

Handlungserfordernisse zur Stützung der deutschen Tourismuswirtschaft während der Covid-19-Krise

Eine Studie für den
Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft (btw)

14.05.2020



Studie

Impressum

© 2020

Verantwortlich:

IW Consult GmbH
Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
Tel.: +49 221 49 81-758
www.iwconsult.de

Autoren

Hanno Kempermann
Dr. Karl Lichtblau

Bildnachweise

Titelseite: www.fotolia.com/ © Olivier Le Moal

Inhalt

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Vorwort | 4 |
| 2 | Executive Summary | 5 |
| 2.1 | Das Maßnahmenpaket | 5 |
| 2.2 | Unterstützende Maßnahmen | 6 |
| 2.3 | Begründung der Maßnahmen | 7 |
| 3 | Ausgangslage | 9 |
| 3.1 | Ziel der Studie | 9 |
| 3.2 | Volkswirtschaftliche Bedeutung der Tourismuswirtschaft | 10 |
| 4 | Betroffenheit und Zukunftserwartungen | 15 |
| 4.1 | Einschätzungen der Verbände der Tourismuswirtschaft | 16 |
| 4.2 | Modellrechnungen zur Abschätzung der Effekte der Krise | 18 |
| 5 | Einordnung der Unterstützungsmaßnahmen | 21 |
| 5.1 | Bewertung der bisherigen Unterstützungsmaßnahmen | 21 |
| 5.2 | Forderungen für zukünftige Unterstützungsmaßnahmen | 22 |
| 6 | Regeln zur Wiedereröffnung | 24 |
| 7 | Existenzsicherung der Tourismusbranche | 27 |
| 7.1 | Ausmaß der Existenzbedrohung | 27 |
| 7.2 | Ausgestaltung der staatlichen Hilfen | 28 |
| 7.2.1 | Rückzahlungen | 28 |
| 7.2.2 | Erleichterungen für das Wiederhochfahren des Tourismus | 29 |
| 7.2.3 | Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Rettungsfonds | 30 |



1 Vorwort

Die deutsche Tourismusbranche ist früher, stärker und bereits jetzt länger als alle anderen Branchen von der Covid-19-Krise betroffen. Es ist zurzeit nicht absehbar, wann die Krise enden wird. Tatsache ist jedoch bereits jetzt, dass sich nach dem wirtschaftlich verheerenden Lockdown auch die Wiedereröffnungsphase wegen geringeren Auslastungen bis mindestens 2021 hinziehen und durch signifikante Umsatzeinbußen gekennzeichnet sein wird.

Dabei ist die Tourismuswirtschaft für die bis vor Beginn der Krise sehr gute Lage des Arbeitsmarkts in Deutschland maßgeblich mitverantwortlich. Beispielsweise durch Reisebüros und Reiseveranstalter, Gastronomie, Hotellerie, Busreisebetriebe und Freizeitparks werden Arbeitsplätze auch im für Deutschland so wichtigen ländlichen Raum zur Verfügung gestellt. Zusätzlich ist die Struktur der Arbeitsplätze im Tourismus komplementär zu denen der Automobilindustrie oder des Maschinenbaus und daher überlebensnotwendig, um die Ausgewogenheit der politischen Maßnahmen und die Akzeptanz in der Bevölkerung sicherzustellen. Insbesondere um dem Gerechtigkeitsempfinden der Beschäftigten in der Tourismuswirtschaft Rechnung zu tragen, ist es wichtig, auch die Arbeitsplätze der fast drei Millionen Beschäftigten der Tourismuswirtschaft, die jetzt durch die Krise auf dem Spiel stehen, zu retten.

Damit das geschehen kann, ist es notwendig die Liquidität der zahlreichen kleinen und mittleren Betriebe zu sichern. Wir haben daher die Institut der deutschen Wirtschaft Consult beauftragt, ein Maßnahmenpaket zu formulieren, mit dem die Branche aus volkswirtschaftlicher Sicht durch die Krise geführt werden kann.

Als zentrales Element schließen wir uns der von der IW Consult skizzierten Forderung nach einem Rettungsfonds für die Tourismusbranche an. Nur er ist geeignet, den Fortbestand von mehr als 100.000 Unternehmen und aktuell mehr als eine Million gefährdeten Arbeitsplätzen zu sichern.

Michael Frenzel
Präsident

Michael Rabe
Generalsekretär

2 Executive Summary

Es ist nicht absehbar wie lange und in welcher Form die Covid-19-Krise andauern wird. Die Tourismusbranche befindet sich durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie in einer existenziellen Notlage. Ein Indikator dafür ist, dass im April 2020 unter Berücksichtigung der Märzanzeigen mehr als 90 Prozent der Beschäftigten im Gastgewerbe zur Kurzarbeit angemeldet waren – deutlich mehr als in jeder anderen Branche. In anderen Teilen der Tourismuswirtschaft ist die Lage ähnlich dramatisch. Zusätzliche staatliche Hilfen zur Überwindung dieser Krise sind deshalb unmittelbar erforderlich.

2.1 Das Maßnahmenpaket

Das Maßnahmenpaket sollte zunächst mindestens aus vier Bausteinen bestehen:

- ▶ Rettungsfonds
- ▶ Verlängerung der Kurzarbeitergeldregelungen
- ▶ KfW-Kredite
- ▶ Steuererleichterungen

Rettungsfonds

Das Herzstück eines Unterstützungsprogramms für die Tourismuswirtschaft für die nächsten Monate sollte ein Rettungsfonds sein. Die Tourismusbranche ist dem Grunde nach ein Härtefall wegen der überdurchschnittlich frühen, tiefen und langen Einschnitte. Daher wären Härtefallregelungen zielführend, die die stärker betroffenen Unternehmen der Tourismusbranche auch stärker entlasten.

Die Bemessungsgrundlage einer solchen Beihilfe sollte der Jahresverlust der Unternehmen auf der Cashflow-Ebene sein, der zu einem angemessenen Prozentsatz ausgeglichen wird. Die Höhe der erwartbaren Verluste hängt von den Umsatzeinbrüchen gegenüber 2019 und der Höhe der Fixkosten ab. Anhand dieser Parameter wird ein Modell geschätzt, dass die Spannweite notwendiger Hilfen approximiert. Im Best-Case-Szenario wird ein Umsatzeinbruch von 40 Prozent prognostiziert und ein Fixkostenanteil von 20 Prozent (Mieten, Pachten, Leasing etc.) angenommen. Bei diesen Rahmendaten ergibt sich ein Verlust auf der Cashflow-Ebene von fast 16 Milliarden Euro für die Tourismusbranche. In einem Worst-Case-Szenario mit Umsatzrückgängen von 60 Prozent und einem Fixkostenanteil von 30 Prozent wären es knapp 40 Milliarden Euro.

Die Hilfen sollten gestaffelt werden, um die kleinen Unternehmen besonders zu entlasten. Es könnten beispielsweise die ersten 100.000 Euro Verlust mit dem deutlichen höheren Satz als die jeweils nachfolgenden Stufen kompensiert werden. Bei dieser Staffelung würden nahezu alle kleineren Unternehmen vom höchsten Satz profitieren, weil der Durchschnittsumsatz rund 200.000 Euro jährlich bei den kleinen Unternehmen beträgt. Bei einer Verlustquote auf der Cashflow-Ebene von 35 Prozent würde der vollständige Verlust in die höchste Beihilfenklasse fallen.

Der Rettungsfonds könnte als Ergänzung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) dienen, dessen Einführung beschlossen ist und der sich derzeit in der Umsetzungsphase befindet. Der WSF richtet sich nur an größere Unternehmen, die zwei von drei Kriterien erfüllen müssen (Bilanzsumme > 43 Mio. Euro, Umsatz > 50 Mio. Euro und/oder Mitarbeiter > 249). Damit fallen fast alle Unternehmen der Touristikunternehmen durch das Raster: Nach dem aktuellen Unternehmensregister gehören 97 Prozent der Unternehmen der Tourismuswirtschaft in die Gruppe mit weniger als 20 Beschäftigten. Ein Rettungsfonds könnte in diese Lücke stoßen und gerade die KMU stabilisieren.

Kurzarbeit

Das Kurzarbeitergeld hat sich bewährt. Diese Unterstützungsmaßnahme sollte fortgesetzt werden. Das würde zur Beschäftigungssicherung und zum Halten der Fachkräfte in der Tourismuswirtschaft beitragen. Es geht um die Sicherung von rund drei Millionen Arbeitsplätzen der Tourismuswirtschaft, die im Unterschied zur Industrie andere Strukturmerkmale haben. Die Beschäftigten sind im Durchschnitt weniger gut qualifiziert, die Produktivität und die Löhne sind deutlich niedriger als in der Industrie. Hinzu kommt, dass die Arbeitsintensität höher liegt und mehr Teilzeit- oder Frauenarbeitsplätze als im Durchschnitt bestehen. Die Tourismuswirtschaft bedient damit ein Segment des Arbeitsmarktes, das komplementär zu dem der Industrie ist und in dem besonders schnell sozialen Härten aufgrund relativ niedriger Löhne entstehen. Die Beiträge der Tourismuswirtschaft zum Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus und zur Sicherung des sozialen Zusammenhaltes sind dementsprechend hoch.

KfW-Kredite

Die KfW-Kredite haben sich als Liquiditäts- und Nothilfe in der aktuellen Form in der Regel nicht bewährt. Sie bleiben dennoch auch in Zukunft eine wichtige Säule der Förderung, sollten aber für Investitionen eingesetzt werden. Hohe Haftungsübernahmen von 90 bis 100 Prozent bleiben auch hier notwendig, insbesondere um die aktuell geforderten hohen Zusatzsicherheiten durch die Hausbanken erheblich zu reduzieren.

Steuererleichterungen

Steuererleichterungen sind ein grundsätzlich gangbarer Weg, weil sie die Belastungen der Unternehmen reduzieren. Deshalb ist die Umsatzsteuerreduzierung auf 7 Prozent für Speisen zur Unterstützung speisegeprägter Betriebe sinnvoll.

2.2 Unterstützende Maßnahmen

Die oben skizzierten finanzpolitischen Hilfen müssen durch begleitende Maßnahmen unterstützt werden, damit sie greifen können.

Wiedereröffnung ist transparent zu kommunizieren und verantwortungsvoll umzusetzen.

Entscheidend ist für eine Wiedereröffnung, dass eine transparente Kommunikation erfolgt, die ein Mindestmaß an Planungssicherheit ermöglicht. Viele in der Tourismusbranche leben von frühzeitigen Buchungen. Dafür ist nicht nur eine Vertrauensbildung in der Bevölkerung auf Basis von Maßnahmen wie Hygiene- und Abstandsregeln wichtig, sondern auch eine dementsprechende Positionierung der Politik. Nur wenn – ähnlich wie bei der Finanzkrise 2008/2009, in der die Einlagen der Bürger offensiv als sicher eingestuft wurden – von politischer Seite verdeutlicht wird, dass eine Wiedereröffnung unter

bestimmten Auflagen aus medizinischer Seite als tragbar bewertet wird, ist eine neue Normalität denkbar. Die Unternehmen sind ihrerseits bereit, umfangreiche Maßnahmen bei Abstands- und Hygienemaßnahmen umzusetzen. Wenn überall die gleichen wirksamen Regeln greifen, ist das Reisegeschehen auch nicht mit mehr Risiko behaftet und Reisebeschränkungen können aufgehoben werden. Das begründet auch die Notwendigkeit, den europäischen Reiseverkehr zu koordinieren und unter Beachtung der skizzierten Rahmenbedingungen Reiseverboten in schnellstmöglicher Art und Weise zurückzuführen.

Intensive Begleitforschung spielt Schlüsselrolle bei der Bewältigung der Krise.

Um eine verantwortungsbewusste Wiedereröffnung zu ermöglichen, sollte eine intensive Begleitforschung zur Covid-19-Krise erfolgen. Auf Basis dieser Grundlagen können spezifische Verhaltens-, Abstands- und Hygienevorschriften definiert werden, aber auch unnötige Einschränkungen verhindert werden. Dafür sollten erstens die Daten der Gesundheitsämter viel intensiver von Forschern analysiert werden und zweitens qualitativ hochwertige Studien zu weiteren essenziellen Themen beauftragt werden. Grundlage dafür wäre bspw. eine Zufallsstichprobe in der Bevölkerung in der Größenordnung von mindestens 100.000 Personen nach Regionen, um nicht wie bisher auf verzerrten Daten zurückgreifen zu müssen. Das Ziel muss sein, dass Politiker mit Zuversicht und einem klaren Handlungskonzept auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse die Menschen darin bestärken, wieder am öffentlichen Leben teilzunehmen. Dafür müssen die Risiken klar adressiert und mit Lösungen hinterlegt werden.

2.3 Begründung der Maßnahmen

Das skizzierte Maßnahmenpaket wird die öffentlichen Haushalte und letztendlich die Steuerzahler stark belasten. Deshalb sind nachvollziehbare, belastbare und glaubwürdige Begründungen notwendig.

Massive Umsatzverluste führen zu Illiquidität.

Nach Branchenangaben werden die Umsatzverluste im Jahr 2020, je nach Schärfe der Ausgangsbeschränkungen, zwischen 40 und 60 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 2019 liegen – Teilbranchen wie Reiseveranstalter, Gastgewerbe, Veranstaltungszentren oder Busreisen und Kreuzfahrten werden deutlich härter betroffen sein. Die Betroffenheit der Gesamtbranche fällt früher, tiefer und länger als bei allen anderen Branchen aus. Auch die Wiedereröffnungsphase wird sich wegen geringer Auslastungen bis ins Jahr 2021 ziehen und durch signifikante Umsatzeinbußen gekennzeichnet sein.

