



Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium  
der Finanzen

Stellungnahme  
04/2020

# Konjunkturpolitik in der Corona-Krise

# Konjunkturpolitik in der Corona-Krise

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen  
Stellungnahme 04/2020

# Konjunkturpolitik in der Corona-Krise

**Zusammenfassung:** Die Krise hat angebots- und nachfrageseitige Schocks ausgelöst. Angesichts der vielfältigen Unsicherheiten, unter denen die Politik gegenwärtig agieren muss, empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat, hinsichtlich weiterer Maßnahmen aktiver Konjunkturpolitik zurückhaltend zu agieren. Über existierende Maßnahmen zur Liquiditätssicherung, zur Ausweitung der Kurzarbeit und temporäre Hilfen hinaus könnte insbesondere eine Ausweitung des Verlustrücktrags dazu beitragen, die Liquidität bislang profitabler Unternehmen zu sichern. Eine beschleunigte Abschreibung könnte die Investitionsnachfrage bei Unternehmen mit tragfähigen Geschäftsmodellen stimulieren.

In der aktuellen Corona-Krise hat die Politik schnell und beherrscht mit umfangreichen Maßnahmen der Einkommenssicherung und der Liquiditätshilfen reagiert. Die öffentliche Debatte um konjunkturpolitische Maßnahmen für die weiteren Phasen der Corona-Krise lässt bisweilen eine klare Problemdiagnose vermissen. Gesucht sind Konzepte, die diese sehr spezielle Krise überwinden können. Dabei ist darauf zu achten, dass die Konzepte weder die finanziellen Möglichkeiten des Staats überdehnen, noch in einer Weise in die Struktur der sozialen Marktwirtschaft eingreifen, dass sie dieses System dauerhaft beschädigen.

Trotz der Schwere der Krise handelt es sich bislang um keinen typischen Fall einer Krise, die die üblichen konjunkturpolitischen Maßnahmen erfordert. Denn bei der Corona-Krise handelt es sich auf der wirtschaftlichen Ebene um eine Krise, die sich fundamental von den nachfragebedingten Wirtschaftskrisen unterscheidet, die Deutschland in den vergangenen 70 Jahren durchlebt hat. Zwar erleidet die deutsche Wirtschaft gegenwärtig einen außerordentlich schweren Einbruch, der aus

der Pandemie bzw. den globalen Maßnahmen des Infektionsschutzes erwachsen ist. Wenn die Infektion eingedämmt ist, ist zumindest die Ursache des Einbruchs behoben. Die Corona-Krise ist daher in erster Linie, aber nicht ausschließlich, eine angebotsseitige Krise. Durch die Krise wurden internationale Lieferketten unterbrochen und auch durch die Lockdown-Maßnahmen wurden Firmen veranlasst, ihre Produktion einzustellen oder zumindest herunterzufahren. In der aktuellen Phase der Lockerung können viele Firmen nicht mit voller Kapazität produzieren, z. B. weil internationale Transporte deutlich verlangsamt sind, Kommunikationswege mitunter durch Homeoffice behindert werden und innerhalb des Betriebs nur mit entsprechenden Abständen zwischen den Mitarbeitern produziert werden kann. All dies wirkt wie ein negativer temporärer Produktivitätsschock auf der Angebotsseite. Daher muss es vordringliches Ziel der Politik sein, so gut wie möglich diese angebotsseitigen Probleme zu vermindern.

Zugleich erlebt die deutsche Wirtschaft eine tiefgreifende Strukturverschiebung auf der Nachfrageseite: Ausgelöst durch die Gefahren der Pandemie selbst und durch die Eingriffe ins Alltagsleben im Rahmen der gesundheitspolitisch motivierten Maßnahmen haben sich innerhalb kürzester Zeit die Nachfragestrukturen stark verändert. In einigen Branchen ist das Geschäft fast komplett zum Erliegen gekommen. Ein Beispiel ist die internationale Luftfahrt, die im Passagierverkehr unter weitgehend hermetisch geschlossenen Grenzen leidet. Andere Teile der Wirtschaft erleben hingegen eine Überhitzung. Beispielsweise ist es zu einem weltweiten ‚Digitalisierungsschub‘ gekommen, so dass in einigen Branchen die sprunghaft gestiegene Nachfrage nach Produkten der digitalen Ökonomie die (kurzfristigen) Produktionskapazitäten übersteigt und es zu Lieferengpässen kommt. Noch ist allerdings völlig unklar, ob sich diese Verwerfungen nach kurzer Zeit wieder

geben werden oder der Beginn einer dauerhaften Veränderung der Nachfragestruktur sind.

