

## Vorschlag für ein wirtschaftspolitisches Konjunkturprogramm für Bayern

Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft,  
Landesentwicklung und Energie

*vorgelegt von: ifo Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik  
ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen  
Florian Dorn, Clemens Fuest, Florian Neumeier, Andreas  
Peichl*



# Vorschlag für ein wirtschaftspolitisches Konjunkturprogramm für Bayern

Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft,  
Landesentwicklung und Energie

## *Autoren*

Florian Dorn  
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest  
Dr. Florian Neumeier  
Prof. Dr. Andreas Peichl

## *unter Mitarbeit von*

Katrin Demmelhuber, Lea Immel, Carla Krolage, Felix Leiss,  
Manuel Menkhoff, Stefan Sauer, Paul Schüle, Klaus Wohlrabe

Mai 2020

**ifo** INSTITUT

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.

Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik

Auftraggeber:

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Prinzregentenstraße 28, D-80538 München

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>I</b>
<b>Executive Summary.....</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Ausgangslage und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf.....</b>	<b>7</b>
2.1 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Geschäftslage und Umsatz.....	7
2.2 Folgen der Coronakrise für das operative Geschäft und die finanzielle Lage	12
2.3 Regionale Betroffenheit.....	19
2.4 Ursachen für die Beeinträchtigung der Geschäftslage.....	22
<b>3 Veränderung der wirtschaftlichen Problemlage in verschiedenen Phasen der Krise</b>	<b>24</b>
3.1 Erste Phase: Fokus auf Überbrückungshilfen .....	24
3.2 Zweite Phase: Schrittweiser Exit-Prozess .....	24
3.3 Dritte Phase: Risikoszenario eines Rückfalls .....	26
3.4 Vierte Phase: Ende der Beschränkungen .....	26
<b>4 Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen zur Stützung der Erholung ...</b>	<b>28</b>
4.1 Die Rolle staatlicher Schuldenfinanzierung in der Krise und Kriterien für die Gestaltung der Maßnahmen .....	28
4.2 Maßnahmen und Instrumente zur Stützung der wirtschaftlichen Erholung..	28
4.2.1 Liquiditäts- und Finanzierungshilfen.....	29
4.2.2 Steuerliche Maßnahmen .....	31
4.2.3 Subventionen und Förderprogramme.....	37
4.2.4 Öffentliche Investitionen.....	40
<b>5 Beurteilung der Maßnahmen durch die Unternehmen.....</b>	<b>44</b>
<b>6 Zusammenfassung und Ausblick.....</b>	<b>50</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>53</b>



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Geschäftslage – Deutschland .....	8
Abbildung 2: Entwicklung der Geschäftslage – Bayern.....	8
Abbildung 3: Entwicklung der Geschäftslage nach – Deutschland, Wirtschaftsbereiche .....	9
Abbildung 4: Entwicklung der Geschäftslage nach – Bayern, Wirtschaftsbereiche.....	9
Abbildung 5: Streuung der Umsatzerwartungen .....	11
Abbildung 6: Folgen der Coronakrise – Geschäftsschließungen, nach Sektoren .....	18
Abbildung 7: Folgen der Coronakrise – Geschäftsschließungen, nach Unternehmensgröße.....	18
Abbildung 8: Folgen der Coronakrise – Überlebensdauer, Bayern .....	19
Abbildung 9: Beschäftigungsabbau, regionale Betroffenheit in den bayerischen Regierungsbezirken.....	20
Abbildung 10: Kurzarbeit, regionale Betroffenheit in den bayerischen Regierungsbezirken .....	21
Abbildung 11: Werkschließungen, regionale Betroffenheit in den bayerischen Regierungsbezirken.....	21
Abbildung 12: Gewerbesteueraufkommen in Deutschland und Bayern.....	41
Abbildung 13: Gewünschte politische Maßnahmen – Offene Frage.....	44
Abbildung 14: Gewünschte politische Maßnahmen – Geschlossene Frage .....	47
Abbildung 15: Gewünschte politische Maßnahmen – Geschlossene Frage, nach Sektoren .....	47
Abbildung 16: Gewünschte politische Maßnahmen – Geschlossene Frage, nach Unternehmensgröße .....	48

## Executive Summary

Infolge der Corona-Pandemie sowie der zur Eindämmung des Coronavirus ergriffenen Maßnahmen sind viele Unternehmen in ihrer Existenz akut bedroht und Arbeitsplätze gefährdet. Um die negativen Folgen der Pandemie abzufedern und eine Welle an Insolvenzen und Arbeitsplatzverlusten zu verhindern, ist es geboten, wirtschaftspolitisch gegenzusteuern. Angesichts der großen finanziellen Belastungen für den Staat in dieser Krise ist es dabei von besonderer Bedeutung, Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung möglichst zielgenau und ursachengerecht zu gestalten. Das vorliegende Gutachten diskutiert und bewertet verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und Sicherung von Arbeitsplätzen während der Krise. Die Identifikation geeigneter Maßnahmen erfolgt dabei datengestützt. Dabei wird auf Daten aus Unternehmensbefragungen sowie Informationen der LfA Förderbank Bayern zur Nutzung verschiedener Förderinstrumente zurückgegriffen. Zu den Kriterien für die Bewertung der Eignung der Maßnahmen gehören dabei die Effektivität im Sinne der Konjunkturstabilisierung sowie der Vermeidung bloßer Mitnahmeeffekte, die Nachhaltigkeit im Sinne einer Förderung zukunftsfähiger wirtschaftlicher Aktivitäten, die fiskalischen Kosten sowie die Nutzenbeurteilung durch die gewerbliche Wirtschaft selbst.

Damit Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft erfolgreich sein können, müssen sie an die spezifischen wirtschaftlichen Probleme angepasst werden, die sich über die verschiedenen Phasen der Krise hinweg unterscheiden. Mit der Verkündung der ersten Lockerungen der Beschränkungen am 20. April hat die Phase des schrittweisen Exit aus dem Lockdown begonnen. In dieser Phase ist die Wirkung von nachfrageorientierten Konjunkturprogrammen aus verschiedenen Gründen begrenzt. Die Gefahr einer erneuten Verschärfung der Maßnahmen aufgrund steigender Infektionszahlen kann sich zudem schädlich auf das Investitionsklima und die Bereitschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken. Auch nach einer Aufhebung sämtlicher Beschränkungen werden die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie weiterhin zu spüren sein, nicht zuletzt, weil die Nachfrage in heimischen, vor allem aber ausländischen Absatzmärkten für längere Zeit schwach bleiben wird und viele Unternehmen aufgrund hoher Verschuldung Probleme haben werden, neue Investoren zu gewinnen. Dies gilt es bei der Bewertung der Maßnahmen zu berücksichtigen.

Besonders vielversprechende Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung sind unter anderem eine deutliche Ausweitung der Verlustrücktragsmöglichkeiten sowie die Schaffung der Möglichkeit, Rückstellungen für Verluste im Jahr 2020 zu bilden. Diese Maßnahmen würden sich für viele Unternehmen unmittelbar positiv auf die Liquidität auswirken. Da diese Maßnahmen darüber hinaus grundsätzlich nur zu einer zeitlichen Verlagerung von Steuerzahlungen führen, sind die fiskalischen Kosten gering. Auch die Einführung einer beschleunigten Abschreibung für betriebliche Investitionen würde eine erhebliche Liquiditätswirkung



erzielen. Befristet man diese Maßnahme zeitlich, würde zudem ein Anreiz entstehen, Investitionen vorzuziehen, was den Prozess der wirtschaftlichen Erholung beschleunigen könnte. Eine permanente Senkung der Gewinnbesteuerung (Körperschaft-, Einkommen- und Gewerbesteuer) ist dagegen als konjunkturstimulierendes Instrument nur bedingt geeignet. Mittel- bis langfristig könnte eine Senkung der Gewinnsteuerbelastung dagegen die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort erhöhen und das Investitionsklima verbessern. Auf Seiten der Arbeitnehmer\*innen könnten sich steuerliche Entlastungen vor allem für die Bezieher geringer und mittlerer Einkommen konjunkturstimulierend auswirken, da diese Einkommensgruppen tendenziell eine höhere Konsumneigung aufweisen.

Auch eine Ausweitung öffentlicher Investitionen kann die wirtschaftliche Erholung befördern. Zu erwägen wären insbesondere Investitionen in die öffentliche Infrastruktur einschließlich Infrastrukturen für das Etablieren klimafreundlicher Technologien (z.B. Ladesäulen für Elektrofahrzeuge oder Citymautsysteme) sowie Investitionen in die Digitalisierung von Schulen und der Verwaltung. Es würde dagegen krisenverschärfend wirken, würde der Staat im Verlauf der Krise Investitionen zurückfahren. Insbesondere die Kommunen könnten jedoch aufgrund wegbrechender Einnahmen aus der Gewerbesteuer sowie der Einkommen- und Umsatzsteuer dazu gezwungen sein. Dies gilt es nach Möglichkeit zu verhindern. Ein mögliches Instrument hierfür wäre ein Fonds, der laufende und geplante kommunale Investitionsvorhaben sichert und zusätzlich neue kommunale Investitionen ankurbelt. Auch kann der Staat zusätzliche Anreize zur Ausweitung privater Investitionen durch entsprechende Förderprogramme schaffen. Solche Förderprogramme können entweder technologieoffen gestaltet sein oder sich auf Bereiche konzentrieren, von denen ein besonders positiver Effekt für die mittel- und langfristige wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten ist (bspw. FuE-Förderung, Digitalförderprogramme). Im letzteren Fall sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die Ziele des Förderprogramms mit den Interessen der Beschäftigten im Einklang sind.

# 1 Einleitung

Die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachte Krankheit COVID-19 hat sich in kürzester Zeit zu einer Pandemie entwickelt. Um den rasanten Anstieg der Zahl der Infizierten in Deutschland zu verlangsamen, wurden weitreichende Maßnahmen implementiert, darunter Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen ebenso wie Veranstaltungsverbote und die Schließung von Gewerben (sog. Shutdown).

Viele Unternehmen erleiden infolge der Corona-Pandemie derzeit einen deutlichen Umsatzeinbruch und sind gezwungen, ihre Produktion herunterzufahren oder gar ihren Betrieb komplett einzustellen. Ursächlich für die offensichtlich prekäre Lage, in der sich viele Unternehmen befinden, sind neben Ausgangsbeschränkungen und gesetzlichen Vorgaben zur Schließung bestimmter Gewerbe unter anderem die Unterbrechung (globaler) Lieferketten, Einschränkungen des Warenverkehrs, Mobilitätsbeschränkungen sowie Schutzmaßnahmen für Beschäftigte.

Das ifo Institut hat die ökonomischen Kosten der Pandemie und eines zweimonatigen Shutdown für Deutschland auf insgesamt 255 bis 495 Mrd. Euro geschätzt. Die Verlängerung um eine Woche würde die Kosten um 25-57 Mrd. Euro erhöhen. Allein für Bayern belaufen sich die Kosten eines zweimonatigen Shutdown dabei je nach Szenario auf 49 bis 94 Mrd. Euro. Damit ist Bayern im Vergleich zu Gesamtdeutschland relativ stärker betroffen.<sup>1</sup>

Selbst bei einer erfolgreichen Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus in naher Zukunft ist aufgrund der globalen Reichweite der Pandemie mit einer länger anhaltenden wirtschaftlichen Rezession zu rechnen. Um die negativen Folgen der Pandemie abzufedern und eine Welle an Insolvenzen und Arbeitsplatzverlusten zu verhindern, ist es daher geboten, wirtschaftspolitisch gegenzusteuern.

Ziel des Gutachtens ist es, Instrumente vorzustellen, die den wirtschaftlichen Schaden in dieser für Unternehmen und Arbeitnehmer\*innen höchst fragilen Situation mindern. Dabei gehen wir in zwei Schritten vor.

Der erste Schritt betrifft die Diagnose. Angesichts der großen finanziellen Belastungen für den Staat in dieser Krise ist es derzeit von besonderer Bedeutung, Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung möglichst zielgenau und ursachengerecht zu gestalten. Das erfordert möglichst präzise Informationen über die Problemlage. Im Rahmen dieses Gutachtens nutzen wir als Informationsquellen zwei Unternehmensumfragen: die April-Welle der monatlichen ifo Konjunkturumfrage sowie eine Sonderbefragung, die das ifo Institut in Kooperation mit den bayerischen Industrie- und Handelskammern (IHK) durchgeführt hat. Darüber hinaus

<sup>1</sup> Aktuelle Informationen des ifo Instituts zu den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind hier zu finden: <https://www.ifo.de/themen/coronavirus>

stehen uns Daten zur Inanspruchnahme des Förderinstrumentariums der LfA Förderbank Bayern zur Verfügung.

Die April-Welle der ifo Konjunkturumfrage enthielt neben Fragen zur aktuellen Geschäftsentwicklung und den Geschäftserwartungen der Unternehmen verschiedene Sonderfragen zu den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die gewerbliche Wirtschaft. Darunter waren unter anderem Fragen zu den erwarteten Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Umsatz, den von den Unternehmen in Reaktion auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie ergriffenen Maßnahmen sowie zur Inanspruchnahme staatlicher Hilfsmaßnahmen. Außerdem wurden die Unternehmen in einer offenen Frage gebeten, anzugeben, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen sie während der Phase einer schrittweisen Lockerung des Shutdown für geeignet halten, um die wirtschaftlichen Folgen abzufedern und Arbeitsplätze zu sichern. An der Online-Version der ifo Konjunkturumfrage im April haben insgesamt etwa 5000 Unternehmen teilgenommen, davon 1000 Unternehmen aus Bayern.<sup>1</sup> Die Sonderbefragung in Kooperation mit den bayerischen IHKs enthielt darüber hinaus zahlreiche Fragen, die einen detaillierten Aufschluss über die Art der Beeinträchtigung der Geschäftstätigkeit geben. So wurde beispielsweise nach der Betroffenheit von Lieferproblemen, finanziellen Engpässen, erhöhtem Krankenstand und Absatzschwierigkeiten gefragt. Im Rahmen dieser Sonderbefragung wurde den Unternehmen außerdem eine Liste potenzieller Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise vorgelegt. Dabei wurden die Unternehmen gebeten einzuschätzen, wie hilfreich diese Maßnahmen für die Sicherung der Arbeitsplätze wären. An dieser Umfrage nahmen insgesamt 817 Mitgliederbetriebe der bayerischen IHKs teil.

Im zweiten Schritt werden auf Basis der Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Vorschläge für bedarfs- und ursachengerechte wirtschaftspolitische Maßnahmen entwickelt. In Frage kommen hier Finanzierungen durch Förderbanken und Beteiligungsgesellschaften, technologieorientierte Förderprogramme (wie z.B. Digitalbonus) sowie unterschiedliche öffentliche Investitionen. Hinzu kommen steuerliche Maßnahmen wie etwa beschleunigte Abschreibungen, Veränderungen bei Rückstellungen (Pensionsrückstellungen, Drohverlustrückstellungen) und Verzinsungen, steuerliche Förderung von Investitionen und Ausgaben für Forschung und Entwicklung, erweiterte Möglichkeiten der Bildung steuerfreier Rücklagen, der Verlustverrechnung und des Zinsabzugs.

Der folgende Abschnitt (Abschnitt 2) stellt die Ergebnisse der beiden Umfragen dar. Diese Ergebnisse geben Aufschluss über die sektor-, größen- und regionspezifische Betroffenheit von den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. Abschnitt 3 beschreibt die verschiedenen Phasen der Krise und legt dar, wie sich die Problemlage über die verschiedenen Phasen verändert. In Abschnitt 4 werden Kriterien für die Gestaltung wirtschaftspolitischer Instrumente

<sup>1</sup> Die ifo Konjunkturumfrage wird sowohl online als auch in Schriftform durchgeführt. Ein Teil der Sonderfragen zur Corona-Pandemie war allerdings lediglich in der Online-Version enthalten.

## Einleitung

entwickelt und verschiedene Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise diskutiert.

## 2 Ausgangslage und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

Grundlage für die Auswertungen in diesem Kapitel bilden die Antworten aus der April-Welle der ifo Konjunkturumfrage sowie der ifo-IHK-Sonderumfrage. Soweit nicht anders angegeben, stützen sich im Folgenden Angaben für Deutschland insgesamt auf die Daten der ifo Konjunkturumfrage und Angaben für den Freistaat Bayern auf Daten der ifo/IHK Sonderbefragung. Dabei ist zu beachten, dass sich die Erhebungszeiträume der beiden Befragungen unterscheiden. Die ifo Konjunkturumfrage fand zwischen dem 6. und 17. April statt, die ifo/IHK Sonderbefragung zwischen dem 20. und 24. April. Unterschiede zwischen den deutschlandweiten Angaben und den Angaben bayerischer Unternehmen können daher auf Veränderungen der Rahmenbedingungen zwischen den Erhebungszeiträumen zurückzuführen sein. Neben den Umfragedaten nutzen wir für unsere Analyse außerdem Informationen der LfA Förderbank Bayern.

### 2.1 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Geschäftslage und Umsatz

Abbildung 1 bis Abbildung 4 zeigen, welchen Einfluss die Coronakrise laut Auskunft der Unternehmen auf die Geschäftslage hat. Abbildung 1 zeigt die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage (graue Linie), die Erwartungen im Hinblick auf die zukünftige Geschäftsentwicklung (blaue Linie) sowie den ifo Geschäftsklimaindex (rote Linie) über die letzten vier Jahre für die gewerbliche Wirtschaft in Deutschland insgesamt. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der drei Indikatoren für die Unternehmen in Bayern. Abbildung 3 und Abbildung 4 zeigen die Entwicklung getrennt für das Verarbeitende Gewerbe, die Dienstleister, den Handel (Einzel- und Großhandel) und das Baugewerbe. Alle drei Indikatoren wurden sowohl für Deutschland insgesamt als auch für Bayern auf Basis der ifo Konjunkturumfrage berechnet.

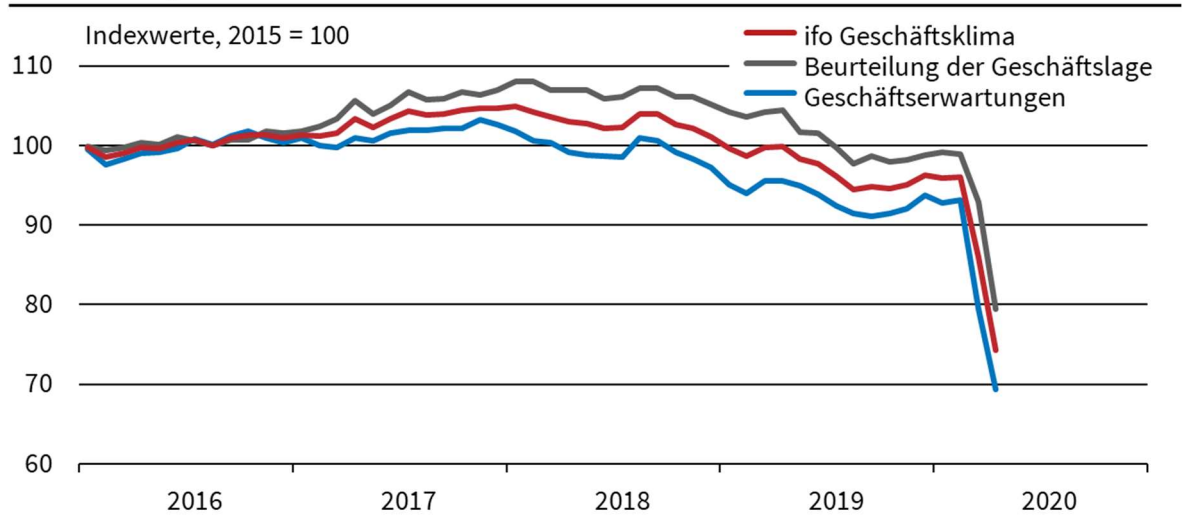
Mit 74,3 Punkten verzeichnete der ifo Geschäftsklimaindex im April den niedrigsten Wert, der jemals gemessen wurde. Er liegt um fast 6 Punkte unterhalb des niedrigsten Werts, der während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise gemessen wurde. In Bayern ist der Geschäftsklimaindex mit 69,5 Punkten sogar noch einmal deutlich geringer als in Deutschland insgesamt. Das sind etwa 10 Punkte weniger als der tiefste Stand, der während der Finanz- und Wirtschaftskrise erreicht wurde. In allen vier Sektoren sind sowohl die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage als auch der Erwartungsindikator massiv eingebrochen. Nie zuvor sind beide Indikatoren über einen so kurzen Zeitraum derart stark gesunken. Während sich der Einbruch des Geschäftsklimas in der Finanz- und Wirtschaftskrise hauptsächlich auf das Verarbeitende Gewerbe und das Baugewerbe konzentrierte, sind nun auch der Handel und der Dienstleistungssektor betroffen. Auffällig ist, dass das Baugewerbe zwar gegenwärtig noch

von einer positiven Geschäftslage berichtet, die Unternehmen in dieser Branche aber in den nächsten Monaten ebenfalls einen deutlichen Einbruch erwarten.

