

Konsumgutscheine, Steuer- und Zinssenkungen, Hilfspaket für die Automobilbranche: Sind das geeignete Mittel gegen die Rezession?

Mit der Entscheidung für ein Konjunkturprogramm möchte die Bundesregierung die gegenwärtige Rezession bekämpfen. Dass ein solches Programm notwendig ist, wird kaum bestritten. Aber welche Maßnahmen zur Konjunkturbelebung sind in der derzeitigen Situation erfolgreich?

Nur mit gezielten Steuerentlastungen werden wir die Krise meistern

Weltrezession stellt Politik vor große Herausforderung

Die konjunkturellen Aussichten für die deutsche Wirtschaft haben sich in den vergangenen Monaten markant verschlechtert. Während es im Oktober noch so aussah, als ob die Konjunktur mit einem Blechschaden davon kommen könnte, prophezeien uns jetzt die Auguren einen konjunkturellen Motorschaden. Die von der Finanzkrise ausgehenden Schockwellen haben die deutsche Wirtschaft voll erfasst. In allen Wirtschaftsräumen der Welt ist ein Abwärtssog festzustellen. Die drastische internationale Konjunkturabschwächung trifft den Exportweltmeister Deutschland und seine international stark verflochtenen Unternehmen in besonderem Maße. Zwar streiten die Experten darüber, wie tief das Tal ist, das die deutsche Wirtschaft durchschreiten muss, aber jedenfalls rechnen fast alle Konjunkturforscher in ihren aktuellen Prognosen für Deutschland in diesem Jahr mit dem stärksten Rückgang der wirtschaftlichen Leistung in der Nachkriegszeit.

In der derzeitigen Krise – auch darin ist sich die ganz überwiegende Mehrheit der Ökonomen einig – werden die automatischen Stabilisatoren und die Geldpolitik nicht ausreichen, um die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzmarktkrise abzufedern. Die Politik ist deshalb mehr denn je gefordert, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Vor allem muss durch gezielte Wachstumsimpulse das Vertrauen der Unternehmer sowie der Bürger gestärkt werden.

Ein erster Schritt: Maßnahmenpaket der Bundesregierung vom November 2008

Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung »Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung«, das seit Jahresbeginn wirksam ist, geht insgesamt in die richtige Richtung. Dazu gehört beispielsweise die bessere steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen, die ich ausdrücklich begrüße. Wir dürfen jedoch nicht auf halbem Weg stehen bleiben. Vielmehr sind jetzt, da sich die konjunkturellen Aussichten verdüstert haben, weitere Schritte zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Beschäftigungssicherung dringend erforderlich. Das zweite Konjunkturpaket muss aus Maßnahmen bestehen, die nachhaltig sind, aber auch kurzfristig realisierbar sein müssen und möglichst bereits im laufenden Jahr ihre Wirkung entfalten.

Irrwege

Mittlerweile haben wir es mit einem Bauchladen an Vorschlägen zu tun, von denen jedoch viele ungeeignet sind. Das gilt z.B. für Einmalgeschenke wie Konsumgutscheine oder Steuerschecks. Sie würden den Staat nur viel Geld für ein Strohfeuer kosten. Der Nachfrageimpuls wäre schon nach wenigen Monaten verpufft. Eine dauerhafte Stärkung des Vertrauens der Konsumenten und damit der privaten Nachfrage könnte nicht erzielt werden. Vor diesem Hintergrund ist auch die einmalige Auszahlung eines Kinderbonus kritisch zu sehen, bei dem es sich letztlich um einen verkappten Konsumgutschein handelt.

Ordnungspolitisch höchst fragwürdig ist auch die von der SPD vorgeschlagene Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Diese populistische Forderung dient eher der Befriedigung von Neidgefühlen und jedenfalls nicht der Ankurbelung der Wirtschaft.



Georg Fahrenschohn*

* Georg Fahrenschohn ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

Gerade die Leistungsträger unserer Gesellschaft, die mit ihren Steuern ohnehin ganz erheblich zur Finanzierung des Staates beitragen, dürfen in der derzeitigen Wirtschaftslage nicht zusätzlich belastet werden!

Ein effektives Konjunkturpaket muss Steuerentlastungen enthalten

Was zeichnet ein effektives Konjunkturpaket aus? Kernanliegen muss es sein, Maßnahmen, die in einer langfristigen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Strategie sinnvoll erscheinen, zeitlich so zu platzieren, dass sie in einer Phase der Rezession einen Nachfrageimpuls oder eine Markt stabilisierende Wirkung entfalten können. Prüft man die zur Verfügung stehenden Instrumente unter diesen Kriterien, wird man sehr schnell zu einer Präferenz für Steuersenkungen kommen. Not tut also jetzt ein ganzheitliches und schlüssiges Konzept für ein Konjunkturpaket mit einem deutlichen Schwerpunkt auf gezielten steuerlichen Entlastungen:

Baustein 1: Entlastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuersenkungen

Wenn der Staat dem Einzelnen mehr von seinem Einkommen belässt, stärkt er die Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger. Entscheidend ist, dass die Steuerentlastungen dort spürbar werden, wo sie auch tatsächlich in eine höhere Konsumneigung münden, also bei den kleinen und mittleren Einkommen. Unter diesem Aspekt werden auch die Steuererstattungen aufgrund der rückwirkenden Gewährung der Pendlerpauschale, die sich für die Jahre 2007 und 2008 immerhin auf 3,8 Mrd. € belaufen, einen Nachfrageimpuls auslösen.

Steuerentlastungen im unteren Bereich der Einkommensskala sind aber vor allem auch notwendig zur Sicherung der sozialen Balance in der Besteuerung. Mit Blick auf die Entwicklung der Realeinkommen in den unteren und mittleren Einkommensschichten kann doch der Handlungsbedarf nur schwerlich geleugnet werden. Ziel einer Einkommensteuertarifsenkung muss es daher sein, den Bürgerinnen und Bürgern die finanziellen Spielräume zurückzugeben, die in den vergangenen Jahren durch Effekte wie die kalte Progression verloren gegangen sind. Auf kurze Sicht mag die Entlastungswirkung dieser Maßnahme für den Einzelnen gering erscheinen. Die kalte Progression ist aber ein schleichender Prozess, der beständig an den Realeinkommen der Menschen gerade in den unteren und mittleren Einkommensschichten nagt. Deshalb muss die Politik hier eingreifen.

Gegen die Aufnahme von Einkommensteuer-Tarifentlastungen in das Konjunkturpaket wird häufig eingewendet, dass

Steuersenkungen nur mittel- und langfristig Wirkung zeigen. Dieses Vorurteil trifft nicht zu: Eine Änderung des Einkommensteuertarifs zum 1. Juli 2009 kann auch rückwirkend zum 1. Januar berechnet werden und bereits Ende Juli bei den Arbeitnehmern ankommen. Damit profitieren alle lohnsteuerbelasteten Arbeitnehmer unmittelbar und sofort von der Steuersenkung.

Baustein 2: Korrektur von krisenverschärfenden steuerlichen Maßnahmen

Besteuerung ist auch ein entscheidender Standortfaktor. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 war die große Koalition insbesondere darauf bedacht, die Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau abzusenken. Zur Gegenfinanzierung dieser Reform wurde ein Maßnahmenpaket beschlossen, das allerdings – worauf Bayern von Anfang an aufmerksam gemacht hat – einige gravierende Schwächen aufweist. Es geht dabei nicht um Nachteile für Einzelne, wie sie sich aus Gegenfinanzierungsmaßnahmen fast zwangsläufig ergeben, sondern um echte Beeinträchtigungen der Entwicklungsmöglichkeiten von Unternehmen bis hin zur Gefährdung des Unternehmenserfolgs insgesamt. Ich denke vor allem an die steuerlichen Regelungen zur so genannten Zinsschranke und zum Mantelkauf.

Die Zinsschranke limitiert den steuerlich berücksichtigungsfähigen Zinsabzug auf 30% des Gewinns vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen. In einer Rezessionsphase, in der Gewinne zurückgehen, sinkt damit auch der steuerliche Zinsabzug. In der Folge steigen dadurch nicht nur die Risiken bei einer Fremdfinanzierung, im Extremfall wirkt die Zinsschranke sogar krisenverschärfend.

