

Teilabschaffung des Solidaritatzuschlags –geringe Entlastung am unteren Ende

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses am 4.11.2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritatzuschlags 1995 der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 19/14103) und zum Entwurf eines Gesetzes zur vollständigen Abschaffung des Solidaritatzuschlags der Abgeordneten Dürr, Toncar, Schäffler, Stark-Watzinger, Herbrand, Hessel und der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 19/14286)

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung

Korrigierte Fassung vom 5.11.2019

Vorbemerkung

Das IMK hat sich wiederholt gegen eine vollständige oder teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags ausgesprochen. Vor dem Hintergrund hoher Finanzierungsbedarfe kann der Bund nicht auf das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag verzichten. Mit Investitionsbedarfen, der sachgerechten Finanzierung der sogenannten Versicherungsfremden Leistungen oder weiteren Entlastungen der Kommunen (durch eine Altschuldenregelung und/oder die weitergehende Übernahme von Sozialausgaben) seien hier nur einige genannt. Zudem ist der Solidaritätszuschlag eine sehr progressive Steuer. Die 20 % der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen tragen fast 80% zu seinem Aufkommen bei, während die unteren 70 % gerade einmal 12% zahlen. Daher ist auch eine Teilabschaffung kaum geeignet, Beziehher unterer und mittlerer Einkommen zu entlasten. Soweit verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, kann diesen leicht durch die Integration des Solidaritätszuschlags in die zugrundeliegenden Steuern begegnet werden. Diese Argumentationen haben wir in verschiedenen Publikationen ausführlich dargelegt.

Auf diese Publikationen wird ergänzend zu vorliegenden Stellungnahme nachdrücklich verwiesen:

- 1) Katja Rietzler und Achim Truger (2017): Ein gerechter Einkommensteuertarif ohne Soli: Spielräume und Handlungsoptionen für eine Reform der Einkommensbesteuerung, IMK Policy Brief, 24. Oktober 2017
Link: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_5_2017.pdf
- 2) Katja Rietzler und Achim Truger (2018): Abschaffung des Solidaritätszuschlags: ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. (Schriftliche Stellungnahme für das Fachgespräch des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. Juni 2018 zu den Anträgen der Fraktionen der FDP (Bundestagsdrucksache 19/1038) und der AfD (Bundestagsdrucksache 19/1179), den Solidaritätszuschlag in dieser Legislaturperiode vollständig abzuschaffen) IMK Policy Brief, Juni.
Link: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_5_2018.pdf
- 3) Horn, G., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., Stein, U., Watt, A. (2019): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2019. Zwischen Hoffen und Bangen. IMK Report Nr. 145, S. 9-11
Link: https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_145_2019.pdf

Vorliegende Gesetzentwürfe

Der Entwurf der Bundesregierung

Der Entwurf der Bundesregierung wird der Solidaritätszuschlag für den größten Teil der Solizahler abgeschafft, indem die Gleitzone ab 2021 für Alleinstehende statt bei 972 Euro bei 16956 Euro bzw. für Ehepaare statt bei 1944 Euro bei 33912 Euro beginnt. Dem Bund entgehen dadurch im Jahr 2021 laut Gesetzentwurf Steuereinnahmen im Umfang von 9,8 Mrd. Euro.

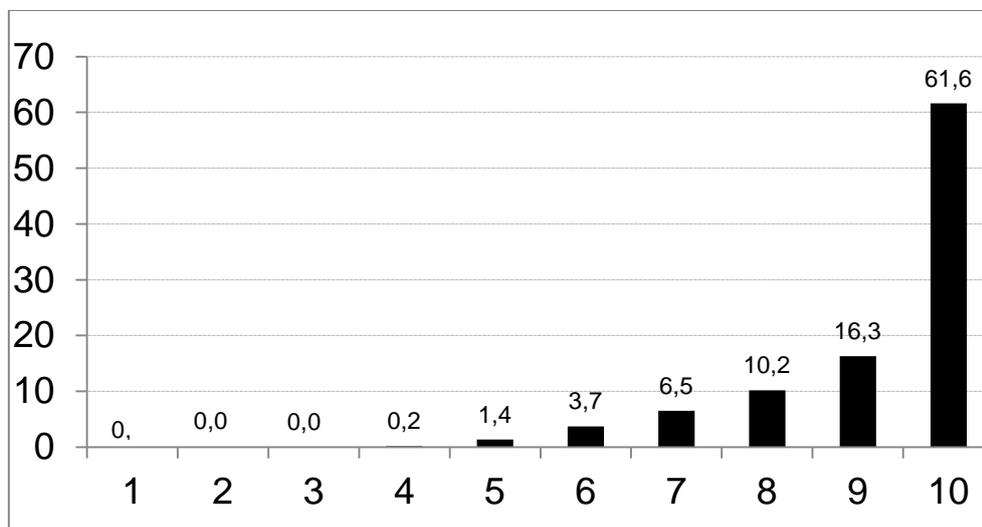
Der Entwurf der FDP

Der Antrag der FDP ist im Jahr 2018 bereits in gleicher Form eingebracht worden (Bundestagsdrucksache 19/1038). Die Fraktion erneuert ihre Forderung, den Solidaritätszuschlag mit Wirkung zum 1.1.2020 ersatzlos zu streichen und begründet dies mit einer verfassungsrechtlichen Argumentation. Ab 2020 sei der Fortbestand dieser Ergänzungsabgabe ein Verstoß gegen das Grundgesetz, da der Solidaritätszuschlag mit der „Finanzierungsnotwendigkeit der Vollendung der deutschen Einheit“ begründet worden sei. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019 sei dieses Ziel erreicht und dem Solidaritätszuschlag fehle eine verfassungsrechtliche Legitimation.

