

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Wirtschaft und Energie
des Deutschen Bundestages
Klaus Ernst, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft
und Energie

Ausschussdrucksache
19(9)636

26. Mai 2020

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 25.05.2020

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zum Thema „Neustart für die Wirtschaft in Deutschland und Europa“ am 27.05.2020

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

1. Die Corona-Pandemie selbst und auch die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen Maßnahmen wie der sog. Lockdown haben erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen für Deutschland und Europa. Anders als in anderen Wirtschaftskrisen hat die Corona-Pandemie *zugleich* und *global* einen Einbruch der Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern (Nachfrageschock) und einen negativen Angebotschock etwa durch die Unterbrechung internationaler Wertschöpfungsketten sowie die sog. Lockdown-Maßnahmen ausgelöst. Gesamtwirtschaftlich wird sich dies aller Voraussicht nach in Deutschland und Europa im stärksten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Nachkriegszeit, einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und in einem massiven Anstieg der Staatsverschuldung zeigen.

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

2. Da die Krise (a) global ist und (b) sowohl Angebots- als auch Nachfrageseite betrifft, wäre der Idealfall ein global koordiniertes Maßnahmenpaket, das sowohl kurz- als auch langfristige Effekte auf Angebots- als auch Nachfrageseite der Märkte entfaltet. In der Globalen Finanz und Wirtschaftskrise von 2008/2009 etwa verständigten sich die G20-Staaten zum Höhepunkt der Krise im November 2008 auf ein umfangreiches Maßnahmenpaket. Ein starker Impuls von Seiten der G20- oder G7-Staaten wäre auch heute äußerst wünschenswert, da es sich eben um eine *globale* Krise handelt, die zudem die Gefahr eines Rückfalls in politischen und ökonomischen Nationalismus birgt.

3. Auf Ebene der Europäischen Union haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron zusätzlich zu den bereits auf europäischer ergriffenen Maßnahmen, wie insbesondere das 750 Milliarden Euro schwere Pandemie-Notkaufprogramm der Europäischen Zentralbank für Wertpapiere privater und öffentlicher Emittenten, jüngst vorgeschlagen, einen 500 Milliarden Euro umfassenden Wiederaufbaufonds auf EU-Ebene zu etablieren. Ein solcher Fonds erscheint aus europäischer Sicht insbesondere dann sinnvoll, wenn von den durch einen solchen Fonds (mit-)finanzierten Maßnahmen nicht allein Effekte auf die Wirtschaft *eines* Landes ausgehen, sondern die Maßnahmen positiv auf *mehrere* EU-Mitgliedsstaaten wirken. Finanziert oder mitfinanziert werden sollten daher aus einem Wiederaufbaufonds Maßnahmen, die direkt oder indirekt europäische oder zumindest länderübergreifende Wirkungen entfalten.

4. Maßnahmen, die länderübergreifende Auswirkungen entfalten, können etwa in den Bereichen des Digitalen Binnenmarktes („Digital Single Market“), bei länderübergreifenden Infrastrukturen oder im Bereich des Klimaschutzes liegen. Für Maßnahmen in diesen Bereichen liegen können Maßnahmen mit einer supranationalen Lastenteilung ökonomisch eher gerechtfertigt sein als etwa zur Rettung der Gastronomie in Italien oder Spanien.

5. Insgesamt sind für den „Neustart der Wirtschaft“ sowohl Maßnahmen mit kurzfristiger als auch mit langfristiger Wirkung sinnvoll, also einerseits konjunkturelle Maßnahmen und andererseits Maßnahmen, die das Wachstum fördern. Letzteres ist insbesondere auch aufgrund der deutlich zunehmenden Staatsverschuldung sinnvoll, um ein „Herauswachsen“ aus der zunehmenden Staatsverschuldung zu ermöglichen.

