

Damm, Klaus-Henning; Heinrich, Matthias; Irrek, Maike; Willingmann, Armin

Article

Öffentliche Finanzierungshilfen für Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Coronakrise: Erfolge, Hindernisse und Handlungsbedarf für die Zukunft am Beispiel Sachsen-Anhalts

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Damm, Klaus-Henning; Heinrich, Matthias; Irrek, Maike; Willingmann, Armin (2021) : Öffentliche Finanzierungshilfen für Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Coronakrise: Erfolge, Hindernisse und Handlungsbedarf für die Zukunft am Beispiel Sachsen-Anhalts, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 90, Iss. 3, pp. 95-119, <https://doi.org/10.3790/vjh.90.3.95>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/270630>

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.

Öffentliche Finanzierungshilfen für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Coronakrise – Erfolge, Hindernisse und Handlungsbedarf für die Zukunft am Beispiel Sachsen-Anhalts

KLAUS-HENNING DAMM, MATTHIAS HEINRICH, MAIKE IRREK UND ARMIN WILLINGMANN

Klaus-Henning Damm, Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, E-Mail: hennig.damm@mw.sachsen-anhalt.de

Matthias Heinrich, Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, E-Mail: matthias.heinrich@mw.sachsen-anhalt.de

Maïke Irrek, Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten des Landes Sachsen-Anhalt, E-Mail: maïke.irrek@mw.sachsen-anhalt.de

Armin Willingmann, bis zum 16. 09. 2021 Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung. Seit dem 16. 09. 2021 Minister für Wissenschaft, Energie, Klimaschutz und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, E-Mail: armin.willingmann@mwu.sachsen-anhalt.de

Zusammenfassung: Die Coronapandemie sowie die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen haben die Wirtschaft, darunter Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), stark beeinträchtigt. Die Unterstützung der KMU bzw. ihrer Finanzierungssituation in dieser Krise umfasst ein breites Spektrum an Bundes- und Landesmaßnahmen. Am Beispiel Sachsen-Anhalts wird mit den Corona-Hilfen (Soforthilfe, Überbrückungshilfen I–III, Neustarthilfe, November-/Dezemberhilfen) sowie Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungen auf Landesebene ein Ausschnitt dieses Spektrums näher betrachtet. Die Implementierung der Maßnahmen erfolgte dabei im Spannungsfeld aus raschen Bewilligungsverfahren, Sicherheit gegenüber Betrug und Anwenderfreundlichkeit. Die Krise dürfte jedoch darüber hinaus Auswirkungen auf die zukünftige Finanzierungssituation von KMU haben, weil sowohl die KMU selbst, als auch ihre Zulieferer, Kunden und Finanzierungspartner eine höhere Resilienz gegenüber solchen außergewöhnlichen Ereignissen anstreben dürften. Finanzierungshürden, wie sie für KMU bereits vor der Krise bestanden, könnten sich dadurch weiter erhöhen. Es ist die Aufgabe der Förderpolitik, unter Beachtung des Risikos von Marktverzerrungen auf diese Verstärkung struktureller Nachteile mit einem ergänzenden Angebot an Finanzierungshilfen zu reagieren.

→ JEL classification: H12, H25, H32, H50, H51

→ Keywords: Coronakrise, Öffentliche Finanzierungshilfen, Förderpolitik

Summary: The Corona Pandemic itself as well as the actions to address it have impaired the economy, including micro, small and medium-sized enterprises (SMEs), heavily. The support of SMEs and SME financing during this crisis covers a broad spectrum of measures taken by the Federal Government and the federal states (Länder). Using the example of the Land of Saxony-Anhalt, the section of this spectrum containing the instruments "Soforthilfe", "Überbrückungshilfen I-III", "Neustarthilfe" and "November-/Dezemberhilfen" as well as loans, guarantees and equity investments at Land level is considered in more detail. It is also described how the implementation of the support measures took place between the conflicting priorities of accelerated authorisation processes, fraud-resistance and user-friendliness. Beyond its immediate effect, the crisis might also have an impact on the future financing of SMEs since SMEs themselves as well as their suppliers, customers, and financial partners can be expected to tend for improved resilience to such extraordinary events. This might increase the already existing obstacles to financing for SMEs even further. It is the responsibility of economic policy to respond to this aggravation of structural disadvantages with supplementary financing aid while taking into account the risk of market distortion.

I **Wirtschaftliche Auswirkungen der Coronapandemie in Deutschland und Sachsen-Anhalt**

Ende 2019 erreichten Europa erste Informationen über das Coronavirus SARS-CoV-2 in der Volksrepublik China. Kurz darauf im Januar 2020 gab es erste Erkrankungsfälle in Europa. Begünstigt durch die Bedingungen vernetzter und globalisierter Verkehrs-, Rohstoff-, Waren- und Personenströme entwickelte sich sehr schnell eine Pandemiesituation. Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) folgerichtig die bisherige Epidemie zu einer weltweiten Pandemie.

Zur Eindämmung der Coronapandemie sind durch die Bundes- und Landespolitik Maßnahmen ergriffen worden, die weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaft hatten bzw. haben. Die Regelungen umfassen u. a. Vorschriften zu Hygienemaßnahmen, Beschränkungen der Personenzahl (bspw. Kunden/innen eines Geschäftes, Teilnehmer/innen von Veranstaltungen, Mitnahme von Speisen statt Verzehr an Ort und Stelle) sowie vollständige Schließungen oder Durchführungsverbote. Davon waren und sind insbesondere Bereiche des Dienstleistungssektors wie das Gastgewerbe, Reiseveranstalter, der stationäre Einzelhandel, die Veranstaltungswirtschaft, die Kultur- und Erholungswirtschaft sowie körpernahe Dienstleistungen betroffen. Abhängig vom Pandemiegeschehen galten die Regelungen dabei unterschiedlich stark im Zeitverlauf. Die Industrie war (und ist teilweise weiterhin) Störungen von internationalen Lieferketten und Pendlerbewegungen sowie Nachfragerückgängen ausgesetzt, wobei die Intensität dieser Problematiken im Zeitverlauf ebenfalls variiert.

Die Pandemie selbst sowie die Maßnahmen zu ihrer Bewältigung zeigen sich in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), welches im Jahr 2020 preisbereinigt in Deutschland um -4,9 Prozent und in Sachsen-Anhalt um -3,9 Prozent zurückgegangen ist (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ 2021). Starke Abnahmen der preisbereinigten Bruttowertschöpfung (BWS) waren vor allem in den Wirtschaftszweigen Verarbeitendes Gewerbe, Verkehr und Lagerei, Gastgewerbe, Unternehmensdienstleister¹ sowie Sonstige Dienstleister² zu

1 Hier sind u. a. Reisebüros und -veranstalter zugeordnet.

verzeichnen (Statistisches Bundesamt 2021 a).³ Das fortgesetzte bzw. wieder verstärkte Pandemiegeschehen zeigt sich auch im 1. Quartal 2021 bei einem im Vergleich zum Vorjahres- und Vorquartal gesunkenen BIP (Statistisches Bundesamt 2021 b).⁴ Dabei weisen zu Jahresbeginn 2021 insbesondere der zusammengefasste Bereich „Handel, Verkehr, Gastgewerbe“ sowie Unternehmensdienstleister und Sonstige Dienstleister deutliche Einbußen der BWS auf.⁵

Diese Rückgänge in der Produktion von Gütern bzw. in der Erbringung von Dienstleistungen führten in vielen Unternehmen zur Nutzung des arbeitsmarktpolitischen Instruments der Kurzarbeit. Der Anteil der sich in Kurzarbeit befindenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten variierte deutlich im Verlauf der Coronakrise und erreichte seinen Höchstwert mit 17,9 Prozent in Deutschland und 12,8 Prozent in Sachsen-Anhalt während des ersten Lockdowns im April 2020 (Bundesagentur für Arbeit 2021 a und b).⁶ Nach einem Rückgang im Sommer/Herbst des vergangenen Jahres zeigen sich seit November 2020 wieder höhere Werte der Kurzarbeiterquote, die durch die wieder verschärften Maßnahmen zur Eindämmung der zweiten und dritten Welle bedingt sein dürften. Nach Hochrechnungen der Bundesagentur für Arbeit betrug die Kurzarbeiterquote im März 2021⁷ in Deutschland 8,0 Prozent und in Sachsen-Anhalt 6,6 Prozent. Überdurchschnittliche Kurzarbeiterquoten weist dabei u. a. insbesondere das Gastgewerbe auf.⁸

Trotz Kurzarbeit und weiterer staatlicher Finanzhilfen ist es pandemiebedingt zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen. Nach Schätzungen bewegte sich der durch die Coronakrise verursachte Anteil an der Arbeitslosenquote zwischen 0,8 und 1,4 Prozentpunkten in den einzelnen Monaten (Bundesagentur für Arbeit 2021 c). Für Sachsen-Anhalt war bisher jeweils ein (teilweise nur leicht) höherer Coroneffekt zu verzeichnen als im Bundesdurchschnitt. Auswirkungen der Verschärfungen bzw. Lockerungen der Eindämmungsmaßnahmen auf die Entwicklung dieses Coroneffekts sind wie bei der Inanspruchnahme der Kurzarbeit augenscheinlich.

Wohl auch aufgrund der Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern, darunter der teilweisen Aussetzung der Insolvenzantragspflicht, ist bisher kein (außergewöhnlich starker) Anstieg der Unternehmensinsolvenzen erkennbar. Dies gilt sowohl in der Gesamtbetrachtung als auch für die einzelnen von der Krise und den Eindämmungsmaßnahmen besonders betroffenen Wirtschaftszweige. Die Gesamtzahl der Unternehmensinsolvenzen in Deutschland und Sachsen-Anhalt unterschritt sogar im Jahr 2020 sowie im 1. Quartal 2021 jeweils das Niveau des entsprechenden Zeitraums im Vorkrisenjahr 2019 (Statistisches Bundesamt 2021 c; Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2021 a; eigene Berechnungen).

2 Hier sind u. a. Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie Frisör- und Kosmetiksalons enthalten.

3 Solch tief gegliederten Angaben liegen zurzeit für Deutschland insgesamt, jedoch noch nicht auf Ebene der Bundesländer vor.

4 Der Rückgang betrug -3,1 % (preis- und kalenderbereinigt) gegenüber dem Vorjahresquartal und -1,8 % (preis-, saison- und kalenderbereinigt) gegenüber dem Vorquartal.

5 Dies bezieht sich auf die preisbereinigte Veränderung der Bruttowertschöpfung gegenüber dem Vorjahresquartal.

6 Angaben zur realisierten Kurzarbeit - konjunkturelle Kurzarbeiterquote.

7 Aktuellster vorliegender Wert.

8 Angaben für Deutschland insgesamt.

2 Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von KMU

Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stehen häufig besonders im Fokus der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsförderung. Ursächlich für diese Schwerpunktsetzung ist die Kombination aus insbesondere zwei Gegebenheiten:

- KMU haben eine große Bedeutung für die Wirtschaft und
- KMU können aufgrund ihrer Größe sowie ggf. ihres Alters oder anderer Eigenschaften mit Marktzugangsbeschränkungen konfrontiert sein.

