

IfM-Hintergrundpapier

Mittelstandspolitik während und nach der Covid19-Pandemie

von Friederike Welter, Hans-Jürgen Wolter, Michael Holz

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

Ansprechpartner

Prof. Dr. Friederike Welter
Hans-Jürgen Wolter

ISSN 2747-6936 (Print)
ISSN 2747-6944 (Online)

Bonn, 31.03.2021

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



Inhaltsverzeichnis

1	Grundorientierung der Mittelstandspolitik in Pandemiezeiten	1
2	Einordnung der bisherigen Maßnahmen	1
3	Mittelstandspolitik als Krisenbewältigungspolitik	6
3.1	Unternehmerisches Risiko	6
3.2	Die Existenzbedrohung von Unternehmen und Branchen	8
3.3	Ungleichheiten	10
4	Mittelstandspolitik als Weg aus der Krise und in die Zukunft gedacht	11
4.1	Von der Krisenbewältigung zur zukunftsorientierten Mittelstandspolitik	11
4.2	Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie Bewältigung des Strukturwandels	13
4.3	Anpassung der Rahmenbedingungen	18
	Literatur	20

1 Grundorientierung der Mittelstandspolitik in Pandemiezeiten

Während der Pandemie ist Mittelstandspolitik vor allem eine Politik der akuten Krisenbewältigung für die mittelständische Wirtschaft. Sie sollte die akute Betroffenheit der Unternehmen sowie der Unternehmerinnen und Unternehmer abmildern, um so das Ausmaß der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schäden zu begrenzen. Die Betroffenheit der mittelständischen Wirtschaft ist jedoch schwer abzuschätzen und zu quantifizieren (vgl. dazu Welter/Wolter 2021b), zumal sich das Ausmaß der damit einhergehenden Existenzbedrohung im Zeitverlauf verändert. Bereits im Frühsommer 2020 waren beispielsweise nachgelagerte Auswirkungen der Pandemie und der antipandemischen Maßnahmen auf weitere, anfänglich nicht tangierte Wirtschaftsbereiche erkennbar (vgl. Welter/Wolter 2020).

Mittelstandspolitik während der Pandemie ist deshalb auch eine Politik der kontinuierlichen und kurzfristigen Änderungen, einschließlich der Beendigung sowie der bedarfsorientierten Einführung neuer Maßnahmen. Dazu gehört auch die Prüfung, ob und inwieweit die Mittelstandspolitik korrigierend eingreifen muss, weil andere pandemiebezogenen Politiken und Maßnahmen den Mittelstand bzw. einzelne seiner Bereiche zu benachteiligen drohen.

Nicht aus den Augen verlieren darf die Mittelstandspolitik aber die Zeit „danach“ (vgl. Welter/Wolter 2021a), auch wenn die akuten Probleme des Mittelstands überwiegen und ein Ende der Pandemie nicht abzusehen ist. Die zukunftsorientierte Mittelstandspolitik sollte nach Möglichkeiten suchen, die mittelständische Wirtschaft bereits während der Pandemie auf dem Weg aus der Krise zu unterstützen und die Unternehmen zu befähigen, die längerfristige Unternehmensentwicklung wieder anzugehen.

Nachfolgend erörtern wir mögliche Ansatzpunkte für diese verschiedenen Rollen der Mittelstandspolitik in der Pandemie und bewerten die laufenden Maßnahmen.

2 Einordnung der bisherigen Maßnahmen

Im bisherigen Verlauf der Coronavirus-Pandemie wurde bereits eine Vielzahl an Hilfsprogrammen entworfen. Im Hinblick auf das weitere Vorgehen der Mittelstandspolitik im Zuge der andauernden Krise, aber auch für die Zeit danach, wäre es wünschenswert, die Wirksamkeit der bisher aufgelegten Programme beurteilen zu können. Das ist aktuell nicht nur aufgrund der Kürze der Zeit,

sondern auch, weil schlicht die Daten fehlen, schwierig zu beantworten. Statistiken zur Inanspruchnahme von Maßnahmen ermöglichen eine einfache Vollzugskontrolle und geben darüber hinaus Hinweise auf mögliche Zielabweichungen, während Wirkungsevaluationen die eigentliche Wirkungskontrolle umfassen – also die Analyse, ob die beobachteten Wirkungen auch dem jeweiligen Programm bzw. der Maßnahme zuzuschreiben sind (vgl. Klemmer et al. 1996).

Der Bund erfasst den Umfang der ausgereichten Mittel und die Anzahl der Antragsteller. Im Rahmen der Corona-Hilfen des Bundes für gewerbliche und freiberufliche Unternehmen wurden bislang ca. 90,4 Mrd. Euro bewilligt bzw. ausgezahlt (Stand: 23.03.2021). Es handelt sich damit um das größte Hilfspaket in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Corona-Hilfen des Bundes umfassen Kreditprogramme innerhalb des KfW-Sonderprogramms (49,0 Mrd. Euro), verschiedene Zuschussprogramme (28,3 Mrd. Euro), Rekapitalisierungen für Großunternehmen im Rahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (8,5 Mrd. Euro) sowie Bürgschaften und Garantien (4,6 Mrd. Euro) (vgl. BMWi 2021). Der Großteil der Hilfen – vor allem die Kredit- und Zuschussprogramme – wendet sich an KMU, steht oftmals aber auch Großunternehmen offen. Im Rahmen des KfW-Sonderprogramms entfallen überschlägig ca. 98 % der Zusagen und ca. 56 % der zugesagten Finanzhilfen auf KMU (eigene Berechnung auf Grundlage von Statistisches Bundesamt 2021).

Zuschüsse sind die am häufigsten in Anspruch genommene Unterstützungsform. Dies gilt besonders für die Soforthilfe, die im Zeitraum von Ende März bis Ende Mai 2020 für ca. 1,74 Mio. Selbstständige und Kleinunternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten bewilligt wurde. Alle weiteren Hilfen – sowohl Zuschüsse als auch Kredite – werden von deutlich weniger Unternehmen in Anspruch genommen. Im Hinblick auf die (bisherige) Zahl der Anträge folgen die Novemberhilfe (354.700), die Dezemberhilfe (336.400; Stand jeweils 23.03.2021), das Überbrückungsgeld II (173.700), das Überbrückungsgeld I (122.000) sowie das Überbrückungsgeld III (89.300). Im Rahmen des KfW Sonderprogramms entfielen die meisten Zusagen (KMU und Großunternehmen) auf den Unternehmerkredit (81.000), den KfW Schnellkredit (32.700) sowie auf den ERP Gründerkredit (7.700). Bezogen auf die Gesamtzahl von gegenwärtig ca. 3,467 Millionen Unternehmen (davon 99,4 % KMU) bedeutet dies, dass die Soforthilfe eindeutig die größte Breitenwirkung erzielt hat (ca. 50 %), gefolgt von der November- und der Dezemberhilfe mit bislang ca. 10 %.

Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass nicht alle Unternehmen gleichermaßen von der Pandemie betroffen sind und somit auch nicht in gleichem Umfang der Unterstützung bedürfen. Mittlerweile hat sich eine Zweiteilung der Wirtschaft ergeben (vgl. Welter/Wolter 2021b): Ein Teil der Wirtschaft ist nur gering bzw. gar nicht von der Corona-Pandemie betroffen oder profitiert sogar von ihr (z. B. das Baugewerbe, größere Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes, IKT-Dienstleister). Der andere Teil – vor allem weite Bereiche des stationären Einzelhandels, des Hotel- und Gaststättengewerbes und der personenbezogenen Dienstleistungen – ist stark beeinträchtigt und bedarf aufgrund der antipandemischen Maßnahmen der finanziellen Unterstützung.¹ Die erforderliche Reichweite der Corona-Hilfen ist daher deutlich geringer als die Gesamtzahl der Unternehmen in Deutschland. Über einen längeren Zeitraum kombinieren besonders betroffene Unternehmen zudem mehrere unterschiedliche Maßnahmen bzw. nutzen Folgeprogramme des gleichen Förderansatzes (z. B. Soforthilfen und Überbrückungshilfen I bis III). Ein anderer Teil der Unternehmen verzichtet dagegen bewusst auf staatliche Finanzhilfen (vgl. BDI 2020); sei es aus Gründen der Wahrung ihrer Unabhängigkeit, des bürokratischen Aufwands oder aufgrund der relativ geringen eigenen Betroffenheit.