Klar ist, dass diese Situation grundsätzlich anderer Natur ist als eine Krise, in der ganz allgemein die Nachfrage hinter den Produktionskapazitäten der Wirtschaft zurückbleibt und in der sich durch Konsumstimulation eine Verbesserung erzielen ließe. Eine konjunkturpolitische Erhöhung der Kaufkraft würde sich angesichts der bestehenden strukturellen Veränderungen vermutlich auf die Produkte richten, die ohnehin knapp sind, also eher die bestehende Überhitzung in diesen Sektoren verstärken. Vor diesem Hintergrund mag sich auf den ersten Blick eine spezielle Nachfragepolitik anbieten, die sich auf die unterausgelasteten Sektoren richtet, die nicht angebotsseitig, sondern nachfrageseitig restringiert sind. Doch dem steht entgegen, dass beispielsweise eine Stimulierung des Flugverkehrs nicht gelingen kann, solange Grenzen noch geschlossen sind. Vor diesem Hintergrund ist auch die Senkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie problematisch, weil angesichts der Engpässe auf der Angebotsseite und der Restriktionen im täglichen Leben eine Stimulierung der Nachfrage zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll ist. Die aktuelle Einkommenssicherung von Gastwirten ist durch andere Maßnahmen besser zu erreichen, und in der langen Frist entfällt der Grund, diese Branche zu privilegieren. Auch andere notleidende Sektoren operieren sozusagen noch unter angezogener Handbremse. Ein Tritt auf das Gaspedal ist demgemäß noch nicht zielführend.

Die Politik muss gegenwärtig in einem Umfeld multipler Unsicherheiten weitreichende Entscheidungen treffen. Natürlich weiß niemand mit Sicherheit zu sagen, wie lange die Restriktionen aufgrund der Coronapandemie aufrechterhalten werden müssen. Im Inland ist das Infektionsgeschehen jedoch inzwischen deutlich abgeklungen, und auch in stark betroffenen Nachbarländern in Europa zeichnet sich eine Beruhigung ab. Dies für sich genommen könnte eine rasche wirtschaftliche Erholung ermöglichen, allerdings besteht vor allem im internationalen Umfeld erhebliche

Unsicherheit. Denn angesichts der international hoch arbeitsteiligen Produktion und weltweiter Absatzmärkte kann sich die deutsche Wirtschaft von diesen internationalen Entwicklungen nicht abkoppeln.<sup>1</sup> Nicht zuletzt ist ungewiss, inwieweit europäisch koordinierte Programme beschlossen werden. Angesichts dieser vielfältigen Unsicherheiten ist derzeit eine Konjunkturpolitik angezeigt, die sich auf die automatischen Stabilisatoren konzentriert und mit aktiver Stimulierung zurückhält.

Die Corona-Krise und die strukturellen Veränderungen im Nachfrageverhalten haben zu einer zeitweiligen, möglicherweise sogar dauerhaften Entwertung von Produktivkapital geführt. Diese Entwertung findet etwa im Gastgewerbe, in der Tourismusindustrie oder im Flugverkehr statt, weil Nachfragegewohnheiten sich abrupt ändern und dem Eigentümer des Kapitalstocks, zum Beispiel dem Busunternehmen oder der Fluglinie, es nicht mehr erlauben, diesen Kapitalstock rentierlich einzusetzen. Ein Konjunkturprogramm sollte nicht versuchen, alle solche Schäden der Corona-Krise auszugleichen. Der Staat sollte die knappen steuerlichen Mittel eher möglichst selektiv und zielgenau einsetzen.

Ein Kriterium für die Zielgenauigkeit der Politik bei der Liquiditätssicherung der Unternehmen kann an der Profitabilität festgezurrert werden. Unternehmen sollten idealerweise dann gerettet werden, wenn sie ein langfristig tragfähiges Geschäftsmodell besitzen. Dies dürfte umso eher der Fall sein, wenn sie zwar jetzt in der Krise Verluste machen, aber in den Vorjahren Gewinne erzielt haben. An diesem Kriterium knüpft die – weiter unten näher ausgeführte – Maßnahme des steuerlichen Verlustrücktrags an, für den sich der

---

1 Die Komplexität wird noch weiter erhöht durch die Notwendigkeit der Abstimmung auf europäischer Ebene, z. B. bei den Grenzöffnungen, aber auch bei den europäischen Hilfs- und „Wiederaufbau“-Programmen. Die Maßnahmen auf europäischer Ebene sind nicht Bestandteil dieser Stellungnahme.

