



---

**Kommissionsdrucksache 21(27)43**

vom 7. Juli 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

des Sachverständigen

Prof. Dr. Friedrich Heinemann

Leiter des Forschungsbereichs „Unternehmensbesteuerung und  
Öffentliche Finanzwirtschaft“ am Leibniz-Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung (ZEW)

Öffentliche Anhörung

„Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“

# Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes: Bilanz und Lehren für künftige Krisen

Prof. Dr. Friedrich Heinemann  
(ZEW Mannheim und Universität Heidelberg)

Mannheim, 7. 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: Der Autor bedankt sich bei Hanna Hottenrott,  
Bettina Peters und Achim Wambach für wertvolle Hinweise.*

## **Zusammenfassung**

### **Zielkonflikt zwischen Stabilisierung und Strukturwandel**

Der Bund reagierte auf die Corona-Pandemie ab dem Frühjahr 2020 schnell mit einem beispiellos umfassenden Hilfspaket. Begünstigt wurde die Handlungsfähigkeit durch den damals großen budgetären Spielraum und die stabilisierungspolitischen Lehren aus der Finanzkrise 2008/09. Eine rückblickende Bewertung der Corona-Maßnahmen sollte den Zielkonflikt zwischen kurzfristiger Stabilisierung und der Zulassung notwendigen Strukturwandels berücksichtigen. In dieser Bewertung ist ein Rückschaufehler zu vermeiden, bei dem den damaligen Akteuren das Wissen unterstellt würde, über das wir erst heute im Rückblick verfügen.

### **Makroökonomischer Umfang der Hilfen hoch, aber international im Rahmen**

Deutschlands Hilfsvolumen war im EU-Vergleich hoch, lag aber relativ zum BIP nicht an der Spitze und war deutlich geringer als in den USA. Positiv ist die degressive Ausgestaltung zu würdigen: Die Hilfen sanken von rund vier Prozent des BIP im ersten Jahr (2020) auf nur noch 0,6 Prozent der Wirtschaftsleistung im Jahr 2022. Die hohe Diskrepanz zwischen ursprünglich zugesagten Höchstsummen und tatsächlicher Inanspruchnahme spiegelt die Unsicherheit zu Krisenbeginn wider.

### **Verhinderung von Unternehmenszusammenbrüchen: erfolgreich mit nur geringen Nebenwirkungen**

Die Hilfen haben Liquidität und Fortbestand von Unternehmen wirksam gesichert: Schätzungen zufolge wurden 2020/21 rund 140.000 Unternehmen und 280.000 Arbeitsplätze gerettet. Zugleich deutet eine „Insolvenzlücke“ von rund knapp 9.000 überwiegend bereits vor der Pandemie schwachen Kleinstunternehmen jedoch darauf hin, dass auch nicht mehr überlebensfähige Betriebe im Markt gehalten wurden. Allerdings war dieser Effekt quantitativ gering und nur temporär.

### **Programmdesign im internationalen Vergleich: gut bei Kreditprogrammen, verbesserungsbedürftig bei Kurzarbeit**

Die deutschen Kreditgarantieprogramme gelten international als „best practice“: strenge Zugangsvoraussetzungen, ein Refinanzierungsverbot für Altschulden und eine Überkompensationsprüfung begrenzten Fehlanreize wirksam. Beim Kurzarbeitergeld fehlten dagegen international übliche Schutzmechanismen gegen die Konservierung nicht mehr zukunftsfähiger Arbeitsplätze; die im Zeitverlauf steigende Lohnersatzrate und fehlende Auflagen für Unternehmen dürften strukturkonservierend gewirkt haben.

## **Die Absenkung der Mehrwertsteuer für die Gastronomie als kostspieliger Fehlschlag der zeitlichen Begrenzung einer Krisenmaßnahme**

Die meisten steuerlichen Pandemiemaßnahmen waren sektoral neutral angelegt. Die befristete Mehrwertsteuersenkung für die Gastronomie war dagegen sektoral verzerrend und von Anfang an umstritten. Sie wurde mehrfach verlängert und ist in die permanente Steuersubventionierung der Branche seit 2026 gemündet. Sie ist damit ein Lehrstück für die Risiken sektoraler Steuervergünstigungen als Krisenreaktion, deren Befristung ein Glaubwürdigkeitsproblem besitzt.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Bewertung der deutschen Corona-Wirtschaftshilfen fällt insgesamt günstig aus. Für künftige Krisen empfiehlt diese Stellungnahme jedoch:

- **ex-ante festgelegte Schwellenwerte** für den prognostizierten BIP-Rückgang oder Anstieg der Arbeitslosigkeit, unterhalb denen weitgehend auf diskretionäre Stabilisierungspakete verzichtet werden sollte;
- ein **nachgebessertes Kurzarbeitsdesign** mit im Zeitverlauf sinkenden Lohnersatzraten und wachsenden Auflagen für Unternehmen, welche dieses Instrument über einen längeren Zeitraum nutzen;
- ein von Anfang an starkes Augenmerk auf den **Schutz junger und wachsender Unternehmen**, die bei Finanzhilfen mit Orientierung an vergangenen Umsätzen durch das Raster fallen;
- den **Verzicht auf sektoral differenzierende Steuervergünstigungen**, die zu leicht in eine sektorale Dauersubvention münden und
- von Beginn an Vorkehrungen, die eine **rasche Evaluierbarkeit von Krisenprogrammen** und damit rechtzeitige Lerneffekte und Nachsteuern ermöglichen.

