

Lamprecht, Philipp; Weichenrieder, Alfons J.

Working Paper

Der Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik - Ausweitung des Verlustrücktrags auch auf die Gewerbsteuer erforderlich

SAFE White Paper, No. 71

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute for Financial Research SAFE

Suggested Citation: Lamprecht, Philipp; Weichenrieder, Alfons J. (2020) : Der Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik - Ausweitung des Verlustrücktrags auch auf die Gewerbesteuer erforderlich, SAFE White Paper, No. 71, Leibniz Institute for Financial Research SAFE, Frankfurt a. M., <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:30:3-547659>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/222324>

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.

Philipp Lamprecht
Alfons Weichenrieder

Der Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik – Ausweitung des Verlustrücktrags auch auf die Gewerbsteuer erforderlich

SAFE White Paper No. 71 | July 2020

Leibniz Institute for Financial Research SAFE
Sustainable Architecture for Finance in Europe

policy_center@safe-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Der Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik – Ausweitung des Verlustrücktrags auch auf die Gewerbsteuer erforderlich*

*Prof. Dr. Philipp Lamprecht, Goethe-Universität Frankfurt am Main
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder, Goethe-Universität Frankfurt am Main, WU Wien und Leibniz-
Institut für Finanzmarktforschung SAFE*

Juli 2020

Abstract

Die durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz erfolgte Ausweitung des Verlustrücktrags ist dem Grunde nach ein hochgradig geeignetes und insbesondere breitenwirksames Mittel zur Stützung der Konjunktur. Das vorliegende Policy White Paper legt dar, dass allerdings Art und Umfang der gewählten Ausweitung unzureichend sind. Hierzu analysieren die Verfasser, wie sich die Ausweitung auf Unternehmen unterschiedlicher Größe und Rechtsform auswirkt. Auf Basis dieser Analyse zeigen sie sodann, dass gemessen an den verfolgten konjunkturpolitischen Zielen es geboten gewesen wäre und weiterhin geboten ist, den Verlustrücktrag auf die Gewerbesteuer zu erstrecken.

1. Beschlossene Ausweitung des Verlustrücktrags

Unter dem Eckpunkte-Papier „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“¹ haben CDU/CSU und SPD am 3. Juni 2020 umfangreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen beschlossen, die sich in insgesamt vier Pakete aufteilen und deren Finanzbedarf (ohne Verschiebungseffekte) auf 150 Mrd. € beziffert wurde.

Zu dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket als eines der vier Pakete gehört, den steuerlichen Verlustrücktrag bei der Einkommen- und bei der Körperschaftsteuer für die Jahre 2020 und 2021 auszuweiten, indem der Höchstbetrag, bis zu dem ein Verlustrücktrag erfolgen kann, von 1 auf 5 Mio. € (bzw. von 2 auf 10 Mio. € bei zusammenveranlagten Ehegatten) erhöht wird.² Verfahrensrechtlich kann der Verlustrücktrag hierbei bereits mit der Steuererklärung 2019 vorgenommen werden. Mit

* SAFE Policy Paper repräsentieren die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht notwendigerweise die von SAFE oder seiner Mitarbeiter.

¹ Vgl. Eckpunkte-Papier abgerufen am 12.6.2020 unter:
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

² Eckpunkte-Papier S. 2.

dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz vom 30. Juni 2020 sind die entsprechenden Regelungen vom Gesetzgeber umgesetzt worden.³

2. Wirkungsweise des Verlustrücktrags

2.1 Bei dem Verlustrücktrag handelt es sich um ein Rechtsinstitut des Ertragsteuerrechts. Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer werden bei unternehmerischer Tätigkeit als Ausgangsgröße nach dem Gewinn bemessen, den der jeweilige Steuerpflichtige innerhalb eines Jahres erzielt⁴. Der steuerliche Verlustrücktrag durchbricht dieses Periodenabschnittsprinzip und erlaubt es, die Verluste des laufenden Jahres mit Gewinnen des vorangegangenen Jahres bzw. mehrerer vorangegangener Jahre zu verrechnen. In der Folge mindert sich die steuerliche Bemessungsgrundlage dieser Vorjahre. Sind für sie Steuern entrichtet worden, werden sie von den Finanzämtern an den Steuerpflichtigen ganz oder teilweise zurückerstattet. Die Steuerpflichtigen erhalten hierdurch also einen u.U. erheblichen Liquiditätszufluss.

2.2 Geregelt ist der Verlustrücktrag für die Einkommen- und Körperschaftsteuer in § 10d Abs. 1 EStG. Zulässig war es demnach bislang, einen Verlust bis zu 1 Mio. € (bei Zusammenveranlagung: 2 Mio. €) in den unmittelbar vorangegangenen Veranlagungszeitraum zurückzutragen. Das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz hat diese Beträge nunmehr verfünffacht. Darüber hinaus gehende Beträge konnten und können weiterhin im Wege des sog. Verlustvortrags nur mit Einkünften zukünftiger Veranlagungszeiträume – innerhalb gewisser Grenzen (sog. Mindestbesteuerung) – verrechnet werden. Die Gewerbesteuer kennt in § 10a GewStG bislang nur einen Verlustvortrag, nicht aber einen Verlustrücktrag.

Die Wirkung des Verlustrücktrags für Steuerpflichtige und Fiskus erschließt sich erst in seinem Zusammenspiel mit dem Verlustvortrag: Soweit kein Verlustrücktrag gewährt wird, führen Verluste zu steuerlichen Verlustvorträgen. Steuerpflichtige erhalten dann zwar keine in der Vergangenheit gezahlten Steuern zeitnah erstattet, sie müssen in Zukunft dafür aber solange keine (oder bei Eingreifen der Mindestbesteuerung lediglich geringere) Steuern zahlen, wie die in der Krise entstandenen und vorgetragenen Verluste mit ihren zukünftigen Gewinnen verrechnet werden können. Die Entstehung von Verlustvorträgen mindert daher die zukünftigen Steuereinnahmen des Staates.

³ Art. 1 Nr. 4 und Nr. 10 [Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise \(Zweites Corona-Steuerhilfegesetz\)](#) v. 29.6.2020, BGBl. I S. 1512.

⁴ Vgl. § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 EStG, § 8 Abs. 1 S. 1 KStG, § 7 Abs. 1 S. 1 GewStG.

Dementsprechend bedeutet die Gewährung eines Verlustrücktrags anstelle der Entstehung der Verlustvorträge für den Fiskus auch keine zusätzlichen Steuerausfälle, sondern lediglich deren sofortige Auszahlung anstelle zukünftig geringerer Steuereinnahmen. Jedenfalls gilt dies, soweit Steuerpflichtige – entsprechend dem Ziel jeder Konjunkturpolitik – den Konjunkturunbruch überstehen und in Zukunft wieder Gewinne erwirtschaften können.

Für die Steuerzahler bewirkt der Verlustrücktrag aber eine zeitnahe Liquiditätsverbesserung und impliziert für diese darüber hinaus einen Gewinn, weil die alternative Beschaffung der Finanzmittel regelmäßig zu Zinskosten für Steuerpflichtige führen würde.

3. Entlastungswirkung für die Unternehmen

3.1 Entsprechend dieser Wirkungsweise führt die Ausweitung des Verlustrücktrags im Wesentlichen nicht zu endgültigen Steuerausfällen für den Fiskus, sondern lediglich zu einem zeitlichen Verschiebungseffekt zugunsten der Unternehmen.

3.1.1 Im Eckpunkte-Papier ist dieser Verschiebungseffekt mit 2 Mrd. € beziffert worden.

3.1.2 In der Begründung zum Regierungsentwurf für ein Zweites Corona-Steuerhilfegesetz werden die Steuermehreinnahmen bzw. Steuermindereinnahmen in Millionen Euro wie folgt beziffert;⁵ die Wirkung auf die Steuerzahler trägt entsprechend das umgekehrte Vorzeichen:

	2020	2021	2022	2023	2024
Insgesamt	-4.130	1.800	1.900	60	85
ESt	-2.880	1.400	1.400	10	15
KSt	-1.035	305	400	45	65
SolZ	-215	95	100	5	5

3.1.3 Die geschätzten Kosten des Fiskus liegen nur in relativ geringem Umfang in einer Minderung der aggregierten Steuereinnahmen über die Zeit. Eine solche Minderung kann insbesondere daraus resultieren, dass erhöhte Verlustvorträge, die in Reaktion auf begrenzte Verlustrückträge entstehen, bei einer Unternehmensauflösung oder einem schädlichen Eigentümerwechsel nach derzeitiger Gesetzeslage untergehen.⁶

⁵ BT-Drs. 19/20058, S. 16.

⁶ Vgl. § 8c Abs. 1 S. 1 KStG. Ob ein durch die Mindestbesteuerung in § 10 d Abs. 2 S. 1 EStG bewirkter, finaler Untergang von Verlusten bei Beendigung von Unternehmen verfassungsgemäß ist, hat der BFH dem BVerfG zur Entscheidung vorgelegt, vgl. BFH, Beschl. v. 26.2.2014 – I R 59/12, BFHE 246, 27, BStBl. II 2014, 101. Die Verfassungsmäßigkeit des vollständigen Untergangs von Verlusten gem. § 8c Abs. 1 KStG bei Übertragung von mehr als 50 % des gezeichneten Kapitals eines KSt-Subjekts ist dem BVerfG ebenfalls zur Entscheidung vorgelegt worden, vgl. FG Hamburg, Beschl. v. 29.8.2017 – 2 K

Verlustrückträge reduzieren den Untergang von Verlustvorträgen.