Abbildung 1: Entwicklung der Geschäftslage – Deutschland

### ifo Geschäftsklima Deutschland<sup>a</sup>

Saisonbereinigt



<sup>a</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

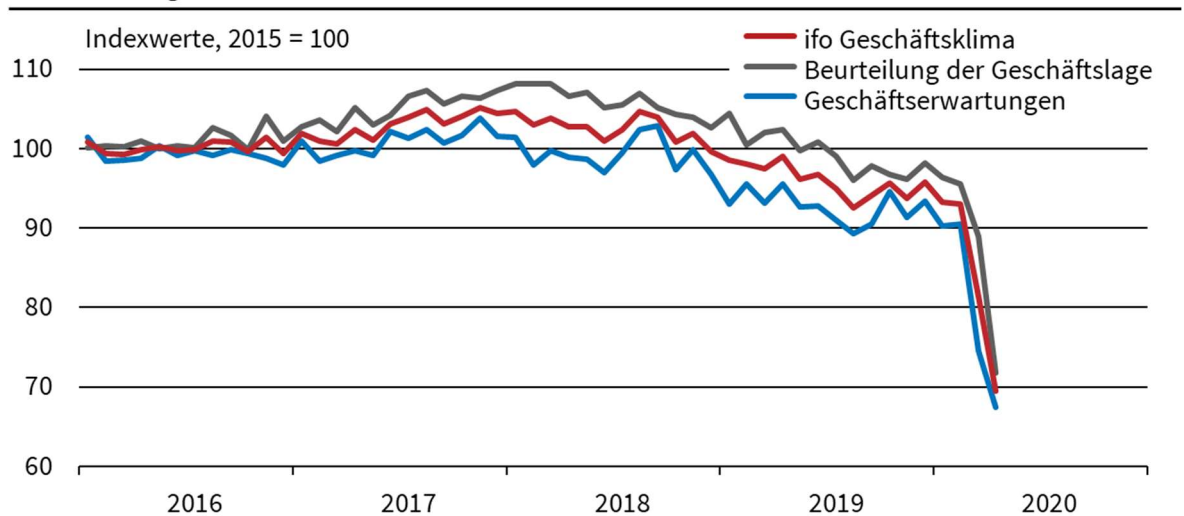
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2020.

© ifo Institut

Abbildung 2: Entwicklung der Geschäftslage – Bayern

### ifo Geschäftsklima Bayern<sup>a</sup>

Saisonbereinigt



<sup>a</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.

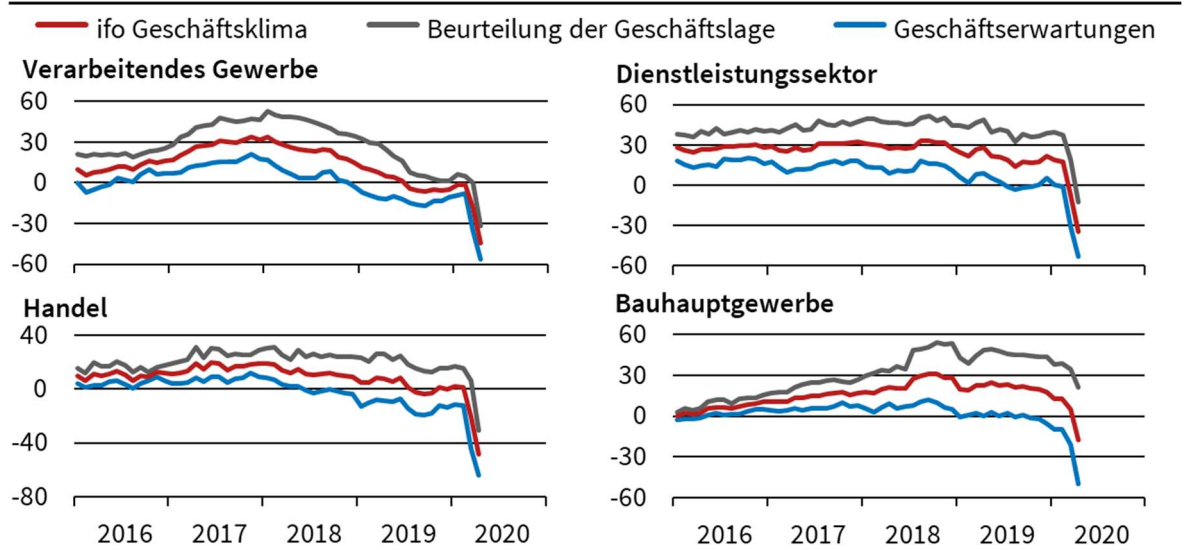
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2020.

© ifo Institut

Abbildung 3: Entwicklung der Geschäftslage nach – Deutschland, Wirtschaftsbereiche

**ifo Geschäftsklima, Geschäftslage und -erwartungen nach Wirtschaftsbereich**

Salden, saisonbereinigt; Deutschland insgesamt



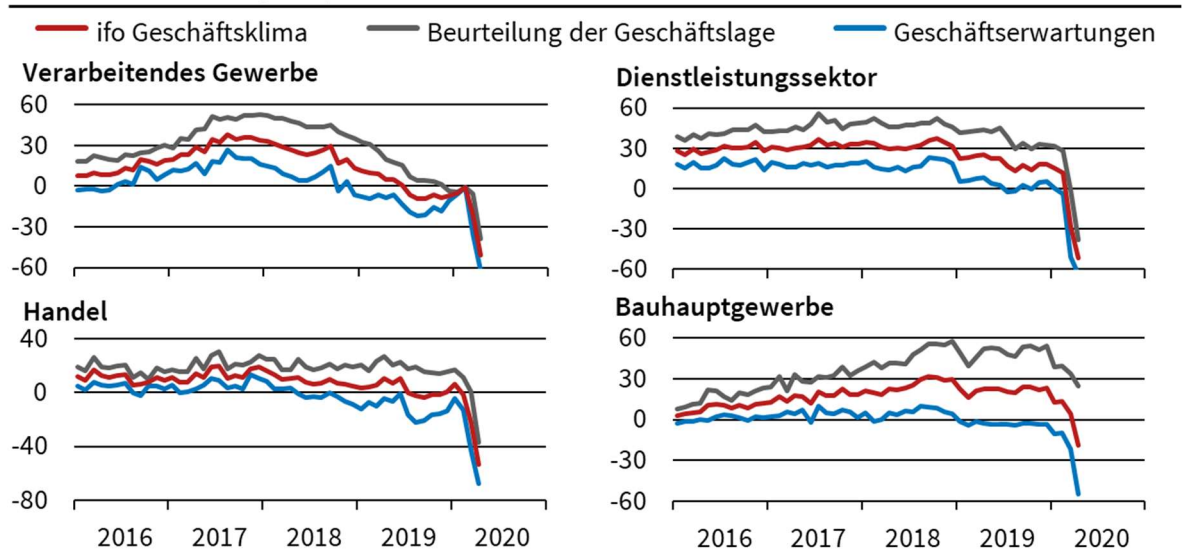
Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2020.

© ifo Institut

Abbildung 4: Entwicklung der Geschäftslage nach – Bayern, Wirtschaftsbereiche

**ifo Geschäftsklima, Geschäftslage und -erwartungen nach Wirtschaftsbereich**

Salden, saisonbereinigt; Bayern



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2020.

© ifo Institut

Die katastrophale Beurteilung der aktuellen und zukünftigen Geschäftslage spiegelt sich auch in den Umsatzerwartungen der Unternehmen wider (Tabelle 1). Im Durchschnitt gehen die Unternehmen in Deutschland und Bayern von einem Umsatzrückgang in Höhe von etwa 20% aus. Mit den größten Umsatzeinbußen rechnen dabei die Dienstleister (-24% in Deutschland insgesamt bzw. -22% in Bayern), den geringsten Rückgang erwartet das Baugewerbe (-11% in Deutschland insgesamt und -13% in Bayern). Der erwartete Umsatzrückgang scheint dabei mit der Unternehmensgröße zusammenzuhängen. Bei den bayerischen Großunternehmen (ab 250 Mitarbeiter\*innen) beträgt der erwartete Umsatzeinbruch im Schnitt 17%. Bei den Kleinunternehmen (bis 49 Mitarbeiter\*innen) ist er mit 30% fast doppelt so hoch.

**Tabelle 1: Erwartete Umsatzentwicklung**

	<b>Alle Sekto- ren</b>	<b>Verarb. Gewerbe</b>	<b>Dienstleis- ter</b>	<b>Handel</b>	<b>Bau</b>
Deutschland	-20%	-17%	-24%	-18%	-11%
Bayern	-20%	-20%	-22%	-21%	-13%
darunter: bayer. Kleinunternehmen	-30%	-28%	-34%	-26%	-16%
darunter: bayer. mittl. Unternehmen	-24%	-25%	-27%	-22%	-8%
darunter: bayer. Großunternehmen	-17%	-18%	-16%	-18%	-15%

Anmerkungen: Die Werte in der Tabelle basieren auf den Antworten auf die folgende Frage: *Welchen Effekt der Corona-Pandemie auf Ihren Umsatz erwarten Sie im laufenden Jahr?* Die Werte für Deutschland insgesamt wurden auf Basis der ifo Konjunkturumfrage berechnet, die für Bayern auf Basis der ifo/IHK Sonderbefragung.

Abbildung 5 verdeutlicht die Streuung der Umsatzerwartungen unter den deutschen Unternehmen auf Ebene des Wirtschaftszweig-Zweistellers, und zwar getrennt für die Bereiche Verarbeitendes Gewerbe sowie Dienstleistungen und Handel.<sup>1</sup> Die Abbildung zeigt sog. Boxplots. Die Höhe einer Box wird durch das erste und dritte Quartil festgelegt. Die Unterkante einer Box zeigt also an, wie hoch die Umsatzerwartungen der 25% pessimistischsten Unternehmen höchstens sind und die Oberkante zeigt an, wie hoch die Umsatzerwartungen der 25% optimistischsten Unternehmen mindestens sind. Die Antennen der Box zeigen die komplette Spannweite der Umsatzerwartungen an.

Im Verarbeitenden Gewerbe streuen die Umsatzerwartungen über die einzelnen Wirtschaftszweige eher schwach. In einem Viertel der Wirtschaftszweige, die dem Verarbeitenden Gewerbe zuzurechnen sind, wird ein Umsatzrückgang von mehr als 22% erwartet; zu dieser Gruppe zählen unter anderem die Automobilhersteller und deren Zulieferer, die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie die Hersteller von Leder, Lederwaren und Schuhen. Die Hälfte der

<sup>1</sup> Informationen zum Wirtschaftszweig auf Zweistellerebene sind ausschließlich in den Daten der ifo Konjunkturumfrage enthalten, nicht jedoch in den Daten der ifo/IHK Sonderbefragung. Da die Fallzahlen für die bayerischen Unternehmen in der ifo Konjunkturumfrage in einigen Wirtschaftszweigen sehr gering sind, verdeutlichen wir die Streuung der Umsatzerwartungen ausschließlich für Deutschland insgesamt.

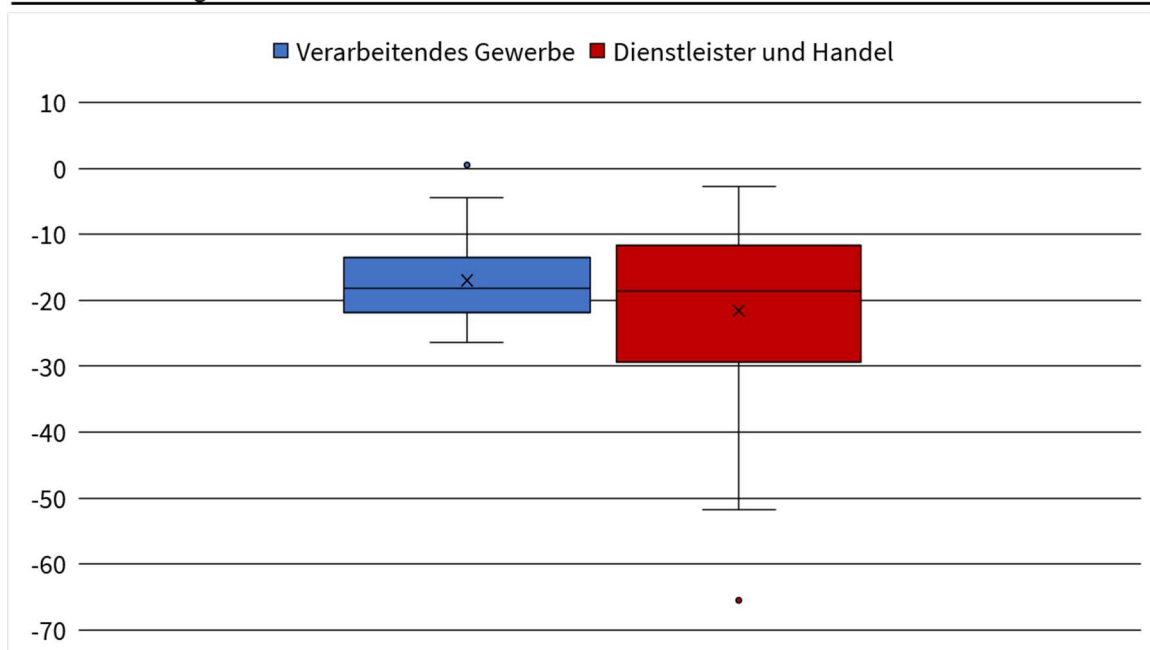


Wirtschaftszweige erwartet einen Umsatzrückgang zwischen 14% und 22% und das optimistischste Viertel erwartet, dass der Umsatzrückgang geringer ausfällt als 14%. Zur optimistischsten Gruppe gehören unter anderem die Hersteller von Nahrungsmitteln und die chemische Industrie. Die Hersteller pharmazeutischer Produkte erwarten im Durchschnitt gar ein Umsatzplus von 0,5%. Bei den Dienstleistern und im Handel sind die Umsatzerwartungen deutlich heterogener. Der größte Umsatzrückgang wird unter anderem bei den Reisedienstleistern (-66%), der Kunst- und Unterhaltungsbranche (-59%), im Hotelgewerbe (-52%) sowie in der Gastronomie (-50%) erwartet. Am geringsten fällt der erwartete Umsatzrückgang unter anderem im Bereich der Telekommunikation (-3%), im Versicherungsgewerbe (-7%), bei den Rechts- und Steuerberatungen (-8%) und bei den Energieversorgern (-9%) aus. Bei diesen Zahlen ist allerdings zu beachten, dass auch die Zweistellerebene der Wirtschaftszweigklassifikation noch aus sehr heterogenen Gruppen von Unternehmen bestehen kann. Rückschlüsse auf das Ausmaß der Betroffenheit einzelner Unternehmen sollten auf Basis dieser Zahlen daher nicht gezogen werden.

Abbildung 5: Streuung der Umsatzerwartungen

### Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Umsatzerwartungen

Deutschland insgesamt



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, April 2020.

© ifo Institut

## 2.2 Folgen der Coronakrise für das operative Geschäft und die finanzielle Lage

Das Ausmaß der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für den Unternehmenssektor lässt sich ebenfalls an den Maßnahmen ablesen, die die Unternehmen in Reaktion auf die Pandemie ergriffen haben bzw. ergreifen mussten. Im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage sowie der ifo/IHK Sonderbefragung wurden die Unternehmen zur Nutzung verschiedener Maßnahmen befragt. Tabelle 2 zeigt die relativen Häufigkeiten für Deutschland insgesamt und Bayern jeweils nach Sektoren getrennt.

Im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes und im Handel haben deutschlandweit mehr als Hälfte der an der Umfrage beteiligten Unternehmen Kurzarbeit angemeldet. In Bayern liegt diese Quote sogar bei rund zwei Drittel. Bei den Dienstleistern beträgt der Anteil an Unternehmen, die Kurzarbeit angemeldet haben, sowohl deutschlandweit als auch in Bayern etwa 50%. Bei den Dienstleistern und im Verarbeitenden Gewerbe haben rund 20% der Unternehmen in Deutschland die Zahl an Beschäftigten reduzieren müssen, im Handel waren es 14%. In Bayern liegt der Anteil an Unternehmen, die Beschäftigung abgebaut haben, bei 20% im Verarbeitenden Gewerbe, bei 15% unter den Dienstleistern und bei 23% im Bereich Handel.

Deutschlandweit haben zwischen 10% (Dienstleister) und 23% (Handel) der Unternehmen ihre Produktion stoppen oder Betriebe stilllegen müssen. In Bayern war dieser Anteil mit 18% bei den Dienstleistern am größten, gefolgt vom Verarbeitenden Gewerbe mit 12%. Rund ein Viertel der deutschen sowie bayerischen Unternehmen haben bisher Liquiditätshilfen, also Soforthilfen des Bundes und der Länder sowie staatliche Kreditausfallbürgschaften, in Anspruch genommen. Mehr als zwei Drittel der Unternehmen deutschlandweit bzw. 57% der Unternehmen in Bayern geben zudem an, eine Stundung von Steuerzahlungen bzw. eine Reduktion von Steuervorauszahlungen beantragt zu haben oder dies tun zu wollen. Etwa die Hälfte der Unternehmen hat Investitionsprojekte aufgeschoben, ein Viertel hat Investitionsprojekte gar gestrichen. Dies kann der Unsicherheit in Bezug auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung geschuldet, aber auch ein Zeichen von Finanzierungsengpässen sein. Von den hier betrachteten Sektoren kam der Bausektor bislang noch am glimpflichsten durch die Krise. Es sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass die Daten für Gesamtdeutschland etwa zwei Wochen vor den bayerischen Daten der ifo/IHK Sonderbefragung erhoben wurden.