## Inhalt

1	Zielkonflikte der Stabilisierungspolitik.....	5
2	Makroökonomischer Umfang der Hilfen: hoch angesetzt, Realisationen im internationalen Rahmen .....	7
3	Effektive Stabilisierung von Unternehmen und Arbeitsplätzen bei moderaten Nebenwirkungen .....	9
4	Programmdesign gut bei Garantien, verbesserungsbedürftig bei Kurzarbeit.....	11
5	Die Mehrwertsteuerabsenkung Gastronomie – eine Fehlentscheidung mit hohen Folgekosten .....	12
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	14
6.1	Gesamteinschätzung.....	14
6.2	Empfehlungen.....	15
	Literaturverzeichnis .....	16

## **1 Zielkonflikte der Stabilisierungspolitik**

Der Bund hat sich nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie rasch und in quantitativ beispielloser Weise engagiert, um durch eine Abfolge von Krisenhilfen den Unternehmenssektor zu stabilisieren und vor potenziell dauerhaften Schäden für Unternehmen und Arbeitsplätze zu bewahren.

Für die Schnelligkeit und Stärke der Reaktion waren die Lehren aus der Finanzkrise 2008/09 maßgeblich. Seit der Finanzkrise war in der makroökonomischen Debatte ein weitgehender Konsens entstanden, dass in außergewöhnlichen Krisen rasche umfassende geld- und fiskalpolitische Maßnahmen angeraten sind, um die kurz- und langfristigen Krisenfolgen für die ökonomische Entwicklung zu begrenzen. Für Deutschland kam erleichternd hinzu, dass der Bund aufgrund einer jahrelang disziplinierten Haushaltspolitik über einen großen Verschuldungsspielraum verfügte und die Jahre 2020/21 noch durch Null- und Negativzinsen bei der Emission von Staatsanleihen gekennzeichnet war. Bei Ausbruch der Pandemie war Deutschland somit in der Lage, auch Stabilisierungspakete in einer historisch einmaligen Größenordnung zu finanzieren.

Die Abfolge von immer neuen Programmen mit kontinuierlichen Modifikationen nach den kurzfristig eingerichteten Soforthilfen lässt ein kontinuierliches Lernen und Nachsteuern erkennen. Anfangsfehler und daraus resultierender Korrekturbedarf dürfen nicht per se als ein Hinweis auf eine wirtschaftspolitische Fehlleistung interpretiert werden. Eine heutige Bewertung von Maßnahmen in den Jahren 2020/21, die in einer außergewöhnlichen und neuartigen Krise unter immensem Zeitdruck entschieden wurden, läuft immer Gefahr, einem Rückschaufehler („Hindsight bias“) zu unterliegen und im Wissen um den späteren Verlauf der Krise Entscheidungen zu kritisieren, für die im Entscheidungszeitpunkt dieses Wissen noch nicht verfügbar war. Insofern lässt sich das kontinuierliche Anpassen der Instrumente als notwendiger und sinnvoller Lernprozess in einer Situation deuten, in der das Erfahrungswissen aus vergleichbaren Krisen fehlte.

Eine rückblickende Bewertung sollte jedoch kritischer auf Programme oder Programmmerkmale schauen, bei denen auch in der damaligen Informationslage offensichtliche Probleme bestanden und die nicht lediglich als vorübergehende Fehleinschätzungen zu betrachten sind. Auch sollte die Bewertung einen zentralen Zielkonflikt in der Krisenpolitik betrachten, den zwischen den Zielen der kurzfristigen Stabilisierung und dem der Anpassung an den Strukturwandel:

- Stabilisierungsziel: Für eine groß dimensionierte Krisenhilfe spricht die Erkenntnis, dass Rezessionen langfristige ökonomische Schäden verursachen können, wenn Unternehmen mit eigentlich tragfähigem Geschäftsmodell nur aufgrund temporärer Liquiditätsprobleme ausscheiden und wenn Erwerbsbiographien durch einen eigentlich nur kurzfristigen Kriseneinfluss auf Dauer negativ beeinflusst werden.
- Ziel Strukturwandel zuzulassen: Gegen eine zu generöse oder sogar unlimitierte Krisenhilfe spricht hingegen die Gefahr, dadurch den Strukturwandel zu behindern. Rezessionen wird ein positiver Effekt der Bereinigung zugesprochen: Durch das temporär verschlechterte ökonomische Umfeld scheiden insbesondere solche Unternehmen aus, die ohnehin schon vorher eine geringe Produktivität aufwiesen, während ökonomisch gesunde Unternehmen resilienter sind. Damit können Rezessionen möglicherweise die Reallokation von Arbeit und Kapital in Richtung dynamischerer Unternehmen begünstigen und haben dann einen langfristig positiven Effekt (vgl. Kozeniauskas et al., 2022). Eine zu generöse Krisenhilfe läuft Gefahr, diese Bereinigungen zu unterbinden und kann dann negativ auf die langfristigen Wachstumschancen wirken.

Beide Aspekte sind in der Krisenpolitik abzuwägen. Gefahren für eine Behinderung des Strukturwandels wachsen mit der Dauer und Großzügigkeit von Krisenhilfen. Sie sind zudem noch weiter erhöht, wenn eine Krise selbst einen erheblichen Strukturwandel auslöst. Dies war bei der Corona-Pandemie mit ihren vielfältigen dauerhaften Verhaltensänderungen (Home office, Mobilität) und technologischen Veränderungen (Schub für digitale Kommunikation) der Fall. Die Nach-Corona-Welt war für viele Geschäftsmodelle deshalb nicht mehr vergleichbar mit der Vor-Corona-Welt.