Die Wirksamkeit der Corona-Hilfen bemisst sich vor allem am erklärten Ziel, grundsätzlich wettbewerbsfähigen Unternehmen das Überleben während der Corona-Pandemie zu ermöglichen. Nimmt man die Zahl der (gewerblichen) Unternehmensschließungen im Jahr 2020 als groben Maßstab für die Wirksamkeit, so deutet einiges darauf hin, dass die Corona-Hilfen – in Kombination mit anderen von den Unternehmen ergriffenen Maßnahmen – wirksam gewesen sind: Die Zahl der Unternehmensliquidationen ist überraschend stark (-18,9 %) und stärker als in den Vorjahren gesunken (vgl. Kay/Kranzusch 2021). Dies gilt auch für viele Branchen, die besonders von den antipandemischen Maßnahmen betroffen sind, z. B. für das Hotel- und Gaststättengewerbe, den Einzelhandel (ohne Kfz) sowie den Bereich „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ (vgl. IfM Bonn 2021).

¹ Nicht repräsentative Unternehmensbefragungen (mit Untererfassung der stärker beeinträchtigten Kleinstunternehmen) beziffern den Anteil der Unternehmen ohne negative Auswirkungen auf die aktuelle Finanzsituation sowohl im Herbst 2020 als auch zu Jahresbeginn 2021 auf ca. 50 % (vgl. DIHK 2021).

Die stark gesunkene Zahl an Unternehmensliquidationen dürfte teilweise auch dadurch bedingt sein, dass ein größerer Teil der Soloselbstständigen mit geringen Fixkostenbelastungen die Tätigkeit trotz großer Umsatzeinbrüche weiterführt. Dies kann verschiedene Ursachen haben, wie beispielsweise einen Mangel an Erwerbsalternativen oder die Erwartung, dass die Geschäftstätigkeit nach dem Ende der Krise wieder erfolgreich fortgesetzt werden kann. Ganz allgemein ist das Überleben der Unternehmen wahrscheinlich nicht ausschließlich (und mitunter auch nicht primär) den staatlichen Corona-Hilfen zuzuschreiben. Viele Unternehmen haben in eigener Initiative weitere Maßnahmen zur Existenzsicherung ergriffen, wie beispielsweise den Einsatz von finanziellen (Eigenkapital-) Reserven und das Verschieben bzw. Aussetzen von Investitionen in Innovations- und FuE-Aktivitäten, Anlagevermögen und Auslandsaktivitäten (vgl. DIHK 2021, BDI 2020, KfW 2020). Diese Maßnahmen verringern jedoch die zukünftige Wettbewerbs-, Innovations- und Wachstumsfähigkeit der Unternehmen.

Die Zuschüsse, die bisher den mittelständischen Unternehmen ergänzend gewährt wurden, orientieren sich bezüglich ihrer Höhe zumeist an den anfallenden Fixkosten. Dies steht in Einklang mit dem primären Ziel der Hilfen, den Bestand von grundsätzlich wirtschaftlich tragfähigen Unternehmen zu gewährleisten. Andere Ansatzpunkte wie der Vorjahresumsatz oder -gewinn sind demgegenüber problematisch. Auf diese Weise erhalten diejenigen Unternehmen höhere Zuschüsse, die aufgrund ihrer guten Ergebnisse in der jüngeren Vergangenheit über höhere Reserven verfügen und daher die Krise in vielen Fällen auch ohne zusätzliche Hilfen überstehen würden. Es kommt also insgesamt zu höheren Mitnahmeeffekten. Des Weiteren würden bei einer Anknüpfung der Hilfen am Umsatz oder Gewinn des Vorjahres Schwankungen, die normaler Teil einer unternehmerischen Tätigkeit sind,² einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Hilfe haben. Das kann nicht wünschenswert sein.

Die Konditionen der Corona-Hilfen sind in der Regel so ausgestaltet, dass sie die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit gewährleisten und (mit einigen Ausnahmen) Mitnahmeeffekte möglichst geringhalten. Gleichwohl lassen sich Mitnahmeeffekte schwerlich komplett vermeiden. Unter den derzeit herrschenden

² Z. B. kann ein Großauftrag zu überdurchschnittlichen hohen Umsätzen geführt haben oder eine Großinvestition, die erst in späteren Jahren zu entsprechenden Rückflüssen führt, sich kurzfristig negativ auf den Gewinn auswirken.

besonderen Umständen sind sie auch nicht per se negativ zu bewerten. Bei den ergänzend gewährten Zuschüssen ist es insofern zu Mitnahmeeffekten gekommen, als sie auch Unternehmen gewährt worden sind, die zwar negativ betroffen, aber auch ohne diese Mittel wirtschaftlich überlebensfähig gewesen sind. In Anbetracht der besonderen Herausforderungen, vor die sich die mittelständischen Unternehmen im Zuge der Corona-Pandemie gestellt sehen, ist das angemessen und vertretbar. Dies gilt umso mehr, als der Versuch, Mitnahmeeffekte zu vermeiden, komplizierte und bürokratische Regelungen für alle Unternehmen notwendig gemacht hätte. Zu vermeiden ist allerdings die dauerhafte Stützung von Bestandsunternehmen, deren Perspektiven am Markt zweifelhaft sind. Allerdings lassen sich diese Unternehmen inmitten der Krise nur schwer vorab identifizieren und von denjenigen unterscheiden, die gute Chancen haben, am Markt zu bestehen.

Die Einschätzung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen bzw. der Wirtschaftspolitik in der Corona-Pandemie hängt nicht nur von der Höhe der verausgabten Mittel, sondern auch von den damit einhergehenden Antragsverfahren, der Kommunikationspolitik sowie allgemein vom Erwartungsmanagement und der Verlässlichkeit der angekündigten Hilfen ab. Wenn Finanzhilfen angekündigt, aber über einen längeren Zeitraum nicht oder nur in geringfügigem Maße ausgezahlt werden, so weckt das Unmut bei Unternehmen, die um ihr finanzielles Überleben kämpfen. Dies unterminiert das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik und kann die wirtschaftliche Stimmungslage und die Erwartungen nachhaltig negativ beeinflussen.

Wissenschaftliche Analysen, die die Wirkungen der Maßnahmen überprüfen, liegen bislang nur sehr vereinzelt vor. Bewertet wurde beispielsweise die Soforthilfe, die als Einmalzahlung im Frühjahr 2020 aufgelegt wurde. Dies geschah allerdings anhand der persönlichen Einschätzung der Befragten, inwiefern sie in den nächsten zwölf Monaten ihre Selbstständigkeit aufrechterhalten können (vgl. Block et al. 2021; Stiel et al. 2021).³ Die Soforthilfe erhöhte die subjektive Überlebenswahrscheinlichkeit derjenigen Befragten, die sie erhiel-

³ Diese Analyse greift auf die Befragung von Selbstständigen und Kleinunternehmen mit bis zu neun Beschäftigten zurück, die im Frühjahr 2020 von der Forschungsstelle Mittelstand an der Universität Trier und dem ZEW gemeinsam mit dem VGSD durchgeführt wurde. Zum Vorgehen siehe die Erläuterungen bei Block et al. (2021) und Stiel et al. (2021).

ten, um 4,4 Prozentpunkte. Das ist im Vergleich zu normalen Gründungszuschüssen eine sehr geringe Wirksamkeit. Hierbei gilt es nach Ansicht von Block et al. (2021) zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um eine Einmalzahlung handelte. So zeigt eine differenzierte Betrachtung, dass die Soforthilfe die Betroffenheit der Befragten in den durch antipandemische Maßnahmen stark eingeschränkten Bereichen erheblich abmildern konnte: Hier schätzten die Befragten die Wahrscheinlichkeit, in zwölf Monaten noch selbstständig zu sein, um 12,5 Prozentpunkte höher ein als Befragte in weniger betroffenen Branchen. Eine kurze Bearbeitungsdauer spielte ebenfalls eine Rolle in Bezug auf die erwartete Verweilwahrscheinlichkeit in der Selbstständigkeit (vgl. Stiel et al. 2021, S. 5).