KMU sind nach Definition der Europäischen Kommission Unternehmen mit einer Mitarbeiterzahl von weniger als 250 Personen und einem Jahresumsatz von weniger oder gleich 50 Mio. Euro oder einer Jahresbilanzsumme von weniger oder gleich 43 Mio. Euro. Zusätzlich sind Partner- oder verbundene Unternehmen zu berücksichtigen. Diese Definition lässt sich bei Auswertungen der amtlichen Statistik allerdings nicht ohne Weiteres anwenden. Für die Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von KMU in Deutschland und Sachsen-Anhalt wird der KMU-Status nachfolgend anhand der Beschäftigtengrößenklassen approximiert.

Im Jahr 2019 betrug der Anteil der Unternehmen⁹ mit weniger als 250 Beschäftigten¹⁰ in Deutschland und Sachsen-Anhalt jeweils 99,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2021 d; Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2021 b; eigene Berechnungen). Definitiv bedingt liegt der Anteil der in KMU Beschäftigten niedriger bzw. bei 56,7 Prozent in Deutschland sowie 69,4 Prozent in Sachsen-Anhalt. Weitere Indikatoren zur Beschreibung der wirtschaftlichen Bedeutung von KMU sind bspw. die Bruttowertschöpfung und die Investitionen. Angaben für Deutschland insgesamt zeigen mit jeweils mehr als 40 Prozent auch hierbei einen deutlichen KMU-Anteil (Statistisches Bundesamt 2021 e; eigene Berechnungen).¹¹ Darüber hinaus tragen KMU u. a. zum gesamtwirtschaftlichen Innovationsgeschehen bei.

Die einzelnen Wirtschaftszweige weisen teils erhebliche Unterschiede in der Bedeutung der KMU auf. Während bspw. das Verarbeitende Gewerbe mit einem Anteil der in KMU Beschäftigten von 43,3 Prozent (Deutschland) bzw. 66,7 Prozent (Sachsen-Anhalt) überdurchschnittlich stark durch große Unternehmen bestimmt ist, spielen diese großen Unternehmen bei einem KMU-Beschäftigtenanteil von 87,4 Prozent (Deutschland) und sogar 96,4 Prozent (Sachsen-Anhalt) im Gastgewerbe nur eine (sehr) untergeordnete Rolle.

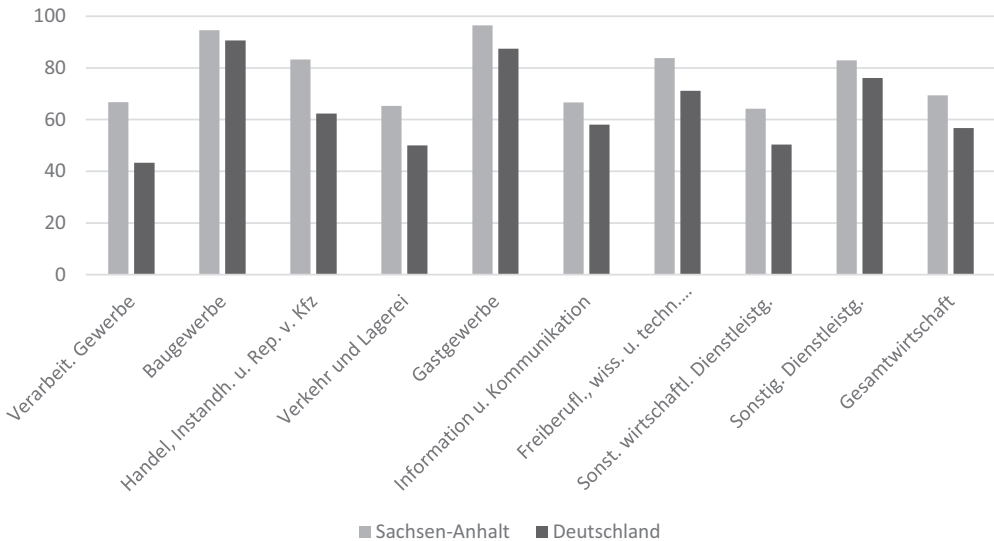
9 Die Bezeichnung „Unternehmen“ wird hier für rechtliche Einheiten verwendet und entspricht damit nicht der EU-Definition von Unternehmen, wonach ein Unternehmen aus einer oder mehreren rechtlichen Einheiten bestehen kann.

10 Die Einteilung in Beschäftigtengrößenklassen sowie die Angabe der Beschäftigtenzahl erfolgt für Deutschland und Sachsen-Anhalt anhand der abhängig Beschäftigten, wobei diese Angaben für Sachsen-Anhalt neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten auch die ausschließlich kurzfristig Beschäftigten enthält. (Die ausschließlich kurzfristig Beschäftigten haben in Sachsen-Anhalt einen Anteil von weniger als fünf Prozent an den ausschließlich geringfügig Beschäftigten und von weniger als einem Prozent an der Summe aus sozialversicherungspflichtig und ausschließlich geringfügig Beschäftigten.)

11 Definition von Unternehmensgrößenklassen sowohl anhand der Beschäftigung als auch anhand des Umsatzes – für die Betriebs- und Beschäftigtenanteile ergeben sich hieraus keine wesentlichen Abweichungen gegenüber einer Definition der Unternehmensgrößenklassen ausschließlich auf Basis der Beschäftigung. Die Angaben zu den Investitionen beziehen sich auf Bruttoinvestitionen in Sachanlagen.

Abbildung 1

Anteil der in KMU Beschäftigten in ausgewählten Wirtschaftszweigen in Sachsen-Anhalt und Deutschland im Jahr 2019



Anmerkungen: Wirtschaftszweige anhand der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Die Angaben für die Gesamtwirtschaft enthalten nicht die Abschnitte „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“, „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung“ sowie „Private Haushalte mit Hauspersonal“.
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt; eigene Berechnungen Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt.

3 Die Finanzierung von KMU vor der Krise

Aufgrund der skizzierten gesamtwirtschaftlichen Bedeutung ist die Finanzierung von KMU regelmäßig Gegenstand empirischer Analysen. Die Unternehmensbefragung 2020 der KfW liefert dazu wertvolle Erkenntnisse: demnach ist die Innenfinanzierung aus Gewinnen, Abschreibungen und Rücklagen die wichtigste Finanzierungsquelle von KMU. Ihre Bedeutung ist auch im Zeitverlauf recht stabil. Auf den Rängen zwei bis fünf stehen in dieser Reihenfolge der kurz- bis mittelfristige Bankkredit, Mittel aus dem Gesellschafterkreis in Form von Darlehen und Einlagen, Leasing und langfristige Bankkredite. Die Ergebnisse der KfW-Unternehmensbefragung 2020 indizieren auch für diese Finanzierungsbausteine seit 2013 ein relativ stabiles Bild, denn die Rangfolge dieser Instrumente hat sich gegenüber 2013 nicht wesentlich geändert. Allerdings hat das Leasing von Anlagevermögen an Bedeutung gewonnen, während Bankkredite als Finanzierungsinstrument aus Sicht der KMU an Relevanz verloren haben.

Die Verfügbarkeit von Finanzierungsinstrumenten für KMU ist aber nicht frei von Marktrationierung, wie empirische Studien belegen (vgl. bspw. Schröder, Christian et al. 2019). Marktrationierung bedeutet, dass es den Unternehmen nicht gelingt, sich entsprechend ihrer Präferenzen am Markt zu finanzieren. Der Preis-(Zins-)Mechanismus bei Rationierung führt nicht zu einem

effizienten Marktgleichgewicht. Vielmehr reagiert der Markt mit einem nicht ausreichenden Finanzierungsangebot. Die wichtigsten negativen Einflussfaktoren für die Betroffenheit von Markttrationierung sind die Unternehmensgröße und die Innovationsaktivität.

Zu den Gründen für Marktversagen im Bereich der KMU-Finanzierung zählen insbesondere unvollständige und/oder asymmetrische Informationen bezüglich des damit für die (potenziellen) externen Finanzierungspartner verbundenen Risikos. Die möglichen Nachteile von KMU beziehen sich dabei auf mehrere Aspekte. So könnte es sich für potenzielle Finanzierungspartner wegen der geringen Größe der Finanzierungsprojekte nicht bzw. in zu geringem Maße lohnen, Informationen über das Unternehmen und das Projekt zu erheben (ungünstiges Verhältnis von Transaktions- bzw. Informationskosten zum Finanzierungsvolumen). Vor allem sofern es sich bei den KMU um junge Unternehmen und/oder um hochinnovative FuE-Vorhaben handelt, könnte durch den Markt selbst bei vertiefter Prüfung ein volkswirtschaftlich gesehen suboptimales Finanzierungsangebot bereitgestellt werden, da in diesen Fällen geringere Sicherheiten in Form von über die Zeit aufgebautem Eigenkapital bestehen können und eine größere Unsicherheit bezüglich der Erfolgchancen des Unternehmens sowie des Vorhabens gegeben ist. Ein weiterer Aspekt ist, dass für KMU geringere Möglichkeiten der Risikodiversifizierung durch eine Vielzahl von gleichzeitigen Investitions- und Innovationsvorhaben bestehen.

Zusätzliche Finanzierungshemmnisse für KMU, die für ländlich strukturierte Wirtschaftsräume mit geringer Verdichtung, wie sie in Sachsen-Anhalt vorherrschen, relevant sein können, resultieren aus den Verwertungsrisiken von Kreditsicherheiten. So besteht erfahrungsgemäß insbesondere bei immobilien Anlagegütern im Falle einer Insolvenz ein höheres Verwertungsrisiko als in Wirtschaftsräumen mit höherem Verdichtungsgrad.

4 **Auswirkungen der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Finanzierung von KMU**

Die Folgen der beschriebenen Beeinträchtigungen durch die Coronapandemie und die zu ihrer Eindämmung getroffenen Maßnahmen spiegeln sich in der Finanzlage der Unternehmen wider. So gaben bspw. im Rahmen der Konjunkturumfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) zum Jahresbeginn 2021 u. a. 27 Prozent der Unternehmen einen Eigenkapitalrückgang, 20 Prozent Liquiditätsengpässe und 5 Prozent eine drohende Insolvenz an (Mehrfachnennungen möglich; DIHK 2021 a). Grundsätzlich ähnliche Werte weisen die Konjunkturumfragen der beiden Industrie- und Handelskammern in Sachsen-Anhalt, IHK Halle-Dessau und IHK Magdeburg für das 4. Quartal 2020 auf. In den ersten Monaten des laufenden Jahres haben sich keine starken Veränderungen der Finanzlage ergeben. Die DIHK-Konjunkturumfrage zum Frühsommer 2021 zeigt u. a. einen Eigenkapitalrückgang bei geringeren 24 Prozent der Unternehmen, Liquiditätsengpässe bei ebenfalls leicht geringeren 19 Prozent sowie drohende Insolvenz bei weiterhin 5 Prozent (DIHK 2021 b). Eine solche leicht positive Tendenz der Finanzlage weist die Konjunkturumfrage der IHK Magdeburg im 1. Quartal 2021 ebenfalls auf, während bei den Unternehmen im Kammerbezirk der IHK Halle-Dessau eine leichte Verschlechterung u. a. hinsichtlich der Liquiditätsengpässe und einer drohenden Insolvenz zu verzeichnen ist. Wie eine auf Unternehmensbefragungen im Jahr 2020 basierende Studie nahelegt, dürften sich KMU größeren Problemen mit der Eigenkapitalsituation und höheren Insolvenzrisiken gegenübersehen als große Unternehmen (Peichl, Andreas et al. 2021).

