

## **Konkrete Ansatzpunkte für staatliches Handeln in Zeiten des Konjunkturabschwungs**

### **Vorbemerkungen:**

Angesichts der sich zum Ende dieses Jahres deutlich abzeichnenden krisenhaften Zuspitzung der konjunkturellen Lage in Deutschland durch drohende Unternehmenszusammenbrüche sowie steigende Arbeitslosenzahlen ist nach Auffassung aller Forschungsinstitute schnelles und entschlossenes Handeln das Gebot der Stunde. Die Fakten sind: Bereits heute befinden wir uns nach den amtlichen Daten des statistischen Bundesamtes seit zwei Quartalen in einer Rezession. Für 2009 prognostizieren sowohl internationale Gremien, wie z. B. der IMF wie auch die privaten und öffentlichen Forschungsinstitute, einen Rückgang der realen gesamtwirtschaftlichen Leistung in einer Größenordnung von bis zu zwei Prozent (Consensus Forecasts). Faktum ist auch, dass der konjunkturelle Abschwung bisher täglich an Schärfe und Tiefe zunimmt, weil nun immer mehr Bereiche und Branchen der Realwirtschaft von den Turbulenzen der Finanzwirtschaft erfasst werden und ein Ende der Finanzkrise zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht seriös prognostizierbar ist. Daher ist schnelles wie ebenso entschlossenes staatliches Handeln zur Abwehr einer sich weiter verschärfenden Krise unabdingbar – gefragt sind jedoch nicht die in den siebziger Jahren sich bereits als erfolglos herausgestellten Konjunkturprogramme a la Keynes, die allenfalls kurzfristige Strohefeuereffekte und eine dauerhafte Erhöhung der Zinsbelastung mit sich brachten, sondern effiziente angebotspolitische Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Stärkung der Investitions- und Leistungsbereitschaft von Unternehmern sowie Arbeitnehmern und damit auf die nachhaltige Mobilisierung der Wachstumskräfte zielen, um damit dem bereits im kommenden Jahr drohenden Beschäftigungsabbau wirksam entgegen zu treten und für die Zukunft ein höheres Beschäftigungspotential bereit zu stellen.

Konkrete Ansatzpunkte für staatliches Handeln ergeben sich dabei auf folgenden drei Handlungsfeldern:

- 1 Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung**
  - 1.1 Einkommensteuer**
  - 1.2 Reformbedarf bei Gewerbesteuer bzw. Unternehmensbesteuerung**
  - 1.3 Senkung der Sozialabgaben für Geringverdiener**
  
- 2 Verstärkung der kommunalen Investitionstätigkeit**

## 1 Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung

Grundsätzlich bestehen hier drei Handlungsfelder:

1. Einkommensteuer einschl. Solidaritätszuschlag
2. Senkung der gesetzlichen Sozialabgaben im unteren Einkommensbereich
3. Überarbeitung der Unternehmensbesteuerung

### 1.1 Einkommensteuer

Von einer Verringerung der Einkommensteuer profitieren gleich drei wichtige Gruppen in unserer Gesellschaft: Arbeitnehmer, Selbständige sowie Personenunternehmen und damit auch der Mittelstand. Dauerhafte Einkommensteuersenkungen erhöhen die Anreize zu einer höheren Leistungs- und Investitionsbereitschaft und stärken über einen Anstieg der verfügbaren Einkommen die private Konsumnachfrage. Sie sind damit sowohl auf der Angebots- wie Nachfrageseite unserer Volkswirtschaft wirksam. Konkret bieten sich zu dieser Entlastung folgende Maßnahmen an:

#### **Durchgehende Linearisierung des Steuertarifs**

Will man gezielt auch die mittleren Einkommensbezieher entlasten, wäre es am besten, aus dem bisher nur umgangssprachlich linear progressiven Tarif tatsächlich einen solchen zu machen und den Knick bei 12.739 Euro abzuschaffen. Die Einkommensgrenzen für Eingangs- und Spitzensteuersatz könnten zunächst konstant gehalten werden.

