

Anlagenkonvolut

zum Wortprotokoll der 26. Sitzung der
Enquete-Kommission "Aufarbeitung der Corona-
Pandemie und Lehren für zukünftige
pandemische Ereignisse" am 9. Juli 2026



Kommissionsdrucksache 21(27)42
vom 6. Juli 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen
Dr. Markus Krall
Unternehmer und Publizist

Öffentliche Anhörung

„Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“

Stellungnahme für die Enquete Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und
Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“ des
Deutschen Bundestages

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Maßnahmen

von Dipl. Volkswirt Dr. Markus Krall

Berlin, 09. Juli 2026

„Man ist frei, blind jeden Weg hinabzustolpern, den man möchte.

Aber man ist nicht frei, den Abgrund zu vermeiden, den zu sehen man sich weigert.“

- Ayn Rand

1. Executive Summary / Eröffnungs-Stellungnahme

Die auf Grundlage fragwürdiger und oft nachweislich falscher Annahmen und Behauptungen durchgesetzten Maßnahmen im Zuge der Corona-Episode haben den Bürgern und Unternehmen der Bundesrepublik Deutschland nachhaltigen und hohen wirtschaftlichen Schaden zugefügt.

Insbesondere die Lockdown-Maßnahmen und die Einschränkungen der Dienstleistungen und der Logistik haben dazu geführt, dass Produktions- und Lieferketten unterbrochen und Wertschöpfung unterbunden wurden. Den unmittelbar Betroffenen wurde zwar durch sog. Coronahilfen ein Teil ihrer wirtschaftlichen Verluste ersetzt, dies kompensierte jedoch nicht den Verlust an Wertschöpfung, sondern führte lediglich zu einer Umverteilung der Lasten. Das Volumen dieser Hilfen betrug – ich verweise dazu auf das entsprechende Gutachten des ZEW - ca. 76 Mrd. Euro in Deutschland. Dem stand laut den Schätzungen des Ifo-Instituts ein Wertschöpfungsverlust von bis zu 720 Mrd. Euro pro Lockdown-Quartal gegenüber, also insgesamt bis zu 1,6 Billionen Euro.

Auf EU-Ebene kam es zu einer adversen Anreizstruktur, die es für die Mitgliedsländer der EU, insbesondere solche mit einer hohen Verschuldung und eingeschränktem fiskalischen Spielraum attraktiv machte, die angeblichen Folgen der behaupteten Pandemie überzudramatisieren, um in den Genuss von EU-Hilfen zu kommen, die schließlich auch im Umfang von ca. 575 Mrd. Euro verteilt wurden, primär zugunsten der überschuldeten Länder in der Eurozone.

Dabei ist nachweisbar, dass es im Frühjahr 2020 einen beobachtbaren statistischen Zusammenhang zwischen dem Grad der Verschuldung dieser Staaten und den von ihnen gemeldeten angeblichen Sterberaten von Covid-Patienten gab. Je höher die Verschuldung, desto höher die gemeldeten Sterbezahlen. Der Zusammenhang ist auf Grundlage öffentlich verfügbarer Statistiken der John-Hopkins-Universität und der EU-Kommission jenseits jeden Zweifels statistisch nachweisbar. Diese Stellungnahme legt erstmals der Öffentlichkeit Zahlen dazu vor, die den vermeintlichen Zusammenhang zwischen Staatschuld und Coronatoten untermauern.

Es liegt daher nahe, anzunehmen, dass die gemeldeten Sterblichkeitszahlen gefälscht oder verfälscht wurden mit dem Ziel, eine massive Umverteilung mit Hilfe der EU zugunsten dieser Länder und zulasten der fiskalisch solideren Länder in der Eurozone zu erzwingen.

Die damit verbundene massive Ausdehnung der öffentlichen Verschuldung durch die Mitgliedsländer der EU bzw. der Eurozone und die EU-Kommission selbst hat den Verschuldungsgrad der Eurozone signifikant erhöht, was mit einer massiven Ausdehnung der Zentralbankgeldmenge der EZB akkommodiert wurde. Dies verletzte Geist und Buchstaben der Maastricht-Verträge eindeutig.

Die Geldmengenausdehnung in Verbindung mit der Verknappung industrieller Vor- und Zwischenprodukte war wesentliche Ursache der Inflationswelle, die sich 2021 und 2022 in der Eurozone entfaltet hat und zu einer Minderung der Kaufkraft des Euro von 22% bis Ende 2025 geführt hat. Dieser Inflationsschub bewirkte einen Kaufkraftverlust der Ersparnisse der deutschen Bürger in Höhe von über 1 Billion (1.000 Milliarden) Euro, bezogen auf den Bestand der Nominalvermögen (Bargeld, Spareinlagen, Sichteinlagen, Anleihen, indirekte Investitionen in diese Anlagen über Lebens- und Pensionsversicherungen etc.). Diese Vermögensenteignung addiert sich zum Produktionsverlust aus entgangener Wertschöpfung von 0,8 bis 1,6 Billionen Euro, so dass von einem unmittelbaren Wohlstandsverlust Deutschlands von etwa 1,8 – 2,6 Billionen Euro auszugehen ist.

Da die Neuverschuldung in der Eurozone während der Coronamaßnahmen nicht homogen erfolgte, sondern von Land zu Land unterschiedlich, wurden zusätzliche Risiken für die Eurozone erzeugt. Insbesondere die überproportionale Ausdehnung der Verschuldung Frankreichs hat das Risiko der Notwendigkeit einer Eurorettung des Landes nach dem Muster Griechenlands, Portugals, Zyperns und Irlands deutlich erhöht. Nach den Erfahrungen früherer Eurorettungsmaßnahmen würde eine solche Maßnahme Deutschland mit Garantien und / oder Schuldenübernahmen in Höhe von ca. 1,0 bis 1,5 Billionen Euro belasten.

Die Ausdehnung der Zentralbankgeldmenge im Zuge der Covid-Krise um mehr als vier Billionen Euro (mithin fast eine Verdoppelung) auf 8,8 Billionen Euro hat zudem den Anteil des Zentralbankgeldes an der Gesamtgeldmenge deutlich erhöht und damit einen wachsenden Anteil des Kreditvolumens zum Gegenstand staatlicher Administration gemacht. Dies führt indirekt zu einer weniger effizienten Kapitalallokation und trägt zum anämischen Wachstum der Eurozone bei.

Deutschland ist, gemessen am Wirtschaftswachstum als entscheidender Bezugsgröße schlechter als fast alle anderen Länder der EU und der OECD aus der Covid-Krise hervorgegangen. Sein durchschnittliches reales Wachstum betrug weniger als 1% pro Jahr, das ist der drittschlechteste Wert aller EU und OECD-Länder. Im oft gescholtenen Schweden lag das Wachstum mit knapp unter 2% fast doppelt so hoch. Die meisten Länder erzielten sogar Wachstumsraten von 3% und mehr, 6 Länder (Malta, Kroatien, Türkei, Irland, Zypern und Costa Rica) sogar mehr als 6% pro Jahr.

Weitere Folgerisiken der Coronapolitik sind zu befürchten. Die langfristigen Wirkungen der experimentellen mRNA-Therapie, die ohne angemessene Tests an 2/3 der deutschen Bevölkerung mit zum Teil erheblichem Druck verabreicht wurde, birgt noch nicht quantifizierbare Risiken hinsichtlich Morbidität, Mortalität und Fertilität der Betroffenen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind potenziell existenzgefährdend für den Bestand Deutschlands als entwickelte Nation und für die Fähigkeit des Landes, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie einen Sozialstaat finanziell aufrechtzuerhalten. Es bedarf weiterer Untersuchungen dieser Risiken, damit Deutschland sich auf die möglichen Szenarien vorbereiten kann.

2. Überblick über die durchgeführten Maßnahmen

Es ist notwendig, die einzelnen Maßnahmen in ihrer zeitlichen Abfolge aufzuschlüsseln, weil ihre ökonomische Wirkung nicht identisch ist, unterschiedliche Effekte zum Tragen kommen und auch unterschiedliche Zeithorizonte. Wir unterscheiden dabei zwischen kurz-, mittel und langfristigen Wirkungen und trennen außerdem zwischen solchen Wirkungen, bei denen eine Quantifizierung und damit Konkretisierung der wirtschaftlichen Kosten einer Maßnahme möglich ist und solchen, bei denen wir uns auf eine qualitative Bewertung der Wirkung beschränken müssen. Oft ist eine Quantifizierung der Kosten auch deshalb nur bedingt möglich, weil die volkswirtschaftlichen Kosten (Schäden) der Maßnahmen sich zeitgleich mit den Kosten anderer politischer Maßnahmen einstellen und so eine klare Trennung nicht möglich ist.

Wir können die Maßnahmen in drei Gruppen unterteilen:

1. Die Maßnahmen von Bund und Ländern zur tatsächlichen oder vermeintlichen Eindämmung eines behaupteten Infektionsgeschehens.¹
2. Die gesundheitspolitischen Maßnahmen (Beschaffung von Masken, Tests, pharmazeutischen Produkten) mit dem postulierten Ziel der Überwindung der behaupteten Pandemie.
3. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Förderprogramme, Hilfen, Sozialmaßnahmen) mit dem Ziel die negativen Auswirkungen vor allem der Maßnahmen aus Gruppe 1 abzumildern oder ihre Kosten umzuverteilen.

Ein Verständnis der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wäre nicht vollständig, wenn sie sich auf den Versuch beschränken würde, nur die Kosten und direkten Folgen dieser drei Maßnahmengruppen abzuschätzen.

Vielmehr ist es erforderlich, zusätzlich ein Verständnis davon zu gewinnen, welche Kosten aus den nicht erwarteten Nebenwirkungen insbesondere der Maßnahmen aus den Gruppen 1 und 2 erwartet werden dürfen oder als latente Risiken noch drohen. Risikokosten sind auch dann reale Kosten, wenn das Risikoereignis selbst noch nicht eingetreten ist, aber dies zu tun droht. Wie wir in diesem Zusammenhang vermuten müssen, übertreffen diese Risiken die bereits sichtbar gewordenen volkswirtschaftlichen Kosten bei Weitem und stellen ein substanzielles Risiko nicht nur für den Bestand der Sozialsysteme der Bundesrepublik Deutschland (wie auch der meisten anderen EU-Länder), sondern der Existenz des Landes als Industrieland dar. Diese Risiken werden in Kapitel 8 erläutert.

¹ Diese Unterscheidung ist deshalb zu treffen, weil wir heute aufgrund der veröffentlichten RKI-Protokolle wissen, dass das behauptete Infektionsgeschehen hinsichtlich Inzidenz, Verlauf, Mortalität und Morbidität nicht in Übereinstimmung mit den Fakten stand, die den politischen und administrativen Entscheidern zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung standen.

Wir betrachten jedoch in einem ersten Schritt die direkten Wirkungen der Maßnahmen der Gruppen 1 bis 3 und erst in einem zweiten Schritt die resultierenden Risiken.

Wir beginnen mit einem Überblick über die Gruppe 1 (Eingriffs-, Kontakt- und Zugangsbeschränkungen).

Zeitraum	Maßnahme	Wesentlicher Inhalt	Rechtliche beziehungsweise ausführende Ebene	Ökonomische Primärwirkung
ab 30. Januar 2020	Erweiterte Meldepflicht	Verdachts-, Erkrankungs- und Todesfälle sowie Labornachweise im Zusammenhang mit dem neuartigen Coronavirus wurden meldepflichtig; im Mai 2020 wurde die Meldepflicht gesetzlich im Infektionsschutzgesetz verankert.	BMG-Verordnung , anschließend Bundesgesetz	Kosten des bürokratischen Vorgangs
ab 16./17. März 2020	Grenzkontrollen, Einreisebeschränkungen und Reisewarnung	Vorübergehende Kontrollen und Beschränkungen an mehreren deutschen Binnengrenzen; weltweite Reisewarnung des Auswärtigen Amtes und Rückholprogramm für im Ausland gestrandete Reisende.	Unmittelbare Bundesmaßnahmen von BMI und Auswärtigem Amt	Beginnender Abbruch der Lieferketten
ab 16./17. März 2020	Schließung aller Schulen, Universitäten und der meisten Kindertagesstätten	Komplette Einstellung des Lehrbetriebes für alle Schüler und Studenten, später teilweise Umstellung auf Fernunterricht in solchen Schulen, die über die Infrastruktur verfügten	Unmittelbare Bundesmaßnahmen von BMI	Beschädigung der Bildungslebensläufe einer ganzen Schülergeneration
ab 22. März 2020	Erste bundesweit abgestimmte Kontaktbeschränkungen	Mindestabstand von 1,5 Metern; Aufenthalt im öffentlichen Raum grundsätzlich allein, mit Angehörigen des eigenen Haushalts oder einer weiteren Person; Schließung von Gastronomie mit Ausnahme von Abholung und Lieferung sowie verschiedener körpernaher Dienstleistungen.	Bund-Länder-Beschluss , rechtlich umgesetzt durch die Länder	Unmittelbarer Einbruch bei konsumorientierten Dienstleistungen, Handel, Gastronomie, Reisen etc.
ab Mitte/Ende April 2020	Maskenregeln in Geschäften und öffentlichem Nahverkehr	Bund und Länder empfahlen zunächst dringend sogenannte Alltagsmasken. Bis Ende April führten alle Länder Maskenpflichten vor allem im Einzelhandel und im öffentlichen Nahverkehr ein.	Landesverordnungen , keine einheitliche Bundesverordnung	Verknappung und Kosten der Masken, gesundheitliche Folgen für Träger
25./27. März 2020 bis 25. November 2021	„Epidemische Lage von nationaler Tragweite“	Der Bundestag stellte die epidemische Lage fest. Das erste Bevölkerungsschutzgesetz erweiterte insbesondere die Handlungsmöglichkeiten des Bundesgesundheitsministeriums bei Einreise, Versorgung, Beschaffung und Gesundheitsorganisation.	Bundesgesetz und Bundestagsbeschluss	Rahmengesetz für Einschränkung der Bürgerrechte, Entzug bürgerlicher Freiheiten als Basis der Marktwirtschaft
ab 2. November 2020	„Lockdown light“	Kontakte grundsätzlich auf den eigenen und einen weiteren Haushalt mit höchstens zehn Personen begrenzt; Schließung von Gastronomie, Kultur-, Freizeit- und Sporteinrichtungen sowie touristischer Beherbergung, Schulen, Kitas und große Teile des Einzelhandels blieben zunächst geöffnet.	Bund-Länder-Beschluss , umgesetzt durch Landesrecht	Unmittelbarer zweiter Einbruch bei konsumorientierten Dienstleistungen, Handel, Gastronomie, Reisen, etc.
18. Nov 20	Drittes Bevölkerungsschutzgesetz und § 28a IfSG	Das Gesetz benannte ausdrücklich mögliche Schutzmaßnahmen, darunter Kontaktbeschränkungen, Maskenpflichten, Veranstaltungsverbote, Betriebsschließungen, Reise- und Beherbergungsbeschränkungen sowie Vorgaben für Schulen und Kitas.	Bundesgesetz als Rechtsgrundlage für Ländermaßnahmen	Schulschließungen mit Folgen für Breitenbildung, psychologische Schäden bei Kindern und Jugendlichen
ab 16. Dezember 2020	Verschärfter Lockdown	Schließung des nicht notwendigen Einzelhandels und weiterer Dienstleistungen; weitgehende Aussetzung des Präsenzbetriebs an Schulen und Kitas; zusätzliche Kontakt- und Reisebeschränkungen.	Bund-Länder-Beschluss , umgesetzt durch Landesverordnungen	Einbruch im Einzelhandel, Verschärfung der Lockdown-folgen
ab November 2020, bundeseinheitlich ab Mai 2021	Einreiseregistrierung, Test-, Nachweis- und Quarantäneregeln	Digitale Einreiseanmeldung; Test-, Impf- oder Genesenennachweise; Quarantäneregeln sowie Beförderungsverbote für Virusvariantengebiete. Die bundeseinheitliche Coronavirus-Einreiseverordnung trat im Mai 2021 in Kraft und lief am 7. April 2023 aus.	Bundesverordnung	Produktions- und Dienstleistungsstörungen durch Ausschluss der nicht-geimpften vom Produktionsprozess
23. April bis 30. Juni 2021	„Bundesnotbremse“	Automatisch geltende Maßnahmen in Kreisen mit einer Sieben-Tage-Inzidenz über 100 an drei aufeinanderfolgenden Tagen: private Kontaktbegrenzungen, nächtliche Ausgangsbeschränkung, Einschränkungen im Einzelhandel, Schließungen von Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie Homeoffice-Pflicht. Oberhalb einer Inzidenz von 165 war grundsätzlich Distanzunterricht vorgesehen.	Unmittelbar geltendes Bundesgesetz	analog bisherigen Maßnahmen
ab 23. August 2021	3G-Zugangsregeln für zahlreiche Innenräume	Nicht geimpfte oder genesene Personen mussten für den Zugang etwa zu Innengastronomie, Veranstaltungen, körpernahen Dienstleistungen, Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen oder Beherbergungsbetrieben negative Tests vorlegen.	Bund-Länder-Vereinbarung , umgesetzt durch Länder	Kosten der Tests
ab 24. November 2021 bis März 2022	3G am Arbeitsplatz und im öffentlichen Verkehr	Zutritt zur Arbeitsstätte grundsätzlich nur für geimpfte, genesene oder getestete Beschäftigte; erneute Homeoffice-Pflicht; 3G in Bussen und Bahnen des Nah- und Fernverkehrs; zusätzliche Testpflichten in medizinischen und pflegerischen Einrichtungen.	Bundesgesetz	Produktions- und Dienstleistungsstörungen durch Ausschluss der nicht-geimpften vom Produktionsprozess

