

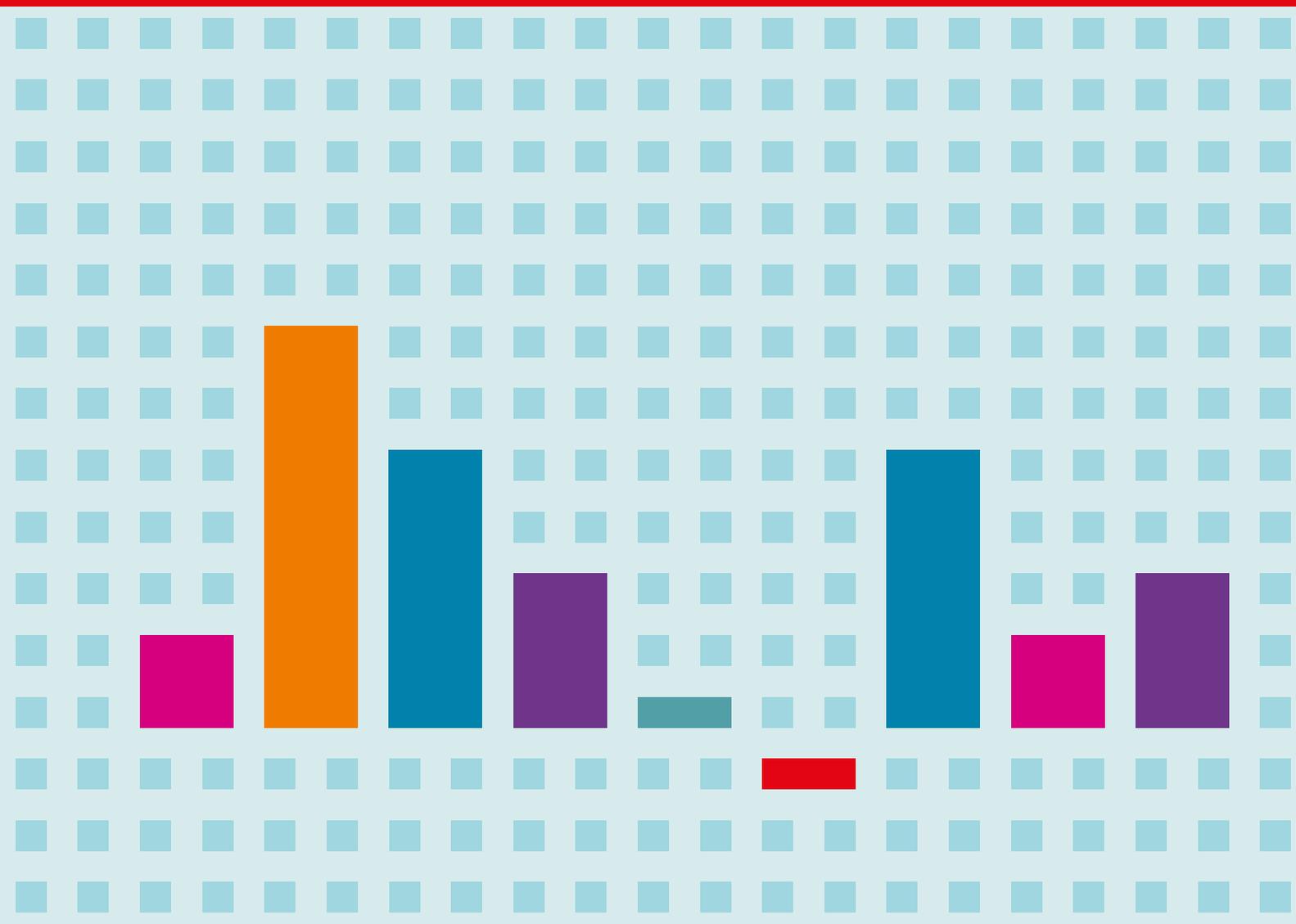
POLICY BRIEF

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief · Juni 2018

ABSCHAFFUNG DES SOLIDARITÄTS- ZUSCHLAGS: UNGERECHT UND FISKALISCH ÄUSSERST RISKANT

Katja Rietzler, Achim Truger



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

Dr. Katja Rietzler (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung) und **Prof. Dr. Achim Truger** (Professor für VWL an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin sowie Senior Research Fellow am IMK,)

25.6.2018

Zusammenfassung

Die vorzeitige komplette und ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist mehr noch als die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags 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 dessen Abschaffung nichts zur Entlastung von Beziehern unterer Einkommen und sehr wenig zur Entlastung von Beziehern von mittleren Einkommen bei. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde hauptsächlich 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. Zweitens ist die Abschaffung aus fiskalischer Sicht nicht zu verantworten. Der Bund müsste zur systemgerechten Finanzierung der Sozialversicherung und zur Überwindung des Investitionsstaus noch zusätzlich hohe Milliardenbeträge in die Hand nehmen, so dass er sich die Abschaffung des Solidaritätszuschlags schon bei guter Konjunktur unter Bedarfsaspekten weder ganz noch in Teilen leisten kann. Das gilt noch viel mehr im Falle einer konjunkturellen Schwächephase. Simulationen des IMK zeigen, dass eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages dann weder mit der Schuldenbremse noch der Politik „Schwarzen Null“ vereinbar wäre: Der Bund würde stattdessen in eine radikale Kürzungspolitik getrieben.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis.....	3
Pläne und Vorschläge zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags	4
Pläne der Bundesregierung	4
Die Anträge von AfD und FDP.....	4
Warum die – teilweise oder vollständige – Abschaffung des Solidaritätszuschlags problematisch ist ..	5
Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags begünstigt die reichsten Haushalte	6
Der Bund kann auf das Steueraufkommen nicht verzichten	11
Unzureichender Ausgleich versicherungsfremder Leistungen.....	11
Verantwortung des Bundes für die Überwindung des Investitionsstaus.....	12
Riskante Schönwetterpolitik: Der Bundeshaushalt ohne Solidaritätszuschlag im Konjunkturabschwung.....	14
Fazit	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schwellenwerte 2018 für Bruttoarbeitseinkommen, von denen an der (volle) Solidaritätszuschlag erhoben wird, nach Haushaltstypen in Euro	7
Tabelle 2: Solidaritätszuschlag in Euro und in % des Bruttoeinkommens für ausgewählte Beispielfälle	10
Tabelle 3: Prioritäre Maßnahmen des Koalitionsvertrags und zusätzliche Maßnahmen im Bundeshaushalt 2018-2022.....	14
Tabelle 4: Simulationsannahmen	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung des Aufkommens aus dem Solidaritätszuschlag 2018	6
Abbildung 2: Veränderung der Steuerbelastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen.....	8
Abbildung 3: Veränderung der Steuerbelastung verschiedener Einkommensgruppen 2015 gg. 1998 in % des Bruttoeinkommens	11
Abbildung 4: Simulation für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der Schuldenbremse, Variante 1.....	18
Abbildung 5: Simulationen für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der „schwarzen Null“, Variante 2	19

Pläne und Vorschläge zur Abschaffung des Solidaritätszuschlags

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags, der in den 1990er Jahren zur Finanzierung der deutschen Einheit eingeführt wurde, wird seit Jahren immer wieder diskutiert und beschäftigt dabei auch wiederholt die Gerichte. Aktuell ist ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Nicht zuletzt angesichts der jüngst deutlich günstigeren Finanzlage der öffentlichen Haushalte wird die Abschaffung des Solidaritätszuschlags inzwischen von der Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien unterstützt. Differenzen bestehen dabei vor allem darüber, wie schnell diese Ergänzungsabgabe auslaufen soll.

Pläne der Bundesregierung

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag vom 14.3.2018 (CDU, CSU, SPD 2018) auf eine teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Umfang von 10 Mrd. Euro festgelegt. Dabei sollen zuerst die Steuerzahler am unteren Ende der Einkommensverteilung entlastet werden. Ab 2021 sollen so 90 % derjenigen, die bisher den Solidaritätszuschlag zahlen, von dieser Steuer befreit werden. Vorgesehen ist eine Freigrenze mit einer Gleitzone. Die genaue Ausgestaltung des Tarifs ist noch nicht bekannt.

Betont wird im Koalitionsvertrag der Verteilungsaspekt. An mehreren Stellen im Koalitionsvertrag wird das Ziel, Bezieher unterer bzw. kleinerer und mittlerer Einkommen zu entlasten, explizit genannt. So heißt es:

“Wir schaffen breite finanzielle Entlastungen insbesondere für kleinere und mittlere Einkommen: Abschaffung Solidaritätszuschlag in einem deutlichen ersten Schritt für rund 90 Prozent der Soli-Zahler durch Freigrenze.” (S. 12)

bzw.

“Wir werden insbesondere untere und mittlere Einkommen beim Solidaritätszuschlag entlasten. Wir werden den Solidaritätszuschlag schrittweise abschaffen und ab dem Jahr 2021 mit einem deutlichen ersten Schritt im Umfang von zehn Milliarden Euro beginnen. Dadurch werden rund 90 Prozent aller Zahler des Solidaritätszuschlags durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) vollständig vom Solidaritätszuschlag entlastet.” (S. 53/54 sowie identisch S. 68)¹

Die Eckwerte des BMF für die mittelfristige Finanzplanung geht für 2021 von Mindereinnahmen von 9,08 Mrd. Euro aus, da ein Teil der Steuerschuld von 2021 erst im Folgejahr kassenwirksam wird.

Die Anträge von AfD und FDP

Wie die Bundesregierung streben auch die Fraktionen der FDP und der AfD eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags an. Sie fordern dabei aber ein deutlich schnelleres Vorgehen.

Die Fraktion der FDP fordert die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags zum 1.1.2020 und begründet Ihre Forderung damit, dass der Solidaritätszuschlag nach dem Auslaufen des Solidarpakts nicht mehr verfassungsgemäß sei (Deutscher Bundestag 2018a). Die Argumentation ist großenteils juristisch, es wird aber auch die generelle Notwendigkeit einer Steuerentlastung „der Bürger“ betont,

¹ Hervorhebung durch die AutorInnen.

die nicht näher begründet wird. Angesichts „erheblicher Steuermehreinnahmen sowie eines zu erwartenden positiven Konjunkturreffektes“ sei die Maßnahme finanzierbar.

