Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

Stand: 27.06.2022

Überblickspapier Corona-Hilfen Rückblick – Bilanz- Lessons Learned

I. Rückblick

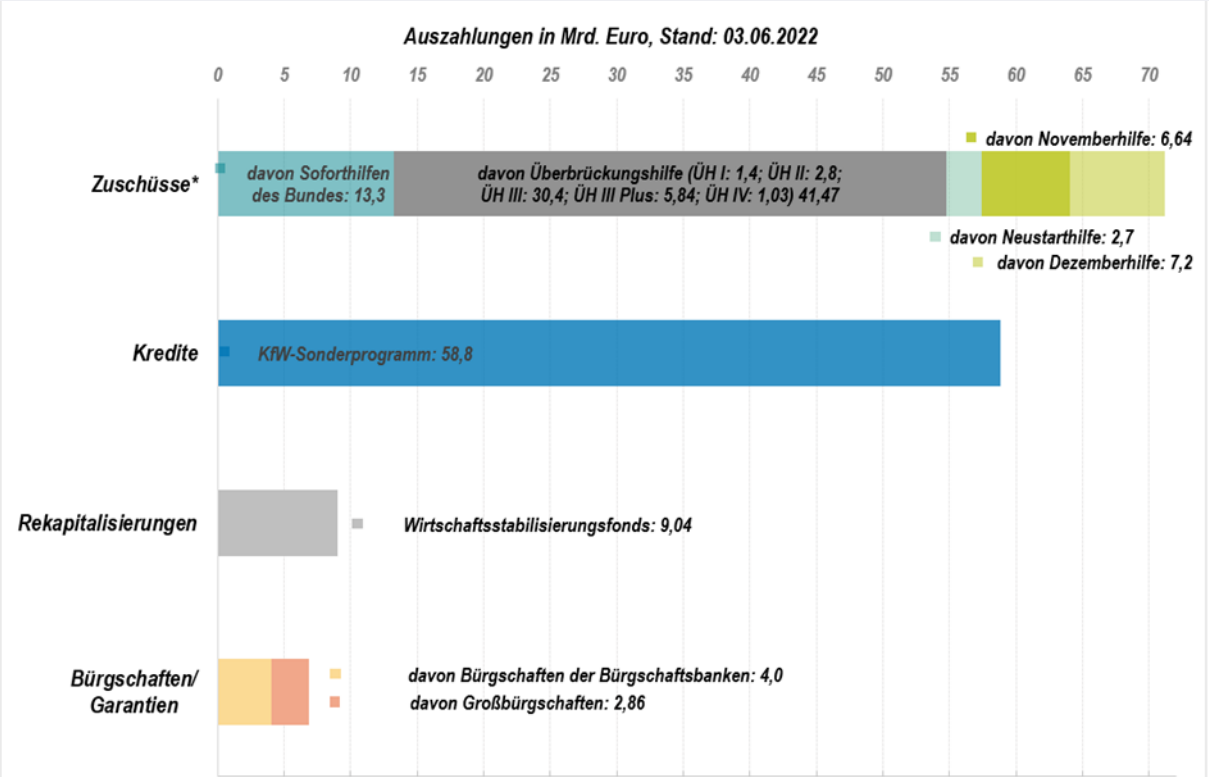
Nach über zwei Jahren werden die letzten Corona- Wirtschaftshilfen[1] zusammen mit dem Befristeten Rahmen für Pandemie-bedingte staatliche Beihilfen (Temporary Framework) zum 30. Juni 2022 auslaufen. Folgendes ist zu bilanzieren und zu bewerten:

- Insgesamt wurden fast 5 Mio. Anträge auf Zuschüsse sowie rd. 170.000 Anträge auf Kredite gestellt.
- Seit Frühjahr 2020 entfielen allein auf Zuschüsse, Kredite, Rekapitalisierungen und Bürgschaften insgesamt rd. 130 Mrd. Euro.
- Die Corona-Hilfsmaßnahmen, das Kurzarbeitergeld, Steuerstundungen und das Konjunkturprogramm haben geholfen, den Corona-Schock abzufedern und eine schnelle konjunkturelle Wende zu ermöglichen.
- Die Substanz der Wirtschaft konnte so erhalten werden; die von vielen befürchtete Pleitewelle blieb aus: Geschäftsaufgaben blieben insgesamt auf einem niedrigen Niveau und Unternehmensinsolvenzen sind in den letzten beiden Jahren sogar zurückgegangen.[2]

---

1 Der Sachverständigenrat für Wirtschaft hat in seinem Jahresgutachten vom Herbst 2021 rückblickend eingeschätzt: "Die in der Corona-Krise ergriffenen [temporären staatlichen Unterstützungsmaßnahmen hatten] primär zum Ziel, Unternehmen mit temporären Liquiditäts- oder Solvenzproblemen zu unterstützen [und dabei zu helfen], unternehmensspezifische Werte wie Humankapital oder immaterielle Vermögenswerte zu erhalten. Nach Überwindung der temporären Probleme könnten diese Unternehmen einen Beitrag zum Aufschwung leisten. […] Bei einer zu restriktiven Ausgestaltung der Maßnahmen [hätte die Gefahr bestanden], dass in größerem Umfang Unternehmen aus dem Markt austreten, die eine langfristige Perspektive [gehabt hätten]. […] Die Unternehmenshilfen [erfüllten damit] eine individuelle Stabilisierungsfunktion."
Der Sachverständigenrat fügte hinzu, dass der Eindruck vieler Unternehmen, die Mittel seien zu spät ausgezahlt worden, möglicherweise auf den "hohen Koordinationsaufwand zwischen Bundesministerien und der Landesebene zurückzuführen" seien. "Während erstere die Unterstützungsmaßnahmen entwarfen, waren letztere für die konkrete Umsetzung verantwortlich. Etwaig notwendige Anpassungen der Unterstützungsmaßnahmen dürften deshalb nur verzögert möglich gewesen sein."
Zuvor hatte der Sachverständigenrat in einem Sondergutachten 2020 einen umfangreichen Maßnahmenkatalog für die temporären staatlichen Unterstützungsmaßnahmen vorgeschlagen. Im Rückblick erweist sich, dass die Bundesregierung vermutlich selten zuvor die Empfehlungen ihres Sachverständigenrates so detailliert umgesetzt hat.

2 Siehe hierzu auch Jahresgutachten des Sachverständigen Rats für Wirtschaft vom Herbst 202: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202122/JG202122_Gesamtausgabe.pdf, S. 299 ff.