Konkrete Gefahr einer Insolvenzwelle.

Illiquide Unternehmen sind akut existenzbedroht. Auch die gesetzliche Änderung, eine Insolvenz nicht unmittelbar anzeigen zu müssen, bewahrt die Unternehmen nicht notwendigerweise vor der Insolvenz, sondern schiebt lediglich den Zeitpunkt hinaus. Bei einer Insolvenzwelle wird die Wirtschaftsstruktur nachhaltig geschädigt, weil eigentlich gesunde Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Damit brechen bestehende Wertschöpfungsnetzwerke und Wissen von zum Teil über 100 Jahre alten Familienunternehmen wird systematisch entwertet. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen für die Mechanismen einer sehr effizienten Arbeitsteilung unterschiedlichster Akteure im Markt wären erheblich und würden zusätzlich zu hohen Steuerungs- und Organisationkosten führen. Teilbranchen der Tourismuswirtschaft geben an, dass 30 bis 60 Prozent der Unternehmen akut insolvenzgefährdet sind. Mit dieser Gefahr geht die Bedrohung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen einher.

Unternehmerische Spielräume sinken dramatisch.

Bisher konnten sich viele Unternehmen mit Rücklagen und mit den schnell zur Verfügung gestellten Hilfen über Wasser halten. Die durch die Unternehmen zu mobilisierenden Reserven schwinden indes dramatisch aufgrund aktuellen Umsatzausfällen von bis zu 100 Prozent. Deshalb müssen nun weitergehende Hilfen verabschiedet werden, um die Unternehmen die nächsten Monate und je nach Entwicklung darüber hinaus gezielt zu unterstützen.

Der Tourismus ist eine wichtige Branche.

Rund vier Prozent der Gesamtwertschöpfung entfiel 2019 auf die Querschnittsbranche Tourismus. Die Branche schafft rund drei Millionen Arbeitsplätze, knapp sieben Prozent aller Erwerbstätigen sind in der Tourismuswirtschaft beschäftigt. Dabei wird ein völlig anderes Segment der Arbeitsmärkte als in der Industrie oder bei den industrienahen Dienstleistern bedient. Es gibt überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze in ländlichen Regionen, für Frauen, Teilzeitkräfte und für Menschen mit geringeren Qualifikationen. Mit diesen Beschäftigtenzahlen befindet sich die Tourismuswirtschaft auf Augenhöhe mit Wirtschaftszweigen wie Maschinenbau, die als Kernbranchen Deutschlands gelten. Deshalb gehört der Tourismus zu den größeren Wirtschaftszweigen in Deutschland, dessen Arbeitsplätze es in der Krise mehr denn je zu sichern gilt. Nach wie vor ist in der Öffentlichkeit nicht hinreichend bekannt, dass es sich bei der Tourismusbranche um eine heterogene Querschnittsbranche handelt; der Tourismus in Deutschland hat viele Facetten. Der Wochenendtrip per Bus, Flugzeug oder Bahn, der Konzerttrip oder Restaurantbesuch in einer Großstadt, der Ausflug in den Freizeitpark, Geschäftsreisen oder auch die klassische Urlaubsreise gehören allesamt zum Tourismus. Auch Dienstleister und IT-Unternehmen der Branche sind essenziell für den Fortbestand der touristischen Angebote. Sowohl Reisen innerhalb Deutschlands, aus Deutschland heraus oder nach Deutschland tragen zur Stärke unserer heimischen Tourismuswirtschaft bei. Zusammen steht die Tourismusbranche grob geschätzt für eine Bruttowertschöpfung von gut 120 Milliarden Euro. Hinzu kommen für jeden Euro Wertschöpfung in der Tourismuswirtschaft weitere 74 Cent in der Wertschöpfungskette. Direkt und indirekt hat die Branche einen Anteil von 6,8 Prozent an der gesamten deutschen Wertschöpfung. Der Tourismus erwirtschaftet Umsätze von gut 265 Milliarden Euro (2019). Der Tourismus gehört damit zu den größeren Wirtschaftszweigen in Deutschland und steuert Millionen an Arbeitsplätzen bei, die es in der Krise mehr denn je zu sichern gilt.

3 Ausgangslage

3.1 Ziel der Studie

In dieser Kurzstudie wird die Betroffenheit der Unternehmen der deutschen Tourismuswirtschaft durch die Covid-19-Pandemie analysiert. Basis dafür sind neun Interviews mit den wichtigsten Verbänden der Tourismuswirtschaft,¹ Umfragen bei den Mitgliedsunternehmen dieser Verbände und öffentliche Statistiken. Die neun Fachverbände wurden nach Abgrenzung des Satellitenkontos Tourismus (TSA) ausgewählt²:

- ▶ Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
- ▶ Cruise Lines International Association (CLIA Deutschland)
- ▶ Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V. (DEHOGA Bundesverband)
- ▶ Deutscher ReiseVerband e. V. (DRV)
- ▶ Europäischer Verband der Veranstaltungs-Centren e. V. (EVVC)
- ▶ Hotelverband Deutschland e. V. (IHA)
- ▶ Internationaler Bustouristik Verband e. V. (RDA)
- ▶ Verband Deutscher Freizeitparks und Freizeitunternehmen e. V. (VDFU)
- ▶ Verband Internet Reisevertrieb e. V. (VIR)

Neben der Betroffenheit werden die bisherigen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen bewertet und ein Überblick über notwendige Hilfen bei der Wiedereröffnung der Geschäftsbetriebe gegeben. Dazu gehören auch Vorschläge der Branche für praxistaugliche Maßnahmen zur Eindämmung einer weiteren Verbreitung des Covid-19-Virus. In einem Schlusskapitel werden die einzelnen Maßnahmen bewertet und zusammengefasst.

¹ An dieser Stelle möchten wir uns für das Engagement der Interviewpartner herzlich bedanken.

² Vgl. BMWi, 2017, Wirtschaftsfaktor Tourismus in Deutschland

3.2 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Tourismuswirtschaft

Der Tourismus ist ein bedeutender Wirtschaftszweig. Knapp 4 Prozent der Bruttowertschöpfung entfiel 2019 auf diese Querschnittsbranche. Das sind grob geschätzt gut 120 Milliarden Euro. Dahinter stehen Produktionswerte (oder näherungsweise Umsätze) von 265 Milliarden³.

Die Tourismuswirtschaft ist arbeitsintensiv und stellt 6,7 Prozent aller Arbeitsplätze (gemessen an den Erwerbstätigen) in Deutschland. Das entspricht gut drei Millionen Arbeitsplätze im Jahr 2019. Die Tabelle 3-1 zeigt diese ökonomischen Kerndaten nach Produktgruppen der Tourismuswirtschaft, wie sie im entsprechenden Satellitenkonto definiert sind. Die Abschätzungen basieren auf der Veröffentlichung des Bundeswirtschaftsministeriums für 2015 (BMW, 2017) und sind auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf 2019 fortgeschrieben⁴. Die Tabelle 3-1 zeigt die ökonomischen Kerndaten in der Struktur des Satellitenkontos für die Bruttowertschöpfung, den Produktionswert und die Erwerbstätige.

Tabelle 3-1: Kerndaten Tourismuswirtschaft Deutschland

Daten für 2019; Fortschreibung des TSA aus 2015 auf Basis der VGR-Daten

| Produktbereiche des Satellitenkontos der Tourismuswirtschaft | Bruttowertschöpfung | Produktionswert | Erwerbstätige |
|--------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|----------------|
| Gastronomie und Beherbergungsgewerbe | 44,2 | 89,5 | 1.739,2 |
| Vermietung und Grundstückswesen | 3,1 | 4,0 | 0,0 |
| Verkehrsdienstleistungen | 10,4 | 20,8 | 186,7 |
| Schifffahrt | 0,3 | 1,0 | 0,9 |
| Luftfahrt | 3,7 | 19,5 | 57,5 |
| Leistungen für Mietfahrzeuge | 1,2 | 1,7 | 3,5 |
| Reisebüros und Reiseveranstalter | 2,8 | 13,9 | 106,0 |
| Sport, Erholung, Freizeit und Kultur | 21,6 | 33,2 | 359,5 |
| Gesundheitsdienstleistungen | 5,4 | 7,6 | 102,9 |
| Lebensmittel | 1,9 | 8,1 | 41,8 |
| Kfz-Treibstoffe | 0,7 | 10,0 | 1,7 |
| Kernprodukte | 95,2 | 209,4 | 2.599,7 |
| Sonstige Güter | 15,0 | 38,5 | 215,7 |
| Sonstige Dienstleistungen | 11,3 | 17,6 | 231,5 |
| Sonstige Produkte | 26,3 | 56,2 | 447,3 |
| Gesamt | 121,5 | 265,5 | 3.047,0 |
| Anteil an Gesamtwirtschaft in % | 3,9 | 4,2 | 6,7 |

Quelle: BMWi 2017, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die Tourismuswirtschaft kauft viele Vorleistungen bei anderen Branchen und ist für diese ein wichtiger Absatzmarkt. Bei der Berechnung der Bedeutung der Tourismuswirtschaft müssen deshalb die indirekten Effekte berücksichtigt werden, die der Tourismus durch Vorleistungskäufe bei anderen Branchen

³ Die Kerndaten zur Tourismuswirtschaft beruhen auf den Ergebnissen des Satellitenkontos des Jahres 2015, wie es in der Studie BMWi (2017) veröffentlicht sind. Diese Ausgangsdaten werden mit den Wachstumsraten der entsprechenden Branchen bis 2019 fortgeschrieben.

⁴ Dabei werden die Werte die Werte von 2015 mit den Wachstumsraten der dazugehörenden Branchen fortgeschrieben. Aufgrund fehlender Daten sind auch Schätzungen notwendig. Zur Abschätzung der Bedeutung des Tourismus sind sie hinreichend genau.

im Wirtschaftskreislauf anstößt. Je Euro eigener Wertschöpfung kommen indirekte Effekte von 72 Cent hinzu. Gesamtwirtschaftlich erwirtschaftet der Tourismus in Deutschland direkt oder indirekt eine Wertschöpfung von rund 206 Milliarden Euro oder 6,7 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung. Besonders wichtige Vorleistungsbranchen, die bei einer Krise des Tourismus besonders stark leiden sind:

- ▶ Nahrungsmittel und Getränke, Tabakerzeugnisse
- ▶ Dienstleistungen des Grundstücks- und Wohnungswesens
- ▶ Großhandel
- ▶ Einzelhandel
- ▶ Logistik
- ▶ Kraftwagen und -teile
- ▶ Chemie
- ▶ Metallerzeugnisse
- ▶ Dienstleistungen im Bereiche Wärme, Elektrizität und Energie
- ▶ Bauwirtschaft; insbesondere Installation
- ▶ Wach- und Sicherheitsdienste

Der Tourismus gehört damit zu den größeren Wirtschaftszweigen in Deutschland. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Erwerbstätigkeit und den Blick auf den Arbeitsmarkt (Tabelle 3-2):

- ▶ Der Anteil der Tourismuswirtschaft an der gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung ist in etwa so groß wie des gesamten Finanz- und Versicherungssektors oder die gesamte Bauwirtschaft. Verglichen mit Industriebranchen erreicht der Tourismus in etwa eine Größe wie der Maschinenbau (3,5 Prozent), ist aber größer als die Elektro- oder die Chemieindustrie (einschließlich der Pharmabranche). Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes ist nur der Fahrzeugbau (5,3 Prozent BWS-Anteil) quantitativ bedeutender.
- ▶ Viel interessanter ist aber ein Blick auf die Anteile bei den Erwerbstätigen. **In der Tourismuswirtschaft gibt es in etwa genauso viele Arbeitsplätze wie in der Elektroindustrie, im Maschinen- und Fahrzeugbau zusammen.** Die Erwerbstätigenanteile sind höher als in der Bauwirtschaft, in der Finanz- und Versicherungswirtschaft oder in den Bereichen Information und Kommunikation bzw. den unternehmensnahen Dienstleistungen.