Dieser Schritt würde die Steuerschuld der meisten Steuerpflichtigen spürbar senken. Deutschland hat nach der Einkommensteuerstatistik 2003 rund 27 Millionen Einkommensteuerpflichtige, von denen 21 Millionen tatsächlich Steuern zahlen. Für zwei Drittel davon, also ca. 18 Millionen Steuerpflichtige würde die Steuerschuld um mindestens 10 Prozent sinken. Sie würde dann statt z. B. 5.000 Euro nur noch max. 4.500 Euro oder statt 2.000 Euro nur noch max. 1.800 Euro betragen. Der maximale Rückgang der Steuerschuld beträgt 19 Prozent. Dafür muss ein Lediger ein zu versteuerndes Einkommen von rund 18.000 Euro und ein Verheirateter von rund 36.000 Euro haben (siehe Tabelle im Anhang). Diese Tarifreform wäre mit Aufkommenseinbußen von knapp 24 Milliarden Euro verbunden. Falls dies fiskalisch nicht für tragbar gehalten wird, könnte der Tarif in einem Zwischenschritt abgeflacht werden und der Grenzsteuersatz beträgt dann im Knick noch 21 Prozent. Diese kleine Reformvariante würde knapp 12 Milliarden Euro Steuerausfälle verursachen. Die Entlastungen der Steuerpflichtigen würden ebenfalls um rund die Hälfte schrumpfen.

Allerdings hat eine Einkommensteuerreform immer den Nachteil, dass Länderinteressen betroffen sind und Bundestag sowie Bundesrat einer Reform zustimmen müssen. Will man dies vermeiden, wäre die Abschaffung des Solidaritätszuschlages eine mögliche Alternative. Dies ist eine reine Bundessteuer mit einem jährlichen Aufkommen von gegenwärtig rund 13 Milliarden Euro. Die aus einer Abschaffung oder Senkung resultierenden Aufkommenseinbußen hätte folglich auch alleine der Bund zu tragen.

Sollte trotz fehlender Zustimmungspflicht des Bundesrates eine Einigung bis zum Jahresende nicht zustande kommen, könnte die Reform auch im Laufe des Jahres 2009 erfolgen. Zudem würden neben den privaten Haushalten und Personenunternehmen auch die Kapitalgesellschaften entlastet. Allerdings würden die untersten Einkommensgruppen von einer Abschaffung des Solidaritätszuschlages nicht profitieren, denn dieser wird sozial verträglich eingeführt, d.h. bis zu einer Steuer von 972 Euro (ledig) wird er nicht erhoben. Dies entspricht einem zu versteuernden Einkommen von 12.670 Euro (ledig). Bei Verheirateten verdoppeln sich die Steuer- und Einkommensbeträge. Dem gegenüber hätte die Abschaffung des Tarifknicks deutliche Vorteile: Ein Lediger würde bei vergleichbarem Einkommen bereits um bis zu ca. 15 Prozent entlastet (siehe Tabelle 3 im Anhang). Wird der Knick nur abgeflacht wären es immerhin noch 7 bis 8 Prozent Entlastung.

### **Ausschaltung der kalten Progression**

Entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzip in der Besteuerung ist es aus steuersystematischen Gründen geboten, die sogenannte kalte Progression in der Einkommensbesteuerung auszuschalten. Pro Prozentpunkt Inflation, um den die Einkommensgrenzen nach oben verschoben werden, muss der Fiskus mit Aufkommenseinbußen von 1,25 Milliarden Euro rechnen. So würde z. B. ein um den Preisanstieg von 2 Prozent bereinigter Einkommensteuertarif den Fiskus rund 2,5 Milliarden Euro jährlich an Steuerausfällen kosten.