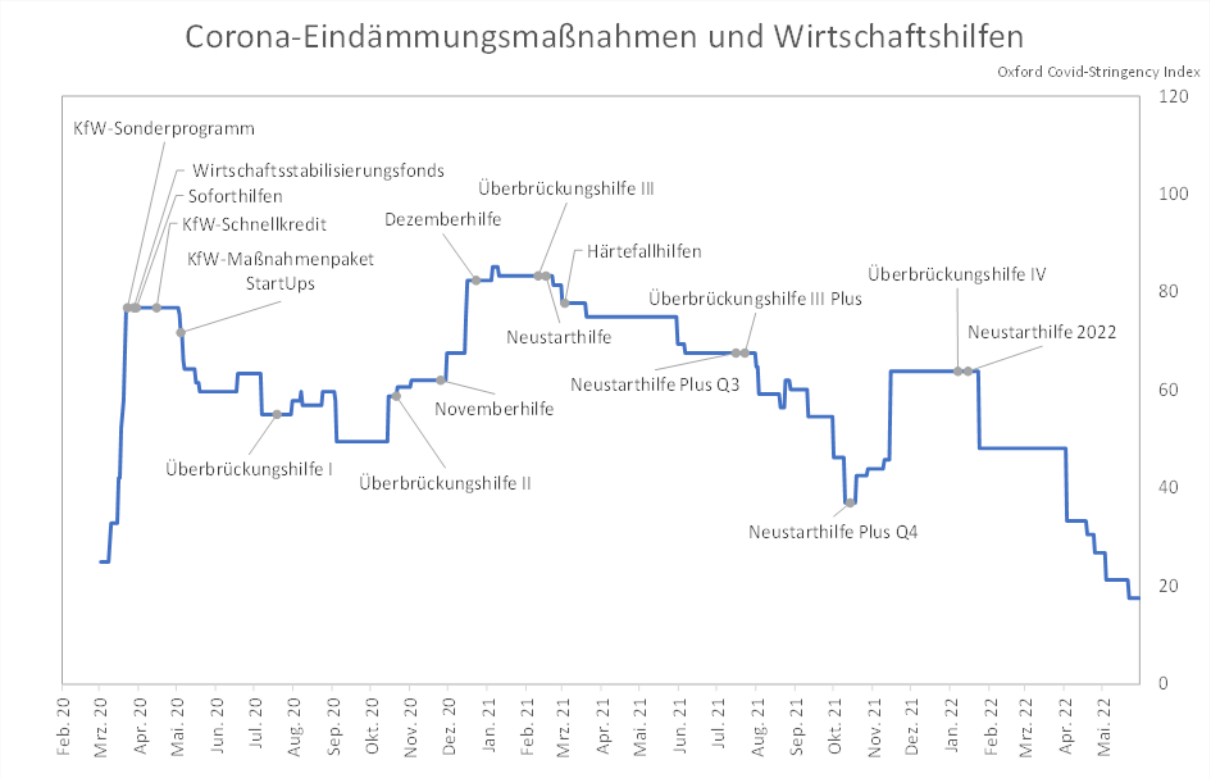


Quelle: BMWK, KfW, Verband Deutscher Bürgschaftsbanken; eigene Darstellung

II. Die Corona-Hilfen im zeitlichen Verlauf

Angesichts der rasanten Ausbreitung des Corona-Virus seit dem Frühjahr 2020 wurden in Deutschland tiefgreifende Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie getroffen, wie etwa die Schließung der Gastronomie und des Einzelhandels.
Deshalb galt es, im März 2020 schnell die Notfallklausel der Schuldenbremse zu aktivieren, und den betroffenen, wirtschaftlich gesunden Unternehmen durch die **Bereitstellung von Liquidität** in Form von KfW-Krediten, Garantien, Bürgschaften, Kurzarbeitergeld, Steuerstundungen sowie mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und durch unkomplizierte Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Selbständige möglichst rasch zu helfen.
Im Zuge des Pandemieverlaufs wurde die Notwendigkeit einer differenzierteren Fördersystematik deutlich. Unternehmen sollte angesichts nach wie vor rückläufiger oder ausbleibender Umsätze geholfen werden, ihre Kosten zu decken. Da die variablen Kosten in dieser Pandemiesituation weitgehend entfielen und Personalkosten durch das Kurzarbeitergeld aufgefangen wurden, konzentrierten sich die neuen **Überbrückungshilfen** auf **Zuschüsse zu den fixen Kosten**. Diese Hilfen wurden im Pandemieverlauf weiterentwickelt und flexibel an die Bedürfnisse betroffener Unternehmen angepasst. Zudem erweiterte sich der Fokus auch in Richtung **Existenzsicherung durch Eigenkapitalstärkung**.
So umfassend die Überbrückungshilfen I bis IV als Zuschussinstrument auch waren, sie konnten als Masseprogramm nicht alle Fallkonstellationen abdecken. Daher wurden die Härtefallhilfen geschaffen, mit denen die Länder Unternehmen unterstützen konnten, für die im Einzelfall die bestehenden Hilfen von Bund und Ländern nicht griffen.

Ziel aller Maßnahmen war es, Struktur und Substanz der Volkswirtschaft zu erhalten, um nach Ende der Pandemie möglichst schnell wieder auf den ursprünglichen Wachstumspfad zurückzukehren.

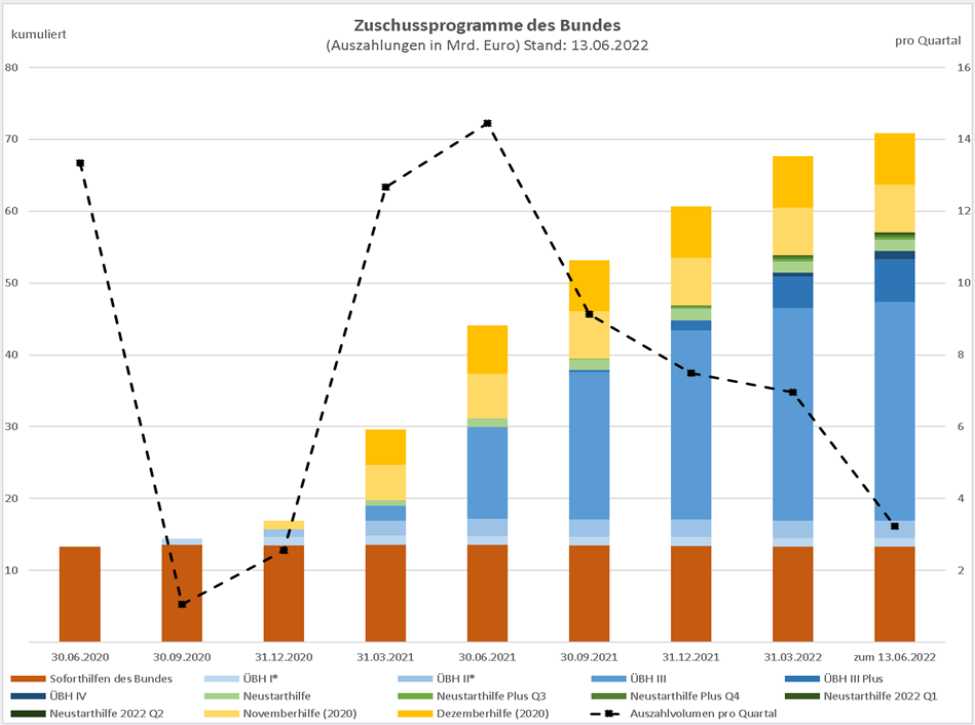


Anm.: Der Oxford Covid-Stringeny Index basiert auf systematischen Informationen über politische Maßnahmen wie z. B. Schulschließungen, Reisebeschränkungen, Geschäftsschließungen etc, die Regierungen zur Bekämpfung von COVID-19 ergriffen haben. Diese Maßnahmen werden auf einer Skala zwischen 0 und 100 zusammengefasst, die das Ausmaß der Regierungsmaßnahmen widerspiegelt.

III. Darstellung der Hilfsprogramme

A Zuschussprogramme

Fast fünf Millionen gestellte Anträge und über 71 Mrd. Euro an ausgezahlten Hilfen zur Existenzsicherung – das ist die Bilanz der Corona-Zuschussprogramme der Bundesregierung zur Unterstützung weiter Teile der deutschen Wirtschaft, insbesondere zahlreicher kleiner und mittlerer Unternehmen sowie (Solo-) Selbständiger. Angesichts der Dauer und Dynamik der Pandemie wurden die Corona-Soforthilfen, fünf Überbrückungshilfe- und drei Neustarthilfeprogramme sowie die außerordentlichen Wirtschaftshilfen („November- und Dezemberhilfe“) je nach den aktuellen Herausforderungen entwickelt, verbessert und möglichst schnell umgesetzt. Hinzu kam mit den Härtefallhilfen ein weiteres Corona-Zuschussprogramm des Bundes und der Länder. Nach mehr als zwei Jahren laufen die letzten Programme zusammen mit dem Befristeten Rahmen für Corona-bedingte staatliche Beihilfen zum 30. Juni 2022 aus.



Quelle: BMWK; eigene Darstellung

Für die Corona-Zuschussprogramme wurde binnen weniger Wochen eine bundesweite digitale Antragsplattform entwickelt, über die die Überbrückungs- und Neustarthilfen sowie die November- und Dezemberhilfen beantragt werden konnten. Diese Antragsplattform ist ein wichtiges E-Government Projekt, da über die bundeseinheitliche Antragsplattform und die Schnittstellen zu den unterschiedlichen Länderbehörden alle Beteiligten ein Projekt gestemmt haben, welches für künftige Antragsplattformen ein wichtiges Muster bilden kann. Durch die gute Zusammenarbeit von Bund und Ländern gelang es, in den genannten Programmen insgesamt rd. 2,7 Mio. Anträge zu bescheiden und 57,2 Mrd. Euro zu bewilligen (Stand 16. Juni 2022).