Tabelle 2: Ergriffene Maßnahmen – Deutschland und Bayern

	Deutschland					Bayern					
	Alle Sektoren	Verarb. Gewerbe	Dienstleister	Handel	Bau	Alle Sektoren	Verarb. Gewerbe	Dienstleister	Handel	Bau	
	<i>Operatives Geschäft</i>										
Verstärkte Nutzung von Homeoffice	75%	86%	76%	55%	59%	82%	89%	81%	67%	89%	
Kurzarbeit	50%	55%	48%	54%	35%	58%	70%	51%	66%	26%	
Abbau von Zeitguthaben und Urlaub	69%	78%	65%	68%	51%	86%	94%	85%	80%	73%	
Beschäftigungsabbau	18%	19%	20%	14%	3%	17%	19%	15%	23%	8%	
Werksschließungen; Produktionsstopp	15%	21%	10%	23%	12%	12%	11%	18%	10%	0%	
Verstärkte Lagerhaltung	15%	29%	5%	22%	17%	15%	23%	4%	22%	7%	
Wechsel von Zulieferern	8%	16%	3%	8%	9%	6%	8%	2%	8%	6%	
	<i>Finanzen / Investitionen</i>										
Nutzung bestehender Kreditlinien	41%	48%	35%	50%	34%	50%	59%	39%	54%	48%	
Erschließung neuer Kreditlinien	18%	18%	19%	20%	7%	27%	34%	23%	26%	17%	
Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen	24%	16%	30%	29%	6%	22%	23%	21%	32%	6%	
Verschiebung von Investitionsprojekten	46%	56%	44%	38%	31%	56%	74%	42%	47%	69%	
Streichung von Investitionsprojekten	22%	25%	22%	19%	13%	26%	35%	22%	23%	23%	
Steuerstundung/Redukt. Vorauszahlungen	68%	67%	69%	76%	42%	57%	60%	50%	66%	63%	

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die relativen Häufigkeiten der Antworten auf die folgende Frage: *Welche Maßnahmen hat Ihr Unternehmen aufgrund der Corona-Pandemie getroffen?* Die möglichen Antworten waren vorgegeben. Die Werte für Deutschland insgesamt wurden auf Basis der ifo Konjunkturumfrage berechnet, die für Bayern auf Basis der ifo/IHK Sonderbefragung.

**Tabelle 3: Ergriffene Maßnahmen – Unternehmensgrößenklassen**

	Kleinunternehmen	Mittlere Unternehmen	Großunternehmen
		<i>Operatives Geschäft</i>	
Verstärkte Nutzung von Homeoffice	49%	72%	92%
Kurzarbeit	60%	62%	56%
Abbau von Zeitguthaben und Urlaub	73%	84%	90%
Beschäftigungsabbau	16%	22%	16%
Werksschließungen; Produktionsstopp	9%	10%	14%
Verstärkte Lagerhaltung	14%	15%	15%
Wechsel von Zulieferern	6%	3%	7%
		<i>Finanzen / Investitionen</i>	
Nutzung bestehender Kreditlinien	43%	53%	49%
Erschließung neuer Kreditlinien	27%	26%	27%
Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen	40%	33%	14%
Verschiebung von Investitionsprojekten	46%	53%	59%
Streichung von Investitionsprojekten	29%	28%	25%
Steuerstundung/Redukt. Vorauszahlungen	60%	63%	54%

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die relativen Häufigkeiten der Antworten auf die folgende Frage: *Welche Maßnahmen hat Ihr Unternehmen aufgrund der Corona-Pandemie getroffen?* Die möglichen Antworten waren vorgegeben. Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

Zwischen den bayerischen Klein- (bis 49 Beschäftigte), mittleren (50 bis 249 Beschäftigte) und Großunternehmen (ab 250 Beschäftigte) gibt es im Hinblick auf die Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen zum Teil deutliche Unterschiede (vgl. Tabelle 3). So wird Kurzarbeit von den kleinen und mittleren Unternehmen häufiger in Anspruch genommen als von den Großunternehmen (60% bzw. 62% bei Klein- und mittleren Unternehmen versus 56% bei Großunternehmen). Großunternehmen neigen dagegen tendenziell eher dazu, die Produktion stillzulegen oder Betriebe zu schließen (14% bei Großunternehmen versus 9% bei Klein- bzw. 10% bei mittleren Unternehmen). Auch sind Großunternehmen zurückhaltender, was die Durchführung von Investitionen angeht. Liquiditätshilfen werden dafür deutlich eher von kleinen und mittleren Unternehmen als von Großunternehmen in Anspruch genommen.

Die LfA Förderbank Bayern unterstützt Freiberufler, Kleinunternehmen und mittlere Unternehmen während der Coronakrise mit verschiedenen Kredit- und Bürgschaftsprogrammen. Uns stehen Informationen über die Inanspruchnahme einzelner Förderinstrumente zur Verfügung. Dazu gehören:

- Der sog. Universalkredit, der für die Finanzierung von Investitionen, Warenlagern und Betriebsmitteln sowie für langfristige Konsolidierungen und Umschuldungen gewährt wird. Im Zuge der Coronakrise wurde der Haftungsfreistellungssatz von 60% auf 80% angehoben. Darüber hinaus werden Haftungsfreistellungen derzeit auch für größere Unternehmen mit bis zu 500 Mio. Euro Konzernumsatz gewährt. Eine Haftungsfreistellung ist bis zu einem Darlehensbetrag in Höhe von 4 Mio. Euro möglich.
- Der sog. Akutkredit, ein Darlehen, das vorwiegend mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft für Konsolidierungen und Umschuldungen zur Verfügung steht. Infolge der Coronakrise wird unabhängig von der Höhe des beantragten Akutkredits auf die Erstellung eines Konsolidierungskonzepts verzichtet, sofern die Hausbank bestätigt, dass aufgrund der Auswirkungen der Coronakrise akute Liquiditätsschwierigkeiten vorliegen und sie die eingeleiteten bzw. geplanten Konsolidierungsmaßnahmen mitträgt.
- Der sog. Corona-Schutzschirm-Kredit. Hierbei handelt es sich um eine Liquiditätshilfe für die Finanzierung von Investitionen und Betriebsmitteln mit einer obligatorischen Haftungsfreistellung von 90%. Dieses Darlehen richtet sich an kleine und größere Mittelständler sowie Freiberufler, die infolge der Coronakrise vorübergehend in Finanzierungsschwierigkeiten geraten sind. Der Kredit ermöglicht eine äußerst zinsgünstige Finanzierung von bis zu 100% des Vorhabens mit flexiblen Laufzeiten bis 6 Jahre und Tilgungsfreijahren.
- LfA-Ausfallbürgschaften für Kredite an mittelständische Unternehmen sowie Freiberufler. Verbürgt werden Investitions-, Betriebsmittel- und Avalkredite, die wegen mangelnder bankmäßiger Sicherheiten ansonsten nicht gewährt werden könnten. Der Bürgschaftsbetrag kann bis zu 30 Millionen Euro betragen. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde der maximale Bürgschaftssatz für Betriebsmittel-, Rettungs- und Umstrukturierungskredite sowie Konsolidierungsdarlehen von ursprünglich 50% auf 90% angehoben.

Tabelle 4: Nutzung des LfA Förderbank Instrumentariums

	Corona-Schutzschirm-Kredit		Universalkredit		Akutkredit		Bürgschaften	
	Zusagen	Volumen (Tsd. EUR)	Zusagen	Volumen (Tsd. EUR)	Zusagen	Volumen (Tsd. EUR)	Zusagen	Volumen (Tsd. EUR)
	Industrie	10	2600	8	2420	2	350	1
Handwerk	40	5335	17	2824	4	995	0	0
Handel	39	6745	24	4240	5	1250	1	9000
Tourismus	31	3588	14	2060	14	2710	0	0
Dienstleister	50	6139	41	7929	20	4218	5	1840
Freie Berufe	19	1381	6	1056	0	0	1	320
Kleinstunternehmen	126	11370	75	11369	25	3285	4	1720
Kleine und mittl. Untern.	63	14418	35	9160	20	6238	4	9520
Summe	189	25788	110	20529	45	9523	8	11240

Anmerkungen: Die Werte in der Tabelle zeigen Anzahl und Volumen der zugesagten Kredite bzw. Bürgschaften durch die LfA Förderbank Bayern. Zu den Kleinstunternehmen zählen Unternehmen mit maximal 10 Mitarbeiter\*innen, zu den kleinen und mittleren Unternehmen solche mit 11 bis 249 Mitarbeiter\*innen. Quelle: LfA Förderbank Bayern. Stand: 28.04.2020.

Tabelle 4 zeigt die Inanspruchnahme dieser vier Förderinstrumente<sup>4</sup> getrennt nach Sektoren sowie nach Unternehmensgröße. Die Angaben beziehen sich lediglich auf zugesagte Kredite/Bürgschaften im Zeitraum 17.03.-28.04.2020. Die Zahl der Zusagen kann deutlich von der Zahl der Anträge abweichen, da die Antragsbearbeitung und -prüfung Zeit in Anspruch nimmt.

Die meisten Kredite werden Dienstleistern zugesagt. Das Kreditvolumen beläuft sich dabei über die drei Kreditinstrumente zusammengerechnet auf etwa 18 Mio. Euro. Es folgt der Bereich Handel mit einem zugesagten Kreditvolumen von etwa 12 Mio. Euro. Kleinstunternehmen (bis zehn Beschäftigte) nehmen etwas häufiger als mittelgroße Unternehmen die Kreditinstrumente der LfA Förderbank in Anspruch. Bürgschaften wurden bisher hingegen seltener in Anspruch genommen. Das Antragsvolumen liegt hier bei knapp über 11 Mio. Euro.

Trotz der weitreichenden Hilfsmaßnahmen sind viele Unternehmen in ihrer Existenz akut bedroht, wie ein Blick auf Abbildung 6 bis Abbildung 8 zeigt. Abbildung 6 und Abbildung 7 zeigen auf, für wie wahrscheinlich die Unternehmen es halten, ihren Betrieb im laufenden Jahr schließen zu müssen, bzw. wie hoch der Anteil der Unternehmen ist, die ihren Betrieb bereits geschlossen haben. In Abbildung 6 sind die Antworten nach Sektoren differenziert, in Abbildung 7 nach der Unternehmensgröße. Der Anteil an Unternehmen, der angibt, das Werk bzw. Geschäft bereits geschlossen zu haben oder dies im laufenden Jahr für eher oder sehr wahrscheinlich hält, ist sowohl über die einzelnen Sektoren als auch über die Unternehmensgrößenklassen relativ gleich verteilt. Bei den Dienstleistern waren 12% bereits gezwungen, ihr Geschäft zu schließen; weitere 9% halten eine Geschäftsschließung im laufenden Jahr für eher oder sehr wahrscheinlich. Im Handel haben 9% ihr Geschäft schließen müssen, weitere 8% rechnen mit einer Schließung im Verlauf des Jahres. Im Verarbeitenden Gewerbe lagen diese Anteile bei jeweils 7%. Auch im Baugewerbe gab ein Zehntel der Unternehmen an, dass Betriebe stillgelegt werden mussten. Von den restlichen Unternehmen im Baugewerbe erachtet es jedoch keines als eher oder sehr wahrscheinlich, dass es im laufenden Jahr zu Betriebsschließungen kommt.

Abbildung 8 verdeutlicht, wie lange die bayerischen Unternehmen glauben, noch überleben zu können, sollte der Shutdown fortgeführt werden. Diese Frage wurde den Unternehmen ausschließlich im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage gestellt. Im Handel und bei den Dienstleistern geben jeweils mehr als die Hälfte der in Bayern befragten Unternehmen an, dass sie maximal noch sechs Monate überleben könnten, würden die gegenwärtigen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie noch für längere Zeit aufrechterhalten werden. Im Baugewerbe sowie im verarbeitenden Gewerbe liegt dieser Anteil bei knapp unter 50%.

<sup>4</sup> Neben den aufgeführten Förderinstrumenten vergibt die LfA Förderbank Bayern auch LfA Schnellkredite für Freiberufler und Kleinstunternehmen bis 10 Mitarbeiter\*innen bis zu einer maximalen Höhe von 100.000 Euro, einer Risikoentlastung von 100% und Laufzeiten von bis zu 10 Jahren.

Abbildung 6: Folgen der Coronakrise – Geschäftsschließungen, nach Sektoren

**Wahrscheinlichkeit Werks-/Geschäftsschließung**

Bayerische Unternehmen

Für wie wahrscheinlich halten Sie Werkschließungen/Geschäftsschließungen in Ihrem Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen infolge der Corona-Pandemie im laufenden Jahr?

sehr/eher unwahrscheinlich    50:50    sehr/eher wahrscheinlich    Geschäft / Werk bereits geschlossen

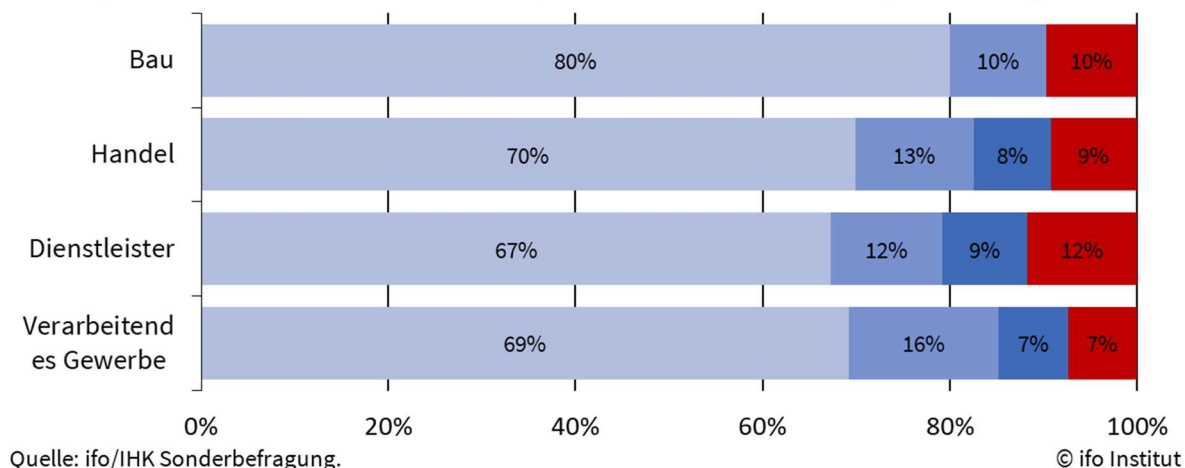


Abbildung 7: Folgen der Coronakrise – Geschäftsschließungen, nach Unternehmensgröße

**Wahrscheinlichkeit Werks-/Geschäftsschließung**

Bayerische Unternehmen

Für wie wahrscheinlich halten Sie Werkschließungen/Geschäftsschließungen in Ihrem Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen infolge der Corona-Pandemie im laufenden Jahr?

sehr/eher unwahrscheinlich    50:50    sehr/eher wahrscheinlich    Geschäft / Werk bereits geschlossen

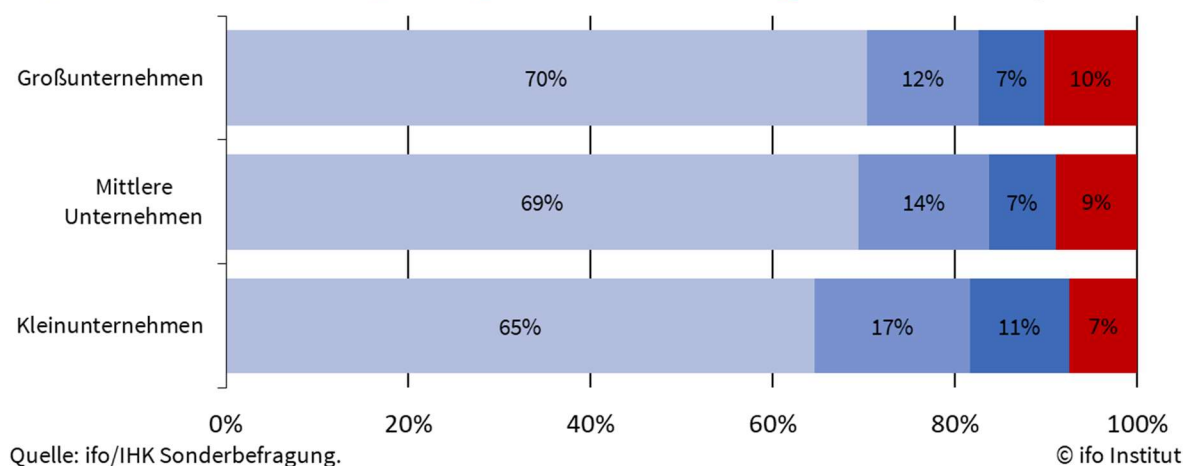


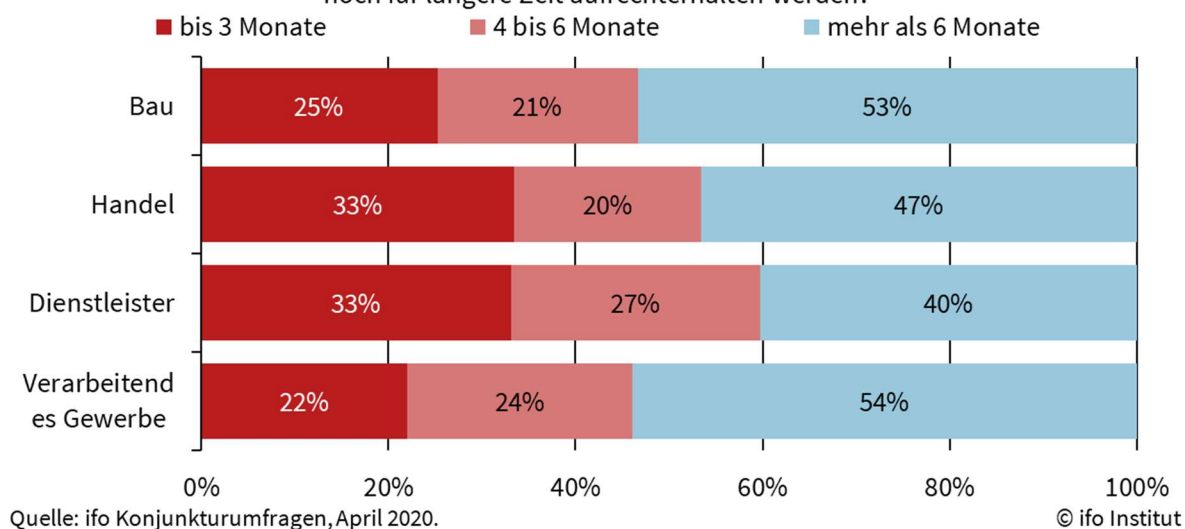


Abbildung 8: Folgen der Coronakrise – Überlebensdauer, Bayern

### Geschätzte Überlebensdauer

#### Bayerische Unternehmen

Wie lange schätzen Sie, könnte Ihr Unternehmen überleben, wenn die bestehenden Maßnahmen noch für längere Zeit aufrechterhalten werden?



## 2.3 Regionale Betroffenheit

Abbildung 9 bis Abbildung 11 zeigen die Betroffenheit der bayerischen Unternehmen getrennt nach Regierungsbezirken. Die Datengrundlage bildet die ifo/IHK Sonderumfrage. Die Prävalenz von Kurzarbeit, Beschäftigungsabbau und Werksschließungen zeigt, dass insbesondere die Oberpfalz und Mittelfranken zu den besonders stark betroffenen Regionen zählen. Aber auch Oberbayern und die ostbayerischen Regierungsbezirke Oberfranken und Niederbayern scheinen von den Auswirkungen der Coronakrise relativ stärker betroffen als etwa Unternehmen in Unterfranken und Schwaben.

Abbildung 9 zeigt den Anteil der bayerischen Unternehmen, die angeben, aufgrund der Corona-Pandemie Beschäftigung abgebaut zu haben. In Mittelfranken haben 22% der Unternehmen Arbeitsplätze reduziert, während in Oberfranken, der Oberpfalz und Oberbayern der Anteil bei 18% liegt. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Anteil der Unternehmen, die bislang auf Kurzarbeit zurückgreifen mussten. Abbildung 10 zeigt, dass in Mittelfranken, der Oberpfalz und Oberfranken bereits über 60% der befragten Unternehmen Kurzarbeit angemeldet haben. In den anderen vier bayerischen Regierungsbezirken liegt die Betroffenheit zwischen 50% und 60%. In den altbayerischen Bezirken Oberbayern, Niederbayern und Oberpfalz sind aufgrund der Corona-Pandemie knapp 10-16% der Unternehmen von Werksschließungen betroffen (siehe Abbildung 11). In Mittelfranken sind es gar über 16% der befragten Unternehmen.

