ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hentze, Tobias

Working Paper

Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021

IW-Policy Paper, No. 27/2020

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hentze, Tobias (2020) : Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021, IW-Policy Paper, No. 27/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/228780

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Aktuelle politische
Debattenbeiträge

IW-Policy Paper 27/20

Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021

Tobias Hentze

Köln, 7.12.2020

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**

1 November- und Dezemberhilfe **4**

2 Vorgehensweise für die Schätzung: Was angesichts der Datenlage möglich ist **5**

2.1 Materialaufwand 6

2.2 Personalaufwand 7

2.3 Abschreibungen 8

2.4 Zinsaufwendungen und Betriebssteuern 8

2.5 Übrige Aufwendungen 8

2.6 Gewinn 9

2.7 Schätzung 9

3 Einordnung der Schätzung und politische Ableitungen **11**

4 Handlungsoptionen **13**

4.1 Steuerpolitische Überlegungen 13

4.2 Konzeption von Hilfsprogrammen 15

5 Fazit **20**

Literatur **21**

Abstract **22**

Tabellenverzeichnis **23**

Abbildungsverzeichnis **23**

JEL-Klassifikation:

H20 - Steuern, Subventionen und Einnahmen

H50- Ausgaben der nationalen Regierung und damit verbundene Richtlinien

Zusammenfassung

Angesichts der zum Teil existenzbedrohenden Konsequenzen, die sich aus den epidemiologisch ebenfalls notwendigen Maßnahmen des Teil-Shutdowns ergeben, stand und steht die Bundesregierung unter Handlungsdruck. Unbestritten ist die Notwendigkeit zu einfachen und schnell wirksamen Hilfen, denn sie dienen über die Existenzsicherung von Selbständigen und Unternehmern hinaus dem Erhalt wirtschaftlicher Strukturen. Insofern sind die zeitlich eng begrenzten November- und Dezemberhilfen nachvollziehbar, zumal damit Branchen unterstützt werden, die bereits in den vergangenen Monaten schwer unter der Krise gelitten haben.

Gleichwohl führen Pauschalerstattungen des Umsatzes zu Verwerfungen zwischen Unternehmen und Wettbewerbsverzerrungen. Mit Blick auf die Nutzung des Kurzarbeitergelds bestehen Fehlanreize, Mitarbeiter zu entlassen. Um auch bei Unternehmen mit hohen Fixkosten einen Verlust zu vermeiden, ist eine hohe Erstattungsquote erforderlich, die unweigerlich mit Streueffekten einhergeht, die ausgehend von den Angaben des Bundesfinanzministeriums insgesamt schätzungsweise knapp 9 Milliarden Euro in den Monaten November und Dezember 2020 betragen.

Für das Jahr 2021, in dem allem Anschein nach weiterhin Hilfen erforderlich sein werden, sollte sich die Konzeption von Hilfsprogrammen an dem Dreiklang „einfach, treffsicher, anreizorientiert“ orientieren. Die an den Fixkosten ansetzende Überbrückungshilfe III ist vor diesem Hintergrund ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings klammert sie die Situation einer Schließung von Unternehmen wie im November und Dezember 2020 aus. Für den Fall, dass es auch 2021 zu zeitweisen Geschäftsschließungen kommen sollte, könnte ein unabhängig von der Unternehmensgröße angebotenes „Fixkosten-plus-Modell“ für von der Krise betroffene Unternehmen greifen. Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren, sollten lediglich große Fixkostenkomponenten, zum Beispiel Miete/Pacht, Zinsen und Versicherungsbeiträge, auf Nachweis erstattet und mit einem zusätzlichen Risikoaufschlag versehen werden. Dieser Risikoaufschlag sollte vor allem zur Deckung weiterer kleinerer Fixkostenblöcke dienen, kann aber auch einen teilweisen Gewinnersatz darstellen (für Details siehe Abbildung 4-1). Treffsicher wäre der Ansatz, da bei jedem Unternehmen grundsätzlich Verluste vermieden werden, ohne dass es zu Verzerrungen kommt. Anreizorientiert wäre der Ansatz, weil eine reine Fixkostenerstattung auf lange Sicht für ein Unternehmen nicht tragfähig ist. Zudem gibt es keine Fehlanreize mit Blick auf Kündigungen. Unter diesen Vorgaben sollte aber gleichzeitig klar sein, dass auch damit keine Einzelfallgerechtigkeit hergestellt werden kann.

1 November- und Dezemberhilfe

Am 12. November wurden unter dem Label “Novemberhilfe” die zwischen dem Bundesfinanzministerium und dem Bundeswirtschaftsministerium verabredete Unterstützung für Unternehmen, Betriebe, Selbständige, Vereine und Einrichtungen, die von den aktuellen Corona-Einschränkungen besonders betroffen sind, verkündet. Hinsichtlich dieses auf unbürokratische Hilfe abzielenden Verfahrens lag die Frage nahe, inwieweit die Hilfszahlungen die tatsächlich anfallenden Kosten der Antragsteller einschließlich einer Gewinnmarge decken. Die politische Bedeutung dieses Themas verlangt eine weiterführende Einordnung.

Die Novemberhilfen ordnen sich ein in eine ganze Reihe von Maßnahmen von Bund und Ländern zur Bewältigung der Corona-Pandemie, die von Soforthilfen, Überbrückungshilfen über Kurzarbeitergeldregelungen bis hin zu Krediten und Bürgschaften reichen. Die verschiedenen Programme haben seit dem Ausbruch der Pandemie im März zur Stabilisierung der Unternehmen beigetragen, zunächst durch Stärkung der Liquidität, dann auch der Solvenz.

Der neuerliche Teil-Shutdown seit Anfang November betrifft direkt und indirekt verschiedene Branchen und Bereiche vor allem des Dienstleistungssektors, insbesondere Hotels und Gaststätten, Unterhaltungsbranche, Veranstalter, Messebauer etc. Unternehmen und Selbständige, die aufgrund des neuerlichen Shutdowns ihre Geschäfte seit November und im Dezember schließen müssen, können eine bis zu 75-prozentige Erstattung des Umsatzes aus dem Vorjahresmonat (Vergleichsumsatz 2019) beantragen. Während die Überbrückungshilfe als Zuschuss zu Fixkosten konzipiert wurde, ist es hierbei unerheblich, wie die Kostenstruktur des Unternehmens aussieht. Dies bedeutet, dass ein Unternehmen mit einem hohen Fixkostenanteil und ein Unternehmen mit einem geringen Fixkostenanteil bei gleichem Umsatz gleich hoch entschädigt werden. Antragsberechtigt sind nicht nur in Form von Schließungen direkt von dem Teil-Shutdown betroffene Unternehmen, sondern auch indirekt betroffene Unternehmen. Das Bundesfinanzministerium (BMF, 2020a) zählt dazu Unternehmen, die 80 Prozent ihres Umsatzes mit direkt von den Schließungsmaßnahmen betroffenen Unternehmen erzielen. Als Beispiel nennt das Bundesfinanzministerium eine Wäscherei, die vorwiegend für Hotels arbeitet. Wenn nur ein Umsatzanteil von weniger als 80 Prozent nachgewiesen werden kann, erhält das Unternehmen keine Novemberhilfe. Die Regelung schließt auch Unternehmen ein, die mindestens 80 Prozent des Umsatzes “durch Lieferung und Leistungen im Auftrag von Unternehmen, die direkt von den Maßnahmen betroffen sind, über Dritte erzielen” (BMF, 2020a). Diese Regelung führt zu Kaskadeneffekten, wie das Bundesfinanzministerium anhand eines Beispiels darlegt. “Ein Caterer, der über eine Veranstaltungsagentur eine Messe beliefert, wäre ohne diese Klarstellung nicht antragsberechtigt. Die Messe ist als direkt betroffenes Unternehmen geschlossen, die Veranstaltungsagentur gilt als indirekt betroffenes Unternehmen, wenn sie 80 Prozent ihres Umsatzes mit der Messe und anderen direkt betroffenen Unternehmen macht. Da die Veranstaltungsagentur als Vertragspartner des Caterers nicht direkt von der Schließung betroffen ist, ginge der Caterer leer aus. Wäre er jedoch direkt von der Messe beauftragt worden, wäre er antragsberechtigt. Mit der Klarstellung erhält der Caterer als mittelbar indirekt betroffenes Unternehmen Unterstützung” (BMF, 2020a).

Das Bundesfinanzministerium betrachtet die Hilfen als eine Kostenpauschale, für die der anteilige Umsatz als Näherungswert fungiert (BMF, 2020a). Die damit unweigerlich verbundene Unschärfe kann insbesondere im Fall der temporären Überförderung damit begründet werden, dass die nun betroffenen Branchen seit dem Oster-Lockdown durchweg besonders belastet waren. Der Bund rechnet für die Novemberhilfe mit Kosten von etwa 15 Milliarden Euro, für die Dezemberhilfe von etwa 4,5 Milliarden Euro pro Woche.

