



Kommissionsdrucksache 21(27)44
vom 10. Juli 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen

Prof. Dr. Dr. h.c. Friederike Welter

Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Hauptgeschäftsführer des Handelsverbandes Berlin-Brandenburg e. V.

Öffentliche Anhörung

„Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“



Die Auswirkungen der Wirtschaftshilfen des Bundes während der Corona-Pandemie auf den Mittelstand

Prof. Dr. Dr. h.c. Friederike Welter

Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Bonn, 10. Juli 2026

Stellungnahme für die Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“ des Deutschen Bundestages Experten-Anhörung „Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“ am 09.07.2026.

Danksagung: Die Autorin bedankt sich bei Rosemarie Kay und Hans-Jürgen Wolter für wertvolle Hinweise.

1 Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für den Mittelstand

Im internationalen Maßstab löste COVID-19 die schwerste globale Wirtschaftskrise seit vielen Jahrzehnten aus, die Weltbank (2022) sprach sogar von der größten globalen Wirtschaftskrise seit mehr als einem Jahrhundert. In Deutschland sank das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt 2020 um 5,0 % (vgl. Destatis 2021), im zweiten Quartal 2020 sogar um 9,7 % (vgl. Destatis 2020). Dieser Einbruch traf den Mittelstand überproportional stark, insbesondere durch Betriebsschließungen und Lieferkettenunterbrechungen. Dies trug dazu bei, dass sich der Mittelstand bis Ende 2021 weniger gut erholt hatte als Großunternehmen (vgl. Rieger-Fels et al. 2022). Vor allem Kleinst- und Kleinunternehmen verzeichneten tendenziell stärkere Einbußen bei Umsatz, Gewinn und Liquidität als größere Unternehmen (vgl. Rieger-Fels et al. 2022). Zudem ging von der Pandemie ein Anpassungsdruck auf Geschäftsmodelle, Prozesse und Organisation aus, der kurzfristig sehr belastend für mittelständische Unternehmen war (vgl. Brink et al. 2021). Das gewerbliche Existenzgründungsgeschehen konsolidierte sich nach dem Abschwung 2020 bereits im Lauf des Jahres 2021 zunehmend und erreichte zum Jahresende 2021 das Vorpandemieniveau, allerdings mit deutlichen Branchenunterschieden: In Bereichen, die weiterhin Kontaktbeschränkungen unterlagen (bspw. Kunst und Unterhaltung), blieb die Anzahl der Gründungen gering. Deutliche Zuwächse waren bei den unternehmensnahen Dienstleistungen und insbesondere in den Bereichen Information und Kommunikation zu verzeichnen (vgl. Kranzusch/Kay 2022).

Diese ökonomischen Verwerfungen waren in allererster Linie auf die Pandemie selbst zurückzuführen und nicht auf die antipandemischen Maßnahmen. So war laut Goolsbee/Syverson (2021) der starke Rückgang des Kundenverkehrs um 60 Prozentpunkte im Jahre 2020 nur zu einem ganz geringen Teil auf Schließungsregeln zurückzuführen (7 Prozentpunkte), sondern stattdessen u.a. auf einen freiwilligen Rückzug der Menschen aus der Öffentlichkeit. Ein von Andersen et al. (2020) durchgeführter Vergleich von Schweden und Dänemark – zwei skandinavische Länder mit unterschiedlichen Strategien während der Pandemie – zeigte, dass der pandemiebedingte Nachfragerückgang in beiden Ländern etwa gleich groß war (Schweden 25 %; Dänemark 29 %). Es spricht vielmehr alles dafür, dass ein vollständiger Verzicht auf antipandemische Maßnahmen die gesundheitlichen und in der Folge auch wirtschaftlichen Schäden (durch Arbeitsausfälle, Überlastung des Gesundheitswesens und höhere freiwillige Kontaktvermeidung) deutlich erhöht hätte (vgl. Flaxman et al. 2020). Diese Erkenntnisse sind gerade im Hinblick auf den Mittelstand bedeutsam, da