Auch die neue Mantelkaufregelung, die den Verlustabzug bei Körperschaften einschränkt, kann den Zugriff von Unternehmen auf frisches Kapital erschweren. Fallen Verlustvorträge beim Einstieg eines Investors weg, steigt der Kapitalbedarf, da Steuerzahlungen zunächst einmal aus der Unternehmenssubstanz finanziert werden müssen. Dies gefährdet nicht nur den Erfolg von Unternehmenssanierungen, sondern bremst auch das Wachstum junger Unternehmen, die im Regelfall Anlaufverluste aufweisen.

Das Unternehmensteuerrecht darf keine zusätzlichen unüberwindbaren Hürden aufbauen. Wir müssen daher gerade jetzt die Unternehmensteuerreform nachbessern, auch um die Chancengleichheit für alle zu erhalten. Hierzu muss zumindest sichergestellt werden, dass die bei der Zinsschranke vorgesehenen Escape-Mechanismen effektiv wirken. Unabdingbar ist aus meiner Sicht außerdem eine Korrektur der Mantelkaufregelung in der Weise, dass nicht genutzte Verluste bei schädlichen Beteiligungserwerben zumindest in Höhe der im Unternehmen vorhandenen stillen

Reserven erhalten bleiben. Es geht hier um gerade in der Krise dringend erforderliche Kapitalzufuhr an die Wirtschaft. Wer hier zögert, riskiert einen nachhaltigen Schaden für den Standort Deutschland.

Nicht gerade investitionsfreundlich erscheint mir im Übrigen auch die Neuregelung der steuerrechtlichen Behandlung geringwertiger Wirtschaftsgüter. Wer umfassende Investitionsanreize setzen will, sollte diesen Bereich nicht ausblenden. Arbeitgeber dürfen jetzt weniger denn je mit verwaltungsintensiven Regelungen gegängelt werden.

Mit den kurz skizzierten und von Bayern geforderten Nachbesserungen wird die Unternehmensteuerreform, die nicht ganz zu Unrecht als »Reform für Siegertypen« bezeichnet worden ist, das gesamte Unternehmertum in Deutschland auch unter den gegebenen schwierigen Rahmenbedingungen stärken können.

Baustein 3: Staatliche Investitionen

Zu einem effektiven Konjunkturpaket gehören zudem verstärkte Investitionen der öffentlichen Hand. Damit können Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen sowie die Binnennachfrage gestärkt werden. Im Vordergrund müssen dabei solche das Wachstum fördernde Investitionen vor allem in die Infrastruktur stehen, die ohnehin geplant sind und zügig durchgeführt werden können.

In diesem Sinn hat die Bayerische Staatsregierung bereits im November ein Beschleunigungsprogramm für Investitionen beschlossen. Unser Ziel ist es, den Doppelhaushalt 2009/2010 des Freistaates Bayern mit einem Investitionsvolumen von rund 5 Mrd. € so schnell wie möglich zu verabschieden, um eine frühe Anfinanzierung zusätzlicher Investitionsprojekte zu ermöglichen. Dazu werden beispielsweise Investitionen aus den Bereichen Straßenbau, Wohnungsbau, Städtebau, aber auch Schienenprojekte und Sicherheitsinvestitionen vorgezogen. Zudem haben wir in dem Beschleunigungsprogramm Maßnahmen verankert, die unabhängig von der Verabschiedung des Doppelhaushaltes bereits jetzt greifen, etwa im kommunalen Hochbau.

Baustein 4: Energetische Gebäudesanierung

Im Gebäudebereich bestehen große, wirtschaftlich nutzbare Energieeinsparpotentiale, die wir ausschöpfen sollten. Der Klimaschutz darf angesichts der Weltwirtschaftskrise nicht ins Hintertreffen geraten. Zu bedenken ist, dass nur noch wenig Zeit bleibt, um den Temperaturanstieg auf ein Maß begrenzen zu können, bei dem die Schäden für Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft verkräftbar sind. Bayern hat auf den Klimawandel bereits reagiert, indem u.a. mit dem Klimaprogramm Bayern 2020 zusätzlich 150 Mill. € für die energetische Sanierung staatlicher Gebäude zur

Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wäre es sehr wünschenswert, weitere Akzente bei der Förderung des energiesparenden Wohnungsneubaus und der energetischen Gebäudesanierung zu setzen. Dies würde im Übrigen auch zur Verbesserung der Auftragslage in der Bauwirtschaft beitragen.

Baustein 5: Planungssicherheit für die Automobilbranche

Aufgrund ihrer Größe und des hohen Vernetzungsgrades hat die Automobilindustrie eine besondere Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft und damit für die Konjunktur. Dieser Leitsektor wird derzeit durch die wegbrechende Nachfrage im In- und Ausland stark in Mitleidenschaft gezogen. Zur Absatzförderung muss dringend die Konsumbereitschaft der Verbraucher gestärkt werden. Punktuelle Unterstützungsmaßnahmen wie beispielsweise eine Abwrackprämie sehe ich dabei nicht als vorrangig an, zumal sie nicht unerhebliche Mitnahmeeffekte haben dürften. Potentielle Neuwagenkäufer brauchen vielmehr – neben den bereits im ersten Maßnahmenpaket der Bundesregierung enthaltenen kurzfristig wirkenden Steuerbefreiungen – vor allem eines: Planungssicherheit. Die Unsicherheit über die künftige Höhe der steuerlichen Belastung trägt nämlich entscheidend zur derzeitigen Kaufzurückhaltung bei. Hier ist der Bund gefordert. Er sollte endlich das von den Ländern unterbreitete Angebot annehmen, die Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Kfz-Steuer übertragen zu bekommen, natürlich nur gegen einen vollen finanziellen Ausgleich für die Länder. Alle emissionsbezogenen Steuerquellen würden dadurch in einer Hand vereint, so dass der Bund in die Lage versetzt wäre, ein ökologisches Gesamtkonzept zur Minderung des CO₂- und Schadstoffausstoßes aus einem Guss umzusetzen. Beide Schritte – Tausch und Neuregelung – können kurzfristig umgesetzt werden, um den gegenwärtigen Attentismus zu Lasten der Automobilindustrie zu mindern.

Dennoch: Konsolidierungsziel im Auge behalten

Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen. Vor uns liegt ein schwieriges Jahr. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Sicherung zahlreicher gefährdeter Arbeitsplätze gehören derzeit zu den dringlichsten Aufgaben der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Unser Grundsatz muss aber weiterhin sein, dass eine Kreditaufnahme zur Finanzierung von Staatsausgaben die Ausnahme darstellt. Wir behalten das Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Auge, weil wir den nachfolgenden Generationen keine erdrückende Schuldenlast hinterlassen dürfen. Mehr Schulden bedeuten mehr Zinsen und damit weniger finanzpolitischen Gestaltungsspielraum. In der nächsten Aufschwungsphase wird es daher zwingend erforderlich sein, die Verschuldung

zu stoppen und die bestehenden Schuldenlasten abzubauen.

Entschlossenes Handeln: Konjunkturpaket II vom Januar 2009

Die Politik ist sich ihrer Verantwortung bewusst und handelt entschlossen und tatkräftig. In den vergangenen Tagen haben sich die Koalitionspartner in intensiven und in der Sache z.T. auch kontroversen Verhandlungen auf ein zweites Konjunkturpaket verständigt und seine schnelle Umsetzung eingeleitet. Dieses Paket, dessen Inhalt im Einzelnen wir zur Stunde noch nicht kennen (*Hinweis*: Redaktionsschluss für diesen Beitrag war am 12. Januar 2009), wird einige der oben dargestellten Komponenten enthalten und daher richtige Akzente setzen. Besonders erfreulich ist, dass auch eine Steuerentlastung durch einen Einstieg in die Anpassung des Einkommensteuertarifs vorgesehen ist. Auf deren Notwendigkeit hat die Bayerische Staatsregierung von Beginn an hingewiesen und damit letztlich auch die Koalitionspartner in Berlin überzeugen können.

Steuerentlastungen sind das zielgenaue Mittel zur Auslösung eines Nachfrageimpulses und zur nachhaltigen Stabilisierung unserer Wirtschaft. Die Bürger werden das Mehr an Einkommen nur dann tatsächlich ausgeben, wenn sie darauf vertrauen können, dass es dauerhaft zu einer geringeren Abgabenbelastung und zu höherer Kaufkraft kommt. Was von dem Thema »Steuerentlastungen« wegen der Koalitionswänge jetzt nicht durchsetzbar war, werden wir daher weiterhin ganz oben auf unserer politischen Agenda behalten. »Mehr Netto für alle« bleibt somit auf der Tagesordnung.