Spezifische Erhebungen zum Finanzierungsverhalten haben aktuell vor allem das Kreditneugeschäft im Fokus. Zwar wird eine deutlich Abkühlung befundet (KfW Research 2021), die Ursachen dafür liegen aber noch überwiegend auf der Nachfrageseite, da die Unternehmen ihre Investitionsvorhaben zurückstellen, um vor allem die eigene Liquidität zu schonen. Zudem dürften einige Unternehmen einen Anstieg ihrer Verschuldungsquote zur Kompensation von Umsatzverlusten mit fortwährender Krise nicht mehr tragen können. Vereinzelt sind auch Deinvestitionen in Form von Sale & Leaseback durch Verkauf von Anlagevermögen zur Liquiditätsstärkung zu beobachten. Einen Beitrag zur Reduzierung der Liquiditätslücken und der Kreditnachfrage dürften auch die zusätzlichen Finanzhilfen geleistet haben, die im letzten und in diesem Jahr aufgelegt wurden.

Angebotsseitig lässt sich am aktuellen Rand feststellen, dass aber auch die Kredithürden gewachsen sind (KfW Research 2021). Allerdings spiegeln die branchenspezifischen Messergebnisse der Kredithürde auch die unterschiedliche Betroffenheit der Wirtschaftsbereiche durch die Pandemie wider. Nicht überraschend ist daher, dass vor allem KMU im Dienstleistungsbereich über Restriktionen beim Kreditzugang berichten, während die KMU des Verarbeitenden Gewerbes der Erhebung zufolge sogar Erleichterungen beim Kreditzugang verzeichnen.

Aus dem regelmäßigen Austausch mit Vertretern der Finanzwirtschaft in Sachsen-Anhalt und den im Land ansässigen Förderinstitutionen folgt die Einschätzung, dass die Bonitätseinstufungen in der Gesamtbetrachtung derzeit noch relativ stabil sind, da sie weit überwiegend auf den Jahresabschlüssen des Jahres 2019 beruhen. Erst mit der Vorlage und Auswertung der Jahresabschlüsse 2020 wird eine stärkere Differenzierung der Rating-Noten erwartet.

Allerdings gehört zu den Befunden auch, dass die getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie und das in diesem Zusammenhang stehende veränderte Nachfrageverhalten auch Krisengewinner hervorgebracht hat. Unternehmen, die flexibel ihr Geschäftsmodell an die veränderten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen anpassen konnten, berichten über erfolgreiche Geschäftsverläufe im Krisenzeitraum – wie zum Beispiel Unternehmen des Online-Handels und der Logistikbranche, die das niedrige Zinsniveau für die Finanzierung des erwarteten Wachstums nutzen. Bemerkenswert sind in dieser Hinsicht die Ergebnisse des German Business Panel (Bischof, Jannis et al. 2021) für Sachsen-Anhalt: einerseits berichten mit 25,2 Prozent im Vergleich der Bundesländer weit über dem Durchschnitt viele Unternehmen über Gewinneinbußen gegenüber dem Vorjahr (einhergehend mit der überdurchschnittlich pessimistischen Erwartungshaltung, die erlittenen Umsatzeinbußen nie mehr aufholen zu können), andererseits belegt Sachsen-Anhalt bezüglich des Anteils der Unternehmen, die während der Krise ein besonders hohes Umsatzwachstum (mindestens 30 Prozent Wachstum) verzeichnen, Platz 1 in der Rangfolge der Bundesländer. Auch der Anteil der Unternehmen, die über ein kräftiges Gewinnwachstum berichten, ist dieser Untersuchung zufolge in Sachsen-Anhalt im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch.

Die Coronakrise, insbesondere die Unsicherheit über ihren Fortgang war auch auf dem Venture Capital (VC) Markt bezüglich Neuinvestitionen, Wertberichtigungen und Exitmöglichkeiten zu spüren. Folgende generelle Faktoren lassen sich identifizieren:

- Erschwerend wirkten die stark eingeschränkten Reisemöglichkeiten v. a. zu Startup-Veranstaltungen und -Konferenzen, so dass der persönliche Austausch zwischen Gründern und Investoren beeinträchtigt war. Der erste Schock konnte im Sommer 2020 mit der ersten Verbesserung der angespannten Lage aber etwas überwunden werden.

- Das Gründungsgeschehen kühlte sich deutlich ab. Potenzielle Gründer scheinen die Sicherheit im bestehenden Anstellungsverhältnis den Risiken des Aufbaus eines Startups vorzuziehen und die Gründung des Unternehmens zu verschieben.
- Corporate Venture Capital Investoren hielten sich sowohl mit Minderheits- als auch Mehrheitsbeteiligungen zurück. Industrieunternehmen verschoben bzw. verzichteten auf Akquisitionen, um Kosten einzusparen und die eigene Liquidität zu sichern, in der Folge wurden Investitionen in Startups deutlich zurückgefahren.

Reifere Unternehmen, deren Geschäftsmodelle unter Umsatzeinbußen litten, versuchten den ungeplanten zusätzlichen Finanzierungsbedarf entweder von ihren bestehenden Investoren durch eine weitere Finanzierung zu decken oder Finanzierungen, die sonst eher durch Fremdkapital abgedeckt wurden, auf der Eigenkapitalseite darzustellen. Sie traten als zusätzliche Nachfrage auf dem Venture Capital Markt auf.

Die konkreten Finanzierungsbedingungen variieren allerdings sehr stark unternehmensbezogen in Abhängigkeit von der Qualität und den langfristigen Perspektiven des verfolgten Geschäftsmodells: interessante Unternehmen konnten und können ihre Finanzierungsrunden überwiegend schließen.

5 Staatliche Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung von KMU

Die Unterstützung von KMU bei der Bewältigung der Coronakrise umfasst ein breites Spektrum an Maßnahmen. Die folgende Darstellung bezieht sich dabei auf Unterstützungsmaßnahmen, in deren Gestaltung und/oder Umsetzung die Landesebene Sachsen-Anhalts unmittelbar eingebunden war. Für die Finanzierung der KMU sind darüber hinaus jedoch auch weitere Unterstützungsangebote wie die von der KfW implementierten Programme oder steuerliche Maßnahmen von erheblicher Bedeutung. Hierzu sei auf die entsprechenden ausführlichen Beiträge in diesem Vierteljahresheft verwiesen. Einen wichtigen Beitrag zur finanziellen Entlastung der KMU leistet zudem das arbeitsmarktpolitische Instrument des Kurzarbeitergeldes. So ist die Wirtschaft insgesamt in Sachsen-Anhalt in dessen Rahmen allein im Jahr 2020 mit rund 274,8 Mio. Euro unterstützt worden (Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit, 2021 a).¹²

5.1 Das Corona-Soforthilfe-Programm in Sachsen-Anhalt

Bereits mit dem ersten Lockdownbeschluss im März 2020 wurde über ein Hilfsprogramm für die betroffenen Unternehmen auf wirtschaftspolitischer Ebene diskutiert. Abzuwägen waren folgende Fragen:

- Welche betroffenen Unternehmen erhalten eine Finanzhilfe zur Sicherung der betrieblichen Liquidität?
- Für welchen Zeitraum soll die Hilfe gewährt werden?
- Wird die Hilfe als Zuschuss oder Kredit gewährt?
- Wie kann ein schnell umsetzbares Förderverfahren eingeführt werden?

¹² Zum Vergleich: Im Vorkrisenjahr 2019 hatten die Ausgaben für Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit in Sachsen-Anhalt lediglich bei rund 3,2 Mio. Euro gelegen (Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit, 2021 b).

- Wie kann eine Bundeseinheitlichkeit der Hilfe gewährleistet werden?
- Wer trägt die Finanzierung?
- Welchen Rahmen setzen beihilferechtliche Regelungen?

Wesentliche Inhalte wurden durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 23. März 2020 in einem Eckpunktepapier dargestellt. Darin wurde der erhebliche Bedarf für unbürokratische Soforthilfe zugunsten von Kleinunternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen sowie Soloselbständigen und Angehörigen der Freien Berufe, festgestellt.

5.1.1 Zielsetzung und Programmeckpunkte

Ziel war es, einen Zuschuss zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Antragsteller und zur Überbrückung von akuten Liquiditätsengpässen u. a. durch laufende Betriebskosten wie bspw. Mieten, Kredite für Betriebsräume und Leasingraten zu zahlen.

Die Programmeckpunkte waren:

- Finanzielle Soforthilfe (steuerbare Zuschüsse) als Billigkeitsleistung¹³ für Kleinunternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen sowie Soloselbständige und Angehörige der Freien Berufe bis zu 10 Beschäftigten,
- bis 9.000 Euro Einmalzahlung für 3 Monate bei bis zu 5 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente),
- bis 15.000 Euro Einmalzahlung für 3 Monate bei bis zu 10 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente).

Die Antragstellung sollte möglichst elektronisch erfolgen. Eine Existenzbedrohung bzw. ein Liquiditätsengpass bedingt durch Corona war durch den Antragsteller zu versichern.

Der Bund stellte für die Soforthilfen bundesweit bis zu 50 Mrd. Euro zur Verfügung. Die beihilferechtliche Grundlage für die Soforthilfen war die Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020. Eine Kumulierung mit anderen Beihilfen im Zusammenhang mit der Coronapandemie, aber auch mit bestehenden De-minimis-Beihilfen war grundsätzlich möglich. Eine Überkompensation war zu vermeiden.

5.1.2 Implementierung

Auf Grundlage dieser Eckpunkte wurde zwischen dem Bund und den Ländern (mit dem Land Sachsen-Anhalt am 29. März 2020) eine Verwaltungsvereinbarung über die Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für „Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbständige“ geschlossen. Per Rundrlass vom 29. März 2020 veröffentlichte das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung die „Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen für KMU mit bis zu 50 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) einschl. Kleinunternehmen, Solo-Selbstständigen und Angehörigen freier Berufe zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise (Corona-

¹³ Billigkeitsleistungen sind Leistungen (hier: Zahlungen), die erbracht werden, obwohl keine rechtliche Verpflichtung besteht. Im Haushaltsplan müssen hierfür Ausgabemittel gesondert durch einen Haushaltsansatz oder einen Haushaltsvermerk zur Verfügung gestellt werden.

Soforthilfe)“. Die technische Abwicklung erfolgte über die Investitionsbank des Landes Sachsen-Anhalt, die auch die Bewilligungsbehörde war.¹⁴

Das Land Sachsen-Anhalt hatte die Hilfen mit einem ergänzenden Programm für Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten ausgeweitet, um möglichst vielen betroffenen KMU eine Liquiditätshilfe zahlen und der Wirtschaftsstruktur des Landes stärker Rechnung tragen zu können. Entsprechend war die Soforthilfe für Antragsteller nach der Zahl der Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) in Sachsen-Anhalt gestaffelt und betrug bis zu 25.000 Euro für Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten. Die konkrete Einmalzahlung basierte auf einem glaubhaft versicherten Liquiditätsengpass für drei auf die Antragstellung folgende Monate.

