

Ragnitz, Joachim

Research Report

Effiziente Unterstützung von Unternehmen in gesamtwirtschaftlichen Krisen

ifo Dresden Studien, No. 90

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2023) : Effiziente Unterstützung von Unternehmen in gesamtwirtschaftlichen Krisen, ifo Dresden Studien, No. 90, ISBN 978-3-95942-129-4, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/289559>

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.

Effiziente Unterstützung von Unternehmen in gesamtwirtschaftlichen Krisen

Joachim Ragnitz



ifo Dresden Studie

90

Effiziente Unterstützung von Unternehmen in gesamtwirtschaftlichen Krisen

Kurzexpertise im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Chemnitz

Ragnitz, Joachim

ifo INSTITUT
Niederlassung Dresden

Dresden, 2023

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

(ifo Dresden Studien; 90)

ISBN 13 978-3-95942-129-4

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,
dieses Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege
(Fotokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2023

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:

<https://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	II
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis.....	IV
1 Einleitung	1
2 Gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Pandemie	5
3 Staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen während der Pandemie	17
4 Wirkungen der Hilfsprogramme	29
5 Zusammenfassende Bewertung der Corona-Hilfsmaßnahmen.....	37
6 Schlussfolgerungen für künftige Krisen	41
Literatur.....	47

Abbildungsverzeichnis

Es konnten keine Einträge für ein Abbildungsverzeichnis gefunden werden.

1. Einleitung

Die Corona-Pandemie war wohl eine der größten Herausforderungen für die deutsche Politik seit Ende des Zweiten Weltkriegs und ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen dürften noch für längere Zeit spürbar bleiben. Vor allem die zur Bekämpfung der Pandemie erlassenen Maßnahmen wie strikte Kontaktbeschränkungen oder behördlich angeordnete Geschäftsschließungen stellten viele Unternehmen vor Probleme, die teilweise ein existenzbedrohendes Ausmaß annahmen. Nachdem der Staat mit hohem Mitteleinsatz versucht hat, die Folgen für Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern, stellt sich nunmehr die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für mögliche künftige Krisensituationen lernen lässt. Die vorliegende Kurzstudie für die Industrie- und Handelskammer (IHK) Chemnitz stellt deshalb die Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen in den Vordergrund, die in den Jahren 2020 und 2021 zur Abmilderung der Krisenfolgen beschlossen wurden. Zudem wird untersucht, wie sich die Wirtschaft in Deutschland von der Corona-Pandemie erholt hat. Wo es möglich ist, werden darüber hinaus auch die Auswirkungen auf den Freistaat Sachsen thematisiert.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie wird gemeinhin auf das Jahresende 2019 datiert, als in Wuhan/China eine unerklärliche Häufung von Atemwegserkrankungen zunächst unbekanntem Ursprungs auftrat, die bald auf eine Infektion mit dem später so genannten SARS-CoV-2-Virus zurückgeführt werden konnte. Wegen der leichten Übertragbarkeit von Mensch zu Mensch kam es schnell zu einer globalen Ausbreitung des Virus. Bereits Ende Januar 2020 wurde bei einer kurz zuvor aus China eingereisten Person der erste Fall einer Infektion mit dem Covid-19-Virus in Deutschland festgestellt. Nachdem die verantwortlichen Politiker*innen in den ersten Wochen noch davon ausgingen, dass durch rasche Isolierung von infizierten Personen eine weitere Ausbreitung vermieden werden könnte, wurde angesichts exponentiell zunehmender Fallzahlen Anfang März 2020 deutlich, dass sich eine „epidemische Notlage von nationaler Tragweite“ entwickelte, die dann am 25. März 2020 durch den Bundestag formal festgestellt und erst am 25. November 2021 wieder aufgehoben wurde. Dies ermöglichte es, auf der Basis des mehrfach angepassten Infektionsschutzgesetzes weitgehende

Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu verhängen. Diese zielten primär darauf ab, durch Beschränkung von Kontakten eine noch schnellere Ausbreitung der Pandemie zu verhindern, vorrangig um so eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden („flatten the curve“). Notwendig schien dies vor allem auch deshalb, weil lange Zeit keine Therapiemöglichkeiten bei Erkrankung existierten und insbesondere Ältere und gesundheitlich vorbelastete Personen häufig an einer Covid-19-Infektion verstarben. Deswegen sollte auf diese Weise auch Zeit für die Entwicklung von Impfstoffen bzw. Medikamenten gewonnen werden. Diese lagen dann zum Ende des Jahres 2020 tatsächlich vor, lange Zeit aber nicht in ausreichender Menge. Deswegen kam es auch im Jahr 2021 immer wieder zu neuerlichen „Wellen“ der Pandemie, auf die die Politik mit einer wiederholten Verschärfung der Beschränkungen reagierte (vgl. Abb. 1):

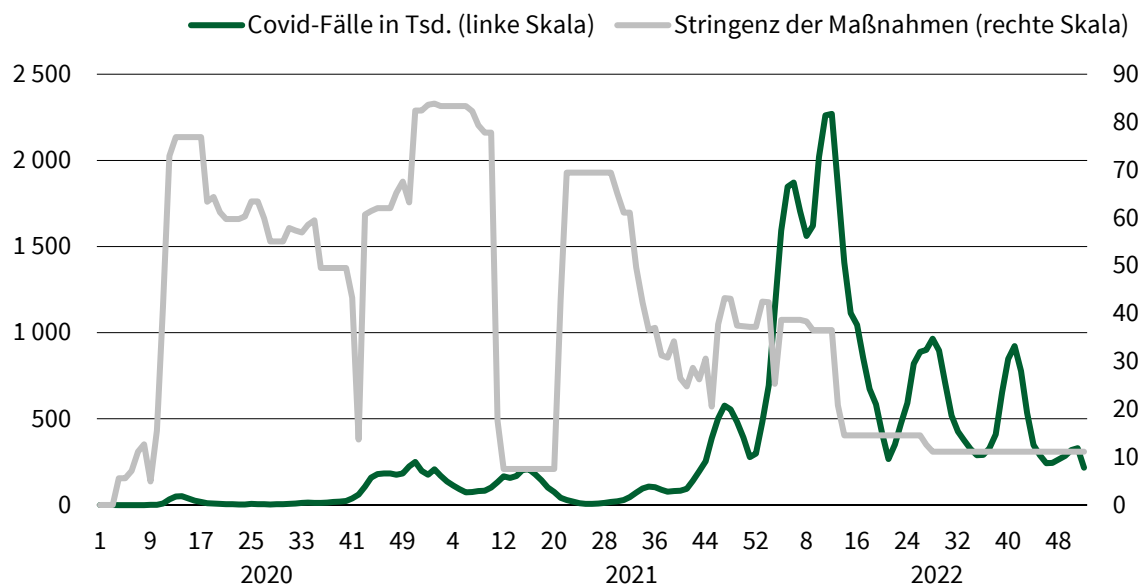
- Von März bis Mai 2020 wurden zunächst Öffnungsverbote für gastronomische Einrichtungen und ausgewählte personenbezogene Dienstleistungsbetriebe verhängt; außerdem wurden strenge Kontaktbeschränkungen für private Treffen erlassen. Auch Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen wurden geschlossen; in einzelnen Bundesländern überdies auch Geschäfte des großflächigen Einzelhandels. Für kleinere Geschäfte galten mengenmäßige Zutrittsbeschränkungen. Zudem wurden Kultur- und Freizeitveranstaltungen weitgehend untersagt.
- Nach einem (primär witterungsbedingten) Rückgang der Infektionszahlen in den Sommermonaten wurden mit erneutem Aufflammen der Ansteckungsfälle ab November 2020 zunächst neuerliche Kontaktbeschränkungen, ab Dezember dann die erneute Schließung von Handelsbetrieben (mit Ausnahme des Lebensmittel-einzelhandels), von Hotels und Gaststätten sowie personenbezogenen Dienstleistungen sowie Schulen/Kinderbetreuungseinrichtungen beschlossen. Diese wurden erst im Februar 2021 aufgehoben.
- Nach dem Aufflackern der „3. Corona-Welle“ im März 2021 wurde ein neuerlicher Lockdown mit Geschäftsschließungen in Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen Sieben-Tage-Inzidenz (Zahl der Infektionen je 100 000 Einwohner eines Landkreises) beschlossen, der dann bis in den Sommer hinein aufrechterhalten wurde.
- Neuerliche Beschränkungen wurden schließlich im Dezember 2021 beschlossen, jedoch weniger umfassend als in den Lockdowns zuvor (Beschränkung von privaten Zusammenkünften, Zutrittsverbot für Nicht-Geimpfte zu Veranstaltungen und

gastronomischen Angeboten, erweiterte Testpflichten u. ä.). Geschäftsschließungen waren damit nicht mehr verbunden.

- Ab März 2022 fielen dann sukzessive die letzten Beschränkungen fort, obwohl die Infektionszahlen zu diesem Zeitpunkt ihren absoluten Höhepunkt erreichten und auch im weiteren Verlauf des Jahres 2022 noch mehrfach deutlich anstiegen. Vermehrte Todesfälle waren damit jedoch nicht mehr verbunden, wohl auch weil die Impfung das Risiko eines schweren Krankheitsverlaufs offenkundig minderte. Das offizielle Ende der Pandemie wurde durch das Bundesgesundheitsministerium schließlich im April 2023 verkündet, weil ausreichend viele Menschen eine Immunität gegen das Covid-19-Virus entwickelt hätten. Zu diesem Zeitpunkt war nach offiziellen Angaben des Robert-Koch-Instituts knapp die Hälfte der Bevölkerung mindestens einmal an Corona erkrankt; die Dunkelziffer dürfte allerdings beträchtlich sein.

Abb. 1

Neuinfektionen mit dem Corona-Virus und Stringenz der Eindämmungsmaßnahmen 2020 bis 2022 (Wochendurchschnitte)



Quelle: Oxford Coronavirus Government Response Tracker (OxCGRT).

© ifo Institut

Auch wenn ein Wiederaufflackern der Pandemie gegenwärtig wenig wahrscheinlich erscheint, ist das Risiko hierfür weiterhin gegeben. Weder scheinen die verfügbaren Impfstoffe eine Infektion dauerhaft verhindern zu können, noch gibt es bislang wirkmächtige Medikamente gegen die potenziell tödlichen Folgen einer Erkrankung.

1. Einleitung

Insbesondere das Auftreten neuer Virus-Varianten stellt deswegen ein Risiko dar. Eine (wissenschaftliche) Untersuchung der Wirkungen der in den Jahren 2020 und 2021 getroffenen Gegen- und Anpassungsmaßnahmen erscheint daher nach wie vor notwendig.¹

¹ Eine erste Bewertung hierzu wurde im Juni 2022 veröffentlicht, vgl. Sachverständigenausschuss nach §5 Abs. 9 IFSG (2022). Dieser kommt zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen nur teilweise wirksam waren.

2. Gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Pandemie

Aus ökonomischer Sicht hatten die Pandemie bzw. die zu ihrer Bekämpfung vorgenommenen Maßnahmen sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Effekte:

- **Angebotsseitig** kam es zum Ausfall von Arbeitskräften, zum einen wegen Erkrankung von Beschäftigten, zum anderen als Folge von weitreichenden Quarantänevorschriften im Falle eines Kontakts mit Covid-19-Infizierten. Über das Ausmaß ist nichts bekannt; allerdings war der krankheitsbedingte Arbeitsausfall in den Jahren 2020 und 2021 einer Auswertung des Instituts der deutschen Wirtschaft² zufolge eher niedriger als in den Jahren zuvor. Zu berücksichtigen ist auch, dass es sich hierbei in aller Regel nur um einen kurzzeitigen Arbeitsausfall gehandelt haben dürfte, da schwerwiegende Krankheitsverläufe eher bei Personen im Rentenalter auftraten.
- Beschäftigte mit Kindern im Kindergarten- und Schulalter mussten wegen der Schließung von Kindergärten und Schulen oftmals häusliche Betreuungsaufgaben übernehmen und konnten deswegen selbst im Falle von Homeofficemöglichkeiten nicht in gleichem Umfang wie gewöhnlich für ihre jeweiligen Arbeitgeber*innen tätig werden.
- Insbesondere in grenznahen Regionen kam es zudem zum Ausfall von Arbeitskräften, weil die Grenzen zeitweise auch für Einpendler*innen aus dem Ausland geschlossen waren. Dies gilt gerade auch für Sachsen mit langen Außengrenzen zu Polen und Tschechien.
- Wo es zu Produktionsausfällen kam, führte dies zum Teil auch zum Mangel an Vorprodukten in nachgelagerten Teilen der Wertschöpfungskette, die kurzfristig nicht durch einen Wechsel von Lieferanten ausgeglichen werden konnten.
- Zu den bedeutsamsten angebotsseitigen Beeinträchtigungen aufgrund der Corona-Pandemie gehörten schließlich die wiederholten und zum Teil über lange Zeit anhaltenden behördlich angeordneten Geschäftsschließungen im Gastgewerbe, in den meisten Geschäften des stationären Einzelhandels sowie bei vielen personenbezogenen Dienstleistungen. Zum Teil konnte dies zwar durch den

² Vgl. iwd (2023). Ein Grund hierfür könnte es sein, dass Kontaktbeschränkungen und Hygienevorschriften zu einer Verringerung des Ansteckungsrisikos mit sonstigen Erkältungskrankheiten beigetragen haben.

Wechsel zu Online-Angeboten (Handel) oder Außer-Haus-Verkauf (Gastronomie) ausgeglichen werden. In vielen Sektoren war zeitweise aber überhaupt kein Geschäftsbetrieb mehr möglich, so dass die betroffenen Unternehmen in dieser Zeit auch keine Umsätze erwirtschaften konnten.

- Da die Pandemie nicht auf Deutschland beschränkt war, kam es überdies zu massiven Störungen globaler Lieferketten. Zum einen waren einige Vorleistungsgüter gar nicht mehr verfügbar, weil es im Ausland zu Produktionsausfällen kam, zum anderen verzögerte sich deren Anlieferung, weil zum Schutz vor einer Ausbreitung des Virus Grenzkontrollen eingeführt bzw. intensiviert wurden. Auch die Abfertigung von Ein- und Ausfahrten an Häfen und Flughäfen war nur noch eingeschränkt möglich. Diese hielten zum Teil bis weit in das Jahr 2022 an, insbesondere im Warenverkehr mit China.
- **Nachfrageseitige** Folgen der Corona-Pandemie ergaben sich zunächst einmal durch den Einkommensverlust, den Personen hinzunehmen hatten, die aufgrund von Beeinträchtigungen des Geschäftslebens von Kurzarbeit betroffen waren. Das Kurzarbeitergeld ist grundsätzlich auf 60% des Nettoentgelts (Beschäftigte mit wenigstens einem Kind: 67%) beschränkt. Bis zum 30. Juni 2022 wurde das Kurzarbeitergeld ab dem 4. Bezugsmonat allerdings auf 70% (77%) des letzten Nettoentgelts und ab dem 7. Bezugsmonat sogar auf 80% (87%) aufgestockt. Auf dem Höhepunkt der Corona-Pandemie (im April 2020) waren insgesamt 6 Mill. Personen in Kurzarbeit (umgerechnet in Vollzeitäquivalente (VZÄ): etwas mehr als 3 Mill. Personen). Allerdings ging deren Zahl dann rasch zurück und erreichte auch in den nachfolgenden Pandemiewellen trotz der Schließung vieler Bereiche nie wieder diese hohen Werte.
- Einkommensverluste hatten zudem Personen hinzunehmen, die aufgrund der Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren, da das Arbeitslosengeld I lediglich 60% des vorangehenden Nettoeinkommens beträgt. Allerdings hat sich der Bestand an Arbeitslosen nur kurzzeitig unmittelbar nach dem ersten Lockdown erhöht (um saisonbereinigt rund 650 000 Personen)³ und ist seitdem kontinuierlich wieder

³ Dies war weniger durch Abbau von Beschäftigung als vielmehr durch die Beendigung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bedingt, wodurch bisherige Maßnahmeteilnehmer*innen wieder als Arbeitslose registriert wurden.

zurückgegangen. Der Stand vom März 2020 wurde indes erst im April 2022 annähernd wieder erreicht.