Clemens Fuest*

Das Konjunkturprogramm ist nicht der Rahmen für eine Einkommensteuerreform

Mit der Entscheidung für ein zweites Konjunkturprogramm hat die Bundesregierung Forderungen aus dem In- und Ausland nachgegeben, mehr als bisher zu tun, um den aktuellen wirtschaftlichen Abschwung zu bekämpfen. Dass ein solches Programm erforderlich ist, wird in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft kaum bestritten. Dieser Konsens ist insofern bemerkenswert als es durchaus erhebliche Unsicherheit darüber gibt, ob Maßnahmen zur Konjunkturbelebung in der derzeitigen Lage Aussicht auf Erfolg haben. Der durch die aktuelle Finanzmarktkrise ausgelöste Konjunkturabschwung unterscheidet sich erheblich von anderen Konjunkturkrisen, die in den letzten Jahrzehnten aufgetreten sind. Deshalb ist es nur eingeschränkt möglich, auf Erfahrungen mit vergangenen Krisen zurückzugreifen. Wenn sich aus Finanzkrisen der Vergangenheit, beispielsweise der Finanzkrise in Japan in den neunziger Jahren, etwas lernen lässt, dann vor allem, dass Konjunkturprogramme häufig wenig bewirken, abgesehen davon, dass sie die Staatsverschuldung in die Höhe treiben. Das scheint vor allem zu gelten, wenn Länder im Alleingang versuchen, die Konjunktur zu stimulieren. Die Entscheidung für neue Maßnahmen zur Konjunkturbelebung beruht letztlich auf der Überlegung, dass das Risiko, nichts zu tun, obwohl Handeln erforderlich wäre, größer ist als das Risiko, dass das neue Konjunkturprogramm nichts bewirkt. Angesichts der Ausmaße des Wirtschaftsabschwungs erscheint diese Überlegung durchaus vernünftig. Zudem legen derzeit viele Länder, vor allem auch die USA, Konjunkturprogramme auf, so dass Deutschland nicht isoliert handelt.

Während die Notwendigkeit eines Konjunkturprogramms also kaum bestritten wird, herrscht über seine Ausgestaltung

* Prof. Dr. Clemens Fuest ist Research Director an der Oxford University, Centre for Business Taxation.

weit weniger Einigkeit. Die Vorschläge reichen von staatlichen Ausgabenprogrammen über Steuer- und Abgabensenkungen bis hin zur Zahlung von Prämien für die Verschrottung von Autos, die eigentlich noch funktionstüchtig sind. Die Debatte über diese Maßnahmen wird dadurch unübersichtlich, dass sehr unterschiedliche Vorstellungen über das bestehen, was mit den Maßnahmen erreicht werden soll. Vor allem sehen viele Politiker angesichts des nahenden Wahlkampfes die Chance, das Konjunkturprogramm zur parteipolitischen Profilierung und zur Bedienung der eigenen Klientel zu nutzen. Dabei besteht die Gefahr, dass das gesamtwirtschaftliche Interesse an einer wirksamen Bekämpfung des Abschwungs in den Hintergrund tritt. Ein effektives Programm zur Konjunkturbelebung sollte folgende Punkte berücksichtigen.

Zunächst einmal setzt eine Konjunkturerholung voraus, dass das Bankensystem funktioniert und die Wirtschaft wieder hinreichend mit Krediten versorgt. Ein Konjunkturprogramm zur Stimulierung der Nachfrage könnte ins Leere laufen, wenn die Versorgung der Wirtschaft mit Kapital nicht funktioniert. Was dafür in Deutschland bislang getan wurde, ist nicht falsch, reicht aber vermutlich nicht aus. Vor allem spricht viel dafür, die Rekapitalisierung der Banken nachdrücklicher voranzutreiben. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist es für eine Bank unattraktiv, sich durch Dividendenkürzungen oder Kapitalerhöhungen mehr Eigenkapital zu beschaffen. Zum einen nützt eine Eigenkapitalerhöhung zunächst vor allem den Fremdkapitalgebern, also den Gläubigern der Bank. Denn deren Risiko sinkt. Darüber hinaus würde eine Eigenkapitalerhöhung einer einzelnen handelnden Bank an den Kapitalmärkten als Signal dafür verstanden, dass diese Bank sich in besonderen Schwierigkeiten befindet. Das zuletzt genannte Problem könnte dadurch gelöst werden, dass mehrere Banken koordiniert oder auf äußeren Druck hin handeln. Wenn alle oder zumindest die wichtigsten deutschen Banken gemeinsam ihr Eigenkapital erhöhen – nicht unbedingt durch direkten staatlichen Zwang, aber vielleicht im Rahmen einer durch die Regierung initiierten Koordination untereinander – wäre damit keine negative Signalwirkung verbunden.

Wenn die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten sichergestellt ist, kann ein Konjunkturprogramm zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zur Dämpfung des Abschwungs beitragen. Die Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch staatliches Handeln stößt allerdings auf eine Reihe von Hindernissen, die berücksichtigt werden müssen. Zum einen schlagen Nachfrageimpulse sich in einer offenen Volkswirtschaft teilweise in höheren Importen nieder und werden folglich nicht bei inländischen Unternehmen wirksam. Zum anderen reagieren Konsumenten und Investoren auf die Nachfrageimpulse unter Umständen anders, als es konjunkturpolitisch erwünscht ist. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass priva-

te Haushalte auf Steuersenkungen nicht mit höheren Konsumausgaben oder Investitionen, sondern mit steigender Ersparnis reagieren.

Selbst wenn man das hinnimmt, sollte man sich idealerweise auf Maßnahmen konzentrieren, die nicht nur kurzfristig die Nachfrage möglichst stark stimulieren, sondern auch mittelfristig positive Wirkungen entfalten oder zumindest möglichst wenig negative Nebenwirkungen verursachen. Derartige negative Nebenwirkungen können darin bestehen, dass Maßnahmen zur Konjunkturbelebung Anpassungsprozesse verzögern, die unvermeidlich sind. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Exporte der deutschen Autoindustrie mit dem Ende der Wirtschaftskrise wieder auf ihr ursprüngliches Niveau steigen werden, oder ob es zu einem Abbau von Kapazitäten kommen muss, weil neben dem akuten Einbruch auch langfristig Überkapazitäten bestehen. Wenn letzteres der Fall ist, und das kann wohl niemand ausschließen, wäre es kontraproduktiv, dem Strukturwandel in diesem Sektor mit Verschrottungsprämien entgegenzuwirken.

Außerdem darf bei der Gestaltung des Konjunkturprogramms die Auswirkung auf die Staatsverschuldung nicht vernachlässigt werden. Zwar ist es unvermeidlich und letztlich beabsichtigt, dass das Konjunkturprogramm die Neuverschuldung erhöht. Diese Erhöhung sollte aber vorübergehender Natur sein und nicht in dauerhafte Defizite münden. Das spricht dafür, Maßnahmen zu ergreifen, die möglichst nur vorübergehend zu höheren Ausgaben oder sinkenden Einnahmen führen. Auch in dieser Hinsicht haben die verschiedenen diskutierten Maßnahmen sehr unterschiedliche Auswirkungen.

Gemessen an diesen Kriterien spricht vieles dafür, den Schwerpunkt des Programms bei den öffentlichen Investitionen zu legen. Das muss sich nicht auf den Bau von Straßen und das Sanieren öffentlicher Gebäude beschränken. Investitionen in Bildung und Forschung, Umweltschutz und Gesundheit gehören ebenfalls dazu. Öffentliche Investitionen sind direkt nachfragewirksam in dem Sinne, dass die eingesetzten Mittel nicht in steigender Ersparnis versickern, wie es bei Steuersenkungen der Fall sein kann. Es besteht sicherlich nicht die Gefahr, dass unvermeidliche Anpassungsprozesse verzögert oder Mittel in eine grundlegend falsche Richtung gelenkt werden. Öffentliche Investitionen sind auch unter dem Aspekt der Vermeidung dauerhafter Staatsdefizite vorteilhaft, denn höhere Investitionen heute erlauben eine Senkung der Ausgaben, wenn die Rezession überwunden ist.

