



# IW-Gutachten

## Die geplante Reform des Solidaritätszuschlags

Auswirkungen auf die Aufkommensverteilung  
Dr. Martin Beznoska, Dr. Tobias Hentze

Auftraggeber: INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft  
Köln, 20.11.2018

### **Kontaktdaten Ansprechpartner**

Dr. Martin Beznoska  
+49 (0)221 / 4981 - 736  
Beznoska@iwkoeln.de

Dr. Tobias Hentze  
+49 (0)221 / 4981 - 748  
Hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2 Fakten zum Solidaritätszuschlag</b>	<b>4</b>
<b>3 Reformvorhaben und Aufkommenseffekt</b>	<b>6</b>
<b>4 Auswirkungen auf die Verteilung des Aufkommens</b>	<b>9</b>
<b>5 Fiskalische Rahmenbedingungen</b>	<b>15</b>
<b>6 Fazit und Ausblick</b>	<b>18</b>
<b>Literatur</b>	<b>20</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>23</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>23</b>

### **JEL-Klassifikation:**

H24 – Einkommensteuer und sonstige Personensteuern und Subventionen

H50 – Staatsausgaben: Allgemeines

## Zusammenfassung

Der Solidaritätszuschlag (Soli) sollte als Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer insbesondere die Förderung der ostdeutschen Bundesländer finanzieren. Diesem Zweck ist er nicht nur gerecht geworden, sondern er hat weit mehr geleistet: Im Zeitraum von 1995 bis 2019, dem Jahr des Auslaufens des Solidarität II, übersteigen die Einnahmen des Bundes mit 331 Milliarden Euro die Ausgaben zum Abbau der teilungsbedingten Sonderbelastungen in Höhe von 243 Milliarden Euro um 88 Milliarden Euro. Da die Einnahmen aus der Ergänzungsabgabe rechtlich nicht zweckgebunden sind, konnte der Bund damit andere Ausgabenprojekte finanzieren. Die Bundesregierung will auch nach Auslaufen des Solidarität II im Jahr 2019 – dem „natürlichen Ende“ des Solidaritätszuschlags – an der Ergänzungsabgabe festhalten. Zwar plant der Bund ab dem Jahr 2021 mittels einer neu einzuführenden Freigrenze auf knapp die Hälfte des Aufkommens zu verzichten, immerhin fließen jedoch allein in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt weitere 33 Milliarden Euro aus dem Soli zur freien Verfügung in die Kasse des Bundes.

Dabei ist die von der Bundesregierung geplante Freigrenze aus ökonomischer Sicht fragwürdig. Zum einen geht die Teilentlastung fast vollständig an den Unternehmen vorbei, so dass ihre Steuerlast unverändert bleibt, während die Regierungen in anderen Ländern wie den USA, Frankreich und Großbritannien die Unternehmenssteuern senken. Bei Umsetzung der Reformpläne tragen ab dem Jahr 2021 Unternehmen die Hälfte des Aufkommens, während die anderen 50 Prozent weitgehend von Arbeitnehmern finanziert werden. Bisher liegt der Anteil der Unternehmen bei knapp einem Drittel. Um das Ziel zu erreichen, nur noch die oberen 10 Prozent der Soli-Zahler in der Einkommensteuer zu belasten, müsste die Freigrenze bei einem zu versteuernden Einkommen (zvE) von 62.000 Euro festgesetzt werden. Für Arbeitnehmer, die mit ihrem Einkommen leicht oberhalb der Freigrenze liegen, steigt trotz vorgesehener Gleitzone die Steuerlast bei einem zusätzlich verdienten Euro auf mehr als 50 Prozent an. Der teilabgeschaffte Solidaritätszuschlag wird auch nicht zu einem „Reichen-Soli“. Denn in den Einkommensklassen bis 100.000 Euro zvE im Jahr sind weiterhin knapp 2,9 Millionen Personen betroffen, die hauptsächlich Arbeitnehmer sind und per Definition zur oberen Mittelschicht zählen. Das entspricht rund zwei Dritteln der übrig bleibenden Soli-Zahler in der Einkommensteuer.

Aus verteilungspolitischer Sicht ist unmittelbar ersichtlich, dass bei einem proportionalen Aufschlag auf die progressive Einkommensteuer diejenigen mit den höchsten Einkommen absolut und relativ auch am meisten zahlen. Folgerichtig gilt die gleiche Erkenntnis umgekehrt bei Abschaffung der Ergänzungsabgabe. Die 10 Prozent der Soli-Zahler mit dem höchsten Einkommen tragen die Hälfte des Aufkommens. In der Summe hat diese Gruppe im Zeitraum von 1995 bis 2019 rund 138 Milliarden Euro Solidaritätszuschlag bezahlt und soll nach den Plänen der Bundesregierung auch noch kaum entlastet werden.

Im Ergebnis ist zu befürchten, dass der Reformvorschlag der Bundesregierung das Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft und damit auch die künftigen Steuereinnahmen bremst. Dabei wäre angesichts der Historie des Solidaritätszuschlags und der kräftigen gestiegenen Steuereinnahmen die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags Ende 2019 ein logischer und machbarer Schritt.

## 1 Einleitung

In der Politik besteht seltene Einigkeit, dass sich der Solidaritätszuschlag in seiner jetzigen Form spätestens mit Ablauf des Jahres 2019 überlebt hat. Bis dahin läuft der Solidarpakt II aus, nach dem zumindest ein Teil der Einnahmen aus der Ergänzungsabgabe für die Förderung der ostdeutschen Bundesländer verwendet wird. Für die Zeit nach 2019 existiert keine weitere Regelung zur „Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ (FAG, 2001, § 11, Satz 3) der ostdeutschen Länder. In der Folge fließt das gesamte Aufkommen daher ohne Zweckbindung dem Bundeshaushalt zu.

Auch wenn das Jahr 2019 – nach dann 25 Jahren Existenz – ein „natürliches Ende“ des Solidaritätszuschlags darstellt, hat die Ergänzungsabgabe kein automatisches Verfalldatum. Aus juristischer Sicht stellt sich allerdings mit Wegfall des politischen Zwecks zunehmend die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit (Kube, 2017; Bundesrechnungshof, 2018, 98). Aus politischer Sicht bedarf es für die Abschaffung eines entsprechenden Willens der Großen Koalition. Da von der Politik bereits in den 1990er Jahren die Befristung des Solidaritätszuschlags versprochen wurde, ist die Abschaffung des Solidaritätszuschlags auch eine Frage der Glaubwürdigkeit.

Vor diesem Hintergrund haben CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag das Ende des Solidaritätszuschlags in Aussicht gestellt. Ab dem Jahr 2021 soll der Solidaritätszuschlag zunächst für einen überwiegenden Teil der Steuerzahler wegfallen. Konkret sollen 90 Prozent der Soli-Zahler in der Einkommensteuer ab dem Jahr 2021 die Ergänzungsabgabe nicht mehr zahlen müssen. Dies soll ein erster Schritt auf dem geplanten Weg zur vollkommenen Abschaffung sein (CDU/CSU und SPD, 2018, 68). Kürzlich hat Bundeskanzlerin Angela Merkel die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag in Frage gestellt und ihrerseits einen Freibetrag statt einer Freigrenze vorgeschlagen. Während bei einer Freigrenze Bezieher von Einkommen oberhalb des Grenzwerts den Solidaritätszuschlag auf ihr gesamtes Einkommen zahlen würden, müsste dieser Personenkreis bei einem Freibetrag den Soli lediglich auf den Teil des Einkommens oberhalb des Grenzwerts entrichten. Vor einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags schreckt die Bundesregierung aus haushaltspolitischen Gründen zurück, während die Fraktionen von FDP und AfD dies fordern (Deutscher Bundestag, 2018a und 2018b).

## 2 Fakten zum Solidaritätszuschlag

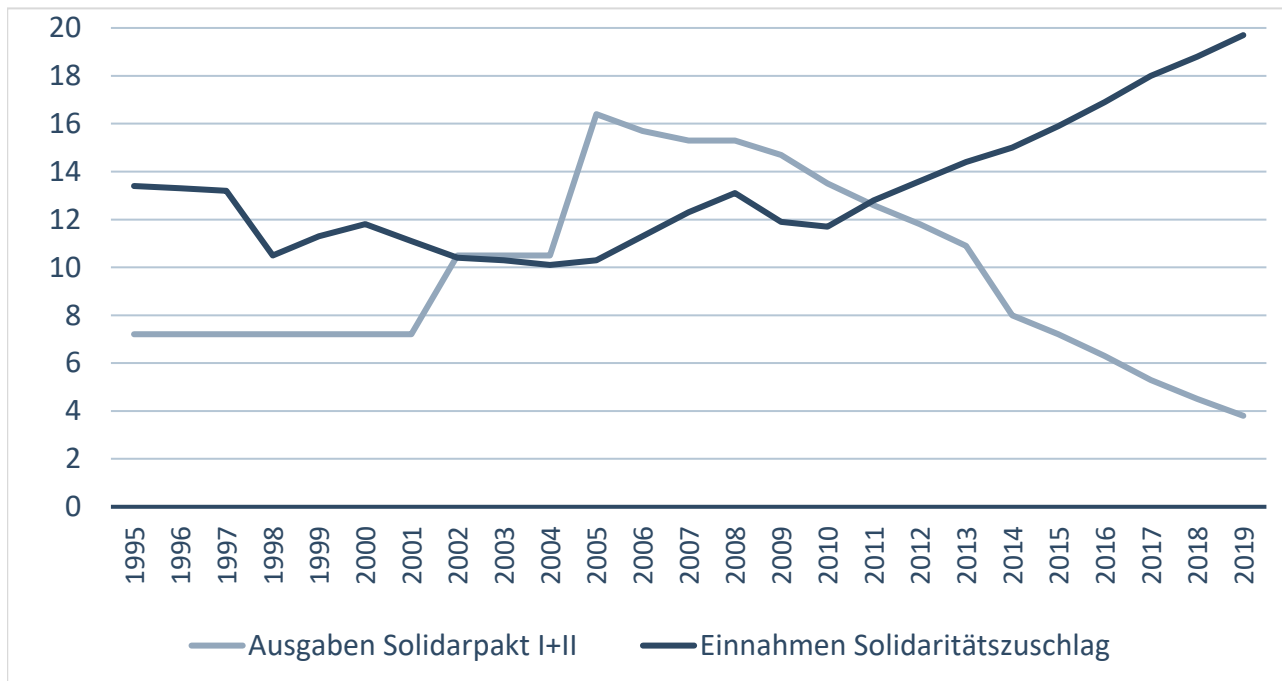
Der Solidaritätszuschlag wird neben der Lohn- und Einkommensteuer auch auf die Körperschaftsteuer und die Kapitalertragsteuer einschließlich Abgeltungsteuer erhoben. Der Aufschlagssatz ist dabei mit 5,5 Prozent proportional. Bei der erstmaligen und auf ein Jahr befristeten Einführung des Solidaritätszuschlags im Jahr 1991 betrug der Aufschlagssatz 7,5 Prozent (Solidaritätsgesetz, 1991). Auch bei Wiedereinführung im Jahr 1995 wurde der Satz zunächst auf 7,5 Prozent festgesetzt (SolzG 1995, 1993), bevor er im Jahr 1998 auf den heutigen Wert von 5,5 Prozent gesenkt wurde (Gesetz zur Senkung des Solidaritätszuschlags, 1997).