### **1.2 Reformbedarf bei Gewerbesteuer bzw. Unternehmensbesteuerung**

Um kurzfristig die Investitionstätigkeit zu stimulieren, sollte die degressive Abschreibung auf bewegliches Anlagevermögen wieder eingeführt werden. Dies ist auch von der Bundesregierung beabsichtigt, und zwar mit einem Abschreibungssatz von höchstens 25 Prozent bzw. dem 2,5fachen der linearen Abschreibung im ersten Nutzungsjahr. Diese Regelung soll auf zwei Jahre befristet sein. Aufgrund der im Rahmen der Steuerreform 2000 verlängerten Nutzungsdauern wird der Satz von 25 Prozent in den meisten Fällen effektiv nicht nutzbar sein, da das 2,5fache der linearen Abschreibung darunter liegt.

Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, in der gegenwärtigen Situation aber unzureichend. Denn die degressive Abschreibung entlastet gezielt investierende Unternehmen und steigert so die Investitionsnachfrage. Gerade die Investitionsgüterhersteller sind aber vom Einbruch der Weltkonjunktur und dem Rückgang der Exportnachfrage besonders betroffen. Die degressive Abschreibung kann also genau in den Sektoren zu mehr Nachfrage führen, die besonders unter dem Abschwung leiden. Damit wird die degressive Abschreibung zu einem sehr zielgenau wirkenden Instrument eines staatlichen Konjunkturprogramms.

Deshalb sollte die degressive Abschreibung auf dem alten Niveau von 30 Prozent bzw. dem 3fachen der linearen Abschreibung wieder eingeführt werden. Gegenüber der derzeit gültigen linearen Abschreibung verursacht dies Steuerausfälle in der vollen Jahreswirkung von rund 8 Milliarden Euro. Im ersten Kassenjahr sind die Aufkommenseinbußen mit rund 4,5 Milliarden Euro allerdings wesentlich niedriger.

Außerdem sollten die Schwächen der zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen Unternehmenssteuerreform nachgebessert werden. Dazu zählt insbesondere die Zinsschranke. Im Entwurf des Gesetzes zur Unternehmenssteuerreform wird sie mit einer Aufkommenswirkung von 1,5 Milliarden Euro veranschlagt. Zinsen dürfen grundsätzlich nur dann in vollem Umfang gewinnmindernd abgezogen werden, wenn sie 30 Prozent des EBITDA nicht überschreiten. Gerade in einem konjunkturellen Abschwung kann aus dieser Maßnahme aber ein deutlich höheres Steueraufkommen entstehen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Unternehmen, die keine oder nur geringe Gewinne machen, einer verschärften steuerlichen Belastung ausgesetzt sind.

Denn der Fremdfinanzierungsanteil eines Unternehmens bleibt üblicherweise im Zeitablauf relativ konstant und lässt sich nur langsam verändern. Die Zinszahlungen bleiben also unabhängig von der konjunkturellen Situation konstant oder steigen sogar, wenn die Kreditgeber ihre Konditionen verschärfen. Gleichzeitig brechen in der Rezession die Gewinne ein, d. h. das EBITDA sinkt. Damit wächst die Gefahr, unter die Bestimmungen der Zinsschranke zu fallen. Um steigende Steuerbelastungen im Abschwung zu vermeiden, sollte diese Regelung abgeschafft werden.

Ebenso müssen die neuen Hinzurechnungsvorschriften bei der Gewerbesteuer entschärft werden. Durch die Unternehmenssteuerreform wurde die Hinzurechnungspflicht von Dauerschuldzinsen (für Kredite mit Laufzeiten von mehr als einem Jahr) von 50 auf 25 Prozent halbiert. Gleichzeitig wurde eine Hinzurechnung von 25 Prozent der kurzfristigen Zinsen und 25 Prozent der in gezahlten Mieten, Pachten

und Leasingraten enthaltenen Finanzierungsanteile eingeführt. Nach den Aufkommensberechnungen zur Unternehmenssteuerreform sollten sich diese Maßnahmen gegenseitig kompensieren. Tatsächlich führen sie zu einem unvorhergesehen starken Anstieg der Gewerbesteuer.

