

## ENTWURF EINES GESETZES ZUR RÜCKFÜHRUNG DES SOLIDARITÄTSZUSCHLAGS 1995

### Kernforderung des Mittelstands

- **Vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags für alle ab dem 01.01.2020**

### Inhalt

1. Finanzierungsbedarf der Wiedervereinigung
2. Keine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für den Mittelstand
3. Konjunkturelle Wirkung
4. Verfassungswidrigkeit

### Allgemeines

Der Solidaritätszuschlag soll nach dem Willen der Großen Koalition nach über 20 Jahren nur unvollständig abgeschafft werden. Die Ergänzungsabgabe wird derzeit zusätzlich zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben und beträgt 5,5 Prozent der Bemessungsgrundlage (Einkommen-, Körperschaft und Kapitalertragsteuer). Mit Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit des Fortbestands des Solidaritätszuschlags – ganz unabhängig vom „Aufbau Ost“. Dies hat die Bundesregierung ebenfalls erkannt und beschloss mithilfe einer Anhebung der Freigrenzen zukünftig 90 Prozent der Soli-Zahlenden von der Lohnsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer zu befreien. Sollte dieser Beschluss Gesetz werden beinhaltet dies, dass 10 Prozent nicht vollständig entlastet werden. Dazu gehört zu großen Teilen auch der deutsche Mittelstand.

Zur Vermeidung einer Ungleichbehandlung kleiner und mittlerer Unternehmen plädiert der BVMW für eine Rückführung des Solidaritätszuschlags in vollem Umfang zum Ende des Jahres 2019. Eine Weiterführung für Teile der Bevölkerung und Unternehmen birgt das Risiko der Verfassungswidrigkeit. Auf Grundlage der Argumente aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf nimmt der BVMW zu den folgenden Punkten Stellung:

### 1. Finanzierungsbedarf der Wiedervereinigung

Nachdem der Solidaritätszuschlag im Jahr 1991 zum ersten Mal eingeführt wurde, fand er 1995 als Artikel 31 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) erneut Anwendung. Dies geschah im Zuge einer Finanzreform, die durch die deutsche Einheit erforderlich wurde, da zunächst die neuen Bundesländer vom regelgebundenen Finanzausgleich ausgeschlossen blieben. Damals wie heute ist der Solidaritätszuschlag eine explizit nicht zweckgebundene Ergänzungsabgabe, die als Bundessteuer direkt dem Bund zusteht. Die Transferleistungen werden wie bei allen Steuern üblich nicht exakt erfasst. Die Ergänzungsabgabe soll laut Gesetzesentwurf einen Finanzierungsmehrbedarf des Bundes weiterhin aufgabenbezogen abdecken, etwa im Bereich der Rentenversicherung oder für den Arbeitsmarkt. Dies wurde beim Solidaritätszuschlag immer mit der Wiedervereinigung begründet. Auch für die Teilabschaffung wird dieses Argument angeführt.

**BVMW Position:** Der immer noch bestehende Finanzierungsbedarf der Wiedervereinigung ist aus Sicht des BVMW ein vorgeschobenes Argument. Finanzielle Spielräume sind in Zeiten

von Rekordsteuereinnahmen vorhanden. Zudem ist der Solidaritätszuschlag schon lange vom Solidaripakt II entkoppelt. Für den BVMW steht die Tatsache im Vordergrund, dass im Jahr 2018 weniger als ein Viertel der Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag für die Bundeszuweisungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidaripakts II genutzt wurden. Die Einnahmen übersteigen seit 2011 die Ausgaben für den Solidaripakt. Der Solidaritätszuschlag kommt als gängige Bundessteuer daher, weshalb direkte Transferleistungen für die Wiedervereinigung nicht erfasst werden. Aus der befristeten Sonderabgabe ist längst eine reguläre Steuer geworden, deren Einnahmen bundesweit verwendet werden können. Die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bestätigen, dass dies auch notwendig ist und sich strukturschwache Regionen nicht nur in Ostdeutschland befinden, sondern beispielsweise auch in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland. Der Gesetzesentwurf verfolgt aus den genannten Gründen nicht das Ziel einer weiteren Deckung des Finanzierungsbedarfs für die Wiedervereinigung, sondern dient allein der Umverteilung. Auch der Wille der Umschichtung in die Rentenkassen ist aus Sicht des BVMW ambivalent. Zum einen möchte der Gesetzgeber die derzeit gut ausgestatteten Reserven der Rentenkassen (2018: 38,22 Mrd. Euro) weiter auffüllen. Zum anderen soll der Solidaritätszuschlag auf Kapitalerträge weiter erhoben werden, was dem Vermögensaufbau zur Altersvorsorge zuwiderläuft. Aus Sicht des BVMW sollte stattdessen eine Reform der Altersvorsorge angestoßen werden, um den Problemen des demografischen Wandels schnell und nachhaltig zu begegnen und nicht auf Kosten zukünftiger Generationen.

