

Felbermayr, Gabriel; Kooths, Stefan

Research Report

Kieler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen: Funktionsweise und Einsatz in der Corona-Krise

Kiel Policy Brief, No. 148

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Felbermayr, Gabriel; Kooths, Stefan (2020) : Kieler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen: Funktionsweise und Einsatz in der Corona-Krise, Kiel Policy Brief, No. 148, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/228749>

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.

KIEL POLICY BRIEF

Gabriel Felbermayr und Stefan Kooths

Kieler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen – Funktionsweise und Einsatz in der Corona-Krise



Nr. 148 Dezember 2020

- Katastrophenbedingte Einbrüche der gesamtwirtschaftlichen Aktivität (interruptive Schocks) erfordern neben dem Kurzarbeitergeld einen Stabilisierungsmechanismus zum Schutz marktfähiger Produktionsstrukturen.
- In makroökonomischen Notlagen gehen Stabilitätsaspekte und faire Lastenverteilung Hand in Hand. Für beides sind die Betriebsergebnisse und nicht Umsätze oder Fixkosten die relevante Maßgröße.
- Das Kieler Modell sieht betriebliche Stabilisierungshilfen (BSH) vor, die krisenbedingte Rückgänge der Betriebsergebnisse weitgehend kompensieren. Krisenbetroffenheit bestimmt sich über (regionalisierte) Branchendurchschnitte, idiosynkratische Erfolgsfaktoren und produktive Anreize bleiben erhalten.
- BSH-Leistungen werden nach einheitlichen Kriterien über alle Branchen, Betriebsgrößen und Rechtsformen hinweg gewährt. Sie stabilisieren das Eigenkapital der Unternehmen und erhöhen deren Krisenresilienz unabhängig von ihrer Finanzierungsstruktur. Weder wird das allgemeine unternehmerische Risiko sozialisiert noch der Strukturwandel unterbunden.
- Der BSH-gestützte Stabilisierungsmechanismus wird durch Parlamentsbeschluss für maximal zwei Jahre aktiviert.
- Das Kieler Modell ist den bislang in der Corona-Krise eingesetzten Unternehmenshilfen überlegen. Es wirkt zielgenau, ist selbstdosierend und kann schnell aktiviert werden. Die Stabilitätspolitik sollte sich mit dem BSH-Mechanismus auch für zukünftige makroökonomische Notfälle wappnen.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Katastrophenbedingte Einbrüche der gesamtwirtschaftlichen Aktivität (interruptive Schocks) erfordern neben dem Kurzarbeitergeld einen Stabilisierungsmechanismus zum Schutz marktfähiger Produktionsstrukturen.
- In makroökonomischen Notlagen gehen Stabilitätsaspekte und faire Lastenverteilung Hand in Hand. Für beides sind die Betriebsergebnisse und nicht Umsätze oder Fixkosten die relevante Maßgröße.
- Das Kieler Modell sieht betriebliche Stabilisierungshilfen (BSH) vor, die krisenbedingte Rückgänge der Betriebsergebnisse weitgehend kompensieren. Krisenbetroffenheit bestimmt sich über (regionalisierte) Branchendurchschnitte, idiosynkratische Erfolgsfaktoren und produktive Anreize bleiben erhalten.
- BSH-Leistungen werden nach einheitlichen Kriterien über alle Branchen, Betriebsgrößen und Rechtsformen hinweg gewährt. Sie stabilisieren das Eigenkapital der Unternehmen und erhöhen deren Krisenresilienz unabhängig von ihrer Finanzierungsstruktur. Weder wird das allgemeine unternehmerische Risiko sozialisiert noch der Strukturwandel unterbunden.
- Der BSH-gestützte Stabilisierungsmechanismus wird durch Parlamentsbeschluss für maximal zwei Jahre aktiviert.
- Das Kieler Modell ist den bislang in der Corona-Krise eingesetzten Unternehmenshilfen überlegen. Es wirkt zielgenau, ist selbstdosierend und kann schnell aktiviert werden. Die Stabilitätspolitik sollte sich mit dem BSH-Mechanismus auch für zukünftige makroökonomische Notfälle wappnen.

Schlüsselwörter: Stabilitätspolitik, Makroökonomische Schocks, Coronakrise

- In an economy-wide emergency, effective macroeconomic stabilization requires a mechanism to protect sound production structures from collapsing. While the short-time work compensation scheme is an important instrument, it does not stabilize the corporate sector sufficiently.
- Stabilization and fair burden sharing go hand in hand when an interruptive shock hits the economy. To design an adequate policy response, the change in corporates' operating surplus is the variable to watch for, not revenues or fix costs.
- The Kiel Model builds upon corporate stabilization grants (CSG) that compensate the lion share of crisis-induced reductions of operating surpluses. The impact of the crisis is measured along industry averages (further differentiated by regions) that are beyond the reach of beneficiaries. Thus, idiosyncratic success factors and productive incentives are preserved.

- CSGs are given in accordance with universal criteria for all industries, enterprise sizes and legal corporate structures. By stabilizing equity buffers these transfers enhance the resilience of corporates independently from their form of financing without nationalizing general entrepreneurial risks or hampering structural change.
- Activating the CSG-based mechanism requires an act of parliament. It shall not be in force for a period longer than two years.
- As a targeted, self-adjusting, and easy-to-trigger policy instrument, the Kiel Model is superior to all corporate support schemes used so far in the COVID-19 crisis. Policy-makers are advised to implementing this mechanism also to make provision for the next macroeconomic crisis.

Keywords: Stabilization Policy, Macroeconomic Shocks, COVID-19 Crisis

Gabriel Felbermayr

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 236
E-Mail: gabriel.felbermayr@ifw-kiel.de

**Stefan Kooths**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 597
E-Mail: stefan.kooths@ifw-kiel.de



KIELER MODELL FÜR BETRIEBLICHE STABILISIERUNGSHILFEN – FUNKTIONSWEISE UND EINSATZ IN DER CORONA-KRISE

Gabriel Felbermayr und Stefan Kooths

Bei katastrophenbedingten Einbrüchen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität braucht die Stabilitätspolitik kurzfristig wirksame Mechanismen zum Schutz der marktfähigen Produktionsstrukturen. Dazu gehört das Kurzarbeitergeld, das in Deutschland und Österreich erfolgreich eingesetzt wird. Zusätzlich braucht es ein Instrument für die Stabilisierung der Unternehmen über Liquiditätshilfen hinaus. Zehn Monate nach Ausbruch der Corona-Krise muss festgestellt werden, dass ein solches in Deutschland immer noch fehlt. Stattdessen springt die Politik unsystematisch zwischen mehreren höchst unterschiedlichen Modellen hin und her. Im Ergebnis fallen die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Corona-Pandemie höher aus als nötig. Insgesamt ist Deutschland damit nicht nur für die aktuell grassierende zweite Infektionswelle, sondern auch für kommende Großkrisen schlecht gewappnet.

1 EINLEITUNG

Ein guter betrieblicher Stabilisierungsmechanismus sollte folgende Eigenschaften haben:

1. Keine Diskriminierung zwischen Branchen, Größenklassen und Rechtsformen.
2. Keine Privilegierung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital.
3. Stärker betroffene Branchen sollten auch stärker unterstützt werden.
4. Unternehmen, die schon vor der Krise angeschlagen waren, sollten weniger stark unterstützt werden als gesunde.
5. Der Mechanismus sollte an Kriterien anknüpfen, die leicht feststellbar und von den Unternehmen nicht im Nachhinein veränderbar sind.
6. Er sollte die Anreize zur eigenen Krisenbewältigung nicht unterminieren und durch Selbstbehalte Mitnahmeeffekte verhindern.
7. Er muss zielgenau, selbstdosierend und rechtssicher sowie in Krisen unterschiedlicher Art schnell einsatzbereit sein.