Beirat bereits in seiner Stellungnahme vom April stark gemacht hat<sup>2</sup>.

Mitunter wird in der politischen Diskussion betont, dass eine Konjunkturpolitik auch in den Dienst der Umweltpolitik zu stellen ist. Klar ist, dass konjunkturelle Impulse, die dazu führen, die Produktionskapazitäten in überholte, CO<sub>2</sub>-intensive Produkte zu erhöhen, problematisch wären. Gleichzeitig gilt aber, dass eine einseitige Nachfragesteuerung hin zu saubereren Produkten zu einer Entwertung der Produktionskapazitäten in den traditionellen Industrien führen würde. In einer Situation, in der bereits große Teile des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks durch Kontaktbeschränkungen und Schocks in der Nachfragestruktur entwertet werden, droht die zusätzliche künstliche Abwertung von Produktionskapazitäten durch die staatliche Nachfragesteuerung die Belastbarkeit der Wirtschaft vollends zu überfordern. Die altbekannte Tinbergen-Regel der Wirtschaftspolitik gilt auch in der aktuellen Situation. Sie besagt, dass die Politik im Allgemeinen mindestens so viele Instrumente einsetzen soll, wie sie Ziele verfolgt. Umweltziele bedürfen der konsequenten CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Forschungsunterstützung für saubere Technologien. Sie mit der Konjunkturpolitik zu vermischen, beeinträchtigt die Konjunkturpolitik und ist zugleich dem umweltpolitischen Ziel abträglich.

Auch sollte die Konjunkturpolitik nicht mit der Verteilungspolitik vermischt werden. Die Corona-Krise hat die Gesellschaft insgesamt ärmer gemacht, Vermögen vernichtet und Einkommensausfälle generiert. Ob die Corona-Krise zu distributiven Verwerfungen führt, denen mittel- und langfristig mit verteilungspolitischen Instrumenten begegnet werden muss, lässt sich aktuell noch nicht absehen. Wenn im Rahmen der Konjunkturpolitik Transfers an Haushalte diskutiert werden, geschieht dies nicht aus Gerechtigkeitsüberlegungen, sondern um die Konjunktur

zu stimulieren. Allerdings ist angesichts der Restriktionen auf der Angebotsseite unklar, ob ein solcher nachfrageseitiger Impuls zum jetzigen Zeitpunkt (schon) sinnvoll ist. Leider ist die Datelage in Deutschland bezüglich zeitnah verfügbarer Indikatoren am aktuellen Rand sehr schlecht. Vordringlicher als Einkommensimpulse erscheinen gegenwärtig eine planbare Rückkehr ins gewohnte Erwerbsleben (z. B. durch Öffnung von Kitas und Schulen) und ein Erwartungsmanagement von Seiten der Politik, das den Haushalten und Unternehmen nachvollziehbare Wege zur Normalisierung aufzeigt und die Unsicherheit der privaten Akteure reduziert.

Über die bereits existierenden Maßnahmen zur Liquiditätssicherung, die Ausweitung der Kurzarbeit und temporäre Hilfen hinaus sieht der Beirat insbesondere in der Ausweitung des Verlustrücktrags und in beschleunigten Abschreibungen politische Handlungsmöglichkeiten, die für das Überleben bislang profitabler Unternehmen entscheidend sein können und die zugleich die fiskalische Tragfähigkeit nicht unnötig gefährden:

In der akuten Krise setzen Liquiditätsprobleme allen Unternehmen zu, die von den gesundheitspolitischen Maßnahmen in Deutschland oder dem internationalen Lockdown akut betroffen sind. Bei der richtigen Auswahl der Wirtschaftshilfsprogramme ist deshalb die Schaffung von Liquidität ein wichtiges Desiderat. Es ist dabei zu unterscheiden zwischen Unternehmen mit temporären Liquiditätsproblemen und Unternehmen, die auch ohne Corona-Krise ins Trudeln geraten wären. Der Verlustrücktrag, der steuerliche Gewinne in Vorkrisenzeiten voraussetzt, schafft Liquidität insbesondere bei der ersten Art von Unternehmen. Er hat zudem große Praktikabilitätsvorteile. Er setzt an Größen an, die in der Vergangenheit erhoben wurden und deshalb eine geringe Manipulationsanfälligkeit haben. Und er stellt einen regulativen Eingriff dar, der auf ein bestehendes Rechnungslegungs- und Steuerverwaltungssystem aufsetzen kann. Es muss für seine Anwendung kein völlig neuartiges Interventionsinstrumentarium mit

<sup>2</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2020), Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise, 22. April 2020, Berlin.