mittelständische Unternehmen überdurchschnittlich oft in kontaktintensiven und lokal verankerten Märkten tätig sind. Bloße Öffnungen hätten also mitnichten zu einer wirtschaftlichen Normalisierung geführt und stattdessen den Mittelstand belastet (vgl. Welter/Wolter 2021). Das gilt erst recht für Maßnahmen wie Maskenpflicht oder Impfungen, die bei – vergleichsweise geringer einschränkender Wirkung durch die Maßnahme selbst – die wirtschaftliche Aktivität messbar erhöhten (vgl. Internationaler Währungsfonds 2021).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Pandemie ursächlich für die ökonomischen Verwerfungen war. In einem Szenario ohne Maßnahmen wären die Regulierungskosten zwar geringer, die indirekten ökonomischen Kosten aber höchstwahrscheinlich deutlich größer gewesen. Darunter hätten speziell mittelständische Unternehmen, die tendenziell öfter als Großunternehmen personal- und kontaktintensiv agieren, zu leiden gehabt.

2 Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen aus Sicht des Mittelstandes

Für den Mittelstand waren die wirtschaftlichen Maßnahmen im Grundsatz erfolgreich, weil sie viele lebensfähige Unternehmen stabilisierten, Finanzierungsprobleme abfederten und eine breite Schließungswelle verhinderten. Tatsächlich entfiel ein Großteil der bundesweiten Hilfen auf KMU, z.B. 98 % der Zusagen im KfW-Sonderprogramm und rund 56 % des bewilligten Fördervolumens (vgl. Welter et al. 2021).

So wurde das im Sommer 2020 eingeführte Überbrückungsgeld v.a. von den – von der Pandemie besonders betroffenen – Kleinst- und Kleinunternehmen genutzt (vgl. Rieger-Fels et al. 2022). Auch die Liquiditäts- und Finanzierungshilfen brachten den KMU eine spürbare Entlastung (vgl. Pahnke et al. 2023). Die steuerlichen Hilfen, und hier insbesondere die Stundung und die Vorauszahlungsrückerstattung, erwiesen sich als wesentlicher Beitrag zur Liquiditätssicherung und halfen vielen mittelständischen Unternehmen, die Akutphase zu überstehen (vgl. Welter et al. 2021). Sie wurden von mittelständischen Unternehmen überdurchschnittlich oft genutzt (vgl. Rieger-Fels et al. 2022). Die Insolvenzaussetzung half besonders (kleineren) mittelständischen Unternehmen, die nur vorübergehend und pandemiebedingt in die Nähe der Insolvenz gerieten (vgl. Welter et al. 2021). Sie wirkte in Kombination mit den finanziellen Hilfen als Überlebensbrücke für grundsätzlich tragfähige Unternehmen (vgl. Welter et al. 2021). Dabei verdrängten die gewährten Hilfen keinesfalls die Eigenanstrengungen der Unternehmen. Vielmehr ergänzten sie diese, wie eine Auswertung des German Business Panel zeigt: Unternehmen, die staatliche Hilfe in Anspruch genommen haben, haben mit höherer Wahrscheinlichkeit auch eigene betriebliche Maßnahmen ergriffen (vgl. Rieger-Fels et al. 2022).

Es kann somit konstatiert werden, dass die unternehmensbezogenen Corona-Wirtschaftshilfen ihr kurzfristiges Stabilisierungsziel überwiegend erreicht haben. Der abrupte Liquiditäts- und Insolvenzdruck durch die Pandemie wurde abgefedert, und grundsätzlich überlebensfähige Unternehmen wurden gestützt. Zweifelsohne haben die Hilfen mitunter auch erforderliche Marktbereinigungen verzögert (vgl. z.B. SVR 2021; Dörr et al. 2022) und wahrscheinlich auch die Reallokation von Produktionsfaktoren zu wachsenden Sektoren und produktiveren Firmen behindert (vgl. OECD 2025). Das musste in der damaligen Situation, in der – gerade für den Mittelstand – schnelle und unbürokratische Hilfen notwendig waren, in Kauf genommen werden. Anderenfalls wäre die Hilfe auch für

grundsätzlich tragfähige mittelständische Unternehmen zu spät gekommen. So schätzt der Internationale Währungsfonds (2021), dass ohne die Maßnahmen rund 11 % der deutschen Firmen illiquide und insolvent geworden wären.

