

# KINDERBONUS UND UMSATZSTEUERSENKUNG: WAS HAT'S GEBRACHT?

**BEIDE MASSNAHMEN SOLLTEN IN DER CORONA-KRISE DIE KONJUNKTUR STÜTZEN. NUN LIEGEN ERSTE STUDIEN ZUR WIRKUNG DER MASSNAHMEN VOR**





Im Juni 2020 hat die Bundesregierung ein Konjunkturprogramm historischer Dimension beschlossen, um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für Unternehmen und Haushalte abzumildern. Neben Wirtschaftshilfen zur unmittelbaren Stabilisierung von Unternehmen und wachstumsfördernden Zukunftsinvestitionen lag ein Schwerpunkt des Programms auf kurzfristigen Konjunkturimpulsen. Von den insgesamt 140 Mrd. Euro, die in den Jahren 2020 und 2021 im Rahmen des Konjunkturpakets bereitgestellt wurden, entfielen 25 Mrd. Euro auf Maßnahmen zur Stimulierung des privaten Konsums. Die größten fiskalischen Impulse gingen dabei von der zeitweisen Senkung des Umsatzsteuersatzes sowie dem Kinderbonus aus. Im Folgenden soll diskutiert werden, ob bzw. inwiefern die inzwischen abgeschlossenen Maßnahmen ihre beabsichtigte Wirkung entfaltet haben.

#### AUSGESTALTUNG DER INSTRUMENTE UND IHRE WIRKUNG AUF HAUSHALTSEINKOMMEN UND PREISE

Um Haushalte in der Krise zu entlasten und gleichzeitig die Konjunktur durch vorgezogene Anschaffungen zu stabilisieren, hat die Bundesregierung vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020 den Regelsatz der Umsatzsteuer von 19 auf 16% bzw. den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 auf 5% gesenkt. Hierfür wurden 20 Mrd. Euro bereitgestellt. Die Einkommen von Haushalten mit Kindern wurden zusätzlich durch einen Kinderbonus in Höhe von 300 Euro pro Kind gestärkt, der als einmalige Transferleistung gemeinsam mit dem Kindergeld im September und Oktober 2020 ausgezahlt wurde. Für diese Maßnahme wurden 4,3 Mrd. Euro aufgewendet.

Laut einer vom ifo Institut im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) verfassten Kurzexpertise erhöhte der Kinderbonus das verfügbare Haushaltseinkommen um durchschnittlich knapp 90 Euro (Blömer et al., 2020). Dies entspricht einer Erhöhung des verfügbaren Nettoeinkommens um etwa 0,2% im Durchschnitt aller Haushalte (auch der ohne Kinder; siehe Tabelle 1). Bei Haushalten mit einem Kind stieg das verfügbare Haushaltseinkommen im Durchschnitt um etwa 0,5%, bei Haushalten mit drei Kindern hingegen um etwa 1,5% (Tabelle 1). →

**TABELLE 1: VERÄNDERUNG DES VERFÜGBAREN HAUSHALTSEINKOMMENS AUFGRUND DES KINDERBONUS**

	Änderung zum Ausgangsszenario	
	in €	in %
<b>GESAMT (ALLE HALTEHALTE)</b>	<b>89,73</b>	<b>0,24</b>
<i>Nach Haushaltstyp</i>		
Alleinerziehend	434,40	1,44
Paar mit Kindern	414,11	0,75
<i>Nach Anzahl der Kinder</i>		
ein Kind	256,41	0,54
zwei Kinder	485,26	0,89
drei Kinder	769,03	1,49
<i>Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet)</i>		
1. Dezil	156,55	1,21
2. Dezil	178,27	0,86
3. Dezil	146,24	0,61
4. Dezil	123,19	0,45
5. Dezil	89,56	0,30
6. Dezil	72,18	0,21
7. Dezil	65,82	0,18
8. Dezil	50,34	0,12
9. Dezil	22,43	0,04
10. Dezil	11,11	0,01

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (Blömer et al. 2020).

UM  
**1,3%**  
 durchschnittlich sanken  
 die Preise im deutschen  
 Einzelhandel.

Um die Wirkung der Senkung des Umsatzsteuersatzes beurteilen zu können, stellt sich zunächst die Frage, ob die reduzierten Umsatzsteuersätze auch tatsächlich in Form von niedrigeren Preisen an die Konsumenten weitergegeben wurden. Nur dann ist ein Effekt auf die Nachfrage plausibel. Während die Entwicklung des Verbraucherpreisindex in Deutschland einen generellen Zusammenhang des Preisniveaus mit der Umsatzsteuersenkung nahelegt (Abbildung 1), ist die Quantifizierung eines entsprechenden kausalen Effekts dadurch erschwert, dass in der Krise mehrere Veränderungen und Anpassungsprozesse parallel stattfanden.