Für die detaillierte Beurteilung der Wirksamkeit der Corona-Hilfen und die Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten sind derartige wissenschaftliche Evaluationsstudien notwendig. Diese erfordern einen höheren Zeitaufwand, weswegen sie häufig erst verzögert verwertbare Hinweise geben können. Mögliche Ergänzungen wären repräsentative Nutzerbefragungen zur Zufriedenheit mit den Maßnahmen und den Verfahren – vom Prinzip her vergleichbar mit den regelmäßigen Befragungen in Großbritannien im Kontext der Bürokratiebewertung. Auch das Dashboard Deutschland des Statistischen Bundesamtes könnte weiter ausgebaut werden und aktuelle Übersichtsstatistiken zur Gesamtheit der bewilligten Corona-Hilfen bereitstellen. Im Nachgang und mit valider Datenbasis ist zudem eine ausführliche Evaluation der Maßnahmenpakete sinnvoll. Das dürfte zwar zu spät für die Bewältigung der derzeitigen Krise sein, würde aber wertvolle Erkenntnisse und Erfahrungen für zukünftige Krisen liefern.

3 Mittelstandspolitik als Krisenbewältigungspolitik

3.1 Unternehmerisches Risiko

Das mit jeder unternehmerischen Betätigung verbundene Risiko bedarf zunächst einmal keiner ausgleichenden staatlichen Eingriffe. In der Pandemie stellt sich das unternehmerische Risiko jedoch anders dar. Beispielsweise kann ein dynamisches Infektionsgeschehen einen hohen Krankenstand in der Belegschaft bewirken, der wiederum einen Einbruch in der Produktion oder der Bereitstellung von Dienstleistungen zur Folge hätte. Kann das Unternehmen die Nachfrage dann nicht mehr zeitnah oder in ausreichendem Maß bedienen, kommt es zu einem Umsatzeinbruch. Dies ist zwar grundsätzlich noch als unternehmerisches Risiko anzusehen. Es ist allerdings pandemiebedingt größer

als in „normalen“ wirtschaftlichen Zeiten und kann mit jeder neuen Welle des Infektionsgeschehens weiterwachsen, so dass auf längere Sicht Unternehmen, die zu Beginn wirtschaftlich gut aufgestellt waren, an den Rand der Insolvenz oder der Unternehmensaufgabe geraten können.

Allerdings mildern antipandemische Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens das unternehmerische Risiko ab. Umgekehrt können antipandemische Maßnahmen das unternehmerische Risiko vergrößern, unter Umständen bis zur Existenzbedrohung. Ein Beispiel dafür sind die im Frühjahr 2020 erstmalig vorgenommenen umfassenden Grenzschließungen. Dadurch war insbesondere der international stark eingebundene Mittelstand betroffen, der so kurzfristig nicht auf regionale Zulieferer oder Absatzmärkte ausweichen konnte. Betroffen waren davon aber auch besonders Selbstständige, die in Grenzregionen arbeiten. Als Reaktion darauf haben viele mittelständische Unternehmen Strategien zur Risikosenkung für den Fall erneuter Grenzschließungen ergriffen (vgl. Bunde 2021): Sie haben ihre internationale Einbindung kritisch geprüft und diversifiziert, einige setzen mittlerweile verstärkt auf regionale Liefernetzwerke und nähere Absatzmärkte. Für selbstständig tätige Grenzpendler in sog. systemrelevanten Branchen greifen die Ende März 2020 verabschiedeten Leitlinien der Europäischen Kommission zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte während der Pandemie (vgl. Europäische Kommission 2020). So sorgten die Beschränkungen beim Grenzübertritt von Tschechien im Februar 2021 aufgrund der sehr kurzfristigen Ankündigung zwar für Unmut bei den betroffenen Unternehmen, dennoch kam es nicht zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit.

Es stellt sich die Frage, inwiefern zu einer Politik der Krisenbewältigung auch der *Ausgleich für das pandemisch erhöhte unternehmerische Risiko* gehört. Das genannte Beispiel verdeutlicht, dass Unternehmen sich in der Regel selbst helfen können, indem sie entsprechende strategische Maßnahmen umsetzen (siehe dazu auch Welter/Schlepphorst 2020; Zimmermann 2020). Erst wenn grundsätzlich „gesunde“ Unternehmen trotz eigener Anstrengungen seitens der Unternehmerinnen und Unternehmer nicht alleine wieder „auf die Beine kommen“ und dadurch die Diversität des Mittelstands und seine volkswirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Beiträge gefährdet sind, können punktuelle und zeitlich begrenzte Eingriffe angebracht sein. Gleichwohl bleibt die eindeutige Identifizierung der Zielgruppe und des Ausmaßes ihrer Betroffenheit problematisch. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass einzelbetriebliche oder größenbezogene Maßnahmen zur Absenkung des pandemisch erhöhten

unternehmerischen Risikos das Marktgeschehen verzerren und nicht unterstützte Unternehmen aus dem Markt verdrängt werden könnten.

Grundsätzlich ist daher ein ordnungspolitischer Ansatz derartigen punktuellen Eingriffen vorzuziehen. So dürften die temporären steuerlichen Vereinfachungen für Unternehmen (Steuerstundung, Rückbuchung von Sonderausgaben, Herabsetzung von Vorauszahlungen, Verlustrücktrag) einen nicht unerheblichen Beitrag zur Liquiditätssicherung der Unternehmen leisten. Auch die befristeten Regelaussetzungen bei der Insolvenzbeantragung sind zu begrüßen. Zwar greift der Staat auch damit in das normale Marktgeschehen ein, dies geschieht allerdings in vertretbarem Umfang (vgl. Kay/Kranzusch 2021). Entsprechend dürfte diese Maßnahme Unternehmen gestützt haben, die vorübergehend und pandemiebedingt unverschuldet an den Rand der Insolvenz geraten sind.

Zu nennen sind schließlich die Maßnahmen des temporären Bürokratieabbaus (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2020). Wegen der erlassenen Kontaktbeschränkungen wurden beispielsweise Ausnahmen von Regeln ermöglicht, die eine Präsenzplicht für Aufsichtsgremien und Betriebsräte vorsahen. Solche und ähnliche Maßnahmen, wie beispielsweise auch die befristete Aussetzung von Berichtspflichten, versetzen Unternehmerinnen und Unternehmern in die Lage, sich darauf zu konzentrieren, ihr Unternehmen so gut wie möglich durch die Pandemie zu führen. Nach unseren Recherchen deutet allerdings auch einiges darauf hin, dass die temporären Bürokratieerleichterungen für den Mittelstand in der Pandemie bislang keine zentrale Rolle gespielt haben.⁴ Es empfiehlt sich daher, nochmals zu prüfen, welche weiteren Fristen ausgesetzt oder Schwellenwerte herabgesetzt werden können.

3.2 Die Existenzbedrohung von Unternehmen und Branchen

Im Fall einer erzwungenen Betriebsschließung manifestiert sich der maximal mögliche Schaden für ein einzelnes Unternehmen. Für viele mittelständische Unternehmerinnen und Unternehmer wirkt die Existenzbedrohung des Unter-

⁴ Auch der Jahreswirtschaftsbericht 2021 des BMWi und die Webseite des Bundesfinanzministeriums berichten nicht von bürokratiebezogenen Sonderregelungen aufgrund der Corona-Pandemie, mit Ausnahme von teilweise vereinfachten Verfahren für die Prüfung und Vergabe der finanziellen Hilfen. Ebenso erbrachte eine Internetrecherche (z. B. bei den Wirtschaftsverbänden) keine weiteren Hinweise.

nehmens über den rein wirtschaftlichen Schaden hinaus: Sie fürchten, dass ihr Lebenswerk gefährdet ist. Sie sehen sich vielfach in einer gesellschaftlichen Verantwortung, z. B. ihren Beschäftigten gegenüber. Sie sind in der Folge auch emotional und psychisch belastet (vgl. Welter/Wolter 2021b). Das ist grundsätzlich unabhängig von der aktuellen Pandemiesituation.