Tab.: Überblick Maßnahmen der Gruppe 1 (Teil 1)

Zeitraum	Maßnahme	Wesentlicher Inhalt	Rechtliche beziehungsweise ausführende Ebene	Ökonomische Primärwirkung
ab Dezember 2021	2G- und weitergehende Kontaktregeln	2G insbesondere im nicht notwendigen Einzelhandel sowie in Kultur- und Freizeiteinrichtungen; Kontaktbegrenzungen für nicht immunisierte Personen; Teilnehmerobergrenzen für Großveranstaltungen und teilweise Schließung von Clubs und Diskotheken.	Bund-Länder-Beschluss , umgesetzt durch Länder	Gesundheitliche Schäden bei geimpften Personen
15./16. März bis 31. Dezember 2022	Einrichtungsbezogene Nachweispflicht	Beschäftigte in Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen mussten einen Impf-, Genesenen- oder Kontraindikationsnachweis vorlegen. Bei fehlendem Nachweis konnte das Gesundheitsamt ein Betretungs- oder Tätigkeitsverbot aussprechen; ein solches Verbot trat nicht automatisch ein.	Bundesgesetz , vollzogen durch Gesundheitsämter	Gesundheitliche Schäden beim medizinischen Personal
ab 20. März 2022	Beschränkung auf Basisschutz und „Hotspot“-Regel	Die Länder durften insbesondere Masken- und Testpflichten in Verkehrsmitteln sowie Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen vorsehen. Weitergehende Maßnahmen waren nur in ausgewiesenen Hotspots möglich.	Bundesgesetz , konkrete Umsetzung durch Länder	Rückkehr zur Normalität
1. Oktober 2022 bis 7. April 2023	Schutzregeln für Herbst und Winter	Bundesweite FFP2-Maskenpflicht unter anderem im Fernverkehr sowie für bestimmte Besucher und Patienten medizinischer und pflegerischer Einrichtungen; Testvorgaben für Einrichtungen. Länder konnten zusätzliche Masken- und Testpflichten anordnen. Die Fernverkehrsmaskenpflicht endete am 2. Februar 2023, die meisten übrigen Bundesregeln am 1. März beziehungsweise 7. April 2023.	Teilweise unmittelbares Bundesrecht , teilweise Länderermächtigung	

Tab. 1: Überblick Maßnahmen der Gruppe 1 (Teil 2)

3. Wirkung auf die Wirtschaftsleistung / Bruttoinlandsprodukt

Es sind diese Maßnahmen der Gruppe 1, die bisher die weitreichendsten wirtschaftlichen Folgen entfaltet haben. Der Grund hierfür ist einfach: Das beabsichtigte Herunterfahren des öffentlichen Lebens zum vermeintlichen Infektionsschutz vor einem vermeintlich gefährlichen Virus war zugleich ein Herunterfahren aller wirtschaftlichen und produktiven Aktivitäten.

Das Ifo-Institut hat die unmittelbaren Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung und damit den Wohlstand simuliert und das Ergebnis veröffentlicht. Diese Daten stehen den politischen Entscheidungsträgern schon länger zur Verfügung und müssen an dieser Stelle nicht weiter ergänzt werden. Die nachfolgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen:

Shutdown-Dauer	Geschätzter Wertschöpfungsverlust	BIP-Wachstumsverlust	Arbeitsmarkteffekt	Einordnung
1 Monat Shutdown	152 bis 265 Mrd. €	-4,3 bis -7,5 Prozentpunkte	160.000 bis 340.000 sozialversicherungspflichtige Jobs; 2,1 bis 3,9 Mio. Kurzarbeiter	Modellrechnung mit mehreren Szenarien.
2 Monate Shutdown	255 bis 495 Mrd. €	-7,2 bis -14,0 Prozentpunkte	470.000 bis 910.000 sozialversicherungspflichtige Jobs; 3,4 bis 5,5 Mio. Kurzarbeiter	Die Kosten steigen nicht linear, sondern deutlich stärker.
3 Monate Shutdown	354 bis 729 Mrd. €	-10,0 bis -20,6 Prozentpunkte	780.000 bis 1,8 Mio. sozialversicherungspflichtige Jobs; 4,2 bis 6,6 Mio. Kurzarbeiter	Oberes Szenario beschreibt sehr schwere Folgewirkungen.
Jede zusätzliche Shutdown-Woche	25 bis 57 Mrd. €	-0,7 bis -1,6 Prozentpunkte	Nicht separat als Wochenwert ausgewiesen	Eine der prägnantesten Quantifizierungen der Studie.
Öffentliche Haushalte	Bis zu 200 Mrd. € Belastung	—	—	Ohne Garantien und Kredite gerechnet.
Nicht quantifizierte Folgekosten	Nicht enthalten	—	—	Bildungs-, Human-Kapital-, psychische, soziale und medizinische Folgekosten wurden ausdrücklich nicht einbezogen.

Tab.: Schätzungen des Ifo-Instituts zu den Lockdown-Kosten²

Stellt man in Rechnung, dass die Bundesregierung insgesamt 3 Lockdowns mit einer Gesamtdauer von 200 Tagen (16.3 – 6.5.2020, 16.12.20 – 7.3.21, 23.4.21 – 30.6.21), also 2,2 Quartalen verhängt hat, liegen die gesamtwirtschaftlichen Schäden durch Produktionsausfall auch im Sinne von Opportunitätskosten zwischen 778 und 1602 Mrd. Euro. Es ist daher konservativ und realistisch von einem Schaden von mindestens 1 Billion Euro auszugehen.

Der volkswirtschaftliche „Lockdown“ ist dabei jedoch nicht isoliert zu betrachten, ja noch nicht einmal isoliert im europäischen Kontext, sondern er kann in seiner Gesamtwirkung

² <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-04-fuest-et-al-volkswirtschaftliche-kosten-corona-2020-04-15.pdf>

nur verstanden werden mit Blick auf die hoch-komplexen globalen Lieferketten und die Maßnahmen, die andere Länder etwa drei Monate früher ergriffen haben, insbesondere der Lockdown von Teilen der chinesischen Wirtschaft nach dem Auftreten des Corona-Virus in der Stadt Wuhan.

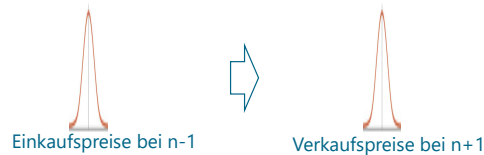
Der zwischen 1980 und 2020 die wirtschaftliche Entwicklung der Welt dominierende Mechanismus war die sog. Globalisierung als Ergebnis einer Politik des Freihandels in Verbindung mit der Öffnung und Industrialisierung Chinas. Das Resultat dieser Entwicklung war eine ökonomische Optimierung der Weltwirtschaft im Hinblick auf Kapitalbindung (die für die Produktion minimiert wurde) und Kapitalallokation, wobei die Produktion im großen Stil dorthin verlagert wurde, wo ihre komparativen und absoluten Kostenvorteile maximal zum Tragen kamen. Produziert wird also in einer globalisierten Welt dort, wo es am kosteneffizientesten inklusive Transportkosten ist unter der Nebenbedingung einer definierten Produktqualität.

Zugleich führt der technologische Fortschritt zu einer immer stärkeren Segmentierung der Produktion in einzelne Schritte der Veredelung von Rohstoffen über Halbfertigprodukte bis zum fertigen Produkt für die Konsumenten oder Unternehmen. Das heißt: Die Zahl der einzelnen Produktionsschritte in der Lieferkette eines komplexen Produktes wie zum Beispiel PKWs, Maschinen, Flugzeuge, Elektronik etc. wächst in einer globalisierten Welt stark an. Im Ergebnis hat zum Beispiel ein typisches PKW-Produktionsunternehmen in Europe einige hundert direkte Zulieferer, aber bis zu 100.000 Zulieferer, wenn man die Lieferkette ins dritte oder vierte Glied rekonstruiert.

Die wachsende Verfeinerung der Lieferketten erhöht zugleich die Empfindlichkeit des Gesamtprozesses gegen inflationäre Schocks. Der Grund ist einfach: Jeder einzelne Zwischen-Zulieferer muss das Vorprodukt erwerben, veredeln und weiterverkaufen. Steigende Inflation führt empirisch beobachtbar auch zu steigender Schwankung (Volatilität) der Inflationsraten, was die preisliche Kalkulierbarkeit des Prozesses Einkauf-Veredelung-Verkauf vermindert und das Risiko von Verlusten erhöht. Verluste bedeuten aber in diesem System das schnelle mögliche Ausscheiden eines Zulieferunternehmens und damit den Ausfall möglicher kritischer Komponenten.

In welcher Weise der Ausfall kritischer Komponenten der Lieferkette den Endmontageprozess eines komplexen Produktes beeinträchtigt konnte man bei der Lagerung von Kraftfahrzeugen europäischer Hersteller im Lockdown gut analysieren: Ein einziges fehlendes Teil, wie zum Beispiel das Schloss der Heckklappe eines PKW führt dazu, dass das ansonsten komplett fertige Produkt nicht ausgeliefert werden kann.

Volatilität bei niedriger Inflation:



Volatilität bei hoher Inflation:

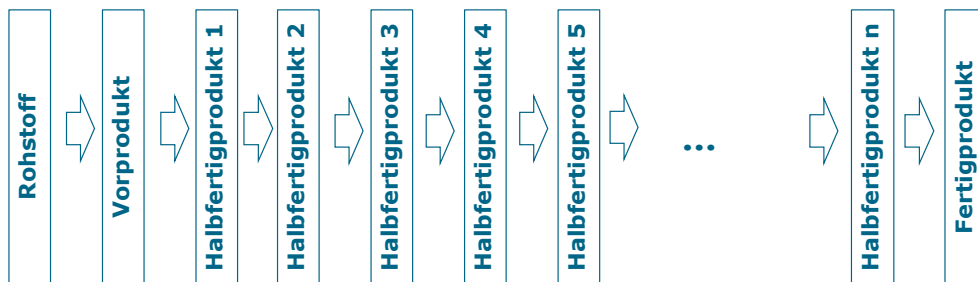
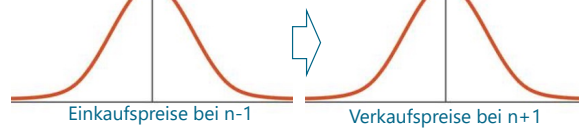


Abb.: Disaggregation der Lieferketten (Prinzipdarstellung)

Die parallel dazu eingeführte Just-in-Time Produktion mit dem Ziel der Reduktion von für die Produktion notwendigen Lagern (und damit Kapitalkosten) führt dazu, dass die Lieferkette „schlank“ wird, aber bei Störungen des Produktions- und Transportablaufs über geringe, bis keine Puffer verfügt, die diese Störung auffangen können.

Der Lockdown der Produktionsunternehmen in Europa im Frühjahr 2020 erfolgte ca. 3 Monate nach dem Produktionslockdown in Teilen Chinas und prolongierte die komplette Unterbrechung der internationalen Lieferketten der asiatischen Zulieferunternehmen an die europäischen Abnehmer und Endprodukthersteller um weitere 3 Monate. Zugleich führte dies zu einem logistischen Chaos, weil das eingespielte System der maritimen Transportkapazitäten durch einen unnötigen politischen Eingriff vollständig aus den Angeln gehoben wurde. Im Ergebnis standen Transportkapazitäten nicht mehr dort auf dem Planeten zur Verfügung, wo man sie gebraucht hätte, doch standen sie dort im Überfluss zur Verfügung, wo man sie nicht mehr gebraucht hat. Das Resultat waren extreme Schwankungen bei den Frachtraten.

Es ist auf Basis der indizierten Frachtraten für Containerschiffe, Bulker und Tanker klar erkennbar, dass die Maßnahmen Anfang 2020 der Auslöser des Problems waren.

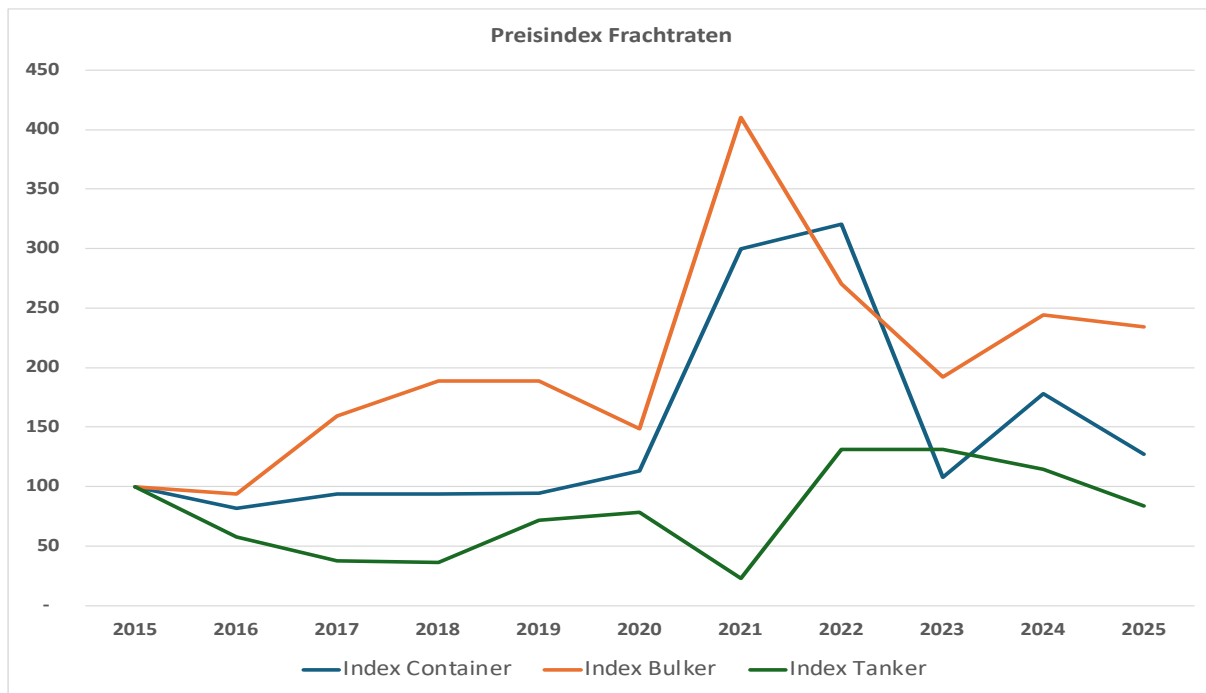


Abb.: Container-, Bulker- und Tankerfrachtraten 2015 - 2025³

Im Ergebnis haben sich die Frachtraten bis heute nicht mehr auf einem effizienten Niveau eingependelt, nachdem die Staaten das Marktgleichgewicht und die Preisfindung durch ihre Maßnahmen empfindlich gestört haben und durch zusätzliche protektionistische Maßnahmen weiterhin stören.

