

Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Neumeier, Florian

## Article

# Nach dem großen Einbruch: Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft

ifo Schnelldienst

## Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Dorn, Florian; Fuest, Clemens; Neumeier, Florian (2020) : Nach dem großen Einbruch: Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 73, Iss. 07, pp. 03-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225146>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Florian Dorn, Clemens Fuest und Florian Neumeier

# Nach dem großen Einbruch: Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft

Die Corona-Pandemie hat eine weltweite Wirtschaftskrise ausgelöst, die aller Voraussicht nach die globale Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 in den Schatten stellen wird. Deutschland droht der größte Einbruch des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit dem Zweiten Weltkrieg. Aktuelle Prognosen sprechen von einer Schrumpfung des deutschen BIP 2020 in Größenordnungen zwischen 6 und 9%.<sup>1</sup> Für einige europäische Nachbarländer werden negative Wachstumsraten im zweistelligen Bereich erwartet.<sup>2</sup> Die globalen Auswirkungen der Krise und die Maßnahmen, um das Virus einzudämmen, bringen viele Unternehmen in Deutschland in Existenznöte, und Arbeitsplätze sind gefährdet. Die negativen Folgen ziehen sich durch alle Sektoren und Unternehmensgrößen (vgl. Dorn et al. 2020a). Selbst bei einer erfolgreichen Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus in naher Zukunft ist aufgrund der globalen Reichweite der Pandemie mit länger anhaltenden wirtschaftlichen Einbußen in vielen Wirtschaftsbereichen zu rechnen. Um die negativen Folgen der Pandemie abzufedern, ist es geboten, wirtschaftspolitisch gegenzusteuern. Dabei ist es wichtig, unterschiedliche Phasen der Krise zu berücksichtigen.

## Phase 1

In den Monaten März bis Mai konzentrierten sich die Maßnahmen von Bund und Ländern auf die Bereitstellung von Krediten, Garantien und Finanzhilfen, die Unternehmen, Solo-Selbständigen und Arbeitnehmern helfen sollten, die Zeit der Schließung von Teilen der Wirtschaft und der Einkommenseinbußen zu überstehen. Der Bund stellte beispielsweise für kleine Unternehmen und Selbständige Soforthilfen in Höhe von 50 Mrd. Euro bereit. Zudem wurden die Leistungen des Kurzarbeitergelds

<sup>1</sup> Der Internationale Währungsfonds rechnet beispielsweise in seinem Update vom Juni für Deutschland im Jahr 2020 mit einem Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 7,8% (IWF 2020). Das ifo Institut geht in seiner jüngsten Konjunkturprognose davon aus, dass die Wirtschaftsleistung dieses Jahr voraussichtlich um 6,7% niedriger als im Vorjahr sein wird (vgl. Wollmershäuser et al. 2020). Bereits im März hat das ifo Institut die ökonomischen Kosten der Pandemie und eines zweimonatigen Shutdown für Deutschland auf insgesamt 255 bis 495 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Dorn et al. 2020b).

<sup>2</sup> Prognosen stellen gegenwärtig nur eines von vielen möglichen Szenarien dar. Der weitere Verlauf der Wirtschaftsentwicklung ist von einer großen Unsicherheit zum weiteren Verlauf und Auswirkungen der globalen Pandemie, möglichen weiteren Infektionswellen in Deutschland sowie der Wirkung von wirtschafts- und finanzpolitischen Stabilisierungs- und Konjunkturprogrammen abhängig.

## IN KÜRZE

Anfang Juni 2020 hat die Bundesregierung ein umfangreiches Konjunkturprogramm aufgelegt, das die wirtschaftliche Erholung fördern soll. Mit einem Volumen von 130 Mrd. Euro stellt dieses die Programme im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 bei weitem in den Schatten. Wir stellen die beschlossenen Maßnahmen vor, zeigen auf, wie Unternehmen verschiedene Maßnahmen bewerten, und diskutieren schließlich die wichtigsten Elemente des Konjunkturprogramms. Die temporäre Umsatzsteuersenkung gehört zu den weniger überzeugenden Elementen. Dagegen sind Maßnahmen zu begrüßen, die mittel- bis langfristig ausgerichtete Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz fördern. Maßnahmen zur Belebung der Nachfrage können das Problem eingeschränkter Produktivität aufgrund von Schutzvorkehrungen nicht aus der Welt schaffen. Insofern sollte man keine allzu großen Wachstumswirkungen erwarten. Es ist dennoch sinnvoll, die Konjunktur in dieser kritischen Lage mit Mitteln der Fiskalpolitik zu stützen.

ausgeweitet und durch eine Reihe an steuerlichen Hilfsmaßnahmen (wie Steuerstundungen oder der Anpassung von Steuervorauszahlungen) oder staatlichen Beteiligungen und Bürgschaften flankiert. So sollte die Liquidität von Unternehmen aufrechterhalten werden, die unverschuldet in die Krise geraten sind.<sup>3</sup>

## Phase 2

Nach Ende des flächendeckenden Shutdown in Deutschland Ende April und einem weiteren schrittweisen Öffnungsprozess wurde die Wirtschaftstätigkeit in vielen Wirtschaftsbereichen wieder unter

<sup>3</sup> Das Gesamtvolumen der zusätzlichen Ausgaben (inkl. der Maßnahmen für den Gesundheitsschutz) und der haushaltswirksamen Steuerentlastungen beläuft sich laut Schätzungen des Bundesfinanzministeriums auf über 350 Mrd. Euro (vgl. BMF 2020). Um darüber hinaus die Liquidität der Unternehmen zu sichern, wurden vom Bund für Kreditgarantien, Kapitalmaßnahmen und staatliche Bürgschaften weitere 600 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Inklusive internationaler Beteiligungen summieren sich die Mittel für Kredite, Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen somit aktuell auf über 800 Mrd. Euro.


**Florian Dorn**

ist persönlicher Referent des Präsidenten des ifo Instituts.


**Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest**

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.


**Dr. Florian Neumeier**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

Einhaltung von Schutzvorkehrungen aufgenommen. Die Rückkehr zu Verhältnissen, wie sie vor der Pandemie herrschten, wird sich dabei möglicherweise über einen längeren Zeitraum hinziehen. Auch nach einer Aufhebung sämtlicher Beschränkungen würden die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie weiterhin zu spüren sein: Die Nachfrage in heimischen, vor allem aber ausländischen Absatzmärkten wird für längere Zeit schwach bleiben, und viele Unternehmen werden aufgrund hoher Verschuldung Probleme haben, neue Investoren zu gewinnen. In Phase 2 geht es darum, die Wirtschaftstätigkeit und Konjunktur zu stimulieren. Gleichzeitig kann auch der Staat in dieser Phase durch öffentliche Investitionen die Konjunktur und nachhaltiges Wachstum fördern. Anfang Juni 2020 hat die Bundesregierung hierfür ein umfangreiches Konjunkturprogramm aufgelegt. Der Schwerpunkt des Programms liegt darin, die wirtschaftliche Erholung nach der Coronakrise zu unterstützen. Kernbestandteile sind die temporäre Senkung der

Umsatzsteuer zur Belebung des Konsums, die Unterstützung von Familien, Hilfen für Kommunen, um einbrechende Gewerbesteuereinnahmen zu kompensieren, sowie öffentliche Investitionen und Programme zur Förderung von Zukunftstechnologien und Klimaschutz. Darüber hinaus enthält das Programm einige Elemente, die noch auf die Überbrückung der akuten Krisenzeit zielen (vgl. Phase 1), wie etwa großzügigere Regelungen beim steuerlichen Verlustrücktrag zur Sicherung der Liquidität betroffener Unternehmen. Mit einem Volumen von 130 Mrd. Euro stellt dieses Paket die Konjunkturprogramme der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 bei weitem in den Schatten. Damals verabschiedete die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete im November 2008 und Januar 2009 mit einem Volumen von insgesamt knapp 72 Mrd. Euro.