Übersicht Zuschussprogramme[3]

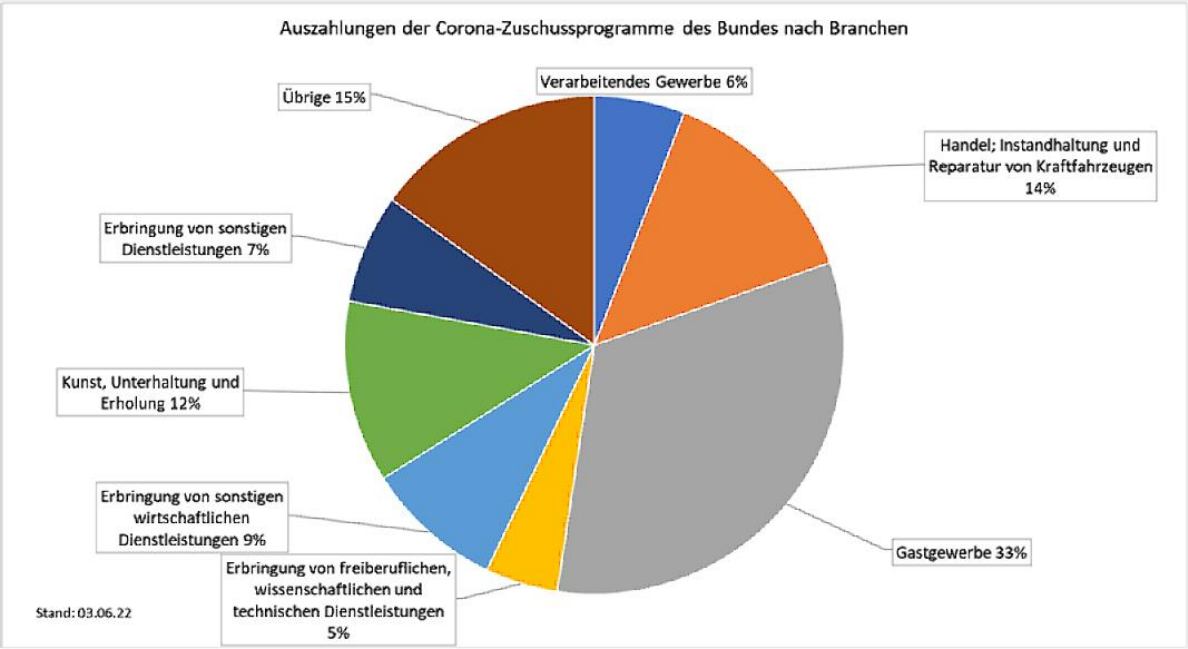
Hilfsprogramm	**Förderzeitraum**	**gestellte Anträge ***	**bewilligte Anträge ***	**Ausgezahltes Fördervolumen**
		Anzahl	Anzahl	in Mrd. Euro
Soforthilfe (Stand 31.03.2022)	März bis Mai 2020 (Antragszeitraum) **	2.205.460 ***	1.784.459	13,28
Überbrückungshilfe I	Juni bis Aug. 2020	137.188	128.595	1,42
Überbrückungshilfe II	Sept. bis Dez. 2020	215.300	203.990	2,76
Überbrückungshilfe III	Nov. 2020 bis Juni 2021	538.501	447.263	30,57
Überbrückungshilfe III Plus	Juli bis Dez. 2021	225.139	199.831	6,22
Überbrückungshilfe IV	Januar bis Juni 2022	136.732	26.310	1,19
Neustarthilfe	Januar bis Juni 2021	266.990	253.042	1,58
Neustarthilfe Plus	Juli bis Dez. 2021	222.212	198.558	0,73
Neustarthilfe 2022	Januar bis Juni 2022	152.849	99894	0,37
Novemberhilfe	November 2020	384.787	361.826	6,64
Dezemberhilfe	Dezember 2020	376.495	344.556	7,15
Härtefallhilfen ****	März 2020 bis Juni 2022	2.803	854	0,04
Gesamt		**4.864.456**	**4.049.178**	**72,3**

* Anzahl Anträge (inkl. Änderungsanträge)
** für drei aufeinanderfolgende Monate
*** Stand 31.12.2020 (danach keine Veränderung mehr) **** Stand 30.05.2022

Stand: 27.06.2022

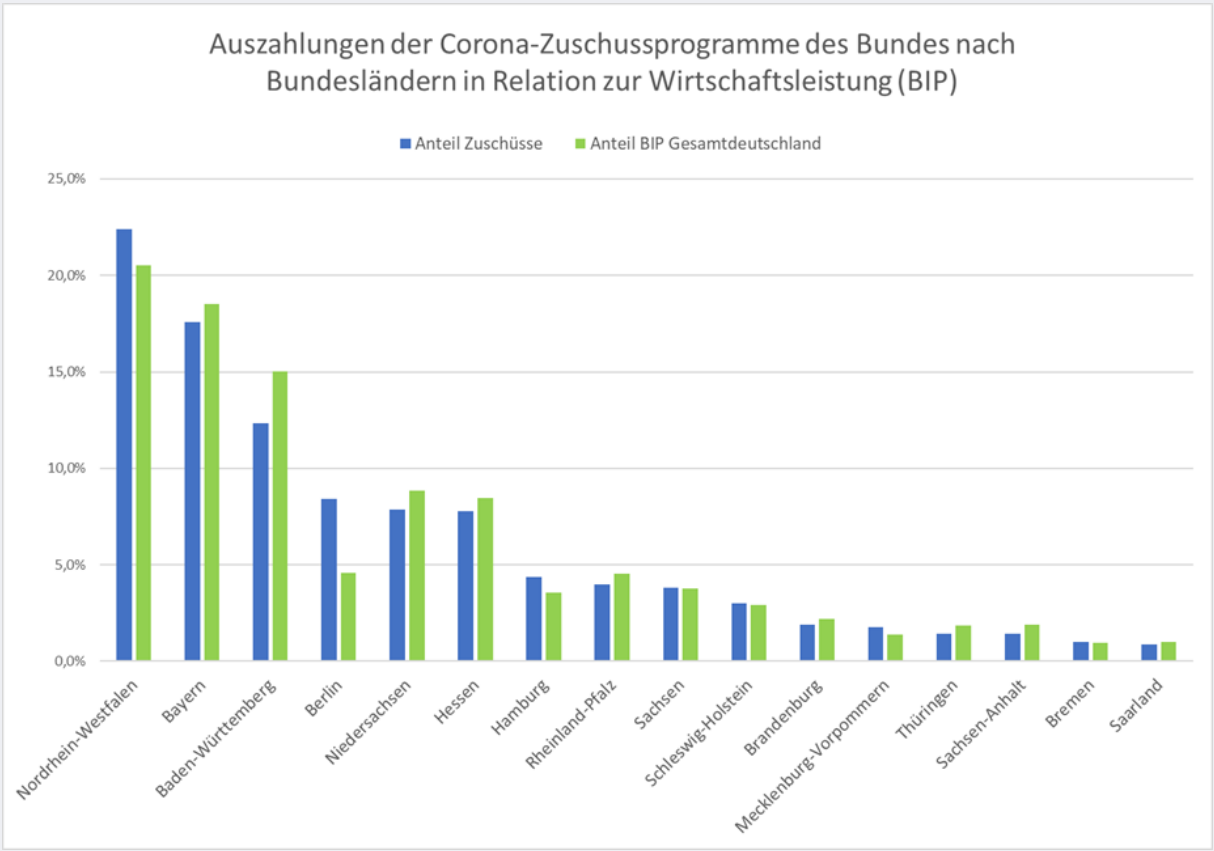
Von Corona-bedingten Einschränkungen und Umsatzeinbußen betroffen waren vor allem Unternehmen aus Branchen, die in engem Kontakt zu Kunden und Kundinnen stehen. Dementsprechend verteilte sich das Auszahlungsvolumen der Zuschussprogramme des Bundes auf die Wirtschaftsbereiche – darunter insbesondere auf das Hotel- und Gaststättengewerbe, den Handel und verschiedenste Dienstleistungsbereiche, nicht zuletzt auf die Reise-, Veranstaltungs- und Kulturbranchen, aber etwa auch auf gemeinnützige Unternehmen, z.B. Einrichtungen der Behindertenhilfe oder Inklusionsbetriebe.

[3] Aufgrund der noch ausstehenden Schluss- bzw. Endabrechnung der Programme handelt es sich hier um vorläufige Zahlen.



