



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



# **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags  
1995**

**für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und  
Energie Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 13. September 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>3</b>
1.1. Ausgangslage .....	3
1.2. Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 .....	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	3
<b>2. Stellungnahmen der Beteiligten .....</b>	<b>5</b>
2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten .....	5
2.2. Relevante Aspekte .....	5
<b>3. Votum .....</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangslage

Der Gesetzesentwurf zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 zielt in einem ersten Schritt ab 2021 auf eine vollständige Entlastung für 90 Prozent der Zahler von Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer durch Anhebung der Freigrenzen in § 3 Solidaritätszuschlagsgesetz 1995. Die Zahler von Lohnsteuer in der sogenannten Milderungszone sollen ebenfalls entlastet werden, allerdings bei steigenden Einkommen mit abnehmender Wirkung. Damit soll eine wirksame Maßnahme zur Stärkung der Arbeitsanreize, Kaufkraft und Binnenkonjunktur geschaffen werden.

Der Solidaritätszuschlag wurde durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944) mit Wirkung vom Veranlagungszeitraum 1995 an eingeführt. Er dient, flankiert von anderen Maßnahmen eines Gesamtkonzepts, der Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Rahmen der Wiedervereinigung.

### 1.2. Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 vor. Mit dem Gesetzesentwurf soll der Solidaritätszuschlag ab 2021 in einem ersten Schritt zu Gunsten niedrigerer und mittlerer Einkommen zurückgeführt werden. Dadurch sollen rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags zur Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer vom Solidaritätszuschlag vollständig entlastet werden.

Die wesentliche Kernregelung besteht in einer Anhebung der Freigrenze in § 3 Solidaritätszuschlagsgesetz 1995 von 972 Euro/1.944 Euro (Einzel-/Zusammenveranlagung) auf 16.956 Euro/33.912 Euro sowie einer entsprechenden Anpassung der Beträge für das Lohnsteuerabzugsverfahren.

### 1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 5. September 2019 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Gesetzesentwurf zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 im Wege eines beratenden Clearingsverfahrens (§ 6 Abs. 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.

- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 5. September 2019 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- DGB NRW
- unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Entwurf erstellt.

## 2. Stellungnahmen der Beteiligten

### 2.1. Grundsätzliche Positionen der Beteiligten

IHK NRW, unternehmer nrw und die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen begrüßen grundsätzlich die mit dem Gesetzesentwurf zur Rückführung des Solidaritätszuschlags vorgesehene Zielrichtung. Allerdings sprechen sie sich dafür aus, den Solidaritätszuschlag vollständig abzuschaffen und nach 2019 nicht mehr zu erheben.

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen sehen den Gesetzesentwurf in seiner aktuellen Version als zu kurz greifend an, da die Pflicht zur Entrichtung der Ergänzungsabgabe für Unternehmerinnen und Unternehmen im Wesentlichen fortbesteht.

Laut IHK NRW zählt der Solidaritätszuschlag zu den standortrelevanten Unternehmenssteuern, da alle Unternehmen in Deutschland, Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen, über ihre Gesellschafter, bei entsprechender Gewinnsituation den Solidaritätszuschlag zu zahlen haben. Vor dem Hintergrund, dass Unternehmen in Deutschland perspektivisch mit die höchsten Ertragsteuersätze in Europa zu schultern haben, sei die Bedeutung des Solidaritätszuschlags für sie evident.

Der DGB NRW hingegen lehnt die weitergehende Abschaffung des Solidaritätszuschlags ab. Er kritisiert, dass die Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung insbesondere mit der Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen begründet wird, der Entwurf jedoch fast nichts zur Verteilungsgerechtigkeit beitrage.

### 2.2. Relevante Aspekte

#### Adressatenkreis

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks, unternehmer nrw und IHK NRW kritisieren, dass mit den vorgesehenen Freigrenzen bei der Einkommensteuer, ertragsstarke Einzelunternehmer und Mitunternehmer faktisch sowie Körperschaften de jure gänzlich von der Entlastung ausgeschlossen werden. Im Ergebnis würden mittelgroße Personenunternehmen sowie sämtliche Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) den Soli weiterhin zahlen. Hieraus resultiere dann weiterhin ein Aufkommen von ca. 10 Mrd. Euro jährlich.

Für die Vielzahl der Mittelständler sei die Einkommensteuer und der darauf erhobene Solidaritätszuschlag die entscheidende Unternehmenssteuer.