Folgende Merkmale einer Stabilisierungsstrategie begünstigen einen ausgewogenen Umgang mit dem zuvor skizzierten Zielkonflikt:

- Krisenhilfen sollten schnell verfügbar werden und insbesondere zu Beginn einen starken positiven Vertrauenseffekt auslösen.
- Die realisierten Krisenhilfen sollten in einem angemessenen Verhältnis zum krisenbedingten ökonomischen Schaden stehen und nicht zur Überkompensation führen.
- Die Krisenhilfen sollten das Ausmaß der Insolvenzen nicht zu stark absenken und dürfen nicht dazu führen, dass Unternehmen ohne langfristige Perspektive noch längere Zeit im Markt gehalten werden.
- In Bezug auf die Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen sollten die Krisenhilfen Massenentlassungen zu Beginn der Krise verhindern, bei längerer Dauer

aber Anreize für Arbeitnehmer setzen, nach alternativen Beschäftigungsverhältnissen zu suchen.

- Das Design der Hilfen sollte so ausgestaltet werden, dass mit fortschreitendem Zeitverlauf stärker zwischen starken und schwachen Unternehmen unterschieden wird.
- Das Design der Hilfen sollte in sektoraler Hinsicht nicht Branchen begünstigen, die durch den corona-beschleunigten Strukturwandel einen besonderen Bedarf zur Kapazitätsanpassung und Veränderung ihres Geschäftsmodells aufweisen.
- Die zeitliche Befristung von Hilfen sollte glaubwürdig ausgestaltet werden.

Zu diesen Kriterien für eine adäquate Krisenhilfe folgen nun einige Bewertungen.

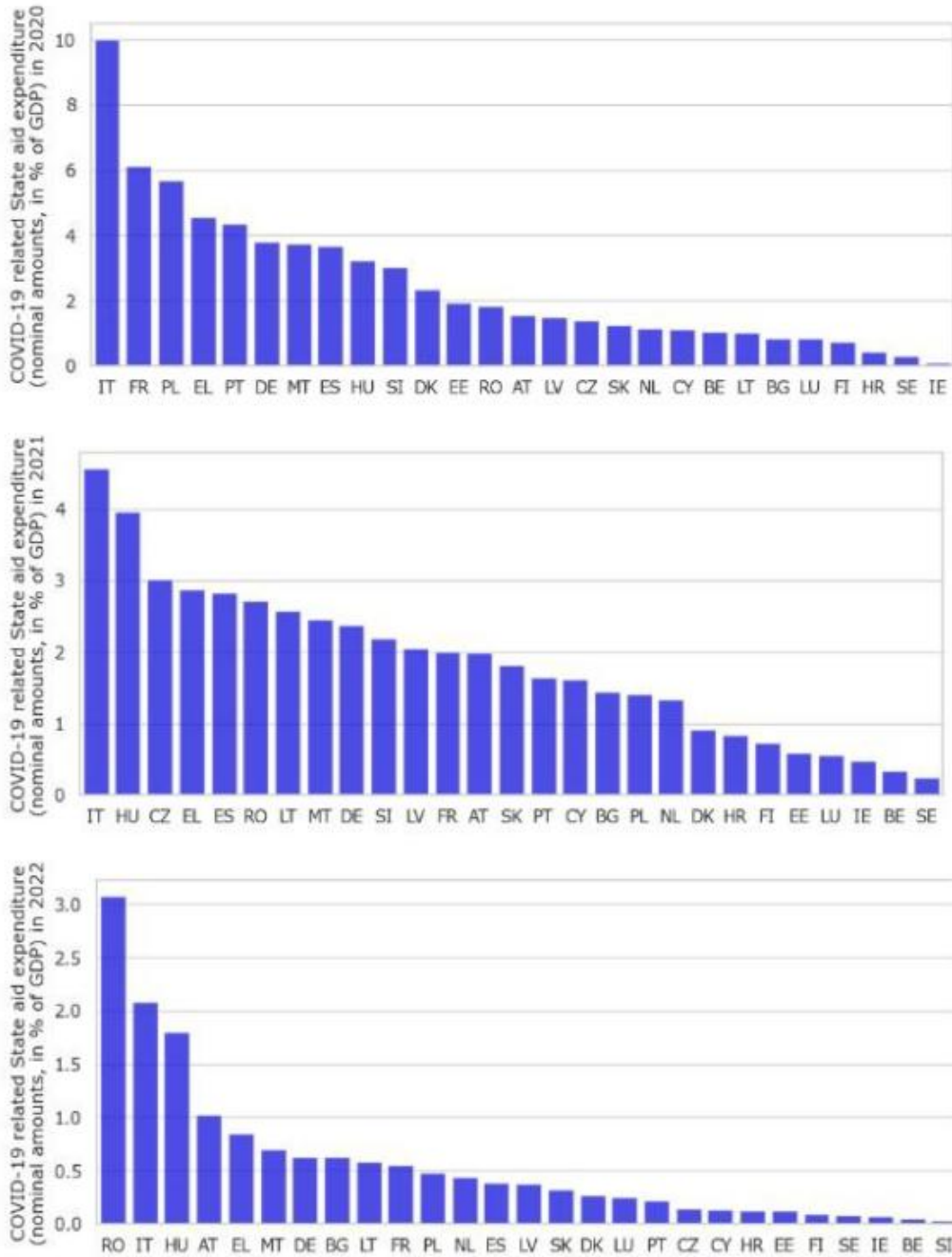
## **2 Makroökonomischer Umfang der Hilfen: hoch angesetzt, Realisationen im internationalen Rahmen**

Im internationalen Vergleich waren Deutschlands Pandemihilfen gemessen an der Wirtschaftsleistung hoch, lagen aber bei weitem nicht an der Spitze der Industrieländer.