Die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag lagen im Zeitraum zwischen 1995 und 2011 stets zwischen 10 und 13 Milliarden Euro pro Jahr (Abbildung 2-1). Nicht dargestellt ist in Abbildung

2-1 das Aufkommen im Zeitraum der erstmaligen Einführung des Solidaritätszuschlags zwischen Juli 1991 und Juni 1992, das sich auf rund 11 Milliarden Euro belief. Seit 2010 Jahr ist das Aufkommen kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2018 beläuft es sich auf voraussichtlich knapp 19 Milliarden Euro und soll laut Steuerschätzung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) bis zum Jahr 2021 auf knapp 22 Milliarden Euro steigen (BMF, 2018). Die Einnahmen stehen laut Artikel 106, Absatz 1, Nr. 6 des Grundgesetzes ausschließlich dem Bund. Da dem Bund von den großen Steuerarten wie der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer nur anteilig Aufkommen zusteht, entsprechen die Einnahmen aus dem Soli knapp 6 Prozent seiner gesamten Steuereinnahmen (Hentze, 2017a).

### Abbildung 2-1: Einnahmen aus dem Soli und Ausgaben für den Solidarpakt I+II

Angaben in Milliarden Euro



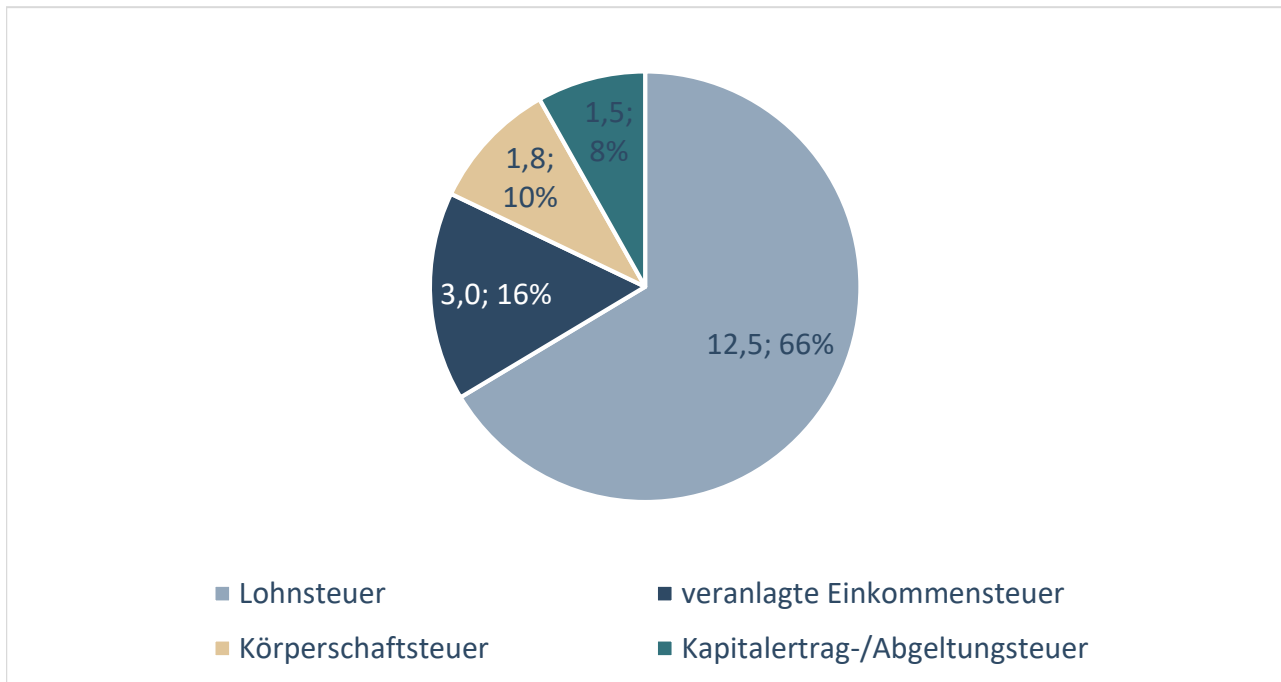
Quellen: BMF, 2017a, 2017b, 2018; FKPG, 1993; SFG, 2011; FAG, 2001; Institut der deutschen Wirtschaft

Auch wenn die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag nicht zweckgebunden sind, wurde die Ergänzungsabgabe mit dem „Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ (FKPG, 1993) begründet. Im Rahmen des sogenannten Solidarpakt I erhielten die neuen Bundesländer ab 1995 zunächst jährlich umgerechnet 7,2 Milliarden Euro als Unterstützung vom Bund. Für die Jahre 2002 bis 2004 wurde der Betrag auf 10,5 Milliarden Euro festgesetzt (SFG, 2001). Für die Jahre 2005 bis 2019 wurden weitere Zahlungen im Rahmen des Solidarpakt II vereinbart. Dabei wurde die Förderung in „Korb I“ und „Korb II“ aufgeteilt. Während „Korb I“ fixe Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen pro Jahr und Bundesland vorsieht (FAG, 2001), handelt es sich bei „Korb II“ um überproportionale Mittel für die ostdeutschen Bundesländer zum Aufbau von Wirtschaft und Infrastruktur. Dabei nehmen die jährlichen Zahlungen an die neuen Bundesländer sukzessive ab und betragen 2019 nur noch knapp ein Fünftel der Einnahmen (Abbildung 2-1). Der Rest dient dem Bund nach dem Gesamtdeckungsprinzip zur allgemeinen Finanzierung seiner Ausgaben. Im Zeitraum von 1995

bis 2019, dem Jahr des Auslaufens des Solidarität II, übersteigen die Einnahmen des Bundes mit 331 Milliarden Euro die Ausgaben zum Abbau der teilungsbedingten Sonderbelastungen in Höhe von 243 Milliarden Euro um 88 Milliarden Euro.

## Abbildung 2-2: Aufkommensverteilung des Solidaritätszuschlags nach Steuerarten

Angaben für 2018 in Milliarden Euro und in Prozent



Quellen: BMF, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Fiskalisch ist das Soli-Aufkommen, das auf die Lohnsteuer entfällt mit rund zwei Dritteln am bedeutendsten. Danach folgt die veranlagte Einkommensteuer mit rund 16 Prozent. Auf die Körperschaftsteuer entfällt ein Anteil von 10 Prozent und damit geringfügig mehr als auf die Kapitalertragsteuer einschließlich der Abgeltungsteuer mit 8 Prozent (Abbildung 2-2). Das Gros des Aufkommens wird folglich von Arbeitnehmern getragen, aber auch Unternehmen – Kapitalgesellschaften wie Personenunternehmen – beteiligen sich an der Finanzierung.

### 3 Reformvorhaben und Aufkommenseffekt

Zwar wird der Solidaritätszuschlag grundsätzlich proportional zur Steuerzahlung hinzugerechnet, allerdings besteht im Einkommensteuerrecht eine Ausnahme. Bis zu einer Einkommensteuerlast von 972 Euro im Jahr verzichtet der Staat auf die Erhebung des Solidaritätszuschlags. Umgerechnet wird bezogen auf das Jahr 2018 bis zu einem zu versteuernden Einkommen (zvE) von 14.100 Euro kein Solidaritätszuschlag fällig. Wer mehr als diese Freigrenze verdient, muss den Solidaritätszuschlag jedoch auf sein gesamtes Einkommen zahlen. Zur Vermeidung einer extremen Sprungstelle im Einkommensteuertarif (Fallbeileffekt), das heißt einer zusätzlichen Belastung in Höhe von mehr als 50 Euro bei Überschreiten der Freigrenze um einen Euro, hat der Gesetzgeber eine Gleitzone vorgesehen. In dieser Gleitzone wird je zusätzlichem Euro Einkommensteuer ein erhöhter Satz von 20 Cent statt 5,5 Cent fällig. Ab einem zvE von 15.600 Euro ist

der Effekt der Freigrenze vollständig ausgeglichen und es greift wieder der reguläre Zuschlagsatz von 5,5 Prozent proportional auf die gesamte Einkommensteuer (Hentze, 2017a).

Rein technisch plant die Bundesregierung nun eine Verschiebung der bestehenden Freigrenze von 972 Euro auf 16.998 Euro (Deutscher Bundestag, 2018c, 4). Das Ausmaß der Verschiebung macht bereits klar, dass die Auswirkungen dieser Reform erheblich wären. Denn es würden alle Steuerzahler nach dem Tarif des Jahres 2018 mit einem zVE von weniger als 61.000 Euro im Jahr mittels der neuen Freigrenze von der Ergänzungsabgabe befreit werden. Dadurch müssten nach Angaben der Bundesregierung 90 Prozent der heutigen Soli-Zahler bezogen auf die Einkommensteuerzahler die Ergänzungsabgabe nicht mehr zahlen.

Oberhalb der Freigrenze wird weiterhin der Soli auf die gesamte Einkommensteuerzahlung fällig, wobei die Gleitzone auch künftig einen Fallbeileffekt verhindern würde. Bei gleicher Steigung wie bisher wäre das Ende der neuen Gleitzone bei einem zVE von etwa 76.000 Euro erreicht. Bis zum Jahr 2021 wird der Einkommensteuertarif noch angepasst und die endgültigen steuerrechtlichen Werte werden vermutlich abweichen. Der Grund dafür ist der Effekt der sogenannten Kalten Progression, der bei einem starren progressiven Tarif dafür sorgt, dass selbst bei konstantem Realeinkommen der Durchschnittsteuersatz über die Zeit steigt – also selbst dann, wenn das Einkommen nur in Höhe der Inflationsrate wächst. In der Konsequenz hat der Gesetzgeber erklärt, den Einkommensteuertarif jährlich in Höhe der Inflationsrate zu verschieben und somit die Kalte Progression auszuschalten. In der Verteilungsanalyse in Kapitel 4 wird der Schwellenwert, bei dem 10 Prozent der Steuerzahler im Jahr 2021 noch vom Soli betroffen sind, mit Daten der Lohn- und Einkommensstatistik geschätzt. Das Ergebnis ist eine Freigrenze von ungefähr 62.000 Euro für Alleinveranlagte und ein Ende der Gleitzone von 77.000 Euro, jeweils bezogen auf das zVE.

