

ifo

KURZEXPERTISE

Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise im Zeichen des Strukturwandels

Kurzexpertise im Auftrag der IHK für München und Oberbayern

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Prof. Dr. Oliver Falck

Christian Pfaffl, M.Sc.

Kontakt:

Prof. Dr. Oliver Falck – Tel.:089/9224-1370 – E-Mail: falck@ifo.de

München, den 04.09.2020

Wirtschaftskrisen verstärken strukturelle Schwächen

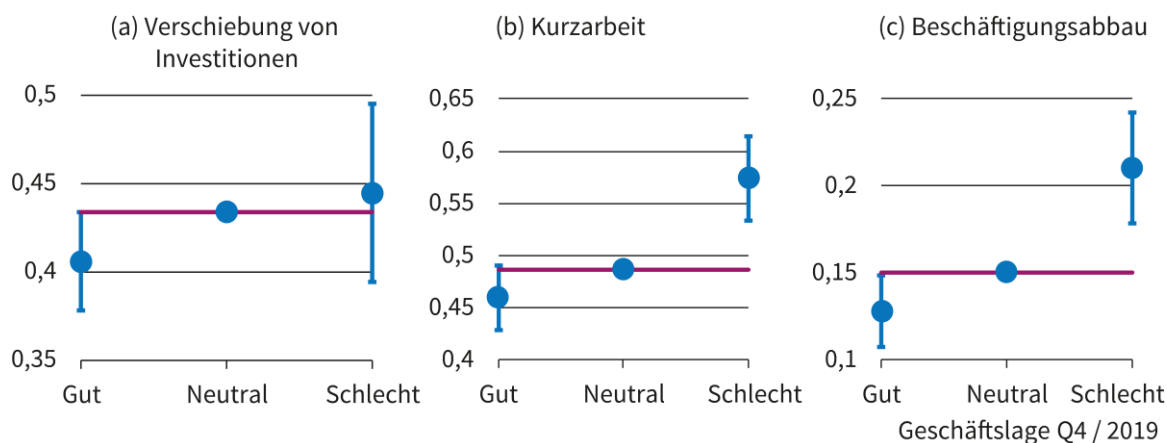
Die Corona-Pandemie hat eine globale Wirtschaftskrise ausgelöst, die noch gravierender als die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 ausfallen dürfte: Deutschland droht der größte Einbruch des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit dem zweiten Weltkrieg, Unternehmen sind akut in ihrer Existenz bedroht und viele Arbeitsplätze gefährdet. Um die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern, hat die Politik auf Bundes- und Länderebene zahlreiche wirtschaftspolitische Maßnahmen auf den Weg gebracht. Dazu zählen Maßnahmen mit breiter Wirkung wie die befristete Senkung der Umsatzsteuer zur Nachfragestärkung oder Erleichterungen bei der Kurzarbeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Daneben sind spezifische Maßnahmen vorgesehen, die besonders betroffene Unternehmen und Branchen unterstützen sollen. Beispiele hierfür sind spezielle Hilfen für die Reisebusbranche oder die staatliche Beteiligung an der Lufthansa AG. Inwiefern Maßnahmen zur Rettung einzelner Branchen und Unternehmen sinnvoll sind, sollte aber auch vor dem Hintergrund des Strukturwandels beantwortet werden. Demnach wären branchenspezifische Staatshilfen vor allem dann angemessen, wenn exogene Schocks wie die Coronakrise die Geschäftstätigkeit von Unternehmen lediglich vorübergehend beeinträchtigen. Gab es jedoch bereits vor Krisenbeginn strukturelle Probleme in einer Branche, können diese durch die Krise verstärkt bzw. beschleunigt werden. Staatliche Hilfsmaßnahmen würden in diesem Fall den Strukturwandel verlangsamen, da Branchen, deren Wettbewerbsfähigkeit bereits vor Krisenbeginn geschwächt war, mitunter künstlich am Leben gehalten werden. Dieser Zusammenhang wird in der politischen Debatte oft vernachlässigt. Stattdessen wird die Notwendigkeit branchenspezifischer Staatshilfen meist durch soziale Motive gerechtfertigt oder aufgrund der großen volkswirtschaftlichen Bedeutung einer Branche als alternativlos begründet.

