ihrer Einführung die Zeitlichkeit der Ergänzung aus der Endlichkeit der Aufgabe erklären – ohne Abgrenzung zwischen dauernder und vorübergehender Aufgabe entfällt das Charakteristikum der Steuer, die ergänzen, nicht aber die bundesstaatliche Normalverteilung im System der Ertragshoheiten aushöhlen darf. Das Aushöhlungsverbot geht zurück auf den Beschluss des BVerfG vom 9. 2. 1972 (1 BvL 16/69, BVerfGE 32 S. 333; vgl. auch BVerfG vom 8. 9. 2010, 2 BvL 3/10 auf den vergeblichen Rüttelbeschluss des Niedersächsischen FG). Die Ergänzungsabgabe darf mit der Einkommen- und Körperschaftsteuer weder im Verhältnis der Ertragsvolumina noch auf Dauer in Konkurrenz treten. Mit beiden Verbotskriterien hat der BFH wenig Mühe: Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag belief sich im Jahre 2007 auf 12,349 Mrd. €, und die Rückführung der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen bis 2019 belegt, dass die außerordentliche Finanzierungsaufgabe absehbar ein Ende findet. Alles Weitere wird verfassungsrechtlich nicht determiniert, sondern der Finanzpolitik überantwortet. Ein Ergänzungsabgaben-Befristungsrecht fehlt; die Finanzverfassung verlangt Endlichkeit, nicht Kurzfristigkeit; ob der Mehrbedarf des Bundes womöglich so lange abgebaut werden muss, wie das Brandenburger Tor geschlossen oder gar so lange wie die DDR zu existieren in der Lage und einer planwirtschaftlichen Ideologie verpflichtet war, ist offenkundig eine politische, keine Verfassungsfrage.

Am Ende irritieren die Urteile des BFH mit Ausführungen zur Geeignetheit und Erforderlichkeit des Solidaritätszuschlags „gemessen an dem mit seiner Einführung bezweckten Ziel, Einnahmen des Bundes zur Abdeckung des sich aus der Wiedervereinigung ergebenden Haushaltsmehrbedarfs zu schaffen“. Damit verfehlt der Senat den Charakter der politischen Zwecksteuer. Die Verknüpfung der Ergänzungsabgabe mit einer befristeten Aufgabe schlägt auf die Haushaltsplanung nicht durch. Ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung ist die haushaltspolitische Verwendung nicht klagbar, das Nonaffektationsprinzip sperrt schon die Klagebefugnis. Zwar können Anfechtungskläger und Verfassungsbeschwerdeführer verlangen, dass Steuergesetze „der Verfassung gemäß sind“ (BVerfG vom 15. 12. 1970, 1 BvR 559, 571, 586/70, BVerfGE 29 S. 402, 408) – der akzessorische Kontrollanspruch kann aber nicht die materielle Verrechtlichung intensivieren. Freiräume der Steuer- und Haushaltspolitik sind ihrerseits „der Verfassung gemäß“.

¹ Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.