Einer der nachhaltigsten Schäden an der globalen Wirtschaft wurde somit dadurch ausgelöst, dass die Regierungen aus dem Lockdown und der Unterbrechung des globalen Handels die Lehre gezogen haben, dass sie das scheinbar „straflos“ tun könnten, weil die Weltwirtschaft durch ihre Maßnahmen nicht komplett zusammengebrochen ist und sie nicht in der Lage sind, die Opportunitätskosten ihrer Maßnahmen abzuschätzen. Das Resultat war seit 2020 eine Welle von Sanktionen und tarifären wie nicht-tarifären Handelshemmnissen, die die Weltwirtschaft daran hindern, die Vorteile des Freihandels auszu-schöpfen.

Die langfristigen Wohlstandsverluste dieser Effekte übersteigen die kurzfristigen bei weitem. Die Zahlen des Ifo-Instituts kratzen insofern nur an der Oberfläche des Problems der politischen Intervention in den gesamten Prozess der Wertschöpfung.

³ Quellen: https://en.hold.coscoshipping.com/cms_files/filemanager/1664/attach/20258/7521F1F7D3A77D0367434DE25BA25355.pdf und https://www-imedia.rclgroup.com/CorpWEB/PDF/InvestorKitAudit/2025_56-1_OneReport_EN_V1.pdf für Containerfrachtraten. Bulkerfrachtraten: <https://www.ama-andros.gr/wp-content/uploads/2024/01/Doric-Sentiment-Survey-2024.pdf> sowie <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1606909/000160690926000010/panl-20251231.htm>. Tankerfrachtraten laut <https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/a6971d06-7307-4265-8caa-b400b33226d2>

4. Wirkung auf die Staatsfinanzen

Die Wirkung der Maßnahmen auf die Staatsfinanzen lassen sich in zwei Hauptelemente zusammenfassen:

- Die direkten Kosten der Maßnahmen in Form von Hilfen und Einnahmeausfällen durch wirtschaftliche Schrumpfung wie in den Gutachten des ZEW und des Ifo-Institutes quantifiziert.
- Die indirekten Kosten des finalen Zusammenbruchs der fiskalischen Disziplin im Euro-raum durch die Aufnahme von Schulden auf EU-Ebene und die Anreizstrukturen für die Regierungen in Europa, Hilfen und Garantien dadurch zu aktivieren, indem sie die Lage durch Statistikfälschung überdramatisiert haben.

1. Kosten, Fördervolumen und finanzielle Nachwirkungen		
Themenpunkt	Zentrale Aussage des Gutachtens	Quantifizierung
Gesamtvolumen der untersuchten Wirtschaftshilfen	Der Bund stellte ein außergewöhnlich großes Zuschussprogramm zur Stabilisierung von Unternehmen und Selbstständigen bereit.	Insgesamt rund 76 Mrd. Euro
Soforthilfen	Die Soforthilfen sollten akute Liquiditätsengpässe von Selbstständigen und Kleinunternehmen überbrücken.	12,6 Mrd. Euro Fördervolumen; rund 1,72 Mio. bewilligte Anträge ; Bewilligungsquote 81 %
Überbrückungshilfen I-IV	Die Fixkostenzuschüsse bildeten das mit Abstand größte Einzelprogramm.	46,6 Mrd. Euro ; davon ÜBH I 1,2 Mrd., ÜBH II 2,4 Mrd., ÜBH III 31 Mrd., ÜBH III Plus 7,6 Mrd. und ÜBH IV 4,4 Mrd. Euro
November- und Dezemberhilfen	Unternehmen, die von den Schließungsanordnungen im November und Dezember 2020 betroffen waren, erhielten eine umsatzbezogene Kompensation.	13,7 Mrd. Euro , davon Novemberhilfe 6,6 Mrd. und Dezemberhilfe 7,1 Mrd. Euro
Neustarthilfen	Die Hilfen richteten sich besonders an Soloselbstständige, bei denen eine Fixkostenerstattung häufig nicht griff.	2,8 Mrd. Euro ; rund 587.000 bewilligte Anträge
Härtefallhilfen	Gefördert wurden Unternehmen, die durch die sonstigen Programme nicht erfasst wurden.	Rund 0,1 Mrd. Euro Bundesmittel ; 6.593 Bewilligungen
Vollzugskosten in Ländern und Bewilligungsstellen	Die Bearbeitung der Anträge, Schlussabrechnungen und Rückforderungen verursachte erhebliche Verwaltungskosten.	Hochgerechnet rund 1,65 Mrd. Euro , entsprechend 2,18 % von 75,7 Mrd. Euro Fördervolumen
Konzeption und digitale Plattform des Bundes	Zusätzlich zu den Vollzugskosten der Länder entstanden beim Bund Konzeptions-, IT- und Plattformkosten.	Insgesamt 235,7 Mio. Euro , davon 224,8 Mio. Euro für die digitale Verfahrensplattform
Rückzahlungen bei den Soforthilfen	Aufgrund der zunächst prognostizierten Schäden und einer schnellen, vereinfachten Antragstellung kam es teilweise zu Überkompensationen.	Ursprünglich rund 13,6 Mrd. Euro ausgezahlt ; bis Ende 2024 rund 3,9 Mrd. Euro zurückgezahlt , also knapp 29 %
Schlussabrechnungen der Überbrückungs- und außerordentlichen Hilfen	Die endgültigen Schäden wichen häufig von den Prognosen in den Anträgen ab. Deshalb kam es sowohl zu Rückforderungen als auch zu Nachzahlungen.	Schlussabrechnungspaket 1: 27,3 % mussten durchschnittlich 7.880 Euro zurückzahlen; rund 40 % erhielten im Mittel 3.670 Euro nachgezahlt . Paket 2: 19 % mussten durchschnittlich 4.670 Euro zurückzahlen; 55,2 % erhielten durchschnittlich 2.520 Euro nachgezahlt .
Rückforderungen bei den Neustarthilfen	Auch hier wurden die zunächst ausgezahlten Hilfen anhand der tatsächlichen Umsatzentwicklung überprüft.	Von 2,8 Mrd. Euro Auszahlungen wurden Rückforderungen von rund 620 Mio. Euro erwartet; durchschnittliche Rückzahlung etwa 2.600 Euro

Tab.: Kostenaufstellung der Maßnahmen im ZEW-Gutachten⁴

⁴ <https://www.zew.de/forschung/evaluation-der-corona-wirtschaftshilfen-des-bundes>

Zur Verschuldung des Bundes und der Länder durch Maßnahmenpakete bei gleichzeitigem Einnahmenausfall durch Wegfall der Steuerbasis kam ein Kreditpaket der Europäischen Union für das Deutschland anteilig, im Falle des Ausfalls anderer EU-Mitglieder umfassend haftet.

Der dadurch in der EU in Gang gesetzte maßnahmenspezifische Umverteilungsfaktor führte nachweislich und unmittelbar dazu, dass jene Länder, deren Finanzlage sich bereits vor der Krise besonders schlecht darstellte, einen erhöhten Anreiz hatten, die „pandemische Lage“ durch Meldung besonders hoher Covid-Sterberaten zu dramatisieren. Der Autor führte im April 2020 auf Basis der Daten der John-Hopkins-Universität zum Pandemiegeschehen eine Analyse durch, die die von den einzelnen europäischen Ländern gemeldeten Covid Sterberaten (Anzahl der Toten in Prozent der Anzahl der gemeldeten Fälle) mit der Verschuldung dieser Länder als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes verglich. Die Ergebnisse waren eindeutig und lassen sich wie folgt zusammenfassen.

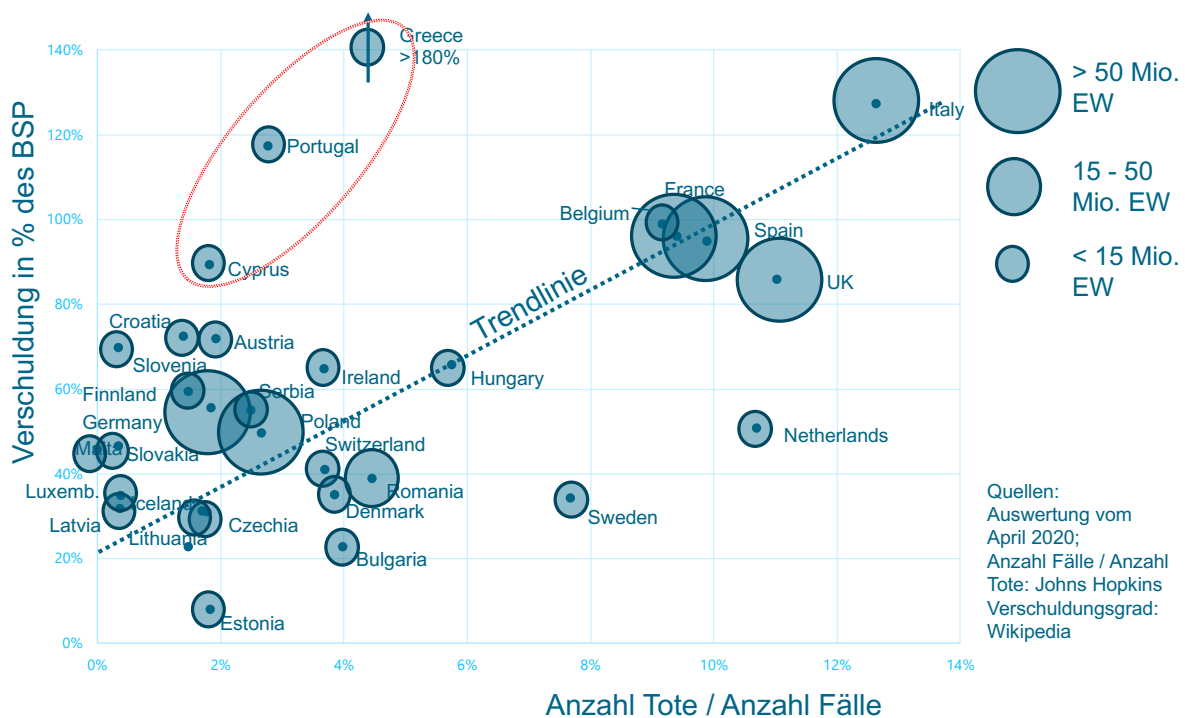


Abb.: Sterberate und Verschuldungsquote nach Ländern im Vergleich⁵

Es ist offenkundig, dass es im April 2020 einen stabilen Zusammenhang gab zwischen der Verschuldung eines Landes relativ zu seinem BIP und seiner gemeldeten Sterberate von Corona-Infizierten. Italien war mit 13% angeblicher Sterberate der Spitzenreiter. Heute wissen wir, dass die wahre Sterberate des Virus sogar unterhalb der einer normalen Grippe lag. Es ist auch nicht plausibel anzunehmen, dass das identische Virus ja nach

⁵ Quellen:

Sterberaten: John-Hopkins Universität - <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Verschuldungsquoten: Wikipedia

Land in so extremem Ausmaß unterschiedliche Mortalität hätte verursachen können, zumal der Standard der medizinischen Versorgung innerhalb der EU nicht so weit auseinanderklafft, dass dies als Ersatzerklärung herangezogen werden könnte. Die wahrscheinliche Erklärung für diese Statistik ist daher nicht medizinischer, sondern wirtschaftlicher und politischer Natur. Da die Ökonomie eine Wissenschaft der Anreize und Knappheiten ist, stellt sich die Frage: Welchen Anreiz hatten die Länder mit hoher Verschuldung die Lage zu überdramatisieren?

Die Ausrufung einer Notlage war geeignet, die Restriktionen des Maastrichter Vertrages und das Verbot eigener Schulden durch die EU im kurzfristigen Interesse der Länder zu Fall zu bringen, die sich durch einen besonderen Mangel an fiskalischer Disziplin in eine fiskalische Zwangslage gebracht hatten. Die überdramatisierte Darstellung der vermeintlichen Notlage war geeignet, die politischen Entscheidungsprozesse dahingehend zu beeinflussen, dem Drängen dieser Länder nach Lockerung der Schuldenbegrenzung und der Eigenverschuldung der Europäischen Union Geltung zu verschaffen und das war auch genau das Ergebnis, das erzielt wurde.

Noch im gleichen Jahr wurde die „Recovery and Resilience Facility“ der EU ins Leben gerufen, die insgesamt fast 600 Milliarden Euro an die betroffenen Länder verteilt hat. Auf die vier Länder in der Gruppe mit der angeblich höchsten Covid-Sterblichkeit (in der Tabelle bezeichnet als „Gruppe C“: Belgien, Italien, Frankreich, Spanien) entfielen fast 60% der ausgezahlten Summe, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

Mitgliedstaat	Zuschüsse	Darlehen	Summe RRF	Gruppe C	Anteil %
Österreich	3.96	-	3.96		
Belgien	5.03	0.23	5.26	5.26	0.91%
Bulgarien	6.17	-	6.17		
Kroatien	5.80	4.20	10.00		
Zypern	1.02	-	1.02		
Tschechien	8.40	0.34	8.74		
Dänemark	1.63	-	1.63		
Estland	0.95	-	0.95		
Finnland	1.95	-	1.95		
Frankreich	40.30	-	40.30	40.30	7.00%
Deutschland	30.30	-	30.30		
Griechenland	18.22	17.73	35.95		
Ungarn	6.51	3.92	10.43		
Irland	1.15	-	1.15		
Italien	71.80	122.60	194.40	194.40	33.76%
Lettland	1.97	-	1.97		
Litauen	2.30	1.55	3.85		
Luxemburg	0.24	-	0.24		
Malta	0.33	-	0.33		
Niederlande	5.40	-	5.40		
Polen	25.30	29.40	54.70		
Portugal	16.30	5.60	21.90		
Rumänien	13.57	7.84	21.41		
Slowakei	6.41	-	6.41		
Slowenien	1.61	0.47	2.08		
Spanien	79.00	23.00	102.00	102.00	17.71%
Schweden	3.40	-	3.40		
Summe, gerundet	359.03	216.88	575.91	341.96	59.38%

Tab.: Auszahlungen der „Recovery and Resilience Facility in Mrd. Euro“⁶

⁶ Quelle: https://reforms-investments.ec.europa.eu/recovery-and-resilience-facility-1_en

Zwei statistische Sonderfälle finden sich in dieser Länderliste. Die erste betrifft die Ländergruppe Griechenland, Zypern und Portugal, deren Verhalten dem Muster scheinbar widerspricht. Die ökonomische Erklärung hierfür ist denkbar einfach: Diese drei Länder wurden bereits im Zuge der Eurorettungsprogramme von ihren Schulden entlastet und erhielten umfassende Garantien und Schuldenreduktionen, so dass die beschriebenen Anreize weniger wirksam waren.

Der zweite Sonderfall betrifft Großbritannien, das als nicht EU-Mitglied nicht vom Programm profitieren konnte. Hier können wir davon ausgehen, dass es interne politische Kräfte waren, die eine deutliche Erweiterung des Schuldenrahmens angestrebt haben, was im Ergebnis zu einer deutlichen Anhebung des dortigen Verschuldungsniveaus relativ zum BIP in genau diesem Zeitraum geführt hat.

