

IfM-Hintergrundpapier

Anmerkungen des IfM Bonn zum Konjunktur- und Krisenbewältigungs- sowie Zukunftspaket

Friederike Welter und Hans-Jürgen Wolter

Stand: 30. Juni 2020

Institut für
Mittelstandsforschung

IfM
BONN

www.ifm-bonn.org

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon +49/(0)228/72997 - 0
Telefax +49/(0)228/72997 - 34

Autoren

Prof. Dr. Friederike Welter, Hans-Jürgen Wolter
unter Beteiligung von: Dr. Annette Icks,
Dr. Rosemarie Kay, Peter Kranzusch,
Dr. Christian Schröder

Bonn, 30. Juni 2020

Das IfM Bonn ist eine Stiftung
des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



1 Vorbemerkung

Mit dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket (Juni 2020) werden die Soforthilfemaßnahmen der vergangenen Monate nunmehr um Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zum langfristigen Erhalt von Arbeitsplätzen ergänzt. Gleichzeitig wird mit dem Zukunftspaket erstmalig eine über den unmittelbaren Unterstützungsbedarf hinausgehende wirtschaftspolitische Perspektive der Krisenbewältigung eingenommen, die auf eine nachhaltige und auf Erneuerung aufbauende Wirtschaftsentwicklung gerichtet ist. Für mittelständische Unternehmen sind diese wirtschaftspolitischen Weichenstellungen wichtige Grundlage für die zukünftige strategische Ausrichtung.

Grundsätzlich liegt der Schwerpunkt im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket weiterhin auf unmittelbar wirkenden Maßnahmen. Das ist insofern nachvollziehbar, als in Anbetracht der wirtschaftlichen Lage auch über die Soforthilfen hinaus direkte wirtschaftliche Wirkungen erzielt werden sollen. Jedoch spielen strukturelle Ansätze zur Belebung unternehmerischer Initiativen auch im Zukunftspaket eine untergeordnete Rolle, obwohl sie für den angestrebten Modernisierungsschub von Bedeutung wären. Solche langfristigen Wachstumsperspektiven sollten unseres Erachtens im Zukunftspaket mehr Raum finden. Schließlich kann die mittelständische Wirtschaft einen maßgeblichen Beitrag leisten. Entsprechend darf ihre Bedeutung für die Umstrukturierung der Wirtschaft nicht unterschätzt werden. Ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt wäre, den (nationalen) Rechtsrahmen – über die im Folgenden genannten (befristeten) Änderungen im Steuer- und Insolvenzrecht hinaus – dahingehend zu prüfen, wie er im Hinblick auf den Mittelstand vereinfacht und reformiert werden kann.

Die Spezifika der Coronakrise stellen die Wirtschaftspolitik der nächsten Monate – u. U. der nächsten Jahre – vor große Herausforderungen. Der Mittelstand ist aktuell sehr unterschiedlich von der Krise betroffen. Zugleich zeigen sich bereits jetzt zeitlich verzögerte und regional unterschiedliche Krisenauswirkungen bei anfänglich nicht tangierten Unternehmen. Dies erfordert eine kontinuierliche Anpassung und ggf. auch eine Wiederauflage von Soforthilfemaßnahmen. Im Folgenden prüfen wir unmittelbar mittelstandsrelevante Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets hinsichtlich ihrer generellen Eignung, den Mittelstand zu beleben, und weisen auf Verbesserungsmöglichkeiten hin. In Bezug auf das Zukunftspaket beschränken wir uns auf eine zusammenfassende Einschätzung.

2 Zum Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket

Mehrwertsteuer

Die befristete Senkung des Mehrwertsteuersatzes wird von einigen als relativ wirkungslos eingeschätzt, auch weil nicht klar ist, wieviel davon an die Verbraucher weitergegeben werden wird. Richtig ist, dass die Mehrwertsteuersenkung im Einzelfall relativ geringe Auswirkungen auf die Entscheidungen von Anbietern und Nachfragern haben wird. Dies ist jedoch insofern vorteilhaft, als es in einem weit geringeren Ausmaß als bei „gezielt lenkenden“ Maßnahmen zu einer Verzerrung der Entscheidungen der Akteure kommt. Stattdessen wird die steuerliche Belastung insgesamt reduziert, wodurch sich Produzenten und Konsumenten größere Handlungsspielräume eröffnen – und zwar unabhängig davon, ob die Senkung nun unmittelbar an die Konsumenten weitergereicht wird oder nicht. Aus Sicht des Mittelstandes ist diese Maßnahme daher grundsätzlich zu begrüßen.

