DIW BERLIN

Nr. 37 — 27. April 2020

Steuerpolitik in Zeiten von Corona: Unternehmen und Konsum kurzfristig entlasten, Hochverdienende mittelfristig moderat belasten

Von Stefan Bach

Die Corona-Pandemie führt voraussichtlich zur heftigsten Rezession seit der Weltwirtschaftskrise ab 1930. Die Steuerpolitik kann maßgeblich zu ihrer Milderung und Bewältigung beitragen. So können Erleichterungen bei Abschreibungen und Verlustverrechnung die Unternehmen bei der Wiederbelebung des Wirtschaftslebens unterstützen. Eine temporäre Mehrwertsteuersenkung stärkt den privaten Konsum, soweit sie an die VerbraucherInnen weitergegeben wird. Nach der Krise kann die deutlich gestiegene Staatsverschuldung durch einen Solidaritätszuschlag auf hohe Einkommen und eine Abgabe auf hohe Vermögen zurückgeführt werden.

Im Zuge der Corona-Pandemie sind weite Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens heruntergefahren worden. Wir erleben die voraussichtlich heftigste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise ab 1930: Die letzten Konjunkturprognosen von Anfang bis Mitte April erwarten einen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von mindestens vier Prozent für das Jahr 2020.[1] Aus aktueller Sicht ist ein deutlich stärkerer Einbruch wahrscheinlich.

Die Krise hat gravierende Folgen für die öffentlichen Haushalte. Sinkende Einnahmen und immense Ausgaben für Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit und Soforthilfen dürften im Jahr 2020 das Defizit auf mindestens sieben Prozent des BIP erhöhen. Sofern die Krise gravierender ausfällt, wird das Defizit weiter steigen und länger bestehen bleiben.

[1] Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen. Gemeinschaftsdiagnose #1-2020, Frühjahr 2020 vom 8. April (online verfügbar).Vgl. dazu auch ein Überblick bei tagesschau.de (online verfügbar).

© DIW Berlin

Die Steuerpolitik kann maßgeblich zur kurz- und mittelfristigen Krisenbewältigung beitragen.[2] Gezielte Steuerentlastungen können unmittelbar zur Stützung des Investitions- und Verbrauchsklimas eingesetzt werden. Mittelfristig müssen geeignete steuerpolitische Maßnahmen ergriffen werden, um die krisenbedingte Erhöhung der Staatsverschuldung zurückzufahren.

Stärkung der Investitionen durch Erleichterungen von Abschreibungen und Verlustverrechnung

Neben staatlichen Soforthilfen und Kreditprogrammen haben die Finanzbehörden bei Selbständigen und Unternehmen die Steuervorauszahlungen reduziert und Steuerstundungen erleichtert. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach Steuerentlastungen zur Bewältigung der Krise.

Eine Senkung der Steuersätze bringt den stark betroffenen Unternehmen keine unmittelbaren Entlastungen, wenn sie Verluste machen. Besser geeignet sind Reformen, die die inländischen Investitionsbedingungen stärken. Eine Möglichkeit wäre die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen.[3] Nach der Finanzkrise durften in den Jahren 2009 und 2010 angeschaffte Wirtschaftsgüter mit maximal 25 Prozent degressiv abgeschrieben werden. Angesichts der gravierenderen Corona-Krise könnte man zum Beispiel ab dem zweiten Halbjahr 2020 bis Ende 2021 die degressive Abschreibung mit 30 Prozent einführen – eine solche Regelung galt bereits vor der Unternehmensteuerreform 2001. Ab 2022 könnte man dann auf eine degressive Abschreibung von 20 Prozent übergehen. Auch die Abschreibungszeiträume („AfA-Tabellen“) könnten verkürzt werden, wo es fachlich vertretbar erscheint. Weitere denkbare Maßnahmen sind die Erleichterung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter und die Ausweitung des Investitionsabzugsbetrags für kleine und mittlere Unternehmen.

Zusätzlich sollten die Möglichkeiten zur steuerlichen Verlustverrechnung erweitert werden.[4] Eine Ausweitung des Verlustrücktrags auf zwei Jahre würde alle Unternehmen entlasten, die bisher Steuern gezahlt haben. Eine Erhöhung der Höchstbeträge von einer Million Euro und des Begrenzungssatzes von 60 Prozent bei den Verlustvorträgen würde auch größeren Unternehmen helfen. Durch eine pauschale Rückzahlung der Vorjahrs-Steuerbelastung oder eine umgehende vorläufige Veranlagung für 2020 können die Verlustrückträge die Unternehmen unmittelbar entlasten.[5]

Die vorgeschlagenen Maßnahmen bei Abschreibungen oder Verlustverrechnung senken die laufenden Steuerbelastungen und erhöhen die Liquidität der Unternehmen. Sie vermindern das längerfristige Steueraufkommen jedoch nur wenig, da im Wesentlichen steuerpflichtige Einkünfte auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

---

[2] Vgl. auch OECD (2020): Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience (online verfügbar).