Bei Betrachtung der regionalen Betroffenheit sind zwei Muster auffällig. Einerseits korreliert die wirtschaftliche Betroffenheit positiv mit der gegenwärtigen Prävalenz der bestätigten Corona-

fälle in Relation zur Einwohnerzahl. So sind die Oberpfalz und Oberbayern die am stärksten getroffenen Bezirke hinsichtlich der Coronafälle pro Kopf, gefolgt von Niederbayern und Oberfranken. Schwaben weist gegenwärtig hingegen gewichtet nach der Einwohnerzahl die geringste Anzahl an bestätigten Infektionen auf. Andererseits betrifft die wirtschaftliche Betroffenheit mit Oberfranken, der Oberpfalz und Niederbayern auch drei Regierungsbezirke, die aufgrund strukturschwächerer Regionen ohnehin schon stärker durch die regionale Wirtschaftsförderung unterstützt werden.

Abbildung 9: Beschäftigungsabbau, regionale Betroffenheit in den bayerischen Regierungsbezirken

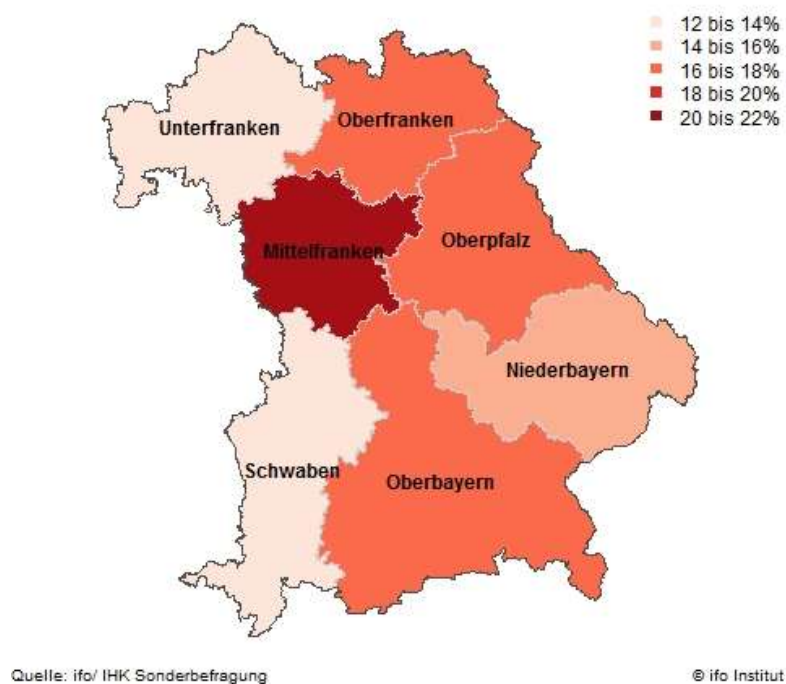


Abbildung 10: Kurzarbeit, regionale Betroffenheit in den bayerischen Regierungsbezirken

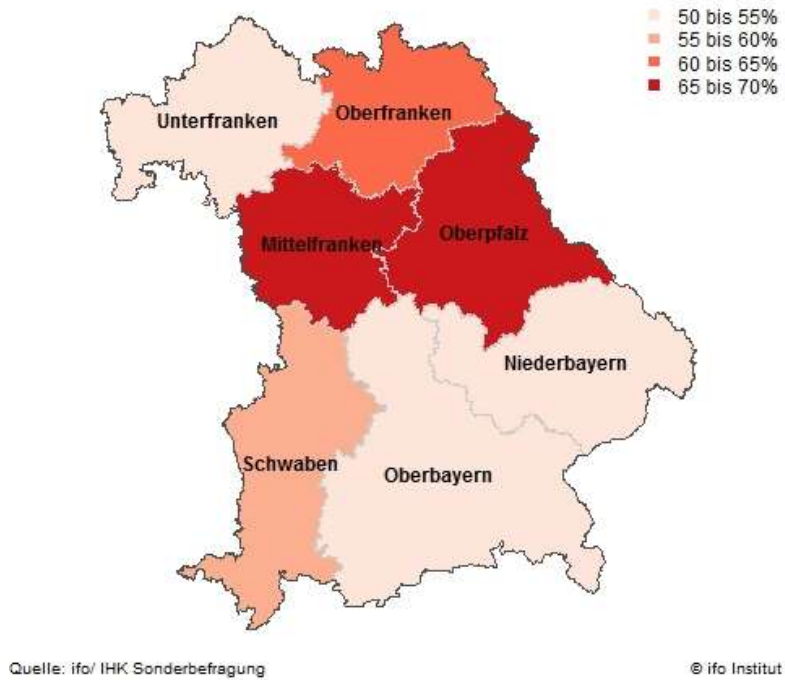
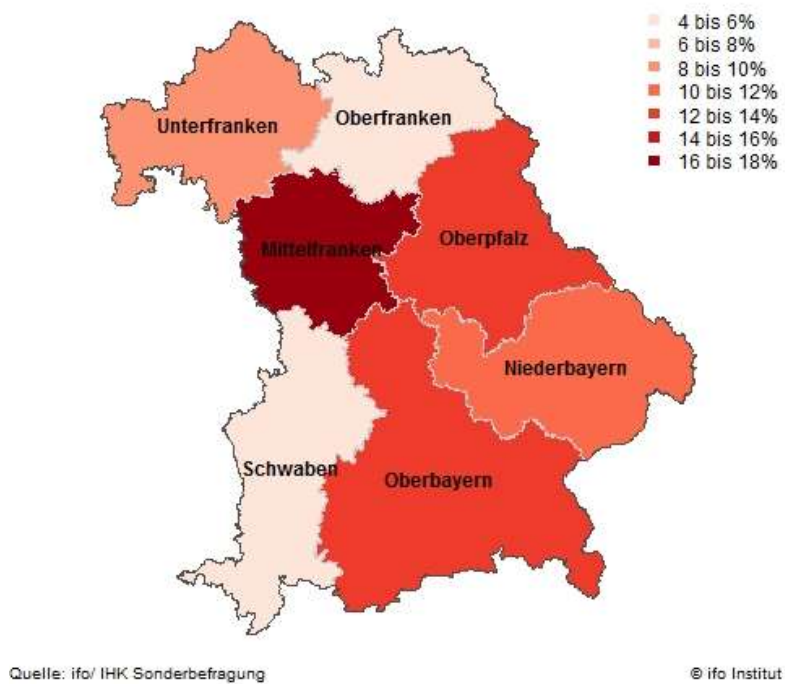


Abbildung 11: Werkschließungen, regionale Betroffenheit in den bayerischen Regierungsbezirken



## 2.4 Ursachen für die Beeinträchtigung der Geschäftslage

Im Rahmen der ifo/IHK Sonderbefragung wurden die Unternehmen in Bayern nach den Ursachen für die Beeinträchtigung ihrer Geschäftslage befragt. Konkret wurden die Unternehmen gebeten, anzugeben, ob

- (i) sie unter Lieferproblemen bei Vorprodukten aus dem In- oder Ausland leiden,
- (ii) Personalengpässe aufgrund von erhöhtem Krankenstand oder Quarantänemaßnahmen bestehen,
- (iii) sich die Nachfrage nach den eigenen Produkten im In- oder Ausland verändert hat,
- (iv) die Geschäftstätigkeit durch Finanzierungsengpässe eingeschränkt ist und
- (v) es aufgrund gesetzlicher Vorgaben zu Betriebsschließungen oder Einschränkungen der Geschäftstätigkeit gekommen ist.

Tabelle 5 zeigt die relativen Häufigkeiten der Ja-Antworten. Die Zahlen demonstrieren, dass die Gründe für die katastrophale Bewertung der Geschäftslage und den pessimistischen Ausblick vielfältig sind. Etwa die Hälfte der Unternehmen gibt an, dass ihre Geschäftstätigkeit derzeit aufgrund gesetzlicher Vorgaben beeinträchtigt ist. Deutlich mehr Unternehmen, nämlich 73%, berichten von einem Nachfragerückgang im Inland, 59% beklagen einen Nachfragerückgang im Ausland. Kleine und mittlere Unternehmen scheinen davon in stärkerem Maße betroffen zu sein als Großunternehmen. Ein Fünftel der Unternehmen leidet unter Lieferproblemen bei Vorprodukten aus dem Inland, etwas mehr als ein Drittel bei Vorprodukten aus dem Ausland, wobei gerade der letztgenannte Effekt über die Sektoren hinweg stark variiert. So geben etwa die Hälfte der Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Handel an, unter Lieferproblemen bei Vorprodukten, die aus dem Ausland bezogen werden, zu leiden, während der Anteil bei den Dienstleistern bei lediglich 13% liegt. Die wahrscheinlichsten Ursachen hierfür dürften die Unterbrechung globaler Wertschöpfungsketten durch Produktionsrückgänge im Ausland sein, aber auch die Einschränkungen des internationalen Warenverkehrs durch Grenzschießungen und verstärkte Grenzkontrollen. Diese Zahlen verdeutlichen, dass selbst eine merkliche Lockerung oder gar Aufhebung der derzeit in Deutschland gültigen Beschränkungen die wirtschaftlichen Probleme nicht beheben und eine Rezession nicht abwenden wird.

Tabelle 5: Ursachen für Beeinträchtigung der Geschäftslage

	Alle Sektoren	Verarb. Gewerbe	Dienstleister	Handel	Bau	Kleinunter- nehmen	Mittlere Un- ternehmen	Großunter- nehmen
Leiden Sie unter...								
... Lieferproblemen bei Vorprodukten aus dem In-land?	20%	17%	16%	38%	13%	22%	19%	21%
... Lieferproblemen bei Vorprodukten aus dem Aus-land?	36%	52%	13%	50%	44%	28%	30%	41%
... Personalengpässen aufgrund von erhöhtem Krankenstand?	34%	42%	25%	31%	47%	16%	35%	37%
... Personalengpässen aufgrund von Quarantänemaßnahmen?	40%	50%	31%	42%	41%	17%	38%	46%
... Nachfragerückgang im Inland?	73%	71%	78%	74%	51%	81%	74%	70%
... Nachfragerückgang im Ausland?	59%	76%	43%	62%	37%	61%	62%	58%
Wird Geschäftstätigkeit durch Finanzierungsengpässe eingeschränkt?	17%	13%	21%	17%	14%	24%	20%	14%
Mussten Sie aufgrund gesetzlicher Vorgaben Betrieb schließen oder Geschäftstätigkeit einschränken?	49%	32%	59%	67%	28%	61%	54%	44%

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt den Anteil der Ja-Antworten auf die folgenden Fragen: *Sind Sie aktuell von Lieferproblemen bei wichtigen Vorprodukten aus dem In- oder Aus-land betroffen?*, *Wird Ihre Geschäftstätigkeit aktuell durch Finanzierungsengpässe eingeschränkt?*, *Leiden Sie aktuell unter einem erhöhten Krankenstand oder Abwesenheiten durch Quarantänemaßnahmen?*, *Wie hat sich die Nachfrage nach Ihren Produkten oder Dienstleistungen aus dem In- oder Ausland infolge der Corona-Pandemie verändert?*, *Mussten Sie aufgrund der gesetzlichen Vorgaben (Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen, Vorschriften zur Schließung bestimmter Gewerbe) Ihr Unternehmen oder einzelne Bereiche schließen oder Ihre Geschäftstätigkeit einschränken?* Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

### 3 Veränderung der wirtschaftlichen Problemlage in verschiedenen Phasen der Krise

Damit Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft erfolgreich sein können, müssen sie an die spezifischen ökonomischen Probleme angepasst werden, die sich im Verlauf der Krise stellen. Es ist zweckmäßig, zwischen vier Phasen der Krise zu unterscheiden.

Die *erste Phase* ist die Zeit der weitreichenden Beschränkungen und der Stilllegung erheblicher Teile der Wirtschaft (Shutdown-Phase). Daran schließt sich eine *zweite Phase* an, in der einige Beschränkungen gelockert werden, andere jedoch in Kraft bleiben. In Deutschland kann man nach den Beschlüssen der Bundesregierung und der Bundesländer vom 15. April 2020 den 20. April als Datum für den Beginn der zweiten Phase ansehen. Beschränkungen werden in dieser Phase schrittweise aufgehoben, sektoral, teilweise auch regional differenziert (Exit-Phase). Idealerweise sollte dieser Öffnungsprozess stetig und ohne Rückschritte verlaufen, also ohne die Wiedereinführung oder Verschärfung bereits aufgehobener oder gelockerter Beschränkungen. Ganz ausschließen kann man derartige Rückschritte allerdings nicht. Die kritische Zeit, in der das Risiko eines Rückfalls besteht, stellt eine *dritte Phase* dar.

Die *vierte Phase* beginnt, wenn alle Beschränkungen dauerhaft aufgehoben werden, beispielsweise weil ein hinreichend großer Teil der Bevölkerung geimpft ist oder ein wirksames Medikament zur Verfügung steht und das Virus keine große Gefahr mehr darstellt.

#### 3.1 Erste Phase: Fokus auf Überbrückungshilfen

Während der Zeit des strikten Shutdown (*erste Phase*) stoßen klassische, insbesondere nachfrageorientierte wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Abfederung konjunktureller Einbrüche an enge Grenzen. Die Ausgangsbeschränkungen und Betriebsschließungen verhindern ja eine Stimulierung vieler, wenn auch nicht aller wirtschaftlicher Aktivitäten. Viele Unternehmen schließen nicht aufgrund staatlicher Vorgaben, sondern weil Wertschöpfungsketten unterbrochen sind oder weil sie ihre Beschäftigten vor Ansteckungsrisiken schützen wollen (vgl. Abschnitt 2). Während dieser Phase stehen in den stillgelegten Bereichen der Wirtschaft Hilfen wie Kurzarbeitergeld und Liquiditätshilfen für Selbständige und Unternehmen im Vordergrund.

#### 3.2 Zweite Phase: Schrittweiser Exit-Prozess

In Deutschland hat die Phase des schrittweisen Exit aus dem Shutdown am 20. April begonnen (*zweite Phase*). Für die kommenden Monate kann man davon ausgehen, dass die Beschränkungen schrittweise gelöst werden, dass aber einige Sektoren, insbesondere solche mit hohem Ansteckungsrisiko, geschlossen bleiben. Andere Sektoren werden auf erhebliche

Hindernisse stoßen, weil Wertschöpfungsketten nach wie vor gestört sind, Absatzmöglichkeiten beeinträchtigt sind, Arbeitnehmer\*innen wegen der Ansteckungsrisiken nur zögerlich bereit sind, die Arbeit wieder aufzunehmen, oder Kunden ihre Ausgaben einschränken. Hinzu kommt, dass viele Unternehmen höher verschuldet sein werden und daher Schwierigkeiten haben, neue Investitionen zu finanzieren. Während einer schrittweisen Lockerung der bestehenden Maßnahmen ist die Wirksamkeit von nachfrageorientierten Konjunkturprogrammen noch immer begrenzt. Dafür gibt es verschiedene Gründe.

*Erstens* bleiben bestimmte Gewerbe und Wirtschaftsbereiche weiterhin geschlossen, sodass sie von einer Stimulierung der Nachfrage nicht profitieren können. Hier müssen die Überbrückungshilfen weitergeführt werden.

*Zweitens* werden Produktion und Nachfrage auch in jenen Wirtschaftszweigen, die wieder öffnen dürfen, deutlich hinter dem Vorkrisenniveau zurückbleiben. Denn zum einen wird die schrittweise Öffnung von schärferen Hygienevorschriften begleitet, die Einfluss auf Produktionsniveau und Absatzmöglichkeiten haben (z.B. Abstandsregeln in Unternehmen, Höchstgrenzen für die Anzahl an Kunden in Verkaufsräumen). Zum anderen bestehen zwischen Wirtschaftszweigen, die geöffnet werden dürfen, und jenen, die geschlossen bleiben müssen, Komplementaritäten. Beispielsweise führen Reisebeschränkungen und die Schließung von Hotels zu einem Rückgang der Zahl an Touristen, was wiederum zu einem geringeren Absatz im Einzelhandel und in der Gastronomie führt. Hinzu kommt, dass Wertschöpfungsketten voraussichtlich über einen längeren Zeitraum hinweg unterbrochen bleiben werden, insbesondere grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten. Belastend ist darüber hinaus, dass Schulen und Kitas in dieser Phase noch nicht vollständig geöffnet sind und Eltern schon deshalb nicht zur Arbeit gehen können.

*Drittens* ist damit zu rechnen, dass die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen selbst in prinzipiell geöffneten Sektoren zunächst schwach sein wird. Das hat verschiedene Gründe. Viele private Haushalte erleiden in der Krise erhebliche Einkommensverluste und müssen Ersparnisse einsetzen, um über die Runden zu kommen. Hinzu kommt wachsende Unsicherheit, was die künftige Einkommensentwicklung angeht, unter anderem wegen wachsender Risiken, den Arbeitsplatz zu verlieren, und gedämpften Erwartungen an die Einkommensentwicklung selbst bei denjenigen, die ihren Arbeitsplatz für sicher halten. In dieser Situation werden viele private Haushalte versuchen, Ersparnisse zu bilden oder zumindest das Abschmelzen vorhandener Ersparnisse möglichst gering zu halten. Entsprechend werden Ausgaben für Konsum reduziert. Insbesondere Anschaffungen von langlebigen Konsumgütern wie etwa Autos werden in dieser Situation aufgeschoben. Auch die Unternehmen werden vor dem Hintergrund dahinschmelzenden Eigenkapitals, schwacher Nachfrage und hoher Unsicherheit über die weitere Entwicklung Investitionsprojekte nur sehr zögerlich angehen.

*Viertens* liegt ein weiteres Hindernis für die wirtschaftliche Erholung während der Exit-Phase darin, dass viele Unternehmen aufgrund wachsender Verschuldung in Folge der Krise auf Finanzierungsengpässe stoßen werden.

### **3.3 Dritte Phase: Risikoszenario eines Rückfalls**

Während der Exit-Phase besteht Unsicherheit dahingehend, ob der Prozess der schrittweisen Lockerung der Maßnahmen ein stetiger sein wird. Bei der Gestaltung des Exit aus dem Shutdown wird zwar das Ziel verfolgt, einmal gelockerte oder aufgehobene Beschränkungen möglichst nicht erneut einzuführen oder zu verschärfen. Man kann aber nicht ausschließen, dass es zumindest regional zu neuen Ausbrüchen der Krankheit kommt und derartige Schritte notwendig sind. Besonders gravierend wäre eine zweite Infektionswelle, die eine flächendeckende Rücknahme von Lockerungsmaßnahmen erforderlich macht. Aber auch das ist nicht auszuschließen.

Das Risiko der Rücknahme von Öffnungsschritten ist wirtschaftspolitisch relevant, weil Unternehmen bei einem Wiederhochfahren der Produktion erhebliche Kosten entstehen. Ein wiederholtes Hochfahren und Schließen würde sehr hohe Belastungen mit sich bringen. Es besteht deshalb das Risiko, dass vor allem Firmen mit hohen Anlaufkosten ihre Produktion eher zögerlich wieder anlaufen lassen werden. Hier kann wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf entstehen, weil Verzögerungen bei der Öffnung einzelner Unternehmen das Wiederhochfahren der Produktion in anderen Unternehmen behindern kann.

