

Marius Clemens

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

22. Februar 2021

Stellungnahme

Beitrag zur öffentlichen Anhörung

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD:

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Corona-Steuerhilfegesetz)

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26544

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 22. Februar 2021

Zusammenfassung

Mit dem Dritten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Corona-Steuerhilfegesetz) reagiert die Bundesregierung auf die wirtschaftlichen Folgen der verlängerten Einschränkungsmaßnahmen zur Bekämpfung des Infektionsgeschehens im 1. Quartal des Jahres 2021. Mit steuerlichen Erleichterungen in Höhe von insgesamt rund 7,5 Milliarden Euro sollen die BürgerInnen sowie die Wirtschaft bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen weiterhin unterstützt werden.

Die Maßnahmen umfassen eine Verlängerung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für die Gastronomiebranche bis zum 31. Dezember 2022, eine Erhöhung des steuerlichen Verlustrücktrags für die Jahre 2020 und 2021, sowie einen zusätzlichen Kinderbonus im Jahr 2021. Das Gesamtpaket ist in seiner Komposition sinnvoll. Die Maßnahmen dürften schnell, direkt wirken und angesichts der bereits vorliegenden Erfahrungswerte mit geringen bürokratischen Kosten einhergehen. Im Einzelnen gibt es dennoch einige kritische Punkte: So wird die Umsatzsteuerermäßigung wohl nur in sehr geringem Maße den privaten Konsum stärken, sondern hauptsächlich zur Liquiditätssicherung der RestaurantbetreiberInnen dienen. Der Kinderbonus dürfte zwar kurzfristig die Nachfrage stärken, aber aus familien- und bildungspolitischen Aspekten in Anbetracht der hohen Belastung von Familien und Kindern bei der Betreuung nicht sonderlich zielgenau sein. Wichtig wäre auch die Familien bei der Betreuung zu entlasten und den Ganztagesausbau, die Digitalisierung, Weiterbildung und die Personalkapazitäten an Schulen und Kindergärten mit mehr investi-

ven Mitteln zu verbessern. Beim Verlustrücktrag wäre eine stärkere Ausweitung des Abrechnungszeitraums wünschenswert gewesen, denn sie entlastet insbesondere kleinere und mittelständische Firmen. Diese sind derzeit besonders stark von der Pandemie betroffen. Die bürokratischen Kosten einer Rückrechnung ins Jahr 2019 dürften überschaubar sein.

Mindestens genauso wichtig wie die kurzfristige Stabilisierung im Rahmen des Dritten Steuerhilfegesetzes erscheint eine weiterführende Strategie zur Stärkung von Investitionen, Innovationen und der nachhaltigen Entwicklung.

Die Konjunkturelle Lage im Jahr 2021 hat sich eingetrübt

Das erneute Aufflammen der Corona-Pandemie setzt dem Wirtschaftsaufschwung in Deutschland zu Beginn des Jahres 2021 einen erneuten Dämpfer. Die weiterhin hohen Infektionszahlen sowie die Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen von Mutationen haben Bund und Länder veranlasst, den Lockdown in mehrmaligen Etappen bis Mitte März auszuweiten, um die zweite Infektionswelle zu stoppen und die Gefahr einer dritten Infektionswelle zu reduzieren. Dies dürfte nach Berechnungen des DIW Berlin das Wachstum in diesem Jahr erheblich belasten und die Erholung verzögern.¹

Bereits im Zuge des ersten Lockdowns zu Beginn des Jahres 2020 haben Maßnahmen zur Bekämpfung des Infektionsgeschehens die wirtschaftliche Entwicklung stark beeinträchtigt. Kurzarbeit und Entlassungen haben die Kaufkraft der privaten Haushalte geschwächt, massive Umsatzausfälle und die steigende Verschuldung haben die Investitionsspielräume der Unternehmen eingeschränkt. Hinzu kommt eine starke Verunsicherung sowohl bei Unternehmen als auch bei Haushalten über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Verlauf der Pandemie. Dies führte im Jahr 2020 insgesamt zu einer erheblichen Zurückhaltung bei der Konsum- und Investitionsgüternachfrage und hatte eine schwere Rezession zur Folge. Bereits im Sommer hat die Bundesregierung auf die Rezession mit einem umfangreichen Konjunkturprogramm und den Maßnahmen des Zweiten Steuerhilfegesetzes reagiert und damit den Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um rund 1,3 Prozent aufgefangen.²

¹ Siehe DIW (2021): DIW Konjunkturbarometer Januar: Corona-Pandemie hat deutsche Wirtschaft im Griff, Januar 2021, Marius Clemens, Geraldine Dany-Knedlik, Simon Junker und Claus Michelsen (2020): „Harter“ Lockdown infolge der zweiten Corona-Welle: Deutsche Wirtschaft wächst 2021 deutlich weniger stark, DIW aktuell 57, 6 S.