Warum die – teilweise oder vollständige – Abschaffung des Solidaritätszuschlags verteilungspolitisch problematisch ist

Der Solidaritätszuschlag fällt aktuell erst ab einer Einkommensteuerschuld von 972 Euro an und beginnt mit einer Gleitzone, in der noch nicht der volle Zuschlag fällig wird. Dadurch wirkt er noch progressiver als die bereits stark progressive Einkommensteuer. Abbildung 1 zeigt die Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag auf die gesamten Haushalte für das Jahr 2018. Dabei erkennt man, dass die untere Hälfte der Einkommensverteilung nahezu keinen Solidaritätszuschlag zahlt, während sich knapp 80 % des Aufkommens auf das reichste Fünftel der Verteilung konzentrieren. Umgekehrt zeigt Abbildung 1, dass sich die Entlastung aus einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags auf das obere Ende der Einkommensverteilung konzentrieren würde.

Abbildung 1: Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag 2018



Quelle: DIW Berlin.

Die wiederholte Forderung der Fraktion der FDP, den Solidaritätszuschlag vollständig abzuschaffen wäre aus verteilungspolitischer Sicht äußerst problematisch. Was die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Bruttoeinkommen und Beispielhaushalte bedeutet, wurde auf der Grundlage des Steuerrechts von 2018 bereits in einer Stellungnahme von 2018 veranschaulicht (Rietzler und Truger 2018). Verteilungspolitisch ebenfalls problematisch ist die Planung der Bundesregierung, den Solidaritätszuschlag ab 2021 von unten her abzuschaffen. Der Verzicht auf die bezüglich der Einkommensverteilung „untere“ Hälfte würde dennoch auch im obersten Dezil zu einer nennenswerten Steuersenkung führen und anders als im Koalitionsvertrag und in der Pressemeldung des BMF vom 2.5.2018 wiederholt betont, nur geringe Entlastungen für untere und mittlere Einkommen bringen, da der Anteil der unteren 7 Dezile am Aufkommen des Solidaritätszuschlags gerade einmal 12 % beträgt.

Was die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ganz konkret bedeutet lässt sich an Beispielen gut veranschaulichen. Tabelle 1 zeigt zunächst die Schwellenwerte des Bruttoarbeitseinkommens von dem an überhaupt der Solidaritätszuschlag entrichtet werden muss, bzw. von dem an er in voller Höhe anfällt für die geltende Soliregelung und für die für 2021 geplante Teilabschaffung. Dabei werden zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens die im Lohnsteuerverfahren standardmäßig

vorgenommenen Abzüge (Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerpauschbetrag, Sonderausgabenpauschbetrag sowie je nach Haushaltstyp und Einkommen Kinderfreibeträge, Haushaltsentlastungsbetrag) bis 2021 fortgeschrieben angesetzt.

Tabelle 1: Schwellenwerte 2021 für Bruttoarbeitseinkommen, von denen an der (volle) Solidaritätszuschlag nach aktuell geltendem Solidaritätszuschlaggesetz erhoben würde, nach Haushaltstypen in Euro.

Werte für 2021	Vor Teilabschaffung		Nach Teilabschaffung	
	Ermäßigter Solidaritätszuschlag ab	Voller Solidaritätszuschlag ab	Ermäßigter Solidaritätszuschlag ab	Voller Solidaritätszuschlag ab
Single	19132	20937	74549	110027
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 2 Kinder	57165	60501	154064	223450
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 1 Kind	47015	50686	145674	215060
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, keine Kinder	36978	40659	137428	206814
Alleinerziehend, 1 Kind	29188	31023	83493	118273
Alleinerziehend, 2 Kinder	39337	41172	91970	126663

Quelle: Berechnungen des IMK für 2021. Tarifliche Eckwerte, Beitragsbemessungsgrenzen wurden mit Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (GD 2019) fortgeschrieben. Der Ansatz von Kindergeld folgt dem Koalitionsvertrag (CDU, CSU, SPD 2018). Berechnungen des Kinderfreibetrags orientieren sich an Truger (2018). Berichtigte Werte kursiv.

Da zur Berechnung des Solidaritätszuschlags bei Familien auch dann die Einkommensteuerschuld mit Kinderfreibetrag zugrunde gelegt wird, wenn das Kindergeld günstiger ist, fällt der Solidaritätszuschlag bei Familien mit Kindern erst ab einem relativ hohen Schwellenwert an: Ein Ehepaar mit zwei Kindern muss nach altem Recht im Jahr 2021 immerhin ein Bruttoeinkommen von deutlich über 57.000 Euro erzielen, damit es überhaupt Solidaritätszuschlag zahlen muss; der volle Zuschlag muss erst ab über 60.000 Euro gezahlt werden. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Entlastung durch eine Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags für Familien mit mittlerem Einkommen entsprechend gering ausfällt.

Mit der Teilabschaffung steigen diese Schwellenwerte deutlich an und ein Alleinstehender zahlt bis zu einem Einkommen von gut 74.500 Euro überhaupt keinen Solidaritätszuschlag mehr und der volle Zuschlag wird erst oberhalb von 110.000 Euro fällig (Abbildung 2). Für die anderen Familienkonstellationen sind die Schwellenwerte entsprechend höher. Betrachtet man nur die Einkommensteuerzahler, so dürfte die Obergrenze des 9. Dezils im Jahr 2021 bei einem Jahreseinkommen in der Größenordnung von 62.500 Euro liegen.¹ Das bedeutet, dass Steuerzahler bis weit ins 10. Dezil der Einkommensverteilung entlastet werden.

¹ Daten der Einkommensteuerstatistik (Bach und Harnisch 2017, S. 3) mit dem Zuwachs der Bruttolöhne- und Gehälter fortgeschrieben (Prognosen der GD 2019).