Die Aufkommenseffekte des teilabgeschafften Solidaritätszuschlags lassen sich ebenfalls mit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik abschätzen. Diese erfasst alle Steuerfälle und ist somit auch am oberen Rand der Verteilung repräsentativ, liegt im Rahmen dieser Analyse jedoch nur in aggregierter Form vor (Datenbasis aus Bach, Beznoska und Steiner, 2016). Verfügbar sind die Steuerdaten aggregiert auf 0,1-Perzentilebene, die nach der Verteilung des äquivalenzgewichteten Gesamtbetrags der Einkünfte sortiert wurde (Bruttoäquivalenzeinkommen). Die ursprünglichen Daten, die aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2008 stammen, wurden hierfür fortgeschrieben auf das Jahr 2015 und entsprechend von Bach et al. (2016) aggregiert aufbereitet.<sup>1</sup> Trotz dieses Aggregationslevels ist es dennoch möglich, die 10 Prozent Einkommensteuerzahler mit den höchsten zVE im Jahr 2015 zu schätzen und für die Berechnungen für

---

<sup>1</sup> Da die ursprünglichen Daten aus dem Jahr 2008 stammen, sind Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne enthalten, weil diese damals noch der Einkommensteuer unterlagen und erst seit 2009 unter die Abgeltungsteuer fallen. Simuliert wurde jedoch für diese Daten die Steuergesetzeslage des Jahres 2015, also unter Berücksichtigung der Abgeltungsteuer. Daher ist der Soli auf die Abgeltungsteuer, die auf Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne der oberen 10 Prozent fällig wird, enthalten. Nicht berücksichtigt werden kann der Soli, der auf die Abgeltungssteuer für die restlichen Steuerzahler anfällt. Sofern diese nicht die Günstigerprüfung bei der Einkommensteuererklärung für ihre Kapitalerträge wählen, wird dieser weiterhin erhoben. Allerdings sollten die Aufkommenswirkungen vernachlässigbar sein.



das Jahr 2021 zu nutzen. Da das Bruttoäquivalenzeinkommen als Maßstab der Verteilung zugrunde liegt, sind darin Alleinveranlagte und Zusammenveranlagte vergleichbar. Das zVE wird dazu pro Kopf betrachtet, das heißt bei Zusammenveranlagten wird das gemeinsame zVE wieder auf die beiden Ehepartner aufgeteilt.

Um das Soli-Aufkommen aus dem Jahr 2015 ins Jahr 2021 fortzuschreiben, wird auf die Steuerschätzung des BMF (2018) zurückgegriffen, die von einem Wachstumsfaktor für das Aufkommen des Solis, das auf die Lohneinkommen entfällt, in Höhe von 33,9 Prozent zwischen 2015 und 2021 ausgeht. Dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von knapp 5 Prozent und wird auch zur Fortschreibung des Aufkommens der oberen 10 Prozent angewandt.

Bei Einführung einer harten Freigrenze würde im Jahr 2021 ein Aufkommen von insgesamt 9,7 Milliarden Euro verbleiben (Tabelle 3-1). Die Gleitzone, in der der Soli mit einem Faktor von 20 Prozent nachgeholt wird, reduziert das Aufkommen um weitere 1,4 Milliarden Euro. Da die Gleitzone nicht in den Perzentilsdaten der Lohn- und Einkommensteuer simuliert werden kann, muss dieser Effekt mit den Mikrodaten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) berechnet werden. Mithilfe des IW-Mikrosimulationsmodells STATS (Beznoska, 2016) und den Einkommensinformationen der aktuellen Welle 33 des SOEP werden hierfür Einkommensteuer und Soli simuliert und die Aufkommenswirkungen der Freigrenze mit und ohne Gleitzone verglichen und fortgeschrieben. Der Soli, der als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer erhoben wird, bleibt nach den Plänen der Großen Koalition ebenso vollständig erhalten wie der Aufschlag auf die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, der vor allem auf von Unternehmen erhaltene Dividenden und Ausschüttungen anfällt.

### Tabelle 3-1: Aufkommenseffekt einer Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags

Angaben in Milliarden Euro für das Jahr 2021

<b>Soli-Aufkommen der oberen 10 Prozent der Steuerzahler</b>	<b>9,7</b>
Einrichtung der Gleitzone (Schätzung des Effekts mit dem SOEP)	-1,4
Verbleibender Soli als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer	2,0
Verbleibender Soli auf nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1,2
Verbleibendes Gesamtaufkommen aus dem Soli	<b>11,5</b>
Ursprüngliche Steuerschätzung für den Soli	21,7
Aufkommensverlust	-10,2

Quellen: Aufbereitete Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus Bach, Beznoska und Steiner (2016), simuliert für 2015 und fortgeschrieben bis 2021; Steuerschätzung aus BMF (2018); IW-Mikrosimulationsmodell STATS aus Beznoska (2016); SOEP 2016 (v33); Institut der deutschen Wirtschaft

Insgesamt verbleibt ein Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag von schätzungsweise 11,5 Milliarden Euro im Jahr 2021. Verglichen mit der Steuerschätzung, die ein Aufkommen ohne Reform von 21,7 Milliarden Euro erwartet, ergeben sich Mindereinnahmen in Höhe von 10,2 Milliarden Euro. Der ermittelte Aufkommenseffekt deckt sich mit den Schätzungen der

Bundesregierung (Deutscher Bundestag, 2018c, 4f). Vor diesem Hintergrund werden die Ergebnisse für die Verteilungsanalyse in Kapitel 4 verwendet.

Kürzlich hat Bundeskanzlerin Angela Merkel signalisiert, statt einer Freigrenze einen Freibetrag einführen zu wollen (Handelsblatt, 2018). Von einem Freibetrag würde anders als bei einer Freigrenze jeder Einkommensteuerzahler, der heute den Soli zahlt, profitieren. Der Grund dafür ist, dass bei einem Freibetrag ausschließlich der oberhalb des Grenzwerts liegende Anteil des Einkommens mit dem Soli belastet würde. Das Einkommen unterhalb des Grenzwerts wäre für alle Steuerzahler vom Solidaritätszuschlag befreit, so dass nicht nur 90 Prozent der Soli-Zahler entlastet würden. Ein Freibetrag hätte nach Schätzungen anhand des IW-Mikrosimulationsmodell STATS zur Folge, dass die Entlastung der Steuerzahler im Jahr 2021 rund 2,5 Milliarden Euro höher als bei einer Freigrenze ausfallen würde, also circa 12,7 Milliarden Euro betragen würde.

## 4 Auswirkungen auf die Verteilung des Aufkommens

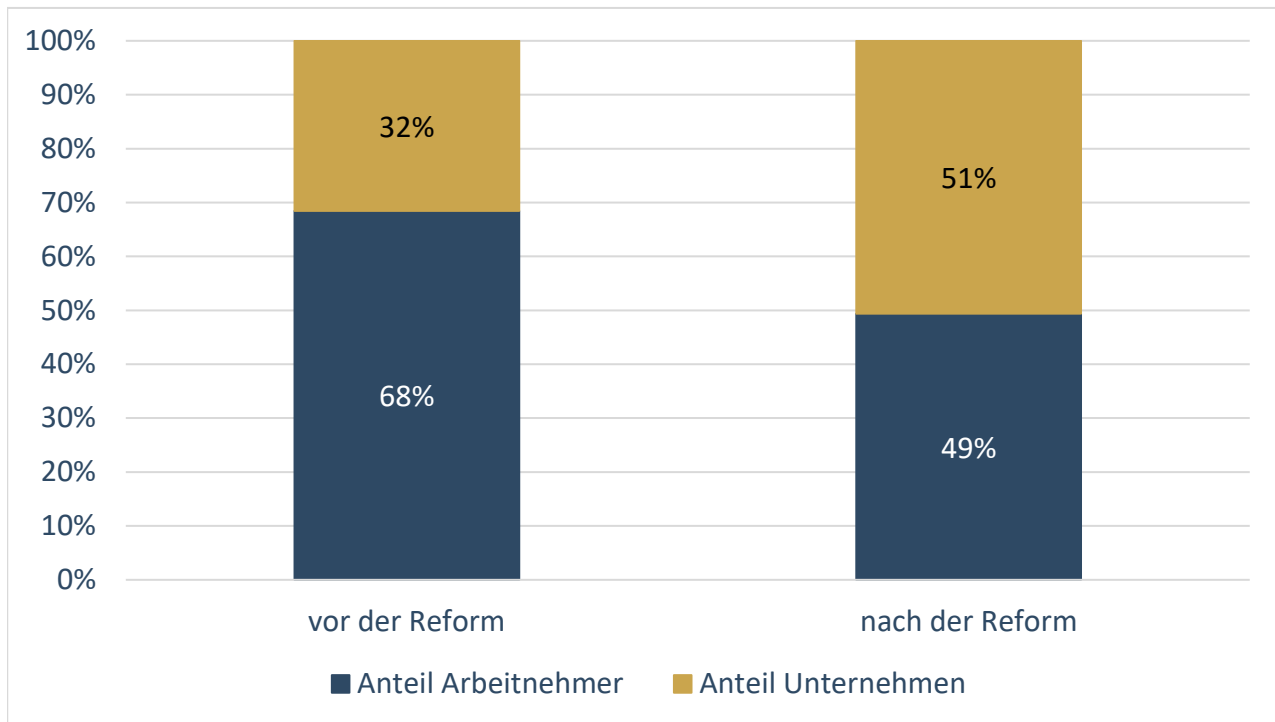
Die von der Bundesregierung geplante selektive Beibehaltung führt zu einer grundlegend veränderten Aufkommensstruktur des Solidaritätszuschlags. Bisher ist die Lohnsteuer die tragende Säule des Soli-Aufkommens (vgl. Abbildung 2-2). So stemmen ohne Reform Arbeitnehmer im Jahr 2021 mit gut zwei Dritteln das Gros des Aufkommens in Höhe von schätzungsweise 21,7 Milliarden Euro. Durch die geplante Reform verändert sich das Bild nachhaltig.