Der Staat muss in der Coronakrise große finanzielle Belastungen tragen und mehr Schulden aufnehmen, als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, um die Hilfs- und Konjunkturmaßnahmen zu finanzieren. Deswegen ist es von besonderer Bedeutung, Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung möglichst zielgenau und ursachengerecht zu gestalten und

dabei die Nachhaltigkeit und fiskalischen Kosten der einzelnen Maßnahmen im Blick zu haben. Letztlich ist die Wirksamkeit der Maßnahmen limitiert, denn notwendige Schutzvorkehrungen ermöglichen nur eingeschränkte Produktivität, und weitere Infektionswellen sind nicht ausgeschlossen. Das ifo Institut hatte bereits im Mai 2020 ein Gutachten vorgelegt, das datengestützt und evidenzbasiert verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und Sicherung von Arbeitsplätzen in unterschiedlichen Phasen der Krise diskutiert und bewertet (vgl. Dorn et al. 2020c). Im Rahmen des Gutachtens wurden im April in einer Umfrage bayerische Unternehmen gebeten, verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Coronakrise im Hinblick auf ihre Eignung zu bewerten. Viele dieser Maßnahmen finden sich nun im Konjunkturprogramm vom Juni wieder.

In den nachfolgenden Abschnitten wird zunächst ein Auszug aus dem Konjunkturprogramm vom Juni 2020 vorgestellt. Danach wird die Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen aus Unternehmenssicht vorgestellt und die getroffenen Maßnahmen der Bundesregierung diskutiert.

### **DAS 130-MILLIARDEN-EURO-KONJUNKTURPROGRAMM DER BUNDESREGIERUNG**

Die Bundesregierung brachte im Juni 2020 ein Paket auf den Weg, das Wohlstand sichern und die Zukunftsfähigkeit Deutschlands stärken soll. Das sogenannte Konjunktur- und Zukunftspaket zur Erholung und Belebung der Wirtschaft enthält 57 einzelne Maßnahmen inklusive Verweis auf den Plan, auf europäischer Ebene einen Fonds für die wirtschaftliche Erholung einzurichten. Kernbestandteile des Programms sind die temporäre Senkung der Mehrwertsteuer zur Belebung des Konsums, Hilfen für Kommunen, Zuschüsse für Familien und die Förderung von Zukunftstechnologien und Klimaschutz. In diesem Abschnitt stellen wir einen Auszug der beschlossenen Maßnahmen vor. Diese unterteilen wir in (A) steuerliche Maßnahmen und Programme zur Liquiditäts- und Finanzierungshilfen, (B) Förderprogramme und Subventionen sowie (C) öffentliche Investitionen und Hilfen für die Kommunen:

#### **(A) Steuerliche Maßnahmen sowie Liquiditäts- und Finanzierungshilfen**

- Temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer: Um den Konsum anzuregen, wird der Standard-Umsatzsteuersatz für die Zeit vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 von 19 auf 16% und der ermäßigte Satz von 7 auf 5% reduziert (geschätzte fiskalische Kosten: 20 Mrd. Euro). Zuvor wurde schon der Umsatzsteuersatz für die Gastronomie für den Zeitraum vom 1. Juli 2020

bis 30. Juni 2021 auf den ermäßigten Steuersatz reduziert.

- Entlastung bei den Stromkosten: Die EEG-Umlage, mit der die Subventionen für Produzenten erneuerbarer Energien finanziert werden, wird ab 2021 über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gesenkt (11 Mrd. Euro). Ohne Eingriffe würde die EEG-Umlage stark steigen, und die Stromkosten würden sich erhöhen.
- Begrenzung der Sozialabgaben: Durch die gestiegenen Kosten infolge der Pandemie sind auch die Lohnnebenkosten unter Druck. Mit der Sozialgarantie 2021 werden die Sozialversicherungsbeiträge mit Hilfe steuerfinanzierter Zuschüsse auf maximal 40% gedeckelt (5,3 Mrd. Euro). Die Deckelung kommt Unternehmen wie Beschäftigten zugute.
- Steuerliche Verlustverrechnung: Der steuerliche Verlustrücktrag in der Unternehmensbesteuerung wird für die Jahre 2020 und 2021 erweitert – auf maximal 5 Mio. Euro bzw. 10 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung (haushaltswirksamer Verschiebungseffekt von 2 Mrd. Euro; davon 1 Mrd. Euro beim Bund).
- Steuerliche Investitionsanreize und steuerliche Forschungszulage: Um Anreize für Investitionen und FuE zu setzen, werden verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten und Forschungszulagen für die Jahre 2020 und 2021 angeboten (7 Mrd. Euro).
- Unterstützung von Familien: Familien erhalten einen Kinderbonus in Höhe von 300 Euro pro Kind (4,3 Mrd. Euro). Für Alleinerziehende werden die Freibeträge verdoppelt (0,75 Mrd. Euro). Damit werden die von den einschränkenden Maßnahmen besonders betroffenen Familien und Alleinerziehenden unterstützt.

#### **(B) Förderprogramme und Subventionen**

- Kaufprämie und Bonusprogramm für Investitionen in neue Technologien: Die Autoindustrie erhält im Rahmen eines Bonusprogramms 2 Mrd. Euro für Investitionen in Innovationen und neue Antriebstechnologien. Statt der gewünschten allgemeinen Kaufprämie für Fahrzeuge (inkl. Verbrennungsmotor) wird die existierende Kaufprämie für Elektroautos erhöht (2,2 Mrd. Euro). Die Prämie gilt allerdings auch für Hybridfahrzeuge, die in der Regel ähnlich viel CO<sub>2</sub> verbrauchen wie Fahrzeuge mit modernen Verbrennungsmotoren und Abgassystemen.
- Flottenerneuerung: Bei Bussen, Lastkraftwagen, Flugzeugen und Schiffen soll die Flottenerneuerung unterstützt werden, um die Umweltbelastung durch Verkehr zu senken (3,2 Mrd. Euro). Zudem gibt es kleinere Flottenaustauschprogramme für soziale Dienste und Handwerker.
- Azubi-Prämienprogramm: Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die ihre Anzahl an

Ausbildungsplätzen 2020 nicht reduzieren, bekommen eine Prämie für jeden abgeschlossenen Ausbildungsvertrag (0,5 Mrd. Euro).