Quelle: BMWK, eigene Darstellung

In der Betrachtung der Auszahlungen der Zuschussprogramme nach Bundesländern spiegelt sich vor allem der entsprechende Anteil dieser Bundesländer an der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung.



Quelle: BMWK, statistikportal.de, eigene Darstellung

Die Zuschussprogramme des Bundes im Einzelnen:

1. Soforthilfe

Zu Beginn des Lockdowns im Frühjahr 2020 hat die in wenigen Tagen konzipierte Corona-Soforthilfe die wirtschaftliche Existenz vieler Kleinstunternehmen und Selbständiger gesichert und akute Liquiditätsengpässe überbrückt. Mit rd. 13,3 Mrd. Euro konnten Einnahmeausfälle von 1,8 Mio. Kleinstunternehmen und Selbständigen kompensiert und Liquidität bereitgestellt werden.

2. Überbrückungshilfe und Neustarthilfe

Auch im Sommer 2020 litten noch immer viele mittelständische Unternehmen und Selbständige unter erheblichen Corona-bedingten Umsatzrückgängen. Das Ziel der branchenoffenen Überbrückungshilfen bestand daher in der Existenzsicherung der betroffenen Unternehmen durch die Zahlung eines anteiligen Beitrags zu den betrieblichen Fixkosten. Die branchenoffenen Überbrückungshilfen setzten einen Corona-bedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent im Vergleich zum Referenzmonat im Jahr 2019 voraus. Die Höhe der Erstattung der betrieblichen Fixkosten richtete sich dabei nach der Höhe der Umsatzeinbußen. Die Überbrückungshilfen wurden im Pandemieverlauf und aufgrund größerer beihilferechtlicher Spielräume fortwährend bedarfsgerecht weiterentwickelt.
Die ursprüngliche **Überbrückungshilfe I** umfasste die Fördermonate Juni bis August 2020. Da die Pandemie länger andauerte als erwartet, wurden in der Folge die Überbrückungshilfen II-IV aufgelegt und fortwährend in Abhängigkeit vom Pandemiegeschehen weiterentwickelt. Im November/Dezember 2020 wurden zur Senkung der Infektionszahlen weitgehende Kontaktbeschränkungen beschlossen. Dies erforderte gegenüber den Vorgängerprogrammen eine deutliche Ausweitung der **Überbrückungshilfe III** (u.a. Fördersatz von 100 Prozent sowie Ausweitung des Katalogs der förderfähigen Kosten).
Unternehmen, die im Rahmen der Corona-Pandemie besonders schwer und über eine lange Zeit von Schließungen betroffen waren, erhielten über die Erstattung der Fixkosten hinaus zusätzlich einen gestaffelten Eigenkapitalzuschuss. Eine wesentliche Neuerung der **Überbrückungshilfe III Plus** (Juli bis Dez. 2021) ergab sich für Unternehmen, die im Zuge der Wiedereröffnung Personal aus der Kurzarbeit zurückholten, neu einstellten oder anderweitig die Beschäftigung erhöhten. Zu den dadurch gestiegenen Personalkosten konnten sie für die Monate Juli bis September eine „Restart-Prämie“ als Zuschuss erhalten.
Die Ende 2021 einsetzende vierte Pandemie-Welle erforderte die Programmverlängerung als **Überbrückungshilfe IV** (Förderzeitraum: Januar bis Juni 2022). Damit gingen auch verbesserte Förderbedingungen für Unternehmen einher, die von den Absagen der Advents- und Weihnachtsmärkte im Jahr 2021 betroffen waren.
Mit der Neustarthilfe unterstützt wurden ab Januar 2021 gezielt Soloselbständige mit relativ geringen Betriebskosten. Auch kleine Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie darstellende Künstler und unständig Beschäftigte konnten Unterstützung durch die **Neustarthilfe** erhalten. Mit diesem einmaligen Zuschuss von maximal 7.500 Euro (30.000 Euro für Mehr-Personen-Gesellschaften und Genossenschaften) wurden Antragstellende unterstützt, deren wirtschaftliche Tätigkeit im Förderzeitraum Januar bis Juni 2021 Corona-bedingt eingeschränkt war. Bei der **Neustarthilfe Plus** (Juli bis Dez. 2021) wurde der monatliche Maximalbetrag von 1.250 Euro bzw. 5.000 Euro (Mehr-Personen-

Gesellschaften und Genossenschaften) auf bis zu 1.500 Euro bzw. 6.000 Euro erhöht. Diese Beträge gelten auch bei der bis Ende Juni 2022 laufenden **Neustarthilfe 2022**.

3. November- und Dezemberhilfe

Ende Oktober 2020 beschlossen Bund und Länder aufgrund des exponentiellen Anstiegs der Corona-Neuinfektionen einen Lockdown, der eine unmittelbare Schließung von Gastronomiebetrieben, Veranstaltungsstätten sowie Freizeit- und Kultureinrichtungen zur Folge hatte. Da viele betroffene Unternehmen und Soloselbständige bereits seit dem Frühjahr 2020 unter massiven Umsatzeinbußen litten, sahen der Bund und die Länder die Notwendigkeit zur Flankierung der Schließungsanordnungen mit einem zusätzlichen befristeten Programm – der außerordentlichen Wirtschaftshilfe. Die November- bzw. die um einen Monat verlängerte Dezemberhilfe wurden als einmalige Kostenpauschale begrenzt auf die von den Schließungsmaßnahmen direkt und indirekt betroffenen Unternehmen und Selbständigen in Abhängigkeit vom Umsatz des jeweiligen Vorjahresmonats ausgezahlt – insgesamt rd. 13,8 Mrd. Euro.

4. Härtefallhilfen

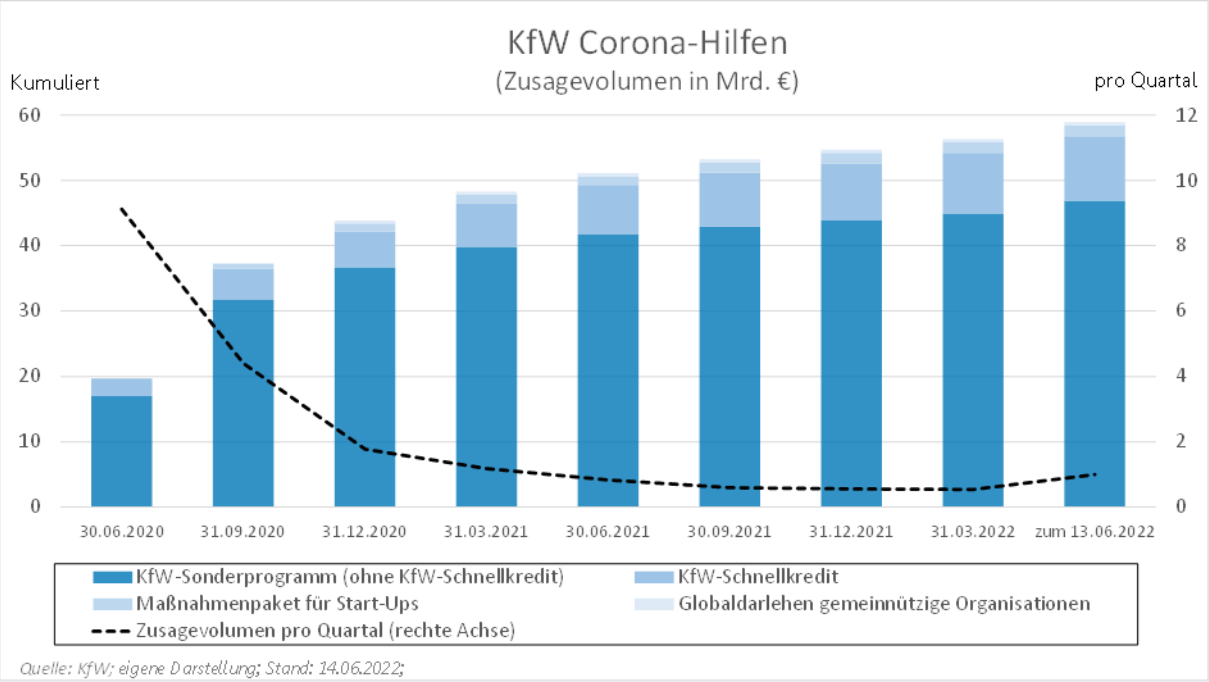
Die Härtefallhilfen richteten sich an Unternehmen, die eine Corona-bedingte erhebliche finanzielle Härte erlitten haben, bei denen die anderen Corona-Hilfsprogramme aber nicht griffen. Die Entscheidung über das Vorliegen einer Härte trafen die Länder. Der Beginn des Förderzeitraums variierte zwischen den Ländern zwischen März und November 2020. Der Förderzeitraum endet nach mehrmaliger Verlängerung im Einklang mit der Überbrückungshilfe länderübergreifend am 30.06.2022. Bund und Länder stellten für die Härtefallhilfen bis zu 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung (hälftig finanziert).
Bis Ende Mai 2022 wurden Anträge mit einem Gesamtvolumen von 42,6 Mio. Euro bewilligt. Die relativ zurückhaltende Inanspruchnahme der Härtefallhilfen ist v.a. als Zeichen dafür zu werten, dass die anderen bestehenden Corona-Hilfsprogramme von Bund und Ländern gegriffen haben.

