



Die Reform des Solidaritätszuschlags vor dem Hintergrund der Corona-Krise

Kurzexpertise

INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH
Georgenstraße 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze
Prof. Dr. Galina Kolev

Köln, 24. September 2020

Kontaktinformationen Ansprechpartner

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

Prof. Dr. Galina Kolev
+49 (0)221 4981-774
kolev@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Solidaritatzuschlag in der Corona-Krise

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Steuersystematische Perspektive.....	5
2 Konjunkturpolitische Perspektive	6
3 Grundlagen des Oxford-Modells	7
4 Auswertung und Schlussfolgerungen	7
Literatur	10
Abbildungsverzeichnis.....	11

Zusammenfassung

1. Bei Einführung des Solidaritatzuschlags, kurz "Soli", lautete das Versprechen, dass die Ergänzungsabgabe temporär erhoben würde, um zunächst den Golfkrieg und später den Aufbau Ost zu finanzieren. Deshalb wurde der Soli bewusst als ein Fremdkörper im Steuerrecht konzipiert.
2. Seit 1995 hat der Bund mit dem Soli rund 110 Milliarden Euro mehr eingenommen, als er für die Förderung der ostdeutschen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts ausgegeben hat. Mittlerweile fließen die Einnahmen vollständig zur freien Verfügung in den Bundeshaushalt.
3. Die Rückführung des Soli ab dem kommenden Jahr sorgt nicht dafür, dass nur noch wenige Reiche die Ergänzungsabgabe zahlen müssen. Vielmehr werden rund 6 Millionen Personen, darunter Rentner und Unternehmer, den Zuschlag weiterhin auf die Einkommensteuer entrichten. Hinzu kommen mehr als 500.000 Kapitalgesellschaften.
4. Der Unternehmenssektor trägt im kommenden Jahr mehr als die Hälfte des Aufkommens, denn die Rückführung des Soli geht an den Unternehmen weitestgehend vorbei. Dabei haben viele Staaten wie die USA, Frankreich und Großbritannien die Unternehmensteuern zuletzt gesenkt.
5. Die beschlossene Freigrenze verschlechtert für Leistungsträger mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen nahe des Schwellenwerts von 61.000 Euro den Anreiz, mehr zu arbeiten. Von einem zusätzlich verdienten Euro geht mehr als die Hälfte in Form von Steuern an den Staat.
6. Aus verteilungspolitischer Sicht ist ersichtlich, dass bei einem proportionalen Aufschlag auf die progressive Einkommensteuer diejenigen mit den höchsten Einkommen am meisten zahlen – die 10 Prozent der Soli-Zahler mit den höchsten Einkommen tragen mehr als 50 Prozent des Aufkommens. Von einer Abschaffung profitiert folgerichtig diese Gruppe am stärksten.
7. Das Festhalten am Soli kommt einer Steuererhöhung gleich, da das Versprechen auf eine zeitliche Begrenzung der Abgabe gebrochen würde. Wenn die Politik höhere Staatseinnahmen reklamieren möchte, sollte sie eine entsprechende Reform anstreben.
8. Stellt man die Einnahmen aus Lohnsteuer, veranlagter Einkommensteuer und Solidaritatzuschlag in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, fällt die so definierte Steuerquote im Jahr 2020 trotz der Corona-Krise um 0,6 Prozentpunkte höher aus als 2014 – das entspricht 20 Milliarden Euro.
9. Der Verweis darauf, dass der Staat die Einnahmen für seine Ausgabenplane braucht, ist zwar nicht per se falsch, führt aber ins Leere. Der Umgang mit knappen Finanzmitteln ist originäre Aufgabe der Politik. Die Abschaffung des Soli steht Investitionen zumindest nicht im Weg.
10. Simulationsrechnungen des IW mit dem globalen Makromodell von Oxford Economics zeigen, dass die nominale Wirtschaftsleistung im Jahr 2021 um fast 6 Milliarden Euro höher ausfallen würde, wenn der Soli zum 1. Januar 2021 vollständig abgeschafft werden würde. Unter Berücksichtigung der Anpassungsprozesse und der positiven Impulse durch die herbeigeführte Steuer-senkung würde sich die Soli-Abschaffung in den nächsten zehn Jahren im Durchschnitt zu fast einem Drittel selbst finanzieren.