Die Fraktion der AfD geht in ihren Forderungen noch über den Antrag der FDP-Fraktion hinaus (Deutscher Bundestag 2018b). Sie fordert die Abschaffung des Solidaritätszuschlags mit sofortiger Wirkung. Dabei wird juristisch ähnlich argumentiert wie im Antrag der FDP-Fraktion. Zusätzlich wird noch eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bei der aktuellen Rechtslage (ungleiche Behandlung gewerblicher und nicht-gewerblicher Einkünfte) und bei der Planung der Bundesregierung (Begrenzung der Entlastung auf die unteren 90% der Zahler des Solidaritätszuschlags) bemängelt. Ferner wird angeführt, dass der Solidaritätszuschlag mit seinem hohen Aufkommen das Gleichgewicht der Bund-Länder-Beziehungen störe.

Die aktuellen Überschüsse ermöglichen, so der Antrag, eine sofortige Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Dazu heißt es:

„Die dem Staat durch die Abschaffung fehlenden rund 18 Milliarden Euro können durch den höchsten Haushaltsüberschuss im Jahr 2017 von 38,4 Milliarden mehr als kompensiert werden. [...] Auch für das Jahr 2018 sind laut Bundesregierung und mehreren Institutionen ähnliche Haushaltsüberschüsse zu erwarten“.

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

Die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD begründen die Forderung nach einer schnelleren und vollständigen Abschaffung des Solidaritätszuschlags vorwiegend formaljuristisch.

Mit einem Aufkommen von rund 20 Mrd. Euro oder gut 0,5 % des BIP im Jahr 2020 (BMF 2018) ist der Solidaritätszuschlag aber auch ökonomisch eine relevante Größe. Vor diesem Hintergrund dürfen bei der Diskussion, wie beim Solidaritätszuschlag weiter zu verfahren ist, ökonomische Gesichtspunkte nicht weitgehend ausgeblendet werden, wie es bei den beiden vorliegenden Anträgen der Fall ist.

Beide Anträge offenbaren eine mangelnde ökonomische Sachkenntnis. Die FDP-Fraktion argumentiert bezüglich der Finanzierbarkeit der Maßnahme mit positiven Konjunkturreffekten. Das bedeutet nichts anderes als die Finanzierung dauerhafter Mindereinnahmen durch vorübergehende Mehreinnahmen. Für die Finanzierung dauerhafter Steuersenkungen gilt es aber – trotz aller Schwierigkeiten bei der Konjunkturbereinigung (Klär 2014) – konjunkturbereinigte Größen zu betrachten und dabei angesichts der Unsicherheiten eher vorsichtig vorzugehen. Dies ist in der Wirtschaftswissenschaft gängige Praxis, scheint aber weder der Fraktion der FDP noch der Fraktion der AfD bekannt zu sein.

Die Fraktion der AfD führt in ihrer Begründung der Finanzierbarkeit den deutlich positiven gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo des Jahres 2017 (Datenstand Januar) an. Dieser bezieht sich jedoch auf alle staatlichen Teilsektoren², während der Solidaritätszuschlag eine reine Bundessteuer ist. Der Überschuss des Bundes betrug nach damaliger Rechnung lediglich 3,1 Mrd. Euro, war allerdings durch den Sondereffekt der Erstattung der Kernbrennstoffsteuer im vergangenen Jahr um 7,3 Mrd. Euro nach unten verzerrt. Inzwischen haben sich noch deutliche Revisionen ergeben. Bei der Argumentation mit VGR-Daten ist eine entsprechende Kenntnis dieser Datenbasis Voraussetzung.

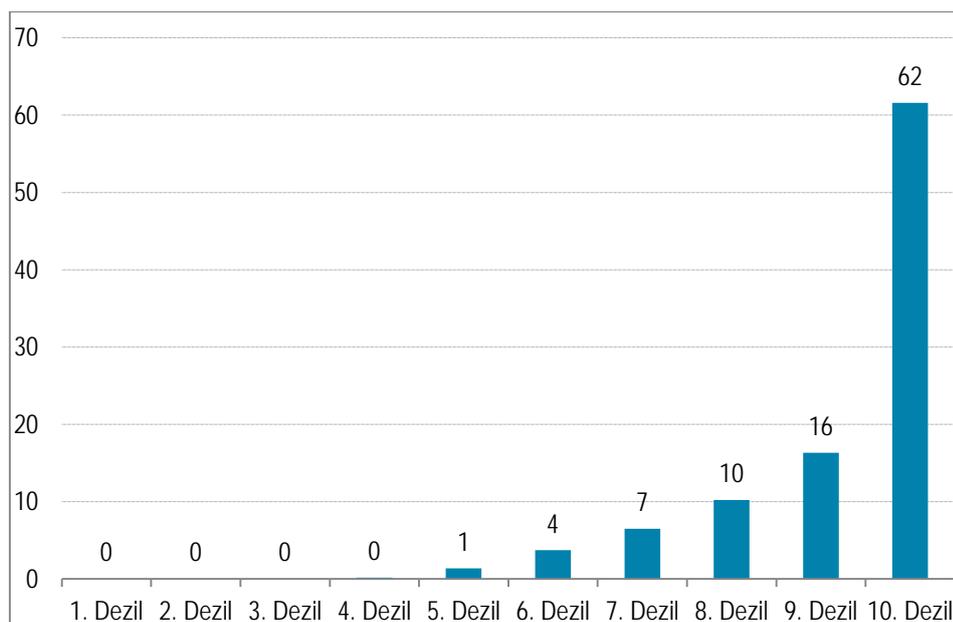
² Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung

Selbst, wenn der Solidaritätszuschlag, wie von den Antragstellern unterstellt, verfassungswidrig sein sollte – was nicht Gegenstand dieser primär ökonomischen Stellungnahme ist – folgt daraus nicht zwingend die ersatzlose Streichung des Solidaritätszuschlags. Im Folgenden wird dargelegt, warum die ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags in mehrfacher Hinsicht hochproblematisch ist. Das gilt bereits für die schrittweise Abschaffung, wie sie die Bundesregierung plant, aber in noch verstärktem Maße für die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD. Die folgenden Abschnitte beleuchten wichtige Aspekte, die sowohl die Bundesregierung als auch die aktuellen Antragsteller ignorieren.

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags begünstigt die reichsten Haushalte

Der Solidaritätszuschlag fällt 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. 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: Bach und Harnisch (2017). Darstellung nach Einkommensgruppen: 1. Dezil: ärmstes Zehntel, 10. Dezil: reichstes Zehntel.

Verteilungspolitisch ist die Planung der Bundesregierung, den Solidaritätszuschlag ab 2021 von unten her abzuschaffen nicht viel weniger problematisch. 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 minimale Entlastungen für untere und mittlere Einkommen bringen, da der Anteil der unteren 7 Dezile am Aufkommen des Solidaritätszuschlags gerade einmal 12 % beträgt. Zudem ist vorgesehen, auch den Teil des Solidaritätszuschlags, der nur von Topeinkommensbeziehern gezahlt wird, mittelfristig ebenfalls auslaufen zu lassen. Damit

bestehen Unterschiede in der Verteilungswirkung zwischen den betrachteten drei Konzepten primär im Hinblick auf den Zeitpunkt der vollen Abschaffung. Langfristig betrachtet sind die Unterschiede für die Verteilungswirkung damit aber marginal.

Was eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags ganz konkret bedeutet lässt sich an Beispielen gut veranschaulichen. Im Folgenden konkretisieren wir den zwar sehr aussagekräftigen, aber aggregierten und damit möglicherweise etwas abstrakten Befund aus der Berechnung von Bach und Harnisch (2017) anhand von Beispielrechnungen für konkrete Typen von Arbeitnehmerhaushalten in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. 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. 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) angesetzt.

Tabelle 1: Schwellenwerte 2018 für Bruttoarbeitseinkommen, von denen an der (volle) Solidaritätszuschlag erhoben wird, nach Haushaltstypen in Euro.

Werte für 2018	in Euro	
	Ermäßigter Solidaritätszuschlag ab	Voller Solidaritätszuschlag ab
Single	18258	19893
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 2 Kinder	52576	55867
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 1 Kind	43726	47326
Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, keine Kinder	34979	38591
Alleinerziehend, 1 Kind	29157	30958
Alleinerziehend, 2 Kinder	38008	39808

Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis des Steuerrechts 2018. Abweichung von Rietzler und Truger (2017a) durch die Berücksichtigung des geringeren Beitragssatzes zur Rentenversicherung.

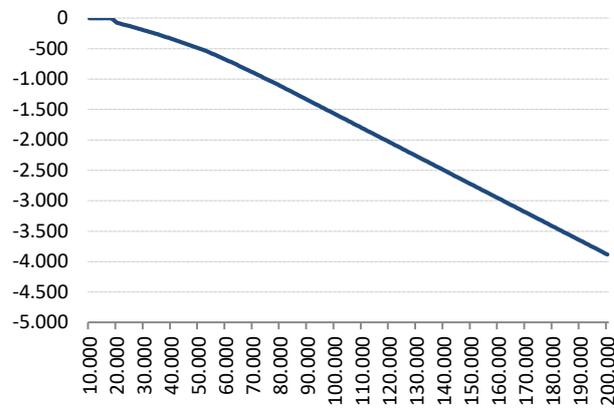
Da zur Berechnung des Solidaritätszuschlags bei Familien auch dann die Einkommensteuerschuld mit Kinderfreibetrag zugrunde gelegt wird, wenn das Kindergeld günstiger ist, fällt der Solidaritätszuschlag bei Familien mit Kindern erst ab einem relativ hohen Schwellenwert an: Ein Ehepaar mit zwei Kindern muss immerhin ein Bruttoeinkommen von deutlich über 52.000 Euro erzielen, damit es überhaupt Solidaritätszuschlag zahlen muss; der volle Zuschlag muss erst ab knapp 56.000 Euro gezahlt werden. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Entlastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für Familien entsprechend gering ausfällt.

Abbildung 2 gibt für die untersuchten Haushaltstypen die aus einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags resultierenden Entlastungen in Euro bzw. in % des Bruttoeinkommens wieder. Bis zu dem in Tabelle 2 dargestellten unteren Schwellenwert entsteht gar keine Entlastung, darüber steigt die absolute und relative Entlastung jeweils mit steigendem Bruttoeinkommen. Je höher das Bruttoeinkommen desto höher ist die absolute und relative Entlastung. Während etwa bei einem Single mit einem Bruttoeinkommen von 43.251 Euro, dem fortgeschriebenen Medianvollzeiteinkommen, die Entlastung durch den Wegfall des Solidaritätszuschlags bei gut 385 Euro oder 0,9 % des Bruttoeinkommens läge, betrüge sie bei einem Spitzenverdiener mit 200.000 Euro Bruttojahreseinkommen 3.883 Euro oder 1,9% des Bruttoeinkommens.

