

KIEL POLICY BRIEF

Klaus Schrader, Jürgen Stehn und Claus-Friedrich Laaser

Schleswig-Holsteins Dienstleister in der Corona-Krise: Drohende Schäden und Optionen der Wirtschaftspolitik



Nr. 135 April 2020

- Der auf Basis der „Landesverordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Schleswig-Holstein“ („Corona-Erlass“) verordnete wirtschaftliche Stillstand betrifft fast ausschließlich den Dienstleistungssektor in den Bereichen „Handel“ und „konsumnahe Dienstleistungen“.
- In Werten von 2017 betrug der steuerbare Umsatz in den betroffenen Branchen knapp 15 Mrd. Euro oder 8 Prozent des schleswig-holsteinischen Gesamtumsatzes. Insgesamt fallen damit etwa 18 Prozent der Steuerpflichtigen unter den Erlass, was Folge der Kleinteiligkeit der Wirtschaft des Landes ist.
- In den vom „Corona-Erlass“ betroffenen Branchen sind etwa 240 000 Personen beschäftigt – damit ist fast jeder fünfte Arbeitsplatz im Land unmittelbar betroffen. Das sind fast 16 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und nahezu 30 Prozent der Geringverdiener in Schleswig-Holstein.
- Die Kreise und kreisfreien Städte sind abhängig von ihrer Wirtschaftsstruktur unterschiedlich vom „Corona-Erlass“ betroffen. In Nordfriesland und Ostholstein sind mit 16 bzw. 18 Prozent des Gesamtumsatzes wegen des hohen Stellenwerts des Tourismus und des damit verbundenen Einzelhandels die höchsten Anteile zu verzeichnen.
- Die staatlichen Unterstützungsleistungen sind trotz der Belastung der Haushalte und der Gefahr von Mitnahmeeffekten notwendig und hilfreich. Jedoch kann es sich nur um kurzfristige Überbrückungshilfen für eine sehr kurze Zeitspanne handeln, da die staatlichen Ressourcen endlich sind.
- In einem nächsten Schritt ist es unumgänglich, Ausstiegsszenarien aus dem wirtschaftlichen (Teil-)Stillstand zu entwerfen, die eine graduelle Öffnung einzelner, von der „Corona-Schließung“ betroffener Branchen und Unternehmen zum Ziel haben.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Der auf Basis der „Landesverordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Schleswig-Holstein“ („Corona-Erlass“) verordnete wirtschaftliche Stillstand betrifft fast ausschließlich den Dienstleistungssektor in den Bereichen „Handel“ und „konsumnahe Dienstleistungen“.
- In Werten von 2017 betrug der steuerbare Umsatz in den betroffenen Branchen knapp 15 Mrd. Euro oder 8 Prozent des schleswig-holsteinischen Gesamtumsatzes. Insgesamt fallen damit etwa 18 Prozent der Steuerpflichtigen unter den Erlass, was Folge der Kleinteiligkeit der Wirtschaft des Landes ist.
- In den vom „Corona-Erlass“ betroffenen Branchen sind etwa 240 000 Personen beschäftigt – damit ist fast jeder fünfte Arbeitsplatz im Land unmittelbar betroffen. Das sind fast 16 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und nahezu 30 Prozent der Geringverdiener in Schleswig-Holstein.
- Die Kreise und kreisfreien Städte sind abhängig von ihrer Wirtschaftsstruktur unterschiedlich vom „Corona-Erlass“ betroffen. In Nordfriesland und Ostholstein sind mit 16 bzw. 18 Prozent des Gesamtumsatzes wegen des hohen Stellenwerts des Tourismus und des damit verbundenen Einzelhandels die höchsten Anteile zu verzeichnen.
- Die staatlichen Unterstützungsleistungen sind trotz der Belastung der Haushalte und der Gefahr von Mitnahmeeffekten notwendig und hilfreich. Jedoch kann es sich nur um kurzfristige Überbrückungshilfen für eine sehr kurze Zeitspanne handeln, da die staatlichen Ressourcen endlich sind.
- In einem nächsten Schritt ist es unumgänglich, Ausstiegsszenarien aus dem wirtschaftlichen (Teil-)Stillstand zu entwerfen, die eine graduelle Öffnung einzelner, von der „Corona-Schließung“ betroffener Branchen und Unternehmen zum Ziel haben.

Schlüsselwörter: Corona-Krise, Schleswig-Holstein, Regionalpolitik, Wirtschaftsstrukturen

- The economic standstill by the decree of the Schleswig-Holstein state government to fight the Corona virus almost exclusively affects the service sector in the areas of “trade” and “consumer-related services.”
- In values of 2017, taxable turnover in the affected sectors amounted to almost 15 billion euros or 8 percent of Schleswig-Holstein’s total turnover. This means that a total of around 18 percent of taxpayers are covered by the decree, which is a consequence of the small-scale nature of the state’s economy.
- Approximately, 240,000 people are employed in the sectors affected by the “Corona Decree” which means that almost one in five jobs in the state is directly affected. That is almost 16 percent of the employees subject to social insurance contributions and almost 30 percent of the low-income earners in Schleswig-Holstein.
- Depending on their economic structure, the districts and district-free cities are affected differently by the “Corona Decree.” North Friesland and East Holstein have the highest shares, 16 and 18 percent respectively, of total turnover due to the high importance of tourism and the associated retail trade.
- Government support is necessary and helpful despite the burden on households and the risk of deadweight effects. However, aid programs can only be short-term bridging aids for a very short period of time, as state resources are limited.
- In a next step, it is essential to devise exit scenarios from the economic (partial) standstill with the aim of gradually opening up individual sectors and companies affected by the “Corona closure.”

Keywords: Corona crisis, Schleswig-Holstein, regional policy, economic structures

Klaus Schrader

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 280
E-Mail: klaus.schrader@ifw-kiel.de

**Jürgen Stehn**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 331
E-Mail: juergen.stehn@ifw-kiel.de

**Claus-Friedrich Laaser**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 463
E-Mail: claus-friedrich.laaser@ifw-kiel.de



SCHLESWIG-HOLSTEINS DIENSTLEISTER IN DER CORONA-KRISE: DROHENDE SCHÄDEN UND OPTIONEN DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Klaus Schrader, Jürgen Stehn und Claus-Friedrich Laaser

1 DIE WIRTSCHAFT IM AUSNAHMEZUSTAND

Die deutsche Volkswirtschaft hat im Zuge der notwendigen Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus einen externen Schock erlitten. Anders als in der Finanzkrise während der Jahre 2008/2009 handelt es sich allerdings nicht um einen Zusammenbruch der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, sondern um schwere Störungen bei der Erstellung des Angebots von Unternehmen. Dieser Angebotsschock zeigt sich zum einen in den internationalen Wertschöpfungsketten, die nur noch eingeschränkt die Belieferung mit Vor-, Zwischen- und Endprodukten gewährleisten können. Wo Zulieferteile oder wichtige Grundstoffe fehlen, kommt die Produktion mangels alternativer Bezugsquellen und fehlender Lagerhaltung früher oder später zum Erliegen. Hiervon sind vornehmlich das Verarbeitende Gewerbe und Bereiche, die industrienähe Dienstleistungen erstellen, betroffen. Zum anderen wird durch die staatlich angeordnete Stilllegung von Betrieben das Angebot in Bereichen des Handels sowie der konsumnahen und persönlichen Dienstleistungen vom Markt genommen.

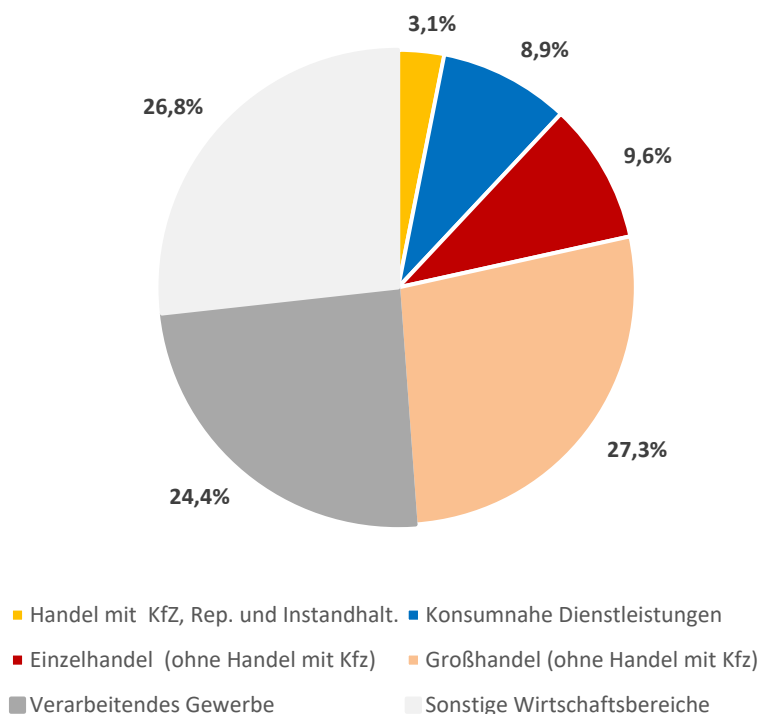
Auch die schleswig-holsteinische Landesregierung hat durch ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus einer großen Zahl von Dienstleistungsbetrieben ihre Tätigkeit untersagt. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die betroffenen Dienstleistungsbranchen in Schleswig-Holstein (S-H) sind Gegenstand der vorliegenden Analyse. Die ebenfalls von Infektionsschutzmaßnahmen in ihrer Tätigkeit eingeschränkten öffentlichen Dienstleister werden hier nicht betrachtet, da in diesen Fällen der Staat eine eigene Fürsorgepflicht gegenüber Betrieben und Beschäftigten wahrnimmt. Nachfolgend wird in Kapitel 2 untersucht, welche Bereiche im Einzelnen von den Tätigkeitsverboten betroffen sind und welchen Stellenwert diese für die schleswig-holsteinische Wirtschaft haben. Als wirtschaftliche Indikatoren werden der steuerbare Umsatz und die Beschäftigung in den einzelnen Branchen verwendet, um die potentiellen wirtschaftlichen Auswirkungen messen zu können. Ergänzend wird auf Ebene der Kreise des Landes ermittelt, wie sich die potentiellen Stilllegungseffekte regional verteilen. Abschließend wird in Kapitel 3 diskutiert, über welche wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen das Land verfügt und inwieweit die bisher ergriffenen Hilfsmaßnahmen geeignet sind, den wirtschaftlichen Schaden zu begrenzen.

