

Ragnitz, Joachim

**Article**

## Staatliche Hilfsprogramme während der Corona-Pandemie: Eine Bewertung aus ökonomischer Sicht

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Ragnitz, Joachim (2023) : Staatliche Hilfsprogramme während der Corona-Pandemie: Eine Bewertung aus ökonomischer Sicht, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 30, Iss. 6, pp. 3-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/281146>

**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.*

Joachim Ragnitz\*

# Staatliche Hilfsprogramme während der Corona-Pandemie – Eine Bewertung aus ökonomischer Sicht

Der Staat hat mit hohem Mitteleinsatz versucht, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Unternehmen und ihre Beschäftigten abzufedern. Nun stellt sich die Frage, wie diese in der Rückschau zu beurteilen sind und was sich hieraus für künftige Krisensituationen lernen lässt. Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise lässt sich festhalten: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu.

## 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 künftige Krisensituationen lernen lässt.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie wird gemeinhin auf das Jahresende 2019 datiert. 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; anfängliche Versuche einer Eindämmung von Infektionen durch Isolation von Erkrankten erwiesen sich schon bald als unwirksam. Angesichts einer exponentiell zunehmenden Verbreitung des Virus wurden deshalb ab März 2020 erhebliche Beschränkungen des öffentlichen Lebens verhängt, so strenge Kontaktbeschränkungen für private Treffen, Schulschließungen, Öffnungsverbote für gastronomische Einrichtungen und ausgewählte personenbezogene Dienstleistungsbetriebe sowie weite Teile des stationären Einzelhandels und das Verbot von Kultur- und Freizeitveranstaltungen. Erst ab März 2022 fielen die letzten Beschränkungen fort, obwohl die Infektionszahlen erst zu diesem Zeitpunkt ihren absoluten Höhepunkt erreichten und auch im weiteren Verlauf des Jahres 2022 noch mehrfach deutlich anstiegen. Wegen der erreichten Immunisierung weiter Teile der Bevölkerung (durch überstandene Infektion oder durch Impfung) wurden die verbleibenden Pandemierisiken (insbesondere das Risiko einer Überlastung des Gesundheitssystems) zu diesem Zeitpunkt jedoch als gering eingeschätzt.

## ÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE

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

– **Angebotsseitig** kam es vielfach zu einem Ausfall von Arbeitskräften, zum einen wegen Erkrankung von Beschäftigten, zum anderen als Folge von weitreichenden Quarantänevorschriften im Falle eines Kontakts mit Covid-19-Infizierten. In aller Regel dürfte es sich dabei aber nur um einen kurzzeitigen Arbeitsausfall gehandelt haben, zumal schwerwiegende Krankheitsverläufe eher bei Personen im Rentenalter auftraten. Schwerwiegender war wohl, dass Beschäftigte mit Kindern im Kindergarten- und Schulalter wegen der Schließung von Kindergärten und Schulen oftmals häusliche Betreuungsaufgaben übernehmen mussten und deswegen selbst im Falle von Homeofficemöglichkeiten nicht in gleichem Umfang wie gewöhnlich für ihre jeweiligen Arbeitgeber\*innen tätig werden konnten. Insbesondere in grenznahen Regionen kam es zudem zum Ausfall von Arbeitskräften, weil die Grenzen zeitweise auch für Einpendelnde aus dem Ausland geschlossen waren.

Bedeutsamer waren auf der Angebotsseite allerdings die wiederholten und zum Teil über lange Zeit anhaltenden behördlich angeordneten Geschäftsschließungen in vielen Bereichen. Vielfach war 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 ein-

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

geführt bzw. intensiviert wurden. Auch die Abfertigung von Ein- und Ausfahrten an Häfen und Flughäfen war zeitweise eingeschränkt. Die hierdurch verursachten Lieferkettenprobleme hielten zum Teil bis weit in das Jahr 2022 an.