Die ausschließliche Entlastung über die Lohn- und Einkommensteuer würde dazu führen, dass zu mehr als 90 Prozent Arbeitnehmer von der geplanten Freigrenze in der Einkommensteuer profitieren. Dies liegt daran, dass der unternehmerische Anteil an der Einkommensteuer unterhalb des Grenzwerts relativ gering ist. Oberhalb der geplanten Freigrenze liegt er dagegen bei etwa 37 Prozent, wie das Statistische Bundesamt (2018a) anhand von Daten für das Jahr 2014 ermittelt hat. Dieser Wert wird auch im aktuellen Gutachten des Sachverständigenrats aufgegriffen (SVR, 2018, 317) und deckt sich mit der hier verwendeten Datenbasis.

Hinzu kommen die nach den Plänen der Regierung vollständig bestehen bleibenden Komponenten des Soli-Aufkommens, also die Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer, wobei letztere annahmegemäß knapp zur Hälfte bei Unternehmen anfällt (BDI/VCI, 2017). Bezogen auf das verbliebene Gesamtaufkommen des Solis von 11,5 Milliarden Euro entfallen somit geschätzt 5,9 Milliarden Euro auf Unternehmen. Von diesem Betrag entfallen 3,1 Milliarden Euro auf die Einkommensteuer, weitere 2,0 Milliarden Euro auf die Körperschaftsteuer und 0,8 Milliarden Euro auf die Kapitalertragsteuer. Dadurch wird ab dem Jahr 2021 das Soli-Aufkommen gleichermaßen von Arbeitnehmern und Unternehmen einschließlich Selbstständigen getragen (Abbildung 4-1). Der Solidaritätszuschlag erhält damit stärker den Charakter einer Unternehmenssteuer. Von den 10 Milliarden Euro Entlastung schätzungsweise entfällt lediglich etwa 1 Milliarde Euro auf Unternehmer und Selbstständige.

### Abbildung 4-1: Aufkommensverteilung des Solidaritätszuschlags nach Steuerpflichtigen

Anteil der Arbeitnehmer und Unternehmen am Soli-Aufkommen



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018a; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Struktur der Arbeitnehmer, die auch nach der Reform den Soli zahlen müssen, lässt sich anhand der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nachvollziehen. In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik sind alle Steuerzahler nach der Höhe der steuerpflichtigen Einkünfte und nach den einzelnen Einkunftsarten ausgewiesen. Somit lassen sich die Anzahl der Steuerzahler nach Einkommensklassen und die Anteile der Einkunftsarten am gesamten steuerpflichtigen Einkommen ermitteln. Der Anteil einer Einkunftsart am steuerpflichtigen Einkommen geht einher mit der Bedeutung für das Steueraufkommen.

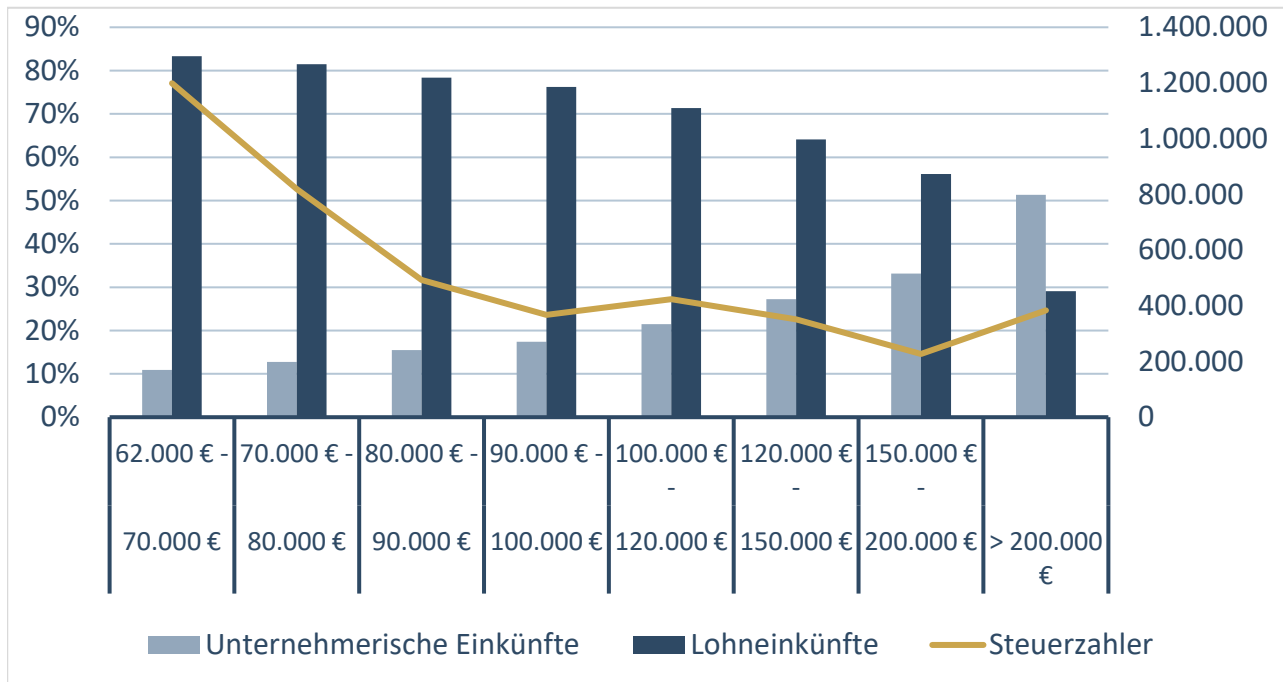
Abbildung 4-2 zeigt die Aufteilung der steuerpflichtigen Einkünfte in unternehmerische Einkünfte und Lohnneinkünfte für die obersten 10 Prozent der Einkommensteuerzahler nach Einkommensklassen (zvE). Da die Daten nur aggregiert für 0,1-Perzentile vorliegen und somit Durchschnittswerte für das zvE gebildet werden, ist die Zuordnung zu den Einkommensklassen geschätzt und nicht exakt zu bestimmen, wie dies im Fall von Mikrodaten möglich wäre.

Zudem ist in Abbildung 4-2 die Anzahl der Einkommensteuerzahler nach Einkommensklassen, die weiterhin den Solidaritätszuschlag zahlen müssten, dargestellt. Wenn die Einkommen mit einer jährlichen Wachstumsrate von 2,5 Prozent vom Jahr 2015 auf das Jahr 2021 fortgeschrieben werden, müsste die Grenze des zvE schätzungsweise bei etwa 62.000 Euro liegen (für zusammenveranlagte Ehepaare entsprechend doppelt so hoch), was minimal oberhalb des von der Bundesregierung genannten Werts liegt. Die maximale jährliche Entlastung für einen Steuerzahler beträgt damit 958 Euro nach dem Tarif des Jahres 2018. Insgesamt wären in dem Fall

4,3 Millionen Personen weiterhin vom Solidaritätszuschlag betroffen. Dies entspricht circa 10 Prozent aller Steuerzahler, deren Anzahl vom BMF für das Jahr 2015 auf 42,9 Millionen beziffert wurde (BMF, 2017).

### Abbildung 4-2: Die Verteilung der vom Soli betroffenen Einkünfte und Personen nach Klassen des zu versteuernden Einkommens im Jahr 2021

Anteil der steuerpflichtigen Einkunftsarten (linke Skala) und Anzahl der Steuerzahler (rechte Skala)



Quellen: Aufbereitete Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus Bach, Beznoska und Steiner (2016), simuliert für 2015 und fortgeschrieben bis 2021; Institut der deutschen Wirtschaft

In der ersten Gruppe der betroffenen Steuerzahler, die von einem zVE von 62.000 Euro bis 70.000 Euro reicht, befinden sich insgesamt 1,2 Millionen Personen, die zu 83 Prozent Lohneinkünfte beziehen. Es ist davon auszugehen, dass es sich daher bei der überwiegenden Anzahl der Steuerpflichtigen um Arbeitnehmer handelt. Aufgrund der erläuterten Gleitzone zahlen die Steuerzahler in den beiden unteren Einkommensklassen in Abbildung 4-2 den Soli noch nicht auf ihre gesamte Einkommensteuer. Bei einem zVE von ungefähr 77.000 Euro endet die Gleitzone und der Soli wird in voller Höhe fällig. Somit fällt in der dritten Gruppe, in der Steuerzahler mit einem zVE von 80.000 Euro bis 90.000 Euro liegen, bereits der volle Soli an. In dieser Gruppe befinden sich eine halbe Million Personen, die zu 78 Prozent Lohneinkünfte beziehen. In der nächsten Einkommensklasse zwischen 90.000 und 100.000 Euro Einkommen befinden sich weitere 370.000 Personen, der Anteil der Lohneinkünfte beträgt gut 71 Prozent.

Zur Einordnung kann ein Vergleich mit der Einkommensgrenze gezogen werden, in der ein Single nach IW-Mittelschichtsdefinition nicht mehr zur oberen Mittelschicht, sondern zu den relativ Einkommensreichen gehört. Hierzu muss ein Nettoäquivalenzeinkommen von mindestens 250 Prozent des Medianeinkommens vorhanden sein. Im Jahr 2014 lag diese Grenze bei einem Nettoeinkommen von mindestens 52.800 Euro im Jahr für einen Single ohne Kinder (Niehues,

2017). Dem entsprach ein zVE von etwa 85.000 Euro. Schreibt man diesen Wert ebenfalls mit einer jährlichen nominalen Wachstumsrate von 2,5 Prozent bis ins Jahr 2021 fort, so ergibt sich ein Schwellenwert für das zVE von rund 101.000 Euro. Das heißt, dass die unteren vier Einkommensklassen in der Darstellung noch zur oberen Mittelschicht nach dieser Definition zählen. Zusammen steht diese Gruppe für mehr als zwei Drittel der verbliebenen Soli-Zahler (2,9 Millionen Personen). Die vom Soli betroffenen Einkünfte der Klassen bis 100.000 Euro machen einen Anteil von 40 Prozent aller Einkünfte der oberen 10 Prozent der Steuerzahler aus.

Am oberen Ende der Verteilung bei den Steuerzahlern mit einem zVE von mindestens 200.000 Euro wechselt das Mehrheitsverhältnis von Lohneinkünften zu unternehmerischen Einkünften. Die unternehmerischen Einkünfte machen über 51 Prozent aller steuerpflichtigen Einkünfte in dieser Klasse aus, wobei hier etwa 380.000 Steuerzahler betroffen sind.