Ein Nachteil öffentlicher Investitionen als konjunkturpolitisches Instrument besteht darin, dass sie teils eine längere Planung und Vorlaufzeit erfordern und deshalb erst mit einer erheblichen Zeitverzögerung wirksam werden. Allerdings spricht derzeit viel dafür, dass die Konjunkturkrise ihren Tiefpunkt noch nicht erreicht hat, so dass die Maßnahmen vielleicht spät, aber nicht zu spät wirken werden. Zu bedenken

ist auch, dass angesichts des Zeitdrucks die Sorgfalt bei der Auswahl der Projekte leiden wird. In bestimmten Bereichen, wie etwa dem Autobahnbau, ist außerdem die Zahl der Firmen, die für die Ausführung in Frage kommen, begrenzt, so dass schon aus diesem Grund eine Beschleunigung der Ausführung auf enge Grenzen trifft.

Insgesamt ist es also sinnvoll, die öffentlichen Investitionen im Rahmen des Konjunkturprogramms auszudehnen. Das erreichbare Volumen ist kurzfristig aber beschränkt.

Problematischer ist der Vorschlag, zur Belebung der Konjunktur Steuern zu senken. Denkbar wäre etwa eine befristete Senkung der Umsatzsteuer, wie sie in Großbritannien vorgenommen und auch von der Europäischen Kommission empfohlen wurde. Der Vorteil einer befristeten Umsatzsteuersenkung würde darin bestehen, dass zumindest bei langlebigen Konsumgütern spürbare Anreize für vorgezogene Anschaffungen entstehen. Dem stehen aber wichtige Einwände gegenüber. Es ist unklar, ob und in welchem Umfang eine Umsatzsteuersenkung zu einer höheren Konsumnachfrage führen würde. Zum einen würden die Unternehmen die niedrigere Umsatzsteuer voraussichtlich nur teilweise an die Konsumenten weitergeben. Einige britische Unternehmen haben ihre Preise schlicht konstant gehalten und die mit dem Verwaltungsaufwand einer befristeten Preissenkung begründet. Zum anderen würden viele Haushalte, selbst wenn es zu Preissenkungen kommt, einen Teil der Entlastung für Ersparnisse verwenden. In Deutschland findet die Idee einer Umsatzsteuersenkung kaum Unterstützung.

Stattdessen konzentriert die Debatte sich auf Einkommensteuersenkungen. Die Erfolgsaussichten sind bei diesem Instrument jedoch nicht besser. Einkommensteuersenkungen würden eher Haushalten mit höheren Einkommen zu Gute kommen und sich deshalb nur teilweise auf die Konsumnachfrage auswirken. Ein erheblicher Teil der Entlastung würde voraussichtlich in vermehrte Ersparnisse fließen. Dass ein Anstieg des verfügbaren Einkommens sich vollständig in höheren Konsumausgaben niederschlägt, ist allenfalls bei kreditbeschränkten Haushalten zu erwarten, also Haushalten, die sich gerne verschulden würden, um mehr zu konsumieren, dafür aber keine Kredite erhalten. Das sind jedoch eher Haushalte im unteren Einkommensbereich, die von Einkommensteuersenkungen nicht profitieren würden. Um diese Haushalte zu erreichen, wären Konsumgutscheine das zielgenauere Instrument. Die Verteilung von Konsumgutscheinen wirft allerdings komplexe Fragen auf, was die Abgrenzung des Empfängerkreises angeht.

Die Befürworter von Einkommensteuersenkungen betonen allerdings weniger konjunkturpolitische Argumente, sondern eher Aspekte der langfristigen Gestaltung des Steuersystems. So wird beispielsweise gefordert, die zusätzlichen Belastungen in Folge der kalten Progression auszugleichen. Es wäre dann allerdings schwierig, Einkommensteuersenkungen nach

ein oder zwei Jahren rückgängig zu machen. Ohne eine solche Befristung besteht aber die Gefahr, dass es zu dauerhaften Defiziten im öffentlichen Sektor kommt. Man darf auch bezweifeln, dass eine gelungene Einkommensteuerreform unter den Bedingungen einer hereinbrechenden Wirtschaftskrise und eines Bundestagswahlkampfes erreicht werden kann. Es gibt sicherlich viele Gründe, die Einkommensbesteuerung in Deutschland zu reformieren, aber das aktuelle Konjunkturpaket ist nicht der richtige Rahmen für dieses Projekt.

Im Rahmen eines Konjunkturprogramms sind Steuersenkungen eher im Bereich der Unternehmensbesteuerung aussichtsreich. So könnte beispielsweise eine befristete Verbesserung von Abschreibungsbedingungen über das schon beschlossene Ausmaß hinaus oder die Einführung anderer Investitionsanreize positive Wirkungen auf die Investitionsnachfrage entfalten und Arbeitsplatzverluste verhindern.

Höchst problematisch ist die Idee, im Rahmen eines »Deutschlandfonds« oder eines »Schutzschirms für Unternehmen« Mittel bereitzustellen, um Unternehmen allgemein finanziell unter die Arme zu greifen, wenn sie durch die aktuelle Krise in Schwierigkeiten geraten. Es besteht die Gefahr eines Dammbrochs, in dem es zu massenhaften Hilfsforderungen von Unternehmen zu Lasten des Steuerzahlers kommt. Im Bankensektor liegt wegen der Bedeutung des Sektors für die Funktionsfähigkeit des gesamten Wirtschaftssystems eine Sondersituation vor, die Interventionen zur Vermeidung von Konkursen rechtfertigt. Das ist aber nicht auf andere Sektoren übertragbar. Dass es in Wirtschaftskrisen zu Konkursen kommt, ist bedauerlich und für die Eigentümer und Beschäftigten der betroffenen Unternehmen dramatisch. Es ist auch keineswegs sicher, dass staatliche Hilfen zur Konkursvermeidung in allen Fällen ineffizient sind. Trotzdem ist die Wirtschaftspolitik hier gut beraten, Zurückhaltung zu üben. Der Staat muss sich darauf beschränken, die Folgen mit Instrumenten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik abzufedern. Denn Belastung der öffentlichen Haushalte wird durch die bereits beschlossenen Hilfsmaßnahmen bereits bis an die Grenze des Erträglichen geführt.

Insgesamt sind die Handlungsspielräume des Staates bei der Bekämpfung des wirtschaftlichen Abschwungs beschränkt. Es ist sinnvoll, die investiven öffentlichen Ausgaben auszudehnen und befristete steuerliche Anreize für Unternehmen zur Ausdehnung ihrer Investitionen zu schaffen. Die Einführung eines Fonds, der finanzielle Hilfen für Unternehmen auch außerhalb des Bankensektors bereitstellt, birgt hingegen die Gefahr, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors überfordert wird. Änderungen bei der Einkommensteuer sollten verschoben werden, bis mehr Klarheit über den mittelfristigen Zustand der öffentlichen Finanzen und die weitere Wirtschaftsentwicklung besteht.



Ralph Brügelmann*

Mehr Wachstums- statt Konjunkturpolitik

Deutschland ist als Exportnation von der weltweiten Rezession stark betroffen. Gegenwärtig rechnen die meisten Konjunkturforscher für 2009 mit einer um 1 bis 2% schrumpfenden Wirtschaft. Manche Prognosen sind sogar noch pessimistischer. Hauptursache dafür ist ein starker Einbruch der Exporte. Den schlechtesten Ausblick für die Exportentwicklung gab im Dezember das Kieler Institut für Weltwirtschaft mit einem Rückgang um 8,9% gegenüber 2008 (vgl. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2008). Die Europäische Zentralbank hat auf die Krise mit einer Senkung ihres Leitzinses auf 2,5% reagiert. Ob daraus tatsächlich ein höheres Kreditvolumen resultiert, ist, angesichts der Störungen im Finanzsektor, allerdings unsicher.

Deshalb sieht die Bundesregierung finanzpolitischen Handlungsbedarf. Um die Rezession zu bekämpfen, hat sie Ende 2008 ein erstes Konjunkturprogramm beschlossen. Gegenwärtig ist ein zweites in Planung, dessen Umfang bis zu 50 Mrd. € betragen soll. Dabei werden die verschiedensten Vorschläge diskutiert: Einige sind altbekannt wie staatliche Investitionsprogramme, andere zumindest dem Namen nach neu wie Konsumgutscheine. Über die Erfolgsaussichten der einzelnen Maßnahmen wird hart gestritten.