- 3.1.4 Ein weiterer potentieller Nachteil des Verlustrücktrags für den Fiskus liegt in der zeitlichen Verlagerung von Steuern in die Zukunft. In der derzeitigen makroökonomischen Situation mit negativen Zinsen auf Staatspapiere sind diese Kosten jedoch für den Bund nicht gegeben.
- 3.1.5 Umgekehrt rechnen Unternehmen jedoch keineswegs mit den extrem niedrigen oder sogar negativen Zinsen des Staates. Viel spricht dafür, dass deren Kalkulationszins immer noch deutlich positiv ist. Dies liegt daran, dass der Kalkulationszins der Unternehmen als ein gewogener Durchschnitt aus Fremdkapital- und Eigenkapitalverzinsung gesehen werden kann. Aber während die Fremdkapitalzinsen auch für Unternehmen deutlich gefallen sind, dürften die Eigenkapitalkosten selbst bei großen Unternehmen immer noch im Bereich von ca. 7 % und darüber liegen⁷.
- 3.1.6 Während damit die Zinsverluste des Staates negativ oder zumindest vernachlässigbar sind, ergibt sich für Unternehmen mit Verlusten aus dem Verlustrücktrag nicht nur ein Liquiditätseffekt, sondern auch die Möglichkeit von Zinsgewinnen.

4. Ziele des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets

- 4.1 Maßstab für die Zweckmäßigkeit der Ausweitung des Verlustrücktrags sind die mit ihm verfolgten Ziele. Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses soll die Ausweitung des Verlustrücktrags dazu beitragen,
- die Konjunktur zu stärken, Arbeitsplätze zu erhalten und die Wirtschaftskraft Deutschlands zu entfesseln,
 - im weiteren Verlauf auftretende wirtschaftliche und soziale Härten abzufedern,
 - Länder und Kommunen zu stärken und
 - junge Menschen und Familien zu unterstützen.⁸
- 4.2 Als weiterer Maßstab tritt das allgemeine wirtschaftspolitische Postulat hinzu, dass staatliche Maßnahmen über die mit ihnen verfolgten Zwecke hinaus die Entscheidungen der

245/17, BB 2017, 2654. Den in § 8c Abs. 1 S. 1 KStG a.F. vorgesehenen partiellen Untergang von Verlusten bei Übertragung von mehr als 25 % des gezeichneten Kapitals einer Kapitalgesellschaft hat das BVerfG für verfassungswidrig erklärt, BVerfG, Beschl. v. 29.3.2017 – 2 BvL 6/11, BStBl. II 2017, 1082, BVerfGE 145, 106 Rn. 121 ff.

⁷ Vgl. Homburg/Knolle, Das Rätsel der Niedrigzinsphase, Wirtschaftsdienst 97, Heft 4, 2017, S. 290–293. Diese Autoren errechnen für die größten deutschen Unternehmen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2016 sogar durchschnittliche Kapitalkosten von 10,7 %.

⁸ Eckpunkte-Papier S. 1 f., vgl. auch die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 19/20058, S. 13.

Marktteilnehmer möglichst nicht beeinflussen, sondern neutral und nicht selektiv wirken sollten.

5. Eignung des Verlustrücktrags als Mittel der Konjunkturpolitik

- 5.1 Im Krisenjahr 2009 erlitten 37 % aller unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen steuerliche Verluste.⁹ Noch drastischere Zahlen sind für das Jahr 2020 zu befürchten. Als Mittel der Konjunkturpolitik ist der Verlustrücktrag besonders geeignet, weil er den Unternehmen mit Verlusten verwaltungstechnisch einfach und sofort umsetzbar Liquidität in Form von Eigenkapital zur Verfügung stellen kann.¹⁰ Anders als andere Mittel wirkt er hierbei nicht selektiv, sondern steht allen Unternehmen offen, die in Vorjahren Ertragsteuern gezahlt haben. Typisiert erweisen sich gerade diese Unternehmen als förderungswürdig. Zum einen ist anzunehmen, dass sie auch in Zukunft wieder in der Lage sein werden, profitabel zu wirtschaften, sofern sie die Krise überwinden. Zum anderen werden Unternehmen vom Verlustrücktrag ausgeschlossen, die in der Vergangenheit steuerliche Profite in Niedrigsteuerländer verschoben haben. Schließlich entspricht der Verlustrücktrag grundsätzlich den Prinzipien der Ertragsbesteuerung und damit bestimmten Gerechtigkeitsanforderungen.
- 5.2 Mit dieser Kombination von Eigenschaften zeigt der Verlustrücktrag deutliche Vorteile gegenüber alternativen Mitteln der Konjunkturpolitik:
- 5.3 Der steuerliche Rücktrag von Verlusten stellt den Unternehmen Liquidität zur Verfügung. Zahlungsunfähigkeit verpflichtet Unternehmen grundsätzlich dazu, die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über ihr Vermögen zu beantragen. Bereits die drohende Gefahr einer Illiquidität kann daher dazu führen, dass Unternehmen eine wirtschaftliche Tätigkeit reduzieren und ggf. Arbeitsplätze abbauen. Umgekehrt kann die Erstattung in der Vergangenheit gezahlter Steuern einen Beitrag dazu leisten, Arbeitsplätze und Investitionen zu finanzieren und damit zukünftig Wirtschaftskraft zu entfalten.
- 5.4 In der ökonomischen Literatur wird betont, dass die Unternehmensbesteuerung nur dann in nennenswertem Ausmaß eine Rolle als automatischer Konjunkturstabilisator einnehmen

⁹ Statistisches Bundesamt, Jährliche Körperschaftsteuerstatistik 2009, S. 18.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise, Berlin, 22. April 2020, wo auch über den Verlustausgleich hinausgehende steuerliche Maßnahmen diskutiert werden.

kann, wenn über Verlustrücktrage kreditbeschränkten Unternehmen auch tatsächlich Mittel über negative Steuerzahlungen zufließen.¹¹

5.5 Der Liquiditätszufluss auf Grund Verlustrücktrags erhöht den handelsbilanziellen Gewinn und somit das Eigenkapital von Unternehmen.¹² Gegenüber der Gewährung von Liquidität in Form von Krediten ergibt sich damit der Vorteil, dass sich der Verschuldungsgrad von Unternehmen nicht erhöht. Von der Krise betroffene Unternehmen weisen unter Umständen einen Fremdkapitalgrad auf, der die Aufnahme weiterer Kredite gar nicht mehr zulässt. Hingegen verbessern Steuererstattungen auf Grund Verlustrücktrags die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Unternehmen und erleichtern ihnen hiermit sogar, ggf. zusätzliche Mittel in Form von Krediten aufzunehmen. Für liquiditätsbeschränkte Unternehmen ergibt sich hieraus ein wirtschaftspolitischer Multiplikatoreffekt des Verlustrücktrags.

Andere Mittel, Unternehmen Liquidität zur Verfügung zu stellen, ohne deren Verschuldungsgrad zu erhöhen, stehen dem Staat nur begrenzt zur Verfügung. Die formelle Zeichnung von Nominalkapital ist weitgehend auf Aktiengesellschaften beschränkt und die Gewährung mezzaniner Formen von Kapital (Genusskapital, stille Beteiligungen usw.) eignet sich bereits wegen der Komplexität dieser Rechtsinstitute nur für wenige Unternehmen.¹³

5.6 Hingegen hat die Mehrheit der deutschen Unternehmen in den vergangenen Jahren Ertragsteuern gezahlt und profitiert daher von einem steuerlichen Verlustrücktrag, soweit sie auf Grund der Krise jetzt in die Verlustzone geraten. Der steuerliche Verlustrücktrag kann damit eine Breitenwirkung zugunsten von Unternehmen entfalten wie kaum eine andere Konjunkturmaßnahme.

5.7 Die Entlastung einer hohen Anzahl von Unternehmen ist in der Praxis ohne Weiteres umsetzbar. Die Durchführung des steuerlichen Verlustrücktrags erfordert kaum zusätzliche Verwaltungsressourcen und ist daher – wie der Beschluss der Regierungsparteien zu Recht hervorhebt¹⁴ – bürokratiearm zu verwalten. Andere Instrumente der Konjunkturpolitik sind hingegen in der Regel entweder prüfungs- und damit verwaltungsaufwendig oder betrugsanfällig.

5.8 Grund für die einfache Umsetzbarkeit des Verlustrücktrags ist, dass alle für seine Durchführung erforderlichen Daten bei der Finanzverwaltung elektronisch vorliegen bzw. von den

¹¹ Vgl. Devereux / Fuest, Is the Corporation Tax an Effective Automatic Stabilizer?, National Tax Journal 62, 2009, S. 429-437.

¹² Aktiviert wird eine Erstattungsforderung gegen das Finanzamt. Latente Steuern werden handelsbilanziell durch einen Verlustrücktrag nicht berührt, vgl. hierzu Langermeier, Latente Steuern in Verlustsituationen, DStR 1992, 764 (764-766).

¹³ Vgl. für die stille Gesellschaft Blaurock, Handbuch der stillen Gesellschaft, 9. Aufl., 2020.

¹⁴ Eckpunkte-Papier S. 2.

Steuerpflichtigen im Rahmen ihrer Steuererklärung ohnehin zu erheben und an die Finanzämter zu übermitteln sind. Der Prüfungsaufwand bei Gewährung eines Verlustrücktrags ist für die Finanzverwaltung prinzipiell nicht größer als bei einer Steuererklärung, bei der anstelle eines Verlustrücktrags ein Verlustvortrag entsteht. Im Verhältnis zu anderen Maßnahmen, mit denen der Staat Unternehmen Liquidität zur Verfügung stellt, ist dieser Aufwand gering. Dennoch ist der Verlustrücktrag vergleichsweise wenig betrugsanfällig, da er systembedingt nur steuerlich registrierten Personen offensteht, und das nur in der Höhe, in der sie in den Vorjahren Steuern an den Fiskus entrichtet haben.