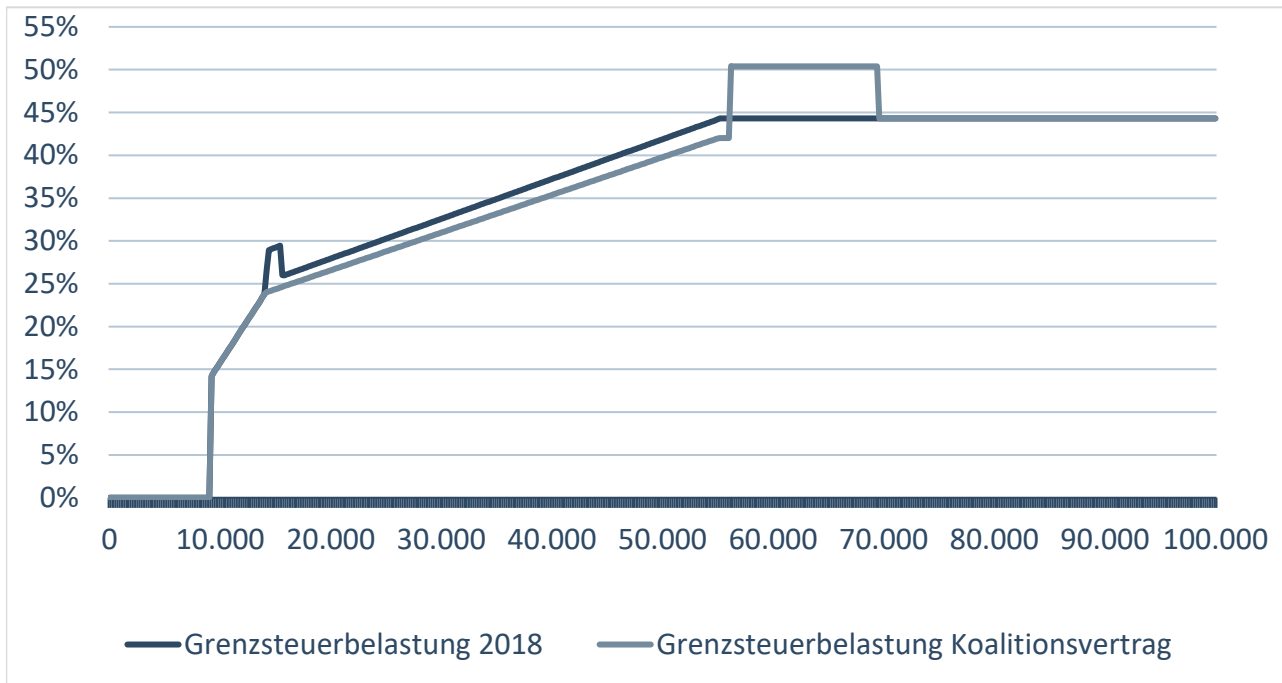
Im Ergebnis sind es damit zwei Gruppen, die den Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 2021 bestreiten sollen: Die erste Gruppe bilden die Unternehmen, bei denen lediglich kleinere Personengesellschaften und Selbstständige von einer Freigrenze profitieren würden. Bereits mittelständische Personengesellschaften würden genauso wie Kapitalgesellschaften den Soli weiterhin in voller Höhe an den Staat abführen müssen. Die zweite Gruppe der fortwährenden Soli-Zahler besteht aus gut verdienenden Arbeitnehmern, die in vielen Fällen nur leicht oberhalb der Freigrenze von 62.000 Euro zVE liegen. Mehr als zwei Drittel der oberhalb des Grenzwertes liegenden Steuerpflichtigen haben ein Einkommen pro Kopf von weniger als 100.000 Euro und zählen damit bezogen auf das Jahr 2021 zur oberen Mittelschicht. Zusammen tragen diese beiden Gruppen rund 4,9 Milliarden Euro zum verbleibenden Soli-Aufkommen bei. Das sind 59 Prozent des Soli-Aufkommens in Höhe von 8,3 Milliarden Euro, das als Aufschlag auf die Einkommenssteuer erhoben wird (vgl. Tabelle 3-1).

Der Solidaritätszuschlag wirkt für Arbeitnehmer und Unternehmer mit einem Einkommen leicht oberhalb der Freigrenze aufgrund der hohen Grenzbelastung in der Einkommensteuer trotz Gleitzone äußerst arbeitsanreizfeindlich (Abbildung 4-3). Denn mehr als die Hälfte eines zusätzlich verdienten Euros geht an den Fiskus. Die Beiträge zur Sozialversicherung sind dabei noch nicht eingerechnet und würden die Grenzbelastung auf mehr als 60 Prozent erhöhen.

Zudem bremst die selektive Beibehaltung des Solidaritätszuschlags mit Blick auf die Belastung der Unternehmen möglicherweise Investitionen. Die Steuerbelastung ist für Unternehmen ein relevanter Faktor bei Standortfragen und Investitionsvorhaben. Dieser Zusammenhang erhält zusätzliche Brisanz aufgrund der Steuerreform in den USA zu Beginn des Jahres, durch die Unternehmen insgesamt deutlich entlastet wurden (Schreiber et al., 2018). In Frankreich und Großbritannien bestehen ebenfalls Pläne zur Senkung der Unternehmenssteuern. Für Personengesellschaften würde die Steuerbelastung bei einer vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags in der Spitze um bis zu 2,5 Prozentpunkte sinken, für Kapitalgesellschaften um gut 0,8 Prozentpunkte.

### Abbildung 4-3: Einkommensteuertarifverlauf einschließlich Solidaritätszuschlag

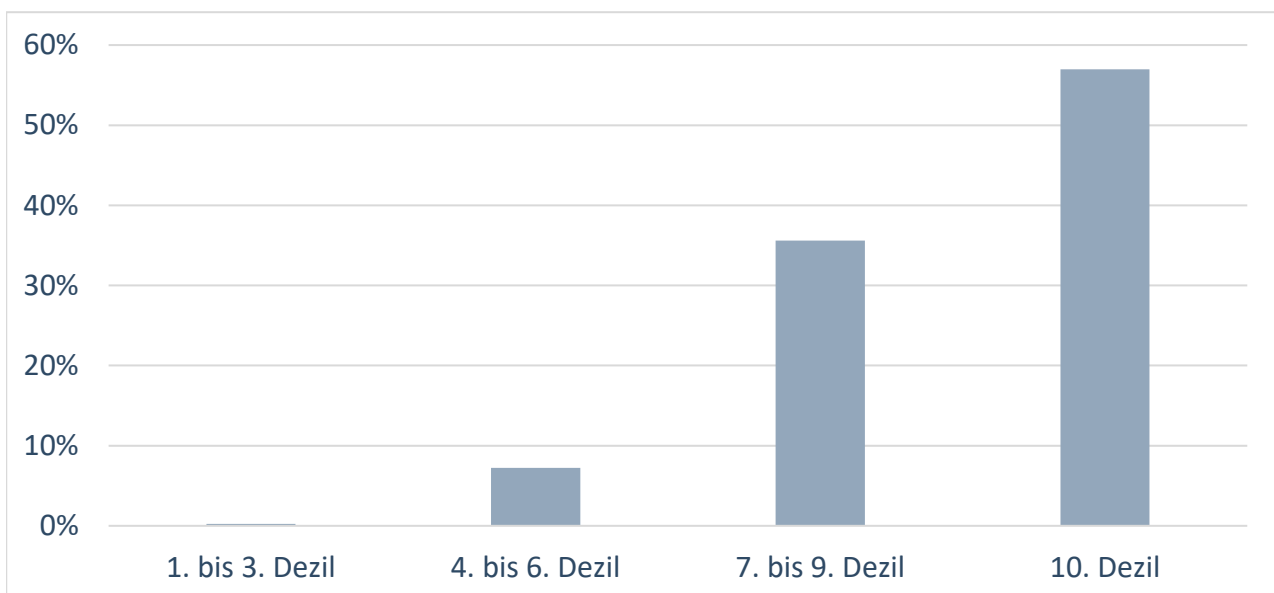
Grenzsteuersatz in Abhängigkeit des zu versteuernden Einkommens in Euro für 2018



Quellen: BMF, 2017c; Institut der deutschen Wirtschaft

### Abbildung 4-4: Verteilung des Solidaritätszuschlags im Status quo

Prozentuale Verteilung des Aufkommens nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Gesamtbetrags der Einkünfte



Anmerkung: Ohne Solidaritätszuschlag auf die Körperschaftsteuer und nichtveranlagte Steuern vom Ertrag.

Quellen: Aufbereitete Lohn- und Einkommensteuerstatistik aus Bach, Beznoska und Steiner (2016), simuliert für 2015 und fortgeschrieben bis 2021; Institut der deutschen Wirtschaft