Angesichts des geschätzten Finanzbedarfs von 20 Mrd. Euro ist die Senkung des Mehrwertsteuersatzes verständlicherweise auf sechs Monate begrenzt. Gerade eine derartige strukturelle Maßnahme wirkt jedoch eher mittel- bis langfristig. Es wäre daher trotz des erheblichen Finanzbedarfs überlegenswert, diese Senkung über einen längeren Zeitraum beizubehalten und dies möglichst frühzeitig zu kommunizieren. Ein solcher Schritt ginge auch mit dem Vorteil einher, dass bei den Unternehmen die grundsätzlich positiven Effekte der Mehrwertsteuersenkung weniger durch den bürokratischen Mehraufwand verwässert werden.

Sozialabgaben

Die Stabilisierung der Beitragssätze zur Sozialversicherung ist grundsätzlich sinnvoll. Angesichts einer massiven Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld und einer erhöhten Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig steigenden Gesundheitsausgaben wäre andernfalls ein starker Anstieg der Sozialabgabensätze wahrscheinlich. Dies hätte sowohl einen Anstieg der Lohnnebenkosten als auch eine gleichzeitige Verringerung des verfügbaren Einkommens der Arbeitnehmer zur Folge. Beides hemmt die wirtschaftliche Erholung. Die Maßnahme ist zunächst bis 2021 begrenzt, sollte jedoch laufend geprüft werden. Denn falls es bis Ende 2021 nicht zu einer nachhaltigen Wiederbelebung der Wirtschaft gekommen sein sollte, käme es zu einer deutlichen Erhöhung der Beitragssät-

ze und damit der Sozialabgaben. Dies hätte entsprechend negative Auswirkungen insbesondere auf die wirtschaftliche Erholung des Mittelstands.

Steuerliche Maßnahmen

Die befristete Ausweitung des *steuerlichen Verlustrücktrags* schont in Kombination mit der Einführung eines Mechanismus zur unmittelbaren Nutzbarmachung in der Steuererklärung 2019 die Liquidität der Unternehmen und ist insofern sinnvoll. Nachhaltige Wachstumseffekte dürften hiervon aber kaum ausgehen.

Grundsätzlich ist ein steuerlicher Investitionsanreiz durch die Einführung einer *degressiven Abschreibung* zu begrüßen. Allerdings ist zu bedenken, dass Investitionsanreize nicht per se sinnvoll sind. So sollten Investitionen vorrangig der Anpassung des Kapitalstocks an die jeweiligen Gegebenheiten dienen. Bei generell geringerem Investitionsbedarf aufgrund sinkender Nachfrage ist eine zusätzliche Stimulierung der Investitionen insofern problematisch, als die Unternehmen unter Umständen dazu bewegt werden, in nicht rentable Vorhaben zu investieren.

Verbesserung der Mitarbeiterbeteiligung

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung grundsätzlich kritisch zu sehen: Sie stellt eine Bevorzugung der Kapitalanlage im arbeitgebenden Unternehmen gegenüber anderen Formen der Anlage dar und geht für die Arbeitnehmer/-innen mit dem doppelten Risiko des Kapital- und Arbeitsplatzverlusts einher. Warum diese besondere Form der Kapitalanlage volkswirtschaftlich besonders vorteilhaft sein soll, erschließt sich uns nicht. Zudem spricht die empirische Evidenz der vergangenen Jahrzehnte dafür, dass die weit überwiegende Mehrheit der Beschäftigten im Mittelstand kein Interesse an der Mitarbeiterkapitalbeteiligung hat. Eine steuerliche Förderung hebt die vielfältigen Kosten – auch auf Seiten der Arbeitgeber – nicht auf. Viele der vermuteten positiven Wirkungen der Mitarbeiterkapitalbeteiligung sind weder theoretisch noch empirisch nachweisbar.

Der geplante Anreiz hinsichtlich der Gewinnung von Fachkräften für Start-ups, die im internationalen Wettbewerb stehen, dürfte bei den angedachten Freibeträgen eher gering sein. Möglicherweise punkten Start-ups in Deutschland im internationalen Fachkräftewettbewerb mit anderen Vorzügen wie beispielsweise dem deutschen Arbeitsrecht und dem Sozialversicherungssystem.

Insolvenzen

Die Einführung eines vorinsolvenzlichen Restrukturierungsverfahrens gemäß EU-Richtlinie von 2019 (Umsetzung bis 07/2021) wird die Sanierungschancen von Unternehmen vor allem dann verbessern, wenn die Unternehmen Probleme mit der Fremdkapitalfinanzierung haben. Das neue Verfahren wird voraussichtlich von wenigen Hundert Unternehmen pro Jahr beantragt werden. Für die Mehrheit der insolvenzbedrohten Kleinst- und Kleinunternehmen dürfte es ungeeignet sein.