– **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.<sup>1</sup> Im April 2020 waren insgesamt 6 Mill. Personen in Kurzarbeit (umgerechnet in Vollzeitäquivalente: 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)<sup>2</sup> und ist seitdem kontinuierlich wieder zurückgegangen. Der Stand vom März 2020 wurde indes erst im April 2022 annähernd wieder erreicht.

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.

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 2,4% gegenüber dem Vorquartal zurückgegangen, danach aber wieder angestiegen, wohl auch wegen zahlreicher staatlicher Unterstützungsmaßnahmen (vgl. Abb. 1). Wegen der ab 2021 deutlich beschleunigten Verbraucherpreis-inflation haben sie ihr Vorkrisenniveau bis heute jedoch nicht wieder erreichen können.

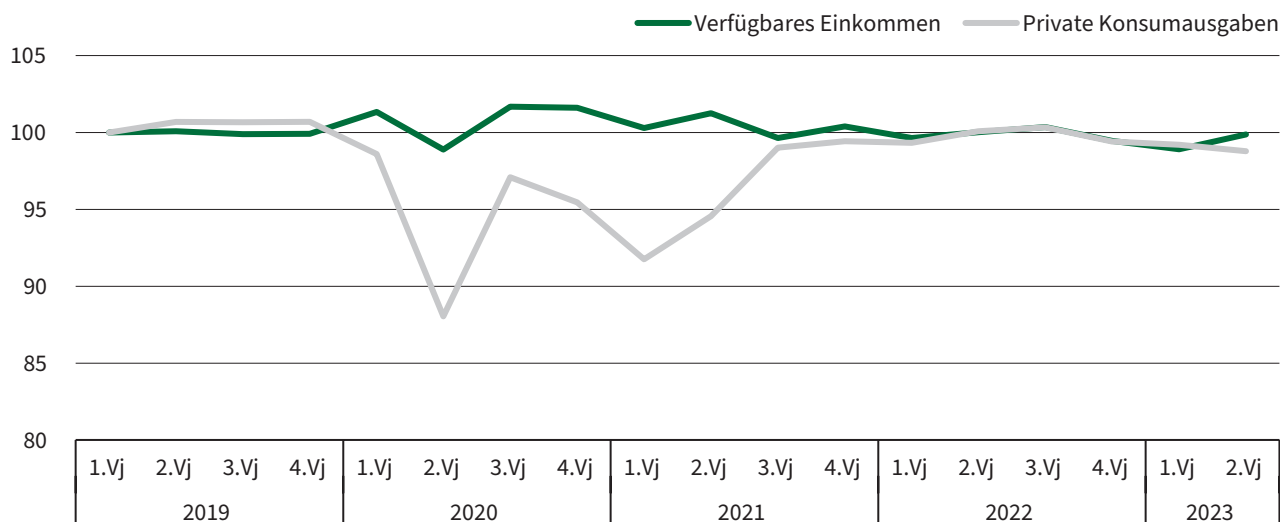
Deutlich stärker war demgegenüber der Einbruch bei der privaten Verbrauchsnachfrage. Preisbereinigt gingen die Konsumausgaben der privaten Haushalte (saisonbereinigt) im 2. Quartal 2020 um 10,7% gegenüber dem Vorquartal zurück. Auch wenn dieser Einbruch schon im Sommer 2020 zu einem erheblichen Teil wieder aufgeholt werden konnte, kam es insbesondere in jenen Phasen, die durch weitere Geschäftsschließungen gekennzeichnet waren, zu weiteren Rückgängen. Im Ergebnis wurde das Vorkrisenniveau auch hier bislang noch nicht 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. Ab dem Sommer konnten sich die Ausfuhren jedoch deutlich erholen und lagen schon Anfang 2021 wieder über dem Vorkrisenniveau.