- 5.9 Anders als andere Maßnahmen kann der Verlustvortrag nicht nur massenhaft, sondern auch nahezu ohne Zeitverzug umgesetzt werden. Diese Möglichkeit hatte die Finanzverwaltung bereits im April 2020 eröffnet, indem sie gestattete, die Vorauszahlungen für die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer 2019 nachträglich herabzusetzen, wenn der Steuerpflichtige versichert, dass er für den Veranlagungszeitraum 2020 einen nicht unerheblichen Verlust erwartet mit der Folge, dass dieser in den Veranlagungszeitraum 2019 zurückgetragen werden kann.¹⁵
- 5.10 Als Konjunkturmaßnahme bietet sich der steuerliche Verlustrücktrag auch deswegen an, weil er immanent personenspezifisch antizyklisch wirkt: Können Steuerpflichtige ihre Verluste steuerlich zurücktragen, müssen sie – anders als bei der Entstehung von Verlustvorträgen – genau von dem Zeitpunkt an wieder Ertragsteuern zahlen, an dem sie wieder beginnen, Gewinne zu erwirtschaften. Eine solche exakt antizyklische Wirkung weisen sonst nur gewinnabhängige mezzanine Finanzierungsformen wie Genussrechtskapital oder stille Beteiligungen auf, die aber sehr viel aufwendiger umzusetzen sind und nur bei wenigen Unternehmen in Betracht kommen.
- 5.11 Ein weiterer Vorteil des Verlustrücktrags ist schließlich, dass er nicht selektiv und wettbewerbsverzerrend wirkt. Er stellt daher – anders als viele andere Maßnahmen – keine Beihilfe im Sinne des EU-Rechts dar. Vielmehr steht er kraft Gesetzes ermessensfrei jedem Unternehmen zu, welches Verluste erwirtschaftet und in den Vorjahren Ertragsteuern gezahlt hat.
- 5.12 Eine mögliche Verzerrung durch großzügige Verlustrücktragsmöglichkeiten ergibt sich im Hinblick auf die asymmetrische Behandlung von neu gegründeten Unternehmen und etablierten Unternehmen, da nur letztere einen Verlustrücktrag in Anspruch nehmen können.

¹⁵ BMF v. 24.4.2020, V C 8-S 2225/20/10003:010, BStBl. I 2020, 496 unter I.3.

Dies legt die Wünschbarkeit von speziellen, ergänzenden Förderprogrammen insbesondere für junge Unternehmen nahe.¹⁶

- 5.13 Normativ entspricht der Verlustrücktrag schließlich grundsätzlich den Prinzipien des Ertragsteuerrechts und damit elementaren Gerechtigkeitsanforderungen.
- 5.13.1 In Form der Ertragsteuern partizipiert der Staat am Erfolg privaten Wirtschaftens als einer (objektiven) Nettogröße von Erwerbseinnahmen und Erwerbsaufwendungen. Da das Wirtschaften ein kontinuierlicher Vorgang ist und die Bildung von Besteuerungsabschnitten vor allem technischen Anforderungen geschuldet ist, müssen Verluste daher grundsätzlich auch über die jeweilige Steuerperiode hinaus mit Gewinnen verrechnet werden können.¹⁷ Gegenüber der Gewährung eines Verlustvortrags verhindert die Gewährung eines Verlustrücktrags die Gefahr einer Überbesteuerung dadurch, dass nach den Verlusten womöglich niemals mehr hinreichende Gewinne erzielt werden, um diese mit den entstandenen Verlusten zu verrechnen.¹⁸ Auch die negativen Zinseffekte, die mit dem Verlustvortrag zu Lasten der Steuerpflichtigen einhergehen, vermeidet die Gewährung eines Verlustrücktrags.
- 5.13.2 Indes ist eine überperiodische Verlustverrechnung nicht uneingeschränkt normativ geboten.¹⁹
- 5.13.2.1 Normativ schwindet die Rechtfertigung einer überperiodischen Verlustverrechnung als Durchbrechung des Periodenabschnittsprinzips vielmehr in dem Maße, in dem der zeitliche Abstand zwischen den verrechneten Gewinnen und Verlusten zunimmt. Grund hierfür ist, dass sich Gleichheit in der Zeit wegen sich verändernder Rahmenbedingungen ohnehin nur begrenzt herstellen lässt.²⁰ Die überperiodische Verlustverrechnung unterliegt daher in vielen Steuerrechtsordnungen Einschränkungen.
- 5.13.2.2 Einwände gegen die Angemessenheit eines steuerlichen Verlustrücktrags können sich zudem bei Rechtsformen mit beschränkter Haftung ergeben. So jedenfalls, wenn man mit der Markteinkommenstheorie die Rechtfertigung der Ertragsteuern darin erblickt, dass der Staat in Form öffentlicher Güter die sachlichen Voraussetzungen für die Einkünfteerzielung der Steuerpflichtigen schafft und daher gleichsam als stiller Teilhaber an deren Gewinnen

¹⁶ Noch wenig diskutiert erscheint in der rechtswissenschaftlichen Literatur die Möglichkeit, Unternehmen anstelle von Verlustvorträgen einen entsprechenden Gegenwert seitens des Fiskus auszus zahlen.

¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 30.9.1998 – 2 BvR 1818/91, BVerfGE 99, 88 Rn. 25, 33.

¹⁸ Wendt, Prinzipien der Verlustberücksichtigung, in: v. Groll (Hrsg.), Verluste im Steuerrecht (= DStJG 28 (2005)), S. (60, 76 f.).

¹⁹ Vgl. zur Zulässigkeit der Mindestbesteuerung und anderen Einschränkungen der interperiodischen Verlustverrechnung BFH, Urt. v. 22.8.2012 – I R 9/11, BFHE 238, 419, BStBl. II 2013, 512, Rn. 18-20 m.w.N.

²⁰ Schick, Der Verlustrücktrag, 1976, S. 12 ff.

partizipieren soll.²¹ Nimmt man dies als Grundlage, ist nicht zu erkennen, wieso der Staat seine in Form von Steuern einmal rechtmäßig in der Vergangenheit erlangte „Gewinnbeteiligung“ wieder an Unternehmen zurückzahlen soll, während bei Rechtsformen mit beschränkter Haftung deren zivilrechtliche Anteilseigner keinesfalls dazu verpflichtet sind, einmal rechtmäßig erlangte Gewinnanteile in späteren Verlustphasen wieder in das Unternehmen zurückzuzahlen.

5.13.3 Aus ökonomischer Sicht ist eine großzügige Verlustverrechnung wichtig, damit die Besteuerung nicht sichere gegenüber riskanteren unternehmerischen Aktivitäten diskriminiert.²² Eine solche Diskriminierung entsteht bei begrenztem Verlustausgleich, wenn der Gewinn bzw. Verlust riskanterer Geschäftsmodelle über die Jahre stärker streut. Tatsächlich erweisen sich die Regeln des Verlustausgleichs empirisch für internationale Unternehmen mit stark schwankendem Cash Flow für die Investitionsentscheidung als relevant.²³

5.13.3.1 Bei funktionierenden Kapitalmärkten wäre am ehesten ein Steuersystem diskriminierungsfrei, das in jeder Periode Gewinne und Verluste symmetrisch behandelt und im Falle eines Verlustes zu sofortigen negativen Steuerbeträgen führt. Allerdings wäre ein solches System betrugsanfällig und würde der internationalen Steuerplanung von Konzernen weitere Möglichkeiten eröffnen.

5.13.3.2 Vor diesem Hintergrund ist ein großzügiger Verlustrücktrag empfehlenswert, da er Steuerzahlungen in der Vergangenheit voraussetzt und reine Scheingeschäfte erschwert.

5.13.3.3 Einschränkend sei angemerkt, dass auch beim Verlustrücktrag gewisse limitierte Mitnahmeeffekte denkbar sind. So könnte ein ausländisches Unternehmen in Jahr 1 ein deutsches Unternehmen, das in Jahr 0 hohe Gewinne hatte, aufkaufen. Würden nun über internationale Steuergestaltungen in Jahr 1 hohe Verluste in Deutschland (mit korrespondierenden Gewinnen im niedrig besteuerten Ausland) generiert werden, käme es zu einer im Allgemeinen unerwünschten Reduktion der deutschen Steuereinnahmen. Anders als bei Verlustvorträgen kommt die Mantelkaufsregel des § 8c KStG bei Verlustrückträgen nicht zur Anwendung.

5.13.3.4 Das Zweite Corona-Steuerengesetz beinhaltet auch eine vorübergehende Möglichkeit zur degressiven Abschreibung für bewegliche Anlagegüter. Die degressive Abschreibung soll

²¹ Zur ökonomischen Rechtfertigung der Körperschaftsteuer, die üblicherweise von der Markteinkommenstheorie abweicht, siehe Weichenrieder, (Why) Do we Need Corporate Taxation?, Proceedings of OeNB Workshops No.6 - Capital Taxation after EU Enlargement, Österreichische Nationalbank, 2005, S. 60-72.

²² Buchholz/Konrad (2014), Taxes on Risky Returns — An Update, Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2014-10.

²³ Vgl. Dreßler/Overesch (2013), „Investment Impact of Tax Loss Treatment – Empirical Insights from a Panel of Multinationals, International Tax and Public Finance 20, 513-543.

dann Ende 2021 wieder zugunsten der linearen Abschreibung beendet werden. Für investierende Unternehmen liegt der Vorteil der degressiven Abschreibung für Investitionsgüter, die 2020 oder 2021 angeschafft werden, grundsätzlich in einer Verschiebung von Steuerzahlungen in die Zukunft. Diese Verschiebung führt bei positiven Kalkulationszinsen zu einem Vorteil für Unternehmen und erhöht die Investitionsanreize, obwohl die aggregierte Steuerzahlung über die Zeit durch die beschleunigte Abschreibung gar nicht abnimmt. Entscheidend ist für diese Investitionsanreize, dass Unternehmen, anders als der Fiskus, auch derzeit nicht mit Nullzinsen rechnen²⁴.

5.13.3.5 Einschränkungen gelten jedoch für Unternehmen mit steuerlichen Verlusten. Steht diesen Unternehmen nur der Verlustvortrag offen, dann führen beschleunigte Abschreibungen auf heutige Investitionen nicht zu einer Steuerminderung im Anschaffungsjahr, sondern über die Auflösung des Verlustvortrags erst in zukünftigen Perioden. Unterliegen die Unternehmen gar der Mindestbesteuerung nach § 10d Abs. 2 EStG, so kann es sogar besser für sie sein, von der degressiven Abschreibung keinen Gebrauch zu machen. Greift die Mindestbesteuerung, können in zukünftigen Gewinnjahren die Verlustvorträge nur gegen 60 % des Gewinns verrechnet werden, die linearere Abschreibung senkt indes den steuerlichen Gewinn ohne eine solche Beschränkung.