Die bisher eingesetzten Instrumente – Umsatzersatz (Novemberhilfe) und Fixkostenersatz (Überbrückungshilfen) – genügen diesen Kriterien nicht.

Bereits im April 2020 haben wir einen branchenübergreifenden Lastenausgleichsmechanismus vorgeschlagen, um den gesamtwirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu begegnen (Kooths und Felbermayr 2020: 6–7). Hier entwickeln wir diesen Vorschlag zu einem Stabilisierungsmechanismus fort, der generell in makroökonomischen Notlagen aktiviert werden kann. Die vorgeschlagenen betrieblichen Stabilisierungshilfen (BSH) zielen darauf ab, die Resilienz der grundsätzlich marktfähigen Unternehmen durch staatliche Zuschüsse zu stärken, die sich nach dem krisenbedingten Einbruch der Betriebsergebnisse bemessen. Dies schützt wertvolle betriebliche Organisationsstrukturen und erhöht so auch die Wirksamkeit anderer wichtiger Stabilisierungsinstrumente (Kurzarbeitergeld, staatliche Kreditgarantien). Unser Ansatz ist außerdem als Kompensationsmechanismus geeignet, wenn der Staat, etwa zum Schutz der allgemeinen Gesundheit, einzelnen Wirtschaftszweigen oder Unternehmen die Betriebserlaubnis entzieht oder einschränkt und sie so de facto enteignet.

Wir verstehen unseren Vorschlag als Beitrag für die Schaffung eines zukünftigen Mechanismus, der die Resilienz der deutschen Wirtschaft in der nächsten Krise stärkt. Wir verstehen ihn auch als Weg, um – nach Bewältigung der aktuellen Corona-Krise – rückwirkend einen fairen Lastenausgleich herzustellen, um die durch die bisherige Ad-hoc-Politik verursachten Verwerfungen zu glätten.

Im Folgenden beleuchten wir zunächst das konzeptionelle Design der betrieblichen Stabilisierungshilfen. Anschließend kontrastieren wir dessen Funktionsweise mit den im Zuge der Corona-Krise bislang gewährten Unternehmenshilfen und schätzen grob die fiskalischen Kosten des Kieler Modells in den Krisenjahren 2020 und 2021 ab.¹

2 DAS KONZEPT DER BETRIEBLICHEN STABILISIERUNGSHILFEN

2.1 EINSATZZWECK: INTERRUPTIVE SCHOCKS, NICHT ZYKLISCHE SCHWANKUNGEN

Konjunkturzyklen sind Schwankungen der ökonomischen Aktivität, auf die sich die ökonomischen Akteure einstellen können, indem sie Risikovorsorge für Rezessionsphasen betreiben. Dies erfolgt in Branchen mit ausgeprägterem Zyklusmuster typischerweise durch das Vorhalten höherer Eigenkapitalpolster. Zudem dämpfen die automatischen Stabilisatoren im Abgaben- und Transfersystem den Effekt zyklischer Ausschläge der Wirtschaftsleistung auf die verfügbaren privaten Einkommen und glätten so die Aktivität der konsumnahen Branchen

¹ Auch andere Autoren haben Vorschläge für ein verbessertes System von Unternehmenshilfen gemacht. Fuest und Gros (2020) bzw. Gros (2020) haben inverse Auktionen vorgeschlagen, um epidemiologisch erforderliche Schließungen von Einrichtungen nicht pauschal durchzuführen, sondern dort, wo die wirtschaftlichen Kosten am geringsten sind. Ein solches Instrument kann aber nicht funktionieren, wo krisenbedingte Umsatzeinbußen stattfinden, die nur indirekt und oft über freiwillige Verhaltensänderung der Konsumenten zustande kommen. Hentze (2020) schlägt ein Fixkosten-Plus-System vor.

und der ihnen vorgelagerten Produktionsstufen.² Auch die Geldpolitik kann stabilisierend wirken, indem sie sich in Zeiten der Hochkonjunktur kontraktiv und in Zeiten der Unterauslastung expansiv ausrichtet.³ Eine wirksame Stabilisierung der ökonomischen Aktivität erhöht auf zweifache Weise das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial und damit den materiellen Wohlstand:

1. Dämpfendes Gegensteuern wirkt in Boomphasen der Fehllenkung von Ressourcen entgegen, die mit ausgeprägten Übertreibungen einhergeht und anschließend kostspielig korrigiert werden muss.
2. In Rezessionszeiten bleiben grundsätzlich marktfähige (insbesondere konsumnahe) Produktionsstrukturen besser ausgelastet und so für den nächsten Erholungsprozess erhalten.

Insgesamt wird durch eine Verstetigung der Wirtschaftsleistung eine unnötige temporäre Reallokation von Ressourcen vermieden. Im Konjunkturverlauf übersetzt sich dies in eine höhere Produktivität und ein größeres Produktionspotenzial.

Vom gewöhnlichen Konjunkturverlauf zu unterscheiden sind massive Störungen der ökonomischen Aktivität, die auf exogene temporäre Ursachen zurückgehen (z.B. Naturkatastrophen, Pandemien, politische Konflikte). Sofern solche Großereignisse die bisherige Wirtschaftsstruktur im Großen und Ganzen nicht in Frage stellen, können sie als interruptive Schocks bezeichnet werden, die die Wirtschaftsleistung – im Gegensatz zu disruptiven Schocks – nur vorübergehend beeinträchtigen. Das erratische Auftreten solcher Schocks macht sie für die ökonomischen Akteure praktisch unvorhersehbar („Knightian Uncertainty“). Eine private Vorsorge – etwa über Versicherungsmärkte – scheidet somit weitgehend aus. Auch die private Nachsorge – über die Märkte für Eigen- und Fremdkapital – kann angesichts großer nichtquantifizierbarer Risiken die Stabilisierung wirtschaftlicher Aktivität nicht hinreichend gewährleisten.

Interruptive Schocks treten nur kontraktiv auf, und ihre Wucht ist so groß, dass die für zyklische Schwankungen ausgelegten Instrumente der Konjunkturpolitik überfordert sind. Dies auch deshalb, weil mitunter bestimmte Wirtschaftsbereiche wesentlich stärker betroffen werden als andere, und daher die Stabilisierung der Masseneinkommen die nach dem Abklingen eines solchen Schocks voraussichtlich wieder marktfähigen Wirtschaftsstrukturen nicht ausreichend zu schützen vermag. Für solche Notfälle ist das Kieler Modell eines betrieblichen Stabilisierungsmechanismus ausgelegt.

² Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen sind für antizyklische Eingriffe weniger geeignet, da sie meist nur mit erheblichen Verzögerungen wirken und sich kaum so dosieren lassen, dass die Impulse dort wirken, wo sie stabilisierungspolitisch erforderlich sind.

³ Bereits eine azyklische Geldpolitik in Form einer verstetigten Geldversorgung würde über die Zinsbildung am Kapitalmarkt konjunkturglättend wirken und so auch zu den automatischen Stabilisatoren zählen.