Steuerpolitische Maßnahmen

6. Im Bereich der Steuerpolitik wäre eine Verbesserung der steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten ratsam, wie jüngst auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen hat.¹ Die Spielräume für eine Verrechnung aktueller Verluste mit Gewinnen der vergangenen Jahre sollten deutlich erweitert werden.² Eine solche Möglichkeit der Verlustverrechnung ist insofern zielgenau, als nur Unternehmen, die vor der Krise Gewinne erzielt haben, Verluste rücktragen können. Weiterhin sollte die Zins-schranke gelockert werden, da in vielen Unternehmen die Verschuldung und damit die Zinslast krisenbedingt ansteigt, dies aber kaum

¹ <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirtschaftsweise-coronakriseratschlaege-1.4913986>

² Für Details siehe etwa Koch, R. und D. Langenmayr (2020), Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise, in: Wirtschaftsdienst 5-2020, S. 367-373.

eine Folge steuerlicher Gestaltungen ist, gegen welche die Zins-schranke gerichtet ist.

7. Ratsam erscheint zudem eine Senkung der Körperschaftssteuer, die der Kronberger Kreis (dem ich angehöre) schon 2018 in seiner Studie „Unternehmensbesteuerung unter Druck“ empfohlen hat.³ Zudem haben wir uns für die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung und einer sog. Patent- oder Lizenzbox ausgesprochen. Der bisherige Verzicht auf eine eigene Patentbox in Deutschland schafft für andere Staaten Anreize, sich gegen eine international koordinierte Abschaffung von Patentboxen zu wehren, was Deutschland im Wettbewerb um Innovationen und Lizenzeinnahmen benachteiligt.

8. Für die Gastronomie soll temporär ein ermäßigter Umsatzsteuersatz in Höhe von 7% für Speisen gelten. Steuerliche Entlastungsmaßnahmen für einzelne Sektoren zielgenau nach Maßgabe der Krisenbetroffenheit dieser Sektoren zu gestalten, wird allerdings sehr schwierig sein. Zugleich ist zu befürchten, dass solche Steuermaßnahmen nur einen geringen konjunkturellen Impuls setzen und auch keine nachhaltige Wirkung entfalten.

9. Sinnvoll bleibt auch der schon vor der Krise diskutierte Vorschlag, die Stromsteuer möglichst weit zu senken und die EEG-Abgabe zu begrenzen. Dadurch werden aufgrund des degressiven Charakters von Energiesteuern erstens besonders Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen entlastet, zweitens die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gestärkt und drittens Anreize zur Sektorenkopplung verbessert.

Kauf-Impulse für die Nachfrageseite

10. In der öffentlichen Diskussion befinden sich unterschiedliche Vorschläge zur Anregung des privaten Konsums. Diese reichen von Konsumgutscheinen für regionale Produkte und pauschalen Einmalzahlungen an Eltern über temporäre Senkungen der Umsatzsteuer für manche oder alle Produkte bis hin zu Kaufprämien für spezielle Güter und Dienstleistungen (wie Autos oder Urlaubsreisen in Deutschland). Auch die temporäre Erhöhung des Kurzarbeitergeldes und ein Einkommensausgleich für Kulturschaffende haben nachfragestabilisierende Wirkung, auch wenn sie primär der besseren sozialen Absicherung der Betroffenen dienen sollen.

11. Kaufprämien für Neuwagen werden von einer großen Mehrheit der Ökonomen sehr kritisch gesehen. Erstens gibt es ordnungspolitisch betrachtet keinen Grund, den Privatbesitz von Autos besonders zu fördern. Zweitens waren von der Corona-Krise andere Branchen

³ Kronberger Kreis (2018), Unternehmensbesteuerung unter Druck, online unter: https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/KK-Studien/KK_65_Steuerwettbewerb_2018.pdf

und ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchaus stärker betroffen als die Automobilwirtschaft. Drittens sind Kaufprämien für private PKW verteilungspolitisch problematisch, da tendenziell wohlhabendere Personen profitieren, insbesondere mit Zweitwagen. Viertens ist die ökologische Treffsicherheit tendenziell äußerst gering. Fünftens ist auch die konjunkturelle Treffsicherheit begrenzt, da nur etwas mehr als ein Drittel der Neuwagen in Deutschland privat gekauft werden⁴ und eine Kaufprämie vor allem für Kleinwagen interessant ist, die aber oftmals nicht von deutschen Herstellern stammen oder von deutschen Herstellern im Ausland gefertigt werden.