5.13.3.6 Diese Zusammenhänge führen zu einer Komplementarität von Verlustrücktrag und beschleunigter Abschreibung. Führen beschleunigte Abschreibungen zu einem höheren Verlustrücktrag, ergeben sich für das Unternehmen vorteilhafte intertemporale Verschiebungen der Steuerlast, die mit einem Verlustvortrag nicht entstehen. Für Unternehmen mit aktuellen Verlusten ist daher die Möglichkeit eines Verlustrücktrags elementar, damit die beschlossenen Investitionsanreize auch tatsächlich wirksam werden.

6. Haushalterische Grenzen des Verlustrücktrags

6.1 Grenzen setzt dem Verlustrücktrag als Mittel der Konjunkturpolitik die staatliche Haushaltslage und das Ziel, staatliche Haushalte stetig und planbar zu halten. Ein unbeschränkter steuerlicher Verlustrücktrag mit der Folge einer beliebigen rückwirkenden Umverteilung von Haushaltsmitteln zu Lasten gegenwärtiger Haushalte wäre hiermit unvereinbar.²⁵

6.2 Hieraus rechtfertigt sich in konjunkturell normalen Zeiten verfassungsrechtlich das Fehlen eines Verlustrücktrags bei der Gewerbesteuer. Insbesondere kleinere Gemeinden, deren

²⁴ Vgl. Tz. 3.1.5.

²⁵ Vgl. BVerfG v. 25.9.1992 – 2 BvL 5, 8, 14/91, BVerfGE 87, 153 (179); v. 10. 4. 1997, 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1 (7).

- 6.3 Gewerbesteuereinnahmen nicht selten von einigen wenigen größeren Unternehmen abhängen, wären als verhältnismäßig finanzschwache Steuergläubiger von einem Verlustrücktrag bei einem dieser Unternehmen besonders betroffen.
- 6.4 Ebenso rechtfertigt verfassungsrechtlich in konjunkturell normalen Zeiten das Erfordernis eines stetigen und planbaren Haushalts, dass bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer Verluste nur in den unmittelbar vorangegangenen Veranlagungszeitraum und nur bis zu einem Betrag von 1 Mio. € (bzw. bei Zusammenveranlagung 2 Mio. €) zurückgetragen werden können.²⁶

7. Grenzen des Verlustrücktrags als Mittel der Konjunkturpolitik

- 7.1 Gemessen an den erklärten Zielen der Koalitionsparteien weist der Verlustrücktrag zwar zahlreiche Vorteile gegenüber alternativen Instrumenten der Konjunkturpolitik auf, er hat indes auch Grenzen.
- 7.2 Die Zielgenauigkeit des Instruments wird dadurch beschränkt, dass sich die Höhe der Erstattungsbeträge nicht nach dem krisenbedingten Liquiditätsbedarf von Unternehmen, sondern nach der Höhe ihres Verlustes, ihren Gewinnen in den Vorjahren sowie dem auf sie anzuwendenden Steuersatz bemisst.

Angesichts der bei allen Rechtsformen nicht geringen Anzahl von insbesondere jungen Unternehmen, die in den Vorjahren keine Steuer entrichtet haben, bedarf es in jedem Fall ergänzender, bedarfsabhängiger Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, die krisenbedingt in Liquiditätsnot sind. Darüber hinaus hat der Verlustrücktrag zumindest bei Unternehmen, die der Körperschaftsteuer unterliegen, prozentual eher eine geringe Entlastungswirkung von lediglich 15 % des Verlustes.

- 7.3 Gemessen an den verfolgten konjunkturpolitischen Zielen kann der Verlustvortrag auch überschießende Wirkung haben.
- 7.3.1 So profitieren von ihm auch solche Unternehmen, die über hinreichendes Eigenkapital verfügen, um ohne staatliche Unterstützung Verluste tragen zu können.
- 7.3.2 Es ist auch nicht gesichert, dass die erstatteten Beträge für die konjunkturpolitisch erwünschten Zwecke verwendet werden. Eine Zweckbindung, wie sie z.B. bei Darlehen und mezzaninem Kapital möglich ist, kennt der Verlustrücktrag nach geltendem Recht nicht. Begünstigt werden etwa auch Unternehmen, über die ein Insolvenzverfahren eröffnet worden

²⁶ BFH, Urt. v. 22.8.2012 – I R 9/11, BFHE 238, 419, BStBl. II 2013, 512 Rn. 23.

ist und die abgewickelt werden. Die Zielgenauigkeit des Verlustrücktrags als Mittel der Konjunkturpolitik könnte hier dadurch erhöht werden, dass die Zulässigkeit des Verlustrücktrags an ein Belassen der Mittel in dem jeweiligen Betrieb geknüpft wird. Beispielsweise könnte der erweiterte Verlustrücktrag bei Kapitalgesellschaften an den temporären Verzicht auf Gewinnausschüttungen geknüpft werden.

8. Rechtsformabhängige Wirkung des bestehenden Verlustrücktrags

- 8.1 Nach der derzeitigen Rechtslage wirkt der Verlustrücktrag im deutschen Recht stark rechtsformabhängig.
 - 8.1.1 Bei Einzelunternehmen führt der Verlustrücktrag je nach individuellem Grenzsteuersatz zu einer Rückerstattung von 14 % bis 45 % (zuzüglich Solidaritätszuschlag)²⁷ des eingetretenen Verlustes. Ist das Einzelunternehmen gewerbesteuerpflichtig, mindert sich diese Entlastungswirkung insoweit, als auf Grund des Verlustrücktrags bei der Einkommensteuer auch die Möglichkeit entfällt, auf diese die Gewerbesteuer (die bislang keinen Verlustrücktrag kennt) gem. § 35 EStG anzurechnen. Hierdurch reduziert sich die Entlastung um ca. 7 % bis 18 % – je nach individueller Belastung des Steuerpflichtigen mit Gewerbesteuer.
 - 8.1.2 Bei körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen beträgt die entlastende Wirkung entsprechend dem für sie geltenden Steuersatz 15 % des eingetretenen Verlustes. Kapitalgesellschaften werden daher durch den Verlustrücktrag daher prozentual u.U. wesentlich weniger entlastet als Einzelunternehmen.
 - 8.1.3 Personengesellschaften sind in Deutschland weder einkommen- noch körperschaftsteuerpflichtig, sondern unterliegen mit ihren Erträgen lediglich der Gewerbesteuer. Diese kennt de lege lata keinen Verlustrücktrag. Durch den Verlustrücktrag und seine Ausweitung werden Personengesellschaften unmittelbar daher nicht entlastet. Allenfalls mittelbar kann sich eine Entlastung für sie ergeben, wenn die an ihnen beteiligten Gesellschafter, denen der Verlustrücktrag bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer zustattenkommt, die betreffenden Erstattungsbeträge wieder in die Gesellschaft einlegen. Hierzu besteht indes keine Pflicht von Gesetzes wegen.²⁸ Es bestehen an einer solchen Rückeinlage Zweifel, insbesondere bei einer größeren, inhomogenen Gesellschaftergruppe.

²⁷ Der Solidaritätszuschlag soll im Weiteren vernachlässigt werden.

²⁸ Anderes kann sich im Einzelfall aus dem Gesellschaftsvertrag ergeben.

9. Ausmaß und antizyklische Wirkung des Verlustrücktrags nach bisheriger Rechtslage

Gesondert ausgewiesen wird der Verlustrücktrag lediglich im Rahmen der Körperschaftsteuerstatistik. Aus der Entwicklung der Jahre 2007-2009 zeigt sich exemplarisch die antizyklische Wirkung des Verlustrücktrags. Durch höhere Verluste im Krisenjahr 2009 erhöhten sich die auf das Jahr 2008 zurückgetragenen aggregierten Verluste gegenüber dem Vorjahr um ca. 62 %.

Entwicklung des Verlustrücktrags in den Jahren 2007-2010 ²⁹							
	2007	2008		2009		2010	
			Entwick- lung zum Vorjahr		Entwick- lung zum Vorjahr		Entwick- lung zum Vorjahr
Fälle Verlust- rücktrag	34.065	46.174	35,5%	40.013	-13,3%	39.473	-1,3%
Betrag aus dem nachfol- genden Jahr zurückgetra- gener Verluste in T€	1.247.183	2.018.696	61,9%	1.264.905	-37,3%	1.295.498	2,4%
Erstattungsbe- trag in T€	311.795 ³⁰	302.804		189.735		194.324	
durchschn. zurückgetra- gener Verlust in € ³¹	36.612	43.719		31.612		32.820	

10. Wirkung der beschlossenen Ausweitung des Verlustrücktrags

Obschon grundsätzlich viele Unternehmen von einer Ausweitung des Verlustrücktrags profitieren könnten, birgt die im Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz beschlossene Ausweitung nur vergleichsweise wenigen Unternehmen Vorteile.

10.1 Verdoppelung des Höchstbetrags für den Verlustrücktrag

10.1.1 Einzelunternehmen (Einkommensteuer)

Besonders große Breitenwirkung kann der Verlustrücktrag bei Einzelunternehmen erzielen. Von den 5,0 Mio. natürlichen Personen mit Einkünften aus Gewerbebetrieb haben in 2016, dem letzten statistisch zugänglichen Jahr,³² 3,4 Mio. (68 %) ein zu versteuerndes Einkom-

²⁹ DESTATIS, KSt-Statistik 2007, 2007, 2009 und 2010, jeweils Tabelle 3.2.

³⁰ KSt-Satz im VZ 2007 25 % statt wie ab VZ 2008 15 %.

³¹ Eigene Berechnungen.