2.2 AUSLÖSER: FESTSTELLUNG EINER MAKROÖKONOMISCHEN NOTLAGE

Jeder wirtschaftspolitische Eingriff, der die bestehenden Wirtschaftsstrukturen schützen soll, ist der Gefahr ausgesetzt, den Strukturwandel aufzuhalten und so das Produktionspotenzial nicht zu stärken, sondern zu schwächen. Aus diesem Grund soll der betriebliche Stabilisierungsmechanismus nur in den beschriebenen makroökonomischen Notlagen zum Einsatz kommen. Er soll ausdrücklich nicht das übliche unternehmerische Risiko sozialisieren. Es ist daher zweckmäßig, dass eine gesamtwirtschaftliche Ausnahmesituation durch Parlamentsbeschluss festzustellen ist, um den Stabilisierungsmechanismus zu aktivieren, ähnlich wie es die Ausweichklausel für die Schuldenbremse gemäß Artikel 109 (3) im Grundgesetz vorsieht. Da der Stabilisierungsmechanismus temporär mit erheblichen fiskalischen Belastungen einhergeht, ist eine parallele Aussetzung der Vorschriften der Schuldenbremse ohnehin erforderlich. Idealerweise würde die Wirtschaftspolitik in einer solchen Situation die Entscheidungen über eine verlängerte Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes, das Aktivieren der betrieblichen Stabilisierungshilfen (BSH) und über die Aussetzung der Schuldenbremse simultan treffen. Denkbar wäre auch, den Anlass für einen entsprechenden Parlamentsbeschluss an eine auffällig hohe Anmeldezahl für konjunkturelle Kurzarbeit zu binden (z.B. Anstieg auf über 500.000 Fälle). Ein solcher Beschluss ließe sich zukünftig rasch fassen, da das Instrumentarium in Form des hier vorgeschlagenen betrieblichen Stabilisierungsmechanismus dann bereits bestünde, so dass nur über das „ob“ und nicht über das „wie“ abzustimmen wäre. Zudem entfaltet die Existenz eines solchen Mechanismus – ebenso wie die automatischen Stabilisatoren – bereits über die Erwartungsbildung der ökonomischen Akteure eine stabilisierende Wirkung. Wenn Klarheit darüber besteht, dass und wie der Staat in makroökonomischen Notlagen unterstützend eingreift, können die unternehmerischen Dispositionen in einem weniger unsicheren Umfeld erfolgen.

Im Regelwerk für den Stabilisierungsmechanismus sollte festgelegt werden, dass dieser automatisch nach einer festzulegenden Frist, längstens ein Jahr, ausläuft, sofern nicht per Parlamentsbeschluss die Verlängerung um eine weitere Periode erfolgt. Die Bedingungen für die Verlängerung entsprechen denen für die Aktivierung. Je länger eine Notlage andauert, desto wahrscheinlicher wird es, dass unterausgelastete Produktionskapazitäten ihre Marktfähigkeit verlieren. Eine mehrfache Verlängerung sollte daher unterbleiben.

2.3 ANSATZPUNKT: BETRIEBSERGEBNISSE, NICHT UMSATZ ODER FIXKOSTEN

Ein bedeutender Verlust an marktfähigen Produktionsstrukturen droht, wenn in einer einschlägigen makroökonomischen Notlage bei einer Vielzahl von Unternehmen das Eigenkapital so stark angegriffen wird, dass es zu einer Insolvenzwelle kommt. In der Folge lösen sich typischerweise Organisationsformen auf, in denen sich implizites Wissen über arbeitsteilige Produktionsprozesse und Lieferverflechtungen ausgeprägt hat, die in normalen Zeiten produktiv sind. Maßgeblich für die krisenbedingte Erosion des unternehmerischen Eigenkapitals aus dem laufenden Geschäftsbetrieb ist ein Einbruch der Betriebsüberschüsse bzw. der

Selbständigeneinkommen (BÜSE)⁴. Die Stabilisierung dieser Größe steht daher im Zentrum des Kieler Modells. Sie korrespondiert im betrieblichen Rechnungswesen weitgehend mit der EBIT-Kennzahl, dem operativen Ergebnis vor Zinsen und Ertragssteuern (Abbildung 1).⁵ Vereinfachend verwenden wir für beide Konzepte (BÜSE und EBIT) im Folgenden einheitlich den Begriff Betriebsergebnis (BE) und bezeichnen damit den unternehmerischen Erfolg der ökonomischen Akteure aus laufender Geschäftstätigkeit. Hierbei handelt es sich nicht um den Gewinn. Um diesen zu ermitteln, müssen aus dem BE noch Zinszahlungen und Steuern abgezogen werden. Es ist gut möglich (und passiert oft), dass ein Unternehmen mit einem positiven BE einen negativen Gewinn ausweist.

Abbildung 1:
Unternehmerische Erfolgsmaße in volks- und betriebswirtschaftlicher Abgrenzung

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen	Betriebliches Rechnungswesen
Produktionswert – Vorleistungen – Abschreibungen – Arbeitnehmerentgelt – Sonstige Produktionsabgaben + Sonstige Subventionen = Betriebsüberschuss bzw. Selbständigeneinkommen (BÜSE)	Umsatzerlöse – Materialaufwand i.w.S. – Abschreibungen – Personalaufwand – Sonstige betriebliche Aufwendungen + Sonstige betriebliche Erträge = Operatives Ergebnis (EBIT)

Quelle: Eigene Darstellung.

Je größer die Einbrüche beim Betriebsergebnis, desto stärker wird das Eigenkapital angegriffen und die Resilienz der Unternehmen geschwächt. Die Veränderung der Betriebsergebnisse (ΔBE) erlaubt somit Rückschlüsse auf die erforderliche Dosierung des stabilitätspolitischen Instrumenteneinsatzes bei interruptiven Schocks. Denn dadurch wird die unternehmerische Krisenbetroffenheit unabhängig von Kostenstrukturen, Betriebsgrößen und Finanzierungsformen zuverlässig angezeigt. Dies wiederum ermöglicht eine einheitliche und daher vergleichsweise bürokratiearme Handhabung. Insbesondere wird dieser Ansatz ohne weitere Kriterien der Heterogenität unterschiedlicher Kostenstrukturen (variable vs. fixe Kosten) gerecht. So können Geschäftsmodelle hohe Umsatzausfälle eher verkraften, wenn ein Großteil der Kosten variabel ist und proportional mit den Umsätzen sinkt. Umgekehrt können hohe Fixkosten bereits bei kleineren Umsatzrückgängen die Unternehmen in Bedrängnis bringen (Box 1).

⁴ Die Selbständigeneinkommen bezeichnen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen das Ergebnis der ökonomischen Aktivität von Einzelunternehmern- und Kaufleuten, Freiberuflern, Landwirten und Kooperationsformen unterhalb der Personengesellschaft (Statistisches Bundesamt 2016: 306–307). Diese Akteure sind institutionell dem privaten Haushaltssektor zugeordnet. Konzeptionell entspricht das Selbständigeneinkommen dem Betriebsüberschuss. Beide Größen werden dementsprechend residual ermittelt.

⁵ Die konzeptionelle Ähnlichkeit bezieht sich nicht auf jede einzelne Position. Insbesondere umfassen die sonstigen betrieblichen Aufwendungen bzw. Erträge nicht nur sonstige Produktionsabgaben und Subventionen. Mieten zählen im betrieblichen Rechnungswesen zu den sonstigen betrieblichen Aufwendungen, während sie volkswirtschaftlich unter die Vorleistungen fallen. Diese unterschiedliche Behandlung ist für das sich jeweils ergebende Betriebsergebnis aber ohne Belang. Daher kann für die administrative Umsetzung des vorgeschlagenen Stabilisierungsmechanismus auf bestehende Kennzahlen zurückgegriffen werden, die bereits im betrieblichen Rechnungswesen vorliegen und nicht eigens für das hier vorgeschlagene Modell neu konzipiert und berechnet werden müssen.