5.1.3 Zielerreichung und Ergebnisse

Mit den Soforthilfen konnte für eine große Zahl von Unternehmen und Soloselbständigen im Land eine schnell umgesetzte finanzielle Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Die Anträge wurden vollelektronisch gestellt.

Die Zielsetzung, eine auf einheitlichen Eckpunkten für das ganze Bundesgebiet basierende Soforthilfe zu zahlen, wurde binnen kurzer Zeit erreicht, wenngleich einige Länder, wie u. a. Sachsen-Anhalt zusätzliche Leistungen aus dem jeweiligen Landeshaushalt beschlossen hatten. Trotz der Begrenzung der Soforthilfen auf Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten war der Großteil der Unternehmen des Landes antragsberechtigt.

Die technische Umsetzung der elektronischen Antragstellung über die landeseigene Investitionsbank trug zur zeitnahen Umsetzung der Soforthilfen bei. Verwaltungsseitig erfolgte die Umsetzung über die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund, um den Einsatz von Bundesmitteln zu ermöglichen, und zwischen der Investitionsbank und dem Land über einen Geschäftsbesorgungsvertrag. Auch hier konnte an bisherige Erfahrungen in der Umsetzung von Landesprogrammen durch die Investitionsbank zeitreduzierend angeknüpft werden.

Gleichwohl wurde bei der Implementierung der Soforthilfen frühzeitig erkennbar, dass eine kurzfristige Etablierung einer zusätzlichen staatlichen Leistung, hier in Form einer Billigkeitsleistung, steuer-, verwaltungs- und beihilferechtlich hochanspruchsvoll ist. Dies hatte zur Folge, dass erst im Vollzug des Programmes über einen kontinuierlichen am Einzelfall orientierten Austausch zwischen Ministerium und Bewilligungsbehörde sowie zwischen Ländern und dem Bund weiterführende Bearbeitungshinweise in Form sog. FAQ erarbeitet werden mussten. Erleichtert wurde dieser wiederum dadurch, dass auf Bundes- und EU-Kommissionsebene Erweiterungen und Klarstellungen etwa im beihilferechtlichen Bereich parallel problemorientiert gelöst werden konnten.

Vor allem Kleinstunternehmen und Soloselbständige haben eine Soforthilfe erhalten. Dem sprichwörtlichen „Laden um die Ecke“ konnte so eine Liquiditätshilfe bereitgestellt werden. Bereits Anfang April 2020! waren in Sachsen-Anhalt 1.600 Anträge bewilligt und über 14,5 Mio. Euro ausgezahlt. Insgesamt wurden in Sachsen-Anhalt ca. 35.800 Anträge bewilligt und ca. 275 Mio. Euro ausgezahlt (Tabelle 1).

14 Die Investitionsbank Sachsen-Anhalt ist das zentrale Förderinstitut des Landes Sachsen-Anhalt. Sie ist eine Anstalt der Norddeutschen Landesbank. Neben dem Treuhandgeschäft im Auftrag des Landes Sachsen-Anhalt geht sie auch einem Eigengeschäft nach.

Tabelle 1

Bewilligte Coronasoforthilfe mit Stand vom 30. Juni 2021

Branche	Anzahl	Volumen in EUR	Anteil vom Gesamtvolumen in %
Gesamtbewilligungen	35.758	274.631.028,94	
darunter sonstiges nicht spezifizierte Dienstleistungen	14.260	95.308.100,05	34,7
darunter Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie	4.940	41.197.086,47	15,0
darunter Handel	4.722	37.504.094,77	13,6

Quelle: eigene Darstellung.

5.2 Überbrückungshilfen I-III sowie Neustarthilfe in Sachsen-Anhalt

Die Coronasoforthilfe war als einmalige Liquiditätshilfe konzipiert und wurde bis Juni 2020 bewilligt. Im Frühjahr 2020 war darüber hinaus erkennbar, dass die durch den Lockdown verfügbaren Betriebsschließungen branchenunabhängig zu gravierenden Umsatzeinbrüchen führten, für die eine weitere staatliche Hilfe als notwendig eingeschätzt wurde. Wirtschaftspolitisch stand und steht mit den daraufhin eingeführten Überbrückungshilfen (I bis III) eine an Umsatzausfällen (als Zugangsvoraussetzung) orientierte und auf die Erstattung von betrieblichen Fixkosten ausgerichtete Fördermaßnahme zur Verfügung.

Erneut hatte der die Finanzierung allein tragende Bund (rd. 25 Mrd. Euro) die Eckpunkte gesetzt. Der inhaltliche Rahmen wurde jeweils in den Verwaltungsvereinbarungen und Vollzugshinweisen dargestellt – ergänzend im Detail in den FAQ, die hier teilweise Regelungscharakter hatten.

5.2.1 Adressatenkreis

Auch nach Aufhebung der Beschränkungen des ersten Lockdowns im Mai 2020 war der Geschäftsbetrieb insbesondere für Unternehmen der Veranstaltungslogistik, des Catering und der Veranstaltung von Messen ebenso wie Schausteller, Clubs und Bars eingeschränkt oder gar unmöglich. Die gesamte Reisebranche vom Reisebüro bis hin zum Hotel- und Gaststättengewerbe sowie touristische Infrastrukturen waren erheblich durch die eingeschränkten Reisemöglichkeiten betroffen. Nach wie vor kommt es zu Einschränkungen, unter anderem aufgrund des Verbots von (Groß-)Veranstaltungen.

Umsatzeinbußen entstanden darüber hinaus in den Bereichen, die nicht vollständig geöffnet werden konnten bzw. wo durch Abstandsregeln Kapazitäten nicht voll ausgeschöpft werden konnten. Mit den Schließungsbeschlüssen von Bund und Ländern vom 28. Oktober, 25. November und 2. Dezember 2020 waren bestimmte Bereiche des Hotel- und Gaststättengewerbes, des Handels und der Kulturwirtschaft bis weit in das Jahr 2021 hinein von vollständigen Schließungen betroffen. Diese Auflistung zeigt eine besonders starke Betroffenheit des Dienstleistungsgewerbes.

In allen Bereichen fielen Kosten durch höhere Hygienestandards an. In besonderem Maße betroffen sind hier das Hotel- und Gaststättengewerbe, Clubs und Diskotheken aber auch gemeinnützige Unternehmen, wie Einrichtungen der Behindertenhilfe oder Inklusionsbetriebe, sowie Profisportvereine der unteren Ligen. Betroffen sind auch als Sozialunternehmen geführte Über-

nachtungsstätten wie Jugendherbergen und Schullandheime sowie Begegnungsstätten für den internationalen Jugendaustausch.

5.2.2 Zielsetzung

Ziel der Überbrückungshilfen ist es, KMU, die unmittelbar oder mittelbar durch coronabedingte Auflagen oder Schließungen betroffen sind, eine weitergehende Liquiditätshilfe zu gewähren und dadurch zu ihrer Existenzsicherung beizutragen.

Die Überbrückungshilfen sind Zuschüsse in Form von Billigkeitsleistungen zu konkret definierten betrieblichen Fixkosten für kleine und mittelständische Unternehmen mit hohem coronabedingtem Umsatzausfall.

Überbrückungshilfe I wurde für die Monate Juni bis August 2020 gewährt, sofern ein Umsatzrückgang im April und Mai 2020 zusammengenommen um mindestens 60 Prozent gegenüber April und Mai 2019 vorlag. Es erfolgte eine gestaffelte Erstattung von bis zu 80 Prozent der Fixkosten gem. einer Positivliste bei Umsatzrückgang von mehr als 40 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat. Die Hilfe betrug maximal 50.000 Euro je Monat für max. drei Monate, dabei für Unternehmen bis zu 5 Beschäftigten 3.000 Euro je Monat und für Unternehmen bis zu 10 Beschäftigten 5.000 Euro je Monat. Gültige Beihilfeinstrumente waren die De-minimis- und die Kleinbeihilfeverordnung.

Überbrückungshilfe II wurde für die Monate September bis Dezember 2020 gewährt, sofern ein Umsatzrückgang in zwei zusammenhängenden Monaten im Zeitraum April bis August 2020 um mind. 50 Prozent gegenüber den jeweiligen Vorjahresmonaten oder der durchschnittliche Umsatz im gesamten Zeitraum April bis August 2020 um mindestens 30 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum zurückgegangen war. Für Gründer galten Sonderregelungen. Es erfolgte eine gestaffelte Erstattung von bis zu 90 Prozent der Fixkosten gem. einer Positivliste bei einem Umsatzrückgang von mehr als 30 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat. Die Hilfe betrug maximal 50.000 Euro je Monat. Gültiges Beihilfeinstrument ist die Fixkostenhilfe (bis zu 10 Mio. Euro, ungedeckte Fixkosten); eine nachträgliche Änderung der Beihilfeverordnung (bspw. zu Kleinbeihilfen, Verlustabgleich) wird in der Schlussabrechnung der bewilligten Anträge berücksichtigt.

Überbrückungshilfe III wird für die Monate November 2020 bis Juni 2021 gewährt, sofern ein coronabedingter Umsatzrückgang um mind. 30 Prozent im Vergleich zum Referenzmonat im Jahr 2019 nachgewiesen werden kann. Es gelten Sonderregelungen für Gründer. Von Schließungsanordnungen betroffene Unternehmen des Einzelhandels, der Veranstaltungs- und Kulturbranche, der Hotellerie, der Gastronomie sowie Unternehmen der Pyrotechnikbranche, des Großhandels und der Reisebranche sind auch dann antragsberechtigt, wenn sie im Jahr 2020 einen Umsatz von mehr als 750 Mio. Euro erzielt haben. Es erfolgt eine gestaffelte Erstattung von bis zu 100 Prozent der Fixkosten gem. einer Positivliste bei Umsatzrückgang von mehr als 30 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat. Zusätzlich erfolgt ein Eigenkapitalzuschuss auf die Erstattung der Fixkosten. Zugrunde liegt eine erweiterte Fixkostenliste, die bspw. Abschreibungen von Saisonware und verderblicher Ware vom Winter 2020/21 zu 100 Prozent als Fixkosten, Investitionen in Digitalisierung und Umbaukosten für Hygienemaßnahmen (auch für Hersteller und Großhändler von verderblicher Ware sowie die Gastronomie und den Garten- und Gemüsebau) umfasst. Zudem erfolgen Verbesserungen für Reise-, Kultur- und Veranstaltungswirtschaft, Einzel-

handel, Pyrotechnikbranche und Soloselbständige. Die Hilfe beträgt max. 1,5 Mio. Euro je Monat, für verbundene Unternehmen max. 3 Mio. Euro je Monat. Beihilferechtlich besteht ein Wahlrecht bzw. eine Kombination der beihilferechtlichen Grundlagen (Kleinbeihilfe, De-Minimis und Fixkostenhilfe). Es werden Abschlagszahlungen von 50 Prozent der monatlichen Antragssumme bis maximal 800.000 Euro gezahlt.