Dass die Corona-Pandemie die strukturellen Probleme in Unternehmen verstärken bzw. beschleunigen kann, zeigt eine aktuelle Studie über die Anpassungsreaktionen von Unternehmen während der Coronakrise. Darin wird bestätigt, dass Unternehmen, die bereits geschwächt in die Krise gestartet sind, eine stärkere negative Betroffenheit ihrer Geschäftstätigkeit durch Corona erleiden und häufiger schwerwiegende betriebliche Konsequenzen ziehen (Buchheim et al., 2020). Wie die folgende Abbildung zeigt, haben Unternehmen, die im vierten Quartal 2019 ihre Geschäftslage als „schlecht“ bewerteten, Corona-bedingt häufiger Kurzarbeit eingesetzt, Mitarbeiter entlassen oder Investitionsprojekte gestrichen. Neben der wirtschaftlichen Vitalität eines Unternehmens können auch Faktoren der Unternehmensorganisation Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit einer Branche haben. Eine Studie zu den Effekten der Homeoffice Nutzung während der Corona-Pandemie hat beispielsweise gezeigt, dass Unternehmen mit großem Potenzial zur Nutzung von Homeoffice bisher besser durch die Krise kamen. Im Speziellen mussten Unternehmen, in denen ein großes Potenzial zur Arbeit im Homeoffice bestand, weniger Kurzarbeit anmelden, als Unternehmen, in denen die Möglichkeit zur Arbeit im Homeoffice geringer ausgeprägt war (Alipour et al. 2020a). Das Potenzial im Homeoffice zu arbeiten ist wiederum in den Unternehmen am stärksten ausgeprägt, in denen viele Tätigkeiten über die Arbeit am Computer oder mit Hilfe

des Internets erfolgen (Alipour et al. 2020b) – Erkenntnisse, welche erneut die Dringlichkeit eines Strukturwandels und der breiten Digitalisierung der deutschen Wirtschaft untermauern. Denn auch eine moderne und IT-gestützte Arbeitsorganisation kann dazu beitragen, dass Unternehmen Krisenzeiten überdauern und sich zukunftsfähig am Markt positionieren.

Diese Beispiele zeigen, dass eine reine Verteilung von Staatshilfen nach dem Kriterium der akuten Krisenbetroffenheit zu kurz greifen kann, da strukturelle Probleme häufig bereits in der Zeit vor wirtschaftlichen Krisen begründet liegen. Durch die reine Zuteilung öffentlicher Hilfgelder nach der akuten Krisenbetroffenheit kann der sich vollziehende Strukturwandel hinausgezögert werden: nicht mehr wettbewerbsfähige und strukturell veraltete Unternehmen werden mit Steuergeldern möglicherweise nur künstlich am Leben erhalten, die Entstehung sogenannter „Zombie-Firmen“ wird begünstigt. Dabei handelt es sich um Unternehmen mit niedriger Produktivität, die auf einem kompetitiven Markt eigentlich nicht bestehen könnten. Sie hemmen gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwächse, da sie Wachstumschancen für produktivere Firmen, wie z.B. Start-ups, verdrängen (Andrews et al., 2017).

Auswirkungen der Geschäftsbedingungen vor der Coronakrise auf die getroffenen Maßnahmen der Unternehmen



Quelle: Buchheim et al., 2020.

© ifo Institut

Welche Politikmaßnahmen sind geeignet, die mittelfristigen wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie abzumildern, ohne den Strukturwandel zu behindern?

Aufgrund der Corona-Pandemie und den daraus resultierenden wirtschaftlichen Verwerfungen hat die deutsche Politik zahlreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht, welche die Wirtschaft in der Krise stützen sollen. Im Folgenden werden einzelne Politikmaßnahmen knapp auf die Frage hin bewertet, ob durch sie der Strukturwandel jeweils eher gefördert oder behindert wird. Dabei werden die Maßnahmen in vier Politikfelder eingeteilt: Arbeitsmarktpolitik, Steuerpolitik, Finanzierungsprogramme und Insolvenzrecht.

Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben typischerweise das Ziel, Beschäftigung zu sichern und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Um in Krisenzeiten Arbeitsplätze zu erhalten und soziale Härten abzumildern, ist es mitunter notwendig, bestehende Beschäftigungsstrukturen für die Dauer der Krise zu konservieren. Obwohl dieses Vorgehen aus sozialpolitischer Sicht gerechtfertigt ist, sind solche Maßnahmen tendenziell hinderlich für den Strukturwandel. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie zu lange und zu umfangreich gewährt werden. Um den Strukturwandel hingegen sinnvoll zu begleiten, sollten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Krisenzeiten wohldosiert werden und den Wandel in der Beschäftigungsstruktur aktiv fördern.

Verlängerung des Kurzarbeitergeldes

Der Bezug von Kurzarbeitergeld ist derzeit bis zu zwölf Monate lang möglich. Die Diskussion um eine Verlängerung der Bezugsdauer gründet auf der Sorge, dass in vielen Branchen die wirtschaftliche Erholung weitaus länger dauern wird als bisher angenommen. In der Vergangenheit hat sich das Kurzarbeitergeld als effektives Instrument bewiesen, um Arbeitsplätze in Krisenzeiten zu erhalten. Waren es zu Hochzeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise lediglich 3,5 Mio. Kurzarbeiter, so fiel der Spitzenwert in der Coronakrise mit über 10 Mio. Kurzarbeitern deutlich höher aus. Ist eine Branche jedoch sehr lange auf Kurzarbeitergeld angewiesen, ist es schwieriger, abzuschätzen, ob die wirtschaftliche Schwäche nur temporär und aufgrund der Krise besteht, oder in tiefgreifenderen strukturellen Problemen verwurzelt ist. Vor dem Hintergrund des Strukturwandels ist eine Verlängerung des Kurzarbeitergeldes daher kritisch zu betrachten, da die Maßnahme potenziell strukturkonservierend wirkt, je länger sie besteht. Denn eine Rückkehr zum Vorkrisenniveau ist umso unwahrscheinlicher, je länger die Krise in einer Branche andauert. Um ein ausgeglichenes Maß zwischen Arbeitsplatzerhalt und Strukturwandelförderung zu ermöglichen, sollte die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes eng an den Krisenverlauf geknüpft werden und das Bezugsniveau im Zeitverlauf gesenkt werden. Eine Knüpfung der Bezüge an Auflagen wie

Weiterbildungsmaßnahmen kann angesichts des Strukturwandels sinnvoll sein. Zwar wissen Arbeitgeber*innen meist selbst am besten, welche Maßnahmen dazu hinsichtlich der zukünftigen Anforderungen einzelner Berufe am besten geeignet sind, dennoch böte sich eine pauschale öffentliche Förderung zur Weiterbildung in digitalen Fähigkeiten an, da insbesondere in diesem Bereich Nachholbedarf besteht (Czernich et al., 2019) und der Strukturwandel hin zu einer digitalen Ökonomie dadurch komplementär begleitet werden würde. Gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Stillstands bzw. geringer Arbeitsauslastung könnte freigewordene Arbeitszeit genutzt werden, um die digitalen Fähigkeiten von Arbeitnehmer*innen zu erweitern.

Zuschüsse bei Reduzierung der Arbeitszeit

Die Reduktion von Wochenarbeitszeit ist für Arbeitgeber eine Möglichkeit, die Beschäftigung zu reduzieren ohne Stellen abbauen zu müssen. Eine Reduktion der Arbeitszeit bei gleichzeitiger Senkung des Arbeitsentgelts ist aber in der Regel nur schwer bei Arbeitnehmer*innen durchzusetzen, insbesondere bei größeren Lohnausfällen. Um diese Maßnahme für Arbeitgeber*innen und -nehmer*innen attraktiver zu machen, wird die Subvention von Lohnausgleichen in Folge von Arbeitszeitreduktion diskutiert. Im Hinblick auf den Strukturwandel ist eine solche Maßnahme jedoch ähnlich wie Kurzarbeitergeld zu bewerten. Denn durch beide Maßnahmen werden bestehende Personalstrukturen konserviert, der Strukturwandel wird gehemmt.