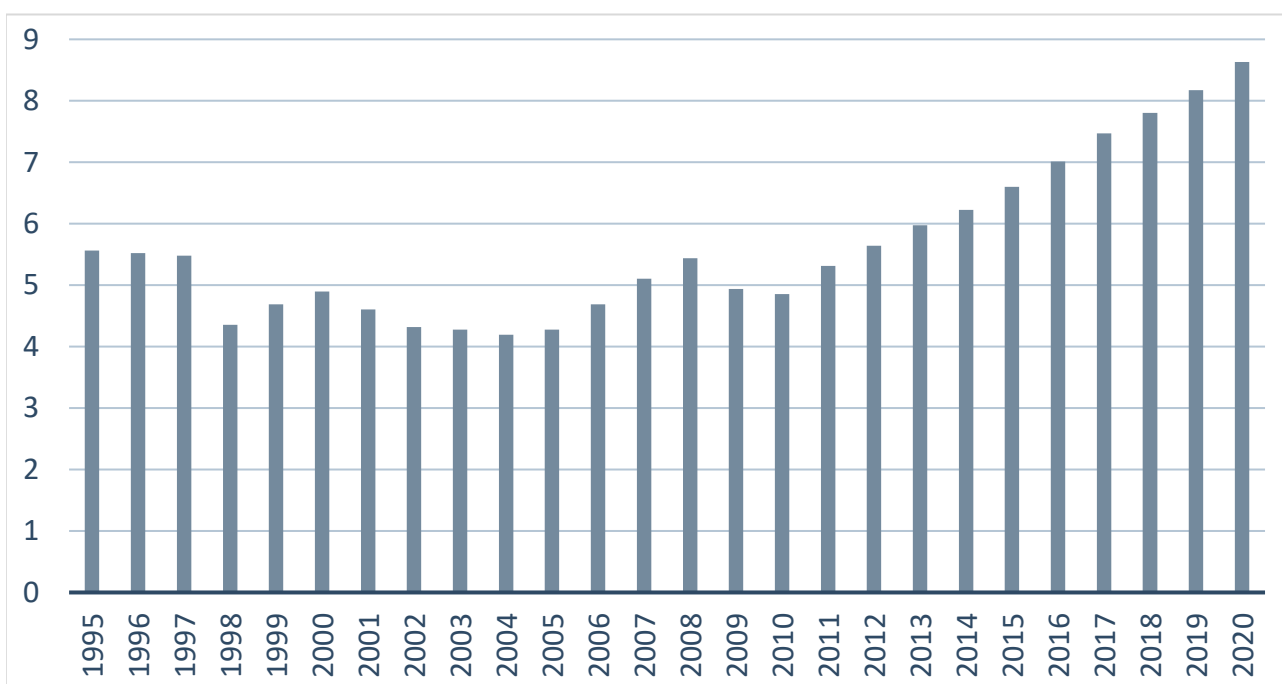
Die progressive Gestalt des Einkommensteuertarifs, der die Steuerbelastung der Steuerzahler mit höherem Einkommen überproportional ansteigen lässt, überträgt diese Wirkung auch auf den Soli. Im Status quo im Steuerjahr 2018 trugen die oberen 10 Prozent der Bevölkerung fast 57 Prozent des Soli-Aufkommens, das als Aufschlag auf die Einkommensteuer erhoben wird (Abbildung 4-4). Während in den unteren drei Dezilen nur 0,2 Prozent des Aufkommens anfällt, steigt dieser Anteil entlang der Einkommensverteilung stark an.

Die Gruppe der oberen 10 Prozent der Soli-Zahler, die eine Teilgruppe der oberen 10 Prozent der gesamten Bevölkerung sind, tragen immer noch rund die Hälfte zum Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag bei (Statistisches Bundesamt, 2018b). Sofern dieser Anteil von 50 Prozent für den gesamten Zeitraum von 1995 bis 2019 (Solidarpakt I und II) angenommen wird, zahlen die 10 Prozent der Soli-Zahler mit den höchsten Einkommen in den 25 Jahren insgesamt schätzungsweise 138 Milliarden Euro, sollen jedoch im Zuge der Reform nicht oder (durch die Gleitzone) nur geringfügig entlastet werden. Im Jahr 2020 kommt nach den derzeitigen Plänen der Bundesregierung der Rekordbeitrag von 8,6 Milliarden Euro hinzu (Abbildung 4-5).

Verteilungspolitische Fragen sollten im Rahmen des linear-progressiven Einkommensteuertarifs diskutiert und gelöst werden. Hierfür bietet sich der Solidaritätszuschlag aufgrund seines Sondercharakters und seiner Begründung zur Finanzierung außergewöhnlicher Lasten, die außerhalb der Einkommensteuersystematik liegt, nicht an. Bei der Debatte über Veränderungen des Einkommensteuertarifs ist zu berücksichtigen, dass überdurchschnittlich gut verdienende Menschen in Deutschland genau wie die Mittelschicht mit einer hohen Steuer- und Abgabenlast konfrontiert sind (Bach, 2018).

### Abbildung 4-5: Beitrag der Top 10%-Soli-Zahler

Aufkommen der 10 Prozent Soli-Zahler mit den höchsten Einkommen aus der Einkommensteuer in Milliarden Euro



Quellen: BMF, 2017a, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

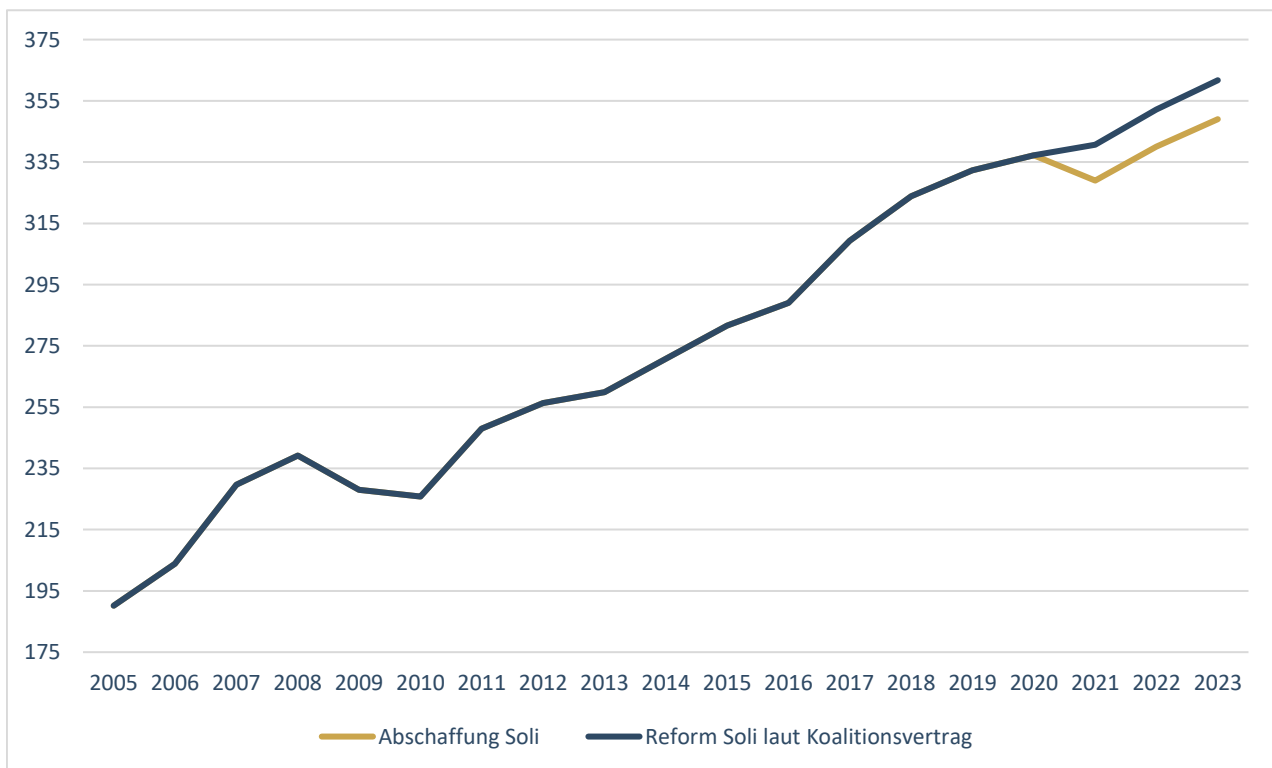
## 5 Fiskalische Rahmenbedingungen

Eingeführt wurde der Solidaritätszuschlag aus fiskalischen Gründen. Für den Verzicht auf den vollständigen Abbau der Ergänzungsabgabe in dieser Legislaturperiode führt die Bundesregierung ebenfalls fiskalische Motive an. Zwar haben CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag festgehalten, dass der Solidaritätszuschlag Schritt für Schritt komplett entfallen soll (CDU/CSU und SPD, 2018, 68). Von dem ausgemachten zusätzlichen Haushaltsspielraum von 45 Milliarden Euro fließen jedoch lediglich 10 Milliarden Euro in den Soli-Abbau. Eine weitergehende Reduktion scheidet demnach an den im Koalitionsvertrag verankerten Ausgabenprojekten (CDU/CSU und SPD, 2018, 66 f.).

Nachdem der Bund bereits in der Vergangenheit mehr eingenommen als er für den eigentlichen Zweck des Solidaritätszuschlags ausgegeben hat (für die Jahre 1995 bis 2019 beträgt der Saldo rund 88 Milliarden Euro, vgl. Abbildung 2-1), nimmt der Bund nach seinen Reformplänen in der laufenden Legislaturperiode bis 2021 weitere 33 Milliarden Euro ein, die auf der Ausgabenseite dem Bundeshaushalt zur Verfügung stehen. In jedem weiteren Jahr kämen Einnahmen in Höhe von mehr als 12 Milliarden Euro hinzu.

### Abbildung 5-1: Steuereinnahmen des Bundes mit und ohne Solidaritätszuschlag

Angaben in Milliarden Euro



Quellen: BMF, 2017a, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

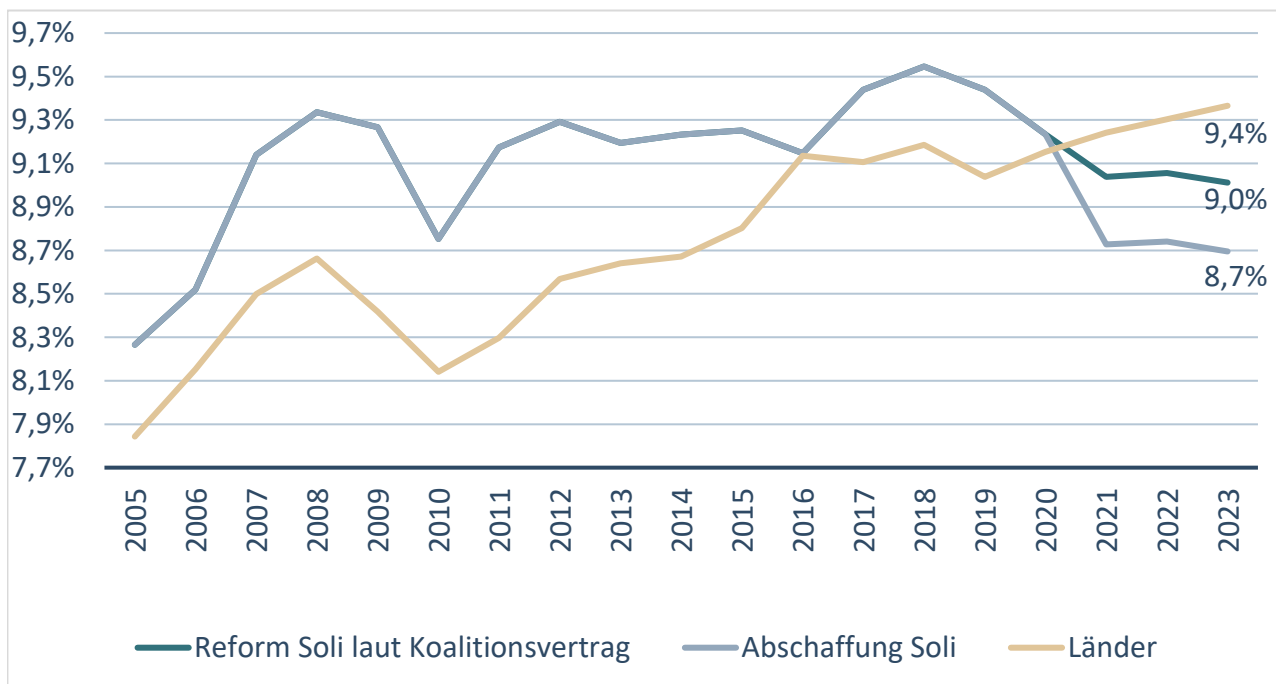
Angesichts der enormen Wachstumsraten des Steueraufkommens, der demzufolge gestiegenen Steuerquote sowie der Überschüsse in den öffentlichen Haushalten überzeugt die Argumentation der Großen Koalition nicht (Beznoska/Hentze, 2018b). Allerdings überschätzt die aktuelle