Neustarthilfe wird für Soloselbständige, Kapitalgesellschaften mit einem Gesellschafter sowie Soloselbständige einer Personengesellschaft (bspw. GbR) mit mind. 51 Prozent Einkommen aus selbständiger Tätigkeit gezahlt, deren Umsatz im Januar bis Juni 2021 im Vergleich zum sechsmonatigen Referenzumsatz 2019 um mehr als 60 Prozent zurückgegangen ist. Sie erhalten einmalig 50 Prozent des sechsmonatigen Referenzumsatzes, max. insgesamt 7.500 Euro.

5.2.3 *Zielerreichung und Ergebnisse*

Die Überbrückungshilfen standen von Beginn an in der Kritik. Insbesondere der Zeitraum von der Ankündigung bis zur tatsächlichen Auszahlung von Unterstützungsleistungen wurde kritisiert. Daneben wurden die anfängliche Ungenauigkeit und generalisierte Ausgestaltung der Hilfen bemängelt.

Zielsetzung war es, eine sehr schnelle und bundeseinheitliche elektronische Antragstellung zu ermöglichen. Die dazu notwendigen Abstimmungen sowohl mit dem vom Bund beauftragten Dienstleister als auch zwischen dem Bund und den Ländern gestalteten sich jedoch zeitaufwändig. Hierfür sind mehrere Gründe anzunehmen:

- Für die Implementierung eines solchen Programms binnen weniger Wochen fehlte grundsätzlich die entsprechende Erfahrung. Dies gilt insbesondere für das elektronische Antragsverfahren.
- Das Infektionsgeschehen erforderte mitunter sehr kurzfristige politische Entscheidungen mit wirtschaftlichen Auswirkungen, die programmatisch abgebildet werden mussten.
- Die Koordinierung notwendiger inhaltlicher Anforderungen an die Programmausgestaltung auf der Grundlage wirtschaftspolitischer Vorstellungen und Ansprüche von 16 Ländern, den Bundesministerien für Wirtschaft und Finanzen sowie den zugeschalteten Bewilligungsbehörden der Länder erforderte Zeit und ein großes Maß an Vertrauen und Kompromissfähigkeit bei gleichzeitig großem zeitlichen und öffentlichen Druck.
- Sämtliche Programminhalte unterlagen einer permanenten Änderungsnotwendigkeit, um möglichst viele der erkennbaren Fallkonstellationen von Unterstützungsbedürftigkeit einzelner Branchen und unternehmerischer Rechtsformen abzubilden. Grundsätzlich sind alle Unternehmen aller Branchen antragsberechtigt, dennoch erwies es sich als inhaltlich notwendig, sowohl generell als auch für bestimmte Branchen Erweiterungen der Hilfen vorzunehmen. So sind in den Überbrückungshilfen III auch Unternehmen mit mehr als 750 Mio. Euro Umsatz antragsberechtigt. Für den Handel, Reisebüros, gemeinnützige und neu gegründete Unternehmen sowie die Pyrotechnik gelten Zusatzregelungen. Die jeweils in einer umfangreichen Abstimmungsrunde von Bund und Ländern abgestimmten FAQs erweiterten sich im Laufe der Zeit zu sehr umfangreichen Umsetzungsregelungen. Dies führte zeitweilig zu Verunsicherung der Antragsteller, da sich ändernde Antragsbedingungen jeweils erst mit einem Zeitverzug in das elektronische System aufgenommen werden konnten.

Als positiv hat sich erwiesen, prüfende Dritte (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte) in das Antragsverfahren zu integrieren, da sie mit ihrer fachlichen Expertise einen bedeutenden Teil der Prüfungsschritte aufgreifen und vorwegnehmen können. Sie haben erheblich zur Beschleunigung des Antragsverfahrens beigetragen, sodass sich die Bewilligungsbehörden auf bereits vorgearbeitete Antragsunterlagen beziehen konnten und können. In Sachsen-Anhalt konnten daher – nachdem die Implementierung erfolgt war – nach Eingang der Unterlagen bei der Bewilligungsbehörde die Zahlungen innerhalb weniger Tage erfolgen.

Zielstellung war es, ein relativ prüfungsarmes, schnell funktionierendes, aber dennoch rechts- und missbrauchssicheres Antrags- und Bewilligungsverfahren zu etablieren. Dabei trat insbesondere zutage, dass die Implementierung eines Förderprogramms schnell, unbürokratisch und elektronisch in ein funktionierendes und dabei noch bundes- und länderspezifisches Verwaltungssystem und Wirtschaftsstrukturen hinein ambitioniert ist und nicht ohne Widersprüche bleibt.

Tabelle 2

Bewilligte Überbrückungshilfen I-III und Neustarthilfe¹⁵

Branche	Anzahl	Bewilligtes Volumen in EUR	Anteil vom Gesamtvolumen in %
Gesamtbewilligungen	14.606	273.905.628	
darunter Gastgewerbe	3.631	96.645.366	35
darunter Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	2.040	34.858.114	13
darunter Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	980	33.497.468	12

Quelle: eigene Darstellung.

Mit Stand vom Juli 2021 wurden in Sachsen-Anhalt rd. 14.600 Anträge bewilligt und knapp 274 Mio. Euro ausgezahlt (Tabelle 2). Wenig überraschend ist, dass das Gastgewerbe, der Handel und die sonstigen Dienstleistungen die drei Branchen in Sachsen-Anhalt sind, die die Überbrückungshilfen I-III und die Neustarthilfe am stärksten beansprucht haben. Im Ergebnis sind auch die Überbrückungshilfen positiv zu bewerten, da sie mit der Erstattung der Fixkosten anhand einer bundeseinheitlichen Fixkostentabelle liquiditätssichernd wirken.

5.3 November-/Dezemberhilfen in Sachsen-Anhalt

Neben den Überbrückungshilfen wurden für diejenigen Branchen, die durch Schließungsbeschlüsse des Bundes und der Länder vollständig schließen mussten, Sonderhilfen eingeführt:

November-/Dezemberhilfen werden an diejenigen Unternehmen gezahlt, die direkt, indirekt oder über Dritte von den Schließungsbeschlüssen von Bund und Ländern vom 28. Oktober, 25. November und 2. Dezember 2020 betroffen sind. Sie erhalten Zuschüsse pro Tag der Betroffenheit in

¹⁵ Überbrückungshilfe I mit Stand vom 30. April 2021, Überbrückungshilfe II mit Stand vom 31. Mai 2021, Überbrückungshilfe III mit Stand vom 04. Juli 2021, Neustarthilfe mit Stand vom 04. Juli 2021.

Höhe von 75 Prozent des Vorjahresmonats (Soloselbständige alternativ durchschnittlicher Monatsumsatz 2019).

Im Unterschied zu den Überbrückungshilfen stellen die monatsbezogenen Hilfen auf die Erstattung von Umsätzen ab. Diese Änderung ist dem Umstand geschuldet, dass nicht alle Unternehmen aller Branchen, sondern nur die ganz konkret und zum Teil erneut von Schließungen betroffenen Unternehmen diese Hilfen erhalten sollten. Eine Überkompensation mit anderen Hilfen ist auch für diese Unternehmen ausgeschlossen.

Tabelle 3

Bewilligte November- und Dezemberhilfen¹⁶

Branche	Anzahl	Volumen in EUR	Anteil vom Gesamtvolumen in %
Gesamtbewilligungen	12.298	152.586.638	
darunter Gastgewerbe	7.204	97.025.026	64
darunter Kunst, Unterhaltung und Erholung	2.082	26.268.394	17
darunter Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Leistungen	534	10.663944	7

Quelle: eigene Darstellung.

Die Ergebniswerte für Sachsen-Anhalt zeigen denn auch, dass die Hilfen in erster Linie dem Gastgewerbe, dem Bereich Kunst, Unterhaltung, Erholung und den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen zugutegekommen sind.

5.4 Finanzierungshilfen in Form von Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungen in Sachsen-Anhalt

Zusätzlich zu den beschriebenen Billigkeitsleistungen wurde das Angebot des Bundes und des Landes an öffentlichen Finanzierungshilfen in Form von Darlehen und Bürgschaften neugestaltet bzw. angepasst. Diese Maßnahmen dienen und dienen vor allem der Zielsetzung, den Unternehmen notwendige Liquidität zuzuführen, um ihre Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, ohne aber die Hausbanken zusätzlich im gleichen Umfang mit Ausfallrisiken zu belasten.

Bund und Land haben sich dabei von folgenden Erwägungen leiten lassen:

- So sollte das Szenario ausgeschlossen werden, dass Zahlungsausfälle eine Kettenreaktion auslösen, die weit größere Bereiche der Gesamtwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen würde als die unmittelbar von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffenen Bereiche. Zu einem solchen Negativszenario gehören zusätzlich zu den Forderungsausfällen, die von den Kreditoren hätten geschultert werden müssen, auch erhebliche Verluste durch Abwertungen der Vermögenswerte, die üblicherweise als Sicherheiten dienen und deren Verwertung unter den Unsicherheiten der Pandemie beeinträchtigt gewesen wäre. Es ist offenkundig, dass eine breite durch Zahlungsunfähigkeit ausgelöste Insolvenzwellen

¹⁶ Novemberhilfe mit Stand vom 31. Mai 2021, Dezemberhilfe mit Stand vom 27. Juni 2021.

- die ohnehin bestehende Unsicherheit über den Fortgang der Pandemie verstärkt und weitere volkswirtschaftliche Schäden hervorgerufen hätte.
- Die Unterstützungsmaßnahmen in Form der Darlehens- und Bürgschaftsinstrumente haben aus fiskalpolitischer Sicht den Vorteil, dass die öffentlichen Haushalte nur in dem Umfang belastet werden, wie es über die Laufzeit der ausgereichten Kredite zu tatsächlichen Ausfällen kommt und die staatlichen Rückgarantien in Anspruch genommen werden. Somit können mit diesen Instrumenten sowohl die aus den Rückzahlungsverpflichtungen resultierenden Belastungen der Unternehmen als auch die potenziellen Risiken für die öffentlichen Haushalte über einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren verteilt werden.
 - Ein weiterer Unsicherheitsfaktor betrifft bis heute vor allem die Frage, in welchem Umfang sich mögliche (unerwartete) Kreditausfälle aufgrund von Insolvenzen auf die Bereitschaft und Fähigkeit der Hausbanken zur weiteren Kreditvergabe auf kleine und mittelständische Unternehmen auswirken werden. Auch wenn wir mit den heutigen Erkenntnissen sicherlich mit einer gewissen Entspannung die Situation der Banken einschätzen können, sollte man doch in Erinnerung rufen, dass das Spektrum an Einschätzungen zur Bankenstabilität vor einem Jahr sehr breit gefasst war. So analysierte z. B. das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), dass in Abhängigkeit von dem Zeitraum, ab dem ein wirtschaftlicher Erholungsprozess einsetzen wird, 6 Prozent bis 28 Prozent der Kreditinstitute durch Kreditausfälle ihrer Kunden in Schwierigkeiten geraten könnten (Gropp, Reint E., Michael Kötter und William McShane, 2020). Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank hingegen schätzten die Kapitalisierung der Banken als ausreichend ein, um auch einen schweren Konjunkturreinbruch verkraften zu können, betonten aber, dass die Coronapandemie den Bankensektor neben anderen Einflüssen belasten würde. Die Bankenverbände vertraten die Auffassung, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen für ihre Mitgliedsinstitute beherrschbar sind.

Mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt und der Investitionsbank Sachsen-Anhalt existierten bereits Institutionen, die über die notwendige förderpolitische Erfahrung verfügten und – noch viel wichtiger – denen die wesentlichen Marktakteure bezüglich des notwendigen Verfahrens-Know-hows und der Zuverlässigkeit der Entscheidungsprozesse vertrauen konnten.

5.4.1 *Instrumentarium der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt*

Bürgschaftsbanken sind Kreditinstitute im Sinne des Gesetzes über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) und unterstützen KMU bei der Kredit- oder Beteiligungsfinanzierung (stille Beteiligungen). Sie sind Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft und kombinieren privatwirtschaftliche Finanzierungsbereitschaft mit staatlichen Hilfen. Daher sind sie besonders unter ordnungspolitischen Aspekten sinnvoll. Das System der Bürgschaftsbanken besteht in einer Verteilung des Ausfallrisikos der verbürgten Kredite zwischen den finanzierenden Hausbanken, den öffentlichen Rückbürgen von Bund und Land und der Bürgschaftsbank, die für ihr Risiko eine Provision vom Kreditnehmer erhält. Für die Hausbanken sind übernommene Bürgschaften vollwertige Sicherheiten und entlasten daher ihre Risikopositionen. Sie stehen allen gewerblichen Unternehmen und Freien Berufen offen. Aufgrund der Risikoverteilung ist das Rückbürgschaftssystem auch in normalen Zeiten ein für die öffentlichen Haushalte effizientes Förderinstrument.

Mit Beginn des ersten Lockdowns haben die öffentlichen Rückbürgen Bund und Land Sachsen-Anhalt die seit 2018 geltende Rückbürgschaftsquote von 70 Prozent des Bürgschaftsvolumens

(davon Bund 42 Prozent und Land 28 Prozent) auf 85 Prozent (davon Bund 52 Prozent und Land 33 Prozent) angehoben. Der maximal zulässige Bürgschaftsbetrag wurde von 1,25 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro pro Kreditnehmereinheit erhöht. Die Verbürgungsquote gegenüber der Hausbank kann – sofern die speziellen für Bürgschaften geltenden beihilferechtlichen Bestimmungen eingehalten werden – von 80 Prozent auf 90 Prozent angehoben werden. Diese besonderen Bestimmungen sind mehrfach verlängert worden und waren befristet bis zum 31. Dezember 2021. Ihr Wirkmechanismus ist indirekter Natur. Durch die höhere Risikotragfähigkeit werden sowohl die Bürgschaftsbank als auch die Hausbank in die Lage versetzt mit ihrem Risikokapital eine höhere Hebelwirkung zu erzielen.

5.4.2 *Eigenkapitalhilfen der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft Sachsen-Anhalt (MBG)*

In Erwartung, dass die Innenfinanzierungsmöglichkeiten der KMU aufgrund der Umsatzverluste erheblich eingeschränkt sind, ein ansteigender Verschuldungsgrad und ein Rückgang ihrer Eigenkapitalquote den Zugang zu Fremdkapital deutlich erschweren würde, haben Bund und Länder die Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften (MBG) darin unterstützt, ihr Finanzierungsangebot von stillen Beteiligungen als Eigenkapitalersatz deutlich zu erweitern. Die MBG sind wie die Bürgschaftsbanken Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft. Die Unterstützung erfolgt in Form von weitreichenden staatlichen Rückgarantien, die wiederum die Garantien absichern, die die Bürgschaftsbanken zur Besicherung der von den MBG gewährten stillen Beteiligungen gewähren. Die Rückgarantiequote von Bund und Land wurde vorübergehend bis zum 31.12.2021 um 10 Prozentpunkte auf 85 Prozent des Garantievolumens angehoben. Über diesen Mechanismus einer verbesserten Risikotragfähigkeit wurden die MBG und Bürgschaftsbanken in die Lage versetzt, ihr Risikokapital für zusätzliche (aufgrund der bestehenden Unsicherheiten über den Fortgang der Pandemie auch risikoreichere) Beteiligungen einsetzen zu können. Aber auch der direkte Zugang für KMU zu diesem Instrumentarium wurde erleichtert. So wurde die Regellobergrenze von 1,25 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro angehoben, die sonst geforderte Eigenkapitalparität von MBG und Beteiligungsnehmer aufgehoben und die Verwendung der Beteiligungen für reine Betriebsmittelfinanzierungen zugelassen.

Tabelle 4

Verbürgtes Kreditvolumen und Garantien der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt unter Coronabedingungen

	Anzahl	Kreditvolumen in EUR
2020 ¹⁷	117	37.919.000
2021 ¹⁸	45	14.989.000

Quelle: eigene Darstellung.

¹⁷ Mit Stand vom 31. Dezember 2020.

¹⁸ Mit Stand vom 30. Juni 2021.

5.4.3 Coronahilfsdarlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt

Bereits in der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 bis 2010 hatte die Investitionsbank Sachsen-Anhalt im Auftrag des Landes ein zusätzliches Kreditangebot für KMU geschaffen, das die Darlehensfinanzierung der KMU über die Hausbank durch eine mögliche Direktkreditvergabe ergänzt. Zurückgreifend auf diese positiven Erfahrungen und in Erwartung eines deutlich zurückhaltenden Hausbankverhaltens unter den Unsicherheiten der Coronapandemie wurde die Investitionsbank wieder beauftragt, ein zusätzliches Darlehensprogramm zur Liquiditätssicherung – ergänzend zu den bereits bestehenden Programmen der KMU-Förderung – aufzulegen. Sachsen-Anhalt hatte in der Europäischen Strukturfondsperiode 2007 bis 2014 mit maßgeblichem Einsatz von Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) einen Darlehensfonds aufgelegt, dessen liquide Mittel aktuell aus Rückflüssen, der in dieser Zeit ausgereichten Darlehen, gespeist werden. Ohne zusätzliche Belastung des Landeshaushaltes konnte daher für den Mittelstand sehr kurzfristig im April 2020 ein Unterstützungsprogramm aufgelegt werden. Ergänzend dazu wurde für kleine und Kleinunternehmen zusätzlich noch ein weiteres Darlehensprogramm im Eigengeschäft der Investitionsbank eingerichtet. Nachdem die EU-Kommission die strukturfondsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen hat, setzt das Land Sachsen-Anhalt auch EFRE-Mittel der noch (nach-)laufenden Strukturperiode 2014–2020 für die Gewährung von Liquiditätshilfedarlehen durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt ein. Mit dieser Öffnung des EFRE-Mitteleinsatzes leistet die EU-Kommission einen Beitrag zur Entlastung des in der Krise ohnehin schon stark strapazierten Landeshaushaltes in Sachsen-Anhalt, denn die erhöhten Ausfallrisiken, die mit diesen Darlehen verbunden sind, werden auf mehrere Schultern verteilt. Da dieser Mitteleinsatz revolvierend erfolgt, stehen die von den Darlehensnehmern erfolgenden Rückzahlungen zukünftig zur Finanzierung von Darlehensförderprogrammen zur Verfügung.

Tabelle 5

Bewilligte Coronahilfsdarlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt

	Anzahl	Kreditvolumen in EUR
2020 ¹⁹	343	72.525.583
2021 ²⁰	43	29.338.000

Quelle: eigene Darstellung.

6 Wirtschaftliche und finanzpolitische Grenzen und Möglichkeiten der Unterstützungsmaßnahmen

Wirtschaftspolitisch sollten mit den Coronahilfen Instrumente zur Verfügung gestellt werden, die eine Unterstützungsantwort auf staatlich verordnete notwendige Schließungen sind und die die mittelbaren und unmittelbaren Folgen der unterbundenen oder eingeschränkten wirtschaftlichen

¹⁹ Mit Stand vom 31. Dezember 2020.

²⁰ Mit Stand vom 30. Juni 2021.

Tätigkeit von Unternehmen abmildern. Besonders stark betroffene Branchen sollten über Sonderregelungen gezielte Unterstützung erhalten, gleichzeitig sollte aber der Charakter von Nothilfen erhalten bleiben. Von Anfang an sollten die Hilfen als bundeseinheitliche Hilfen konzipiert werden, um Ungleichbehandlungen durch unterschiedliche Länderregelungen möglichst zu vermeiden. Insbesondere finanzstarke Bundesländer haben in Randbereichen Hilfen erweitert oder durch andere Hilfsmaßnahmen ergänzt. Letztlich konnten Coronahilfen auch aus finanzieller Hinsicht in der vorliegenden Größenordnung jedoch nur als nationale Aufgaben und damit unter Einbeziehung der Finanzkraft des Bundes umgesetzt werden. Ohne diese Finanzausgabe wären die Hilfen deutlich geringer ausgefallen.

Auch wenn der Bund als Finanzierer der Hilfen eine maßgebliche Rolle eingenommen hat und einnimmt, wäre es wünschenswert gewesen, dass die Erfahrungen der Bundesländer und ihrer mit der Umsetzung von Förderprogrammen und dann auch nach und nach mit der Umsetzung der Coronahilfen beauftragten Bewilligungsstellen stärker wahrgenommen, genutzt und beachtet worden wären. Dies wäre der Effizienz der Verwaltungsprozesse insgesamt zuträglich gewesen.

Von Anfang an orientierte sich die Liquiditätssicherung an einem festen Fixkostenkatalog, der für den Handel und die Reisebranche Sonderregelungen enthält. Eine reine umsatzorientierte Unterstützung, wie sie in den monatsbezogenen Hilfen zur Anwendung kam, auch in den Überbrückungshilfen einzuführen, hätte letztlich die Finanzkraft des Bundes überstiegen. Die jetzigen Regelungen ermöglichen in den Überbrückungshilfen eine branchenunabhängige anteilige Erstattung von Fixkosten auf der Grundlage gestaffelter Umsatzrückgänge. Dieses Verfahren hat zu einer deutlichen Liquiditätssicherung der Unternehmen beigetragen. Es bezieht sich auf tatsächliche allgemeine Fixkosten bei Berücksichtigung weniger branchenspezifischer Besonderheiten (Reisebranche und Handel).

Kritisch muss hinterfragt werden, dass es bei keiner der Hilfen zur Erstattung eines Unternehmerlohnes für zumindest Soloselbständige und Einzelunternehmer gekommen ist. Insbesondere für die Bereiche Kunst, Kultur, die Veranstaltungsbranche, Clubs und Diskotheken ist hierzu vielfach Kritik geübt worden. Zwar steht mit den Leistungen der Grundsicherung nach SGB II eine alternative Unterstützung zur Verfügung, dennoch wird das Fehlen einer Leistung im Rahmen der konkreten Coronahilfen als Nichtwürdigung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung dieser Branchen empfunden. Dem kann entgegnet werden, dass die Coronahilfen durch Bund und Länder insgesamt vielfältiger sind und nicht nur die Überbrückungshilfen sowie November- und Dezemberhilfen umfassen. Überbrückungshilfen, Sozialhilfen, Steuerentlastungen und Arbeitsmarkthilfen zusammen ergeben eine weitreichende stabilisierende Hilfestellung des Staates.

