

## Stellungnahme

für die Anhörung des Finanzausschusses am 9. Februar 2009

zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, Drucksache 16/11740

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Drucksache 16/11741

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze, Drucksache 16/11742

Prof. Dr. Thiess Büttner

Ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Universität München (LMU)

9. Februar 2009

### Inhaltsverzeichnis:

1. Einordnung.....	1
2. Konjunkturpolitische Bewertung des Gesamtpaketes .....	2
3. Fiskalpolitische Maßnahmen im Einzelnen.....	4
4. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen .....	4
5. Stärkung der PKW Nachfrage, Forschungsförderung im Bereich Mobilität, und Neuregelung der KFZ Steuer .....	5
6. Zuordnung der KFZ Steuer zum Bund.....	6

### 1. Einordnung

Unter dem Eindruck der Finanzkrise und der raschen Eintrübung der konjunkturellen Situation hat die Bundesregierung im November 2008 ein Maßnahmenpaket zur Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung beschlossen, das dann bereits im Dezember durch entsprechende Gesetze auf den Weg gebracht wurde. Nachdem sich die wirtschaftliche Entwicklung im Zuge der anhaltenden Finanzkrise und der sich inzwischen deutlich abzeichnenden Rezession weiter

verschlechtert hat, hat die Bundesregierung am 14. Januar 2009 nun ein zweites Maßnahmenpaket beschlossen. Dieses Paket zielt auf die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der Wachstumskräfte und auf eine Verbesserung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Für seine Umsetzung beinhaltet der *Gesetzesentwurf zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität* zahlreiche Einzelmaßnahmen teils fiskalpolitischer und teils arbeitsmarktpolitischer Natur. Zudem sieht das Maßnahmenpaket verschiedene Änderungen in der KFZ Steuer vor, die im *Gesetzesentwurf zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer* ihren Niederschlag gefunden haben, der teils klimapolitische Ziele verfolgt und teils Fördermaßnahmen für den Absatz der Automobilindustrie beinhaltet. Schließlich sieht das Maßnahmenpaket eine Änderung der Finanzverfassung vor, indem die Gesetzgebungskompetenz bei der Kraftfahrzeugsteuer im vorgelegten Entwurf zur *Änderung des Grundgesetzes* auf den Bund übertragen werden soll.

## **2. Konjunkturpolitische Bewertung des Gesamtpakets**

Deutschland befindet sich in einer Rezession. Für das Jahr 2009 ist gemäß der ifo Konjunkturprognose vom Dezember 2008 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um -2,2% in 2009 zu rechnen. Für 2010 wird ein Rückgang von -0,2 % erwartet. Diese Entwicklung ist zunächst eingeleitet worden durch einen starken Rückgang der Exporte im November 2008 und zeichnet sich inzwischen auch auf dem Arbeitsmarkt ab. Bemerkenswert ist dabei, dass der Abschwung im Zeichen einer massiven und anhaltenden internationalen Finanz- und Bankenkrise steht. Trotz umfangreicher Maßnahmen in Deutschland und in anderen entwickelten Ländern zur Stabilisierung des Finanzsektors ist das Ende dieser Krise noch nicht abzusehen. Für die Realwirtschaft ergeben sich hieraus negative Einflüsse auf die Investitionen. Immerhin hat sich die seit dem Herbst eingetretene Verschärfung der Kredithürden für große Unternehmen zuletzt nicht fortgesetzt (ifo Konjunkturtest im Januar, 2009).

Aufgrund der Finanzkrise und der bereits niedrigen Geldmarktsätze, ist nicht davon auszugehen, dass der Wirtschaftsabschwung mit geldpolitischen Maßnahmen aufzuhalten ist. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Regierung durch eine aktive Fiskalpolitik einen Beitrag zur konjunkturellen Stabilisierung leisten will. Nun ist darauf hinzuweisen, dass der Staat durch das Steuer- und Transfersystem automatisch zu einer Stabilisierung beiträgt, indem er die konjunkturell bedingten Einnahmeausfälle hinnimmt. Inwieweit darüber hinaus durch diskretionäre Maßnahmen eine Stabilisierung erreicht werden kann, ist umstritten (siehe hierzu die Stellungnahme des ifo Instituts zur Anhörung vom 27.11.2008). Empirische Schätzwerte des so-

nannten Multiplikatoreffektes sind nach einschlägigen Studien kaum größer als eins. Von daher wird die Wirksamkeit zumeist überschätzt. Unabhängig von der Stärke des Multiplikatoreffektes ist aber darauf hinzuweisen, dass die Stabilisierungswirkung in aller Regel transitorisch ist, mit anderen Worten kann durch die Fiskalpolitik in aller Regel keine dauerhafte Entwicklung angestoßen werden. Die Fiskalpolitik kann von daher lediglich den Abschwung abschwächen. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise zu betonen, die eine gravierende strukturelle Problematik im Finanzsektor aufgedeckt hat, deren Lösung sowohl für die kurzfristige als auch für die mittelfristige Wachstumsentwicklung zentral ist. Die Fiskalpolitik ist von daher kein Ersatz für die strukturelle Reform des Finanzsektors.