So könnten beispielsweise auch der Rückgang von Einkommen oder Einkommensunsicherheit ebenso wie die Schließung insbesondere von stationärem Einzelhandel und Gastronomie im sogenannten Lockdown zu einer Anpassung der Nachfrage und einer entsprechenden Preisreaktion geführt haben. Ein Rückgang der Preise kann damit nicht ohne weiteres ursächlich auf die Umsatzsteuersenkung zurückgeführt werden.

Um Effekte einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu identifizieren, wird unter anderem auf kontrafaktische Szenarien zurückgegriffen. Dies bedeutet, dass ein Vergleich zwischen der Situation mit der entsprechenden Maßnahme und einer hypothetischen Situation ohne staatliche Maßnahmen stattfindet. Dafür werden beispielsweise Beobachtungen aus Regionen oder Zeiträumen herangezogen, die nicht von der Maßnahme betroffen waren.

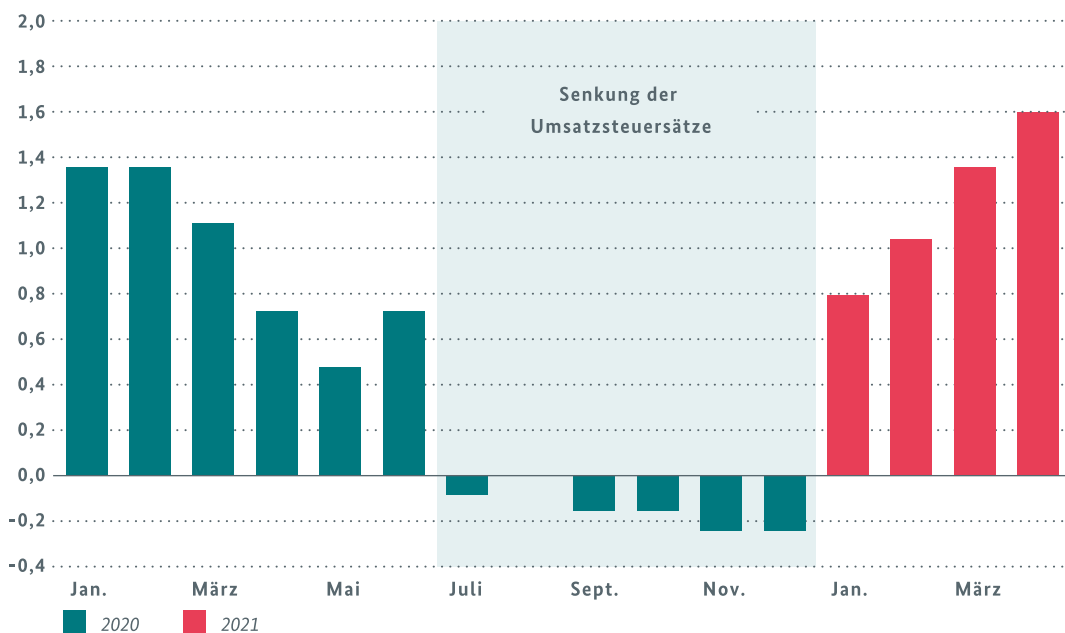
Fuest et al. (2020) versuchen die Preiseffekte der Umsatzsteuersenkung zu identifizieren, indem sie tägliche Preise aus den Onlineshops je einer großen deutschen und einer österreichischen Supermarktkette zum Zeitpunkt der Umsatzsteuersenkung in Deutschland vergleichen. In Österreich gab

#### IN KÜRZE

Preissenkungen können auch andere Ursachen gehabt haben als die niedrigere Umsatzsteuer.