2 AUSMASS UND SEKTORALE STRUKTUR DES WIRTSCHAFTLICHEN STILLSTANDS

2.1 POTENTIELLE UMSATZEFFEKTE

Der auf Basis der „Landesverordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Schleswig-Holstein“ vom 23. März 2020 (nachfolgend als „Corona-Erlass“ bezeichnet) verordnete wirtschaftliche Stillstand betrifft fast ausschließlich den Dienstleistungssektor in den Bereichen „Handel“ und „konsumnahe Dienstleistungen“. Die betroffenen Dienstleistungsbereiche haben für Schleswig-Holstein ein erhebliches wirtschaftliches Gewicht: Fast die Hälfte des Gesamtumsatzes entfällt auf diese Dienstleistungsbereiche – zum Vergleich generiert das Verarbeitende Gewerbe ein knappes Viertel des schleswig-holsteinischen Umsatzes (Abbildung 1). Es dominiert dabei mit mehr als einem Viertel des Gesamtumsatzes der Großhandel, der größer als Einzelhandel und konsumnahe Dienstleistungen zusammengenommen ist, die gemeinsam auf weniger als 20 Prozent des Umsatzes kommen; das Kfz-Gewerbe spielt vergleichsweise nur eine Nebenrolle.

Abbildung 1:
Die Bedeutung des Handels und der konsumnahen Dienstleistungen in Schleswig-Holstein 2017
(Umsatzanteile in Prozent)^a



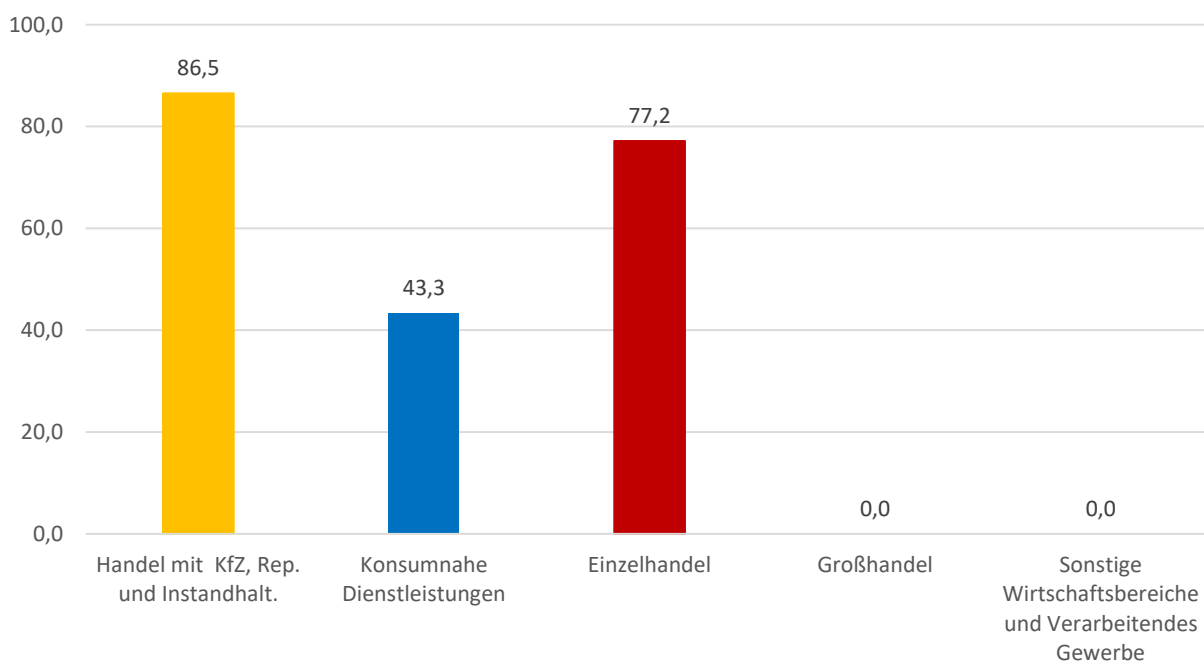
^aAnteil der Wirtschaftsbereiche am steuerbaren Umsatz; zur Definition der konsumnahen Dienstleistungen siehe Box A1 im Anhang.

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein (2020); Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019a); Egeln et al. (2018); eigene Darstellung und Berechnungen.

Allerdings fällt nur ein Teil der Einzelbranchen in diesen größeren Dienstleistungsbereichen unter das Tätigkeitsverbot des „Corona-Erlasses“. Gemeinsames Merkmal der betroffenen Branchen mit Tätigkeitsverbot ist der unmittelbare Kundenkontakt bzw. das Aufeinandertreffen größerer Menschengruppen bei der Erstellung der Dienstleistung. Unter dieses Kriterium würden etwa auch Branchen wie der Lebensmitteleinzelhandel oder medizinische Dienstleistungen fallen, die aber aus Gründen der Grundversorgung und der Infektionsbekämpfung von Tätigkeitsverboten ausgenommen sind. Eine staatlich definierte „Verzichtbarkeit“ kommt demnach als weiteres Erlass-Kriterium dazu.

Die im Erlass genannten Tätigkeitsbereiche lassen sich als Gruppen nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) identifizieren, denen wiederum wirtschaftliche Kennziffern, wie der steuerbare Umsatz, zugeordnet sind. So bleiben die gewichtigen Großhandelsbranchen vom Erlass gänzlich unberührt (Abbildung 2). Anders sieht es beim Kfz-Handel aus, dessen Umsatz mit fast 90 Prozent unter den „Corona-Erlass“ fällt – jedoch ist dieser Bereich mit drei Prozent des Gesamtumsatzes in Schleswig-Holstein vergleichsweise klein. Gewichtiger ist der Einzelhandel, dessen Umsatz zu mehr als drei Vierteln von Tätigkeitsverboten betroffen ist. Bei den konsumnahen Dienstleistungen, deren Umsatz fast dem des Einzelhandels entspricht, sind schließlich etwas mehr als 40 Prozent des Umsatzes vom „Corona-Erlass“ berührt. Das Verarbeitende Gewerbe und die sonstigen Wirtschaftsbereiche fallen hingegen, wie der Großhandel, nicht unter den Erlass.

Abbildung 2:
Tätigkeitsverbote durch den „Corona-Erlass“ nach Wirtschaftsbereichen in Schleswig-Holstein
(betroffener Umsatz)^a



^aAnteil des steuerbaren Umsatzes, in Prozent des Gesamtumsatzes je Bereich, der von den Tätigkeitsverboten des „Corona-Erlasses“ der Landesregierung Schleswig-Holstein betroffen ist (auf Basis der Umsatzsteuerwerte 2017).

Quelle: Siehe Abbildung 1.

Insofern ist der potentielle wirtschaftliche Schaden als unmittelbare Folge von Tätigkeitsverboten auf der Grundlage des „Corona-Erlasses“ selbst im Dienstleistungssektor begrenzt. In Werten von 2017 betrug der betroffene Umsatz knapp 15 Mrd. Euro oder 8 Prozent des schleswig-holsteinischen Gesamtumsatzes (Tabelle 1). An diesem sind der Handel mit 5,7 Prozentpunkten und die konsumnahen und sonstigen Dienstleistungen mit 2,3 Prozentpunkten beteiligt. Aufgrund der Kleinteiligkeit der Verbotsbranchen ist die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen im Vergleich zum Umsatz aber überproportional hoch: Insgesamt werden etwa 18 Prozent der Steuerpflichtigen vom Erlass erfasst, darauf entfallen 7 Prozent auf den Handel und 11 Prozent auf die konsumnahen und sonstigen Dienstleistungen.