- Auch Selbstständige, die von den Lockdown-Maßnahmen betroffen waren, hatten Einkommensverluste hinzunehmen, da die getroffenen Gegenmaßnahmen des Bundes und der Länder im Regelfall keinen Ausgleich des „Unternehmerlohns“ vorsahen. Zwar wurde Selbstständigen zum Ausgleich ein erleichterter Zugang zum Bezug von Arbeitslosengeld II eingeräumt (u. a. durch großzügige Vermögensanrechnung und Verzicht auf eine Prüfung der Wohnungsgröße), doch dürfte diese Maßnahme nur in wenigen Fällen tatsächlich zum Tragen gekommen und wegen der geringen Höhe des ALG-II-Satzes selbst dann mit Einkommensverlusten verbunden gewesen sein.
- Weitaus bedeutsamer als die genannten Einkommenseffekte war es freilich, dass die privaten Haushalte aufgrund der Geschäftsschließungen in vielen Bereichen daran gehindert waren, vorhandene Konsumwünsche tatsächlich zu erfüllen. Der private Verbrauch brach deswegen förmlich ein; im Gegenzug stiegen die Ersparnisse der Haushalte deutlich an.
- Zu den negativen Effekten auf der Nachfrageseite gehört schließlich, dass insbesondere Hersteller von Saisonwaren (wie Modeartikel, Weihnachtsbedarf oder Feuerwerkskörper) ihre bereits produzierten Güter nicht absetzen konnten, weil die gängigen Vertriebswege wegen der Geschäftsschließungen im Handel bzw. der Absage von saisontypischen Veranstaltungen (wie z. B. Weihnachtsmärkte) nicht mehr zur Verfügung standen.
- Auch Exporte (infolge von Grenzschließungen bzw. schwacher Wirtschaftsentwicklung in den Zielländern) und Investitionen (infolge einer Verunsicherung der Unternehmen) entwickelten sich schwach und dämpften von dieser Seite her die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

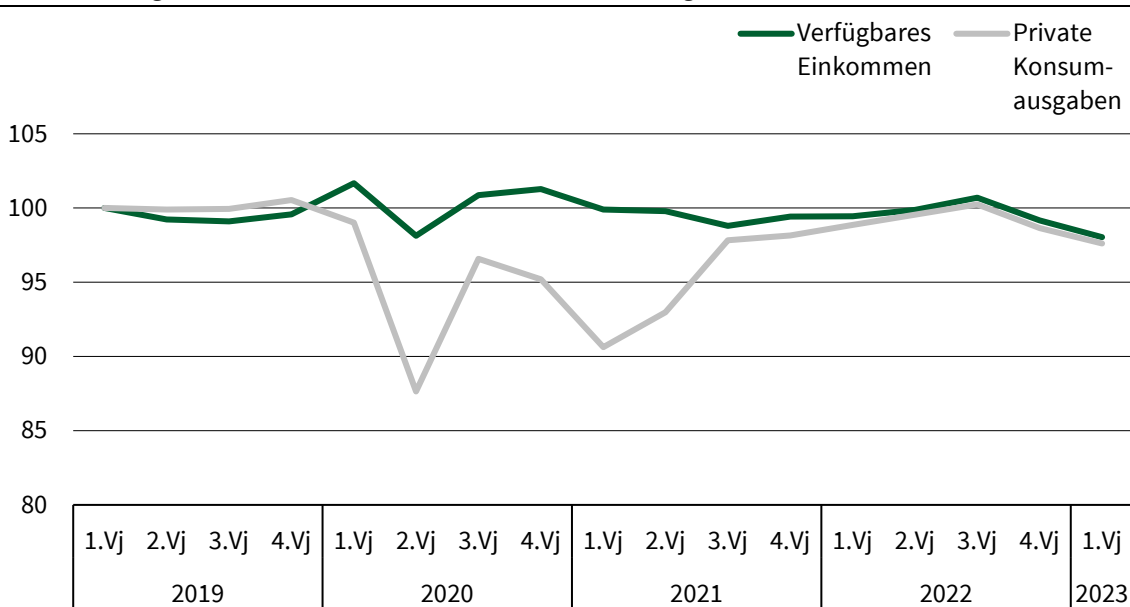
Die genannten angebotsseitigen und nachfrageseitigen Faktoren spiegeln sich in den gesamtwirtschaftlichen Daten der Jahre 2020 bzw. 2021 deutlich wider:

- Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sind in Deutschland insgesamt im 2. Quartal 2020 saison- und preisbereinigt um 3,5% gegenüber dem Vorquartal zurückgegangen, danach aber wieder angestiegen, auch wegen der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen (vgl. Abb. 2). Wegen der ab 2021 deutlich

beschleunigten Verbraucherpreisinflation haben sie ihr Vorkrisenniveau bis heute jedoch nicht wieder erreichen können.

Abb. 2

Verfügbares Einkommen und Konsumausgaben der privaten Haushalte
(preisbereinigt, Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



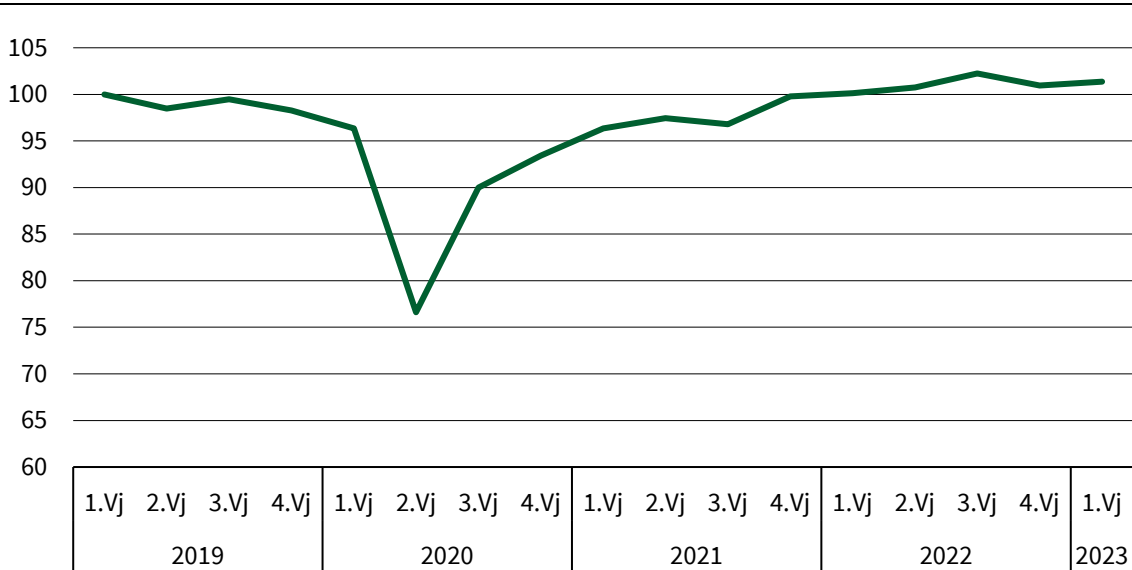
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

- Deutlich stärker war demgegenüber der Einbruch bei der privaten Verbrauchsnachfrage: Preisbereinigt gingen die Konsumausgaben der privaten Haushalte (saisonbereinigt) im 2. Quartal 2020 um mehr als 11,5% gegenüber dem Vorquartal zurück. Auch wenn dieser Einbruch schon im Sommer 2020 annähernd wieder aufgeholt werden konnte, kam es insbesondere in jenen Phasen, die durch weitere Geschäftsschließungen gekennzeichnet waren, zu weiteren Rückgängen. Im Ergebnis wurde das Vorkrisenniveau hier erst im Frühjahr 2022 wieder erreicht.
- Negative Nachfrageeffekte sind schließlich auch bei den Investitionen und insbesondere bei den Exporten festzustellen. Die deutschen Ausfuhren brachen im 2. Quartal 2020 förmlich ein und lagen um mehr als 20% niedriger als in den ersten drei Monaten des Jahres, vor allem wegen der Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in wichtigen Absatzmärkten deutscher Unternehmen und wegen der verhängten Grenzschließungen (vgl. Abb. 3). Ab dem Sommer konnten sich die Ausfuhren jedoch wieder deutlich erholen und lagen schon Anfang 2021 wieder über dem Vorkrisenniveau.

Abb. 3

Export (preisbereinigt, Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



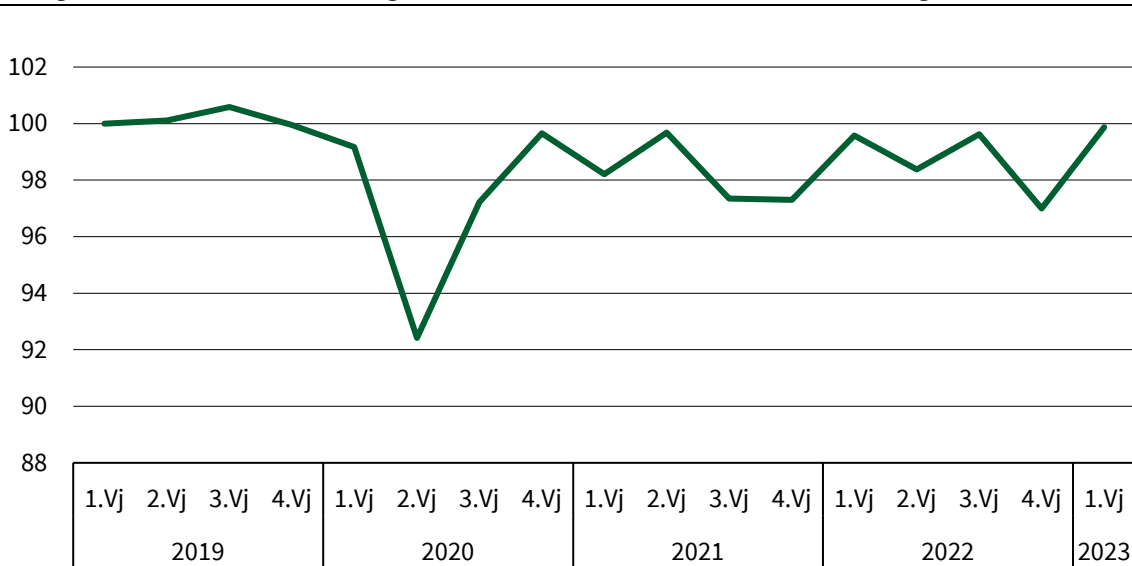
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

- Die Anlageinvestitionen (vgl. Abb. 4) gingen ebenfalls stark zurück, nämlich um knapp 7%, erholten sich dann im weiteren Jahresverlauf wieder. Hier dürften neben einer Verunsicherung der Investoren auch Lieferengpässe insbesondere bei Ausrüstungsgütern eine Rolle gespielt haben.

Abb. 4

Anlageinvestitionen (preisbereinigt, Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

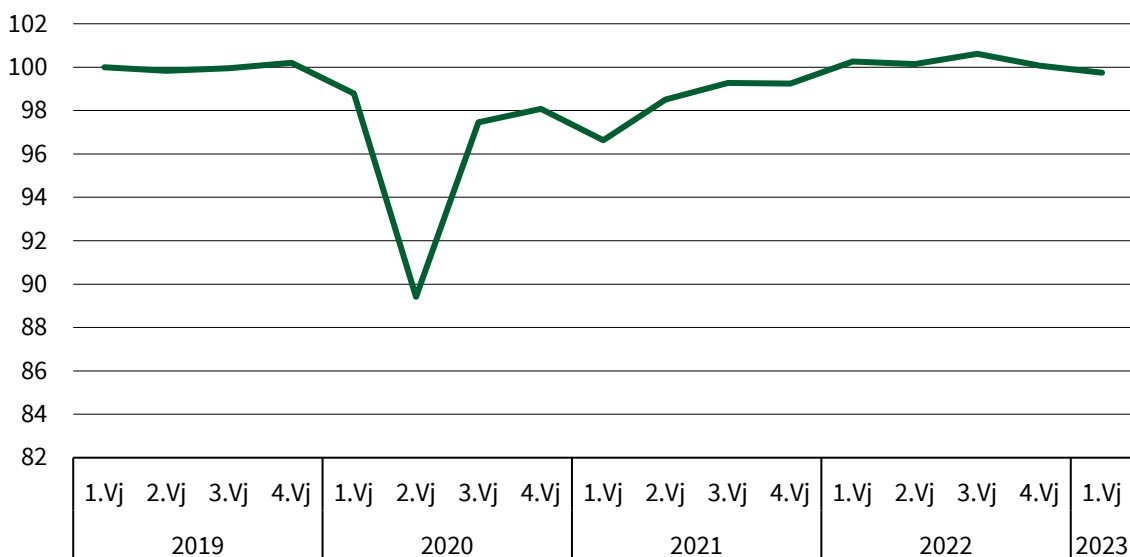
2. Gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Pandemie

Dennoch hat selbst dieser temporäre Einbruch der Investitionstätigkeit die Entwicklung des für die weitere wirtschaftliche Entwicklung relevanten Kapitalstocks der Unternehmen negativ beeinflusst. Der Nettobestand an Ausrüstungsgütern hat sich in den Jahren 2020 bis 2022 deutlich schwächer erhöht als in den Jahren zuvor.

- Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt hat sich im Gefolge dieser angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen im Jahr 2020 deutlich abgeschwächt (vgl. Abb. 5). Allein im 2. Quartal ging das Bruttoinlandsprodukt um 9,5% zurück, und auch wenn ein Großteil dieses Verlusts recht bald wieder aufgeholt werden konnte, blieb die gesamtwirtschaftliche Dynamik während der gesamten Dauer der pandemiebedingten Einschränkungen schwach. Erst im ersten Quartal 2022 wurde das Vorkrisenniveau des Bruttoinlandsprodukts wieder erreicht. Die während der Pandemiezeit ausgefallene Produktion stellt somit einen erheblichen Wohlstandsverlust dar, der auch zukünftig wohl kaum wieder aufgeholt werden wird.