Abbildung 2: Veränderung der Steuerbelastung durch die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags für Alleinstehende in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen (Fortschreibung 2021)

Abbildung 2a: Absolute Entlastung in Euro

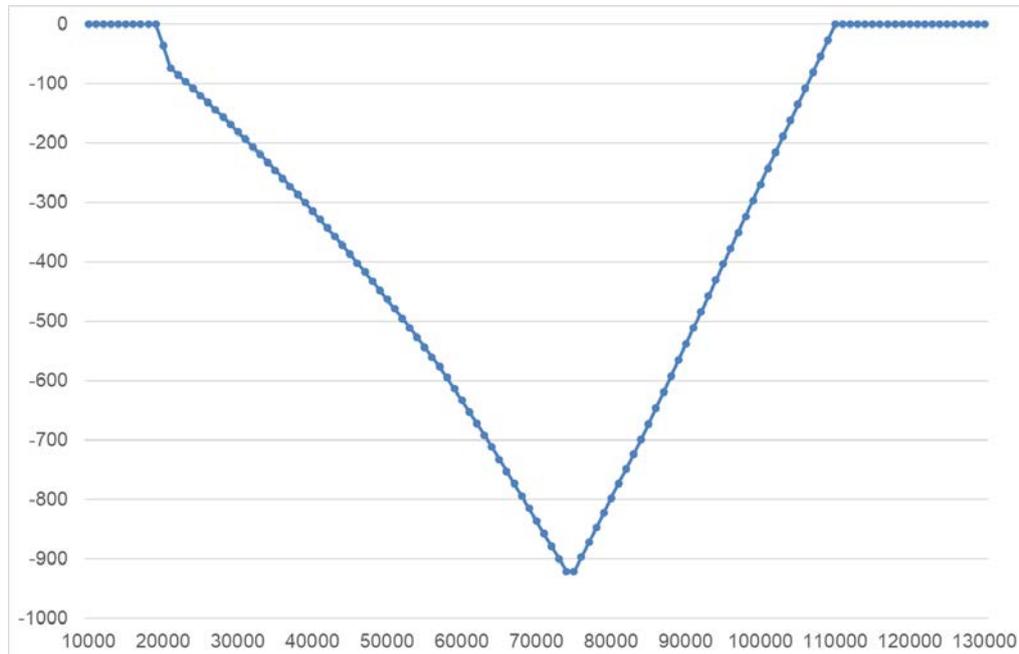
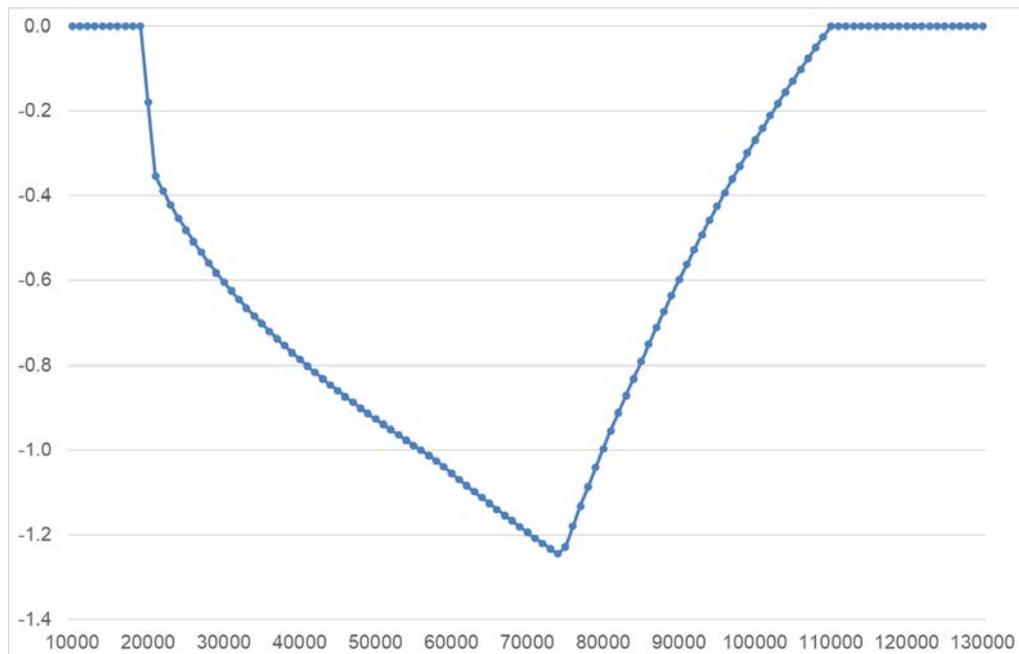


Abbildung 2b: Relative Entlastung in % des Bruttoeinkommens



Quelle: Berechnungen des IMK für 2021. Tarifliche Eckwerte, Beitragsbemessungsgrenzen wurden mit Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (GD 2019) fortgeschrieben. Bruttoeinkommen in 1000er-Schritten. Abbildungen gegenüber der ersten Fassung der Stellungnahme berichtigt.

Bach (2018) zeigt auf der Grundlage des Rechts von 2018 und ersten Eckdaten zur Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, dass damit nur noch 4 % der Bevölkerung weiter den Solidaritätszuschlag zahlen würden. Die Entlastungen gehen damit weit über untere und mittlere Einkommen hinaus. Dabei steigen die Entlastungen bis zum Beginn der Gleitzone (gem. Gesetzentwurf bei einer Einkommensteuer von 16956 Euro) absolut und relativ mit dem Bruttoeinkommen.

Tabelle 2 zeigt für 2021 die Entlastung durch die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlages für Vollzeitwerbseinkommen, die durchschnittlich gemäß der fortgeschriebenen Verdienststrukturerhebung von bestimmten Berufsgruppen erzielt werden. Demnach würden Bäckereifachverkäufer/innen als Repräsentant/inn/en eines Berufszweigs mit unterdurchschnittlichem Einkommen (26.971 Euro) je nach Haushaltskontext gar nicht oder kaum von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages profitieren, während selbst Finanzbuchhalter/innen (49.848 Euro) je nach Haushaltskontext gar nicht bis spürbar entlastet würden. Topeinkommens-Berufe wie Führungskräfte im technischer Forschung und Entwicklung (116.592 Euro) oder Chefärzte/innen (161.461 Euro) werden nur in Familienkonstellationen mit zwei Erwachsenen nennenswert entlastet.