[3] Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des BMWi, April 2015, 48 ff (online verfügbar).

[4] Derzeit werden Verlustrückträge bis zu einer Million Euro mit den Einkünften des vorangegangenen Jahres verrechnet, Verlustvorträge aus früheren Jahren werden mit den laufenden Einkünften aus früheren Jahren bis zu einer Million Euro vollständig und übersteigende Beträge zu 60 Prozent verrechnet (§ 10d EStG, bei zusammenveranlagten Paaren und Lebenspartnern verdoppeln sich die Höchstbeträge).

[5] Verlustrücktrag zur Bekämpfung von Liquiditätsengpässen. TRR 266-Forscherteam für steuerliche Corona-Soforthilfe. Presseinformation TRR 266 Accounting for Transparency (online verfügbar). Derartige Maßnahmen werden derzeit von der Bundesregierung geplant (online verfügbar).

Stabilisierung des Konsumklimas durch temporäre Mehrwertsteuersenkungen

Auch nach Lockerung der Kontaktbeschränkungen werden die Einkommenseinbußen durch Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit sowie die wegbrechenden Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu deutlich sinkenden privaten Konsumausgaben führen. Die Verunsicherung der Verbraucher verstärkt dies. Breitere Steuerentlastungen für die privaten Haushalte können die Einkommensverluste ausgleichen und den Konsum stützen. Dafür kommen vor allem die beiden tragenden Säulen des deutschen Steuerstaats in Frage: die Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer. Für entsprechende steuerpolitische Maßnahmen werden die Aufkommenswirkungen für 2020 ohne die Krise geschätzt[6] und in ihren Wirkungen auf die Einkommensverteilung im Folgenden dargestellt (Abbildung). Einkommenseffekte, Multiplikatorwirkungen, Verhaltensanpassungen und weitere wirtschaftliche Wirkungen der Steuer- und Abgabenreformen werden dabei nicht berücksichtigt.

Das Stabilitätsgesetz sieht proportionale Senkungen der Einkommensteuer von bis zu zehn Prozent vor, die im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von der Bundesregierung per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats erlassen werden können.[7] Die Einkommensteuer ist deutlich progressiv und auf die Hochverdienenden konzentriert.[8] Die einkommensreichsten zehn Prozent der Bevölkerung zahlen 55 Prozent des Aufkommens, die reichsten 20 Prozent 73 Prozent, während die untere Hälfte der Bevölkerung mit den geringen Einkommen nur vier Prozent beiträgt. Ebenso verteilt wäre eine Senkung der Einkommensteuer um zum Beispiel drei Prozent, die Entlastungen von 10,5 Milliarden Euro im Jahr bedeuten würde.

Ein Abbau des „Mittelstandsbauchs“ – also des schnellen Anstiegs der (Grenz-)Steuersätze im Eingangsbereich des Steuertarifs – würde die Steuerentlastung stärker auf die Mittelschichten verlagern.[9] Dies gilt noch stärker für eine Anhebung des Grundfreibetrags, wenn man die übrigen Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs konstant lässt. Die untere Hälfte der Bevölkerung ist dann mit gut einem Fünftel an den Entlastungen beteiligt, der Anteil des obersten Dezils am Entlastungsvolumen geht auf 16 Prozent zurück. Geringverdienende unterhalb des vierten Einkommensdezils profitieren aber auch von dieser Reform nicht merklich, da sie kaum Einkommensteuer zahlen.

Man könnte außerdem die für 2021 beschlossene Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags im Umfang von 10,4 Milliarden Euro vorziehen. Aber auch davon gehen nur drei Prozent an die untere Hälfte der Bevölkerung, da beim Solidaritätszuschlag Geringverdienende von einer Freigrenze profitieren und bei Familien immer der Kinderfreibetrag abgezogen wird. Von einer Abschaffung des ab 2021 verbleibenden Solidaritätszuschlags profitieren fast nur die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung und innerhalb dieser Gruppe vor allem die obersten Einkommensperzentile.