Bei den einzelnen Handelsbranchen ragen nach dem Umsatzkriterium der „Handel mit Kraftwagen“ sowie der „Einzelhandel mit sonstigen Haushaltsgeräten, Textilien, Heimwerker- und Einrichtungsbedarf (in Verkaufsräumen)“ heraus. Bei den konsumnahen Dienstleistungen sind die „Beherbergung“ und die „Restaurants mit herkömmlicher Bedienung“ am stärksten betroffen.

Die potentiellen Umsatzverluste und das Ausmaß der damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen in den betroffenen Branchen hängen maßgeblich von der Dauer der Tätigkeitsverbote ab. Bei einer Dauer von einem Monat würde der Umsatzverlust insgesamt mehr als 1,2 Milliarden Euro betragen, wovon alleine fast 900 Millionen Euro auf den Handel entfielen (Tabelle 2). Bei drei Monaten wären es allerdings schon 3,7 Milliarden Euro und damit 2 Prozent des Gesamtjahresumsatzes in Schleswig-Holstein.

Tabelle 1:
Umsätze in den Branchen unter dem „Corona-Erlass“ in Schleswig-Holstein
(auf Basis 2017)

Branchen (WZ 2008 Code)		Steuerbarer Umsatz in Mrd. Euro	Anteil am Gesamt- umsatz S-H in %
Insgesamt		14,77	8,0
Handel		10,56	5,7
45.1	Handel mit Kraftwagen	3,66	2,0
45.32	Einzelhandel mit Kraftwagenteilen und -zubehör	0,44	0,2
45,4	Handel mit Krafträdern, Kraftradteilen und -zubehör; Instandhaltung und Reparatur von Krafträdern	0,13	0,1
47.19	Sonstiger Einzelhandel mit Waren verschiedener Art	1,05	0,6
47.4	Einzelhandel mit Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik (in Verkaufsräumen)	0,91	0,5
47.5	Einzelhandel mit sonstigen Haushaltsgeräten, Textilien, Heimwerker- und Einrichtungsbedarf (in Verkaufsräumen)	2,25	1,2
47.6	Einzelhandel mit Verlagsprodukten, Sportausrüstungen und Spielwaren (in Verkaufsräumen)	0,62	0,3
47.71	Einzelhandel mit Bekleidung	0,43	0,2
47.72	Einzelhandel mit Schuhen und Lederwaren	0,15	0,1
47.77	Einzelhandel mit Uhren und Schmuck	0,17	0,1
47.78.2	Einzelhandel mit Foto- und optischen Erzeugnissen (ohne Augenoptiker)	0,06	0,0
47.78.3	Einzelhandel mit Kunstgegenständen, Bildern, kunstgewerblichen Erzeugnissen, Briefmarken, Münzen und Geschenkartikeln	0,22	0,1
47.78.9	Sonstiger Einzelhandel a. n. g. (in Verkaufsräumen)	0,32	0,2
47.79	Einzelhandel mit Antiquitäten und Gebrauchsgüter	0,15	0,1
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen		4,21	2,3
55	Beherbergung	1,02	0,6
56.10.1	Restaurants mit herkömmlicher Bedienung	0,97	0,5
56.10.2	Restaurants mit Selbstbedienung	0,09	0,0
56.10.4	Cafés	0,10	0,1
56.10.5	Eissalons	0,07	0,0
56.3	Ausschank von Getränken	0,18	0,1
59.14	Kinos	0,19	0,1
77.22	Videotheken	0,00	0,0
82.3	Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter	0,11	0,1
85.5	Sonstiger Unterricht	0,25	0,1
90.01	Darstellende Kunst	0,03	0,0
90.04	Betrieb von Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen	0,06	0,0
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	0,02	0,0
92	Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	0,41	0,2
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	0,43	0,2
96.02	Friseur- und Kosmetiksalons	0,26	0,1
96.04	Saunas, Solarien, Bäder u. Ä.	0,02	0,0

^aBranchen, deren Betrieb durch den „Corona-Erlass“ der Landesregierung untersagt bzw. substantiellen Einschränkungen unterworfen ist. Nicht berücksichtigt sind öffentliche Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Hochschulen, Verwaltungen etc., deren Tätigkeiten ebenfalls auf Grundlage des „Corona-Erlasses“ eingestellt oder eingeschränkt wurden.

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein (2020); Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019a); Statistische Bundesamt (2008); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Tabelle 2:
Potentielle Umsatzverluste in den Branchen unter dem „Corona-Erlass“ in Schleswig-Holstein
(auf Basis 2017)^a

	Angenommene Verbotsdauer		
	1 Monat	2 Monate	3 Monate
Insgesamt			
in Mrd. Euro	1,23	2,5	3,7
als Anteil am Gesamtjahresumsatz S-H in %	0,7	1,3	2,0
Handel			
in Mrd. Euro	0,88	1,8	2,6
als Anteil am Gesamtjahresumsatz S-H in %	0,5	1,0	1,4
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen			
in Mrd. Euro	0,35	0,7	1,1
als Anteil am Gesamtjahresumsatz S-H in %	0,2	0,4	0,6

^aUmsatzverlust bei einem Ausfall von 100 %; unter der Annahme einer Gleichverteilung der Umsätze über die Monate eines Jahres.

Quelle: Siehe Tabelle 1.

2.2 DIE REGIONALE VERTEILUNG DER UMSATZEFFEKTE

Bei der Darstellung der regionalen Verteilung der Umsatzeffekte auf die kreisfreien Städte und Landkreise sind zwei Einschränkungen zu beachten:

- (1) Das regionale Bild der steuerbaren Umsätze kann bei mehreren zusammengehörenden Betriebsteilen zugunsten des Sitzes der Geschäftsleitung verzerrt sein, dem das gesamte Umsatzsteueraufkommen zugerechnet wird.¹ Insoweit man unterstellen kann, dass die Geschäftsleitung betroffener Unternehmen eher in zentralen Kreisen/kreisfreien Städten im Land angesiedelt ist, wäre deren Betroffenheit gegenüber peripheren Landkreisen überzeichnet. Auf der anderen Seite werden in der Statistik jene betroffenen Unternehmen/Betriebe nicht erfasst, deren Geschäftsleitung ihren Sitz in anderen Bundesländern hat und die Umsätze dort versteuert.
- (2) Aufgrund der vergleichsweise geringen Größe der Wirtschaft Schleswig-Holsteins gibt es auf Kreisebene in der Statistik eine Reihe von statistischen Geheimhaltungslücken. Insofern kann kein komplettes Bild der regionalen Betroffenheit wiedergegeben werden. Tabelle 3 zu den Umsatzeffekten auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise zeigt indes, dass bei den betroffenen konsumnahen und sonstigen Dienstleistungen auf Kreisebene fast 87 Prozent und beim Handel sogar 90 Prozent der Umsätze identifiziert werden können.

Die Ergebnisse der regionalen Verteilung der potentiellen Umsatzeffekte des „Corona-Erlasses“ in Tabelle 3 zeigen zunächst, dass die einzelnen Kreise sehr unterschiedlich betroffen sind, und zwar bezüglich der absoluten Höhe der betroffenen Umsätze sowie des

¹ Vgl. dazu Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019b:4–6).

Anteils an den Gesamtumsätzen der jeweiligen Kreise. Dabei ergibt sich differenziertes Bild, bei dem es vor allem auf die jeweiligen Wirtschaftsstrukturen der verschiedenen Kreise und das regionale Kundepotential ankommt.

Bei der absoluten Höhe der potentiell betroffenen Umsätze auf Kreisebene reicht die Spanne von 226 Mill. Euro im Kreis Plön bis 1,6 Mrd. Euro im Kreis Pinneberg:

- Von den kreisfreien Städten liegen Flensburg, Kiel und Lübeck mit Werten um 1 Mrd. Euro im Mittelfeld, nur Neumünster gehört mit gut einem Drittel dieses Betrags zu den Kreisen mit niedrigeren Umsätzen. Flensburg weist dabei mit Schwerpunkten beim Handel mit Haushaltsgeräten, Textilien, Heimwerker- und Einrichtungsbedarf, Kfz und sonstigen Waren eine etwas andere Struktur auf als Kiel und Lübeck.
- Spitzenreiter ist der Kreis Pinneberg mit 1,6 Mrd. Euro, davon allein 1,3 Mrd. im Handel.
- Ebenfalls stark betroffen sind mit jeweils rund 1,1 Mrd. Euro die touristisch orientierten Kreise Nordfriesland und Ostholstein. Hier ist wegen des hohen Stellenwerts des Tourismus und des dazu komplementären Handels auch der höchste Anteil der vom „Corona-Erlass“ betroffenen Branchen am Gesamtumsatz des Kreises zu beobachten – 16 Prozent in Nordfriesland und 18 Prozent in Ostholstein.
- Nur Steinburg mit knapp 12 Prozent der Kreisumsätze weist wie Nordfriesland und Ostholstein einen deutlich höheren Wert als die anderen Kreise auf. Plön, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg liegen ebenfalls noch über dem Landesdurchschnitt von 8 Prozent.
- Eine Mittelgruppe mit betroffenen Umsätzen von knapp unter bis leicht über 1 Mrd. Euro bilden Stormarn, Segeberg, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde, deren Struktur sich an denen der benachbarten kreisfreien Städte orientiert. Das zeigt sich etwa im Handel mit Kfz.
- Neben der Stadt Neumünster weisen strukturbedingt die übrigen Kreise etwas niedrigere Umsatzwerte der betroffenen Branchen auf, wobei Plön mit 226 Mill. Euro den geringsten Wert erreicht.