## 2. Keine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für den Mittelstand

Der Gesetzesentwurf sieht vor, den Solidaritätszuschlag in einem ersten Schritt für untere und mittlere Einkommen zurückzuführen und begründet dies mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Eine Milderungszone soll Belastungssprünge vermeiden. Nach den vorliegenden Plänen müssen Beschäftigte ab einem Bruttojahreslohn von 73.874 Euro Solidaritätszuschlag zahlen und ab etwa 109.451 Euro den vollen Betrag. Eine Familie mit zwei Kindern und einer/einem Alleinverdienenden müsste ab einem Bruttojahreslohn von rund 151.990 Euro Solidaritätszuschlag zahlen und ab 221.375 Euro den kompletten Betrag. Nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums sind auch 88 Prozent der zur Einkommensteuer veranlagten Gewerbetreibenden vom Solidaritätszuschlag befreit. Weitere 6,8 Prozent müssen zumindest nicht mehr die volle Summe zahlen.

**BVMW Position:** Der Erhalt des Solis für zehn Prozent der Zahlenden betrifft mehrheitlich Unternehmen und Selbstständige. Nach einer diesjährigen Erhebung des Instituts der deutschen

Wirtschaft tragen Unternehmen derzeit 31 Prozent zum Aufkommen des Solidaritätszuschlags bei. Mit einer Reform, wie sie das Finanzministerium vorgeschlagen hat, steigt der Anteil auf über 57 Prozent an. Es handelt sich hier nicht minder um eine ungerechtfertigte Einnahmequelle des Bundes auf Kosten der kleinen und mittleren Unternehmen. Aus Unternehmenssicht werden lediglich Kleingewerbetreibende entlastet, die beispielsweise nebenberuflich ein Gewerbe angemeldet haben. Die meisten Personenunternehmen werden nach den Plänen der Bundesregierung den Solidaritätszuschlag weiterzahlen müssen, weil sie ebenfalls der Einkommensteuer in den betroffenen Bereichen unterliegen. Konkret geht es nach Angaben des Bundesfinanzministeriums um 572.000 Unternehmen, die für ein Aufkommen von 3,1 Mrd. Euro sorgen und somit im Durchschnitt 5.419,58 Euro Solidaritätszuschlag pro Jahr weiterzahlen. 72.000 Kapitalgesellschaften und damit auch kleine GmbHs und viele Startups sind völlig von der Abschaffung ausgenommen. Sie zahlen 2,4 Mrd. Euro Soli, also jährlich 33.333 Euro pro Unternehmen. Aus Sicht des BVMW ist das Anführen des Leistungsfähigkeitsprinzips als Begründung für die teilweise Rückführung des Solidaritätszuschlags nicht ausreichend. Zehn Prozent sollen durch Soli-Zahlungen in einem Umfang von zehn Milliarden Euro dauerhaft belastet werden. Das entspricht rund 50 Prozent des bisherigen Gesamtaufkommens des Solis. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass der Gesetzesentwurf in seiner Problem- und Zielsetzung von einem ersten Schritt der Rückführung spricht, jedoch keinen zweiten Schritt definiert. Dieser ist nach Meinung des BVMW unerlässlich. Ebenso fehlt der Bundesregierung erkennbar der Mut zu einer dringend benötigten Unternehmens- und Einkommensteuerreform. Stattdessen wird lediglich die Freigrenze angehoben. Die angedachte Milderungszone hat zur Folge, dass die Grenzsteuersätze aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag stark ansteigen. Ein Freibetrag wäre hier die bessere Alternative, um auch kleine und mittlere Unternehmen sowie Facharbeiter zu entlasten.

## 3. Konjunkturelle Wirkung

Der Gesetzesentwurf besagt, dass der vollständige Abbau des Solidaritätszuschlags bei niedrigen und mittleren Einkommen eine „wirksame Maßnahme zur Stärkung der Arbeitsanreize, Kaufkraft und Binnenkonjunktur“ sei. Die vollständige Abschaffung führe zu einem deutlich geringeren konjunkturellen Impuls.