Tabelle 3-2: Größenvergleich der Tourismuswirtschaft mit ausgewählten Branchen

Angaben in Prozent

| Ausgewählte Wirtschaftszweige | Erwerbstätige | Bruttowertschöpfung |
|----------------------------------------------|---------------|---------------------|
| Elektroindustrie, Maschinen- und Fahrzeugbau | 6,9 | 11,8 |
| Baugewerbe | 5,6 | 4,7 |
| Einzelhandel | 7,3 | 3,4 |
| Information und Kommunikation | 2,9 | 4,6 |
| Finanzen und Versicherungen | 2,6 | 4,0 |
| Unternehmensdienste | 6,4 | 6,4 |
| Tourismus | 6,7 | 3,9 |

Quelle: BMWi 2017, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die Tourismuswirtschaft ist für die aktuelle gute Lage des Arbeitsmarkts in Deutschland sehr bedeutend. Die Branche ist für andere Segmente des Arbeitsmarktes verantwortlich als zum Beispiel die Industrie mit ihrer hohen Produktivität und hohen Löhnen und einer überdurchschnittlichen FuE-, Tech-

nologie- und Exportintensität. **Die Struktur der Arbeitsplätze im Tourismus ist komplementär zu denen der Industrie.** Das belegen die einschlägigen Statistiken, die insbesondere für das Gastgewerbe⁵ vorliegen:

- ▶ Die Produktivität und die Löhne sind in der Tourismuswirtschaft niedriger als im Durchschnitt der Wirtschaft. So liegt die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen im Durchschnitt bei rund 60 Prozent (2019) des Durchschnitts. Bei den Löhnen (Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer) beträgt diese Quote auch in etwa 60 Prozent. Damit ist auch die Arbeitsintensität in der Tourismusbranche überdurchschnittlich hoch. **Je Euro Wertschöpfung werden mehr Arbeitsplätze im Tourismus als im Durchschnitt der Wirtschaft geschaffen.** Diese höhere Arbeitsintensität zeigt auch ein anderer Indikator. Der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Produktionswert liegt in der Tourismuswirtschaft mit rund 34 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft (29 Prozent).
- ▶ Es gibt überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze in den unteren Entgeltbereichen⁶. Im Gastgewerbe beispielsweise sind 62 Prozent der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten dem Niedriglohnbereich zuzuordnen – in der Gesamtwirtschaft sind es nur 18 Prozent. Der Tourismussektor ist deshalb gerade für den Niedriglohnbereich wichtig und schafft dort Beschäftigung, wo es die Industrie nicht leisten könnte.
- ▶ Das Qualifikationsniveau ist in der Tourismuswirtschaft im Durchschnitt niedriger. Das zeigt beispielsweise die Akademikerquote. Die Branche leistet auch einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf eine große Vielfalt an Anforderungsprofilen. Das Gastgewerbe beispielsweise bietet Arbeitsplätze für alle Qualifikationen und bietet auch Beschäftigten mit gebrochener Bildungshistorie eine Chance.
- ▶ Die Tourismusbranche ist vor allem für Frauen und Teilzeitbeschäftigte. Die Anteile sind höher als im Durchschnitt der Wirtschaft. Das zeigt wiederum ein Blick auf das Gastgewerbe. Der Anteil der Frauen an allen Beschäftigten beträgt 54 Prozent, davon sind 25 Prozentpunkte als Vollzeit- und 29 Prozentpunkte als Teilzeitkräfte beschäftigt. In der Gesamtwirtschaft beträgt der Frauenanteil nur 46 Prozent; 22 Prozent der Frauen sind teilzeitbeschäftigt.
- ▶ Die Tourismuswirtschaft ist ausbildungsstark und bietet vielen Jugendlichen eine Perspektive. Im Gastgewerbe beispielsweise ist die Ausbildungsquote mehr als doppelt so hoch wie in der Gesamtwirtschaft.
- ▶ Die Tourismuswirtschaft ist besonders gründungsintensiv. Mit einem Gründungsanteil von 8,2 Prozent (2016) liegt beispielsweise das Gastgewerbe auf Rang sechs aller Branchen. Die Branche bietet viele Chancen für die Selbständigkeit und für Start-ups aufgrund der relativ geringen Kapitalintensität und des guten Marktpotenzials. Die Branche leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Integration von Ausländern. So war der Anteil ausländischer Arbeitnehmer im Gastgewerbe 2016 mit über 30 Prozent überdurchschnittlich hoch.
- ▶ Die Branche bietet flächendeckend – und damit insbesondere in ländlich geprägten Regionen – Arbeitsperspektiven und ist ein zentraler Wirtschaftsfaktor in strukturschwachen Räumen. Die Branche leistet damit einen wertvollen Beitrag zum Erreichen des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands.

Ein sehr wichtiges Argument bei der Beurteilung der Bedeutung der Tourismuswirtschaft ist – wie oben ausgeführt – die Komplementarität. Die Unternehmen der Tourismuswirtschaft bedienen andere Arbeitsmärkte als die Industrie. Das wird mit Blick auf die Qualifikationsstrukturen untersucht. Dabei wird nicht auf die Ausbildung, sondern auf die tatsächliche Tätigkeit abgestellt. Bei dieser Einteilung der

⁵ Vgl. IW Consult, 2017, Die Bedeutung des Hotel- und Gaststättengewerbes

⁶ Die Bundesagentur für Arbeit definiert diesen Bereich als Vollzeitbeschäftigte, die weniger als zwei Drittel des Medianeinkommens verdienen.

Bundesagentur für Arbeit wird zwischen Helfern, Fachkräften, Spezialisten und Experten unterschieden.

Die Tourismusbranche zeichnet sich durch einen hohen Anteil von Helfern aus (s. nachfolgende Abbildung). Das sind Berufsgruppen mit niedrigen Qualifikationen. Während im Tourismus der Helfer-Anteil bei 28,5 Prozent in 2018 lag, waren im Maschinenbau nur 9 Prozent und in der Kfz-Branche nur 14,1 Prozent der Beschäftigten Helfer. Bei den Spezialisten und Experten ist es anders herum. Im Tourismus waren nur 16,4 Prozent der Beschäftigten Spezialist oder Experte, im Maschinenbau und in der Kfz-Branche lag dieser Anteil bei rund 34 Prozent und damit mehr als doppelt so hoch. Die Analyse zeigt, dass die Branchen komplementär zueinander hinsichtlich der Qualifikationen sind. Der Maschinenbau und die Kfz-Branche sind geprägt von Meistern und Akademikern, die Tourismusbranche dagegen von Ungelernten und Einfachqualifizierten.

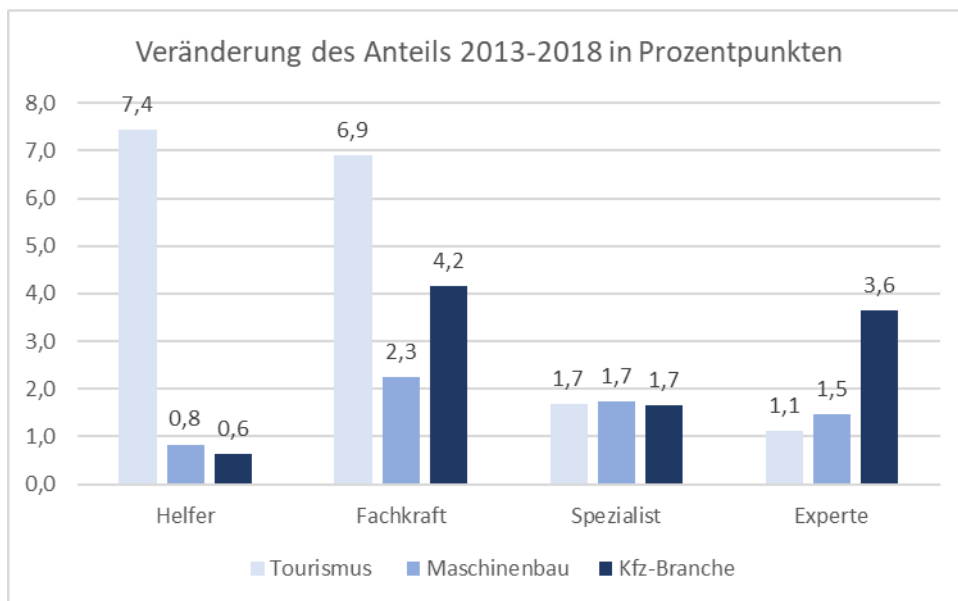
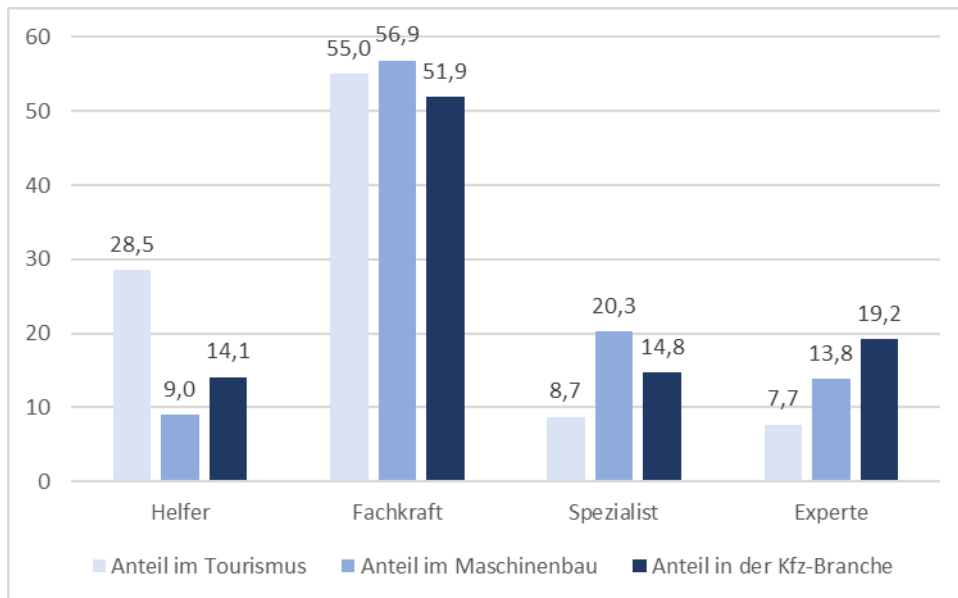
Eine Betrachtung der Jahre zwischen 2013 und 2018 zeigt zudem, dass im Tourismus insbesondere die einfachen Qualifikationen gesucht wurden, während es im Maschinenbau und der Kfz-Branche die Fachkräfte und Experten waren. Im Tourismus stieg der Anteil der Helfer in den fünf Jahren um 7,4 Prozentpunkte, während der Helferanteil in den beiden Industriebranchen stagnierte. Der Tourismus hat also in den letzten Jahren verstärkt die Funktion eingenommen, Einfachqualifizierten eine Beschäftigungsperspektive zu bieten.

Die Tourismus-Branche wurde approximativ Branchen Beherbergungs- und Gastgewerbe, Reisebüros und Reiseveranstalter, Erbringung von kreativen, künstlerischen und unterhaltenden Tätigkeiten, Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten sowie Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung abgegrenzt. Auf diese Branchen entfielen 2018 rund 1,3 Mio. Beschäftigte. Seit 2013 wuchsen die Tourismusbranchen um 20 Prozent im Durchschnitt. Der Maschinenbau wuchs im gleichen Zeitraum um 6,5 Prozent, die Kfz-Branche um 11,1 Prozent.

Fazit: Der Tourismus gehört zu den großen und bedeutenden Branchen in Deutschland. Das gilt nicht nur für die über 200 Milliarden Euro Wertschöpfung, die die Branche direkt oder indirekt schafft, sondern insbesondere für den Arbeitsmarkt. Die Tourismuswirtschaft schafft überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor und für weniger Qualifizierte. Gleichzeitig gibt es überdurchschnittlich viele Frauen- und Teilzeitarbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten für Ausländer. **Die Tourismuswirtschaft bedient damit ein Segment des Arbeitsmarktes, das komplementär zu dem der Industrie ist.** Die Beträge der Tourismuswirtschaft zum Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus und zur Sicherung des sozialen Zusammenhaltes sind deshalb sehr hoch.

Abbildung 3-1: Qualifikationsstruktur der Tourismuswirtschaft im Vergleich zu ausgewählten Industriebereichen

Angaben in Prozent; Daten für 2018



Anmerkung: Die Tourismuswirtschaft ist hier approximativ abgebildet durch die Branchen Beherbergungs- und Gastgewerbe, Reisebüros und Reiseveranstalter, Erbringung von kreativen, künstlerischen und unterhaltenden Tätigkeiten, Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten sowie Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020), eigene Berechnungen

4 Betroffenheit und Zukunftserwartungen

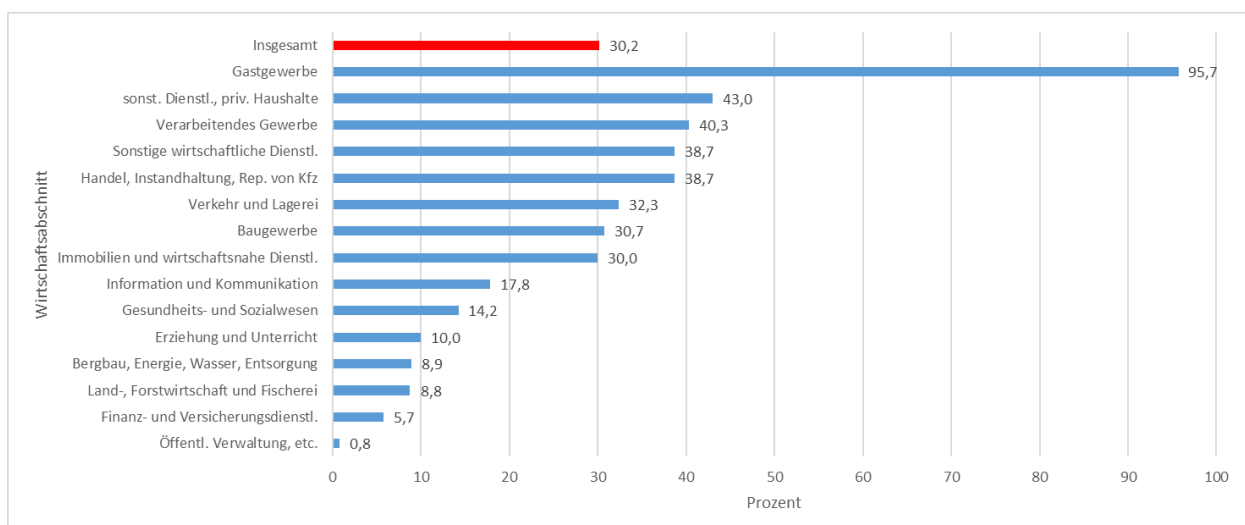
Der Tourismus gehört zu den Branchen, die von der Covid-19-Pandemie am stärksten betroffen sind. Gut ein Viertel der Unternehmen haben seit Jahresanfang 2020 Beschäftigung abbauen müssen – im Tourismus ist diese Quote mehr als doppelt so hoch.