Tabelle 2: Solidaritätszuschlag in Euro und in % des Bruttoeinkommens für ausgewählte Beispielfälle 2021

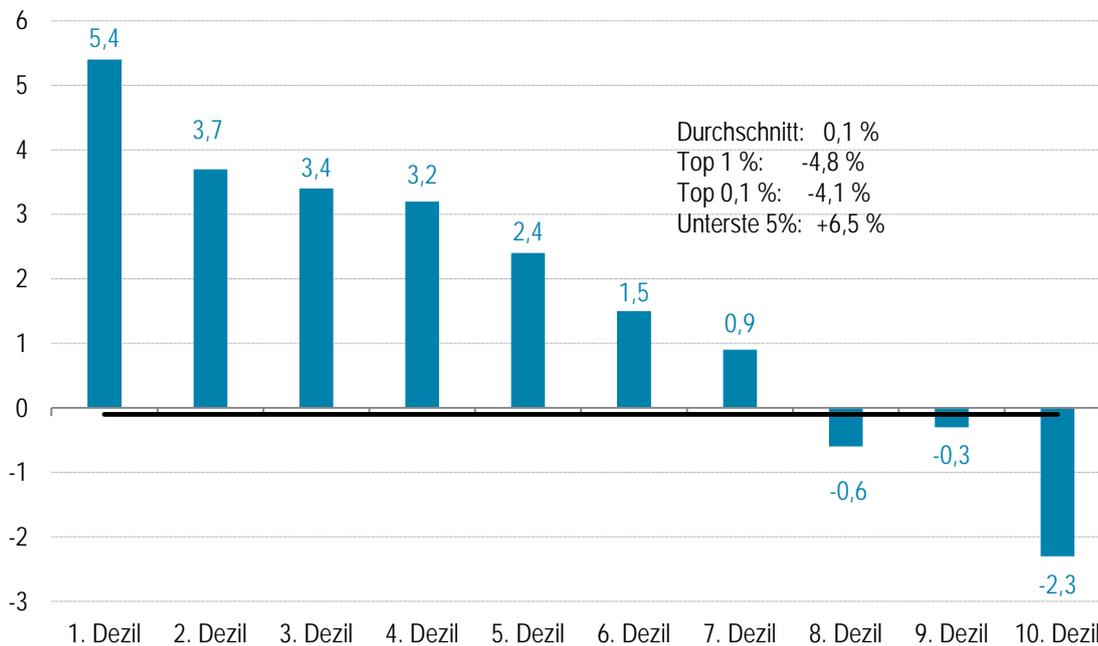
	Jahresbruttoverdienst	Single		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 2 Kinder		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 1 Kind	
		Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens
Bäckereifachverkäufer/in	26971	144	0,5	0	0,0	0	0,0
Finanzbuchhalter/in	49848	461	0,9	0	0,0	114	0,2
Maschinenbauingenieur/in	80418	787	1,0	415	0,5	550	0,7
Führungskraft techn. F&E	116592	0	0,0	1049	0,9	1218	1,0
Chefarzt/-ärztin	161461	0	0,0	1666	1,0	1441	0,9
	Jahresbruttoverdienst	Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, keine Kinder		Alleinerziehend, 1 Kind		Alleinerziehend, 2 Kinder	
		Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens
Bäckereifachverkäufer/in	26971	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Finanzbuchhalter/in	49848	253	0,5	312	0,6	177	0,4
Maschinenbauingenieur/in	80418	691	0,9	867	1,1	679	0,8
Führungskraft techn. F&E	116592	1393	1,2	45	0,0	271	0,2
Chefarzt/-ärztin	161461	1219	0,8	0	0,0	0	0,0

Quelle: Berechnungen des IMK auf der Grundlage der fortgeschriebenen Verdienststrukturerhebung und des bis 2021 fortgeschriebenen Einkommensteuerrechts. Berichtigte Werte kursiv.

Auch mit der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ergeben sich höhere Entlastungen für Einkommen deutlich oberhalb der Mitte. Angesichts der progressiven Ausrichtung des Solidaritätszuschlags ist dies zwangsläufig so. Nur für sehr hohe Einkommen gibt es keine Entlastung.

Betrachtet man die die zwischen 1998 und 2015 erfolgten Steuerreformen so zeigt sich, dass es dabei zu einer Mehrbelastung der unteren 7 Dezile kam, wähen die obersten drei Dezile der Einkommensverteilung erheblich entlastet wurden (Abbildung 3). Die unteren Dezile konnten von den damals vorgenommenen Entlastungen bei den direkten Steuern kaum profitieren, während gestiegene indirekte Steuern inzwischen einen deutlich höheren Teil ihres Haushaltseinkommens beanspruchen.

Abbildung 3: Veränderung der Steuerbelastung verschiedener Einkommensgruppen 2015 gg. 1998 in % des Bruttoeinkommens



Quelle: Bach et al. 2016, S. 67. Darstellung nach Einkommensgruppen: 1. Dezil: ärmstes Zehntel, 10. Dezil: reichstes Zehntel.

Die unteren und mittleren Dezile gehen auch bei einer Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags abermals leer aus. Will man wirklich Bezieher unterer und mittlerer Einkommen entlasten, so gäbe es dafür zielgenauere Maßnahmen, wie beispielsweise die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei gleichzeitiger stärkerer Steuerfinanzierung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen (Rietzler und Truger 2018, Horn et al. 2019). Während die unteren 7 Dezile im Jahr 2018 nur 12% zum Aufkommen des Solidaritätsbeitrags beitrugen, lag ihr Anteil bei den Sozialversicherungsbeiträgen bei rund 43 %.