Tabelle 1: Aufkommen von Körperschaft- und Gewerbesteuer, Steuerschätzung November 2008

	2007	2008	2009
Körperschaftsteuer (Mrd. €)	22,9	17,3	16,2
Abweichung zur Schätzung Mai 2008 (Mrd. €)		-1,6	-3,7
Gewerbesteuer (Mrd. €)	40,1	42,2	40,5
Abweichung zur Schätzung Mai 2008 (Mrd. €)		6,0	2,8

Quelle: BMF

Tabelle 1 zeigt, dass das Aufkommen der Körperschaftsteuer 2008 im Zuge des konjunkturellen Abschwungs gegenüber der Maischätzung um 1,6 Milliarden Euro zurückgenommen wurde. Das voraussichtliche Gewerbesteueraufkommen wurde hingegen um 6 Milliarden Euro erhöht. Da beide Steuern von den gleichen Unternehmen zu zahlen sind, müssen die unterschiedlichen Entwicklungen in der unterschiedlichen Gesetzgebung liegen. Dabei sind bisher die Aufkommenswirkungen der neuen Hinzurechnungen, die auch bei der Steuerschätzung im Mai 2008 noch nicht bekannt waren, stark unterschätzt worden. Hinzu kommt, dass diese Hinzurechnungen ebenfalls ertragsunabhängig sind. Deshalb belasten sie die Unternehmen unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation. Die Liquiditätsreserven der Unternehmen werden in der nun ausgebrochenen Rezession für die Begleichung der Gewerbesteuerschuld benötigt und stehen für notwendige Umstrukturierungen oder die Überbrückung von Verlustzeiten nicht mehr zur Verfügung. Deshalb sollte die Hinzurechnungspflicht allgemein auf 15 Prozent gesenkt und der Freibetrag für die Hinzurechnungen auf 200.000 Euro verdoppelt werden.

### 1.3 Senkung der Sozialabgaben für Geringverdiener

Alternativ zu einer Senkung der Einkommensteuer kann auch eine Senkung der Sozialabgaben erfolgen. Nachteilig daran wäre, dass die Personenunternehmen und Selbständigen davon nicht profitieren würden. Positiv wäre hingegen, dass die Arbeitskosten der Unternehmen sinken, wenn die Arbeitgeberbeiträge anteilig zurückgehen. Bei einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge besteht allerdings, unabhängig davon, wer entlastet wird, die Gefahr, dass sich die Leistungen noch stärker von den Beiträgen abkoppeln, als dies heute schon der Fall ist. Eine daraus resultierende Beitragslücke wäre dann durch Steuerzuschüsse zu decken. Dies wäre auch jetzt notwendig, da eine Senkung der sozialen Leistungen politisch sehr schwer umsetzbar ist. Bei wieder ansteigenden Beitragseinnahmen nach dem Ende der Rezession besteht dann die Gefahr, dass die sozialen Leistungen ausgeweitet werden und die Beiträge nicht wieder auf ein den Ausgaben angemessenes Niveau steigen.

Ein anderer Ansatzpunkt bei den Sozialbeiträgen wäre die Ausweitung der Midi-Jobs. Gegenwärtig zahlen Arbeitnehmer bei monatlichen Bruttoverdiensten in der Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro nicht die vollen Sozialbeiträge, sondern unterliegen ermäßigten Eingangsbestimmungen. Diese Gleitzone könnte bis 1.200 Euro ausgedehnt werden. Daraus ergäben sich die in Tabelle 2 abgebildeten Entlastungen. Es

stellt sich aber die Frage, ob niedrigere Unterstützungszahlungen der Bundesagentur für Arbeit bei Arbeitnehmern, deren Einkommen durch ALG-II-Zahlungen aufgestockt wird, die Entlastungen weitestgehend ausgleichen. Bei einer Ausweitung der Gleitzone würden zudem die Arbeitgeberbeiträge nicht gesenkt. Folglich würden aus dieser Maßnahme keine Veränderungen der Arbeitskosten und auch keine zusätzliche Arbeitsnachfrage resultieren.