Abbildung 1 zeigt das Ausmaß der staatlichen Hilfen der EU-Mitgliedstaaten relativ zur Wirtschaftsleistung für die Jahre 2020 bis 2022. Hier wird deutlich, dass Deutschlands Hilfsvolumen im europäischen Vergleich nicht auffällig war. Positiv ist der degressive Verlauf hervorzuheben. Auf das Jahr 2020 entfällt bereits das Maximum und die Hilfen hatten sich bis 2022 von anfangs fast vier Prozent des BIP bereits wieder auf nur noch ca. 0,6 Prozent des BIP verringert.

Im Unterschied zu den USA zeichnen sich die europäischen Hilfsprogramme nicht nur dadurch aus, dass sie makroökonomisch deutlich geringer ausfielen. Noch dazu kam es in Deutschland anders als in den USA, Kanada und Japan bei den Einkommenshilfen für private Haushalte nicht zu einer deutlichen Überkompensation der Einkommensverluste (siehe dazu BMWK, 2022).

Abbildung 1: Gesamte staatliche Beihilfen für Covid-19-Maßnahmen in % des BIP



Quelle: European Commission, State Aid Scoreboard 2024 (European Commission, 2025).

Für Deutschland ist allerdings eine sehr extreme Relation zwischen anfänglich in Aussicht gestellten Hilfsmitteln und dann tatsächlich in Anspruch genommenen Mitteln auffällig: Die Europäische Kommission beziffert dieses Verhältnis auf nahezu 6:1 (European Commission, 2025), wenn alle anfänglichen Höchstsummen für Hilfszahlungen, Kredite und Garantien in Beziehung zur späteren Inanspruchnahme gesetzt werden. Diese Relation ist für die EU-Mitgliedstaaten der Höchstwert. Dies ist aber nicht per se als Nachteil zu interpretieren. Es zeigt, dass die Politik zu Beginn der Krise ein sehr starkes Signal der Handlungsbereitschaft ausgesendet hat. Auch weil der Konjunkturunbruch für Deutschland deutlich milder ausgefallen ist als anfangs befürchtet, konnten die Programme rasch herunterdimensioniert werden. Dies gilt insbesondere für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) mit seiner Ausrichtung auf Rekapitalisierungen von großen Unternehmen, der zu Beginn mit einem Volumen von 600 Mrd. Euro ausgestattet war, es dann aber nur zu einer Bewilligung im Umfang von neun Mrd. Euro kam (BMWK, 2022).

Insgesamt deutet diese makroökonomische Betrachtung darauf hin, dass Deutschlands Ansatz hinsichtlich der Gesamtvolumina der Pakete gemessen am Informationsstand zu Beginn der Pandemie nicht grundsätzlich falsch dimensioniert war. Die anfangs sehr großzügige Dotation der Mittel war der massiven Unsicherheit im Frühjahr 2020 geschuldet und wurde dann rasch nachgesteuert. Positiv ist im zeitlichen Profil herauszustellen, dass die Hilfen rasch zur Verfügung standen und somit unmittelbar stabilisieren konnten. All das dürfte mit dazu beigetragen haben, dass der makroökonomische Schaden der Pandemie für Deutschland weit geringer als anfangs befürchtet war.

### **3 Effektive Stabilisierung von Unternehmen und Arbeitsplätzen bei moderaten Nebenwirkungen**

Die Prognos-ZEW-Evaluation von 2025 (Prognos und ZEW, 2025) attestiert den Corona-Wirtschaftshilfen insgesamt eine hohe Wirksamkeit bei der Sicherung von Liquidität und Unternehmensfortbestand. Allerdings waren bis heute für viele Instrumente aufgrund noch fehlender Daten keine kausal interpretierbaren Analysen möglich (vgl. dazu Abschnitt 6 Empfehlungen). Nur für die „Soforthilfen“, die noch im März 2020 als Hilfen für kleine Unternehmen und Selbständige auf den Weg gebracht wurden, war bisher ein kausales Analysedesign anwendbar. Dabei wurden begünstigte Unternehmen (Treatmentgruppe) mit aufgrund einer zu hohen Beschäftigtenzahl

nicht begünstigten Unternehmen (Kontrollgruppe) verglichen. Dieser quasi-experimentelle Ansatz belegt, dass sich die Liquidität (gemessen an der Zahlungsdisziplin) und Bonität der geförderten Betriebe im Sommer 2020 im Vergleich zu denen ohne Begünstigung signifikant verbesserten – am stärksten bei sehr kleinen Unternehmen sowie im Dienstleistungssektor und Handel, während sich im Verarbeitenden Gewerbe und Baugewerbe keine signifikanten Effekte nachweisen lassen (Prognos und ZEW, 2025).

Noch deutlicher fällt gemäß der Prognos-ZEW-Evaluation der Befund zum Unternehmensüberleben aus. Eine Simulation des kontrafaktischen Schließungsgeschehens auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels zeigt, dass es 2020 ohne die staatlichen Maßnahmen rund 100.000 zusätzliche Unternehmensschließungen gegeben hätte. Dies hätte einen Anstieg von 64 Prozent gegenüber den tatsächlich beobachteten 157.000 Schließungen bzw. 55 Prozent gegenüber dem Vorkrisenjahr 2019 bedeutet. Für 2021 kommen weitere 46.000 vermiedene Schließungen hinzu; unter Berücksichtigung von Folgeschließungen ergibt sich für beide Jahre ein Nettoeffekt von rund 136.000 geretteten Unternehmen und rund 283.000 gesicherten Arbeitsplätzen (Prognos und ZEW, 2025).