Auch die Corona-Berichterstattung der Bundesagentur für Arbeit zeigt, dass die Tourismusbranche besonders stark von der Krise betroffen ist:

- ▶ Der Anteil bei den Anzeigen für Kurzarbeit an allen Beschäftigten ist im Gastgewerbe mit über 90 Prozent derzeit so hoch wie in keinem anderen Wirtschaftsbereich (Abbildung 4-1). Es lagen im April 2020 über 640.000 Anzeigen vor. Inclusive der Märzanzeigen sind nun über eine Million Menschen im Gastgewerbe in Kurzarbeit – bei knapp 1,1 Million Beschäftigten.
- ▶ Der Zugang zur Arbeitslosigkeit hat sich in den Tourismusbranchen stark erhöht. Im Gastgewerbe ist der Zugang von 11.468 (April 2019) auf 35.348 Personen (April 2020) gestiegen. Das ist ein Zuwachs von 208 Prozent. Bei den Reisebüros liegt diese Rate bei +180 Prozent und im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung bei 85 Prozent. Im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft ist diese Zugangsrate um 55 Prozent gewachsen, in der Industrie sind es 33 Prozent.
- ▶ Insgesamt ist festzustellen, dass die Covid-19-Folgen die Tourismusbranche überdurchschnittlich stark getroffen haben. Das gilt auch in regionaler Perspektive. Die Arbeitsmarktdaten sind gerade in den touristischen Regionen überdurchschnittlich schlechter geworden.

Abbildung 4-1: Personenanzahl in den Anzeigen über Kurzarbeit (März und April kumuliert)

Anteil der Personen in den Anzeigen zur Kurzarbeit an der Beschäftigung (Feb. 2020, Schätzung BA)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Betriebe der Tourismuswirtschaft sind seit Mitte März faktisch geschlossen. Eine Ausübung der Geschäftstätigkeit und die Erzielung von Erlösen ist aufgrund gesetzlicher Vorschriften, Verordnungen oder faktischer Gegebenheiten sehr stark eingeschränkt. Die wesentlichen Maßnahmen sind bspw.⁷:

- ▶ In vielen Orten Deutschlands wurden bereits Unternehmen mit Publikumsverkehr per Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung geschlossen. Dazu gehören bspw. Gastronomiebetriebe, Dienstleistungsbetriebe wie Friseure, Theater und Opern, Bars und Clubs, Kinos und Freizeitparks, Schwimmbäder, Messen sowie Sportbetriebe.
- ▶ Verboten sind Großveranstaltungen, Zusammenkünfte in Vereinen, Reisebusreisen, Zusammenkünfte in Glaubensstätten und Gruppenfeiern.
- ▶ Um eine weiträumige Ausbreitung des Virus möglichst zu verhindern, bleiben Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, generell auf private Reisen und Besuche – auch von Verwandten – zu verzichten. Das gilt auch im Inland und für überregionale tagestouristische Ausflüge. Die weltweite Reisewarnung wird aufrechterhalten. Übernachtungsangebote im Inland werden weiterhin nur für notwendige und ausdrücklich nicht touristische Zwecke zur Verfügung gestellt.

Die Branche hat wegen dieser und weiterer Maßnahmen bereits erhebliche Umsatzeinbußen zu verzeichnen und rechnet auch nach der jetzt angedachten schrittweisen Lockerung mit weiteren signifikanten Einbußen für das gesamte Jahr 2020. Auch für 2021 sind die Aussichten stark eingetrübt.

4.1 Einschätzungen der Verbände der Tourismuswirtschaft

Die einzelnen Verbände haben zur Dimensionierung dieser Einbußen Angaben in einem Best-Case- und einem Worst-Case-Szenario gemacht. Diese Einschätzungen sind allerdings mit einer gewissen Unschärfe behaftet, weil

- ▶ es nicht abzuschätzen ist, wann Geschäfte, Hotels, Gaststätten, Reiseanbieter und Freizeiteinrichtungen wiedereröffnet werden können,
- ▶ wann die allgemeinen Reisewarnungen aufgehoben werden,
- ▶ es unklar ist, unter welchen Bedingungen und Auflagen die Unternehmen der Tourismuswirtschaft wieder aktiv werden können und
- ▶ schwer einzuschätzen ist, wie die Kunden auf die neue Situation reagieren werden.

Unter diesem Vorbehalt haben die einzelnen Verbände der Tourismuswirtschaft Angaben zu Spannweiten der Umsatzausfälle im Jahr 2020 gemacht. In Tabelle 4-1 sind diese Schätzungen zusammengeführt.

⁷ BMI, 2020, Coronavirus: Fragen und Antworten

Tabelle 4-1: Umsatzverluste durch die Covid-19-Krise in der Tourismuswirtschaft

Erste Einschätzung der Verbände in einem Best-Case- und Worst-Case-Szenario

| Fachverband | Betroffenheit | Best Case | Worst Case |
|-------------|---------------------------------------------|---------------------|------------------------------|
| BDL | Fluggesellschaften und Flughäfen | 50 % Umsatzrückgang | Mehr als 50 % Umsatzrückgang |
| CLIA | Hochseekreuzfahrtschiffe | 65 % Umsatzrückgang | Mehr als 80 % Umsatzrückgang |
| DEHOGA | Hotels und Gaststätten | 60 % Umsatzrückgang | Mehr als 75 % Umsatzrückgang |
| DRV | Reiseveranstalter (outgoing) und Reisebüros | 60 % Umsatzrückgang | Mehr als 95 % Umsatzrückgang |
| EVVC | Veranstaltungszentren | 65 % Umsatzrückgang | Mehr als 90 % Umsatzrückgang |
| IHA | Hotels | 65 % Umsatzrückgang | Mehr als 90 % Umsatzrückgang |
| RDA | Busreisen | 80 % Umsatzrückgang | Mehr als 95 % Umsatzrückgang |
| VDFU | Freizeitparks und -einrichtungen | 50 % Umsatzrückgang | Mehr als 50 % Umsatzrückgang |
| VIR | Internet Reisevertrieb | 70 % Umsatzrückgang | Mehr als 90 % Umsatzrückgang |

Quelle: Die neun relevanten Fachverbände des Satellitenkontos Tourismus

Die Ergebnisse des IW-Corona-Panels, in dem Mitte April 555 Unternehmen teilgenommen haben, zeigen, dass die Krise nicht schnell vorübergeht. Die Unternehmen erwarten, dass es im Durchschnitt 15 Monate dauern wird, bis die Vorjahresniveaus bei den Umsätzen wieder erreicht werden könnten. Bei den besonders stark betroffenen Branchen, zu denen der Tourismus zählt, wird es nach der Einschätzung der Befragten sogar mindestens 18 Monate dauern. Auch ist der Höhepunkt der Krise laut Einschätzung der Unternehmen noch nicht erreicht. Die Unternehmen erwarten, dass dieser relativ unabhängig von ihrem Betroffenheitsgrad gegen Jahresende (November) zu erwarten ist. Die Verbände haben analog zu diesen Einschätzungen in den Interviews übereinstimmend betont, dass die Betriebe selbst nach der Wiedereröffnung über eine längere Anpassungszeit nicht die Erlöse oder Betriebsüberschüsse wie vor den Beschränkungen durch Covid-19 erwirtschaften können. Die Gründe:

- ▶ Kosten der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz
- ▶ Überall, wo Reisebeschränkungen bestehen, verhindern sie grenzüberschreitenden Tourismus.
- ▶ Stark reduzierte Auslastungen der Kapazitäten durch Auflagen, die sehr stark auf die Margen drücken. Dazu gehört auch die nur schrittweise Wiedezulassung der Betriebserlaubnisse für touristische Angebote, mit der die gesamte Branchen rechnet. Für viele Betriebe wird es deshalb schwer sein, die Gewinnschwellen zu erreichen.
- ▶ Kosten der Wiedereröffnung von Betriebsstätten
- ▶ Verunsicherte Kunden, deren Vertrauen und Zahlungsbereitschaft erst wiedergewonnen werden muss.

Das betriebswirtschaftliche Problem sind die Fixkostenbelastungen, die die Unternehmen auch bei ruhendem Betrieb oder stark rückläufigen Umsätzen zu tragen haben. Je geringer der Umsatz ist, umso

mehr Fixkosten muss jeder Euro des verbleibenden Umsatzes tragen. Das führt schnell in die Verlustzone. Die Höhe der Fixkosten ist neben dem Umsatzrückgang dabei eine entscheidende Größe. In der Tourismuswirtschaft kann dieser Anteil konservativ je nach Teilbranche auf 20 bis 30 Prozent geschätzt werden. Dabei sind die Gehälter der Mitarbeiter nicht berücksichtigt, die in Kurzarbeit sind. Das ist eine Bandbreite, die die Situation im Durchschnitt der Branche abdecken soll. In einzelnen Branchen, z. B. bei Kreuzfahrtschiffen mit ihren außerordentlich hohen Kapitalbindungen, sind diese Anteile wesentlich höher.

Die Verbände haben deshalb in den Interviews verdeutlicht, dass die erwarteten Umsatzeinbußen existenzbedrohend sind und – je länger die Krise dauert – im hohen Ausmaß zu Geschäftsaufgaben und Insolvenzen nicht nur bei den betroffenen Unternehmen selbst, sondern entlang der Wertschöpfungskette führen werden. Erste Insolvenzen sind bereits heute im Markt zu beobachten. Die Konsequenzen dieser stark eingetrübten Erwartungen sind schon heute sichtbar und werden einen Neustart massiv erschweren, weil z. B. der vertriebliche Unterbau abhandengekommen ist. Auch das haben die Interviews exemplarisch gezeigt:

- ▶ So stehen ein Drittel der Hotels und Gaststätten laut einer Verbandsumfrage vom DEHOGA kurz vor der Insolvenz. Das sind 70.000 Hotels und Gaststätten mit akuten Liquiditätsproblemen.
- ▶ Aktuell entscheiden sich arbeitstäglich zwei bis drei Unternehmen aus der Bus- und Gruppentouristik, den Betrieb kurzfristig zu liquidieren bzw. die Insolvenz anzumelden.
- ▶ Insolvenzen in der Luftfahrtbranche wie bspw. die Luftfahrtgesellschaft Walter (LGW); die Lufthansa verhandelt derzeit über Staatshilfen in Milliardenhöhe, ohne die ein geordnetes Konkursverfahren unvermeidlich wäre.
- ▶ Bei den Freizeitparks und -einrichtungen wird mit einer Insolvenzquote von 40 Prozent der existierenden Betriebe gerechnet, sofern Schließungen über den Mai hinaus aufrechtgehalten werden.

Flächendeckende Insolvenzen führen nicht nur zu sozialen Härten, sondern auch zu reißenenden Wertschöpfungs- und Wissensnetzwerke, die teilweise jahrzehntelang Bestand haben. Die Tourismusbranche wurde in den letzten Jahren durch verstärkte Arbeitsteilung immer effizienter – diese Entwicklung bedeutet aber eine hohe Instabilität, wenn die etablierten Lieferverflechtungen und Kooperationen durch einen exogenen Schock in Mitleidenschaft geraten.

4.2 Modellrechnungen zur Abschätzung der Effekte der Krise

In einer Modellrechnung soll überschlagen werden, was die erwarteten Umsatzausfälle (siehe Tabelle 4-1) für die Branchen bedeuten könnten. Dazu sind die Festlegung eines Analyserahmens und einige weitere Annahmen notwendig:

- ▶ Als Analyserahmen wird die bundesdeutsche Input-Output-Tabelle (IOT) für 2016 verwendet, die eine Darstellung der Tourismuswirtschaft in der Systematik des Satellitenkontos aus der Produktsicht (siehe dazu Tabelle 3-1) ermöglicht.
- ▶ Die IOT enthält die Produktionswerte (Umsätze), Angaben über Vorleistungskäufe und die Bruttowertschöpfung sowie deren Komponenten (u. a. Löhne, Abschreibungen, Steuern, Betriebsüberschüsse).
- ▶ Die für die einzelnen Teilbereiche der Tourismuswirtschaft in einem Best-Case- sowie einem Worst-Case-Szenario erwarteten Umsatzrückgänge (Tabelle 4-1) werden bestmöglich den einzelnen touristischen Produktarten zugeordnet.