Einstellungszuschüsse

Die Diskussion um öffentliche Zuschüsse für Neueinstellungen gründet auf der Sorge, dass die Coronakrise weitaus größere negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland haben wird als die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09. Ausbleibende Impulse, insbesondere durch die geringe Zahl an Neueinstellungen, können den Arbeitsmarkt stark belasten. Um einen direkten Anreiz für Neueinstellungen zu setzen, bieten sich Einstellungszuschüsse an, die im Konjunkturpaket bereits – unter bestimmten Bedingungen – für Auszubildende vorgesehen sind. Eine pauschale Bezuschussung von Einstellungen könnte beispielsweise über die zeitweise Erlassung der Arbeitgeber-Sozialbeiträge für Neueingestellte erfolgen. Derartige Maßnahmen können den Strukturwandel sinnvoll begleiten, da Neueinstellungen in der Regel zukunftsgerichtet sind und sich am künftigen Fachkräftebedarf orientieren. Schließlich wissen Unternehmen selbst am besten, welche Kompetenzen und Berufe hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit des eigenen Betriebes am geeignetsten sind. Zudem fördern Neueinstellungen den Wissenstransfer und -zufluss in Unternehmen, wodurch Modernisierungsprozesse durch neue Kompetenzen und frische Ideen vorangetrieben werden.

Unternehmerlohn-Programme für Selbstständige

Der Lohn eines*r selbstständigen Unternehmers*in ist direkt abhängig von den Erträgen des eigenen Betriebes. Die Möglichkeit zur Rücklagenbildung ist bei Selbstständigen oft nicht in ausreichendem Maße möglich, um Krisenzeiten eigenständig zu überbrücken. Gerade bei größeren und länger andauernden Geschäftsausfällen können Selbstständige schnell in finanzielle Not geraten, was im schlimmsten Fall zur Geschäftsaufgabe führen kann. Eine arbeitsmarktpolitische

Maßnahme, die auch Selbstständigen ein reguläres Einkommen in Krisenzeiten ermöglicht, ist ein öffentlich finanzierter Unternehmerlohn. Dieser fiktive Unternehmerlohn kann, wie derzeit in Baden-Württemberg, an die Höhe des Umsatzrückgangs gekoppelt werden. Eine solche Maßnahme sollte jedoch nur kurzfristig gewährt werden, da es zu mitunter starken Marktverzerrungen kommen kann. Denn grundsätzlich ist der selbständige Unternehmer für das unternehmerische Risiko und die Absicherung von Einkommensschwankungen selbst verantwortlich. Gerade durch die längerfristige staatliche Zahlung eines fixen Unternehmerlohns ist die Gefahr groß, dass der Anreiz für den*die Unternehmer*in sinkt, den eigenen Betrieb in die Gewinnzone zu führen, um aus eigener Kraft einen Unternehmerlohn zu erwirtschaften. In diesem Fall verbleiben Unternehmen am Markt, die eigentlich nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Dadurch wird die bereinigende Funktion des Marktes eingeschränkt, sodass alte Strukturen mit öffentlichen Geldern konserviert werden.

Steuerpolitik

Steuerpolitische Maßnahmen sind in der Regel weniger selektiv als Zuschüsse oder staatliche Beteiligungen an Unternehmen. Sie wirken in der Breite und können einen deutlichen Beitrag zur konjunkturellen Wiederbelebung leisten. Die Ergebnisse einer Befragung aus dem April 2020 zeigen, dass Unternehmen steuerliche Maßnahmen als am geeignetsten ansehen, um die Wirtschaft in der Coronakrise zu stützen. Die Größte Eignung sehen die befragten Unternehmen in Maßnahmen wie der permanenten Senkung der Gewinnbesteuerung, Investitionszuschüssen sowie einer großzügigeren Gestaltung der steuerlichen Verlustrechnung (Dorn et al., 2020a).

Steuerpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenkapitalsituation

Eine vermehrte Eigenkapitalfinanzierung hat im Vergleich zur Fremdkapitalfinanzierung den Vorteil, dass die Gefahr eines Schuldenüberhangs verhindert wird. Ein Schuldenüberhang bedeutet, dass es für neue Investoren – sowohl Eigenkapitalgeber als auch Fremdkapitalgeber – unattraktiv ist, ein Unternehmen mit neuem Kapital auszustatten. Gleichzeitig verbessert eine starke Eigenkapitalbasis die Krisenfestigkeit eines Unternehmens und verringert somit die Wahrscheinlichkeit, dass in Krisenzeiten staatliche Unterstützung benötigt wird. Zudem erhöht eine starke Eigenkapitalbasis die Agilität bei Investitionsentscheidungen, da der mitunter zeitintensive Prozess des Anwerbens von Fremdkapital entfällt – ein entscheidender Vorteil um in Zeiten des Strukturwandels anpassungsfähig zu bleiben. Zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung von Unternehmen bieten sich verschiedene steuerliche Maßnahmen an. Dazu zählen beispielsweise der Abbau steuerlicher Vorteile für Fremdfinanzierung, Schaffung von Finanzierungsneutralität (z.B. durch den Abzug fiktiver EK-Verzinsung von der steuerlichen Bemessungsgrundlage), eine Erhöhung der Attraktivität der Thesaurierungsrücklage, beschleunigte Abschreibungen oder die Ausweitung des Verlustausgleichs. All diese Maßnahmen stärken die Eigenkapitalbasis und verringern den Bedarf an Fremdfinanzierung (Dorn et al., 2020a).

Ausweitung der steuerlichen Verlustverrechnung

Die steuerliche Verlustverrechnung ist ein effizientes Mittel zur Unterstützung der Wirtschaft in Krisenzeiten. Insbesondere die Möglichkeit zum Verlustrücktrag kann eine erhebliche Liquiditätshilfewirkung entfalten. Dadurch können Unternehmen ihre Verluste aus dem Jahr 2020 mit steuerlichen Erträgen aus dem Jahr 2019 verrechnen und erhalten somit gezahlte Ertragssteuern teilweise zurück. Gleichzeitig sind die fiskalischen Kosten gering, da es sich um eine zeitliche Verlagerung von Steuerzahlungen handelt: einem geringeren Steueraufkommen in der Gegenwart stehen entsprechend höhere Steuereinnahmen in der Zukunft gegenüber. Die Kombination einer erweiterten Verlustrücktragsmöglichkeit in Verbindung mit einer beschleunigten steuerlichen Abschreibung für Investitionsgüter würde die Liquiditätswirkung nochmals erheblich steigern. Ein Nachteil des Verlustrücktrags liegt darin, dass lediglich Unternehmen davon profitieren, die im Vorkrisenjahr Gewinne eingefahren haben. Mit Blick auf den Strukturwandel wäre es vor allem geboten, die Finanzierung junger Unternehmen durch eine Ausweitung der steuerlichen Verlustverrechnung zu unterstützen. Dazu könnte insbesondere die Lockerung von Einschränkungen bei Verlustvorträgen bei Eigentümerwechsel (§8cKStG) beitragen (Dorn et al., 2020a).

Senkung von Gewinnsteuersätzen

Die Senkung von Gewinnsteuersätzen wie z.B. der Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer oder der Einkommenssteuer birgt sowohl Vor- als auch Nachteile. Einerseits ist die konjunkturstabilisierende Wirkung von niedrigeren Gewinnsteuersätzen begrenzt, da nur Unternehmen davon profitieren, die in Krisenzeiten weiterhin Gewinne einfahren. Andererseits bedeutet eine permanente steuerliche Entlastung auch einen Verlust an Steueraufkommen für den Staat. Dennoch könnte die Maßnahme mittel- und langfristig positiv wirken, da sie Deutschland als Innovations- und Wirtschaftsstandort attraktiver macht. Insgesamt ist die Maßnahme als strukturwandelfördernd einzustufen, da vor allem Unternehmen davon profitieren, die ein tragfähiges, zukunftssicheres Geschäftsmodell haben und entsprechende Gewinne erwirtschaften. Ähnlich wie eine Senkung der Gewinnsteuersätze ist die Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung einzuschätzen – eine Maßnahme die vor allem Unternehmen mit eigener Forschung und Entwicklung unterstützt. Der Strukturwandel wird dadurch innovationsfördernd begleitet (Dorn et al., 2020a).