Tab. 1
Der Auslandsumsatz des verarbeitenden Gewerbes

	Anteil am Gesamtumsatz (in %)	Anteile am Auslandsumsatz (in %)
Insgesamt	43,1	100,0
Vorleistungsgüterproduzenten	14,2	32,9
Investitionsgüterproduzenten	23,4	54,2
Gebrauchsgüterproduzenten	1,1	2,6
Verbrauchsgüterproduzenten	4,0	9,2
Energieproduzenten	0,5	1,1

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008); Berechnung des Autors.

Am effektivsten wird die Rezession dann bekämpft, wenn die durch ein Konjunkturprogramm induzierte zusätzliche Nachfrage möglichst genau in die Sektoren fließt, die von der Rezession besonders betroffen sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es schlicht zu Preiserhöhungen oder Ausweitungen der Importe kommt. Die Disaggregation der Exporte ergibt, dass die deutschen Warenausfuhren 2007 zu mehr als fünf Sechsteln aus Vorleistungs- und Investitionsgütern bestanden.¹ Folglich werden die Produzenten von Vorleistungen und Investitionsgütern auch am stärksten von der Rezession betroffen sein. Diese Sektoren stellten gleichzeitig 37,5% der gesamten Umsätze im verarbeitenden Gewerbe.

Demnach wäre die Ausweitung der staatlichen Investitionen grundsätzlich ein geeigneter Ansatz. Auch die beschleunigte Umsetzung bereits geplanter Projekte wäre hilfreich. Der typische Adressat dieser Maßnahme ist das Baugewerbe, das von der gegenwärtigen Krise aber noch nicht übermäßig betroffen ist. Es scheint daher sinnvoll, zusätzlich die Bedingungen für private Investitionen zu verbessern. Dies hat die Bundesregierung mit der befristeten Wiedereinführung der degressiven Abschreibung auch bereits getan. Leider konnte sie sich nicht dazu durchringen, das Niveau von 2007 wieder herzustellen. Mit dem im ersten Konjunkturprogramm beschlossenen Höchstsatz von 25% bleibt sie um 5 Prozentpunkte dahinter zurück. Hier sollte nun nachgebessert werden.

Second-best-Lösung

Eine Ausweitung der privaten Konsumnachfrage erscheint demgegenüber als Second-best-Lösung. Zwar wird auch hier mit einem Rückgang gerechnet, der aber nicht annähernd die Dimensionen des Exports erreicht.² Trotzdem muss sie nicht von vornherein abgelehnt werden. Denn zum einen kann es dauern, bis staatliche Investitionen in größerem Umfang beschlossen sind bzw. umgesetzt werden können. Zum anderen können z.B. im Dienstleistungssektor freie Kapazitäten bestehen, die von einer erhöhten Binnennachfrage – auch der privaten Konsumenten – profitieren. In der Politik werden Konsumgutscheine, Steuerschecks, eine Senkung der Sozialabgaben und Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zur Stimulie-

* Ralph Brügelmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Hauptstadtbüro des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in Berlin.

¹ Die Werte wurden aus den Auslandsumsätzen im produzierenden Gewerbe ermittelt, die nicht den gesamten deutschen Ausfuhren entsprechen. Zwischen beiden Größen besteht aber ein stabiler Zusammenhang (vgl. Krockow 2003). Für Dienstleistungen fehlen vergleichbare Aufstellungen.

² Offen bleibt, inwieweit hier bereits Maßnahmen zur Stärkung der Konsumnachfrage enthalten sind.

zung der Konsums diskutiert. Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf die steuerpolitischen Vorschläge. Denn es ist nicht sicher, ob die zu Jahresbeginn 2009 erfolgte Rücknahme der Beträge zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8% überhaupt durchgehalten werden kann. Weitere Senkungen – auch in anderen Sozialversicherungszweigen – wären zwar durch Bundeszuschüsse finanzierbar, lösen aber die Äquivalenz von Beitragszahlungen und Leistungen noch weiter auf, als dies ohnehin schon der Fall ist.

Konsumgutscheine sind nichts anderes ein Pauschaltransfer. Es findet weder eine Bedürftigkeitsprüfung statt, noch gehen von ihnen Anreizeffekte aus. Ein Betrag von 500 € pro Einwohner würde zu Ausgaben von rund 41 Mrd. € führen. Eine Beschränkung auf Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze brächte nur geringfügige Einsparungen von rund 0,5 Mrd. €. Bei einem niedrigeren Wert des Gutscheins sinken die fiskalischen Kosten proportional, d.h. ein Konsumgutschein von 125 € belastet den Staatshaushalt mit gut 10 Mrd. €. Ein Steuerscheck beschränkt diesen Transfer auf Einkommensteuerzahler. Die mögliche Ausgestaltung ist aber noch völlig unklar. Wird die Höhe des Schecks auf die tatsächliche Steuerschuld begrenzt, entspricht dies einer Anhebung des Grundfreibetrages; ein Steuerscheck von 500 €³ würde einem Grundfreibetrag von 10 230 € entsprechen und fiskalische Kosten von rund 13,5 Mrd. € verursachen. Übersteigt der Wert des Schecks die Steuerschuld, kann dieser Betrag auch als Transfer ausgereicht werden. Dies würde die öffentlichen Haushalte mit 20,5 Mrd. € belasten. Folglich wäre in jedem Fall ein beträchtlicher Teil des zweiten Konjunkturprogramms verplant.

Diese hohen fiskalischen Kosten sind nur gerechtfertigt, wenn damit tatsächlich eine signifikante konjunkturelle Wirkung, am besten kombiniert mit dauerhaften Wachstumseffekten, verbunden ist. Ob diese Instrumente dafür tatsächlich taugen, hängt vom Verhalten der Konsumenten ab. Der traditionelle Erklärungsansatz dafür ist die Permanent-Einkommenshypothese. Sie besagt, dass die Konsumnachfrage auf kurzfristige Einkommensschwankungen nicht bzw. kaum reagiert.⁴ Stattdessen beziehen die Konsumenten ihre künftig erwarteten Einkommensverhältnisse mit in das Kalkül ein und streben ein im Zeitablauf geglättetes Konsumniveau an. Campbell und Mankiw (1989) haben diese These dahingehend erweitert, dass rund die eine Hälfte der Konsumenten ihre Nachfrage vom aktuellen Einkommen abhängig macht und die andere der Permanent-Einkommenshypothese folgt. Aktuell kommen Carroll, Slacalek und Sommer (2008) zu quantitativ ähnlichen Ergebnissen.

Die USA haben zur Bekämpfung von Rezessionen bereits dreimal Steuerschecks eingesetzt. Zuerst 1975, dann 2001 und letztmalig 2008 im Rahmen des jüngsten durch die Finanzmarktkrise ausgelösten Abschwungs. Bei der Krise von 2001 sah die US-Regierung in ihnen einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Rezession (vgl. Council of Economic Advisers 2002). Die vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Wirkung von Steuerschecks dokumentieren denn auch im Widerspruch zur Permanent-Einkommenshypothese einen Anstieg der Konsumnachfrage. In der Bewertung, ob die Schecks sich auch zur Rezessionsbekämpfung eignen, sind sich die Autoren aber oftmals skeptisch. Im Zusammenhang mit der Rezession von 1975 lehnen Modigliani und Steindel (1977) Steuerschecks als wenig effektiv zur Stimulierung des privaten Verbrauchs ab. Blinder (1981) billigt einer temporären Steuersenkung im Jahr ihres in Kraft treten nur gut die halbe Wirkung einer dauerhaften Steuersenkung zu. Wird die temporäre Steuersenkung in Form von Steuerschecks gewährt, sinkt ihre Effektivität auf rund ein Drittel einer dauerhaften. Im zweiten Jahr fällt die Belebung der Nachfrage sowohl bei permanenten als auch bei temporären Senkungen stärker aus. Dabei holt die vorübergehende Entlastung in ihrer Wirkung auch auf, erreicht aber nicht die Effektivität einer dauerhaften.