Fazit

Auch die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist kritisch zu sehen. Das gilt erstens aus verteilungspolitischer Sicht. Da nahezu das gesamte Aufkommen des Solidaritätszuschlags von der oberen Hälfte der Einkommensverteilung aufgebracht wird, trüge auch eine Teilabschaffung nur wenig zur Entlastung von Beziehern unterer und mittlerer Einkommen bei. Auch die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags würde überwiegend Besserverdienern zugutekommen – und das, nachdem bereits die Steuerreformen zwischen 1998 und 2015 unter dem Strich nur die obersten 30 % der Haushalte entlastet haben, während die unteren 70 % zusätzlich belastet wurden. Insbesondere Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen profitieren nicht, da der Solidaritätszuschlag bei ihnen kaum anfällt.

Literatur

Bach, S./Beznoska, M./Steiner, V. (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin - Politikberatung kompakt Nr. 114.

Bach, S. / Harnisch, M. (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten, DIW Discussion Paper Nr. 1706, Berlin.

CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, März.

Horn, G./ Herzog-Stein, A, Rietzler, K./ Stein, U. /Tober, S./ Watt, A. (2019): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2018. Zwischen Hoffen und Bangen, IMK Report Nr. 145, Januar.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, GD (2019): Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden. Gemeinschaftsdiagnose Nr. 2/2019. Berlin.

Rietzler, K., Truger, A. (2017): Ein gerechter Einkommensteuertarif ohne Soli: Spielräume und Handlungsoptionen für eine Reform der Einkommensbesteuerung, IMK Policy Brief, 24.10.2017.

Rietzler, K., Truger, A. (2018): Abschaffung des Solidaritätszuschlags: ungerecht und fiskalisch äußerst riskant. Schriftliche Stellungnahme für das Fachgespräch des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. Juni 2018 zu den Anträgen der Fraktionen der FDP (Bundestagsdrucksache 19/1038) und der AfD (Bundestagsdrucksache 19/1179), den Solidaritätszuschlag in dieser Legislaturperiode vollständig abzuschaffen. IMK Policy Brief

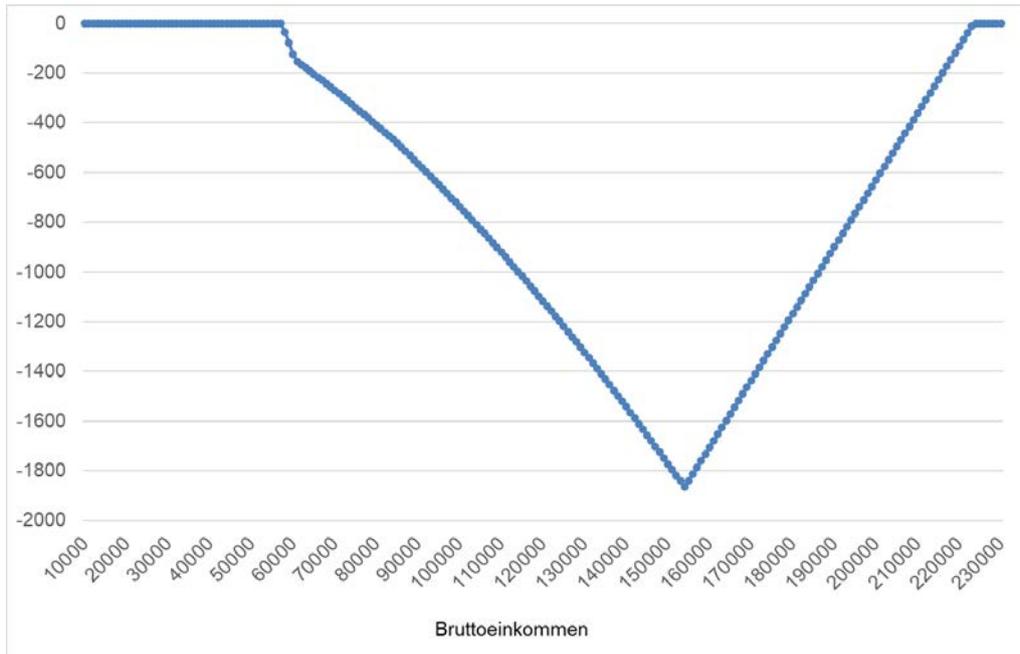
Truger, A. (2018): Familienentlastungsgesetz: Ausgewogene, vorsichtig dosierte und spürbare Entlastungen – aber fiskalische und verteilungspolitische Risiken im finanzpolitischen Gesamtkonzept. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 5.11.2018. Anlage 8 zum Protokoll 19/19 des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags.

Anhang: Entlastung verschiedener Haushaltstypen bei der geplanten Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags

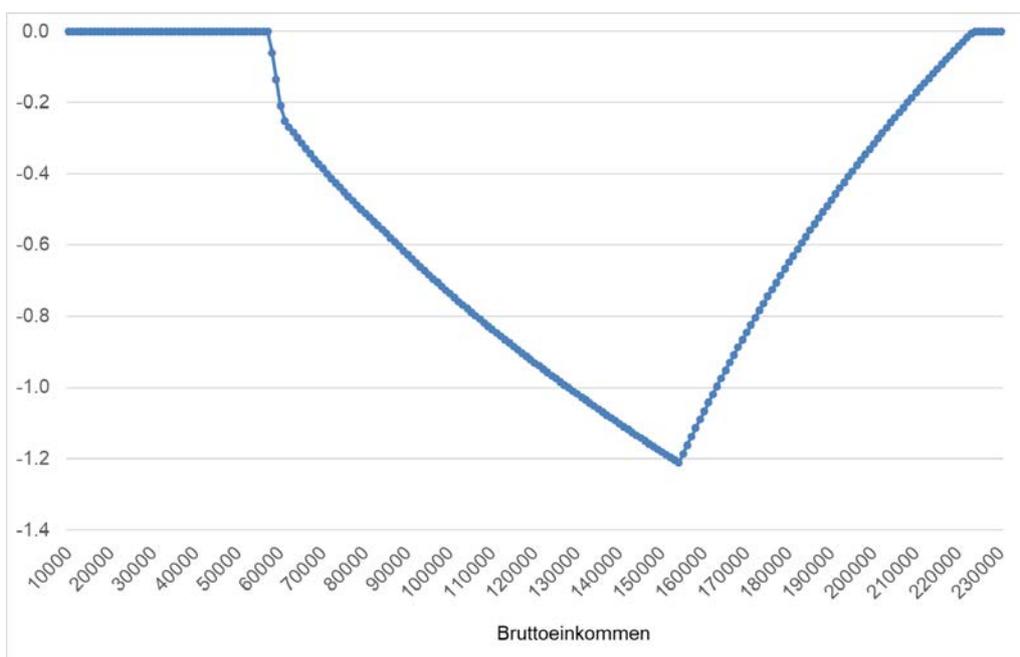
Die Berechnungen beziehen sich auf 2021. Tarifliche Eckwerte, Beitragsbemessungsgrenzen wurden mit Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (GD 2019) fortgeschrieben. Der Ansatz von Kindergeld folgt dem Koalitionsvertrag. Berechnungen des Kinderfreibetrags orientieren sich an Truger (2018). Abbildungen gegenüber der ersten Fassung der Stellungnahme berichtigt.