Letztere kann allerdings die Eintrittswahrscheinlichkeit unmittelbarer und mittelbarer Existenzbedrohungen deutlich erhöhen. Das kann einzelne Unternehmen, aber auch ganze Branchen betreffen und mithin auch die Vielfalt und Diversität des Mittelstands. Aus Sicht eines einzelnen Unternehmens ist die Eintrittswahrscheinlichkeit einer derartigen Gefährdung umso höher, je schlechter seine wirtschaftliche Lage zu Pandemiebeginn bereits war. Zudem nimmt die Eintrittswahrscheinlichkeit im Verlauf der Pandemie zu, wenn der Existenzbedrohung nicht gegengesteuert wird oder werden kann. Die antipandemischen Maßnahmen, die die unternehmerische Betätigung einschränken oder gar untersagen, lassen das bereits pandemisch erhöhte unternehmerische Risiko zur Existenzbedrohung werden. Davon sind nicht nur die Unternehmen, sondern indirekt auch weitere Bereiche des Mittelstands betroffen.

Die *Reduzierung der Eintrittswahrscheinlichkeit einer derartigen Existenzbedrohung* ist eine Hauptaufgabe der Mittelstandspolitik für die akute Krisenbewältigung. Die Existenzbedrohung wird in der Regel nicht allein von Unternehmerinnen und Unternehmern abgewendet werden können. Nur vorübergehend mag dies wirtschaftlich gut aufgestellten Unternehmen möglich sein. So war beispielsweise die Eigenkapitalausstattung des Mittelstands zu Pandemiebeginn gut: Die Unternehmen konnten aus der Reserve schöpfen (vgl. Welter et al. 2020a). Dies hat jedoch auf Dauer Konsequenzen, weil diese Mittel nicht mehr für notwendige Zukunftsinvestitionen zur Verfügung stehen. Mit ihren Maßnahmen zur Krisenbewältigung sichert die Mittelstandspolitik deshalb auch die Zukunft der mittelständischen Wirtschaft. Gleichwohl kann die Mittelstandspolitik die Existenzbedrohung immer nur reduzieren, aber nicht vollständig aufheben. Ein Restrisiko wird bleiben.

Vor diesem Hintergrund haben die von der Bundesregierung aufgelegten Hilfsprogramme im Großen und Ganzen ihren Zweck erfüllt. Die vorrangige Ausrichtung auf die Stärkung der Liquidität und der Unternehmensressourcen erscheint angemessen. Wie in Kapitel 3.1 hergeleitet, kann es nicht Sinn und Zweck der Hilfsprogramme sein, das unternehmerische Risiko auf null zu setzen. Ein vollständiger Ausgleich der pandemie- und maßnahmeninduzierten

Schäden wäre nicht sachgerecht. Richtigerweise wurde daher der Fokus auf vereinfachte Kreditgewährung und liquiditätsschonende Hilfen, z. B. im steuerlichen Bereich, gelegt. Allerdings steigt mit zunehmender Krisendauer die Gefahr, dass auch grundsätzlich gesunde Unternehmen „erkranken“. Mittelständischen Unternehmen z. B. aus den Bereichen Gastronomie, Touristik oder dem saisonalen Einzelhandel, die auf keinerlei Nachholeffekte hoffen dürfen (vgl. Welter et al. 2020b), helfen Kredite wenig. Hier könnte eine teilweise Umwandlung von Krediten in Zuschüsse in Erwägung gezogen werden. Dagegen scheint eine pauschale Ablösung von Kreditprogrammen durch Zuschüsse unangemessen.

3.3 Ungleichheiten

Im Allgemeinen setzt die Mittelstandspolitik dort an, wo die Unternehmensgröße (Kleinheit) spezifische Risiken birgt. Hierbei sind ordnungspolitische Grundsätze zu berücksichtigen (vgl. Welter et al. 2016). In der derzeitigen pandemischen Lage können darüber hinaus bestimmte antipandemische Maßnahmen den Mittelstand in besonderer Weise treffen (vgl. Welter/Wolter 2021b). Im Prinzip werden durch die laufende antipandemische Politik einige Unternehmenstypen (Unternehmensgrößen, Sektoren) besonders belastet, damit die Allgemeinheit möglichst wenig belastet wird. Das ist gesamtwirtschaftlich sinnvoll, weil die Vorteile für die Allgemeinheit die Schäden des besonders Belasteten wahrscheinlich (deutlich) übertreffen.

Empirische Analysen für die USA deuten darauf hin, dass antipandemische Maßnahmen die Wirtschaft insgesamt nur wenig belastet haben, individuelle Verhaltensänderungen dagegen stark. Ein Beispiel hierfür ist, dass aus Furcht vor Ansteckung Einkäufe nicht mehr im stationären Handel getätigt, sondern online abgewickelt wurden (vgl. Goolsbee/Syverson 2021).⁵ Die Autoren dieser Studie zeigten auch eine Verschiebung der Nachfrage von den großen hin zu kleineren Unternehmen.

⁵ Die Autoren untersuchten das Konsumverhalten in mehr als 2,25 Millionen Unternehmen und 110 verschiedenen Sektoren anhand der Handydaten der Besucher. Demnach fiel die Besucherzahl um 60 Prozentpunkte. Nur 7 Prozentpunkte konnten auf staatliche bzw. kommunale Shutdown-Regelungen zurückgeführt werden. Die Studie wurde im Februar 2021 aktualisiert, mit vergleichbaren Ergebnissen für den moderaten Einfluss von politischen Lockdowns auf die wirtschaftliche Betroffenheit (vgl. dazu <https://bfi.uchicago.edu/insight/research-update-drivers-of-economic-decline>).

So weist der Handel sowohl Krisengewinner als auch -verlierer auf. Dies gilt losgelöst von der Unternehmensgröße: Der stationäre Handel mit Nicht-Lebensmitteln ist größtenteils stark beeinträchtigt, während der Online-Handel (in der Regel große Konzerne) seinen Marktanteil ausbauen konnte. Hier verstärkt die Pandemie einen langjährigen strukturellen Trend. In einigen Handelsunternehmen hat die Pandemie aber auch dafür gesorgt, dass die ohnehin erforderliche Digitalisierung der Absatzwege rascher in Angriff genommen wurde. Im Lebensmitteleinzelhandel haben sowohl große als auch kleine Unternehmen tendenziell von der Pandemie profitiert.

Eine unterschiedliche Betroffenheit der Unternehmen zeigt sich auch in Abhängigkeit von ihrer Größe. So finden sich gerade in den von den antipandemischen Maßnahmen besonders stark betroffenen Wirtschaftsbereichen überproportional viele Soloselbständige: Im Jahr 2019 waren dies etwas mehr als der Hälfte aller Selbständigen. Im Bereich der sonstigen Dienstleistungen, unter denen sich u. a. die Friseur- und Kosmetiksalons befinden, traf das auf zwei von drei Selbständigen zu. Im Wirtschaftsbereich Kunst, Unterhaltung und Erholung war die Soloselbständigkeit mit 87 % sogar die bei weitem dominierende Form. Allerdings ist umgekehrt auch zu konstatieren, dass im ebenfalls stark betroffenen Gastgewerbe Soloselbständige mit einem Anteil von 23 % die Ausnahme sind.

Im Sinne einer Krisenbewältigungspolitik sollte die Mittelstandspolitik hier nur sehr selektiv eingreifen. Die angebotenen Programme und deren kontinuierliche Nachbesserung (z. B. Härtefallfonds) sind von der Sache her bereits darauf ausgelegt, Ungleichheiten wie die nachgelagert auftretenden Existenzbedrohungen von Unternehmen und Branchen abzumildern. Gefragt ist hier die Rolle der Mittelstandspolitik bei der Gestaltung des Wegs aus der Krise, auf die wir im nächsten Kapitel eingehen.