Die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen führen aus, dass der Solidaritätszuschlag als Ergänzungsabgabe zur Körperschaftssteuer weiterhin erhoben wird. Davon betroffen seien unter anderem Kapitalgesellschaften, die im nordrhein-westfälischen Handwerk rund 17% des Unternehmensbestands ausmachen. Rund  $\frac{3}{4}$  der Handwerksunternehmen sind Einzelunternehmer und Mitunternehmer von Personengesellschaften. Sie würden zwar von § 3 des Änderungsgesetzes erfasst. Faktisch werde jedoch ein erheblicher Teil wegen Überschreitens der Freigrenze, die bei einem Einkommen von etwa 75.000 Euro angenommen wird, nicht oder nur anteilig von der Entlastung profitieren. Dabei sei zu berücksichtigen, dass unter Umständen auch Einkünfte, die jenseits der Unternehmenstätigkeit insbesondere

zum Zwecke der Altersvorsorge erzielt werden, berechnungserheblich sind. Die geplante Regelung sei insofern für die Wettbewerbssituation und die Möglichkeiten der sozialen Vorsorge gerade im Mittelstand nachteilig.

Aus Sicht des DGB NRW trägt der Entwurf nicht zur Verteilungsgerechtigkeit bei. Für untere und mittlere Einkommen würden sich im Gegenteil nur minimale Entlastungen ergeben. Der Anteil der unteren sieben Dezile der Einkommensgruppen am Aufkommen des Solidaritätszuschlags beträgt DGB NRW zufolge nur 12 Prozent. Mittelfristig soll auch der Teil des Solidaritätszuschlags, den nur die Topeinkommensbezieher zahlen, auslaufen. Die Regelungen in dem Entwurf begünstigen aus Sicht von DGB NRW vor allem höhere Einkommensgruppen.

### **Ungleichbehandlung von Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen**

IHK NRW, unternehmer nrw und die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen monieren, dass die durch den Gesetzesentwurf vorgesehene Ungleichbehandlung von Steuerpflichtigen der Wirtschaft nicht vermittelbar ist. Die Unternehmen in Deutschland würden derzeit rund 40 Prozent zum Ertragsteueraufkommen beitragen, auf dessen einkommen- bzw. körperschaftsteuerlichen Teil der Solidaritätszuschlag erhoben wird. Sie hätten insgesamt einen hohen Anteil an den aktuellen Aufkommensrekorden. Eine Entlastung beim Solidaritätszuschlag, die auch bei den Unternehmen ankommt, sei vor diesem Hintergrund dringend notwendig und gerechtfertigt.

Insbesondere in Anbetracht des ohnehin progressiven Einkommensteuertarifs und des im internationalen Vergleich zwischenzeitlich wieder sehr hohen Besteuerungsniveaus sei es nicht zu rechtfertigen, bestimmten Steuerpflichtigen die Entlastung ohne sachlichen Differenzierungsgrund vollumfänglich zu versagen. 2021 würde, so die vier Beteiligten, bei einem gegenüber 2020 unveränderten Einkommensteuertarif bei zu versteuernden Einkommen zwischen 61.714 Euro und 96.408 Euro (Grundtabelle) der Grenzsteuersatz trotz des von 20 Prozent auf 11,9 Prozent reduzierten Steuersatzes in der sog. Milderungszone im Jahr auf 47 Prozent ansteigen. Dies seien nur 0,5 Prozentpunkte weniger als ganz hohe Einkommen, die bei der Einkommensteuer dem Satz der sog. Reichensteuer von 45 Prozent unterliegen, zahlen müssen. Dies sei nicht anreizkompatibel.

Durch die Beibehaltung des Solidaritätszuschlags für wenige Steuerpflichtige würde dieser faktisch eine Sondersteuer für Unternehmen und Personen, die mit ihrer wirtschaftlichen Leistung das Wachstum im Land fördern sowie Arbeitsplätze und Ausbildung schaffen und sichern. Das gelte umso mehr, als die seit Monaten angekündigte Reform der Unternehmensbesteuerung bis heute nicht vorliege. Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks, unternehmer nrw und IHK NRW betonen, dass es dringend erforderlich ist, die Steuerbelastung auf ein wettbewerbsfähiges Niveau anzupassen, um im internationalen Vergleich weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben. Hierfür bestehe jetzt eine erste Gelegenheit.

### **Verfassungsrechtliche Aspekte**

Mit Blick auf die Zweckbindung einer Ergänzungsabgabe führen sowohl die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks als auch unternehmer nrw und IHK NRW aus, dass der Solidaritätszuschlag 1995 als Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeführt wurde, um die Finanzierung des Solidarpaktes I und II sicherzustellen. Hieraus erhalten die ostdeutschen Bundesländer und Berlin seit der Wiedervereinigung zusätzliche Mittel, um Infrastrukturlücken zu schließen, die schlechtere finanzielle Ausstattung der

Kommunen auszugleichen und den wirtschaftlichen Aufholprozess zu stärken. Da Ergänzungsabgaben kein Dauerfinanzierungselement seien, sondern dazu bestimmt, einen temporären besonderen Finanzbedarf zu decken und auch der ursprünglich bestehende besondere Finanzbedarf des Bundes 30 Jahre nach der Wiedervereinigung im ursprünglichen Sinne nicht mehr gegeben ist, bestehe insoweit keine Rechtfertigung mehr, den Solidaritätszuschlag weiterhin zu erheben.