² Marius Clemens, Simon Junker und Claus Michelsen. (2020): Konjunkturelle Effekte der finanzpolitischen Maßnahmen des Konjunkturprogramms, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 127, Nr. 156. ([online verfügbar](#)).

Einige der beschlossenen Maßnahmen liefen zum Ende des Jahres 2020 aus, andere sind infolge bürokratischer Anlaufschwierigkeiten oder aufgrund ihres längerfristigen Planungshorizontes noch nicht gestartet. Die erneute Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation macht deshalb eine Verlängerung und Ausweitung einer schnellen und zielgerichteten Stabilisierungspolitik notwendig. Es ist sicherlich sinnvoll, Maßnahmen auszuwählen, die sich bereits nach dem ersten Lockdown bewährt haben und sich damit auch in die bereits existierende Gesamtkomposition des Konjunkturprogramms einbetten. Deshalb sind auch die vorgelegten Maßnahmen des Dritten Corona-Steuerhilfegesetz grundsätzlich zu befürworten. Im Folgenden werden diese Maßnahmen im Einzelnen und in ihrem Zusammenwirken bzw. in Verbindung mit bereits bestehenden Maßnahmen bewertet. In der Einzelbewertung werden die Maßnahmen insbesondere hinsichtlich ihrer kurzfristigen Stabilisierungswirkung, ihres mittelfristigen Wachstumseffekts, ihrer Zielgenauigkeit sowie ihrer schnellen Umsetzbarkeit bewertet.

Verlängerung des ermäßigten Umsatzsteuersatz für erbrachte Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen

Bezogen auf den konkreten Fall der Umsatzsteuerermäßigung für Speisen in Restaurants lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen. Der konjunkturelle Stabilisierungseffekt dürfte sich bei dieser Maßnahme in Grenzen halten. Anders als bei der allgemeinen Umsatzsteuersenkung werden die Restaurants die Umsatzsteuersenkung wohl nicht großflächig weitergeben und weitestgehend ihre Bruttopreise konstant (Menu Costs) halten, d.h. der Einkommenseffekt fällt unterdurchschnittlich aus.³ Der Vorzieheffekt, der bei einer allgemeinen Mehrwertsteuer einen deutlichen Stabilisierungseffekt insbesondere bei den langlebigen Gebrauchsgütern erzeugt, ist bei Restaurantbesuchen vernachlässigbar.⁴ Der Arbitrageeffekt, d.h. die verstärkte Nachfrage von Verbrauchsgütern und Lagerung im letzten Monat vor Wiederanpassung des Umsatzsteuersatzes, tritt gar nicht auf, sofern nicht auch Restaurantgutscheine unter die steuerliche Begünstigung fallen. In diesem speziellen Fall werden sie aber durch die

³ Die Umsatzsteuersenkung erhöht die Einkommen und die Kaufkraft der Haushalte, da diese insgesamt weniger ausgeben (Einkommenseffekt). Das zusätzliche Einkommen kann entweder sofort für zusätzliche Nachfrage ausgegeben werden oder aber in den nächsten Jahren den Konsum stärken. Der volle Effekt entfaltet sich bei einer vollständigen Weitergabe seitens der Unternehmen.

⁴ Eine temporären Umsatzsteuersenkung führt zu einem Vorzieheffekt, denn die Haushalte können (bei Weitergabe) nur im beschlossenen Zeitraum mit Preisnachlässen rechnen. Deshalb werden Güter, die vielleicht erst in den nächsten Jahren gekauft werden sollen, vorgezogen.

nochmalige Verlängerung der Maßnahme auf das Jahr 2022 verschoben. Insgesamt ist deshalb mit keinen bzw. nur geringen Impulsen für die Konsumnachfrage der Haushalte zu rechnen.