Die veranschlagten Maßnahmen sind nach eigenen Berechnungen auf der Grundlage der in Entwürfen bereitgestellten Schätzwerte mit einer Haushaltsbelastung von 17,35 Mrd in 2009 und 22,84 Mrd in 2010 zu veranschlagen (vgl. Tabelle).

*Tabelle:Haushaltswirkung in Mrd. Euro*

	2009	2010	2011	2012	Summe bis 2012
Maßnahmenpaket II	-17,35	-22,84	-10,72	-9,75	-60,66
Maßnahmenpaket I	-2,56	-5,73	-5,88	-3,93	-18,09
Weitere Maßnahmen Oktober bis Dezember 2008 <sup>1</sup>	-8,13	-14,92			
Summe	-28,04	-43,50	-16,60	-13,68	

In der ifo Konjunkturprognose vom Dezember 2008 wurde unter Berücksichtigung des Maßnahmenpaketes I und der weiteren Maßnahmen eine gesamtstaatliche Defizitquote von 1,38 % in 2009 und 2,88 % in 2010 prognostiziert. Mit dem Maßnahmenpaket erhöht sich der Schätzwert der Defizitquote auf 2,08% und 3,79%. Eine Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten liefert nur geringfügig kleinere Werte.

<sup>1</sup> Die weiteren Maßnahmen umfassen die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, die bessere Abzugsfähigkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen als Vorsorgeaufwendungen, die Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag, die Förderung haushaltsnaher Beschäftigungsverhältnisse, die Änderung bei der Biokraftstoffförderung, das Schulstarterpaket für Hartz-IV-Empfänger, die vorgezogene Wohngelderhöhung, zusätzliche Verkehrsinvestitionen des Bundes, das Programm für energieeffizientes Bauen, sowie weitere KfW-Programme (Kommunalkredite etc.).

Gegenüber der noch vor einem Jahr für denkbar gehaltenen Situation ohne Defizit ist dies eine massive Ausweitung der Verschuldung innerhalb kürzester Zeit. Diese hohen Defizitquoten sind auch für die konjunkturelle Stabilisierung problematisch, weil sie einen deutlichen Anstieg der Verschuldung anzeigen, der Befürchtungen über mittelfristig steigende Steuerlasten wecken könnte. Dies würde die Fiskalpolitik konterkarieren. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der Entwurf vorsieht, zumindest die Ausgaben im Bereich der Infrastruktur und einige weitere Maßnahmen durch die Errichtung eines Sondervermögens zu finanzieren, das aus den Bundesbankgewinnen getilgt wird. Aufgrund der erheblichen Ausweitung der Verschuldung ist auch im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik die Einführung einer wirksamen Schuldenbremse für den Bund dringend erforderlich.

### **3. Fiskalpolitische Maßnahmen im Einzelnen**

Die vorgesehenen fiskalpolitischen Maßnahmen setzen vor allem an den öffentlichen Investitionen des Bundes und der Länder an. Diese Schwerpunktsetzung ist konjunkturpolitisch sinnvoll, da hier starke Nachfrageimpulse ausgelöst werden können. Bei den Ländern und Kommunen ist dabei eine Kofinanzierung vorgesehen. Auch dies erscheint sinnvoll, um die Anreize für eine sinnvolle Verwendung der Mittel zu verbessern. Allerdings braucht die Umsetzung des Investitionsprogrammes Zeit. Für eine kurzfristige Nachfragesteigerung bieten sich demgegenüber Transfers an Haushalte an, die eine geringe marginale Sparneigung haben. Im Gesetzentwurf wird mit der einmaligen Erhöhung des Kindergeldes oder der Erhöhung von Regelsätzen im SGBII implizit davon ausgegangen, dass Haushalte mit Kindern und von Arbeitsuchenden eine geringere marginale Sparneigung aufweisen. Dies erscheint zwar plausibel, hier fehlt aber eine empirische Fundierung.