Box 1:**Beispiel: Verzerrung durch Umsatzerersatz**

Zwei im Vorjahr mit jeweils 20 Mill. Euro umsatzgleiche Unternehmen A und B verlieren im Zuge einer makroökonomischen Notlage im laufenden Jahr jeweils 70 Prozent ihres Geschäfts. Bei Unternehmen A sind aufgrund hoher Kapitalintensität nur 20 Prozent der Kosten variabel, bei Unternehmen B sind es 60 Prozent. Für Unternehmen A bricht das Betriebsergebnis daher krisenbedingt um 11,2 Mill. Euro ein, während Unternehmen B mit 5,6 Mill. Euro nur einen halb so hohen Rückgang erleidet. Würde beiden Unternehmen die Hälfte des Umsatzausfalls durch einen staatlichen Zuschuss in Höhe von jeweils 7 Mill. Euro ersetzt, so verbliebe für Unternehmen A noch ein Fehlbetrag von 4,2 Mill. Euro, während das Betriebsergebnis von Unternehmen B in der Krise sogar um 1,4 Mill. Euro steigen würde.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Es bietet sich aber auch nicht an, staatliche Unterstützung an bestimmten Fixkostenkomponenten wie Mieten und Pachten, Leasing- und Kreditraten, Grundsteuern oder Lizenzgebühren festzumachen. Die Abgrenzung von fixen und variablen Kosten ist sehr häufig arbiträr, vor allem in der kurzen Frist; der Nachweis ist bürokratisch aufwändig. Der Fixkostenerersatz schützt Fremdkapitalgeber, Immobilienbesitzer und staatliche Stellen, aber gerade nicht das Eigenkapital des Unternehmens, das für die zukünftige Leistungsfähigkeit zentral ist. All diejenigen Akteure fallen durchs Raster, bei denen die Betriebsergebnisse einen Großteil ihrer Einkommen ausmachen, was für kleine Unternehmen und Soloselbständige typisch ist.

Ein auf die BE-Veränderung bezogener Ansatz harmoniert insbesondere mit dem zur Stabilisierung der Beschäftigung bestehenden Instrument des Kurzarbeitergeldes (Kug). Kug-Leistungen sind monetäre Sozialleistungen an die Beschäftigten, das die Unternehmen von Lohnzahlungen entlastet. Das Kurzarbeitergeld fängt somit Arbeitskosten ab, die sonst die Betriebsergebnisse belastet hätten. Damit setzt ein BE-bezogener Ansatz nur bei den Einbußen an, die den Unternehmen nach Inanspruchnahme der Kug-Regelung noch bleiben. Dies vermeidet Doppelförderungen und dysfunktionale Anreize. So führt eine Umsatzkompensation ohne Kug-Anrechnung zu einer Überförderung; mit Kug-Anrechnung setzt eine Umsatzkompensation Anreize, Arbeitskräfte zu entlassen, statt sie in Kurzarbeit in der betrieblichen Organisation zu belassen.

Die fixen Kosten werden maßgeblich vom Kapitaleinsatz (Maschinen, Anlagen, Gebäude, immaterielle Vermögensgüter) bestimmt, der für die jeweilige Produktionstätigkeit erforderlich ist. Die Finanzierung kann jedoch unterschiedlich gestaltet sein (Eigen- vs. Fremdkapitalfinanzierung, Leasing). Hierbei erweist es sich als Vorteil, dass eine Krise unabhängig von den Finanzierungsformen auf die BE-Veränderung durchschlägt, diese Kennzahl also auch gegenüber der Kapitalkostenstruktur robust ist (Box 2).⁶

⁶ Mangelnde Neutralität mit Blick auf die Finanzierungsstruktur ist ein gravierender Nachteil des vom IW Köln vorgeschlagenen „Fixkosten-plus-Modells“ (Hentze 2020), das die Erstattung bestimmter Fixkosten zuzüglich eines darauf bezogenen pauschalierten Risikoaufschlags vorsieht. Da in diesem Modell Abschreibungen nicht zu den erstattungsfähigen Fixkosten zählen, benachteiligt es Unternehmen mit höherer Eigenfinanzierung. Da zudem der Vorjahresgewinn den Fixkosten zugerechnet wird, können Begünstigte, die mit geringer Kapitalintensität operieren (z.B. Soloselbständige im Dienstleistungsbereich), infolge des Risikoaufschlags in der Krise sogar überkompensiert werden. Außerdem gibt es in der Praxis erhebliche Probleme bei der sachgerechten Abgrenzung von fixen und variablen Kosten, die in unserem Konzept nicht auftreten.

Box 2:**Beispiel: BSH-Leistungen diskriminieren nicht zwischen Fremd- und Eigenkapital**

Die Unternehmen C, D und E arbeiten mit einem jeweils ähnlichen Maschinenpark. Der Anschaffungspreis beträgt 100 Mill. Euro, die Nutzungsdauer 10 Jahre. C und D haben die Maschinen gekauft, E hat sich für ein Leasingmodell entschieden und zahlt dafür jährlich 12 Mill. Euro. C weist eine Eigenkapitalquote von 40 auf, D nur von 20 Prozent. Bei einem Kalkulationszins von 4 Prozent belaufen sich die Kapitalkosten für C und D auf 12 Mill. Euro (Abschreibungen und Zinsen auf das durchschnittlich gebundene Kapital) und entsprechen damit der Leasingrate, die bei E unter die Vorleistungen bzw. die sonstigen betrieblichen Aufwendungen fällt. Bei ansonsten gleichen variablen Kosten äußert sich ein Umsatzeinbruch bei allen drei Unternehmen in derselben BE-Veränderung. Weil die Finanzierungskosten fix sind, wäre dies auch dann der Fall, wenn kalkulatorische Kapitalkosten und Leasingrate nicht identisch wären. Typischerweise sollten Arbitrageprozesse – unter Berücksichtigung aller relevanten Kostenkomponenten – aber ohnehin keine große Differenz zwischen beiden entstehen lassen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Kern besteht das Kieler Modell eines betrieblichen Stabilisierungsmechanismus darin, in Abhängigkeit des krisenbedingten BE-Einbruchs ($\Delta BE^{krisenbedingt}$) staatliche Zuschüsse (Betriebsstabilisierungshilfen, *BSH*) zu leisten:

$$BSH = BEER \times (-\Delta BE^{krisenbedingt})$$

Hierbei stellt *BEER* die BE-Ersatzrate dar. BSH-Leistungen werden nur gewährt, wenn krisenbedingt die Betriebsergebnisse schrumpfen ($\Delta BE^{krisenbedingt} < 0$). Formal kann die BE-Ersatzrate zwischen null (keine Kompensation) und eins (vollständige Kompensation) gesetzt werden. Um wirksam zu stabilisieren, sollte sie deutlich näher an eins als an null liegen. Wir schlagen einen Wert von 0,85 vor. Damit verbleibt ein spürbarer Selbstbehalt, der das allgemeine unternehmerische Risiko abbildet.

In den Kategorien der VGR zählen BSH-Leistungen zu den sonstigen Subventionen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind sie als sonstige betriebliche Erträge zu betrachten, da sie von den begünstigten Unternehmen für die Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit vereinahmt werden.

2.4 ZUSCHÜSSE STATT STAATSBETEILIGUNGEN

Alternativ zum hier vorgeschlagenen Zuschussmodell könnte das Eigenkapital der Unternehmen auch durch Staatsbeteiligungen stabilisiert werden. Dies stößt je nach Rechtsform jedoch nicht nur auf unterschiedliche formale und organisatorische Schwierigkeiten, sondern wäre auch ordnungspolitisch in doppelter Hinsicht problematisch. Zum einen fehlt staatlichen Stellen die fachliche Kompetenz, um an der Unternehmensführung bzw. -kontrolle mitzuwirken. Zum anderen liegt die potenzialschonende Bewältigung der Krise im gesamtwirtschaftlichen Interesse.

