

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung

"Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung"

Sitzung des Finanzausschusses am 27. November 2008

Prof. Dr. Thiess Büttner

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Universität München (LMU)

26. November 2007

Einordnung

Der weltweite konjunkturelle Abschwung trifft auf ein durch die Finanzkrise geschwächtes Bankensystem. Nachdem seitens der Zentralbanken und Regierungen umfangreiche Eingriffe vorgenommen wurden, die geeignet sind, eine weitere Verschärfung der Finanzkrise zu verhindern, haben sich die Finanzierungsbedingungen vor allem im Unternehmensbereich zuletzt verschlechtert (Monatsbericht, EZB, November 2008). Auch wenn die deutlich sinkenden Inflationserwartungen den Zentralbanken Raum zu Zinssenkungen verschaffen, ist nicht davon auszugehen, dass der Wirtschaftsabschwung allein mit geldpolitischen Maßnahmen aufzuhalten ist. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit den Mitteln der Finanzpolitik einen Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung leisten will.

Allerdings sind fiskalpolitische Maßnahmen oft unwirksam und führen unter Umständen zu erheblichen Kosten. Auch vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen mit der fiskalischen Konjunkturpolitik in anderen Ländern, beispielsweise in Japan, wo die verschiedenen fiskalpolitischen Maßnahmen der 90 Jahre zu einem massiven Anstieg der Verschuldung geführt haben, sind deshalb hohe Anforderungen an eine wirksame Fiskalpolitik gestellt.

Eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Stabilisierung ist die Berücksichtigung der Entscheidungssituation der Unternehmen und Haushalte. Zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang die verbreitete Gleichsetzung von Steuerentlastungen oder Transfers mit Nachfrageeffekten. Die

finanziellen Mittel des Staates werden in aller Regel mit nicht unerheblichen gesellschaftlichen Kosten erhoben. Die bloße Rückführung staatlicher Mittel an private Haushalte und Unternehmen birgt daher die Gefahr der Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen. Nur wenn es gelingt, dass Unternehmen und Haushalte Steuerentlastungen und Transfers auch tatsächlich für zusätzliche Käufe einsetzen, wird die Nachfrage stimuliert. Dazu muss es aber insbesondere am Anfang eines Abschwungs nicht kommen, weil Unternehmen und private Haushalte bestrebt sind, Reserven für die anstehenden Risiken zu bilden.

Aufgrund der großen Bedeutung der Erwartungen für die Stabilisierung der Konjunktur ist zudem die Erstellung eines fiskalpolitischen Gesamtrahmens erforderlich, aus dem hervorgeht, dass bereitgestellte Mittel nur zeitlich begrenzt abgerufen werden können und aus dem sich zugleich ergibt, dass keine budgetkompensierenden Maßnahmen an anderer Stelle getroffen werden. Insofern ist es richtig, dass das ursprünglich für 2011 geplante Ziel der Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes verschoben wird. Dies ist eine Voraussetzung sowohl für einen Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung sowohl mithilfe der diskretionären Fiskalpolitik als auch mithilfe der sogenannten automatischen Stabilisatoren. Allerdings fehlt in der Begründung des Gesetzentwurfs eine Auseinandersetzung mit einer alternativen Zielsetzung. Auch in der Regierungserklärung vom 5. November ist eine entsprechende Zielsetzung nicht enthalten. Dabei würde eine Formulierung von Budgetzielen für die kommenden Jahre verbunden mit einer Strategie zur Wiederherstellung der fiskalischen Balance, die auch der erhofften konjunkturellen Stimulierung Rechnung trägt, die Wirksamkeit des Maßnahmenpakets insgesamt verbessern. Nun ist die konjunkturelle Entwicklung insbesondere das Ausmaß des zu erwartenden Abschwungs aber noch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass zunächst noch keine umfassende Strategie vorgelegt wird.

Für eine stabilisierende Fiskalpolitik ist zudem die Koordinierung mit den Partnerländern in Europa wichtig. Deutschland weist Export- und Importquoten von 47% und 40% aus. Fiskalische Impulse haben von daher erhebliche Spillover Effekte, die die Wirksamkeit unilateraler Konjunkturpolitik unterminieren.

Umfang und Ansatzpunkte des Maßnahmenpakets

Die vorgeschlagenen Maßnahmen belaufen sich nach dem Entwurf auf 2555 Mill. Euro im Jahre 2009 und 5730 Mill. Euro im Jahre 2010. Der *rechnerische* fiskalische Impuls dürfte indessen höher liegen, da Kassenwirkung und Entscheidungswirkung auseinanderfallen. Geht man von der vollen Jahreswirkung aus, ergibt sich ein Volumen von rund 4.500 Mill. Euro bzw. 4.250 Mill. Euro. Rechnet man den Entlastungsrahmen von 6.000 Mill. Euro bzw. 14.000 Mill. Euro aus dem im Entwurf genannten Maßnahmenpaket vom 7. Oktober hinzu, ergibt sich durch beide Maßnahmen ein Impuls im Umfang von 10.500 Mill. Euro und 18.250 Mill. Euro bzw. 0,42/0,73%

am BIP. Diese Größenordnung ist vergleichsweise gering. Der *rechnerische* fiskalische Impuls beläuft sich nur auf ein Viertel bzw. ein Drittel des vom IWF vorgeschlagenen Rahmens, liegt aber im Rahmen der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Größenordnung von 0,5 bis 1 %. Ob allerdings tatsächlich ein Impuls von dieser Größenordnung entfaltet wird, hängt von den Maßnahmen im Einzelnen ab. Zudem bestehen Unsicherheiten über die Bestandteile des ersten Teils des Maßnahmenpaketes vom 7. Oktober.