Wie eingangs erwähnt, ist bei solchen „Erfolgen“ jedoch zu bedenken, dass Schließungen allgemein, aber besonders auch in der Krise einen Beitrag zu einer hilfreichen Unternehmensdynamik leisten können und damit den Weg für eine höhere Produktivität und ein höheres Potenzialwachstum bereiten können. Dass die tatsächliche Schließungszahl 2020 mit 157.000 sogar unter dem Vorkrisenniveau lag, ist daher eher ein Warnzeichen. Es könnte darauf hindeuten, dass es mit der umfassenden Stabilisierung auch dazu gekommen ist, dass Unternehmen, die sonst aus dem Markt ausgeschieden wären, überlebt haben. Dörr, Licht und Murmann (2022) beziffern die „Insolvenzlücke“ anhand von MUP-Daten auf rund 8.600 Unternehmen, überwiegend Kleinbetriebe mit bereits vor der Pandemie schwacher Bonität.

Die Prognos-ZEW-Studie argumentiert zu diesen Zahlen, dass diese Größenordnung gemessen an den insgesamt rund 100.000 geretteten Unternehmen als vertretbar eingestuft werden kann. Zudem ist es nach 2022 zu einem ganz erheblichen Anstieg der Insolvenzen in Deutschland gekommen. Insofern kann in der Gesamtbewertung im Blick auf die Unternehmensdynamik geschlussfolgert werden, dass die sehr großzügige Absicherung von kleinen Unternehmen in der Anfangsphase der Pandemie temporär unproduktive Unternehmen erhalten hat, dass dieser nachteilige Effekt aber eher nur klein und temporär war. Dies deckt sich mit dem Befund des Sachverständigenrats, wonach der Anteil sogenannter Zombie-Unternehmen in Deutschland auch während der Pandemie im internationalen Vergleich gering und seit der Finanzkrise 2008/09 sogar rückläufig war (Sachverständigenrat, 2021).

#### **4 Programmdesign gut bei Garantien, verbesserungsbedürftig bei Kurzarbeit**

Jenseits der Größenordnung von Corona-Programmen und ihrer unmittelbaren Wirksamkeit für Liquidität und Unternehmenserhalt sind auch Anforderungen an das Design von Hilfen zu stellen. Dieses sollten für Unternehmen Anreize setzen, immer wieder das alte Geschäftsmodell zu hinterfragen und Anpassungen zu prüfen. Arbeitnehmer sollten auch in einer Krise Anreize haben, sich mit Arbeitsplatz-Alternativen zu befassen und auch bei finanziell abgesicherter Beschäftigungslosigkeit (inklusive Kurzarbeit) Aktivitäten hinsichtlich Weiterbildung, Umschulung und Suche nach neuen Arbeitsplätzen zu entfalten.

Anderson, Papadia und Véron (2021) haben die Ausgestaltung der Pandemie-Kreditprogramme in Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und UK im Hinblick auf den Zielkonflikt zwischen effektiver Krisenhilfe und dem „Zombifizierungsrisiko“ (ein Unternehmen ohne Zukunft wird im Markt gehalten) untersucht. Die Autoren bewerten Deutschlands Kreditprogramme in Bezug auf diesen Trade-off als ausgewogen. So galten für die 100-Prozent-Garantien (KfW-Schnellkredit) strenge Zugangsvoraussetzungen (Unternehmen mussten seit 2019 aktiv und 2017–2019 profitabel sein, mehr als 10 Beschäftigte), dazu ein striktes Refinanzierungsverbot für Altschulden, der Ausschluss von Zinssubventionen sowie ein Dividenden- und Bonusverbot. Diese Kombination minimierte sowohl das fiskalische Risiko als auch das Zombifizierungsrisiko. Anderson, Papdia und Véron (2021) stufen Deutschland neben Spanien deshalb sogar als „best practice“ ein. Ergänzt wurde dies bei den direkten Zuschüssen (Soforthilfen, Überbrückungshilfen) durch eine nachgelagerte Überkompensationsprüfung: Überstieg der gewährte Zuschuss den tatsächlichen Liquiditätsengpass, musste die Differenz zurückgezahlt werden, was als ein wirksamer, wenn auch verwaltungsaufwändiger Schutz gegen Überförderung betrachtet werden kann (Prognos und ZEW, 2025).

Weniger positiv fällt die Beurteilung des grundlegenden Zielkonflikts für das Design der Kurzarbeiterregeln aus. Dass das deutsche Kurzarbeitermodell ein im Grundsatz erfolgreiches Modell zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen in einem temporär krisenhaften Umfeld ist, steht außer Zweifel und nicht umsonst wurde es inzwischen international vielfach kopiert. Dennoch sind Zweifel angebracht, ob das Design in der Pandemie adäquat war. Auch für Kurzarbeitermodelle sollten Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer intakt bleiben, zumindest bei länger anhaltender Kurzarbeit Anpassungen und Veränderungen ins Auge zu fassen. Solche Anreize fehlen in Deutschland aber weitgehend. Anders als in Frankreich, Spanien oder den Niederlanden existieren im deutschen Kurzarbeitergeld kaum Schutzmechanismen gegen die Konservierung nicht

mehr zukunftsfähiger Arbeitsplätze. Solche international praktizierten Designmerkmale sind z.B. eine mit der Dauer steigende Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten, eine Meldepflicht der Kurzarbeiter bei der Arbeitsagentur zur Jobsuche, ein Dividenden-/Bonusverbot für kurzarbeitende Unternehmen und eine im Zeitverlauf fallende Lohnersatzrate (Scarpetta et al., 2020). Ganz im Gegenteil ist die Lohnersatzrate der Kurzarbeiterbezüge in Deutschland sogar im Zeitverlauf ansteigend ausgestattet gewesen: von 60 Prozent des Nettolohns in den ersten drei Monaten über 70 Prozent (Monate 4–6) auf 80 Prozent ab dem siebten Monat, mit noch höheren Sätzen für Beschäftigte mit Kindern. Das ist ein in der EU einzigartiges Design und setzt damit einen wachsenden Fehlanreiz, passiv in der Kurzarbeit zu verbleiben, statt nach einem neuen Arbeitgeber zu suchen (Scarpetta et al., 2020; Heinemann, 2022).