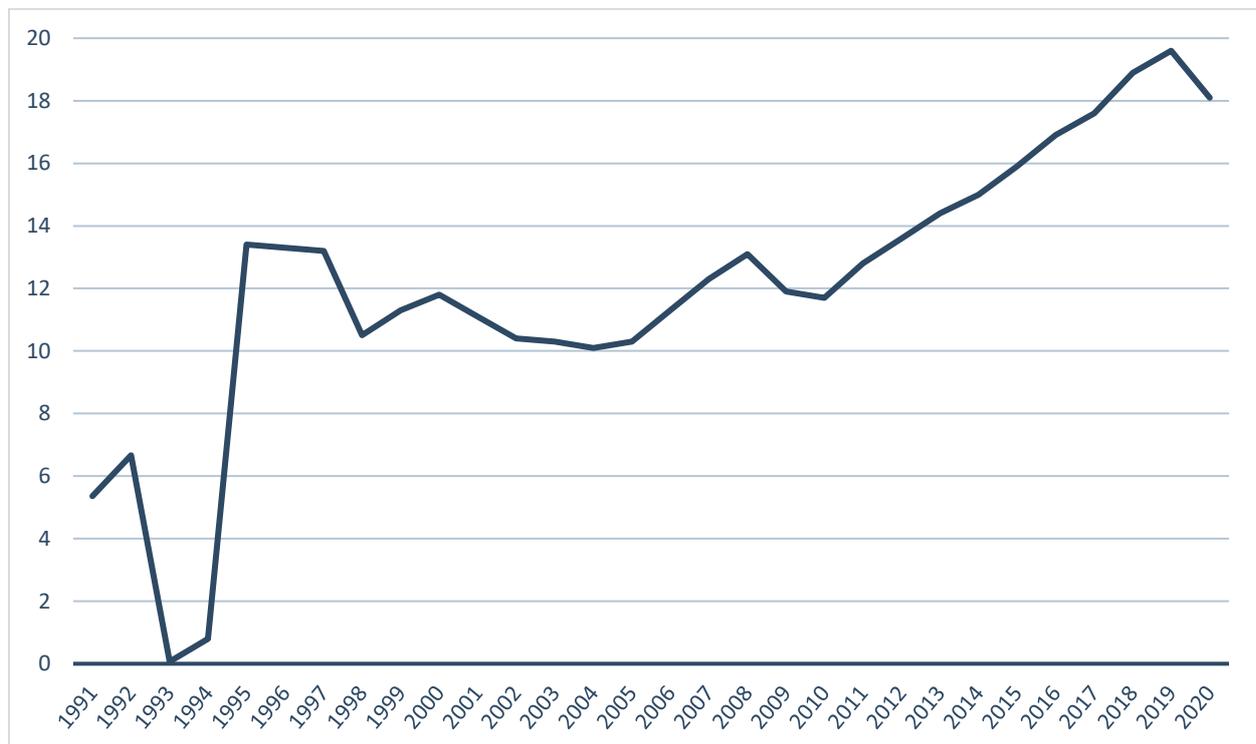
1 Steuersystematische Perspektive

Im vergangenen November hat der Bundestag eine Reform des Solidaritätszuschlags beschlossen (Deutscher Bundestag, 2019), die zum bevorstehenden Jahreswechsel in Kraft tritt. Allerdings führt das Gesetz nicht zu einer Abschaffung der Ergänzungsabgabe, denn der Bund will nur auf rund die Hälfte des Aufkommens ab dem Jahr 2021 verzichten. Damit verpasst die Politik die Chance, mit dem Einlösen eines vor fast 30 Jahren gegebenen Versprechens neues Vertrauen bei Bürgern und Unternehmen zu gewinnen. Denn bei Einführung des Soli vor rund 30 Jahren war zugesagt worden, dass die Ergänzungsabgabe nur temporär erhoben würde, um zunächst den Golfkrieg und später den Aufbau Ost zu finanzieren. Dieses Versprechen wurde in der Zwischenzeit vielfach wiederholt. Wegen des befristeten Ansatzes wurde der Soli bewusst als ein Fremdkörper im deutschen Steuerrecht konzipiert. Seit 1995 hat der Bund damit rund 110 Milliarden Euro mehr eingenommen, als er für die Förderung der ostdeutschen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts ausgegeben hat (Beznoska/Hentze, 2020).

Mittlerweile fließen die Einnahmen vollständig zur freien Verfügung in den Bundeshaushalt – in diesem Jahr rund 18 Milliarden Euro, im nächsten Jahr wären es 9 bis 10 Milliarden Euro (Bundesministerium der Finanzen, 2020a). Insgesamt hat der Bund Soli-Einnahmen in Höhe von nominal 362 Milliarden Euro im Zeitraum von 1991 bis 2020 erhalten (Abbildung 1-1). In heutigen Preisen entspricht das einem Wert von 425 Milliarden Euro.

Abbildung 1-1: Aufkommen des Solidaritätszuschlags seit 1991

Angaben in Milliarden Euro



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft; Bundesministerium der Finanzen