Tabelle 3:
Umsätze und Stellenwert der Branchen unter dem „Corona-Erlass“ in den Regionen Schleswig-Holsteins^{a,b,c}

Kreisfreie Städte und Landkreise	Steuerbarer Umsatz	Anteil am Gesamtumsatz des Kreises
	in Mrd. Euro	in %
Flensburg, Stadt		
Betroffene Branchen insgesamt	1,054	6,9
davon		
Handel ^d	0,926	6,1
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,128	0,8
Kiel, Landeshauptstadt		
Betroffene Branchen insgesamt	0,955	5,1
davon		
Handel ^d	0,614	3,3
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,341	1,8
Lübeck, Hansestadt		
Betroffene Branchen insgesamt	1,003	5,1
davon		
Handel ^d	0,569	2,9
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,434	2,2
Neumünster, Stadt		
Betroffene Branchen insgesamt	0,387	5,5
davon		
Handel ^d	0,339	4,9
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,048	0,7
Dithmarschen		
Betroffene Branchen insgesamt	0,509	5,0
davon		
Handel ^d	0,369	3,6
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,140	1,4
Herzogtum Lauenburg		
Betroffene Branchen insgesamt	0,503	7,2
davon		
Handel ^d	0,367	5,3
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,136	1,9
Nordfriesland		
Betroffene Branchen insgesamt	1,181	16,2
davon		
Handel ^d	0,522	7,2
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,660	9,1
Ostholstein		
Betroffene Branchen insgesamt	1,079	17,9
davon		
Handel ^d	0,590	9,8
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,489	8,1
Pinneberg		
Betroffene Branchen insgesamt	1,567	6,8
davon		
Handel ^d	1,335	5,8
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,232	1,0

Fortsetzung **Tabelle 3**

Kreisfreie Städte und Landkreise	Steuerbarer Umsatz	Anteil am Gesamtumsatz des Kreises
	in Mrd. Euro	in %
Plön		
Betroffene Branchen insgesamt	0,226	8,3
davon		
Handel ^d	0,126	4,6
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,099	3,7
Rendsburg-Eckernförde		
Betroffene Branchen insgesamt	1,199	8,4
davon		
Handel ^d	0,974	6,8
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,225	1,6
Schleswig-Flensburg		
Betroffene Branchen insgesamt	1,028	8,6
davon		
Handel ^d	0,846	7,1
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,181	1,5
Segeberg		
Betroffene Branchen insgesamt	0,939	5,2
davon		
Handel ^d	0,751	4,2
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,188	1,1
Steinburg		
Betroffene Branchen insgesamt	0,619	11,7
davon		
Handel ^d	0,430	8,1
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,189	3,6
Stormarn		
Betroffene Branchen insgesamt	0,907	5,1
davon		
Handel ^d	0,746	4,2
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen ^e	0,161	0,9
Nachrichtlich: Schleswig-Holstein		
Betroffene Branchen insgesamt	14,770	8,0
davon		
Handel^f	10,560	5,7
Erfassungsgrad auf Kreisebene in Prozent ^g	90,0	–
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen^f	4,210	2,3
Erfassungsgrad auf Kreisebene in Prozent ^g	86,7	–
Umsätze 2017 Schleswig-Holstein insgesamt	184,498	–

^aBranchen, deren Betrieb durch den „Corona-Erlass“ der Landesregierung untersagt bzw. substantiellen Einschränkungen unterworfen ist. Nicht berücksichtigt sind öffentliche Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Hochschulen, Verwaltungen etc., deren Tätigkeiten ebenfalls auf Grundlage des „Corona-Erlasses“ eingestellt oder eingeschränkt wurden. — ^bBerechnungen anhand der Umsatzsteuerstatistik 2017; die betroffenen Branchen wurden mit den Codes der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008) identifiziert; zur Auflistung der einzelnen Branchen siehe Tabelle 1. — ^cHinweis aus Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019b:4–6): Die Aussagekraft der Umsatzsteuerstatistik in regionaler Sicht wird dadurch beeinträchtigt, dass bei Unternehmen mit mehreren, räumlich voneinander getrennten Betrieben oder bei Organkreisen (Mutter- und Tochterunternehmen) das gesamte Umsatzsteueraufkommen dem Sitz der Geschäftsleitung des Unternehmens zugerechnet wird. — ^dGewisse Unterschätzung aufgrund von statistischen Geheimhaltungslücken auf Kreisebene. — ^eEtwas größere Unterschätzung aufgrund von statistischen Geheimhaltungslücken auf Kreisebene. — ^fOhne Geheimhaltungslücken. — ^gSumme der ausgewiesenen Kreiswerte in Prozent des Landeswerts.

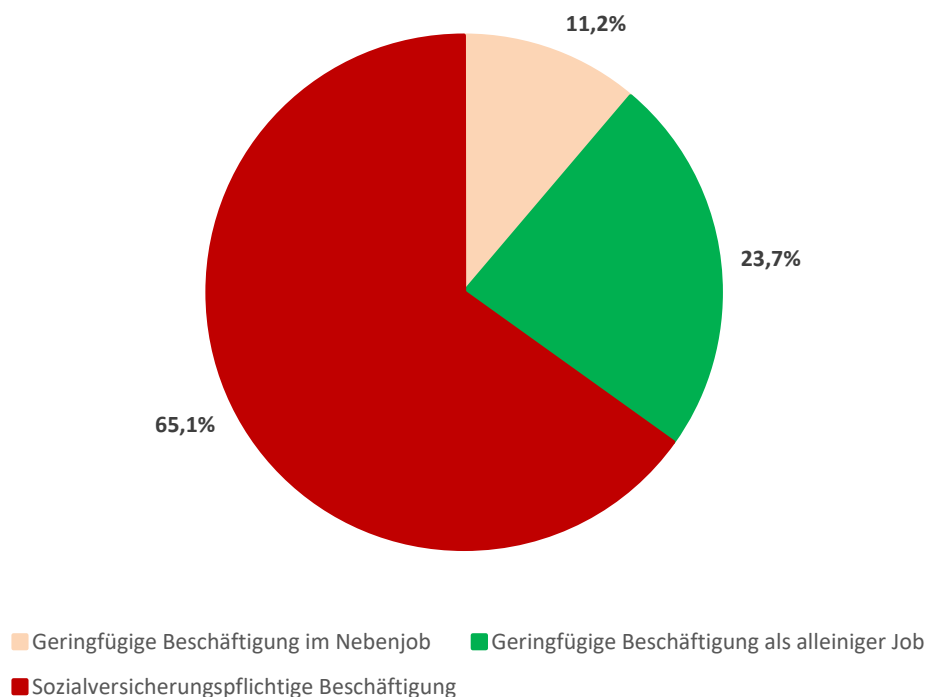
Quelle: Siehe Tabelle 1.

2.3 POTENTIELLE BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Der Indikator „Beschäftigung“ erfasst die Zahl der Beschäftigten, die in den vom „Corona-Erlass“ betroffenen Branchen in Schleswig-Holstein tätig sind. Wie beim Indikator „Umsatz“ werden die einschlägigen Gruppen der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2008) verwendet. Dies geschieht für einige wenige Branchen auf einem geringfügig höheren Aggregationsniveau, da Daten auf der 4- und 5-Steller-Ebene in der Beschäftigungsstatistik nicht zur Verfügung stehen. Dieser Umstand ist aber für das Gesamtergebnis nur von geringer Relevanz.

In den Branchen, die unter den „Corona-Erlass“ der Landesregierung fallen, sind etwa 240 000 Personen beschäftigt – das entspricht einem Anteil von etwa 19 Prozent der Gesamtbeschäftigung in Schleswig-Holstein, also fast jeder fünfte Arbeitsplatz im Land ist unmittelbar betroffen. Von den Beschäftigten befinden sich mehr als 65 Prozent in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, während die übrigen Beschäftigten Geringverdiener sind (Abbildung 3). Bei Letzteren ist für die große Mehrheit die geringfügige Beschäftigung der alleinige Job und nicht nur ein Nebenjob.²

Abbildung 3:
Struktur der vom „Corona-Erlass“ betroffenen Beschäftigung in Schleswig-Holstein
(zum Stichtag 30.06.2019)^a



^aAnteil der einzelnen Beschäftigungsformen an der vom „Corona-Erlass“ betroffenen Beschäftigung in Prozent; zu den Branchen unter dem Erlass zählen insgesamt 238 997 Beschäftigte; erfasst werden Beschäftigte am Arbeitsort. Zur Abgrenzung siehe Tabelle 1.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2019); eigene Darstellung und Berechnungen.