B Liquiditätshilfen und der WSF

1. KfW-Corona-Hilfen

Bereits kurz nach den ersten staatlichen Einschränkungen startete am 23. März 2020 das KfW-Sonderprogramm. Bestehende Kreditprogramme der KfW wurden massiv ausgebaut und Bedingungen deutlich gelockert. So waren Unternehmen jeglicher Größe aus allen Branchen der gewerblichen Wirtschaft antragsberechtigt. Von dem Programm profitierten vor allem kleine und mittlere Unternehmen, auf die 97,8 Prozent aller Anträge entfielen. Der Bund übernahm bei ihnen 90 Prozent der Endkreditnehmerrisiken (80 Prozent bei großen Unternehmen). Ab dem 15. April 2020 wurde das **KfW-Sonderprogramm** um den KfW-Schnellkredit ergänzt, bei dem der Bund die Hausbanken sogar zu 100% von der Haftung freistellte.
Insgesamt wurden rd. 70 Mrd. Euro an Krediten zugesagt. Zahlreiche Unternehmen aber mussten zugesagte Kredite nie in Anspruch nehmen bzw. konnten auf diese verzichten. Ohne deren Berücksichtigung waren am Stichtag 1. Juni 2022 knapp 60 Mrd. Euro zugesagt

(siehe Abbildung). Trotz beschleunigter und vereinfachter Antragsverfahren sind bisher nur wenige Kredite ausgefallen. Die **Ausfallquote** (bezogen auf das Zusagevolumen) liegt bislang unter **0,5 Prozent**.



Über das **Maßnahmenpaket für Start-ups und KMU** wurden seit Mai 2020 Eigenkapital- und eigenkapitalähnliche Finanzierungen zur Verfügung gestellt. Insgesamt wurden **Verträge über rd. 1,7 Mrd. Euro** abgeschlossen und damit mehr als 1.300 Beteiligungen mitfinanziert. Damit hatte das Maßnahmenpaket großen Anteil an der Stabilisierung des Start-up-Ökosystems.

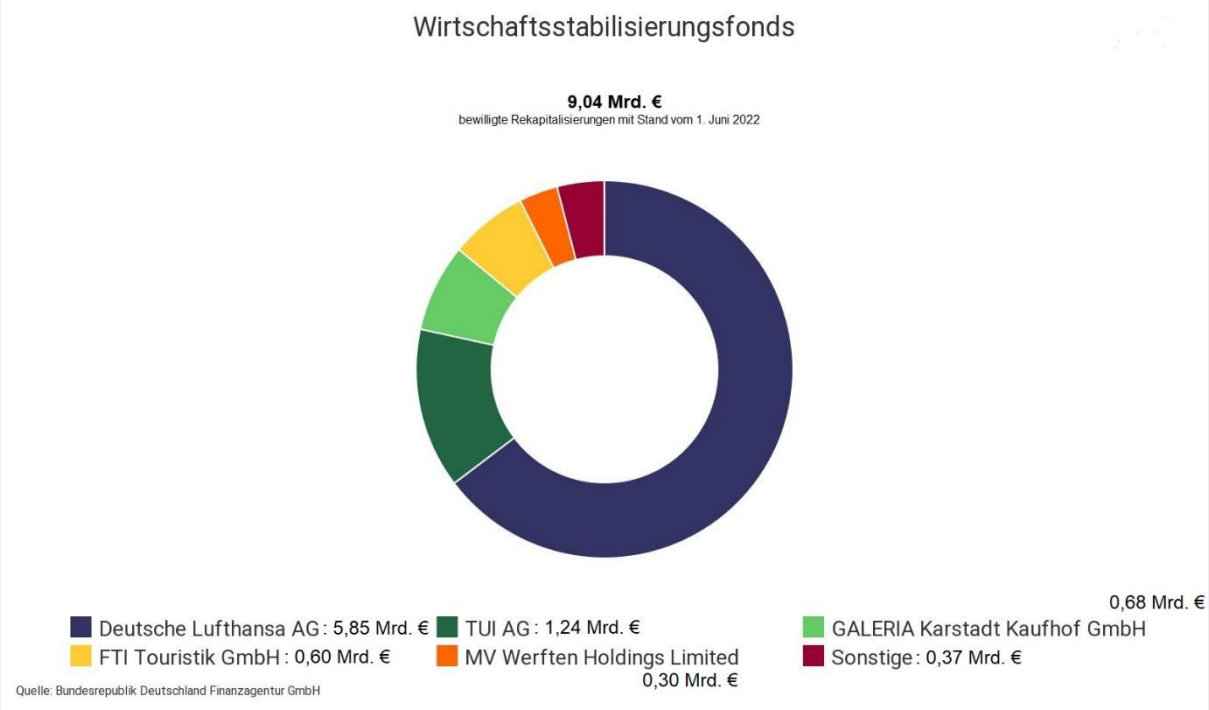
2. Bürgschaften

Der Bund hat im März 2020 seine **Bürgschaftsprogramme** deutlich erweitert. Unternehmen konnten für Kredite bis 2,5 Mio. Euro (zuvor: 1,25 Mio. Euro) Bürgschaften in Anspruch nehmen. Das Bund-Länder Großbürgschaftsprogramm wurde auch für Unternehmen außerhalb strukturschwacher Regionen geöffnet.
Insgesamt wurden Bürgschaften für ein unterstütztes **Kreditvolumen von fast 7,0 Mrd. Euro** genehmigt; davon entfielen rd. 4,1 Mrd. Euro auf Bürgschaften der Bürgschaftsbanken und 2,86 Mrd. Euro auf das Großbürgschaftsprogramm, das insbesondere zu Beginn der Krise stark genutzt wurde.

3. Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)

Der WSF richtet sich branchenübergreifend an große Unternehmen und größere Mittelständler der Realwirtschaft mit **besonderer (volks-)wirtschaftlicher Relevanz**, deren Bestandsgefährdung etwa erhebliche Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort oder den Arbeitsmarkt in Deutschland hätte. Er diente als letzter Rettungsanker, wenn andere Hilfsprogramme nicht in Frage kamen oder nicht ausreichten. Als Stabilisierungsinstrumente waren **Rekapitalisierungen** vorgesehen.

Der WSF trat am 28.03.2020 mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz in Kraft. Er hatte zunächst ein **Gesamtvolumen von bis zu 600 Mrd. Euro**, das ab dem 01.01.2022 bedarfsgerecht auf bis zu 250 Mrd. Euro reduziert wurde. Stabilisierungsmaßnahmen des WSF konnten bis zum 30.06.2022 gewährt werden. Anträge waren bis zum 30.04.2022 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zu stellen.
Insgesamt wurden **28 Unterstützungsmaßnahmen für 22 Unternehmen im Volumen von über neun Mrd. Euro bewilligt**. Dabei handelte es sich überwiegend um Stille Beteiligungen und Nachrangdarlehen.