---

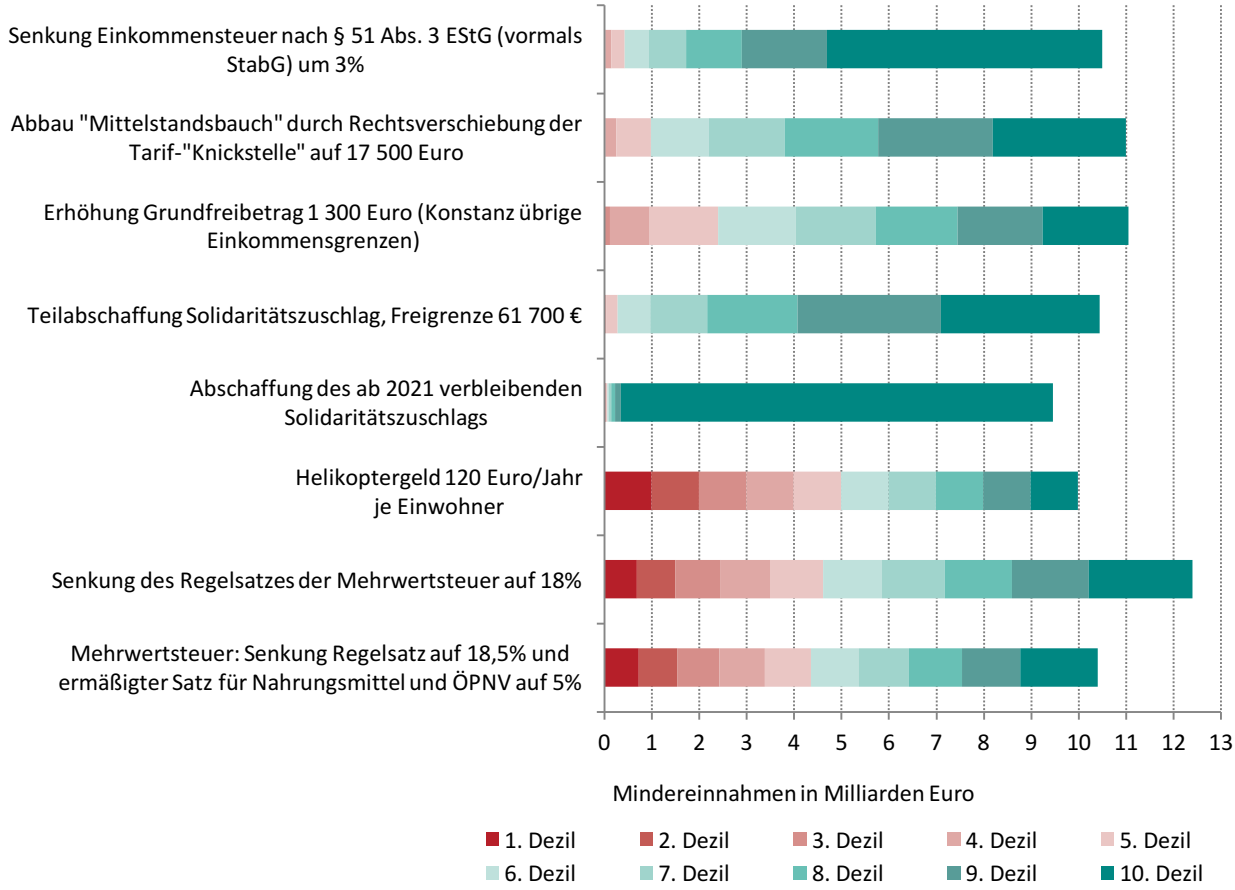
[6] Hierzu werden die wirtschaftlichen Verhältnisse des Jahres 2020 zugrunde gelegt, wie sie Anfang 2020 geschätzt wurden. Bei einem milden Verlauf der Krise kann dieses Niveau bereits im Jahre 2021 erreicht werden, bei einem gravierenderen Verlauf erst in späteren Jahren. Zugrunde gelegt wird das Steuerrecht 2021, einschließlich der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags.

[7] Dies ist heute geregelt in § 51 Abs. 3 EStG.

[8] Vgl. zum Folgenden Stefan Bach und Hermann Buslei (2017): Wie können mittlere Einkommen beim Einkommensteuertarif entlastet werden? DIW Wochenbericht Nr. 20 (online verfügbar); Stefan Bach und Michelle Harnisch (2017): Steuer- und Abgabenreformen für die neue Legislatur: Untere und mittlere Einkommen entlasten. DIW Berlin Discussion Papers 1706 (online verfügbar).