### **3.4 Vierte Phase: Ende der Beschränkungen**

Nach Aufhebung der gesetzlichen Beschränkungen und Schließungsgebote und Wiederaufnahme der Produktion in Bereichen, die wegen unterbrochener Wertschöpfungsketten oder Ansteckungsrisiken für Beschäftigte und Kunden stillgelegt waren, wird die wirtschaftliche Entwicklung von den Folgen der Krise geprägt sein. Es ist absehbar, dass in heimischen, insbesondere aber in ausländischen Absatzmärkten die Nachfrage für längere Zeit schwach bleibt. Nachholeffekte können dem in bestimmten Bereichen, in denen Anschaffungen nicht oder nur begrenzt aufschiebbar sind, entgegenwirken. Trotzdem wird die Nachfrage insgesamt schwach sein.

Eine weitere belastende Folge der Krise wird voraussichtlich darin bestehen, dass viele Unternehmen hoch verschuldet sind. Das führt zum Problem des Schuldenüberhangs. Schuldenüberhang bedeutet, dass es für neue Investoren – sowohl Eigenkapitalgeber als auch neue Fremdkapitalgeber – unattraktiv ist, ein Unternehmen mit neuem Kapital für Investitionen auszustatten. Die Folge ist eine Sklerotisierung der betroffenen Unternehmen, die häufig auch als ‚Zombifizierung‘ bezeichnet wird. Einerseits kann das Unternehmen sich nicht erfolgreich weiterentwickeln, weil durch den Schuldenüberhang kein neues Kapital für die Firma zu



gewinnen ist. Andererseits kommt es nicht zur Insolvenz, weil die damit verbundene Disruption einschließlich der Arbeitsplatzverluste gefürchtet wird und das Unternehmen deshalb auch durch staatliche Kreditgarantien aufrechterhalten wird. Dabei ist nicht zu vernachlässigen, dass dann, wenn der Staat als Kreditgeber derartiger Unternehmen involviert ist, hoher politischer Druck entstehen kann, Unternehmen auch dann weiterhin am Leben zu erhalten, wenn erkennbar kein nachhaltiges Geschäftsmodell mehr vorhanden ist und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine Reallokation der im Unternehmen gebundenen Ressourcen trotz der anfallenden Friktionen der bessere Weg wäre.

## **4 Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen zur Stützung der Erholung**

### **4.1 Die Rolle staatlicher Schuldenfinanzierung in der Krise und Kriterien für die Gestaltung der Maßnahmen**

Staatliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur sind von essenzieller Bedeutung dafür, dass die aktuelle Krise nicht tiefer ausfällt als unvermeidlich ist. In der aktuellen Krisensituation ist es auch richtig, dafür die Staatsverschuldung massiv auszudehnen. In diesen sehr unsicheren Zeiten sinkt die Bereitschaft von Banken und Investoren an Kapitalmärkten, Unternehmen zu finanzieren. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach als sicher angesehenen Anlagen. Da die deutschen Staatsfinanzen in den Augen der Investoren im Vergleich zu den Finanzen anderer Länder als sehr solide angesehen werden, besteht derzeit eine hohe Bereitschaft im Markt, deutsche Staatsanleihen zu erwerben. Das versetzt Bund und Länder in Deutschland in die Lage, auch sehr hohe Mittel für die Stützung der Wirtschaft aufzubringen. Dennoch muss bedacht werden, dass die Finanzkraft auch des deutschen Staates nicht unendlich ist. Maßnahmen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen, die nach Überwindung der Krise anstehen, können ihrerseits die wirtschaftliche Entwicklung belasten. Hinzu kommt, dass die demographische Entwicklung in Deutschland die Staatsfinanzen in den kommenden Jahren ohnehin massiv belasten wird.

Vor diesem Hintergrund ist bei Maßnahmen zur Konjunkturstützung erstens auf Zielgenauigkeit und möglichst hohe Effektivität im Sinne der Konjunkturstimulierung und damit das Vermeiden von bloßen Mitnahmeeffekten zu achten. Zweitens sollte der Aspekt der Nachhaltigkeit in dem Sinne eine wichtige Rolle spielen, dass wirtschaftliche Aktivitäten gefördert werden, die langfristig tragfähig und zukunftsfruchtig sind. Drittens sind die verschiedenen Phasen der Krise zu beachten. Der Instrumenteneinsatz sollte auf diese Phasen abgestimmt sein.

### **4.2 Maßnahmen und Instrumente zur Stützung der wirtschaftlichen Erholung**

In diesem Abschnitt analysieren wir Vor- und Nachteile von vier Gruppen von Maßnahmen und Instrumenten zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung. Dabei handelt es sich um:

1. Liquiditäts- und Finanzierungshilfen
2. Steuerliche Maßnahmen
3. Subventionen und Förderprogramme
4. Öffentliche Investitionen

## 4.2.1 Liquiditäts- und Finanzierungshilfen

Eine bedeutende Folge der Coronakrise besteht darin, dass das Angebot an Unternehmensfinanzierung in Form von Fremd- oder Eigenkapital von Seiten privater Investoren stark eingeschränkt wird. Gleichzeitig nimmt die Nachfrage nach externer Finanzierung seitens der Unternehmen jedoch zu, weil ihre Umsätze einbrechen. Um eine Welle von Insolvenzen bei Unternehmen mit prinzipiell funktionierenden Geschäftsmodellen zu vermeiden, ist es sinnvoll, durch staatliche Garantien die ausfallenden privaten Finanzierungen wieder in Gang zu bringen oder sie notfalls auch zu ersetzen.

### 4.2.1.1 Staatliche Kreditgarantien

Bund und Länder haben unter Einsatz ihrer Förderbanken verschiedene Kreditprogramme für Unternehmen aufgelegt. Unter bestimmten Voraussetzungen besichert beispielsweise der Bund durch staatliche Garantien Kredite an Unternehmen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit 80%, 90% oder gar 100%. Selbst bei einem auf 20% oder 10% beschränkten Risikoanteil für die privaten Banken kann es allerdings dazu kommen, dass dringend benötigte Kredite nicht gewährt werden. Die Banken müssen eine oft umfangreiche und zeitraubende Bonitätsprüfung durchführen und die Kredite mit Eigenkapital unterlegen, das in der Krise besonders knapp ist. Daher kann die Besicherung zu 100% deutlich größere stabilisierende Wirkung erzielen.

Der Nachteil der Besicherung zu 100% besteht darin, dass die Hausbank des betreffenden Unternehmens keinen Anreiz mehr hat, die Bonität zu prüfen. An die Stelle der Prüfung durch die Hausbank tritt ein vereinfachtes Verfahren, in dem vor allem geklärt wird, ob das Unternehmen vor der Krise angemessene Umsätze und Gewinne erwirtschaftet hat. So soll verhindert werden, dass für Unternehmen, die schon vor der Coronakrise von Insolvenz bedroht waren, staatliche Garantien beansprucht werden. Für den zu 100% staatlich besicherten Kredit wird außerdem ein höherer Zins verlangt als für nicht vollständig abgesicherte Kredite, so dass ein Anreiz bestehen bleibt, nur dann die volle Besicherung zu beanspruchen, wenn dafür ein triftiger Grund besteht. Diese Vorkehrungen sind ein guter Kompromiss zwischen der Notwendigkeit, sehr viele Firmen schnell und möglichst unbürokratisch mit Krediten zu versorgen, und der Gefahr der Fehlleitung und des Missbrauchs staatlicher Kreditgarantien.

Das Kreditprogramm des Bundes mit staatlicher Absicherung von 100% ist auf Unternehmen ab 10 Beschäftigte beschränkt, weil kleinere Unternehmen Hilfen des Bundes in Form direkter Transfers beanspruchen können.

In Bayern hat die LfA Förderbank deshalb ein ergänzendes Kreditprogramm mit voller staatlicher Garantie für Freiberufler und Firmen mit bis zu 10 Mitarbeiter\*innen aufgelegt, das abgesehen von der Mitarbeiterzahl an ähnliche Voraussetzungen geknüpft ist wie das Bundesprogramm. Die Höchstbeträge sind entsprechend niedriger (50.000 Euro bei Unternehmen mit bis zu 5 Mitarbeiter\*innen, darüber 100.000 Euro).

Während der zweiten Phase der Krise (schrittweiser Exit) sollten diese staatlichen Kreditgarantien einschließlich der 100%-Garantien aufrechterhalten bleiben. Die Einhaltung der genannten Vorkehrungen zur Eindämmung der Fehlleitung (vereinfachte Bonitätsprüfung, Höchstbetrag, erhöhter Zins) ist dabei von hoher Bedeutung.

### 4.2.1.2 Eigenkapital durch staatliche Beteiligung

Neben Liquiditätshilfen kann der Staat auch das Eigenkapital von Unternehmen durch Rekapitalisierungsmaßnahmen stärken. Tatsächlich hat die Bundesregierung die Möglichkeit einer staatlichen Beteiligung an Unternehmen in das Instrumentarium des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) aufgenommen, der zur Bewältigung der Coronakrise errichtet wurde und bis Ende 2021 eingesetzt werden soll. Im WSF sind derzeit 100 Mrd. Euro für direkte staatliche Beteiligungen an großen Unternehmen, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort oder den Arbeitsmarkt in Deutschland hätte, vorgesehen. Die Rekapitalisierung durch den Staat kann dabei an konkrete Bedingungen geknüpft werden, die bspw. die Höhe von Organvergütungen, die Ausschüttung von Dividenden oder die Verwendung der staatlich bereitgestellten Mittel betreffen können. Da im Rahmen des WSF eine staatliche Beteiligung lediglich an großen Unternehmen mit mehr als 249 Mitarbeiter\*innen, einer Bilanzsumme von mehr als 43 Mio. Euro sowie einem Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro vorgesehen ist, hat die Bayerische Staatsregierung beschlossen, zusätzlich den BayernFonds mit einem Sondervermögen in Höhe von 20 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung von Unternehmen mittlerer Größe, die von besonderer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Bayern sind, einzurichten. Über den BayernFonds kann sich der Freistaat an Unternehmen beteiligen, die mindestens 50 Arbeitnehmer\*innen beschäftigen und eine Bilanzsumme sowie Umsatzerlöse von mehr als 10 Mio. Euro erreichen. Zu den Kriterien für die Bewilligung von Mitteln aus dem Fonds gehört unter anderem die Gewährung von staatlichen Einflussmöglichkeiten auf unternehmerische Entscheidungen.

Der Vorteil der Eigenkapitalfinanzierung gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung liegt grundsätzlich darin, dass das bereits diskutierte Schuldenüberhangproblem vermieden wird. Eigenkapital kann auch erforderlich sein, um eine Überschuldung abzuwenden. Der Nachteil dieses Instruments besteht darin, dass im Vergleich zur Fremdfinanzierung die Anreize der ursprünglichen Eigner, das Unternehmen zum Erfolg zu führen, reduziert sind, da ein Teil der erwirtschafteten Erträge dem Staat zufließen. Darüber hinaus dürfte die Möglichkeit einer staatlichen Einflussnahme die Attraktivität des Instruments für die Unternehmen mindern. Hinzu kommt, dass ähnlich wie bei der Fremdkapitalfinanzierung politischer Druck entstehen kann, Unternehmen mit nicht tragfähigen Geschäftsmodellen durch staatliche Hilfen am Leben zu erhalten, obwohl das aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht wünschenswert ist. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn beispielsweise über eine direkte Beteiligung der Parlamente (Bundestag/Landtag) an Einzelfallentscheidungen Interessen einzelner Unternehmen oder Regionen gegenüber den Interessen der Allgemeinheit durchgesetzt werden. Bedenklich wäre auch, wenn es durch die staatliche Beteiligung über die Krise hinaus zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Von entscheidender Bedeutung für die Effektivität des Instruments ist vor allem die Governance des Entscheidungsprozesses über staatliche Beteiligungen sowie eine zeitliche Befristung der Beteiligung. Zu dieser Governance sollten unabhängige Gremien von Fachleuten gehören, die im Einzelfall Empfehlungen dazu aussprechen sollten, ob eine staatliche Beteiligung an einem Unternehmen gerechtfertigt ist. Erfahrungen dazu bietet etwa der im Kontext der Finanzkrise aufgelegte Wirtschaftsfonds Deutschland und der dort angesiedelte Lenkungsrat. Zu den Kriterien für eine staatliche Beteiligung sollte neben der wirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens auch das Vorliegen eines tragfähigen und nachhaltigen Geschäftsmodells gehören, das gewährleistet, dass das Unternehmen nur vorübergehend auf eine staatliche Rekapitalisierung angewiesen ist. Die Notlage des Unternehmens sollte hauptsächlich auf die Folgen der Coronakrise zurückzuführen sein. Darüber hinaus ist von zentraler Bedeutung, dass durch die staatliche Beteiligung keine dauerhafte und gravierende Wettbewerbsverzerrung zu befürchten ist.

## **4.2.2 Steuerliche Maßnahmen**

Im Bereich der Steuerpolitik kann man an den Ertragsteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Gewerbesteuer) ansetzen oder auch an anderen Steuern (beispielsweise Umsatzsteuer). Außerdem ist es sinnvoll, zwischen Maßnahmen zu unterscheiden, die primär Liquiditätseffekte haben, Steuerzahlungen also (nur) zeitlich verlagern, und Maßnahmen, die eine dauerhafte Entlastung mit sich bringen.

### **4.2.2.1 Maßnahmen im Bereich der Ertragsteuern**

Es ist naheliegend, zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung an den Ertragsteuern anzusetzen. Sie bieten vielfältige Ansatzpunkte zur Konjunkturstimulierung.

Grundsätzlich ist dabei zu bedenken, dass sehr viele Unternehmen im Jahr 2020 Verluste machen; bestimmte Steuerentlastungen oder steuerliche Anreize entfalten bei Verlustfällen keine Wirkung.

### **Maßnahmen mit Liquiditätswirkung**

#### Steuerstundung

Eine schnell wirksame Form der Verbesserung der Liquidität der Steuerzahler besteht darin, Steuerzahlungen zu stunden beziehungsweise nicht zu vollstrecken. Es wurden bereits erste Maßnahmen zu Stundungs- und Vollstreckungshilfen sowie zur Anpassung von Steuervorauszahlungen beschlossen, die eine Erleichterung der Darlegungslast der Stundungsvoraussetzungen vorsehen (BMF-Schreiben vom 19.3.2020; IV A 3 - S 0336/19/10007 :002). Diese Vorschriften könnten angepasst und ausgedehnt werden.

Prinzipiell könnte man die Stundung von Steuerzahlungen auf andere als die eigenen Ertragsteuern oder Umsatzsteuern ausdehnen. Beispielsweise könnte man von Unternehmen abzufüh-

rende Lohnsteuern der Beschäftigten oder Sozialversicherungsbeiträge stunden. Flächendeckende Steuerstundungen sind allerdings insofern problematisch, als sie auch Personen und Unternehmen begünstigen, die gar nicht von der Krise betroffen sind.

### Anpassung laufender steuerlicher Vorauszahlungen

Die ertragsteuerlichen Vorauszahlungen sollten bei Unternehmen, die im Jahr 2020 Verluste oder verminderte Erträge erwarten, umgehend reduziert werden. Das kann auch beinhalten, bereits erfolgte Vorauszahlungen zurückzuerstatten. Dazu ist ein Antrag erforderlich, in dem dargelegt wird, dass das steuerpflichtige Einkommen im Jahr 2020 geringer ausfallen wird. Die Steuerverwaltung sollte hier angehalten werden, schnell und unbürokratisch auf Anträge zu reagieren.

### Verbesserung der steuerlichen Verlustverrechnung

Die Verlustverrechnung bietet erhebliche Möglichkeiten, die Liquiditätslage von Unternehmen zu verbessern. Besonders wirksam ist hier der Verlustrücktrag. Verluste des Jahres 2020 können mit steuerpflichtigen Erträgen aus dem Jahr 2019 verrechnet werden. Das geltende Recht ist bei Verlustrückträgen allerdings restriktiv. Derzeit ist es möglich, von den 2020 zu erwartenden Verlusten maximal 1 Mio. Euro (bei Ehegatten 2 Mio. Euro) auf das Jahr 2019 rückzutragen (§ 10d Abs. 1 EStG).

Zwischenzeitlich ist die Verlustverrechnung im Rahmen der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung erweitert worden, allerdings in sehr begrenztem Umfang. Unternehmen dürfen bereits heute zu erwartende Verluste des Jahres 2020 pauschal auf das Jahr 2019 rücktragen. Die für das Jahr 2019 bereits geleisteten Steuervorauszahlungen werden entsprechend vom Finanzamt erstattet. Das führt dann unmittelbar zu einem Liquiditätszufluss bei den Unternehmen. Der Verlustrücktrag ist allerdings gedeckelt. Er darf maximal 15 Prozent der entsprechenden Erträge des Jahres 2019 betragen. Gleichzeitig darf der Verlustrücktrag weiterhin einen Betrag von 1 Mio. Euro nicht überschreiten, bei einer Zusammenveranlagung entsprechend 2 Mio. Euro.

Es wäre zu empfehlen, die Verlustrücktragsmöglichkeiten darüber hinaus erheblich zu erweitern, sowohl was den Höchstbetrag als auch was den Zeitraum angeht. Ein Vorteil dieses Instruments liegt darin, dass es nur Unternehmen hilft, die im Jahr 2019, also vor der Krise, Gewinne erwirtschaftet haben. Das erhöht die Zielgenauigkeit, soweit das Ziel darin besteht, von der Krise getroffene, sonst aber profitable Unternehmen zu entlasten.

Während der erweiterte Verlustrücktrag Unternehmen noch 2020 zusätzliche Liquidität zuführen kann, sollte die Möglichkeit der Verrechnung künftiger Erträge mit eventuell verbleibenden Verlusten aus dem Jahr 2020 in den kommenden Jahren ebenfalls verbessert werden. Das kann erheblich dazu beitragen, die wirtschaftliche Erholung zu fördern. Derzeit können Verluste aus dem Jahr 2020 in den Jahren 2021 und Folgejahren mit Erträgen dieser Jahre nur bis zur Höhe von 1 Mio. Euro und darüber hinaus nur bis zu 60 Prozent des Gewinns dieser Jahre verrechnet werden (Mindestbesteuerung, § 10d Absatz 2 EStG). Für ab dem Jahr 2020 entstehende Verluste sollte die

Begrenzung der Verlustverrechnung ausgesetzt werden. Eine Ausdehnung auf früher entstandene Verlustvorträge würde die Liquiditätswirkung für die Unternehmen verstärken.

#### Beschleunigte Abschreibung für Investitionsgüter

Eine weitere Maßnahme mit erheblicher Liquiditätswirkung wäre die Einführung einer beschleunigten Abschreibung bis hin zur Sofortabschreibung für betriebliche Investitionen. Die Sofortabschreibung sollte möglichst breit gelten, damit nicht nur einzelne Sektoren erfasst werden. Auch das ist ein Instrument, das Steuerzahlungen letztlich nur in die Zukunft verlagert. Es setzt aber starke Anreize, Investitionen zu steigern. Wenn diese Maßnahme zeitlich zunächst auf das Jahr 2020 befristet wird, entstehen darüber hinaus Anreize, geplante Investitionen vorzuziehen. Voraussetzung dafür, dass schnell ein Liquiditätseffekt entsteht, ist ein positiver Ertrag im Jahr 2020 oder eine erweiterte Verlustverrechnung, insbesondere erweiterte Verlustrücktragsmöglichkeiten.

#### Rückstellungen und steuerfreie Rücklagen für 2019

Für bilanzierende Unternehmen wäre es darüber hinaus möglich, durch Gesetzesänderung die Bildung einer steuerfreien Rücklage oder die Bildung von Rückstellungen für Verluste im Jahr 2020 zu ermöglichen. Die Wirkung wäre ähnlich der eines Verlustrücktrags. Kleinere Unternehmen und Selbständige (‘Überschussrechner’) würden von dieser Maßnahme allerdings nicht erreicht.