Die Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts hat sich im Gefolge dieser angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen im Jahr 2020 deutlich abgeschwächt (vgl. Abb. 2). Allein im 2. Quartal 2020 ging das Bruttoinlandsprodukt um 9,2% gegenüber dem Vorquartal zurück, und auch wenn ein Großteil dieses Verlusts recht bald wieder aufgeholt werden

Abb. 1

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



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

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 aufgeholt werden wird, zumal sich ab etwa Mitte 2022 auch die wirtschaftlichen Folgen des Ukrainekrieges negativ auf die konjunkturelle Entwicklung auswirkten. Völlig unklar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch, inwieweit sich Bildungsausfälle während der Corona-Pandemie sowie unterlassene Investitionen (sowohl in Ausrüstungen als auch in Forschung und Entwicklung) langfristig negativ auf die Entwicklung des Produktionspotenzials und damit auf künftige Wachstumstrends auswirken.

Die Zahl der Erwerbstätigen ging hingegen nach Ausbruch der Pandemie nur kurzzeitig und vergleichsweise wenig (um nur 1,4%) zurück und erholte sich danach schnell wieder. Sie blieb allerdings bis Anfang des Jahres 2022 unter dem Vorkrisenniveau (vgl. Abb. 3). 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 nur noch wenig angestiegen.

**STAATLICHE UNTERSTÜTZUNGSMASSNAHMEN FÜR UNTERNEHMEN WÄHREND DER PANDEMIE**

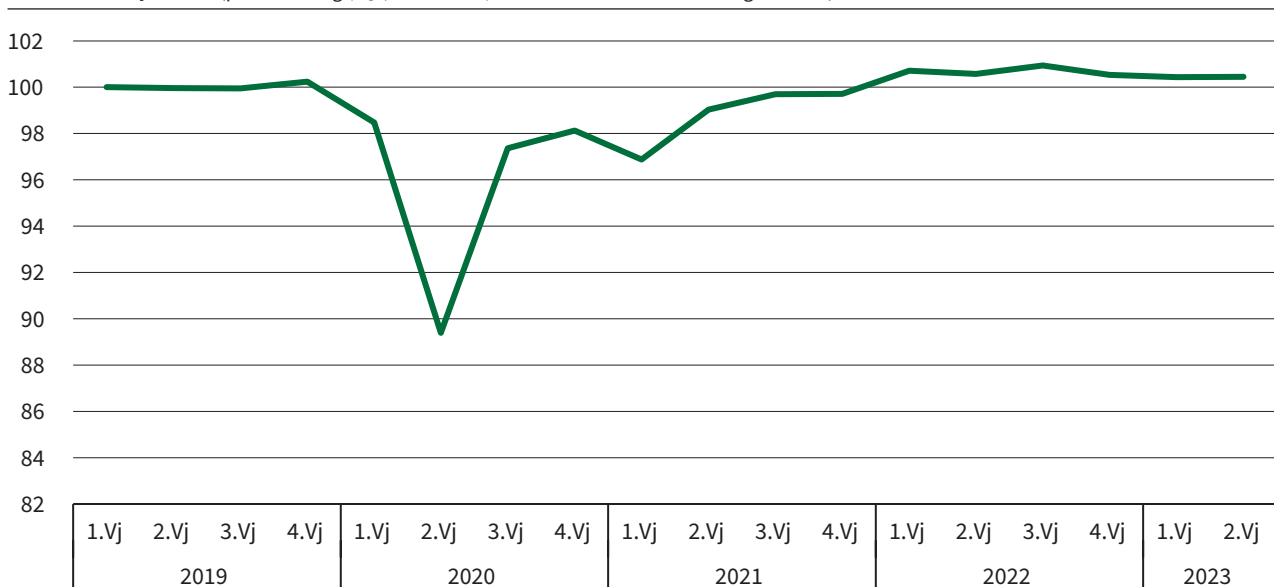
Die Politik hat früh erkannt, dass die von ihr aus gesundheitspolitischen Gründen erlassenen Beschränkungen negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben werden. Aus diesem

Grund wurde vor allem von der Bundesregierung schon von März 2020 an eine Reihe von Maßnahmen in die Wege geleitet, um diese abzumildern.<sup>3</sup> 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. Diese bleiben hier allerdings auch wegen ihres geringen quantitativen Umfangs unberücksichtigt.