4 Mittelstandspolitik als Weg aus der Krise und in die Zukunft gedacht

4.1 Von der Krisenbewältigung zur zukunftsorientierten Mittelstandspolitik

Die im vorigen Kapitel skizzierte Krisenbewältigung dürfte noch für längere Zeit die Mittelstandspolitik dominieren. Das Ausmaß der Pandemiekrise rechtfertigt die Konzentration auf sektorale und größenbezogene Maßnahmen – auch unter Berücksichtigung der damit immer einhergehenden „Trittbrettfahrerproblematik“ bzw. von Mitnahmeeffekten. Jedoch sollten diese Maßnahmen immer

als befristete Eingriffe verstanden werden. Der Ausstieg aus den derzeitigen Hilfsprogrammen sollte auch nicht abrupt, sondern schrittweise erfolgen. Eine zukunftsorientierte Mittelstandspolitik, wie sie ansatzweise im Konjunktur- und Zukunftspaket vom Sommer 2020 angesprochen wurde, erleichtert den Ausstieg. Eine abrupte Beendigung der derzeitigen Hilfsprogramme wäre schon deshalb fragwürdig, weil es dazu eines konkreten Endes der pandemischen Situation bedarf. Das ist aber unrealistisch. Mit fortschreitender Immunisierung der Bevölkerung und breiten Testungen können die harten antipandemischen Maßnahmen sukzessive zurückgenommen werden, so dass immer größere Teile der mittelständischen Wirtschaft wieder – vollständig – öffnen können. Bereiche, in denen der Konsum nicht oder nur begrenzt nachgeholt werden kann (z. B. Kultur, Tourismus, Gastgewerbe), könnten allerdings noch länger auf Hilfen zur Krisenbewältigung angewiesen sein.

Für die derzeitigen und ggf. noch aufzulegenden Maßnahmen der Krisenbewältigung ist deshalb nochmals zu empfehlen, diese mit degressiver Ausgestaltung zu versehen. Auch die vereinfachte Beantragung von Hilfen sollte nicht abrupt beendet werden, sondern in kleinen Schritten auslaufen (vgl. Welter/Wolter/Holz 2020).

Trotzdem hat die Mittelstandspolitik bereits während der laufenden Krise nicht nur die Überlebensfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft zu sichern, sondern auch deren Zukunftsfähigkeit in den Blick zu nehmen. Es geht schließlich darum, den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beitrag des Mittelstands langfristig sicher zu stellen. Die derzeitige Krisenbewältigungspolitik läuft Gefahr, ein überholtes Bild des Mittelstands zu zementieren: das eines hilfsbedürftigen Wirtschaftsbereichs, der es aus eigener Kraft nicht schafft und deshalb gestützt werden muss, der aber auch für die gesamtwirtschaftliche Erholung eine vernachlässigbare Rolle spielt – mit Ausnahme seiner industriellen Unternehmen. Das zeigte sich bereits im Frühjahr 2020, als im Zuge des ersten Lockdowns die prioritäre Öffnung von Wirtschaftsbereichen nach dem Kriterium einer hohen Wertschöpfung, wie sie sich vorrangig im Verarbeitenden Gewerbe findet, diskutiert wurde (vgl. Abele-Brehm et al. 2020). Dies wiederholte sich zu Beginn des Jahres 2021, als vorgeschlagen wurde, dass erneute Schließungen die entsprechenden Wertschöpfungsverluste sowie die Einbindung in globale Lieferketten zu berücksichtigen hätten (vgl. Baumann et al. 2021, S. 27). Überspitzt formuliert, ohne dass dies explizit so geäußert wird: Die Industrie ist wichtig für die zukünftige Entwicklung Deutschlands und muss erhalten bleiben. Die Dienstleistungen, der Handel, Gastronomie und Touris-

mus, die Kleinstunternehmen und Soloselbstständigen tragen nur wenig zur Wertschöpfung bei und können deshalb vernachlässigt werden.

Eine solche Annahme ist allerdings so nicht haltbar: Zum einen lag der Bruttowertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes 2020 bei 19,7 %⁶, worunter sich zudem zahlreiche Handwerksunternehmen befinden. Und selbst unter den Industrieunternehmen ist der weit überwiegende Teil mittelständisch.

Vor allem aber negiert eine solche Herangehensweise, dass der gesellschaftliche Beitrag des Mittelstands aus mehr besteht als seiner wirtschaftlichen Wertschöpfung (vgl. Welter/Schlepphorst 2020). Dazu zählt seine Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt nicht nur in Krisenzeiten, sondern beispielsweise auch bei der Stabilisierung demokratischer Strukturen (vgl. Bousbah/Kübler 2016). Werte wie Verbindlichkeit und Verlässlichkeit, die der Mittelstand glaubwürdig vermittelt, können die Unsicherheit aller Marktteilnehmer verringern und negative Erwartungen abschwächen. Schließlich ist auch die Verantwortung des Mittelstands für die eigenen Beschäftigten und die Region zu nennen, in der das Unternehmen ansässig ist. Dies spielt insbesondere bei der Wiederbelebung der Wirtschaft eine große Rolle. Gründungen, die für die wirtschaftliche Erholung wichtig sind, finden eher in Regionen statt, die traditionell eine Vielzahl von kleinen Unternehmen aufweisen, während dies in Regionen, die historisch großindustriell geprägt sind, weitaus weniger der Fall ist (vgl. Fritsch/Wyrwich 2017). Diese vielfältigen gesellschaftlichen Beiträge des Mittelstands werden übersehen, betrachtet man nur die volkswirtschaftliche Wertschöpfung und die Wirtschaftsbereiche mit den größten Anteilen daran.

4.2 Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie Bewältigung des Strukturwandels

Die (globale) Wirtschaft steht während der Corona-Pandemie nicht still, sondern entwickelt sich infolge von Präferenz- und Verhaltensänderungen mitunter in vollkommen neue Richtungen. Die Marktchancen und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen werden deshalb nach der Pandemie teilweise auf anderen bzw. anders gewichteten Faktoren beruhen als zuvor. Die Mittelstandspolitik befindet sich somit in einem Trade-off zwischen Bestandssicherung und Offenheit für den Strukturwandel (vgl. Holz 2020). Während die Kri-

⁶ Rechnet man die Versorger und andere noch hinzu, erhöht sich dieser Anteil auf knapp 23 %.

senbewältigungspolitik auf die Bestandssicherung und Abmilderung der direkten negativen Pandemiefolgen ausgerichtet ist, sollte die zukunftsorientierte Mittelstandspolitik mittelständische Unternehmen aller Größen und Branchen in die Lage versetzen, das unternehmerische Risiko wieder selbst zu tragen und die eigene Unternehmensentwicklung zu gestalten. Sie legt die Basis für die zukünftige strategische Ausrichtung und Entwicklung des Mittelstands.

Beim Weg aus der Krise sind die Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie die Bewältigung des Strukturwandels für die mittelständische Wirtschaft von besonderer Bedeutung. Die Unternehmen sollten eine nachhaltige und auf Erneuerung aufbauende Unternehmensentwicklung angehen bzw. fortsetzen können. Diejenigen Wirtschaftsbereiche, in denen die Pandemie den Strukturwandel beschleunigt hat (z. B. der Handel), sollten dazu befähigt werden, diesen (besser) zu bewältigen. So kann die mittelständische Wirtschaft für etwaige künftige Krisen noch mehr gestärkt werden.

Das im Sommer 2020 aufgelegte Konjunktur- und Zukunftspaket ist in Teilen bereits auf eine nachhaltige und auf Erneuerung aufbauende Wirtschaftsentwicklung ausgerichtet. Eine Reihe der dort angesprochenen Maßnahmen unterstützt grundsätzlich die Wettbewerbsfähigkeit und Wiederbelebung des Mittelstands und darüber indirekt auch den Strukturwandel in betroffenen Branchen.

- Die erweiterten Abschreibungsmöglichkeiten für digitale Wirtschaftsgüter und die Möglichkeiten für die Unterstützung des Mittelstands bei der digitalen Transformation erleichtern die Verstetigung des krisenbedingten Digitalisierungsschubs im Mittelstand.
- Die „Sozialgarantie 2021“, über die die Sozialversicherungsbeiträge auf nicht mehr als 40 % steigen sollen, stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands. Hier wäre zu überlegen, ob diese Garantie über 2021 hinaus verlängert werden könnte. Das wäre schon deshalb wichtig, da zu erwarten ist, dass sowohl der gesetzlichen Kranken- als auch der Rentenversicherung durch die Corona-Pandemie erhebliche zusätzliche Belastungen entstehen und andernfalls mit einem Anstieg der Beitragssätze zu rechnen ist.
- Die steuerlichen Regelungen zur degressiven Abschreibung und zur Ausweitung des Verlustrücktrags (siehe dazu Kapitel 4.3) schonen die Liquidität der Unternehmen und setzen Anreize für Investitionen, die auf dem Weg

aus der Krise an Bedeutung gewinnen – so können bspw. zurückgestellte Investitionen rascher wieder aufgenommen werden.