Die geplante Verkürzung der Restschuldbefreiungsphase von 6 auf 3 Jahre verbessert für gescheiterte Selbstständige die Möglichkeit zum Restart. Dieses Gesetzgebungsverfahren sollte beschleunigt werden, um den Unternehmer/innen und Gründer/innen einen raschen Neustart zu ermöglichen, die aufgrund der Pandemie unverschuldet gescheitert sind.

Vorziehen öffentlicher Investitionen

Vorgezogene öffentliche Investitionen sind zu begrüßen, wenn hierdurch die öffentliche Infrastruktur in sinnvoller Weise verbessert wird (z.B. Digitalisierung, Ausbau des ÖPNV, Verbesserung der Bildung). Von der dadurch generierten zusätzlichen Nachfrage werden große Teile der mittelständischen Wirtschaft profitieren.

Überbrückungshilfe und Verlängerung der vereinfachten Grundsicherung

Da immer noch Teile der mittelständischen Wirtschaft mit deutlichen Einschränkungen zu kämpfen haben, ist das Programm zur Überbrückungshilfe sinnvoll. Allerdings profitieren Soloselbstständige mit geringen oder keinen betrieblichen Fixkosten kaum davon. Zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes sind sie daher u. U. auf die Inanspruchnahme von Grundsicherung angewiesen. Die Verlängerung des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung ist daher wichtig. Durch die Anrechnung möglicher weiterer Haushaltseinkünfte kann es dennoch zu erheblichen Einkommenseinbußen bei diesem Personenkreis kommen.

Auch die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuschüsse sollten überdacht und die Unterstützungsleistungen ggf. abgestuft werden. Uns erscheint das Kriterium des Umsatzrückgangs um mindestens 60 % im Vergleich zu den Vorjahresmonaten als eindimensional und willkürlich. So sind Unternehmen,

die z. B. einen Umsatzrückgang von 50 % oder 55 % erlitten haben und daher keine Überbrückungshilfen erhalten, nur geringfügig weniger stark betroffen. Eine Staffelung der Unterstützungsleistungen in Abhängigkeit vom Umfang des Umsatzrückgangs könnte eine weniger wettbewerbsverzerrende Lösung darstellen. Im Hinblick auf den Referenzzeitraum wäre überdies zu bedenken, dass nicht alle Unternehmen – insbesondere jedoch Freiberufler – kontinuierliche, gleichmäßige Einnahmeströme haben. In Folge dessen kann es zu einer unangemessenen Benachteiligung (Bevorzugung) gegenüber Unternehmen mit gleichmäßigen Einnahmeströmen kommen, weil z. B. Zahlungen für längerfristig erbrachte Leistungen (nicht) eingehen.

Da mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds umfangreiche Mittel für die Stützung vorwiegend großer Unternehmen bereitgestellt werden, erscheint es angemessen und vertretbar, auch negativ betroffene, aber grundsätzlich wirtschaftlich tragfähige Unternehmen des Mittelstands gezielt mit Zuschüssen zu unterstützen. Gleichwohl sollten ordnungspolitische Aspekte berücksichtigt werden: So sollte – nicht zuletzt aufgrund der starken Belastung des Staatshaushaltes – vermieden werden, solche Bestandsunternehmen zu stützen, deren Perspektiven am Markt zweifelhaft sind. Hier kann es möglicherweise sinnvoller sein, nach überstandener Krise Neugründungen den Start zu erleichtern.

Programm zur Milderung der Pandemie-Auswirkungen im Kulturbereich

Gerade der Kulturbereich leidet unter den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Zugleich sind hier viele Soloselbstständige tätig, deren Einnahmen komplett weggebrochen sind. Von der Überbrückungshilfe können sie oftmals nicht profitieren, da sie keine betrieblichen Fixkosten haben. Zwar können (und sollen) diese Soloselbstständigen grundsätzlich die Grundsicherung in Anspruch nehmen. Das wollen viele aber unter allen Umständen vermeiden. Die Inanspruchnahme von Krediten kommt für viele auch nicht in Betracht, weil die entgangenen Einkünfte nur in den seltensten Fällen nachgeholt werden können und sich somit die Frage stellt, wie die Kredite zurückgezahlt werden sollen. Ein gesondertes Programm für diesen Bereich erscheint daher angemessen und sinnvoll.

