



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Rück-
führung des Solidaritätszuschlags 1995

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 3 - S 2450 (Bericht – SolZG) I 2 – 90 08 04 Bonn, den 31. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Berichtsanlass	4
2	Haushaltsmäßige Auswirkungen	4
3	Ungleichmäßige Bemessungsgrundlage	5

0 Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 enthält:

- Die Anhebung der bestehenden Freigrenze zur vollständigen Entlastung von ca. 90 % der Zahler des Solidaritätszuschlags zur Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer,
- die Senkung der zusätzlichen Grenzbelastung in der Milderungszone von 20 auf 11,9 % und
- die Aufnahme einer Sonderregelung für die Erhebung des Solidaritätszuschlags von sonstigen Bezügen im Lohnsteuerabzugsverfahren.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass auf ausländische Einkünfte mit anrechenbaren Steuern kein oder nur teilweise Solidaritätszuschlag erhoben wird. Ursächlich hierfür sind die Steuerermäßigungen der §§ 34c Einkommensteuergesetz und 26 Körperschaftsteuergesetz, die die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags mindern. Der Solidaritätszuschlag wird damit bisher jährlich um über 130 Mio. Euro zu niedrig erhoben.

Für den Fall, dass der Solidaritätszuschlag teilweise fortbestehen sollte, empfiehlt der Bundesrechnungshof, diese Steuerermäßigungen nicht mehr bei der Bemessungsgrundlage zu berücksichtigen.

1 Berichtsanlass

Die Bundesregierung hat dem Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Rückführung des Solidaritätszuschlags 1995 zugeleitet (Bundestagsdrucksache 19/14103).

Der Bundesrechnungshof äußert sich mit dem vorliegenden Bericht zu dem Gesetzentwurf.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Es hat mitgeteilt, dass es sich zu dem laufenden Gesetzgebungsverfahren nicht äußert.

2 Haushaltsmäßige Auswirkungen

Die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD haben für die 19. Legislaturperiode einen Koalitionsvertrag mit dem Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ vereinbart. Dieser enthält u. a. die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Bis zum Jahr 2021 sollen 90 % aller Solidaritätszuschlags-Zahler durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) vollständig vom Solidaritätszuschlag entlastet werden.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte dazu bereits in einem Gutachten auf rechtliche und finanzwirtschaftliche Risiken bei einem teilweisen Fortbestand des Solidaritätszuschlags hingewiesen.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung soll der Solidaritätszuschlag gleichwohl teilweise fortbestehen. Der Bundesrechnungshof vermisst eine transparente Darlegung der haushaltsmäßigen Auswirkungen. Es ist unklar, wie die Steuermindereinnahmen von nahezu 45 Mrd. Euro bis zum Jahr 2024 kompensiert werden sollen bzw. ob sie – soweit sie den Zeitraum bis 2023 betreffen – in der aktuellen Finanzplanung (Bundestagsdrucksache 19/11801) bereits berücksichtigt sind. Die Bundesregierung sollte ausführen, ob die im Finanzplan enthaltenen Globalen Mindereinnahmen hierfür eingesetzt werden. Der Gesetzentwurf enthält zudem keine Aussage dazu, wann der nächste Entlastungsschritt bzw. der vollständige Abbau des Solidaritätszuschlags erfolgen soll.

3 Ungleichmäßige Bemessungsgrundlage

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2007 die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags geprüft. Dabei hatte er zusammenfassend Folgendes festgestellt und empfohlen:

Die Finanzämter hatten auf ausländische Einkünfte mit ausländischen anrechenbaren Steuern keinen oder nur teilweise Solidaritätszuschlag erhoben. Dies hat der Rechtslage entsprochen. Die ausländischen anrechenbaren Steuern mindern als Steuerermäßigungen nach § 34c Einkommensteuergesetz (EStG) und § 26 Körperschaftsteuergesetz (KStG) die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag. Dies begünstigt ausländische Einkünfte mit anrechenbarer Steuer gegenüber vergleichbaren inländischen Einkünften. Denn inländische anrechenbare Steuern mindern die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht. Sie stellen keine Steuerermäßigung dar, sondern werden wie Vorauszahlungen im Abrechnungsteil des Steuerbescheides nach § 36 EStG berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMF empfohlen darauf hinzuwirken, die Steuerermäßigungen nach § 34c EStG bzw. § 26 KStG künftig bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag nicht mehr zu berücksichtigen.

Das BMF hatte eine Änderung abgelehnt. Der Bundesrechnungshof hatte sich mit dieser Thematik auch im Rahmen seiner Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes befasst und dem Parlament berichtet.¹ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte darüber mehrfach in den Jahren 2008 bis 2011 beraten. Er hatte das BMF aufgefordert, auf eine Ergänzung des Solidaritätszuschlaggesetzes hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat seine damaligen Prüfungsfeststellungen aktualisiert. Danach ist die Rechtslage – mit erheblichen finanziellen Auswirkungen – weiterhin lückenhaft.

¹ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2008 Nummer 28 Bundestagsdrucksache 16/11000.

Der Gesetzgeber hat zwischenzeitlich das Solidaritätszuschlaggesetz mehrfach geändert, wie beispielsweise durch

- das Gesetz zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie und Änderung steuerlicher Vorschriften²,
- das Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags³ und
- das Investmentsteuerreformgesetz⁴.

Das BMF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes dabei nicht umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof regt daher für den Fall, dass der Solidaritätszuschlag teilweise weitergeführt wird, erneut an, die Steuerermäßigungen nach § 34c EStG bzw. § 26 KStG künftig bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags nicht mehr zu berücksichtigen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes würde so auch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)⁵ berücksichtigt, wonach inländische und ausländische Einkünfte einer einheitlichen steuerlichen Belastung zu unterwerfen sind.

Der Bundesrechnungshof weist zudem auf die hohe finanzielle Bedeutung der bestehenden Besteuerungslücke hin. Die ausländischen anrechenbaren Steuern betragen im Durchschnitt jährlich über 2,4 Mrd. Euro.⁶ Sie mindern als Steuerermäßigungen die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags. Der Solidaritätszuschlag wird damit bisher jährlich um über 130 Mio. Euro zu niedrig erhoben. Er ist seit dem Hinweis des Bundesrechnungshofes im Jahr 2007 um nunmehr 1,6 Mrd. Euro zu niedrig festgesetzt worden.

Flöer

Dr. Dingendorf

² BGBl. 2011 I Seite 2592.

³ BGBl. 2015 I Seite 1202.

⁴ BGBl. 2016 I Seite 1730.

⁵ EuGH vom 6. Dezember 2007, C-298/05.

⁶ Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2019, Amtliche Lohn- und Einkommensteuerstatistik für die Jahre 2004 bis 2014 sowie die Amtliche Körperschaftsteuerstatistik für die Jahre 2005 bis 2014.