Im Hinblick auf die Programmdetails hat Deutschland somit im Kreditinstrumentarium Überförderung und Fehlanreize wirksam begrenzt, wenn auch auf Kosten der Reichweite. Beim Kurzarbeitergeld ist das Design dagegen so generös ausgestattet gewesen, dass es strukturkonservierend gewirkt haben dürfte.

## **5 Die Mehrwertsteuerabsenkung Gastronomie – eine Fehlentscheidung mit hohen Folgekosten**

Der Bund hat auch mit einer Fülle von steuerlichen Maßnahmen auf die Pandemie reagiert. Das Gros der Maßnahmen war sektoral neutral. Dazu zählten insbesondere liquiditätssichernde Instrumente wie zinslose Steuerstundungen und die Herabsetzung von Vorauszahlungen, eine deutliche Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrags sowie die befristete Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für 2020/2021 angeschaffte Wirtschaftsgüter. Ergänzend wurde die reguläre Mehrwertsteuer branchenübergreifend von Juli bis Dezember 2020 von 19 auf 16 Prozent gesenkt, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stützen (Bundesministerium der Finanzen, 2021).

Allerdings ragt eine steuerliche Maßnahme aus diesem steuerpolitischen Maßnahmenbündel schon deshalb heraus, weil diese sektoral differenziert hat: die temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer für Speisen in der Gastronomie. Diese wurde im Juli 2020 zunächst mit Geltungsdauer bis Mitte 2021 als Krisenmaßnahme gewährt und dann mehrfach bis Ende 2023 verlängert. Seit 2026 wurde der Gastronomie der ermäßigte Mehrwertsteuersatz permanent zugebilligt.

Die als befristete Pandemiehilfe eingeführte Absenkung des Mehrwertsteuersatzes in der Gastronomie auf 7 Prozent ist ein Lehrstück für die Risiken temporärer sektoraler Steuervergünstigungen als Krisenreaktion. Bereits die Sachverständigen der Anhörung im Finanzausschuss des Bundestags im Mai 2020 hatten das Instrument überwiegend als ungeeignet bewertet. Von Anfang an stand die Maßnahme zudem im Gegensatz zu der Empfehlung der Subventionspolitischen Leitlinien des Bundes, wonach Unterstützungsmaßnahmen vorzugsweise als Finanzhilfe und nicht als Steuersubvention ausgestattet werden sollten. Die Präferenz für die Finanzhilfe erklärt sich mit deren höheren Kostentransparenz. Anders als eine im Absolutbetrag fixierte Finanzhilfe ist eine Steuerermäßigung in ihrer Kostenentwicklung dynamisch, weil die Steuerausfälle mit dem Wachstum zunehmen.

Unter dem Pandemiegesichtspunkt ist die Sonderbehandlung der Gastronomie schwer nachvollziehbar. Dieser Sektor war als kontaktintensive und von den Lockdowns betroffene Branche von der Pandemie zwar hochgradig betroffen, aber hat deshalb auch von den allgemeinen Finanzhilfen, Steuererleichterungen und insbesondere von den Kurzarbeiterregeln stark profitiert. Auch handelte es sich um einen Sektor, für den die Pandemie nicht nur vorübergehende Folgen, sondern dauerhafte Konsequenzen hatte und daher Anpassungen unumgänglich waren.

Die weitere Historie der Mehrwertsteuer in der Gastronomie mit den letztlich erfolgreichen Bemühungen der Branche um eine dauerhafte Steuersubventionierung zeigt auf, wie sehr durch die eigentlich nur temporär gedachte Privilegierung ein Besitzstandsdenken entstanden ist, das die dauerhafte Rückkehr zur Normalbesteuerung politisch verhindert hat.

Die finanzwissenschaftliche Literatur ist sich weitgehend darüber einig, dass es für die dauerhafte Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes in der Gastronomie keine überzeugende Rechtfertigung gibt (Heinemann, Nicolay und Steinbrenner, 2024; Langenmayr, 2025). Eine aktuelle umfassende vergleichende Evaluation der wichtigsten ermäßigten Mehrwertsteuertatbestände im Auftrag des BMF (Heinemann et al., 2025) klassifiziert die beiden Ermäßigungen für Hotels und Gastronomie als die am schlechtesten begründbare Tatbestände für eine Anwendung des ermäßigten Satzes. Weder leistet die Ermäßigung hier einen sinnvollen verteilungspolitischen Beitrag, noch ist sie arbeitsmarktpolitisch oder vor dem Hintergrund der internationalen Wettbewerbssituation begründbar.

Insofern erfüllte diese Krisenmaßnahme nicht die Anforderungen, dass ein krisenpolitisches Instrument zielgenau und in glaubwürdiger Weise befristet sein sollte. Ganz im Gegenteil hat die Gewährung der Ermäßigung in der Pandemie den Weg für eine

kostspielige dauerhafte Steuersubvention mit jährlichen Steuerausfällen von derzeit knapp vier Milliarden Euro bereitet.