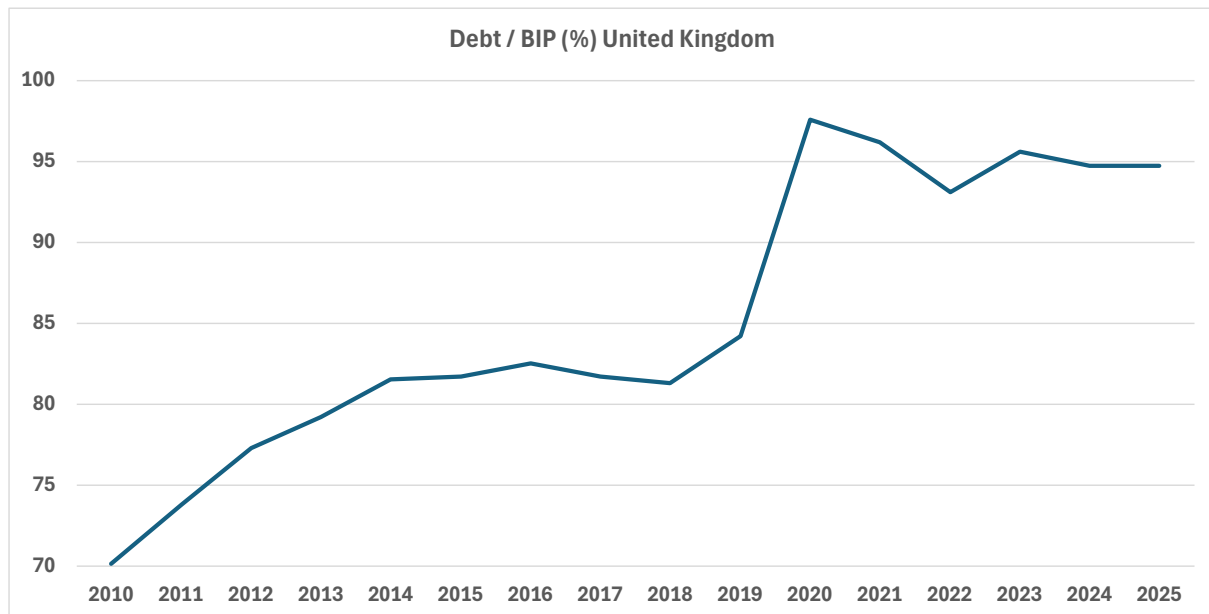


Abb.: Entwicklung der Verschuldung in UK in % des BIP⁷

Diese statistischen Sonderfälle widerlegen daher nicht die hier formulierte Hypothese einer Statistikfälschung mit politischen Zielen.

Das Gesamtergebnis dieses Vorgehens war ein deutlicher Anstieg der Staatsverschuldung im Euroraum bei stagnierendem / fallendem Bruttoinlandsprodukt. Der EU-Haushalt dient dabei als Instrument, die durchschnittliche Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand in Europa zu verschleiern, wie die Entwicklung seit Einführung der neuen Schuldeninstrumente für die EU-Kommission verdeutlicht.

⁷ Quelle: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/timeseries/hf6x/pusf>

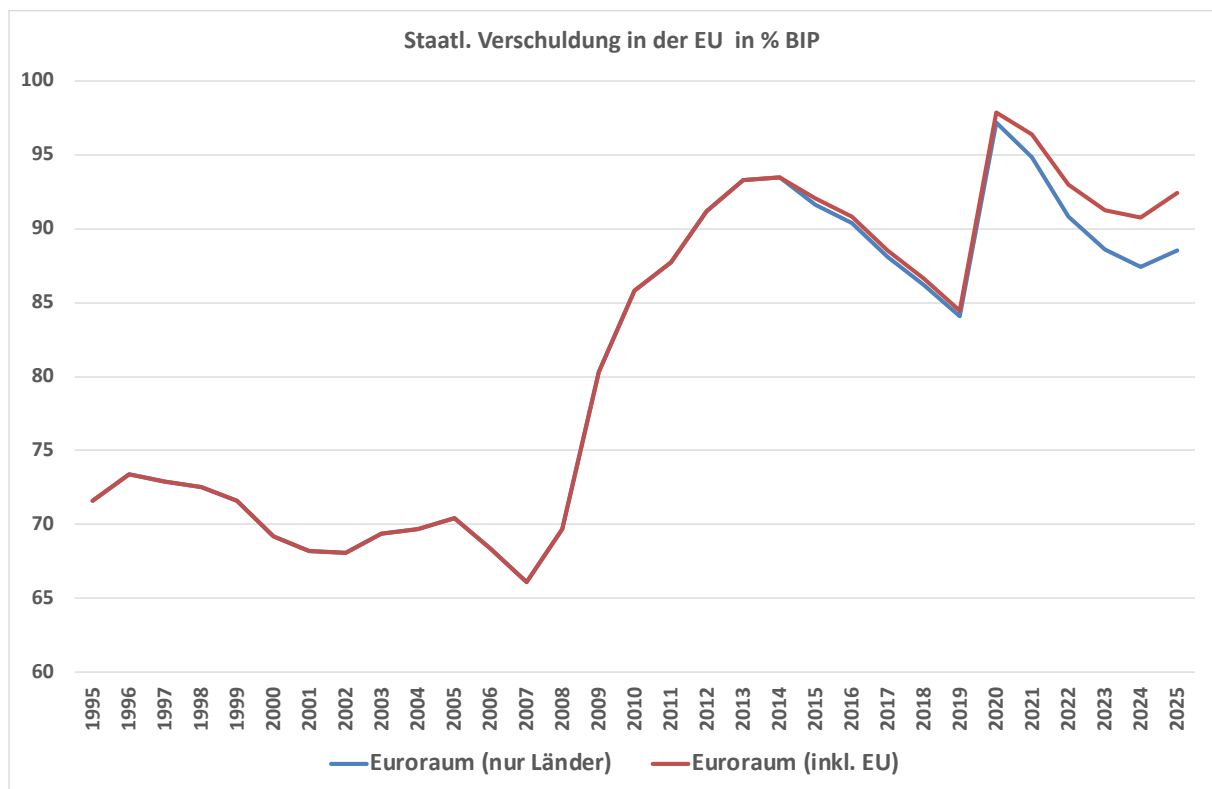


Abb.: Öffentliche Verschuldung in der EU mit/ohne EU-Haushalt⁸

Die leichte Rückführung der Schuldenquote der EU-Mitgliedsländer seit 2021 wurde im Wesentlichen durch Inflation erreicht, also durch die indirekte Besteuerung der Vermögen der EU-Bürger, sowie durch eine Umschichtung der Neuverschuldung in den EU-Haushalt. Dies zeigt die sich öffnende Schere der staatlichen Gesamtverschuldung in der EU mit und ohne den EU-Haushalt.

Die Sondersituation Frankreichs:

Es ist unzureichend, die Folgen dieser Ausdehnung staatlicher Verschuldung nur im Aggregat aller EU-Länder zu betrachten. Im Hinblick auf die Stabilität der Eurozone ist es vielmehr notwendig, die heterogene Entwicklung in einzelnen Mitgliedsstaaten der Eurozone zu berücksichtigen, weil diese Ungleichgewichte die Grundlage für Spannungen in der Einheitswährung bilden und nach dem Vorbild früherer Eurorettungen (Griechenland, Portugal, Zypern, etc.) zu Anpassungskrisen führen können, die das Potential haben, die Existenz der Gemeinschaftswährung in Frage zu stellen. Das Prinzip Eurorettung innerhalb des bestehenden Eurosystems funktioniert nur so lange, wie eine einzelne Rettungsmaßnahme nicht a) die Kräfte der anderen Mitglieder des Systems übersteigt und b) damit

⁸ Quelle: EU Annual Accounts 2024: Nominal amount of borrowings at 31 Dec 2024, European Central Bank

keine unmittelbare Monetarisierung von Staatsschulden notwendig wird, um die Rettung eines überschuldeten Mitgliedsstaates zu finanzieren.

Die bisherigen Rettungsmaßnahmen waren nur deshalb in der durchgeführten Form möglich, weil die betroffenen Länder im Vergleich zur Wirtschaftskraft der Union insgesamt vergleichsweise klein waren, wie die Tabelle zeigt.

Land	Rettung	Schulden Mrd. €	GDP Mrd. €	Debt/GDP %	Rettung Mrd. €	Rettung/GDP	Anmerkung
Griechenland	2010	423.40	226.00	187%	110.00	49%	1. Rettung
	2012				164.00	73%	2. Rettung
	2015				86.00	38%	3. Rettung
Irland	2010	99.84	156.00	64%	85.00	54%	Banken
Portugal	2011	195.36	176.00	111%	70.00	40%	
Spanien	2012	736.96	1'070.00	69%	100.00	9%	Banken
Zypern	2013	18.36	18.00	102%	10.00	56%	
Schnitt/Summe		1'473.92	1'646.00	90%	625.00	38%	
- Nur Länderrettung		637.12	420.00	152%	440.00	105%	
Frankreich (Erwartung)	2026	3'482.00	2'920.00	119%	1'168.00	40%	

Tab.: Größe der Rettungspakete in Abhängigkeit von Verschuldung und BIP der betroffenen Länder und Vergleich mit den Kennzahlen Frankreichs⁹

Die Verschuldungsentwicklung der Euroländer war jedoch bereits vor Beginn der Covid-Maßnahmen heterogen und dieser Effekt hat sich seitdem verstärkt. Dabei hat vor allem ein Land einen Verschuldungsgrad erreicht, der sich bereits auf dem Niveau der früheren Rettungssituationen bewegt und der damit nicht nachhaltig aufrechterhalten werden kann, ohne eine weitere Eurorettungsmaßnahme wahrscheinlich zu machen. Dieses Land ist Frankreich. Die Corona-Maßnahmen haben die Schuldenquote des Landes in sehr kurzer Zeit um gut 15% nach oben gedrückt. Frankreich ist jedoch im Falle einer Rettung eine andere Kategorie als die bisherigen Maßnahmen, wie der Vergleich zeigt.

⁹ EZB, IMF, FRED-Datenbank;

https://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/socar050210a?utm_source=chatgpt.com

https://www.ntma.ie/business-areas/funding-and-debt-management/other/eu-imf-programme?utm_source=chatgpt.com

https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-portugal_en?utm_source=chatgpt.com

https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-greece_en?utm_source=chatgpt.com

https://www.esm.europa.eu/content/how-much-financial-assistance-did-esm-provide-spain?utm_source=chatgpt.com

https://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus?utm_source=chatgpt.com

https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/?utm_source=chatgpt.com

<https://fred.stlouisfed.org/series/CPMEURSCAB1GQFR>

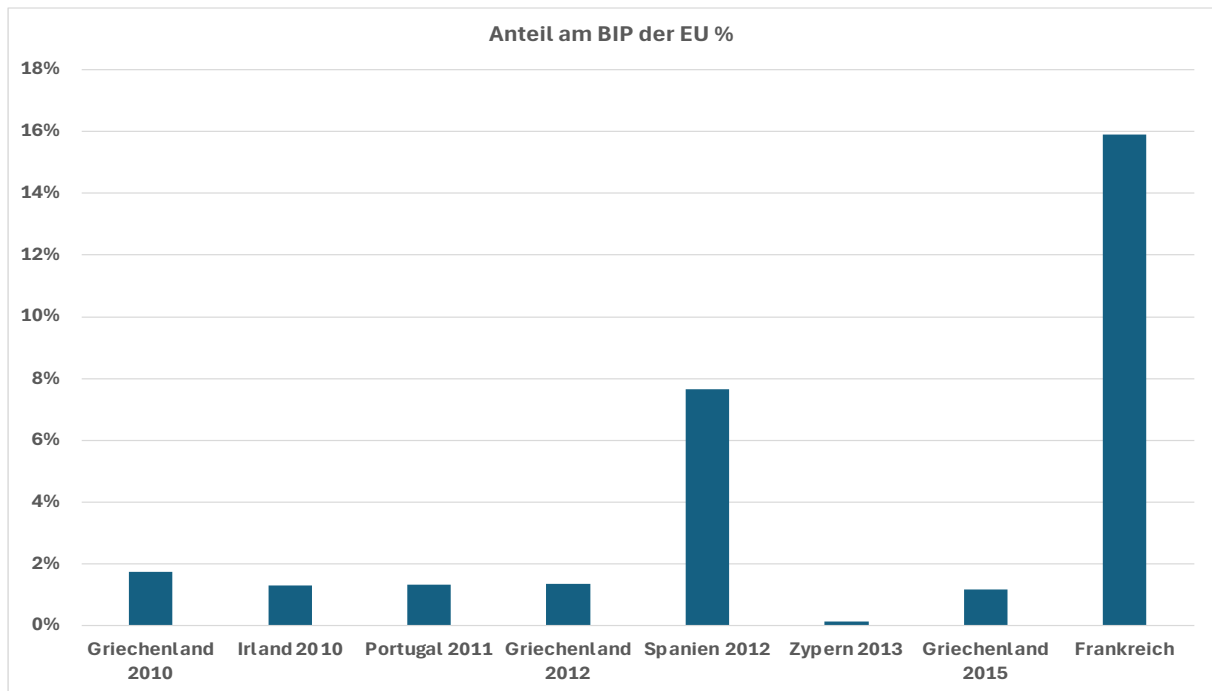


Abb.: Bisherige Rettungsmaßnahmen nach Ländern und Anteil am EU-BIP¹⁰

Wie der zeitliche Verlauf zeigt, war es eindeutig die Covid-Situation und die damit zusammenhängenden Maßnahmen, welche das bereits schwache Maß an fiskalischer Disziplin Frankreichs so weit reduzierte, dass kritische Schwellenwerte der Verschuldung überschritten wurden.

¹⁰https://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/socar050210a?utm_source=chatgpt.com
https://www.ntma.ie/business-areas/funding-and-debt-management/other/eu-imf-programme?utm_source=chatgpt.com
https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-portugal_en?utm_source=chatgpt.com
https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/financial-assistance-greece_en?utm_source=chatgpt.com
https://www.esm.europa.eu/content/how-much-financial-assistance-did-esm-provide-spain?utm_source=chatgpt.com
https://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus?utm_source=chatgpt.com
https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/?utm_source=chatgpt.com
<https://fred.stlouisfed.org/series/CPMEURSCAB1GQFR>

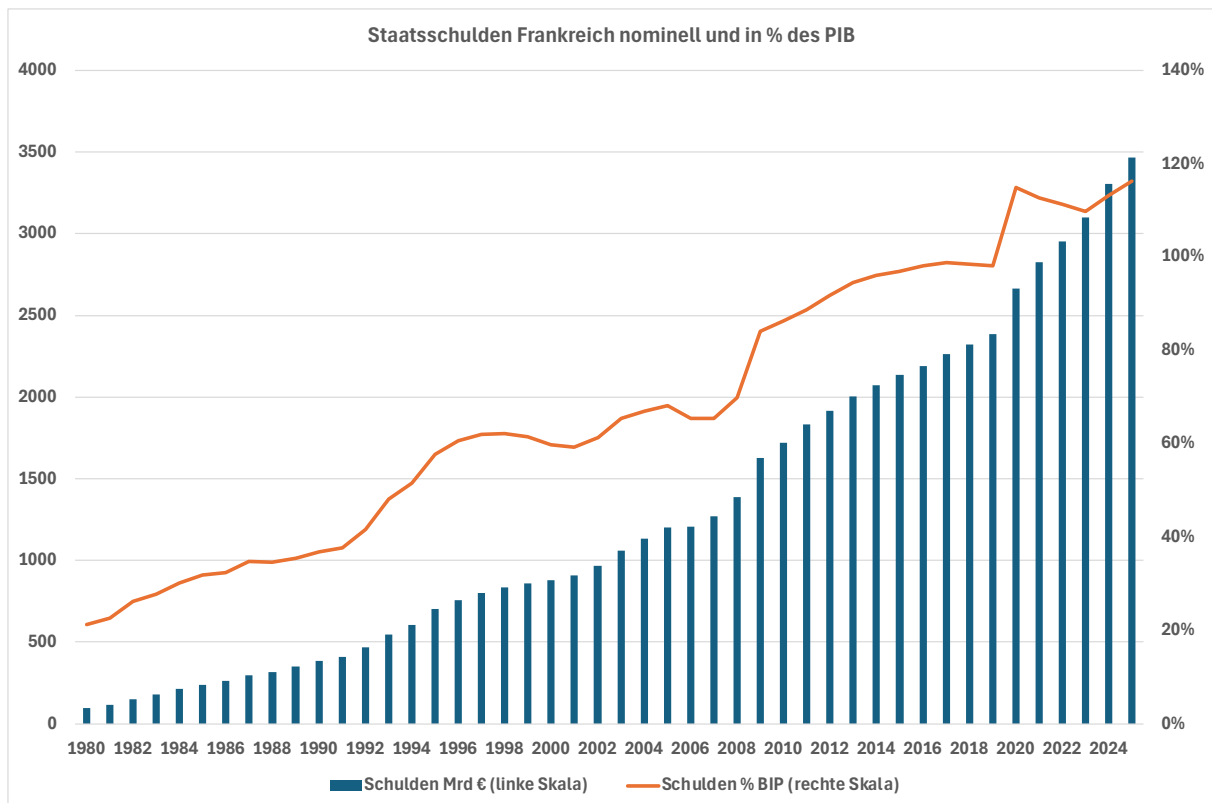


Abb.: Verschuldung der Republik Frankreich absolut (linke Skala) und in % des BIP (rechte Skala)¹¹

Die sich hierin äußernde Grundproblematik liegt darin begründet, dass die politischen Parteien in den Mitgliedsländern des Euro alle denselben Kräften der politischen Ökonomie unterliegen, die ihnen diktiert, durch Verschuldung Maßnahmen zu finanzieren, welche ihre Wiederwahlchancen maximieren. Die Covid-Situation und ihr Missbrauch durch die Entscheidungsträger der EU und der Eurozone erweist sich für die Staatsfinanzen als Brandbeschleuniger mit erheblichen Auswirkungen auf die Geldwertstabilität und das Vertrauen in den Euro.