4. Schutzschirm für Warenkreditversicherungen und Exportkreditgarantien des Bundes

Kreditversicherungen schützen Lieferanten vor Zahlungsausfällen, wenn Abnehmer im In- oder Ausland ihre Rechnungen nicht bezahlen können oder wollen. Im Frühjahr 2020 spannte der Bund gemeinsam mit in Deutschland aktiven Kreditversicherern den „**Schutzschirm für Warenkreditversicherungen**“ mit über 30 Mrd. Euro. Ziel war die Aufrechterhaltung der Lieferketten deutscher Versicherungsnehmer mit einem Gesamtdeckungsvolumen von rund 420 Mrd. Euro.
Die Aushaftungsphase der Garantie endet im Juni 2027.
Festzuhalten bleibt, dass die Schadenquoten der Kreditversicherer in den Jahren 2020/21 historisch tief waren, was auch auf die vielfältigen Corona-Wirtschaftshilfen zurückzuführen ist. Gleichwohl erwies sich der Schutzschirm für Warenkreditversicherungen im Gesamtgefüge der Corona-Hilfsmaßnahmen vor allem im Frühjahr 2020 als wesentlicher Baustein, um ein Signal der Sicherheit an die Märkte zu geben und Lieferketten zu stabilisieren.
Nach Beschluss des BMWK im Einvernehmen mit dem BMF konnten ab März 2020 Exportgeschäfte zu kurzfristigen Zahlungsbedingungen (bis 24 Monate) auch innerhalb der EU und in bestimmte OECD-Länder mit Exportkreditgarantien des Bundes abgesichert werden, um etwaige Engpässe im privaten Exportkreditversicherungsmarkt zu vermeiden.

IV. Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung

Rasche Erholung nach tiefer Rezession

Die deutsche Volkswirtschaft erlebte in der ersten Jahreshälfte 2020 aufgrund des Pandemie-bedingten historischen Einbruchs eine schwere Rezession. Im Jahr 2020 ging die Wirtschaftsleistung preisbereinigt um 4,6 Prozent zurück. Die Rezession fiel damit – auch dank der umfassenden Stabilisierungsmaßnahmen – jedoch milder aus als zunächst erwartet. Noch im Juni 2020 hatte der IWF einen Rückgang der Wirtschaftsleistung von 7,8 Prozent prognostiziert. Mit zunehmender Bewältigung der Corona-Krise hatte das Wirtschaftswachstum im Jahr 2021 wieder angezogen und das Bruttoinlandsprodukt nahm um 2,9 Prozent zu.

Der Arbeitsmarkt wurde durch einen erheblichen Einsatz des Instruments Kurzarbeit gestützt. Die Inanspruchnahme ist im Jahr 2021 aber im Vergleich zum ersten Corona-Jahr – als die Kurzarbeit in der Spitze bei sechs Mio. Personen gelegen hatte, deutlich zurückgegangen. Insbesondere die Bereiche Gastgewerbe und Einzelhandel, aber auch Fahrzeugbau, Metallindustrie, Maschinenbau sowie Sonstige Dienstleistungen waren seinerzeit besonders betroffen gewesen.

Die Erwerbslosigkeit stieg im Jahr 2020 zwischenzeitlich auf 4,1 Prozent an und ist seitdem rückläufig. Mit zuletzt rd. 2,9 Prozent liegt sie unter dem Vorkrisenniveau und ist weniger als halb so hoch wie im EU-Durchschnitt.

Begrenzte Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial

Tiefe wirtschaftliche Einbrüche, wie der infolge der Corona-Pandemie, können neben den konjunkturellen Effekten auch strukturelle – also längerfristige – Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial haben.

Die Deutsche Bundesbank schätzt die strukturellen Schäden der Corona-Pandemie auf rund ein Prozent des Produktionspotenzials, u. a. aufgrund der unterbliebenen Nettozuwanderung und der Investitionszurückhaltung der Unternehmen während der Pandemie.4 Im Vergleich zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, bei der die Schäden am Potenzial mit zwei Prozent etwa doppelt so hoch beziffert wurden, wird dies als moderat bewertet.5 Die Deutsche Bundesbank sieht ferner kaum Anzeichen, dass sich mittel- bis langfristig dauerhaft niedrigere Potenzialwachstumsraten durch die Corona-Pandemie einstellen dürften.

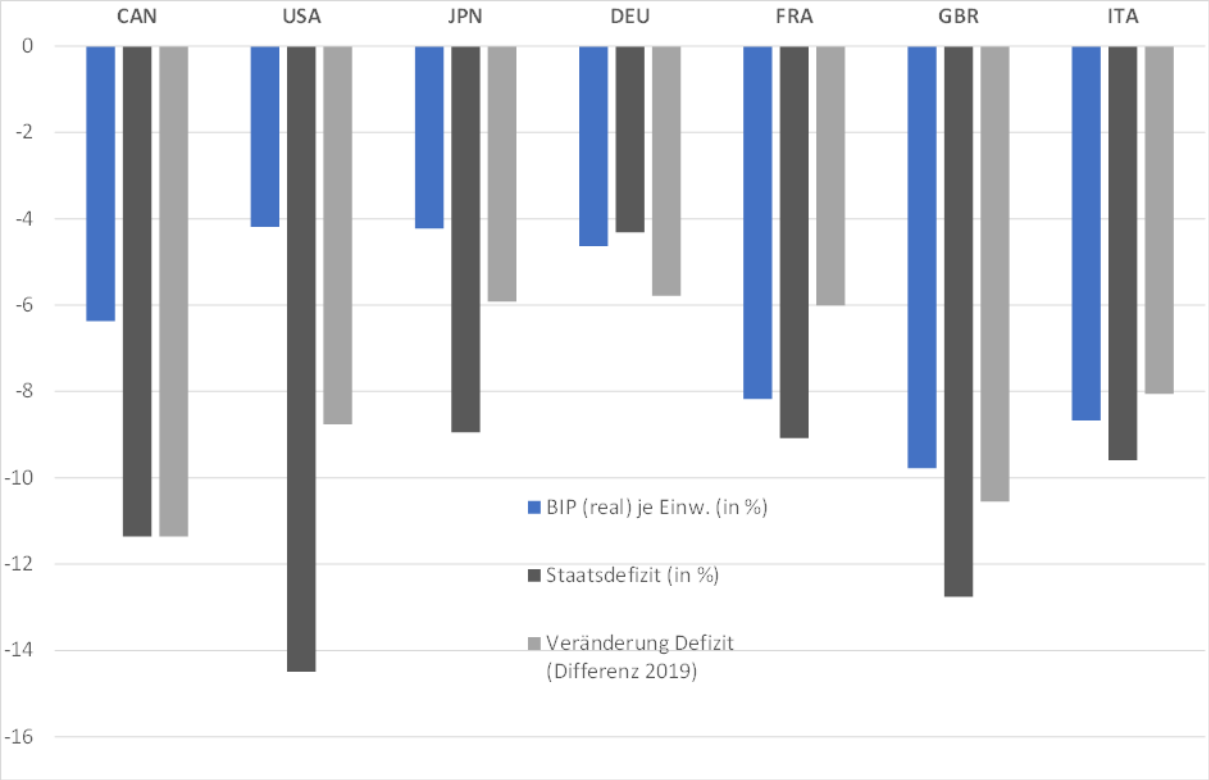
Die deutsche Krisenpolitik im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich erscheinen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die COVID19-Pandemie aus makroökonomischer Perspektive, z.B. im Verhältnis zum BIP-Rückgang, angemessen und effizient. Die Stabilisierung von Beschäftigung und Einkommen sowie der Erhalt der Unternehmen gelang mit einem vergleichsweise geringen Mitteleinsatz. Zieht man die Veränderung des Finanzierungssaldos 2019 im G-7-Vergleich heran (graue Balken) gleicht die fiskalische Reaktion Deutschlands etwa der Japans.