Steuerschätzung vom Oktober 2018 (BMF, 2018) die voraussichtliche Entwicklung der Einnahmen, da nicht nur die Reform des Solidaritätszuschlags, sondern auch die Auswirkungen des Familienentlastungsgesetzes 2018 noch nicht berücksichtigt sind. Im Jahr 2021 fallen die Steuereinnahmen von Bund, Länder und Gemeinden im Zuge des Gesetzes um rund 10 Milliarden Euro geringer aus. Der Bund muss davon rund 4,5 Milliarden Euro tragen, was den Anstieg der Steuereinnahmen dämpft. Dennoch steigen die Steuereinnahmen des Bundes bei Umsetzen des Koalitionsvertrags auch zukünftig voraussichtlich Jahr für Jahr an. Selbst wenn der Bund den Solidaritätszuschlag im Jahr 2021 vollständig statt teilweise abschaffen sollte, hätte er bereits im Folgejahr mit 340 Milliarden Euro das Niveau des Jahres vor Abschaffung wieder erreicht und sogar übertroffen (Abbildung 5-1). Da Steuereinnahmen stets nominale Werte angeben, gilt die Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt, als wichtiger Indikator zur Einnahmeentwicklung.

### Abbildung 5-2: Entwicklung der Steuerquote von Bund und Ländern

Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt



Quellen: BMF, 2017a, 2018; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Steuerquote des Bundes würde bei einer vollständigen Soli-Abschaffung im Jahr 2021 unmittelbar um 0,5 Prozentpunkte sinken. Die Steuerquote der Bundesländer steigt dagegen ab dem Jahr 2020 (Abbildung 5-2). Dies liegt zum einen daran, dass der Bund den Aufkommensrückgang durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags alleine tragen muss. Hinzu kommt die vereinbarte Neuordnung der Bund-Länder-Finzen, nach der der Bund auf Einnahmen in Höhe von rund 10 Milliarden Euro zugunsten der Länder verzichtet (Hentze, 2017b). Es findet eine Verschiebung der Steuereinnahmen zugunsten der Länder statt. Sofern sich vor diesem Hintergrund herausstellen sollte, dass sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben bei Bund und Ländern sehr unterschiedlich entwickelt, wären die Umsatzsteueranteile zulasten der Länder neu festzusetzen, um den gegenläufigen Trend zu korrigieren. Bei einer vollständigen

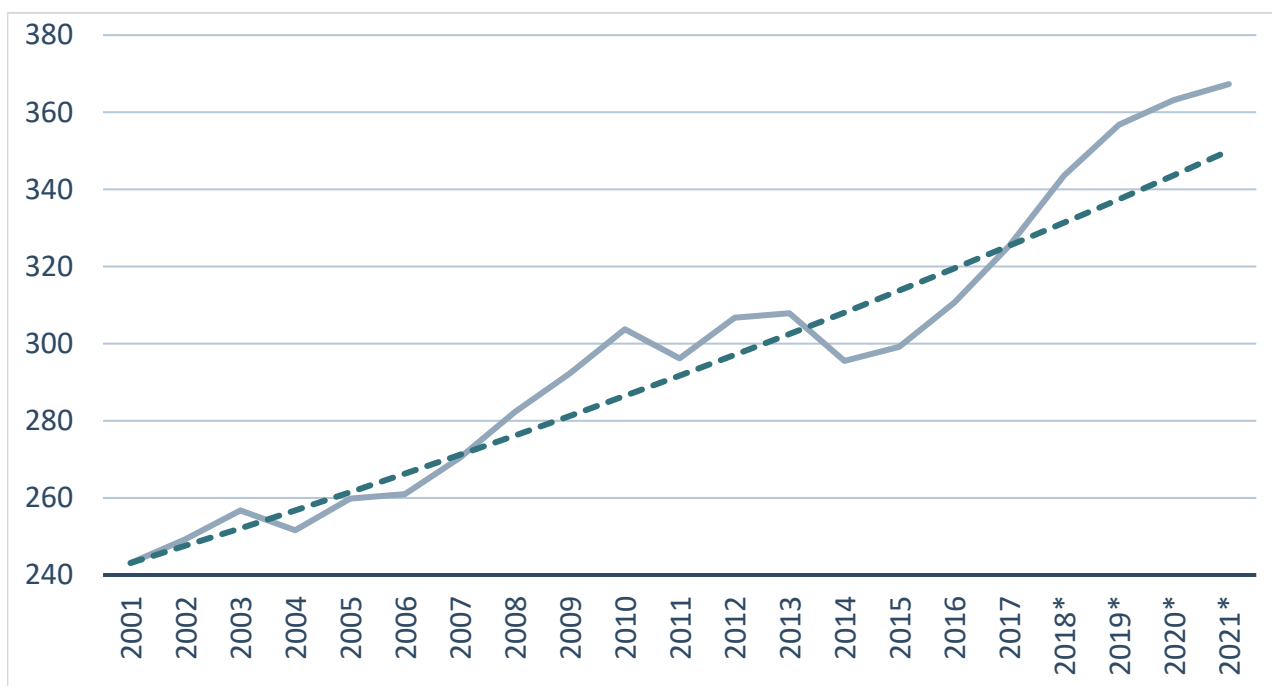
Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde die Steuerquote des Bundes mit 8,7 Prozent etwa auf das Niveau des Jahres 2010 fallen. Eine Freigrenze würde den Aufkommensverlust reduzieren, so dass die Steuerquote etwa 0,3 Prozentpunkte höher ausfiele.

Auch wenn ein Aufkommensverlust von rund 20 Milliarden Euro für den Bund einschneidend wäre, ermöglicht die äußerst positive Entwicklung der Einnahmenseite dem Bund die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Die fallende Steuerquote des Bundes wird durch einen Anstieg bei den Ländern zumindest teilweise kompensiert. Gesamtstaatlich, also einschließlich der Gemeinden und der Steuern für die Europäische Union, würde die Steuerquote im Jahr 2021 bei Abschaffung des Solidaritätszuschlags auf 22,4 Prozent fallen und damit den Wert des Jahres 2017 erreichen.

Wenn die Bundesregierung wie im Koalitionsvertrag auf ihren finanziellen Spielraum verweist, interpretiert sie diesen als Differenz zwischen der Finanzplanung des Bundes und der aktuellen Steuerschätzung. Mit anderen Worten stellt die Bundesregierung offenbar keine Plan-Ausgaben zur Disposition oder unternimmt Anstrengungen, Einsparungen vorzunehmen. Wenn der nach der Definition der Bundesregierung entstehende Handlungsspielraum – wie im Koalitionsvertrag mehrheitlich geschehen – in neue Ausgaben umgemünzt wird, bleibt kein oder kaum Platz für Entlastungen der Steuerzahler. Die Ausgabenentwicklung zeigt für die laufende Legislaturperiode von 2017 bis 2021 einen expansiven Anstieg mit einem Plus von durchschnittlich knapp 4 Prozent pro Jahr. Dies liegt deutlich oberhalb einer fiktiven Ausgabenentwicklung mit den durchschnittlichen Wachstumsraten von 2001 bis 2017, die die gestrichelte Linie in Abbildung 5-3 wiedergibt.

### Abbildung 5-3: Entwicklung der Ausgaben des Bundes

Angaben in Milliarden Euro



Quelle: Beznoska/Hentze, 2018c

Der Bund hat die in den vergangenen Jahren höher als erwartet ausgefallenen Steuereinnahmen für zusätzliche Ausgaben genutzt (Beznoska/Hentze, 2018d). So verschwindet der Spielraum für mögliche Entlastungen der Steuerzahler. Dabei ist es die ureigene Aufgabe der Politik, die richtige Balance zwischen Staat und Steuerzahlern zu finden. Die Reformpläne der Bundesregierung zum Solidaritätszuschlag zeigen jedoch, dass das Pendel derzeit zugunsten des Staates und weiterer Ausgaben schlägt – unabhängig von der Frage, ob die zusätzlichen Ausgaben sinnvoll oder wünschenswert sind. Vor diesem Hintergrund wäre die Abschaffung des Solidaritätszuschlags eine naheliegende Gelegenheit den Trend einer steigenden Steuerquote zu korrigieren.

## 6 Fazit und Ausblick

Wer die Begründung zur Einführung des Solidaritätszuschlags in den 1990er Jahren ernst nimmt, kommt nicht umhin, das Jahr 2019 als logisches Ende der Ergänzungsabgabe anzusehen. Dann läuft die Förderung der ostdeutschen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts aus. Allerdings zielt sich die Bundesregierung hinsichtlich einer Abschaffung und verweist insbesondere auf die Aufkommenseffekte – rund 19 Milliarden Euro nimmt der Bund dieses Jahr mit dem Soli ein. Dabei unterschlägt die Bundesregierung, dass die Soli-Zahler es ihr in der Vergangenheit ermöglicht haben, mit den Einnahmen nicht nur den Aufbau Ost, sondern viele weitere Ausgabenprojekte zu finanzieren. Denn die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag übertreffen die Ausgaben zur Förderung der ostdeutschen Bundesländer im Zeitraum von 1995 bis 2019 um rund 88 Milliarden Euro.