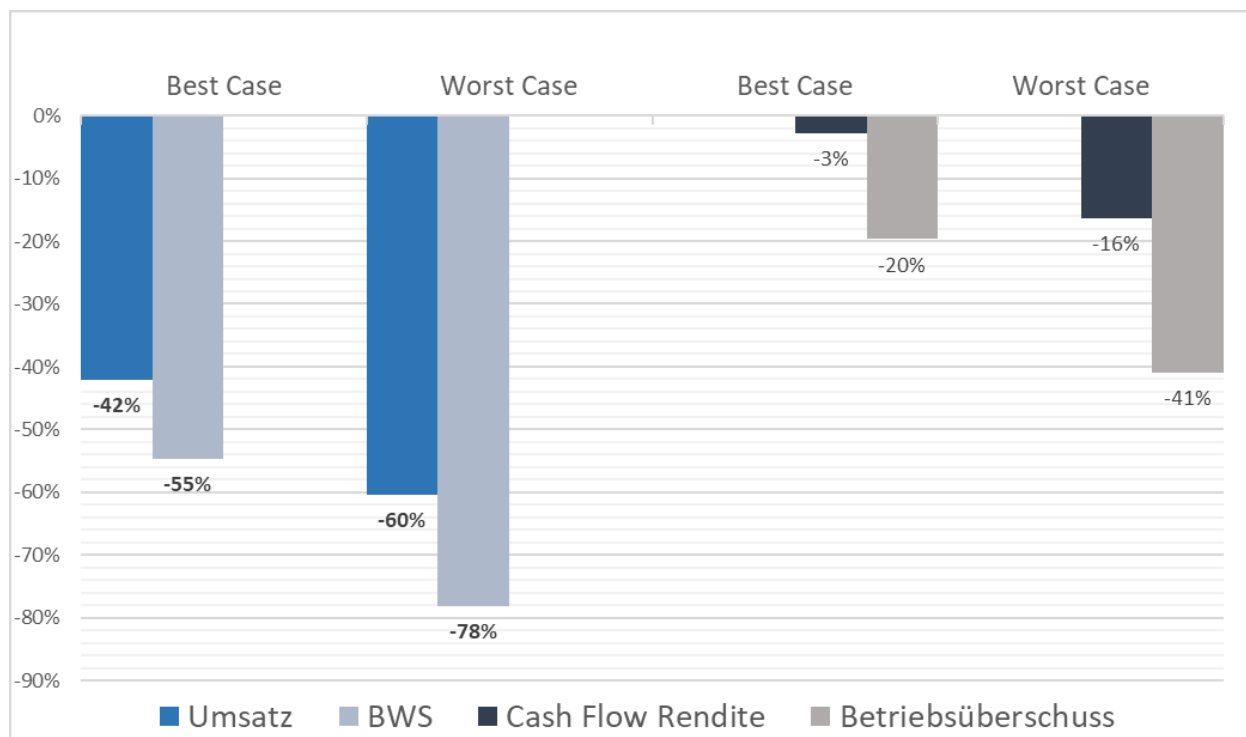
- ▶ Gestützt auf die Interviews wird angenommen, dass 20 Prozent der Kosten auch bei ruhendem Betrieb anfallen und damit Fixkostencharakter haben. Ebenso Fixkostencharakter haben Abschreibungen und Zinsen. Die anderen Kosten werden entsprechend den ermittelten Umsatzen anteilig berücksichtigt.

Das **Best-Case-Szenario** hat folgende Kernergebnisse:

- ▶ Die Umsätze fallen im Durchschnitt über alle Teilbranchen der Tourismuswirtschaft um etwa 40 Prozent gegenüber dem Referenzszenario ohne Einbrüche⁸. Das entspricht einem Rückgang der Produktionswerte (annäherungsweise Umsatz) von 112 Milliarden Euro.
- ▶ Die Bruttowertschöpfung geht um mehr als die Hälfte zurück. Das bedeutet Verluste von rund 60 Milliarden Euro.
- ▶ Die Betriebsüberschüsse werden stark negativ. Bezogen auf die realisierbaren Umsätze ist eine Quote von -20 Prozent möglich. Selbst vor Abschreibungen sind die Betriebsüberschüsse negativ, d. h. im Durchschnitt hat die Branche negative Cashflows mit der entsprechenden Gefahr von Zahlungsunfähigkeiten und drohenden Insolvenzen.

Abbildung 4-2: Modellrechnung der Effekte der Covid-19-Krise in der Tourismuswirtschaft

Schätzungen auf Basis von Experteninterviews und Strukturdaten aus Input-Output-Tabellen



Erläuterungen: Fixkostenanteil 20 %; Basis-IOT aus 2016

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW (2017), Interviews (2020), eigene Berechnungen

⁸ Bei der Ermittlung des Durchschnittswertes wurde grob auf volle 10-Prozent-Anteile aufgerundet. Dabei wird sowohl im Best-Case- als auch Worst-Case-Fall eher vorsichtig geschätzt.

Im Worst-Case-Szenario ist mit deutlich bedrohlicheren Konsequenzen zu rechnen. Die Umsätze brechen um 60 Prozent und die Bruttowertschöpfung um fast 80 Prozent ein. Auch der Fixkostenanteil hat Einfluss auf dieses Ergebnis. Je höher dieser Anteil, um tiefer sind die Einschritte bei der Wertschöpfung und den Renditen.

Eine ähnliche Modellrechnung kann auch auf Basis vorliegender **Bilanzstatistiken** der Deutschen Bundesbank durchgeführt. Das hat den Vorteil, dass auf eine Grundlage (Gewinn- und Verlustrechnung) zurückgegriffen wird, die nahezu jedes Unternehmen der Tourismuswirtschaft erstellt. Der Nachteil besteht darin, dass eine konsistente Bearbeitung innerhalb des Satellitenkontos Tourismuswirtschaft nicht möglich ist und die Ergebnisse mit der obigen Modellrechnung nur eingeschränkt vergleichbar sind.

Auch bei dem Konzept auf Basis der Gewinn- und Verlustrechnung (G+V) sind Annahmen notwendig:

- ▶ Zurückgegriffen werden auf die G+V der Wirtschaftszweige Gastwirtschaft, Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen sowie Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung für das Jahr 2016. Es wird unterstellt, dass diese Gruppe mit Blick auf die Kostenstrukturen repräsentativ für die gesamte deutsche Tourismuswirtschaft ist⁹.
- ▶ Auch in dieser Modellrechnung wird angenommen, dass die Fixkosten im Bereich Materialaufwand, Mieten und Sonstige Kosten bei 20 bis 30 Prozent bezogen auf das Umsatzvolumen vor der Covid-19-Krise betragen. Abschreibungen, Zinswände und Betriebssteuern werden vollständig als Fixkosten betrachtet. 20 Prozent sind nach Einschätzung der Branchenvertreter eine sehr konservative Schätzung. Die Personalkosten, die über Kurzarbeit finanziert werden, bleiben unberücksichtigt. Ohne die Hilfen durch das Kurzarbeitergeld wären die Fixkostenanteile höher, soweit es nicht zu Entlassungen käme.
- ▶ Die Umsatzrückgänge im Best-Case- und Worst-Case-Szenario entsprechen denen der obigen Modellrechnung.

Kernergebnisse (s. auch Kapitel 7.2.2):

- ▶ Im Best-Case-Szenario liegen die Betriebsergebnisse der Branche bei mehr als -24 Prozent bezogen auf den realisierten Umsatz. Die Cash-Flow-Rendite würde -17 Prozent betragen.
- ▶ Im Worst-Case-Szenario würde die Rendite bei etwa -55 Prozent und die Cashflow-Rendite bei -43 Prozent liegen.

Im Kern sind die Ergebnisse der beiden Modellrechnungen durchaus vergleichbar: In beiden Szenarien würde die Branche ohne Unterstützungen hohe Verluste erleiden und selbst auf der Cashflow-Ebene stark negative Ergebnisse erwarten. Geschäftsaufgaben oder Insolvenzen in einem erheblichen Ausmaß wären nicht vermeidbar.

Fazit: Die Branche ist derzeit selbst im Best-Case-Szenario in ihrer Existenz bedroht. Das ist auch die Einschätzung aller Teilverbände der Tourismuswirtschaft. Die Interviews haben dies klar bestätigt.

⁹ Diese Analyse könnte verbreitert und aktualisiert werden, wenn die Deutsche Bundesbank die entsprechenden Daten bereitstellt. Für einige Wirtschaftszweige liegen bereits Daten für 2017 vor. Allerdings waren die Kostenstrukturen in den letzten Jahren relativ stabil, so dass zumindest für diese Überslagsrechnung die vorliegende Datenquelle genügt. Wichtiger als die zeitliche Aktualisierung wären G+V-Rechnungen für weitere Teilbereiche der Tourismuswirtschaft.

5 Einordnung der Unterstützungsmaßnahmen

In den Interviews mit den Fachverbänden wurden sowohl die bisherigen Unterstützungsmaßnahmen für die eigene Branche eingeordnet und bewertet als auch weitere als notwendig erachtete Unterstützungsmaßnahmen diskutiert. Das folgende Kapitel skizziert die wichtigsten Ergebnisse.

5.1 Bewertung der bisherigen Unterstützungsmaßnahmen

Bisherige Unterstützungsmaßnahmen wurden unterschiedlich bewertet, je nach Ausgestaltung, aber auch je nach Branchenanforderungen.

KfW-Kredite

KfW-Kredite zur Liquiditätssicherung sind eines der wesentlichen Instrumente, die die Bundesregierung sehr schnell auf den Weg gebracht hatte. Bis zum 23. April sind allein im Gastgewerbe in gut 3.000 Fällen insgesamt 648 Millionen Euro Kreditvolumen zugesagt. Die Verbände begrüßen und würdigen diese Soforthilfen. Allerdings gibt es erhebliche Kritik an der Ausgestaltung und der praktischen Umsetzung.

Insbesondere in den Branchen mit vielen kleinen und mittleren Unternehmen wurden unisono die KfW-Kredite als nicht zielführend beschrieben. Sowohl wegen der Unternehmensgrößenvoraussetzungen als auch wegen der notwendigen Sicherheiten wurde Kritik geäußert. Auch Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern sehen sich großen wirtschaftlichen Herausforderungen gegenüber, die sie aktuell nur schlecht abfedern können. Da die KfW anfangs nur 80 bis 90 Prozent des Kreditrisikos getragen hatte, forderten die Hausbanken Sicherheiten. Diese betragen aber oftmals nicht die restlichen 10 bis 20 Prozent der Haftungssumme, sondern gingen darüber hinaus. Davon abgesehen: Maximal 800.000 Euro bei einem Schnellkredit sind für viele Unternehmen viel zu wenig. Eine positive Stimme bewertet die Stundung der Kapitaldienste durch die KfW-Kredite als sehr positiv. Insgesamt werden die KfW-Kredite zur Unterstützung der Liquidität als praxisgerecht bezeichnet. Ein besonderes Problem ergibt sich für Unternehmen, wie etwa die Flughäfen in Deutschland, die nicht mehrheitlich in Privatbesitz sind und insofern, trotz massiver Erlöseinbrüche keinen Zugang zu den KfW-Krediten bekommen. Auch Veranstaltungs-Centren sind zum großen Teil mehrheitlich nicht in Privatbesitz, sondern in kommunaler Hand. Auch hier besteht das Problem, dass viele Hilfen inkl. der KfW-Kredite für die Unternehmen im besonders betroffenen Veranstaltungsbereich nicht zugänglich sind.

Kurzarbeitergeld

Das Kurzarbeitergeld wurde von allen Branchen wichtig und hilfreich eingestuft. Die gesamte Branche nutzt zu großen Teilen die Kurzarbeitergeldoption. Allein das Gastgewerbe hat insgesamt im März und April mehr als eine Million Beschäftigte zur Kurzarbeit angemeldet (Stand 30.04.2020).

Die Hotelbranche sieht jedoch die Höhe des Kurzarbeitergeldes von 60 bzw. 67 Prozent eher kritisch, weil in dieser Branche niedrige Grundgehälter wegen Trinkgeldleistungen die Regel sind. Insbesondere bei serviceorientierten Unternehmen wie Reisebüros oder Reiseveranstaltern nutzt das Kurzarbeitergeld nur bedingt, denn die dort existierenden Servicebereiche können nicht vollständig in Kurzarbeit gehen, weil sie in dieser Zeit immer noch Buchungen und Kundenanfragen beantworten müssen und mit der Rückabwicklung von stornierten Reisen ausgelastet sind. Gleichzeitig wurde kritisiert, dass die Auszahlungen des Geldes durch die Agentur für Arbeit auf sich warten lässt und die Unternehmen deshalb in Insolvenzrisiken laufen.

Beihilfen und Zuschüsse

Auch Beihilfen und Zuschüsse werden in vollem Umfang beantragt und dementsprechend gewürdigt. Für die erste Zeit waren diese finanziellen Mittel essenziell, um die Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Während die Soforthilfen für Solo-Selbstständige absolut sinnvoll zur Überbrückung waren, waren die Hilfen für mittlere Unternehmen oftmals zu gering kalkuliert. 25.000 Euro Soforthilfe für Unternehmen von 10 bis 50 Beschäftigten sind bei einem durchschnittlichen Monatsumsatz von 115.000 Euro schnell aufgezehrt.¹⁰

5.2 Forderungen für zukünftige Unterstützungsmaßnahmen

Gutscheinlösung mit Staatsgarantie

Angesichts der zunächst regional beschränkten und inzwischen weltweiten Reisewarnungen sind insbesondere Touristikunternehmen wie Veranstalter, Hoteliers oder Fluggesellschaften erheblich von der Covid-19-Krise betroffen.