#### **(C) Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Zukunftstechnologien sowie Stützung der kommunalen Finanzen**

- Vorgezogene öffentliche Investitionen: Bereits beschlossene Investitionen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sowie in Sicherheits- und Rüstungsprojekte mit hohem heimischen Wertschöpfungsanteil werden vorgezogen (10 Mrd. Euro).
- Investitionen in Zukunftstechnologien: In die Entwicklung der Wasserstofftechnik fließen 7 Mrd. Euro, weitere 6 Mrd. Euro in die Bereiche Quantentechnologie, Künstliche Intelligenz (KI) und Kommunikationstechnologie.
- Investitionen in die Elektromobilität: Forschung und Entwicklung im Bereich Elektromobilität, neue Ladesäulen und Batteriezellenfertigungen erhalten 2 Mrd. Euro.
- Modernisierung der Bahn: Die Bundesbahn erhält eine Kapitalerhöhung des Bundes in Höhe von 5 Mrd. Euro, um in den Ausbau und die Elektrifizierung des Schienennetzes zu investieren.
- Mobilfunk und flächendeckendes 5G-Netz: Unter anderem werden zusätzlich 5 Mrd. Euro zur Beschleunigung des Ausbaus eines flächendeckenden 5G Netzes investiert.
- Energetische Gebäudesanierung: Für die energetische Gebäudesanierung werden vom Bund 2 Mrd. Euro bereitgestellt.
- Ausbau von Kitas und Ganztagschulen: Kitas, Krippen, Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung werden in den Jahren 2020 und 2021 für 3 Mrd. Euro ausgebaut; auch für Umbaumaßnahmen zur Verbesserung der Hygienesituation.
- Stützung der Kommunen: Die Kommunen erhalten Unterstützung zur Finanzierung von Sozialausgaben (Unterkunft von Bedürftigen), zum Ausgleich der einbrechenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer (Kommunaler Solidarpakt) sowie zur Stärkung des ÖPNV (insgesamt 12,5 Mrd. Euro). Das Geld soll unter anderem verhindern, dass die Kommunen in der Krise Investitionen streichen.

Hinzu kommen unter anderem Maßnahmen zum Ausbau des Gesundheitswesens und Hilfen für afrikanische Staaten, um dort die Folgen der Coronapandemie abzufedern. Nicht enthalten sind hingegen zuvor diskutierte Maßnahmen, wie die Autokaufprämie für Verbrenner (Abwrackprämie), wie sie zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 ins Leben gerufen wurde. Ebenso wurden gegenwärtig keine Steuern auf Gewinne und Einkommen reduziert.

## BEWERTUNG WIRTSCHAFTSPOLITISCHER MASSNAHMEN DURCH DIE UNTERNEHMEN

Um einen Überblick über das Ausmaß der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Wirtschaft zu erhalten, haben wir in Zusammenarbeit mit den bayerischen Industrie- und Handelskammern (IHK) bereits im April eine Unternehmensbefragung durchgeführt (vgl. Dorn et al. 2020c). Zwischen dem 20. und 24. April 2020 haben insgesamt 817 Mitgliedsunternehmen der bayerischen IHKs an einer Online-Umfrage teilgenommen. Im Rahmen der Umfrage wurden die Unternehmen gebeten zu beurteilen, wie hilfreich verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen wären, um ihre Existenz zu sichern und Arbeitsplätze zu erhalten. Dabei wurde den Unternehmen eine Liste mit insgesamt neun Maßnahmen vorgelegt, und sie wurden darum gebeten, die Eignung jeder Maßnahme auf einer Skala von 1 (nicht geeignet) bis 5 (sehr geeignet) zu bewerten. Die Liste beinhaltete einerseits Maßnahmen, die zum Befragungszeitraum bereits umgesetzt wurden, wie die Möglichkeit zu staatlichen Kreditbürgschaften und Beteiligungen, als auch eine Reihe von Maßnahmen, die als mögliche Bestandteile eines Konjunkturprogramms diskutiert und tatsächlich in Teilen im Konjunkturprogramm vom Juni Einzug fanden. Die abgefragte Liste der Unternehmensbefragung beinhaltete die folgenden Maßnahmen:

- i. Staatliche Kreditbürgschaften
- ii. Erhöhung des Eigenkapitals durch (stille) staatliche Beteiligungen
- iii. Großzügigere Gestaltung der steuerlichen Verlustverrechnung, insbesondere des Verlustrücktrags
- iv. Beschleunigte steuerliche Sonderabschreibungen für Investitionsgüter
- v. Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung
- vi. Senkung von Gewinnsteuersätzen (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer oder Einkommensteuer)
- vii. Senkung der Umsatzsteuer
- viii. Investitionszuschüsse
- ix. Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung (Digitalbonus)

Die Ergebnisse der Bewertung der Maßnahmen durch die Unternehmen sind in den Abbildungen 1 bis 3 dargestellt. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse über alle Unternehmen hinweg, Abbildung 2 nach Sektoren, Abbildung 3 nach der Unternehmensgröße. Um die Darstellung der Ergebnisse zu erleichtern, haben wir die Antworten in ein kontinuierliches Maß umskaliert, das Werte im Bereich von – 100 (geringstmögliche Eignung) bis + 100 (höchstmögliche Eignung) annehmen kann.<sup>4</sup> Die Ergebnisse verdeutlichen, dass insbeson-

<sup>4</sup> Zur Berechnung dieses Maßes haben wir die Skala zunächst um 0 zentriert, so dass die Ausprägungen der zugrunde liegenden Variable Werte im Bereich von – 2 (nicht geeignet) bis + 2 (sehr geeignet) annehmen kann. Anschließend haben wir die Ausprägungen mit 50 multipliziert und Durchschnitts berechnen.

dere steuerliche Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft von den Unternehmen als besonders geeignet angesehen werden. Eine permanente Senkung der Gewinnbesteuerung, Investitionszuschüsse sowie die großzügigere Gestaltung der steuerlichen Verlustrechnung wurden dabei von den Unternehmen aller Sektoren und Größenklassen als besonders geeignet eingestuft, um die Krise zu überwinden. Nachfolgend beschreiben wir die Maßnahmen und Ergebnisse im Detail.