Abbildung 2: Veränderung der Steuerbelastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen

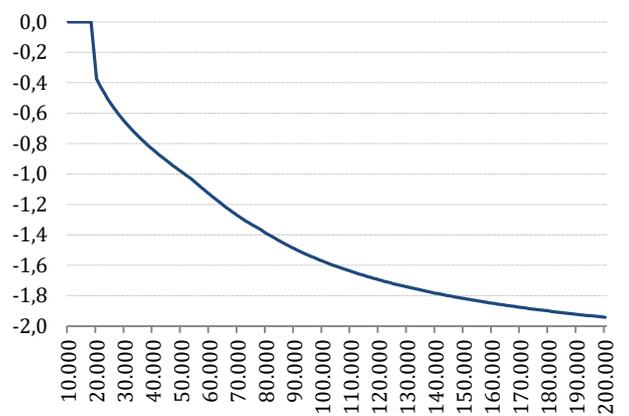
2a) Alleinstehende Person

Absolute Entlastung in Euro



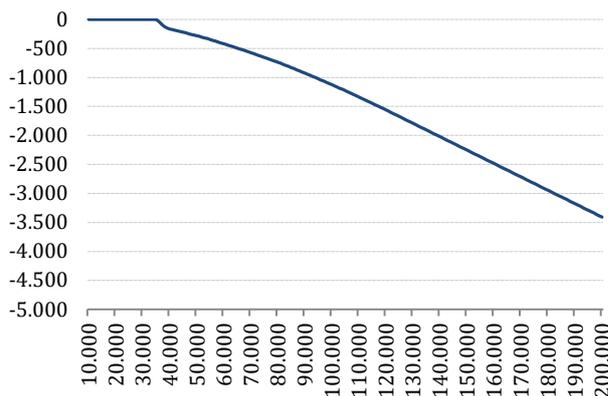
2b) Alleinstehende Person

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



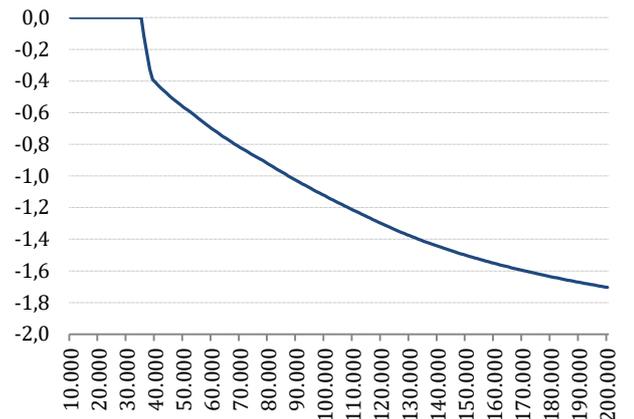
2c) Ehepaar ohne Kinder

Absolute Entlastung in Euro



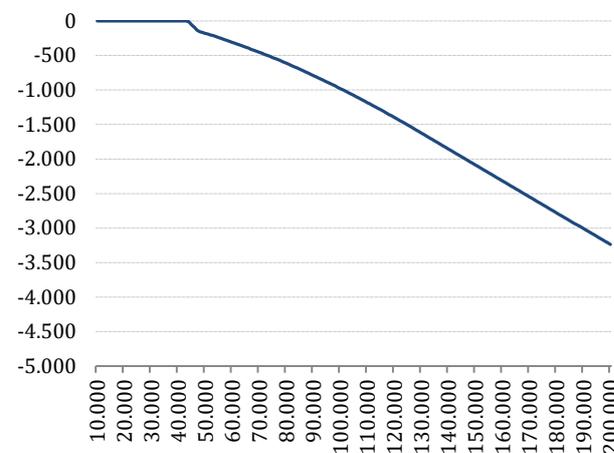
2d) Ehepaar ohne Kinder

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



2e) Ehepaar mit einem Kind

Absolute Entlastung in Euro



2f) Ehepaar mit einem Kind

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)

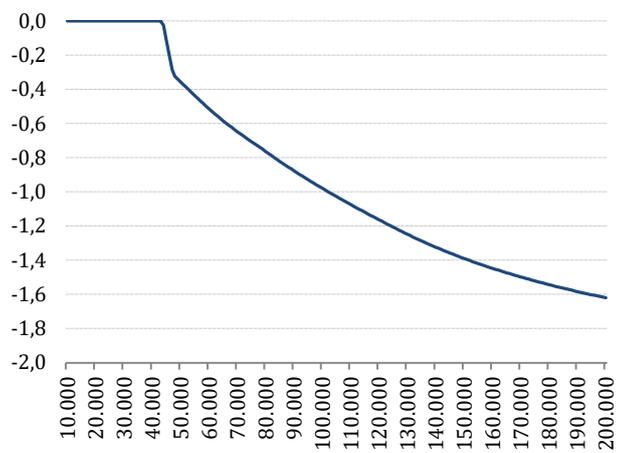
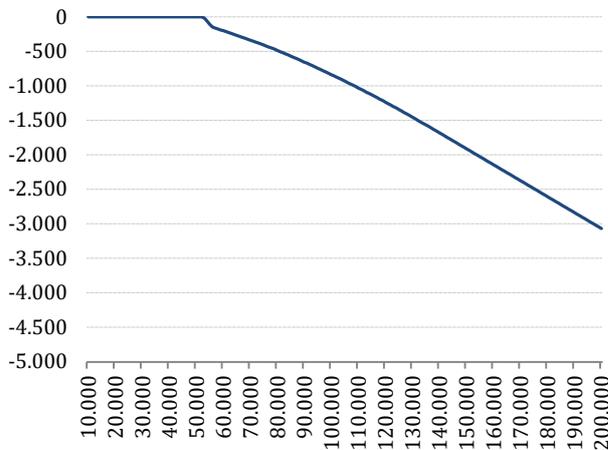


Abbildung 2 (Fortsetzung): Veränderung der Steuerbelastung durch eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen

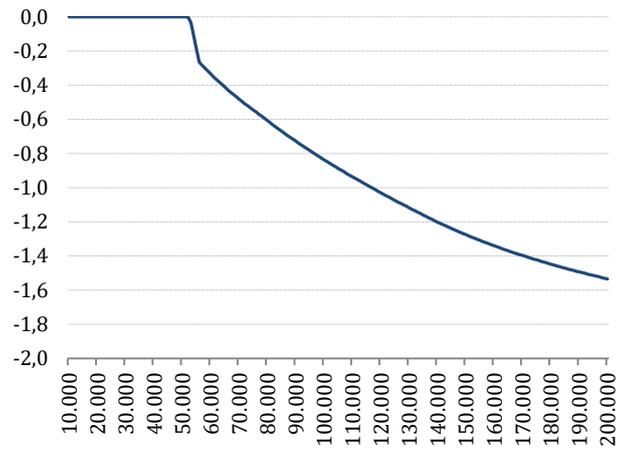
2g) Ehepaar mit zwei Kindern

Absolute Entlastung in Euro



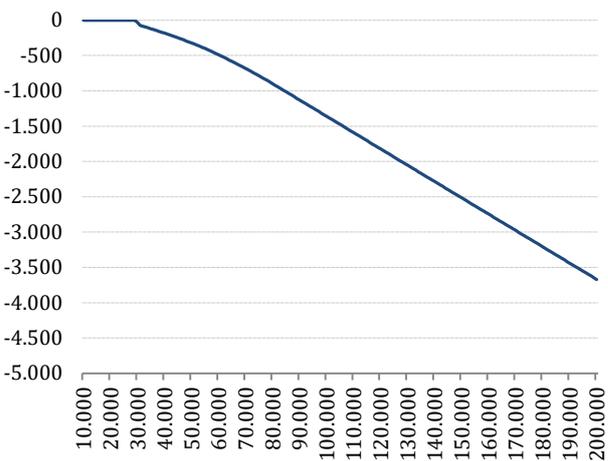
2h) Ehepaar mit zwei Kindern

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



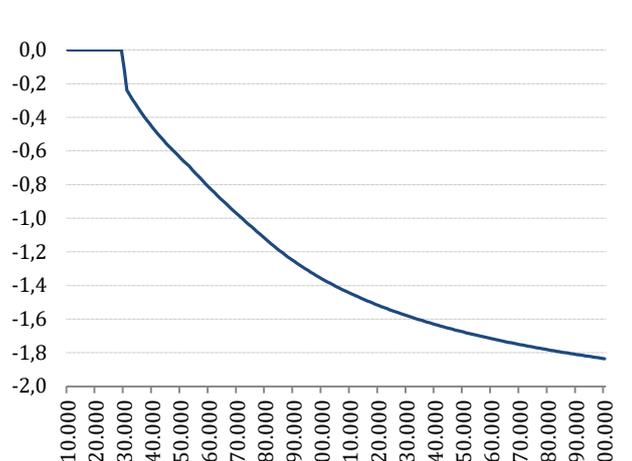
2i) Alleinerziehend ein Kind

Absolute Entlastung in Euro



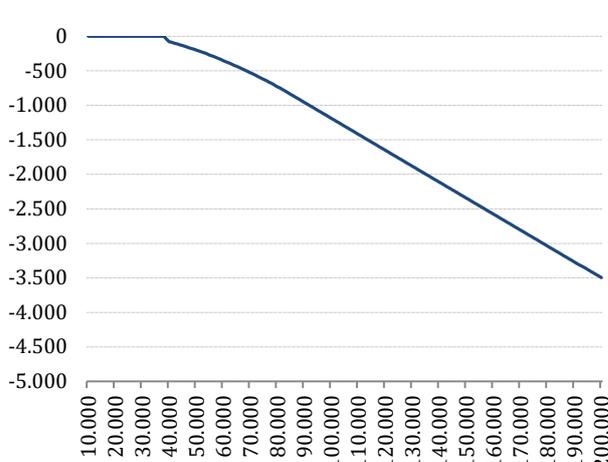
2j) Alleinerziehend ein Kind

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



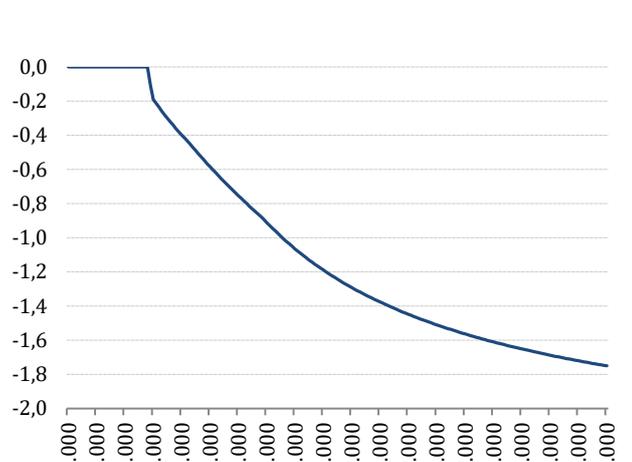
2k) Alleinerziehend, zwei Kinder

Absolute Entlastung in Euro



2l) Alleinerziehend, zwei Kinder

Relative Entlastung (% des Bruttoeinkommens)



Quelle: Berechnungen des IMK – exemplarisch auf der Grundlage des Steuerrechts 2018.