ABBILDUNG 1: ENTWICKLUNG DER VERBRAUCHERPREISE

Verbraucherpreisindex insgesamt in Deutschland; Veränderung gegenüber Vorjahr in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021



es in diesem Zeitraum keine vergleichbare steuerliche Maßnahme. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass eine im Zeitablauf asymmetrische Überwälzung der Umsatzsteuerbelastung auf die Konsumenten stattfand: Während die Reduktion der Umsatzsteuersätze im Einzelhandel zu einer Senkung der Preise um durchschnittlich 1,3 % geführt hat, liegen die Preise auch drei Monate nach Wiederanhebung der Steuersätze noch deutlich unter den ursprünglichen Preisen. Die Umsatzsteuersenkung wurde demnach lediglich zu 70 % an die Konsumenten weitergegeben. Allerdings wurden die vollzogenen Preissenkungen nach dem Ende der Maßnahme auch nur zum Teil wieder zurückgenommen. Erwartungsgemäß hing die Überwälzung der Umsatzsteuersenkung maßgeblich von der Wettbewerbsintensität in der jeweiligen Produktgruppe ab (vgl. hierzu auch Montag et al., 2020).

Auch ein vom ZEW im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) angefertigtes Gutachten kommt zu dem Zwischenergebnis, dass die Konsumgüterpreise in Deutschland unmittelbar infolge der Senkung des Umsatzsteuersatzes substantiell gesunken sind. (Beck et al., 2021). Hierfür vergleichen die Autoren Scannerdaten der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) aus Deutschland mit den nicht von der Umsatzsteuersatzsenkung betroffenen Niederlanden. Zwar können diese Forschungsergebnisse für den Einzelhandel nicht auf die Gesamtwirtschaft

übertragen werden, sie liefern jedoch erste wichtige Hinweise darauf, dass die Reduktion der Umsatzsteuer tatsächlich zu einer finanziellen Entlastung der privaten Haushalte in Deutschland geführt hat.

### IMPULSE FÜR DEN PRIVATEN KONSUM

Zur Frage, ob sich aus den Maßnahmen ein spürbarer konjunktureller Impuls entwickelt hat, gibt es bisher noch keine abschließenden Evaluationen, da viele volkswirtschaftliche Daten erst zeitverzögert vorliegen. Erste, wenn auch vorläufige wissenschaftliche Ergebnisse zur kurzfristigen konjunkturellen Wirkung der Maßnahmen liegen jedoch bereits vor.

So deuten Umfragen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) darauf hin, dass der konsumsteigernde Effekt der Reduktion des Umsatzsteuersatzes eher begrenzt gewesen sein dürfte, da knapp drei Viertel der Befragten keine Änderung ihres Konsumverhaltens aufgrund der Preissenkung planten (vgl. Behringer und Dulien 2020). Weniger als jeder fünfte Befragte gab an, aufgrund des reduzierten Umsatzsteuersatzes neue Anschaffungen zu planen oder geplante Anschaffungen vorzuziehen. Die geplanten Konsumausgaben konzentrieren sich dabei insbesondere auf langlebige Konsumgüter (Innenausstattung, Haushaltsgegenstände, Bekleidung und Verkehr, einschl. Autos), was wahrscheinlich auch mit den pandemiebedingten Betriebsschließungen in einzelnen Wirtschaftszweigen zusammenhängt. Dabei war der Vorzieheffekt stärker ausgeprägt, wenn die Befragten erwarten, dass die Reduktion des Umsatzsteuersatzes an die Konsumenten weitergegeben wird. Der Kinderbonus dürfte laut den Umfragen des IMK hingegen stärkere Verhaltensänderungen bewirkt haben: Fast 80 % der Befragten gaben an, →

#### IN KÜRZE

Die Steuersenkung wurde zwar nicht komplett an die Verbraucher weitergegeben, hat aber zu einer deutlichen Entlastung geführt.

#### WENIGER ALS JEDER

5 BEFRAGTE

gab an, aufgrund des gesenkten Umsatzsteuersatzes neue Anschaffungen zu planen oder geplante Anschaffungen vorzuziehen.

bei einer Einmalzahlung ihren Konsum kurzfristig zu erhöhen. Die Studie kommt daher zu dem Ergebnis, dass eine stärkere Gewichtung des Kinderbonus im Konjunkturpaket zu einem größeren konjunkturellen Impuls hätte führen können.