3 Zielgenauigkeit und Verhältnismäßigkeit der Unternehmenshilfen

Zunächst ist zu hinterfragen, ob Zielgenauigkeit in der damaligen Situation überhaupt eine sinnvolle Forderung gewesen wäre: Zielgenauigkeit ist zwangsläufig verbunden mit Abgrenzungsproblemen und in der Folge mit Langsamkeit und Bürokratie. Das wäre aber gerade in der damaligen Situation verheerend für viele mittelständische Unternehmen gewesen, die auf schnelle unbürokratische Hilfe angewiesen waren. Tatsächlich nahmen mittelständische Unternehmen vielfach Hilfen nicht an, weil ihnen der bürokratische Aufwand zu hoch war oder sie Kriterien nicht erfüllt haben (vgl. Rieger-Fels et al. 2022). Auf der anderen Seite gibt es Hinweise auf zu hohe Leistungen bei den November- und Dezemberhilfen (vgl. Bundesrechnungshof 2022).

Tendenziell war die Zielgenauigkeit da höher, wo Hilfen z.B. an ungedeckten Fixkosten oder konkreten Krisenschäden anknüpften (vgl. Welter et al. 2021). Hilfen, die sich an Umsätzen oder Gewinnen des Vorjahres orientierten, begünstigten tendenziell Unternehmen mit guten Ergebnissen in der Vergangenheit, die u. U. eben aufgrund der positiven Vergangenheit weniger bedürftig waren. Zweifellos kam die Insolvenzaussetzung auch nicht überlebensfähigen Unternehmen zugute. In der damaligen Ausnahmesituation war die Insolvenzaussetzung allerdings gerade für kleine mittelständische Unternehmen wichtig und die Stützung nicht überlebensfähiger Unternehmen daher zu rechtfertigen (vgl. Welter et al. 2021). Vorrangig kam es zu einem "Rückstau" bei Insolvenzen (vgl. Dörr et al. 2022).

Steuerliche Hilfen haben ordnungspolitische Vorzüge, da sie die Liquidität der Unternehmen schonen, ohne staatliche Einnahmen dauerhaft zu senken (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2020). Aus Sicht mittelständischer Unternehmen ist zudem positiv zu werten, dass sie leicht in Anspruch zu nehmen und zumeist nicht mit zusätzlicher Bürokratie oder Bonitätsprüfungen verbunden sind.

Im Einzelnen waren liquiditätssichernde Verfahrenserleichterungen wie Verbesserungen beim Verlustrücktrag und Aussetzung von Vorauszahlungen verhältnismäßig, wenn auch nicht immer zielgenau. In der damaligen Lage hatten aber Schnelligkeit und Einfachheit gerade für die Unterstützung des Mittelstandes Vorrang. Zudem waren die langfristigen fiskalischen Folgen gering. Es kam vor allem zu zeitlichen Verlagerungen (vgl. Welter et al. 2021). Die degressive Abschreibung war als liquiditätsschonende Maßnahme sinnvoll. Das gilt allerdings nicht in gleichem Maße für die damit intendierten Investitionsanreize.

Investitionen sind kein Selbstzweck, sie sollen den tatsächlichen Kapitalstock an den optimalen Kapitalstock anpassen. Bei krisenbedingter Nachfrageschwäche kann es daher aus Sicht der Unternehmen erforderlich sein, Investitionen zurückzufahren. Die temporäre Mehrwertsteuersenkung war grundsätzlich positiv, weil es aufgrund der Senkung über alle Branchen hinweg kaum Verzerrungen gab. Allerdings war die Umsetzung mit bürokratischem Mehraufwand verbunden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die oftmals gescholtene „Gießkanne“ speziell während der Anfangsphase der Corona-Pandemie durchaus Vorteile hatte (keine Abgrenzungsprobleme, weniger Bürokratie, keine Benachteiligung nicht geförderter Unternehmen, die möglicherweise in Konkurrenz zu geförderten Unternehmen stehen). Die Vollzugskosten der zentralen Hilfsprogramme betrugen laut Evaluierungsbericht 2,18 % der Fördersumme (vgl. Astor et al. 2025), was als wirtschaftlich anzusehen ist. Generell sind die Kosten in Anbetracht der Alternative einer Vielzahl von Schließungen grundsätzlich gesunder Unternehmen als verhältnismäßig anzusehen. Die gewährten wirtschaftlichen Hilfen waren aus den genannten Gründen gerade auch für den Mittelstand wichtig. Auch gewisse Mitnahmeeffekte sprechen in einer derart extremen Ausnahmesituation nicht gegen die Verhältnismäßigkeit. Vorrang hatte eine schnelle Stabilisierung der mittelständischen Wirtschaft (vgl. Welter et al. 2021).