² Als Betroffene kommen zu den hier erfassten unselbständig Beschäftigten noch Einzelunternehmer und mithelfende Familienangehörige hinzu, die aber in der Beschäftigungsstatistik nicht berücksichtigt sind.

Tabelle 4:
Beschäftigung in den vom „Corona-Erlass“ betroffenen Branchen in Schleswig-Holstein
(zum Stichtag 30.06.2019)^a

	Sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung		Geringfügige Beschäftigung		Gesamtbeschäftigung	
	Absolut	Anteile gesamt in %	Absolut	Anteile gesamt in %	Absolut	Anteile gesamt in %
Insgesamt (alle Branchen)	1 000 213	100,0	281 268	100,0	1 281 481	100,0
Verbotsbranchen (WZ 2008 Code)	155 598	15,6	83 399	29,7	238 997	18,7
Handel	89 336	8,9	30 295	10,8	119 831	9,3
45.1 Handel mit Kraftwagen	6 709	0,7	1 335	0,5	8 044	0,6
45.3 Handel mit Kraftwagenteilen und -zubehör	3 457	0,3	548	0,2	4 005	0,3
45.4 Hdl. mit Kraftr.,-teilen u.-zubehör; Inst. u. Rep. v. Krafträdern	451	0,0	211	0,1	662	0,1
47.1 Eh. mit Waren versch. Art (in Verkaufsräumen)	33 547	3,4	12 761	4,5	46 308	3,6
47.4 Eh. mit Ger. der Informations- u. Komm.tech.(in Verkaufsr.)	3 268	0,3	527	0,2	3 795	0,3
47.5 Eh. m. sonst. Haush.gerät.usw. (in Verkaufsr.)	12 780	1,3	2 853	1,0	15 633	1,2
47.6 Eh. mit Verlagsprod., Sportausr. u. Spielwaren (in Verkaufsr.)	3 020	0,3	1 490	0,5	4 510	0,4
47.7 Eh. mit sonstigen Gütern (in Verkaufsräumen)	26 104	2,6	10 570	3,8	36 674	2,9
Konsumnahe und sonstige Dienstleistungen	66 262	6,6	53 104	18,9	119 336	9,3
55 Beherbergung	15 064	1,5	7 295	2,6	22 359	1,7
56.1 Rest., Gaststätten, Imbissstuben, Cafés, Eissalons u.ä.	21 875	2,2	23 513	8,4	45 388	3,5
56.3 Ausschank von Getränken	1 018	0,1	3.167	1,1	4 185	0,3
82.3 Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter	524	0,1	617	0,2	1 141	0,1
85.5 Sonstiger Unterricht	6 619	0,7	2 684	1,0	9 303	0,7
90 Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	1 688	0,2	651	0,2	2 339	0,2
91 Bibl., Archive, Museen, zoolog. u.ä. Gärten	1 249	0,1	329	0,1	1 578	0,1
92 Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	2 183	0,2	724	0,3	2 907	0,2
93 Erbr. v. Dienstl. des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	5 146	0,5	7 496	2,7	12 642	1,0
96 Erbr. v. sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	10 896	1,1	6 628	2,4	17 524	1,4

^aDaten zur Beschäftigung in den Branchen unter dem „Corona-Erlass“ stehen nur auf WZ 3-Steller-Ebene zur Verfügung. Daher werden für einzelne 4- und 5-Steller aus Tabelle 1 die entsprechenden 3-Steller berücksichtigt, was eine leichte Überschätzung zur Folge hat; erfasst werden Beschäftigte am Arbeitsort.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2019); eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Wie bereits festgestellt wurde, sind die betroffenen Branchen relativ kleinteilig. Hinzu kommt, dass sie gemessen an ihrem Umsatzanteil überproportional arbeitsintensiv sind. Fast 16 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Landes sind in diesen Branchen

tätig (Tabelle 4). Von den Geringverdienern in Schleswig-Holstein sind sogar nahezu 30 Prozent in diesen Branchen beschäftigt.

Die Gesamtbeschäftigung ist über die Bereiche „Handel“ und „konsumnahe und sonstige Dienstleistungen“ quasi gleichverteilt, die Struktur der jeweiligen Beschäftigung weist jedoch große Unterschiede auf. Während im Handel die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eindeutig dominiert, ist bei den konsumnahen und sonstigen Dienstleistungen das Gewicht der Geringverdiener wesentlich höher – der Unterschied zwischen der Zahl der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten ist dort wesentlich geringer. Das kann insofern nicht überraschen, da in diesen Branchen von den etwa 53 000 Geringverdienern alleine 23 500 in Restaurants, Gaststätten, Imbissstuben, Cafés, Eissalons und ähnlichen Bewirtungsbetrieben arbeiten.

2.4 ZU DEN KONSEQUENZEN DER TÄTIGKEITSVERBOTE

Es kann zwar mit den Indikatoren „Umsatz“ und „Beschäftigung“ das Ausmaß der unmittelbaren Betroffenheit der Wirtschaft durch den „Corona-Erlass“ der Landesregierung ermittelt werden. Aber Betroffenheit ist nicht notwendigerweise mit dem Wegfall von Umsatz oder Beschäftigung gleichzusetzen – es lässt sich nur ein Problempotential skizzieren, das je nach Branche und Region variiert. Zudem lässt sich die Wirkung der Erlass-Effekte nicht auf die direkt von Tätigkeitsverboten betroffenen Unternehmen reduzieren, vielmehr ist in einer arbeitsteiligen Wirtschaft ein größerer Kreis an Leidtragenden zu erwarten.

Beim Umsatz eines Unternehmens bedeutet Betroffenheit durch den „Corona-Erlass“ nicht notwendigerweise einen Umsatzverlust von 100 Prozent. Es können etwa die Geschäftsmodelle an die neue Situation angepasst werden: Die Unternehmen in den Einzelhandelsbranchen haben prinzipiell die Option, über Online-Verkäufe einen Teil der Umsatzverluste zu kompensieren. Auch in einzelnen Branchen, die unter konsumnahe und sonstige Dienstleistungen fallen, ist ein digitales Angebot möglich, wie etwa in den Branchen „Videotheken“, „Sonstiger Unterricht“ und „Spiel-, Wett- und Lotteriewesen“. Jedoch erfordert die Einrichtung einer funktionstüchtigen digitalen Verkaufsplattform einen nicht unerheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwand – daher muss eine langfristige Geschäftsperspektive bestehen und Investitionsmittel müssen verfügbar sein.

Darüber hinaus kann in einzelne Branchen die Erweiterung um einen Lieferservice ein neues Umsatzstandbein schaffen: Bei „Restaurants mit herkömmlicher Bedienung“ wäre die Einrichtung eines „Außer-Haus-Verkaufs“ mit Abhol- und Bring-Service ein alternativer Vertriebsweg. Ein Lieferservice wäre auch für viele weitere Konsumgüter vorstellbar. Doch fällt die Entscheidung über solche alternativen Geschäftsmodelle zur Reduzierung verbotsbedingter Umsatzeinbußen letztlich der Unternehmer selbst.

Auch kann der Indikator „steuerbarer Umsatz“ nur begrenzt die tatsächliche Betroffenheit der Erlass-Branchen und damit der schleswig-holsteinischen Wirtschaft beschreiben: (1) Die regionale Zuordnung steuerbarer Umsätze richtet sich nach dem Unternehmenssitz, so dass bei Filial- oder Tochterunternehmen der Sitz der Geschäftsleitung entscheidet; (2) nur der Umsatz von Unternehmen mit einer Steuervoranmeldung und einem steuerbaren Umsatz aus Lieferungen und Leistungen von mehr als 17 500 Euro wird erfasst, so dass Klein-

unternehmen unberücksichtigt bleiben;³ (3) die möglichen Umsatzverluste sind nicht mit dem Verlust an Einkommen bzw. Gewinn gleichzusetzen – hier kann sich ein anderes Bild ergeben, das von der jeweiligen Unternehmenssituation abhängt.

Des Weiteren sind die Umsatzverluste nicht auf den Kreis der unmittelbar vom „Corona-Erlass“ betroffenen Unternehmen begrenzt. Der Wegfall der Umsätze in den Verbotsbranchen wirkt sich auf die Unternehmen der gesamten Wertschöpfungskette aus – u.a. Zulieferer, komplementäre Dienstleister und Logistikanbieter –, die ebenfalls auf Umsatz verzichten müssen. Im Zuge eines Dominoeffektes erweitert sich der Kreis der Betroffenen rasch um Branchen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, die im „Corona-Erlass“ gar nicht genannt sind. Dabei gehört auch der Staat selbst zu den potentiellen Verlierern, da er spürbare Steuerausfälle zu erwarten hat – alleine die unter den „Corona-Erlass“ fallenden Unternehmen zahlen bei der Umsatzsteuer einen jährlichen Betrag von fast 2,4 Milliarden Euro.