[4] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2021, www.bundesbank.de/de/publikationen/berichte/monatsberichte/monatsbericht-dezember-2021-815270

[5] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 2009, https://bundesbank.de/de/publikationen/berichte/monatsberichte/monatsbericht-dezember-2009-692848

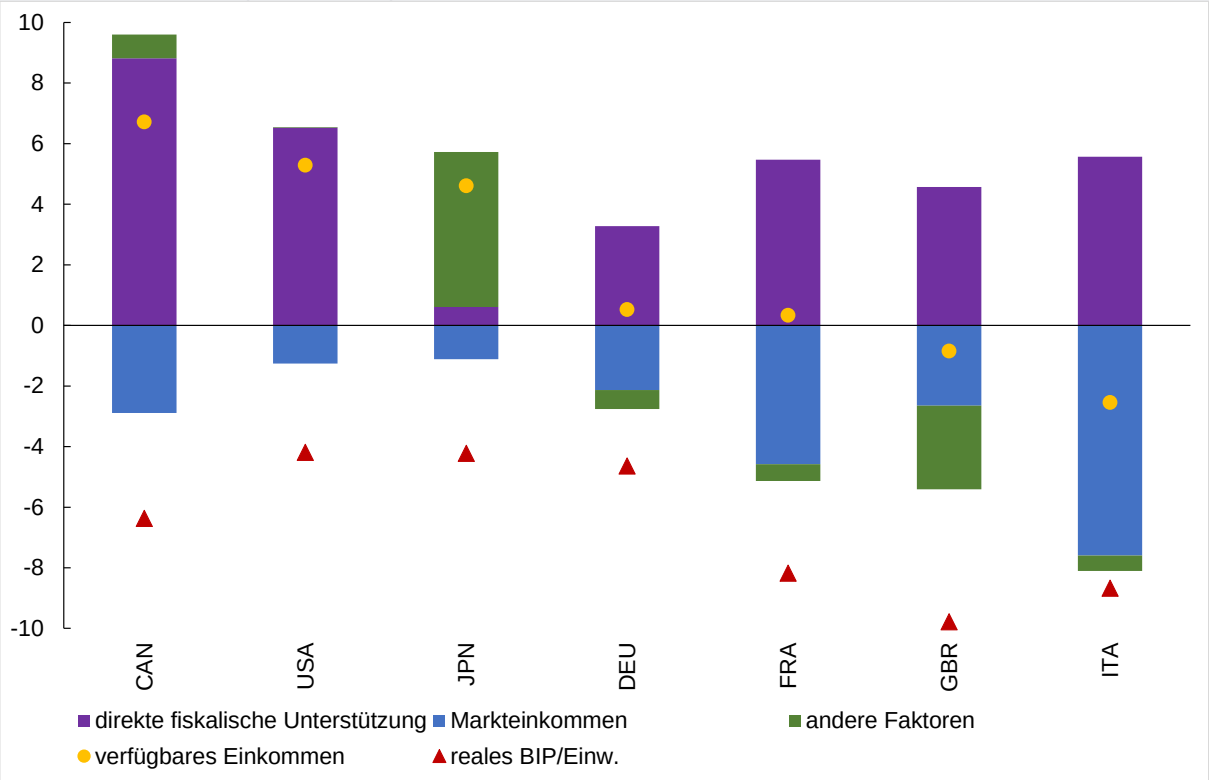
Abb. Fiskalische Krisenreaktion im int. Vergleich



Quelle: IWF, Fiscal Monitor, 2022.

Während in Europa die fiskalischen Reaktionen ein ähnliches Ausmaß wie die Rückgänge beim BIP aufweisen, reagierte die Fiskalpolitik in Nordamerika wesentlich expansiver. Die Folge davon war eine Zunahme des verfügbaren Einkommens in der Krise, in CAN um annähernd sieben Prozent in den USA um über fünf Prozent (s. Abb.). Zwischen der staatlichen Unterstützung und den Einkommensverlusten infolge der Krise bestand in CAN und den USA, zumindest aus der Retrospektive, eine deutliche Diskrepanz. In beiden Ländern übertraf der fiskalische Impuls, gemessen am Staatsdefizit, den BIP-Rückgang bei Weitem. Dagegen erscheinen die fiskalischen Reaktionen in DEU, FRA und GBR, die eine weitgehende Stabilisierung der Kaufkraft der Haushalte erreichten, deutlich angemessener.

Abb. Veränderung des verfügbaren Einkommens 2020

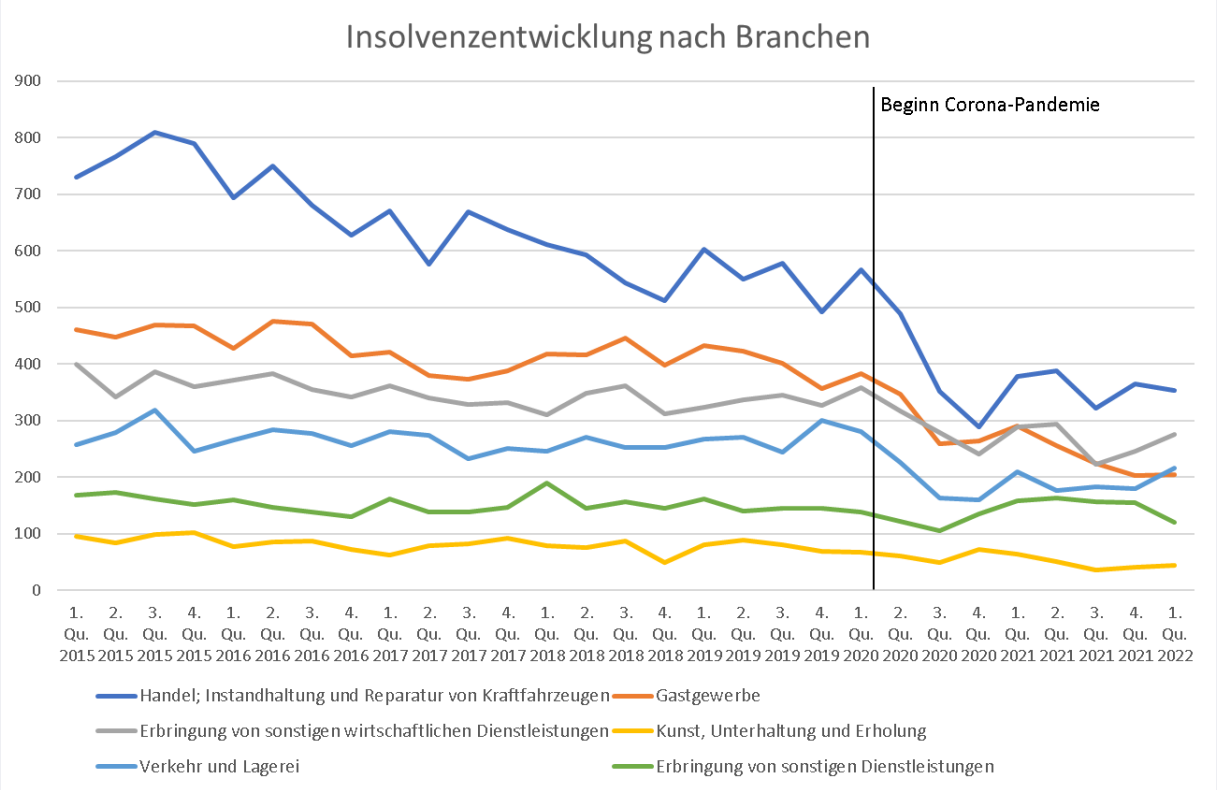


Quelle: IWF, Fiscal Monitor, 2022.

Aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit von der Pandemie, auch im Zeitverlauf, kann der Vergleich makroökonomischer Kennziffern lediglich grobe Hinweise für die Bewertung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen liefern. Ex post ist zudem darauf hinzuweisen, dass inmitten der ersten Welle die deutsche fiskalpolitische Reaktion (z. T. ähnlich für ITA) als besonders umfassend qualifiziert wurde (IWF 2020).
Da dabei auch Garantien (Eventualverbindlichkeiten) einbezogen wurden, darf es in der Rückschau nicht verwundern, wenn bei einem Vergleich der tatsächlichen fiskalischen Impulse andere Länder mehr öffentliche Mittel verausgabt oder stärker auf Einnahmen verzichtet haben. Was die Wirksamkeit der fiskalischen Stabilisierung in einer tiefen Krise anbelangt, sollte die „fiskalische Feuerkraft" nicht unterschätzt werden. Diese hängt maßgeblich von der Verschuldungsmöglichkeit und damit von der längerfristigen Tragfähigkeit der Staatsschulden ab.