Ergänzend hierzu führte das Ifo Institut im November 2020 im Auftrag des BMF Mikrosimulationen durch, die eine Ex-Ante-Abschätzung der Auswirkungen der Maßnahmen erlauben (vgl. Blömer et al., 2020). Demnach führen der Kinderbonus und die Senkung des Umsatzsteuersatzes gemeinsam zu einer deutlichen Steigerung des

#### VERTEILUNGSEFFEKTE DER MASSNAHMEN

Eine ebenfalls zentrale Frage ist, wie sich die Ausgestaltung der Maßnahmen auf Haushalte mit unterschiedlichem Einkommen ausgewirkt hat. Die Simulationsstudien von Blömer et al. (2020) zeigen, dass der Kinderbonus einkommensschwache Haushalte, insbesondere Alleinerziehende sowie Haushalte mit mehreren Kindern, deutlich stärker entlastet hat (Tabelle 1). Dies liegt daran, dass der Kinderbonus im Rahmen der Jahressteuererklärung mit dem Kinderfreibetrag verrechnet wird. Somit erhöht der Bonus nur die Nettoeinkommen derjenigen Haushalte, die ihren Kinderfreibetrag bisher nicht ausschöpfen. Daher führt diese Art der Transferleistung bei Haushalten in den unteren Einkommensdezilen auch zu einem deutlich ausgeprägteren Konsumzuwachs als in den höheren Einkommensdezilen, während sich die erwarteten Effekte bei der Umsatzsteuersenkung für einzelne Einkommensgruppen kaum unterscheiden.

Aufgrund der überproportionalen Stärkung der Kaufkraft durch die Auszahlung des Kinderbonus bei Haushalten mit geringem Einkommen, hätte eine stärkere Gewichtung des Kinderbonus im Konjunkturpaket einkommensschwache Haushalte im Vergleich zu reicheren Haushalten vermutlich noch stärker entlastet. Auf Basis der vorliegenden Daten lässt sich jedoch nicht abschließend bewerten, ob dies auch zu einem größeren Konjunkturimpuls geführt hätte. Da Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung in der Regel eine höhere Konsumneigung aufweisen als einkommensstarke Haushalte, ist dies grundsätzlich plausibel. Allerdings ist auch zu bedenken, dass z. B. unter 30-Jährige zu den einkommensschwächsten Haushalten gehören, da sie sich zumeist noch in der Ausbildung oder am Beginn ihrer beruflichen Laufbahn befinden. Diese oft kinderlosen jungen Erwachsenen mit geringem Einkommen hätten von einer stärkeren Gewichtung des Kinderbonus deutlich weniger profitiert. Zudem bleibt abzuwarten, ob wohlhabendere Haushalte die einkommensneutrale Wirkung des Kinderbonus tatsächlich berücksichtigt haben oder es hier ggf. doch zu einem gesteigerten Konsum kam.

**TABELLE 2: VERÄNDERUNG DES KONSUMS AUFGRUND DES KINDERBONUS UND DER UMSATZSTEUERSENKUNG**

	Änderung zum Ausgangsszenario in %		
	Kinderbonus	Häufige Weitergabe der MwSt.-Senkung	Kinderbonus und häufige Weitergabe der MwSt.-Senkung
<b>GESAMT</b>	<b>0,20</b>	<b>0,44</b>	<b>0,64</b>
Nach Haushaltstyp			
Alleinstehend	0,00	0,46	0,46
Alleinerziehend	1,15	0,44	1,60
Paar ohne Kinder	0,00	0,42	0,42
Paar mit Kindern	0,64	0,42	1,06
Nach Anzahl der Kinder			
ohne Kinder	0,00	0,44	0,44
ein Kind	0,47	0,43	0,90
zwei Kinder	0,76	0,42	1,18
drei Kinder	1,26	0,41	1,67
Nach Einkommensdezil (äquivalenzgewichtet)			
1. Dezil	0,93	0,45	1,38
2. Dezil	0,63	0,47	1,10
3. Dezil	0,44	0,47	0,91
4. Dezil	0,32	0,46	0,78
5. Dezil	0,21	0,46	0,66
6. Dezil	0,15	0,45	0,60
7. Dezil	0,12	0,44	0,56
8. Dezil	0,08	0,44	0,52
9. Dezil	0,03	0,42	0,45
10. Dezil	0,01	0,39	0,40

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (Blömer et al. 2020).

Konsums um insgesamt 0,6% im Vergleich zum Ausgangsszenario (Tabelle 2). Mit einer Änderung des Konsumverhaltens um 0,4% war die Wirkung der Umsatzsteuersenkung unter Annahme einer häufigen Weitergabe an die Konsumenten laut dieser Studie doppelt so hoch wie die Wirkung des Kinderbonus, der eine Zunahme des Konsums um 0,2% mit sich brachte (vgl. Blömer et al. (2020). Allerdings war der Anteil der Umsatzsteuersatzsenkung an den Gesamtkosten des Konjunkturpakets auch etwa viermal höher als der des Kinderbonus (Tabelle 2).