Die Rückführung des Soli ab dem kommenden Jahr sorgt – anders als von der Politik suggeriert – nicht dafür, dass nur noch wenige Reiche die Ergänzungsabgabe zahlen müssen. Vielmehr werden rund sechs Millionen Personen, darunter Rentner und Unternehmer, den Zuschlag weiterhin auf die Einkommen-

steuer entrichten. Hinzu kommen mehr als 500.000 Kapitalgesellschaften, die den Solidaritatzuschlag unverändert auf die Körperschaftsteuer zahlen müssen. Insgesamt trägt der Unternehmenssektor im kommenden Jahr mehr als die Hälfte des Aufkommens, denn die Rückführung des Soli geht an den Unternehmen weitestgehend vorbei (Beznoska/Hentze, 2019a, 2019b). Dabei haben viele Staaten wie die USA, Frankreich und Großbritannien die Unternehmensteuern in jüngster Zeit gesenkt. Gleichzeitig verschlechtert die beschlossene Freigrenze für Leistungsträger mit Einkommen in der Nähe des Schwellenwerts von etwa 61.000 Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen den Anreiz, mehr zu arbeiten, zum Beispiel in Form von Überstunden. Von einem zusätzlich verdienten Euro geht mehr als die Hälfte mittels Steuern an den Staat (Beznoska/Hentze, 2018a).

Aus verteilungspolitischer Sicht ist unmittelbar ersichtlich, dass bei einem proportionalen Aufschlag auf die progressive Einkommensteuer diejenigen mit den höchsten Einkommen am meisten zahlen – die 10 Prozent der Soli-Zahler mit den höchsten Einkommen tragen mehr als die Hälfte des Aufkommens (Beznoska/Hentze, 2018b). Es ist logisch, dass von einer Abschaffung diese Gruppe am stärksten profitiert. Denn der Soli ist kein Korrektiv des Einkommensteuerrechts. Das Festhalten am Soli kommt aus steuersystematischer Sicht einer Steuererhöhung gleich, da das Versprechen auf eine zeitliche Begrenzung der Abgabe gebrochen würde. Wenn die Politik der Meinung sein sollte, dass der Staat unterfinanziert oder einzelne Bevölkerungsgruppen zu wenig zahlen, sollte sie für eine Steuerreform mit entsprechenden Erhöhungen eintreten anstatt den Soli als Feigenblatt zu benutzen.