Um Liquidität der betroffenen Unternehmen zu sichern wurde bisher die sogenannte Gutscheinlösung favorisiert. Jedoch gab es zur Gutscheinlösung unterschiedliche Einschätzungen. Gemein ist den Einschätzungen, dass der Umsatzausfall der Reiseunternehmen durch abgesagte Reisen und den daraus entstehenden Rückzahlungsforderungen der Kunden von den Unternehmen nicht mehr allein getragen werden kann. Daher muss nach wie vor eine Lösung gefunden werden, um die Liquidität der besonders betroffenen Reiseveranstalter und Reisebüros zu sichern. In anderen Ländern wie Italien, Spanien oder Griechenland finden Gutschein-Lösungen bereits Anwendung, weil ihre Umsetzung nicht teuer und vergleichsweise schnell möglich ist. Da es sich hierbei um EU-Recht handelt, hat die deutsche Bundesregierung der EU-Kommission vorgeschlagen, für die Pauschalreiserrichtlinie mit einer entsprechenden Novellierung die Gutscheinlösung zu ermöglichen und für die Fluggastrechte-Verordnung mittels einer Auslegungshilfe deutlich zu machen, dass Gutscheine in der jetzigen Lage mit der Verordnung regelgetreu sind.¹¹ Die Tourismuswirtschaft weist darauf hin, dass die Gutscheine mit einer Staatsgarantie unterlegt werden müssten, damit keine etwaigen Ausfälle für die Gutscheinhaber bei Unternehmensinsolvenzen entstehen. Deshalb sollten die Gutscheine neben der Staatsgarantie auch ein Auszahlungsdatum beinhalten – bspw. in zwei Jahren – und den prinzipiellen Rückzahlungscharakter aufrechtzuerhalten. Die Gutscheine beinhalten in der Regel Pakete – bspw. Flug, Hotel, Mietwagen –

¹⁰ Unternehmensregister, 2018, Unternehmen mit 10-49 Beschäftigte im Hotel- und Gaststättengewerbe als Proxy für die Gesamtbranche.

¹¹ Mittlerweile gibt es auch Rechtsauffassungen, die davon ausgehen, dass der deutsche Gesetzgeber diese Regelungen auch allein treffen könnte, vgl. Staudinger Reiserecht.

deren einzelne Dienstleister sich untereinander abstimmen müssen. Dies führt teilweise zu sehr komplexen Fragestellungen, weil auch noch spezialisierte Zahlungsdienstleister (Kreditkartenfirmen, Aggregatoren) berücksichtigt werden müssen.

Neben der Gutschein-Lösung wird in der Branche deshalb ein Rückzahlungsfond für Kundengelder diskutiert, in dem alle Rückzahlungsansprüche gesammelt und an die Kunden ausgezahlt werden. Danach müssen die Ansprüche der einzelnen Unternehmen untereinander geklärt, saldiert und durch den Fonds ausgezahlt werden. Die einzelnen Schuldner müssen die Beträge im Rahmen langfristiger und niedrig verzinsten Kredite an den Fonds zurückzahlen. In jedem Fall sollte ein Rückzahlungsfonds für die Kundengelder etabliert werden. In diesen staatlich garantierten Rückzahlungsfonds können die Kundengeldzahlungen ausgelagert werden. Damit erhalten alle Reisenden staatlich abgesichert ihre Anzahlung zurück. Die Reiseveranstalter bleiben liquide. Angedacht ist, dass die Veranstalter nach einer gewissen Übergangszeit die entnommenen Mittel wieder zurückzahlen.

Insgesamt ist festzustellen, dass alle alternativen, in die Zukunft gerichteten Maßnahmen ins Leere laufen, sofern viele Tourismusunternehmen allein durch die Befriedigung von Ansprüchen aus der Vergangenheit Insolvenz anmelden müssen, weil die Liquidität aufgezehrt wird.

Rettenngsfonds

Die Tourismusbranche fordert vor allem nicht zurückzahlbare Zuschüsse aus einem Rettungsfonds. Nach Vorbild des Rettungsfonds für die Landwirtschaft im Jahr 2018 könnten Hilfen ausgegeben werden. Die Auszahlung muss aber beschleunigt werden, um Insolvenzen zu vermeiden. Dabei geht es vor allem darum, die Unternehmen von Fixkosten zu befreien, die durch die geringere Kapazitätsauslastung derzeit zu hohen Verlusten selbst auf der Cashflow-Ebene führen. In Kapitel 7.2.2 wird hierzu ein konkretes Modell vorgeschlagen.

Umsatzsteuerreduktionen

Die Reduktion der Umsatzsteuer kann zu höheren Gewinnen bei den Unternehmen führen, wenn die Preise stabil gehalten werden. Notwendig dafür ist allerdings zunächst eine Wiedereröffnung, damit Umsätze erzielt werden können. Diese Maßnahme greift also nicht bei fortdauernder Schließung der Tourismusunternehmen. Der aktuelle Plan sieht vor, ab dem Sommer für 12 Monate die Umsatzsteuer auf Speisen auf 7 Prozent zu reduzieren. Dies wird als ein Element wahrgenommen, das zum Überleben speisegeprägter Betriebe beiträgt.

Anreize für Nachfragestimulierung

Die Tourismuswirtschaft hält allgemeine Maßnahme zur Stimulierung der Nachfrage der privaten Haushalte für sinnvoll, fordert aber derzeit keine branchenspezifischen Programme, wie z. B. Konsumgutscheine oder steuerliche Absatzungsmöglichkeiten von Tourismusausgaben.

6 Regeln zur Wiedereröffnung

Die Tourismusbranche kann die derzeitige existenzielle Krise nur überwinden, wenn die Betriebe und die touristischen Einrichtungen möglichst bald wiederöffnen dürfen. Eindeutige und abgestimmte Bedingungen für die Wiedereröffnung spielen eine Schlüsselrolle. Die sich derzeit abzeichnenden Regelungsvielfalt in den Ländern und Kommunen stellt sowohl die Konsumenten als auch die Unternehmen vor teilweise nicht zumutbare Herausforderungen.

Um eine verantwortungsbewusste Wiedereröffnung zu ermöglichen, sollten spezifische und angemessene Verhaltens-, Abstands- und Hygienevorschriften definiert und unnötige Einschränkungen verhindert werden. Dafür sollten erstens die Daten der Gesundheitsämter viel intensiver von Forschern analysiert werden und zweitens qualitativ hochwertige Studien zu weiteren essenziellen Themen beauftragt werden. Grundlage dafür wäre eine Zufallsstichprobe in der Bevölkerung in der Größenordnung von mindestens 100.000 Personen nach Regionen, um nicht wie bisher auf verzerrten Daten zurückgreifen zu müssen. Das Ziel muss sein, dass Politiker mit Zuversicht und einem klaren Handlungskonzept auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse die Menschen darin bestärken, wieder am öffentlichen Leben teilzunehmen. Dafür müssen die Risiken klar adressiert und mit Lösungen hinterlegt werden.

Zweitens wären Planungssicherheit und ein bundesweit einheitliches Vorgehen für alle sehr wichtig. Die Verbände wissen indes, dass die Politik die Forderung nach konkreten Terminen und Modalitäten nur schwer erfüllen kann. Die Tourismuswirtschaft arbeitet gleichwohl derzeit an der Umsetzung vieler weitreichender Maßnahmen, mit denen eine verantwortungsbewusste Öffnung ermöglicht wird. Dazu zählen:

Maskenpflicht

Die Verbände unterstützen diese Maßnahmen und werden die Umsetzung auch organisieren können. Es bleibt jedoch anzumerken, dass die tatsächliche Wirksamkeit der „Alltagsmasken“ auch unter Experten umstritten ist. Mit weiteren medizinischen Erkenntnissen muss auch hier ggf. nachgesteuert um perspektivisch auch über Ausnahmen/Vereinfachungen/Lockerungen nachgedacht werden.

Einhaltung von Mindestabständen

Die Einhaltung von Mindestabständen gilt als wesentliche Maßnahme zur Eindämmung des Covid-19-Virus. Da, wo Mindestabstände nicht einzuhalten sind – wie etwa bei wieder zunehmendem Verkehr in den Bussen, Bahnen und Flugzeugen sind ein verpflichtender Mund- und Nasenschutz vorzusehen. Die Einhaltung von Mindestabständen z. B. im Reisebus wird jedoch dazu führen, dass dieser nicht wirtschaftlich fahren kann und zusätzliche Verluste produziert. Die Abstandsregeln im Reisebus sollten sich an denen im ÖPNV orientieren, da auch im Reisebus eine Maskenpflicht übergangsweise umgesetzt werden könnte. Die Tourismuswirtschaft trägt solche wirtschaftlich nachteiligen Einschränkungen mit und begrüßt sie, obwohl klar ist, dass dadurch die Kapazitätsauslastungen in den touristischen Einrichtungen drastisch fallen werden.

Zur Durchsetzung dieser Beschränkungen sind mehr Vorreservierungen notwendig, um den Betrieb planbarer gestalten und zufällige Menschenansammlungen vermeiden zu können. Das könnte sogar für touristische Sehenswürdigkeiten oder landschaftliche Highlights wie Seen, das Meer oder Berge gelten, die im öffentlichen Raum liegen und bei denen Zugangsbeschränkungen schwerfallen. Digitale Voranmeldungen, die die Personenzahl reglementieren sind denkbar. Umsetzbar wäre dies beispielsweise über eine Karten-App.

Die Antworten aus dem IW-Corona-Panel zeigen, dass die Unternehmen es für möglich halten, die notwendigen Abstände zu den Kunden (6,6 von 10 Punkten) und zwischen Mitarbeitern (6 von 10 Punkten) einzuhalten. Auch im Gastgewerbe wird das ähnlich bewertet, allerdings mit größeren Herausforderungen als im Durchschnitt der Wirtschaft.

Schutzmaßnahmen und Hygienekonzepte

Es besteht ein breiter Konsens, dass höhere Standards bei der Hygiene sowohl bei Mitarbeitern als auch bei den Kunden sichergestellt werden müssen. Die Verbände der Tourismuswirtschaft unterstützen diese Forderung und werden die entsprechenden Mittel bereitstellen und die organisatorischen Vorkehrungen dafür treffen. Die Verbände weisen darauf hin, dass dies wieder zu Einschränkungen bei der Belegung von Kapazitäten (z. B. Abstandsregelungen von Tischen in der Gastronomie) führen wird.

Das IW-Corona-Panel zeigt, dass alle Branche (auch das Gastgewerbe) die Durchsetzung besserer Hygienestandards für relativ leicht durchführbar halten. Diese Maßnahmen werden deshalb zum Pflichtprogramm bei der Eindämmung von Covid-19 gehören.

Mitwirkung bei der Eindämmung von Infektionsketten

Die Verbände der Tourismuswirtschaft unterstützen grundsätzlich die Einführung von sogenannten Corona-Apps, mit deren Hilfe Infektionsketten identifiziert und verfolgt werden können. Die Betriebe würden bei der Erstellung von Kundenadressen und anderen Identifikationsmerkmalen mitwirken. Die Verbände weisen aber darauf hin, dass der Datenschutz gewährleistet sein muss und setzen bei diesen Maßnahmen mehr auf die Freiwilligkeit ihrer Kunden als auf Zwangsmaßnahmen. In der öffentlichen Debatte gibt es auch den Vorschlag, die Verbreitung von Infektionsketten durch einen rollierenden Einsatz der Beschäftigten einzudämmen¹². Die Belegschaften werden dabei in Gruppen eingeteilt, die sich nicht überschneiden, was sicherstellt, dass nur eine Gruppe ausfällt, wenn dort ein Covid-19-Fall festgestellt wird. In der Wirtschaft insgesamt wird dieser Vorschlag mit (4,6 von 10 Punkten) als durchführbar bewertet. In den von der Covid-19-Krise hoch betroffenen Unternehmen wird das skeptischer beurteilt (3,7 von 10 Punkten), weil das einen höheren Personaleinsatz erfordert, den diese Unternehmen derzeit nicht finanzieren können.

Stufenweise Öffnung

Die Tourismusbranche unterstützt die Strategie, die touristischen Märkte und Einrichtungen Stück für Stück zu öffnen. Veranstaltungen im Business-to-Business-Bereich können schneller wieder erlaubt werden, weil dort Abstandsregeln und das Tracking von Besuchern einfacher möglich ist. Auch ist zu erwarten, dass der regionale und nationale Tourismus schneller wieder geöffnet werden als es für internationale Destinationen möglich ist. Die Branche regt an, internationale Standards zu definieren und die Länder in einem „Club of Travel“ zusammenzuführen, die die Regeln einhalten. Voraussetzung

¹² In der Tourismuswirtschaft gibt es Bereiche, wie z. B. Kreuzfahrtschiffe, wo das nicht möglich ist.

für eine stufenweise Öffnung wäre allerdings eine Aufhebung der weltweiten Reisewarnungen und Reisebeschränkungen. Auch nicht hilfreich sind negative politische Äußerungen zu Aktivitäten, die heute noch gar nicht abschließend eingeschätzt werden können. Darunter fallen bspw. Absagen von Schulen für den Besuch von Freizeitparks, die bis weit in das Jahr 2021 hineinreichen. Diese Kundengruppen sind existenziell wichtig für diese Unternehmen.

Aktive Kommunikation für eine Wiedereröffnung

Eine schrittweise Wiederöffnung der Einrichtungen der Tourismuswirtschaft wird nur gelingen, wenn die Politik zu beschlossenen Öffnungsmaßnahmen positiv steht und sich dafür auch einsetzt. Statements, wie „es ist zwar erlaubt, haben aber Bedenken“ helfen nicht. Die Politik hat sehr gute Arbeit bei der Aufklärung der Gefahren des Covid-19-Virus geleistet und die Bevölkerung entsprechend sensibilisiert. Mit genau der gleichen Konsequenz sollte die Kommunikation für eine Wiedereröffnung betrieben werden, wenn die Lockerungsvoraussetzungen erfüllt sind.