Shapiro und Slemrod (2002) kommen für die 2001 verschickten Steuerschecks zu ähnlichen Ergebnissen. Sie führten mehrere Fragerunden durch, und bei keiner lag der Anteil derer, die den Steuerscheck vorwiegend für zusätzlichen Konsum nutzten über 30%. Außerdem fanden sie keine Hinweise dafür, dass bei niedrigen Einkommen eine überdurchschnittliche marginale Konsumneigung vorliegt, d.h. ein höherer Anteil der Steuererstattung in den Konsum fließt. Johnson et al. (2006) sowie Agarwal et al. (2007) betonen hingegen, dass nach einer eher geringen unmittelbaren Wirkung mit zeitlicher Verzögerung ein größerer Anteil der Steuerschecks für den Konsum verwendet wurde.

Zusammenfassend lassen sich die empirischen Studien dahingehend interpretieren, dass Steuerschecks zwar zu Konsumbelebungen führen, diese aber eher gering sind und mit einem time lag einsetzen. Gerade letzteres nimmt aber den Instrumenten Steuerscheck und Konsumgutschein einen wesentlichen Rechtfertigungsgrund: Von ihnen wird eine schnelle Wirkung erhofft. Denn eine Einkommensteuerreform würde frühestens zu Beginn 2010 in Kraft treten; Konsumgutscheine oder Steuerschecks könnten bereits im Laufe des Jahres 2009 verschickt werden. Dies aber wohl auch nicht sofort. Denn auf die technische Umsetzung – Stichworte Fälschungssicherheit und Adressenmanagement – ist die öffentliche Verwaltung überhaupt nicht vorbereitet. Wenn zu der daraus resultierenden Verzögerung ein time lag von mindestens drei (Agarwal et al. sowie Johnson et al.) bis zwölf Monaten (Blinder) bis zu einer spürbaren Nachfragewirksamkeit hinzukommt, geht der Zeitvorteil gänzlich verloren.

³ Bei Verheirateten, die zusammen veranlagt werden, verdoppelt sich der Betrag auf 1 000 €.

⁴ Eine einfache Erläuterung der Zusammenhänge bietet Blanchard (1997, 145 ff.)

Die Studie von Blinder ist die einzige, die einen direkten Vergleich von temporären und dauerhaften Steuersenkungen beinhaltet. Unabhängig vom Betrachtungszeitraum ist letztere eindeutig überlegen. Dies macht den Zeitrahmen, den es für die Umsetzung einer Steuerreform bedarf, vertretbar. Zudem löst eine Tarifsenkung zusätzlich langfristige Wachstumsimpulse aus, Konsumgutscheine und Steuerschecks aber nicht. Sie sind, wie oben erwähnt, Pauschalzahlungen, die keine Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot oder die Investitionstätigkeit beinhalten. Einen zweistelligen Milliardenbetrag ausschließlich zur kurzfristigen Stimulierung der Nachfrage einzusetzen, ist aber nicht angemessen. Dies umso mehr, als dass durch die starke internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft ein guter Teil der zusätzlichen Nachfrage ins Ausland abfließen würde.

Zur Nachfrageausweitung Steuererhöhungen bei den oberen Einkommen vorzunehmen – wie z.T. von der Politik gefordert – wäre sogar völlig kontraproduktiv. Durch die Finanzmarktkrise ist schon zweifelhaft, ob die Zinssenkungen der Europäischen Zentralbank eine positive Wirkung haben. Steuererhöhungen lassen sie nun gänzlich verpuffen. Denn dadurch werden mögliche Renditesteigerungen der Unternehmen durch Zinssenkungen direkt wieder kompensiert und die Investitionsnachfrage gebremst.

Hektischer konjunkturpolitischer Aktionismus ist in jedem Falle unangebracht. Die Exportnachfrage kann nicht friktionslos durch Binnennachfrage ersetzt werden. Die Förderung einzelner Sektoren sollte ebenfalls unterbleiben. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten einerseits und einer Kettenreaktion andererseits, d.h. dass eine Branche nach der anderen beim Staat Hilfen einfordert und die fiskalischen Kosten untragbar werden, ist zu groß. Der Abbau einmal gewährter branchenspezifischer Hilfen dürfte sich überdies schwierig gestalten. Dies haben die bisherigen Versuche, Subventionen zu kürzen, hinreichend gezeigt.

Man darf sogar grundsätzlich gegenüber den jetzt geplanten massiven finanzpolitischen Eingriffen in die Konjunktur skeptisch sein. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass staatliche Eingriffe dem langfristigen Wachstum mehr schaden als nutzen. Dies gilt nicht nur für diskretionäre Maßnahmen ohne Bezug zur Konjunktur, sondern auch für gezielte Versuche, mit Hilfe der Finanzpolitik die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren (vgl. Badinger 2008). Dies ist nicht gleichbedeutend mit einem Plädoyer für generelle staatliche Passivität. Das Augenmerk sollte aber weniger auf konjunktur-, sondern mehr auf wachstumspolitischen Maßnahmen liegen. Mit den für das zweite Konjunkturpaket veranschlagten 50 Mrd. € lassen sich z.B. für drei Jahre die Steuerausfälle einer Einkommensteuerreform abdecken, wie sie das IW vorgeschlagen hat (vgl. Brügelmann 2008).⁵ Die Ab-

schaffung des Solidaritätszuschlags hat eine ähnliche fiskalische Dimension. Gleichzeitig bliebe noch ein zweistelliger Milliardenbetrag für weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wachstumsaussichten. Dies können z.B. die bereits angedachten Investitionen in das Bildungssystem, die Kinderbetreuung oder die Altenpflege sein. Der Konjunktur wäre damit ebenfalls gedient.

Literatur

- Agarwal, S., Ch. Liu und N.S. Souleles (2007), »The Reaction of Consumer Spending and Debt to Tax Rebates – Evidence from Consumer Credit Data«, Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper, WP 2007-10, http://www.chicagofed.org/publications/workingpapers/wp2007_10.pdf.
- Badinger, H. (2008), »Cyclical Fiscal Policy, Output Volatility and Economic Growth«, CESifo Working Paper no. 2268, http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20April%202008/cesifo1_wp2268.pdf.
- Blanchard, O. (1997), *Macroeconomics*, Upper Saddle River, New Jersey.
- Blinder, A.S. (1981), »I Taxes«, *Journal of Political Economy* 89(1), 26–53.
- Brügelmann, R. (2008), »Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag«, *IW-Trends Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* 25(3), http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/trends03_08_3.pdf.
- Campbell, J.Y. und G.N. Mankiw (1989), »Consumption, Income and Interest Rates: Reinterpreting the Time Series Evidence«, in: *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge Mass., 185–216.
- Carroll, Chr.D., J. Slacalek und M. Sommer (2008), »International Evidence On Sticky Consumption Growth«, ECB Working Paper No. 886, <http://www.ecb.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp886.pdf>.
- Council of Economic Advisers (2002), »President Bush's 2001 Tax Relief Softens the Recession«, CEA White Paper, www.whitehouse.gov/cea/Tax-ReliefActUpdate_Feb02wp.pdf.
- Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (2008), »Deutsche Konjunktur im Winter 2008«, http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/konjunkturprognosen/konjunkt/2008/4_08_deu.pdf.
- Johnson, D.S., J.A. Parker und N.S. Souleles (2006), »Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001«, *American Economic Review* 96(5), 1589–1610.
- Krockow, A. (2003), »Vergleichende Betrachtung der Ausfuhren und des Auslandsumsatzes des Verarbeitenden Gewerbes«, *Wirtschaft und Statistik* (5), 418–422.
- Modigliani, F. und Ch. Steindel (1977), »Is a Tax Rebate an Effective Tool for Stabilization Policy?«, *Brookings Papers on Economic Activity*, 175–209.
- Shapiro, M.D. und J. Slemrod (2002), »Did the 2001 Tax Rebate Stimulate Spending? Evidence from Taxpayer Surveys«, NBER Working Paper no. 9308, <http://www.nber.org/papers/w9308>.
- Statistisches Bundesamt (2008), *Jahresbericht für Betriebe – Arbeitsunterlage, Betriebe von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden mit 20 und mehr tätigen Personen*, Wiesbaden, <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1022447>.

⁵ Hier ist die kleine Lösung gemeint, bei der der »Mittelstandsbauch« nur abgeflacht wird. Dies verursacht Steuerausfälle von ca. 12 Mrd. € pro Jahr.



Willi Diez*

Konjunkturpakete für die Automobilindustrie – Königsweg, Sackgasse oder einfach wirkungslos?