Und schließlich sind die Beschäftigten in den Verbotsbranchen auf unterschiedliche Art und Weise betroffen. So hängen die Konsequenzen für die Beschäftigten maßgeblich von ihrem Beschäftigungsverhältnis und der wirtschaftlichen Verfassung ihres Arbeitgebers ab. Für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kann der Arbeitgeber unter den in der Krise gelockerten Bedingungen Kurzarbeit beantragen oder eine alternative Tätigkeit im Betrieb anbieten. Im ungünstigsten Fall erfolgt eine Kündigung und je nach Anspruchsberechtigung der Bezug von Arbeitslosengeld I oder II. Bei den Geringverdienern dürfte hingegen die vorübergehende Nichtbeschäftigung die Regel sein, so dass ihr Einkommen entfällt. Hier hängt es von der individuellen Situation ab, ob der Bezug von Grundsicherung in Frage kommt, das Bafög zur alleinigen Einkommensquelle wird oder einfach auf einen Hinzuverdienst verzichtet werden muss. Als weitere Option kommt für beide Beschäftigungsgruppen die Annahme eines Ersatzarbeitsplatzes in Branchen mit krisenbedingt höherer Arbeitskräftenachfrage hinzu – etwa im Einzelhandel mit Versorgungsfunktion oder in der Landwirtschaft. Die Attraktivität der Ersatzarbeitsplätze hängt beim Bezug von Lohnersatzleistungen allerdings von der Anrechnung der Zusatzeinkommen und generell von den Entgeltstrukturen und den Arbeitsbedingungen ab.

So sind die vom „Corona-Erlass“ der Landesregierung betroffenen Beschäftigten durch die bestehenden sozialen Netze erst einmal prinzipiell abgesichert. Dies gilt eingeschränkt auch für die (Klein-)Unternehmer selbst, die ihr Geschäft nicht weiterführen dürfen. Bei diesen entscheidet ebenfalls die individuelle Finanzsituation darüber, welche Hilfen für sie in Frage kommen. Die Finanzierbarkeit der sozialen Absicherung wird generell davon abhängen, wie groß der Kreis der Betroffenen noch wird und wie lange die Tätigkeitsverbote aufrechterhalten bleiben.

Bei allen unmittelbar und mittelbar von der Virusbekämpfung betroffenen Unternehmen ist die Bewahrung der Liquidität für den Bestand des Unternehmens und den Erhalt der vorhandenen Arbeitsplätze essentiell. Daher ist der Ruf nach Staatshilfe bei der Liquiditätssicherung eine weitere Konsequenz des staatlich verordneten Stillstands.

³ Vgl. dazu Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019b: 4–6).

3 WAS KANN DER STAAT TUN?

Die Wirtschaftspolitik Schleswig-Holsteins steht wie auch der Bund vor dem Problem, dass die wirtschaftlichen Schäden, die staatliche Erlasse im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes verursachen, minimiert werden sollten. Der staatlich verordnete Stillstand führt in Branchen des Handels und in konsumnahen Dienstleistungsbereichen zu Umsatzeinbußen und in deren Folge zur Gefährdung eines nicht unerheblichen Teils der Beschäftigung in Schleswig-Holstein. Gerade hier hat der industriearme Norden wirtschaftliche Schwerpunkte, die auch eng mit dem Tourismus verbunden sind. Im Land selbst gibt es beim Grad der Betroffenheit zudem regionale Unterschiede, schon vor der Krise relativ schwache Regionen drohen noch weiter den Anschluss zu verlieren. Das Dilemma: Es sollen die gesunden Teile der Wirtschaft erhalten bleiben, ohne dass Unternehmen in selbstverschuldeten Krisenlagen künstlich am Leben erhalten werden.

Vor diesem Hintergrund sollten daher bei der Ausgestaltung von Unterstützungsmaßnahmen für von der Corona-Krise besonders stark betroffene Unternehmen in Schleswig-Holstein drei Grundsätze beachtet werden:

Erstens gilt es, die Maßnahmen so zu bemessen, dass der „natürliche“ Strukturwandel in der Wirtschaft nicht dadurch behindert wird, dass Unternehmen, die bereits vor der Krise kurz vor einer Insolvenz standen, durch staatliche Unterstützung für wenige weitere Monate am Leben erhalten werden. Dies würde falsche Anreizsignale aussenden und verfehlten Investitionsentscheidungen Vorschub leisten.

Zweitens sollte auch in der Krise verhindert werden, dass der Steuerzahler für unternehmerische Fehlentscheidungen und -entwicklungen eintreten muss, die ihren Ursprung vor der gegenwärtigen Krise hatten.

Drittens sollten staatliche Hilfen vorrangig den Unternehmen gewährt werden, die durch staatlich verordnete Schließungen Einnahmeausfälle erleiden und in Liquiditätsengpässe geraten sowie kaum von Nachholeffekten nach der Krise profitieren werden und dadurch einen nachhaltigen Schaden erleiden, der auch noch Monate oder Jahre nach der Krise in eine Insolvenz führen könnte.

Wie dargestellt sind von den verordneten Schließungen der Einzelhandel, mit Ausnahme des Lebensmittel- und Onlinehandels, das Gast- und Hotelgewerbe, die Freizeiteinrichtungen und das Friseur- und Kosmetikgewerbe besonders betroffen. Hier, wie auch bei einer Vielzahl persönlicher Dienstleistungen, ist nur begrenzt mit Nachholeffekten zu rechnen, da nach der Krise eine Rückkehr zum normalen Konsumverhalten wahrscheinlich ist. Zum Beispiel dürfte die Frequenz der Friseurbesuche, der Wahrnehmung von Sportangeboten oder des Besuchs gastronomischer Einrichtungen kaum steigen – der krisenbedingte Umsatzverlust wird nicht aufgeholt.

Im Bereich des Handels sind hingegen dort sehr starke Nachholeffekte zu erwarten, wo die Nachfrage nach längerlebigen Konsumgütern, die nicht über Onlinekäufe abgeschöpft wird, während der Schließungen lediglich aufgeschoben und daher nach der Krise sukzessive konsumwirksam wird. Dies dürfte unter anderem beim Kauf von Bekleidung, Schuhen, Elektronikgütern, Büchern und auch Kraftfahrzeugen der Fall sein. Aus diesem Grund sind für

derartige Branchen staatliche Hilfen, die eine angemessene Liquidität zur Aufrechterhaltung der betrieblichen Tätigkeit sicherstellen, grundsätzlich ausreichend.

Die Bundesregierung hat bereits ein umfassendes Programm für Liquiditätshilfen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) auf den Weg gebracht. Ab sofort bietet das KfW-Sonderprogramm 2020 zinsgünstige Kredite für von der Corona-Krise betroffene mittelständische Unternehmen (bis 250 Beschäftigte und einem Jahresumsatz unter 50 Mill. Euro) sowie Großunternehmen an (KfW 2020). Die Mittel für das KfW-Sonderprogramm sind unbegrenzt. Die Haftung der KfW für das Kreditrisiko mittelständischer Unternehmen ist von bisher 80 Prozent auf 90 Prozent ausgeweitet worden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da gerade Kleinunternehmen ohne eine sehr weitgehende Haftungsübernahme durch die KfW häufig über keine ausreichenden Sicherheiten verfügen, um einen Überbrückungskredit ihrer Hausbank, die das Kreditgeschäft für die KfW abwickelt, zu erhalten. Für Großunternehmen bleibt es bei einer Haftungsübernahme von 80 Prozent.

Der maximale Zinssatz für diese Kredite liegt für mittelständische Unternehmen zwischen 1,0 und 1,46 Prozent, für Großunternehmen zwischen 2,0 und 2,12 Prozent, je nach Einstufung der Unternehmen in die vorgegebenen Risikoklassen. Sie werden für die Finanzierung von Betriebsmitteln und Investitionen gewährt und haben grundsätzlich eine Laufzeit von bis zu 5 Jahren mit einem tilgungsfreien Anlaufjahr. Betriebsmittelfinanzierungen werden auch als endfällige Variante mit 2 Jahren Laufzeit angeboten. Bei Krediten unter 3 Mill. Euro übernimmt die KfW die Risikoprüfung der Hausbanken. Kredite bis 10 Mill. Euro können mit vereinfachter Risikoprüfung vergeben werden.

Nimmt man die gewährte Steuerstundung für von der Schließung betroffene Unternehmen hinzu, stehen mit diesen Programmen ausreichend Mittel für die Minderung von Liquiditätsengpässen zur Verfügung. Von besonderer Bedeutung ist, dass diese Überbrückungskredite jetzt schnellstmöglich gewährt werden, um Konkurse aufgrund fehlender Liquidität weit möglichst zu verhindern. Die vereinfachte Risikoprüfung für Kredite bis 10 Mill. Euro und die Übernahme der Risikoprüfung durch die KfW bei Krediten bis 3 Mill. Euro sind durchaus geeignete Instrumente, um die Kreditauszahlungen zu beschleunigen. Insbesondere für Kleinunternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten und damit für eine Vielzahl der Einzelhandelsunternehmen in Schleswig-Holstein dürften jedoch die Laufzeiten und Tilgungsbedingungen des Sofortprogramms nicht unproblematisch sein. Besteht bereits eine Belastung mit Tilgungen aus anderen Bankdarlehen, so könnte eine maximale Laufzeit von fünf Jahren und eine entsprechend hohe Tilgungsrate vielen Kleinunternehmen eine schwer zu bewältigende Zusatzlast aufbürden. Längere Laufzeiten, etwa bis zu zwölf Jahren, und eine Verlängerung des tilgungsfreien Zeitraums auf bis zu vier Jahre könnten hier – ohne für die öffentliche Hand größere Kosten zu verursachen – Abhilfe schaffen.