Während an der grundsätzlichen Notwendigkeit von Hilfszahlungen in den Monaten November und Dezember keine Zweifel bestehen, geht es im Folgenden um eine grobe Abschätzung, inwieweit die Orientierung am Umsatz zur Ermittlung der Unterstützungsleistungen die anfallenden Kosten decken und einen Gewinn sicherstellen kann. Im Anschluss wird das Ergebnis eingeordnet, bevor Handlungsempfehlungen für eine künftige Stützungspolitik für betroffene Unternehmen dargelegt werden. Denn allem Anschein nach wird sich die Pandemie samt ihren negativen Auswirkungen auf das wirtschaftliche Geschehen trotz der positiven Aussicht auf einen Impfstoff bis ins nächste Jahr hineinziehen (SVR, 2020, 48). Darauf deuten auch Aussagen verschiedener Politiker hin; Bundeswirtschaftsminister Altmaier rechnet wie Kanzleramtsminister Braun mit einer Verlängerung der Beschränkung des öffentlichen Lebens bis ins Frühjahr 2021 (Berliner Zeitung, 2020).

2 Vorgehensweise für die Schätzung: Was angesichts der Datenlage möglich ist

Für einen Vergleich zwischen den fiskalischen Folgen einer Umsatzerstattung einerseits und einer Fixkostenerstattung einschließlich Gewinnaufschlags andererseits wird auf Bilanzdaten der Deutschen Bundesbank (2019a) zurückgegriffen. Die Differenz aus Umsatz und Gesamtkosten ergibt den Gewinn. Die Angaben der betriebswirtschaftlichen Erfolgsrechnung müssen in fixe und variable Kosten unterteilt werden. Bei aller Ungenauigkeit und Annahmebedingtheit der Übertragung betriebswirtschaftlicher Konzepte auf die Frage, wie die Förderung zielgenauer sein kann, führt aber gerade daran kein Weg vorbei. Denn nur die – wenn auch pauschalierte – Berücksichtigung einzelbetrieblich relevanter Größen lässt eine Ungleichbehandlung der Unternehmen und damit unerwünschte marktstrukturelle Folgen der Corona-Hilfen jedenfalls ansatzweise vermeiden.

Zu diesem Zweck wurden die seitens der Deutschen Bundesbank (2019) hochgerechneten Jahresabschlüsse deutscher Unternehmen herangezogen. Dabei zeigen sich verschiedene Restriktionen mit Blick auf die Datenbasis. Die Rechnungswesensdaten der Deutschen Bundesbank sind nach dem Gesamtkostenverfahren gegliedert und erlauben so auf aggregierter Ebene eine Aufsplittung der Erträge und Aufwendungen, wobei der Umsatz die wichtigste Ertragsposition ist (Tabelle 2-1). Bei den Aufwendungen ist zwischen zahlungswirksamen und nicht-zahlungswirksamen Positionen zu unterteilen; zu letzteren zählen insbesondere die Abschreibungen. Aufwendungen und Kosten sind folglich nicht synonym zu betrachten. Bei der Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben zur Ermittlung des Cashflows werden die Abschreibungen herausgerechnet. Ausgaben und Kosten werden im Folgenden synonym verwendet. In der Erfolgsrechnung wird nicht unmittelbar zwischen variablen und fixen Kosten unterschieden, sondern

zwischen den in Tabelle 2-1 genannten Aufwendungen differenziert. Die Annahmen zur Aufteilung der Positionen in variable und fixe Kosten werden im Folgenden erläutert.

Tabelle 2-1: Erfolgsrechnung nach dem Gesamtkostenverfahren

Ertrags- und Aufwandspositionen
Umsatz
Bestandsveränderung an Erzeugnissen
Gesamtleistung
Zinserträge
Übrige Erträge
Gesamte Erträge
Materialaufwand
Personalaufwand
Abschreibungen
Zinsaufwendungen
Betriebssteuern
Übrige Aufwendungen
Gesamte Aufwendungen vor Gewinnsteuern
Jahresergebnis vor Gewinnsteuern

Quelle: Deutsche Bundesbank, 2019a

Die Deutsche Bundesbank unterteilt in ihrer Statistik nach verschiedenen Branchen, wobei die größte Schnittmenge mit den vom Teil-Shutdown betroffenen Unternehmen bei den „Unternehmensdienstleistungen“ zu vermuten ist. Die anderen Branchen beziehen sich weitgehend auf Produktion und Handel (Deutsche Bundesbank, 2019a). Auf Branchenebene liegen die jüngsten Daten für 2017 vor. Vor diesem Hintergrund wird folgende Annahme getroffen:

> *Annahme: Als maßgeblich für die Kostenstruktur wird die Branche „Unternehmensdienstleistungen“ betrachtet.*

2.1 Materialaufwand

Der Materialaufwand bezieht sich auf „Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe sowie für bezogene Waren und Leistungen“ (Deutsche Bundesbank, 2019a). Dies bedeutet, dass neben dem Einkauf von Material auch bei anderen Unternehmen in Auftrag gegebene Vorleistungen auf diese Position entfallen. Mit 32 Prozent der gesamten Erträge beläuft sich der Wert in der Branche „Unternehmensdienstleistungen“ auf weniger als in jeder anderen Branche; im Durchschnitt aller Unternehmen sind es 62 Prozent für das Jahr 2017 (Deutsche Bundesbank, 2019a). Annahmegemäß zählt der Materialaufwand vollständig zu den variablen Kosten. Dies muss allerdings je nach der Gestaltung von Lieferverträgen nicht in jedem Einzelfall zutreffend sein.

Annahme: Der Einkauf von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen sowie der Bezug von Waren und Dienstleistungen wird vollständig den variablen Kosten zugeordnet.

2.2 Personalaufwand

Der Personalaufwand beinhaltet „Löhne und Gehälter sowie soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung“ (Deutsche Bundesbank, 2019a) und macht rund 36 Prozent der gesamten Erträge aus. Mit Blick auf die Novemberhilfen nehmen die Personalkosten eine Sonderrolle ein, da das Kurzarbeitergeld vollständig angerechnet wird (BMF, 2020a). In der Regel stellen Personalkosten weitgehend fixe Kosten dar. Derzeit werden neben dem Kurzarbeitergeld auch die Sozialversicherungsbeiträge vollständig von der Bundesagentur für Arbeit erstattet (Bundesregierung, 2020). Gleichwohl können Aufwendungen für die Altersvorsorge genauso wie andere Remanenz-Kosten anfallen.

Im November stieg der Anteil der Unternehmen mit Kurzarbeit in vom Teil-Shutdown betroffenen Branchen auf 90 Prozent bei Hotels und auf 71 Prozent bei Gaststätten (Ifo-Institut, 2020). Dies bedeutet jedoch nicht, dass in den Fällen die gesamte Belegschaft vollständig in Kurzarbeit ist. Es wird im Folgenden davon ausgegangen, dass bezogen auf die gesamten Personalkosten 50 Prozent Kurzarbeit gilt. Für die vom November-Lockdown betroffenen Branchen kann dies als weitgehend plausibel unterstellt werden. Allerdings verändert eine höhere oder geringere Nutzung der Kurzarbeit die Schätzergebnisse nicht wesentlich. Der Grund dafür ist, dass sowohl bei der Umsatzerstattung als auch bei der Fixkostenerstattung das Kurzarbeitergeld angerechnet wird. Mit dem Ausmaß der Kurzarbeit steigt ceteris paribus die Differenz zwischen einer Umsatzerstattung von 75 Prozent und einer Fixkostenerstattung. Dies liegt daran, dass die Erstattungen bei Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld nach den derzeitigen Regelungen ungefähr 60 bis 65 Prozent der Personalkosten ausmachen. Im Einzelfall hängt die Höhe des Kurzarbeitergelds von der Anzahl der Monate in Kurzarbeit und dem Vorhandensein von Kindern bei den Mitarbeitern ab (Bundesagentur für Arbeit, 2020). Die Umsatzerstattung fällt mit 75 Prozent bezogen auf die Personalkosten also insgesamt höher aus als das Kurzarbeitergeld.