Die konjunkturpolitische Strategie beinhaltet gemäß der Regierungserklärung vom 5. November nicht nur die hier zu erörternden steuerlichen Regelungen, sondern beinhaltet auch Ausgabenprogramme im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der regionalen Wirtschaftspolitik. Dies ist zu begrüßen, da staatliche Ausgaben, wenn keine Umsetzungsprobleme vorliegen, vergleichsweise rasche konjunkturelle Effekte auslösen können. Auch ist der Nachfrageeffekt durch staatliche Ausgaben weniger stark von der Entscheidung der privaten Akteure abhängig. Hier könnte die Politik noch mehr tun. Insbesondere würde ein kommunales Investitionsprogramm, das mit der Entwicklung der Gewerbesteuer in geeigneter Weise verknüpft ist, erhebliche Nachfrageeffekte entfalten.

Bezogen auf das Gesamtpaket fällt auf, dass die für das kommende Jahr anstehenden Belastungen bei der Krankenversicherung nicht berücksichtigt werden. Zwar sind diese Belastungen schon seit längerem im Raum sind also bei einer Diskussion der zusätzlichen Maßnahmen formal vielleicht nicht zu berücksichtigen, allerdings ist das Volumen mit einer Größenordnung von 6 Mrd doch erheblich und geeignet, den fiskalischen Impuls zu schwächen.

Zu den Maßnahmen im Einzelnen

Degressive Abschreibung in Höhe von höchstens 25 Prozent für 2009 und 2010.

Ein Ansatzpunkt an der Unternehmensbesteuerung ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens konnten die wichtigen Tarifsenkungen der Unternehmensteuerreform nur durchgesetzt werden, indem zugleich steuerliche Gestaltungsspielräume massiv beschränkt wurden. Damit ist allerdings die Risikoteilung zwischen Staat und Unternehmen verändert worden. Die Hinzurechnungstatbestände bei der Gewerbesteuer, die Zinsschranke, die Beschränkung der Verlustverrechnung sowie der Untergang der Verlustvorträge beim Unternehmensverkauf sind alle geeignet, die steuerlichen Lasten auf Investitionen von der Ertragsentwicklung zu entkoppeln und das Einnahmerisiko des Staates zuungunsten der Unternehmen zu reduzieren. Dies führt zu einem Rückgang der automatischen Stabilisatorwirkung des Steuersystems, was sich nun als konjunkturpolitisch problematisch erweisen dürfte. Maßnahmen, die die Risikoteilung zugunsten der Unternehmen verbessern, sind von daher konjunkturpolitisch zu begrüßen. Ein zweiter Grund für das Ansetzen an der Un-

ternehmensbesteuerung ist die besondere Bedeutung der Investitionstätigkeit für die konjunkturelle Entwicklung.

Der Ansatz an den Abschreibungen ist für sich genommen stimmig, insbesondere auch wegen der zeitlichen Beschränkung. Sie ist, verbunden mit der tatsächlichen Durchsetzung dieser zeitlichen Beschränkung, eine wichtige Voraussetzung für das Vorziehen von Investitionen. Allerdings sind die steuerlichen Abschreibungen ein Instrument, dessen Wert von der Höhe der tariflichen Steuerbelastung abhängt. Durch die beiden großen Steuerreformen, die 2001 und 2008 in Kraft getreten sind, ist die tarifliche Steuerbelastung deutlich gesenkt worden. Das ist für die Standortattraktivität zwar begrüßenswert, mindert aber den Wert dieser traditionellen Politik der Investitionsanreize. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine großzügigere Regelung von 30% nun gerade zum 31. Dezember 2007 ausgelaufen ist, was die Wirksamkeit dieser Maßnahme weiter einschränkt. Insofern sollte bei einem Einsatz dieses Instrumentes mit einer höheren Grenze für die steuerlichen Abschreibungen gearbeitet werden, die, schon um ein Signal zu setzen, über den Ansatz der Jahre 2006 und 2007 deutlich hinausgeht.

Anhebung des Höchstbetrags für die steuerliche Berücksichtigung von Handwerkerleistungen

Sicherlich senkt der steuerliche Abzug die effektiven Kosten der Handwerkerleistungen und könnte insofern nachfragewirksam sein. Es fehlt indessen eine klare Terminierung, die zum Vorziehen von entsprechenden Ausgaben führt und zugleich mittelfristig den Willen zur Konsolidierung bekräftigt.

KfZ Steuerbefreiung mit Erstzulassung bis 30.06.2009

Von dieser Maßnahme wäre per se eine Stärkung der Nachfrage nach PKW zu erwarten. Zu begrüßen ist die explizite Terminierung, die ein Vorziehen der Käufe von PKW fördert. Als problematisch ist indessen die Konzentration auf eine Branche zu werten. Dies ist ordnungspolitisch fragwürdig. Eine zweite Problematik besteht im Erfordernis, entsprechende Entscheidungen schnell umzusetzen und dann auch konsequent durchzuhalten. Eine lange Diskussion um die Einführung würde die Automobilmachfrage eher schädigen, weil ein Attentismus entstünde.

In der Regierungserklärung sind darüber hinaus weitere Maßnahmen für die Automobilindustrie angesprochen, wobei der konjunkturpolitische Bezug kaum erkennbar ist, und eher die Glaubwürdigkeit der konjunkturpolitischen Strategie beeinträchtigt wird.