Literatur

Andersen, A. L., Hansen, E. T., Johannesen, N. & Sheridan, A. (2020): *Pandemic, Shutdown and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19*. arXiv Working Paper; veröffentlichte Fassung: Sheridan, A. et al. (2020), *Social distancing laws cause only small losses of economic activity during the COVID-19 pandemic in Scandinavia*, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(34), 20468–20473, doi:10.1073/pnas.2010068117.

Astor, Michael; Ahmad, Rebaz; Beland, Shayan; Dantas, Eva; Limbers, Jan; Peters, Bettina; Reemtsma, Rahel; Sachs, Andreas; Schöfl, Isabel (2025): *Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes. Soforthilfen, Überbrückungshilfen, außerordentliche Wirtschaftshilfen, Neustarthilfen, Härtefallhilfen*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Brink, Siegrun; Löher, Jonas; Levering, Britta; Icks, Annette (2021): *Resilienz von Unternehmen: Einflussfaktoren in der Corona-Pandemie*. IfM-Materialien Nr. 289, Bonn.

Bundesrechnungshof (2022): *Außerordentliche Wirtschaftshilfen (November- und Dezemberhilfe) für das Jahr 2020*. Abschließende Prüfungsmitteilung an das zuständige Bundesministerium, Bonn.

Destatis (2020): *Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2020*. Pressemitteilung Nr. 323 vom 25. August 2020, Wiesbaden

Destatis (2021): *Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020 um 5,0 % gesunken*. Pressemitteilung Nr. 020 vom 14. Januar 2021, Wiesbaden.

Dörr, Julian Oliver; Licht, Georg; Murmann, Simona (2022): *Small firms and the COVID-19 insolvency gap*. *Small Business Economics* 58 (2022), 887-917.

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

Flaxman, S., Mishra, S., Gandy, A. (2020): *Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe.* *Nature*, 584, 257–261, doi:10.1038/s41586-020-2405-7.

Internationaler Währungsfonds (2021): *Germany: 2020 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany.* IMF Country Report No. 21/13, Washington, D.C.

Kranzusch, Peter; Kay, Rosemarie (2022): *Gewerbliche Existenzgründungen und -aufgaben 2021 – ein gemischtes Bild.* IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

OECD (2025): *OECD Economic Surveys: Germany 2025.* Paris: OECD Publishing.

Pahnke, André; Nielen, Sebastian; Dienes, Christian; Schröder, Christian (2023): *Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen in der Corona-Pandemie.* IfM-Materialien Nr. 300, Bonn.

Rieger-Fels, Markus; Weicht, Rebecca; Kay, Rosemarie (2022): *Mittelständische Unternehmen in der Covid-19-Pandemie – Betroffenheit von und Umgang mit der Krise.* IfM-Materialien Nr. 295, Bonn.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021): *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/21.* Wiesbaden.

Welter, Friederike; Wolter, Hans-Jürgen (2021): *Perspektiven für den Mittelstand in der Covid-19-Pandemie. Teil 2: Herausforderungen für den Mittelstand.* IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, Friederike; Wolter, Hans-Jürgen; Holz, Michael (2021): *Mittelstandspolitik während und nach der Covid-19-Pandemie.* IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, Friederike; Wolter, Hans-Jürgen (2020): *Exit aus dem Shutdown – wie der Mittelstand die Coronavirus-Pandemiekrise optimal überstehen kann.* IfM-Hintergrundpapier, Bonn.

Welter, Friederike; Wolter, Hans-Jürgen (2020): *Anmerkungen des IfM Bonn zum Konjunktur- und Krisenbewältigungs- sowie Zukunftspaket.* Bonn.

Weltbank (2022): *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery.* Washington, D.C.: World Bank.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020):
Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise. Stellungnahme 03/2020, Berlin/Bonn.