Teile der Personalkosten können gleichwohl variabel sein, insbesondere wenn Mitarbeiter geringfügig beschäftigt sind. Von dieser Möglichkeit wird im Folgenden aber abgesehen. Je mehr Personalkosten variabel sind, desto größer fällt der Unterschied zwischen 75-prozentiger Umsatzerstattung und einer Fixkostenerstattung aus. Bei einer Kündigung wird das eingesparte Gehalt zu 75 Prozent ersetzt, da es im Vorjahresmonat durch Umsatz gedeckt war. Bei Kurzarbeit wird auf die 75-prozentige Erstattung des gleichen Gehalts (als Umsatz) aber das Kurzarbeitergeld angerechnet.

Die Anrechnung des Kurzarbeitergelds soll eine Doppelförderung vermeiden, zeigt aber die Fehlanreize dieser Regelung. Interessanterweise wird in Österreich bei vergleichbaren Novemberhilfen (80 Prozent Umsatzerstattung) auf eine Anrechnung des Kurzarbeitergelds verzichtet (Bundesministerium Finanzen Österreich, 2020). Dies führt in der Summe zu deutlich höheren Erstattungen, setzt dafür aber keine Anreize, eher zu kündigen als Kurzarbeit zu nutzen. Insgesamt ließe sich auch argumentieren, dass die gesamten Lohn- und Lohnnebenkosten wie variable Kosten zu behandeln sind, weil sie sowohl bei Kurzarbeit als auch bei Kündigung wegfallen.

Annahme: Es wird unterstellt, dass antragstellende Unternehmen das Instrument der Kurzarbeit für 50 Prozent der Personalkosten nutzen. Die Personalkosten werden zwar als fixe Kosten behandelt, das Kurzarbeitergeld wird allerdings auf die Novemberhilfe angerechnet. Kündigungen werden folglich per Definition ausgeschlossen. Dafür spricht, dass die Unternehmen angesichts der insgesamt stabilen Arbeitsmarktlage ein Interesse daran haben, die zeitlich begrenzte Misere so zu überbrücken, dass man bei einer möglichen Öffnung sofort handlungsfähig ist und Personal einsetzen kann.

2.3 Abschreibungen

Eine weitere Restriktion bei der Verwendung der aggregierten Erfolgsrechnung nach dem Gesamtkostenverfahren stellen Differenzen zwischen Einnahmen und Erträgen sowie Ausgaben und Aufwendungen dar. Dies bezieht sich vor allem auf die als Aufwand gebuchten Abschreibungen. In der Erfolgsrechnung spielen Abschreibungen eine wichtige Rolle, da sie den Verzehr oder die Abnutzung von Wirtschaftsgütern anzeigen und den zu versteuernden Gewinn schmälern. Dabei stellen Abschreibungen kurzfristig nicht veränderbare Aufwendungen dar (wenn vom Verkauf eines Wirtschaftsguts abgesehen wird). Allerdings sind Abschreibungen nicht zahlungswirksam. Vor diesem Hintergrund und angesichts des Ziels der Liquiditätssicherung ist es naheliegend, die Abschreibungen in Höhe von 4 Prozent der gesamten Erträge für die Schätzung außen vor zu lassen. Dafür spricht auch, dass angesichts des ruhenden Geschäfts die Wirtschaftsgüter faktisch keine Abnutzung erfahren.

Annahme: Da Abschreibungen nicht zahlungswirksam sind, werden sie für die Schätzung nicht betrachtet.

2.4 Zinsaufwendungen und Betriebssteuern

Bei Zinsaufwendungen und Betriebssteuern handelt es sich annahmegemäß um fixe Kosten. Bei Zinsverpflichtungen (1 Prozent der gesamten Erträge) ist dies unmittelbar ersichtlich. Bei den Betriebssteuern wird die Annahme nicht vollumfänglich zutreffend sein, da insbesondere Verbrauchsteuern vermieden werden können, wohingegen zum Beispiel die Grundsteuer weiterhin anfällt. Aufgrund der geringfügigen Bedeutung der Betriebssteuern (0,1 Prozent der gesamten Erträge) wird auf eine Differenzierung verzichtet.

Annahme: Zinsaufwendungen und Betriebssteuern werden vollständig den fixen Kosten zugeordnet.

2.5 Übrige Aufwendungen

Die Deutsche Bundesbank verwendet den Restposten übrige Aufwendungen, in dem bestimmte Aufwendungen zusammengefasst sind, „unter anderem Verluste aus dem Abgang von Gegenständen des Anlage- oder Umlaufvermögens, Mieten, Pachten, Werbe-, Reise- und Forschungsaufwendungen. Auch die Aufwendungen für Vorleistungen, die nicht im Aufwand für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, bezogene Waren oder bezogene Leistungen enthalten sind, werden hier verbucht“ (Deutsche Bundesbank, 2019a). Damit ist nicht unmittelbar klar, welcher Anteil der übrigen Aufwendungen in Höhe von 18 Prozent der gesamten Erträge den fixen Kosten zuordenbar ist. Aus Vereinfachungs-gründen und mangels einer genaueren Aufschlüsselung dieser

Position wird eine jeweils hälftige Zuordnung vorgenommen, wohlwissend dass dies über die relevanten Branchen hinweg schwanken dürfte.

Die übrigen Aufwendungen beinhalten laut Definition der Deutschen Bundesbank fixe und variable Posten und werden aus Vereinfachungsgründen jeweils hälftig zugeordnet.

2.6 Gewinn

Der Gewinn vor Steuern als Differenz zwischen Erträgen und Aufwendungen macht rund 9 Prozent der gesamten Erträge aus und zählt nach der Regelung für die Novemberhilfen vollständig zur erstattungsfähigen Bemessungsgrundlage. Dies ist grundsätzlich sachgemäß, da eine Gewinnerzielung durch den Teil-Shutdown verhindert wird und damit das unternehmerische Risiko nicht mehr entgolten wird. Je nach Unternehmensstruktur und Rechtsform stellt der Gewinn faktisch den Unternehmerlohn dar oder wird zumindest als laufende Einnahme zum Bestreiten der Lebenshaltungskosten verwendet. Da der Gewinn Teil des Umsatzes ist, werden demnach analog zu sämtlichem Kosten drei Viertel des Gewinns aus dem Vorjahresmonat erstattet. Bei einer Aufteilung der Kosten in fix und variabel wird der Gewinn den fixen „Kosten“ zugerechnet, da er grundsätzlich auch erstattet werden sollte. Denkbar wäre für die Fixkostenerstattung ein Abschlag auf den in der Erfolgsrechnung ausgewiesenen Gewinn, da der Gewinn in diesem Jahr sicherlich in den allermeisten Fällen geringer ausgefallen wäre als im Vorjahr. Für die Schätzung wird gleichwohl die gesamte Gewinnmarge als erstattungsfähig angesetzt.

Annahme: Der sich aus der Erfolgsrechnung ergebende Gewinn wird in voller Höhe den erstattungsfähigen „Kosten“ zugeschlagen.

2.7 Schätzung

Die Annahmen verdeutlichen, dass die Schätzung je nach Modifikation unterschiedlich ausfällt. Dies betrifft sowohl die Aufteilung des aggregierten Aufwands nach Material, Personal, etc., als auch die Art der Berücksichtigung einzelner Positionen wie Personalkosten, Abschreibungen und Gewinn.

Gleichwohl wird ein Punktschätzer gewählt, das heißt, die dargelegten Annahmen determinieren das Ergebnis. Dabei wird von den Angaben der Bundesregierung ausgegangen, für die November- und Dezemberhilfe rund 28 Milliarden Euro zu veranschlagen, 15 Milliarden Euro für November und rund 13 Milliarden Euro für den Zeitraum vom 1. bis zum 20. Dezember – 4,5 Milliarden Euro pro Woche bei taggenauer Abrechnung (BMWi, 2020). Diese Erstattung entspricht 75 Prozent des erstattungsfähigen Umsatzes. Das Kurzarbeitergeld wird separat erstattet und wie auch die Überbrückungshilfen auf die Novemberhilfen angerechnet. Die Personalkosten entsprechen 36 Prozent der Erträge. Die Erstattungen für das Kurzarbeitergeld belaufen sich im Durchschnitt auf schätzungsweise 60 Prozent der Personalkosten, das entspricht 11 Prozent der Personalkosten. Der grundsätzlich erstattungsfähige Umsatz beläuft sich damit rechnerisch auf rund 44 Milliarden Euro für November und Dezember zusammen.