7 Existenzsicherung der Tourismusbranche

Es gibt drei Schlussfolgerungen aus der derzeitigen Lage und den Einschätzungen der Verbände, die eine breite Zustimmung erfahren:

- ▶ Die Lage der Branche ist existenzbedrohend.
- ▶ Die Tourismuswirtschaft benötigt schnellstens verbindliche Regeln für die Wiedereröffnung ihrer Geschäfte, ist sich aber bewusst, dass die Sicherung der Gesundheit große Bedeutung hat und deshalb weit in das Jahr 2020 hinein mit Unsicherheiten zu den jeweils geltenden Regelungen zu rechnen ist.
- ▶ Weitere und der Situation angepasste staatliche Hilfen für 2020 und 2021 sind notwendig, wenn flächendeckende Insolvenzen oder Geschäftsaufgaben vermieden und damit die Zerstörung einer bisher intakten Branche vermieden werden soll. Bei der Förderung kann es nicht um das „Ob“, sondern nur um das „Wie“ gehen.

7.1 Ausmaß der Existenzbedrohung

Über das Ausmaß der Krise gibt es einen klaren Befund, der unstrittig ist. In der Tourismusbranche muss 2020 mit Umsatzeinbußen in der Größenordnung von 40 Prozent bis 60 Prozent gerechnet werden. Die vorliegenden Modellrechnungen zeigen, dass selbst bei konservativen Annahmen die Branche mit hohen negativen Betriebsergebnissen konfrontiert sein wird. Auch die Cashflows werden in der Größenordnung von -15 Prozent, bezogen auf die Umsätze, negativ sein. Es droht unmittelbar eine Pleitewelle aufgrund fehlender Liquidität.

Die Verbände der Tourismuswirtschaft heben hervor, dass selbst bei einer Wiederöffnung der Betriebe Umsätze und Betriebsüberschüsse im üblichen Umfang der Vorjahre nicht erreichbar sind. Das ergibt sich aus fünf Effekten:

- ▶ Kosten der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz
- ▶ Überall wo Reisebeschränkungen weiter bestehen, verhindern sie grenzüberschreitenden Tourismus.
- ▶ Stark reduzierte Auslastungen der Kapazitäten durch Auflagen, die sehr stark auf die Margen drücken. Dazu gehört auch die nur schrittweise Wiederzulassung der Betriebserlaubnisse für touristische Angebote, mit der die gesamte Branche rechnet. Für viele Betriebe wird es deshalb schwer sein, die Gewinnschwellen zu erreichen.
- ▶ Kosten der Wiedereröffnung von Betriebsstätten
- ▶ Verunsicherte Kunden, deren Vertrauen und Zahlungsbereitschaft erst wiedergewonnen werden muss.

Aus diesen Gründen erachten die Verbände der Tourismuswirtschaft für zwingend notwendig, dass es praxistaugliche Hilfen des Staates auch in der Phase der schrittweisen Wiedereröffnung der Betriebe geben muss.

7.2 Ausgestaltung der staatlichen Hilfen

Bei der Ausgestaltung staatlicher Hilfen sind zwei unterschiedliche Fälle zu unterscheiden:

- ▶ Unterstützung bei Rückzahlung bereits bezahlter touristischer Dienstleistungen an die Kunden und
- ▶ Erleichterungen für die schrittweise Wiederöffnung der Betriebe und Normalisierung des Geschäftes bis weit in das Jahr 2021 hinein.

7.2.1 Rückzahlungen

In der Tourismuswirtschaft werden viele Dienstleistungen, insbesondere im Bereich der Flüge und Urlaubsbuchungen, weit im Vorhinein gebucht und gezahlt. Durch die Covid-19-Krise konnten diese Dienstleistungen nicht angeboten und in Anspruch genommen werden. Die Kunden haben auf Grundlage des Verbraucherschutzrechtes einen Anspruch auf Rückzahlungen. Die Reiseveranstalter haben Probleme, diese Rückerstattungen jetzt zu gewähren. Oft sind die Ansprüche nicht klar, die eigenen Dienstleister Subunternehmer in Wertschöpfungskette, wie z. B. Hotels, Mietwagen etc., zahlen nicht und die Liquidität zur Finanzierung der Leistungen ist nicht vorhanden.

Es gibt zwei Lösungsmöglichkeiten:

- ▶ Gutscheine mit Staatsgarantie
- ▶ Finanzierung aus einem Rückzahlungsfonds für Kundengelder

Gutscheine haben den Vorteil, dass die mit den Leistungen verbundenen Umsätze nicht verloren sind, sondern später nachgeholt werden. Gutscheine kosten keine Liquidität und sind deshalb grundsätzlich geeignet.

Zu beachten ist, dass solche Modelle nur funktionieren können, wenn sie gegen die Insolvenz der Anbieter abgesichert sind. Es braucht also staatliche Garantien. Damit durch Gutscheine das Vertrauen der Kunden nicht beschädigt wird, müssen die Gutscheine bspw. im Jahr 2022 auszahlbar sein. Die Gutschein-Lösung steht unter einem Genehmigungsvorbehalt der EU, obwohl in anderen EU-Ländern Gutschein-Modelle faktisch eingeführt wurden.

Bei einer Rückzahlungsfonds-Lösung werden alle Ansprüche der Kunden gesammelt und aus einem staatlich garantierten Fonds bedient. Die Tourismuswirtschaft stellt dafür unterstützt vom Staat entsprechende Finanzmittel zur Verfügung. Die Kunden bekommen aus diesem Fonds ihre Ansprüche unverzüglich erstattet. Die Tourismusunternehmen klären dann ihre Ansprüche untereinander und stellen Nettopositionen fest, die sie grundsätzlich zu bedienen haben. Diese Rückzahlungsverpflichtungen können als langfristige und zinslose Kredite umgewandelt werden. Branchenvertreter schätzen das dafür notwendige Kreditvolumen auf 10 Milliarden Euro.

Der Vorteil der Fonds-Lösung besteht darin, dass hiermit eine konsistente Lösung besteht, in der grundsätzlich alle Ansprüche gesammelt und verwertet werden könnten. Ein Fonds zur Rückzahlung

der Kundengelder würde die notwendige Zeit verschaffen, um die komplexen vertraglichen Ansprüche entlang der touristischen Wertschöpfungsketten zu klären und würde auch sicherstellen, dass die Forderungen der Touristikunternehmen an ihre Zulieferer erfüllt werden könnten.

7.2.2 Erleichterungen für das Wiederhochfahren des Tourismus

Für die Sicherung der Existenz der Unternehmen der Tourismuswirtschaft sind zumindest vier Maßnahmen notwendig: Kurzarbeitergeld, KfW-Kredite, Steuererleichterungen und ein Rettungsfonds als Herzstück des Paktes. Da die Krise noch mehrere Monate andauern wird, müssen diese Maßnahmen weit bis in das Jahr 2021 hinreichen.

(1) Kurzarbeitergeld

Diese Unterstützungsmaßnahme sollte fortgesetzt werden. Das würde zur Beschäftigungssicherung und zum Halten der Fachkräfte in der Tourismuswirtschaft beitragen. Es geht um die Sicherung von rund drei Millionen Arbeitsplätzen von Beschäftigten der Tourismuswirtschaft, die im Durchschnitt niedriger qualifiziert sind. Somit stellt die Tourismuswirtschaft Arbeitsplätze zur Verfügung, die für einen funktionierenden Arbeitsmarkt wesentlich sind. Es betrifft auch überdurchschnittliche viele Frauenerbeitsplätze. Gerade diese Gruppen benötigen aus sozialpolitischen Gründen Unterstützung, weil der Verlust des Arbeitsplatzes existenzbedrohend wäre. Mit diesen Arbeitsplätzen ist eine Lohnsumme von rund 70 Milliarden Euro¹³ verbunden, deren Ausfall auf der Nachfrageseite tiefe Spuren hinterlassen und zu weiteren Einbrüchen bei Produktion und Wertschöpfung quer durch alle Bereiche der Wirtschaft führen würde.

(2) KfW-Kredite

Diese Kredite bleiben auch in Zukunft eine wichtige Säule der Förderung. Sehr wichtig sind Haftungsübernahmen des Staates in der Größenordnung von 90 bis 100 Prozent und vor allem die Durchsetzung angemessener Anforderungen an Sicherheiten für die nicht vom Staat besicherte Summe. Allerdings sind die KfW-Kredite ungeeignet zur Sicherung der Liquidität der Unternehmen. Dafür ist das Instrument zu schwerfällig und die Hausbanken zu zurückhaltend bei der Kreditvergabe (siehe dazu Kapitel 5). Diese Kredite werden insbesondere für Investitionen und zur Finanzierung von Innovationen benötigt. Die Tourismusunternehmen werden in absehbarer Zeit nicht genügend eigene Mittel erwirtschaften, um diese Zukunftsaufgaben zu bewältigen. Bei diesen klassischen Investitionskrediten sind die traditionellen Wege und Verhaltensweisen der KfW und der Hausbanken viel besser geeignet als bei kurzfristigen Not- und Liquiditätskrediten. Trotzdem sind mit Nachdruck KfW-Schnellkredite für Unternehmen bis 10 Mitarbeitern mit bis zu 100 Prozent Haftungsfreistellung einzufordern. Diese Hilfe fehlt den kleinen Betrieben besonders.

¹³ Die Lohnquote der Tourismuswirtschaft liegt im Konzept der Input-Output-Rechnung bei gut 25 Prozent; In der Bilanzstatistik der Bundesbank betrug sie 2016 im Durchschnitt für die drei einbezogenen Bereiche (Gastgewerbe, Reiseveranstalter und Sport/Kultur/Unterhaltung) 28 Prozent.

(3) Steuererleichterungen

Steuererleichterungen sind ein grundsätzlich gangbarer Weg, weil sie die Belastungen der Unternehmen reduzieren. Deshalb ist die Umsatzsteuerreduzierung auf 7 Prozent für Speisen zur Unterstützung speisegeprägter Betriebe sinnvoll.

Neben Umsatzsteuersenkungen für die Gastronomie sind hier auch bspw. Luftverkehrssteuern und Gebühren für die Fluggesellschaften zu nennen. Steuererleichterungen haben den Nachteil, dass sie nur dann wirken, wenn die Geschäfte wiedereröffnet und Umsätze realisiert werden können. Fixkostenbelastungen durch unterausgelastete Kapazitäten können so nicht kompensiert werden

(4) Rettungsfonds

Das Herzstück eines Unterstützungsprogramms für die nächsten Monate sollte ein Rettungsfonds sein, der allen Unternehmen unabhängig von der Rechtsform oder der Eigentümerstruktur offenstehen soll. Die Bemessungsgrundlage einer solchen Beihilfe sollte der Jahresverlust der Unternehmen auf der Cashflow-Ebene sein, der zu einem angemessenen Prozentsatz ausgeglichen wird. Die Auszahlung erfolgt in zwei Stufen: In einer ersten Tranche werden auf Basis pauschalierter Durchschnittswerte monatliche Vorauszahlungen geleistet und durch die Finanzämter ausgezahlt. Nach Vorliegen der Gewinn- und Verlustrechnungen erfolgt eine Endabrechnung auf Basis der tatsächlich festgestellten Verluste auf der Cashflow-Ebene, d. h. Jahresergebnis vor Steuern und Abschreibungen.

Der Rettungsfonds könnte als Ergänzung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) dienen, dessen Einführung beschlossen ist und der sich derzeit in der Umsetzungsphase befindet. Der WSF richtet sich nur an größere Unternehmen, die zwei von drei Größenkriterien erfüllen müssen (Bilanzsumme > 43 Mio. Euro, Umsatz > 50 Mio. Euro und/oder Mitarbeiter > 249). Damit geht das Programm an der großen Mehrheit der Touristikunternehmen vorbei. Rund 97 Prozent der Unternehmen erfüllen diese Größenkriterien nicht. Ein Rettungsfonds könnte in diese Lücke stoßen und gerade die KMU stabilisieren.

Ein solcher Rettungsfonds könnte als alleinige Maßnahme in der richtigen Ausgestaltung dazu dienen, die Covid-19-Krise der Tourismusbranche entscheidend zu lindern. Die Begründung und die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Rettungsfonds werden im nächsten Kapitel näher betrachtet.

7.2.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Rettungsfonds

In der aktuellen Lage ist es notwendig, einen Rettungsfonds aufzulegen, der die Unternehmen durch nicht-rückzahlbare Zuschüsse unterstützt. Es gibt sehr viele Möglichkeiten, solche Beihilfen auszugestalten. Nachstehend wird ein mögliches Modell skizziert und bewertet. Daneben gibt es viele andere Möglichkeiten der Ausgestaltung. Das skizzierte Modell soll nur ein Beitrag im Ideenwettbewerb sein, wie eine solche Konzeption aussehen könnte.

Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass der Staat die Unternehmen der Tourismuswirtschaft bei der Finanzierung der Belastungen unterstützt, die durch die krisenbedingten Umsatzrückgänge in den nächsten 9 bis 12 Monaten noch entstehen werden. Der Staat hat diese Krise nicht verursacht, hat aber die Unternehmen der Tourismusbranche durch Betriebsschließungen und Reisewarnungen überdurchschnittlich hoch belastet und sie in eine Notlage gebracht. Dies rechtfertigt staatliche Unterstützungen in Form eines Rettungsfonds.