Abb. 5

Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

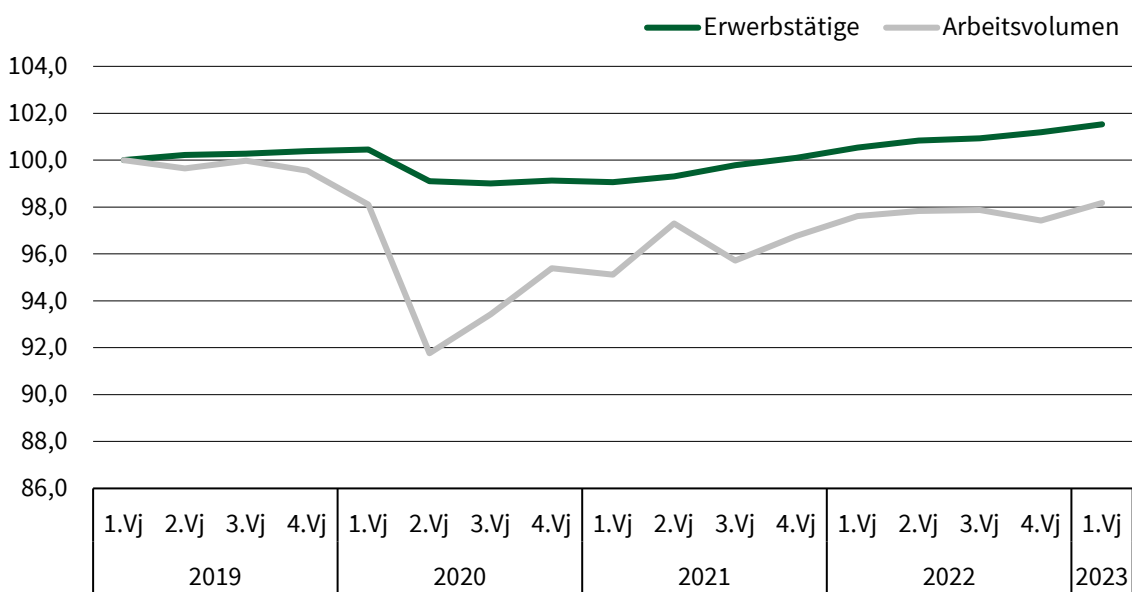
© ifo Institut

Die Zahl der Erwerbstätigen ging nach Ausbruch der Pandemie nur kurzzeitig (um 1,4%) zurück und erholte sich danach wieder, blieb allerdings bis Anfang des Jahres 2022 unter dem Vorkrisenniveau (vgl. Abb. 6). Deutlich stärker war hingegen der

Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden, die im 2. Quartal 2020 um beinahe 8% niedriger lag als zum Jahresende 2019. Hierin spiegelt sich die starke Inanspruchnahme von Kurzarbeit infolge der pandemiebedingten Maßnahmen wider. Auch wenn das geleistete Arbeitsvolumen seither wieder deutlich zugenommen hatte, lag es auch zum Ende der Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie Anfang 2022 noch immer um 2% niedriger als im 4. Quartal 2019 und ist auch im weiteren Zeitverlauf kaum weiter angestiegen.

Abb. 6

Erwerbstätige und Arbeitsvolumen (Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die Entwicklung in Sachsen verlief weitgehend ähnlich wie in Deutschland insgesamt (vgl. Tab. 1). Allerdings liegen hierfür keine unterjährigen Ergebnisse vor, so dass lediglich Zuwachsraten der wichtigsten Aggregate auf Jahresbasis angegeben werden können. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass für regional disaggregierte Angaben bislang nur für das Bruttoinlandsprodukt insgesamt sowie für Erwerbstätigkeit und Arbeitsvolumen sowie die Zahl der Arbeitslosen bereits aktuelle Werte vorliegen. Insbesondere die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und geleisteten Arbeitszeiten verlief

in Sachsen tendenziell ungünstiger als in Deutschland insgesamt; es ist allerdings unklar, ob sich hierin ausschließlich pandemiebedingte Effekte niederschlagen.⁴

Tab. 1

**Gesamtwirtschaftliche Größen für Sachsen und Deutschland
(Veränderungsraten gegenüber Vorjahr in %)**

	Sachsen			
	2019	2020	2021	2022
Bruttoinlandsprodukt (real)	1,5	-3,5	1,9	2,6
Verfügbare Einkommen (real)	1,5	1,5	-1,7	.
Privater Verbrauch (real)	2,4	-4,4	-0,8	.
Bruttoanlageinvestitionen (real)	7,1	-2,3	.	.
Erwerbstätige	0,6	-0,8	-0,1	0,8
Arbeitsvolumen	-0,1	-4,4	1,0	-0,9
Zahl der Arbeitslosen	-8,1	10,9	-3,1	-5,2
Nachr.: Arbeitslosenquote (in %)	5,6	5,9	6,1	5,5
	Deutschland			
Bruttoinlandsprodukt (real)	1,1	-3,7	2,6	1,8
Verfügbare Einkommen (real)	0,8	0,8	-0,9	0,1
Privater Verbrauch (real)	1,6	-5,7	0,4	4,3
Bruttoanlageinvestitionen (real)	1,9	-2,3	1,2	0,4
Erwerbstätige	0,9	-0,8	0,1	1,3
Arbeitsvolumen	0,3	-4,6	1,7	1,4
Zahl der Arbeitslosen	-3,1	18,9	-3,0	-7,5
Nachr.: Arbeitslosenquote (in %)	5,3	5,7	5,9	5,0

Quelle: Statistisches Bundesamt; AK VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Die bisherige Darstellung bezog sich auf die kurzfristigen Krisenfolgen; nicht auszuschließen ist allerdings auch, dass der langfristig mögliche Wachstumspfad in Deutschland durch die Corona-Pandemie bzw. die zu ihrer Bekämpfung eingesetzten Maßnahmen negativ beeinflusst worden ist:

- Der Aufbau des Kapitalstocks hat sich in den Jahren 2020 bis 2022 deutlich verlangsamt, weil insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen sich in diesen drei

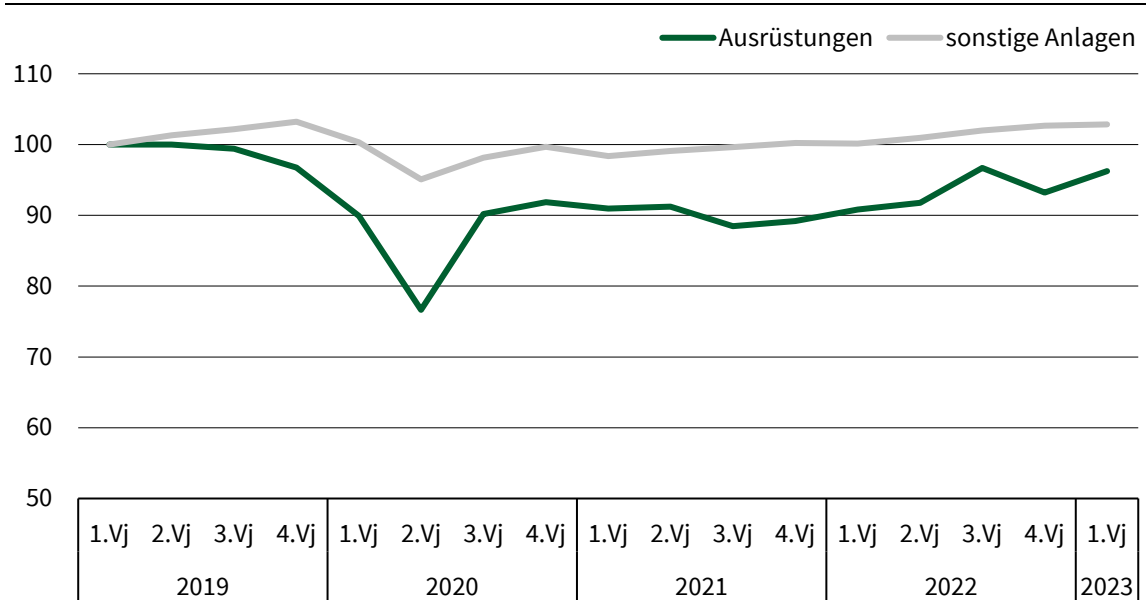
⁴ Denkbar ist auch, dass die ungünstigere demografische Entwicklung in Sachsen hierfür mitverantwortlich ist.

Jahren nur schwach entwickelt haben.⁵ Ohne eine ausreichende Ausstattung mit Maschinen und anderen Ausrüstungsgütern ist aber auch die weitere Produktivitätsentwicklung beschränkt.

- Deutlich verringert haben sich im Jahr 2020 außerdem die Investitionen in sonstige Anlagen (vgl. Abb. 7), wozu insbesondere Forschungs- und Entwicklungsleistungen (FuE) zählen. Dies könnte längerfristig die Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beeinträchtigen. Hinzu kommt, dass zumindest ein Teil der FuE-Ausgaben auf die Entwicklung von Impfstoffen gegen das Corona-Virus umgelenkt wurde.

Abb. 7

Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen
(preisbereinigt, Q1/2019 = 100, kalender- und saisonbereinigte Werte)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

- Ein dritter Punkt ist schließlich die Entwicklung des Humankapitals, da mit der anhaltenden Schließung von Schulen wohl auch Lernrückstände bei den Schüler*innen entstanden sind. Denkbar ist auch, dass lange Betreuungsphasen des „Home-schooling“ zu Beeinträchtigungen der sozialen Kompetenzen von Schüler*innen beigetragen haben. Auch wenn prinzipiell die Möglichkeit besteht, diese im

⁵ Werte für Sachsen liegen bislang nur für das Jahr 2020 vor; in diesem Jahr haben sich die Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen im Freistaat um 7,3% verringert. In Deutschland insgesamt war der Rückgang genauso stark.

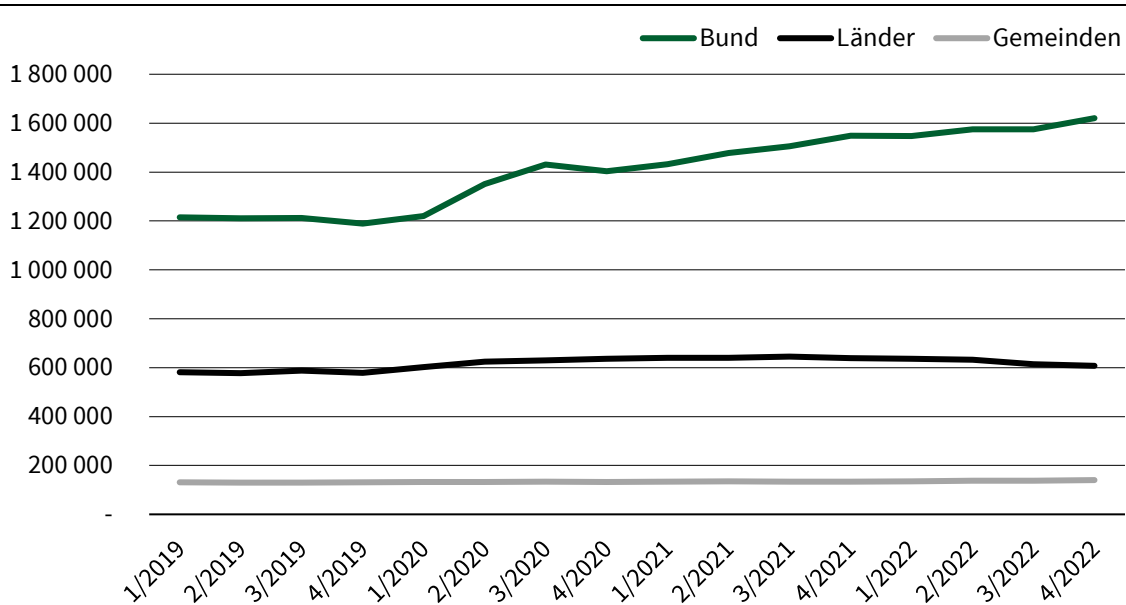
2. Gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Pandemie

weiteren Lebenszyklus wieder auszugleichen, ist das Risiko nicht von der Hand zu weisen, dass sich dies langfristig negativ auf die Produktivität nachwachsender Arbeitskräfte-Kohorten auswirken könnte. In diesem Fall würde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auch in der fernerer Zukunft noch negativ durch die Pandemiefolgen beeinflusst sein.

- Teilweise sind Unternehmen während der Pandemie aus dem Markt ausgeschieden, obwohl sie ein funktionierendes Geschäftsmodell aufwiesen (vgl. auch Abschnitt 4). Selbst wenn deren Marktanteile in den meisten Fällen von anderen Unternehmen übernommen worden sein dürften, war dies unter Umständen mit einem Verlust an Erfahrungs- und Marktwissen verbunden, der ebenfalls zu einer längerfristigen Beeinträchtigung der Wachstumschancen beitragen könnte.
- Die hohen staatlichen Hilfen, die vor allem vom Bund geleistet wurden, sowie die Kompensation der pandemiebedingten Steuermindereinnahmen haben zudem das gesamtstaatliche Budgetdefizit deutlich ansteigen lassen. Die Verschuldung des Bundes (und eingeschränkt auch der Länder) ist daher in den Jahren 2020 und 2021 sprunghaft angestiegen (vgl. Abb. 8).

Abb. 8

Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden 1991 bis 2022 (in Mrd. Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© ifo Institut

Da entsprechend der verfassungsrechtlichen Regeln (für den Bund: Art. 109 GG) diese Schulden mittel- bis langfristig wieder getilgt werden müssen und darüber hinaus bei voraussichtlich weiter ansteigenden Zinsen auch höhere Zinszahlungen zu leisten sind, werden bei gegebenem Steueraufkommen die Ausgabenspielräume hierdurch noch lange Zeit eingeschränkt werden. Es ist zu befürchten, dass dies zulasten der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand gehen wird, was zu einer (relativen) Verschlechterung der Standortbedingungen in Deutschland führen könnte. Auch wenn alternativ die Steuern angehoben werden sollten, würde dies eine Verschlechterung der internationalen Standortattraktivität Deutschlands bedeuten.

Auch in Sachsen mussten zur Kompensation von Steuermindereinnahmen und zur Deckung zusätzlich erforderlicher Ausgaben erstmals seit Langem wieder Schulden aufgenommen werden. Von den im Coronabewältigungsfonds ursprünglich vorgesehenen Kreditermächtigungen in Höhe von 6 Mrd. Euro wurden allerdings nur 3,7 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Entsprechend den geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen sollen die Corona-Schulden bis 2030 vollständig wieder zurückgezahlt werden.

Inwieweit die potenziell negativen Wirkungen auf das langfristige Wachstumspotenzial tatsächlich eingetreten sind, wird sich vermutlich allerdings erst in langer Frist zeigen. Wegen der Überlagerung mit weiteren Effekten wird sich dies aber ursächlich kaum mehr feststellen lassen.

2. Gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Pandemie

3. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen während der Pandemie

Die Politik hat früh erkannt, dass die von ihr aus gesundheitspolitischen Gründen erlassenen Beschränkungen negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben werden. Aus diesem Grund wurden vor allem von der Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet, um diese abzumildern.⁶ Von den Ländern wurden diese vor allem in der Anfangsphase der Pandemie durch eigene Maßnahmen unterstützt. Später dann wurden von einigen Ländern zusätzliche Programme zur Stützung besonders betroffener Branchen (insbesondere Touristik, Veranstaltungswirtschaft und Kultureinrichtungen) aufgelegt. Nicht alle dieser Hilfsprogramme waren ökonomisch gut begründet; zum Teil ging es wohl auch eher darum, im Vorfeld wichtiger Wahlen⁷ politische Handlungsfähigkeit zu beweisen. Bei der abschließenden Bewertung der Maßnahmen ist auch dies zu berücksichtigen.

Im Folgenden wird ein Überblick über die relevanten Hilfsmaßnahmen für Unternehmen gegeben:

- Bereits im März 2020 wurde seitens des Bundes die sogenannte „**Soforthilfe**“ als (steuerpflichtiger) Zuschuss beschlossen. Antragsberechtigt waren Soloselbstständige, Angehörige der Freien Berufe und kleine Unternehmen unabhängig von der Branche mit bis zu zehn Beschäftigten (VZÄ). Sie sollte bei der Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen in Folge der Coronakrise helfen und damit zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Unternehmen in der Krise beitragen. Für Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten betrug diese 9 000 Euro, für Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten bis zu 15 000 Euro. In vielen Bundesländern (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern) wurden zusätzliche

⁶ Im Folgenden werden lediglich solche Maßnahmen betrachtet, die unmittelbar auf die Stützung von Unternehmen abzielten. Die Regierungskoalition hat darüber hinaus im Juni 2020 ein sogenanntes „Zukunftspaket“ im Umfang von 50 Mrd. Euro beschlossen, das über einen mehrjährigen Zeitraum in einer Vielzahl von Bereichen zusätzliche Ausgaben des Bundes beinhaltet, so u. a. zur Stärkung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, zur Förderung von Zukunftstechnologien (darunter Wasserstoffwirtschaft, Künstliche Intelligenz, Quanten-Computing), zur Digitalisierung und zur Stärkung regenerativer Energien, vgl. BMWi (2020). Ein Bezug zur Corona-Pandemie ist hier nur in Ausnahmefällen erkennbar; vielmehr wurde offenkundig die Gelegenheit wahrgenommen, zusätzliche staatliche Ausgaben zu finanzieren.