Der Fixkostenanteil am Umsatz beträgt laut Tabelle 2-2 rund 55 Prozent einschließlich des Gewinns. Dieser Wert bezieht sich auf die Branche Unternehmensdienstleistungen, wobei zum

Beispiel der Wert für die Branche Gastgewerbe bei gleichen Annahmen ebenfalls schätzungsweise 55 Prozent beträgt (Deutsche Bundesbank, 2019b). Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Heterogenität zwischen Unternehmen und Branchen groß ist. Die Interquartilsbandbreite für den Personalaufwand beträgt beispielsweise im Gastgewerbe rund 14 Prozentpunkte (Deutsche Bundesbank, 2019b). Dies verdeutlicht, dass eine aggregierte Rechnung in keiner Weise Einzelfällen gerecht werden kann. Für die Schätzung wird gleichwohl ein Fixkostenanteil von 55 Prozent angesetzt, dabei wird das Kurzarbeitergeld analog zur Umsatzerstattung angerechnet. Nach Abzug des Kurzarbeitergelds betragen die Netto-Fixkosten rund 44 Prozent. Bei einem erstattungsfähigen Umsatz für November und Dezember von 44 Milliarden Euro würden damit rund 19 Milliarden Euro erstattet werden. Die Differenz zur Umsatzerstattung beträgt demnach 9 Milliarden Euro (Tabelle 2-3). In einer ersten Schätzung betrug die Differenz rund 10 Milliarden Euro, da für die Dezemberhilfe zunächst ein höherer Wert erwartet wurde (RND, 2020).

Tabelle 2-2: Erfolgsrechnung für die Branche Unternehmensdienstleistungen

Anteile nach dem Gesamtkostenverfahren

Position der Erfolgsrechnung	Anteil an den gesamten Erträgen	Anteil fix an den gesamten Erträgen
Materialaufwand	32,4%	0%
Personalaufwand	35,7%	35,7%
Abschreibungen	3,7%	0%
Zinsaufwendungen	0,9%	0,9%
Betriebssteuern	0,1%	0,1%
Übrige Aufwendungen	18,4%	9,2%
Jahresergebnis vor Gewinnsteuern	8,8%	8,8%
Summe	**100%**	**54,7%**

Quellen: Deutsche Bundesbank, 2019a; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2-3: Schätzung: Vergleich zwischen Umsatz- und Fixkostenerstattung

In Milliarden Euro

	November	Dezember
Umsatz	23	20
Umsatzerstattung (75 Prozent des Umsatzes)	15	13
Kurzarbeitergeld (in Prozent des Umsatzes)	10,7	10,7
Fixkostenerstattung (55 Prozent des Umsatzes)	10,3	8,9
Differenz zwischen Umsatz- und Fixkostenerstattung	**4,7**	**4,1**

Quellen: Deutsche Bundesbank, 2019a; BMF, 2020a; Institut der deutschen Wirtschaft

Anpassungen der einzelnen Annahmen verändern zweifelsfrei das Schätzergebnis:

- Die vollständige Zuordnung des Materialaufwands zu den variablen Kosten mag übersehen, dass nicht alle Waren- und Leistungsbezüge kurzfristig vermeidbar sind.
- Die Einbeziehung von 100 Prozent der Personalkosten als fix mag übersehen, dass die Personalkosten eines Unternehmens in den vergangenen Monaten zum Teil variabel waren, das heißt, es kam zu Kündigungen. Da für diesen Teil der Personalkosten in der Folge kein Kurzarbeitergeld beantragt werden könnte, würde die Anrechnung des Kurzarbeitergelds auf die Umsatzerstattung geringer ausfallen und sich die Novemberhilfe erhöhen. Gleichzeitig werden mögliche Remanenz-Kosten im Bereich Personal nicht berücksichtigt.
- Die jeweils hälftige Aufteilung der sonstigen Aufwendungen in fix und variabel erfolgt zur Vereinfachung, da über die tatsächliche Aufteilung keine genaueren Daten vorliegen.
- Die vollständige Zurechnung des Gewinns zu den erstattungsfähigen Kosten mag als nicht angemessen erscheinen, weil dadurch Gewinne aus Nicht-Krisenjahren (2019) vollständig auch im Krisenjahr 2020 unterstellt werden.
- Es ist offenkundig, dass je nach Veränderung der Parameter das Schätzergebnis sich in die eine oder andere Richtung bewegen kann.

3 Einordnung der Schätzung und politische Ableitungen

Jenseits der Frage der Genauigkeit einer Schätzung lässt sich grundsätzlich feststellen, dass die November- und Dezemberhilfen bereits konzeptionell eher großzügig ausfallen. Durch Anknüpfung an den Umsatz hat die Politik bewusst einkalkuliert, dass die tatsächlich anfallenden Kosten einschließlich eines Gewinnaufschlags zu mehr als 100 Prozent gedeckt werden könnten. Dass es dafür gute Gründe gab, zeigen die folgenden Überlegungen:

- An der grundsätzlichen Notwendigkeit von Hilfszahlungen bestehen keine Zweifel. Da die Politik die Schließung der Geschäfte oder das Ruhen der Geschäftstätigkeit angeordnet hat, ist sie auch in der Verantwortung, für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen.
- Die Höhe dieses Ausgleichs liegt im politischen Ermessen. Die tendenziell großzügige Regelung für November und Dezember stellt sicher, dass vermutlich nur ein kleiner Anteil der Unternehmen weniger Hilfe erhält als zur Deckung der tatsächlich anfallenden Kosten und zur Erzielung eines Gewinns benötigt. Hintergrund ist, dass die Kostenstruktur der Unternehmen je nach Branche und Geschäftsmodell sehr unterschiedlich ist. Wer hohe Fixkosten hat, würde bei einer geringeren Hilfszahlung einen Teil seiner unvermeidbaren Kosten selbst tragen müssen. Auch bei einer Umsatzerstattung von 75 Prozent ist dieser Fall für einige Unternehmen anzunehmen. Dies zeigt, dass eine Umsatzerstattung über einen längeren Zeitraum zu Verwerfungen zwischen Unternehmen mit unterschiedlichen Kostenstrukturen führen würde.

- Insbesondere vor dem Hintergrund der Monate März bis Oktober, in denen die jetzt vom Teil-Shutdown betroffenen Unternehmen bereits von der Pandemie in ihrer Geschäftstätigkeit stark beeinträchtigt waren, ist nachvollziehbar, dass sich die Politik zu einer großzügigen Lösung entschieden hat. Von daher kompensieren die November- und Dezemberhilfen in Teilen Verluste aus den Vormonaten. Dies führt zu der Erkenntnis, dass eine begrenzte Großzügigkeit im November und Dezember nachvollziehbar ist. Der zeitlich enge Horizont rechtfertigt diesen ohne Zweifel groben Ansatz. Allerdings deutet dies auf politische Unzulänglichkeiten in der Ausgestaltung der Hilfsprogramme vor der Novemberhilfe hin.

- Zudem ist eine Orientierung am Umsatz ein technisch einfach und schnell umsetzbarer Ansatz, was mit Blick auf mögliche Liquiditätsengpässe einen wichtigen Beweggrund darstellt. Allerdings wurden im November kaum Hilfen ausgezahlt. In der Gesamtbetrachtung ist zu berücksichtigen, dass die hier für die Monate November und Dezember in Rede stehenden 9 Milliarden Euro Streueffekte lediglich einen mittleren einstelligen Prozentsatz der krisenbedingten Fiskalmaßnahmen ausmachen.

- Gleichwohl weisen die unterschiedlichen Effekte der Hilfe für einzelne Unternehmen je nach Kostenstruktur darauf hin, dass der Umsatz als Bemessungsgrundlage für die Erstattung nicht die treffsicherste Variable ist. Auf mittlere Sicht führt dies zu Verwerfungen zwischen Unternehmen mit hohen und geringen Fixkosten. Hinzu kommt, dass auch andere Branchen unter den Auswirkungen der Pandemie leiden, ohne dass sie gezwungen sind, ihre Geschäftstätigkeit vollständig einzustellen. Der Zugang zu den November- und Dezemberhilfen ist ihnen aber verwehrt. Gleiches gilt auch für „indirekt“ betroffene Unternehmen, die aber die Kriterien für die Novemberhilfen (80 Prozent Umsatz mit „direkt“ betroffenen Unternehmen) knapp nicht erfüllen. Je länger wenig zielgenaue Hilfszahlungen geleistet werden, desto stärker wirken die Fehlallokationen. Es kommt beispielsweise bei Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen einem „indirekt“ betroffenen Unternehmen, das 80 Prozent Umsatz mit einem „direkt“ betroffenen Unternehmen macht, und einem Unternehmen das geringfügig weniger als 80 Prozent Umsatz mit einem „direkt“ betroffenen Unternehmen macht.