Wichtig für die Wiederbelebung der mittelständischen Wirtschaft sind die finanziellen Reserven und die Eigenkapitalbasis der Unternehmen. Inwiefern die – zu Krisenbeginn durchaus guten – Eigenkapitalquoten der mittelständischen Wirtschaft in der Pandemie abgeschmolzen sind, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend zu beurteilen. Befragungsergebnisse deuten zumindest daraufhin, dass die derzeitige Pandemie den Aufwärtstrend bei der Eigenkapitalquote im Mittelstand beenden könnte (vgl. Gerstenberger 2020). Ebenso gibt es vereinzelte Hinweise darauf, dass Selbstständige auf ihre Altersvorsorge zurückgreifen. Sollte sich die Abschmelzung des Eigenkapitals im Mittelstand bestätigen, könnten zusätzliche, ggf. temporäre Eigenkapitalhilfen Abhilfe schaffen und den Mittelstand beim Eigenkapitalaufbau unterstützen.

Die Innovationsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft zu stärken bzw. wiederzubeleben, spielt ebenfalls eine wichtige Rolle auf dem Weg aus der Krise. Anreize zur Belebung der Innovationstätigkeit bietet die Anhebung des Förderdeckels der steuerlichen Forschungszulage von zwei auf 4 Millionen Euro, die im Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz rückwirkend von Juli 2020 bis Juni 2026 erfolgte. Damit werden vor allem diejenigen Unternehmen angesprochen, die bereits Forschung und Entwicklung betreiben. Das sind vorrangig die größeren mittelständischen Unternehmen. Die Expertenkommission Forschung und Innovation kritisiert in ihrem aktuellen Jahresgutachten infolgedessen die mangelnde Berücksichtigung der KMU (EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation 2021, S. 23).⁷

Hinzu kommt, dass ein Großteil der Innovationstätigkeit im Mittelstand außerhalb von Forschung und Entwicklung stattfindet (vgl. Brink et al. 2018; Maaß/May-Strobl 2016). Bricht die Innovationstätigkeit auf längere Sicht ein,

⁷ Die steuerliche Forschungszulage gewährt steuerpflichtigen Unternehmen unabhängig von der Unternehmensgröße eine 25-prozentige Förderung auf die internen FuE-Personalkosten, von denen maximal zwei Millionen Euro pro Jahr (bzw. bis 2026 vier Mill. Euro) geltend gemacht werden dürfen. Nur rund 10 % der in der FuE-Erhebung des Stifterverbands erfassten Unternehmen mit FuE-Personalkosten liegen über der ursprünglichen Bemessungsgrundlage von zwei Millionen Euro. Davon sind ca. 8 % (1.120) Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten und lediglich 2 % (360) zählen zur Gruppe der KMU (vgl. die Einschätzung bei Bertschek et al. 2020).

ist die zukünftige Unternehmensentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands stark gefährdet. Gerade die Unsicherheiten während der Pandemie dürften im Mittelstand jedoch zu einem Rückgang der langfristigen Innovationsausgaben führen. Laut Mannheimer Innovationspanel gingen KMU bereits im Frühjahr 2020 von deutlich sinkenden Innovationsausgaben aus (2020: minus 9 % und 2021: minus 5 %), während die Großunternehmen stabile Innovationsbudgets für 2020 und sogar eine leichte Ausweitung für 2021 erwarteten (vgl. Rammer et al. 2021). Vor allem Finanzierungsengpässe werden von Unternehmen, deren Innovationstätigkeit beeinträchtigt ist, als Grund dafür genannt (79 % des Verarbeitenden Gewerbes, 64 % IKT, vgl. ZEW 2021a).

Andererseits ist die Krise auch Auslöser für Innovationen wie Prozess- oder Geschäftsmodellinnovationen. Nicht absehbar ist derzeit, ob diese pandemiegetriebenen Innovationen vielleicht nur vorübergehende Krisennotlösungen waren oder ob sie tragfähig für die weitere Unternehmensentwicklung sind.

Das wirft die Frage auf, mit welchen weiteren Maßnahmen das Innovationsgeschehen im Mittelstand belebt werden kann. Das Zukunftspaket legt einen Schwerpunkt auf zukunftsweisende Technologien wie Klimatechnologien und Künstliche Intelligenz und bietet in diesem Zusammenhang auch die Unterstützung des Mittelstands bei deren Nutzung an. Ebenso wichtig ist jedoch, dass sich der Mittelstand bereits an der Entwicklung und Vermarktung von Zukunftstechnologien beteiligen kann. Diese können die Basis für Neugründungen wie für die erforderliche strategische Neuorientierung von Bestandunternehmen im Nachgang der Pandemie bilden.

Dabei ist der Mittelstand auf Fachkräfte angewiesen. Bereits heute ist der Mangel an wissensintensivem Fachpersonal ein Innovationshemmnis (vgl. Hoffmann et al. 2020). Diese Situation dürfte sich mittelfristig noch verschärfen. Da große Unternehmen in der Regel attraktivere Arbeitgeber sind, könnte der Mittelstand bei der Anwerbung neuer Fachkräfte dauerhaft größere Probleme haben. Die Aus- und Weiterbildung des eigenen Personals, die sich positiv auf die Innovationstätigkeit des Mittelstands auswirkt (vgl. Brink et al. 2018), leidet ebenfalls während der Pandemie. Hier wäre zu prüfen, inwieweit weitere Anschubmaßnahmen oder auch eine Fortführung bzw. Erweiterung der derzeitigen Ausbildungsprämien für den Weg aus der Krise erforderlich sind.

Zugleich gilt es aber auch, das Gründungsgeschehen im Blick zu behalten und ggf. mittelstandspolitisch nachzusteuern. Sicherlich profitieren die Gründungen ebenfalls von vielen Maßnahmen des Zukunftspakets zur Wiederbelebung der

mittelständischen Wirtschaft. Zudem ist das Gründungsgeschehen (noch) nicht so dramatisch eingebrochen, wie anfänglich befürchtet. Daher dürfte es sich auch rasch wiederbeleben (vgl. Kay/Kranzusch 2021). Vor allem für innovative und wachstumsorientierte Gründungen bietet der mit der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2021 aufgelegte Zukunftsfonds Unterstützungsmöglichkeiten. Ob eine weitere explizite Unterstützung der Gründungen, wie bspw. ein Gründungszuschuss für kleinere Gründungen, erforderlich sein wird, bleibt abzuwarten.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Stützung ohnehin angeschlagener Unternehmen kritisch hinterfragt werden. Diese wird mit zunehmender Dauer der Pandemie immer problematischer. Die Wirtschaftspolitik läuft Gefahr, sehr hohe Summen an Unternehmen zu geben, die langfristig doch aus dem Markt ausscheiden. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass der Wettbewerb zulasten ansonsten zukunftsfähiger Neugründungen mit frischen Ideen verzerrt wird. Daher sollte, wenn erkennbar wird, dass Bestandsunternehmen über keine hinreichenden Perspektiven am Markt mehr verfügen, die Einstellung weiterer Hilfen erwogen werden. Dies sollte auch auf die Gefahr hin geschehen, dass bereits geleistete Hilfen verloren sind.