Insgesamt konzentrieren sich die in diesem Abschnitt diskutierten steuerlichen Maßnahmen auf den Zeitpunkt der Steuerzahlung und damit die Liquiditätswirkung der Besteuerung. So lange der deutsche Staat sich zu Nullzinsen oder gar negativen Zinsen verschulden kann, während das für Unternehmen nicht möglich ist, ergibt sich daraus ein gesamtwirtschaftlicher Vorteil.

In bestimmten Fällen kann sich allerdings eine permanente Steuerentlastung (und damit ein Steueraufkommensverlust für den Staat) ergeben, insbesondere dann, wenn ein Unternehmen seine Tätigkeit bald oder in den kommenden Jahren aufgrund von anhaltenden Verlusten endgültig einstellt und ohne Verlustrücktragsmöglichkeiten steuerliche Verluste untergegangen wären. In diesem Fall kommt es dann nicht mehr dazu, dass der Verzicht auf Steuereinnahmen heute durch künftige Steuermehreinnahmen ausgeglichen wird. Das verdeutlicht, dass die hier diskutierten Maßnahmen in ihrer Wirkung bedeuten, dass der Staat seine ohnehin stets vorhandene Rolle als stiller Teilhaber an Unternehmen in der Krise ausbaut. Wenn das Unternehmen erfolgreich ist, partizipiert der Staat über die Ertragsteuern, wenn das nicht gelingt, ist der Staat an den Verlusten beteiligt.

#### **Maßnahmen mit permanenter steuerlicher Entlastungswirkung**

In diesem Abschnitt werden steuerliche Maßnahmen diskutiert, die eine permanente Entlastung implizieren und für den Staat entsprechend mit Einnahmeausfällen verbunden sind, jedenfalls wenn man davon abstrahiert, dass der Staat Steuerentlastungen gewährt, um eine wirtschaftliche Erholung zu ermöglichen, die dann letztlich auch wieder zu mehr Steuereinnahmen führt.

Senkungen des Steuertarifs wie etwa die häufig diskutierte vorgezogene teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags oder seine vollständige Abschaffung auch für höhere Einkommen können vor allem Arbeitnehmer\*innen sowie Unternehmen mit positiven Erträgen entlasten. Bei Selbständigen und Unternehmen würden die Steuervorauszahlungen angepasst.

Bei den Arbeitnehmern\*innen würden sich derartige Senkungen des Steuertarifs über die Lohnsteuer auch schnell in höheren verfügbaren Einkommen niederschlagen. Unternehmen könnten ihre Steuervorauszahlungen für 2020 anpassen. Es ist allerdings zu bedenken, dass generelle Einkommensteuersenkungen auch vielen Steuerzahlern zu Gute kämen, die von der Krise jedenfalls nicht so getroffen sind, sodass Steuersenkungen bei ihnen unmittelbar zu höheren Ausgaben führen. Unternehmen hingegen, die besonders hart von der Krise getroffen sind und 2020 Verluste erleiden, werden von tariflichen Steuersenkungen nicht erreicht. Stimulierung der Konjunktur muss nicht allein von Unternehmen kommen, die besonders hart von der Krise getroffen sind. Dennoch sind sie als gezielte Instrumente zur kurzfristigen Konjunkturstimulierung weniger geeignet. Für eine Steuersatzsenkung bei den Unternehmen spricht eher die mittelfristige Überlegung, dass Deutschland sich als attraktiver Investitionsstandort positionieren sollte. In einer Situation des Neuanfangs, wenn viele Unternehmen sich neu orientieren, hat das besondere Bedeutung.

Positive Auswirkungen flächendeckender Steuerentlastungen würden in der Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage liegen. Aber auch hier muss man die Frage aufwerfen, ob flächendeckende Einkommensteuersatzsenkungen das richtige Instrument sind. Sie kommen voraussichtlich überproportional Steuerzahlern mit höheren Einkommen zu Gute, deren laufende Nachfrage vermutlich wenig auf das kurzfristig verfügbare Einkommen reagiert. Insofern handelt es sich hier um ein Instrument, bei dem der Konjunkturan Schubeffekt im Vergleich zu den Einnahmenverlusten des Staates eher gering sein dürfte.

Größere Wirkung kann hier von gezielteren Instrumenten erwartet werden. Eine gezielte Maßnahme wäre eine Lockerung oder temporäre Abschaffung der Beschränkungen der Abzugsfähigkeit von Zinsen. Durch die Krise steigt die Verschuldung vieler Unternehmen so erheblich an, dass sie, was die Absetzbarkeit der Schuldzinsen angeht, an die Grenzen der Zinsschranke stoßen. Die Zinsschranke hat die Funktion, dem Einsatz von Fremdkapitalfinanzierung zur Steuervermeidung entgegenzuwirken. In der aktuellen Krise sind wachsende Schulden aber offenkundig krisenbedingt. Deshalb sollte man hier die Spielräume erweitern.

Andere sinnvolle Ansatzpunkte im ertragsteuerlichen Bereich wären beispielsweise ein Ausbau der steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung oder steuerliche Förderung betrieblicher Weiterbildung, für die gerade dann Raum besteht, wenn die Produktion brachliegt oder eingeschränkt ist.



#### 4.2.2.2 Umsatzsteuer

Im Bereich der Umsatzsteuer bestehen zwei Ansatzpunkte zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung. Zum einen ist es denkbar, die Umsatzsteuer temporär zu senken. Ein Beispiel für Erfahrungen mit dieser Politik bietet das Vereinigte Königreich. Dort wurde wegen des Konjunkturreinbruchs im Kontext der Finanzkrise am Ende des Jahres 2008 der Normalsatz der Umsatzsteuer temporär von 17,5% auf 15 % gesenkt, und zwar für einen Zeitraum von 13 Monaten. Das Ziel besteht darin, gezielte Anreize zu schaffen, Ausgaben vorzuziehen und so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage anzuregen. Die temporäre Umsatzsteuersenkung schafft nicht nur Anreize, insbesondere langlebige Konsumgüter wie Autos und Haushaltsgeräte zu kaufen. Auch für Reparaturen an Gebäuden und ganze Bauprojekte ist die temporäre Steuersenkung interessant.

Crossley et al. (2014) haben die Auswirkungen der temporären Umsatzsteuerreduktion im Vereinigten Königreich empirisch untersucht. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Einzelhandelsumsatz während der Phase, in der der reduzierte Steuersatz galt, um knapp ein Prozent gestiegen ist. Die Nachfragesteigerung betraf einzelne Gütergruppen jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Während etwa Haushaltsgeräte einen Umsatzanstieg von knapp drei Prozent verzeichneten, gab es dagegen keinen Effekt auf den Lebensmittelumsatz. Insgesamt seien durch die temporäre Steuerentlastung die Konsumausgaben um knapp 0,4 Prozent gestiegen. Dabei handelte es sich in erster Linie um vorgezogene Ausgaben, da den Konsumenten die zeitlich begrenzte Steuerentlastung bekannt war. Nach der Rückkehr zum Ausgangssteuersatz fielen die Absatzzahlen deutlich ab. Die Erfahrungen mit der in 2007 umgesetzten, jedoch bereits Ende 2005 angekündigten Umsatzsteuererhöhung in Deutschland zeigen, dass für Deutschland ähnliche Effekte wie im Vereinigten Königreich erwartet werden können. So führte laut D'Acunto et al. (2016) die Ankündigung zu einem Anstieg der Verkaufszahlen für langlebige Konsumgüter.

Damit die Umsatzsteuersenkung tatsächlich Anreize für Nachfrager steuerpflichtiger Leistungen schafft, muss sie zumindest teilweise in Form niedrigerer Preise an die Konsumenten weitergeleitet werden. Man kann davon ausgehen, dass das durchaus passiert, aber eben nur teilweise. Für die zeitlich befristete Senkung des Umsatzsteuersatzes im Vereinigten Königreich während der Finanzkrise zeigen Crossley et al. (2014), dass die temporäre Steuerentlastung zumindest in den Anfangsmonaten durch niedrigere Preise tatsächlich auch an die Konsumenten weitergegeben wurde, sich dieser Effekt aber noch während der Zeit der Politikmaßnahme reduzierte. Der signifikante Umsatzanstieg konzentrierte sich entsprechend ebenfalls auf die ersten Monate, als sich die Reduzierung des Steuersatzes stärker in geringeren Preisen niederschlug.

Um wirksam zu sein, müssen die Käufer darüber hinaus in der Lage sein, mehr Leistungen nachzufragen. Da der Zugang zu Krediten für größere Ausgaben krisenbedingt schwieriger wird, muss man davon ausgehen, dass nur ein Teil der Nachfrager tatsächlich wie gewünscht reagiert. Aus fiskalischer Sicht sehen viele einen Vorteil der Umsatzsteuersenkung darin, dass sie nur denjenigen zu Gute kommt, die tatsächlich Ausgaben tätigen. Das Problem dieses Arguments liegt darin,

dass viele Ausgaben ohnehin stattfinden und es insofern durchaus erhebliche Mitnahmeeffekte geben dürfte.

Ein zweiter Ansatzpunkt im Rahmen der Umsatzsteuer, der zurzeit diskutiert wird, wäre die Ausdehnung des reduzierten Umsatzsteuersatzes auf von der Krise besonders getroffene Sektoren. Beispielsweise fordern Hotel- und Gastronomieverbände, für diese Sektoren insgesamt (nicht nur Hotelübernachtungen bzw. Speisen zum Mitnehmen) den ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7% einzuführen. Mittlerweile haben die Koalitionsparteien nach Presseberichten beschlossen, dieser Forderung nachzukommen und die Mehrwertsteuer für die Gastronomie für den Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis zum 30. Juni 2021 zu senken.

Grundsätzlich ist dazu zu sagen, dass die Umsatzsteuer für Maßnahmen zur Kompensation besonders betroffener Sektoren ein eher schlecht geeignetes Instrument ist. Neben der Gastronomie sind viele andere Sektoren hart getroffen, beispielsweise die Messewirtschaft, Friseure, Fahrschulen, die Reisebranche und Teile des Verarbeitenden Gewerbes. Es ist nicht möglich und auch nicht sinnvoll, all diese Bereiche durch einen ermäßigten Umsatzsteuersatz zu entlasten. Hinzu kommt, dass die Umsatzsteuersenkung nicht zielgenau ist. Sie kommt allen Betrieben zu Gute, auch solchen, die eigentlich aus eigener Kraft in der Lage sind, die Folgen der Krise aufzufangen. Es besteht außerdem die Gefahr, dass die Steuersatzreduktionen nicht nur befristet, sondern letztlich doch permanent gewährt werden und so dauerhafte Verzerrungen zwischen verschiedenen Sektoren verursacht.

Unabhängig von diesem grundsätzlichen Einwand stellt sich die Frage, welche Erfahrungen mit reduzierten Umsatzsteuersätzen bislang gemacht wurden. Untersuchungen zu Änderungen des Umsatzsteuersatzes für die Gastronomie in anderen europäischen Ländern zeigen, dass eine Senkung des Steuersatzes durchaus einen positiven Effekt auf Umsätze und teils auch auf die Beschäftigung und Löhne haben können. Falkenhall et al. (2020) untersuchen den Effekt der Senkung des Umsatzsteuersatzes für die Gastronomie in Schweden im Jahr 2012 und schlussfolgern, dass die Steuerreduzierung in den Folgejahren zu geringeren Preisen für Restaurantbesucher führte und einen positiven Effekt auf Umsatz, Gewinne, Löhne und Beschäftigung in der Gastronomie des Landes hatte. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen auch Benzarti und Carloni (2019). Sie untersuchen eine Umsatzsteuersenkung für Restaurants in Frankreich während der Finanzkrise im Jahr 2009 und zeigen, dass 55 Prozent der Steuersenkung zu höheren Einkommen der Restaurateigner führten und der Rest sich in höheren Preisen für Lieferanten, höheren Löhnen für Angestellte und etwas niedrigeren Preisen für Konsumenten niederschlug. Beschäftigungseffekte waren in Frankreich allerdings sehr gering. Harju et al. (2018) kommen in ihrer Untersuchung zu den Umsatzsteuersenkungen für Restaurants in Finnland im Jahr 2010 und Schweden im Jahr 2012 allerdings zum Ergebnis, dass sich die Steuersenkung in den beiden nordeuropäischen Ländern lediglich bei Restaurantketten in einem vorübergehend geringeren Preis für Konsumenten niederschlug. Der Großteil der unabhängigen Restaurateigner ließ die

Preise unverändert und reichte die Steuerentlastung nicht durch Preisreduzierungen an ihre Restaurantbesucher weiter. Wenn sich in Deutschland ähnliche Effekte ergeben würden, hätte die Umsatzsteuersenkung vornehmlich die Wirkung eines Transfers an die Unternehmer\*innen im Gastronomiebereich. Das mag nach den großen Verlusten, die sie durch die Coronakrise erlitten haben, beabsichtigt sein. Die direkte Wirkung in Richtung Stimulierung der Konjunktur wäre jedoch begrenzt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass dieses Instrument erst dann hilft, wenn wieder Umsätze gemacht werden. Sie hilft also nicht in der Phase, in der Betriebe geschlossen sind.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob diese Steuersenkung permanent oder vorübergehend sein soll. Unter dem Aspekt der Konjunkturstimulierung könnte man die Steuersenkung, wenn man sie umsetzt, mit einem automatischen Auslaufdatum beispielsweise nach zwei Jahren versehen. Hier besteht jedoch die Gefahr, dass für Konsumenten mittelfristig eine größere Last entsteht, wenn der Preisanstieg aufgrund der Rückkehr zum ursprünglichen Umsatzsteuersatz höher ausfällt, als die anfängliche Preisreduzierung dank vorübergehender Umsatzsteuersenkung. Auf diese Asymmetrie in der Weitergabe der Steuerinzidenz verweisen mehrere Studien zu Auswirkungen von Umsatzsteueränderungen (siehe Benzarti et al., 2017; Benzarti und Carloni, 2019).

### 4.2.3 Subventionen und Förderprogramme

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Konjunkturstimulierung liegt in gezielten Subventionen und Förderprogrammen. In diesem Bereich kann die Stimulierung der Konjunktur mit gezielter Förderung von Bereichen verbunden werden, die als besonders kritisch oder zukunftssträchtig angesehen werden. Im Folgenden sollen vier Instrumente untersucht werden: die Förderung der Digitalisierung, Investitionszulagen, die Förderung speziell der Kraftfahrzeugindustrie durch eine Kaufprämie sowie die Förderung in Form eines Rückfallhilfsprogramms.

#### Förderung der Digitalisierung

Investitionen in die Digitalisierung der Wirtschaft gehören zweifellos zu den für künftige Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit wichtigsten Bereichen. In diesem Bereich existieren bereits vielfältige Förderprogramme. Gerade in mittelständischen Unternehmen gibt es hier allerdings auch hohen Nachholbedarf. In Bayern wird die Digitalisierung beispielsweise mit dem Digitalbonus gefördert, einem Programm, das es gerade kleinen und mittelständischen Unternehmen erleichtern soll, in Digitalisierung zu investieren, beispielsweise über die Bezuschussung von Beratungsleistungen.

Bei Förderprogrammen in diesem Bereich stellen sich allerdings zwei zentrale Fragen. Erstens ist zu klären, ob die Unternehmen diese Investitionen nicht auch ohne Zuschüsse tätigen würden. Zweitens ist zu beachten, welches Verhältnis zwischen IT-Investitionen und dem Arbeitsmarkt besteht. Es gibt durchaus Evidenz, dass die Förderung bestimmter IT-Investitionen den Arbeitsplatzabbau im Bereich von Routinetätigkeiten beschleunigen kann (Gaggle und Wright, 2017). Dass auch arbeitssparende IT-Investitionen notwendig sind, um Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, ist unbestritten. Ob das aber zusätzlich staatlich gefördert werden sollte, ist eine andere Frage. Staatliche Förderung sollte sich eher darauf richten, die Digitalisierung mit den Interessen

der Beschäftigten in Einklang zu bringen. Das ist beispielsweise erreichbar durch ein Förderprogramm zum Aufbau digitaler Kompetenzen bei den Beschäftigten. Da solche Weiterbildungsprogramme oft in Online-Kursen angeboten werden, wäre gerade die Zeit des wirtschaftlichen Stillstands gut einzusetzen, um hier in Weiterbildung zu investieren.

### Investitionszulagen

Um der Zurückhaltung der Unternehmen in Bezug auf ihre Investitionstätigkeit zu begegnen (vgl. Abschnitt 2), könnten Investitionszulagen ein hilfreiches Instrument sein. Unsicherheit in Bezug auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung, Liquiditätseingpässe sowie der zunehmende Verschuldungsgrad der Unternehmen dürften die Investitionstätigkeit während der Exit-Phase deutlich behindern. Dies könnte den Prozess der wirtschaftlichen Erholung erheblich verlangsamen und darüber hinaus auch nachteilig für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung sein. Durch die Gewährung von Investitionszulagen könnten private Investitionen angeschoben und der Erholungsprozess entsprechend begünstigt werden.

Einzelbetriebliche Investitionszulagen werden vor allem als Instrument der Regionalförderung eingesetzt. In Deutschland werden entsprechende Zulagen vor allem aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie vom Bund und den Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GWR) finanziert. Eberle et al. (2016) kommen in ihrer empirischen Analyse zu dem Schluss, dass die im Rahmen der GWR gewährten Investitionszulagen die regionale wirtschaftliche Entwicklung durchaus begünstigen. Der Freistaat Bayern gewährt darüber hinaus Investitionszulagen im Rahmen des Bayerischen regionalen Förderprogramms (BRF) für die gewerbliche Wirtschaft. Diesen Programmen ist gemein, dass sie sich auf wirtschaftlich benachteiligte Regionen fokussieren. Sie ermöglichen daher eine gezielte Förderung in einem geografisch begrenztem Raum, was ihre Zielgenauigkeit erhöht. Da die Schaffung neuer bzw. der Erhalt bestehender Arbeitsplätze ein zentrales Vergabekriterium im Rahmen des BRF ist, besteht zumindest kurz- bis mittelfristig auch nicht die Gefahr eines Arbeitsplatzabbaus. Ein weiteres Vergabekriterium des BRF ist die Signifikanz des Investitionsvorhabens; gefördert werden ausschließlich Projekte, bei denen entweder der Investitionsbetrag bezogen auf ein Jahr die in den drei vorangegangenen Jahren verdienten, durchschnittlichen Abschreibungen um mindestens 50% übersteigt oder aber bei denen die Zahl der Dauerarbeitsplätze um mindestens 10% erhöht wird. Um die wirtschaftliche Erholung während der Exit-Phase sowie nach Aufhebung der Beschränkungen zu fördern, wäre denkbar, die letztgenannten Vergabekriterien zu lockern. Allerdings würde eine Lockerung gleichzeitig auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten erhöhen.

### Kaufprämie für Kraftfahrzeuge

Eine Kaufprämie für Kraftfahrzeuge ist ein immer wieder diskutiertes Instrument für die Förderung der Autobranche, die gerade für Bayern von höchster Bedeutung ist. Oft wird die Kaufprämie mit dem Ziel in Verbindung gebracht, mehr Autos mit alternativen Antrieben auf die Straße

zu bringen. Hier ist zu beachten, dass für Elektro- und Elektrohybridfahrzeuge sowie Brennstoffzellenfahrzeuge mit der Umweltprämie bereits eine Förderung in Höhe von bis zu 6000 Euro existiert, die je zur Hälfte von Autoherstellern und Bundesregierung gezahlt wird. Alternativ dazu wird auch eine zusätzliche Kaufprämie diskutiert, die sich technologieoffen an strengen Emissionsgrenzwerten orientiert, um die veraltete Fahrzeugflotte mit zu hohen Emissionswerten auszutauschen.