³² Für die Jahre bis 2020 ist für alle Rechtsformen von vergleichbaren Verhältnissen auszugehen.

men (zvE) oberhalb des steuerlichen Existenzminimums erzielt und haben daher grundsätzlich Einkommensteuer entrichtet, die erstattet werden kann.³³

10.1.1.1 Von der Erhöhung des Höchstbetrags des Verlustrücktrags von 1 auf 5 Mio. € (bzw. bei Zusammenveranlagung von 2 auf 10 Mio. €) werden prozentual allerdings nur wenige Einzelunternehmen unterhalb des einstelligen Prozentbereichs profitieren. Dies gilt selbst dann, wenn man in 2020 mit drastisch mehr und höheren Verlustfällen rechnet als in 2016 bzw. mit Verlustfällen, die ein Vielfaches der positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb des Jahres 2016 erreichen. Dies zeigen folgende Tabellen:³⁴

Steuerfälle mit Einkünften aus Gewerbebetrieb und einem negativen Gesamtbetrag der Einkünfte in 2016			
negativer Gesamtbetrag der Einkünfte von – bis		Anzahl Steuerfälle (Einzel- und Zusammen- veranlagung)	Anzahl Steuerfälle (Spalte 3) prozentual zur Anzahl aller Steuerfälle mit Einkünften aus Gewerbebetrieb und einem negativen Gesamtbetrag der Einkünfte
0	99 999	711 864	85,45%
100 000	125 000	42 584	5,112%
125 000	250 000	57 290	6,877%
250 000	500 000	16 011	1,922%
500 000	1 000 000	4 026	0,483%
1 000 000	oder mehr	1 282	0,154%
	Summe	833 057	100,0%

Steuerfälle mit Einkünften aus Gewerbebetrieb und einem positiven Gesamtbetrag der Einkünfte in 2016			
positiver Gesamtbetrag der Einkünfte von - bis		Anzahl Steuerfälle (Einzel- und Zusammen- veranlagung)	Anzahl Steuerfälle (Spalte 3) prozentual zur Anzahl aller Steuerfälle mit Einkünften aus Gewerbebetrieb und einem positiven Gesamtbetrag der Einkünfte
0	99 999		82,90%
100 000	125 000	223 600	5,41%
125 000	250 000	328 636	7,95%
250 000	500 000	104 206	2,52%
500 000	1 000 000	33 346	0,81%
1 000 000	oder mehr	17 251	0,42%
	Summe	4 133 649	100,00%

10.1.2 Körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen

10.1.2.1 Von den 1,1 Mio. unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen hatten in 2015 0,50 Mio. (= 43 %) Körperschaftsteuer zu entrichten, von den 1,0 Mio. Kapitalgesellschaften hatten 0,5 Mio. (= 50 %) ein positives zu versteuerndes Einkommen.³⁵ In diesen Zahlen sind auch nicht aktiv tätige Kapitalgesellschaften mit einem zu versteuernden Einkommen von 0,- € enthalten. Von den aktiv tätigen Kapitalgesellschaften dürften deutlich mehr als 50 % in den Vor-

³³ Vgl. DESTATIS, Est-Statistik 2016, Tabelle B.2.1 und B.2.2. Das steuerliche Existenzminimum, ab dem Est grundsätzlich zu entrichten war, lag 2016 bei 8.563,- € (bzw. 17.306,- € bei Zusammenveranlagung). Berechnung des Verfassers. Steuerbetragsermäßigungen vernachlässigt.

³⁴ Vgl. DESTATIS, Est-Statistik 2016, Tabelle B.1.1. In diesen Zahlen sind Einkünfte aus Mitunternehmerschaften bereits enthalten. Spalte 4 eigene Berechnungen.

³⁵ Vgl. DESTATIS, KSt-Statistik 2015, Tabelle 2.2 und 2.1.

jahren Körperschaftsteuer entrichtet haben und könnten daher von einer Ausweitung des Verlustrücktrags profitieren.

10.1.2.2 Die betragsmäßige Ausweitung des Verlustrücktrags wird allerdings auch bei ihnen prozentual nur wenige Unternehmen begünstigen – selbst, wenn man in 2020 mit drastisch mehr und höheren Verlustfällen rechnet als in 2015 bzw. mit Verlustfällen, die ein Vielfaches der positiven Einkünfte aus Gewerbebetrieb des Jahres 2016 erreichen. Dies zeigen folgende Tabellen aus der Körperschaftsteuerstatistik 2015 zur Verteilung des Gesamtbetrags der Einkünfte bei unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen:³⁶

Verlust zwischen		Anzahl Steuerpflichtige	% aller KSt-Pflichtigen
	- 5 Mill.	1 203	0,10%
- 5 Mill.	- 1 Mill.	4 889	0,42%
- 1 Mill.	- 500 000	5 256	0,45%
- 500 000	- 100 000	30 282	2,58%
- 100 000	- 50 000	27 399	2,33%
- 50 000	- 25 000	38 707	3,29%
- 25 000	- 15 000	34 449	2,93%
- 15 000	- 10 000	28 408	2,42%
- 10 000	- 5 000	46 451	3,95%
- 5 000	0	171 955	14,63%

Gewinn zwischen		Anzahl Steuerpflichtige	% aller KSt-Pflichtigen
	0	90.692	7,72%
1	5 000	219.787	18,70%
5 000	10 000	70.308	5,98%
10 000	15 000	45.244	3,85%
15 000	25 000	60.371	5,14%
25 000	50 000	82.548	7,02%
50 000	100 000	71.817	6,11%
100 000	500 000	101.567	8,64%
500 000	1 Mill.	20.301	1,73%
1 Mill.	5 Mill.	18.061	1,54%
5 Mill.		5.611	0,48%

10.1.2.3 Da der Verlustrücktrag auf max. 5 Mio. € gedeckelt bleibt, profitieren auch Großunternehmen kaum von der Anhebung des Höchstbetrags. Das zusätzliche Erstattungsvolumen ist auf 600.000,- € (15 % * 4 Mio. €) begrenzt.

10.1.3 Personengesellschaften

Wegen der unter Tz. 8.1.3 genannten Rechtslage profitieren Personengesellschaften von der Ausweitung des Verlustrücktrags unmittelbar gar nicht, sondern allenfalls mittelbar.

10.2 Nach dem Beschluss soll der Höchstbetrag für den Verlustrücktrag lediglich für die Jahre

³⁶ Vgl. DESTATIS, KSt-Statistik 2015, Tabelle 2.2.

2020 und 2021 erhöht werden. Die Ausweitung der Regelung auf das Jahr 2021 wird hierbei kaum Wirkung zeitigen, da von der Krise betroffene Unternehmen regelmäßig bereits 2020 keine Gewinne erwirtschaften dürften, mit denen sie einen etwaigen Verlust 2021 verrechnen könnten. Anderes würde nur gelten, wenn sich die Wirtschaftskrise in 2021 im Verhältnis zu 2020 nochmals verschärft und weitere Unternehmen erreicht. In einer solchen Situation hätte das beschlossene Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sein Ziel der Stabilisierung weitgehend verfehlt.

- 10.3 Legt man die verfolgten konjunkturpolitischen Ziele zugrunde, zeigt die beschlossene Anhebung des Höchstbetrags für den Verlustrücktrag zudem insoweit fehlende Zielgenauigkeit als von ihr auch beschränkt haftende Gesellschafter von Kommanditgesellschaften begünstigt werden, ohne dass sichergestellt oder auch nur wahrscheinlich wäre, dass die Erstattungsbeträge den Unternehmen wieder zur Verfügung gestellt werden.

11. Unzureichende Ausweitung des Verlustrücktrags

- 11.1 Gemessen an den verfolgten konjunkturpolitischen Zielen und dem konjunkturpolitischen Potential des Verlustrücktrags ist seine Ausweitung in der derzeitigen Krise als unzureichend einzuschätzen.
- 11.2 Nach dem Stabilitätsprogramm der Bundesregierung (Stand April 2020) ist für 2020 mit einem negativen Finanzierungssaldo aller staatlichen Ebenen in Höhe von 7,25 % des BIP zu rechnen. Nach diesem Programm sind allein für den Erwerb von Kapitalinstrumenten und Beteiligungen sowie für die Refinanzierung des Durchleitungsgeschäftes jeweils 100 Mrd. € aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) vorgesehen. Hinzu kommen 50 Mrd. € für Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbständige seitens des Bundes und für haushalterische Maßnahmen, Soforthilfen, Liquiditätshilfen, Beteiligungen, Kredite usw. seitens der Länder weitere 31,1 Mrd. €. ³⁷ Die Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes vom Juni dieses Jahres sind in diesen Zahlen jeweils noch nicht enthalten. Die weitere Entwicklung ist von höchster Unsicherheit geprägt. Angesichts all dessen verblasst das Argument, die Einschränkungen des Verlustrücktrags seien geboten, um die Planbarkeit und Stetigkeit des Haushalts zu wahren.
- 11.3 Insbesondere die vorgesehenen mehr als 200 Mrd. € für sonstige Liquiditätshilfen für Unternehmen stehen in klarem Missverhältnis zu den lediglich 4,1 Mrd. € Finanzauswirkung

³⁷ Vgl. BMF, Deutsches Stabilitätsprogramm 2020, S. 15, abgerufen am 13.6.2020 unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-04-17-stabilitaetsprogramm-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=11.

für das Jahr 2020, die für die Ausweitung des Verlustrücktrags nach dem Regierungsentwurf vorgesehen sind.³⁸ Denn wie dargelegt ist die Zuführung von Liquidität zugunsten von Unternehmen durch Gewährung eines Verlustrücktrags sonstigen Finanzierungsformen in nahezu jeder Hinsicht konjunkturpolitisch überlegen. Jedenfalls gilt dies, soweit sich im Zuge der Ausweitung des Verlustrücktrags seine bisherigen Nachteile abmildern ließen (was, wie zu zeigen ist, weithin möglich ist). Darüber hinaus besteht weitestgehend ein zeitnahe Selbstfinanzierungseffekt, da der erhöhte Verlustrücktrag zu einem verminderten Verlustvortrag und somit erhöhten Steuereinnahmen in der Zukunft führt.