[9] In der Abbildung wird eine Verschiebung der „Knickstelle“ des „Mittelstandsbauchs“ von derzeit 14 532 Euro zu versteuerndes Einkommen auf 17 500 Euro berücksichtigt.

Abbildung: Entlastungswirkungen von Steuerreformen nach Dezilen des bedarfsgewichteten Bruttoeinkommens
In Milliarden Euro



Quellen: Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder), des Sozio-oekonomisches Panels (SOEP) und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013.

Eine Alternative zu Einkommensteuersenkungen sind Steuerabzugsbeträge oder Transferzahlungen je EinwohnerIn – letztere werden auch „Helikoptergeld" genannt. Dabei würden alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Umfang begünstigt. Allerdings ist ein solcher Pro-Kopf-Transfer angesichts der zersplitterten Finanz- und Sozialverwaltung in Deutschland nicht schnell zu organisieren.[10] Das gilt auch für Konsumgutscheine.

Für Einkommensteuersenkungen und für das Helikoptergeld ist zu erwarten, dass die begünstigten Haushalte das Geld nicht in vollem Umfang ausgeben.[11] Effektiver und schnell umzusetzen wäre hingegen eine temporäre

[10] Es gibt derzeit für Deutschland keine Behörde oder integrierte Datenbank, in der sämtliche EinwohnerInnen mit Alter, Meldeanschrift und Kontoverbindung registriert sind, sowie gegebenenfalls auch mit Familienstand und Haushaltszusammenhängen, soweit dies für die Bemessung der Pro-Kopf-Transferzahlung erforderlich ist. Dazu Roland Ismer et al. (2019): Sozialverträglicher CO_2-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen. DIW Berlin Discussion Papers 1819 (online verfügbar).

[11] Clemens Fuest und Susanne Wildgruber (2017): Steuerpolitik und Wirtschaftswachstum. Wirtschaftsdienst Sonderheft 2017, S 6 (online verfügbar).

Senkung der Mehrwertsteuer, zum Beispiel von Mitte 2020 bis Mitte 2021. Großbritannien hat damit nach der Finanzkrise 2008 den privaten Verbrauch wirksam stimuliert.[12] Sofern die Mehrwertsteuersenkung über niedrigere Preise an die KonsumentInnen weiter gegeben wird,[13] entsteht ein Anreiz, vor allem größere Konsumausgaben vorzuziehen.

Eine Senkung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes um einen Prozentpunkt auf 18 Prozent würde bei voller Weitergabe die VerbraucherInnen um 12,4 Milliarden Euro im Jahr entlasten. Die untere Hälfte der Bevölkerung wäre hierbei mit 37 Prozent an den Entlastungen beteiligt, die obersten zehn Prozent mit 30 Prozent.[14] Die unteren Einkommensgruppen noch stärker entlasten würde eine Kombination aus Regelsatzsenkung auf 18,5 Prozent und Senkung des ermäßigten Steuersatzes für Nahrungsmittel und öffentlichen Nahverkehr auf fünf Prozent. Dies würde Entlastungen von 10,4 Milliarden Euro im Jahr bedeuten, allerdings den Preiseffekt bei den übrigen Konsumgütern verringern. Ferner könnte man mit einer temporären Mehrwertsteuersenkung auf den ermäßigten Steuersatz besonders betroffene Branchen gezielt unterstützen, soweit dies das EU-Recht zulässt. Dies ist für die Gastronomie bereits umgesetzt worden.

Mittelfristig Verschuldung durch Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen zurückführen

Die derzeit auflaufenden massiven Finanzierungsdefizite sowie die Hilfskredite, Bürgschaften und Beteiligungen werden die deutsche Staatsverschuldung um mindestens zehn Prozentpunkte des BIP erhöhen. Durch weitere Steuerentlastungen und Hilfsprogramme können es je nach Stärke und Länge der Wirtschaftskrise auch leicht 20 Prozentpunkte werden. Das ist unmittelbar kein Problem für die finanzielle Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, da die Staatsschulden zuletzt auf unter 60 Prozent des BIP gesunken sind. Zudem erlauben die anhaltenden Niedrig- und Negativzinsen derzeit eine Verschuldung praktisch zum Nulltarif. Aber diese Entwicklung kann längerfristig zu Ende gehen. Ferner wird der demografische Wandel in den kommenden Jahrzehnten zu erheblichen Belastungen der öffentlichen Haushalte führen[15], und es gibt Nachholbedarf bei „Zukunftsinvestitionen“ in öffentliche Infrastruktur, Klimaschutz, Bildung und Forschung. All dies spricht dafür, die durch die Corona-Pandemie ausgelöste Verschuldung nach der Krise über einen längeren Zeitraum wieder abzubauen, wie es auch die Schuldenbremsen von Bund und Ländern vorsehen.