Eine Teilverstaatlichung (mit den daraus erwachsenen Ansprüchen auf zukünftige Gewinne bzw. Tilgungsverpflichtungen) beließe die Lastverteilung aber weiter bei den individuellen Akteuren in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Krisenbetroffenheit. Dies ist insbesondere dann verteilungspolitisch hochproblematisch, wenn – wie bei der Pandemiebekämpfung – bestimmte Formen ökonomischer Aktivität infolge politischer Eingriffe eingeschränkt werden. Weil es sich hierbei um Gemeinwohlziele handelt, sollten die dafür entstehenden Kosten nach den allgemeinen Kriterien für Leistungsfähigkeit und nicht individuell nach zufälliger Krisenbetroffenheit getragen werden. Gruppenbezogene Verteilungsfragen („faire Lastverteilung“)

und gesamtwirtschaftliche Stabilitätsaspekte gehen im Falle interruptiver Schocks somit weitgehend Hand in Hand.

2.5 ERHALT IDIOSYNKRATISCHER ERFOLGSFAKTOREN: BRANCHEN- UND REGIONALBEZUG

Es gehört zum wettbewerblichen Prozess, dass einzelne Unternehmen in Schieflage geraten können und in letzter Konsequenz aus dem Markt ausscheiden müssen. Grund hierfür sind individuelle unternehmerische Versäumnisse (z.B. unterlassene Reaktionen auf den sich vollziehenden Strukturwandel). Die Möglichkeit des Scheiterns einzelner Akteure ist keine Schwäche, sondern eine Stärke des Marktmechanismus, der so dafür sorgt, dass sich die Produktionsstrukturen immer wieder neu an den Konsumenteninteressen ausrichten. Wer diese Aufgabe als Unternehmer ignoriert, sieht zunächst in Form von Verlustsignalen die gelbe Karte, und im Falle ausbleibenden Umsteuerns folgt in Form der Insolvenz der Platzverweis. Die Verlust- und Insolvenzmöglichkeit ist ein wesentliches Element des wettbewerblichen Koordinationsverfahrens in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Ein gesamtwirtschaftlicher Stabilisierungsmechanismus muss hiermit im Einklang stehen.

Damit staatliche Hilfgelder nicht idiosynkratisch verursachte BE-Rückgänge kompensieren, bedarf es plausibler Anhaltspunkte für überbetriebliche Ursachen. Diese kann immer dann als gegeben gelten, wenn nicht nur einzelne Unternehmen, sondern eine ganze Branche in einer Region im Zuge einer makroökonomischen Notlage abrupt unter Stress gerät. Daher orientiert das Kieler Modell das Ausmaß der Zuschüsse am regionalen branchendurchschnittlichen und nicht am unternehmensindividuellen BE-Einbruch. In erster Näherung wird die branchenweite Veränderung der Betriebsergebnisse als krisenbedingt interpretiert. Hierzu wird zunächst für jede Branche j die branchenspezifische BE-Ausfallrate im Krisenjahr t ($BEAR_{j,t}$) bestimmt:

$$BEAR_{j,t} = \begin{cases} 1 - \frac{BE_{j,t}}{BE_{j,t-1}} & \text{falls } \frac{BE_{j,t}}{BE_{j,t-1}} \leq 0,95 \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Branchen, in denen die Betriebsergebnisse gegenüber dem Vorkrisenjahr um weniger als fünf Prozent sinken, werden als krisenresistent betrachtet. Dementsprechend ist ihre BE-Ausfallrate null. Dies dient als Bagatellgrenze der Verwaltungsvereinfachung.

Als krisenbedingt veranschlagter Rückgang des Betriebsergebnisses eines Unternehmens i der Branche j im Krisenjahr t ergibt sich somit:

$$\Delta BE_{i,j,t}^{\text{krisenbedingt}} = -BEAR_{j,t} \cdot BE_{i,j,t-1}$$

Über alle Branchen hinweg sieht das Kieler Modell eine einheitliche BE-Ersatzrate ($BEER$) auf die als krisenbedingt geltenden Einbrüche vor. Somit hat ein Unternehmen i der Branche j im Krisenjahr t folgenden Anspruch auf Betriebsstabilisierungshilfe (Box 3):

$$BSH_{i,j,t} = BEER \cdot (-\Delta BE_{i,j,t}^{\text{krisenbedingt}}) = BEER \cdot BEAR_{j,t} \cdot BE_{i,j,t-1}$$

Box 3:**Beispiel: Einheitliche BE-Ersatzrate**

Ein Unternehmen F der Branche 3 hat im Vorkrisenjahr 2019 ein Betriebsergebnis von $BE_{F,3,2019} = 60$ Mill. Euro erwirtschaftet. Branchenweit kommt es im Krisenjahr 2020 zu einem durchschnittlichen Rückgang der Betriebsergebnisse um 30 Prozent ($BEAR_{3,2020} = 0,3$). Die einheitliche BE-Ersatzrate beträgt über alle Branchen hinweg 85 Prozent ($BEER = 0,85$). Das Unternehmen hat damit im Krisenjahr 2020 Anspruch auf Betriebsstabilisierungshilfe in Höhe von 15,3 Mill. Euro:

$$BSH_{F,3,2020} = BEER \cdot BEAR_{3,2020} \cdot BE_{F,3,2019} = 0,85 \cdot 0,3 \cdot 60 = 15,3$$

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Um mit Blick auf die realen Eigenkapitalpuffer der Geldentwertung Rechnung zu tragen, können die Betriebsergebnisse des Vorkrisenjahres mit der allgemeinen Preisentwicklung (π) fortgeschrieben werden, wobei sich hierfür der Deflator der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung als relevanter Preisindex anbietet. Damit ändert sich die BEAR-Bestimmungsgleichung zu:

$$BEAR_{j,t} = \begin{cases} 1 - \pi - \frac{BE_{j,t}}{BE_{j,t-1}} & \text{falls } \frac{BE_{j,t}}{(1 + \pi) \cdot BE_{j,t-1}} \leq 0,95 \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Das Anbinden der BSH-Ansprüche an das BE-Vorkrisenniveau der Begünstigten sorgt dafür, dass Unternehmen, die bereits vor dem Auftreten des interruptiven Schocks keine oder nur geringe Betriebsergebnisse erwirtschaften, aus den BSH-Mitteln nur wenig bzw. gar keine Unterstützung erfahren. Dies beugt der Fehlverwendung staatlicher Unterstützung vor. Denn geringe BE-Werte deuten auf strukturelle Schwächen hin. Und der allgemeine Strukturwandel soll auch in der Krise nicht durch staatliche Subventionen aufgehalten werden. Damit schützt der Mechanismus vor der Entstehung so genannter Zombie-Unternehmen.

Der BSH-Mechanismus macht die Krisenbetroffenheit zunächst an der Branchenentwicklung fest. Dies nutzt die Tatsache, dass Branchen nach der Ähnlichkeit der ökonomischen Tätigkeit abgegrenzt sind. Daher dürften sich auch die Kostenstrukturen (z.B. mit Blick auf die Kapitalintensitäten) innerhalb einer Branche ähneln und somit die Krise ähnlich auf die BE-Veränderung durchschlagen. Zusätzlich zum Branchenmerkmal sollte eine regionale Differenzierung erfolgen, bei der auf die branchendurchschnittlichen BE-Ausfallraten in einer Region abgestellt wird, sofern ein interruptiver Schock je nach Region deutlich unterschiedlich wirkt. Der Stabilisierungsmechanismus ist für weitere auf spezifisch-krisenbezogene Ursachen hindeutende Indikatoren offen und kann entsprechend erweitert werden.