- Für die kommenden Monate stellt sich vor diesem Hintergrund dringend die Frage nach einer Neujustierung der Unterstützung. Treffsichere Hilfsprogramme bedürfen einer gewissen Vorlaufzeit, wie auch die Verzögerung bei der Auszahlung der Novemberhilfen verdeutlicht. Angesichts einer möglichen Verlängerung des Teil-Shutdowns über den Jahreswechsel hinaus und des notwendigen zeitlichen Vorlaufs zur Wiederaufnahme wirtschaftlicher Aktivität, muss damit gerechnet werden, dass Hilfen noch über einen längeren Zeitraum vonnöten sind. Ein fortdauernder Umsatzersatz durch den Staat würde auch übersehen, dass in den Unternehmen Anpassungsmöglichkeiten bestehen, die nicht ungenutzt bleiben sollten. Vor diesem Hintergrund sollte die Politik schnellstmöglich eine Modifizierung der Novemberhilfen für die Zeit ab Januar 2021 vorbereiten, um im Fall einer Verlängerung des teilweisen Shutdowns vorbereitet zu sein.

- Mit Blick auf die finanziellen Lasten, die mittel- bis langfristig aus der Pandemiebewältigung erwachsen, ist es erforderlich, Hilfsprogramme treffsicher weiterzuentwickeln, wenn diese

in identifizierbaren Sektoren voraussichtlich auch noch über den Tag hinaus notwendig sind. Denn es gilt auch hier der Haushaltsgrundsatz, dass die Politik zu sachgerechter und sparsamer Mittelverwendung angehalten ist.

4 Handlungsoptionen

Die grobe Abschätzung des Unterschieds zwischen einer Umsatzerstattung zu 75 Prozent und einem Ausgleich der Fixkosten einschließlich Gewinn zeigt, dass es sich bei der gewählten Umsatzerstattung für November und Dezember um eine insgesamt großzügige Regelung handelt, die bei längerer Dauer zu Verwerfungen zwischen Unternehmen und Branchen führen kann. Das verursacht erhebliche ordnungspolitische Probleme, weil die Förderung dann sehr unterschiedlich auf die Marktstrukturen einwirkt. Sofern es bei der angekündigten Befristung vom 1. November bis zum 20. Dezember 2020 bleibt, lässt sich die gewählte Regelung mit Blick auf ihre einfache und anhand des testierten Jahresumsatzes kontrollierbare Bemessungsgrundlage rechtfertigen. Auf mittlere und lange Sicht trägt das Argument der einfachen Ausgestaltung nicht mehr, da dann die dargelegten Verwerfungen dominieren.

Für die Zukunft jedoch gilt es zu überlegen, welche Alternativen bestehen. Das übergeordnete Ziel sollte lauten, Zahlungsunfähigkeiten bei Unternehmen zu vermeiden, ohne eine strukturelle Überförderung zuzulassen. Der Gedanke der einfach ermittelbaren und nachvollziehbaren Regelung sollte dabei im Blick behalten werden, ergänzt allerdings um eine hohe Treffsicherheit zur Vermeidung dauerhafter Mitnahmeeffekte und eine anreizkompatible Ausgestaltung zur Stärkung der Wandel- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Dabei geht es nicht um den Anspruch auf Einzelfallgerechtigkeit, die sich ohnehin kaum herstellen lässt. Bei jedwedem Vorschlag kann es sich nur um eine Second-best-Lösung handeln. Die Eindämmung des Infektionsgeschehen bleibt die prioritäre politische Aufgabe in der Pandemie.

Die im Folgenden dargelegten Ansätze gewinnen dann an Bedeutung, wenn sich die Krise über weitere Monate hinzieht. Da derzeit davon auszugehen ist, sollte die Politik sich mit entsprechenden Szenarien befassen. Sollte eine Reduktion der Infektionsdynamik im Verlauf des Winters nicht gelingen, bedarf es weitergehender Hilfsangebote. Dabei ist der Kapitalfluss, also die Liquidität, die entscheidende Größe. Liquiditätshilfen spielen folglich auch in den kommenden Monaten vermutlich eine große Rolle. Dafür ist Kontinuität wichtig, damit Risiken kalkulierbar bleiben.

4.1 Steuerpolitische Überlegungen

Für den Dreiklang “einfach, treffsicher und anreizorientiert” bietet sich das Steuerrecht an. Eine vom Institut der deutschen Wirtschaft durchgeführte Befragung von 150 Selbständigen zeigt, dass diese Gruppe neben Soforthilfen auf steuerliche Erleichterungen zur Krisenbewältigung hofft (zur Methodik s. Beznoska et al., 2020). Vier von zehn Befragten halten dieses Instrument für sinnvoll oder sehr sinnvoll. Mit Blick auf langfristig solide Staatsfinanzen sollte der Blick auf Liquiditätsfragen gerichtet werden, also auf Maßnahmen, die zu einer temporären Verschiebung von Steueraufkommen führen.

Eine **Ausweitung der steuerlichen Verlustverrechnung** – sowohl zeitlich als auch in der Höhe – könnte für mehr Liquidität bei Unternehmen sorgen. Die Obergrenze könnte sogar ausgesetzt werden. Zudem sollte ein Verlustrücktrag nicht nur auf das Jahr 2019, sondern auch auf ein oder zwei Vorjahre angewendet werden können. Eine über ein Jahr hinausgehende Verrechnung war bis zum Jahr 1999 möglich. Dies wäre ein leicht umsetzbarer Schritt und könnte im Rahmen des Jahressteuergesetzes eingeführt werden; beihilferechtliche Probleme sind nicht zu erkennen.

Weitergehender wäre die **Einführung einer Negativsteuer** als ein einfaches Verfahren zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit von Unternehmen. Diese Entlastung sollte nur für Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit und aus Gewerbebetrieb gelten. Dabei gelten die Steuersätze nicht nur für Gewinne, sondern analog auch für Verluste, das heißt in dem Fall wird Geld an den Steuerpflichtigen ausgezahlt. Der Verlustvortrag erlaubt lediglich die Verrechnung von Gewinnen mit vorausgegangenen Verlusten des Vorjahres. Bei einer Negativsteuer kommt es zu tatsächlichen Auszahlungen im Verlustfall.

Für die Körperschaftsteuer wäre aufgrund des geringen Steuersatzes eine Reduktion um beispielsweise 40 Prozentpunkte auf minus 25 Prozent zu erwägen. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollten die mit dieser Steuersenkung geleisteten Transfers zurückbezahlt werden, wenn bei der Steuererklärung für 2020 festgestellt wird, dass das zu versteuernde Einkommen um weniger als 70 Prozent unter dem Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 liegt. Damit ergibt sich eine Analogie zum Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld.

Die mit Blick auf Rechtsform, Unternehmensgröße oder Einkunftsart neutrale Negativsteuer würde dafür sorgen, dass sich der Staat symmetrisch an Gewinnen und Verlusten der Unternehmen beteiligt. Um die effektive Unterstützung zu erhöhen, wäre ein negativer Freibetrag denkbar, durch den ein Verlust in Höhe des negativen Freibetrags vollständig erstattet würde. Bei kleinen und mittleren Unternehmen könnte ein derartiger Freibetrag den gesamten Verlust umfassen. Diese Regelung würde in Krisenzeiten Verluste teilweise erstatten und so die Überlebenschancen von Unternehmen erhöhen. Gleichzeitig handelt es sich um eine einfache und effiziente Regelung, die keine Fehlanreize bietet, da nur ein Teil der Verluste ausgeglichen wird.

Die **finanziellen Effekte** der hier vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich grob abschätzen. Die Einnahmen aus Einkommensteuern beliefen sich im Jahr 2019 auf 344 Milliarden Euro. Davon entfielen 220 Milliarden auf die Lohnsteuer und 29 Milliarden auf die Kapitalertragsteuer. Die vorgeschlagene Steuersenkung würde bei der Körperschaftsteuer ein Aufkommen von 32 Milliarden Euro und bei der veranlagten Einkommensteuer von 64 Milliarden Euro betreffen. Kurzfristig wäre bei einem Satz von -25 Prozent ohne Freibetrag mit einem Ausfall des Steueraufkommens von 24 Milliarden Euro zu rechnen, wobei Rückzahlungen in größerem Umfang wahrscheinlich wären.

Aufgrund der schon jetzt bestehenden Möglichkeit des Verlustrücktrags dürften die Ausfälle allerdings erheblich geringer ausfallen. Ein Unternehmen, das beispielsweise im Jahr 2020 einen Verlust verzeichnet, der dem steuerlichen Gewinn des Jahres 2019 entspricht, hätte ohnehin einen Anspruch auf die volle Rückzahlung der im Jahr 2019 geleisteten Vorauszahlung. Das hier vorgeschlagene Verfahren hat den Vorteil, dass die Unternehmen unmittelbar entlastet wür-

den. Beim Verlustrücktrag würde die Entlastung erst mit dem Steuerbescheid für das Jahr 2020 wirksam, der erst im Lauf des Jahres 2021 (oder noch später) erlassen wird.