Eine Reihe von weiteren Maßnahmen beinhaltet Steuer- und Beitragssenkungen. So ist eine Reduktion der Einkommensteuer (durch Erhöhung des Grundfreibetrags und eine Reduktion des Eingangssteuersatzes) und eine Absenkung der Beitragssätze zur gesetzl. Krankenversicherung und zur Arbeitsförderung vorgesehen. Ein Ansetzen der Fiskalpolitik an der Steuerpolitik ist zwar umstritten, da möglicherweise keine Nachfragewirkung entfaltet wird. Allerdings sind Steuersenkungen konjunkturell auch nicht schädlich und sie sind ein Mittel, die inflationsbedingte kalte Progression zu korrigieren. Die Einbeziehung der Beitragssätze zur Sozialversicherung erscheint demgegenüber ordnungspolitisch fragwürdig.

#### **4. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**

Eine Reihe von Maßnahmen zielen auf die mit der Rezession verbundene Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Im Vordergrund stehen Regelungen zum Kurzarbeitergeld, das mit Wirkung zum 1. Januar 2009 bereits im vergangenen Jahr in der Bezugsdauer verlängert wurde und nunmehr für bis zu 18 Monate gezahlt wird. Der Gesetzesentwurf sieht nun weitere Maßnahmen vor, wie die teilweise Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge und die Bezuschussung von Qualifikationen. Angesichts des scharfen konjunkturellen Einbruchs und der besonderen Problematik der Finanzkrise kann das Kurzarbeitergeld einen wichtigen Beitrag leisten, Entlassungen zu vermeiden, und so dauerhafte Konsequenzen der Krise zu verringern. Die Maßnahmen können ggf. helfen, die Akzeptanz des Kurzarbeitergeldes zu erhöhen.

#### **5. Stärkung der PKW Nachfrage, Forschungsförderung im Bereich Mobilität, und Neuregelung der KFZ Steuer**

Der *Gesetzesentwurf zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität* beinhaltet ein Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage, das sogenannte „Umweltprämien“ für die Anschaffung von Neuwagen und die Verschrottung von Altfahrzeugen vorsieht. Weiterhin soll die Forschung im Bereich Mobilität gefördert werden. Im *Gesetzesentwurf zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer* finden sich zudem steuerliche Begünstigungen für die Anschaffung von Neuwagen.

Mit diesen Einzelmaßnahmen wird der Versuch gemacht, die Absatzschwierigkeiten speziell der Automobilindustrie zu reduzieren, und zugleich klimapolitische Ziele zu verfolgen. Unbestreitbar leidet die Automobilindustrie in Deutschland an einer Absatzschwäche, die im Zusammenhang mit der konjunkturellen Entwicklung steht. Die Branchenentwicklung resultiert aber auch aus der Eigenverantwortung der Industrie. Aus diesem Grunde ist eine Förderung des Absatzes der Automobilindustrie ordnungspolitisch inakzeptabel. Zudem ist eine Prämie zur Verschrottung von Altfahrzeugen als Subventionierung der Zerstörung des Kapitalbestands zu werten, die aus allokativen wie auch aus Umweltgesichtspunkten abzulehnen ist.

Ohne hier in eine Erörterung der klimapolitischen Zielsetzung und der vorgesehenen steuerlichen Begünstigung von Neufahrzeugen einsteigen zu können, sei darauf hingewiesen, dass die gravierende ordnungspolitische Problematik von branchenbezogenen Vergünstigungen durch die Verbindung mit der Klimapolitik nicht behoben werden kann.

## **6. Zuordnung der KFZ Steuer zum Bund**

Die Änderungen bei der KFZ-Steuer werden durch eine Änderung in der Finanzverfassung begleitet, die eine Zuordnung der KFZ-Steuer zum Bund vorsehen. Diese Zuordnung wird gerechtfertigt mit dem Argument, dass Unterschiede zwischen Bundesländern in der KFZ Besteuerung zu einer Beeinträchtigung der Wirtschaftstätigkeit im Bundesgebiet führen würden. Das scheint auf den ersten Blick einleuchtend. Bei Licht besehen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass einheitliche steuerliche Regelungen bei anderen Ländersteuern ebenfalls angewendet werden, z.B. bei der Erbschaftsteuer. Aus der Perspektive des Fiskalföderalismus erscheint eine Zuordnung der Steuereinnahmen zu den Ländern vielmehr sachgerecht. Denn da die Länder durch Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur Maßnahmen treffen, die sich positiv auf die Einnahmen aus der KFZ-Steuern auswirken, wird durch die Zuordnung der Einnahmen zu den Ländern das für die subnationale Ebene wichtige Äquivalenzprinzip gestärkt.

An der Neuregelung ist darüberhinaus zu kritisieren, dass die Länder durch unbedingte Zuweisungen kompensiert werden sollen. Das erhöht die ohnehin erhebliche Abhängigkeit der Länderfinanzen von Transfers und trägt damit zu einer weiteren Aushöhlung der finanzpolitischen Eigenverantwortung der Länder bei.