Weil die Unterscheidung zwischen idiosynkratischen Erfolgsfaktoren und dem Effekt einer gesamtwirtschaftlichen Notlage über die (ggf. regional differenzierte) Branchenbetroffenheit erfolgt, ist eine adäquate Branchenabgrenzung entscheidend für die Zielgenauigkeit des BSH-basierten Stabilisierungsmechanismus. So wäre es in der Corona-Krise nicht zweckmäßig, BE-Ausfallraten auf der Ebene des Einzelhandels zu bestimmen, weil so der unterschiedlichen Betroffenheit zwischen stationärem Handel und Versandhandel nicht Rechnung getragen würde. Auch zwischen Lebensmittelhandel und Nichtlebensmittelhandel wäre zu differenzieren (dies ergibt sich z.T. unmittelbar aus den zum Infektionsschutz erlassenen Maßnahmen). Grundsätzlich ist somit eine möglichst tiefe Branchengliederung wünschenswert. Dies stellt entsprechende Anforderungen an zeitnah verfügbare Daten, wobei für die Ermittlung

von Branchendurchschnitten Stichproben ausreichen und keine Vollerhebung durch die amtliche Statistik abgewartet werden muss. Da der Stabilisierungsmechanismus kein Fine-Tuning anstrebt, sondern auf makroökonomische Extremereignisse reagieren und deren größte Folgen abfangen soll, ist keine Datenperfektion erforderlich. Härten im Einzelfall werden auch mit diesem Instrument nicht zu vermeiden sein. Entscheidend ist aber, dass es einen Großteil der krisenbedingten Instabilität abfängt und dass es dies weitaus zielgenauer erreicht als andere Instrumente.

2.6 PRODUKTIVE ANREIZE UND SCHUTZ DES STAATES VOR AUSBEUTUNG

Entscheidend für die BSH-Ansprüche ist, dass die zugrundeliegenden Kriterien vom heutigen Handeln der unternehmerischen Akteure unabhängig sind und daher durch diese nicht beeinflusst werden können. Denn in die Berechnung gehen nur Größen ein, die entweder branchenweit und ggf. regional ermittelt werden (*BEAR*), branchenübergreifend gelten (*BEER*, π) oder in der Vergangenheit liegen (individuelles Betriebsergebnis im Vorkrisenjahr).⁷ Dies wappnet den BSH-Mechanismus vor Missbrauch und gibt jedem Akteur maximale Anreize, das Beste aus der Krise zu machen, indem z.B. neue Geschäftsfelder erschlossen werden. Damit werden die gesamtwirtschaftlichen Ressourcen auch in der Krise noch bestmöglich genutzt und zugleich die fiskalischen Kosten so gering wie möglich gehalten. Denn dadurch, dass der Einfluss eines individuellen Akteurs auf den Branchendurchschnitt typischerweise vernachlässigbar ist, ändert das Gewinnstreben aus individueller Perspektive die branchenweite BE-Ausfallrate nur minimal, im Aggregat macht sie sich aber bemerkbar.

Das Kieler Modell versetzt die unternehmerischen Akteure auf diese Weise in ein gesamtwirtschaftlich produktives Gefangenendilemma, das den Staat vor Ausbeutung schützt. Der Anreizkompatibilität kommt zudem zugute, dass der Stabilisierungsmechanismus aus einzelwirtschaftlicher Sicht ohne Schwellenwerte auskommt. So ist es immer problematisch, wenn staatliche Hilfen daran gebunden sind, dass individuell bestimmte Mindestschadenswerte nachgewiesen werden (z.B. Umsatzausfall um mindestens 40 Prozent). Solche scharfen Grenzwerte lähmen in ihrem Umfeld die ökonomische Aktivität und erhöhen so den gesamtwirtschaftlichen Schaden.

2.7 JÄHRLICHKEIT ALS GRADMESSER FÜR DIE PERSISTENZ EINES SCHOCKS

Der Bezug auf Branchendurchschnitte dient der Identifikation eines interruptiv wirkenden Schocks im Gegensatz zu Ereignissen, die nur einzelne Unternehmen betreffen. Um zugleich sicherzustellen, dass es sich vom Ausmaß her um einen gravierenden Schock handelt, der stabilisierendes Eingreifen des Staates erfordert, stellt das Kieler Modell auf Jahresergebnisse ab. Erst wenn ein Schock erkennbar auf die Betriebsergebnisse eines ganzen Jahres durch-

⁷ Stützt man sich bei der BEAR-Bestimmung auf die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, so würden selbst branchenweite Absprachen zur bilanziellen Manipulation der Betriebsergebnisse im Krisenjahr ins Leere laufen.

schlägt, kann davon ausgegangen werden, dass die Eigenkapitalpuffer der betroffenen Unternehmen überfordert werden könnten. So können die Folgen eines für sich genommen zwar heftigen, aber nur sehr kurzzeitig auftretenden Schocks möglicherweise im weiteren Jahresverlauf aufgeholt werden, insbesondere in solchen Branchen, die langlebige Wirtschaftsgüter herstellen.

Dies bedeutet aber nicht, dass die BSH-Leistungen erst nach Abschluss eines Rechnungsjahres gewährt werden können. Sobald absehbar ist, dass Tiefe und Dauer eines Schocks merklich auf die Jahresergebnisse einer Branche (in einer Region) durchschlagen dürften, sind Abschlagzahlungen möglich, die später mit der Steuerpflicht verrechnet werden. Durch die schiere Existenz eines solchen Stabilisierungsmechanismus wird bereits ein erheblicher Teil des krisenbedingten Branchenrisikos abgefangen und damit die Unsicherheit für die ökonomischen Akteure deutlich reduziert. Dies dürfte sich insbesondere günstig auf flankierende Maßnahmen zur Stützung im Kern gesunder Unternehmen auswirken, etwa auf die Kreditwürdigkeitseinschätzung seitens der Geschäftsbanken.

3 GEGENÜBERSTELLUNG: KIELER MODELL UND BISHERIGE UNTERNEHMENSHILFEN

3.1 MEHRFACHER INSTRUMENTENWECHSEL IM VERLAUF DER CORONA-KRISE

Die Wirtschaftspolitik hat in Deutschland zügig auf die Corona-Krise reagiert. Für die Kompensation des temporären Arbeitsausfalls ist das mit dem Kurzarbeitergeld gut gelungen, auch wenn man dieses Instrument zeitlich degressiv statt progressiv hätte staffeln sollen. Beim Faktor Kapital und der unternehmerischen Aktivität tat sich die Wirtschaftspolitik allerdings sehr schwer und hat bis heute keinen überzeugenden Kurs gefunden, um krisenbedingte Geschäftseinbrüche in systematischer Weise abzufedern. Angefangen hat sie mit Soforthilfen für Soloselbständige und Kleinstunternehmen, wobei Pauschalzahlungen von 9.000 Euro (Unternehmen bis zu fünf Vollzeitäquivalente) bzw. 15.000 Euro (Unternehmen bis zu zehn Vollzeitäquivalente) für einen Dreimonatszeitraum gewährt wurden. Von den veranschlagten 50 Mrd. Euro flossen weniger als 14 Mrd. Euro ab. Für große Unternehmen wurden Staatsbeteiligungen in Aussicht gestellt, weite Teile des Mittelstandes fielen gänzlich durch den Rost. Mit den Überbrückungshilfen, die zunächst von Juni bis August/September (Phase I) gewährt und später bis Ende des laufenden Jahres verlängert wurden (Phase II), ging der Staat zu Fixkostenzuschüssen über. Diese sind wiederum an bestimmte Schwellenwerte für Umsatzausfälle gebunden, die in Phase II gegenüber Phase I gelockert wurden. Dieses Programm hat sich bislang als Flop erwiesen, wurden doch von den veranschlagten 25 Mrd. Euro bislang (Stand Anfang Dezember) nur 1,5 Mrd. Euro (Phase I) und 880 Mill. Euro (Phase II) abgerufen, was auf große bürokratische Hürden hindeutet. Zudem setzen Schwellenwerte für Umsatzausfälle falsche Anreize. Wem 70 Prozent oder mehr des Umsatzes wegbrechen, bekommt nach jüngster Rechtslage 90 Prozent bestimmter Fixkosten ersetzt, ist der Umsatz „nur“ um

69 Prozent zurückgegangen, schrumpft die Ersatzrate auf 60 Prozent. Nach dem Jahreswechsel werden die Zugangsbedingungen nochmals erweitert und als Überbrückungshilfe III bis Mitte 2021 verlängert.