- 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 (Vollzeitäquivalente). 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 9000 Euro, für Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten bis zu 15000 Euro. Als Soforthilfeleistungen des Bundes wurden insgesamt 13,3 Mrd. Euro an 1,8 Mill. Antragsteller\*innen ausgezahlt.<sup>4</sup> In vielen Bundesländern (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern) wurden zusätzliche Zuschussprogramme auch für größere Unternehmen aufgelegt bzw. die Hilfen des Bundes nochmals aufgestockt.
- Von April 2020 bis Juni 2022 standen mit den **Überbrückungshilfen I-IV** weitere branchenoffene Zuschussprogramme seitens des Bundes zur Verfügung, mit denen zur Existenzsicherung der betroffenen Unternehmen ein Teil der betrieblichen Fixkosten abgedeckt werden sollte. Diese setzten einen coronabedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30% im Vergleich zum jeweiligen Referenzzeitraum des Jahres 2019 voraus. Antragsberechtigt waren prinzipiell alle Unternehmen

**Abb. 2**

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

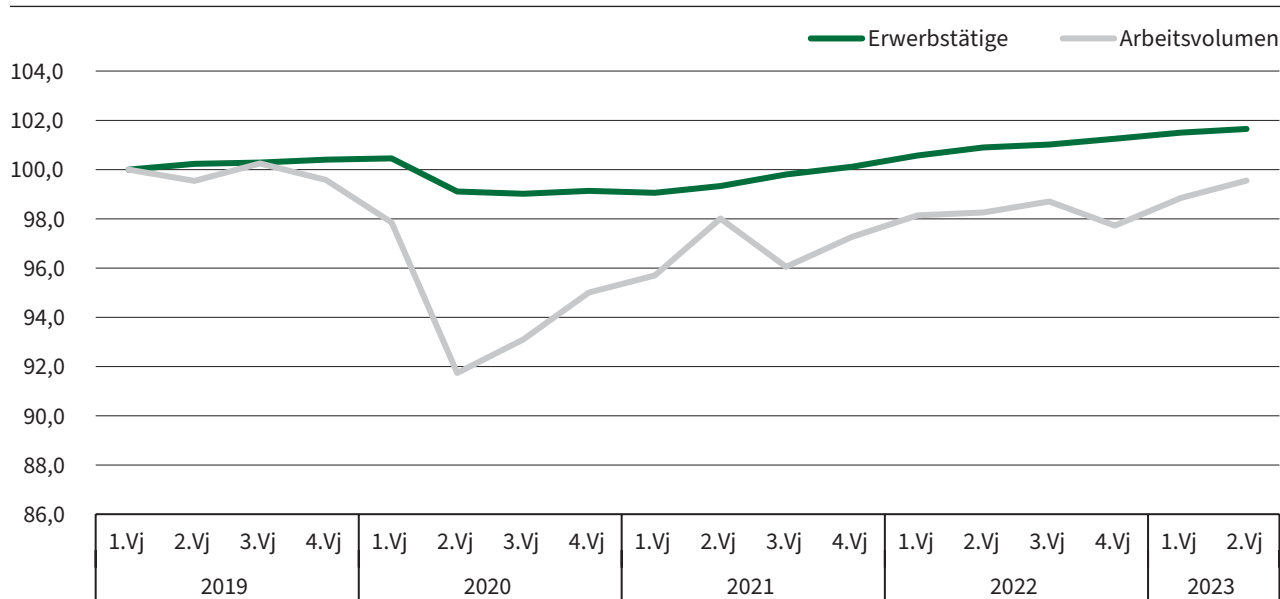


Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

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



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

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 Überbrückungshilfe III wurde diese Höchstgrenze deutlich auf maximal 52 Mill. Euro (Überbrückungshilfe IV: 54,4 Mill. Euro) pro Fördermonat angehoben. Mit der Überbrückungshilfe III Plus 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 Weihnachtsmärkten<sup>5</sup>) aufgestockt, um deren besondere Betroffenheit durch Schließungsmaßnahmen zu berücksichtigen. 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.