Schließlich ist zu überlegen, inwieweit der Strukturwandel in der mittelständischen Wirtschaft von der Mittelstandspolitik weiter unterstützt werden kann – und sollte. Im derzeitigen Zukunftspaket kommt dieser Aspekt noch zu kurz (vgl. Welter/Wolter 2020, S. 7) bzw. wird auf ausgewählte Branchen beschränkt. So ist beispielsweise ein Bonus-Programm „Zukunftsinvestitionen Fahrzeughersteller und Zulieferindustrie“ aufgelegt worden, im Rahmen dessen u. a. regionale Innovationscluster gefördert werden (vgl. BMWi 2020a). Ein derartiges Programm kann aktiv auch den Strukturwandel in der mittelständischen Zuliefererindustrie unterstützen. Allerdings richtet es sich in diesem Fall lediglich an die Unternehmen, die in Lieferketten zur Herstellung landgebundener Fahrzeuge eingebettet sind. Grundsätzlich ist das Programm gedacht für Unternehmen aller Größenordnungen. Durch die Fokussierung auf neue, moderne Produktionsverfahren sowie deren Anwendung dürften tendenziell jedoch eher größere Unternehmen angesprochen werden. Kleine Unternehmen könnten über die mögliche unmittelbare Förderung regionaler Cluster profitieren – jedoch nur, wenn diese Cluster in den Regionen mit primär kleinen Zuliefererunternehmen angesiedelt werden. Das steht zu bezweifeln, da das vorrangige Ziel dieses Programms die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Fahrzeugindustrie ist. Es wäre begrüßenswert, wenn zukünftig in vergleichba-

ren Programmen die Belange der vielen kleinen Unternehmen mit in den Blick genommen werden.

4.3 Anpassung der Rahmenbedingungen

Eine zukunftsorientierte Mittelstandspolitik sollte sich auf einen ordnungspolitischen Ansatz konzentrieren. Für den Mittelstand förderliche Rahmenbedingungen unterstützen indirekt den graduellen Ausstieg aus den Hilfsmaßnahmen und erleichtern den Neu- bzw. Restart für die Unternehmen. So könnte eine Entlastung der Unternehmen von bürokratischen Pflichten dazu beitragen, dass diese die hierfür normalerweise eingesetzten Ressourcen in eine strategische Neuorientierung leiten.

Dazu sollte zunächst geprüft werden, welche der temporär eingeführten Sonderregelungen über einen längeren Zeitraum fortgeführt werden oder sogar verstetigt werden sollten, weil beispielsweise die zu Grunde liegenden Pflichten dauerhaft entbehrlich sind. Zudem empfiehlt der Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht 2020 ein Moratorium für zusätzliche Belastungen der Unternehmen. Bis Ende 2021 sollen keine neuen Informationspflichten durch gesetzliche Regelungen für Unternehmen eingeführt werden. Darüberhinausgehender Erfüllungsaufwand erfordert eine gesonderte Begründung, sollte die Regelung noch im Jahr 2021 wirksam werden. Gerade diese Informationspflichten werden von der mittelständischen Wirtschaft als sehr belastend wahrgenommen (vgl. Holz et al. 2019). Deshalb sollte der Vorschlag unbedingt umgesetzt werden.

Von den im Konjunktur- und Zukunftspaket genannten Entlastungen für die Wirtschaft sind insbesondere die steuerlichen Regelungen zum Verlustrücktrag relevant. Dieser wurde im Zuge des Zweiten Corona-Steuerhilfegesetzes auf bis zu maximal 5 Millionen € erhöht und kann mit dem Gewinn des Vorjahres (hier also 2019) verrechnet werden. Durch das Dritte Corona-Steuerhilfegesetz wurde dieser Maximalbetrag auf 10 Millionen € angehoben. Diese Möglichkeit gilt für die Einkommen- und Körperschaftssteuer. Solche Maßnahmen sind zu begrüßen. Sie schonen kurzfristig die Liquidität der Unternehmen, belasten gleichzeitig die öffentlichen Finanzen mittel- bis langfristig kaum. Allerdings profitieren solche Unternehmen, deren steuerlicher Gewinn im Jahr 2019 aufgrund einer hohen Investitionstätigkeit gering ausfiel, möglicherweise nur in geringem Maße von dem erhöhten Verlustrücktrag. Hier könnte eine Ausdehnung des Übertragungszeitraumes auf mehrere Jahre Abhilfe schaffen. Insofern unterstützen wir den Vorschlag des Sachverständigen-

rates, der u. a. eine zeitliche Erweiterung des steuerrechtlichen Verlustausgleichs vorschlägt (vgl. SVR 2020).

Wichtig sind aber auch Rahmenbedingungen, die einen schnellen Neustart von insolventen Unternehmen und Selbstständigen ermöglichen. Eigenverwaltete Schutzschirmverfahren, die eine vorausschauende Sanierung der Unternehmen unterstützen, wurden bereits 2012 eingeführt. Sie machen jedoch nur einen verschwindend geringen Anteil der Insolvenzverfahren aus und werden tendenziell eher von Unternehmern ab einer Größe von 50 Mitarbeitern genutzt. Das 2021 eingeführte Restrukturierungsverfahren bietet eine weitere Option in der Phase der drohenden Zahlungsunfähigkeit und damit auch für den längerfristigen Weg aus der Krise: Nicht mehr alle Gläubiger müssen der vorgeschlagenen Lösung zustimmen. Das Verfahren passt jedoch eher für größere (mittelständische) Unternehmen mit hoher Fremdkapitalaufnahme.

Für den kleineren Mittelstand und insbesondere auch die Soloselbstständigen erleichtert das Gesetz zur Verkürzung der Restschuldbefreiung einen möglichen Neustart. Zu prüfen wäre, inwieweit die jüngst erst auf drei Jahre verkürzte Restschuldbefreiung weiter gesenkt werden kann, damit ein noch schnellerer Restart ermöglicht werden kann. Erfahrungsgemäß behindern Einträge bei Kreditauskunfteien wie der SCHUFA den Neustart erheblich. Dies ist ein wichtiges Signal für diejenigen Kleinstunternehmen und Selbstständigen, die im Verlauf der Krise noch insolvent gehen dürften,⁸ aber sich grundsätzlich einen Neustart vorstellen könnten.

⁸ Dörr et al. (2021) gehen davon aus, dass insbesondere bei den Kleinstunternehmen, von denen viele bereits vor der Krise schlechte Kreditratings hatten, zurzeit eine Insolvenzlücke entstanden ist. Über alle Unternehmensgrößen schätzt das ZEW (2021b) diese Lücke auf rund 25.000 Unternehmen.

Literatur

Abele-Brehm, A.; Dreier, H.; Fuest, C.; Grimm, V.; Kräusslich, H.-G.; Krause, G.; Leonhard, M.; Lohse, A. W.; Lohse, M. J.; Mansky, T.; Peichl, A.; Schmid, R. M.; Wess, G.; Woopen, C. (2020): Die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie tragfähig gestalten. Empfehlungen für eine flexible, risikoadaptierte Strategie. (Koordination: Clemens Fuest und Martin Lohse), ifo, <https://www.ifo.de/en/publikationen/2020/monograph-authorship/die-bekampfung-der-coronavirus-pandemie-tragfahig-gestalten>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Baumann, M.; Beier, M.; Brinkmann, M. M.; Brockmann, D.; Bude, H.; Fuest, C.; Feldner, D.; Hallek, M.; Kickbusch, I.; Mayer, M.; Meyer-Hermann, M.; Peichl, A.; Rosert, E.; Schneider, M. (2021): Eine neue proaktive Zielsetzung für Deutschland zur Bekämpfung von SARS-CoV-2. 2. Teil: Handlungsoptionen, ifo, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/monographie-autorenschaft/proaktive-zielsetzung-bekaempfung-sars-cov-2-handlungsoptionen>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Bertschek, I.; Bonin, H.; Cantner, U.; Häussler, C.; Hölzle, K.; Requate, T. (2020): Kleine und mittlere Unternehmen unterstützen. Forschungszulage an die Erfordernisse der Corona-Krise anpassen, EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (Hrsg.): EFI Policy Brief, Nr. 4-2020, Berlin.

Block, J. H.; Kritikos, A.; Priem, M.; Stiel, C. (2020): Emergency Aid for Self-Employed in the COVID-19 Pandemic: A Flash in the Pan?, DIW Discussion Papers, Nr. 1924, Berlin.

Brink, S.; Nielen, S.; May-Strobl, E. (2018): Innovationstätigkeit des nicht-forschenden Mittelstands, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 266, Bonn.

Bousbah, K.; Kübler, D. (2016): Der Einfluss des mittelständischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells auf die Herausbildung und Festigung demokratischer Strukturen, Aarau.

Bunde, N. (2021): Covid-19 und die Industrie: Führt die Krise zum Rückbau globaler Lieferketten?, ifo Schnelldienst, 74 (1), S. 54-57.

Bundesgesetzblatt (2020): Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) vom 29. Juni 2020, Jahrgang 2020 Teil I Nr. 31, ausgegeben am 30. Juni 2020, Bonn.