Finanzierungsprogramme

Durch die Coronakrise hat das Angebot an Unternehmensfinanzierung in Form von Fremd- und Eigenkapital stark abgenommen. Die Nachfrage nach externen Finanzierungsquellen ist jedoch gleichzeitig gestiegen, da die Umsätze vieler Unternehmen eingebrochen sind, nicht jedoch deren Kosten. Davon sind auch Unternehmen mit prinzipiell funktionierenden Geschäftsmodellen betroffen. Um insbesondere diese Unternehmen zu unterstützen und vor einer Insolvenz zu retten, ist es sinnvoll, mit Hilfe staatlicher Garantien die ausfallenden privaten Finanzierungen wieder anzukurbeln oder im Notfall zu ersetzen (Dorn et al., 2020b).

Staatliche Kreditgarantien

Durch den Einsatz ihrer Förderbanken haben Bund- und Länder verschiedene Kreditprogramme für Unternehmen aufgelegt. Damit werden durch staatliche Garantien Kredite von privaten Banken an Unternehmen besichert. Werden diese Kredite nicht zu 100% besichert, verbleibt ein Risikoanteil bei den Banken. Diese müssen dann eine umfangreiche und teils zeitraubende Bonitätsprüfung durchführen und die Kredite mit Eigenkapital unterlegen, welches in Krisenzeiten besonders knapp ist. Bei einer Kreditbesicherung von 100% entfällt dieser Prozess jedoch, da private Banken keinen Anreiz mehr haben, die Bonität des kreditnehmenden Unternehmens zu prüfen. Anstelle der Bonitätsprüfung wird im Fall einer Besicherung von 100% geprüft, ob das Unternehmen vor der Krise angemessene Umsätze und Gewinne erwirtschaftet hat. Außerdem wird dafür ein höherer Zins verlangt, sodass ein Anreiz besteht, die volle Besicherung nur dann zu beanspruchen, wenn dies auch wirklich notwendig und tragfähig ist. Staatliche Kreditgarantien sind zwar ein effektives Mittel um der Wirtschaft in Krisenzeiten unter die Arme zu greifen. Im Hinblick auf den Strukturwandel kann die Maßnahme jedoch nicht eindeutig bewertet werden. Um den Strukturwandel nicht zu behindern, kommt es vor allem auf die eingehende Prüfung des kreditnehmenden Unternehmens an, und auf die angemessene Ausgestaltung des Zinses in Abhängigkeit des Besicherungsanteils. Erfolgt die Prüfung nur oberflächlich oder fällt gar komplett weg, ist die Gefahr groß, dass unrentable Unternehmen mit staatlichen Kreditgarantien künstlich am Leben gehalten werden. Insbesondere bei einer Besicherung von 100% besteht ein großer Anreiz für insolvenzgefährdete Unternehmen, diese Kreditgarantien in Anspruch zu nehmen, da sie so die Bonitätsprüfung der Privatbanken umgehen können. Die Gefahr des Missbrauchs staatlicher Kreditgarantien und einer Fehlleitung staatlicher Mittel ist dementsprechend hoch. Andererseits kann die Maßnahme den Strukturwandel fördernd begleiten, wenn die Vorkehrungen zur Eindämmung der Fehlleitung eingehalten werden. Dazu zählen die eingehende Prüfung des kreditnehmenden Unternehmens, Höchstbeträge und erhöhte Zinssätze bei einer Besicherung von 100%. Damit wird sichergestellt, dass nur Unternehmen mit zukunftsfähigen Geschäftsmodellen in den Genuss staatlicher Kreditgarantien kommen (Dorn et al. 2020b).