Tabelle 2 zeigt schließlich zu illustrativen Zwecken den 2018 zu entrichtenden Solidaritätszuschlag für Vollzeiterwerbseinkommen an, die durchschnittlich von bestimmten Berufsgruppen gemäß der fortgeschriebenen Verdienststrukturerhebung erzielt werden. Demnach würden Bäckereifachverkäufer/innen als Repräsentant/inn/en eines Berufszweigs mit unterdurchschnittlichem Einkommen (25.245 Euro) je nach Haushaltskontext gar nicht oder kaum von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages profitieren, während selbst Finanzbuchhalter/innen (50.252 Euro) je nach Haushaltskontext gar nicht bis spürbar entlastet würden. Erst für sehr gut verdienende oder Topeinkommens-Berufe wie Maschinenbauingenieure/innen (80.536 Euro), Expert/inn/en im technischer Forschung und Entwicklung (126.786 Euro) oder Pilot/inn/en (177.088 Euro) ergäben sich erhebliche Entlastungen von teilweise mehreren tausend Euro.

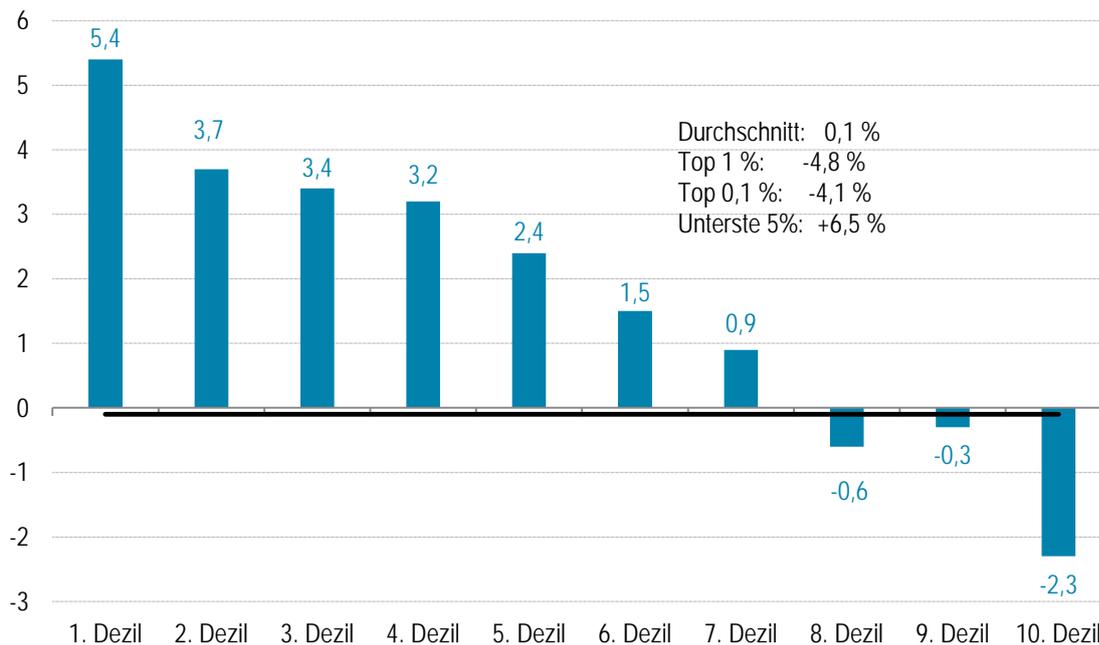
Tabelle 2: Solidaritätszuschlag in Euro und in % des Bruttoeinkommens für ausgewählte Beispielfälle

	Jahresbruttoverdienst	Single		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 2 Kinder		Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, 1 Kind	
		Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens
Bäckereifachverkäufer/in	25245	137	0,5	0	0,0	0	0,0
Finanzbuchhalter/in	50252	497	1,0	0	0,0	181	0,4
Maschinenbauingenieur/in	80536	1123	1,4	495	0,6	620	0,8
Experte/in techn. F&E	126786	2192	1,7	1382	1,1	1548	1,2
Pilot/in	177088	3354	1,9	2539	1,4	2710	1,5
	Jahresbruttoverdienst	Ehepaar, ein Erwerbseinkommen, keine Kinder		Alleinerziehend, 1 Kind		Alleinerziehend, 2 Kinder	
		Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens	Euro	% des Bruttoeinkommens
Bäckereifachverkäufer/in	25245	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Finanzbuchhalter/in	50252	286	0,6	325	0,6	202	0,4
Maschinenbauingenieur/in	80536	749	0,9	911	1,1	740	0,9
Experte/in techn. F&E	126786	1717	1,4	1979	1,6	1808	1,4
Pilot/in	177088	2879	1,6	3141	1,8	2970	1,7

Quelle: Berechnungen des IMK auf der Grundlage der Verdienststrukturerhebung und des Einkommensteuerrechts 2018. Minimale Abweichungen zu Rietzler und Truger (2017a) durch die Fortschreibung mit den aktualisierten Lohnwachstumsraten laut VGR und die Berücksichtigung des geringeren Beitragssatzes zur Rentenversicherung und die geänderten Beitragsbemessungsgrenzen.

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass die Abschaffung des Solidaritätszuschlages alles andere als eine Maßnahme zur gezielten Entlastung unterer und mittlerer Einkommen ist. Es würden vielmehr Besser- und Bestverdiener am meisten profitieren. Dies ist umso gravierender als bereits die zwischen 1998 und 2015 erfolgten Steuerreformen die obersten drei Dezile der Einkommensverteilung erheblich entlastet haben, während die unteren 7 Dezile per Saldo deutlich mehrbelastet wurden (Abbildung 3). Sie konnten von den 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.

Wollte man wirklich breite Bevölkerungskreise – der Antrag der FDP spricht ganz allgemein von einer „Entlastung der Bürger“ – und nicht nur Spitzenverdiener geringer besteuern, so sind andere Instrumente gefragt als die Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Das gilt nicht nur für die Anträge der Fraktionen der FDP und der AfD, sondern ganz besonders auch für die Bundesregierung, die ja nach eigenen Angaben eigentlich untere und mittlere Einkommen entlasten will.

Der Bund kann auf das Steueraufkommen nicht verzichten

Bereits nach aktueller Rechnung und in einer Phase der Hochkonjunktur schöpfen die bereits beschlossenen Prioritären Maßnahmen sowie der Ausgleich der „kalten Progression“ die vorhandenen Spielräume weitgehend aus. Damit erledigt der Bund aber längst nicht alle budgetpolitischen Hausaufgaben. Es bestehen bereits seit einiger Zeit erhebliche zusätzliche Ausgabenbedarfe, die unter anderem darauf zurückzuführen sind, dass der Bund seine Konsolidierungsziele und die „schwarze Null“ – abgesehen von niedrigen Zinsen und guter Konjunktur³ – auch deshalb erreichen konnte, weil er – trotz zahlreicher Maßnahmen zugunsten der Kommunen – seit geraumer Zeit unzureichende Zahlungen an Kommunen und die Sozialversicherungen leistet.

Unzureichender Ausgleich versicherungsfremder Leistungen

Zur vollständigen Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen müsste der Bund deutlich höhere Zuschüsse an die Sozialversicherung zahlen als er es tatsächlich tut. Die deutschen Sozialversicherungszweige finanzieren sich vorrangig über Beiträge ihrer Mitglieder und haben die Aufgabe Versicherungsleistungen für ihre Mitglieder zu erbringen. Soweit die Sozialversicherungszweige Leistungen erbringen, die über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgehen, spricht man von

³ Paetz, Rietzler und Truger (2016) sowie Rietzler und Truger (2017b).

versicherungsfremden Leistungen. Mit versicherungsfremden Leistungen werden in der Regel gesamtgesellschaftliche Ziele – häufig im Bereich der Familienförderung – verfolgt. Beispiele dafür sind z.B. die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern oder Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung oder die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Da diese Leistungen nicht nur den versicherten Beitragszahlern zugutekommen und auch im Interesse der übrigen Gesellschaft erfolgen, sollten sie aus Steuern finanziert werden, die alle Bürger und nicht nur die Beitragszahler gemäß ihrer Leistungsfähigkeit entrichten.

Aus diesem Grund leistet der Bund jährlich hohe Zuschüsse an die Sozialversicherungen. Dennoch besteht insbesondere bei der Kranken- und bei der Rentenversicherung eine erhebliche Fehlfinanzierung fort, weil die versicherungsfremden Leistungen weit über die Bundeszuschüsse hinausgehen. Wenngleich die Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen nicht immer einfach und unumstritten ist, kommt man für das Jahr 2016 nach plausiblen Kriterien auf einen Umfang von 58,1 Mrd. Euro bzw. 80,5 Mrd. Euro, in Abhängigkeit davon, wie man den versicherungsfremden Anteil der Hinterbliebenenrente abgrenzt (Meinhardt 2018). Das entspricht mehr als dem drei- bis vierfachen Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag.