Zudem wäre die Gelegenheit günstig, die längst überholten **Zinssätze im Steuerrecht anzupassen**. Für viele Unternehmen stellt insbesondere der Zinssatz für Pensionsrückstellungen von 6 Prozent nach Steuerrecht eine Belastung dar (Hentze, 2016). Nach dem Handelsrecht, an das sich die meisten Unternehmen in Deutschland halten müssen, wird dagegen ein Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre berechnet – das entspricht einem Zinssatz von 2,7 Prozent und daher deutlich eher der Realität. Eine Absenkung des steuerlichen Rechnungszinssatzes würde dazu führen, dass die Besteuerung fiktiver Gewinne reduziert und die Liquidität der Unternehmen erhöht würde. Allerdings gilt dies nur, solange Gewinne erzielt werden. Gleichwohl könnte dieser Schritt in der Phase der wirtschaftlichen Wiederbelebung helfen, die Liquidität zu erhöhen, da bei einer großzügig gestalteten Verlustverrechnung zunächst keine oder kaum Steuerzahlungen anfallen würden. Letztlich handelt es sich nicht um eine Steuersenkung, sondern lediglich um eine temporäre Verschiebung des Aufkommens.

4.2 Konzeption von Hilfsprogrammen

Zweifelsfrei werden aufgrund der andauernden Pandemie auch im Jahr 2021 weitere Hilfsprogramme für von der Krise besonders stark getroffene Unternehmen erforderlich sein. Nach Auslaufen der Überbrückungshilfe II zum Jahresende wird die **Überbrückungshilfe III** von Januar bis Juni 2021 eingeführt (BMWi, 2020). Unternehmen, Soloselbständige und Freiberufler, die unter den Auswirkungen der Pandemie besonders leiden, können die nicht-zurückzahlbaren Zuschüsse beantragen. Eine Beschränkung auf Unternehmen bis 50 Beschäftigte ist nicht mehr vorgesehen, wohl aber gibt es eine Umsatzgrenze in Höhe von 500 Millionen Euro (BMF, 2020b und 2020c). Voraussetzung für Hilfszahlungen ist ein Umsatzrückgang von mindestens 50 Prozent in zwei zusammenhängenden Monaten im Zeitraum April bis Dezember 2020 gegenüber den jeweiligen Vorjahresmonaten oder ein Umsatzrückgang von mindestens 30 Prozent im gesamten Zeitraum von April bis Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Zudem wird Überbrückungshilfe III ab Januar 2021 gewährt, wenn der Umsatz im November oder Dezember 2020 um mindestens 40 Prozent unter dem Wert des Vorjahresmonats lag. Die Überbrückungshilfe III stellt in diesen Fällen einen Zuschuss zu den Fixkosten des Fördermonats sicher, der mit Ausmaß des Umsatzrückgangs ansteigt (90 Prozent der Fixkosten werden bei einem Umsatzrückgang von mehr als 70 Prozent erstattet, 60 Prozent der Fixkosten bei einem Umsatzrückgang von 50 Prozent bis 70 Prozent und 40 Prozent der Fixkosten bei einem Umsatzeinbruch von mehr als 30 Prozent).

Die Liste der förderfähigen Fixkosten erfasst unter anderem Mieten und Pachten, Finanzierungskosten und ähnliche Kosten, die nicht umsatzabhängig sind, wie etwa Kosten für Auszubildende oder Grundsteuern. Aufwendungen für dasjenige Personal, das Kurzarbeit nicht nutzen kann, werden durch eine Pauschale in Höhe von 20 Prozent der übrigen förderfähigen Fixkosten ersetzt. Künftig können auch Kosten für bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- und Umbaumaßnahmen zur Umsetzung von Hygienekonzepten bis zu 20.000 Euro geltend gemacht werden. Abschreibungen von Wirtschaftsgütern werden bis zu 50 Prozent als förderfähige Kosten anerkannt. Außerdem sind Marketing- und Werbekosten maximal in Höhe der entsprechenden Ausgaben im Jahre 2019 förderfähig. Für ganz besonders von der Corona-Krise betroffene

Gruppen wie Soloselbständige und Branchen wie Tourismus sowie Kultur- und Veranstaltungswirtschaft werden weitere Kosten anerkannt (BMF, 2020c).

Es stellt sich die Frage, inwieweit es darüber hinaus **eines weiteren Hilfsinstruments** bedarf. Sofern Unternehmen Teile ihres Umsatzes aus dem Vorjahresmonat erzielen können, haben sie mit der Überbrückungshilfe III eine Chance ihre restlichen Fixkosten, die nicht erstattet werden, zu erwirtschaften und gleichzeitig sogar einen Gewinn zu erzielen. Mit Zunahme des Umsatzrückgangs schwindet jedoch diese Möglichkeit. Bei vollständiger Schließung eines Unternehmens führt die Überbrückungshilfe III in jedem Fall dazu, dass Verluste entstehen. Daher könnte als Nachfolge der November- und Dezemberhilfe für besonders betroffene Branchen, denen die Geschäftstätigkeit im Jahr 2021 temporär untersagt wird, ein ergänzendes Konzept greifen, das analog zur Überbrückungshilfe III **an den Fixkosten** ansetzt und unabhängig von der Unternehmensgröße gilt. Dies soll nicht heißen, dass auf diesem Wege eine Einzelfallgerechtigkeit möglich sei. Allein der Begriff Fixkosten lässt in der betrieblichen Praxis Interpretationsspielraum zu.

Für die Fixkosten – ohne Abschreibungen und nach Anrechnung von Kurzarbeitergeld sowie Überbrückungshilfe III – könnten in dem Modell dabei Durchschnittswerte nach Branchen auf Basis der von der Deutschen Bundesbank (2019a und 2019b) ausgewiesenen Hochgerechneten Jahresabschlüsse deutscher Unternehmen herangezogen werden. Allerdings handelt es sich dabei um Daten des Rechnungswesens zur Erstellung von Bilanz und Erfolgsrechnung. Dabei ist der Aufwand nicht deckungsgleich mit den Kosten, da zum Beispiel Abschreibungen Aufwand, aber keine Kosten darstellen. Für eine feingliedrigere Abgrenzung der Branchen müsste zudem die Datenbasis verbessert werden. Denn wie in Kapital 2 dargelegt sind die Unterschiede zwischen einzelnen Unternehmen mit Blick auf die Kostenstruktur enorm. Zum Beispiel beträgt im Gastgewerbe die Interquartilsbandbreite des Materialaufwands 17 Prozentpunkte und des Personalaufwands 14 Prozentpunkte. Auch die Interquartilsbandbreite des Gewinns vor Steuern ist mit 9 Prozentpunkten beachtlich (Deutsche Bundesbank, 2019b).

Vor diesem Hintergrund könnte der Fixkostennachweis auch wie folgt aussehen: Als **wesentlicher Fixkostenblock** werden Zinsen, Betriebssteuern, Versicherungsbeiträge sowie Mieten und Pachten auf individueller Basis erstattet. Ob und inwieweit neben den Fixkosten der Gewinn Berücksichtigung finden sollte, ist ambivalent. Einerseits ist es naheliegend, dass in einer existenziellen Krise nicht die gleichen Gewinne erwartet werden können wie in Nicht-Krisenzeiten. Gleichzeitig dienen Gewinne oftmals als versteckter Unternehmerlohn und sind Voraussetzung für künftige Investitionen. Vor diesem Hintergrund kann ein **pauschalierter Risikoaufschlag** von beispielsweise 20 Prozent auf die Fixkosten angewendet werden, der verbleibende Fixkosten tragen und dem unternehmerischen Risiko gerecht werden soll (wenn auch nicht zwingend in Höhe des Vorjahresgewinns).

Ein Wert von 20 Prozent mag auf den ersten Blick hoch erscheinen, allerdings bezieht er sich lediglich auf einen Teil der Kosten. Bei beispielsweise 20 Prozent Fixkosten auf Basis der genannten Kostenblöcke entspricht ein 20-prozentiger Aufschlag darauf einem Gesamtkostenaufschlag von 4 Prozent. Die Personalkosten sind in den Fixkosten nicht enthalten, da die Kosten grundsätzlich durch das Kurzarbeitergeld erstattet werden können. Da derzeit auch die Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit erstattet werden, wandelt dies für die

Laufzeit der Maßnahme fixe in variable Kosten um. Obwohl kein Personalabbau stattfindet, können – abgesehen von Remanenz-Kosten – die Personalkosten der Unternehmen „mit der Geschäftslage atmen“. Gleichwohl wäre es ähnlich wie bei der Überbrückungshilfe III denkbar, den Fixkostenzuschlagssatz höher festzulegen (zum Beispiel 40 Prozent statt 20 Prozent), um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass selbst bei Geschäftsschließung nicht unbedingt alle Mitarbeiter zu 100 Prozent in Kurzarbeit gehen können. Die Festlegung der Prozentsätze ist im Endeffekt eine politische Frage.