Insgesamt hat die Steuerpolitik der vergangenen Jahre jedoch dazu geführt, dass der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt deutlich gestiegen ist. Das gilt auch in der Corona-Krise. Stellt man die Einnahmen aus Lohnsteuer, veranlagter Einkommensteuer und Solidaritatzuschlag als Vergleichsmaßstab herangezogen und in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, beläuft sich die so definierte Steuerquote im Jahr 2020 auf voraussichtlich 8,4 Prozent. Das sind rund 0,6 Prozentpunkte mehr als 2014 – dem Jahr der ersten schwarzen Null – und entspricht gut 20 Milliarden Euro. Das ist folglich der Betrag, um den sich der Staat gegenüber den Bürgern und Unternehmen besserstellt im Vergleich zu 2014. Der Verweis darauf, dass der Staat die gestiegenen Einnahmen für seine Ausgabenvorhaben braucht, ist zwar nicht per se falsch, führt aber in die Leere, da es pauschal betrachtet nie verkehrt ist, mehr Geld zur Verfügung zu haben. Knappe Finanzmittel sind aber vielmehr Voraussetzung für eine effiziente Verwendung von Steuergeldern. Die Abschaffung des Soli steht Investitionen in Digitalisierung und Klimaschutz zumindest nicht im Weg.

2 Konjunkturpolitische Perspektive

Die Corona-Krise hat an dem Vorhaben der Politik, weiter an Teilen des Soli festzuhalten, nichts geändert. Zwar wurde viel über ein Vorziehen der Rückführung des Soli genauso wie über eine vollständige Abschaffung zum Ende des Jahres diskutiert, doch die Regierung konnte sich zu einem entsprechenden Beschluss nicht durchringen. Dabei hätte die Corona-Krise der Politik eine unverhoffte Chance geboten, den aus steuersystematischer Sicht überfälligen Schritt der Soli-Abschaffung als konjunkturpolitisches Instrument einzusetzen. Bei einem derart negativen Schock wie die Corona-Krise kommt es aus ökonomischer Sicht stark auf die Rolle des Staates an. Der Staat hat in dem Fall zwei Möglichkeiten, um Angst und Misstrauen zu begegnen und die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen: Staatsausgaben erhöhen und Steuern senken. Beides geht zulasten einer höheren Verschuldung.

Dass der deutsche Staat in Sachen Ausgabenpolitik auf Nachfrageimpulse zur Stützung der Wirtschaft setzt, zeigen die verschiedenen Hilfen und Programme, nicht zuletzt im Rahmen des Konjunkturpakets (Bundesministerium der Finanzen, 2020b). Mit Blick auf Steuerentlastungen erfüllt zwar die befristete

Mehrwertsteuersenkung den keynesianischen Gedanken eines Nachfrageimpulses und auch die Steuerstundungen passen in dieses Bild. Dennoch ist es verwunderlich, dass die Politik sich in der Krise nicht durchringen konnte, steuersystematische und konjunkturpolitische Überlegungen zu kombinieren. Dass von der Soli-Abschaffung positive Impulse für die Gesamtwirtschaft ausgehen würden, belegen IWSchätzungen mit dem globalen makroökonomischen Modell von Oxford Economics (Oxford-Modell).

3 Grundlagen des Oxford-Modells

Anhand des Oxford-Modells können im Rahmen von Simulationen die Effekte einer Aufkommensveränderung dargestellt werden. Der Vorteil eines solchen Modells liegt darin, dass die Berechnungen sowohl theorie- als auch empiriebasiert sind und somit die Schwachpunkte der rein empirischen Modelle (strukturvektorautoregressive Modelle) als auch der rein theoretischen Modelle (DSGE-Modelle) zumindest teilweise ausgeräumt werden können. Das Modell ist monetaristisch in der langen Frist, so dass es die langfristige Entwicklung von angebotsseitigen Faktoren wie dem Humankapital, dem Arbeitsangebot, dem Kapitalstock und somit der Investitionstätigkeit bestimmt, die sich indirekt auch durch die Steuer- und Abgabenlast beeinflussen lässt. In der kurzen Frist sind hingegen auch Nachfrageschocks, beispielsweise durch eine Ausweitung der Staatsausgaben oder Senkung der Steuern, für das Niveau und somit auch das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Leistung ausschlaggebend.