Denn sollte Frankreich in eine Rettungssituation abgleiten, so sind die dafür erforderlichen Summen nach den bisherigen Erfahrungen mit 1.000 bis 1.500 Milliarden Euro anzusetzen. Dies ist nicht möglich ohne eine direkte Monetarisierung der Risiken und damit der Schulden und damit auch eine formelle Abschaffung oder illegale Umgehung des Verbots der direkten Staatsfinanzierung durch die EZB.

Ein Vergleich der bisherigen Rettungsaktionen auf Basis von ökonomischen Benchmarks macht dies deutlich. Das Corona-Maßnahmenpaket hat also langfristige Folgen nicht nur für die Staatsfinanzen der EU-Länder, sondern hat auch ein Stabilitätsrisiko für die Gemeinschaftswährung erzeugt.

¹¹ Europäische Zentralbank, IMF, Federal Reserve of St. Louis Economic Database (FRED)

Aus den bisherigen Erfahrungen ergibt sich, dass die durchschnittlich aufgewendeten Rettungsbeträge pro Maßnahme ca. 40% des BIP des betroffenen Landes erreicht haben. Klammert man die beiden Fälle aus, in denen es nicht primär um die Rettung der Staatsfinanzen, sondern des Bankensystems ging (Irland 2010, Spanien 2012), so beträgt die Rettungssumme sogar über 100% des BIP, wobei die Statistik durch die serielle Rettung Griechenlands verzerrt ist. Dennoch wird deutlich, mit welchen Größenordnungen zu rechnen ist, sollte eine Eurorettung Frankreichs erforderlich werden, die, sofern sie eintritt, das direkte Resultat der durch die Covid-Maßnahmen entfesselten Schuldenwelle wäre.

5. Monetäre Auswirkungen, Geldwertstabilität

Wie bereits mit Blick auf den leichten Rückgang der Verschuldung relativ zum BIP angedeutet, hatten die Lockdowns und die Maßnahmen zur Umverteilung der Lockdownkosten erhebliche Auswirkungen auf die Staatsfinanzen der EU-Länder.

Entgegen dem Geist und Buchstaben der Maastrichter Verträge akkommodierte die EZB die Fiskalpolitik, und zwar durch umfassende Käufe von Staatsanleihen vor allem fiskalisch angeschlagener Länder. Dies geschah nicht nur im Zuge der Eurorettungen, sondern auch bei den schuldenfinanzierten Corona-Maßnahmen und Einnahmenausfällen durch die wirtschaftlichen Folgen der Lockdowns.

Das wird besonders deutlich, wenn man die Ausdehnung der Zentralbank-Geldmenge in Form der Bilanzsumme der Europäischen Zentralbank betrachtet.

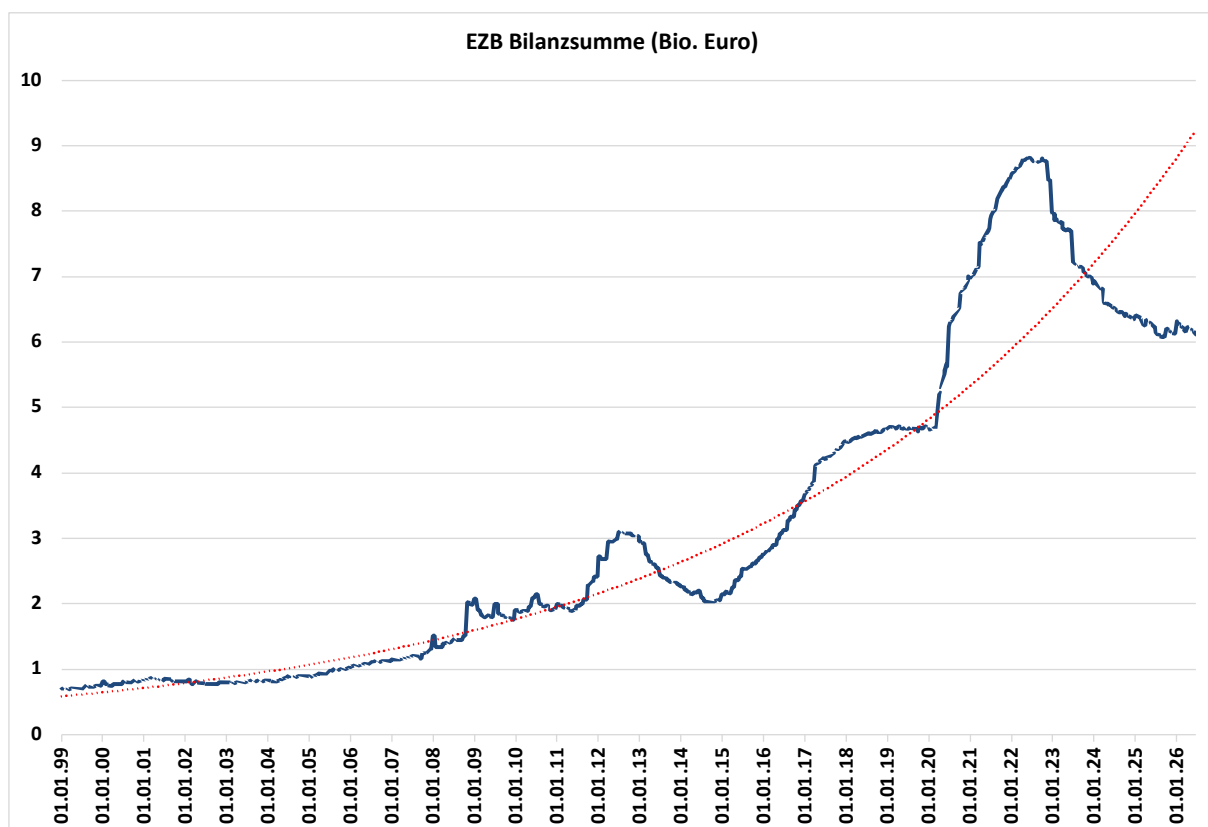


Abb.: Bilanzsumme der EZB 1999 - 2026¹²

Die Bilanzsumme der EZB wurde in wenigen Monaten fast verdoppelt, was die Basis für eine Ausdehnung der Gesamtgeldmenge geschaffen hat. Diese Ausdehnung der Geldmenge schuf die Grundlage für die monetäre Akkomodierung der Inflation.

¹² Europäische Zentralbank

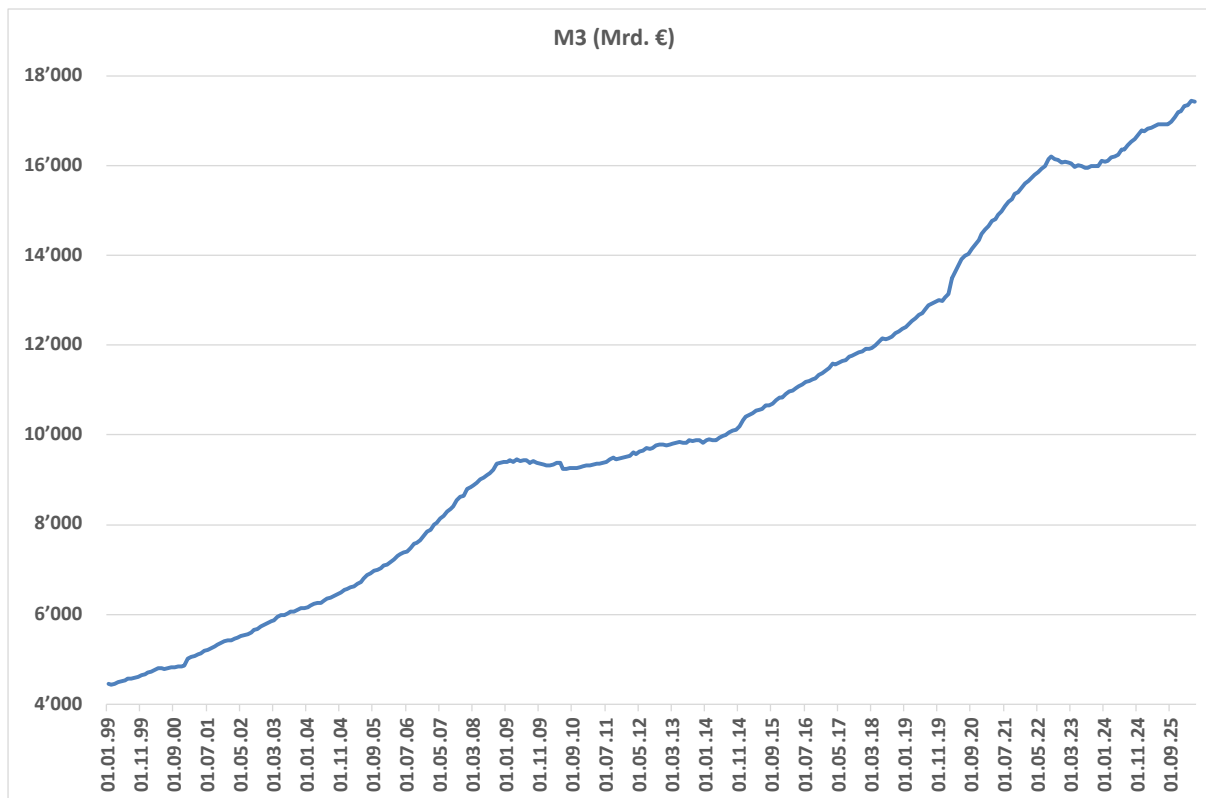


Abb.: Entwicklung der Geldmenge in der Eurozone¹³

Die Geldmenge im Euroraum hat sich seit Gründung der EZB von 4.4 Billionen Euro auf 17,4 Billionen Euro knapp vervierfacht. 4,4 Billionen Euro davon entfielen allein auf die Covid-Periode, wobei dieses Geldmengenwachstum zur Gänze durch Zentralbankgeld umgesetzt wurde. Das hatte zwei Folgen:

1. Inflation: Das Überangebot an Geld schafft die monetäre Voraussetzung für die Geldentwertung. Die Tatsache, dass dies nicht immer sofort zeitlich koinzidiert, ist lediglich der schwankenden Liquiditätshaltung der Wirtschaftsteilnehmer zuzurechnen. Auf mittlere Sicht führt, das zeigt die Empirie eindeutig und auch in diesem Falle wieder, eine steigende Geldmenge zum Preisanstieg auf breiter Front. Diese Inflation hatte zudem einen stagflatorischen Charakter, da sie in einem Umfeld der allgemeinen Güterverknappung durch Produktionsbeeinträchtigungen stattfand. Sie war daher bereits Mitte 2020 durch die Verknappung von Zwischen- und Halbfertigprodukten abzusehen.
2. Beeinträchtigung der Allokationseffizienz der Kreditmärkte durch eine Verschiebung von der Giralgeldschöpfung hin zur Zentralbankgeldschöpfung (Giralgeldsubstitution). Die Gesamtgeldmenge kommt durch zwei getrennte, aber in ihrer Umsetzung kausal verbundene Prozesse zustande. Das Zentralbankgeld wird durch die EZB „geschaffen“ und per Kredit an die Finanzwirtschaft ausgereicht.

¹³ Europäische Zentralbank, ECB BSI / Eco3min CSV

Der Prozess der Geldentstehung ist damit der Kredit der Zentralbank an die Geschäftsbanken.

Das Giralgeld wird durch Kreditvergabe der Geschäftsbanken an ihre Kreditnehmer geschaffen. Es ist mithin das Ergebnis von Einzelkreditentscheidungen, die grundsätzlich das Resultat von Bonitätsanalysen und Analyse der Sinnhaftigkeit des zu finanzierenden Investitionsvorhabens sind. Diese dezentralen Kreditentscheidungen sind Teil des marktlichen Kapitalallokationsprozesses, der sicherstellt, dass das Kapital und damit die verfügbaren volkswirtschaftlichen Ressourcen in die optimale („effiziente“) Verwendung fließen. Wird dieser Prozess durch zentralistische Allokationsmechanismen ersetzt, so bedeutet dies zugleich, dass ein immer größerer Teil der volkswirtschaftlichen Ressourcen nicht mehr marktsondern planwirtschaftlich zugeteilt wird mit dem Ergebnis der ineffizienten Allokation und damit schrumpfenden Wachstums.

Wir betrachten beide Effekte, Inflation und Giralgeld-Substitution, hier getrennt.

Inflationsentwicklung 2020 – 2025:

Die Ausdehnung der Geldmenge, angetrieben insbesondere durch die Ausdehnung der Zentralbankgeldmenge wie ersichtlich in der Bilanzsumme der Europäischen Zentralbank schuf zunächst die monetären Voraussetzungen für den allgemeinen Preisanstieg. Zwischen März 2020 und August 2022 dehnte die EZB ihre Bilanz um 4,1 Billionen Euro von 4,7 auf 8,8 Billionen Euro aus, was mithin knapp einer Verdoppelung entsprach. Es war dies seit Gründung der EZB die fünfte schubartige Geldmengenausdehnung zur Bewältigung einer Krise, von denen jede im Vergleich zur vorherigen Krise die doppelte Ausdehnung der Zentralbankgeldmenge erforderte.

Die Dotcom-Krise 2001 wurde noch mit 250 Mrd. Euro frischem Geld bewältigt, die Finanzkrise 2007 mit 500 Milliarden, die Eurokrise 2008 mit einer Billion, der „Kampf gegen die Deflation“ mit 2 Billionen und schließlich Corona mit 4 Billionen Euro.

Bereits die vorausgehende Geldmengenausdehnung im Zuge des von der EZB so bezeichneten „Kampfes gegen die Deflation“ hatte ein erhebliches monetäres Inflationspotential akkumuliert. Die auf diese Weise in die Märkte gepresste Liquidität führt aber noch nicht zu einer klassischen Geldentwertung, wie er mit dem Index der Konsumgüterpreise gemessen wird. Vielmehr floss diese Liquidität in Vermögensklassen Anleihen, Aktien und Immobilien und schuf dort Kapitalmarktblasen, auch bezeichnet als Asset Inflation.¹⁴

Die Blasenbildung bei Sachwerten wird dabei nicht nur von der überschüssigen Liquidität angetrieben, sondern auch durch die Vorwegnahme der Inflation durch die Investoren.