Insgesamt wurden im Rahmen dieser Überbrückungshilfen 45,2 Mrd. Euro (Stand März 2023) ausgezahlt. In einzelnen Bundesländern erfolgte eine Aufstockung der Überbrückungshilfen des Bundes, allerdings nur in begrenztem Ausmaß.

- 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 2019 gewährt. Faktisch kamen sie überwiegend Unternehmen des Gastgewerbes sowie der Kultur- und Veranstaltungswirtschaft zugute. 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 7500 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 von den genannten Förderprogrammen nicht erreicht wurden, gab es zudem zusätzliche „**Härtefallhilfen**“ von Bund und Ländern, die allerdings nur in geringem Maße in Anspruch genommen wurden. Alles in allem belief sich das Volumen der vom Bund ausgereichten Zuschüsse an pandemiebetroffene Unternehmen auf 76,85 Mrd. Euro (Stand Februar 2023, vgl. Tab. 1). 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 Endabrechnungen ist allerdings mit einer nicht unerheblichen Reduktion der Gesamtsummen zu rechnen.

Liquiditätsentlastend wirkten sich außerdem die erleichterten Regelungen für die Inanspruchnahme von **Kurzarbeitergeld** aus, die nach Ausbruch der Pandemie beschlossen und mehrfach 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 für

Tab. 1

Unterstützungszahlungen für Unternehmen (Bewilligungen, Stand: Februar 2023)

	Zahl der Bewilligungen	Auszahlungen (in Mrd. Euro)	Auszahlungen (in Euro pro Fall)
Soforthilfe	1 784 459	13,28	7 442
Überbrückungshilfe I	123 344	1,42	11 513
Überbrückungshilfe II	203 990	2,76	13 530
Überbrückungshilfe III	446 751	31,10	69 614
Überbrückungshilfe IIIPlus	195 928	7,55	38 535
Überbrückungshilfe IV	113 964	4,03	35 362
Novemberhilfe	363 285	6,63	18 250
Dezemberhilfe	346 257	7,14	20 621
Neustarthilfe	588 368	2,80	4 759
Härtefallhilfen	3 474	0,14	40 299
<b>Summe</b>	<b>4 169 820</b>	<b>76,85</b>	.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Kurzarbeiter\*innen die Arbeitgeberbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung ganz oder teilweise durch die Bundesagentur für Arbeit übernommen. Allein im Jahr 2020 hat die Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeitergeld in Höhe von 22,1 Mrd. Euro ausbezahlt, im Jahr 2021 waren es nochmals 20,2 Mrd. Euro.

Ergänzend zu den unmittelbar liquiditätswirksamen Zuschussprogrammen wurden von der Bundesregierung (darüber hinaus auch durch die Bundesländer) **Kreditprogramme** aufgelegt<sup>6</sup>, 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. Die meisten Kredithilfen wurden über die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau abgewickelt. 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.

Für große („systemrelevante“) Unternehmen wurde schließlich seitens des Bundes der **Wirtschaftsstabilisierungs-**

**fonds** (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 (größeren) Unternehmen verwendet werden, die als Folge der Coronakrise Eigenkapitalverluste hinzunehmen hatten und von den eher die kleineren Unternehmen adressierenden Hilfsprogrammen nicht erreicht wurden. Insgesamt wurden aus dem WSF allerdings lediglich 9,6 Mrd. Euro an nur 25 Unternehmen 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. 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 mehreren Fällen wurden Hilfen aus dem WSF aber auch an Unternehmen gezahlt, die schon vor der Coronakrise angeschlagen waren. In diesen Fällen scheinen die staatlichen Hilfen den Marktaustritt nur verzögert zu haben; inzwischen haben die betreffenden Unternehmen allesamt Insolvenz anmelden müssen.