## **6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **6.1 Gesamteinschätzung**

Die Bewertung der deutschen Corona-Wirtschaftshilfen fällt insgesamt günstig aus. Die Politik hat den 2020 bestehenden fiskalischen Spielraum entschlossen und schnell für umfassende Hilfen genutzt, die bei begrenzten nachteiligen Nebenwirkungen eine hohe Wirksamkeit entfaltet haben. Überkompensationen wurden weitgehend vermieden und es ist zumeist gelungen, Hilfen mit dem Abklingen der Pandemie wieder zurückzufahren. Zwar ist es durch die Finanzhilfen und die temporäre Aussetzung der Insolvenzanmeldepflicht zu einer übermäßigen Absenkung der Insolvenzen gekommen, was auf Erhaltung auch nicht lebensfähiger Unternehmen hindeutet. Hier überwiegt aber den existierenden Evaluationen zufolge bei weitem der positive Effekt, dass lebensfähige Unternehmen vor einem Zusammenbruch bewahrt worden sind.

Allerdings gibt es eine Reihe von Kritikpunkten in Bezug auf einzelne Instrumente und deren Designmerkmale. Die Absenkung der Mehrwertsteuer für die Gastronomie hat sich als eine Krisenmaßnahme erwiesen, die nicht nur als sektorales Privileg kaum zu rechtfertigen war, sondern noch dazu als Weichenstellung zu einer permanenten Steuersubvention sehr hohe dauerhafte Folgekosten verursacht hat. Beim Design der Kurzarbeiterregeln wurde negativen Anreizaspekten zu wenig Beachtung geschenkt. Bei diesem im Grundsatz bewährten und sehr erfolgreichen Kriseninstrument ist in der Pandemie das Pendel zu sehr in Richtung einer finanziellen Vollabsicherung von Arbeitsplätzen mit Moral Hazard-Effekten für Arbeitnehmer und Unternehmen geschwungen.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Datenbasis für die Evaluation von Corona-Instrumenten. Die Unzulänglichkeiten dieser Datenbasis machen es auch heute noch, Jahre nach der Pandemie, unmöglich, wichtige Instrumente mit überzeugenden kausalen Methoden zu evaluieren. Wegen fehlender Hinweise im Antragsverfahren können die Mikrodaten zu den Finanzhilfen erst für Evaluationen genutzt werden, wenn die Schlussabrechnung final beschieden ist, weil es dort den notwendigen Hinweis gibt. Das hat zur Folge, dass bis heute für wichtige Programme wie die späteren Überbrückungshilfen keine ausreichende Datenbasis für Evaluationen verfügbar ist.

## 6.2 Empfehlungen

Krisen wiederholen sich niemals in identischer Weise. Dennoch lassen sich aus den Erfahrungen der Pandemie unter anderem die folgenden Schlussfolgerungen ziehen, wie künftigen Krisen bei der Ausgestaltung von Stabilisierungspaketen noch angemessener begegnet werden kann.

**Trigger-Niveaus für Stabilisierungspakete ex ante festschreiben:** Dass eine Krise wie die Corona-Pandemie einer umfassenden Stabilisierungspolitik bedurfte, war nicht strittig. Gleichwohl darf daraus nicht folgen, dass jegliche negative Umfeldveränderung immer der staatlichen Eingriffe bedarf. Die Jahre nach der Pandemie mit ihren Energiepreisschwankungen und den sofortigen diskretionären Maßnahmen auch bei vergleichsweise geringfügigen Schocks (Beispiel Ölpreisanstieg im zweiten Quartal 2026) erwecken den Eindruck von nicht sachgerechten Überreaktionen. Es wäre daher überlegenswert, wenn sich die Finanzpolitik ex ante auf Schwellenwerte (z.B. in Bezug auf ein Mindestmaß des prognostizierten BIP-Rückgangs, Anstiegs der Arbeitslosigkeit oder Anstiegs der Lebenshaltungskosten) festlegt, unterhalb derer sich die Politik verpflichtet, nicht diskretionär zu reagieren, sondern nur automatische Stabilisatoren wirken zu lassen.

**Design Kurzarbeit nachbessern:** Künftige Stützungspakete für Unternehmen und Arbeitnehmer sollten noch zielgenauer auf die temporäre Abfederung eines Schocks ausgerichtet werden, ohne dabei Strukturwandel zu behindern und Anpassungsanreize auszuschalten. Für die Kurzarbeit sollten Lohnersatzraten auch bei länger anhaltenden Krisen im Zeitverlauf sinken, ebenso sollten Unternehmen bei Nutzung des Instruments mit wachsenden Kosten (Beteiligung am Lohnersatz) und Einschränkungen (etwas durch ein Verbot von Dividenden- und Bonuszahlungen) konfrontiert werden.

**Junge und stark wachsende Unternehmen stärker in den Blick nehmen:** Wichtige Maßnahmen in der Pandemie haben z.B. durch Bezug von Hilfen auf vergangene Umsätze etablierten Unternehmen einen Vorteil vor Start-ups und stark wachsenden Unternehmen verschafft. Zwar gab es hier von Beginn an Sonderregeln und es kam zu Designanpassungen. Dennoch stimmte die anfängliche Schwerpunktsetzung hier nicht, weil die Gefahr bestand, ausgerechnet rasch wachsende Unternehmen in der Rezession zu benachteiligen und damit dem Risiko eines Marktaustritts auszusetzen. Bereits im April 2020 hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für

Wirtschaft und Energie vor genau dieser Gefahr gewarnt und gezielte Ergänzungsmaßnahmen für Start-ups und Gründungen angemahnt (Wissenschaftlicher Beirat, 2020).