¹⁴ Die in der Abb. gezeigten Preissteigerungen verschiedener Assetklassen (Aktien, Immobilien, Gold, Alternative Assets) basieren auf Preisdaten von Januar 2014 bis Dezember 2021 mit den folgenden Quellen:

Aktien: https://www.boerse.de/historische-kurse-jahre/Dax/DE0008469008?utm_source=chatgpt.com#google_vignette

Immobilien: https://www.pfandbrief.de/wp-content/uploads/2025/01/vdp_Index_Q4_2021_DE_neu.pdf

Gold: https://www.boerse.de/historische-kurse/Goldpreis/XC0009655157?utm_source=chatgpt.com

Alternative Assets: <https://www.knightfrank.com/research/reports/wealthreport/archive-editions/the-wealth-report-2022/content-tassets/the-knight-frank-wealth-report-2022.pdf>

Die Ausdehnung der Geldmenge wird, auch wenn dies den Vertretern der „Modern Monetary Theory“ nicht gefallen mag, von der weit überwiegenden Mehrheit der Investoren zu Recht als inflationär antizipiert. Sachwerte gelten diesen Anlegern als Schutz vor der Umverteilung durch Inflation, denen die Nominalwerte, also Bargeld, Anleihen, Kredite und alle Instrumente, die diese enthalten (Pensionsfonds, Lebensversicherungen, etc.) angesehen.

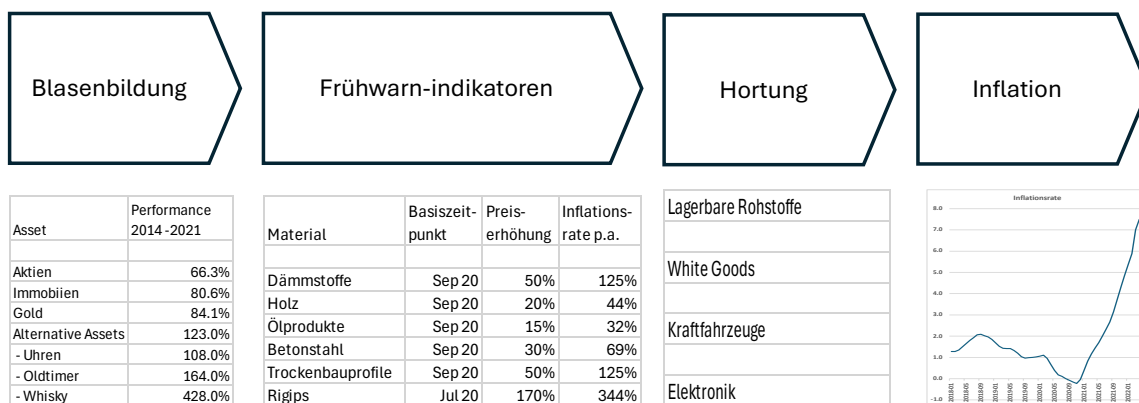


Abb.: Vorstufen der Inflation im Euroraum

Das Einsickern der Liquidität in den Realgüterkreislauf und damit das Vordringen der Nachfrage nach Konsumgütern wurde Anfang 2020 durch den Lockdown zunächst aufgehalten. Es fehlte den Konsumenten weitgehend die Möglichkeit, ihr Geld überhaupt noch auszugeben, was zu einer deutlichen Erhöhung der Sparquote und zu einer Verlangsamung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes führte.

Zwei beobachtbare Effekte führten mit 3 bis 5 Quartalen Verzögerung dann erst zu einer Umsetzung der Liquidität in einen breiten Anstieg des Preisniveaus der das klassische Merkmal von Inflation ist. Diese Effekte waren a) die Verknappung von Vorprodukten durch die zeitweise Kappung der internationalen Lieferketten und b) die Aufhebung bzw. Lockerung des Lockdowns. Bereits Anfang 2021 vermeldete die Bauwirtschaft teilweise dramatische Preisanstiege für Schlüsselmaterialien, insbesondere Dämmstoffe, Holz, Ölprodukte, Betonstahl, Trockenbauelemente und Rigips.¹⁵

Diese Preiserhöhungen waren das Resultat von Verknappungen durch die Lieferkettenproblematik, sie wurden verstärkt durch beginnende Hortung zur Absicherung der Produktion seitens solcher Unternehmen, die über die entsprechenden liquiden Mittel verfügten. Das betraf vor allem Rohstoffe mit geringen Lagerkosten, aber auch PKW, elektronische Güter und sog. White Goods.

¹⁵ Quellen der in der unten zusammengefassten Abb. gelisteten Preissteigerungen für Baumaterialien: IHK, Unternehmerverbände, Umfragen bei Unternehmen der Baubranche im März 2021.

Ab Mitte 2021 kam die Inflation dann in der breiten Realwirtschaft und im Konsumgüter-Preisindex an. Die nachfolgende Inflationsspitze war mit 12% für Konsumgüter und 47% für die Produzentenpreise die höchste in Deutschland seit der Währungsreform 1948 gemessene Rate der Geldentwertung.

Die Frühwarnindikatoren für die kommende Inflation waren deutlich. Im Mai 2021 führte das Ifo-Institut seine Befragung der Bauwirtschaft zum Thema Materialversorgungslage durch mit dem Ergebnis, dass erstmals in der Geschichte dieser Befragung ein Anteil von mehr als 10% aller Unternehmen über eine Mangellage berichteten. Es waren aber nicht 10%, sondern 40%.

ifo Materialmangel in der Baubranche

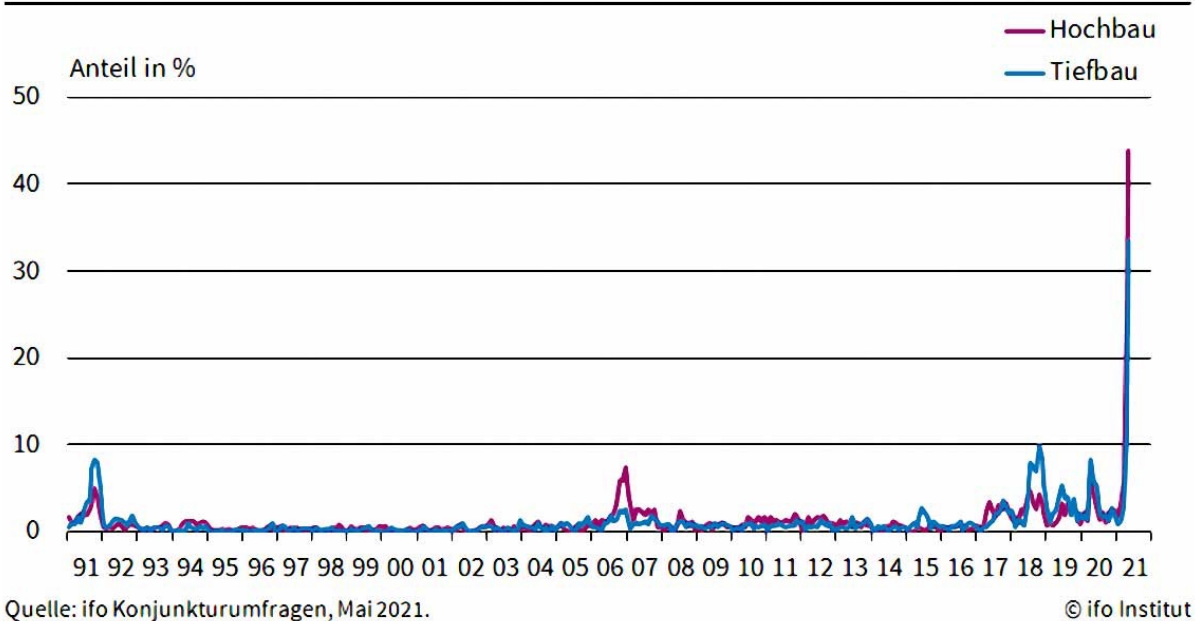


Abb.: Anteil der Unternehmen der Bauwirtschaft mit Beschaffungsproblemen¹⁶

Im August 2021, also nur wenige Monate später betraf dies bereits 70% aller verarbeitenden Unternehmen in Deutschland.

¹⁶ Quelle: Ifo-Institut

ifo Index für die Knappheit von Vorprodukten im Verarbeitenden Gewerbe

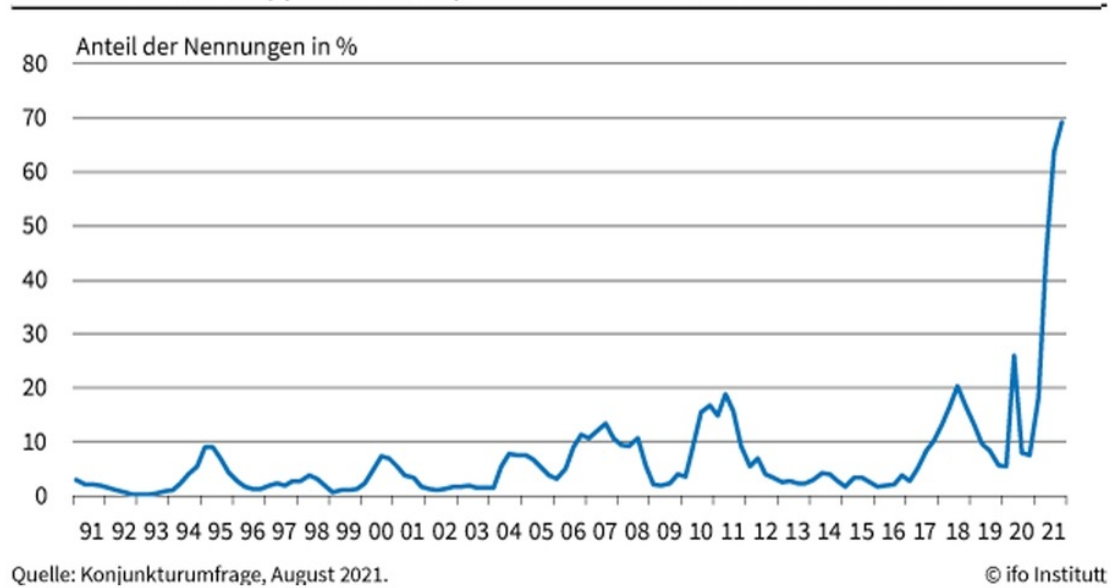


Abb.: Ifo-index für die Knappheit von Vorprodukten im verarbeitenden Gewerbe¹⁷

Der Autor führte im Juli 2021, also noch während des laufenden Lockdowns, eine Online-Umfrage auf X (damals Twitter) und Meta zu Knappheiten, Lieferproblemen und Preissteigerungen bei industriellen Vorprodukten durch, an der damals 600 Unternehmen aus ganz Deutschland teilnahmen. Die Ergebnisse waren bereits zu diesem Zeitpunkt geeignet, eine galoppierende Inflation in Deutschland zu befürchten. Die von den Unternehmen „gefühlte“ Produktionsgüterinflation war zu diesem Zeitpunkt in Wahrheit bereits außer Kontrolle geraten mit Bandbreiten von 10% (Maschinenbau) und 717% (Logistikdienstleistungen). Viele kritische Komponenten waren zu diesem Zeitpunkt gar nicht mehr lieferbar.

Branche	von	bis
Bau	33%	97%
Kunststoffe	30%	67%
Lebensmittel	18%	71%
Logistik		717%
Maschinenbau	10%	20%
Pharma		8%
Textil	15%	33%
Verpackung		20%
Elektrik	10%	30%
Elektronik		236%

Tab.: Preiserhöhungen von Vorprodukten nach Branchen (Umfrage Juli 2021)

Zu diesem Zeitpunkt basierte die Inflationsprognose der EZB noch auf der Annahme, dass die Inflation im Euroraum von 2% auf 1% sinken und erst Ende 2024 wieder auf 1,8% an-

¹⁷ Quelle: Ifo-Institut

steigen werde. Die EZB veröffentlichte in dieser Phase im 6-Monatsabstand ihre Inflationsprognosen, die sich durch außerordentlichen Optimismus hinsichtlich der Folgen ihrer beispiellosen Zentralbank-Geldmengenausdehnung auszeichnete, wie die folgende Grafik verdeutlicht:

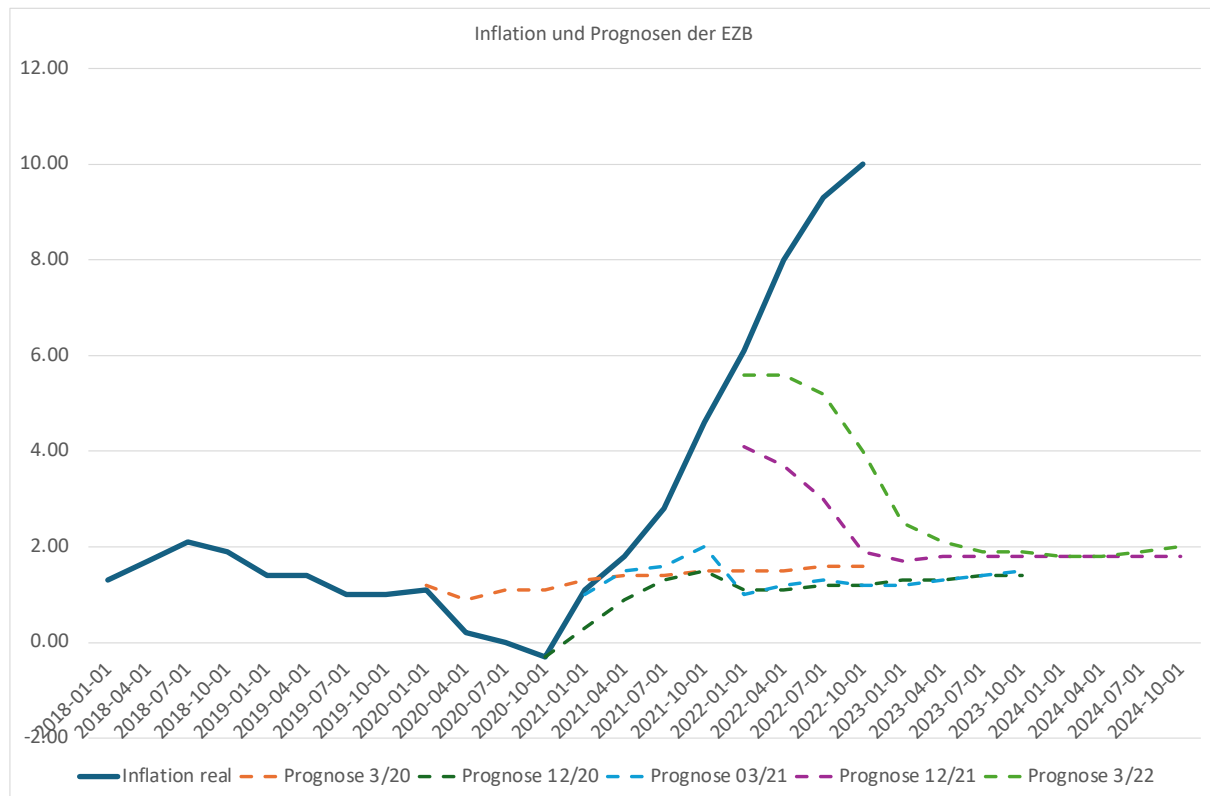


Abb.: Inflationsverlauf und EZB-Inflationsprognosen 2020 - 2022¹⁸

Das Resultat dieser Geldpolitik, die auf Akkomodierung der staatlichen fiskalischen Maßnahmen ausgerichtet war und der Weigerung der EZB, die unübersehbaren Inflationssignale zur Kenntnis zu nehmen, weil sie hoffte, eine Zinserhöhung unter allen Umständen vermeiden zu können führte in der Folge zum größten Schub der Geldentwertung in Deutschland seit 1948, dem Jahr der Währungsreform unter Ludwig Erhardt.