Einerseits wird zwar die Effektivität der Umsatzsteuersatzsenkung bezogen auf den Konsum durch die Nicht-Weitergabe abgeschwächt, andererseits muss dem entgegengestellt werden, dass dadurch die GastronomInnen Liquiditäts“gewinne“ erzielen können, vorausgesetzt sie machen Umsatz. Da gerade Restaurants einen Großteil ihrer Investitionen aus dem operativen Gewinn finanzieren, kann dies die Investitionstätigkeit in dem Sektor stützen.

Dementsprechend profitieren in erster Linie die UnternehmerInnen und Selbstständigen aus dem Gastronomiebereich. Da die Gastronomiebranche eindeutig zu den vom Lockdown stark betroffenen Sektoren zählt, ist die Maßnahme zwar zielgenau, allerdings hängt ihre Effektivität sehr stark vom Infektionsgeschehen ab. Innerhalb des Gastronomiesektors könnten in der Lockdown-Phase insbesondere größere Restaurantketten und kleinere Imbisse profitieren, die beide bereits vor der Krise über eine gute Bestell- und Abholinfrastruktur verfügten. Restaurants, die in der Lockdown-Phase schließen werden durch diese Maßnahme nicht unterstützt. In der Lockerungsphase dürfte sie hingegen den gesamten Gastronomiebereich unterstützen können. Zudem wird die administrativ-technische Abwicklung der temporären Umsatzsteuerermäßigung wohl angesichts des bereits existierenden Systems nicht mehr so aufwändig sein wie bei Einführung der Maßnahme.

Mit etwas mehr als 5 Milliarden Euro ist die Maßnahme im Vergleich zu den anderen Maßnahmen recht teuer und gemessen am Stabilisierungsziel wenig effektiv. Als direkte liquiditätsstützende Maßnahmen für Restaurants- und ImbissbesitzerInnen im Lockdown, als besonders betroffene Unternehmen, können andere Maßnahmen, wie direkte Transfers sinnvoller sein. Mit den Überbrückungshilfen III gibt es auch ein Instrument, welches den Unternehmen grundsätzlich zur Unterstützung bei anfallenden Kosten zur Verfügung steht. Angesichts des geringen bürokratischen Aufwands (die Maßnahme existiert bereits) und der im Gegensatz zu den Überbrückungshilfen schnelleren und einfacheren Bereitstellung dürfte die Maßnahme insbesondere mit Blick auf die anstehende Lockerungsphase ihren Zweck der Unternehmensunterstützung mit Abstrichen erfüllen.

Kinderbonus in Höhe von 150 Euro pro Kind

Ausgehend von dem Ziel der kurzfristigen Nachfragestabilisierung, können grundsätzlich Maßnahmen wie der Kinderbonus ergriffen werden. Allerdings ist nicht mit längerfristigen Multiplikatoreffekten zu rechnen, so dass der Einkommenseffekt relativ gering ist. Aus dieser

Perspektive der Konjunkturstabilisierung eignet sich der Kinderbonus als einkommenstützender Transfer für Familien mit kindergeldberechtigten Kindern in Höhe von 150 Euro pro Kind für die Stabilisierung der Konjunktur. Die Kosten belaufen sich insgesamt zunächst auf rund 2,7 Milliarden Euro. Wird hingegen berücksichtigt, dass der Kinderbonus für einkommensstärkere Familien, d.h. für rund 20 Prozent aller BezieherInnen, bei der Steuerveranlagung mit der Entlastung durch den Kinderfreibetrag verrechnet wird, kostet die Maßnahme mit 2,1 Milliarden Euro etwas weniger. Familien mit höheren Einkommen erhalten zwar zunächst den Kinderbonus, zahlen ihn aber mit der Einkommensteuerveranlagung zurück. Dementsprechend ist die Maßnahme verteilungspolitisch günstig, da sie Familien in den unteren Einkommensdezilen stärker unterstützt.⁵