Die schleswig-holsteinische Landesregierung hat auf diesen Schwachpunkt des Bundesprogramms reagiert und einen Mittelstandsfonds in Höhe von 500 Mill. Euro aufgelegt, der sich explizit an die Branchen wendet, in denen nach der Krise kaum Nachholeffekte zu erwarten sind (IB.SH 2020). Gefördert werden Betreiber von Gaststätten, Hotels, Campingplätzen, Wohnmobilstellplätzen, Yacht- und Sportboothäfen, soweit sie als Beherbergungsbetrieb agieren, Einrichtungen zur Beherbergung von Kindern und Jugendlichen sowie gewerbliche Vermieter von Ferienwohnungen und -häusern. Die Förderung richtet sich

ausschließlich an Haupterwerbsbetriebe. Zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses können Darlehen von 15 000 Euro bis 750 000 Euro (max. 25 Prozent vom Umsatz des Jahres 2019) gewährt werden, die für die ersten fünf Jahre zinslos und für die ersten zwei Jahre tilgungsfrei sind. Die Laufzeit beträgt fünf Jahre mit optionaler Anschlussfinanzierung für weitere sieben Jahre. Wie bei den KfW-Krediten übernimmt die IB.SH eine Kredithaftung in Höhe von 90 Prozent.

Das Mittelstandsprogramm der IB.SH erscheint gut geeignet, die Förderlücken des KfW-Sofortprogramms zu schließen. Insbesondere die Fokussierung auf Branchen, die kaum Nachholeffekte generieren können, ist im Hinblick auf die Unternehmensstruktur in Schleswig-Holstein ein sehr wichtiger Baustein. Vonseiten der gewerblichen Wirtschaft ist wiederholt kritisiert worden, dass Bundes- und Landesprogramme keine 100-prozentige Haftung durch die KfW oder die IB.SH vorsehen und daher die Kreditauszahlung durch Kreditwürdigkeitsprüfungen der Hausbanken verzögert wird. So wichtig eine schnelle Darlehensgewährung in der Krise ist, so wichtig ist es aus Sicht der Steuerzahler und staatlichen Haushalte aber auch, Mitnahmeeffekt und künftige Kreditausfälle so weit wie möglich zu verhindern. Eine über die übliche 80-Prozent-Haftung hinausgehende 90-prozentige Haftung durch den Staat ist daher ein ökonomisch sehr geeigneter Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen.

Kleinere Einzelhandelsgeschäfte in den touristischen Zentren Schleswig-Holsteins dürften stärker als andere Handelsbetriebe von den verordneten Schließungen betroffen sein. Ihr Geschäftsmodell ist zumeist stark an den Tourismus gekoppelt, die Fortdauer des „Corona-Erlasses“ der Landesregierung bis in die Hochsaison hinein würde tiefe Spuren hinterlassen. Da bei Urlaubsreisen ein starker Nachholeffekt kaum zu erwarten ist, werden diese Betriebe im Gegensatz zu denen in den urbanen Lagen kaum von einer aufgeschobenen Nachfrage profitieren können. Erschwerend für die Tourismusregionen kommt hinzu, dass im wahrscheinlichen Fall eines stufenweisen Ausstiegs aus dem Stillstand Betriebe des Einzelhandels sowie des Gast- und Beherbergungsgewerbes in touristischen Lagen eher am Ende der Öffnungskette stehen dürften, da ein Aufleben des Tourismus in besonderem Maße mit größeren Menschenansammlungen verbunden ist. Die geringen Nachholeffekte und die zusätzlichen Einnahmeausfälle aufgrund eines zu erwartenden längeren Schließzeitraums dürften hier im begrenzten Umfang staatliche Hilfsmaßnahmen rechtfertigen, die über eine Sicherung der Liquiditätsversorgung hinausgehen. Abgeschwächt gilt dies auch für entsprechende Betriebe außerhalb der touristischen Zentren, die ebenfalls kaum mit Nachholeffekten rechnen können. Ein Entschädigungsanspruch gegenüber dem Staat aufgrund der von ihm angeordneten Betriebsstillegungen lässt sich durchaus ökonomisch begründen. Hier kann es natürlich nicht um eine Vollkaskoversicherung gehen, sondern um die Bewahrung gesunder Wirtschaftsstrukturen, die durch einen staatlichen Eingriff – so gerechtfertigt dieser auch sein mag – substantiell gefährdet wurden. In diesem Rahmen sind Initiativen des Bundes und des Landes gerechtfertigt.

Für Solo-Selbständige, Freiberufler und Kleinstunternehmer in einer aufgrund der „Corona-Schließungen“ existenzbedrohlichen Wirtschaftslage stellt die Bundesregierung nicht rückzahlbare, aber zu versteuernde Zuschüsse in Höhe von insgesamt 50 Mrd. Euro zur Verfügung (BMWi 2020). Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) sollen eine Einmalzahlung von 9 000 Euro für drei Monate bekommen, Firmen mit bis zu zehn Be-

schäftigten (Vollzeitäquivalente) erhalten 15 000 Euro. Sofern der Vermieter die Miete um mindestens 20 Prozent reduziert, kann ein nicht ausgeschöpfter Zuschuss auch für zwei weitere Monate eingesetzt werden. Es bestehen zwei wichtige Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Zuschüsse. Erstens dürfen antragstellende Unternehmen vor März 2020 „nicht in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gewesen sein“. Zweitens muss mit einer eidesstattlichen Erklärung versichert werden, dass nach dem 11. März 2020 eingetretene Schäden einen Liquiditätsengpass ausgelöst haben bzw. eine Existenzbedrohung für das Unternehmen darstellen.

In Schleswig-Holstein wird das Zuschussprogramm – anders als das Kreditprogramm, das auch hier von der KfW verwaltet wird – über die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) abgewickelt. Mit einer (wichtigen) Ausnahme hat das Land die Regularien des Bundesprogramms „eins zu eins“ übernommen. Abweichend wird bei Anträgen an die IB.SH eine Förderung ausgeschlossen, wenn Solo-Selbständige, Freiberufler und Kleinstunternehmer vor dem 31. Dezember 2019 in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren (MfW 2020). Die Landesregierung weitet damit den Kreis der Bezugsberechtigten gegenüber dem Bundesprogramm aus, das als Referenzdatum den 11. März 2020 festlegt. Diese Ausweitung ist nicht unproblematisch, da hierdurch auch Solo-Selbständige, Freiberufler und Kleinstunternehmer Zuschüsse erhalten können, die bereits vor dem „Corona-Erlass“ der Landesregierung in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. Solche Mitnahmeeffekte sollten mit Blick auf den „natürlichen“ Strukturwandel sowie die zusätzliche Belastung der Steuerzahler und öffentlichen Haushalte jedoch möglichst vermieden werden. Insofern schießt hier die Landesregierung ohne Not über das Ziel hinaus.

Das Programm hat – wenn auch nicht ausschließlich – die vom Coronavirus betroffenen Branchen im Fokus, in denen voraussichtlich kaum Nachholeffekte auftreten werden. Es eignet sich daher grundsätzlich zur Abfederung der besonderen Nachteile von kleineren touristischen Betrieben in Schleswig-Holstein. Allerdings sind bei pauschalierten Zuschüssen, die an keine betriebswirtschaftlichen Kriterien geknüpft sind, sehr hohe Mitnahmeeffekte durch nichtbedrohte Kleinunternehmen zu befürchten. Daher verlangt die Bundesregierung, dass Unternehmen, die das Bundesprogramm in Anspruch nehmen, eine Existenzbedrohung ihres Betriebes eidesstattlich versichern.

Diese Vorgehensweise ist nicht unproblematisch. Eidesstattliche Versicherungen über eine Existenzbedrohung können gegenwärtig kaum wahrheitsgetreu abgegeben werden, da die Länge der Schließungen noch nicht absehbar und damit die Insolvenzgefahr nicht objektiv abschätzbar ist. Hier sollte man potentiell insolvenzgefährdete Solo-Selbständige, Freiberufler und Kleinstunternehmer nicht leichtfertig in einen Meineid treiben. Auf der anderen Seite könnte ein Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung jeglicher Art Mitnahmeeffekte in beträchtlicher Höhe auslösen, die gegenüber dem Steuerzahler schwer zu rechtfertigen sind. Besser wäre es daher, im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung für das Jahr 2021 nachgelagerte Prüfungen im Stichprobenverfahren über eine tatsächlich bestandene Existenzbedrohung durch die zuständigen Finanzämter vorzusehen. Die Zuschüsse könnten in diesem Fall unter dem Vorbehalt der Rückzahlung unverzüglich und unbürokratisch gewährt werden. Wenn man den Finanzämtern diese Zusatzlast nicht aufbürden möchte, könnte man alternativ die Ex-post-Einschätzung auch den Solo-Selbständigen, Freiberuflern und

Kleinstunternehmen überlassen und sie verpflichten, nach der Corona-Krise entweder eine eidesstattliche Erklärung über eine bestandene Existenzbedrohung abzugeben oder den Zuschuss zurück zu zahlen.