12. Das Anliegen, möglichst vielen Branchen mit maßgeschneider-ten Unterstützungsmaßnahmen unter die Arme zu greifen, kann schnell zu Lasten einer konsistenten Wirtschaftspolitik gehen und die Informations- und Entdeckungsfunktion von Märkten deutlich gefährden. Vorzugswürdige erscheinen daher allgemeine konjunkturpoliti-sche Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage. Neben einer schnelleren Abschaffung des Solidaritätszuschlags kann eine einmalige Sonderzulage zum Kindergeld (ggf. unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen) hohe Wirkung entfalten, da dies tendenziell Haushalte mit hoher Konsumneigung trifft (und zudem als eine gewisse monetäre Kompensation für die Belastungen in den Haushalten mit Kindern in-terpretiert werden mag).

13. Speziell für den stationären Fachhandel erscheint eine (tempo-räre) Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten sinnvoll. So kann ein Wettbewerbsnachteil zum Online-Handel – einem der Gewinner der Krise – gemildert werden und zugleich eine zeitliche Entzerrung der Einkaufsaktivitäten erfolgen. Durch die Krise droht gerade im Fachhan-del durch den nochmals verstärkten Schub in Richtung Online-Handel eine weitere Marktkonzentration, sodass dem stationären Handel mehr Wettbewerbsfreiheiten gewährt werden sollten.

Förderung privater Investitionen und staatliche Investitionen

14. Neben Impulsen für die Nachfrage privater Haushalte können private Investitionen – neben den bereits oben erwähnten steuerpoli-tischen Maßnahmen – auch durch großzügigere Abschreibungsmoda-litäten erfolgen. Diese Regeln sollten technologieneutral und nicht branchenspezifisch erfolgen.

15. Von staatlicher Seite bietet sich an, deutlich stärker als bisher im Bereich der Digitalisierung zu investieren bzw. Investitionen zu för-

⁴ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/373093/umfrage/anteil-privatkaeuf-er-am-deutschen-pkw-markt/> und auch <https://de.statista.com/statistik/daten/stu-die/5098/umfrage/anteil-von-privaten-gewerblichen-haltern-bei-pkw-neuzulassun-gen/> und <https://www.handelsblatt.com/auto/nachrichten/studie-immer-weniger-pri-vatleute-kaufen-neuwagen/20073502.html>

dern, sowohl in digitale Infrastrukturen, im Bereich der staatlichen Verwaltung (E-Government), im Gesundheitswesen (E-Health) sowie im Bereich der Bildung (E-Learning). So kann digitales Lernen als auch digitales Arbeiten besser ermöglicht werden als bisher. Gerade im Gesundheitsbereich hinkt Deutschland im europäischen Quervergleich bei der Digitalisierung hinterher. Investitionen in digitale Infrastrukturen und im Bereich Gesundheit und Bildung haben nicht nur eine konjunkturstimulierende als auch wachstumsfördernde Wirkung, sondern sie können auch als „Vorsorgemaßnahmen“ begriffen werden, um besser auf den Ausbruch von Pandemien im Allgemeinen vorbereitet zu sein (also die Resilienz erhöhen), welche eine Dezentralisierung von Aktivitäten wie Arbeiten und Lernen, aber auch bei der Gesundheitsversorgung erfordern.

16. Im Bereich des Klimaschutzes hat Deutschland auch gerade im Gebäudebereich erhebliche Möglichkeiten, CO₂ zu reduzieren. Zugleich erscheint der Gebäudesektor als der Bereich, bei dem eine (hohe) CO₂-Bepreisung aus verschiedenen Gründen (wie etwa Sozialverträglichkeit) am schwierigsten ist. Eine Einbettung in europäische CO₂-Bepreisungsmechanismen (wie etwa das EU ETS) dürfte hier am wenigsten schnell erfolgen. Daher erscheinen anderen Mechanismen wie die Investitionsförderung deutlich sinnvoller als in Bereichen, die ohnehin durch das EU ETS oder einen hohen CO₂-Preis erfasst sind. Im Bereich des öffentlichen Gebäudebestands gibt es vielerorts einen erheblichen Nachholbedarf bei der energetischen Gebäudesanierung, den der Staat selbst direkt durch die (beschleunigte) Vergabe entsprechender Aufträge auflösen könnte.