### Liquiditäts- und Finanzierungshilfen (i)–(iv)

Maßnahmen (i) und (ii) dienen vor allem der Liquiditätssicherung. Während Kreditbürgschaften die Versorgung mit Fremdkapital erleichtern, dienen staatliche Beteiligungen dem Zweck, die Eigenkapitalbasis der Unternehmen zu stärken. Der Vorteil einer Eigenkapitalfinanzierung im Vergleich zur Fremdkapitalfinanzierung liegt vor allem darin, dass die Gefahr eines Schuldenüberhangs verringert wird. Schuldenüberhang bedeutet, dass es für neue Investoren – sowohl Eigenkapitalgeber als auch neue Fremdkapitalgeber – unattraktiv ist, ein Unternehmen mit neuem Kapital für Investitionen auszustatten. Dieses Problem kann auftreten, wenn sich Unternehmen infolge der Krise stark verschulden müssen, z.B. weil sie ihre Liquidität durch die Aufnahme von Krediten sichern müssen. Aus Perspektive der Unternehmen liegt ein Nachteil staatlicher Beteiligungen darin, dass ein Teil der erwirtschafteten Erträge dem Staat zufließt. Darüber hinaus könnte eine staatliche Beteiligung an die Bedingung geknüpft sein, dass dem Staat Einflussmöglichkeiten auf unternehmerische Entscheidungen gewährt werden.

*Bewertung der Unternehmen:* Staatlichen Kreditbürgschaften stehen die befragten Unternehmen weitgehend neutral gegenüber. Staatliche Beteiligungen stoßen dagegen bei den Unternehmen aller Sektoren und jeder Größe auf große Skepsis.

- *Die Möglichkeiten von staatlichen Kreditbürgschaften und staatlichen Beteiligungen wurden bereits im ersten Maßnahmenpaket umgesetzt, das im März beschlossen wurde, um den besonders betroffenen Unternehmen mit der Bereitstellung von Kapital Überbrückungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. So wurde der geschaffene Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom Bund etwa mit 400 Mrd. Euro für Bürgschaften, 100 Mrd. Euro für Kapitalmaßnahmen und weitere 100 Mrd. Euro zur Refinanzierung bereits beschlossener KfW-Programme ausgestattet. Prominentes Beispiel für die staatliche Beteiligung ist der Einstieg des Bundes bei der Lufthansa mit knapp 9 Mrd. Euro.*

Bei den Maßnahmen (iii) und (iv) handelt es sich um steuerliche Instrumente, die eine erhebliche Liquidität

tätswirkung entfalten können. Gleichzeitig sind die fiskalischen Kosten der beiden Maßnahmen gering, da es sich hier prinzipiell lediglich um eine zeitliche Verlagerung von Steuerzahlungen handelt. Einem geringeren Steueraufkommen in der Gegenwart stehen also entsprechend höhere Steuereinnahmen in der Zukunft gegenüber.<sup>5</sup> Durch einen Verlustrücktrag ist es den Unternehmen möglich, Verluste im Jahr 2020 mit steuerlichen Erträgen aus dem Jahr 2019 zu verrechnen. Dadurch erhalten Unternehmen, die im Jahr 2020 Verluste einfahren, für das Jahr 2019 gezahlte Ertragsteuern zurück. Die Möglichkeiten der Verlustverrechnung waren allerdings vor den Beschlüssen vom Juni 2020 recht restriktiv. So durfte der Verlustrücktrag maximal 15% der Erträge des Jahres 2019 betragen und gleichzeitig einen Betrag von 1 Mio. Euro (bei Zusammenveranlagung 2 Mio. Euro) nicht überschreiten. Eine Ausdehnung dieser Höchstgrenzen könnte bei den Unternehmen, die 2019 Gewinne erwirtschaftet haben, infolge der Corona-Pandemie im laufenden Jahr jedoch Verluste machen, zu einem merklichen Liquiditätszuwachs führen, da ihnen ein größerer Teil der 2019 gezahlten Ertragsteuern zurückerstattet werden könnte. Kombiniert man die Ausweitung der Verlustrücktragsmöglichkeiten mit der Einführung einer beschleunigten steuerlichen Abschreibung für Investitionsgüter, würde das die Liquiditätswirkung noch einmal steigern.

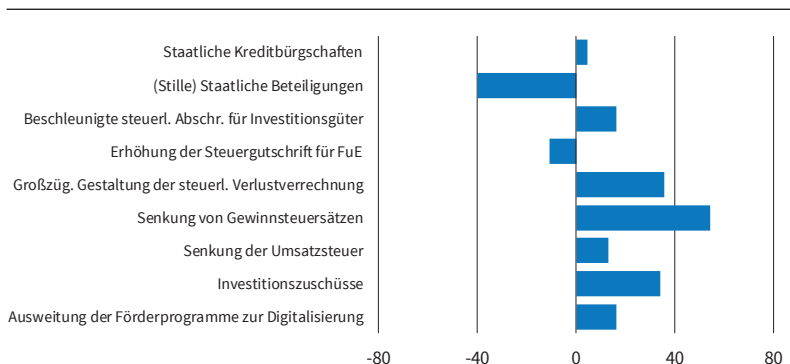
**Bewertung der Unternehmen:** Einer Erweiterung der Möglichkeiten im Rahmen der steuerlichen Verlustverrechnung wird allgemein eine hohe Eignung zur Überwindung der Krisenfolgen zugeschrieben. Auch der beschleunigten Abschreibung für Investitionsgüter wird insgesamt eine positive Wirkung zugeschrieben. Am stärksten wird die beschleunigte Abschreibung von Unternehmen der Baubranche befürwortet.

- *Im jüngsten Konjunkturprogramm vom Juni wurde die Möglichkeit zum steuerlichen Verlustrücktrag auf maximal 5 Mio. Euro (bzw. 10 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung) in der Unternehmensbesteuerung für die Jahre 2020 und 2021 erweitert. Es wird ein Mechanismus eingeführt, um diesen Rücktrag in der Steuererklärung 2019 nutzbar zu machen, z.B. über die Bildung einer steuerlichen Corona-Rücklage, und somit einen unmittelbaren Liquiditätseffekt zu erzielen. Ebenso wurde eine beschleunigte steuerliche Sonderabschreibung für Investitionsgüter eingeführt. Für die Steuerjahre 2020 und 2021 wird als steuerlicher Investitionsanreiz eine degressive Abschreibung für Abnutzung (AfA) mit dem Faktor 2,5 gegenüber der sonst gelten-*

<sup>5</sup> In bestimmten Fällen kann sich allerdings eine permanente Steuerentlastung (und damit ein Steueraufkommensverlust für den Staat) ergeben, wenn ein Unternehmen seine Tätigkeit bald oder in den kommenden Jahren aufgrund von anhaltenden Verlusten endgültig einstellt und ohne Verlustrücktragsmöglichkeiten steuerliche Verluste untergegangen wären. In diesem Fall kommt es dann nicht mehr dazu, dass der Verzicht auf Steuereinnahmen heute durch künftige Steuermehreinnahmen ausgeglichen wird.