Darüber hinaus wird angeführt, dass höchst zweifelhaft sei, ob die geplante Teilabschaffung einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält. Bereits in einem öffentlichen Fachgespräch im Juni 2018 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vertraten die Sachverständigen mehrheitlich die Auffassung, dass es dem Solidaritätszuschlag mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II zum 31. Dezember 2019 an Legitimation mangle und er deshalb abzuschaffen sei. Auch vor dem Hintergrund des grundgesetzlich garantierten Gleichheitsgrundsatzes sei davon auszugehen, dass die vorgesehene Teilabschaffung des Solidaritätszuschlages nicht verfassungsgemäß ist. Hieraus können sich aus Sicht der Wirtschaft erhebliche Haushaltsrisiken ergeben, vor denen auch der Bundesrechnungshof in seinem Gutachten über den Abbau des Solidaritätszuschlags vom 4. Juni 2019 ausdrücklich warnt. Danach unterliege der von der Bundesregierung geplante teilweise Fortbestand des Solidaritätszuschlags hohen verfassungsrechtlichen Risiken und es bestehe die Gefahr, dass der Bund wie im Fall der Kernbrennstoffbesteuerung zu einer milliardenschweren Steuerrückzahlung verurteilt wird.

### **Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Erwägungen**

IHK NRW, unternehmer nrw und die nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen sprechen sich für den Fall, dass ein vollständiger Verzicht auf den Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 2020 aus haushalterischen Gründen nicht umsetzbar ist, dafür aus, dass zumindest ein gestreckter Abbau für sämtliche Zahler bis zum Ende des neuen Finanzplanungszeitraums (2023) realisiert und im laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Rückführung des Solidaritätszuschlages bereits jetzt fest geregelt wird. Sie betonen ausdrücklich, dass es keinesfalls in diesem Zusammenhang zu Steuererhöhungen kommen dürfe, um die bereits hohe Steuerbelastung in Deutschland nicht noch weiter zu verstärken.

Der DGB NRW äußert, dass es aus mittelstandspolitischer Sicht relevant sein dürfte, dass durch den Wegfall Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe zu erwarten sind. Schon heute schiebe die Bundesrepublik einen massiven Investitionsstau auf allen Ebenen vor sich her - Steuersenkungen würden hier kontraproduktiv wirken. Hinweise auf eine lange Zeit positive Konjunktorentwicklung seien verfehlt. Die Finanzierung dauerhafter Mindereinnahmen durch vorübergehende Mehreinnahmen seien das Gegenteil solider Finanzpolitik. Käme es in nächster Zeit zu einer deutlichen Konjunkturabschwächung, würde der Bundeshaushalt unter den Bedingungen der Schuldenbremse unter erheblichen Konsolidierungsdruck gesetzt. Der Gewerkschaftsbund hebt hervor, dass gerade NRW über Jahre dringend mehr öffentliche Investitionen in Milliardenhöhe benötige, nicht zuletzt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die mittelständische Wirtschaft. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist aus seiner Sicht der falsche Weg.

### 3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 einem beratenden Clearingverfahren mit Blick auf die Belange des Mittelstandes unterzogen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist die mit dem Entwurf verfolgte Zielrichtung den Solidaritätszuschlag zurückzuführen.

Angedacht ist es, Steuerpflichtige mit niedrigem und mittlerem Einkommen durch entsprechende Anhebung der Freigrenzen in § 3 des Entwurfs in Verbindung mit der vorgesehenen Milderungszone ab 2021 in einem ersten Schritt vom Solidaritätszuschlag zu entlasten. Von diesen geplanten Regelungen und den damit einhergehenden Entlastungen werden Unternehmen, die der Körperschaftsteuer unterliegen und ertragsstarke Einzel- und Mitunternehmer allerdings nicht erfasst.

Aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand sollten jedoch gerade mittelständische Unternehmen, die mit ihrer wirtschaftlichen Leistung das Wachstum im Land fördern sowie Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen und sichern, von diesen Entlastungswirkungen insbesondere auch mit Blick auf die Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und auf das ohnehin im internationalen Vergleich bestehende sehr hohe Besteuerungsniveau, partizipieren.

In Anbetracht dessen plädiert die Clearingstelle Mittelstand mit Blick auf die mittelständische Wirtschaft für eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlages ab 2020.

Sollte dieser vollständige Verzicht ab dem Jahre 2020 nicht umsetzbar sein, empfiehlt sie bereits im derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren die vollständige Rückführung festzuschreiben und Regelungen für einen gestreckten Abbau für sämtliche Zahler bis zum Ende des neuen Finanzplanungszeitraumes im Jahre 2023 zu regeln.