⁷ Bundestagswahl sowie Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern (alle 2021).

Zuschussprogramme auch für größere Unternehmen (zumeist bis 50 Beschäftigten, teilweise auch darüber hinaus) aufgelegt bzw. die Hilfen des Bundes nochmals aufgestockt. Größere Unternehmen profitierten von diesen Hilfen allerdings nicht.

Als Soforthilfeleistungen des Bundes wurden insgesamt 13,3 Mrd. Euro an 1,8 Mill. Antragsteller ausgezahlt.⁸ Über die Höhe der ergänzenden Soforthilfeprogramme der Länder liegen keine flächendeckenden Informationen vor.⁹

Die übrigen Bundesländer haben keine eigenen Zuschussprogramme aufgelegt, jedoch zum Teil zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen den Zugang zu zinsgünstigen Darlehen erleichtert. Auch Sachsen wählte mit dem Programm „Sachsen hilft sofort“ diesen Weg. Allerdings haben angesichts unsicherer Zukunftsperspektiven nur etwa 12% aller sächsischen Unternehmen diese Kredithilfen überhaupt in Anspruch genommen. Das Volumen der ausgereichten Kredite belief sich dabei auf 0,75 Mrd. Euro.¹⁰

- Von April 2020 bis Juni 2022¹¹ standen mit den **Überbrückungshilfen I-IV** weitere branchenoffene Zuschussprogramme seitens des Bundes zur Verfügung, mit denen zur Existenzsicherung der betroffenen Unternehmen ein Teil¹² der betrieblichen Fixkosten abgedeckt werden sollte. Diese setzten einen coronabedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30%¹³ im Vergleich zum jeweiligen Referenzzeitraum des Jahres 2019 voraus. Antragsberechtigt waren prinzipiell alle Unternehmen unabhängig von der Mitarbeiterzahl, jedoch nur, wenn der Jahresumsatz (im Jahr 2020) höchstens 750 Mill. Euro betrug; faktisch waren Großunternehmen damit von den Hilfen ausgeschlossen. Die Höhe der Hilfen war zunächst (Überbrückungshilfe I und II) auf maximal 50 000 Euro pro Fördermonat gedeckelt; ab der

⁸ Für alle hier genannten Programme gilt, dass die nachträgliche Prüfung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen noch nicht abgeschlossen ist, so dass in Zukunft noch Rückzahlungen erfolgen könnten.

⁹ Entsprechende Anfragen des ifo Instituts an die Bewilligungsbehörden in den einzelnen Ländern blieben zum größten Teil unbeantwortet bzw. waren für eine Auswertung nicht verwendbar.

¹⁰ Vgl. Schulze Spüntrup und Wagner (2021).

¹¹ Für Umsatzausfälle in den Monaten Juni bis August 2020 wurden keine Überbrückungshilfen gewährt.

¹² Der erstattungsfähige Teil der förderfähigen Fixkosten variierte je nach Höhe des Umsatzrückgangs (ab der Überbrückungshilfe II: bis zu 40% bei Umsatzrückgängen zwischen 30% und 50%, bis zu 60% bei Umsatzrückgängen zwischen 50% und 70% und bis zu 90% bei Umsatzrückgängen von mehr als 70%).

¹³ Für den Zugang zur Überbrückungshilfe I (April/Mai 2020) war sogar ein Umsatzrückgang von wenigstens 60% gegenüber dem Referenzmonat erforderlich.

Überbrückungshilfe III wurde diese Höchstgrenze deutlich auf maximal 52 Mill. Euro (Überbrückungshilfe IV: 54,4 Mill. Euro) pro Fördermonat angehoben.¹⁴ Mit der Überbrückungshilfe IIIPlus wurden außerdem zusätzliche Zuschüsse („Restart-Prämie“) gewährt, wenn Unternehmen Personal neu einstellten oder die Kurzarbeit reduzierten. Die Überbrückungshilfen wurden zudem für einzelne Branchen (Kultur- und Veranstaltungswirtschaft, Reisevermittlung, zum Teil auch die pyrotechnische Industrie und die Aussteller auf Advents- und Weihnachtsmärkten¹⁵) aufgestockt, um deren besondere Betroffenheit durch Schließungsmaßnahmen zu berücksichtigen.¹⁶ Zu den förderfähigen Fixkosten wurden ab der Überbrückungshilfe III (Januar 2021) auch verderbliche bzw. Saisonwaren (z. B. Modeartikel, Produkte der pyrotechnischen Industrie) gezählt, soweit diese wegen der Geschäftsschließungen im Winter 2020/21 nicht verkauft werden konnten.¹⁷

Insgesamt wurden im Rahmen dieser Überbrückungshilfen 45,2 Mrd. Euro (Stand März 2023) ausgezahlt. In einzelnen Bundesländern erfolgte eine Aufstockung der Überbrückungshilfen des Bundes, wenn auch nur in begrenztem Ausmaß. Eine entsprechende Regelung gab es für den Zeitraum November 2021 bis Januar 2022 auch für den Freistaat Sachsen (Corona-Zuschuss Sachsen Plus), allerdings mit vergleichsweise restriktiven Auflagen. Entsprechend gering war die Inanspruchnahme.¹⁸

- Für Unternehmen, denen unmittelbar durch den Lockdown im November/Dezember 2020 ihre Geschäftstätigkeit untersagt wurde (bzw. Firmen, die hierdurch indirekt betroffen waren), wurde mit der **November- bzw. Dezemberhilfe** für die Dauer der Schließungen ein einmaliger Zuschuss von bis zu 75% des jeweiligen Umsatzes im November bzw. Dezember 2020 gewährt.¹⁹ Eine Größenbeschränkung war für die Inanspruchnahme der Hilfen nicht vorgesehen; faktisch kamen

¹⁴ Diese Höchstbeträge konnten allerdings nur durch Kumulation verschiedener Sonderregeln erreicht werden und dürften daher nur in Ausnahmefällen tatsächlich realisiert worden sein.

¹⁵ Diese waren durch die kurzfristige Absage von Weihnachtsmärkten bzw. Silvesterfeiern im Dezember 2021 negativ betroffen.

¹⁶ In einigen wenigen Bundesländern wurden die Überbrückungshilfeleistungen des Bundes durch Landesmittel nochmals aufgestockt, allerdings zumeist nur für wenige besonders betroffene Branchen wie Taxiunternehmen oder Schausteller.

¹⁷ Dies galt sowohl für Hersteller als auch für Händler, soweit diese die für die Gewährung von Überbrückungshilfe maßgeblichen Umsatzauffälle hinzunehmen hatten.

¹⁸ Es wurden durch den Freistaat lediglich 0,1 Mill. Euro an insgesamt 26 Antragsteller ausgezahlt.

¹⁹ Bereits erhaltene Überbrückungshilfen wurden dabei angerechnet.

sie aber überwiegend Unternehmen des Gastgewerbes sowie der Kultur- und Veranstaltungswirtschaft²⁰ zugute, die typischerweise nur eine geringe Größe aufweisen. Insgesamt wurden hierfür rund 13,8 Mrd. Euro ausgezahlt.

- Insbesondere Soloselbstständige (z. B. Künstler*innen) mit geringen Fixkosten konnten darüber hinaus die sogenannte **Neustarthilfe** (in Höhe von einmalig bis zu 7 500 Euro) für den Zeitraum Januar bis Juni 2021 erhalten, wenn sie coronabedingt in dieser Zeit keine oder nur geringe Umsätze erzielen konnten. Damit sollten Förderlücken bei den Überbrückungshilfen geschlossen werden, da jene nur auf die Erstattung von Fixkosten abzielten. Ähnlich konzipiert, aber mit höheren Fördersätzen versehen, waren die daran anschließende „Neustarthilfe Plus“ bzw. die „Neustarthilfe 2022“. Das Auszahlungsvolumen in den drei Programmen belief sich auf 2,8 Mrd. Euro (Stand März 2023).
- Für Unternehmen, die durch die genannten Zuschussprogramme nicht erreicht wurden, wurden schließlich von Bund und Ländern gemeinsam **Härtefallhilfen** vergeben (bis Juni 2022). Diese wurden aber in nur geringem Umfang (0,14 Mrd. Euro) in Anspruch genommen.
- Zusätzlich zu den genannten, weitgehend branchenoffenen Programmen wurden Zahlungen aus dem Sonderfonds des Bundes für **Kulturveranstaltungen** gewährt. Dazu gehörte zum einen eine Wirtschaftlichkeitshilfe für Veranstaltungen (bis Ende März 2022), die unter Beachtung coronabedingter Hygienebestimmungen mit reduziertem Publikum stattfinden mussten, zum anderen eine Ausfallabsicherung für Kulturveranstaltungen, die coronabedingt abgesagt werden mussten (bis Ende 2022).²¹ Ein ähnliches Absicherungsinstrument wurde Ende Oktober 2021 zudem für Messen und Ausstellungen eingeführt. Sogar bis Sommer 2023 konnten darüber hinaus Gelder aus dem Rettungs- und Zukunftsprogramm „**Neustart Kultur**“ des Bundes in Anspruch genommen werden, mit dem u. a. pandemiebedingte Mehrbedarfe für Investitionen sowie Einzelprojekte (z. B. in Form von Stipendien) gefördert werden konnten.

In einigen Bundesländern wurden Kultureinrichtungen auch landesseitig mit Zuschüssen unterstützt. Dazu gehörte auch Sachsen (Förderprogramm „Soforthilfe-

²⁰ Der vom Lockdown betroffene Einzelhandel wurde hingegen hier nicht einbezogen.

²¹ Die Inanspruchnahme belief sich bis Mitte 2022 auf einen niedrigen dreistelligen Millionen-Betrag.

Zuschuss ‚Härtefälle Kultur‘); die Unterstützung war hier allerdings im Regelfall auf 10 000 Euro pro Jahr begrenzt.

Alles in allem belief sich das Volumen der vom Bund ausgereichten Zuschüsse an pandemiebetroffene Unternehmen damit auf 76,85 Mrd. Euro (Stand Februar 2023). Knapp die Hälfte davon kamen den besonders von Schließungsmaßnahmen betroffenen Branchen Handel und Gastgewerbe zugute, weitere 12% dem Sektor Kunst, Unterhaltung und Erholung (einschließlich der Veranstaltungswirtschaft, 8% der Hilfen). Aufgrund von Rückforderungen im Zuge der noch laufenden Endabrechnungen²² ist allerdings mit einer nicht unerheblichen Reduktion der Gesamtsummen zu rechnen.²³

Auf Sachsen entfielen von den Unterstützungszahlungen des Bundes (Soforthilfe, Überbrückungshilfen, November- und Dezemberhilfe, Neustarthilfen sowie Härtefallhilfen) insgesamt 2,76 Mrd. Euro (3,6%). Der Anteil an allen bewilligten Anträgen lag hingegen deutlich höher (4,5%). Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass ab der Überbrückungshilfe III die Förderhöchstsummen deutlich angehoben wurden, so dass in Deutschland insgesamt pro Fall höhere Fördersummen ausgezahlt wurden als in Sachsen, wo kleinere Unternehmen dominieren (vgl. Tab. 2).

Liquiditätsentlastend wirkten sich außerdem die erleichterten Regelungen für die Inanspruchnahme von **Kurzarbeitergeld** aus, die nach Ausbruch der Pandemie beschlossen wurden und mehrfach – nach aktuellem Stand bis zum 30. Juni 2023 – verlängert wurden. Damit wurde erreicht, dass Unternehmen selbst bei nur geringfügigen Einschränkungen ihres Geschäftsbetriebs (unabhängig von deren konkreter Ursache) ihre Beschäftigten in Kurzarbeit schicken konnten, so dass diese auf der Kostenseite entlastet wurden, ohne dass es zu Entlassungen kommen musste. Um die Liquidität zusätzlich zu schonen, wurden darüber hinaus bis zum 30. März 2022 die Arbeitgeberbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung durch die Bundesagentur für Arbeit übernommen.²⁴ Allein im Jahr 2020 hat die Bundesagentur für Arbeit

²² Nach Angaben der Bundesregierung beläuft sich die Zahl der zu prüfenden Endabrechnungen auf etwa 970 000; es ist offenkundig, dass dies geraume Zeit in Anspruch nehmen wird.

²³ Dies rührt daher, dass viele Hilfen auf der Basis von Umsatzprognosen ausgezahlt wurden. Soweit die Umsatzrückgänge gegenüber dem Referenzzeitraum geringer ausfielen als geschätzt, müssen die Unterstützungsleistungen (zumindest anteilig) zurückgezahlt werden. In Sachsen wurde Pressemeldungen zufolge (Sächsische Zeitung vom 2. August 2023) allein für das Jahr 2020 inzwischen Rückforderungen in Höhe von 108 Mill. Euro gestellt; dies sind rund 20% der damals verausgabten Unterstützungszahlungen.

²⁴ Bis zum 31. Dezember 2021: zu 100%, bis zum 30. März 2022: zu 50%.

Kurzarbeitergeld in Höhe von 22,1 Mrd. Euro ausgezahlt, im Jahr 2021 waren es nochmals 20,2 Mrd. Euro.²⁵

Tab. 2

Unterstützungszahlungen für Unternehmen in Sachsen und Deutschland (Bewilligungen, Stand Februar 2023)

	Sachsen			Deutschland			Sachsen in % von Deutschland	
	Zahl der Bewilligungen	Auszahlungen in Mill. Euro	in Euro pro Fall	Zahl der Bewilligungen	Auszahlungen in Mrd. Euro	in Euro pro Fall	Bewilligungen	Auszahlungen
Soforthilfe	84 266	617,1	7 323	1 784 459	13,28	7 442	4,7	4,6
Überbrückungshilfe I	3 377	47,2	13 977	123 344	1,42	11 513	2,7	3,3
Überbrückungshilfe II	4 645	64,6	13 907	203 990	2,76	13 530	2,3	2,3
Überbrückungshilfe III	19 910	1 031,9	51 828	446 751	31,10	69 614	4,5	3,3
Überbrückungshilfe IIIPlus	9 961	315,7	31 694	195 928	7,55	38 535	5,1	4,2
Überbrückungshilfe IV	6 359	204,4	32 143	113 964	4,03	35 362	5,6	5,1
Novemberhilfe	11 999	143,6	11 968	363 285	6,63	18 250	3,3	2,2
Dezemberhilfe	11 749	170,8	14 537	346 257	7,14	20 621	3,4	2,4
Neustarthilfe	35 992	164,5	4 570	588.368	2,80	4 759	6,1	5,9
Härtefallhilfen	25	0,4	16 000	3 474	0,14	40 299	0,7	0,3
Summe	188 309	2 760,3	.	4 169 820	76,85	.	4,5	3,6

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; Sächsische Aufbaubank; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Ergänzend zu den unmittelbar liquiditätswirksamen Zuschussprogrammen wurden von der Bundesregierung (darüber hinaus auch durch die Bundesländer) **Kreditprogramme** aufgelegt, um Unternehmen notwendiges Kapital zur Abdeckung von coronabedingten Verlusten zur Verfügung zu stellen. Diese waren zumeist mit günstigen Konditionen versehen (niedrige Zinsen sowie lange Laufzeiten, in Einzelfällen auch verbunden mit einem teilweisen Tilgungsverzicht bei andauernd schwieriger Geschäftssituation) und konnten auch zur Abfederung von Liquiditätsengpässen verwendet werden.