## WIRKUNGEN AUF DIE KONJUNKTUR INSGESAMT

Abschließend bleibt die Frage nach der Gesamtwirkung der Maßnahmen auf die konjunkturelle Entwicklung zu beantworten. Ein kürzlich veröffentlichter Artikel des DIW Berlin untersucht hierfür den Effekt der temporären Umsatzsteuersatzsenkung auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und kommt zu dem Ergebnis, dass diese einen wichtigen Beitrag zur Stützung der deutschen Konjunktur im Krisenjahr 2020 geleistet hat (vgl. Clemens et al., 2021). Auf Basis von Modellsimulationen zeigt sich, dass trotz des Lockdowns im Herbst das BIP-Wachstum 2020 um 0,5 Prozentpunkte höher lag als in einem Szenario ohne Senkung des Umsatzsteuersatzes. Der Effekt auf die Wirtschaftsleistung hätte sogar bei einem Prozent liegen können, wenn eine komplette Überwälzung an die Verbraucherinnen und Verbraucher stattgefunden hätte.

Hierin liegt auch ein häufiger Kritikpunkt gegenüber Konjunkturprogrammen, die auf vorübergehende Umsatzsteuersatzsenkungen setzen. Erfolgt keine vollständige Weitergabe an die Konsumenten in Form von Preissenkungen, fließt ein Teil der staatlichen Hilfen auch den Unternehmen zu. Dies entspricht zwar strenggenommen nicht der ursprünglichen Intention dieser Maßnahme; vor dem Hintergrund der großen wirtschaftlichen Schäden, die infolge der Corona-Pandemie in einigen Branchen entstanden sind, war die Umsatzsteuersatzreduktion allerdings vermutlich für einige Unternehmen eine zusätzliche Entlastung in der Krise. Auch ohne vollständige Weitergabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher hat die Senkung somit zur Stabilisierung der Wirtschaft beigetragen.

Ein weiterer Kritikpunkt an einer temporären Umsatzsteuersatzsenkung ist, dass sie vor allem einen Vorzieheffekt bewirkt und meist keine zusätzlichen Käufe hervorruft. Dies trifft laut Clemens et al. (2021) auch auf die Senkung im Zuge der Corona-Pandemie in Deutschland zu. Aber auch wenn sich der positive Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt im Laufe der Jahre entsprechend ausgleichen würde, spricht dieses Argument der temporären Umsatzsteuersenkung nicht ihren generellen Nutzen ab. Vielmehr bestand das Ziel der Maßnahme gerade darin, den Konsum in einer außergewöhnlichen Krise zu stabilisieren. Mit Blick auf die bis-

herigen Forschungsergebnisse scheint dieses Ziel erreicht worden zu sein. Für ein abschließendes Urteil darüber, wie sich diese und weitere Maßnahmen des Konjunkturpakets langfristig auswirken, bedarf es weiterer Untersuchungen. —

### MEHR ZUM THEMA

#### REFERENZEN:

Beck, G. W., Dijs, A., Jaravel, X., Kessing, S., Sieglösch, S. (2021): „Analyse der Verbraucherpreisentwicklung nach Senkung der Mehrwertsteuer“, Zwischenbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), ZEW München.

Behringer, J. und Dullien, S. (2020): „Wie effektiv sind Mehrwertsteuersenkung und Kinderbonus im Konjunkturpaket?“, IMK Policy Brief Nr. 79, August 2020.

Blömer, M. J., Brandt, P., Mosler, M., Peichl, A. (2020): „Verteilungswirkungen des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020“, ifo Institut, München, in: ifo Schnelldienst, 2021, 74, Nr. 02, 45-50.

Clemens, M., Dany-Knedlik, G., Junker, S., Michelsen, C., Röger, W. (2021): „Mehrwertsteuersenkung hat deutsche Wirtschaft im Corona-Jahr 2020 gestützt“, DIW Berlin, in: DIW aktuell; 62, 6 S.

Fuest, C., Neumeier, F., Stöhlker, D. (2020): „The pass-through of temporary VAT rate cuts in German supermarket retail“, ifo institute, München, ifo Working Paper No. 341.

Montag, F., Sagimuldina A., Schnitzer, M. (2020). „Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus.“ No. 15189, CEPR Discussion Papers.

#### KONTAKT

JULIANE STOLLE

Referat: Wirtschaftspolitische Analyse

SABRINA HAHM

Referat: Finanzpolitik; konjunkturpolitische Koordinierung

[schlaglichter@bmwi.bund.de](mailto:schlaglichter@bmwi.bund.de)