Die Inflation der Konsumgüterpreise erreichte 12% (linke Skala), die der Produzentenpreise fast 50% (rechte Skala). Damit kam die Produzentenpreis-inflation gefährlich nahe an den Bereich, in dem durch die hohe Volatilität der Inflation selbst eine Durchführung der Wirtschaftsrechnung für die Unternehmen nicht mehr möglich ist und daher die Produktion eingestellt werden muss, weil die kalkulatorischen Risiken nicht mehr tragbar sind. Dieser Schwellenwert ist in einer auf maximale Spezialisierung ausgelegten Arbeitsteilung und der daraus resultierenden hoch disaggregierten Lieferkette heute sehr viel niedriger als in früheren Hochinflationsepisoden (wie z.B. Deutschland 1923).

¹⁸ Quelle: Europäische Zentralbank

ECB staff macroeconomic projections for the euro area, March 2020, December 2020, March 2021, December 2021, March 2022

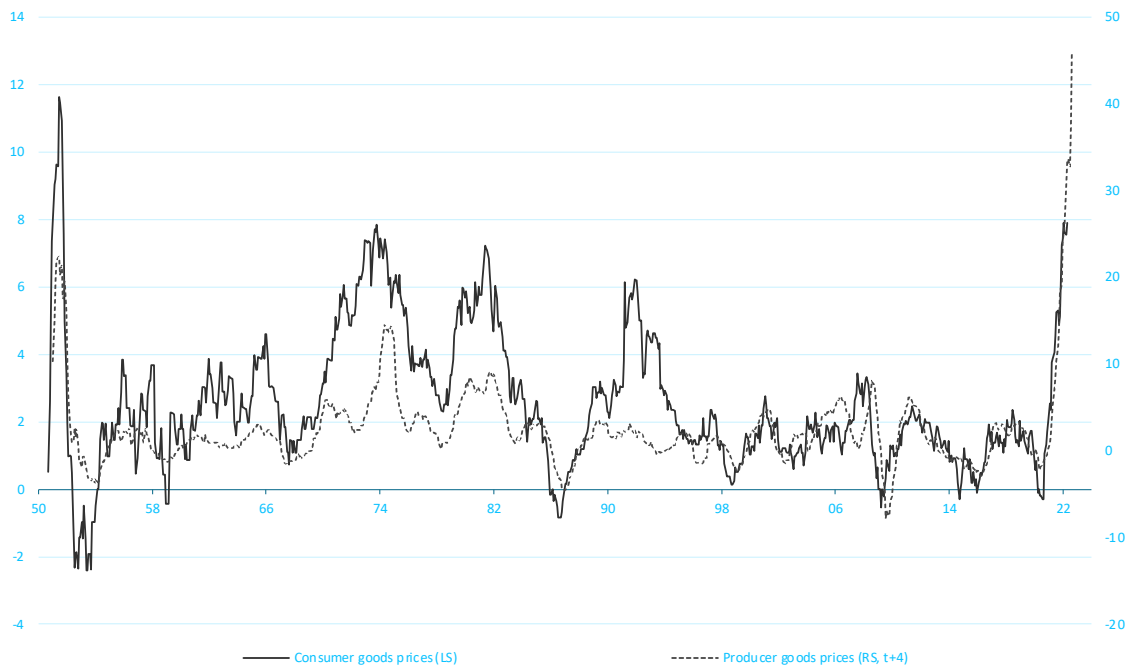


Abb.: Inflationsrate in Deutschland 1948 - 2022¹⁹

Insgesamt hat sich das Preisniveau auf Basis des Konsumentenpreisindex seit Januar 2020 um 22% erhöht. Das im Jahr 2020 in Nominalwerte investierte Vermögen der Bundesbürger betrug inklusive Bargeld, Sichteinlagen, Anleihen und Investitionen in Sekundärvehikel wie Pensionsfonds und Lebensversicherungen laut Bundesbank ca. 5,6 Billionen Euro. Diese Nominalvermögen werden durch Inflation in ihrer Kaufkraft entschädigungslos entwertet, das Vermögen effektiv zugunsten der Schuldner und Kreditnehmer umverteilt. Da der mit Abstand größte Schuldner der Staat ist handelt es sich mithin um eine Besteuerung der Bürger, die ohne gesetzliche Grundlage stattfand.

Anlageform / Nominalwert	Ende 2020	Ende 2025	Veränderung
Bargeld und Einlagen	2.862,4 Mrd. €	3.539,6 Mrd. €	+677,2 Mrd. €
davon Bargeld	326,6 Mrd. €	516,1 Mrd. €	+189,5 Mrd. €
davon Sichteinlagen	1.674,1 Mrd. €	1.859,0 Mrd. €	+184,9 Mrd. €
davon sonstige Einlagen, inkl. Termin-, Spar- und Bauspareinlagen	861,7 Mrd. €	1.164,5 Mrd. €	+302,8 Mrd. €
Schuldverschreibungen / Anleihen	113,3 Mrd. €	225,8 Mrd. €	+112,5 Mrd. €
Summe enger Nominalwert-Korb	2.975,7 Mrd. €	3.765,4 Mrd. €	+789,7 Mrd. € / +26,5 %
+ Versicherungs-, Alterssicherungs- und Garantieansprüche	2.584,4 Mrd. €	2.604,7 Mrd. €	+0,8 %
+ sonstige Forderungen	5,1 Mrd. €	3,7 Mrd. €	-27,5 %
Summe breite Nominalwert-Abgrenzung	5.565,2 Mrd. €	6.373,8 Mrd. €	+808,6 Mrd. € / +14,5 %

Tab.: Nominalvermögen der deutschen Sparer²⁰

Die Erhöhung des CPI um 22,4% in dem Zeitraum 2020 bis heute belegt dieses Nominalvermögen mit einem Kaufkraftverlust von 1.012 Mrd. Euro. Eine Billion Euro war

¹⁹ Quellen: Destatis, EZB, Deutsche Bundesbank

²⁰ Quelle: <https://www.bundesbank.de/re-source/blob/809204/db358ada59efa2209f3ce8ed34563fce/472B63F073F071307366337C94F8C870/fr1d0902-data.pdf>

also die Steuer, die die deutschen Sparer auf die Maßnahmen der Politik und die sie stützenden Maßnahmen der Geldpolitik entrichtet haben.

Dieser Schaden addiert sich zum Schaden durch Produktionsausfall auf Grundlage der Lockdowns wie oben beschrieben.

Giralgeldsubstitution im Euroraum:

Die geldpolitischen Maßnahmen zur Stützung der fiskalischen Kosten der Corona-Politik führten neben der Ausweitung der Gesamtgeldmenge zu einer deutlichen Vergrößerung der Zentralbankgeldmenge an der Geldbasis insgesamt.

Dieser Trend ist bereits seit längerer Zeit zu beobachten, wie die folgende Abb. deutlich macht. Seit Gründung der EZB sank der Anteil der Giralgeldschöpfung von ca. 80% auf zuletzt 60%, zeitweise auf deutlich unter 50%. Der Trend ist ungebrochen und wird bei der nächsten Krise dazu führen, dass die Zentralbank-Geldschöpfung die Kapitalallokation in einer Weise dominiert, dass nicht mehr die Märkte, also die Bürger und Unternehmen über den größeren Teil der Investitionen entscheiden, sondern der Staat und das, obwohl der Staat seine Investitionen in den letzten 50 Jahren permanent reduziert hat. Dies ist das Merkmal eines Übergangs zur Geldplanwirtschaft der deutschen und europäischen Volkswirtschaften. Es wird sich erweisen, dass dies zu massiven Fehlallokationen führt, was durch die ESG-Regulierung noch verschärft werden wird und so die investive Fehlsteuerung der Wirtschaft zur Norm macht. Das Ergebnis werden massive Fehlallokationen von Kapital in nicht rentable Investitionen sein, die unausweichlich zu weiteren Finanzkrisen führen müssen.

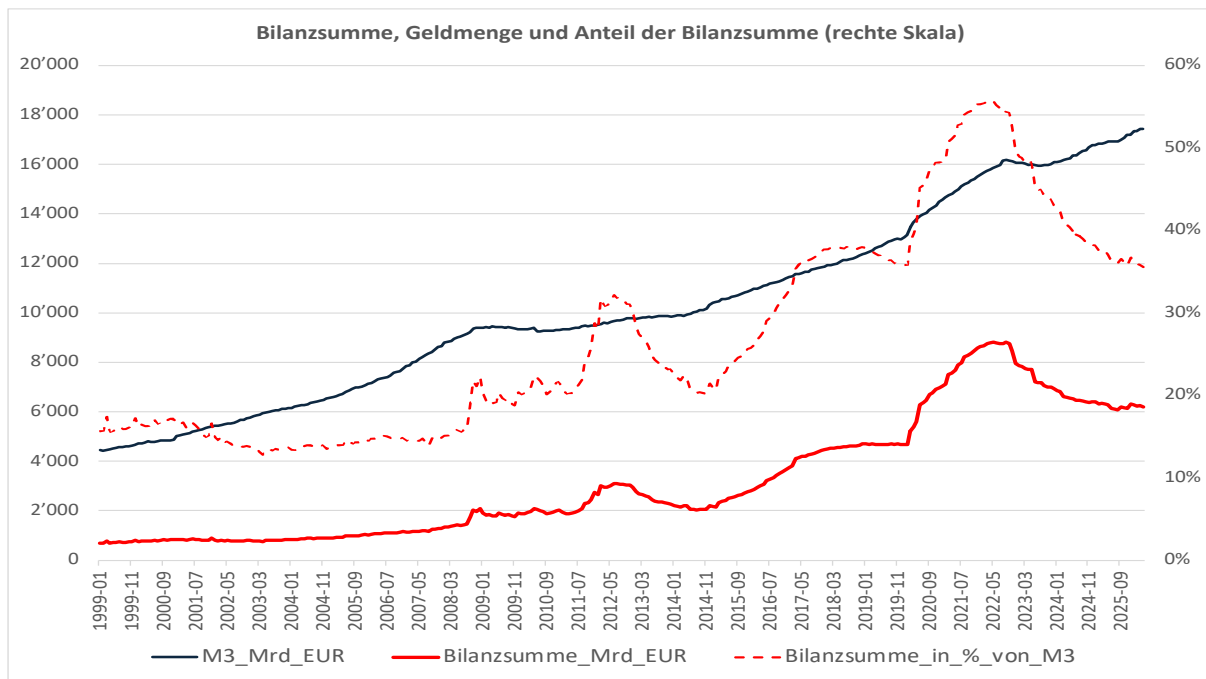


Abb.: Geldmenge M3, Bilanzsumme EZB und Anteil der Bilanzsumme an der Geldmenge seit 1999²¹

²¹ Quellen:

Geldmenge M3: <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/BSI/BSI.M.U2.Y.V.M30.X.1.U2.2300.Z01.E>

Bilanzsumme EZB: <https://data-api.ecb.europa.eu/service/data/ILM/W.U2.C.T000000.Z5.Z01?format=csvdata>

6. Maßnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich

Es wird in der Debatte um die Sinnhaftigkeit und die Folgen der deutschen Maßnahmen regelmäßig behauptet, das Deutschland „vergleichsweise gut“ durch die behauptete pandemische Situation gekommen sei. Ökonomisch trifft das jedenfalls nicht zu, wie der internationale Wachstumsvergleich belegt.

Land	Reales BIP 2020 (Index 2020=100)	Reales BIP 2021 (Index 2020=100)	Reales BIP 2022 (Index 2020=100)	Reales BIP 2023 (Index 2020=100)	Reales BIP 2024 (Index 2020=100)	Reales BIP 2025 (Index 2020=100)	Wachstum p.a.
Finland	100.0	102.7	103.5	102.5	102.3	102.9	0.56%
Estonia	100.0	107.2	107.2	104.0	103.7	104.2	0.83%
Germany	100.0	103.7	105.1	104.8	104.6	104.8	0.94%
Japan	100.0	102.7	103.7	105.2	105.3	106.4	1.26%
Luxembourg	100.0	106.9	105.8	105.0	106.1	107.4	1.43%
Austria	100.0	104.8	110.3	109.3	108.0	108.3	1.61%
Sweden	100.0	105.9	107.5	107.4	108.4	109.2	1.77%
Czech Republic	100.0	104.0	107.0	106.9	108.1	110.6	2.04%
Slovak Republic	100.0	105.7	106.2	107.7	109.8	110.8	2.08%
Norway	100.0	103.9	107.3	107.4	109.6	110.9	2.10%
New Zealand	100.0	105.7	108.7	110.7	110.1	111.0	2.11%
Switzerland	100.0	105.6	108.9	109.7	111.1	112.1	2.31%
Hungary	100.0	107.2	111.8	110.9	111.4	112.1	2.31%
South Korea	100.0	104.6	107.5	109.0	111.2	112.2	2.33%
Latvia	100.0	106.9	108.9	112.0	111.5	112.6	2.40%
France	100.0	106.8	109.6	110.9	112.0	113.0	2.48%
Netherlands	100.0	106.3	111.6	111.7	112.8	114.4	2.72%
Belgium	100.0	106.2	110.7	112.1	113.2	114.4	2.74%
Romania	100.0	105.5	109.7	112.4	113.3	114.5	2.74%
Canada	100.0	106.0	110.4	112.1	113.8	115.2	2.86%
Australia	100.0	105.4	109.8	112.0	113.2	115.2	2.88%
Lithuania	100.0	106.4	109.0	109.5	112.5	115.5	2.93%
Mexico	100.0	106.0	110.0	113.6	115.3	116.4	3.09%
Italy	100.0	108.9	114.2	115.0	115.8	116.4	3.09%
Slovenia	100.0	108.4	111.3	113.7	115.5	116.7	3.15%
United Kingdom	100.0	108.6	113.8	114.3	115.5	117.0	3.20%
United States	100.0	106.1	108.7	111.9	115.0	117.3	3.24%
Denmark	100.0	107.4	109.0	111.8	115.9	117.9	3.36%
Poland	100.0	106.9	112.5	112.7	115.9	119.6	3.65%
Chile	100.0	111.3	113.7	114.3	117.3	120.3	3.76%
Portugal	100.0	105.6	112.9	115.9	118.1	120.4	3.78%
Bulgaria	100.0	107.8	112.1	114.3	117.5	121.0	3.88%
Israel	100.0	109.4	116.2	118.4	119.4	122.4	4.12%
Greece	100.0	108.7	114.9	117.6	120.2	122.7	4.17%
Iceland	100.0	105.0	114.5	120.9	121.6	123.3	4.27%
Spain	100.0	106.7	113.3	116.3	120.0	123.5	4.30%
Colombia	100.0	110.8	118.9	119.8	121.9	124.9	4.55%
Costa Rica	100.0	107.9	112.8	118.6	123.7	128.2	5.09%
Cyprus	100.0	111.4	119.6	122.7	126.9	130.6	5.48%
Ireland	100.0	116.3	126.3	119.3	120.7	131.7	5.67%
Turkey	100.0	111.4	117.6	123.6	127.6	132.0	5.71%
Croatia	100.0	112.6	120.8	124.8	129.6	133.6	5.97%
Malta	100.0	113.3	118.1	126.2	133.7	138.9	6.79%

Tab.: EU und OECD-Länder im Vergleich – durchschnittliches Wirtschaftswachstum seit 2020²²

²² Quellen: EU-Länder: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries_en
 übrige OECD-Länder: <https://data.imf.org/en/datasets/IMF.RES:WEO>

Dies lässt sich durch eine einfache Kennzahl zeigen, nämlich die relative Performance eines Landes bezüglich seines Wirtschaftswachstums im internationalen Vergleich. Es ist zwar zutreffend, dass diese Zahl das Resultat aller politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen eines Landes ist, also nicht nur der unmittelbaren Maßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-Situation, es ist jedoch ein Irrtum zu glauben, man könnte diese Performance quasi in verschiedene Komponenten disaggregieren. Dieser Versuch scheitert an der Komplexität des wirtschaftlichen Geschehens.