Mit den Novemberhilfen wurden abermals die Pferde gewechselt. Statt Fixkostenzuschüssen ging man nun zu Umsatzerstattungen über. Im Wesentlichen sollen nun an für direkt von behördlichen Schließungen betroffene Unternehmen Zuschüsse in Höhe von 75 Prozent des Vorjahresumsatzes geleistet werden. Als indirekt betroffen gilt, wer regelmäßig 80 Prozent des Umsatzes mit direkt betroffenen Unternehmen macht. Wer nur 79 Prozent Umsatzanteil nachweisen kann, geht leer aus. Schwerer wiegt aber: Ebenso wie die Höhe bestimmter Fixkosten ist auch der Umsatzausfall kein adäquater Maßstab für den erlittenen ökonomischen Schaden. Bei hohen variablen Kostenanteilen, die von Branche zu Branche erheblich variieren, kann es auch zu einer beträchtlichen Überförderung kommen, während es zuvor tendenziell zu Unterförderung kam. Mittlerweile hat sich die Wirtschaftspolitik wieder vom Instrument der Umsatzausfallerstattung abgewendet und setzt ab dem 1. Januar 2021 auf das reformierte Überbrückungsgeld III.

3.2 DIE MODELLE IM VERGLEICH: EINE BEISPIELRECHNUNG

Zur Illustration bieten wir hier ein sehr einfaches Rechenbeispiel an, das die unterschiedlichen Hilfsmodelle vergleicht (siehe Tabelle 1). Es wird angenommen, dass ein inhabergeführtes Restaurant im Normalfall im Monat einen Umsatz von 10.000 Euro macht und in der Krise durch Außerhausverkauf nur 10 Prozent davon erwirtschaftet. Die Personalkosten betragen monatlich 3.000 Euro, die Vorleistungen (vor allem: Lebensmittel) 2.000 Euro und die Miete 1.000 Euro. Damit ergibt sich im Normalfall ein Betriebsergebnis von 4.000 Euro, von dem eine laufende Kreditrate von 2.000 bezahlt wird. Für den Inhaber des Restaurants verbleibt ein Unternehmerlohn von 2.000 Euro. In der Krise kann der Unternehmer die Lohnkosten durch das Kurzarbeitergeld reduzieren. Der Außerhausverkauf erfordert anteilig Material- und Personalkosten. Ohne weitere Hilfen sinkt aber der Unternehmerlohn auf –2.600 Euro: Die Verluste gehen zu Lasten des Eigenkapitals des Unternehmens (= Entsparen des Unternehmers). Die Überbrückungshilfe, die in diesem Beispiel 90 Prozent der betrieblichen Fixkosten (Miete und Kreditrate) umfasst, würde 2.700 Euro ausmachen; damit wären Verluste zwar ausgeglichen, aber den Lebensunterhalt müsste der Unternehmer immer noch aus seinem Eigenkapital bestreiten oder aber Hartz-IV beziehen.

Die Novemberhilfe (und die Dezemberhilfe) sind deutlich großzügiger. In dem Rechenbeispiel würde der Staat 75 Prozent des Umsatzes des Vorjahresmonats überweisen; Außerhausverkauf von Speisen würde nicht angerechnet, weil annahmegemäß ein solcher 2019 nicht stattgefunden hat. Die Erstattung für Kurzarbeitergeld würden hingegen angerechnet. In Summe kommt es zu einer Auszahlung von 2.300 Euro; eine Überkompensation von 15 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat. Verzichtet der Restaurantbetreiber auf Außerhausverkauf und kündigt seine Mitarbeiter (Variante (B)), steigt die Kompensation auf 4.500 Euro. Dies ist ein extremes Beispiel, das in der Realität an Grenzen stößt, weil die Kündigung der Mitarbeiter nicht sofort wirkt. Es zeigt aber die Fehlanreize auf und die Unmöglichkeit, dieses Modell länger als wenige Wochen anzubieten.

Tabelle 1:
Hilfsmodelle im Vergleich am Beispiel eines repräsentativen Restaurants (in Euro)

	Nov. 2019	Nov. 2020						
		Keine Unterstützung	Überbrückungshilfe	Novemberhilfe		Kieler Modell		
				(A)	(B) Kein Außerhausverkauf, Kündigung der MA	(A)	(B) Intensivierter Außerhausverkauf	(C) Kein Außerhausverkauf, Kündigung der MA
Umsatz	10.000	1.000	1.000	1.000	0	1.000	3.000	0
Personalkosten	3.000	400	400	400	0	400	1.000	0
Materialkosten	2.000	200	200	200	0	200	600	0
Miete	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Betriebsergebnis	4.000	-600	-600	-600	-1.000	-600	400	-1.000
Kreditrate	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Überbrückungshilfe (90% der fixen Betriebskosten, hier: Miete und Kreditrate)			2.700					
Novemberhilfe (75% des Umsatzes aus November 2019)				7.500	7.500			
Kurzarbeitergeld				2.600				
BSH: 85% des entfallenen Betriebsergebnis						3.910	3.060	4.250
Unternehmerlohn	2.000	-2.600	100	2.300	4.500	1.310	1.460	1.250

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Beispiele zum Kieler Modell der BSH gehen davon aus, dass alle Restaurants in der Branche gleich strukturiert sind und sich gleich verhalten. Damit ist in der Modellrechnung der Einbruch des BE des einzelnen Unternehmens immer auch gleich dem Einbruch der Branche. Das Kieler Modell der BSH ist großzügiger als die Überbrückungshilfe und sparsamer als der Umsatzerersatz. In der Modellrechnung sinkt der Unternehmerlohn immer deutlich ab, weil das BE nur anteilmäßig ersetzt wird. Er wird aber nie negativ. Variante (B) zeigt, dass es sich für die Unternehmen auszahlt, den Außerhausverkauf zu intensivieren. Variante (C) zeigt, dass eine Stilllegung den Unternehmerlohn hingegen absenkt. Damit bleiben wichtige Anreizstrukturen erhalten.

3.3 DER BSH-MECHANISMUS IN DER CORONA-KRISE: ABSCHÄTZUNG DER FISKALISCHEN KOSTEN

Die Existenz eines BSH-Mechanismus lässt eine gezieltere und damit wirksamere Stabilisierungswirkung erwarten als es die bisherigen wirtschaftspolitischen Interventionen vermocht haben. Damit kann die unter den jetzigen Rahmenbedingungen zu erwartende BE-Entwicklung herangezogen werden, um eine Obergrenze für den erforderlichen Mitteleinsatz zur Finanzierung des hier vorgeschlagenen Stabilisierungsmechanismus abzuschätzen. Hierzu legen wir die Ergebnisse aus dem Herbstgutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020) zugrunde, in der die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für die Jahre 2020 bis 2022

prognostiziert wird. Die darin enthaltene Sektorrechnung (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020: 89 ff.) enthält die relevanten Angaben. Eine Gliederung in einzelne Wirtschaftsbereiche muss hierbei nicht vorgenommen werden, da für die fiskalischen Effekte die durchschnittliche Betrachtung genügt. Die November- und Dezemberhilfen sind in diesem Rechenwerk noch nicht enthalten.