Würden die versicherungsfremden Leistungen vollständig durch Steuern finanziert, so könnten die Beitragssätze um bis zu 6,7 Prozentpunkte gesenkt werden. Bei einer Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen insbesondere durch die progressive Einkommensteuer, ergäben sich Verteilungseffekte zugunsten unterer und mittlerer Einkommen. Das vorgebliche Ziel der Bundesregierung, untere und mittlere Einkommen zu entlasten, würde so eher erreicht. Die von 1998 bis 2015 erfolgte Mehrbelastung unterer und mittlerer Einkommensgruppen (Abbildung 2) könnte dadurch teilweise korrigiert werden.

Die Problematik der versicherungsfremden Leistungen ist seit langem bekannt (Meinhardt und Zwiener 2005, SVR 2005). Wenngleich der Umfang des Problems in realer Rechnung seit dem Beginn der 2000er Jahre etwas zurückgeführt wurde, ist die Fehlfinanzierung nach wie vor erheblich. Die Bundespolitik geht dieses Problem jedoch nicht entschlossen an. Die im Koalitionsvertrag enthaltene Zahlung kostendeckender Beiträge für Bezieher von Grundsicherung wäre hier ein Schritt in die richtige Richtung. Mit 9,6 Mrd. Euro jährlich liegt diese Maßnahme in einer ähnlichen Größenordnung wie der geplante erste Schritt der Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Als nicht prioritäre Maßnahme steht die Zahlung kostendeckender Beiträge für Bezieher der Grundsicherung jedoch unter Finanzierungsvorbehalt. Aktuell stehen dafür keine Mittel zur Verfügung. Mit der Ausweitung der Mütterrente könnte der Umfang der versicherungsfremden Leistungen sogar jährlich um 3,5 Mrd. Euro steigen (Deutsche Rentenversicherung 2018). Würde der Bund – wie es angezeigt wäre – das Problem der versicherungsfremden Leistungen entschlossen angehen, so wären dafür beträchtliche Steuermittel notwendig. Mögliche Entlastungen würden sich dann zu den Beiträgen verlagern. Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags kann sich der Bund allein schon wegen seiner unzureichenden Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen nicht leisten.

Verantwortung des Bundes für die Überwindung des Investitionsstaus

In weiteren Bereichen bestehen Mehrbedarfe, bei denen auch eine (Teil-)Finanzierung durch den Bund gefragt ist. In Deutschland hat sich seit 2002 ein erheblicher Investitionsstau gebildet. Während die kumulierten negativen Nettoinvestitionen im Infrastrukturbereich (Bauinvestitionen) in diesem Zeitraum mit 1,3 Mrd. Euro vergleichsweise gering sind, war auf der kommunalen Ebene ein erheblicher Substanzverschleiß zu beobachten. Die kumulierten negativen Nettoinvestitionen im

Baubereich betragen seit 2002 gut 82 Mrd. Euro. Für den entstandenen kommunalen Investitionsstau trägt der Bund eine Mitverantwortung. Lange hat der Bund die Kommunen mit steigenden Sozialausgaben, die durch Bundesgesetzgebung veranlasst waren, allein gelassen. Erst nach der Finanzkrise hat der Bund schrittweise Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen umgesetzt, wie beispielsweise die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft für Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (BMF 2013, BMF 2017).

Durch die Entlastungen des Bundes, die günstigere Einnahmenentwicklung in Folge der guten Konjunktur und niedrige Zinsen haben sich die kommunalen Kassenkredite auf hohem Niveau stabilisiert und sind insgesamt leicht rückläufig. Verschlechtert sich jedoch die Konjunktur und/oder steigen die Zinsen, so können die Kassenkreditbestände schnell wieder ansteigen. Die Verletzung des Konnexitätsprinzips durch den Bund hat maßgeblich zum Investitionsstau und zur Kassenkreditproblematik beigetragen. Dabei sind die Disparitäten zwischen den Kommunen nach wie vor erheblich (KfW 2018). Da in der Vergangenheit bei den Kommunen auch in erheblichem Umfang Planungskapazitäten abgebaut wurden und der Preisdruck angesichts einer hohen Auslastung im Baugewerbe hoch ist, kann ein Abbau des Investitionsstaus nur mittel- bis langfristig erfolgen.

Wichtig ist dabei eine langfristig angemessene Finanzierung für die Kommunen und insbesondere auch für finanzschwache und von hohen Sozialausgaben besonders betroffene Kommunen. Anstelle von kurzfristigen und unzureichenden Investitionsfonds⁴ und regelmäßigen Umsatzsteuerumverteilungen, wäre es sinnvoller, wenn der Bund erstens seine Verantwortung für die vergangene Entwicklung anerkennen und einen signifikanten Teil der Kassenkreditschulden übernehmen würde und zweitens seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft deutlich ausweiten würde. Die entstehende Bundesauftragsverwaltung erscheint angesichts des Ausmaßes des Investitionsstaus ein nachrangiges Problem. So hätten die betroffenen Kommunen eine langfristige Planungssicherheit und könnten auch wieder Kapazitäten aufbauen.

Die auf 24 Mrd. Euro angewachsene Flüchtlingsrücklage hätte den Grundstock für eine Teilentschuldung der Kommunen bilden können (Horn et al. 2018). Gemäß der aktuellen Finanzplanung des Bundes ist sie bis 2021 bereits vollständig für andere Zwecke eingeplant. Angesichts hoher Bedarfe auch bei der Integration von Flüchtlingen, zu denen der Bund einen spürbaren Beitrag leistet, ist das auch vertretbar. Für die kommunale Entschuldung müssen dann aber andere Mittel gefunden werden. Ebenso fehlen in der aktuellen Finanzplanung auch Mittel für eine höhere Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft.

In vielen Bereichen hat der Bund die Unterstützung für Länder und Kommunen deutlich ausgeweitet, die kommunalen Aufgaben sind gleichzeitig aber auch stark und teilweise deutlich stärker gestiegen. So rechnet das KfW-Kommunalpanel allein für das Beispiel Ganztagschulen gegenüber den bereitgestellten Bundesmitteln einen Mehrbedarf von 13 Mrd. Euro vor (KfW 2018, S. 8). Wenngleich über konkrete Beträge noch diskutiert werden kann und der Umfang der Verletzung des Konnexitätsprinzips über viele Jahre nicht auf einen Blick ermittelt werden kann, dürften die notwendigen Mehrausgaben beim Bund erheblich sein. Für die Zukunft Deutschlands wären knappe Mittel hier besser angelegt als bei einer Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

⁴ Der Gesamtumfang des Kommunalinvestitionsfonds von 7 Mrd. Euro entspricht ungefähr dem Substanzverschleiß in nur einem Jahr.

Riskante Schönwetterpolitik: Der Bundeshaushalt ohne Solidaritätszuschlag im Konjunkturabschwung

In der jüngsten IMK-Steuerschätzung hatten wir bereits gezeigt, dass die finanzpolitische Strategie der Bundesregierung unter fiskalischen Gesichtspunkten große Risiken birgt (Rietzler et al. 2018, S. 9ff.): Sollen die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages (Tabelle 3) realisiert werden, dann kann die Vorgabe der „schwarzen Null“ ohne größere Probleme nur bei sehr günstiger Konjunktur eingehalten werden. Im Falle einer mittelkräftigen konjunkturellen Abschwächung droht dagegen eine drastische Kürzungspolitik, die die Umsetzung weiter Teile der prioritären Maßnahmen gefährdet. Insofern ist bereits klar, dass zusätzliche fiskalische Belastungen durch die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 (FDP) oder gar im Jahr 2019 (AfD) diesen Befund nur verstärken können.

Tabelle 3: Prioritäre Maßnahmen des Koalitionsvertrags und zusätzliche Maßnahmen im Bundeshaushalt 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Legislatur	18-22
Prioritäre Maßnahmen	Mrd. Euro						
Ganztagsschulen		0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	2,0
Aufstiegsfortbildung			0,2	0,2	0,2	0,4	0,6
BAFöG		0,1	0,4	0,5	0,5	1,0	1,5
Hochschulpakt				0,6	0,6	0,6	1,2
Anteil 3,5% F&E	0,07	0,4	0,7	0,9	0,9	2,0	2,8
KG/KFB		0,5	1,0	1,8	2,0	3,2	5,2
Kita		0,5	1,0	2,0	2,0	3,5	5,5
Kinderzuschlag		0,2	0,4	0,4	0,4	1,0	1,4
Eingliederungst. SGB II	0,3	0,9	1,0	1,0	0,8	3,2	3,7
Sozialer Wohnungsbau			1,0	1,0		2,0	2,0
Steuerliche Förderung Wohnungseigentum	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,6	1,6
GVFG			0,3	0,7	0,7	1,0	1,7
Regionale Strukturpol.		0,5	0,5	0,5	0,1	1,5	1,6
Ländl. Raum / Landwi.	0,22	0,4	0,5	0,4	0,1	1,5	1,4
Entlastung Asyl		2,0	2,0	2,0	2,0	8,0	8,0
Aufstockung BMVg		0,3	0,5	0,3	0,3	1,0	1,3
Aufstockung BMZ/AA	0,38	0,8	0,1			1,3	0,9
Solidaritätszuschlag				9,1	10,5	9,1	19,5
Summe	1,4	7,4	10,5	22,1	21,8	41,3	61,8
zusätzliche Maßnahmen							
Familientlastungsgesetz		1,4	3,2	3,5	3,6	8,1	11,7
Ausstattung Digitalfonds 2018	2,4						
insgesamt	3,8	8,7	13,7	25,6	25,4	51,8	73,5
davon							
einnahmeseitig	0,4	2,2	4,6	14,7	16,4	22,0	38,0
ausgabenseitig	5,8	6,5	9,1	10,9	9,0	32,2	35,4

Quellen: BMF (2018a, b und c); CDU, CSU, SPD (2018; insbesondere S. 67/68); Annahmen und Berechnungen des IMK

Hinzu kommt, dass die Annahmen in Rietzler et al. (2018) bezüglich der Konjunktur und der Steuereinnahmen optimistischer waren als die die der mittlerweile veröffentlichten offiziellen Steuerschätzungen und damit der Finanzplanung der Bundesregierung. Darüber hinaus hat das BMF

bereits angekündigt, zusätzlich zu den prioritären Maßnahmen durch das Familienentlastungsgesetz weitere steuerliche Entlastungsmaßnahmen umzusetzen und im Jahr 2018 den Digitalfonds mit 2,4 Mrd. Euro auszustatten. Insofern hat sich der finanzpolitische Spielraum der Bundesregierung gegenüber der IMK-Steuerschätzung nochmals spürbar verringert. Im Folgenden wird daher explizit untersucht, wie sich die Bundesfinanzen im Finanzplanungszeitraum bis 2022 unter Schuldenbremse und „schwarzer Null“ entwickeln würden, wenn die von der Regierung geplanten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages umgesetzt würden und zusätzlich der Solidaritätszuschlag schon im Jahr 2020 komplett abgeschafft würde. Außerdem untersuchen wir wieder die Folgen einer mittelkräftigen konjunkturellen Abschwächung von 2018 bis 2021.