Im Jahr 2009 wurde in Deutschland im Rahmen des Konjunkturpaket II zur Überwindung der damaligen Krise schon einmal eine Autokaufprämie in Höhe von 2500 Euro eingeführt, die gezahlt wurde, wenn der Erwerb eines neuen Autos mit dem Verschrotten eines alten Fahrzeugs verbunden wurde. Deshalb wurde diese Prämie auch als ‚Abwrackprämie‘ bezeichnet. Die Verpflichtung zum ‚Abwracken‘ eines alten Autos wurde kritisiert, weil es sich dabei um eine Zerstörung von Wirtschaftsgütern mit einem erheblichen Wert handelt. Falls man erneut zusätzlich zu den bestehenden Zuschüssen für Elektroautos weitere Prämien einführt, sollte man auf eine Verpflichtung zum Abwracken alter Fahrzeuge verzichten. Empirische Untersuchungen zur vergleichbaren Abwrackprämie aus den Vereinigten Staaten („Cash-for-Clunkers“) im Jahr 2009 kommen zu dem Ergebnis, dass die Prämie bereits unmittelbar nach Inkrafttreten positive Absatzeffekte auf dem Automarkt erzeugte und somit zur sofortigen Stimulierung der Konjunktur beitrug (Mia und Sufi, 2012; Li et al., 2013). Ein großer Anteil der kurzfristig gestiegenen Verkaufszahlen seien dabei auf die Anreizwirkung zurückzuführen, die Kaufentscheidung eines neuen Autos um einige Monate vorzuziehen. Mia und Sufi (2012) kommen zu dem Ergebnis, dass in den Folgemonaten des Programms ein vergleichsweise ähnlich hoher Rückgang des Absatzes zu beobachten ist. Hierbei handelte es laut Li et al. (2012) auch bei knapp 45 Prozent der Prämienzahlungen um reine Mitnahmeeffekte von Käufern, die sich zu diesem Zeitpunkt ohnehin ein neues Auto kaufen wollten.

Eine wichtige Frage, was die Effektivität solcher Prämien angeht, betrifft die Inzidenz, also die Frage, ob die Prämie letztlich den Käufern zu Gute kommt, was eine Voraussetzung für Mengensteigerungen ist, oder ob sie über höhere Preise an die Autohersteller geht. Die Mengen- und Preiseffekte sind wegen der gleichzeitigen Verwerfungen durch die Krise schwer messbar. Busse et al. (2012) für die USA sowie Kaul et al. (2016) für Deutschland kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass die Prämien durchaus in vollem Umfang an die Autokäufer weitergegeben wurden. Zu vergleichbaren Schlussfolgerungen kommen auch Gulati et al. (2017) bei der Untersuchung von Kaufprämien für Elektrohybridautos in den 2000er Jahren in Kanada. Sie kommen in ihrer Untersuchung zwar zum Ergebnis, dass es zu Preissteigerungen aufgrund der Prämie kommt, diese aber weitgehend auf die gestiegene Nachfrage nach höherwertiger Ausstattung in Autos und somit mit dem Einkommenseffekt der Prämie erklärt werden kann.

### Rückfallhilfsprogramm

Das Risiko einer erneuten Verschärfung der Beschränkungen für den Fall, dass die Infektionszahlen wieder ansteigen, kann die Bereitschaft von Unternehmen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und Investitionen zu tätigen, massiv hemmen. Darüber hinaus besteht die Gefahr,

dass Unternehmen, bei denen die Einschränkung und das Wiederhochfahren der Produktion mit erheblichen Kosten verbunden sind, aufgrund des Rückfallrisikos ihre Produktion während der Exit-Phase nur zögerlich wieder aufnehmen. Dies könnte auch die Erholung in vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette erheblich behindern.

Soweit der Rückfall regional begrenzt ist, spricht viel dafür, insbesondere den betroffenen Unternehmen zusätzliche und gezielte Hilfen zukommen zu lassen. Das Ankündigen solcher gezielter Hilfen für den Fall von Rückschritten *im Vorhinein*, also bereits zu Beginn der Exit-Phase, kann Unternehmen sogar ermutigen, ihre Produktion wieder aufzunehmen, wenn sie angesichts des Rückfallrisikos sonst zögern, das zu tun. Eine solche Ankündigung kann sich ebenfalls positiv auf das Investitionsklima auswirken sowie auf die Bereitschaft, das Beschäftigungsniveau zu erhöhen, da die Planungssicherheit erhöht wird. Solche gezielten Hilfen könnten in Form einer Finanzhilfe im Rahmen eines Rückfallhilfsprogramms gewährt werden, deren Höhe sich an den Fixkosten der Öffnung und Schließung bemisst. Dafür müssten entsprechende gesetzliche Grundlagen einschließlich der beihilferechtlichen Genehmigung geschaffen werden.

### 4.2.4 Öffentliche Investitionen

Öffentliche Investitionen können ebenfalls dazu beitragen, den Rückgang an privater Nachfrage zu kompensieren. Die öffentliche Hand könnte die Unterauslastungen in von der Krise betroffenen Wirtschaftsbereichen dazu nutzen, um öffentliche Investitionen in die Infrastruktur (u.a. Verkehr, Bildungseinrichtungen, IT-Infrastruktur und Netzausbau) umzusetzen. Auch hier könnte ein Fokus auf jene Bereiche gelegt werden, die als besonders zukunftssträftig angesehen werden und zum ökologischen Umbau beitragen. Dazu zählen unter anderem Investitionen in Infrastrukturen, die der Etablierung klimafreundlicher Technologien (z.B. Ladesäulen für Elektrofahrzeuge oder Citymautsysteme) dienen. Gleichzeitig könnten öffentliche Investitionen genutzt werden, um schnell die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (e-government) und insbesondere Schulen und Hochschulen voranzutreiben, um hier auch bei Rückschlägen der Pandemieeindämmung in den nächsten Monaten handlungsfähig zu sein.

Es würde dagegen krisenverschärfend wirken, würde der Staat in dieser Zeit öffentliche Investitionen zurückhalten. Viele Kommunen könnten jedoch genau dazu gezwungen sein. Die Gewerbesteureinnahmen als bedeutendste Steuereinnahmequelle der Gemeinden zur Finanzierung der kommunalen Haushalte werden im Zuge einer starken Rezession rückläufig sein. Infolge des wirtschaftlichen Einbruchs 2002/03 ging das Gewerbesteueraufkommen im Vergleich zum Vorjahr um rund 10 Prozent zurück. Als die Wirtschaft infolge der Finanzkrise im Jahr 2009 um knapp 5,6 Prozent einbrach, gingen die Gewerbesteureinnahmen sogar um rund 20 Prozent zurück (vgl. Abbildung 12). Es ist zu befürchten, dass der Rückgang der Gewerbesteureinnahmen im Jahr 2020 sogar noch stärker ausfallen wird. Zum Vergleich: Für das zweite Quartal 2020 erwartet das ifo Institut<sup>5</sup> für Deutschland einen saisonbereinigten wirtschaftlichen Einbruch von knapp

<sup>5</sup> Pressemitteilung vom 28.04.2020: „ifo Institut: Wirtschaftsleistung bricht während der Corona-Schließungen um 16 Prozent ein.“

12,2 Prozent, während der stärkste Quartalseinbruch in der Finanzkrise 2009 bei knapp 4,7 Prozent lag.

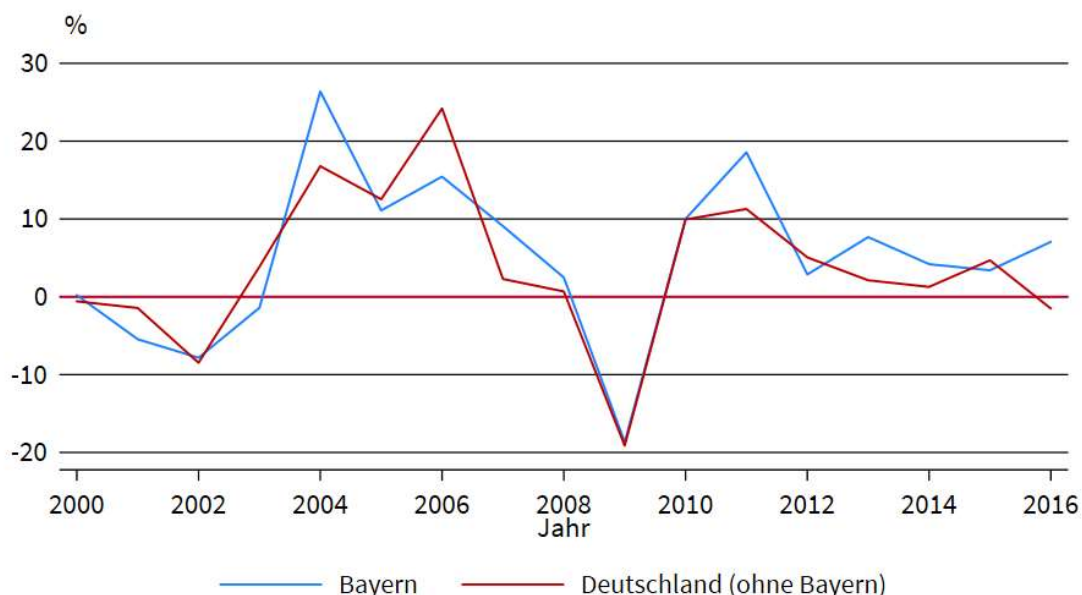
Ohne entsprechende Unterstützungsmaßnahmen ist zu befürchten, dass Kommunen aufgrund des erwarteten Gewerbesteuereintruchs ihre Investitionen zurückfahren und der kommunale Investitionsstau verstärkt wird. Aufgrund höherer Rücklagen, weniger Schulden und weniger angehäufter Kassenkredite als im Bundesdurchschnitt könnten die Kommunen in Bayern den plötzlichen Einbruch der Gewerbeeinnahmen im Haushalt vergleichsweise leichter ausgleichen. Es sollte dennoch sichergestellt sein, dass Kommunen bundesweit und in Bayern nicht gezwungen sind, ihre Investitionen zurückfahren.

Ein mögliches Instrument wäre ein Fonds, der laufende und geplante kommunale Investitionsvorhaben sichert und zusätzlich neue kommunale Investitionen in Infrastruktur, ökologischer Gebäudesanierung, Verkehr und ÖPNV, Informationstechnologie sowie in die Digitalisierung der Verwaltung und Schulen ankurbelt. Um auch im Anschluss wichtige Investitionen aufrechtzuerhalten, ist in jedem Fall zu erwägen, schon vorzeitig den im Jahr 2021 auslaufenden Kommunalen Investitionsfonds des Bundes zur Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen mit neuen Finanzmitteln und neuem zielgerichtetem Programm zu verlängern.

**Abbildung 12: Gewerbesteueraufkommen in Deutschland und Bayern**

**Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens**

Aggregiertes Aufkommen der Gemeinden, Prozentuale Änderung gegenüber dem Vorjahr



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts.

© ifo Institut

Im Zuge der Coronakrise sind die kommunalen Haushalte gleich doppelt unter Druck, da sie neben dem Einbruch der Einnahmen auch steigende Ausgaben für Gesundheitsschutz und zur digitalen Ausstattung von Schulen und öffentlichen Einrichtungen tätigen müssen. Zudem könnten kommunale Krankenhäuser durch das notwendige Freihalten von Reservekapazitäten für die Pandemie Defizite einfahren. Von Seiten des Bundes und der Länder ist daher zu erwägen, die Coronakrise zum Anlass zu nehmen, um einerseits mit einem digitalen Investitionsprogramm Kommunen zu unterstützen, die öffentliche Verwaltung und die Schulen schnellstmöglich auf die digitalen Anforderungen der Pandemie umzurüsten. Diese Investitionen würden nicht nur die Anpassungsfähigkeiten während der Pandemie wesentlich erhöhen, sondern wären gleichzeitig eine richtungsweisende Zukunftsinvestition und eine Chance, gestärkt aus der Krise herauszukommen. Andererseits sollte geprüft werden, inwieweit Bürgschaften von Kreditaufnahmen der Kommunen übernommen werden müssten, damit diese mittelgebunden Ausgaben für den Gesundheitsschutz in öffentlichen Einrichtungen und Plätzen sowie ihren kommunalen Krankenhäusern tätigen können.

Die Bundesregierung hat sich zwar Ende April auf ein Sofortausstattungsprogramm geeinigt, das einerseits die Erstellung professioneller Online-Lehrangebote fördern und andererseits einen Zuschuss für bedürftige Schüler in Höhe von 150 Euro zum Erwerb von Geräten bereitstellen soll. Mit einem Volumen von 500 Mio. Euro dürfte die Fördersumme allerdings zu gering sein, um den Anforderungen der Digitalisierung der Schulen und digitaler Lehrmöglichkeiten gerecht zu werden. Für den Freistaat Bayern ist in jedem Fall zu erwägen, die digitale Infrastruktur der Schulen in Bayern und die technischen Möglichkeiten einer qualitativen Ausweitung von Online-Lehrmöglichkeiten in der gebotenen Schnelligkeit voranzutreiben.

Im Rahmen des Konjunkturpaket II hatte die Bundesregierung auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Januar 2009 ein kommunales Investitionsprogramm in Höhe von 10 Mrd. Euro aufgelegt, zu dem die Länder eigene Mittel in Höhe von 3,3 Mrd. Euro beisteuern sollten. Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Bereichen Infrastruktur (Verkehr, Krankenhäuser, Städtebau und IT) und Bildungseinrichtungen. Zudem wurden Maßnahmen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und der Steigerung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden unterstützt. Zur beschleunigten Umsetzung dieser Investitionen war eine auf zwei Jahre befristete Vereinfachung des Vergaberechts vorgesehen, indem Schwellenwerte für „beschränkte Ausschreibungen“ oder „freihändige Vergaben“ heraufgesetzt wurden. Trotz der beschleunigten Verfahren wurden die bereitgestellten Mittel nur schleppend abgerufen, sodass knapp die Hälfte der vom Bund zur Verfügung gestellten öffentlichen Investitionen erst ab 2011 getätigt wurden, als die Wirtschaft sich bereits wieder im Aufschwung befand (Barabas et al., 2011). In Bayern haben die Kommunen ihre Investitionen hingegen schneller intensiviert. Die kommunalen Bauausgaben bayerischer Kommunen sind im Jahr 2009 um 6,3 Prozent und im Jahr 2010 um 16,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr gewachsen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2019).



Öffentliche Investitionsprogramme, die während des wirtschaftlichen Abschwungs (kommunale) Investitionen sichern und öffentliche Zukunftsinvestitionen anstoßen können, könnten sinnvolle konjunkturstützende Maßnahmen sein, wenn dadurch Nachfrage in Wirtschaftsbereichen erzeugt wird, die nicht ausgelastet sind. Die in Abschnitt 2 dargestellten Ergebnisse der Unternehmensbefragung haben gezeigt, dass die Baubranche die gegenwärtige Geschäftslage zwar noch positiv einstuft, ihre Geschäftserwartungen für die nächsten Monate aber äußerst pessimistisch sind. Ein umfangreiches Konjunkturprogramm mit öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur könnte selbst mit der erwarteten leichten zeitlichen Verzögerung die Baubranche daher genau in der Phase des Abschwungs stützen. Für diesen Fall müssten nun aber schnelle Verfahren initiiert und gewährleistet werden, damit Investitionsprogramme ihre konjunkturstützende Wirkung noch zum richtige Zeitpunkt entfalten können.

## 5 Beurteilung der Maßnahmen durch die Unternehmen

Im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage sowie der ifo/IHK Sonderbefragung wurden die Unternehmen gebeten, anzugeben, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen sie in der Exit-Phase für geeignet halten, um die Existenz des Unternehmens und dessen Arbeitsplätze zu sichern. In der ifo Konjunkturumfrage wurde dazu eine offene Frage genutzt. Die Unternehmen sollten also von sich aus geeignete Maßnahmen nennen, Vorgaben gab es keine. Um die Antworten der Unternehmen auszuwerten, verwenden wir ein Big-Data-Instrument, eine sog. Schlagwortwolke (*Word Cloud*). Mit Hilfe dieses Instruments identifizieren wir in den Antworten Einzelwörter und Bigramme, also Kombinationen aus zwei Wörtern, die von den Unternehmen gehäuft genannt wurden. Begriffe mit gleicher oder ähnlicher Bedeutung werden dabei zusammengefasst. Abbildung 13 zeigt das Ergebnis dieser Auswertung.

Abbildung 13: Gewünschte politische Maßnahmen – Offene Frage



Die Größe eines Schlagworts bzw. einer Kombination aus zwei Wörtern zeigt die Häufigkeit der Nennung an. Position und Farbe haben für die Interpretation keine Bedeutung. Zu den am häufigsten genannten Schlagwörtern gehören „Lockerung“ bzw. „Aufhebung“ und „klare Aussagen“ bzw. „Planungsicherheit“. In diesen Schlagwörtern drückt sich der von vielen Umfrageteilnehmern geäußerte Wunsch an die Politik aus, die existierenden Einschränkungen zurückzufahren

oder zumindest einen konkreten Stufen- und Zeitplan vorzustellen, um die Unsicherheit zu reduzieren bzw. die Planungssicherheit zu erhöhen. Zu den am häufigsten genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen gehören „finanzielle Unterstützung“, „Steuererleichterungen“ und „Investitionshilfen“.

Im Rahmen der ifo/IHK Sonderbefragung haben wir statt der offenen Frage nach geeigneten Maßnahmen eine Reihe geschlossener Fragen verwendet. Konkret haben wir den Unternehmen eine Liste mit insgesamt neun verschiedenen Maßnahmen vorgelegt und sie gebeten, anzugeben, für wie geeignet sie die jeweilige Maßnahme erachten, um ihnen durch die Exit-Phase zu helfen und Arbeitsplätze zu sichern. Für die Antworten haben wir eine fünfstufige Skala vorgegeben, die von „nicht geeignet“ bis „sehr geeignet“ reichte.