Betrachtet wird die Entwicklung der Betriebsüberschüsse im privaten Sektor (Tabelle 2). In diesem werden die Sektoren „Kapitalgesellschaften“ und „Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck“ zusammengefasst. Da die Wirtschaftspolitik in beträchtlichem Umfang Hilfen geleistet hat, die sich als sonstige Subventionen auf die ausgewiesenen Betriebsüberschüsse auswirken, wird zunächst auf die hypothetischen BE-Werte zurückgerechnet, die sich ohne diese Hilfen ergeben hätten. Die Entlastung der Betriebsüberschüsse durch das Kurzarbeitergeld kann in der hier vorgenommenen Differentialbetrachtung außer Betracht bleiben, da dieses Instrument auch im BSH-Mechanismus zum Einsatz käme.

Tabelle 2:
Ableitung der BSH-Mittel für 2020 und 2021

Ohne Inflationsausgleich						Mit Inflationsausgleich (2 Prozent p. a.)					
	2019	2020	Differenz (2020 zu 2019)	2021	Differenz (2021 zu 2019)		2019	2020	Differenz (2020 zu 2019)*	2021	Differenz (2021 zu 2019)*
Kapitalgesellschaften						Kapitalgesellschaften					
Betriebsüberschuss	407,3	397,2	-10,1	438,9	31,6	Betriebsüberschuss	407,3	397,2	-18,3	438,9	15,1
Sonstige Subventionen	26,5	55,7	29,2	34,1	7,7	Sonstige Subventionen	26,5	55,7	29,2	34,1	7,7
BÜ vor sonst. Subventionen	380,9	341,6	-39,3	404,8	23,9	BÜ vor sonst. Subventionen	380,9	341,6	-46,9	404,8	8,5
Private Haushalte und pr. O.o.E.**						Private Haushalte und pr. O.o.E.**					
Betriebsüberschuss/ Selbständigeneinkommen	220,4	198,4	-22,1	198,5	-22,0	Betriebsüberschuss/ Selbständigeneinkommen	220,4	198,4	-26,5	198,5	-30,9
Sonstige Subventionen	1,8	28,5	26,7	2,5	0,8	Sonstige Subventionen	1,8	28,5	26,7	2,5	0,8
BÜ vor sonst. Subventionen	218,7	169,9	-48,8	195,9	-22,8	BÜ vor sonst. Subventionen	218,7	169,9	-53,2	195,9	-31,6
Privater Sektor insgesamt						Privater Sektor insgesamt					
Betriebsüberschuss	627,8	595,6	-32,2	637,3	9,6	Betriebsüberschuss	627,8	595,6	-44,7	637,3	-15,8
Sonstige Subventionen	28,2	84,2	55,9	36,7	8,4	Sonstige Subventionen	28,2	84,2	55,9	36,7	8,4
BÜ vor sonst. Subventionen	599,5	511,4	-88,1	600,7	1,2	BÜ vor sonst. Subventionen	599,5	511,4	-100,1	600,7	-23,1
BSH-Mittel			74,9		0,0	BSH-Mittel			85,1		19,6

In Mrd. Euro. — *BÜ-Werte für 2019 mit Inflationsrate fortgeschrieben. — **Private Organisationen ohne Erwerbscharakter.

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020); eigene Berechnungen und Darstellung.

Bei einer Ersatzrate von 85 Prozent ($BEER = 0,85$) und ohne Inflationsausgleich hätten über den BSH-Mechanismus im Jahr 2020 Mittel in Höhe von rund 74,9 Mrd. Euro ausgereicht. Im Jahr 2021 käme es zu keinen weiteren Leistungen. Legt man einen Inflationsausgleich von 2 Prozent ($\pi = 0,02$) zugrunde, so erhöht sich der Mitteleinsatz auf 85,1 Mrd. Euro (2020) und 19,6 Mrd. Euro (2021). Weil dieser Mechanismus alle übrigen

Unternehmenshilfen (z.B. Soforthilfe, Überbrückungshilfen) ersetzt, stehen dem wegfallende Subventionen von 55,9 Mrd. Euro (2020) und 8,4 Mrd. Euro (2021) gegenüber. Für die beiden Krisenjahre 2020 und 2021 insgesamt käme es somit zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte um 10,5 Mrd. Euro (ohne Inflationsausgleich) und 40,3 Mrd. Euro (mit Inflationsausgleich). In dieser Bruttobetrachtung bleibt unberücksichtigt, dass auch BSH-Mittel der Steuer unterliegen, so dass sich die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte entsprechend mindert. Die Berücksichtigung der Bagatellklausel würde die fiskalischen Kosten tendenziell weiter verringern. Die hier nur grob vorgenommene Abschätzung macht deutlich, dass der BSH-Mechanismus fiskalisch beherrschbar ist. Auch wenn bei einer Verschärfung der Krise zusätzliche Mittel erforderlich würden, so wäre die Dosierung maßvoller als etwa die im Zuge des zweiten Lockdowns beschlossenen „November- und Dezemberhilfen“, die allein für diese beiden Monate mit rund 30 Mrd. Euro zu Buche schlagen.

4 FAZIT: KURZARBEITERGELD UM BSH-MECHANISMUS ERGÄNZEN

Für den Faktor Arbeit verhindert das Kurzarbeitergeld, dass es bei temporären Einbrüchen der wirtschaftlichen Aktivität zu Entlassungswellen kommt und damit betriebliche Strukturen mit Blick auf die Beschäftigung vorschnell aufgelöst werden. Dieses Instrument kann aber nur wirken, solange die Unternehmen selbst am Markt bleiben. Das Kieler Modell überträgt daher den Grundgedanken des Kurzarbeitergeldes auf den Fortbestand der Unternehmen insgesamt, indem es zusätzlich den dispositiven Faktor (unternehmerische Aktivität) und den Faktor Kapital in makroökonomischen Notlagen stützt, die durch exogene temporäre Schocks ausgelöst werden. Hierbei sollte die Wirtschaftspolitik auf Betriebsstabilisierungshilfen (BSH) setzen, die die krisenbedingten Ausfälle der Betriebsergebnisse zum Großteil in Form von Zuschüssen kompensiert.

Auch wenn die Corona-Krise für sich genommen einmalig sein mag, sie wird nicht die letzte makroökonomische Großkrise bleiben. Die Wirtschaftspolitik tut daher gut daran, sich mit einem robusten Stabilisierungsmechanismus für den nächsten Schock zu wappnen, um nicht abermals mit Ad-hoc-Maßnahmen agieren zu müssen, die fiskalisch teuer sind und nur eine unzureichende Stabilisierungswirkung entfalten.

Nicht zuletzt bietet der BSH-Mechanismus die Chance, nach der Krise einen Lastenausgleich durchzuführen, der die tatsächliche Betroffenheit der Unternehmen und die ausgezahlten Hilfen berücksichtigt, und Ungerechtigkeiten beseitigt.

LITERATUR

- Fuest, C., und D. Gros (2020). So könnte eine Kostenbremse für den Lockdown aussehen. *Handelsblatt* vom 2.12.2020.
- Gros, D. (2020). Dealing with the second wave: Subsidise, instead of ordering closures. *VoxEU* vom 12.11.2020. Via Internet (9.12.2020) : <<https://voxeu.org/article/dealing-second-wave-subsidise-instead-ordering-closures>>.
- Hentze, T. (2020). Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021. IW-Policy Paper 27/20. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Kooths, S., und G. Felbermayr (2020). Stabilitätspolitik in der Corona-Krise. Kiel Policy Brief Nr. 138, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020). Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie. Herbstgutachten 2020, Kiel.
- Statistisches Bundesamt (2016). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S. 30, Inlandsprodukt und Nationaleinkommen nach ESVG 2010, Methoden und Grundlagen. Wiesbaden.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics
[> klaus.schrader@ifw-kiel.de](mailto:klaus.schrader@ifw-kiel.de)

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader

Redaktionsteam:

Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Kerstin Stark

Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Cover Foto:

© Vladimir Vladimirov – iStockphoto

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2020 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>