Natürlich ist die für das Zuschussprogramm festgelegte Abschneidegrenze (Selbständige, Freiberufler und Kleinstunternehmen bis zu zehn Beschäftigte) in gewissem Maße willkürlich und damit diskutabel. Dies gilt auch für die Höhe der Zuschüsse. Einige andere Bundesländer haben höhere Abschneidegrenzen mit höheren Zuschüssen gewählt. Angesichts der (1) kleinteiligen Wirtschaftsstruktur in Schleswig-Holstein, (2) der besonderen Probleme kleinerer Unternehmen, ausreichende Sicherheiten für den nicht durch die KfW gedeckten Kreditanteil von zehn Prozent zu erbringen, (3) der Tatsache, dass gerade im Tourismusbereich, der kaum Nachholeffekte generieren kann, kleinere Unternehmen vorherrschen und (4) der fiskalischen Unmöglichkeit, die Umsatzverluste aller von den „Corona-Schließungen“ betroffenen Unternehmen durch staatliche Zuschüsse auszugleichen, sind die von der Landesregierung gewählten Abschneidegrenzen und Zuschusshöhen jedoch ökonomisch sinnvoll.

Kurz vor Redaktionsschluss dieses Policy Brief (3.4.2020) hat die Landesregierung ein zusätzliches Sofortprogramm für Unternehmen mit elf bis 50 Mitarbeitern angekündigt. Es soll auch für diese Unternehmen nichtrückzahlbare Zuschüsse in Höhe von 30 000 Euro pro Betrieb gewähren. Damit wird häufigen Forderungen aus der Wirtschaft in den letzten Tagen Rechnung getragen. Die detaillierte Ausgestaltung des Programms ist noch nicht bekannt, aber die zu diesem Zeitpunkt erkennbare Zielrichtung ist nicht unproblematisch. Zum einen ist die Höhe der Zuschüsse sehr unspezifisch. Für Unternehmen mit 11 bis 15 Beschäftigten dürfte ein Zuschuss von 30 000 Euro eine spürbare Entlastung für die durch den „Corona-Beschluss“ aufgebürdeten Lasten darstellen, während für größere Unternehmen eine solche Förderung eher „ein Tropfen auf dem heißen Stein“ sein dürfte, der schnell verpufft und somit letztlich ohne Wirkung bleiben könnte. Zweitens ist auch der Branchenzuschnitt des Programms sehr unspezifisch. Offensichtlich wird hier auf alle Unternehmen in dieser Beschäftigtengrößenklasse abgezielt. Ökonomisch sinnvoller wäre es, die Förderung auf die Branchen wie Gaststätten und Beherbergungsbetriebe zu fokussieren, in denen kaum Nachholeffekte zu erwarten sind. Andere Branchen, wie etwa der Handel mit Bekleidung, Schuhen, Elektronikgütern, Büchern und Kraftfahrzeugen, dürften dagegen nach der Krise erheblich von einer aufgeschobenen Nachfrage profitieren. Hier wird Mitnahmeeffekten Tür und Tor geöffnet. Auch in der Krise gilt es, der Versuchung zu widerstehen, mit der Gießkanne möglichst alle Gruppen der Wirtschaft gleichmäßig zu fördern.

Insgesamt zielen die von Land und Bund ergriffenen Hilfsmaßnahmen für die besonders von den verordneten Schließungen betroffenen Unternehmen in die richtige Richtung. Allerdings bleibt es offen, wie gut der notwendige Spagat zwischen schnellen, unbürokratischen Hilfen und einer angemessenen Belastung der Steuerzahler und der staatlichen Haushalte letztlich gelingen wird. So sehr die staatlichen Unterstützungsleistungen notwendig und hilfreich sind, steht es doch außer Frage, dass sie nur kurzfristige Überbrückungshilfen für eine sehr kurze Zeitspanne darstellen. Auch die staatlichen Ressourcen sind endlich. In einem nächsten Schritt ist es daher unumgänglich, Ausstiegsszenarien aus dem wirtschaftlichen (Teil-)Stillstand zu entwerfen, die eine graduelle Öffnung einzelner von der „Corona-Schließung“ betroffener Branchen und Unternehmen modellieren. Um solche Ausstiegsszena-

rien auf eine verlässliche Datenbasis zu stellen, plädiert das Institut für Weltwirtschaft dafür, regelmäßig repräsentative Stichprobentests auf das Covid-19-Virus oder zumindest etwas weniger zuverlässige repräsentative Antikörpertests durchzuführen. Nur mit Hilfe einer solchen hinreichend verlässlichen Datenbasis lässt sich verantwortungsvoll abschätzen, welche Branchen zu welchem Zeitpunkt aus dem Stillstand entlassen werden können, ohne eine weitere Ausbreitung der Infektion in Kauf zu nehmen.

LITERATUR

- Bundesagentur für Arbeit (2019). Statistik. Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Quartalszahlen): Schleswig-Holstein, Stichtag 30. Juni 2019. Nürnberg.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) (2020). Eckpunkte Corona-Soforthilfe. Via Internet (25.03.20): <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-corona-soforthilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=4>.
- Egeln, J., S. Gottschalk und M. Lubczyk (2018). IAB/ZEW Gründungspanel (Mai 2018). Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Mannheim und Nürnberg.
- Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH)(2020). IB.SH Mittelstandssicherungsfonds. Via Internet (3.4.2020): <https://www.ib-sh.de/produkt/?tx_ncibshproducts_pi1%5Baction%5D=pdf&tx_ncibshproducts_pi1%5Bcontroller%5D=Product&tx_ncibshproducts_pi1%5Bproduct%5D=118&cHash=020a3624241cc4c8641d1759845c9c38>.
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2020). KfW Corona-Soforthilfe. Via Internet (25.03.20): <<https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/KfW-Corona-Hilfe-Unternehmen.html>>.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2020). Landesverordnung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Schleswig-Holstein (SARS-CoV-2-Bekämpfungsverordnung – SARS-CoV-2-BekämpfV) vom 23. März 2020. Via Internet (24.03.2020): <https://schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Coronavirus/Erlasse/200323_Landesverordnung_Corona.html>.
- MfW (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein) (2020). Soforthilfeprogramm des Landes Schleswig-Holstein mit finanzieller Unterstützung des Bundes (Soforthilfe-Corona). Via Internet (29.03.2020): <https://www.ib-sh.de/fileadmin/user_upload/downloads/arbeitsmarkt_strukturfoerderung/corona/antrag_soforthilfe.pdf>.
- Statistisches Bundesamt (2008). Klassifikationen: Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Wiesbaden.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019a). Umsatzsteuerstatistik (Vorankündigungen) ab 2009. Hamburg und Kiel.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2019b). Die Umsätze der steuerpflichtigen Unternehmen in Schleswig-Holstein 2017- Umsatzsteuerstatistik (Vorankündigungen). Statistische Berichte (Kennziffer: L IV 1 - j 17 SH), herausgegeben am 17. Oktober 2019. Hamburg.

ANHANG

Box A1:

Konsumnahe Dienstleistungen nach dem IAB/ZEW Gründungspanel

(WZ 2008 Code)

Branchenbezeichnung

Kreative konsumnahe Dienstleister

58.1	Verlegen von Büchern und Zeitschriften; sonstiges Verlagswesen (ohne Software)
59	Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik
60	Rundfunkveranstalter
74.2	Fotografie und Fotolabors
85.5	Sonstiger Unterricht
85.6	Erbringung von Dienstleistungen für den Unterricht
90	Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten
93.21	Vergnügungs- und Themenparks
95.11	Reparatur von Datenverarbeitungs- und Telekommunikationsgeräten
95.21	Reparatur von Geräten der Unterhaltungselektronik

Sonstige konsumnahe Dienstleister

49.1	Personenbeförderung im Eisenbahnfernverkehr
49.3	Sonstige Personenbeförderung im Landverkehr
49.4	Güterbeförderung im Straßenverkehr, Umzugstransporte
50.1	Personenbeförderung in der See- und Küstenschifffahrt
50.3	Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt
51.1	Personenbeförderung in der Luftfahrt
55	Beherbergung
56	Gastronomie
65	Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)
66	Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten
68	Grundstücks- und Wohnungswesen
77.2	Vermietung von Gebrauchsgütern
79	Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen
92	Spiel-, Wett- und Lotteriewesen
93. ohne 93.21	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung (ohne 93.21: Vergnügungs- und Themenparks)
95. ohne 95.1, 95.21	Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern (ohne 95.1: Reparatur von Datenverarbeitungs- und Telekommunikationsgeräten; 95.21: Reparatur von Geräten der Unterhaltungselektronik)
96	Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen

Quelle: Egeln et al. (2018); eigene Zusammenstellung.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER

Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Redaktionsteam:

Dr. Klaus Schrader,
Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Kerstin Stark.
Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich
selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des
Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Cover Foto:

© Wild Orchid - stock.abobe.com

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2020 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>