*Frage: In den kommenden Monaten wird der Shutdown wahrscheinlich schrittweise aufgehoben. **Wie geeignet** sind die unten genannten **wirtschaftspolitischen Maßnahmen**, um Ihrem Unternehmen über diese Zeit zu **helfen** und damit **Arbeitsplätze zu sichern**? Bitte bewerten Sie:*

- *staatliche Kreditbürgschaften  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Erhöhung des Eigenkapitals durch (stille) staatliche Beteiligungen  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Beschleunigte steuerliche Sonderabschreibungen für Investitionsgüter  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Großzügigere Gestaltung der steuerlichen Verlustverrechnung, insbesondere des Verlustrücktrags  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Senkung von Gewinnsteuersätzen (Körperschaftsteuer oder Einkommenssteuer, Gewerbesteuer)  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Senkung der Umsatzsteuer  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*
- *Investitionszuschüsse  
Nicht geeignet 0 0 0 0 O sehr geeignet*

## Beurteilung der Maßnahmen durch die Unternehmen

- *Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung (Digitalbonus)*  
*Nicht geeignet O O O O O sehr geeignet*
- *Sonstige, und zwar \_\_\_\_\_*  
*Nicht geeignet O O O O O sehr geeignet*

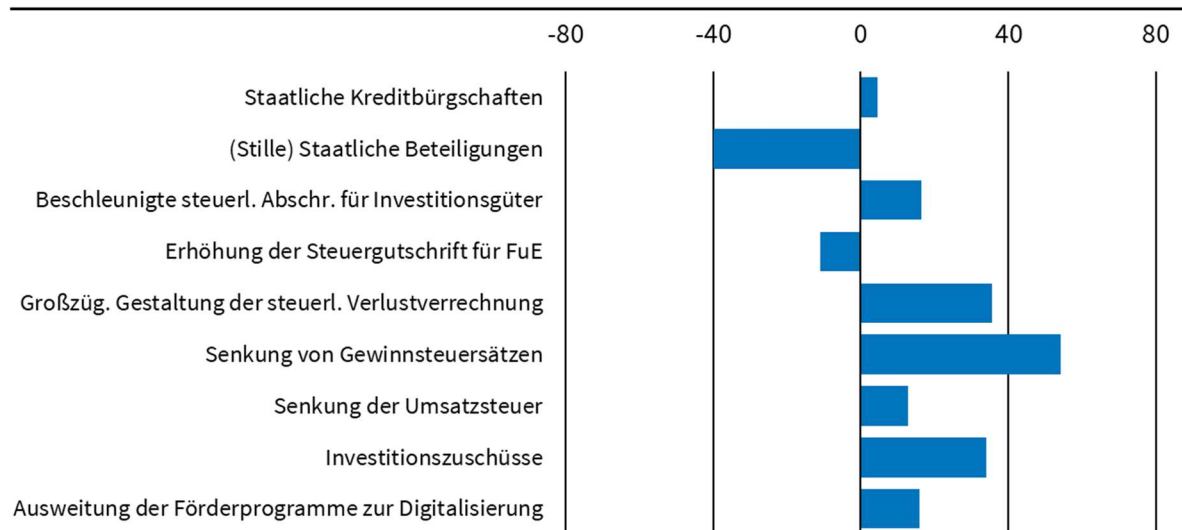
Zur Erleichterung der Darstellung der Ergebnisse haben wir die Antworten in ein kontinuierliches Maß umskaliert, das Werte im Bereich von -100 (geringstmögliche Eignung) bis +100 (höchstmögliche Eignung) annehmen kann. Abbildung 14 zeigt die Ausprägungen dieses Maß für die gewerbliche Wirtschaft insgesamt, Abbildung 15 getrennt für die einzelnen Sektoren und Abbildung 16 für verschiedene Unternehmensgrößenklassen.

Steuerliche Unterstützungsmaßnahmen werden von den Unternehmen tendenziell positiv bewertet. Die aus Sicht der Unternehmen geeignetste Maßnahme ist eine Senkung der Gewinnsteuersätze, also des Körperschaft- bzw. Einkommensteuersatzes und des Gewerbesteuerhebesatzes. Auf Platz 2 folgt die Ausweitung der Möglichkeiten im Rahmen der steuerlichen Verlustverrechnung, insbesondere des Verlustrücktrags. Auch eine beschleunigte steuerliche Abschreibung für Investitionsgüter wird von den Unternehmen während der Exit-Phase als hilfreich erachtet. Von den steuerlichen Maßnahmen stößt lediglich die Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung auf Skepsis. Die beiden vorgeschlagenen Subventionsinstrumente – Investitionszuschüsse sowie eine Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung – werden ebenfalls positiv bewertet. Für ungeeignet befunden wird dagegen eine Stärkung des Eigenkapitals durch (stille) staatliche Beteiligungen. Staatliche Kreditbürgschaften lösen ein gemischtes Echo aus. Dies könnte eventuell mit der erwähnten Gefahr eines Schuldenüberhangs zusammenhängen oder auf eine unzureichende Kreditvergabe durch die Geschäftsbanken hindeuten.

Abbildung 14: Gewünschte politische Maßnahmen – Geschlossene Frage

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**

Alle Sektoren



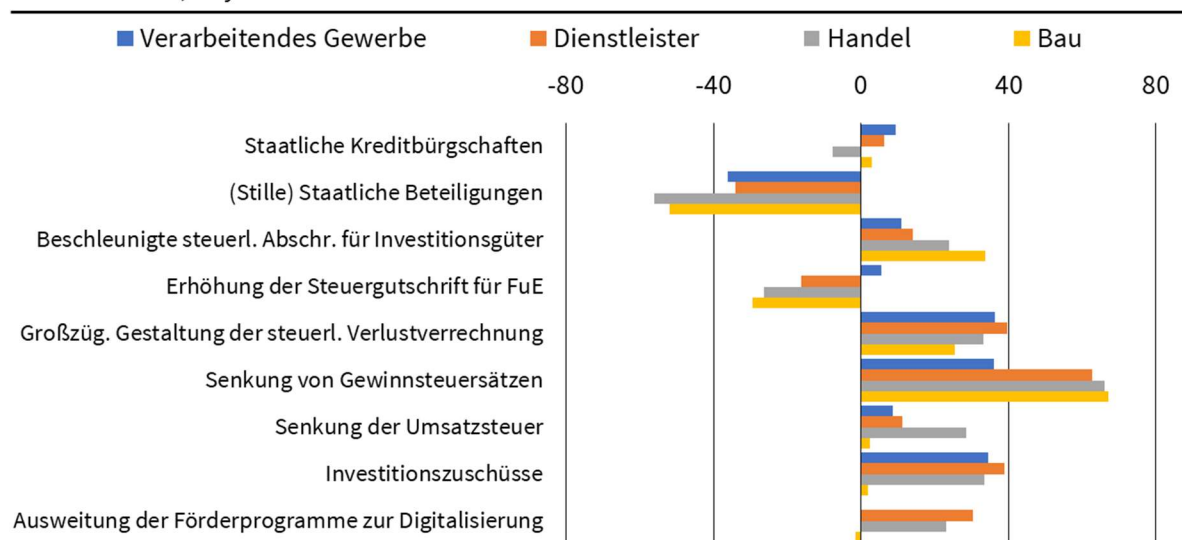
Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Abbildung 15: Gewünschte politische Maßnahmen – Geschlossene Frage, nach Sektoren

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**

Nach Sektoren, bayerische Unternehmen



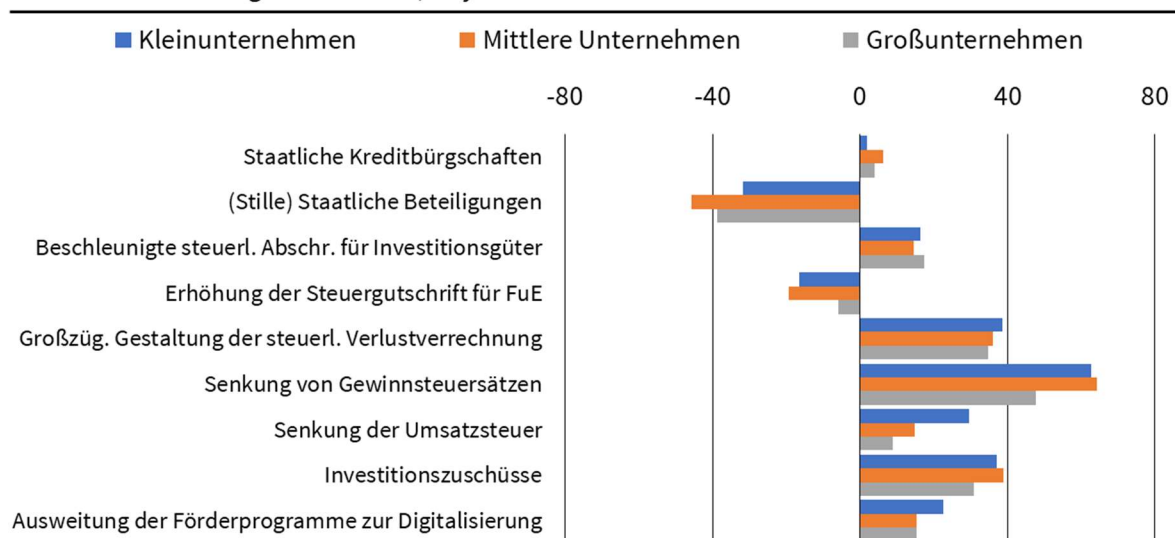
Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Abbildung 16: Gewünschte politische Maßnahmen – Geschlossene Frage, nach Unternehmensgröße

### Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen

Nach Unternehmensgrößenklassen, bayerische Unternehmen



Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Tabelle 6 zeigt die Einschätzungen der befragten Unternehmen zur Eignung der Maßnahmen getrennt nach den bayerischen Regierungsbezirken. Insgesamt sind die Meinungen über die Regierungsbezirke hinweg recht einhellig. Bei einzelnen Maßnahmen gehen die Einschätzungen jedoch auseinander. Staatliche Kreditbürgschaften werden bspw. von den Unternehmen in Franken negativ gesehen, im restlichen Bayern jedoch im Durchschnitt durchaus als geeignetes Instrument eingestuft. Über die Gründe dafür geben die Daten leider keinen Aufschluss. Zu prüfen wäre, ob es hier Probleme bei der Gewährung von Krediten durch die Geschäftsbanken kommt. Staatliche Beteiligungen werden hingegen in allen Regionen Bayerns kritisch betrachtet. Steuerliche Maßnahmen wie beschleunigte steuerliche Abschreibungen für Investitionsgüter oder eine großzügigere Gestaltung der steuerlichen Verlustrechnung werden in ganz Bayern als positiv eingestuft. Die Senkung der Gewinnsteuern erachten die Unternehmen in allen Regierungsbezirken als die hilfreichste wirtschaftspolitische Maßnahme. Auffällig ist ferner, dass Investitionszuschüsse zwar in Gesamtbayern mehrheitlich auf Zustimmung stoßen; am positivsten werden sie aber gerade in jenen Regionen bewertet, in denen im Rahmen der Bayerischen Regionalförderung die meisten Investitionszulagen gewährt werden. Dies könnte Ausdruck positiver Erfahrungen mit diesem Instrument sein.

**Tabelle 6: Gewünschte politische Maßnahme - Geschlossene Frage, nach Regierungsbezirk**

	<b>Ober- bayern</b>	<b>Nieder- bayern</b>	<b>Ober- pfalz</b>	<b>Ober- franken</b>	<b>Mittel- franken</b>	<b>Unter- franken</b>	<b>Schwa- ben</b>
Staatliche Kreditbürgschaften	9	24	17	-8	-9	-10	3
(Stille) Staatliche Beteiligungen	-43	-26	-36	-41	-45	-44	-36
Beschl. steuerl. Abschr. für Investitionsgüter	24	22	37	13	4	4	22
Erhöhung der Steuergutschrift für FuE	-13	-13	17	2	-18	-18	-11
Großzüg. Gestaltung der steuerl. Verlustverr.	42	35	45	40	27	33	27
Senkung von Gewinnsteuersätzen	66	60	44	61	55	39	45
Senkung der Umsatzsteuer	13	27	-1	25	10	9	6
Investitionszuschüsse	36	42	36	43	22	36	36
Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung	20	18	8	1	16	1	25

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Zustimmungswerte zu den einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen getrennt für die bayerischen Regierungsbezirke. Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

Tabelle 7 bietet einen zusammenfassenden Überblick über die in Abschnitt 4 diskutierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Darüber hinaus enthält die Tabelle das Ergebnis der ökonomischen Bewertung der einzelnen Maßnahmen auf Basis von vier Kriterien: (i) Effektivität bzw. Zielgenauigkeit, (ii) Nachhaltigkeit bzw. Förderung zukunftsfähiger wirtschaftlicher Aktivitäten, (iii) fiskalische Kosten und (iv) Beurteilung der Eignung durch die gewerbliche Wirtschaft.

Angesichts steigender Staatsverschuldung und massiver Liquiditätsausdehnung seitens der Geldpolitik, unter anderem durch Käufe von Staatsanleihen und anderen Wertpapieren, stellt sich für die kommenden Jahre die Frage, ob mit erhöhter Inflation zu rechnen ist. Höhere Inflationsraten würden kurzfristig den Realwert von bestehenden Schulden senken, Schuldner einschließlich des Staates also entlasten, und Gläubiger und Sparer entsprechend belasten. Bei der Refinanzierung wäre allerdings mit höheren nominalen Zinsen und wachsenden Risikoprämien zu rechnen, was hoch verschuldete Unternehmen und Staaten belasten und die Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigen würde.

Kurzfristig ist allerdings eher mit einem Rückgang der Inflation zu rechnen, vor allem wegen der stark gesunkenen Ölpreise. Infolge des Shutdown verknappt sich zwar das Güterangebot, was für steigende Preise sprechen würde, aber die Nachfrage sinkt auch. Bei den Ölpreisen wird es in späteren Jahren eine Normalisierung geben und einen entsprechenden vorübergehenden Inflationsanstieg. Insgesamt droht aber angesichts zu erwartender schwacher Wirtschaftsentwicklung eher ein Deflationsszenario. Längerfristig geht mit den wachsenden Käufen von Staatsanleihen durch die Notenbank das Risiko einher, dass es zu fiskalischer Dominanz der Geldpolitik kommt, dass also ein Konflikt entsteht zwischen der Bekämpfung von Inflation und dem fiskalischen Anliegen, die Zinsen auf Staatsschulden niedrig zu halten.



Tabelle 7: Zusammenfassende Bewertung der Maßnahmen

Maßnahme	Bewertungskriterien			Eignung laut Einschätzung der Unternehmen	Anmerkungen
	Effektivität / Zielgenauigkeit	Nachhaltigk. / Förderung zukunftsfähiger wirtschaftlicher Aktivitäten	Fiskalische Kosten		
<i>Liquiditäts- und Finanzierungshilfen</i>					
Staatliche Kreditgarantien	mittel / hoch	gering / mittel	gering / mittel	mittel	Bereitstellung von Liquidität in Form von Krediten kann zu Schuldenüberhang führen
(Stille) Staatliche Beteiligungen	mittel / hoch (gutes Governance vorausgesetzt)	mittel / hoch (gutes Governance vorausgesetzt)	gering / mittel	gering	Führt potenziell zu Anreizproblemen auf Seiten der Firmeneigner
<i>Steuerliche Maßnahmen</i>					
Pauschale Steuerstundung	gering / mittel	gering	gering	---	Instrument zur kurzfristigen Liquiditätssicherung
Anpassung laufender steuerlicher Vorauszahlungen	mittel / hoch	gering	gering	---	Instrument zur kurzfristigen Liquiditätssicherung
Verbesserung der steuerlichen Verlustverrechnung	mittel / hoch	hoch	mittel	hoch	---
Beschleunigte Abschreibung für Investitionsgüter	mittel / hoch	hoch	gering	hoch	In Kombination mit erweiterten Verlustrücktragsmöglichkeiten ergibt sich zusätzlich ein Liquiditätseffekt
Rückstellungen und steuerfreie Rücklagen für 2019	mittel	hoch	mittel	---	Kein Vorteil für kleinere Unternehmen und Selbstständige

## Zusammenfassung und Ausblick

Senkung der Gewinnsteuerbelastung	kurzfristig: gering / mittel; langfristig: hoch	hoch	kurzfristig: hoch; langfristig: mittel	hoch	---
Temporäre Abschaffung der Zinsabzugsbeschränkungen	gering / mittel	gering	gering	---	Instrument zur kurzfristigen Liquiditätssicherung
Erhöhung der Steuergutschrift für FuE	gering / mittel	mittel / hoch	hängt vom Volumen und Wachstumswirkung ab	gering	---
Temporäre Senkung der Umsatzsteuer	mittel (wirkt zwar konjunkturstimulierend, aber z.T. große Mitnahmeeffekte)	gering	mittel / hoch	mittel	Sollte nicht zur Kompensation einzelner Sektoren genutzt werden
<i>Subventionen und Förderprogramme</i>					
Förderung der Digitalisierung	mittel (potenziell hohe Mitnahmeeffekte)	mittel / hoch (hängt von Förderkriterien ab)	hängt vom Volumen und Wachstumswirkung ab	mittel / hoch (Beurteilung branchenabhängig)	Fokus sollte auf Programmen liegen, die mit den Interessen der Beschäftigten in Einklang stehen
Investitionszuschüsse	mittel (potenziell hohe Mitnahmeeffekte)	mittel / hoch (hängt von Förderkriterien ab)	hängt vom Volumen und Wachstumswirkung ab	mittel / hoch (Beurteilung branchenabhängig)	---
Kaufprämie für Kraftfahrzeuge	mittel (hohe Mitnahmeeffekte)	gering / mittel (hängt von Förderkriterien ab)	hängt vom Volumen ab	---	Instrument zur kurzfristigen Konjunkturbelebung
Rückfallhilfsprogramm	---	---	---	---	Tritt nur im Fall einer erneuten Verschärfung der Maßnahmen ein; kann die wirtschaftliche Erholung beschleunigen, sofern es zu Beginn der Exit-Phase angekündigt wird
Öffentliche Investitionen	mittel / hoch	hoch	hängt vom Volumen und Wachstumswirkung ab	---	---

## Literaturverzeichnis

- Barabas, G., R. Döhrn und H. Gebhardt (2011). Was brachte das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst*, 7, 496-498.
- Bayerisches Landesamt für Statistik (2019). *Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern 2019*. Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik, Tabelle 3: Bauausgaben der Gemeinden/GV in Bayern von 2009 bis 2019.
- Benzarti, Y. und D. Carloni (2019). Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France, *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), 38–63.
- Benzarti, Y., D. Carloni, J. Harju und T. Kosonen (2017). What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes, *NBER Working Paper* 23849.
- Busse, M. R., C. R. Knittel, J. Silva-Risso und F. Zettelmeyer (2012). Did 'Cash for Clunkers' deliver? The consumer effects of the car allowance rebate system, *CEEPR Working Paper* 2013-009.
- Crossley, T. F., H. W. Low und C. Sleeman (2014). Using a temporary indirect tax cut as a fiscal stimulus: Evidence from the UK, *IFS Working Papers* W14/16.
- D'Acunto, F., D. Hoang und M. Weber (2016). The effect of unconventional fiscal policy on consumption expenditure, *NBER Working Paper* No. 22563.
- Dorn, F., C. Fuest und Koautoren (2020). Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Bayern: Eine Szenarienrechnung, *ifo Schnelldienst* 73(3).
- Dorn, F., C. Fuest und Koautoren (2020). Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für ausgewählte europäische Länder: Eine Szenarienrechnung, *ifo Schnelldienst* 73(4).
- Eberle, J., T. Brenner und T. Mitze (2019). A look behind the curtain: Measuring the complex economic effects of regional structural funds in Germany, *Papers in Regional Science*, 98, 701–735.
- Falkenhall, B., J. Månsson und S. Tano (2020). Impact of VAT reform on Swedish restaurants: A synthetic control group approach, *The Scandinavian Journal of Economics*, 122(2), 431–850.
- Gaggl, P. und G. C. Wright (2017). A Short-Run View of What Computers Do: Evidence from a UK Tax Incentive, *American Economic Journal: Applied Economics*, 9, 262–294.

- Gulati, C., J. McAusland und M. Sallee (2017). Tax incidence with endogenous quality and costly bargaining: Theory and evidence from hybrid vehicle subsidies, *Journal of Public Economics*, 155, 93–107.
- Harju, J., T. Kosonen und O. Nordström Skans (2018). Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence, *Journal of Public Economics*, 165, Pages 48–72.
- Kaul, A., G. Pfeiffer und S. Witte (2016). The incidence of Cash for Clunkers: Evidence from the 2009 car scrappage scheme in Germany, *International Tax and Public Finance*, 23, 1093–1125.
- Lehmann, R. und J. Rangnitz (2020). Wirtschaftliche Folgen der Coronakrise: Szenarienrechnung für die einzelnen Bundesländer, *ifo Schnelldienst Digital*.
- Li, S., J. Linn und E. Spiller (2013). Evaluating 'cash-for clunkers': Program effects on auto sales and the environment, *Journal of Environmental Economics and Management*, 65(2), 175–193.
- Mian, A. und A. Sufi (2012). The effects of fiscal stimulus: Evidence from the 2009 cash for clunkers program, *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1107–1142.