Allerdings sind der Simulation auch Grenzen gesetzt. So erfasst die im Modell enthaltene Einkommensteuer nicht die Besonderheiten der deutschen progressiven Besteuerung. Stattdessen wird im Modell mit einem Durchschnittssteuersatz gearbeitet. Zudem fehlt die Detailliertheit bei der Modellierung der Unternehmensbesteuerung. Der gewählte Ansatz vermittelt jedoch einen ersten Eindruck von den Effekten einer Senkung des Steueraufkommens in Form einer Abschaffung des Soli. Die Ergebnisse sollten als eine erste Schätzung interpretiert werden, da die jeweiligen Werte in der Realität aufgrund der progressiven Besteuerung etwas geringer ausfallen könnten als im hier dargestellten Durchschnitt.

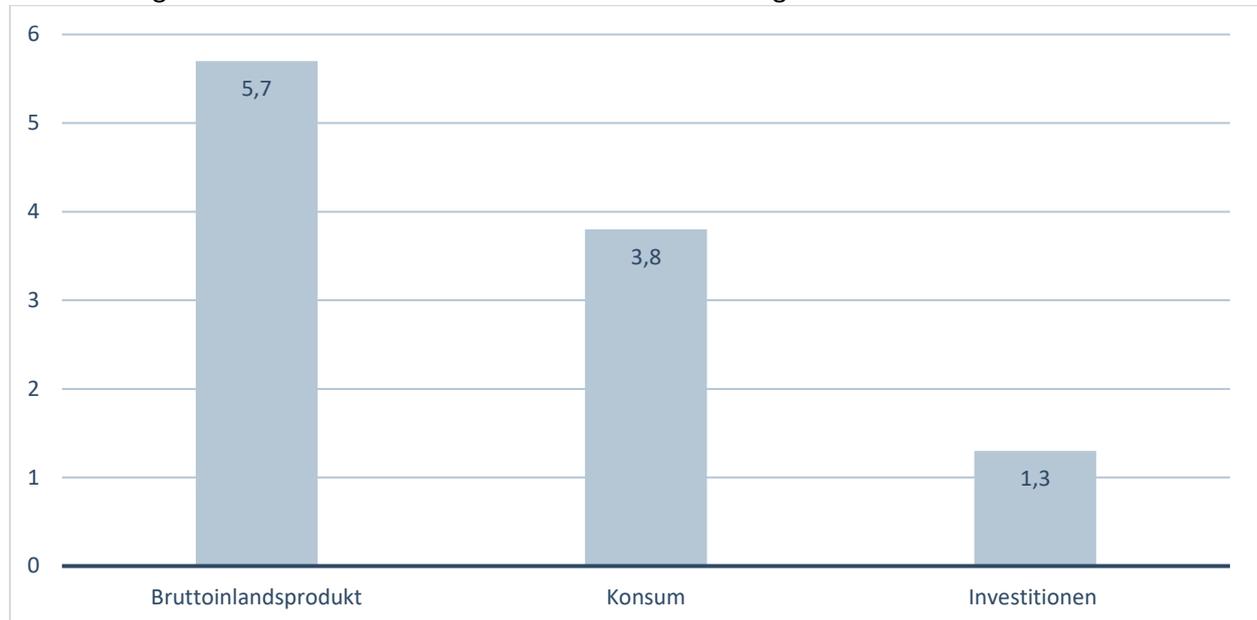
Für die Simulation wurde das erwartete Aufkommen gemäß der aktuellen Steuerschätzung bis 2024 verwendet (Bundesministerium der Finanzen, 2020a) und für die Jahre von 2025 bis 2030 mit einer Wachstumsrate von jährlich 3 Prozent fortgeschrieben. Das Aufkommen wird dabei gemäß der aktuellen Steuerschätzung der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer zugeordnet (Bundesministerium der Finanzen, 2020a).