11.4 Auch aus normativer Sicht ergibt sich ein Missverhältnis: Die Freiheitsrechte verbürgen, dass im Verhältnis zwischen Steuerzugriff des Staates und existenzsichernder Leistungsgewährung durch den Staat ein Prinzip der Subsidiarität gilt.³⁹ Der Bürger hat ein Recht darauf, seine Existenz vorrangig aus eigenen Mitteln erwirtschaften zu können und solange nicht darauf angewiesen sein zu müssen, den Staat um Leistungen ersuchen zu müssen, wie er aus eigenen Mitteln ohne Steuerzugriff seine Existenz wirtschaftlich bestreiten kann. Für das Verhältnis zwischen steuerlicher Freistellung des Existenzminimums von Kindern und dem Bezug staatlichen Kindergeldes hat das BVerfG dieses Verhältnis in einem prominenten Fall bestätigt. Demnach darf der Staat dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu dem für die Sicherung seines Existenzminimums erforderlichen Betrag nicht entziehen,⁴⁰ um den Bürger anschließend auf staatliche Unterstützungsleistungen zu verweisen.

11.5 Ein solches Verhältnis gilt auch im Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen. Intrapärisch wird es bereits nach geltendem Recht gewährleistet: Der Steuerzugriff auf den Ertrag des Unternehmens beginnt erst, wenn dieser Gewinn erwirtschaftet. Das objektive Nettoprinzip findet seine Grenze aber nicht in der einzelnen Besteuerungsperiode, sondern verlangt, dass der Steuerpflichtige zumindest im nahen zeitlichen Zusammenhang Gewinne und Verluste interperiodisch grundsätzlich verrechnen kann.⁴¹ Die interperiodische Verlustverrechnung steht deswegen nicht zur Disposition, sondern ist vielmehr grundsätzlich verfassungsfest. Prinzipiell hat bei ihr der Verlustrücktrag Vorrang vor dem Verlustvortrag. Dass dies im geltenden Recht so nicht umgesetzt ist, liegt maßgeblich an dem Erfordernis der Stetigkeit und Planbarkeit staatlicher Haushalte. Entfällt dieser Rechtfertigungsgrund wie in der derzeitigen Situation, erscheint es verfassungsrechtlich bedenklich, wenn der Ge-

³⁸ Vgl. Tz. 3.1.2

³⁹ P. Kirchhof, Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistungen, JZ 1982, S. 305 (306, 308 f.); Kube, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, in: Mellinghoff (Hrsg.), Steuern im Sozialstaat (= DStJG 30 (2006), 11 (19), Felix, Die Familie zwischen Privatrecht, Sozialrecht und Steuerrecht, in: ebenda, 149 (165 f.).

⁴⁰ BVerfG v. 29.5.1990, 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86, BVerfG, BVerfGE 82, 60, Rn. 104, 106.

⁴¹ BVerfG, Beschl. v. 30.9.1998 – 2 BvR 1818/91, BVerfGE 99, 88 Rn. 25, 33.

setzgeber Unternehmen einerseits einen umfassenden Verlustrücktrag verweigert, andererseits aber deren dringenden Finanzbedarf anerkennt und ihnen hierfür Mittel im dreistelligen Milliardenbereich zur Verfügung stellt und so Unternehmen in die Position des Bittstellers für staatliches Kapital drängt, anstatt ihre in der Vergangenheit entrichteten, aber bei überperiodischer Betrachtung zu hoch bemessenen und damit überzahlten Steuern zu erstatten.

12. Konjunkturpolitisch gebotene Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer

12.1 Konjunkturpolitisch wie normativ ist es grundsätzlich geboten, im Wege des Verlustrücktrags in der Breite Unternehmen in Höhe der in 2020 entstehenden Verluste umfassend insoweit zu entlasten, als auf entsprechende Gewinne in der Vergangenheit Steuern entrichtet worden sind. Gegenüber anderen Formen der Liquiditätsunterstützung ergeben sich insbesondere in Anwendung in der Breite entscheidende Vorteile. Zwar sind überschießende Wirkungen nicht ganz auszuschließen, gemessen an den im Übrigen sehr zielgenauen Wirkungen des Verlustrücktrags sind sie grundsätzlich aber zu vernachlässigen. Die Unterstützung von Unternehmen durch Fremdkapital und andere Instrumente sollte im Sinne des auch im Unternehmensbereich geltenden Subsidiaritätsprinzips auf die Fälle konzentriert werden, die durch den Verlustrücktrag nicht oder nicht hinreichend erreicht werden.

12.2 Ausweitung des Verlustrücktrags auf 5 Jahre

Geboten erscheint es demnach zuzulassen, Verluste nicht nur in den unmittelbaren vorangegangenen Veranlagungszeitraum zurückzutragen, sondern auch darüber hinaus. Bedeutung erlangt dies vor allem für die Körperschaftsteuer. Koch / Langenmayr schätzen hier den fiskalischen Verschiebungseffekt auf lediglich 0,7 % des für die Jahre 2020-2022 insgesamt prognostizierten Körperschaftsteueraufkommens i.H.v. 72,46 Mrd. €, also auf lediglich ca. 500 Mio. €.

12.3 Aufhebung des Höchstbetrags

Normativ und konjunkturpolitisch erscheint auch die Aufhebung jeglichen Höchstbetrags für den Verlustvortrag angezeigt. Haushalterisch sind die Verschiebungseffekte eines sol-

chen Schrittes allerdings hoch. Koch / Langenmayr⁴² berechnen den fiskalischen Verschiebungseffekt eines solchen Schrittes auf 4,2 % des für die Jahre 2020-2022 prognostizierten Körperschaftsteueraufkommens (3,0 Mrd. €), kombiniert mit der Ausweitung des Verlustrücktrags auf 5 Jahre ergibt sich ein Effekt sogar i.H.v. 16,79 % des prognostizierten Steueraufkommens. Ein solcher Verschiebungseffekt i.H.v. 12,1 Mrd. € käme vergleichsweise wenigen, sehr großen Unternehmen, nämlich vor allem den 2 % größten Kapitalgesellschaften zugute. Die komparativen Vorteile des Verlustrücktrags gegenüber anderen Formen staatlicher Unterstützung von Unternehmen – nämlich insbesondere einfache und schnelle Umsetzbarkeit in der Breite – nehmen aber in dem Maße ab, wie die Größe von Unternehmen ansteigt und die Anzahl der betroffenen Unternehmen abnimmt. Nach dem individuellen Bedarf bemessene und auf die besonderen Verhältnisse des Einzelfalls zugeschnittene Lösungen – wie etwa die Zurverfügungstellung von Genussrechts- oder stillem Beteiligungskapital – erscheinen bei diesen Großunternehmen konjunkturpolitisch daher durchaus eine erwägenswerte Alternative.

12.4 Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer

Am besten und mit vergleichsweise geringen haushalterischen Auswirkungen könnte das konjunkturpolitische Potential des Verlustrücktrags durch seine Erstreckung auf die Gewerbesteuer genutzt werden. Die hierdurch der Wirtschaft zur Verfügung gestellte Liquidität würde annähernd verdoppelt. Nutznießer hiervon wären allerdings nicht wie bei einer Aufhebung des Höchstbetrags vergleichsweise wenige Großunternehmen, sondern vor allem eine große Zahl von Klein- und Mittelunternehmen. Der komparative Vorteil des Verlustvortrags, in der Breite schnell und bürokratiearm zu wirken, würde so genutzt. Eine Ausweitung des Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer hätte zudem weitere positive Effekte: So könnten die bisherigen rechtsformabhängig unterschiedlichen Wirkungen des Verlustvortrags abgemildert und seine überschießenden Wirkungen bei Personengesellschaften vermieden werden. Auch das Ziel des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets, die Kommunen zu stärken, könnte erreicht werden, wenn der Bund bzw. die Länder die durch Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer bei den Kommunen entstehenden Steuerausfälle kompensieren würden.

⁴² Koch / Langenmayr, Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise, Wirtschaftsdienst 100, Heft 5, 2020, S. 367–373.

12.4.1 Liquiditätspotential für die Wirtschaft

12.4.1.1 Durch eine Erstreckung des neugeregelten Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer könnten der Wirtschaft geschätzt ca. 3-5 Mrd. € zusätzliche Liquidität zur Verfügung gestellt werden. Dies resultiert aus nachfolgenden Überlegungen.

Nach der Gewerbesteuerstatistik 2015 ergibt sich folgendes Bild:

	Einzelgewerbe- treibende	Personen- gesellschaften	Kapitalgesellschaften, Erwerbs- und Wirtschafts- genossenschaften, VVG
Gewerbesteuerpflichtig insgesamt	2.192.517	433.266	1.110.254
davon mit negativem Gewerbeertrag	360.943	104 108	468 823
in Prozent	16,5 %	24,0%	42,2%
Summe negativer Gewer- beertrag ⁴³	3,4 Mrd. €	15,7 Mrd. €	53,1 Mrd. €

Der Summe der positiven Gewerbeerträge belief sich 2015 auf 300,8 Mrd. €, das Gewerbesteueraufkommen auf 45,7 Mrd. €.

62 % der positiven Gewerbeerträge wurden 2015 von nur den 7.088 Gewerbesteuerpflichtigen erwirtschaftet, die für sich jeweils einen Gewerbeertrag von mehr als 5 Mio. € erwirtschafteten. Auszugehen ist davon, dass wie bei den Verlusten bei der Körperschaftsteuer auch ein Großteil der Gewerbeverluste auf eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Steuerpflichtigen mit Verlusten von mehr als 5 Mio. € entfällt. Dementsprechend hängen auch die Auswirkungen einer Erstreckung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer maßgeblich davon ab, ob der Verlustrücktrag auf einen Höchstbetrag von 5 Mio. € begrenzt wird oder nicht.

