

16. Schönhauser Gespräche - Berlin, 13. November 2008

Deutschland bleibt unter seinen Möglichkeiten – Beispiele unzureichender Ressourcennutzung III: Wachstum und Beschäftigung

Prof. Dr. Clemens Fuest, Research Director, Centre for Business Taxation, University of Oxford

Sehr geehrte Damen und Herren! Bleibt Deutschland, was Wachstum und Beschäftigung angeht, unter seinen Möglichkeiten? Diese Frage erscheint heute, angesichts der globalen Finanzkrise und des drohenden Konjunkturerinbruchs, drängender denn je. Seit etwa der Mitte der neunziger Jahre leidet Deutschland unter einer chronischen Wachstumsschwäche. Zwar war die Wirtschaftsentwicklung der letzten drei Jahre unerwartet positiv. Aber Wirtschaftswachstum ist ein mittel- bis langfristiger Prozess. Es kommt darauf an, nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft hinreichende Wachstumsraten zu erzielen.

Wer mehr Wirtschaftswachstum fordert, gerät leicht in den Verdacht, eindimensional, materialistisch oder ökonomistisch zu denken. Dabei wird leicht übersehen, dass unzureichendes Wirtschaftswachstum negative Folgen hat, die in allen Bereichen der Gesellschaft spürbar sind. Arbeitslosigkeit, die Unterfinanzierung von Schulen und Universitäten, sinkende Standards medizinischer Versorgung, der Abbau sozialer Leistungen und der Verfall der staatlichen Infrastruktur, all dies sind Folgen mangelnden Wirtschaftswachstums, die man auch in Deutschland besichtigen kann. Es geht also um mehr als Pauschalurlaube und die Größe des nächsten Autos.

Gibt es Mittel und Wege, wieder mehr Wachstum und Beschäftigung zu erreichen, gibt es also ungenutzte Ressourcen oder brachliegende Potentiale? Die gibt es sicherlich, und zwar in vielen Bereichen der Gesellschaft. Ich möchte mich heute auf einen Aspekt konzentrieren, der meines Erachtens besonders wichtig ist: Innovationen und Unternehmertum.

Kaum eine Ansprache zum Thema Wirtschaftspolitik kommt heute ohne den Hinweis aus, dass unsere Zukunft davon abhängt, wie innovativ wir sind. Deutschland ist ein Land, dessen Wohlstand nicht durch Ölvorkommen oder Ähnliches gesichert ist. Der Wohlstand in Deutschland hängt von der Fähigkeit seiner Menschen ab, neue Ideen hervorzubringen und diese in neue Produkte und Verfahren umzusetzen.

Nun hat die Politik das Problem, dass man Innovationen und Unternehmertum nicht bestellen oder verordnen kann. Man kann nur Bedingungen dafür schaffen, dass gute Ideen sich entfalten können und Menschen bereit sind, unternehmerische Risiken auf sich zu nehmen. Herrschen in Deutschland gute Bedingungen für Innovationen und Unternehmertum?

Eine Art, diese Frage zu beantworten, ist das Heranziehen internationaler Vergleiche und Rankings. Ich will hier ein Ranking zitieren, das in der empirischen wirtschaftswissenschaftlichen Forschung oft verwendet wird. Es handelt sich um das jüngste, 2007-2008 erhobene ‚Doing Business Ranking‘ der Weltbank. Diese Untersuchung verwendet Indikatoren für die Belastung von Unternehmen durch Bürokratie, mangelnde Rechtssicherheit, Steuern, Hindernisse beim Zugang zu Kapitalgebern und vieles andere mehr. Ich beschränke mich auf den Vergleich unter 27 OECD-Ländern, die in der Untersuchung berücksichtigt sind.

Was die allgemeinen Bedingungen für Unternehmertum angeht, erreicht Deutschland Platz 16 von 27, also nur das untere Mittelfeld. Spitzenplätze belegen hier vor allem die angelsächsischen Länder. Interessant sind die Platzierungen Deutschlands bei den Teilindikatoren. Bei den Bedingungen für die Neugründung von Unternehmen kommt Deutschland nur auf Platz 23, und selbst bei den Bedingungen für das Schließen eines Unternehmens reicht es nur für Platz 20. Die beste Bewertung mit Rang 3 erreicht Deutschland überraschenderweise beim Erlangen von Baugenehmigungen. Auch der Zugang zu Krediten und das Handeln über Grenzen hinweg werden in Deutschland – mit jeweils Platz 5 – positiv bewertet.

Schlechter schneidet Deutschland wiederum beim Thema Steuern ab. Bei diesem Indikator wird nicht nur die Höhe der Steuerlast berücksichtigt, sondern auch die Anzahl der verschiedenen Steuern und die mit der Besteuerung einhergehende administrative Belastung. Deutschland liegt hier auf Platz 19.

Im Allgemeinen sollte man derartige Rankings nicht überbewerten. Aber ich denke schon, dass eine schlechte bis mittelprächtige Platzierung Grund sein sollte, genauer hinzuschauen. Die Politik sollte vor allem in den Bereichen näher hinschauen, in denen politisches Handeln die herrschenden Bedingungen verändern kann. Das gilt vor allem für das Steuersystem.