Zum Abbau der Schulden könnten bei den Haushalten mit hohen Einkommen ein Corona-Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer und bei den hohen Vermögen eine Corona-Vermögensabgabe erhoben werden. In den letzten Jahrzehnten wurden vor allem diese Gesellschaftsgruppen steuerlich entlastet. Zugleich sind ihre Primäreinkommen und Vermögen stärker gestiegen als bei Normalverdienenden. Der 2021 verbleibende Rest-Solidaritätszuschlag belastet die fünf Prozent der Bevölkerung mit den höchsten steuerpflichtigen Einkommen und würde ohne die Krise ein Aufkommen von 9,5 Milliarden Euro im Jahr erzielen.[16] Zudem könnte man bei

[12] Thomas F. Crossley, Hamish W. Low, Cath Sleeman (2014): Using a Temporary Indirect Tax Cut as a Fiscal Stimulus: Evidence from the UK. IFS Working Paper, Nr. W14/16 (online verfügbar).

[13] Dora Benedek et al. (2015): Estimating VAT Pass Through. IMF WP/15/214 (online verfügbar); Thiess Buettner und Boryana Madzharova (2019): Sales and Price Effects of Pre-announced Consumption Tax Reforms: Micro-level Evidence from European VAT. Oxford University Centre for Business Taxation WP 19/05 (online verfügbar).

[14] Stefan Bach und Niklas Isaak (2017): Senkung der Mehrwertsteuer entlastet untere und mittlere Einkommen am stärksten. DIW Wochenbericht Nr. 31 (online verfügbar).

[15] Bundesministerium der Finanzen (2020): Tragfähigkeitsbericht 2020 (online verfügbar).

[16] Stefan Bach (2019): Solidaritätszuschlag mittelfristig vollständig abschaffen und bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren. Stellungnahme, öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, 4. November 2019 (online verfügbar).

den wohlhabenden Haushalten eine einmalige Vermögensabgabe erheben, zum Beispiel beim reichsten Prozent. Dies betrifft 400 000 Haushalte, die jeweils ein Nettovermögen (nach Abzug von Schulden) von mehr als 2,5 Millionen Euro haben.[17] Eine jährliche Abgabe auf die übersteigenden Vermögen von 0,5 Prozent könnte ein Aufkommen von bis zu elf Milliarden Euro erzielen, soweit es nicht von Vergünstigungen für Betriebsvermögen und Steuervermeidung vermindert wird. Die Belastungen durch beide Corona-Abgaben könnten miteinander verrechnet werden, um Doppelbelastungen bei Vermögenseinkommen zu mildern. Insgesamt könnten Corona-Solidaritätszuschlag und Corona-Vermögensabgabe ein spürbares Aufkommen erzielen, das den mittelfristigen Abbau der krisenbedingten Schulden erleichtern würde.

Fazit: Kurzfristige Steuerentlastungen zur akuten Krisenbewältigung

Die Corona-Pandemie löst derzeit eine heftige Wirtschaftskrise aus. Zur akuten Krisenbewältigung sind kurzfristig steuerliche Entlastungen für Unternehmen und Privathaushalte angebracht. So können Erleichterungen bei Abschreibungen und Verlustverrechnung die Unternehmen unterstützen. Diese Maßnahmen vermindern das längerfristige Steueraufkommen nur wenig, da im Wesentlichen steuerpflichtige Einkünfte auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Eine temporäre Mehrwertsteuersenkung stärkt den privaten Verbrauch, soweit sie an die KonsumentInnen durch Preissenkungen weitergegeben wird. Nach Bewältigung der Krise sollte die krisenbedingt deutlich gestiegene Staatsverschuldung durch einen Solidaritätszuschlag auf hohe Einkommen und eine Abgabe auf hohe Vermögen zurückgeführt werden.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
http://www.diw.de

Redaktion:
Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:
Claudia Cohnen-Beck
Tel.: +49 (30) 89789-252
Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

[17] Stefan Bach, Andreas Thiemann und Aline Zucco (2019): Looking for the missing rich: tracing the top tail of the wealth distribution. International Tax and Public Finance 26, 1234-1258 (online verfügbar), electronic supplementary material, Tabelle 2, S. 11 (online verfügbar).