**Sektorale Steuervergünstigungen unterlassen:** Die schlechten Erfahrungen mit der anfänglich nur als temporär beschlossenen Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für die Gastronomie beinhalten die dringende Warnung vor einer erneuten Nutzung sektoral diskriminierender Steuererleichterungen als Kriseninstrument. Solche Maßnahmen haben wesentlich höhere Risiken, in eine Dauersubvention zu mutieren, als dies bei sektoral neutralen Finanzhilfen mit ihrer hohen Sichtbarkeit der budgetären Kosten der Fall ist.

**Evaluationen im Design von Anfang an mitbedenken:** Die rasche Verfügbarkeit von Mikrodaten zur Evaluation wichtiger Corona-Programme hätte von Beginn an durch wenige Formalia (Information der Begünstigten über Verwendung der Daten) durchgreifend verbessert werden können. Diese handwerklichen Fehler sollten sorgfältig aufgearbeitet werden, um bei künftigen Programmen auch unter großem Zeitdruck bessere Voraussetzungen für die zeitnahe Datenverfügbarkeit und Evaluationen zu schaffen.

## Literaturverzeichnis

Anderson, J., Papadia, F., Véron, N. (2021): COVID-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies, Bruegel Working Paper, Issue 03/2021, 24. Februar 2021, Brüssel.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2021): Beitrag des Steuerrechts zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie, Monatsbericht August 2021, Berlin, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-beitrag-steuerrecht-corona-folgen.html>

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2022): Überblickspapier Corona-Hilfen – Rückblick, Bilanz, Lessons Learned, Stand: 27.06.2022, Berlin, <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/C-D/Corona/ueberblickspapier-corona-hilfen.html>

Deutscher Bundestag, Finanzausschuss (2020): Öffentliche Anhörung zur befristeten Absenkung der Umsatzsteuer für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, 25.

- Mai 2020, <https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a07/Anhoerungen/705756-705756>.
- Dörr, J. O., Licht, G., Murmann, S. (2022): Small firms and the COVID-19 insolvency gap, *Small Business Economics*, 58, S. 887–917, <https://doi.org/10.1007/s11187-021-00514-4>.
- European Commission, Directorate-General for Competition (2025): State Aid Scoreboard 2024, Brüssel, veröffentlicht 08.04.2025, [https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/68225c70-5570-4e10-b983-53efde939d7f\\_en?filename=state\\_aid\\_scoreboard\\_note\\_2024.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/68225c70-5570-4e10-b983-53efde939d7f_en?filename=state_aid_scoreboard_note_2024.pdf)
- Heinemann, F. (2022): Moving from Broad to Targeted Pandemic Fiscal Support, In-Depth Analysis, requested by the ECON committee, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, PE 689.476, Januar 2022. [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL\\_IDA\(2022\)689476](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/IPOL_IDA(2022)689476)
- Heinemann, F., Asatryan, Z., Bohne, A., Kindler, K., Moessinger, M.-D., Steinbrenner, D., Wiegand, J. (2025): Analyse und Bewertung des Systems der Umsatzsteuersätze unter Berücksichtigung von Wettbewerbs- und Abgrenzungsaspekten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, November 2025. [https://www.zew.de/fileadmin/FTP/gutachten/BMF\\_Umsatzsteuersaetze\\_2026.pdf](https://www.zew.de/fileadmin/FTP/gutachten/BMF_Umsatzsteuersaetze_2026.pdf)
- Heinemann, F., Nicolay, K., Steinbrenner, D. (2024): Die ermäßigte Umsatzsteuer in der Gastronomie – Bewertung und subventionspolitische Schlussfolgerungen, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 50, S. 445–464, <https://doi.org/10.1007/s41025-024-00265-6>.
- Kozeniauskas, N., Moreira, P., Santos, C. (2022): On the cleansing effect of recessions and government policy: Evidence from Covid-19, *European Economic Review*, 144, 104097. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2022.104097>
- Langenmayr, D. (2025): Schriftliche Stellungnahme zum Steueränderungsgesetz 2025, für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1113546/Stellungnahme-Langenmayr.pdf>.
- Prognos und ZEW (2025): Schlussbericht Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes. Soforthilfen, Überbrückungshilfen, außerordentliche Wirtschaftshilfen, Neustarthilfen, Härtefallhilfen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Autor:innen: Astor, M., Ahmad, R., Beland, S., Dantas, E., Limbers, J., Peters, B., Reemtsma, R., Sachs, A., Schöfl, I.,

[https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Schlussbericht\\_Evaluation\\_der\\_Coronawirtschaftshilfen\\_des\\_Bundes\\_2025.pdf](https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Schlussbericht_Evaluation_der_Coronawirtschaftshilfen_des_Bundes_2025.pdf)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22, Wiesbaden.

Scarpetta, S., Pearson, M., Hijzen, A., Salvatori, A. (2020): Job Retention Schemes During the Covid-19 Lockdown and Beyond, OECD Tackling Coronavirus (COVID-19): Contributing to a Global Effort. [https://www.oecd.org/en/publications/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond\\_0853ba1d-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond_0853ba1d-en.html)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Stellungnahme zur Corona-Krise, Schreiben an Bundesminister Peter Altmaier vom 24. April 2020, Berlin. <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/Briefe/brief-wissenschaftlicher-beirat-coronakrise.pdf>