Trotzdem mussten gerade die Soloselbständigen und Einzelunternehmen auf ihre privaten Ersparnisse, die zum Teil auch der Altersvorsorge dienen sollten, zurückgreifen, um ihr Unternehmen zu erhalten. Dass dadurch möglicherweise zukünftig Probleme mit der Altersvorsorge dieser Gruppe entstehen können, ist bedauerlicherweise in der Diskussion zur Ausgestaltung der Hilfen nicht ausreichend beachtet worden. Erfreulich ist, dass letztendlich in der Überbrückungshilfe III doch eine Eigenkapitalpauschale eingeführt wurde, die ein Stückweit diesem Aspekt gerecht wird.

Es ist für den Leser sicherlich nicht überraschend, zu erfahren, dass die Implementierung der Hilfsprogramme auch für die Verwaltung eine enorme personelle und technische Voraussetzung

war. Über 60.000 Anträge auf Unterstützungsmaßnahmen wurden zusätzlich zu den regulären Förderprogrammen von der Investitionsbank bearbeitet und ausgezahlt!

Um eine reibungslose Umsetzung der Coronasoforthilfe zu garantieren, wurde die Investitionsbank Sachsen-Anhalt personell von der Landes- bzw. Ministerialverwaltung unterstützt. Dies war wiederum mit einem hohen Schulungsaufwand verbunden, da die Beschäftigten der Landes- bzw. Ministerialverwaltung erst in die operativen Programme eingeführt werden mussten. Ebenfalls kam erschwerend hinzu, dass die Beschäftigten der Landes- bzw. Ministerialverwaltung räumlich untergebracht bzw. ausgestattete Arbeitsplätze bereitgestellt werden mussten. Hierbei war herausfordernd, dass die Investitionsbank Sachsen-Anhalt wie alle anderen Unternehmen ebenfalls von der Coronapandemie betroffen war und mit Themen wie Homeoffice und Quarantäne umgehen musste.

Um eine schnelle und rechtssichere Bearbeitung der Hilfsprogramme gewährleisten zu können, wurden durch die zuständigen Landesministerien und den Bund einzelne Definitionen, Konkretisierungen und Fallbeispiele zur Unterstützung der Bewilligungsbehörde und auch der Antragsteller bzw. antragstellenden Dritten formuliert (teilweise in ergänzenden Vollzugshinweisen, jedoch meist in den FAQ). Diese sollten zusätzliche Abstimmungen zwischen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt und dem Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung reduzieren, um eine schnelle Abwicklung der Wirtschaftshilfen zu gewährleisten. Ebenso sind sie ein wichtiges Instrument für die antragstellenden Unternehmen oder Dritten.

Die FAQ zu den jeweiligen Wirtschaftshilfen wurden demnach sukzessiv angepasst und im Verlauf der Coronapandemie fortentwickelt. Immer wieder konnte neues Erfahrungswissen bei der Umsetzung einer Wirtschaftshilfe generiert und bei der darauffolgenden bzw. anschließenden Wirtschaftshilfe eingebracht werden. Daher kann angenommen werden, dass die zeitlichen Verzögerungen durch Abstimmungen zwischen Bewilligungsbehörde und Ministerium sowie zwischen Bewilligungsbehörde bzw. Ministerium und Antragsteller mittels einer eigens eingerichteten Hotline mit Fortschreiten der Pandemie erheblich reduziert worden sind.

Auch hier wird der Spagat offenkundig, zwischen rechtssicheren Formulierungen und einem Übermaß an Regelungen, die Gefahr laufen, unüberschaubar zu werden.

Nur über die so aber möglichen bundeseinheitlichen Entscheidungen (ein Ermessen der Bewilligungsbehörden ist sozusagen nicht vorhanden) konnte eine teilweise automatisierte und damit schnelle Prüfung der Anträge erfolgen. Dies trug dazu bei, mit dem beschriebenen Problem der eingeschränkten Kapazitäten umgehen zu können und trotzdem schnell auszahlen zu können.

Eine weitere enorme Herausforderung bei der Umsetzung der Wirtschaftshilfen war und ist auch die Betrugsprävention bei der Antragsprüfung. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass ein kurzfristig beschlossenes Corona-Soforthilfe-Programm ein gewisses Potenzial für Betrugsversuche bietet. Um dieses Potenzial zu minimieren bzw. einzugrenzen, wurden u. a. die Anträge so formal gestaltet, dass die abzugebenden Erklärungen einzeln ersichtlich waren. Für bzw. in die einzelnen Prüfschritte wurden etablierte Überprüfungen der Bewilligungsstelle genutzt und auch die Finanzbehörden eingebunden.

Trotzdem musste von der Bewilligungsbehörde ein Team für Betrugsfälle eingerichtet werden, um diese Problematik auch länderübergreifend bearbeiten zu können.

So wurden weitere Kapazitäten gebunden und die Prüfprozesse wurden umfangreicher. Alles in allem konnten in Sachsen-Anhalt aber größere Betrugsvorkommnisse verhindert werden und die Bewilligungen erfolgten in einem zeitlich zu vertretenden Rahmen.

Die Organisation des Auszahlungsprozesses war eine zusätzliche Herausforderung. Erschwerend hierbei war vor allem für die Überbrückungshilfe I die Schnittstellenproblematik zwischen dem Bundessystem und den Förderbankensystemen, so dass die Daten aus dem Bundessystem nicht in die Banksysteme übernehmen werden konnten. Da die Auszahlung für die Investitionsbank Sachsen-Anhalt mit einem nicht vertretbaren Aufwand verbunden war, wurde die Auszahlung der Überbrückungshilfe I daher durch das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung über das landeseigene Zahlungssystem selbst vorgenommen. Dies war zwar ebenfalls mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, jedoch konnte die Auszahlungen ohne zusätzlichen Zeitverzug erfolgen. Erstmals bei der Auszahlung der Überbrückungshilfe II wurde eine neuimplementierte Schnittstelle verwendet, die es der Investitionsbank Sachsen-Anhalt ermöglichte, die Auszahlungen direkt und automatisiert über das landeseigene Zahlungssystem zu veranlassen.

Letztendlich musste der Bund aber im weiteren Verlauf Abschlagszahlungen vorsehen, um diesen zeitlich zu vertretenden Rahmen beizubehalten.

Die Implementierung der einzelnen Prozessschritte stellte alle Beteiligten vor große Herausforderungen, die aber gemeistert werden konnten. Hier wurden die Widersprüche zwischen einem bundeseinheitlichen System, Betrugsprävention einerseits und Schnelligkeit andererseits am deutlichsten.

Bezogen auf die Verwaltungsprozesse muss resümierend festgehalten werden, dass der Schlüssel zur Beschleunigung vieler Schritte die Digitalisierung war. Hier wurden große Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung sichtbar, die mittel- und langfristig unbedingt gemeistert werden müssen, um zukünftig schneller und flexibler reagieren zu können.

7 KMU-Finanzierung nach der Krise: langfristige Auswirkungen und wirtschaftspolitische Antworten

Die Coronapandemie hat vor Augen geführt, dass Wirtschaft und Gesellschaft plötzlich vor Herausforderungen gestellt werden können, die sich der bisherigen wirtschaftlichen Planung und Risikokalkulation weitgehend entziehen. Mit dem Gewährwerden außergewöhnlicher Risiken werden die Marktakteure ihre bisherigen Geschäftsbeziehungen im Hinblick auf die Resilienz gegenüber derartigen Störungen überprüfen. Diese Unsicherheitsfaktoren werden kurz- bis mittelfristig nachhallen. So ist davon auszugehen, dass die Marktakteure ihre Risikostrategien und Managementsysteme anpassen, um auch die Auswirkungen außergewöhnlicher, schwer vorhersehbarer Ereignisse auf ihr Ökosystem beherrschbar zu machen.

Um in diesem Zusammenhang Antworten auf die Frage zu finden, wie sich die Coronapandemie auf die KMU-Finanzierung auswirken wird, sind unseres Erachtens vier Themenkomplexe zu analysieren:

Erstens: Welche internen Unternehmensbereiche und Maßnahmen identifizieren die KMU, um ihre Resilienz zu erhöhen?

- Zulieferbeziehungen: Wie resilient sind die bedeutendsten Zulieferer des eigenen Unternehmens gegenüber Krisen und schwer vorhersehbaren Ereignissen und wie belastbar haben sich diese Beziehungen während der Krise erwiesen? Für die Finanzierung kann in diesem Zusammenhang relevant werden, welchen Einfluss eine mögliche Neustrukturierung der Zulieferbeziehungen auf Lieferantenkreditlinien und Zahlungsziele hat.
- Kundenbeziehungen: Wie resilient sind die eigenen Schlüsselkunden gegenüber externen Schocks und wie haben diese ihr Zahlungsverhalten in der Krise geändert (Stichwort Zahlungsziele)? Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die unmittelbaren Geschäftspartner vergleichbare Analysen durchführen. Anpassungen im Zahlungsverhalten werden sich unmittelbar auf die Finanzierungsstruktur und den Finanzierungsbedarf des eigenen Unternehmens auswirken.
- Finanzierungspartner: Welche Konditionen und Unterstützungsmöglichkeiten bieten zukünftig die wichtigsten institutionellen Kapitalgeber als Finanzierungspartner (Kreditinstitute, Leasinggesellschaften, Kreditversicherungen, usw.) des eigenen Unternehmens?

Zweitens: Wie wirken sich die Erfahrungen, die die KMU in der Pandemie gemacht haben, auf die Faktoren aus, die für ihre Finanzierungsstruktur von besonderer Bedeutung sind? Dabei sind erfahrungsgemäß folgende Faktoren relevant:

- Eigentümerstruktur und Ausschüttungsverhalten der KMU:

Abweichend von den klassischen Finanzierungstheorien, die besagen, dass die gewählte Finanzierung ausschließlich der Unternehmenswertmaximierung dient, zeigen empirische Analysen, dass auch nicht ökonomische Ziele verfolgt werden. Dazu zählt zum Beispiel auch die Zielsetzung, die finanzielle Unabhängigkeit zu bewahren. Familiengeführte Unternehmen können zum Beispiel das Ausschüttungsverhalten verändern, indem eigene Liquiditätspuffer aufgebaut werden und Kreditlinien reduziert werden.