Das im Folgenden skizzierte **“Fixkosten-plus-Modell"** bezieht sich insbesondere auf den Fall, dass, wie derzeit im Teil-Shutdown, einzelnen Branchen ihre Geschäftstätigkeit verboten wird. Eine vollständige Erstattung der anfallenden Fixkosten plus eines Risikoaufschlags liegt dann nahe, da die Unternehmen selbst mit innovativen Ideen nur begrenzt ihre Situation verbessern können. Da Fixkosten unabhängig vom Auslastungsgrad anfallen, schwanken die Gesamtkosten nicht proportional mit dem Auslastungsgrad. Der Schaden durch die Krisenbelastung kann wie folgt definiert werden (folgender Abschnitt in Anlehnung an IW Consult, 2020):

“Fixkosten-plus-Modell":
Krisenbelastung = Fixkostenblock x (1+Risikoaufschlag) x (1-Auslastungsgrad).

Dabei ist der Auslastungsgrad als Umsatz des laufenden Jahres zu einem Referenzumsatz (um Beispiel der Umsatz des Jahres 2019) definiert. Der Risikoaufschlag ist definiert als Fixkostenzuschlagssatz x (1-Auslastungsgrad). Bei einer Schließung des Geschäfts und Null-Umsatz wird demnach der definierte Fixkostenblock vollständig erstattet (Auslastungsgrad von 0) und der volle Risikoaufschlag gewährt. Eine solche Regelung hätte den Vorteil, als genereller Ansatz für eine unternehmensbezogene Unterstützung in Krisenzeiten zu dienen. Im Gegensatz zur Überbrückungshilfe III wäre bei Geschäftsschließung und damit eines Umsatzrückgangs um 100 Prozent dennoch ein (geringer) Gewinn möglich. Sofern teilweise Umsatz erwirtschaftet wird, schmilzt die Fixkostenerstattung ab (Tabelle 4-1 und Abbildung 4-1). Bei einem Umsatzrückgang von 80 Prozent liegt die Krisenbelastung und damit die Fixkostenerstattung bei 93 Prozent. Bei einem geringen Umsatzrückgang von 10 Prozent beträgt die Fixkostenerstattung ebenfalls 10 Prozent. Dabei ist es eine politische Frage, eine Mindestschwelle für den Umsatzrückgang festzulegen, ab der ein Anspruch auf Erstattung besteht.

Tabelle 4-1: Krisenbelastung in Abhängigkeit vom Umsatzrückgang

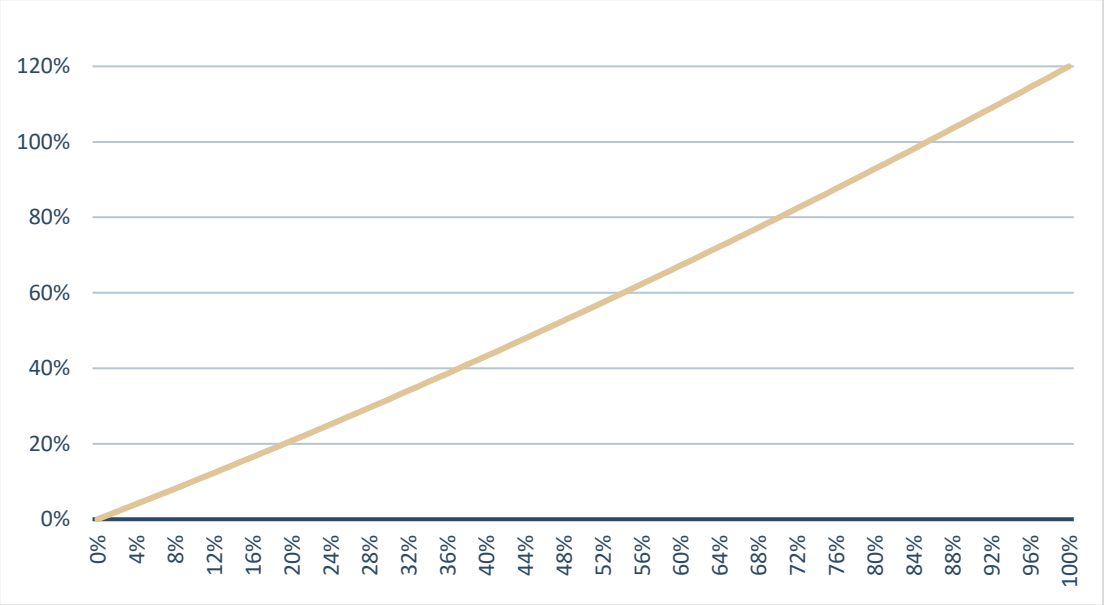
„Fixkosten-plus-Modell“ und Überbrückungshilfe III im Vergleich

1-Auslastungsgrad (Umsatzrückgang)	Fixkostenzu-schlagssatz	1+Risikozuschlag	Krisenbelastung (Fixkostenerstattung)	Zum Vergleich: Überbrückungshilfe III
10%	20%	102%	10%	0%
20%	20%	104%	21%	0%
30%	20%	106%	32%	40%
40%	20%	108%	43%	40%
50%	20%	110%	55%	60%
60%	20%	112%	67%	60%
70%	20%	114%	80%	90%
80%	20%	116%	93%	90%
90%	20%	118%	106%	90%
100%	20%	120%	120%	90%

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4-1: Krisenbelastung in Abhängigkeit vom Umsatzrückgang

Erstattung nach dem „Fixkosten-plus-Modell“



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Durch das “Fixkosten-plus-Modell" könnte sichergestellt werden, dass Unternehmen **keine unverschuldeten Verluste** erleiden. Bei gleicher Bemessungsgrundlage fällt die Erstattung meist großzügiger aus als nach der Überbrückungshilfe III. Vor allem aber steigt und fällt der Entschädigungsgrad kontinuierlich, das heißt ohne Sprungstellen. Gleichzeitig könnte ein solches

Programm zu mehr Gerechtigkeit zwischen Branchen und Wirtschaftsbereichen beitragen, da die Unternehmen mit hohen unvermeidbaren Kosten relativ gesehen mehr Geld erstattet bekämen als Betriebe mit geringen Fixkostenanteilen. Dabei wird der Fixkostenanteil grundsätzlich als Ausdruck des Geschäftsmodells bewertet und nicht als Folge unternehmerischer Fehlsteuerung. Gegen einen vollständigen Ersatz der Fixkosten und damit der Verluste, ohne dass es zu einem Verbot der Geschäftstätigkeit kommt, sprechen die folgenden Gründe:

- Die Krise betrifft jeden, niemand kann deshalb – wie auch in Nicht-Krisenzeiten – eine vollständige Kompensation seiner Einbußen erwarten.
- Aus Anreizgesichtspunkten würde eine vollständige Übernahme der Verluste zu ineffizienten Verhaltensweisen (beispielsweise Preissenkungen) zu Lasten Dritter oder Verzicht auf Weiterentwicklung innovativer Geschäftsmodelle führen und den auch in der Krise notwendigen Strukturwandel unnötig verzögern.
- Politische Gründe sprechen mit Blick auf die Umsetzbarkeit dafür, dass Unternehmen oder ganze Branchen bei der Forderung von Rettungshilfen auch Eigenanteile anbieten, um zu zeigen, dass sie selbst aktiv an der Bewältigung der Krise mitwirken. Das mag sich in der Tatsache spiegeln, dass bisher die Soforthilfen für Kleinstunternehmen und Soloselbständige nur zu maximal 30 Prozent und die Überbrückungshilfen nur zu 5 Prozent in Anspruch genommen wurden. Anders gewendet: Die Unternehmen sind zunächst an ihre Rücklagen und Eigenmittel gegangen. Der Spielraum dafür ist künftig eher eng.