Tabelle 4: Simulationsannahmen

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Referenzszenario gemäß Frühjahrsprojektion					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,3	2,1	1,4	1,4	1,4
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9
Wachstum des realen potenziellen BIP in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6
Produktionslücke	0,6	0,9	0,5	0,2	0,0
Einnahmen im Bundeshaushalt gemäß BMF-Eckwerte und AK Steuerschätzungen ohne (Koalitionsvertrag)	343,7	359,4	364,7	376,0	382,6
Ausgaben gemäß BMF-Eckwerte April 2018 (ohne Koalitionsvertrag)	340,0	349,6	352,2	351,9	358,7
Haushaltssaldo	3,7	9,8	12,5	24,1	23,9
2. Szenario "Regierungspläne" (BMF-Eckwerte + Abbau kalte Progression)					
Einnahmesenkungen gemäß Tabelle 3	0,4	2,2	4,6	14,7	16,4
Ausgabenerhöhungen gemäß Tabelle 3	3,4	6,5	9,1	10,9	9,0
Summe	3,8	8,7	13,7	25,6	25,4
3. Szenario "Regierung + Soli" (wie 2. Szenario + Abschaffung Soli 2020)					
Einnahmesenkungen	0,4	2,2	25,4	27,5	28,7
Ausgabenerhöhungen	3,4	6,5	9,1	10,9	9,0
Summe	3,8	8,7	34,5	38,3	37,7
4. Szenario Konjunkturschwäche					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,2	0,6	0,4	1,4	1,6
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9
5. Szenario "Regierung + Soli + Konjunktur"	Kombination der Szenarien 3 und 4				
Budgetsemielastizität Einnahmenseite	0,15				
Budgetsemielastizität Ausgabenseite	-0,04				
Multiplikator Einnahmenseite	0,5				
Multiplikator Ausgabenseite	1,0				

Quellen: BMF (2018a, b und c); BMWI/BMF (2018); CDU, CSU, SPD (2018; insbesondere S. 67/68); Annahmen und Berechnungen des IMK

Analog zur Vorgehensweise bei der vergangenen IMK-Steuerschätzung (Rietzler et al. 2018) wird zur Beantwortung dieser Fragen eine multiplikatorgestützte Simulationsrechnung vorgenommen, aus der deutlich wird, wie sich wesentliche finanzpolitische und makroökonomische Größen je nach Szenario entwickeln würden. Dabei werden die institutionellen Gegebenheiten der Schuldenbremse des Bundes möglichst realitätsnah abgebildet (Paetz et al. 2016).

Als Grundlage und Referenzszenario für die Simulation nehmen wir die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und Ergebnisse der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung und kombinieren sie mit den

durch die Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung vom Mai 2018 fortgeschriebenen Eckpunkten der Finanzplanung 2018-2022 der Bundesregierung (Tabelle 4).

Da die angenommenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstig sind, würden sich ohne Umsetzung der Maßnahmen des Koalitionsvertrages bis ins Jahr 2022 bedeutende Haushaltsüberschüsse ergeben; in den Jahren 2021 und 2022 betrügen sie jeweils rund 24 Mrd. Euro. Die Überschüsse würden – von minimalen Fehlbeträgen abgesehen – ausreichen, um die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages sowie die darüber hinaus angekündigten Maßnahmen zu finanzieren (Tabelle 3). Mit einer kompletten Abschaffung des Solidaritätszuschlages sind sie offensichtlich nicht vereinbar, da dies in den Jahren 2020 bis 2022 rein rechnerisch insgesamt Spielräume von weit über 30 Mrd. Euro voraussetzen würde (Tabelle 4).

Wir untersuchen die Entwicklung des Bundeshaushalts in vier Szenarien (Tabelle 4). Das Referenzszenario geht von der Konjunkturprojektion der Bundesregierung und der sich ergebenden Einnahmen – und Ausgabenentwicklung ohne die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen aus. Im zweiten Szenario „Regierungspläne“ werden die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages und die zusätzlich angekündigten Maßnahmen als Einnahmen-/Ausgabenschocks angesetzt. Höhe und Verteilung der Maßnahmen auf die Einnahmen- und die Ausgabenseite sind aus Tabelle 3 ersichtlich. Drittens wird im Szenario „Regierung + Soli“ gemäß dem Vorschlag der FDP zusätzlich eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 untersucht. Das letzte untersuchte Szenario kombiniert das vorherige mit einem – relativ moderaten, in der zweiten Jahreshälfte 2018 einsetzenden – Konjunkturabschwung, bei dem das reale BIP bis zum Jahr 2022 um insgesamt 2,5 % hinter der Referenzentwicklung zurückbleibt. Um die grafische Darstellung nicht zu überfrachten, betrachten wir den Vorschlag der AfD, die eine komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahre 2019 impliziert, nicht gesondert. Er würde lediglich die Ergebnisse des FDP-Szenarios nochmals erheblich verschärfen. Die Szenarien werden zudem in zwei verschiedenen Varianten durchgeführt, um unterschiedliche finanzpolitische Strategien abzubilden: In der ersten Variante (Abbildungen 4a-4h) wird als finanzpolitische Restriktion lediglich die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wirksam. Die Finanzpolitik würde sich mithin an der Obergrenze von 0,35 % des BIP für die strukturelle (unter anderem um Konjunkturlage bereinigte) Nettoneuverschuldung orientieren und dafür – abweichend von der „schwarzen Null“ – nötigenfalls konjunkturbedingt auch Budgetdefizite zulassen. In der zweiten Variante (Abbildungen 5a-5h) werden die Szenarien dann unter der Restriktion untersucht, dass die Bundesregierung unabhängig von der Konjunkturlage tatsächlich an der „schwarzen Null“, d. h. an einer strengen Nulldefizitpolitik, festhält.

Wachstumseinbußen und Steuersenkungen führen zu Einnahmeneinbrüchen und konjunkturbedingten Mehrausgaben, die den Budgetsaldo verschlechtern. Unter der Schuldenbremse ist eine Verschlechterung des Budgetsaldos aber nur in dem Maße zulässig, wie die Konjunkturbereinigung einen entsprechenden Konjunkturabsturz durch eine wachsende negative Produktionslücke und eine dementsprechend größere Konjunkturkomponente signalisiert. Andernfalls würde das zulässige Defizit überschritten und die Ausgaben müssten entsprechend gekürzt werden. Ausgabenkürzungen führen aber gemäß dem Multiplikator zu BIP-Minderungen, die wiederum zu Anpassungen bei der Konjunkturbereinigung und den zulässigen Defiziten führen (Details zur Simulation siehe Infobox 1).

Infobox 1: Methodische Anmerkungen zu den Simulationsrechnungen

Für die Simulation ist eine Budgetsemielastizität von 0,15 auf der Einnahmenseite und von -0,04 auf der Ausgabenseite unterstellt.⁵ Für die Konjunkturbereinigung verwenden wir nicht das komplexe Verfahren der EU-Kommission, dessen konkrete Anwendung durch die Bundesregierung immer noch nicht klar dokumentiert ist, sondern den von der Schweizer eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelten und im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse eingesetzten modifizierten HP-Filter (Bruchez 2003). Dieser ist laut Berechnungen des RWI (2010) bezüglich seiner potenziellen Prozyklik sogar weniger anfällig als das Verfahren der EU-Kommission.⁶ Um die Produktionslücken in der IMK-Simulation mit denen der Bundesregierung vergleichen zu können, muss auch eine mit dem Filterverfahren berechnete Produktionslücke der tatsächlichen Entwicklung berechnet werden. Bei Abweichungen des simulierten realen BIP der drei Szenarien vom Referenzszenario werden so die resultierenden Anpassungen der Produktionslücke ermittelt. Die berechnete Änderung der Produktionslücke wird dann zur ursprünglich von der Bundesregierung geschätzten Produktionslücke addiert. Der modifizierte HP-Filter wird in der Simulation, also lediglich für die Anpassung der Produktionslücke, nicht aber für die Berechnung einer komplett neuen Produktionslücke verwendet. Höhere Budgetdefizite führen zu höheren Schuldenständen und gemäß dem jeweiligen jahresdurchschnittlichen Zinssatz zu höheren Zinsausgaben und damit auch höheren Staatsausgaben, wobei zur Vereinfachung die tatsächlichen effektiven Zinssätze der jeweiligen Jahre als exogen angenommen worden sind. Kommt es bei der Haushaltsaufstellung aufgrund von drohenden Überschreitungen der Schuldenbremse oder der „schwarzen Null“ zu Ausgabenkürzungen, so führen diese wiederum zu negativen BIP-Wirkungen im Ausmaß des unterstellten Multiplikators. Für den Ausgabenmultiplikator wird der Wert eins angenommen, für die Steuersenkungen der Wert 0,5. Diese Werte stehen im Einklang mit der neueren empirischen Literatur zum Fiskalmultiplikator (Geichert 2015).

In den Abbildungen 4a bis 4h sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für den Fall abgebildet, dass die Bundesregierung sich lediglich an die Vorgaben der Schuldenbremse hält und ggf. Haushaltsdefizite im zulässigen Umfang akzeptiert. Im Szenario der Regierungspläne kommt es zunächst gemäß den Steuersenkungen und Mehrausgaben zu einer Verringerung der Einnahmen und einer Erhöhung der Ausgaben (Abbildung 4b und 4f), die zu einer entsprechenden Verschlechterung des Budgetsaldos (Abbildung 4g) führt. Dies geht gemäß den unterstellten Multiplikatoren mit einer spürbaren Erhöhung des realen BIP um maximal gut 0,7 % gegen Ende des Projektionszeitraumes einher (Abbildung 4a). Aufgrund des im Referenzszenario erheblichen Sicherheitsabstandes zu den Vorgaben der Schuldenbremse kommt es trotz des erheblichen finanziellen Umfanges der Regierungspläne nicht zu einem Konflikt mit der Schuldenbremse.