1. Ehepaar (Alleinverdiener) mit zwei Kindern

Absolute Entlastung in Euro

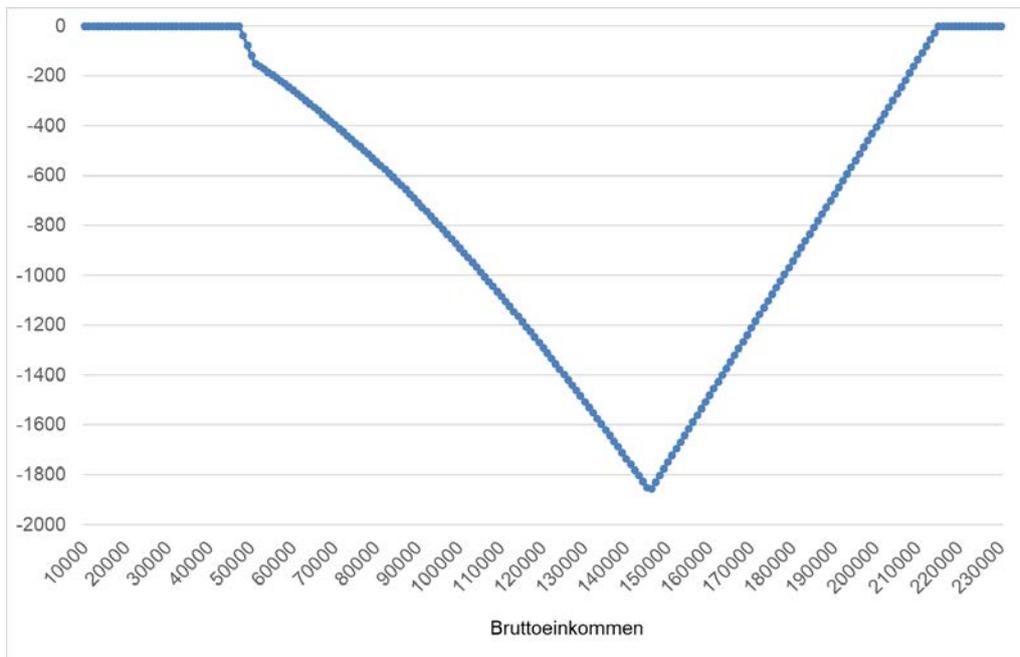


Relative Entlastung in % des Bruttoeinkommens

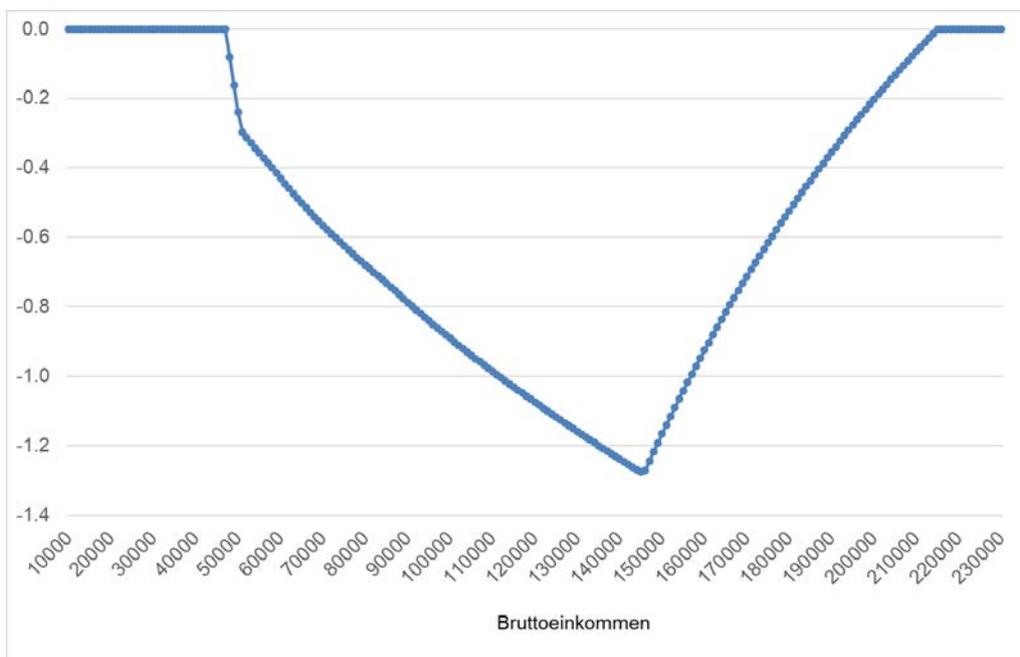


2. Ehepaar (Alleinverdiener) mit einem Kind

Absolute Entlastung in Euro

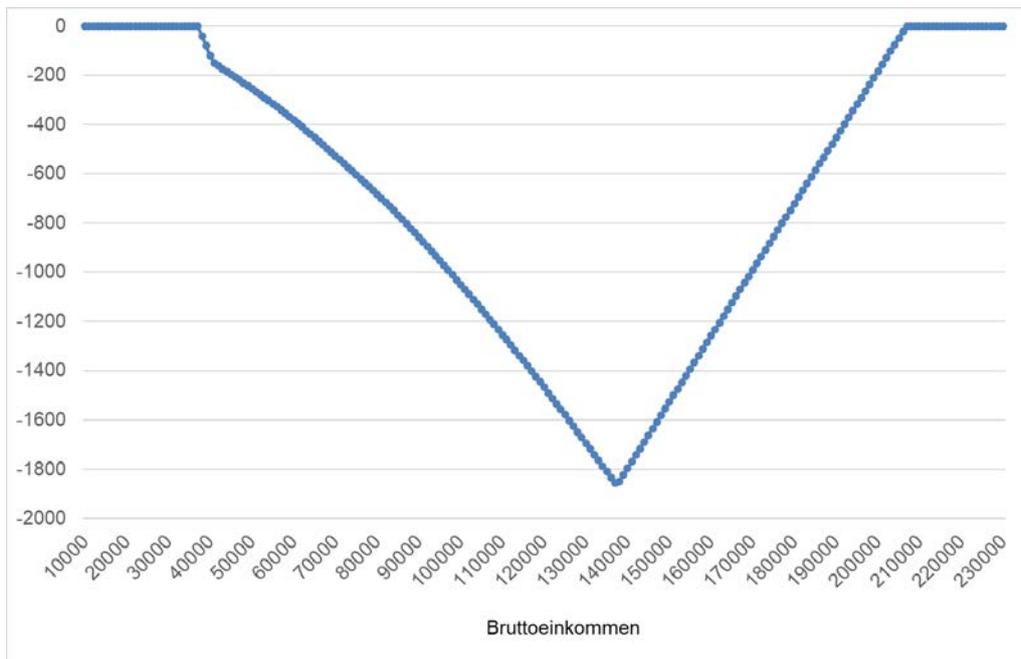


Relative Entlastung in % des Bruttoeinkommens

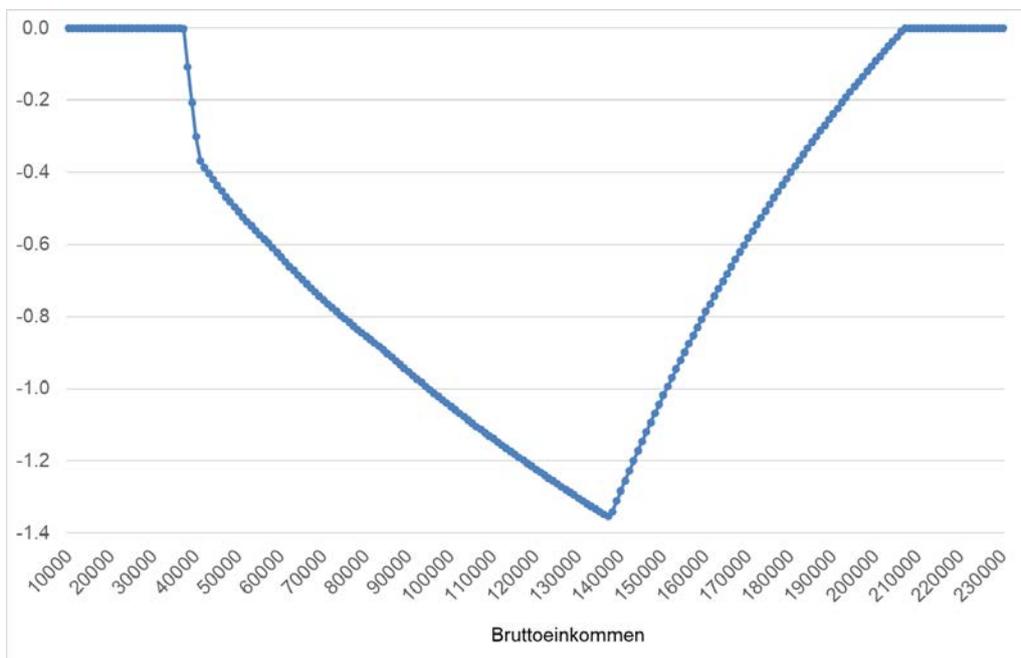