Die Weltautomobilmärkte sind seit der Zuspitzung der Finanzkrise im Herbst vergangenen Jahres dramatisch eingebrochen. So lagen die weltweiten Automobilverkäufe im November um rund 20% unter dem Niveau des entsprechenden Vorjahreswertes, und der Dezember bot ein ähnliches Bild mit zweistelligen Minusraten.

Allein in Westeuropa bewegte sich der Automobilabsatz im November 2008 um 26% unter Vorjahr, wobei in einzelnen Märkten wie Spanien und Großbritannien Rückgänge von bis zu 50% zu verzeichnen waren. In den USA erreichten die Automobilverkäufe im gleichen Zeitraum auf Jahresbasis hochgerechnet ein historisches Tief von nur noch 10,1 Mill. Einheiten, was gegenüber dem Wert des Jahres 2007 ein Minus von gut 37% bedeutet.

Selbst in den BRIC-Staaten, die sich in den letzten Jahren als zunehmend wichtige Wachstumsträger im Automobilgeschäft erwiesen haben, sind deutliche Rückgänge zu verzeichnen, so etwa in Russland, wo der Automobilabsatz im November um knapp 20% unter Vorjahr lag.

Seit Oktober 2008 hat die weltweite Rezession auch den deutschen Automobilmarkt erfasst. Lagen die Neuzulassungen per September mit 1,3% noch leicht im Plus, so kam es im Oktober 2008 zu einem Verkaufsrückgang von 8,2% und im November 2008 sogar von 17,7% gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum. Und die Aussichten sind nicht gut: Mit voraussichtlich 2,8 Mill. Neuzulassungen dürfte der deutsche Automobilmarkt in diesem Jahr das niedrige Niveau des Jahres 2008 von 3,09 Mill. Einheiten nochmals un-

terschreiten und damit auf das niedrigste Zulassungsergebnis seit der Wiedervereinigung absinken.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die Frage nach staatlichen Konjunkturpaketen für die Branche gegenwärtig einen breiten Raum in der öffentlichen Diskussion um die Bewältigung der Folgen der Finanzkrise einnimmt. Obwohl die Probleme der Automobilbranche oder einzelner ihrer Unternehmen wohl kaum zu einer »systemischen Krise« der deutschen Wirtschaft führen werden: Unbestritten ist, dass die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der Branche – jeder siebte Arbeitsplatz in Deutschland ist direkt oder indirekt vom Automobil abhängig – politische Handlungszwänge begründet.

So war es auch nicht überraschend, dass die Bundesregierung als Reaktion auf die sich abzeichnenden Schwierigkeiten in der Branche bereits Anfang November 2008 die Aussetzung der Kraftfahrzeugsteuer für maximal zwei Jahre für besonders umweltverträgliche Fahrzeuge beschlossen hat. Betrachtet man die Entwicklung der Automobilverkäufe seither, lässt sich allerdings kaum behaupten, die Maßnahme hätte nachhaltig Wirkung gezeigt. Zusammengefasst lagen die Neuzulassungen in den Monaten November und Dezember 2008 um 12,6% unter dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum.

Direkte staatliche Hilfen sind abzulehnen

Die aktuelle Diskussion um ein Konjunkturpaket für die Automobilbranche konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Handlungsansätze:

- direkte staatliche Hilfen für die Automobilindustrie in Form von Kreditbürgschaften oder zinsverbilligten Darlehen zur Entwicklung umweltgerechter Fahrzeuge (»subventionspolitischer Ansatz«) und
- staatliche Programme zur Belebung der inländischen Automobilnachfrage (»nachfragepolitischer Ansatz«).

Was direkte staatliche Hilfen für die Automobilindustrie angeht, so sind diese grundsätzlich abzulehnen. Dagegen sprechen zunächst ordnungspolitische Argumente: Die Finanzierung von technischen Entwicklungsleistungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine originär unternehmerische und nicht staatliche Aufgabe. Dagegen spricht aber auch die politische Opportunität: Mit welchem Argument könnte man anderen Branchen entsprechende Hilfen vorenthalten, wenn man sie der Automobilbranche großzügig gewährt?

Noch einen weiteren, in der öffentlichen Diskussion zu wenig beachteten Aspekt gilt es zu berücksichtigen: Die Weltautomobilindustrie weist hohe strukturelle Überkapazitäten

* Prof. Dr. Willi Diez ist Direktor des Instituts für Automobilwirtschaft (IFA) an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt (HfWU) in Nürtingen-Geislingen.

in einer Größenordnung von 12 Mill. Einheiten auf, was gut 15% der installierten Kapazität entspricht. Die Gefahr ist groß, dass mit Subventionen letztlich nicht wettbewerbsfähige Kapazitäten im Markt erhalten werden, wodurch der dringend notwendige Anpassungsprozess behindert oder doch zumindest zeitlich verzögert würde.

Freilich kann man sich einem Argument, das von den Vertretern der Automobilindustrie und ihrer Verbänden vorgebracht wird, nicht verschließen: Wenn in anderen Ländern die Automobilindustrie staatlich unterstützt wird, kommt es zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Hersteller. Daher wäre ein »Automobil-Gipfel« der wichtigsten Automobilländer sinnvoll, um einen internationalen Subventionswettbewerb in der Branche zu verhindern.

Nachfragestimulierende Maßnahme

Was den nachfragepolitischen Ansatz anbelangt, so gibt es hier verschiedene Möglichkeiten, wie die inländischen Nachfrage belebt werden könnte. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass alle nationalen Konjunkturprogramme nur einen relativ kleinen Teil des Gesamtabsatzes der deutschen Automobilhersteller überhaupt erfassen. So liegt der Anteil des Inlandsabsatzes, also der Fahrzeuge, die in Deutschland produziert und verkauft werden, an der Gesamtproduktion der deutschen Hersteller bei nur noch rund 25%. Drei Viertel der in Deutschland produzierten Fahrzeuge werden exportiert, wobei Westeuropa und Nordamerika die mit Abstand wichtigsten Absatzregionen bilden.

Reform der Kraftfahrzeugsteuer

Ein zukunftsweisender Vorschlag zur Stimulierung der inländischen Automobilnachfrage ist die Reform der Kraftfahrzeugsteuer in Richtung einer CO₂-basierten Besteuerung. Allerdings wird diese bislang ausschließlich in Richtung neuer Fahrzeuge diskutiert. So sinnvoll ein solcher Schritt unter klimapolitischen Gesichtspunkten ist, so zwiespältig wäre er unter konjunkturpolitischen Aspekten. Auf der einen Seite könnte eine CO₂-basierte Kraftfahrzeugsteuer die den Automobilabsatz beeinträchtigende Verunsicherung der Käufer beseitigen und latent vorhandene Kaufbereitschaften stimulieren.

Andererseits bestünde jedoch die Gefahr, dass Besitzer von Altfahrzeugen, die beim Kauf eines neuen Fahrzeuges mit höheren Belastungen rechnen müssten, ihre Käufe weiter zurückstellen. Außerdem gilt es bei einer CO₂-basierten Besteuerung zu berücksichtigen, dass die deutschen Automobilhersteller aufgrund der starken Ausrichtung ihrer Modellpaletten auf leistungsstarke Premiumautomobile möglicherweise benachteiligt würden, wenn es als Folge einer höheren steuerlichen Belastung zu Nachfrageverlagerungen nach steuer-

lich günstigeren Importfahrzeugen kommen würde. Zumindest auf kurze Sicht – bis zur Umstellung der Modellpaletten auf die veränderten Nachfragestrukturen – könnte also eine CO₂-basierte Kraftfahrzeugsteuer bezogen auf den Automobilstandort beschäftigungspolitisch kontraproduktiv sein.

Nicht nur ökologische, sondern auch konjunkturelle Gründe sprechen daher dafür, die CO₂-Besteuerung auf den gesamten Fahrzeugbestand auszudehnen. Mit der Einbeziehung des Altbestandes würde das von einer solchen Umstellung betroffene Volumen deutlich erhöht: Die jährlichen Neuzulassungen liegen im langjährigen Durchschnitt bei 3,0 bis 3,2 Mill. Einheiten, der gesamte Bestand bei 46,6 Mill. PKW.