Geht man von einem Fortbestehen dieses Höchstbetrages aus, hätten in 2015 geschätzt ca. die Hälfte der negativen Gewerbeerträge unterhalb des Höchstbetrages gelegen (= 36,1 Mrd. €). Dies entspricht einem Gewerbesteueraufkommen i.H.v. ca. 5,2 Mrd. €. Die Gewerbesteuer, die auf Grund einer Einführung des Verlustrücktrags auch bei der Gewerbesteuer zu erstatten wäre, läge unterhalb dieses Betrages, da nicht alle betroffenen Steuerpflichtigen in der Vergangenheit Gewinne erzielt und Gewerbesteuern gezahlt haben, die nunmehr erstattet werden könnten. Der Liquiditätseffekt, der sich für die Unternehmen bereits im Jahre 2015 bei Existenz eines Verlustrücktrags bei der Gewerbesteuer ergeben hätte,

⁴³ DESTATIS, Gewerbesteuer 2015, Tabelle 1.4.

kann daher auf ca. 2-3 Mrd. € beziffert werden. Nicht unrealistisch erscheint es, in der derzeitigen Krise das Liquiditätspotential auf 3-5 Mrd. € zu schätzen.

12.4.1.2 Die Höhe des Erstattungsvolumens bei der Gewerbesteuer richtet sich weithin rechtsformunabhängig bei allen Gewerbebetrieben nach der Höhe des auf sie anzuwendenden Gewerbesteuerhebesatzes und ist abhängig von der Gemeinde, in der die Gewerbetreibenden ihre Betriebsstätte unterhalten. Im gewogenen Durchschnitt ergab sich im Erhebungszeitraum 2015 eine gewerbesteuerliche Belastung in Höhe von 14,4 % des Gewerbeertrags der Steuerpflichtigen. In gleicher Höhe wären im Falle eines gewerbesteuerlichen Verlustrücktrags Steuern an die Unternehmen zu erstatten.

12.4.2 Abbau der unterschiedlichen Wirkungen des Verlustrücktrags abhängig von der Rechtsform

Hinsichtlich der Netto-Auswirkungen der Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer ergeben sich allerdings Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsformen:

Kapitalgesellschaften könnten hierdurch erstmals eine Steuererstattung erhalten, die ihrer vollen, steuerartenübergreifenden Steuerbelastung von 15 % Körperschaftssteuer und im gewogenen Durchschnitt 14,4 % Gewerbesteuer entspricht. Dies ist nahezu eine Verdoppelung der Entlastungswirkung des Verlustrücktrags.

Personengesellschaften kämen erstmals in den unmittelbaren Genuss des Verlustvortrags, da sie selbst nur gewerbesteuerpflichtig sind.

Bei entsprechender Öffnung des § 10a GewStG könnten auch Einzelunternehmer Verluste im Rahmen der Gewerbesteuer zurücktragen. Allerdings entfällt bei ihnen dann in gleicher Höhe die Anrechnung gezahlter Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer gem. § 35 EStG und dementsprechend das Erstattungsvolumen im Rahmen des Verlustrücktrags bei der Einkommensteuer. Ein Netto-Entlastungseffekt tritt bei ihnen daher nur ein, soweit in Vorjahren nicht die gesamte Gewerbesteuerbelastung mindernd auf die Einkommensteuer angerechnet werden konnte. Dies ist insbesondere bei Gewerbetreibenden der Fall, die mit einem – von der jeweiligen Betriebsstädtengemeinde abhängigen – Gewerbesteuerhebesatz von mehr als 400 % belastet sind.⁴⁴

Bei einer steuerübergreifenden Betrachtung würde sich daher der Vorteil ergeben, dass durch eine Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer die bisherigen unter-

⁴⁴ Gem. § 35 I S. 1 Nr. 1 EStG in der Fassung durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz ist die Anrechnung auf das 4,0-fache des festgesetzten Gewerbesteuer-Messbetrags begrenzt.

schiedlichen Auswirkungen des Verlustrücktrags je nach Rechtsform deutlich abgemildert würden.

Potentieller Liquiditätszufluss in Prozent des Verlustes abhängig von der Rechtsform

Rechtsform	derzeitige Rechtslage	Rechtslage bei Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer
Einzelunternehmer	14 – 45 %	14 – 45 % zzgl. einer bei der derzeitigen Rechtslage beim Einzelunternehmer auch nach Anwendung von § 35 EStG verbleibenden Gewerbesteuerbelastung
Personengesellschaften	0 %, zzgl. rechtlich nicht gesicherten Liquiditätszuflusses, wenn Gesellschafter die Erstattung bei ihrer Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer in die Gesellschaft (zurück-)einlegen	durchschnittlich 14,4 %, mindestens 7 %, abhängig von dem GewSt-Hebesatz der jeweiligen Betriebsstättengemeinde zzgl. rechtlich nicht gesicherten Liquiditätszuflusses, wenn Gesellschafter die Erstattung bei ihrer Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer in die Gesellschaft zurück-einlegen. Diese Erstattungen mindern sich um die direkt an die Personengesellschaft erstattete Gewerbesteuer
Kapitalgesellschaften	15 %	15 % zzgl. durchschnittlich 14,4 %, mindestens 7 %, abhängig von dem GewSt-Hebesatz der jeweiligen Betriebsstättengemeinde

12.4.3 Die – gemessen an den konjunkturpolitischen Zielen – überschießende Wirkung des einkommensteuerlichen Verlustvortrags bei Personengesellschaften⁴⁵ würde im Übrigen bei Erstreckung des Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer weitgehend entfallen. Denn die Ausübung des Verlustrücktrags bei der Gewerbesteuer würde zugleich bei den Gesellschaftern das Volumen senken, in dem Gewerbesteuer gem. § 35 EStG auf die Einkommensteuer angerechnet werden kann. Rechtlich absichern ließe sich dieser Effekt auf einfache Weise, indem die Ausübung des Verlustrücktrags bezüglich der Einkünfte aus gewerblichen Personengesellschaften davon abhängig gemacht wird, dass auch die Personengesellschaft – soweit vorhanden und zulässig – von ihrem gewerbesteuerlichen Verlustrücktragsrecht Gebrauch macht.

12.5 Rechtstechnisch ist eine Erstreckung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer ohne weiteres möglich. § 10a GewStG, der bislang für die Gewerbesteuer lediglich einen Verlustvortrag kennt, im Übrigen aber § 10d EStG gleicht, müsste hierfür nur um die Regelung zum Verlustrücktrag in § 10d Abs. 1 EStG ergänzt werden. Auch die Umsetzung des Verlustrücktrags in der Praxis bereitet wie bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer kaum Probleme.

⁴⁵ vgl. Tz. 7.1.3

12.6 Ausgezahlt würden die Erstattungsbeträge aus einer Erstreckung des Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer von den Gemeinden als Steuergläubiger. Hiergegen spricht, dass die einzelnen Gemeinden vergleichsweise kleine Steuergläubiger sind, und in besonderem Maße auf die Planbarkeit und Stetigkeit ihres Haushaltes angewiesen sind. Ein Verlustrücktrag bei der Gewerbesteuer wird hiermit in konjunkturell normalen Zeiten abgelehnt.

In der derzeitigen Lage entfällt aber dieses potentielle Argument gegen eine Erstreckung des Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer. Denn die krisenbedingten Steuerausfälle der Kommunen sollen nach dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket ohnehin von Bund und Ländern ausgeglichen werden. Eine Ausweitung des Verlustrücktragsrechts auf die Gewerbesteuer würde daher lediglich für diese eine finanzielle Belastung darstellen, was aber angesichts ihrer bereits beschlossenen finanziellen Gesamtbelastungen durch das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket i.H.v. 130 Mrd. € verkraftbar erscheint.

12.7 Dem Ziel des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets, die Kommunen finanziell zu stärken, würde eine von Bund und Ländern finanziell kompensierte Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer sogar in hohem Maße nutzen. Denn ohne eine Erstreckung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer werden krisenbedingt zwangsläufig hohe gewerbesteuerliche Verlustvorträge entstehen, welche das Gewerbesteueraufkommen der Kommunen auf längere Sicht belasten und für welche die Gemeinden keinen Ausgleich erhalten werden. Denn der von dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket vorgesehene finanzielle Ausgleich für die Kommunen soll auf das Jahr 2020 begrenzt bleiben, während gewerbesteuerliche Verlustvorträge sich erst in zukünftigen Jahren auswirken.

Auch aus Sicht der Gemeinden wäre es daher von Vorteil, die interperiodische Verlustverrechnung bei der Gewerbesteuer soweit wie möglich und zugunsten der Unternehmen auf die Jahre 2019 bzw. 2020 zu konzentrieren und dies von Bund und Ländern finanzieren zu lassen.

13. Zusammenfassung

13.1 Die im Rahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets beschlossene Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrags ist dem Grunde nach zu begrüßen; ihr Umfang und ihre Ausgestaltung sind aber ungenügend.