Abb. 1

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**  
Alle Sektoren

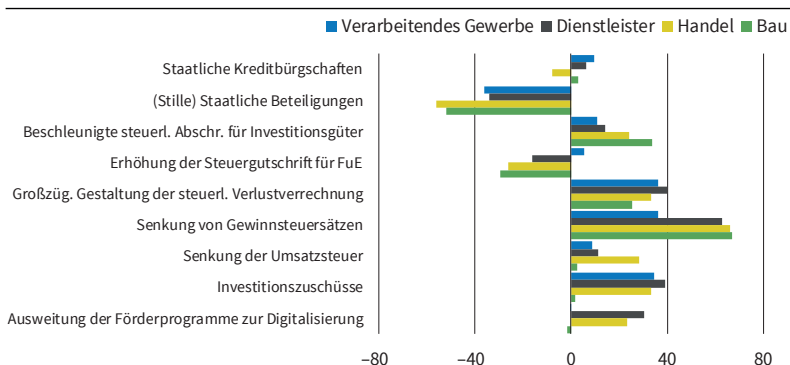


Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Abb. 2

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**  
Nach Sektoren

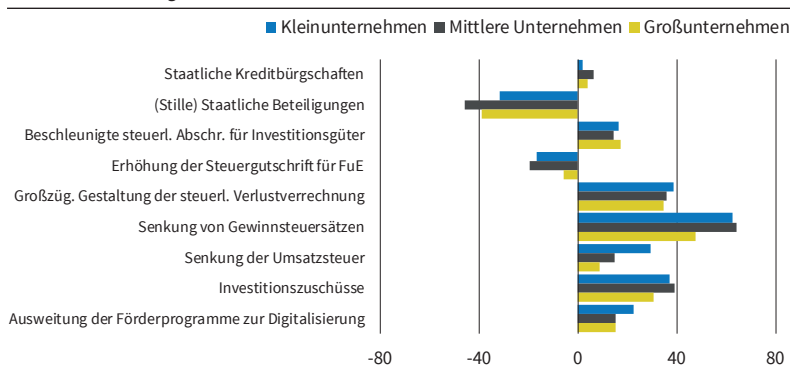


Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Abb. 3

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**  
Nach Unternehmensgröße



Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

den AfA und maximal 25% pro Jahr für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens eingeführt.

**Permanente steuerliche Entlastungen (v)–(vii)**

Anders als bei den Maßnahmen (iii) und (iv) käme es bei den Maßnahmen (v) und (vi) zu einer permanenten steuerlichen Entlastung für die Unternehmen, und damit zu einem Verlust an Steueraufkommen für den Staat. Darüber hinaus wäre die konjunkturstabilisie-

rende Wirkung einer Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung sowie einer Senkung der Gewinnsteuersätze begrenzt, da Unternehmen, die momentan Verluste einfahren, davon gegenwärtig nicht profitieren würden. Beide Maßnahmen könnten sich jedoch mittel- bis langfristig positiv auf die Attraktivität Deutschlands als Wirtschafts- und Innovationsstandort sowie das Investitionsklima auswirken. Außerdem würden davon künftig v.a. die Unternehmen mit einem tragfähigen Geschäftsmodell profitieren.

*Bewertung der Unternehmen:* Die Senkung der Gewinnsteuersätze wird von den Unternehmen unabhängig von Sektor und Größe als das geeignetste Instrument zur Sicherung von Existenz und Arbeitsplätzen erachtet. Steuergutschriften für Forschung und Entwicklung werden von den Unternehmen allerdings eher als ungeeignetes Instrument zur Bewältigung der Krise betrachtet. Lediglich das Verarbeitende Gewerbe sieht darin noch mehrheitlich positive Aspekte. Das dürfte daran liegen, dass förderungsfähige Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe eine größere Rolle spielen als in anderen Branchen.

- ▶ *Im jüngsten Konjunkturprogramm wurde beschlossen, den Fördersatz der steuerlichen Forschungszulage rückwirkend zum 1. Januar 2020 und befristet bis zum 31. Dezember 2025 auf eine Bemessungsgrundlage von bis zu 4 Mio. Euro pro Unternehmen zu gewähren. Damit soll ein Anreiz gesetzt werden, dass Unternehmen trotz der Krise in Forschung und Entwicklung und damit in die Zukunftsfähigkeit ihrer Produkte investieren. Auf eine steuerliche Entlastung im Bereich der Gewinnbesteuerung (Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer) wurde bisher verzichtet. Es wurde lediglich das Körperschaftsteuerrecht modernisiert, indem u.a. ein Optionsmodell zur Körperschaftsteuer für Personengesellschaften eingeführt wurde.*

Eine Senkung der Umsatzsteuer (Maßnahme (vii)) könnte sich positiv auf die inländische Nachfrage auswirken, sofern die Senkung an die Konsumenten weitergegeben wird. Geschieht dies nicht, dann profitieren Unternehmen von der Senkung durch höhere Nettopreise.

*Bewertung der Unternehmen:* Eine Umsatzsteuersenkung würde insbesondere der Handel begrüßen. Darüber hinaus wird dieses Instrument von den Kleinunternehmen als wirksamer eingestuft als von den Großunternehmen.

- ▶ *Die Bundesregierung hat im jüngsten Konjunkturprogramm beschlossen, befristet vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2020 den Standard-Umsatzsteuersatz von 19% auf 16% und den ermäßigten Satz von 7% auf 5% zu senken.*

## FÖRDERPROGRAMME UND SUBVENTIONEN (VIII)–(IX)

Außer durch Liquiditätshilfen und Steuerentlastungen kann der Staat die Wirtschaft auch durch Subventionen und Förderprogramme unterstützen. Investitionszuschüsse (Maßnahme (viii)) sind gegenwärtig vor allem ein Instrument der Regionalpolitik und kommen deshalb vornehmlich Unternehmen in strukturschwachen Regionen zugute. Möglich wäre auch, lediglich Investitionen in bestimmte Bereiche oder Technologien, die als besonders zukunftsträchtig angesehen werden, zu fördern. Ein Beispiel dafür sind Subventionen für Investitionen in die Digitalisierung (Maßnahmen (ix)).

*Bewertung der Unternehmen:* Die Beurteilung von Investitionszuschüssen ist branchenabhängig. Während die Unternehmen in den Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes, der Dienstleistungen und im Handel dieses Instrument durchaus positiv bewerten, fällt die Beurteilung im Baugewerbe neutral aus. Eine Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung wird von den Unternehmen im Handel und den Dienstleistern als geeignetes Instrument zur Überwindung der Krise betrachtet, nicht jedoch von den Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Bau.

- ▶ *Auf Investitionszuschüsse oder Förderprogramme für Investitionen in die Digitalisierung wurde bisher weitgehend verzichtet. Lediglich die Autoindustrie erhält im Rahmen eines Bonus-Programms 2 Mrd. Euro für Investitionen in Innovationen und neue Antriebstechnologien.*

## DISKUSSION DES KONJUNKTURPROGRAMMS

Insgesamt wird vom Konjunkturprogramm ein positiver Konjunkturimpuls erwartet, das Unternehmen wie privaten Haushalten zugutekommt. Aktuelle Simulationsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass das Programm im Jahr 2020 das deutsche Bruttoinlandsprodukt um 0,9 Prozentpunkte erhöht (vgl. Wollmershäuser et al. 2020). Das entspricht einem Zuwachs von rund 30 Mrd. Euro. Dabei wird angenommen, dass in diesem Jahr Ausgaben und Steuerentlastungen in Höhe von 88 Mrd. Euro wirksam werden. Der Wachstumseffekt ist demnach deutlich kleiner als das Volumen des Konjunkturprogramms. Das liegt unter anderem daran, dass ein Teil der zusätzlichen Nachfrage in importierte Güter fließt oder reine Mitnahmeeffekte sind. Die Wirkung des Konjunkturprogramms wird insgesamt stark davon abhängen, wie die Maßnahmen im Einzelnen umgesetzt werden. Eine Bewertung aller 57 Einzelmaßnahmen des Konjunkturprogramms würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. In Ergänzung zur Bewertung der Unternehmen werden dennoch nachfolgend einige Kernbestandteile eingeordnet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Die Diskussion der Bestandteile erfolgt weitgehend in Anlehnung an die Ausführungen in Dorn et al. (2020c) sowie Fuest (2020).