²⁵ Die Entlastung der Unternehmen fällt nochmals höher aus, weil durch das Kurzarbeitergeld nur ein Teil der Nettobeschäftigungsentgelte ersetzt wird.

Die meisten Kredithilfen wurden über die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt, die bereits im März 2020 ein Sonderprogramm Corona auflegte, das im Wesentlichen aus einer Aufstockung bereits bestehender Fördermaßnahmen bei gleichzeitig gelockerten Förderkonditionen bestand. Zusätzlich wurde ab April 2020 der KfW-Schnellkredit angeboten. Beide Förderprogramme liefen bis April 2022 und wurden zum überwiegenden Teil von kleinen und mittleren Unternehmen in Anspruch genommen. Das Zusagevolumen belief sich bis Juni 2022 auf 57,4 Mrd. Euro (162 380 Anträge; dies entspricht rund 350 000 Euro pro Kreditantrag).

Aus Sicht der Fördermittelgeber weisen Kredite den Vorzug auf, dass sie anders als Zuschüsse wieder zurückgezahlt werden müssen und deswegen nicht zu einer dauerhaften Belastung der Staatsfinanzen führen. Gerade dies ist aber aus Sicht der geförderten Unternehmen auch der große Nachteil derartiger Hilfsangebote. Gerade wegen der Unsicherheiten über Dauer und Intensität der Coronakrise und der potenziell existenzbedrohenden Wirkungen staatlich verhängter Schließungsmaßnahmen war die Bereitschaft der Unternehmen zur Aufnahme von Krediten deswegen eher gering. Dies dürfte es erklären, dass die Inanspruchnahme neuer KfW-Kredithilfen im Zeitablauf immer weiter nachließ und im Verlauf des Jahres 2021 auf nur noch ein Zehntel des anfänglichen Volumens schrumpfte.

Ab Mai 2020 wurde seitens des Bundes überdies ein Hilfspaket für neugegründete Unternehmen („start-ups“) aufgelegt, mit dem **Eigenkapital** und eigenkapitalähnliche Finanzierungen zur Verfügung gestellt wurden. Das Zusagevolumen belief sich hier auf weitere 1,7 Mrd. Euro bis Juni 2022.

Der Freistaat Sachsen unterstützte die Förderung von (wissensbasierten oder technologieorientierten) start-ups zusätzlich durch ein eigenes Beteiligungsprogramm (Corona-Start-up-Hilfsfonds (CSH)), in dem Mittel des Bundes und des Landes in Höhe von 40 Mill. Euro zusammengefasst wurden (Laufzeit August 2020 bis Dezember 2021). Ähnliche Programme wurden auch von anderen Bundesländern initiiert.

Für große („systemrelevante“) Unternehmen wurde schließlich seitens des Bundes der **Wirtschaftsstabilisierungsfonds** (WSF) aufgelegt, der ursprünglich mit 600 Mrd. Euro kalkuliert war (was später auf 250 Mrd. Euro herabgesetzt wurde). Mittel des Fonds sollten zur Rekapitalisierung von Unternehmen verwendet werden, die als Folge der Coronakrise Eigenkapitalverluste hinzunehmen hatten und von den eher kleinteiligen sonstigen Hilfsprogrammen nicht erreicht wurden. Insgesamt wurden

aus dem WSF allerdings lediglich 9,6 Mrd. Euro an nur 25 Unternehmen²⁶ ausgereicht, davon 5,8 Mrd. Euro an die Deutsche Lufthansa AG, die wegen des weltweiten Einbruchs des Luftverkehrs nach Pandemieausbruch in die Verlustzone geraten war und vor der Insolvenz stand.²⁷ Nennenswerte Beträge wurden zudem an die Touristikkonzerne TUI und FTI ausgezahlt, die unter dem zeitweiligen Verbot von Urlaubsreisen litten. In den genannten Fällen lässt sich der zeitweilige Einstieg des Staates sicherlich rechtfertigen, weil im Falle einer Insolvenz vermutlich auch viele weitere vor- und nachgelagerte Unternehmen in Schwierigkeiten geraten wären. In einigen Fällen wurden Hilfen aus dem WSF aber auch an Unternehmen gezahlt, die schon vor der Coronakrise angeschlagen waren (z. B. die Handelskette Galeria Kaufhof, die Modehändler Orsay, Adler Modemärkte sowie der Schuhhandel Ludwig Görztz) oder unter erheblichem internationalen Wettbewerbsdruck standen (z. B. MV Werften). In diesen Fällen scheinen die staatlichen Hilfen den Marktaustritt nur verzögert zu haben; inzwischen haben die genannten Unternehmen allesamt Insolvenz anmelden müssen.

Der Stärkung der Liquidität der Unternehmen dienten darüber hinaus eine Reihe steuerlicher Maßnahmen:²⁸

- Bereits im März 2020 wurde Unternehmen die Möglichkeit zur Herabsetzung bzw. Stundung von **Vorauszahlungen** zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeräumt; auf die Erhebung von Stundungszinsen wurde dabei verzichtet. Diese Erleichterungen wurden sukzessive bis Mitte 2022 verlängert. Ähnliche Regelungen wurden auch für Gewerbesteuerzahlungen und die Umsatzsteuer erlassen. Damit wurde zwar ein unmittelbarer Liquiditätseffekt erzielt, die dabei ersparten Steuern müssen aber in späteren Jahren nachgezahlt werden.
- Darüber hinaus wurde (ab Dezember 2020) die Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer um einen Monat verschoben, was Unternehmen einen zusätzlichen Liquiditätsvorteil gewährte.
- Ab Juni 2020 wurden die Möglichkeiten der Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen aus früheren Jahren erweitert, indem die Möglichkeit des **Verlustrücktrags**

²⁶ Eine Liste der durch den WSF geförderten Unternehmen findet sich unter <https://www.deutsche-finanzagentur.de/wsf/wirtschaftsstabilisierungsfonds/massnahmen>.

²⁷ Die Lufthansa hat die bereitgestellten Mittel inzwischen vollständig zurückgezahlt.

²⁸ Neben den nachfolgend genannten Maßnahmen wurden weitere steuerliche Erleichterungen mit liquiditätsschonender Wirkung erlassen, die jedoch quantitativ weniger bedeutsam waren und hier deswegen nicht im Detail dargestellt werden.

bei Einkommen- und Körperschaftsteuer von regulär maximal 1 Mill. Euro (2 Mill. Euro bei Zusammenveranlagung von Ehepartnern) auf maximal 5 bzw. 10 Mill. Euro angehoben wurde. In diesem Umfang konnten also (erwartete²⁹) Verluste des Jahres 2020 auf Einkommensteuerzahlungen für das Jahr 2019 angerechnet werden. Ab März 2021 wurde der maximale Höchstbetrag des Verlustrücktrags dann sogar auf 10 Mill. Euro (20 Mill. Euro bei Zusammenveranlagung) angehoben, später dann die Inanspruchnahme auf Steuernachzahlungen für die vorangehenden zwei Jahre ausgeweitet. Im Ergebnis stellte auch dies eine liquiditätsschonende Maßnahme für die Begünstigten dar, allerdings verbunden mit tendenziell höheren Steuerzahlungen in den Folgejahren.³⁰ Insoweit handelt es sich beim Verlustrücktrag ebenfalls lediglich um eine Steuerstundung. Kritisiert wurde allerdings, dass die Höhe des Verlustrücktrags relativ niedrig festgesetzt wurde und deswegen am ehesten kleinen und mittleren Unternehmen zugute kam.³¹ Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein liquiditätsverbessernde Effekt erst verzögert mit der Festsetzung der zu zahlenden Steuer durch die Finanzbehörden eintritt.

- Zeitgleich wurde die Möglichkeit einer **degressiven Abschreibung** für bewegliche Güter des Anlagevermögens in Höhe von maximal 25% des Restbuchwerts (höchstens aber dem Zweieinhalbfachen der linearen Abschreibung) eingeführt. Diese mehrfach (bis zum Jahresende 2022) verlängerte Regelung mindert zwar in den Jahren ihrer Inanspruchnahme den Gewinn und damit die anfallende Steuerlast, jedoch müssen in nachfolgenden Jahren dann entsprechend höhere Steuern gezahlt werden. Insoweit ergibt sich auch hier lediglich ein positiver Liquiditätseffekt. Dieser kommt zudem nur Unternehmen zugute, die in den betreffenden Jahren tatsächlich investiert haben. Dennoch könnten die gelockerten Abschreibungsregelungen einen Anreiz gesetzt haben, ohnehin geplante Investitionen vorzuziehen und damit den Konjunkturverlauf zu stabilisieren.
- In ähnlicher Weise wurden für Unternehmen, die infolge der Corona-Pandemie daran gehindert waren, geplante Investitionen durchzuführen, die steuerlichen **Investitionsabzugsbeträge** (§ 7g Abs. 1 EStG) von 40% auf 50% erhöht, allerdings

²⁹ Um schon im Jahr 2020 hiervon profitieren zu können, wurde für dieses Jahr ein „vorläufiger Verlustrücktrag“ in Höhe von 30% der Einkünfte des Jahres 2019 zugelassen, vgl. § 111 EStG.

³⁰ Verluste des laufenden Jahres können in bestimmten Grenzen in nachfolgenden Jahren steuermindernd geltend gemacht werden (Verlustvortrag; vgl. § 10d EStG).

³¹ Vgl. Fuest (2020).

beschränkt auf Unternehmen mit einem Gewinn von weniger als 200 000 Euro. Die Förderwirkung blieb deswegen primär auf kleine und mittlere Unternehmen beschränkt. Die Investitionsabzugsbeträge müssen zudem nach Durchführung der Investition wieder gewinnerhöhend verbucht werden, so dass sich lediglich eine temporäre Steuerminderung ergibt.

- Weiterhin wurde für die Jahre 2020 bis 2026 die Bemessungsgrundlage für die **Forschungszulage** (in Höhe von 25%) von 2 Mill. Euro auf 4 Mill. Euro erhöht. Damit wurde – neben dem damit einhergehenden Liquiditätseffekt – für kleine und mittlere Unternehmen ein Anreiz gesetzt, auch in der Krise Forschung und Entwicklung durchzuführen.

Grundsätzlich war der größte Teil der steuerlichen Hilfen geeignet, das grundlegende Problem zu lösen, dass Hilfen nur Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell zugute kommen sollten, um den Strukturwandel nicht zu behindern, denn Erleichterungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer erreichten nur Unternehmen, die vor der Krise tatsächlich Gewinne machten. Der Marktaustritt von bereits zuvor angeschlagenen Unternehmen wurde also dadurch (anders als unter Umständen bei den o. g. Liquiditätszuschüssen) nicht verhindert. Da die Hilfen im Regelfall auch nur eine Steuerverschiebung bewirkten, waren die Kosten für den Staat auch überschaubar (und beliefen sich im Wesentlichen auf etwaige Zinsverluste, wenn zur Kompensation Schulden aufgenommen werden mussten). Allerdings wäre es dem Charakter dieser Hilfen dann auch angemessen, später anfallende Steuernehmeinnahmen für die Schuldentilgung (und nicht für eine etwaige Erhöhung der staatlichen Ausgaben) zu verwenden. Dies scheint bisher nicht der Fall zu sein.

Zu den während der Corona-Pandemie beschlossenen steuerlichen Maßnahmen gehörte schließlich auch die zeitweilige Herabsetzung des Regelsatzes der **Mehrwertsteuer** von 19% auf 16% (ermäßigter Satz: von 7% auf 5%) für das zweite Halbjahr 2020.³² Primär diente diese temporäre Maßnahme dazu, den privaten Verbrauch zu stützen, weil (in Abhängigkeit von Wettbewerbsintensität und Preiselastizität der Nachfrage auf den jeweiligen Märkten) von einer entsprechenden Senkung der Konsumentenpreise ausgegangen wurde. Soweit dies nicht geschehen ist, konnten die

³² Darüber hinaus wurde zur Stützung des Gastgewerbes die Umsatzsteuer für den Verzehr von Speisen (nicht aber Getränken) in gastronomischen Einrichtungen beginnend vom 1. Juli 2020 an auf den ermäßigten Satz gesenkt; diese Maßnahme wurde inzwischen bis zum 31. Dezember 2023 verlängert.

Unternehmen die Differenz zwischen ursprünglichem Steuersatz und abgesenktem Steuersatz jedoch als zusätzliche und damit liquiditätsstützende Einnahme verbuchen. Die hieraus resultierenden Mindereinnahmen für den Staat dürften bei rund 20 Mrd. Euro gelegen haben.³³

Die temporäre Mehrwertsteuersenkung war in ihrer Wirksamkeit allerdings dadurch beschränkt, dass Handels- und Gastronomiegeschäfte teilweise weiter geschlossen waren bzw. die Kundenfrequenz eingeschränkt war. Profitiert hat hiervon insoweit eher der Online-Handel, weniger der stationäre Einzelhandel, zumal hier die Neuauszeichnung von Preisen auch mit Umstellungskosten (sowohl zu Beginn als auch zum Ende der Maßnahme) verbunden war. Der nachfragestabilisierende Effekt war deswegen eher überschaubar und dürfte am ehesten zu einem Vorziehen von Käufen langlebiger Gebrauchsgüter geführt haben.

Empirische Untersuchungen zeigen dementsprechend auch, dass die Mehrwertsteuersenkung über alle Konsumbereiche hinweg nur zu einem Drittel an die Verbraucher*innen weitergegeben worden ist, also zum überwiegenden Teil die Liquidität der Unternehmen erhöht hat.³⁴ Dies gilt vor allem für den Handel mit Dienstleistungen, weniger für den Handel mit Waren. Auch kontrafaktische Analysen zum Supermarkt-Einzelhandel zeigen hier eine deutlich stärkere Überwälzung an.³⁵

³³ Vgl. Clemens et al. (2020).

³⁴ Vgl. Egner (2021).

³⁵ Vgl. Fuest et al. (2020).

3. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen während der Pandemie

4. Wirkungen der Hilfsprogramme

In der Zusammenschau lässt sich festhalten, dass die überwiegende Zahl der Unterstützungsangebote des Bundes (bzw. der Länder) darauf abzielten, die Liquidität der Unternehmen auch bei pandemiebedingten Einnahmeausfällen zu sichern. Dies war im Wesentlichen gleichbedeutend damit, den Unternehmen die Deckung der fixen Kosten (z. B. für Mieten und Pachten, Leasingraten oder Zinsen) zu ermöglichen, denn hinsichtlich der Personalkosten als Hauptbestandteil der variablen Kosten griffen ja die erleichterten Kurzarbeitergeldregeln. Ein Ausgleich für entgangenen Unternehmerlohn war damit im Regelfall hingegen nicht verbunden, wohl weil man davon ausging, dass Unternehmer*innen ausreichende private Ersparnisse aufweisen würden. Gerade im Falle von Kleinunternehmen aus den besonders betroffenen Wirtschaftsbereichen dürfte diese Annahme allerdings nicht zutreffend gewesen sein, so dass mit fortschreitender Dauer der Geschäftsbeschränkungen hier einige zu einer Geschäftsaufgabe gezwungen gewesen sein dürften.