Der Stärkung der Liquidität der Unternehmen dienen darüber hinaus eine Reihe steuerlicher Maßnahmen, so unter anderem die Herabsetzung bzw. Stundung von **Vorauszahlungen** zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Erweiterung der Möglichkeiten zur Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen aus früheren Jahren (**Verlustrücktrag**) und die Einführung einer **degressiven Abschreibung** für bewegliche Güter des Anlagevermögens. Grundsätzlich waren diese steuerlichen Hilfen sicherlich 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. Gerade Großunternehmen wurden jedoch von diesen Hilfen häufig nicht erreicht. Zudem führten diese Maßnahmen im Ergebnis zwar zu einer Schonung der Liquidität der Unternehmen in den Pandemie Jahren, sind aber mit tendenziell höheren Steuerzahlungen in den Folgejahren verbunden und sind insoweit nicht unbedingt als „nachhaltig“ einzuschätzen.

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.<sup>7</sup> Primär sollte diese temporäre Maßnahme dazu dienen, 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. Dieses Ziel wurde jedoch nur teilweise erreicht, auch weil viele Handelsunternehmen aufgrund der Lockdown-Maßnahmen in ihren Geschäftsmöglichkeiten eingeschränkt waren. Soweit eine Überwälzung in die Konsumentenpreise nicht geschehen ist, konnten die Unternehmen die Differenz zwischen ursprünglichem Steuersatz und abgesenktem Steuersatz als zusätzliche und damit liquiditätsstützende Einnahme verbuchen. Die hieraus resultierenden Mindereinnahmen für den Staat dürften bei rund 20 Mrd. Euro gelegen haben.

## 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.

Allerdings 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 auch die Erstattung der Fixkosten nur unvollständig. Dies hatte zur Folge, dass viele Unternehmen – soweit sie keine Kredite aufnehmen konnten und wollten – in die Verlustzone gerieten bzw. ihre Rücklagen angreifen mussten.

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.<sup>8</sup> 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%.

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.

Tatsächlich lag die Zahl der Insolvenzanmeldungen von Unternehmen in den Jahren 2020 und 2021 deutlich niedriger als in den Jahren zuvor. 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 die Insolvenzanmeldungen von Privatpersonen, die zuvor selbstständig gewesen waren, um rund 75% angestiegen. 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. Insgesamt haben damit im Jahr 2021 zusammengekommen knapp 26000 Personen mit aktueller oder früherer Selbstständigkeit Insolvenz anmelden müssen, also weitaus mehr als es die Zahl der Unternehmensinsolvenzen für dieses Jahr nahelegt. Offenbar sind hier viele Fälle enthalten, die im Jahr 2020 aufgrund der Coronahilfen noch überleben konnten, jedoch letzten Endes nicht vor einem Konkurs gerettet werden konnten.

Noch deutlich höher ist zudem die Zahl der Unternehmen, die ihr Gewerbe freiwillig, also vor Eintritt einer Insolvenz, aufgegeben haben. Im langfristigen Durchschnitt sind nur etwas mehr 2% aller Unternehmensaufgaben in Deutschland Folge von Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung. Insbesondere privat haftende Unternehmer\*innen geben im Falle von Schwierigkeiten ihren Geschäftsbetrieb zur Schonung ihres Privatvermögens im Regelfall schon weit vor dem Eintritt von Zahlungsunfähigkeit auf. Alles in allem belief sich die Zahl der Unternehmensaufgaben in den beiden Coronajahren auf jeweils rund 430 000, was zwar nicht nur, aber auch Folge der Corona-Pandemie sein dürfte.