Dies ändert sich im Szenario mit kompletter Abschaffung des Solidaritätszuschlages. Aufgrund der drastischen zusätzlichen Steuerausfälle im Jahr 2020 würde die Schuldenbremse greifen, und es

⁵ Die Budgetsemielastizitäten für den Bund wurden auf Anfrage vom BMF bereitgestellt und stützen sich für den Gesamtstaat auf die Werte gemäß der Methode der EU-Kommission (Mourre et al. 2014).

⁶ In Truger und Will (2012) wurde eine ähnliche Simulation auch mit Hilfe einer Variante des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU-Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse bezüglich der Endogenität der Potenzialberechnungen sind durchaus vergleichbar, sodass unsere Vereinfachung mit dem modifizierten HP-Filter als gerechtfertigt erscheint.

Abbildung 4: Simulation für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der Schuldenbremse, Variante 1

2017=100 (Abbildung 4a), Mrd. Euro (übrige Abbildungen)

Abb. 4a: Reales Bruttoinlandsprodukt¹

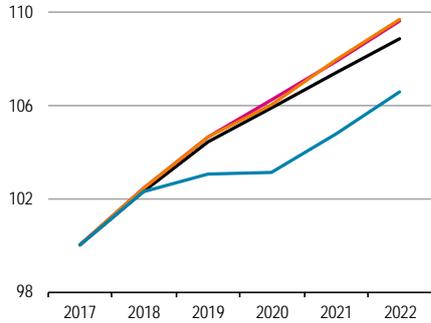


Abb. 4b: Nominale Bundeseinnahmen

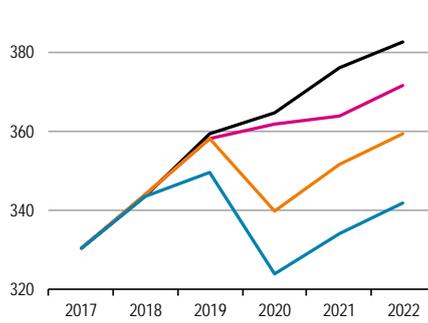


Abb. 4c: Nominale Produktionslücke



Abb. 4d: Konjunkturkomponente

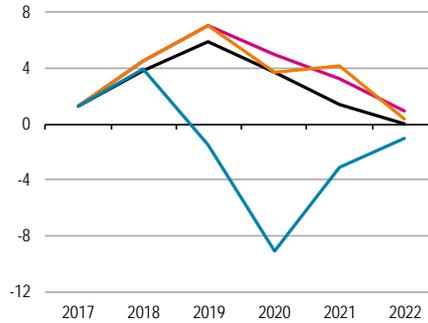


Abb. 4e: Maximal zulässige Kreditaufnahme für den Bund

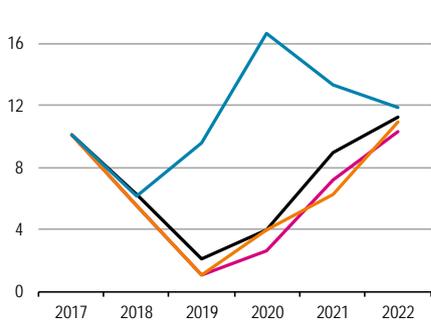


Abb. 4f: Nominale Bundesausgaben

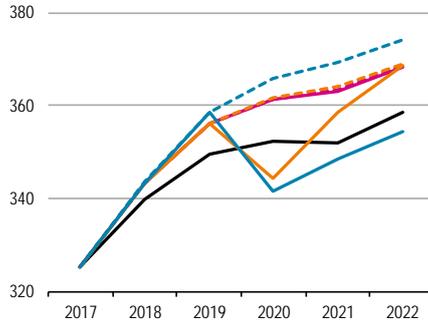


Abb. 4g: Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes

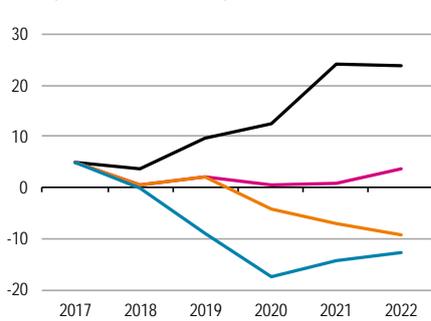
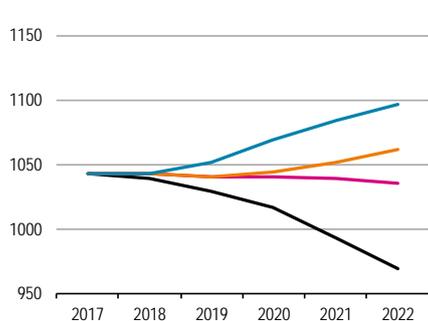


Abb. 4h: Nominaler Schuldenstand des Bundes



¹ 2017-2022 (2017=100)

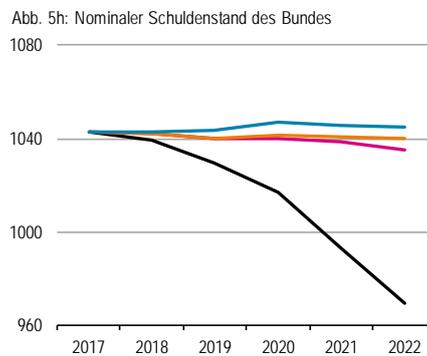
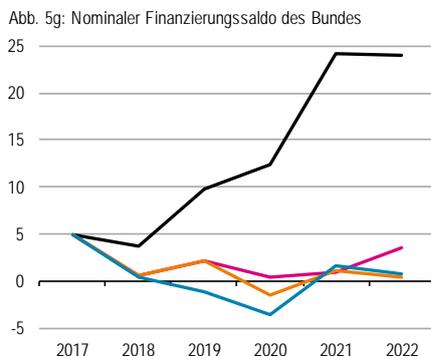
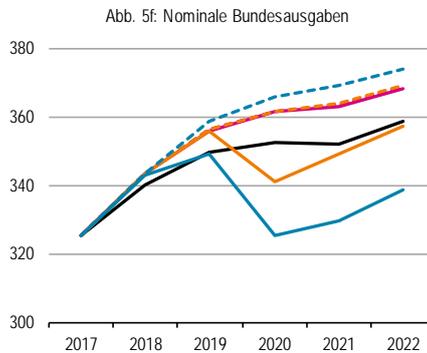
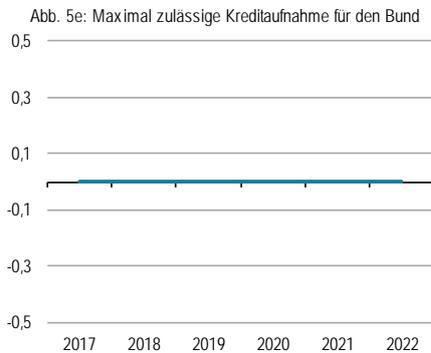
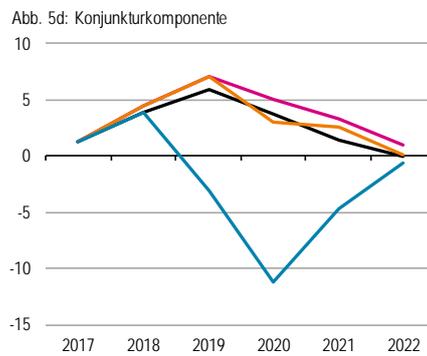
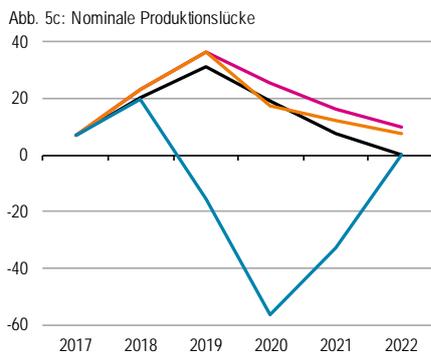
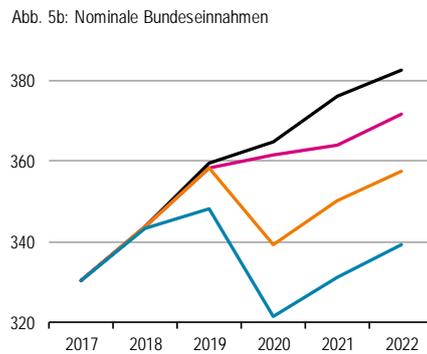
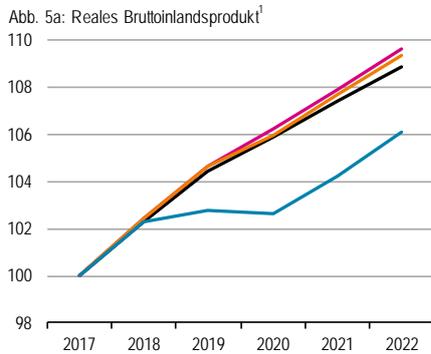
- Regierung+Soli-Konjunktur
- Regierung+Solli-Konjunktur
- Regierung+Soli
- Referenzszenario

- - - Regierung+Soli-Konjunktur, unbeschränkt
- - - Regierung+Solli-Konjunktur, unbeschränkt
- - - Regierung+Soli, unbeschränkt

Quelle: Simulationen des IMK.

Abbildung 5: Simulationen für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der „schwarzen Null“, Variante 2

2017=100 (Abbildung 5a), Mrd. Euro (übrige Abbildungen)



¹ 2017-2022 (2017=100)
 — Regierung+Soli-Konjunktur
 — Regierungspläne
 — Regierung+Soli
 — Referenzszenario

— Regierung+Soli-Konjunktur, unbeschränkt
 — Regierungspläne unbeschränkt
 — Regierung+Soli unbeschränkt

Quelle: Simulationen des IMK.

müssten in diesem Jahr die Ausgaben im Bundeshaushalt um 17,4 Mrd. Euro (= 4,8 Prozent der Bundesausgaben) gekürzt werden; im folgenden Jahr wären es dann nochmals etwa 4,7 Mrd. Euro (Abbildung 4f: Differenz zwischen unbeschränkten und tatsächlichen Ausgaben). Damit wäre trotz günstiger konjunktureller Rahmenbedingungen die Umsetzung annähernd der Hälfte der prioritären Maßnahmen gefährdet, bzw. es müsste an anderer Stelle entsprechend gekürzt werden. Die zwischenzeitlich 2020 und 2021 notwendig werdenden Kürzungen konterkarierend auch die – möglicherweise erhoffte – expansive Wirkung einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages – trotz erheblicher fiskalischer Mehrkosten gegenüber den Regierungsmaßnahmen von jährlich über 20 Mrd. (2020) bis 12 Mrd. Euro (2022), liegt der reale BIP-Index 2022 nur um 0,05 Punkte oberhalb desjenigen des Regierungsszenarios.