Alle Besitzer von Fahrzeugen mit hoher CO₂-Emission würden zum Kauf von verbrauchssparsameren Modellen animiert. Im Hinblick auf die beschäftigungspolitischen Rückwirkungen für den Standort Deutschland ist jedoch die genaue Ausgestaltung der jeweiligen Emissionswerte zu berücksichtigen.

Erfahrungswerte für die sowohl konjunkturellen wie auch strukturellen Auswirkungen einer CO₂-basierten Kraftfahrzeugsteuer liefert das in Frankreich seit dem 1. Januar 2008 praktizierte Bonus-Malus-System. Es sieht vor, dass der Kauf von Fahrzeugen, die weniger als 130 Gramm CO₂ pro Kilometer emittieren, steuerlich mit bis zu 1 000 € begünstigt, Fahrzeuge, die darüber liegen, mit bis zu 2 600 € bestraft werden.

Die Maßnahme wurde zum 1. Januar 2008 eingeführt und hat in der Folge zu einer deutlichen Absatzbelebung geführt. Die Gewinner waren vor allem Hersteller von kleinen, verbrauchssparsamen Fahrzeugen, die ihren Marktanteil deutlich erhöhen konnten. Demgegenüber haben die deutschen Automobilhersteller in Frankreich teilweise deutliche Marktanteilsverluste hinnehmen müssen. Die absatz- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer CO₂-basierten Kraftfahrzeugsteuer hängen also stark von den Bemessungsgrenzen und den korrespondierenden Steuersätzen ab.

»Verschrottungsprämie«

Eine weitere nachfragestimulierende Maßnahme wäre die Einführung einer sog. Verschrottungsprämie. Von solchen Prämien, mit denen der Kauf eines neuen Fahrzeuges bei Stilllegung eines besonders alten Fahrzeuges bezuschusst wird, wurde in der Vergangenheit vielfach Gebrauch gemacht, so dass hier auch Erfahrungswerte über die Wirksamkeit solcher Maßnahmen vorliegen.

So wurde in Italien im Jahr 2007 eine Verschrottungsprämie für Fahrzeuge, die älter als zehn Jahre waren, in Höhe von 800 € eingeführt. Dies hat ganz wesentlich zum An-

stieg der Neuwagenverkäufe im Jahr 2007 um rund 165 000 Einheiten auf 2,49 Mill. Pkw beigetragen. Auch in Frankreich und Spanien wurden im Herbst 2008 Verschrottungsprogramme für Fahrzeuge, die älter als zehn Jahre sind, initiiert. Das Programm der französische Regierung, das eine finanzielle Unterstützung in einer Größenordnung von 1 000 € pro Fahrzeug vorsieht, sofern das neu gekaufte Fahrzeug weniger als 160 Gramm CO₂ je Kilometer emittiert, scheint sich bereits positiv auf die Neuwagenverkäufe auszuwirken.

Um ähnliche Wirkungen zu zeigen, müsste eine Verschrottungsprämie in Deutschland finanziell höher dotiert sein, da die durchschnittlichen Verkaufspreise in Deutschland über dem Niveau in Italien und Frankreich liegen. Die Erfahrungswerte aus anderen Ländern zeigen, dass durch eine solche Prämie 1,5 bis maximal 2% der Besitzer von Altfahrzeugen animiert werden können, sich einen Neuwagen zu kaufen.

Nach dem Beschluss der Bundesregierung soll die Verschrottungsprämie bei 2 500 € liegen. Dadurch lassen sich in Deutschland zusätzliche Neuwagenverkäufe in einer Größenordnung von 250 000 Einheiten generieren. Rein rechnerisch hätte dies einen Anstieg der Neuzulassungen im Jahr 2009 von den prognostizierten 2,8 Mill. auf über 3 Mill. Einheiten zur Folge.

Die Kosten für ein solches Konjunkturpaket lägen bei 625 Mill. €. Dem stehen zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen in einer Größenordnung zwischen 1,2 Mrd. € gegenüber. Aus rein fiskalpolitischer Sicht würde sich ein solches Konjunkturprogramm also rechnen.

Wie sähe die beschäftigungspolitische Bilanz eines solchen Paketes aus? Unterstellt man, dass 35% des zusätzlichen Verkaufsvolumens auf importierte Fahrzeuge entfallen würden, verblieben für den Produktionsstandort Deutschland gut 162 500 zusätzlich produzierte Fahrzeuge. Unter Berücksichtigung der aus dem Ausland bezogenen Wertschöpfung für die in Deutschland produzierten Fahrzeuge ergäbe sich ein Beschäftigungssicherungspotential von knapp 15 000 Arbeitsplätzen bei Herstellern und Zulieferern am Standort Deutschland. Pro Arbeitsplatz wären das Kosten in Höhe von 2 500 €, denen im Alternativfall Steuerausfälle und höhere Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gegenüberzustellen wären.

Die Beschäftigungsbilanz einer staatlichen Verschrottungsprämie verbessert sich, wenn man die – allerdings nur schwer quantifizierbaren – Beschäftigungseffekte im Automobilhandel sowie bei den Automobilimporteuren mit berücksichtigt. In der Summe dürfte hier ein zusätzliches Beschäftigungssicherungspotential in einer Größenordnung von weiteren 5 000 Arbeitsplätzen, vor allem

im Automobilhandel mit seinen über 450 000 Beschäftigten, liegen.

Für die Gesamtbilanzierung der Wirkungen von Verschrottungsprämien ist die Frage der Befristung einer solchen Maßnahme nicht unerheblich. Wird die Gewährung von Verschrottungsprämien zeitlich befristet, muss aufgrund von Vorzieheffekten nach Auslauf der Begünstigungsregelung mit entsprechend kontraktiven Wirkungen gerechnet werden. Daher sollten Verschrottungsprämien eine mehrjährige Laufzeit haben.

Fazit

Die sich dramatisch zuspitzende Marktsituation auf den Weltautomobilmärkten und die enorme gesamtwirtschaftliche Bedeutung der deutschen Automobilindustrie erzeugen einen hohen politischen Handlungsdruck im Hinblick auf die Umsetzung konjunkturpolitischer Maßnahmen zugunsten der Branche. Aufgrund der starken globalen Verflechtungen in der Weltautomobilindustrie haben national ausgerichtete Konjunkturprogramme allerdings eine nur begrenzte Wirkung auf die Beschäftigungssicherung am Standort Deutschland.

Während direkte staatliche Hilfen für die Automobilhersteller ordnungspolitisch fragwürdig sind, erfassen Programme, die auf eine Stimulierung der Binnennachfrage ausgerichtet sind, aufgrund der hohen Exportquote der deutschen Automobilhersteller einen vergleichsweise kleinen Teil ihres Gesamtabsatzes. Gleichwohl ergibt sich für eine staatliche Verschrottungsprämie eine sowohl unter fiskal- wie auch beschäftigungspolitischen Gesichtspunkte positive Gesamtbilanz.

Demgegenüber hängen die Auswirkungen einer CO₂-basierten Besteuerung von Pkw sehr stark von deren Ausgestaltung ab. Werden Premiumautomobilen mit konzeptbedingt höheren CO₂-Emissionen sehr stark belastet, könnte dies – zumindest kurzfristig betrachtet – zu negativen Beschäftigungseffekten am Automobilstandort Deutschland führen.

Zwei Aspekte, die für ein Konjunkturpaket zugunsten der Automobilindustrie sprechen, sollten nicht übersehen werden: Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass es auf dem Weltautomobilmarkt ab dem Jahr 2010 zu einem nachhaltigen Aufschwung kommen wird. Dafür spricht nicht nur die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Erholung und die auf mittlere Sicht niedrigen Öl- und Kraftstoffpreise. Auch die Technologie- und Produktoffensiven der Automobilhersteller sollten spätestens ab dem Jahr 2010 Kaufimpulse im Markt auslösen. Insofern könnten auch nur temporär wirksame Programme dazu beitragen, dass die industrielle Makrostruktur keinen nachhaltigen Schaden nimmt.

Ferner profitiert der Automobilstandort Deutschland von den nationalen Konjunkturprogrammen für den Automobilmarkt, die in anderen europäischen Ländern beschlossen und umgesetzt werden, und zwar insbesondere in Spanien und Frankreich. Mit Blick auf die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit wäre es sicher kein positives Signal, wenn ausgerechnet im wichtigsten Automobilstand der Europäischen Union keine nationalen Anstrengungen zur Bewältigung der Autokrise auf den Weg gebracht würden.