Stärkung der Kommunen

Die Kommunen sind insbesondere durch das Wegbrechen der Gewerbesteuerereinnahmen und durch steigende Ausgaben für Sozialgeld und Grundsicherung stark von der Corona-Pandemie betroffen. Eine finanzielle Stärkung der Kommunen ist insofern sinnvoll, als anderenfalls mit einem starken Rückgang der kommunalen Infrastrukturmaßnahmen zu rechnen wäre. Gerade diese kommen aber oftmals direkt den mittelständischen Unternehmen vor Ort zugute.

Bonus für Auszubildende

Auszubildende sind die dringend benötigten Fachkräfte von morgen. Bislang bildete der Mittelstand häufig über den eigenen Bedarf hinaus aus. Die vorgesehenen finanziellen Zuschüsse zur Aufrechterhaltung oder Ausweitung von Ausbildungsverträgen mögen nominell gering sein, drücken aber die Wertschätzung für den ausbildenden Mittelstand aus. Zudem ist die Unterstützung der Ausbildung im Hinblick auf zukünftige Ausbildungsaktivitäten wichtig: Stellen Betriebe die Ausbildung in Krisenzeiten ein, nehmen sie diese erfahrungsgemäß auch nach Überwindung der Krise nur selten wieder auf. Die Beschränkung der Maßnahmen auf KMU mit 249 Mitarbeiter/innen ist gerechtfertigt, weil diese Unternehmen pandemiebedingt größere Schwierigkeiten haben werden, ihr Ausbildungsengagement aufrecht zu erhalten.

In Bezug auf die Übernahmeprämie für Auszubildende aus insolventen Unternehmen sollte jedoch eine Ausweitung auf größere mittelständische Unternehmen geprüft werden. Zwar soll mit dieser Prämie ein Anreiz für kleine und mittlere Unternehmen geschaffen werden. Es bleibt aber abzuwarten, inwieweit diese tatsächlich übernehmen können – und dazu bereit sind. Im Sinne der Auszubildenden wäre deshalb eine Ausweitung des Kreises der anspruchsberechtigten Unternehmen hilfreich.

Aus Sicht des Mittelstands sollte ebenfalls der Ausbau von digitalen Lehr- und Lernangeboten forciert werden, um auf mögliche zukünftige externe Schocks besser vorbereitet zu sein.

3 Zum Zukunftspaket

Das Zukunftspaket zielt darauf ab, Wirtschaft und Gesellschaft mittels eines Modernisierungsschubs und der raschen Beseitigung bestehender Defizite (z. B. in der digitalen Infrastruktur) aktiv zu unterstützen. Im Vordergrund stehen dabei sowohl die *Stärkung von Zukunftstechnologien in den Bereichen Digitales und Nachhaltigkeit / Klima* als auch des *Gesundheitswesens*.

Gerade der Mittelstand kann dabei von etlichen der angedachten Maßnahmen profitieren sowie einen maßgeblichen Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung in diesen Bereichen leisten. Dafür ist es wichtig, den Mittelstand nicht nur bei der Nutzung von Zukunftstechnologien zu unterstützen. Die Wirtschaftspolitik sollte bei der Umsetzung des Zukunftspakets vielmehr auch darauf achten, die Maßnahmen so auszugestalten, dass sich das Potenzial der mittelständischen Unternehmen für die Entwicklung und die Vermarktung von Zukunftstechnologien in allen genannten Bereichen entfalten kann.

Die in vielen Punkten des Zukunftspakets angesprochene *zügige und umfassende Digitalisierung* ist Voraussetzung dafür, dass der Beitrag der mittelständischen Unternehmen zu einer innovativen und zukunftsgerichteten Wirtschaft voll gehoben werden kann. Gerade die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen dürfte hier erhebliche nachgelagerte Effekte haben und ihrerseits einen Digitalisierungsschub in den Unternehmen lösen.

Regionale Aspekte einer zukunftsorientierten Wirtschaftsentwicklung stärker berücksichtigen. Das IfM Bonn geht davon aus, dass nicht nur die kurzfristigen, sondern auch die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Coronapandemie auf den Mittelstand (bestehende Unternehmen und Neugründungen) regional erheblich differieren werden. Dies wird bestehende regionale Disparitäten verstärken. Im derzeitigen Zukunftspaket kommt dieser Aspekt jedoch unseres Erachtens noch zu kurz. Im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket wird er zwar mit den kommunalen Maßnahmen adressiert – auch mit der Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW); eine zukunftsweisende regionalpolitische Strategie zur Ankurbelung des mittelständischen Wirtschaftsgeschehens ist jedoch nicht erkennbar.