Ohnehin wurde bei der Konzipierung der Hilfen billigend in Kauf genommen, dass ein vollständiger Fixkostenausgleich nicht gelang. Zum einen setzte die Inanspruchnahme der diversen Überbrückungshilfeprogramme einen Umsatzrückgang gegenüber dem Vergleichszeitraum 2019 von 30% und mehr voraus, zum anderen war die Erstattung der Fixkosten (je nach Höhe des Umsatzausfalls) auch nur unvollständig. Bei größeren Unternehmen könnte es sich auch negativ ausgewirkt haben, dass die Höhe der Inanspruchnahme der Zuschussprogramme beihilferechtlich gedeckelt war. Im Regelfall ersetzten die unterschiedlichen Hilfen somit nur einen Teil der anfallenden Fixkosten, so dass die Unternehmen – soweit sie keine Kredite aufnehmen konnten und wollten – in die Verlustzone gerieten bzw. ihre Rücklagen angreifen mussten. Beides war gleichbedeutend mit einer Verringerung ihrer Eigenkapitalausstattung, was wiederum auch die Fähigkeit der Aufnahme von Fremdkapital über das Bankensystem reduzierte.³⁶ Zum Teil wurde dies jedoch durch Bürgschaftsangebote staatlicher Institutionen ausgeglichen.³⁷

³⁶ Schon im September 2020 berichteten insbesondere Reiseveranstalter, Gastgewerbe und Handelsunternehmen von zunehmenden Eigenkapitalproblemen. Vgl. Peichl et al. (2021).

³⁷ Insgesamt wurden von den Bürgschaftsbanken der Länder 11 868 Bürgschaftszusagen über ein Kreditvolumen von 4,2 Mrd. Euro ausgesprochen; hinzu kamen 10 Bürgschaftszusagen des Bundes in Höhe von 2,86 Mrd. Euro. Über die Inanspruchnahme liegen keine Informationen vor.

Die angespannte Lage vieler Unternehmen in der Coronakrise zeigt sich dementsprechend in den hohen Anteilen von Unternehmen, die in den Jahren 2020 und 2021 von einer akuten Existenzgefährdung ausgingen. Deren Anteil lag deutschlandweit im Sommer 2020 bei 22%, ging seither bis zum Jahresende 2021 allerdings auf 14% zurück (vgl. Tab. 3).³⁸ Bei Reisebüros und -veranstaltern, der Veranstaltungsbranche und Gastronomiebetrieben, die von den unterschiedlichen Lockdowns am stärksten betroffen waren, lag die Gefährdungsquote hingegen auch zu diesem Zeitpunkt noch immer deutlich über 50%.

Tab. 3

**Anteil existenzbedrohter Unternehmen in Deutschland insgesamt
(Angaben in % aller befragten Unternehmen)**

	6/2020	11/2020	2/2021	6/2021	12/2021
Insgesamt	21,8	17,6	18,7	14,0	14,0
Verarbeitendes Gewerbe	16,8	10,8	7,5	6,6	5,7
Dienstleistungssektor	28,1	24,1	26,3	20,3	20,4
Einzelhandel	20,9	18,0	34,5	14,4	17,1
Großhandel	15,2	9,9	12,8	7,5	7,8
Baugewerbe	2,2	4,4	3,6	4,7	5,1
nachr.: Ostdeutschland	18,4	18,3	19,4	13,8	14,0

Quelle: ifo Konjunkturumfragen, verschiedene Ausgaben.

© ifo Institut

Die Angaben für Ostdeutschland (Werte für Sachsen liegen nicht vor) unterscheiden sich im Aggregat nur wenig von jenen für Deutschland insgesamt, obwohl gemeinhin von einer im allgemeinen ungünstigeren Eigenkapitalsituation ausgegangen wird.

Um eine Schließung von Unternehmen aufgrund von Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung zu vermeiden, wurde deshalb bereits im März 2020 die Insolvenzantragspflicht für juristische Personen, Gesellschaften ohne Rechtspersönlichkeit und Vereine ausgesetzt. Dies galt aber nicht uneingeschränkt, sondern im Zeitraum Oktober bis Dezember 2020 nur im Falle einer Überschuldung (also nicht bei Zahlungsunfähigkeit) und zwischen Januar 2021 und April 2021 nur, wenn zuvor staatliche Pandemiehilfen beantragt worden waren. Mit diesen Einschränkungen wollte man verhindern, dass auch Unternehmen mit dauerhaft nicht erfolgversprechendem Geschäftsmodell übermäßig lange im Markt verblieben.

³⁸ Vgl. ifo Institut (2022).

Tatsächlich lag die Zahl der Insolvenzanmeldungen von Unternehmen in den Jahren 2020 und 2021 deutlich niedriger als in den Jahren zuvor (vgl. Tab. 4). Schon im Jahr 2021 hat sich aber die Zahl der Insolvenzen von Einzelunternehmen wieder deutlich erhöht, obwohl diese prinzipiell mit ihrem gesamten Privatvermögen auch für betriebliche Schulden haften. Zudem sind in diesem Jahr ebenfalls die Insolvenzanmeldungen von Privatpersonen, die zuvor selbstständig gewesen waren, um rund 75% angestiegen.³⁹ Dies spricht dafür, dass die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht zwar im Falle haftungsbeschränkter Unternehmen hilfreich gewesen ist, die Zahlungsunfähigkeit von privat haftenden Selbstständigen aber in vielen Fällen eben nicht vermieden hat.⁴⁰ Insgesamt haben damit im Jahr 2021 zusammengenommen knapp 26 000 Personen mit aktueller oder früherer Selbstständigkeit Insolvenz anmelden müssen, also weitaus mehr als es die Zahl der Unternehmensinsolvenzen für dieses Jahr nahelegt (15 500 Fälle, davon annähernd 4 200 privat haftende Unternehmer*innen). Offenbar sind hier viele Fälle enthalten, die im Jahr 2020 aufgrund der Coronahilfen noch überleben konnten (in diesem Jahr ging die Zahl der Insolvenzen von aktuellen und früheren Unternehmern gegenüber 2019 stark zurück), jedoch letzten Endes nicht vor einem Konkurs gerettet werden konnten.

Tab. 4
Zahl der Insolvenzen 2018 bis 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Unternehmensinsolvenzen insgesamt	21 355	21 194	18 057	15 488	16 515
darunter:					
Einzelhandelsunternehmen u. ä.	6 087	5 679	3 798	4 161	4 128
Privatinsolvenzen insgesamt	84 502	79 949	54 732	102 206	86 984
darunter:					
ehemalige Selbstständige	16 875	17 009	12 367	21 661	19 606

Quelle: Statistische Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Noch deutlich höher ist die Zahl der Unternehmen, die ihr Gewerbe aus freien Stücken aufgegeben haben, denn nur etwas mehr 2% aller Unternehmensaufgaben in

³⁹ In geringem Umfang sind hierin auch privat haftende Gesellschafter*innen von insolventen Personengesellschaften enthalten.

⁴⁰ Der starke Anstieg der Privatinsolvenzen im Jahr 2021 legt die Vermutung nahe, dass auch hierin ehemals selbstständige Personen enthalten sind.

Deutschland sind Folge von Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung. Dies gilt insbesondere für privat haftende Unternehmer*innen, die zur Schonung ihres Privatvermögens im Regelfall schon weit vor dem Eintritt von Zahlungsunfähigkeit ihr Unternehmen schließen dürften. Alles in allem belief sich die Zahl der Unternehmensaufgaben in den beiden Coronajahren auf jeweils rund 430 000. Anders als man vermuten könnte ist dies aber deutlich weniger als in den Jahren zuvor (mehr als 500 000 Fälle). Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die verschiedenen Corona-Hilfsmaßnahmen auch Unternehmen im Markt gehalten haben, die unter „normalen“ Umständen ihr Geschäft schon früher aufgegeben hätten.

Insgesamt hat sich die Zahl der rechtlich selbständigen Unternehmen („rechtliche Einheiten“ im Sinne des Unternehmensregisters) zwischen 2019 und 2021 dennoch deutlich vermindert, wenn auch lange nicht so stark, wie es die in Tabelle 3 präsentierten Umfrageergebnisse des ifo Instituts nahelegen. Insgesamt waren in Deutschland zuletzt knapp 170 000 Unternehmen weniger gemeldet als im Jahr 2019, das entspricht einem Rückgang um knapp 5% (vgl. Tab. 5). Die anteilig größte Reduktion in der Zahl der Unternehmen war in den besonders durch die Schließungsmaßnahmen betroffenen Wirtschaftsbereichen (Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen sowie Gastgewerbe) zu verzeichnen; auch im Handel gab es einen überdurchschnittlichen Rückgang der Zahl der Unternehmen. Vor allem kleinere Unternehmen (mit weniger als zehn abhängig Beschäftigten) erwiesen sich als wenig krisenfest.

In Sachsen stellte sich die Entwicklung noch etwas ungünstiger dar; hier ging die Zahl der Unternehmen insgesamt zwischen 2019 und 2021 sogar um 6,5% zurück. Auch hier war die Gruppe der kleinsten Unternehmen am stärksten betroffen (vgl. Tab. 6). In der Gruppe der größeren Unternehmen wurden hingegen – zumindest in einigen Branchen – sogar mehr Unternehmen gezählt als im Jahr 2019.

Tab. 5

Zahl der Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen und Unternehmensgrößenklassen in Deutschland insgesamt im Jahr 2021 (2019 = 100)

	Zahl der abhängig Beschäftigten				
	0 bis 9	10 bis 49	50 bis 249	250 und mehr	zusammen
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	95,3	100,2	97,6	93,8	96,7
Verarbeitendes Gewerbe	94,2	96,7	96,1	96,4	94,9
Energieversorgung	89,0	101,2	101,5	104,0	89,2
Wasserversorgung, Entsorgung usw.	96,8	100,7	100,2	101,7	98,1
Baugewerbe	97,7	104,3	104,3	107,0	98,5
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz	93,1	98,9	101,7	99,6	93,9
Verkehr und Lagerei	90,5	98,4	97,2	103,0	92,3
Gastgewerbe	90,4	83,6	78,1	79,9	89,3
Information und Kommunikation	95,4	105,7	105,1	107,5	96,5
Erbringung von Finanz- u. Versicherungsleistungen	99,6	102,1	97,2	97,7	99,6
Grundstücks- und Wohnungswesen	111,3	102,9	97,2	111,0	111,0
Freiberufliche, wiss. u. techn. Dienstleistungen	93,6	102,0	103,8	103,8	94,2
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	96,9	100,4	96,6	92,7	97,2
Erziehung und Unterricht	89,5	103,4	104,6	107,1	92,1
Gesundheits- und Sozialwesen	104,6	105,2	103,9	103,8	104,6
Kunst, Unterhaltung und Erholung	80,5	91,5	84,2	96,3	81,1
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	87,3	92,9	97,1	97,6	87,8
Zusammen	94,7	99,0	98,9	99,4	95,3

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Natürlich ist die rückläufige Zahl der Unternehmen nicht allein durch die Coronakrise bedingt; gerade im Handel handelt es sich hierbei um einen Trend, der schon länger anhält. Insgesamt ist die Zahl der Unternehmen aber zwischen 2016 und 2019 jedoch angestiegen⁴¹, so dass der Verdacht naheliegt, dass die Umkehr dieser Entwicklung in den Jahren 2020 und 2021 coronabedingt sein dürfte. Zu vermuten ist zudem, nicht nur Unternehmensaufgaben, sondern vor allem auch eine verringerte Anzahl von Neugründungen von wirtschaftlich aktiven Unternehmen hierbei eine Rolle gespielt haben könnte, da angesichts der erhöhten Unsicherheiten während der Pandemie eine Unternehmensneugründung mit besonderen Risiken behaftet gewesen sein dürfte.

⁴¹ In Sachsen und den übrigen ostdeutschen Bundesländern (mit Ausnahme Brandenburgs) war abweichend hiervon auch zuvor schon eine rückläufige Zahl an Unternehmen zu beobachten, was die demografischen Entwicklungen widerspiegeln dürfte.

Tab. 6

Zahl der Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen und Unternehmensgrößenklassen in Sachsen im Jahr 2021 (2019 = 1009)

	Zahl der abhängig Beschäftigten				
	0 bis 9	10 bis 49	50 bis 249	250 und mehr	zusammen
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	111,5	85,7	88,9	.	101,1
Verarbeitendes Gewerbe	94,7	94,8	97,5	93,7	94,9
Energieversorgung	90,7	102,8	96,2	100,0	91,0
Wasserversorgung, Entsorgung usw.	92,7	103,4	96,7	100,0	95,8
Baugewerbe	93,4	100,9	97,4	121,4	94,1
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz	90,3	101,5	102,5	104,8	91,6
Verkehr und Lagerei	91,7	96,4	92,0	116,3	92,8
Gastgewerbe	90,6	90,2	87,3	93,8	90,6
Information und Kommunikation	98,3	103,5	98,1	146,2	98,9
Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen	97,8	116,7	92,6	100,0	98,0
Grundstücks- und Wohnungswesen	104,7	98,7	103,1	66,7	104,4
Freiberufliche, wiss. u. techn. Dienstleistungen	93,3	101,9	112,9	105,3	94,0
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	93,0	97,4	93,9	86,6	93,3
Erziehung und Unterricht	89,5	103,2	104,5	92,9	91,8
Gesundheits- und Sozialwesen	101,9	106,6	103,4	100,0	102,5
Kunst, Unterhaltung und Erholung	82,8	90,5	82,6	85,7	83,3
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	81,4	96,7	105,1	114,3	82,4
Zusammen	92,8	99,0	98,8	99,0	93,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Problematischer scheint es zu sein, dass die Verwerfungen während der Corona-Pandemie in einzelnen Sektoren zu einer deutlichen Verschärfung des Arbeitskräftemangels beigetragen haben. So haben insbesondere im Gastgewerbe viele der vor den Geschäftsschließungen hier beschäftigten Arbeitnehmer während der Pandemie eine neue Tätigkeit in einem anderen Sektor aufgenommen, nicht zuletzt um die Einkommensverluste bei Kurzarbeit zu vermeiden.⁴² Da die Arbeitsbedingungen gerade in der Gastronomie zudem als wenig attraktiv gelten (niedrige Löhne bei hoher Arbeitsbelastung und ungünstigen Arbeitszeiten), sind viele Beschäftigte nach Aufhebung der Beschränkungen nicht in diesen Sektor zurückgekehrt, so dass hier bis heute ein

⁴² So lag beispielsweise die Zahl der Beschäftigten in der Gastronomie im Jahr 2022 um knapp 12% niedriger als im Vorkrisenjahr 2019, vgl. Statistisches Bundesamt (2023). Im Beherbergungsgewerbe belief sich der Rückgang sogar auf beinahe 15% (vgl. Genesis-Online, Tabelle 45213-0002).

erheblicher Mangel an Arbeitskräften besteht. Eine Untersuchung des ifo Instituts (in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung) für Sachsen hat gezeigt, dass insbesondere Beschäftigte aus Lebensmittel- und Gastgewerbeberufen sich in den beiden Pandemie Jahren beruflich neu orientiert haben; etwas Ähnliches gilt auch für Handelsberufe.⁴³ Beschäftigungsgewinne konnten hingegen vor allem soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe, unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe sowie Verkehrs- und Logistikberufe erzielen, zu einem erheblichen Teil durch Wechsel aus den erstgenannten Berufsgruppen (vgl. Abb. 9).⁴⁴