Bedürftigkeits- und Berechtigungsprüfungen etabliert werden. Da der Verlustrücktrag nur möglich ist, wenn in den vergangenen Jahren in Deutschland Steuern gezahlt wurden, hat diese Politikmaßnahme auch den Charme, gegen die Flucht in Steueroasen zu diskriminieren. Sofern man sich dazu durchringen kann, den Verlustrücktrag zukünftig auch bei der Gewerbesteuer (entgegen dem derzeitigen § 10a GewStG) zu erlauben, wofür einiges spricht, wäre eine Flankierung für Kommunen denkbar.<sup>3</sup>

Die Schaffung von Liquidität allein mag die Überlebensfähigkeit gesunder Unternehmen erhöhen. Dies reicht indes nicht aus, um in späteren Phasen der Krise neue Wirtschaftsdynamik zu entfachen. Unternehmen könnten vielmehr eine „Überwinterungsstrategie“ bevorzugen, in der sie innovative Investitionen oder auch eigentlich sinnvolle Reinvestitionen erst einmal auf bessere Zeiten verschieben. Die Wiederbelebung sollte deshalb auch Komponenten enthalten, mit denen die Investitionstätigkeit aktiv gefördert wird. Hierfür besonders geeignet ist eine Verbesserung der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen. Durch sie werden hohe Anreize für eine Investitionsausweitung gesetzt, während diese Maßnahme die staatlichen Finanzen kaum oder im gegenwärtigen Umfeld eines Niveaus selbst der Nominalzinsen von 0% überhaupt nicht belastet. Dies sei etwas genauer ausgeführt.

Steuerliche Sofortabschreibung beschreibt den Sachverhalt, wenn Unternehmen die Kosten für Investitionen unmittelbar zum Investitionszeitpunkt steuerlich als Kosten geltend machen können. Die Investition bindet Mittel und kostet Liquidität. Steuerliche Sofortabschreibung mindert zu diesem Zeitpunkt die Steuerabführungen an den Fiskus und reduziert damit die Liquiditätskosten der Investition. Eine ähnliche, aber weniger drastische Liquiditätswirkung hat eine steuerlich

beschleunigte Abschreibung, wenn also Investitionskosten von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuern abgezogen werden können, bevor das Investitionsgut seinen ökonomischen Wert verliert. Die Liquiditätswirkung einer steuerlichen Sofortabschreibung ist umso höher, je höher der Steuersatz ist, der auf den Unternehmensgewinnen lastet.

Ein besonderer Vorteil dieses Anreizinstruments besteht in seinen vergleichsweise geringen fiskalischen Kosten. Der Staat verzichtet nicht auf die Gewinnsteuern an sich. Die Summe der Steuerzahlungen bleibt unverändert. Nur wird dem Unternehmen ermöglicht, diese Zahllast von heute um wenige Jahre in die Zukunft zu verlagern. In einem extremen Niedrigzinsumfeld, in dem die Renditen auf staatliche festverzinsliche Wertpapiere nahe null oder sogar negativ sind, beläuft sich der Barwert der fiskalischen Effekte für den Staat also auf ziemlich genau null. Für den Unternehmer oder die Unternehmerin sieht die Rechnung anders und günstiger aus. Neben den bereits beschriebenen Liquiditätseffekten entsteht für den Unternehmer oder die Unternehmerin typischerweise noch eine Zinsersparnis. Ohne Sofortabschreibung würde ein Investitionsgut, das heute angeschafft wird, irgendwann in der Zukunft ohnehin abgeschrieben und würde dann die Steuerlast zu diesem zukünftigen Zeitpunkt mindern. Durch die Sofortabschreibung wird diese Steuermindernng zeitlich vorverlagert. Das Unternehmen, das im Gegensatz zum Staat Kosten für externes Kapital aufwenden muss, kann das Investitionsgut zwar heute steuermindernd abschreiben, verzichtet damit aber auf die Steuermindernng in gleicher Höhe in der Zukunft. Ein Vorteil entsteht aus der Einsparung von Finanzierungskosten.