3. Ehepaar (Alleinverdiener) ohne Kinder

Absolute Entlastung in Euro

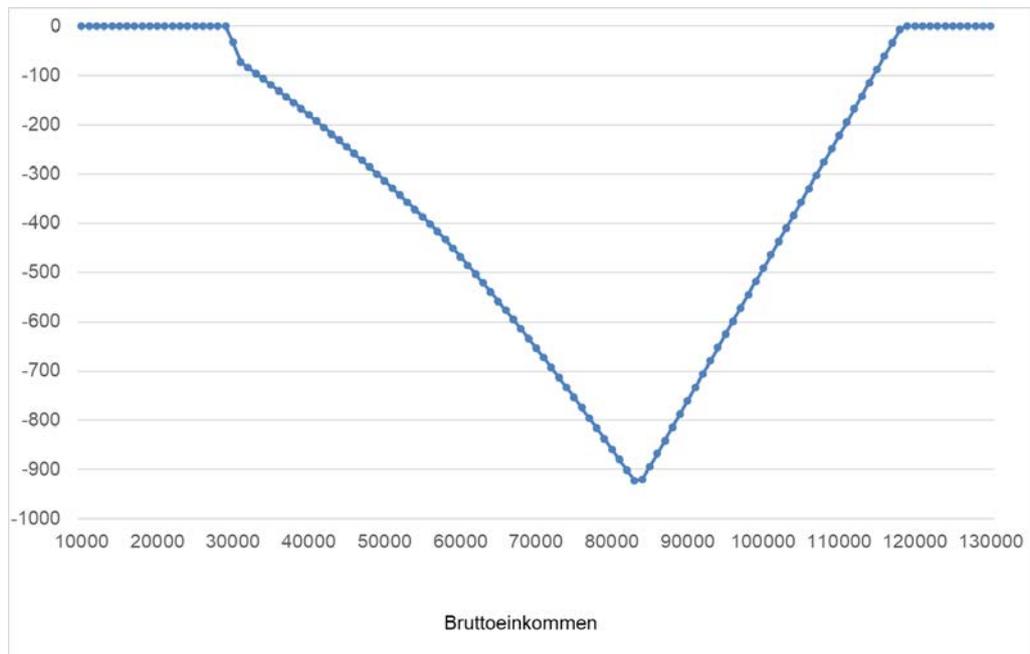


Relative Entlastung in % des Bruttoeinkommens

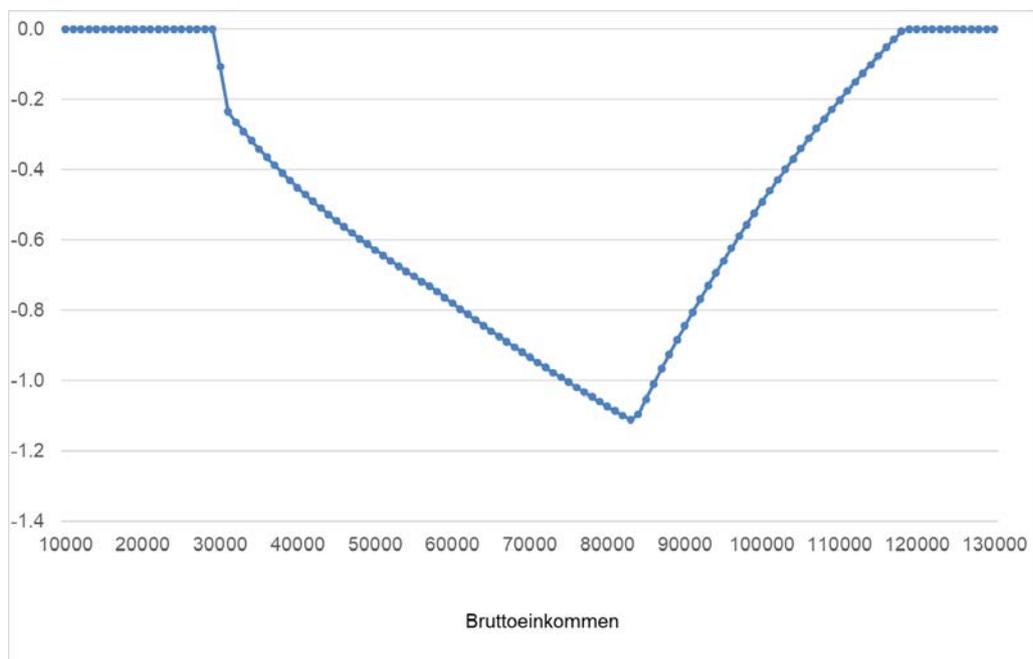


4. Alleinerziehende, 1 Kind

Absolute Entlastung in Euro

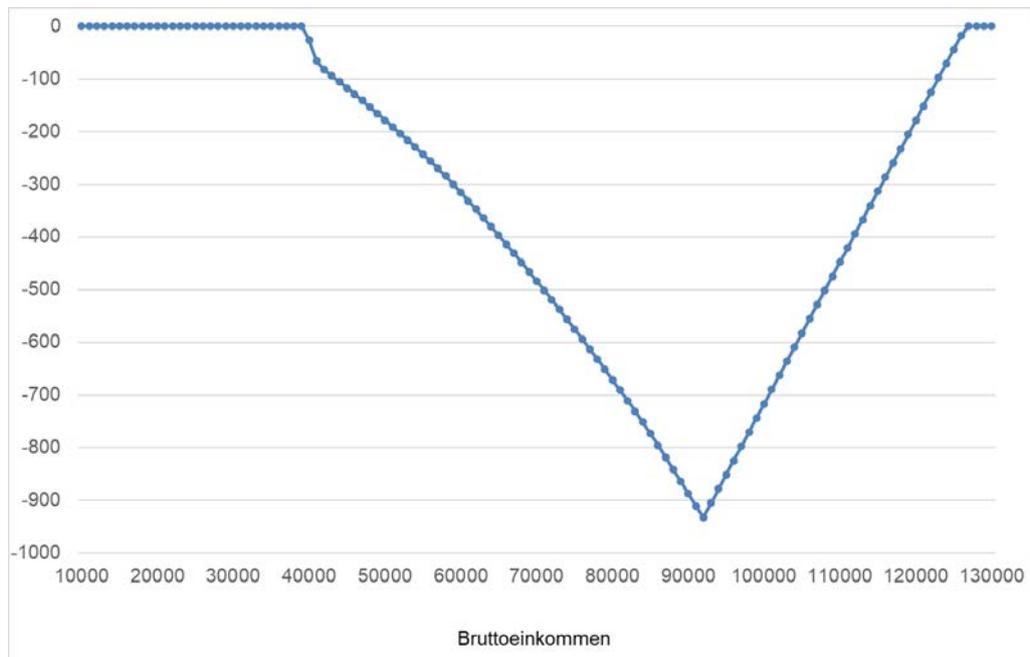


Relative Entlastung in % des Bruttoeinkommens



5. Alleinerziehende, 2 Kinder

Absolute Entlastung in Euro



Relative Entlastung in % des Einkommens