Tabelle 2: Ausweitung der Gleitzone bis 1.200 Euro pro Monat

Bruttolohn	Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung <sup>1)</sup>	
	2008	Vorschlag
401 €	46,74 €	9,68 €
500 €	76,58 €	39,52 €
600 €	106,72 €	69,66 €
800 €	167,00 €	129,94 €
1.000 €	208,75 €	190,22 €
1.200 €	250,50 €	250,50 €

<sup>1)</sup> Kinderlose Arbeitnehmer, nur Ausweitung der Höchstgrenze, alle anderen Parameter konstant.

Quelle: Eigene Berechnungen

## 2. Verstärkung der kommunalen Investitionstätigkeit

Die Kommunen in Deutschland tätigen bereits heute 60 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen. Aufgrund ihrer vergleichsweise zum Bund und den Ländern besseren Finanzausstattung sowie ihrer durch das Grundgesetz garantierten Finanzautonomie einerseits sowie des hohen kommunalen Nachholbedarfs im Bereich der bürgernahen Infrastruktur andererseits könnten sie zeitnah und lokal situationsgerecht ihre Investitionsbudgets aufstocken und damit einen wirksamen Konjunkturimpuls insbesondere für die notleidende Bauwirtschaft leisten. Damit würde ein hoher, kurzfristig wirkender Multipliatoreffekt in einer arbeitsplatzintensiven mittelstandsorientierten Branche erzielt, der sich darüber hinaus in seinen positiven Folgewirkungen auch im Dienstleistungsbereich fortsetzen würde. Diese positiven Effekte könnten noch verstärkt werden, wenn die kommunalen Investitionsprojekte in Zukunft verstärkt in Form öffentlich-privater Partnerschaften abgewickelt würden.

Denn, so die ersten Erfahrungen im In- und Ausland, öffentlich-private Partnerschaften (PPP) sind ein viel versprechender Weg, um die öffentlichen Leistungen wirtschaftlicher bereitstellen zu können. In den letzten Jahren wurde von Seiten des Bundes und der Länder viel unternommen, um die Rahmenbedingungen für PPP zu verbessern. Trotz beachtlicher Zuwächse bleibt das Niveau der PPP-Projekte in Deutschland jedoch deutlich hinter dem anderer Länder zurück. Neben steuerlichen und haushaltsrechtlichen Problemen waren es bisher vor allem Akzeptanzprobleme auf Seiten der Kommunen und der Bürger, die dem endgültigen Durchbruch von PPP in Deutschland entgegenstehen. Diese Hindernisse können durch eine Forcierung derartiger Projekte schnell überwunden werden.

Typische Anwendungsbeispiele für öffentlich-private Partnerschaften sind u. a. die Sanierung von Schulen und Krankenhäusern, der Ausbau der Verkehrswege oder der Neubau von Verwaltungsgebäuden. Der große Vorteil dieser Kooperationsform liegt in der Verbesserung der Anreizstrukturen für die Kommunen selbst wie auch für die private Wirtschaft. Da PPP-Verträge über die gesamte Nutzungsdauer der Investition abgeschlossen werden und die Verantwortung für ein Gebäude

oder ein Projekt auf einen privaten Partner übertragen wird, sind die Gesamtkosten des Projektes transparent und kalkulierbar.

PPP ist daher ein Weg, Ineffizienzen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu vermindern. Durch die Einbeziehung privater Partner mit entsprechenden Erfahrungen und Spezialisierungen können die Leistungen oftmals günstiger und/oder besser angeboten werden. Allein für Nordrhein-Westfalen sind Einspareffekte von 5 bis 19 Prozent belegt. Für Großbritannien werden von offizieller Seite sogar 10 bis 25 Prozent genannt. Diese Einsparungen stehen den Kommunen für andere Projekte oder den Schuldenabbau zur Verfügung.