Insgesamt hat sich die Zahl der rechtlich selbstständigen Unternehmen („rechtliche Einheiten“ im Sinne des Unternehmensregisters) zwischen 2019 und 2021 damit deutlich vermindert. Insgesamt waren in Deutschland zuletzt knapp 170 000 Unternehmen weniger gemeldet als im Jahr 2019, das entspricht einem Rückgang um knapp 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. Zu vermuten ist zudem, nicht nur Unternehmensaufgaben, sondern vor allem auch eine ver-

ringerte Anzahl von Neugründungen von wirtschaftlich aktiven Unternehmen hierbei eine Rolle gespielt haben könnte.

## ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER CORONA-HILFSSMASSNAHMEN

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. Auch wenn ein vollständiger Ausgleich von Verlusten dem Wesen einer Marktwirtschaft widerspricht, war der Ersatz der staatlich verursachten Vermögensschäden in vielen Fällen recht gering. Zudem wäre es sinnvoll gewesen, diesen „Schadenersatz“ dann auch im Infektionsschutzgesetz zu regeln, das die rechtliche Basis für die Schließungsmaßnahmen darstellte. Die Hilfsprogramme stattdessen ausschließlich durch (befristete) Rechtsverordnungen der Bundesländer zu regeln, schaffte hingegen ein zusätzliches Maß an Unsicherheit.
- Insgesamt waren die Regeln für die Inanspruchnahme von Hilfen in vielen Fällen recht restriktiv. Dies dürfte in nicht wenigen Fällen zu einer Aufzehrung finanzieller Reserven geführt haben, die mit zunehmender Dauer der Schließungsmaßnahmen ein existenzgefährdendes Ausmaß annehmen konnte. Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch 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 unselbstständigen Beschäftigten, die aufgrund der pandemiebedingten Maßnahmen zeitweise in Kurzarbeit geschickt wurden und deren Einkommenseinbußen durch den Staat großzügig ausgeglichen 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) sowie bei den Überbrückungshilfen I und II die festgelegten

Beschäftigtenobergrenzen recht restriktiv und das Volumen der Hilfen äußerst knapp bemessen. Erst ab Herbst 2020 wurden diese Restriktionen dann allmählich gelockert.

- Es ist nicht auszuschließen, dass die Coronahilfen (Zuschüsse) in Einzelfällen dazu geführt haben, dass auch Unternehmen mit nicht funktionierendem Geschäftsmodell zu lange im Markt verblieben. Notwendige Marktberaumigungsprozesse 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.
- 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 „Zukunftspaket“ 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 2020<sup>9</sup> 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%.

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 Kreditemächtigungen auch Unternehmen begünstigt, die schon vor der Corona-Pandemie angeschlagen waren und deren Marktaustritt durch die Hilfen lediglich verzögert wurde. Besser wäre es gewesen, 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.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR KÜNFTIGE KRISEN

Abschließend stellt sich die Frage, 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 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 die Folgen eines (ansonsten unvermeidbaren Schocks) beherrschbar bleiben.

Die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft (bzw. einer Region) 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). Beides kann durch staatliche Maßnahmen zumindest auf mittlere bis längere Sicht gefördert werden, sind jedoch kurzfristig gegeben. Da private Versicherungsangebote 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.