3 Generell gilt, dass ein Ausgleich der krisenbedingten steuerlichen Einnahmeausfälle sachgerechter ist als eine Übernahme von in der Vergangenheit akkumulierten Altschulden, die mit der aktuellen Krise in keinem Zusammenhang stehen.

Beschleunigte Abschreibungen sind bekannt dafür, massive Auswirkungen auf die Investitionsneigung und auf die internationalen Investitionsströme zu haben.<sup>4</sup> Diese Entwicklungen erfolgten zwar in einem Umfeld vergleichsweise hoher Zinsen, in dem es im Vergleich zu heute einen noch höheren Barwerteffekt aus der zeitlichen Verlagerung der Steuerschuld, also eine höhere Zinsersparnis für das Unternehmen, gab. Erhebliche Investitionseffekte sind indes auch in der bestehenden Situation zu erwarten. Die Finanzierungskosten von Unternehmen, die sich nicht nur aus den Fremdkapital- sondern auch aus den Eigenkapitalkosten ergeben, liegen auch in der bestehenden Niedrigzinsphase deutlich oberhalb der Null-Zinsen für die Refinanzierung des Staats. Es entsteht also ein positiver Zinseffekt. Viel bedeutsamer in der augenblicklichen Situation ist aber der starke positive Liquiditätseffekt einer beschleunigten steuerlichen Abschreibung. Im internationalen Vergleich erscheint die lineare Abschreibung für deutsche Ausrüstungsinvestitionen auffällig restriktiv.

Zu berücksichtigen ist auch, dass beschleunigte Abschreibung von Investitionen in Forschung und Entwicklung, aber auch Steuervorteile für Erträge aus der Nutzung von Patenten und Markenrechten bei geeigneter Ausgestaltung Deutschlands Wettbewerbsposition bei der Ansiedelung von forschungsintensiven Wachstumsindustrien verbessern würde. Der Vorschlag setzt sich auch ab von bestehenden Vorschlägen zur direkten oder gar objektbezogenen industriepolitischen Subvention von Forschungs- und Entwicklungsausgaben ganz allgemeiner Natur.

Da die Investitionsentscheidungen von Unternehmen getroffen werden, kann der Staat sich mit dieser Maßnahme auch deren Informationsvorsprung zu Nutze machen, den sie über die Entwicklungen auf ihren jeweiligen Märkten haben. Statt also selbst gezwungen zu sein, Entscheidungen über die Wahl bestimmter Investitionsprojekte treffen zu müssen, kann der Staat die Investitionsentscheidung einfach den Wirtschaftsakteuren überlassen, die über die besseren Informationen aus erster Hand verfügen.

Beschleunigte Abschreibungen entwickeln insbesondere dann positive Investitionsanreize, wenn die Unternehmen tatsächlich aktuelle Steuerlast in die Zukunft verschieben können. Insofern können erweiterte steuerliche Verlustrückträge und beschleunigte Abschreibungen als komplementär gesehen werden. Für ein Unternehmen, das in 2020 Verlust macht, können erhöhte steuerliche Verluste aus der beschleunigten Abschreibung trotzdem interessant sein, wenn diese Verluste in die Vorjahre zurückgetragen werden können.

---

4 Vgl. hierzu die Diskussion der ersten großen Steuerreform von Ronald Reagan 1981 mit der Einführung des Accelerated Cost Recovery System (ACRS) in Hans-Werner Sinn (1984), Die Bedeutung des Accelerated Cost Recovery System für den internationalen Kapitalverkehr, *Kyklos*, 37, 542-576 oder die empirische Analyse von Eric Zwick und James Mahon (2017), Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior, *American Economic Review*, 107(1), 217-48.

## *Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen*

Prof. Marcel Thum (Vorsitzender)	Dresden
Prof. Jörg Rocholl (Stellv. Vorsitzender)	Berlin
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln	Frankfurt/M.
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Kerstin Roeder	Augsburg
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Klaus Stern	Köln
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Wolfgang Wiegand	Regensburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn



## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesministerium der Finanzen  
Referat L C 3 (Öffentlichkeitsarbeit)  
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

### **Stand**

Juni 2020

### **Redaktion**

Wissenschaftlicher Beirat  
beim Bundesministerium der Finanzen

### **Weitere Informationen im Internet unter**

[www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)  
[www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat](http://www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat)