**BVMW Position:** Der BVMW teilt die Ansicht, dass die Abschaffung des Solidaritätszuschlags eine konjunkturelle Wirkung entfalten kann. Diese ist jedoch umso größer, je mehr Beschäftigte und Unternehmen von der Rückführung profitieren. Mit der Teilabschaffung sind zudem signifikante positive Beschäftigungseffekte zu erwarten, die gut 100.000 zusätzlichen Vollzeitarbeitsplätzen entsprechen (ifo Institut, 2019). Die vollständige Abschaffung würde diese Effekte noch verstärken. In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs setzt die vollständige

Abschaffung auch einen Impuls für die kleinen und mittleren Unternehmen. Die Streichung der Abgabe kurbelt Investitionen, die Binnennachfrage und das Wachstum an. Aus konjunktureller Sicht ist dabei eine sichere Entlastung zum jetzigen Zeitpunkt besser als eine vage Aussicht auf eine Teilabschaffung. Der stufenweise Abbau und Erhalt für bestimmte Einkommensgruppen ist nicht zielführend, um die gesamte mittelständische Wirtschaft und ihre Beschäftigten zu entlasten. Die von der Teilabschaffung ausgenommenen Personenunternehmen müssen jährlich im Durchschnitt mehr als 5.000 Euro weiterzahlen. Dabei liegt es den Unternehmerinnen und Unternehmern fern, den nicht mehr zu zahlenden Solidaritätszuschlag selbst zu behalten. In den Ergebnissen einer verbandsinternen Umfrage des BVMW unter rd. 1.000 teilnehmenden Unternehmen wird deutlich, dass die potenziellen Einsparungen von einem Großteil der Befragten für notwendige Investitionen in Digitalisierung (88 Prozent), Forschung und Entwicklung (77 Prozent) und die Energieeffizienz der Produktionsabläufe (75 Prozent) verwendet würden. Insbesondere kleine Unternehmen wären noch eher als große Mittelständler bereit, die Einsparungen als direkte Lohnerhöhung an ihre Beschäftigten weiterzugeben (53 Prozent). Fast 40 Prozent der Unternehmen würden die zusätzlichen Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag spenden. Die Resultate zeigen deutlich, dass eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags somit zu gesamtgesellschaftlich positiven Effekten führen kann und die konjunkturelle Wirkung gegenüber einer Teilabschaffung verstärkt.

**Der BVMW vertritt im Rahmen der Mittelstandsallianz über 900.000 Mitglieder. Die mehr als 300 Repräsentanten des Verbandes haben jährlich rund 800.000 direkte Unternehmerkontakte. Der BVMW organisiert mehr als 2.000 Veranstaltungen pro Jahr.**

## 4. Verfassungswidrigkeit

Der Gesetzesentwurf koppelt die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags an die finanziellen Aufwendungen der Wiedervereinigung und plant, die Ergänzungsabgabe auch über den 31.12.2019 hinaus zu erheben. Der Solidarpakt II läuft an diesem Tag aus.

**BVMW Position:** Nach Angaben des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages stellt „jedwede Erhebung des Solidaritätszuschlags über 2019 hinaus“ ein „sehr hohes Risiko“ der Verfassungswidrigkeit dar. Auch nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs fällt der Grund für die Einführung der Ergänzungsabgabe mit Auslaufen des Solidarpakts II zum Ende des Jahres 2019 weg. Der Solidaritätszuschlag, der als Ergänzungsabgabe politisch dem auslaufenden Solidarpakt II nahesteht, verliert damit seine ursprüngliche Bedeutung. Der Finanzierungszweck entfällt. Die aktuelle haushaltspolitische Situation macht die dauerhafte Erhebung des Solidaritätszuschlags überflüssig. Die Begründung der Finanzierung der Wiedervereinigung wird dennoch im Gesetzesentwurf verwendet. Auch Aspekte der Ungleichbehandlung von Kapitalgesellschaften hegen verfassungsrechtliche Bedenken am Gesetzesentwurf. Der BVMW plant aus diesem Grund, eine Verfassungsbeschwerde einzureichen, sofern die Teilabschaffung wie im Gesetzesentwurf vorliegend verabschiedet wird.

### Kontakt

Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW) e. V.  
Bereich Politik und Volkswirtschaft  
Potsdamer Straße 7, 10785 Berlin  
Telefon: + 49 30 533206-0, Telefax: +49 30 533206-50  
E-Mail: politik@bvmw.de; Social Media: @BVMWeV