Ziemlich dramatisch würde es für den Bundeshaushalt, falls sich das kombinierte Szenario mit kompletter Soli-Abschaffung im Jahr 2020 und der mittelkräftigen Konjunkturabschwächung einstellen sollte. Hier würden die Einnahmen des Bundes im Jahr 2020 konjunkturbedingt zusätzlich um gut 15 Mrd. Euro einbrechen (Abbildung 4b). Zwar ließe die Schuldenbremse aufgrund der schlechteren Konjunktur zunächst auch eine höhere maximale Nettokreditaufnahme zu (Abbildung 4e). Jedoch schwächt sich dieser Effekt schnell ab, und im Jahr 2022 liegt die zulässige Nettokreditaufnahme kaum noch oberhalb derjenigen der anderen Szenarien. Dies liegt daran, dass mit der Zeit ein erheblicher Teil der schlechteren Konjunktur im Rahmen der Schuldenbremse als geringeres Potenzialwachstum interpretiert wird, weshalb die Produktionslücke nach anfänglich deutlicher Reaktion auf die Konjunkturschwäche bis 2022 annähernd auf das Niveau der anderen Szenarien zurückfällt (Abbildung 4c) – und das, obwohl das BIP um fast 2,4 Prozentpunkte unterhalb des Referenzszenarios liegt. Durch das Greifen der Schuldenbremse müssen ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2022 im Bundeshaushalt jeweils 20 bis 24 Mrd. Euro (= 5 bis 7 Prozent der Bundesausgaben) gekürzt werden; insgesamt sind es knapp 65 Mrd. Euro, über die Legislaturperiode bis 2021 sind es gut 45 Mrd. Euro, also das komplette Volumen der prioritären Maßnahmen der Bundesregierung.

In den Abbildungen 5a bis 5h sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für den Fall abgebildet, dass die Bundesregierung über die Vorgaben der Schuldenbremse hinaus an der Vorgabe der „schwarzen Null“ festhält. In diesem Fall stellt die strenge Nulldefizitvorgabe die Obergrenze für die zulässige Nettokreditaufnahme dar (Abbildung 5e).

Aufgrund des hohen Sicherheitsabstandes schwarzen Null in Form der projizierten mittelfristig steigenden Haushaltsüberschüsse im Referenzszenario können im Szenario „Regierungspläne“ die geplanten Maßnahmen ohne Probleme umgesetzt werden und die bereits erwähnte leicht expansive Wirkung entfalten.

Gegenüber der Schuldenbremse, die ein strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP erlaubt, ist der Spielraum entsprechend unter der schwarzen Null um durchschnittlich 0,35% des BIP bzw. 11-12 Mrd. geringer. Somit reißt die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages im Jahr 2020 eine Einnahmenlücke (Abbildung 5b), die bei Einhaltung der „schwarzen Null“ nicht in entsprechendem Umfang durch höhere Defizite aufgefangen werden kann (Abbildung 5e und g). Daher werden selbst bei der zunächst noch unterstellten guten Konjunktur starke Ausgabenkürzungen von über 20 Mrd. Euro im Jahr 2020, die bis zum Jahr 2022 auf knapp 12 Mrd. Euro zurückgehen. Insgesamt müssten bis 2022 47 Mrd. Euro gekürzt werden, innerhalb der Legislaturperiode wären es immerhin 35 Mrd. Euro, also knapp 80% der prioritären Maßnahmen.

Nur als katastrophal wären die Auswirkungen des kombinierten Szenarios aus kompletter Soli-Abschaffung bei mittelkräftigem Konjunkturabschwung zu bezeichnen: Zur Einhaltung der „schwarzen Null“ müssten vom Jahr 2018 an Haushaltskürzungen vorgenommen werden, die von knapp 1 Mrd. (2018) bis auf gut 41 Mrd. Euro (2020) oder 11,3 Prozent der Bundesausgaben aufwachsen. Danach verharren sie bei über 35 Mrd. Euro oder ca. 10 Prozent der Bundesausgaben. Über den gesamten Zeitraum von 2019 bis 2022 müssten kumuliert knapp 126 Mrd. Euro gekürzt werden. Das notwendige Konsolidierungsvolumen für die Legislaturperiode bis 2021 läge bei gut 90 Mrd. Euro und damit doppelt so hoch wie das Volumen der geplanten prioritären Maßnahmen.

Damit wird klar, dass die vollständige Streichung des Solidaritätszuschlages selbst bei der zunächst unterstellten guten Konjunktur den Bundeshaushalt im Jahr 2020 unter erheblichen Konsolidierungsdruck setzen würde. Kommt es zu einer mittelkräftigen Konjunkturabschwächung, so würde der Bundeshaushalt in eine schwere Krise mit der Notwendigkeit drastischer Konsolidierungsmaßnahmen gestürzt. Dies gälte, selbst wenn das Ziel der schwarzen Null aufgegeben würde, weil auch die etwas größeren Spielräume unter der Schuldenbremse bei weitem nicht ausreichen, um die durch die Soli-Abschaffung gerissenen Einnahmelücken aufzufangen.

Die vorzeitige komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlages würde den Bundeshaushalt fiskalisch vor die Wand fahren, dabei wegen der notwendig werdenden Kürzungen (oder Steuererhöhungen an anderer Stelle) wachstumspolitisch vollständig verpuffen und lediglich den Schuldenstand des Bundes in die Höhe treiben (Abbildungen 4h und 5h).

Fazit

Die vorzeitige komplette und ersatzlose Abschaffung des Solidaritätszuschlags ist mehr noch als die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags 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 dessen Abschaffung nichts zur Entlastung von Beziehern unterer Einkommen und sehr wenig zur Entlastung von Beziehern von mittleren Einkommen bei. Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde hauptsächlich 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. Zweitens ist die Abschaffung aus fiskalischer Sicht nicht zu verantworten. Hinzu kommt, dass der Bund zur korrekten systemgerechten Finanzierung der Sozialversicherung und zur Überwindung des Investitionsstaus noch zusätzlich hohe Milliardenbeträge in die Hand nehmen müsste, sodass er sich die Abschaffung des Solidaritätszuschlags schon bei guter Konjunktur unter Bedarfsaspekten weder ganz noch in Teilen leisten kann. Das gilt noch viel mehr im Falle einer konjunkturellen Schwächephase. Simulationen des IMK zeigen, dass eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages dann weder mit der Schuldenbremse noch der Politik „Schwarzen Null“ vereinbar wäre: Der Bund würde stattdessen in eine radikale Kürzungspolitik getrieben.

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.

BMF (2018a): Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2019 und zum Finanzplan 2018 bis 2022, April, Berlin.

BMF (2018b): Ergebnisse der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2018 in Mainz. Pressemeldung des BMF vom 9.5., Berlin

BMF (2018c): Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familientlastungsgesetz – FamEntlastG), Bearbeitungsstand: 01.06.2018 14:47 Uhr, Berlin

BMF und BMWi (2018): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand Frühjahrsprojektion vom 25.04.2018, Berlin.

Bruchez, P.-A. (2003): A Modification of the HP Filter. Aiming at Reducing the End-Point Bias. Swiss Federal Finance Administration Working Paper ÖT/2003/3.

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.

Deutscher Bundestag (2018a): Gesetzentwurf der Abgeordneten Christian Lindner, Christian Dürr, Wolfgang Kubicki, Dr. Marco Buschmann und der Fraktion der FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995. Bundestagsdrucksache Nr. 19/1038.

Deutscher Bundestag (2018b): 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. Antrag auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Bundestagsdrucksache Nr. 19/1179.

Deutsche Rentenversicherung (2018): Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD. Positionen zu den Vereinbarungen zur Rentenversicherung https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/0_Home/meldungen/2018_02_08_positionen_zum_koalitionsvertrag.html (letztmalig geöffnet am 23.6.2018)

Gechert, S. (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: Oxford Economic Papers, Bd. 67, H. 3, S. 553-580.

Horn, G./ Rietzler, K./ Tober, S./ Watt, A. (2018): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2018. Empfehlungen für die künftige Bundesregierung, IMK Report Nr. 133, Januar.

Klär, E. (2014): Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen. Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik? WISO-Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, April.

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, Frankfurt.

Meinhardt, V. (2018): Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Expertise für das IMK, IMK Study Nr. 60, Düsseldorf.

Meinhardt, V.; Zwiener, R. (2005): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt, Nr. 7

Mourre, G. / Astarita, C. / Princen, S. (2014): Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers No. 536, Brussels: EU Commission.

Paetz, C./ Rietzler, K./ Truger, A. (2016): Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK Report Nr. 117, September.

Rheinisch-Westfälisches-Institut für Wirtschaftsforschung, RWI (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Endbericht Juni 2010, Projektnummer: fe 6/09.

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. IMK Report Nr. 94, Juni.

Rietzler, K. / Truger, A. (2017a):

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

Rietzler, K. / Truger, A. (2017b): Die Schuldenbremse als Ursache der deutschen Konsolidierungserfolge? Eine vergleichende Analyse der „strukturellen“ Konsolidierung der öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften von 1991 bis 2016. In: Hagemann, H. / Kromphardt, J. / Marterbauer, M. (Hrsg.): Keynes, Geld und Finanzen. Schriften der Keynes-Gesellschaft Band 11, Marburg.

Rietzler, K. /Teichmann, D. /Truger, A. (2018): IMK-Steuerschätzung 2018-2022: Hohe Einnahmen, viele Vorhaben, aber keine Strategie. IMK Report 138, Mai.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2005): Jahresgutachten 2005/2006, Ziffer 507ff.

Truger, A. / Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse.

Impressum

Herausgeber Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Deutschland

Telefon +49 211 7778-331, imk@boeckler.de, www.imk-boeckler.de

Der IMK Policy Brief ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098

Alle Rechte vorbehalten. Die Anfertigung von Fotokopien für Ausbildungszwecke und nichtkommerzielle Zwecke ist mit Quellenangabe gestattet.