- Unternehmensgröße:

Die Fähigkeit, auf ein breiteres Spektrum an Finanzierungsinstrumenten zurückgreifen zu können, um die Abhängigkeit von einem oder wenigen Kapitalgebern zu reduzieren, wird an Bedeutung gewinnen. In diesem Zusammenhang erhält das Verhältnis von Transaktionskosten zum Finanzierungsvolumen, das mit abnehmender Unternehmensgröße ungünstiger wird, noch größere Bedeutung;

- Unternehmensalter:

Bei jungen Unternehmen ist die Möglichkeit, sich aus einbehaltenen Gewinnen oder aus dem operativen Cash-Flow zu finanzieren, weniger ausgeprägt als bei älteren Unternehmen, sie sind daher verstärkt auf externe Finanzierungsquellen angewiesen. Es ist deshalb zu analysieren, wie sich die Sensibilisierung der Finanzierungspartner für das Auftreten außergewöhnlicher Ereignisse auswirken wird. Zu erwarten ist, dass der Zugang zu externen Finanzierungsquellen ceteris paribus erschwert wird und erhöhte Risikoprämien durch Kunden (Anzahlungsverhalten), Lieferanten (Zahlungsziele) und Finanzierungspartner gefordert werden.

Drittens: Wie verändern die klassischen Kapitalgeber ihr Finanzierungsverhalten bzw. werden bestehende Finanzierungsprodukte angepasst (Stichwort Risikoprämien)? D.h. wird die Sensibilisierung für außergewöhnliche Risiken in Form erhöhter Risikoprämien internalisiert oder erfolgt eine stärkere Rationierung in dem Sinne, dass Finanzierungsangebote bspw. für Kleinunternehmen aus Kostengründen nicht mehr vom Markt bereitgestellt werden?

Viertens: Welche Auswirkungen hat die Coronapandemie auf das Tempo der Prozesse, die die Finanzierungswege für KMU maßgeblich verändern werden und schon vor Ausbruch der Krise erkennbar waren? Stichwortartig seien folgende Beispiele genannt: Auswirkungen digitaler Kommunikationsformen auf persönliche Kundenbindung (Firmenkundenbetreuung, Wechselbereitschaft, Vertrauensverhältnis), Einsatz von KI-Algorithmen zur Unterstützung von Kreditvergabeprozessen, Wachstum alternativer Finanzierungsinstrumente wie Crowdfunding, Finanzierungsplattformen, usw.

Die pandemiebedingte Unsicherheit über die Rahmenbedingungen der Wirtschaftsentwicklung, die die Investitionstätigkeit und den privaten Konsum erheblich gehemmt hat, wird allmählich verschwinden. Die strukturellen Belastungen, die sich in den Bilanzen vor allem der direkt von der Krise betroffenen KMU niederschlagen, werden aber deutlich länger zu spüren sein: allein die gewährten Finanzierungshilfen – liquiditätsschonend gestaltet, um den zukünftigen operativen Cash-Flow nicht übermäßig zu beanspruchen – haben in der Regel Laufzeiten zwischen fünf und zehn Jahren. Hinzu kommen die kalkulatorischen Kosten in Form der während der Pandemie erlittenen Ertragseinbußen, denen erhebliche Bedeutung beizumessen ist. Denn die Innenfinanzierung ist für KMU im allgemeinen die Finanzierungsquelle, die die mit Abstand höchste Wertschätzung erfährt (KfW Unternehmensbefragung 2020). Ebenso sind die Auswirkungen auf die private Vermögensbildung der Soloselbständigen durch Abschmelzen privater Vermögenswerte zur Aufrechterhaltung der Lebenshaltung, bis hin zu Rücklagenbildungen im Bereich der Ruhestandssicherung und Investitionsplanung zu beobachten. Diese Faktoren werden sich in den nächsten Jahren auf die Finanzierungstätigkeit von KMU im Zusammenhang mit ihren Investitions- und Innovationsvorhaben tendenziell eher restriktiv auswirken.

Es ist daher anzunehmen, dass die befundeten Hemmnisse, mit denen sich KMU bei Finanzierungsfragen konfrontiert sehen, tendenziell durch die Coronakrise verstärkt haben. Aufgabe der Förderpolitik ist es, auf diese strukturellen Nachteile mit einem ergänzenden Angebot an Finanzierungshilfen zu reagieren. Bewährte Instrumente, die das Risiko von Marktverzerrungen, die mit staatlichen Interventionen verbunden sein können, gering halten, sind Bürgschaften, kleinvolumige Darlehnsangebote der Förderbanken und Beteiligungsangebote öffentlicher Risikokapitalgeber, die gemeinsam mit privaten Investoren finanzieren. Das Land Sachsen-Anhalt wird diese Instrumente mit Unterstützung europäischer Strukturfondsmittel weiter ausbauen. Ein weiterer Ansatz, der der Zielsetzung folgt, die Resilienz von KMU zu erhöhen, ist die Stärkung der Innovationsfähigkeit und die Digitalisierung. Die Beschleunigung dieser Prozesse wird das Land auch zukünftig unterstützen.

Insgesamt möchten wir ein positives Fazit ziehen: Wenn bspw. das IWH für die Jahre 2021 und 2022 eine deutliche Erholung mit einem preisbereinigten BIP-Wachstum von jeweils rund 4 Prozent in Deutschland sowie rund 3 Prozent in Ostdeutschland sowie die Normalauslastung der Kapazitäten für Ende 2022 erwartet (Arbeitskreis Konjunktur des IWH, 2021), dann sind die Voraussetzungen dafür auch durch die zahlreichen Unterstützungsmaßnahmen geschaffen worden. Bei berechtigter Detailkritik an der Ausgestaltung einzelner Unterstützungsmaßnahmen

und der Implementierung der Maßnahmen dürften wir in Sachsen-Anhalt vergleichsweise gut durch die Krise gekommen sein.

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Konjunktur des IWH (2021): Zurück ins Leben – Zunahme persönlicher Kontakte beflügelt wirtschaftliche Aktivität. Konjunktur aktuell, 9 (2). https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/konjunktur_aktuell/Konjunktur-aktuell_2021-2.pdf.
- Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (2021): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2020. Reihe 1, Länderergebnisse Band 1. Stand: August 2020/Februar 2021. Wiesbaden. <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen>.
- Bischof, Jannis et al. (2021): German Business Panel, Ergebnisbericht Februar 2021. Universität Mannheim. Mannheim. https://www.accounting-for-transparency.de/wp-content/uploads/2021/02/German-Business-Panel_Coronabefragung_Februar-2021-3.pdf.
- Bundesagentur für Arbeit (2021 a): Angezeigte und realisierte Kurzarbeit (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen). Deutschland, West/Ost, Länder, Kreise und Agenturen für Arbeit. Juni 2021. Nürnberg. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=kurzarbeit-zr2.
- Bundesagentur für Arbeit (2021 b): Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen). Deutschland, Länder, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit und Kreise. Juni 2021. Nürnberg. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=kurzarbeit-hr.
- Bundesagentur für Arbeit (2021 c): Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt. Diverse Ausgaben. Nürnberg. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20726&topic_f=am-kompakt-corona.
- DIHK (2021 a): Der lange Weg aus der Krise. DIHK-Konjunkturmfrage Jahresbeginn 2021. Berlin. <https://www.dihk.de/resource/blob/35738/75dca701af5b226cce35e8a85789f035/dihk-konjunkturmfrage-jahresbeginn-2021-kurzfassung-data.pdf>.
- DIHK (2021 b): Zarter Optimismus – aber bei weitem nicht überall. DIHK-Konjunkturmfrage Frühsommer 2021. Berlin. <https://www.dihk.de/resource/blob/51436/28e73ce97ce978492229d6bd67d10899/dihk-konjunkturmfrage-fruehsommer-2021-data.pdf>.
- Gerstenberger, Juliane (2020): Unternehmensbefragung 2020 Finanzierungsklima: Unternehmen gut gerüstet vor der Krise, KfW Bankengruppe. Frankfurt am Main. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Unternehmensbefragung/Unternehmensbefragung-2020-%E2%80%93-Kreditzugang.pdf>.
- Gropp, Reint E., Michael Koetter und William McShane (2020): The Corona Recession and Bank Stress in Germany. IWH Online 4/2020. Halle (Saale). https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_online/io_2020-04.pdf.
- KfW Research (2021): Kreditnachfrage der Unternehmen sinkt deutlich – Banken werden restriktiver. KfW-ifo-Kredithürde Januar 2021. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-ifo-Kredithuerde/KfW-ifo-Kredithuerde-Januar-2021.pdf>.
- Peichl, Andreas et al. (2021): Eigenkapitalentwicklung im Zeichen der Coronakrise. ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern. München. https://www.ifo.de/DocDL/ifo-IHK_Kurzstudie_Eigenkapital_022021.pdf.

- Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (2021 a): Kurzarbeit-Bilanz 2020: Fast jeder achte Beschäftigte in Sachsen-Anhalt zeitweise von Kurzarbeit betroffen. Presseinformation 4/2021. Halle (Saale). <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/rd-sat/vor-ort/rd-sat/presse/2021-004>.
- Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen (2021 b): Ausgaben für Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit im Jahr 2019. Datenübermittlung durch die Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen. Halle (Saale).
- Schröder, Christian et al. (2019): Einflüsse auf die KMU Finanzierung – Ein Vergleich ausgewählter Euroländer – Institut für Mittelstandsforschung Bonn, IfM-Materialien Nr. 275. Bonn. https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm_materialien/dokumente/IfM-Materialien-275_2019.pdf.
- Statistisches Bundesamt (2021 a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, 2020. Fachserie 18, Reihe 1.4. Stand: Mai 2021. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vorlaeufig-pdf-2180140.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Bundesamt (2021 b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Vierteljahresergebnisse, 1. Vierteljahr 2021. Fachserie 18, Reihe 1.2. Stand: Mai 2021. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/inlandsprodukt-vierteljahr-pdf-2180120.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Bundesamt (2021 c): Statistik über beantragte Insolvenzverfahren, Insolvenzverfahren (Unternehmen): Deutschland, Monate, Beantragte Verfahren, Wirtschaftszweige (Abschnitte). Stand: 12.07.2021. Genesis-Online, Code 52411-0004. Wiesbaden. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=52411-0004&bypass=true&levelindex=0&levelid=1623334072574#abreadcrumb>.
- Statistisches Bundesamt (2021 d): Unternehmensregister, Rechtliche Einheiten und abhängig Beschäftigte nach Beschäftigtengrößenklassen und Wirtschaftsabschnitten im Berichtsjahr 2019. Stand: 7. Dezember 2020. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-beschaeftigtengroessenklassen-wz08.html?view=main>.
- Statistisches Bundesamt (2021 e): Statistik für kleine und mittlere Unternehmen, Unternehmen, Tätige Personen, Umsatz und weitere betriebs- und volkswirtschaftliche Kennzahlen: Deutschland, Jahre, Unternehmensgröße. Stand: 11. Mai 2021. Genesis-Online, Code 48121-0001. Wiesbaden. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=48121-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1623317912631#abreadcrumb>.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2021 a): Insolvenzen nach Wirtschaftsbereichen und Rechtsformen. Stand: 28.05.2021. Datenübermittlung durch das Statistische Landesamt. Halle (Saale).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2021 b): Unternehmensregister, Rechtliche Einheiten und Beschäftigte nach Größenklassen der abhängig Beschäftigten und Wirtschaftsabschnitten im Berichtsjahr 2019. Stand: 16. April 2021. Datenübermittlung durch das Statistische Landesamt. Halle (Saale).