Staatliche Überbrückungs- und Soforthilfen

Staatliche Zuschussprogramme wie Überbrückungs- und Soforthilfen müssen im Gegensatz zu staatlichen Kreditgarantien nicht zurückgezahlt werden. Sie sind ein effektives Mittel, um in extremen Krisenzeiten schnell und direkt staatliche Hilfen für notleidende Unternehmen zu gewähren. Vor allem zu Beginn der Corona-Pandemie, als im Zuge von Ausgangsbeschränkungen und Geschäftsschließungen der Umsatz vieler Unternehmen nahezu komplett wegbrach oder die Produktion eingestellt werden musste, konnten staatliche Überbrückungshilfen die Solvenz vieler Unternehmen aufrechterhalten. Im Hinblick auf den Strukturwandel sollten staatliche Zuschussprogramme jedoch nur in extremen Fällen wie dem Corona-Shutdown gezahlt werden. Werden sie zu lange gewährt, besteht die Gefahr einer Fehlleitung staatlicher Mittel in Unternehmen, deren Geschäftsmodell nicht mehr wettbewerbs- oder zukunftsfähig ist. In diesem Fall würden staatliche Zuschussprogramme zu einer Verzögerung des Strukturwandels beitragen.

Staatliche Eigenkapitalbeteiligungen

Neben steuerlichen Anreizen oder direkten Liquiditätshilfen kann der Staat die Eigenkapitalbasis auch über eine Beteiligung am Unternehmen selbst stärken. Im Wirtschaftsstabilisierungsfonds oder dem BayernFonds sind Maßnahmen zur direkten staatlichen Beteiligung für Unternehmen vorgesehen, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort oder den Arbeitsmarkt in Deutschland bzw. Bayern hätte. Eine Beteiligung kann dabei an konkrete Bedingungen geknüpft werden, sodass der Staat direkt auf unternehmerische Entscheidungen Einfluss nehmen kann. Dementsprechend ist es wenig überraschend, dass staatliche Beteiligungen – selbst ohne verbrieftete Mitspracherechte – von Unternehmen als am ungeeignetsten angesehen werden, um die Wirtschaftskrise zu bekämpfen (Dorn et al., 2020a). Vor allem im Hinblick auf den Strukturwandel sind staatliche Beteiligungen kritisch zu sehen. Dieser wird beispielsweise gehemmt, wenn durch staatliche Mitspracherechte Entscheidungsprozesse verlangsamt werden und wichtige Zukunftsinvestitionen zu spät oder in die falsche Richtung gelenkt werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass aufgrund des politischen Drucks zur Sicherung von Arbeitsplätzen Unternehmen am Leben gehalten werden, obwohl dies aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht wünschenswert ist. Gleichzeitig sinkt mit zunehmender staatlicher Beteiligung für Unternehmer der Anreiz, den eigenen Betrieb zum Erfolg zu führen, da ein Teil der erwirtschafteten Erträge dem Staat zufließt. Dadurch entstehen Ineffizienzen und ein niedrigerer Innovationsdruck, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft schwächen kann. Um die Vorteile staatlicher Beteiligungen zu nutzen und trotzdem den Strukturwandel nicht zu hemmen, ist es wichtig, die Kriterien für eine staatliche Beteiligung an das Vorliegen eines tragfähigen und nachhaltigen Geschäftsmodells zu knüpfen. Dieses sollte gewährleisten, dass Unternehmen nur vorübergehend auf eine staatliche Rekapitalisierung angewiesen sind und dass deren Notlage hauptsächlich auf die Folgen der Coronakrise zurückzuführen ist. Zudem sollte sichergestellt sein, dass durch die staatliche Beteiligung keine dauerhafte und gravierende Wettbewerbsverzerrung zu befürchten ist (Dorn et al., 2020b). Die Politik hat bereits signalisiert, dass staatliche Beteiligungen nach Möglichkeit nur so lange wie nötig erfolgen sollen. Umso kürzer dieser Zeitraum jedoch ist, desto stärker wird der Fremdkapital-Charakter der Beteiligung.