V. Erste Wirkungsanalysen

Das Hauptziel der Krisenpolitik aus wirtschaftspolitischer Sicht war es, die gesunden Unternehmen durch die Krise zu bringen und die Struktur und Substanz der Volkswirtschaft zu erhalten. Nach dem Ende der Pandemie sollte dadurch möglichst rasch ein konjunktureller Aufschwung gelingen, um den ursprünglichen Wachstumspfad wieder aufzunehmen. Zudem wurde mit dem Konjunkturpaket auch das Ziel verfolgt, Investitionen in wichtige Zukunftsfelder vor allem in den Bereichen Digitalisierung und Klimaschutz zu fördern.
Mit Blick auf die Vermeidung einer von vielen Beobachtern befürchteten Insolvenzwelle in der Wirtschaft können die Maßnahmen insgesamt als sehr wirksam eingeschätzt werden. In den Corona-Jahren 2020/21 hat sich der bereits längerfristige Trend rückläufiger Insolvenzen fortgesetzt und sogar verstärkt. Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen ging 2020 um 15,8 % und 2021 nochmals um 12,7 % auf rd. 11.300 zurück. Das war das niedrigste Niveau seit Einführung der Insolvenzordnung im Jahr 1999. Gerade in den besonders betroffenen Wirtschaftszweigen zeigte sich kein Anstieg der Konkurse (s. Abbildung).



Quelle: Destatis

Ursächlich für den Rückgang der Insolvenzquote - trotz tiefer Rezession und (teilweiser) Aussetzung der Insolvenzantragspflicht - waren vor allem die staatlichen Hilfsmaßnahmen: Dies bestätigt beispielsweise eine Umfrage der Universität Mannheim, nach der knapp die Hälfte der befragten Unternehmen, die Hilfen in Anspruch genommen haben, die Krise nach eigenen Angaben ohne diese nicht überstanden hätte.6 Auch das ifo Institut kommt zu dem Schluss, dass infolge der staatlichen Hilfsmaßnahmen die Höhe der

[6] Bischof et al (2020): Mannheimer Unternehmens-umfrage: Für jede zweite Firma war die Staats-hilfe überlebenswichtig; ZEW-Umfrage des German Business Panels; www.uni-mannheim.de/newsroom/presse/pressemitteilungen/2020/september/staatshilfe-ueberlebenswichtig/

ausgefallenen Forderungen um 60 bis 100 Mrd. Euro reduziert und das Insolvenzrisiko durchschnittlich um rd. 25 Prozent verringert wurde.[7] Nach Berechnungen des IWF haben die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen (Finanzhilfen, Aussetzung der Insolvenzantragspflicht) jedes neunte Unternehmen vor einer Insolvenz bewahrt.[8]
Die Bundesbank (2022)[9] hat zudem in einer Studie die Auswirkungen der November- und Dezemberhilfe auf die finanzielle Situation von Unternehmen auf Basis von Umfragedaten untersucht. Sie kommt zu dem Schluss, dass Unternehmen, die eine Genehmigung ihres Antrags auf November- oder Dezember-Hilfen erhalten haben, mit einer um fünf Prozentpunkte geringeren Wahrscheinlichkeit in Liquiditätsengpässe geraten. Im Gegensatz dazu scheinen die Entscheidungen der Unternehmen über Beschäftigung und Investitionen kaum durch die Hilfen beeinflusst worden zu sein. Die Ergebnisse der Untersuchung belegen zudem, dass die Auszahlung von Hilfen die Kreditwürdigkeit von Unternehmen verbessert hat.

[7] Sandqvist/Wollmershäuser (2021): Analyse der Firmeninsolvenzen infolge der Corona-Pandemie und Wirkungsabschätzung finanzpolitischer Maßnahmen, Ifo-Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen; www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/analyse-der-firmeninsolvenzen-infolge-der-corona

[8] IMF Country Report Germany No. 21/13, Januar 2021, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/15/Germany-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50020

[9] Gärtner und Marek (2022): The impact of German public support transfers on firm finance – Evidence from the Covid-19 crisis, Discussion Paper No 19/2022, Deutsche Bundesbank

VI. Lessons Learned

Erste Untersuchungen belegen die Wirksamkeit der Krisenpolitik. Weitere Erkenntnisse erwartet das BMWK von einer detaillierten Evaluation der Zuschussprogramme, die derzeit noch erarbeitet wird.
Darüber hinaus lassen sich folgende Erfahrungen aus den vergangen zwei Jahren für das Design künftiger Stabilisierungsmaßnahmen gerade für Massezuschussprogramme ziehen:

1. Die Entscheidung, die Corona-Hilfsprogramme i.W. als branchenoffene Programme aufzusetzen, war richtig. Damit wurde sichergestellt, dass die Höhe der Hilfeleistungen gleichermaßen für alle Unternehmen allein von der wirtschaftlichen Betroffenheit durch die Corona-Maßnahmen abhängt.
2. Künftige Programme sollten mit möglichst einfachen Rahmenbedingungen und Antragsverfahren ausgestaltet werden. Dies entlastet sowohl Antragstellende als auch Bewilligungsstellen. Programme gilt es grundsätzlich so transparent wie möglich zu gestalten.
3. Dynamischen Krisenentwicklungen gilt es mit einem anpassungsfähigen, atmenden System an Hilfsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Ein Beispiel dafür ist der Erstattungssatz in der Überbrückungshilfe, der umso höher liegt, je stärker ein Unternehmen von Corona-Beschränkungen betroffen ist. Können die Unternehmen aufgrund rückläufiger Infektionszahlen wieder selbst Geschäfte generieren, nimmt daher die ausgereichte Hilfe automatisch ab. Auch die Programmsteuerung zwischen Bund und Ländern hat wesentlich zur Flexibilität beigetragen. Ein transparentes Vorgehen sowie eine gute begleitende Kommunikation mit allen Beteiligten sind dafür unerlässlich.
4. Digitale Antragsplattformen ermöglichen eine bundesweit einheitliche Antragstellung und eine zeitnahe Unterstützung der Antragstellenden durch Abschlags- oder Direktzahlungen. Und sie verringern Missbrauch durch Einbindung digitaler Schnittstellen u.a. zur Finanzverwaltung und weitere unterstützende IT-Lösungen.
5. Bundesweite Krisenprogramme erheblicher Größenordnungen können nur in enger Kooperation von Bund und Ländern erfolgreich durchgeführt werden.
6. Realistischerweise werden Massenprogramme wie die Überbrückungshilfe mit über einer Million Anträgen nie jedem Einzelfall gerecht werden können. Deshalb war es sinnvoll, das Massenprogramm mit den Härtefallhilfen zu ergänzen, um ein Hilfsinstrument für besonders gelagerte Einzelfälle zu haben.

Für die Stabilisierung einzelner Unternehmen mit hoher Bedeutung für die Wirtschaft, die technologische Souveränität, die Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt war der WSF ein zentraler Baustein der Krisenarchitektur. Durch den WSF konnten die betreffenden Unternehmen stabilisiert werden.

Ausblick

Seit März 2020 haben die umfassenden staatlichen Corona-Hilfen einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Substanz der deutschen Wirtschaft insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Soloselbständigen, geleistet. Die Programme wurden im Pandemieverlauf stetig weiterentwickelt und angepasst. Mit dem Auslaufen der Hilfen nach mehr als zwei Corona-Jahren ist das Kapitel der Unterstützungsmaßnahmen aber

keineswegs beendet. Den Bewilligungsstellen liegen derzeit noch über hunderttausend Anträge zur Prüfung vor.
Zudem werden im Rahmen der Schluss- und Endabrechnungen – aufgrund des hohen Fördervolumens, der vorläufigen Bewilligungen auf Prognosedaten, der beschleunigten Auszahlungsverfahren sowie der zum Teil komplexen Unternehmensstrukturen – die Antragsdaten nachträglich konkretisiert und die finale Förderung festgestellt. Die Bearbeitung aller Schluss- und Endabrechnungen soll möglichst bis 2024 abgeschlossen werden. Die Stichprobenkontrollen und Rückmeldeverfahren der Länder zur Corona-Soforthilfe wurden aufgrund des dynamischen Verlaufs der Corona-Pandemie zunächst zurückgestellt und sind noch nicht beendet. Die Länder sind dazu verpflichtet, dass die Steuergelder ordnungsgemäß eingesetzt wurden. Durch verlängerte Rückzahlungsfristen und individuelle Stundungs- und Ratenzahlungsvereinbarungen (ohne Zinsen im Falle von Rückzahlungen) konnten erneute Liquiditätsengpässe bei kleinen Unternehmen und Selbständigen weitgehend vermieden werden.