Bestimmung der Bemessungsgrundlage der Beihilfe

Bei der Begründung und der Ausgestaltung wird davon ausgegangen, dass die Umsätze in den nächsten Monaten weit unter den Normalumsätzen vor der Covid-19-Krise liegen werden. Die Unternehmen müssen also ihre Fixkosten mit deutlich geringeren Umsatzerlösen finanzieren. Die Modellrechnungen in Kapitel 4.2 haben gezeigt, dass die Branche aufgrund dieser Fixkosten bei den erwarteten Umsatzrückgängen hohe Verluste erwarten muss. Es wird deshalb vorgeschlagen, dass der Staat diese Fixkosten bis zur Erreichung der Gewinnschwelle größtenteils übernimmt. Die Bemessungsgrundlage einer solchen Beihilfe wäre

$$\text{Bemessungsgrundlage der Beihilfe} = \text{Fixkosten} * (1 - \text{Auslastungsgrad}),$$

wobei der Auslastungsgrad als Umsatz des laufenden Jahres zu einem Referenzumsatz (z. B. der Umsatz des Jahres 2019) definiert ist. Die nachstehende Modellrechnung zeigt, dass diese Bemessungsgrundlage für Beihilfen ($\text{Fixkosten} * (1 - \text{Auslastungsgrad})$) exakt dem Jahresergebnis aus der G+V-Rechnung entspricht.

Diese Modellrechnung zeigt die grundlegende Konstruktion der Beihilfe und eine Abschätzung möglicher Kosten auf Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnungen der Branche, wie sie in der Statistik der Jahresabschlüsse für das Jahr 2016 ausgewiesen sind. Der kritische Punkt in diesem Modell ist die Abschätzung der Fixkosten; also der Kosten, die auch bei ruhendem Betrieb und damit unabhängig vom Umsatz anfallen. Die Experten schätzen diese Fixkostenanteile auf 20 bis 30 Prozent des Umsatzes, die aber in Teilbranchen des Tourismus – man denke an die hohen Kapitalkosten bei Kreuzfahrtschiffen – deutlich höher ausfallen können. Der Auslastungsgrad wird auf Grundlage der Schätzungen der Verbände vorgenommen. Im Best-Case-Szenario ist in einer konservativen Schätzung im Durchschnitt von einem Rückgang von rund 40 Prozent und im Worst-Case von 60 Prozent auszugehen. (siehe Kapitel 4.2). Als Referenzumsatz wird der geschätzte Produktionswert des Jahres 2019 des Satellitenkontos Tourismuswirtschaft verwendet. Das sind rund 265 Milliarden Euro (siehe Kapitel 3.2).

Die Deutsche Bundesbank hat G+V-Daten für das Jahr 2016 für die Branchen Gastgewerbe, Sport, Kultur und Freizeit sowie Reisebüros und Reiseveranstalter veröffentlicht. Die durchschnittlichen Kostenstrukturen dieser Branchen sollen in der Modellrechnung als repräsentativ für die Tourismuswirtschaft angenommen werden¹⁴.

Im Best-Case-Szenario bei einem angenommenen Fixkostenanteil von 20 Prozent würde die Tourismuswirtschaft im Jahr 2020 einen Verlust von 25 Milliarden erwirtschaften. Auf der Cashflow-Ebene errechnet sich in diesem Szenario ein negatives Ergebnis von knapp 16 Milliarden Euro. Im Worst-Case-Szenario wären es 28 Milliarden Euro. Die Verluste steigen, je höher die Fixkostenanteile sind. In der Variante mit 30 Prozent Fixkosten würden sie sich auf der Cashflow-Ebene im Best-Case-Szenario auf 23 Milliarden Euro und im Worst-Case-Fall auf 39 Milliarden Euro belaufen. Die Tabelle 7-1 zeigt die Ergebnisse dieser Modellrechnung im Überblick.

Dabei ist einschränkend festzuhalten, dass genaue und nach Teilbranchen differenzierte Fixkostenanteile nicht vorliegen. Sie müssten – wenn sich die Politik für diese Grundidee entscheidet – vorab durch

¹⁴ Sollte die Politik sich für Beihilfenmodelle entscheiden, die an der G+V-Rechnung ansetzen, müsste die Bundesbank gebeten werden, für weitere Teilbereiche der Tourismuswirtschaft Daten bereit zu stellen. In diesen drei Branchen wird im Best-Case mit einem Rückgang von 40 Prozent und im Worst-Case-Szenario mit 60 Prozent Umsatzausfall gerechnet.

Branchenexperten abgeschätzt werden. Dabei ist noch ein Hinweis wichtig: Gerade weil die Abschätzung dieser Fixkosten so schwierig ist, dienen sie in dem Modell nicht als Bemessungsgrundlage für die endgültige Festlegung der Höhe der Förderung, sondern nur zur Bestimmung der Vorauszahlungen (siehe untenstehende Ausführungen).

Tabelle 7-1: Modellrechnung zur Bestimmung einer Beihilfe für die Tourismuswirtschaft

Angaben in Milliarden Euro

| Szenario | Best-Case | Worst-Case | Best-Case | Worst Case |
|------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fixkostenanteil | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Referenzumsatz 2019 | 265,0 | 265,0 | 265,0 | 265,0 |
| Ist-Umsatz 2020 | 159,0 | 106,0 | 159,0 | 106,0 |
| Materialkosten (fix) | 18,1 | 18,1 | 27,2 | 27,2 |
| Materialkosten (variabel) | 43,5 | 29,0 | 38,1 | 25,4 |
| Personalkosten (fix) | 15,2 | 15,2 | 15,2 | 15,2 |
| Personalkosten (variabel) | 36,6 | 24,4 | 36,6 | 24,4 |
| Abschreibungen | 9,3 | 9,3 | 9,3 | 9,3 |
| Sonstiger Aufwand (fix) | 17,3 | 17,3 | 26,0 | 26,0 |
| Sonstiger Aufwand (variabel) | 41,6 | 27,7 | 36,4 | 24,3 |
| Zinsen, Steuern (fix) | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,2 |
| Überschüsse | -24,9 | -37,3 | -32,0 | -47,9 |
| Cashflow (CF) | -15,6 | -28,0 | -22,7 | -38,7 |
| Fixe Kosten | 62,2 | 62,2 | 79,9 | 79,9 |
| Auslastung | 0,60 | 0,40 | 0,60 | 0,40 |
| Beihilfe Bemessungsgrundlage | 24,9 | 37,3 | 32,0 | 47,9 |
| Beihilfe (CF) Bemessungsgrundlage | 15,6 | 28,0 | 22,7 | 38,7 |
| Überschussrendite | -15,6 | -35,2 | -20,1 | -45,2 |
| CF-Rendite | -9,8 | -26,4 | -14,3 | -36,5 |
| CF-Rendite nach Subvention | 0 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: G+V-Statistik der Deutschen Bundesbank (2020), eigene Berechnungen

Die Höhe der Verluste und der negativen Cashflows hängt entscheidend von dem Umsatzrückgang im Jahr 2020 gegenüber dem Referenzjahr 2019 ab. Die Tabelle 7-2 zeigt die Beträge in Abhängigkeit der Umsatzverluste sowie für zwei verschiedene Annahmen über Fixkostenanteile. Die Ergebnisse zeigen, dass in diesem Modell Umsatzverluste zwischen rund 15 Prozent und 100 Prozent in Höhe des Beihilfesatzes ausgeglichen werden würden.

Tabelle 7-2: Verluste und Cashflows der Tourismuswirtschaft für verschiedene Szenarien

Angaben in Milliarden Euro

| Umsatz- rückgang in % | Umsatz | Verlust | Cash flow | Umsatz | Verlust | Cash flow |
|-----------------------------|---------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|
| | Fixkostenanteil 20% | | | Fixkostenanteil 30% | | |
| -100 | 0,0 | -62,2 | -52,9 | 0,0 | -79,9 | -70,6 |
| -90 | 26,5 | -56,0 | -46,7 | 26,5 | -71,9 | -62,6 |
| -80 | 53,0 | -49,7 | -40,5 | 53,0 | -63,9 | -54,7 |
| -70 | 79,5 | -43,5 | -34,2 | 79,5 | -55,9 | -46,7 |
| -60 | 106,0 | -37,3 | -28,0 | 106,0 | -47,9 | -38,7 |
| -50 | 132,5 | -31,1 | -21,8 | 132,5 | -40,0 | -30,7 |
| -40 | 159,0 | -24,9 | -15,6 | 159,0 | -32,0 | -22,7 |
| -30 | 185,5 | -18,7 | -9,4 | 185,5 | -24,0 | -14,7 |
| -20 | 212,0 | -12,4 | -3,2 | 212,0 | -16,0 | -6,7 |
| -10 | 238,5 | -6,2 | 3,1 | 238,5 | -8,0 | 1,3 |
| 0 | 265,0 | 0,0 | 9,3 | 265,0 | 0,0 | 9,3 |

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen

Bestimmung der Höhe der Beihilfe

Ein Rettungsfonds soll einen angemessenen Anteil der festgestellten Verluste für jedes Unternehmen der Tourismuswirtschaft ausgleichen. Es können einige Leitlinien festgelegt werden, die Orientierung geben.

Orientierung am negativen Cashflow: Der Rettungsfonds soll vor existenzbedrohender Zahlungsunfähigkeit schützen. Deshalb ist der Verlust auf der Liquiditätsebene (also Jahresergebnis vor Abschreibungen) die richtige Bemessungsgrundlage.

Tourismusbranche im Grunde nach Härtefall

Zielführend wären bei der Bemessung des Beihilfensatzes Härtefallregelungen, die die stärker betroffenen Unternehmen der Tourismusbranche auch stärker entlastet. Das könnte wiederum durch einen gestaffelten Tarif erreicht werden. **Dabei könnten beispielsweise die ersten 100.000 Euro Verlust mit dem deutlichen höheren Satz** als die jeweils nachfolgenden Stufen kompensiert werden. Dabei ist eine sinnvolle Anzahl von Stufen mit entsprechenden Sätzen zu definieren. Bei einer Staffelung, die die ersten 100.000 Euro Verlust mit dem höchsten Beihilfensatz belegt, würden nahezu alle kleineren Unternehmen einbezogen werden. Nach dem vorliegenden Unternehmensregister fallen 97 Prozent der Unternehmen der Tourismuswirtschaft in die Gruppe mit weniger als 20 Beschäftigten. Der Durchschnittsumsatz beträgt geschätzt rund 200.000 Euro. Bei einer Verlustquote auf der Cashflow-Ebene von 35 Prozent würde der vollständige Verlust in die höchste Beihilfenklasse fallen. Faktisch würden damit die KMU stärker entlastet als die größeren Unternehmen.

Laufzeit Auszahlungsmodalitäten

Die Laufzeit des Programms sollte sich auf mindestens 12 Monate erstrecken, also je nach Startzeitpunkt weit in das Jahr 2021 hineinreichen. Die Ergebnisse des IW-Corona-Panels und die Einschätzun-

gen der Verbände der Tourismuswirtschaft zeigen, dass die Krise mindestens so lange dauert und nachwirkt, auch wenn Beschränkungen zwischenzeitlich gelockert werden. Die Auszahlung der Beihilfe sollte in zwei Tranchen erfolgen: Es gibt eine monatliche Abschlagzahlung, die aufgrund der geschätzten Auslastungsgrade und Fixkostenanteile festgelegt und monatlich ausgezahlt wird. Nach Vorliegen der endgültigen Gewinn- und Verlustrechnungen ermitteln die Finanzämter die endgültige Beihilfenhöhen und verrechnen die entstehenden Salden entsprechend. Das Programm enthält eingebaute Stabilisatoren. Je geringer die Umsatzausfälle sind und je mehr Umsatz die Fixkosten verteilt werden können, umso geringer werden die betrieblichen Verluste und damit die Beihilfen ausfallen. Damit ist auch klar, dass bei der ersten Tranche plausible Schätzungen genügen, weil nachher „scharf abgerechnet“ wird und sogar Rückzahlungen fällig werden können. Andere Vergünstigungen, wie zum Beispiel die geplante Umsatzsteuersenkung für Speisen, müssen nicht angerechnet werden, weil diese das Betriebsergebnis unter sonst gleichen Bedingungen verbessern und die Beihilfen entsprechend reduzieren.

Gestaltungsalternativen

In der oben beschriebenen Modellvariante werden die Beihilfen individuell nach dem tatsächlichen Betriebsergebnis bemessen. In anderen Varianten wären auch standardisierte Lösungen denkbar, die die Beihilfen nach Branchendurchschnittswerten bemessen und entsprechend berechnen. Die Bemessungsgrundlagen für die Beihilfen müssten dann auf Basis der erwarteten durchschnittlichen Auslastungsgrade und Fixkostenanteile für alle einheitlich bestimmt werden. Damit würde die gestufte Auszahlung entfallen und die Anreizprobleme deutlich reduziert werden. Eine solche Pauschalierung ginge aber auf Kosten der Präzision. Auch wäre die Gefahr, dass die notwendigen Hilfen stark über- oder unterschätzt werden.

Es ist zu erwarten, dass der Staat das finanzielle Risiko begrenzen und eine Obergrenze für einen Rettungsfonds einführen möchte. Aus der Sicht der Finanzpolitik gibt es dafür gute Gründe. Solche Obergrenzen sind in dem oben beschriebenen Modell der „scharfen Abrechnung“ auf individueller Basis nicht möglich. Das geht nur im Rahmen eines standardisierten Modells, das mit Pauschalierungen arbeitet. Bei einer Deckelung müsste der Staat ein Gesamtvolumen bereitstellen und die Zahlungen an die Unternehmen dann reduzieren, wenn die ermittelten Ansprüche das Fondsvolumen übersteigen. Das könnte durch eine Zweiteilung der Auszahlung gelingen. Zunächst wird ein Abschlag gezahlt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit das Fondsvolumen nicht überschreitet. In einem späteren Schritt wird eine zweite Zahlung geleistet, wenn der Fonds noch nicht ausgeschöpft ist. Die Treffsicherheit des Programmes würde damit indes geschwächt und der Verwaltungsaufwand erhöht.