Eine erfolgreiche Resilienzstrategie sollte wiederum darauf abzielen, die wirtschaftliche Entwicklung während und vor allem auch 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 – wie gezeigt – zumindest in der Coronakrise bislang allerdings nicht gelungen, auch weil die Erholung nach dem Coronaschock durch die nachfolgende Energiepreiskrise überlagert wurde. Gerade in den besonders durch die Geschäftsschließungen betroffenen Wirtschaftsbereichen, also Handel, Gastgewerbe und sonstigen Dienstleistungen (dazu zählen insbesondere personenbezogene Dienste) lag die reale Bruttowertschöpfung auch im Jahr 2022 zum Teil deutlich unter dem Vorkrisenniveau.<sup>10</sup>

Für die Ausgestaltung von Hilfen nach Ausbruch einer Krise hat sich spätestens seit der Finanzkrise 2008/2009 das Paradigma „timely, targeted, and temporary“<sup>11</sup> herausgebildet: Unterstützungsmaßnahmen müssen rechtzeitig vorgenommen werden, zielgerichtet sein, und letzten Endes zeitlich befristet bleiben. Auf die Corona-Hilfsmaßnahmen traf dies zum größten Teil zu. Der genannte Dreiklang wird in der aktuellen Diskussion allerdings häufig zu einem Viererakkord ausgeweitet, indem gefordert wird, dass die Maßnahmen auch „transformativ“ sein sollten.<sup>12</sup> Im Sinne der Resilienzdiskussion kann man dies auch so deuten, dass die Wirtschaft damit auf

einen neuen (nicht notwendigerweise höheren) Entwicklungspfad gebracht werden solle. Diese Argumentation kann allerdings nur zum Teil überzeugen, denn nach der sogenannten „Tinbergen-Regel“ sollte ein Ziel jeweils auch 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. 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 vermenget 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, erscheint eine Verknüpfung von Hilfen mit transformativen Maßnahmen zur Verminderung der Vulnerabilität sinnvoll.

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 unter anderem mit Maßnahmen zur Verbilligung von Energie für Haushalte und Unternehmen reagiert, was in gewisser Weise mit den Liquiditätshilfen während der Coronapandemie vergleichbar ist. 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 die Energiepreise auch in Zukunft nicht wieder auf das Vorkrisenniveau zurückkehren dürften. Insoweit steht bei den letztgenannten Förder- und Hilfsmaßnahmen der „transformativ“ Charakter dieser Hilfen im Vordergrund.

In diesem Fall erscheint dies freilich auch sinnvoll, weil in diesem Fall eben von dauerhaft veränderten Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten auszugehen ist. 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 Investitionen in energieeffiziente Produktionsverfahren) richten. Von einer bloßen Subventionierung des laufenden Betriebs bei unveränderten Produktionstechnologien (wie es beispielsweise in der aktuellen Forderung nach einem „Industriestrompreis“ angelegt ist) ist hingegen abzuraten.

## 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>.

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>.

Schulze Spüntrup, S. (2020), „Förderprogramme in der Coronakrise – Welche Hilfen die Unternehmen in Anspruch nehmen“, ifo Dresden berichtet, 28 (05), S. 10-12.

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

- 
- 1 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.
  - 2 Dies war weniger durch Abbau von Beschäftigung als vielmehr durch die Beendigung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bedingt, wodurch bisherige Maßnahmeteilnehmer\*innen wieder als Arbeitslose registriert wurden. Insoweit war der Nachfrageausfall durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit eher gering.
  - 3 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.
  - 4 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.
  - 5 Diese waren durch die kurzfristige Absage von Weihnachtsmärkten bzw. Silvesterfeiern im Dezember 2021 negativ betroffen.
  - 6 Ergänzend hierzu konnten Unternehmen auch erleichterte Bürgschaftsprogramme von Bund und Ländern in Anspruch nehmen, die ihnen die Aufnahme von Fremdkapital bei privaten Banken erleichtern sollten.
  - 7 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.
  - 8 Pressemitteilung des ifo Instituts vom 10. Januar 2022 (vgl. ifo Institut 2022).
  - 9 So wurden beispielsweise in Berlin mehr Förderanträge genehmigt als Unternehmen vorhanden sind, was auf Missbrauch hindeutet (vgl. Schulze Spüntrup 2020).
  - 10 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.
  - 11 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).
  - 12 Vgl. Atkinson und Galke (2020).