4 Auswertung und Schlussfolgerungen

Im Oxford-Modell entfaltet insbesondere die Soli-Abschaffung für die Einkommensteuerzahler einen positiven konjunkturellen Impuls. Durch den resultierenden Anstieg des verfügbaren Einkommens steigen die privaten Konsumausgaben. Im Jahr 2021 beträgt der Anstieg nominal 3,8 Milliarden Euro und der Wert steigt kontinuierlich in den nächsten Jahren. Die Investitionstätigkeit wird zudem angekurbelt. Der durch die Soli-Abschaffung erzeugte Anstieg der privaten Investitionen beläuft sich auf 1,3 Milliarden Euro im Jahr 2021. Insgesamt zeigen die Simulationsrechnungen mit dem Oxford-Modell, dass die nominale Wirtschaftsleistung im Jahr 2021 um knapp 6 Milliarden Euro höher ausfallen würde, wenn der Soli zum 1. Januar 2021 vollständig abgeschafft statt nur teilweise zurückgeführt werden würde (Abbildung 4-1).

Abbildung 4-1: Effekte einer Soli-Abschaffung für das Jahr 2021

Veränderungen der nominalen Werte in Milliarden Euro bei Wegfall des Soli zum 1. Januar 2021



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft; Oxford Economics

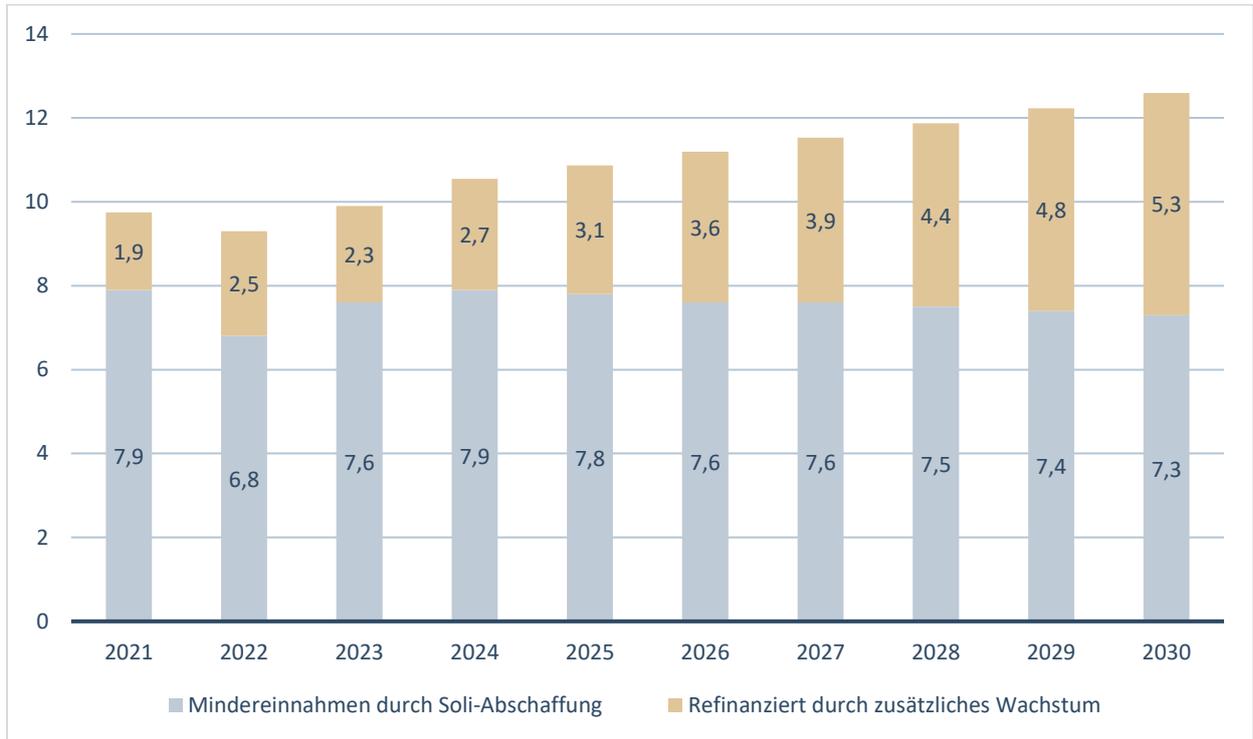
Bis zum Jahr 2030 ergibt sich ein kumuliertes Plus der Wirtschaftskraft von nominal mehr als 86 Milliarden Euro, in realen Preisen des Jahres 2015 entspricht dies mehr als 30 Milliarden Euro. Auch auf dem Arbeitsmarkt wäre demnach der Effekt spürbar. Im Jahr 2021 würden schätzungsweise knapp 19.000 Menschen mehr beschäftigt sein, im Jahr darauf knapp 24.000 Menschen.