Insolvenzrecht

Mit dem Aussetzen der Insolvenzantragspflichten sollen in Schieflage geratene Unternehmen mehr Zeit für Sanierungsbemühungen und Verhandlungen mit ihren Gläubigern erhalten. Die Aussetzung, welche je nach Insolvenzgrund bis zum 30.09. bzw. 31.12.2020 gilt, kann dazu beitragen, bei einer krisenbedingten Pleitewelle eine Überlastung der beteiligten Behörden und Gerichte zu verhindern. Im Hinblick auf den Strukturwandel sollte eine Überlastung von Behörden vermieden werden, da sonst durch langwierige Verfahren ein wirtschaftlicher Neuanfang erschwert wird. Sinnvoll wäre es, Insolvenzfälle verstärkt durch die Verhandlung zwischen Gläubigern und Schuldnern zu lösen. Schließlich haben beide Parteien in der Regel ein großes Interesse

daran, Verfahren schnell zu lösen, sodass nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmen schneller abgewickelt werden können und deren Ressourcen in neue, zukunftsfähige Strukturen fließen.

Fazit: Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise sollten Strukturwandel fördernd begleiten

Auch wenn der aktuelle politische Fokus auf der Abmilderung der mittelfristigen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie liegt, sollte die Politik bei der Wahl ihrer Maßnahmen auch den Strukturwandel im Blick haben. Wenn durch staatliche Gelder Branchen und Unternehmen unterstützt werden, deren Geschäftsmodelle nur noch geringe Zukunftschancen haben, dann besteht die Gefahr, dass Strukturen künstlich am Leben gehalten werden; die bereinigende Funktion des Marktes wird abgeschwächt oder ganz außer Kraft gesetzt. Ein ideales Maßnahmenpaket sollte daher einen effektiven Beitrag zur Überwindung der Wirtschaftskrise leisten und gleichzeitig den Strukturwandel möglichst nicht behindern. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht kommt es dabei vor allem darauf an, Unternehmen und deren Belegschaft auf den Strukturwandel vorzubereiten. Das kann mit Hilfe von Weiterbildungsmaßnahmen geschehen oder durch die Förderung von Neueinstellungen, sodass neues Wissen und Humankapital ins Unternehmen gelangen. In Bezug auf steuerpolitische Maßnahmen können Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung dazu beitragen, Unternehmen künftig krisensicherer zu machen und gleichzeitig den Wirtschafts- und Innovationsstandort Deutschland zu stärken. Staatliche Finanzierungsprogramme sollten hingegen nur Unternehmen gewährt werden, die ein tragfähiges Geschäftsmodell vorweisen können und lediglich durch die Corona-Pandemie in wirtschaftliche Turbulenzen geraten sind. Im Hinblick auf das Insolvenzrecht ist eine Aussetzung durchaus als sinnvoll zu bewerten, um Behörden zu entlasten und Insolvenzverfahren häufiger durch Gläubiger-Schuldner Verhandlungen zu lösen.

Literaturverzeichnis

- Alipour, J.-V., H. Fadinger und J. Schymik (2020a). My Home Is my Castle – The Benefits of Working from Home During a Pandemic Crisis: Evidence from Germany, CEPR Discussion Paper Nr. 14871.
- Alipour, J.-V., O. Falck und S. Schüller (2020b). Germany's Capacity to Work from Home, CESifo Working Paper Nr. 8227.
- Andrews, D., M. Adalet McGowan und V. Millot (2017). Confronting the zombies: Policies for productivity revival, OECD Economic Policy Papers, No. 21.
- Buchheim, L., J. Doern, C. Krolage und S. Link (2020). Firm-Level Expectations and Behavior in Response to the COVID-19 Crisis, CESifo Working Paper 8304.
- Czernich, N., T. Fackler, O. Falck, S. Shüller und S. Wichert (2019). Digitale Kompetenzen – Ist die deutsche Industrie bereit für die Zukunft?, ifo Studie.
- Dorn, F., C. Fuest und F. Neumeier (2020a). Nach dem großen Einbruch: Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft, ifo Schnelldienst 73(7), 3-12.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und A. Peichl (2020b). Vorschlag für ein wirtschaftspolitisches Konjunkturprogramm für Bayern, ifo Studie.