Statt einer Entlastung aller favorisiert die Bundesregierung eine selektive Beibehaltung. Zu diesem Zweck haben CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag die Einführung einer Freigrenze ab dem Jahr 2021 vereinbart. So kommen im weiteren Verlauf der Legislaturperiode in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 33 Milliarden Euro hinzu, die der Bund mit dem Soli einnimmt, ohne einen Bezug zum politisch formulierten – nicht juristisch bindenden – Verwendungszweck herzustellen. Die Entlastung der Steuerzahler im Jahr 2021 soll etwa 10 Milliarden Euro betragen. Bei einem Freibetrag, bei dem im Gegensatz zur Freigrenze alle Soli-Zahler in der Einkommenssteuer zumindest teilweise entlastet würden, fiel die Entlastung um circa 2,5 Milliarden Euro höher aus.

Die Bundesregierung verweist auf ihre umfangreichen Ausgabenprojekte, aufgrund derer kein Geld für einen stärkeren Abbau des Solidaritätszuschlags vorhanden sei. Doch als Begründung greifen höhere Ausgaben, die sich steigende Einnahmen anpassen, zu kurz. Der Staat hat insgesamt überproportional am Aufschwung der vergangenen Jahre in Form von kräftig steigenden Steuereinnahmen partizipiert. Zwar gibt der Bund ab dem Jahr 2020 Teile seiner Einnahmen im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Financen an die Bundesländer ab und gleicht die Effekte der kalten Progression in den kommenden Jahren aus, dennoch steigen seine Einnahmen weiter. Selbst bei einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahr 2021 würde der Bund bereits ein Jahr später wieder das Einnahmenniveau vor Abschaffung des Solidaritätszuschlags erreichen.

Aus ökonomischer Sicht hätte die Abschaffung des Solidaritätszuschlags gegenüber einer Freigrenze nicht zu vernachlässigende Vorteile. Denn anders als bei einer Freigrenze – und mit Abstrichen auch bei einem Freibetrag – sind keine negativen Folgen mit Blick auf Investitionen und Arbeitsanreize zu erwarten. Im Gegenteil: Durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags würden sich die Anreize für Arbeitnehmer, mehr zu arbeiten, und für Unternehmer, mehr zu investieren, verbessern. Teilweise könnte sich der Aufkommensverlust dadurch refinanzieren.

In der öffentlichen Debatte werden zum Teil Verteilungsgründe angeführt, weshalb der Soli nicht vollständig fallen dürfe. Bei einer proportionalen Ergänzungsabgabe ist es zunächst unmittelbar ersichtlich, dass diejenigen, die diese Abgabe am meisten bezahlt haben, bei einer Abschaffung absolut auch am meisten profitieren. Aufgrund der Progression des Einkommensteuertarifs gilt dies für diese Steuerart folgerichtig auch relativ. Die 10 Prozent der Einkommensteuerzahler mit den höchsten Einkommen bestreiten die Hälfte des Soli-Aufkommens. Im Zeitraum von 1995 bis 2019 summieren sich die Zahlungen dieser Gruppe auf 138 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund überrascht der Verweis auf die Verteilungsgerechtigkeit. Aus steuersystematischer Sicht ist der Steuertarif die richtige Stellschraube für Verteilungsfragen, nicht aber eine Ergänzungsabgabe.

Zudem wäre es ein Irrglaube, dass der Solidaritätszuschlag nach Einführung der geplanten Freigrenze zu einem „Reichen-Soli“ würde. Die Hälfte des Aufkommens würde dann vom Unternehmenssektor bestritten werden, bei denen es weniger um Reichtum als um Liquidität und Eigenkapital geht. Einkommen und Gewinne sind in Unternehmen Voraussetzung für Investitionen und Innovationen. Die andere Hälfte würde von Arbeitnehmern bezahlt werden, die zweifelsfrei gut verdienen, jedoch mehrheitlich nicht als reich definiert werden können, sondern eher zur oberen Mittelschicht zählen. Etwa zwei Drittel der verbleibenden Soli-Zahler weisen im Jahr 2021 ein zVE von maximal 100.000 Euro auf.

Auch wenn parteiübergreifend grundsätzlich Einigkeit darüber zu bestehen scheint, dass sich die Ergänzungsabgabe Solidaritätszuschlag überlebt hat, klammert sich die Große Koalition an die Einnahmen und will die Steuerzahler mit einem Teilabbau beschwichtigen. Politökonomisch mag das nachvollziehbar sein, angesichts der Historie des Solidaritätszuschlags und der in den vergangenen Jahren kräftig gestiegenen Steuereinnahmen sowie den damit einhergehenden Haushaltsüberschüsse wäre jedoch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags mit Auslaufen des Jahres 2019 ein logischer und machbarer Schritt.

## Literatur

Bach, Stefan, 2018, 100 Jahre Deutsches Steuersystem, FAZ Blog, <http://blogs.faz.net/fazit/2018/11/09/100-jahre-deutsches-steuersystem-10410/> [14.11.2018]

Bach, Stefan / Beznoska, Martin / Steiner, Viktor, 2016, An Integrated Micro Data Base for Tax Analysis in Germany, Data Documentation 86, DIW Berlin

BDI/VCI – Bundesverband der Deutschen Industrie / Verband der Chemischen Industrie, 2017, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland – Vorschläge für ein wettbewerbsfähiges Steuerrecht 2017/2018, Berlin und Frankfurt am Main

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018a, Solidaritätszuschlag: Einführung einer Freigrenze gemäß Sondierungsergebnis von CDU/CSU und SPD, Gutachten im Auftrag der INSM, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018b, 60 Jahre Einkommensteuertarif in Deutschland – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Nr. 8, S. 587–591

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018c, Bundeshaushalt – Ist die schwarze Null zu halten?, in: Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, S. 369–380

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018d, Wofür der Bund seinen zusätzlichen Haushaltsspielraum einsetzt, IW Policy Paper, Nr. 14, Köln

Beznoska, Martin, 2016, Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW (STATS), IW-Report, Nr. 27, Köln

BMF – Bundesfinanzministerium, 2018, Ergebnis der 154. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 23. bis 25. Oktober 2018 in Hamburg, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2018-10-26-ergebnisse-154-sitzung-steuerschaetzung.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2018-10-26-ergebnisse-154-sitzung-steuerschaetzung.html) [14.11.2018]

BMF, 2017a, Entwicklung der Steuereinnahmen – Aktuelle Daten und historische Zeitreihen [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/Steuereinnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuereinnahmen/entwicklung-der-steuereinnahmen.html) [14.11.2018]

BMF, 2017b, Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Berichtsjahr 2016, Berlin

BMF, 2017c, Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2016/2017, Berlin

Bundesrechnungshof, 2018, Bemerkungen 2018, Bonn

CDU/CSU und SPD, 2018, Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land

Deutscher Bundestag, 2018a, Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlagsgesetzes 1995, Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Wolfgang Kubicki, Dr. Marco Buschmann und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/1038, Berlin

Deutscher Bundestag, 2018b, Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags, Antrag der Abgeordneten Stefan Keuter, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Dr. Bruno Hollnagel, Jürgen Braun, Jörg König, Steffen Kotré, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Volker Münz und der Fraktion der AfD, Drucksache 19/1179, Berlin

Deutscher Bundestag, 2018c, Finanz- und verteilungspolitische Auswirkungen steuerpolitischer Maßnahmen, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Danyal Bayaz, Dr. Gerhard Schick, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/1276, Berlin

FAG – Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz), 2001, BGBL. I S. 3955

Familienentlastungsgesetz, 2018, Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/4723, Berlin

FKPG – Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms, 1993, BGBL. I, S. 944

Gesetz zur Senkung des Solidaritätszuschlags, 1997, BGBL. I, S. 2743

Handelsblatt, 2018, Merkel will Soli stärker senken – und auch Spitzenverdiener entlasten, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerstreit-in-der-union-merkel-will-soli-staerker-senken-und-auch-spitzenverdiener-entlasten/23277448.html> [12.11.2018]

Hentze, Tobias, 2017a, Szenarien für ein Ende des Solidaritätszuschlags, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln

Hentze, Tobias, 2017b, Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs – Was der neue Finanzkraftausgleich für Bund und Länder bedeutet, IW Policy Paper, Nr. 16, Köln

Kube, Hanno, 2017, Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzten Erhebung des Solidaritätszuschlags, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Heidelberg

Niehues, Judith, 2017, Die Mittelschicht in Deutschland – vielschichtig und stabil, IW-Trends, 44. Jg., Nr.1, Köln

Schreiber, Ulrich / von Hagen, Dominik / Pönnighaus, Fabian Nicolas, 2018, Nach der US-Steuerreform 2018: Deutschland im Steuerwettbewerb, in: Steuer und Wirtschaft, Nr. 3, S. 239–254  
SFG – Solidaritätfortführungsgesetz, 2001, BGBl. I, S. 3955

Solidaritätsgesetz, 1991, Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen, BGBl. I, S. 1318

SolzG – Solidaritätszuschlaggesetz 1995, 1993, BGBl. I, S. 4130

Statistisches Bundesamt, 2018a, Auswertung aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014 über die Höhe der festzusetzenden Einkommensteuer bzw. des Solidaritätszuschlags der unbeschränkt Steuerpflichtigen nach überwiegender Einkunftsart, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2018b, Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2013: 49% des Solidaritätszuschlages entfallen auf 10% aller Zahler, IM FOKUS vom 20.02.2018, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ImFokus/OeffentlicheFinanzenSteuern/Solidaritaetszuschlag.html> [12.11.2018]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018, Jahresgutachten 18/19, Wiesbaden

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Aufkommenseffekt einer Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags .....	8
-------------------------------------------------------------------------------------	---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Einnahmen aus dem Soli und Ausgaben für den Solidarpakt I+II.....	5
Abbildung 2-2: Aufkommensverteilung des Solidaritätszuschlags nach Steuerarten .....	6
Abbildung 4-1: Aufkommensverteilung des Solidaritätszuschlags nach Steuerpflichtigen.....	10
Abbildung 4-2: Die Verteilung der vom Soli betroffenen Einkünfte und Personen nach Klassen des zu versteuernden Einkommens im Jahr 2021 .....	11
Abbildung 4-3: Einkommensteuertarifverlauf einschließlich Solidaritätszuschlag.....	13
Abbildung 4-4: Verteilung des Solidaritätszuschlags im Status quo .....	13
Abbildung 4-5: Beitrag der Top 10%-Soli-Zahler .....	14
Abbildung 5-1: Steuereinnahmen des Bundes mit und ohne Solidaritätszuschlag .....	15
Abbildung 5-2: Entwicklung der Steuerquote von Bund und Ländern.....	16
Abbildung 5-3: Entwicklung der Ausgaben des Bundes .....	17