### Mehrere überzeugende Elemente im Konjunkturprogramm enthalten

Das jüngste Konjunkturprogramm enthält mehrere Elemente, die zielgerichtet zur Erholung der deutschen Wirtschaft beitragen können. Viele Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, mittel- bis langfristig ausgerichtete Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz zu fördern. Nachfolgend diskutieren wir nur einige zentrale Maßnahmen des Programms:

#### Steuerliche Verlustrechnung und beschleunigte Abschreibung für Investitionsgüter

Die Regelungen zur beschleunigten Abschreibung für Investitionsgüter sowie die beschlossene Erweiterung des steuerlichen Verlustausgleichs für Unternehmen sind sehr zu begrüßen. Viele Unternehmen mit einem funktionierenden Geschäftsmodell machen unverschuldet im Krisenjahr 2020 Verluste, hatten aber 2019 Gewinne, für die sie Steuern gezahlt haben. Der Verlustausgleich erlaubt es ihnen, für 2019 entrichtete Steuern teilweise zurückzubekommen, was ihnen Liquidität zur Überbrückung der Krise einbringt. Allerdings ist die knappe Begrenzung auf maximal 5 Mio. Euro (bzw. 10 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung) kritisch zu sehen. Eine höhere Grenze wäre gerade mit Blick auf größere Unternehmen angemessen gewesen. Beschleunigte Abschreibungen für Investitionsgüter könnten zudem Impulse setzen, vor allem dann, wenn ein erweiterter Verlustausgleich es auch Unternehmen mit aktuellen Verlusten ermöglicht, von den zusätzlichen Abschreibungen zu profitieren. Der fiskalische Aufwand hält sich in Grenzen, weil es sich vorrangig um eine Verlagerung von Steuerzahlungen in die Zukunft handelt.

#### Stärkung der Kommunen und Familien

Familien und Alleinerziehende sind während der Krise durch die Einschränkungen des Schulbetriebs, Kindergärten und Kitas besonders belastet. Eltern müssen nicht nur zusätzliche Aufgaben wie Home-Schooling und Kinderbetreuung übernehmen, sondern leiden daher oftmals auch unter zusätzlichen finanziellen Einbußen. Familien finanziell zu unterstützen und zusätzlich in die Einrichtungen zur Kinderbetreuung zu investieren, sind nachvollziehbare und begrüßenswerte Maßnahmen. Es ist zudem richtig zu verhindern, dass Kommunen wegen einbrechender Gewerbesteuererinnahmen ihre Investitionen kürzen. Erneut zeigt die Krise, dass die Gewerbesteuer keine gute Kommunalsteuer ist, weil ihr Aufkommen zu stark schwankt. Die Kommunen brauchen stetigere Einnahmen als die Gewerbesteuer. Eine Reform der Kommunalfinanzen ist daher dringend erforderlich.

#### Öffentliche Investitionen

In der aktuellen Wirtschaftslage Investitionen in Digitalisierung, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung

sowie dem Umwelt- und Klimaschutz auszuweiten, klingt vielversprechend. Sinnvoll ist es auch, dass der Staat ohnehin geplante Investitionen vorzieht, da sie bei zügiger Umsetzung eine konjunkturstützende Wirkung noch zum richtigen Zeitpunkt entfalten können. Zur Sicherung des Wohlstands von morgen können zudem gerade die beschlossenen Investitionen in neue Zukunftstechnologien bedeutend sein, mittel- bis langfristig für neues Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze zu sorgen. Hier wird es wichtig sein, auf eine hohe Qualität der geförderten Projekte zu achten. Wenn plötzlich sehr viel Geld für Investitionen bereitgestellt wird, besteht die Gefahr, dass auch weniger nützliche Projekte gefördert werden.

#### Besonders umstritten: Die temporäre Senkung der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer)

Während die Unternehmen eine permanente Reduzierung der Umsatzsteuer mehrheitlich eher befürworten, entschloss sich die Bundesregierung für die Einführung einer temporären Reduzierung vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020. Begrüßenswert an dieser Maßnahme ist, dass sie in der Krise zunächst allen Wirtschaftsbereichen zugutekommt und somit gerade in der Krise gegenüber branchenspezifischen Subventionen Vorteile hat. Die Wirkung der temporären Senkung ist jedoch besonders umstritten.

Die Senkung der Umsatzsteuer könnte sich positiv auf die inländische Konsumnachfrage auswirken, wenn die Senkung an die Konsumenten weitergegeben wird. Inwieweit dies geschieht, ist jedoch fraglich. Einerseits ist die temporäre Reduzierung für viele Unternehmen mit einem doppelten Aufwand und zusätzlichen administrativen Kosten verbunden. Gerade bei niedrigen Preisen werden sich viele Unternehmen zweimal überlegen, ob sich der Preisänderungsaufwand lohnt.<sup>7</sup> Andererseits könnten Unternehmen von der Senkung durch höhere Nettopreise profitieren. Daher ist zu erwarten, dass die Senkung der Umsatzsteuer den Konsumenten allenfalls teilweise zugutekommt. Wenn eine Steuersenkung nicht zu sinkenden Preisen führt, bedeutet das nicht, dass sie keinen Konjunkturreffekt haben kann. Dass die Entlastung den Unternehmen zugutekommt, kann in der Krise sogar wünschenswert sein. Davon am stärksten könnten aber wiederum gerade solche Unternehmen profitieren, die gegenwärtig hohe Umsätze erzielen und eigentlich zu Krisengewinnern gehören, beispielsweise auch große Supermarktketten wie Lidl oder Aldi sowie der gegenwärtig boomende Onlinehandel. Belebende Wirkung wird die Steuersenkung voraussichtlich vor allem auf die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern wie

<sup>7</sup> Davon besonders betroffen ist die Gastronomie, da diese zudem für ein Jahr den ermäßigten Umsatzsteuersatz erhält. Nach gegenwärtigem Stand wird die Umsatzsteuer für die Gastronomie bis zum 31. Dezember 2020 von 19 auf 5% reduziert. Anschließend erhöht sich die Steuer auf 7% bis zum 30. Juni 2021, bis sie dann wieder auf 19% steigt. Hier kommen bereits politische Forderungen auf, die Umsatzsteuer dauerhaft für die Gastronomie auf dem reduzierten Satz zu belassen.