Hinsichtlich der Finanzierung der Soli-Abschaffung zeigen die Simulationen, dass das Finanzierungsdefizit des Staates zwar zunehmen wird, da der Staat im Jahr 2021 eine etwas geringere Erholung der Steuereinnahmen in Kauf nehmen muss. Doch die dadurch ausgelösten positiven konjunkturellen Effekte sind mit zusätzlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben verbunden. Im Durchschnitt der nächsten zehn Jahre fließen zusätzliche nominale Einnahmen in Höhe von 3,2 Milliarden Euro in die Staatskasse, so dass sich die Abschaffung des Soli von 2021 bis 2030 im Durchschnitt zu fast einem Drittel von selbst finanziert (Abbildung 4-2). Der gesamte Balken in Abbildung 4-2 stellt den statischen Aufkommensverlust bei Abschaffung des Soli dar (vgl. Abschnitt 3).

Neben den steuersystematischen Argumenten sprechen folglich auch konjunkturelle Überlegungen für eine Abschaffung des Soli. Die Politik könnte so eine überfällige Reform als wirtschaftlichen Impuls zur Überwindung der Corona-Krise nutzen. Der Effekt auf die Steuereinnahmen wäre dabei geringer als eine statische Betrachtung nahelegt, da die zusätzliche wirtschaftliche Dynamik einen Teil des Aufkommensverlusts kompensieren kann.

Abbildung 4-2: Dynamische Aufkommensbetrachtung einer Soli-Abschaffung

Angaben in Milliarden Euro



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft; Oxford Economics

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Auswirkungen der Reform des Solidaritatzuschlags auf die Steuerzahler – Berechnungen anhand ausgewählter Fallbeispiele, Kurzgutachten im Auftrag der INSM, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019a, Der SolZ auf dem Weg zu einer Unternehmensteuer, in: Der Betrieb, Nr. 25, S. 1397–1400

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019b, Für Unternehmen ist kein Soli-Ende in Sicht, IW-Kurzbericht, Nr. 57, Köln

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

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018b, Die geplante Reform des Solidaritatzuschlags – Auswirkungen auf die Aufkommensverteilung, Kurzgutachten im Auftrag der INSM, Köln

Bundesministerium der Finanzen, 2020a, Ergebnis der 158. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 8. bis 10. September 2020 in Berlin (Videokonferenz), Berlin, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuerereinnahmen/Steuerschaetzung/2020-09-10-ergebnisse-158-sitzung-steuerschaetzung.html [17.9.20]

Bundesministerium der Finanzen, 2020b, Das Konjunkturprogramm für alle in Deutschland, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle/zusammen-durch-starten.html> [17.9.20]

Deutscher Bundestag, 2019, Bundestag stimmt für Entlastung beim Solidaritatzuschlag, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw46-de-solidaritaetszuschlag-667200> [17.9.20]

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Aufkommen des Solidaritatzuschlags seit 1991	5
Abbildung 4-1: Effekte einer Soli-Abschaffung für das Jahr 2021	8
Abbildung 4-2: Dynamische Aufkommensbetrachtung einer Soli-Abschaffung	9