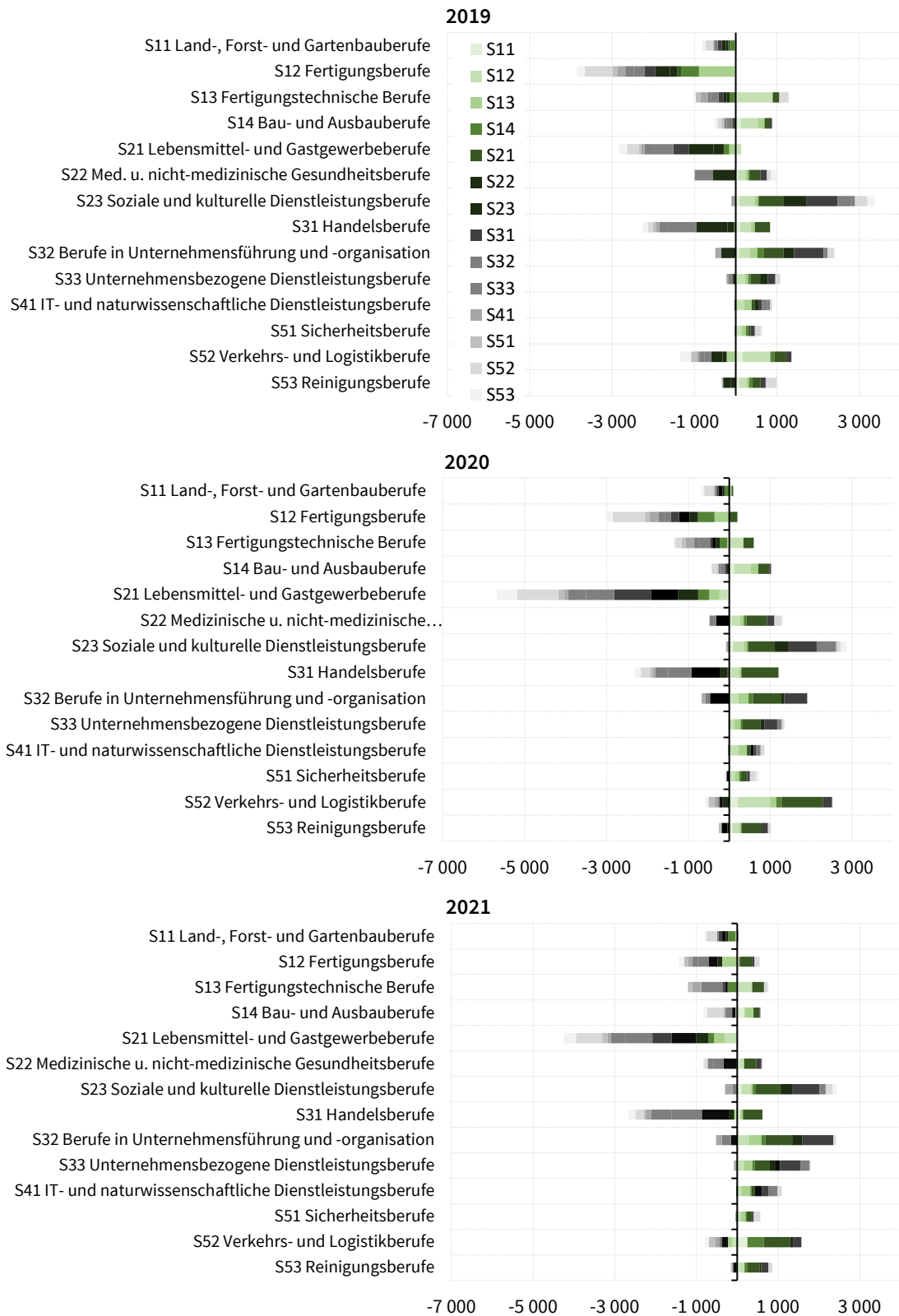
⁴³ Die nachfolgende Abbildung zeigt für Berufsgruppen die Veränderung der Berufswechsler*innen in Sachsen, wobei die Zielberufe (links der Y-Achse) bzw. die Herkunftsberufe (rechts der Y-Achse) durch die unterschiedlichen Farben dargestellt werden. Lesebeispiel: Im Jahr 2020 haben rund 2 000 Beschäftigte einen Handelsberuf (S31) aufgegeben; davon wechselten rund 700 in einen sozialen oder kulturellen Dienstleistungsberuf (S23, schwarz). Gleichzeitig nahmen 1 200 Personen eine Beschäftigung in einem Handelsberuf neu auf; davon hatten 900 zuvor einen Lebensmittel- oder Gastgewerbeberuf (S21, dunkelgrün) ausgeübt. Zu- und Abwander*innen nach und aus Sachsen, Berufsanfänger*innen bzw. Personen, die gänzlich aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sind dabei nicht berücksichtigt.

⁴⁴ Vgl. Gillmann (2023).

4. Wirkungen der Hilfsprogramme

Abb. 9

Zahl der Berufswechsler in Sachsen in den Jahren 2019 bis 2021 nach Berufshauptgruppen



Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

5. Zusammenfassende Bewertung der Corona-Hilfsmaßnahmen

Alles in allem waren die Corona-Hilfsmaßnahmen in erster Linie darauf gerichtet, durch Bereitstellung von Liquidität die Schließung von Unternehmen mit funktionierendem Geschäftsmodell zu vermeiden. Da davon ausgegangen werden konnte, dass die Pandemie nicht zu einer dauerhaften Veränderung der wirtschaftlich relevanten Rahmenbedingungen für die Unternehmen führen würde, war dies auch gut begründet. Dennoch gibt es eine Reihe von Kritikpunkten:

- Da die unternehmensseitigen Probleme primär durch staatliches Handeln verursacht waren – nämlich den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie – erscheint es nur folgerichtig, dass der Staat auch für die damit verbundenen Schäden aufkommen sollte. Sinnvollerweise wäre dieser „Schadenersatz“ dann aber auch im Infektionsschutzgesetz zu regeln gewesen, das die rechtliche Basis für die Schließungsmaßnahmen darstellte. Die Hilfsprogramme stattdessen ausschließlich durch materiell gleichartige (und überdies befristete) Rechtsverordnungen der Bundesländer zu regeln, schaffte hingegen ein zusätzliches Maß an Unsicherheit. Zudem wurden, wie gezeigt, die entstandenen Schäden durch die Hilfen auch nicht vollständig ausgeglichen.
- Insgesamt waren die Regeln für die Inanspruchnahme von Hilfen in vielen Fällen recht restriktiv (z. B. Vorgaben über die Höhe des zur Inanspruchnahme von Leistungen berechtigenden Umsatzausfalles im Rahmen der Überbrückungshilfen). Zudem wurde im Regelfall nur ein Teil der Fixkosten tatsächlich ersetzt. Dies dürfte in nicht wenigen Fällen zu einer Aufzehrung finanzieller Reserven geführt haben, die mit zunehmender Dauer der Schließungsmaßnahmen existenzgefährdendes Ausmaß annehmen konnte.
- Die Konzipierung von Förderprogrammen erfolgte unter hohem Zeitdruck, so dass wenig praxistaugliche Regelungen nicht immer ausgeschlossen werden konnten und erst im weiteren Verlauf behoben wurden. Als problematisch erwies es sich aber, dass damit auch die Komplexität der Förderung immer weiter zunahm. Dies hätte vermieden werden können, wenn seitens der zuständigen Behörden bereits frühzeitig neue Förderprogramme vorbereitet worden wären und hierbei auch Erfahrungen von Praktiker*innen mit eingeflossen wären.
- Kritisch ist in diesem Zusammenhang ebenso zu sehen, dass die Höhe der Hilfen über die Zeit weitgehend konstant blieb. Angemessen wäre es gewesen,

Unternehmen, die mehrfach schließen mussten, einen mit der Zeit steigenden Anteil der förderfähigen Fixkosten zu ersetzen.

- Eine Erstattung entgangenen Unternehmerlohns erfolgte grundsätzlich nicht und hat damit zu deutlichen Einkommenseinbußen betroffener Selbstständiger geführt (anders als bei unselbständigen Beschäftigten, die aufgrund der pandemiebedingten Maßnahmen zeitweise in Kurzarbeit geschickt wurden). Die dieser Regelung offenkundig zugrundeliegende Annahme, dass Selbstständige allein aufgrund ihrer Tätigkeit über ein ausreichendes liquides Vermögen zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügen, dürfte insbesondere bei kleineren und neugegründeten Unternehmen nicht zutreffen.
- Vor allem in der Anfangsphase der Pandemie wurden Hilfen gedeckelt, so dass sie primär nur von kleinen (oder sehr kleinen) Unternehmen in Anspruch genommen werden konnten. Begründen lässt sich dies mit der tendenziell höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit größerer Unternehmen und der anfänglichen Einschätzung, dass die Einschränkungen des Geschäftslebens nur von kurzer Dauer sein würden. Dennoch waren insbesondere bei den Soforthilfen (März 2020) die festgelegten Beschäftigtenobergrenzen recht restriktiv und das Volumen der Hilfen äußerst knapp bemessen. Gleiches gilt für die Überbrückungshilfen I und II. Erst ab Herbst 2020 wurden diese Restriktionen in ausreichendem Umfang gelockert.
- Auch wenn die verschiedenen Hilfsmaßnahmen vordergründig auf eine Entlastung der Unternehmen von fixen Kosten abzielten, kam dies in seiner Wirkung vorrangig der Immobilienwirtschaft zugute, die auf diese Weise vor coronabedingten Einnahmeausfällen bewahrt wurde. Zumindest aus Fairness-Gründen kann man dies kritisch sehen, weil andere betroffene Gruppen – Kurzarbeiter*innen, aber auch schließungsbetroffene Unternehmer*innen – deutlich schlechter gestellt wurden.
- Es ist nicht auszuschließen, dass die Coronahilfen (Zuschüsse) in Einzelfällen dazu geführt haben, dass Unternehmen mit nicht funktionierendem Geschäftsmodell zu lange im Markt verblieben. Notwendige Marktberäumungsprozesse wurden dadurch möglicherweise verschleppt. Die Alternative wäre es gewesen, noch stärker auf steuerliche Hilfen sowie auf Kredite zu setzen; allerdings hätte dies dem Erfordernis schneller Bereitstellung von Liquidität widersprochen und bei

hoher Unsicherheit möglicherweise den Marktaustritt an sich lebensfähiger Unternehmen sogar noch beschleunigt.

- Sonderprogramme einzelner Bundesländer hätten vermieden werden sollen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Standorten zu vermeiden.
- Wenig sinnvoll war die pauschale Umsatzsteuerermäßigung im zweiten Halbjahr 2020, die primär auf eine Belebung der Konsumkonjunktur abzielte, aber kaum die Liquiditätsschwierigkeiten der in ihren Geschäften besonders beschränkten Unternehmen adressierte. Darüber hinaus muss man auch das sogenannte „Zukunfts-paket“ (vgl. Fußnote 6) kritisch sehen, weil hier Maßnahmen gefördert wurden, die möglicherweise zwar zur Stärkung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands wichtig sein mögen, jedoch zur Überwindung der Pandemiefolgen in den meisten Fällen keinen Beitrag geleistet haben.
- Sinnvoll war es, nach negativen Erfahrungen mit dem Soforthilfeprogramm aus dem März 2020⁴⁵ weitere Hilfen an die Bedingung einer Antragstellung durch „prüfende Dritte“ im Sinne des § 3 Steuerberatungsgesetz (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, vereidigte Buchprüfer) zu knüpfen. Zusammen mit einer unvermeidlichen Überlastung der Bewilligungsbehörden infolge hoher Antragszahlen hat dies jedoch dazu beigetragen, dass Gelder oftmals erst mit hoher zeitlicher Verzögerung ausgezahlt werden konnten. So waren Ende Juni 2022 nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWK) beispielsweise von den beantragten Mitteln der Überbrückungshilfe IIIPlus (Geltungsdauer Juli 2021 bis Dezember 2021) erst 73% ausgezahlt; bei der Überbrückungshilfe IV (Geltungsdauer Januar bis Juni 2022) waren es zum gleichen Zeitpunkt sogar erst 24%.
- Für die Einreichung der Schlußabrechnung der Überbrückungshilfen wurde der 31. August 2023 als Fälligkeitstermin festgelegt. Da angesichts der hohen Zahl von Antragstellern⁴⁶ auch die (wenngleich nur stichprobenartige) Überprüfung noch einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte, ist nicht auszuschließen, dass Unternehmen auch langfristig noch Rückzahlungen zu leisten haben. Dies erscheint vor allem auch deshalb problematisch, weil sich die konjunkturelle

⁴⁵ So wurden beispielsweise in Berlin mehr Förderanträge genehmigt als Unternehmen vorhanden sind, was auf Missbrauch hindeutet, vgl. Schulze Spüntrup (2020).

⁴⁶ Bei der Überbrückungshilfe IIIPlus waren dies beispielsweise mehr als 200 000 Antragsteller*innen.

Entwicklung nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine und die dadurch verursachten Energiekostenbelastungen derzeit äußerst schwach darstellt.

- Sinnvoll war es, die einzelnen Hilfsprogramme zunächst strikt zu befristen und auf die Zeiten harter Lockdown-Maßnahmen zu konzentrieren. Damit wurde der Unsicherheit über die Dauer und die Intensität der Pandemie bzw. der getroffenen Gegenmaßnahmen Rechnung getragen. Im Widerspruch hierzu stand es, dass einige Maßnahmen (wie z. B. das Kurzarbeitergeld oder einzelne steuerliche Hilfen) auch längerfristig, zum Teil sogar deutlich über das Ende der Pandemie hinaus fortgesetzt wurden.
- Auch die Rettung „systemrelevanter“ Unternehmen (also solcher, deren Schließung infolge der bestehenden Lieferverflechtungen viele andere Unternehmen ebenfalls mitgerissen hätte) durch Eigenkapitalhilfen (auf Bundesebene: aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds) war grundsätzlich richtig. Allerdings wurden dabei wegen der faktisch unbegrenzten Verfügbarkeit von Kreditermächtigungen auch Unternehmen begünstigt, die schon vor der Corona-Pandemie angeschlagen waren und deren Marktaustritt durch die Hilfen lediglich verzögert wurde. Dies spricht dafür, die Entscheidung für derartige Hilfen an strengere Kriterien zu binden, auch um so die Ermessensspielräume der politischen Akteure zu beschränken und die Gewährung von Hilfen aufgrund von sachfremden Überlegungen auszuschließen.

6. Schlussfolgerungen für künftige Krisen

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, was sich aus den staatlichen Hilfen während der Corona-Pandemie für künftige Krisen lernen lässt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich zuspitzende Krisen typischerweise ohne Präzedenzfall sind, so dass es schwierig, wenn nicht gar nicht unmöglich erscheint, bereits im Vorfeld detaillierte Maßnahmenpläne zu entwickeln. Vielmehr wird es nötig sein, je nach Charakter einer Krise angepasste Hilfs- und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Insoweit lassen sich hier lediglich einige grundsätzliche Überlegungen anstellen.

Am günstigsten ist es, wenn eine Krise gar nicht erst entsteht, also eine „Störung“ welcher Art auch immer entweder abgefedert wird oder Anpassungsprozesse auslöst, die den Schaden minimieren. Angesprochen sind damit die Phänomene der „Vulnerabilität“ bzw. der „Resilienz“ von Unternehmen, Sektoren oder Regionen. Während der Begriff der Vulnerabilität, also der Verwundbarkeit eines Systems, primär darauf abzielt, das Ausbrechen einer Krise als Folge eines exogenen Schocks überhaupt zu vermeiden, beinhaltet der Begriff der Resilienz vor allem die Fähigkeit der Anpassung, also dass die Folgen eines (ansonsten unvermeidbaren Schocks) beherrschbar bleiben. Unterschieden werden kann dabei eine „statische“ Resilienz (ein System soll auch nach einem Schock seine Funktionsfähigkeit beibehalten) und eine adaptive Dimension (ein System sollte sich als anpassungsfähig an dauerhafte, durch Krisen bewirkte Umfeldveränderungen zeigen).⁴⁷ In der Coronakrise war eher die Dimension statischer Resilienz gefordert. Andere Krisen – wie die Flüchtlingskrise 2015/2016 oder aktuell die Energiepreiskrise nach Ausbruch des Krieges in der Ukraine – adressiert eher die Dimension der adaptiven Resilienz, weil hier von einer dauerhaften Veränderung wirtschaftlicher (und gesellschaftlicher) Rahmenbedingungen auszugehen ist.