Bundesgesetzblatt (2021): Drittes Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Corona-Steuerhilfegesetz) vom 10. März 2021, Jahrgang 2021 Teil I Nr. 10, ausgegeben am 17. März 2021, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Zukunftsfonds startet mit 10 Mrd. Euro: "Setzen damit den Benchmark in Europa", Pressemitteilung - Existenzgründung vom 11.12.2020, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/12/20201211-zukunftsfonds-startet-mit-10-milliarden-euro-setzen-damit-benchmark-in-europa.html>, (zuletzt abgerufen am 26.03.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020a): Zukunftsinvestitionen für Fahrzeughersteller und Zulieferindustrie. Programm zur Umsetzung von Ziffer 35c im Rahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Industrie/zukunftsinvestitionen-fahrzeughersteller-zulieferindustrie.html>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2021): Corona-Hilfen für Unternehmen. Infografik vom 24.03.2021, Stand: 23.03.2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Infografiken/Wirtschaft/corona-hilfen-fuer-unternehmen.html>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) (2020): Corona-Brennpunkte im industriellen Mittelstand. Pulsmessung und Perspektiven aus der Praxis, 11. September 2020, https://bdi.eu/media/themenfelder/mittelstand_familienunternehmen/downloads/20200911_Umfrage_BDI_Corona-Brennpunkte_im_industriellen_Mittelstand.pdf, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Destatis (2021): Dashboard Deutschland. Konjunkturprogramm, <https://www.dashboard-deutschland.de/#/themen/konjunkturprogramm/konjunkturprogramm>, (zuletzt abgerufen am 25.03.2021).

Destatis (2021a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Vierteljahresergebnisse, 4.Vierteljahr 2020, Fachserie 18, Reihe 1.2, Wiesbaden.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2021): Der lange Weg aus der Krise. DIHK-Konjunkturumfrage Jahresbeginn 2021, <https://www.dihk.de/resource/blob/35738/75dca701af5b226cce35e8a85789f035/dihk-konjunkturumfrage-jahresbeginn-2021-kurzfassung-data.pdf>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Dörr, J. O.; Murmann, S. C.; Licht, G. (2021): The COVID-19 Insolvency Gap: First-Round Effects of Policy Responses on SMEs, ZEW: ZEW Discussion Paper Nr. 21-018, Mannheim.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2021): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021, Berlin.

Europäische Kommission (2020): Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs, Mitteilung der Kommission 2020/C 102 I/03, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 30.03.2020, C 102 I/12, Straßburg.

Fritsch, M.; Wyrwich, M. (2017): The effect of entrepreneurship on economic development – an empirical analysis using regional entrepreneurship culture, *Journal of Economic Geography*, 17 (1), S. 157-189.

Gerstenberger, J. (2020): Corona-Krise setzt Eigenkapitalquoten der Mittelständler unter Druck, KfW Research: Volkswirtschaft Kompakt Nr. 199, Frankfurt/Main.

Goolsbee, A.; Syverson, C. (2021): Fear, lockdown, and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020, *Journal of Public Economics*, 193, Article 104311.

Goolsbee, A.; Syverson, C. (2021a): Fear, lockdown, and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline. Research Update, February 16, 2021, <https://bfi.uchicago.edu/insight/research-update-drivers-of-economic-decline>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021). Hoffmann, M.; Schneck, S.; Schröder, C.; Paschke, M.; Ptok, S. (2020): Engpässe in wissensintensiven Berufen-Reaktionen von Fachkräften und Unternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 278, Bonn.

Holz, M. (2020): KMU-Politik ausgewählter EU-Länder während der Corona-Pandemie, *WISO direkt*, 15/2020, Bonn.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn (2021): Gewerbliche Liquidationen nach Wirtschaftszweigen 2016 bis 2020 in Deutschland, https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/statistik/gruendungen-und-unternehmensschliessungen/dokumente/GewExGr_Li_WZ_2016-2020.pdf, (zuletzt abgerufen am 25.03.2021).

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn (2021a): Selbstständige ohne und mit Beschäftigten 2019 in Deutschland nach Wirtschaftsabschnitten, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/selbststaendigefreiberufe/selbststaendige#1244>, (zuletzt abgerufen am 25.03.2021).

Kay, R.; Kranzusch, P. (2021): Gewerbliche Existenzgründungen und Unternehmensaufgaben in 2020, IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

KfW (2020): Monitoring der KfW-Corona-Hilfe. Indikatoren zur Wirkungsanalyse und Kundenzufriedenheit aus dem KfW-Neukunden-Monitor, 1. September 2020, https://www.kfw.de/Presse-Newsroom/Aktuelles/Corona-Monitoring_2020_09_01.pdf, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Klemmer, P.; Friedrich, W.; Lageman, B.; Frick, S.; Halstrick-Schwenk, M.; Knospe, D.; Puxi, M.; Scheuer, M.; Schrupf, H.; Welter, F. (1996): Mittelstandsförderung in Deutschland. Konsistenz, Transparenz und Ansatzpunkte für Verbesserungen, Essen.

Maaß, F.; May-Strobl, E. (2016): Der Stellenwert nicht-technologischer Neuerungen im Innovationsgeschehen der mittelständischen Wirtschaft, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 250, Bonn.

Nationaler Normenkontrollrat (2020): Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen, Jahresbericht 2020 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin.

Rammer, C.; Doherr, T.; Krieger, B.; Marks, U.; Niggemann, H.; Peters, B.; Schubert, T.; Trunschke, M.; von der Burg, J. (2021): Innovationen in der deutschen Wirtschaft: Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2020. Version März 2021, Mannheim.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie. Sondergutachten. 22. März 2020, Wiesbaden.

Stiel, C.; Kritikos, A. S.; Block, J.; Priem, M. (2021): Soforthilfe für Selbstständige wirkt vor allem positiv, wenn sie rasch gewährt wird, DIW Berlin: DIW Aktuell Nr. 60, Berlin.

Welter, F.; Levering, B.; May-Strobl, E. (2016): Mittelstandspolitik im Wandel, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 247, Bonn.

Welter, F.; Schlepphorst, S.; Schneck, S.; Holz, M. (2020): Der gesellschaftliche Beitrag des Mittelstands: Konzeptionelle Überlegungen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 283, Bonn.

Welter, F.; Wolter, H.-J.; Holz, M. (2020): Exit aus dem Shutdown – wie der Mittelstand die Coronavirus-Pandemiekrise optimal überstehen kann, IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, F.; Wolter, H.-J.; Kranzusch, P. (2020): Vorläufige Einschätzungen des IfM Bonn zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronaviruspandemie auf den Mittelstand, IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, F.; Wolter, H.-J.; unter Beteiligung von; Icks, A.; Kay, R.; Kranzusch, P.; Schröder, C. (2020): Anmerkungen des IfM Bonn zum Konjunktur- und Krisenbewältigungs- sowie Zukunftspaket, IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, F.; Wolter, H.-J. (2021a): Perspektiven für den Mittelstand in der Covid19-Pandemie. Teil 1: Herausforderungen für die Mittelstandspolitik, IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, F.; Wolter, H.-J. (2021b): Perspektiven für den Mittelstand in der Covid 19-Pandemie. Teil 2: Herausforderungen für den Mittelstand, IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

ZEW (2021a): Corona-Krise hemmt Innovationsaktivitäten von Unternehmen. ZEW-Umfrage zu Auswirkungen der Corona-Krise auf die Innovationsaktivität im Rahmen des EFI-Gutachtens, <https://www.zew.de/presse/pressearchiv/corona-krise-hemmt-innovationsaktivitaeten-von-unternehmen>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

ZEW (2021b): „Wir schieben eine signifikante Insolvenzlücke vor uns her“. ZEW-Präsident Achim Wambach beim Leibniz-Wirtschaftsgipfel, <https://www.zew.de/presse/pressearchiv/wir-schieben-eine-signifikante-insolvenzluoecke-vor-uns-her>, (zuletzt abgerufen am 29.03.2021).

Zimmermann, V. (2020): Mittelstand reagiert ideenreich auf Corona-Krise, KfW Research: Volkswirtschaft Kompakt Nr. 291, Frankfurt/Main.