Wie sieht ein Steuersystem aus, das Innovationen und Unternehmertum fördert, und welche Wirkungen entfaltet das deutsche Steuersystem in diesem Bereich? Ermutigt das

Steuersystem Innovationen und Unternehmertum, schreckt es eher ab, oder sind Steuern vielleicht einfach irrelevant? Dazu ist zunächst zu sagen, dass das Zahlen von Steuern wahrscheinlich jedem von uns lästig ist. Da wir allerdings auf staatliche Leistungen angewiesen sind, geht es hier eher um die Frage, ob das Steuersystem Innovationen und Unternehmertum mehr behindert, als es unvermeidlich ist.

Die steuerlichen Aspekte von Unternehmensgründungen sind komplex, und ich will Sie nicht mit steuerlichen Details langweilen. Stattdessen möchte ich über ein Gespräch berichten, das ich kürzlich mit einem Venture-Capital-Unternehmer geführt habe. Dieser Unternehmer ist im Bereich der Biotechnologie tätig und beschafft dort Kapital für neu gegründete Unternehmen. Er hat mir berichtet, dass es in Deutschland zwar prinzipiell viele qualifizierte Wissenschaftler und gute Ideen für Unternehmensgründungen im Bereich Biotechnologie gibt. Außerdem engagieren sich offenbar auch viele Politiker für Neugründungen in diesem Bereich.

Dennoch seien die Chancen, Kapital für Neugründungen in Deutschland zu finden, sehr schlecht, und zwar aus einem bestimmten, sehr einfachen Grund. Unternehmen der Biotechnologie benötigen in der Regel zehn Jahre oder mehr für Forschung und Entwicklung. Wenn die Entwicklung erfolgreich ist, erzielt die Firma dann irgendwann Gewinne. In den ersten zehn Jahren entstehen aber zunächst meist Verluste.

Üblicherweise ist es im Steuerrecht so, dass diese Verluste mit Gewinnen in späteren Jahren verrechnet werden können. Das deutsche Steuerrecht erlaubt dies aber seit der Steuerreform 2008 nur noch unter sehr restriktiven Bedingungen. Unter anderem darf die Firma zwischenzeitlich nicht verkauft werden. Die Venture-Capital-Finanzierung besteht aber gerade darin, dass verschiedene Kapitalgeber bei der Firma ein- und aussteigen können. Die geltenden Regelungen laufen darauf hinaus, dass der deutsche Fiskus sich zwar an den Gewinnen beteiligt, falls solche entstehen. Aber er erlaubt es selbst im Erfolgsfall nicht, dass die Verluste der Vorjahre berücksichtigt werden. Das Ergebnis dieser Politik sieht wie folgt aus: In Deutschland gibt der Staat zwar viel Geld aus, um Forschung und Entwicklung neuer Technologien zu fördern. Aber die Umsetzung in Unternehmensgründungen wird steuerlich derart behindert, dass sie oft entweder aufgegeben wird oder im Ausland erfolgt.

Warum ist unser Steuersystem an dieser Stelle so investitions- und innovationsfeindlich? Grund für die Begrenzung der Verlustverrechnung ist ein Anliegen, das nichts mit Unternehmensgründungen zu tun hat: Es geht darum, einen aus der Sicht der Finanzpolitik missbräuchlichen Handel mit Verlustvorträgen zum Zweck der Steuerersparnis zu unterbinden. Ich selbst bin sehr skeptisch, dass ein Handel von Firmen

mit Verlustvorträgen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirklich unerwünscht ist. Aber unabhängig von dieser Grundsatzfrage habe ich Zweifel daran, dass die Auswirkungen dieser Regelungen für innovative Unternehmen beabsichtigt und einkalkuliert sind.

Ich denke, das ist ein kleines, aber vielleicht typisches Beispiel dafür, dass die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik Potentiale für Wachstum und Beschäftigung verschenkt. Das liegt vielleicht daran, dass unterschiedliche Politikbereiche – in diesem Fall die Finanzpolitik und die Innovationsförderung – nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt sind und die Steuerpolitik bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen teilweise über das Ziel hinausschießt. Vielleicht ist es auch so, dass das allgemeine politische Bekenntnis zu Innovationen und Unternehmertum leichter fällt als die Umsetzung dieses Versprechens in praktische Politik.

Zurück zum Gesamtbild. Was sind die Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Deutschland? Die aktuelle Konjunkturlage wirkt sicherlich bedrohlich. Entscheidend für die Entwicklung des Wohlstands in diesem Land ist aber nicht, ob die Konjunktur 2009 mehr oder weniger schlecht läuft. Entscheidend ist, ob mittelfristig mehr Wachstum und Beschäftigung erreicht werden kann.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Sicherung hat Deutschland mit der Agenda 2010 gezeigt, dass Reformen für mehr Beschäftigung möglich sind. Wenn dieser Reformkurs beibehalten wird, dann sind die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung heute besser als vor zehn Jahren. Auch in der Steuer- und Finanzpolitik bestehen gute Ansätze. Dazu zählt unter anderem die steuerfinanzierte Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Wenn ich noch ein paar Wünsche äußern darf, dann wären das etwas mehr Konsolidierung auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte – vielleicht nicht gerade jetzt, aber in den nächsten Jahren – und Nachbesserungen bei der Unternehmensbesteuerung.

Ich bin fest davon überzeugt, dass es möglich ist, in Deutschland wieder zu mehr Wachstum und Beschäftigung zu kommen. Die Ressourcen dazu – Forschergeist, Kreativität, Unternehmertum – sind vorhanden. Wir müssen ihnen nur Raum geben, sich zu entfalten.