Der Kinderbonus ist stabilisierungspolitisch ein zielgerichteter Transfer, denn er begünstigt mit Kindern und deren Familien diejenigen, die besonders von der Pandemie betroffen sind. Kinder und Eltern, insbesondere mit geringem Einkommen, gehören zu der Gruppe, die nicht nur im Lockdown selbst sondern wegen der andauernden Schul- und Kitaschließung in weitaus größerem Maße von der Corona-Krise betroffen sind als andere Bevölkerungsgruppen. Der Kinderbonus wirkt insbesondere auf Einkommensgruppen, die eine höhere Konsumquote haben und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in diesem Jahr in zusätzlichen Konsum fließen.⁶ Die längerfristige, kumulative Multiplikatorwirkung dürfte hingegen im Vergleich zu anderen, eher investiv ausgerichteten, Maßnahmen gering sein.⁷

Aus der Perspektive der Bildungs- und Familienpolitik erscheint der Kinderbonus nicht vorteilhaft. Die entsprechenden 2,1 Milliarden hätten vielmehr in weitere Maßnahmen zur gezielten Unterstützung von Familien in ihrer Sorgearbeit bspw. durch ein Corona-Elterngeld und eine Stärkung der Bildungs- und Betreuungsangebote eingesetzt werden sollen - für diese wurden auch im Konjunkturprogramm nur vergleichsweise geringe 5 Milliarden Euro vorgesehen.⁸ Mittel- bis langfristig dürften Familien und Kinder stärker von Verbesserungen bei der

⁵ Siehe Maximilian Blömer, Przemyslaw Brandt, Martin Mosler und Andreas Peichl (2021): Verteilungswirkungen des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020 ifo Institut, München, 2021 ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, 45-50. ([online verfügbar](#))

⁶ Von dem im Jahr 2020 ausgezahlten Kinderbonus sind laut einer Umfrage des IMK rund 80 Prozent in zusätzlichen Konsum geflossen. Siehe Jan Behringer, Sebastian Dullien: Wie effektiv sind Mehrwertsteuersenkung und Kinderbonus im Konjunkturpaket? IMK Policy Brief Nr. 97, August 2020. ([online verfügbar](#))

⁷ Siehe auch Marius Clemens, Simon Junker und Claus Michelsen. (2020): Konjunkturelle Effekte der finanzpolitischen Maßnahmen des Konjunkturprogramms, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 127, Nr. 156. ([online verfügbar](#))

⁸ Siehe hierzu auch den FamilienMonitor_Corona des DIW Berlin, einsehbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.809410.de/familienmonitor_corona.html

Kinderbetreuung und in den Schulen profitieren. Mit Blick auf die bestehenden Bildungsgleichheiten – die durch die Corona-Krise verstärkt werden – sollten die Prioritäten der Familien- und Bildungspolitik deshalb bei der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur und deren Qualität liegen.⁹

Ausweitung des Steuerlichen Verlustrücktrags

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung des steuerlichen Verlustrücktrags für die Jahre 2020 und 2021 auf 10 Millionen Euro (bzw. 20 Millionen Euro bei Zusammenveranlagung) ist zu begrüßen.¹⁰ Der steuerliche Verlustrücktrag ermöglicht es Unternehmen, einen Teil der in diesem Jahr entstandenen Verluste mit Gewinnen des letzten Jahres bei der Abführung der Körperschaftsteuer zu verrechnen. Eine Ausweitung des Verlustrücktrags auf mindestens zwei Jahre würde insbesondere kleinere Unternehmen, die unterhalb der Verlustobergrenze wirtschaften, entlasten. Sie verschafft den Unternehmen unmittelbare Liquidität und verstärkt damit auch die Wirkung der Abschreibungserleichterungen sowie der weiteren Entlastungen, die größtenteils bis 2022 wirken. Diese steuerlichen Liquiditätshilfen haben den Vorteil, dass Unternehmen keine zusätzlichen Kredite benötigen und sie zudem die Finanzierungssituation des Staates in der aktuellen Situation negativer Zinsen entlasten. Denn Steuereinnahmen werden nur auf einen späteren Zeitpunkt verschoben bzw. mit früheren Gewinnen verrechnet.

Grundsätzlich wäre es sinnvoller, den Verlustrücktrag auch auf zwei oder drei Jahre auszuweiten. Denn hiervon würden vor allem kleinere und mittlere Unternehmen profitieren, die stärker durch die Einschränkungen beeinträchtigt wurden. Allerdings muss abgewogen werden, inwiefern die Berücksichtigung des Jahres 2018 den bürokratischen Mehraufwand rechtfertigt.