Staatliche Unternehmensbeteiligungen

17. Der Staat bietet ausgewählten Unternehmen in der Krise auch eine Beteiligung am Eigenkapital an, wie etwa jüngst der Lufthansa. Dadurch kann eine zusätzliche Verschuldung vermieden werden, welche die weitere Kapitalbeschaffung erschweren und damit Investitionen verhindern kann. Jedoch können zugleich die Anreize der Eigner eingeschränkt werden, das Unternehmen zum Erfolg zu führen. Allgemein sollten Beteiligungen fortwährend von einem unabhängigen Gremium von Fachleuten geprüft werden und zudem befristet werden.

18. Ohne eine Befristung besteht die Gefahr, dass der Staat manche Beteiligung so lieb gewinnt, dass er sich nicht mehr von ihr trennen mag. Dies ist besonders dann problematisch, wenn auf Wettbewerbsmärkten Unternehmen mit und ohne staatliche Beteiligung im Wettbewerb stehen, da nun der Staat zugleich als einer der Spieler sowie als Schiedsrichter und Regelsetzer auftritt. Zu leicht erliegen staatliche Instanzen dann der Versuchung, die Spielregeln zu ihren Gunsten zu interpretieren oder gar zu ändern und so den fairen Wettbewerb auszuhebeln.

19. Überlegenswert erscheint, staatliche Beteiligungen, die im Zuge der Corona-Krise aus makroökonomischen Gründen eingegangen werden, auch anhand klarer makroökonomischer Kriterien wieder zu beenden, z.B. sobald sich zwei Jahre in Folge positive gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten in Deutschland eingestellt haben.

Kommunal Finanzen

20. Diskutiert wird aktuell ebenfalls eine Entschuldung von Kommunen, da diesen zum einen umfangreiche Steuereinnahmen (etwa aus der Gewerbesteuer) wegbrechen, zum anderen weil ohnehin bei einigen Kommunen die erhebliche Schuldenlast sinnvolle Investitionen zu verhindern droht. Eine solche Entschuldung kann durchaus sinnvoll sein. Gleichwohl sollte diese nicht „bedingungslos“ und immer ohne eigene Beteiligung erfolgen. So erscheint etwa eine Überprüfung der kommunalen Beteiligungen (etwa an überregionalen Energieversorgern) gerade bei hoch verschuldeten Kommunen geboten.

Kinder und Frauen zuletzt

21. Aufgrund der frühen Schließung und der bisher noch nicht wieder absehbaren Wiederaufnahme eines regelmäßigen Betriebs von Kitas und Grundschulen dürfte sich die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt in diesem und auch im nächsten Jahr negativ entwickeln. Theoretisch könnten natürlich auch viele Männer beruflich kürzertreten. Die bisherige Evidenz lässt allerdings nicht erwarten, dass dies in der Realität auch passiert. Im Gegenteil: Es ist zu vermuten, dass faktisch größtenteils Frauen beruflich kürzertreten werden. Voraussichtlich werden wir bei der faktischen, empirisch beobachtbaren Gleichstellung der Geschlechter im Berufsleben wieder sehr deutlich zurückgeworfen werden.

22. Wann eine geregelte Rückkehr ins Arbeitsleben erfolgen kann, ist für viele Eltern junger Kinder (und hier faktisch insbesondere der Mütter) und auch deren Arbeitgeber aktuell nicht planbar. Dies macht auch für die Zukunft die Einstellung von Eltern (und vermutlich oftmals Müttern) aus Arbeitgebersicht nicht attraktiver.

23. Diese Entwicklung erscheint nicht nur aus gesellschaftspolitischer Sicht problematisch, sondern impliziert auch den volkswirtschaftlichen Verzicht auf ein erhebliches Arbeitskräftepotenzial. Ein erheblicher Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und digitalen Bildungsangeboten erscheint daher sehr sinnvoll, um dieses Risiko zu mildern.