Wenn auch exogene Störungen nicht immer vermieden werden können, zielt eine erfolgreiche Resilienzstrategie darauf ab, die wirtschaftliche Entwicklung während und vor allem nach einer Krise positiv zu beeinflussen. Eine dauerhaft schlechtere Performance soll nach Möglichkeit vermieden werden; im Idealfall kann eine Krise sogar zum Übergang auf einen höheren Wachstumspfad genutzt werden. Letzteres ist zumindest in der Coronakrise bislang allerdings nicht gelungen, auch weil die Erholung nach dem Corona-Schock durch die nachfolgende Energiepreiskrise überlagert wurde. Gerade in den besonders durch die Geschäftsschließungen betroffenen Wirt-

⁴⁷ Vgl. Brinkmann et al. (2017).

schaftsbereichen, also Handel, Gastgewerbe und sonstigen Dienstleistungen (dazu zählen insbesondere personenbezogene Dienste) liegt die reale Bruttowertschöpfung bis heute zum Teil deutlich dem Vorkrisenniveau.⁴⁸

Die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft (bzw. einer Region)⁴⁹ gegenüber derartigen Schocks hängt zum einen von der Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der privaten Akteure ab (z. B. von einem hohen Maß an beruflicher oder räumlicher Mobilität oder der Fähigkeit, schnell durch Innovationen auf Marktänderungen zu reagieren), zum anderen von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur (insbesondere dem Grad an Diversifikation).⁵⁰ Beides können durch staatliche Maßnahmen zumindest auf mittlere bis längere Sicht gefördert werden, sind jedoch kurzfristig gegeben. Da private Versicherungsangebote⁵¹ für die Beseitigung von Schäden aufgrund eines Schocks bzw. einer Krise in vielen Fällen nicht existieren, können staatliche „Nothilfen“ tatsächlich erforderlich werden, schon um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren.

Für die Ausgestaltung derartiger Hilfen hat sich spätestens seit der Finanzkrise 2008/2009 das Paradigma „timely, targeted, and temporary“⁵² herausgebildet: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu.⁵³

Der genannte Dreiklang wird in der aktuellen Diskussion allerdings häufig zu einem Viererakkord ausgeweitet, indem gefordert wird, dass die Maßnahmen auch „transformative“ sein sollten.⁵⁴ Im Sinne der Resilienzdiskussion kann man dies auch so deuten, dass die Wirtschaft auf einen neuen (nicht notwendigerweise höheren) Ent-

⁴⁸ Handel: -1,2%; Gastgewerbe: -16,8%; sonstige Dienstleister: -5,8; alle Angaben 2022 gegenüber 2019. Stärkere sektoral disaggregierte Angaben liegen aus der amtlichen Statistik bislang nicht vor.

⁴⁹ Zu einer Bestandsaufnahme von resilienzfördernden Faktoren auf Unternehmensebene vgl. z. B. Flüter-Hoffmann et al. (2018).

⁵⁰ Vgl. z. B. Vöpel und Wolf (2018) sowie Förtsch et al. (2021).

⁵¹ Vgl. hierzu die Diskussion um eine Pflichtversicherung gegenüber Elementarschadensereignissen, z. B. Ragnitz und Thum (2021).

⁵² Die Formulierung wird dem US-Präsidenten Barak Obama (2009) zugeschrieben, der damit die Hilfsmaßnahmen nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008/09 charakterisieren wollte. Zu einer genaueren Analyse vgl. z. B. Taylor und Castillo (2015).

⁵³ Eine gewichtige Ausnahme bildete die nicht zielgenaue Umsatzsteuerermäßigung im 2. Halbjahr 2020.

⁵⁴ Vgl. Atkinson und Galke (2020).

wicklungspfad gebracht werden solle. So wurde insbesondere das (hier nicht weiter behandelte) „Zukunftspaket“ vom Juni 2020 auf diese Weise begründet.⁵⁵ Diese Argumentation kann allerdings nur zum Teil überzeugen, denn nach der sogenannten „Tingberg-Regel“ sollte ein Ziel jeweils nur mit einer Maßnahme verfolgt werden, um Zielverfehlungen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen zu vermeiden. So wurde der Gedanke der „transformativen“ Maßnahmen recht bald schon auch dazu herangezogen, sachfremde Ziele (wie einen klimagerechten Umbau des Energiesystems bzw. der Wirtschaft insgesamt) mit den Coronahilfen zu verknüpfen.⁵⁶ Dass Klimaschutz wichtig ist, soll nicht bestritten werden. Es handelt sich bei einer klimagerechten Transformation jedoch um ein langfristig anzustrebendes Ziel, das deswegen nicht mit kurzfristigen Hilfsmaßnahmen in einer Krise vermengt werden sollte, deren Zweck primär darin besteht, eine unmittelbare Notlage zu überwinden. Nur wenn davon auszugehen ist, dass ein exogener Schock zu einer dauerhaften Veränderung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen führt (wie es zum Beispiel mit Blick auf die Energiepreissteigerungen nach Ausbruch des Ukrainekrieges der Fall gewesen ist⁵⁷), erscheint eine Verknüpfung von Hilfen mit transformativen Maßnahmen zur Verminderung der Vulnerabilität sinnvoll.

Nicht zuletzt ist die gesamtwirtschaftlich-fiskalische Dimension zu berücksichtigen. Auch wenn das Grundgesetz die Aufnahme von Krediten im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen erlaubt, wenn diese sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 109 Abs. 3 GG), ist die Schuldenaufnahmefähigkeit des Staates nicht unbegrenzt. Dies spricht nicht nur für eine in „Normalsituationen“ sparsame Haushaltspolitik, sondern auch für die Schaffung von Rücklagen für etwaige Notsituationen. Die Neigung der Politik zur Ausweitung der öffentlichen Aufgaben (Wagner'sches Gesetz bzw.

⁵⁵ In der Formulierung des Eckpunktepapiers „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ der damaligen Bundesregierung vom 3. Juni 2020: „das erklärte Ziel der Koalitionspartner [ist es], Deutschland schnell wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen, der Arbeitsplätze und Wohlstand sichert. Dazu bedarf es nicht nur der Reaktion auf die Auswirkungen der Krise, sondern viel mehr eines aktiv gestalteten innovativen Modernisierungsschubs und der entschlossenen Beseitigung bestehender Defizite. Diese Krise wird einschneidende Veränderungen bewirken, Deutschland soll gestärkt daraus hervorgehen.“ (vgl. BMWi 2020).

⁵⁶ Vgl. beispielhaft Körzell (2020).

⁵⁷ Da Russland wohl für längere Zeit als Rohstoff- und Energielieferant ausfällt, ist davon auszugehen, dass die Preise für diese Güter dauerhaft über dem Vorkrisenniveau liegen werden.

Peacock-Wiseman-Hypothese) macht allerdings wenig Hoffnung, dass dies tatsächlich gelingen wird.

Aktuell stellt sich die Frage, welche Schlussfolgerungen aus den Hilfsmaßnahmen in der Coronakrise für die im Jahr 2022 ausgebrochene „Energiepreiskrise“ gezogen werden können. Hintergrund ist die Verknappung von Energie (und anderen Rohstoffen) nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine und die daraufhin ausgesprochenen Sanktionen der EU (und anderer Länder) gegen Russland, die teilweise zu enormen Preissteigerungen geführt haben. Die Bundesregierung hat hierauf u. a. mit Maßnahmen zur Verbilligung von Energie für Haushalte und Unternehmen reagiert, was in gewisser Weise mit den Liquiditätshilfen während der Corona-Pandemie vergleichbar ist. In der kurzen Frist (und angesichts der zeitweiligen Übertreibungen der Preisentwicklung) war dies gerechtfertigt und sinnvoll. Gleichzeitig wurden aber auch Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung beschlossen (u. a. Bau von LNG-Terminals an der Nord- und Ostseeküste, Erschließung neuer Lieferquellen insbesondere für LNG-Gas, Ertüchtigung von Pipelines, Wiederinbetriebnahme von Kohlekraftwerken zur Vermeidung von Versorgungsengpässen bei Strom; Beschleunigung des Ausbaus von Anlagen der regenerativen Energieerzeugung, Fördermaßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, Aufbau einer Wasserstoffwirtschaft und anderes mehr). Dies geschah in der Erwartung, dass Erdgas- und Rohöllieferungen aus Russland auch künftig ausbleiben werden und dass aufgrund der ehrgeizigen Klimaschutzziele Deutschlands (und der EU) die Energiepreise auch in Zukunft nicht wieder auf das Vorkrisenniveau zurückkehren dürften. Vielmehr sollen höhere Preise für fossile Energieträger dazu beitragen, den Ausstoß an Treibhausgasen dauerhaft zu verringern und perspektivisch vollständig zu vermeiden.

Insoweit weisen Förder- und Hilfsmaßnahmen in der aktuellen (Energiepreis-)Krise einen gänzlich anderen Charakter auf als jene in der Corona-Pandemie, denn hier steht der „transformative“ Charakter dieser Hilfen im Vordergrund. Dies erscheint auch sinnvoll, weil in diesem Fall eben von dauerhaft veränderten Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten auszugehen ist (wobei die kriegsbedingte Energiepreiskrise und die erforderlichen Anpassungen aufgrund von Klimaschutzzielen nicht streng voneinander getrennt werden können). Um längerfristig negative Folgen für den Industriestandort Deutschland (insbesondere für energieintensive Produktionen) zu vermeiden, sollten sich die Förderungen allerdings noch stärker auf eine Unterstützung der Anpassung in den Unternehmen (z. B. durch Hilfen für Investi-

tionen in energieeffiziente Produktionsverfahren) richten. Von einer bloßen Subventionierung des laufenden Betriebs bei unveränderten Produktionstechnologien ist hingegen abzuraten.

6. Schlussfolgerungen für künftige Krisen

Literatur

Atkinson, R. D. und T. Galke (2020), Timely, Targeted, Temporary, and Transformative. Leitlinien für ein Konjunkturpaket gegen die COVID-19-Rezession, Download unter <https://www.progressives-zentrum.org/timely-targeted-temporary-and-transformative/>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2020), Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020, Download unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/konjunkturpaket.html>.

Brinkmann, H., Heinemann, F., Harendt, C. und J. Nover (2017), „Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?“, Wirtschaftsdienst, Heft 9/2017, S. 644–650, Download unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/9/beitrag/oekonomische-resilienz-schluesselbegriff-fuer-ein-neues-wirtschaftspolitisches-leitbild.html>.

Clemens, M., Dany-Knedlik, G., Junker, S., Michelsen, C. und W. Röger (2021), Mehrwertsteuersenkung hat deutsche Wirtschaft im Corona-Jahr 2020 gestützt, DIW aktuell, 62, Download unter https://www.diw.de/de/diw_01.c.817849.de/publikationen/diw_aktuell/2021_0062/mehrwertsteuersenkung_hat_deutsche_wirtschaft_im_corona-jahr_2020_gestuetzt.html.

Egner, U. (2021), „Senkung der Mehrwertsteuersätze im Zuge der Coronapandemie – wie wirkte sie auf die Inflation?“, Wirtschaft und Statistik, Heft 3/21, S. 106-124, Download unter https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2021/03/senkung-mehrwertsteuersaetze-corona-pandemie-032021.pdf?__blob=publicationFile.

Flüter-Hoffmann, C., Hammermann, A. und O. Stettes (2018), Individuelle und organisationale Resilienz, iw-Analysen Nr. 127, Köln, Download unter <https://www.iwkoeln.de/studien/christiane-flueter-hoffmann-andrea-hammermann-oliver-stettes-individuelle-und-organisationale-resilienz.html>.

Förtsch, M., Frei, X., Kremer, A. und J. Ragnitz (2021), Analyse regionaler Risiko- und Resilienzfaktoren in Deutschland, ifo Dresden Studien Nr. 86, Dresden, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/analyse-regionaler-risiko-und-resilienzfaktoren>.

Fuest, C. (2020), Es ist Zeit für eine Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrags, ifo Standpunkt Nr. 220, 26. Oktober 2020, Download unter <https://www.ifo.de/stellungnahme/2020-10-26/ifo-standpunkt-220-es-ist-zeit-fuer-eine-ausweitung-des-steuerlichen>.

Fuest, C., Neumeier, F. und D. Stöhlker (2020), „Die Preiseffekte der Mehrwertsteuersenkung in deutschen Supermärkten: Eine Analyse für mehr als 60 000 Produkte“, ifo Schnelldienst digital, 1/2020, Nr. 13, S. 1-5, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/die-preiseffekte-der-mehrwertsteuersenkung-deutschen>.

Gillmann, N., Maas, A. und A. Weyh (2023), „Berufliche Mobilität vor und während der Corona-Pandemie“, ifo Dresden berichtet, 30 (01), S. 3-10, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2023/aufsatz-zeitschrift/berufliche-mobilitaet-vor-und-waehrend-der-corona-pandemie>.

ifo Institut (Hrsg.) (2022), „14 Prozent der Unternehmen sehen sich in ihrer Existenz bedroht“, Pressemitteilung vom 10. Januar 2022, Download unter <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-01-10/14-prozent-der-unternehmen-sehen-sich-ihrer-existenz-bedroht>.

iwd – Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2023), Der Krankenstand in Deutschland, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft vom 16. Januar 2023, Download unter <https://www.iwd.de/artikel/krankenstand-in-deutschland-498654/>.

Körzell, S. (2020), Sozial-ökologische Transformation: Der Zeitpunkt zum Handeln ist jetzt, Stiftung Energie & Klimaschutz, Download unter <https://www.energie-klimaschutz.de/transformation-der-zeitpunkt-zum-handeln-ist-jetzt/> (2020).

Peichl, A., Sauer, S., Lautenbacher, S., Rumscheidt, S., Miethe, J. und S. Steffens (2021), Eigenkapitalentwicklung im Zeichen der Coronakrise, Studie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, IHK München und Oberbayern und ifo Institut, München, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/eigenkapitalentwicklung-im-zeichen-der-coronakrise>.

Ragnitz, J. und M. Thum (2021), „Versicherungspflicht für Elementarschäden?“, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Band 70, Heft 3, S. 257-263.

Sachverständigenausschuss nach §5 Abs. 9 IFSG (Hrsg.) (2022), Bericht des Sachverständigenausschusses nach §5 Abs. 9 IFSG, Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik, Forschungszentrum Jülich, Download unter https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/BER_lfSG-BMG.pdf.

Schulze Spüntrup, S. (2020), „Förderprogramme in der Coronakrise – Welche Hilfen die Unternehmen in Anspruch nehmen“, ifo Dresden berichtet, 27 (05), S. 10-12, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/foerderprogramme-der-coronakrise-welche-hilfen-die>.

Schulze Spüntrup, S. und F. Wagner (2021), „Förderprogramme in der Coronakrise – Ein Zwischenfazit“, ifo Dresden berichtet, 28 (03), S. 3-5, Download unter <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/foerderprogramme-der-coronakrise-ein-zwischenfazit>.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023), „Gastronomie: Zahl der Beschäftigten 2022 noch deutlich niedriger als vor der Corona-Krise“, Pressemitteilung Nr. N 016 vom 13. März 2023, Download unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_N016_45.html.

Vöpel, H. und A. Wolf (2018), „Regionalwirtschaftliche Resilienz in Zeiten strukturellen Wandels“, Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 2/2018, S. 221-232.

Taylor, J. E. und A. Castillo (2015), Timely, Targeted, and Temporary? An Analysis of Government Expansions over the Past Century, Mercatus Research, Arlington 2015.