Derzeit liegt das Investitionsvolumen von PPP im Hochbau bei etwa 3,5 Milliarden Euro pro Jahr. In Großbritannien liegt das jährliche Volumen der PPP-Projekte bei etwa 15 bis 20 Milliarden Euro pro Jahr. Dies verdeutlicht die Potenziale, die in diesem Bereich noch gehoben werden können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich viele der Projekte ohne die Kooperation mit privaten Unternehmen in der geforderten kurzfristigen Zeitspanne nicht durchführen lassen würden. Eine Mobilisierung zusätzlicher Projektvolumina, so zeigt das Beispiel Großbritannien, ist auch in Deutschland möglich und wäre ein wichtiger Beitrag für ein dauerhaft angelegtes Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung, das für den Bürger vor Ort mit einem sichtbaren Nutzwert ausgestattet wäre.

# Anhang

Tabelle 3



BUNDESGESCHÄFTSSTELLE

Einkommen <sup>1)</sup>	Tarif 2008			Flacher Knick			Ohne Knick (Modell B)		
	Steuer-schuld <sup>2)</sup>	Grenz-steuersatz	Durch-schnitts-steuersatz	Ent-lastung <sup>3)</sup>	Grenz-steuersatz	Durch-schnitts-steuersatz	Entlastung <sup>3)</sup>	Grenzsteuersatz	Durch-schnitts-steuersatz
8.000	51	15,6	0,6	0,0	15,4	0,6	2,0	15,2	0,6
9.000	216	17,4	2,4	2,8	16,6	2,3	5,1	15,8	2,3
10.000	398	19,1	4,0	4,0	17,8	3,8	8,0	16,4	3,7
12.000	816	22,7	6,8	6,7	20,1	6,3	13,4	17,6	5,9
14.000	1.294	24,5	9,2	8,6	21,7	8,5	17,2	18,8	7,7
16.000	1.794	25,5	11,2	9,3	22,7	10,2	18,6	20,1	9,1
18.000	2.313	26,4	12,9	9,6	23,8	11,6	19,0	21,3	10,4
20.000	2.850	27,3	14,3	9,5	24,9	12,9	18,9	22,5	11,6
25.000	4.271	29,6	17,1	8,9	27,5	15,6	17,8	25,5	14,0
30.000	5.807	31,9	19,4	8,2	30,2	17,8	16,2	28,6	16,2
35.000	7.458	34,2	21,3	7,4	32,9	19,7	14,6	31,6	18,2
40.000	9.223	36,4	23,1	6,6	35,5	21,5	13,0	34,6	20,1
45.000	11.102	38,7	24,7	5,8	38,2	23,2	11,5	37,7	21,8
50.000	13.096	41,0	26,2	5,0	40,9	24,9	10,0	40,7	23,6

**Modell 1:  
Abflachung des Knicks mit einem Grenzsteuersatz von 21 Prozent**

bis 7.664 Euro: Grundfreibetrag  
 7.665 Euro bis 12.739 Euro:  $(591,25 \cdot Y + 1.500) \cdot Y$   
 mit  $Y = (zVE - 7.664) / 10.000$   
 12.740 Euro bis 52.151 Euro:  $(266,42 \cdot X + 2.100) \cdot X + 914$   
 mit  $X = (zVE - 12.739) / 10.000$   
 52.152 Euro bis 250.000 Euro:  $0,42 \cdot zVE - 8.575$   
 ab 250.001 Euro:  $0,45 \cdot zVE - 16.075$   
 und zVE = zu versteuerndes Einkommen

**Modell 2:**

**Linearer Anstieg des Grenzsteuersatzes**  
 bis 7.664 Euro: Grundfreibetrag  
 7.665 Euro bis 52.151 Euro:  $(303,46 \cdot Y + 1.500) \cdot Y$   
 mit  $Y = (zVE - 7.664) / 10.000$   
 52.152 Euro bis 250.000 Euro:  $0,42 \cdot zVE - 9.225$   
 ab 250.001 Euro:  $0,45 \cdot zVE - 16.725$   
 und zVE = zu versteuerndes Einkommen