Bewertung in Verbindung mit bestehenden Maßnahmen

Einzelmaßnahmen können für sich genommen sinnvoll sein, aber gleichzeitig können sie in ihrer Höhe und Ausgestaltung mit bereits bestehenden Maßnahmen oder auch den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie konkurrieren. In einem Lockdown ist richtigerweise der Fokus auf die Liquiditätssicherung und den Erhalt von Unternehmen und Arbeitsplätzen sowie die besondere Situation von Selbständigen gerichtet. Eine intakte Wirtschaftsstruktur ist die

⁹ Mathias Huebener und Laura Schmitz (2020): Corona-Schulschließungen: Verlieren leistungsschwächere SchülerInnen den Anschluss?, DIW aktuell 30, DIW Berlin. ([online verfügbar](#))

¹⁰ Stefan Bach (2020): Steuerpolitik in Zeiten von Corona: Unternehmen und Konsum kurzfristig entlasten, Hochverdienende mittelfristig moderat belasten. DIW aktuell Nr. 37, 27. April 2020. ([online verfügbar](#))

Voraussetzung für eine Erholung. Nachfragestimulierende Maßnahmen sind aber in dieser Situation durchaus angemessen, denn auch nicht direkt betroffene Sektoren erleiden starke wirtschaftliche Einbußen, und Haushalte, Kinder und Familien, sind in besonderem Maße von den Schließungen betroffen.¹¹ In einer Lockerungs-Phase rücken sie dann in den Vordergrund, um die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen anzuschieben und dadurch die Unternehmen und Haushalte für die Verluste in der Lockdown-Phase mit zu kompensieren.

Die Bundesregierung hat im Juni 2020 ein Konjunkturprogramm beschlossen, das einen Schwerpunkt auf den Konsum und die kurzfristige Stabilisierung legt. Das Programm ist – bei allen sinnvollen Maßnahmen im Detail – ein wichtiger, aber nur ein erster Schritt für eine Erholung. Die Verlängerung der Maßnahmen im Rahmen des Dritten Corona-Steuerhilfegesetzes angesichts der erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen im Jahr 2021 stehen weitestgehend im Einklang mit den Maßnahmen im Konjunkturprogramm.

In Summe sind die Maßnahmen des Dritten Corona-Steuerhilfegesetz zweckmäßig. Wichtig ist aber auch vorrausschauend zu planen. Dazu gehört eine weiterführende Strategie zur Stärkung von Investitionen in den Bereichen Digitalisierung, Bildung, Klimaschutz, Gesundheit sowie der kommunalen Infrastruktur. In diesen Bereichen existiert ein erheblicher Investitionsbedarf.¹² Öffentliche Investitionen in den Bereichen ermöglichen dabei nicht nur ein höheres Produktionspotenzial und eine nachhaltige Wirtschaftsstruktur, sondern können auch einen wichtigen kurzfristigen Impuls für die aktuelle Krisenbewältigung leisten.¹³ Sie sind damit in jeglicher Hinsicht aber insbesondere in der aktuellen Situation negativer Zinsen eine Erleichterung für die Reduktion der deutlich gestiegenen Schuldenlast. Auch nach der Finanzkrise hat kräftiges Wachstum einen erheblichen Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen geleistet.

¹¹ Mathias Hübener et al. (2020): Wohlbefinden von Familien in Zeiten von Corona: Eltern mit jungen Kindern am stärksten beeinträchtigt, DIW Wochenbericht, DIW Berlin, 87(30/31): 527-537, ([online verfügbar](#)) Bettina Kohlrausch, Aline Zucco, Andreas Hövermann: Verteilungsbericht 2020 – Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt. WSI Report Nr. 62, November 2020. ([online verfügbar](#)).

¹² Heike Belitz et al. (2020): Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise, DIW Wochenbericht, DIW Berlin, 87(24): 442-451. ([online verfügbar](#)) Sebastian Dullien, Michael Hüther, Tom Krebs, Barbara Praetorius und C. Katharina Spieß (2020): Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, DIW Berlin 127, Nr. 151. ([online verfügbar](#))

¹³ Heike Belitz, Marius Clemens, Stefan Gebauer und Claus Michelsen (2020): Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 127, Nr. 158. ([online verfügbar](#)).