Da es sich de facto um Subventionen handelt, muss deren Notwendigkeit und Angemessenheit begründet werden. Folgende Grundsätze sind dabei zu beachten:

- **Zusätzlichkeit:** Die Hilfen sind eine zusätzliche Maßnahme, die nur insoweit gerechtfertigt ist, als andere Unterstützungsmaßnahmen nicht ausreichen. Dazu zählt insbesondere das Überbrückungsgeld III. Erhaltene Zahlungen sollten entsprechend angerechnet werden. Das Kurzarbeitergeld kann außen vor bleiben, da Personalkosten nicht Teil der Fixkostenbasis sind.
- **Notwendigkeit:** Die Hilfen müssen auf besonders von der Corona-Krise betroffene Branchen und Unternehmen beschränkt werden. Dazu sind Regeln zu entwickeln. Fallbeileffekte sollten vermieden werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Unternehmen mit 31 Prozent Umsatzrückgang 40 Prozent der Fixkosten erstattet bekommt, während ein Unternehmen mit 29 Prozent Umsatzrückgang keine Erstattung erhält.
- **Wirksamkeit:** Das Hilfsprogramm muss schnell unterstützen und darf keinen zu großen bürokratischen Hürden und Regelwerken unterworfen werden. Insbesondere das Tempo der Auszahlung ist entscheidend, um Zahlungsverzüge zu vermeiden. Am Beispiel der Novemberhilfe lässt sich feststellen, dass trotz eines unbürokratischen Ansatzes die Auszahlung für November in den allermeisten Fällen erst ab Dezember erfolgt.
- **Berechenbarkeit:** Beihilfen zur Überwindung von Notsituationen müssen berechenbar sein. Deshalb sollen sie mit einem Rechtsanspruch und einer Befristung versehen werden.

Fazit

Angesichts der zum Teil existenzbedrohenden Konsequenzen, die sich aus den epidemiologisch ebenfalls notwendigen Maßnahmen des Teil-Shutdowns ergeben, stand und steht die Bundesregierung unter Handlungsdruck. Unbestritten ist die Notwendigkeit zu einfachen und schnell wirksamen Hilfen, denn sie dienen über die Existenzsicherung selbständiger Unternehmer hinaus dem Erhalt wirtschaftlicher Strukturen. Insofern sind die zeitlich eng begrenzten November- und Dezemberhilfen nachvollziehbar, zumal damit Branchen unterstützt werden, die bereits in den vergangenen Monat schwer unter der Krise gelitten haben.

Gleichwohl führen Pauschalerstattungen des Umsatzes zu Verwerfungen zwischen Unternehmen und Wettbewerbsverzerrungen. Mit Blick auf die Nutzung des Kurzarbeitergelds bestehen Fehlanreize, Mitarbeiter zu entlassen. Um auch bei Unternehmen mit hohen Fixkosten einen Verlust zu vermeiden, ist eine hohe Erstattungsquote erforderlich, die unweigerlich mit Streueffekten einhergeht, die ausgehend von den Angaben des Bundesfinanzministeriums insgesamt schätzungsweise knapp 9 Milliarden Euro in den Monaten November und Dezember 2020 betragen.

Für das Jahr 2021, in dem allem Anschein nach weiterhin Hilfen erforderlich sein werden, sollte sich die Konzeption von Hilfsprogrammen an dem Dreiklang „einfach, treffsicher, anreizorientiert“ orientieren. Die an den Fixkosten ansetzende Überbrückungshilfe III ist vor diesem Hintergrund ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings klammert sie die Situation einer Schließung von Unternehmen wie im November und Dezember 2020 aus. Für den Fall, dass es auch 2021 zu zeitweisen Geschäftsschließungen kommen sollte, könnte ein unabhängig von der Unternehmensgröße angebotenes „Fixkosten-plus-Modell“ für von der Krise betroffene Unternehmen greifen. Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren, sollten lediglich große Fixkostenkomponenten, zum Beispiel Miete/Pacht, Zinsen und Versicherungsbeiträge, auf Nachweis erstattet und mit einem zusätzlichen Risikoaufschlag versehen werden. Dieser Risikoaufschlag sollte vor allem zur Deckung weiterer kleinerer Fixkostenblöcke dienen, kann aber auch einen teilweisen Gewinnersatz darstellen. Treffsicher wäre der Ansatz, da bei jedem Unternehmen grundsätzlich Verluste vermieden werden, ohne dass es zu Verzerrungen kommt. Anreizorientiert wäre der Ansatz, weil eine reine Fixkostenerstattung auf lange Sicht für ein Unternehmen nicht tragfähig ist. Zudem gibt es keine Fehlanreize mit Blick auf Kündigungen. Unter diesen Vorgaben sollte aber gleichzeitig klar sein, dass auch damit keine Einzelfallgerechtigkeit hergestellt werden kann.

Literatur

Berliner Zeitung, 2020, Altmaier geht von Corona-Lockdown bis ins Frühjahr aus, Pandemie: Altmaier geht von Corona-Lockdown bis ins Frühjahr aus (berliner-zeitung.de) [1.12.2020]

Beznoska, Martin / Niehues, Judith / Stockhausen, Maximilian, 2020, Etwa die Hälfte des Kinderbonus soll ausgegeben werden, IW-Kurzbericht, Nr. 92, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2020a, Fragen und Antworten zu Novemberhilfe und Neustarthilfe für Soloselbstständige, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-11-05-faq-ausserordentliche-wirtschaftshilfe.html [1.12.2020]

BMF, 2020b, Umfangreiche Erweiterung der Corona-Hilfen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-10-29-neue-corona-hilfen.html [1.12.2020]

BMF, 2020c, Gesamtpaket für zielgerichtete Corona-Wirtschaftshilfen, Anlage 2, Überbrückungshilfe III und Neustarthilfe für Soloselbständige, Berlin

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020, Stark durch die Krise: Dezemberhilfe kommt, Überbrückungshilfe wird deutlich erweitert und verlängert [1.12.20]

Bundesagentur für Arbeit, 2020, Geringere Entgeltkosten dank Kurzarbeitergeld, Kurzarbeitergeld: aktuelle Informationen (arbeitsagentur.de) [1.12.2020]

Bundesministerium Finanzen Österreich, 2020, Blümel: Umsatzersatz als unbürokratische Hilfe für betroffene Branchen https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2020/Oktober/umsatzersatz.html [1.12.2020]

Bundesregierung, 2020, Leichterer Zugang zum Kurzarbeitergeld, https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeitergeld-1729626 [1.12.2020]

Deutsche Bundesbank, 2019a, Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 1997 bis 2018, Dezember 2019, Frankfurt am Main

Deutsche Bundesbank, 2019b, Verhältniszahlen aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 2016 bis 2017, Mai 2019, Frankfurt am Main

Hentze, Tobias, 2016, Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland, IW-Trends, Nr. 3, S. 3-19

Ifo-Institut, 2020, Kurzarbeit nimmt wieder zu, Pressemitteilung vom 30.11.20, ifo Institut: Kurzarbeit nimmt wieder zu | Pressemitteilung | ifo Institut [1.12.2020]

IW Consult, 2020, Handlungserfordernisse zur Stützung der deutschen Tourismuswirtschaft nach Covid 19, Köln

RND – Redaktionsnetzwerk Deutschland, 2020, Auch Dezemberhilfe für Firmen soll entgangene Umsätze ausgleichen, Auch Dezemberhilfe für Firmen soll entgangene Umsätze ausgleichen (rnd.de) [1.12.2020]

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2020, Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten, Wiesbaden

Abstract

In view of the partially existence-threatening consequences resulting from the partial shutdown due to the Corona crisis, the Federal Government was and is under pressure to act. The need for simple and effective help is unquestionable, because it helps to maintain economic structures. In this respect, the November and December aid is understandable, especially since it supports sectors that have already suffered severely from the crisis in the past month.

Nonetheless, flat-rate reimbursements of sales lead to distortions between companies. In order to avoid losses for companies with high fixed costs, a high reimbursement rate is required, which inevitably goes hand in hand with scatter effects. Bases on the information provided by the Federal Ministry of Finance, these scatter effects amount to a total of almost 9 billion euros in November and December 2020.

For the year 2021 aid programs should be established based on the triad “simple, accurate, incentive-oriented”. The “bridging aid III”, which is based on fixed costs, is a step in the right direction against this background. However, it excludes the situation of companies being closed as in November and December 2020. In this case, a "fixed-cost plus model" should be offered to companies affected by the crisis. Only large fixed cost components, such as rent, interest and insurances, should be reimbursed, provided with an additional risk premium. This risk premium should primarily serve to cover other smaller blocks of fixed costs, but can also represent a partial profit. The approach would be accurate, since in any case losses are avoided without causing distortions. The approach would be incentive-oriented, because a pure fixed cost reimbursement is not sustainable for a company in the long term. At the same time, there are no misleading incentives with regard to layoffs.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Erfolgsrechnung nach dem Gesamtkostenverfahren.....6
Tabelle 2-2: Erfolgsrechnung für die Branche Unternehmensdienstleistungen.....10
Tabelle 2-3: Schätzung: Vergleich zwischen Umsatz und Fixkostenerstattung 10
Tabelle 4-1: Krisenbelastung in Abhängigkeit vom Umsatzrückgang 18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1: Krisenbelastung in Abhängigkeit vom Umsatzrückgang 18