Autos oder Haushaltsgeräten haben, denn hier werden die Verbraucher genauer darauf achten, ob sich die Steuersenkung auf den Preis niederschlägt.<sup>8</sup> Viele Konsumenten könnten daher ihre Kaufentscheidungen nach langlebigen Gütern vorziehen.

Um wirksam zu sein, müssen die Käufer aber willens und in der Lage sein, mehr Leistungen nachzufragen. Da einerseits viele Käufer selbst starke Einnahmeausfälle verzeichnen und der Zugang zu Krediten für größere Ausgaben krisenbedingt schwieriger wird, ist der tatsächliche Nachfrageeffekt fraglich. Hinzu kommt, dass sich viele Verbraucher Sorgen über ihr künftiges Einkommen machen und deshalb mehr sparen. Es spricht viel dafür, dass sie in dieser Situation hoher Unsicherheit weniger stark auf eine leichte Preissenkung reagieren als sonst.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Einwänden lohnt sich ein Blick auf Erfahrungen, die andere Länder mit temporären Umsatzsteuersenkungen gemacht haben. Zahlreiche Studien untersuchen (temporäre) Mehrwertsteueränderungen in unterschiedlichen europäischen Ländern und kommen zu dem Ergebnis, dass Steuersenkungen oft nicht an die Konsumenten weitergegeben werden (vgl. Dorn et al. 2020c, S. 35 ff.). Vielmehr besteht die Gefahr, dass für Konsumenten mittelfristig eine größere Last entsteht, wenn der Preisanstieg aufgrund der Rückkehr zum ursprünglichen Umsatzsteuersatz höher ausfällt als die anfängliche Preisreduzierung dank vorübergehender Umsatzsteuersenkung (vgl. Benzarti et al. 2017; Benzarti und Carloni 2019). Crossley et al. (2014) untersuchen die temporäre Mehrwertsteuersenkung in Großbritannien als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Steuerreduzierung zwar teils an die Nettopreise weitergegeben wurde und es zu leichten Konjunkturimpulsen kam. Der Effekt war aber extrem kurzlebig, nur für langlebige Konsumgüter sichtbar und außerdem bereits nach den ersten Monaten nicht mehr erkennbar. Die Erfahrungen mit der 2007 umgesetzten, jedoch bereits Ende 2005 angekündigten Umsatzsteuererhöhung in Deutschland zeigen, dass für Deutschland ähnliche Effekte wie in Großbritannien erwartet werden können. So führte laut D'Acunto et al. (2016) die Ankündigung der Steuererhöhung zu einem Anstieg der Verkaufszahlen für langlebige Konsumgüter.

Wollmershäuser et al. (2020) haben die Konjunkturwirkung der beschlossenen temporären Umsatzsteuerreduzierung für Deutschland simuliert. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Konjunkturwirkung der temporären Umsatzsteuersenkung begrenzt ist. Obwohl der Maßnahme im Jahr 2020 Steuerausfälle von rund 20 Mrd. Euro gegenüberstehen, ergibt sich in dieser Simulationsanalyse im selben Jahr insgesamt nur eine Steigerung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 0,2 Prozentpunkte bzw. knapp 6,5 Mrd.

<sup>8</sup> Die temporäre Senkung wird daher auch als Ersatz für die ausbleibende Abwrackprämie für die Automobilindustrie gesehen.

Euro.<sup>9</sup> Das liegt vor allem daran, dass der Konsum einerseits nicht im Umfang der Steuersenkung zunimmt und andererseits ein Teil in die Nachfrage importierter Güter fließt. Daraus folgt nicht notwendigerweise, dass die Umsatzsteuersenkung als konjunkturpolitische Maßnahme abzulehnen ist. Man kann die Stützung der Unternehmen und die Entlastung der Konsumenten in der aktuellen Krisensituation durchaus als wünschenswert ansehen, selbst wenn es nicht zu einer starken Ausdehnung des Konsums kommt.

Am Ende des Jahres 2020, wenn die Reduzierung der Mehrwertsteuer ausläuft, könnte die Wirtschaftslage aber voraussichtlich noch immer problematisch sein. Dies ist besonders dann zu erwarten, wenn im Herbst eine neue größere Infektionswelle den wirtschaftlichen Aufschwung abwürgt. Die Erhöhung der Umsatzsteuer zum Jahresende könnte die Nachfrage im Jahr 2021 weiter bremsen. Dann ist zu erwarten, dass Forderungen aufkommen, die Steuersätze länger oder dauerhaft niedrig zu halten. Wie wir bereits dargestellt haben, würde eine Mehrheit der Unternehmen eine dauerhafte Senkung eher positiv bewerten. Das könnte allerdings reflektieren, dass die Unternehmen hoffen, davon zu profitieren, weil die Steuersenkung nur teilweise an die Nachfrager weitergegeben wird. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass irgendwann eine Gegenfinanzierung durch Erhöhung anderer Steuern oder Ausgabenkürzungen erforderlich ist.<sup>10</sup>

### **Nicht enthalten: Abwrackprämie und permanente Entlastung in der Gewinnbesteuerung**

Im Vorfeld des Konjunkturprogramms wurde einerseits auch über die Möglichkeit einer Kaufprämie für Autos (Abwrackprämie) gesprochen, die insbesondere von der Autoindustrie stark gefordert wurde, andererseits kamen auch Forderungen zur Reduzierung der Gewinnbesteuerung auf, die insgesamt von den Unternehmen als sehr begrüßenswertes Instrument gesehen wird. Bei der Diskussion um die Senkung des Steuertarifs kam etwa häufig auch eine vorgezogene teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags oder seine vollständige Abschaffung ins Spiel. Letztlich wurden diese Maßnahmen beim jüngsten Konjunkturprogramm vom Juni nicht berücksichtigt.

### **Abwrackprämie**

Als besonderer Konjunkturimpuls wurde im Autoland Deutschland im Vorfeld des Konjunkturprogramms auch wieder über eine Kaufprämie für Kraftfahrzeuge diskutiert. Im Jahr 2009 wurde in Deutschland im Rahmen des Konjunkturpakets II zur Überwindung der damaligen Krise eine Autokaufprämie eingeführt,

<sup>9</sup> Inklusive der stimulierenden Effekte für die Folgejahre erhöht sich die Konjunkturstimulierung auf insgesamt 9 Mrd. Euro (vgl. Wollmershäuser et al. 2020, S. 30 f.).