13.2 Durch den steuerlichen Verlustrücktrag können Unternehmen, die in der Krise Verluste erwirtschaften, diese steuerlich mit in Vorjahren erzielten Gewinnen verrechnen. Sie erhalten hierdurch in der Vergangenheit entrichtete und auf Grund der Verrechnung nunmehr

überzahlte Steuern vom Fiskus zurückerstattet. Dies stärkt ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Insbesondere wird ihr Eigenkapital gestärkt. Dies ist ein wesentlicher Vorteil gegenüber der liquiditätsmäßigen Unterstützung von Unternehmen durch Kredite.⁴⁶

- 13.3 Bislang existiert ein solcher Verlustrücktrag bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, nicht aber bei der Gewerbesteuer. Beschlossen wurde, für die Jahre 2020 und 2021 den Höchstbetrag von 1 Mio. € (2 Mio. bei Zusammenveranlagung), bis zu dem der Verlustvortrag vorgenommen werden konnte, auf 5 (bzw. 10) Mio. € anzuheben.⁴⁷
- 13.4 Der Verlustrücktrag ist zwar ein steuerliches Rechtsinstitut, er zeitigt aber zugleich konjunkturpolitisch positive Wirkungen, denn er wirkt subjektgenau in hohem Maße antizyklisch: Unternehmen, die in Vorjahren Gewinne erwirtschaftet haben, in der Krise aber Verluste erzielen, erhalten Steuererstattungen für die Vorjahre und damit Liquidität vom Staat. Umgekehrt müssen solche Unternehmen (anders als bei der alternativen Entstehung von Verlustvorträgen) ab dem Zeitpunkt wieder Steuern zahlen, in dem sie Gewinne erwirtschaften. Dementsprechend belastet der Verlustrücktrag den Fiskus auch lediglich in Form einer Vorverschiebung: Bei Gewährung eines Verlustrücktrags zahlt der Fiskus lediglich das aus, was er auf Grund entstehender Verlustvorträge sonst später als Steuermindereinnahmen erleiden würde.⁴⁸
- 13.5 Der steuerliche Verlustrücktrag hat damit vergleichbare subjektspezifisch antizyklische Liquidität und Eigenkapital unterstützende Wirkung wie die Bereitstellung von Genussrechtskapital oder stillen Beteiligungen, die sonst von der Konjunkturpolitik verwendet werden und auch von dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket vorgesehen sind.
- 13.6 Dem Verlustrücktrag kommt eine wichtige Rolle zu, damit die beschlossenen Investitionsanreize aus einer beschleunigten Abschreibung auch voll wirksam werden.
- 13.7 Der komparative Vorteil des steuerlichen Verlustrücktrags gegenüber anderen Instrumenten liegt darin, dass er nicht selektiv wirkt, sondern auf alle Unternehmen Anwendung findet und zudem sehr zeitnah ohne nennenswerten Bürokratieaufwand oder Missbrauchsgefahr zugunsten der Unternehmen umgesetzt werden kann. Insbesondere bedarf es keiner Auswahl der begünstigten Unternehmen. In den Genuss des Verlustrücktrags kommen vielmehr alle Unternehmen, die in der Vergangenheit Gewinne erwirtschaftet und Ertragsteuern gezahlt haben und nun in die Verlustzone geraten sind. Dies sind genau die Unternehmen, von denen anzunehmen ist, dass sie bei Überwindung der Krise auch in Zukunft

⁴⁶ Vgl. Tz. 2.1, 5.5.

⁴⁷ Vgl. Tz. 1, 2.2.

⁴⁸ Vgl. Tz. 5.1, 0.

wieder profitabel wirtschaften können, und die daher – pauschal gesehen – konjunkturpolitisch förderungswürdig sind.

- 13.8 Die Rechtsfolgen des Verlustrücktrags sind allerdings steuerrechtlich determiniert und orientieren sich nicht an dem konkreten Liquiditätsbedarf von Unternehmen in der Krise. Konjunkturpolitisch ist es daher sinnvoll, die Ausweitung des Verlustrücktrags als Basismaßnahme für die Masse der Unternehmen vorzusehen. Davon ausgehend bedarf es ergänzender Maßnahmen, mit denen der Staat in der Krise Unternehmen bedarfsorientiert Liquidität und ggf. auch Eigenkapital zur Verfügung stellt. Diese können und sollten aber bereits aus Kapazitätsgründen nur angewandt werden, soweit der steuerliche Verlustrücktrag als Entlastung nicht ausreicht.⁴⁹
- 13.9 Für ein solches Rangverhältnis spricht aus normativer Sicht auch das Prinzip, dass Steuerbürger zur Sicherung ihrer Existenz vorrangig vor einer Überbesteuerung zu schützen sind und nur subsidiär auf staatliche (Hilfs-)leistungen verwiesen werden dürfen.⁵⁰
- 13.10 Dass Verluste nicht weitgehend unbeschränkt steuerlich zurückgetragen werden können, fand bislang seine Rechtfertigung darin, dass staatliche Haushalte möglichst stetig und planbar gehalten werden sollen. In der derzeitigen Krise verblasst indes dieser Rechtfertigungsgrund, da eine Stetigkeit und Planbarkeit staatlicher Haushalte krisenbedingt ohnehin stark eingeschränkt ist.⁵¹
- 13.11 Für eine angemessene Ausgestaltung kommen im Wesentlichen drei Optionen in Betracht:
- Aufhebung des bisherigen Höchstbetrags für den Verlustrücktrag und / oder
 - Rücktrag auf mehrere Vorjahre und / oder
 - Erstreckung des Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer bei Kompensation der Gemeinden für die hierdurch bei ihnen entstehenden Steuerausfälle durch Bund und Länder.
- Konjunkturpolitisch wäre die Verwirkung aller Optionen hilfreich. Unter Berücksichtigung haushalterischer Aspekte ist die Erstreckung des Verlustvortrags auf die Gewerbesteuer vorrangig.
- 13.12 Die bislang beschlossene Anhebung des Höchstbetrags für den Verlustrücktrag begünstigt im Wesentlichen größere Unternehmen. Nur wenige Unternehmen erreichen eine Größe, nach der sie Verluste von mehr als 1 Mio. € pro Jahr erleiden können. Personengesellschaft-

⁴⁹ Vgl. Tz. 7.

⁵⁰ Vgl. Tz. 5.13.

⁵¹ Vgl. Tz. 6.

ten profitieren nach geltendem Recht von einem Verlustrücktrag unmittelbar gar nicht, weil sie selbst weder der Einkommen- noch der Körperschaftsteuer unterliegen, sondern lediglich der Gewerbesteuer, diese aber bislang keinen Verlustrücktrag kennt. Ihre Gesellschafter wiederum kommen zwar in den Genuss des Verlustrücktrags, es ist aber offen und gesetzlich nicht verbindlich geregelt, dass sie Erstattungsbeträge in die Gesellschaft als Unternehmensträgerin wieder einzahlen.⁵²

- 13.13 Die bislang beschlossene Ausweitung des Verlustrücktrags ist gemessen an den konjunkturpolitisch verfolgten Zielen, dem Rangverhältnis zwischen dem Verlustrücktrag und anderen Maßnahmen sowie seiner vergleichsweise geringen Belastung des Fiskus unzureichend. Das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket hat einen Umfang von 150 Mrd. €. Die finanzielle Auswirkung der beschlossenen Ausweitung des Verlustrücktrags liegt hauptsächlich in einem finanziellen Verschiebungseffekt i.H.v. 4,1 Mrd. € zugunsten der Steuerpflichtigen und zu Lasten des Fiskus.
- 13.14 Zusätzlich ausgeweitet werden sollte der Verlustrücktrag, indem er nicht nur für das unmittelbar vorangegangene Jahr, sondern für die vorangegangenen 5 Jahre zugelassen wird. Die Liquidität, die Unternehmen hierdurch zusätzlich zur Verfügung gestellt wird, wird von Koch / Langenmayr für die Körperschaftsteuer allerdings mit lediglich 500 Mio. € für die Jahre 2020-2022 eingeschätzt.
- 13.15 Sehr viel mehr Liquidität würde der Wirtschaft zugutekommen, wenn der Höchstbetrag für den Verlustrücktrag aufgehoben würde. In Kombination mit einer Erweiterung auf 5 Jahre beziffern Koch / Langenmayr diesen Effekt für die Körperschaftsteuer mit 12,1 Mrd. für die Jahre 2020-2022. Allerdings würden hiervon nur vergleichsweise wenige, besonders große Unternehmen profitieren. Für diese Gruppe erscheinen indes andere konjunkturpolitische Instrumente zweckmäßiger als der Verlustrücktrag, der vergleichsweise pauschal wirkt und dessen Vorteile vor allem in seiner Breitentauglichkeit liegen.⁵³
- 13.16 Am besten lässt sich die konjunkturpolitische Wirksamkeit des Verlustrücktrags indes effektuieren, indem er auf die Gewerbesteuer ausgeweitet wird. Das finanzielle Entlastungsvolumen des Verlustvortrags könnte gegenüber der bisherigen Rechtslage um ca. 3-5 Mrd. € erhöht und damit annähernd verdoppelt werden.⁵⁴ Anders als bei einer Aufhebung des Höchstbetrags kämen in den Genuss einer solchen Maßnahme aber grundsätzlich alle gewerblichen Unternehmen. Begünstigt würden insbesondere auch kleine und mittlere Un-

⁵² Vgl. Tz. 8.1.3

⁵³ Vgl. Tz. 12.3.

⁵⁴ Vgl. Tz. 12.4.1.1

ternehmen, während bei besonders großen Unternehmen der Effekt durch den Höchstbetrag für den Verlustrücktrag begrenzt würde. Bei Erstreckung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer würden zudem alle Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform in voller Höhe ihrer individuellen Steuerbelastung in den Vorjahren entlastet. Die bislang rechtsformabhängig unterschiedliche Wirkung des Verlustrücktrags würde weitgehend gemildert. Zugleich könnten konjunkturpolitisch überschießende Wirkungen des Verlustrücktrags, die eintreten, wenn der Verlustrücktrag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschränkt bleibt, bei den Gesellschaftern von Personengesellschaften weitgehend vermieden werden.⁵⁵

Eine Ausweitung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer würde schließlich auch dem weiteren Ziel des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets entsprechen, nämlich die Finanzen der Kommunen zu stärken. Hierfür ist vorgesehen, dass Bund und Länder die krisenbedingten Ausfälle bei den Gewerbesteuereinnahmen den Kommunen im Jahr 2020 pauschal ersetzen. Dies bleibt indes ungenügend. Denn ohne Erstreckung des Verlustausgleichs auf die Gewerbesteuer werden die Kommunen von dem krisenbedingten Einbruch der Gewerbeerträge immer noch im Wege entstehender gewerbesteuerlicher Verlustvorträge und damit zukünftig niedrigerer Gewerbesteuereinnahmen betroffen werden. Eine finanziell von Bund und Ländern übernommene Erstreckung des Verlustrücktrags auf die Gewerbesteuer wäre daher auch ein maßgeblicher Beitrag dazu, dass die Gemeinden sobald wie möglich sich wieder aus ihrem eigenen Steueraufkommen finanzieren können.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. 12.4.1.2.

⁵⁶ Vgl. Tz. 12.7.