<sup>10</sup> Wollmershäuser et al. (2020) kommen in ihrer Simulationsstudie zu dem Ergebnis, dass eine permanente Mehrwertsteuersenkung der gleichen Größenordnung das Niveau des Bruttoinlandsprodukts dauerhaft um 0,6% erhöhen würde.

die gezahlt wurde, wenn der Erwerb eines neuen Autos mit dem Verschrotten eines alten Fahrzeugs verbunden wurde. Die Verpflichtung zum Abwracken und somit Zerstören von prinzipiell funktionierenden Fahrzeugen, ist ökonomisch wie ökologisch kritisch zu sehen. Darauf sollte verzichtet werden. Empirische Untersuchungen zu früheren Kaufprämien zeigen zudem, dass dabei in erster Linie zeitliche Verlagerungseffekte erzielt werden. Ein großer Anteil der kurzfristig gestiegenen Verkaufszahlen seien dabei auf die Anreizwirkung zurückzuführen, die Kaufentscheidung eines neuen Autos um einige Monate vorzuziehen (vgl. Mia und Sufi 2012; Li et al. 2013). Es ist daher davon auszugehen, dass die Prämie durchaus unmittelbar nach Inkrafttreten positive Absatzeffekte auf dem Automarkt erzeugt und somit zur sofortigen Stimulierung der Konjunktur beiträgt. Danach ergibt sich aber ein negativer Konjunkturreffekt. Letztlich fanden dennoch Flottenerneuerungsprogramme, eine Aufstockung der Kaufprämie für Elektro- und Hybridfahrzeuge sowie ein Bonusprogramm für Investitionen in neue Antriebstechnologien Einzug in das jüngste Konjunkturprogramm, die direkt der Autoindustrie zugutekommen.

#### **Senkung der Einkommens- und Gewinnbesteuerung (Einkommenssteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftssteuer)**

Eine naheliegende Forderung während einer Krise ist die Forderung nach einer Reduzierung der Gewinnsteuern. Befürworter erhoffen sich durch die Senkung der Einkommensteuern eine Stimulierung der Wirtschaft. Positive Auswirkungen flächendeckender Steuerentlastungen würden hier zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen. Als reines konjunkturpolitisch motiviertes Instrument zur kurzfristigen Stimulierung der Nachfrage sind solche Steuersenkungen aber wohl weniger geeignet. Sie kämen vielen Steuerzahlern zugute, die von der Krise nicht so hart getroffen sind, so dass Steuersenkungen bei ihnen nicht unmittelbar zu verstärktem Konsum oder höherer Investitionsnachfrage führen würden. Gerade bei höheren Einkommen ist kaum zu erwarten, dass eine Senkung der Einkommensteuern zu unmittelbaren Mehrausgaben führen. Für Unternehmen, die besonders hart von der Krise getroffen sind und im Jahr 2020 mit Verlusten rechnen, hätte die Senkung der Gewinnbesteuerung ebenfalls keinerlei Wirkung. Als gezielte Instrumente zur kurzfristigen Konjunkturstimulierung sind Einkommensteuersenkungen oder Reduzierungen der Unternehmensteuern weniger geeignet. Für eine Steuersatzsenkung bei den Unternehmen spricht eher die mittelfristige Überlegung, Deutschland etwa mit geringeren Körperschaftsteuern als attraktiven Innovations- und Wirtschaftsstandort zu positionieren. Auch für eine Reform der Einkommensbesteuerung gibt es andere Argumente, die jedoch über die Diskussion der Konjunkturbelebung hinausgehen.

#### **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Corona-Pandemie hat Deutschland, Europa und die Weltwirtschaft insgesamt in eine tiefe Wirtschaftskrise gestürzt. Es ist sinnvoll und notwendig, dass der Staat mit Mitteln der Geld- und Fiskalpolitik umfangreiche Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft ergreift. Diese Maßnahmen können die Verluste, die durch die teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Tätigkeit entstehen, nicht aus der Welt schaffen. Sie können aber dazu beitragen zu verhindern, dass sich daraus eine Abwärtsspirale in Richtung einer immer tieferen Krise ergibt. Gleichzeitig sollte angesichts der stark ansteigenden Staatsverschuldung bei der Auswahl konjunkturpolitischer Maßnahmen kritisch abgewogen werden, ob der Nutzen aus dem zu erwartenden Konjunkturimpuls die Kosten rechtfertigt.

Ob die bisherigen Konjunkturprogramme ausreichen, um die Wirtschaft zu stabilisieren, hängt vom weiteren Verlauf der Epidemie und den politischen Reaktionen darauf ab. Durch seine starke Exportorientierung ist Deutschland in besonderer Weise davon abhängig, wie sich die Konjunktur im Rest der Welt entwickelt. Auch deshalb ist die Wirkung nationaler Konjunkturprogramme letztlich beschränkt.

Damit die konjunkturpolitischen Maßnahmen wirken können, ist es von zentraler Bedeutung, dass eine zweite, flächendeckende Infektionswelle, deren Eindämmung erneut landesweite Shutdown-Maßnahmen erfordert, verhindert wird. Eine solche Welle würde voraussichtlich zu einer massiven Verunsicherung von Konsumenten und Investoren führen.

Letztlich ist es erforderlich, den Wirtschaftsprozess trotz der vorhandenen Gefahr durch das Coronavirus möglichst weitgehend zu normalisieren. Um das erreichen zu können, sind neben Vorkehrungen zum Schutz vor Ansteckungen vermehrte Tests auf Infektion und Immunität erforderlich.

#### **LITERATUR**

- Benzarti, Y. und D. Carloni (2019), »Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France«, *American Economic Journal: Economic Policy* 11(1), 38–63.
- Benzarti, Y., D. Carloni, J. Harju und T. Kosonen (2017), »What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes«, NBER Working Paper No. 23849.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020), *Deutsches Stabilitätsprogramm: Entschlossenheit und Zusammenhalt in der Krise*, Monatsbericht Mai, 20–24.
- Crossley, T. F., H. W. Low und C. Sleeman (2014), »Using a temporary indirect tax cut as a fiscal stimulus: Evidence from the UK«, IFS Working Papers W14/16.
- D'Acunto, F., D. Hoang und M. Weber (2016), »The effect of unconventional fiscal policy on consumption expenditure«, NBER Working Paper No. 22563.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier et al. (2020a), »Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die bayerische Wirtschaft: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 56–61.
- Dorn, F., C. Fuest, M. Göttert, C. Krolage, S. Lautenbacher, S. Link, A. Peichl, M. Reif, S. Sauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2020b), »Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung«, *ifo Schnelldienst* 73(4), 29–35.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und A. Peichl (2020c), *Vorschlag für ein wirtschaftspolitisches Konjunkturprogramm für Bayern*, ifo Studie im Auf-

trag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, ifo Institut, München.

Fuest, C. (2020), *Wie wir unsere Wirtschaft retten. Der Weg aus der Corona-Krise*, Aufbau-Verlag, Berlin.

IWF (2020), »A crisis like no other, an uncertain recovery«, *World Economic Outlook*, Update June 2020, Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C.

Li, S., J. Linn und E. Spiller (2013), »Evaluating 'cash-for clunkers': Program effects on auto sales and the environment«, *Journal of Environmental Economics and Management* 65(2), 175–193.

Mian, A. und A. Sufi (2012), »The effects of fiscal stimulus: Evidence from the 2009 cash for clunkers program«, *Quarterly Journal of Economics* 127(3), 1107–1142.

Wollmershäuser, T., M. Götttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, A.-C. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020), »ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts«, *ifo Schnelldienst* 73, Sonderausgabe Juli 2020.