Von den 43 Ländern auf dieser Liste befindet sich Deutschland auf Platz 41. Selbst diese Statistik dürfte noch optimistisch und schmeichelhaft für Deutschland sein angesichts der Verzerrungen des Warenkorbes, mit dem das nominelle BIP deflationiert wird.

Richtig ist allerdings, dass Deutschland auch auf anderen Gebieten hinsichtlich der Wirkung seiner Wirtschaftspolitik, seiner Fiskalpolitik, seiner Regulierungs- und Energiepolitik, seiner Bildungspolitik, seiner Zuwanderungspolitik, seiner Sozial- und Familienpolitik, seiner Sicherheitspolitik (innere wie äußere Sicherheit) und seiner Versäumnisse beim Thema Infrastruktur global ins Hintertreffen geraten ist.

Die anwesenden Vertreter der Regierungsparteien können sich also aussuchen, welche Ihrer Fehlleistungen neben einer fehlgeleiteten Corona-Maßnahmenpolitik zu diesem Gesamtversagen den größten Beitrag geleistet hat.

7. Langfristige wirtschaftliche Risiken

Über die bisher sichtbaren wirtschaftlichen Kosten hinaus ergeben sich aus den Maßnahmen erhebliche Risiken wirtschaftlicher Natur, die sich aus den gesundheitlichen Risiken ableiten, welche die Enquetekommission im Rahmen ihres Arbeitsauftrages unter Punkt 4 (gesundheitliche Maßnahmen und deren Auswirkungen) untersuchen soll. Diese Risiken sind von ihrer Natur her schwer quantifizierbar und mit hohen Unsicherheiten versehen, haben jedoch das Potential, die gesamtwirtschaftliche Grundlage Deutschlands insgesamt in Frage zu stellen.

Aus der Impfforschung wissen wir, dass in der Vergangenheit Entwicklung und Test eines Impfstoffes ca. 10-15 Jahre gedauert hat und dass nur 6% bis 9% aller Produkte Marktreife erreicht haben.²³ Das passierte wohlgerne mit einer erprobten und bewährten Technologie, nicht mit einer vollkommen neuen, unerprobten solchen. Dies angesichts der Größe des Risikopotentials zu unterlassen und entgegen aller wissenschaftlichen Erkenntnis abkürzen zu wollen ist in einem Ausmaß fahrlässig und im Konflikt mit den anerkannten Prinzipien des Risikomanagements, das man ein katastrophales Schadensszenario nachgerade einlädt.

Diese Faktoren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Auswirkungen der „Impfung“ auf die Mortalität und Morbidität in der Gesamtbevölkerung. Wir haben dringenden Grund zu der Annahme, dass die sog. Covid-Impfung auf Basis der ungetesteten mRNA-Technologie unter Verstoß gegen die fundamentalen Prinzipien des Risikomanagements der Pharmabranche bei einer sehr großen Zahl von Personen zu schweren Gesundheitsschäden geführt hat und noch führen wird. Diese wirken sich in vielfältiger Weise auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus: Steigende Krankenstände vergrößern die Kostenbasis der Unternehmen aufgrund der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, steigende Mortalität insbesondere in den beruflich noch aktiven Jahrgängen erodiert die Basis der qualifizierten Berufstätigen und führt in hochspezialisierten Branchen / Tätigkeiten zu Problemen bei der Aufrechterhaltung der Produktion.
Hinzu kommen die Kosten für die Krankenversicherungen im Gesundheitswesen.
2. Auswirkungen der „Impfung“ auf die Fertilität. Eine Studie an der Gesamtbevölkerung in Tschechien ergab einen Fertilitätsunterschied von geimpften zu ungeimpften Frauen zwischen 30% und 50% zwischen 2021 und 2023. Geimpfte Frauen hatten demnach eine um 30 bis 50% niedrigere Wahrscheinlichkeit ein Kind zur Welt zu bringen als ungeimpfte.²⁴ Dies führt bereits heute zu einem massiven Geburten-

²³Risk in Vaccine Research and Development Quantified, Esther S. Pronker, Tamar C. Weenen, Harry Commandeur, Eric H. J. H., M. Claassen, Albertus D. M. E. Osterhaus; <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0057755>

²⁴ Manniche V, Fürst T, Schmeling M, Gilthorpe JD, Hansen PR (2025):

Rates of successful conceptions according to COVID-19 vaccination status: Data from the Czech Republic.

<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12552754/>

rückgang und damit absehbar zu demographischen Problemen im Hinblick auf die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Die tschechische Studie zeigt, dass die Fertilität der geimpften Bevölkerung nur etwa halb so hoch ist, wie die der ungeimpften Bevölkerung. Wir müssen nach dem aktuellen Stand davon ausgehen, dass dies medizinische Gründe hat.

Die potenziellen wirtschaftlichen Schäden dieser Phänomene zu quantifizieren, sprengt leider an dieser Stelle den Rahmen, aber es dürfte auch für Laien klar sein, dass eine Halbierung der ohnehin schon niedrigen Geburtenrate die Rentenversicherung final unfinanzierbar macht. Dies lässt befürchten, dass auch die aktuelle Reformdebatte um die Rentenversicherung auf völlig falschen Annahmen und Szenarien beruht.

3. Beschädigung der Bildungslebensläufe einer ganzen Schülergeneration. Dieser politische Missgriff stand in krassem Widerspruch zu bis 2020 gültigen und bewährten Erkenntnissen der Seuchentheorie. Die drakonischen und nirgends empfohlenen Maßnahmen gegen Schüler und Studenten und das effektive Abschalten des Bildungssystems für viele Monate haben nicht nur unmittelbare Folgen auf den vermittelten Lehrinhalt, sondern darüber hinaus gravierende Folgen für die Fähigkeit der Schüler und Studenten zum disziplinierten und eigenständigen Erwerb von Wissen. Eine Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Schadens ist dem Autor nicht möglich, es dürfte jedoch um erhebliche Beträge gehen.



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.

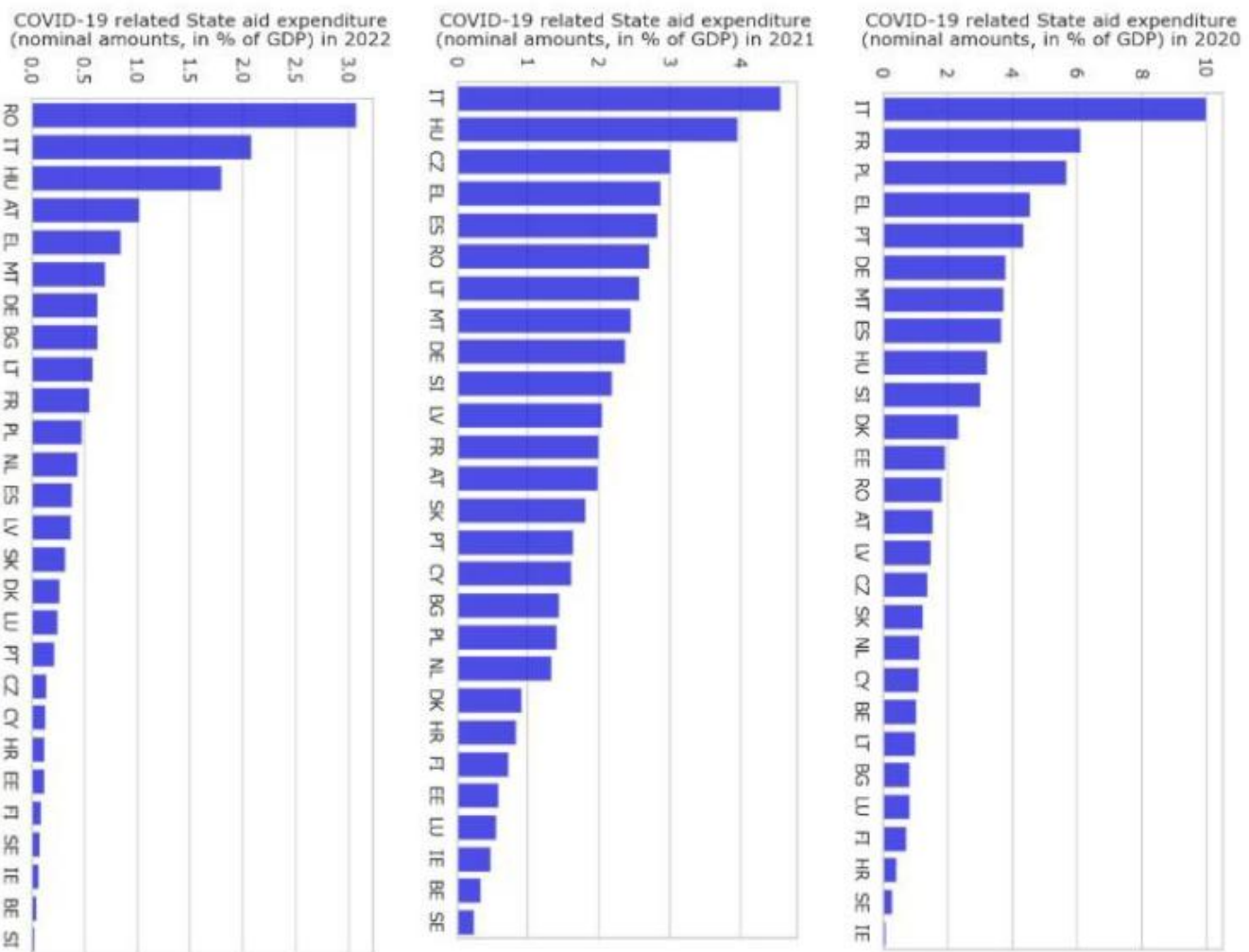
Zu diesen Kriterien für eine adäquate Krisenhilfe folgen nun einige Bewertungen.

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

Im internationalen Vergleich waren Deutschlands Pandemiehilfen 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 Steuermäßigung 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
- 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
- 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

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

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>



Kommissionsdrucksache 21(27)44
vom 10. Juli 2026

Schriftliche Stellungnahme

der Sachverständigen

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

Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Hauptgeschäftsführer des Handelsverbandes Berlin-Brandenburg e. V.

Öffentliche Anhörung

„Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“

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

Prof. Dr. Dr. h.c. Friederike Welter
Präsidentin des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Bonn, 10. Juli 2026

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

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

1 Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für den Mittelstand

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

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

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

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

2 Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen aus Sicht des Mittelstandes

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

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

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

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

3 Zielgenauigkeit und Verhältnismäßigkeit der Unternehmenshilfen

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Kommissionsdrucksache 21(27)45
vom 16. Juli 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen

Nils Busch-Petersen

Hauptgeschäftsführer des Handelsverbandes Berlin-Brandenburg e. V.

Öffentliche Anhörung

„Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“

Zwischen Systemrelevanz und Existenzgefährdung: Lehren aus der Pandemie für einen krisenfesten Einzelhandel

Stellungnahme des Handelsverbandes Deutschland zur Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Die wirtschaftliche Zäsur: Auswirkungen der Pandemie auf den Einzelhandel	4
2.1 Substanzverlust und Unternehmenssterben: Eine Bestandsaufnahme der Erosion.....	4
2.2 Transformation der Handelsstandorte und Innenstädte: Ein Strukturwandel im Zeitraffer ..	6
2.3 Die Phasen der Krise: Chronologie der Erschöpfung und Erosion der Eigenkapitalbasis...	7
3. Sicherstellung der Versorgung (Lebensmittel & Logistik).....	8
3.1 Einzelhandel als Kritische Infrastruktur (KRITIS)	8
3.2 Logistische Resilienz: Operative Hürden und Lösungsansätze.....	9
3.3 Lehren für die Warenverfügbarkeit: Prävention und internationale Sicherung.....	10
4. Lockdowns als Maßnahme zur Eindämmung der Pandemie: gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen.....	11
5. Staatliche Stützungsmaßnahmen: Das Instrument der Kurzarbeit und die Konzeption der Wirtschaftshilfen.....	12
6. Governance und Kommunikation: Lehren aus dem föderalen Vollzug.....	15
7. Fazit und Kernforderungen für die Zukunft	16

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland – mit über drei Millionen Beschäftigten und gut 700 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 300.000 Einzelhandelsunternehmen – aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten – über alle Vertriebskanäle.

1. Einleitung

Der Einzelhandel als systemrelevanter Garant für Versorgung und gesellschaftliche Stabilität

Der deutsche Einzelhandel bildet das Rückgrat der Binnenwirtschaft und ist eine der tragenden Säulen der deutschen Volkswirtschaft. Mit über 3,1 Millionen Beschäftigten ist die Einzelhandelsbranche der drittgrößte Arbeitgeber des Landes und sichert nicht nur die tägliche Versorgung der Bevölkerung, sondern ist durch seine starke regionale Verankerung ein entscheidender Faktor für die Stabilität und Vitalität unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens. In den Jahren der Corona-Pandemie wurde diese zentrale Bedeutung unter extremen Bedingungen auf die Probe gestellt. Während Teile der Branche als systemrelevant eingestuft wurden und die Versorgungssicherheit unter hohem persönlichem Einsatz der Mitarbeiter sicherstellten, sahen sich weite Teile des Non-Food-Handels mit staatlich verordneten Betriebsschließungen konfrontiert, die an die Substanz der unternehmerischen Existenz gingen.

Der HDE begrüßt daher ausdrücklich die Einsetzung der Enquete-Kommission zur Aufarbeitung der Pandemie. Eine ehrliche Bilanzierung ist unerlässlich, um die Resilienz unseres Gemeinwesens für künftige Krisenszenarien zu stärken. Aus Sicht des Handels darf die Aufarbeitung kein Selbstzweck sein; sie muss die Grundlage dafür bilden, bei künftigen Pandemien eine Balance zwischen notwendigem Infektionsschutz, der Aufrechterhaltung der Versorgungsstrukturen und dem Schutz der grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit und unternehmerischen Existenz zu finden.

Die vorliegende Stellungnahme strukturiert die gewonnenen Erkenntnisse entlang der drei aus Einzelhandelssicht zentralen Komplexe der Versorgungssicherheit, der Lockdowns samt seinen Folgen sowie der Wirtschaftshilfen und ergänzt diese um grundlegende Lehren zur Governance und Kommunikation:

Versorgungssicherheit: Im Bereich der Sicherstellung der Versorgung zeigt sich die Notwendigkeit, den Einzelhandel mitsamt seiner Logistikketten als Kritische Infrastruktur (KRITIS) anzuerkennen und die Warenverfügbarkeit durch dauerhafte operative Flexibilisierungen, wie die Aufhebung von Nacht- und Sonntagsfahrverboten, abzusichern.

Lockdowns: Hinsichtlich der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung durch umfassende Lockdowns wird verdeutlicht, dass künftige Entscheidungen auf einer strikten fachlichen Evidenz basieren müssen, die das geringe Infektionsrisiko im Handel und die Wirksamkeit von Hygienekonzepten anerkennt, um willkürliche Differenzierungen zwischen Sortimenten und unverhältnismäßige Schließungen zu vermeiden.

Wirtschaftshilfen: Mit Blick auf die Ausgestaltung der Wirtschaftshilfen ist festzustellen, dass diese den massiven Substanzverlust und die Erosion der Eigenkapitalbasis oft nur unzureichend auffangen konnten; hier ist künftig eine systemgerechte Kompensation inklusive eines fiktiven Unternehmerlohns zum Schutz der persönlichen Existenz der Inhaber unerlässlich.

Governance und Kommunikation: Als Grundvoraussetzung für künftige Planungssicherheit wird die Überwindung des föderalen „Flickenteppichs“ durch eine modernisierte, digitalisierte

Verwaltung und eine verlässliche Krisenkommunikation identifiziert. Die Aufarbeitung der Pandemie bietet die Chance, die Weichen für ein krisenfestes Krisenmanagement der Zukunft zu stellen, das auf einem engen Dialog zwischen Politik und Wirtschaft basiert.

Das übergeordnete Ziel sollte in der Entwicklung eines präventiven Instrumentariums liegen, das im Falle künftiger Krisen die Funktionsfähigkeit der Versorgungsarchitektur und die wirtschaftliche Substanz der Unternehmen schützt.

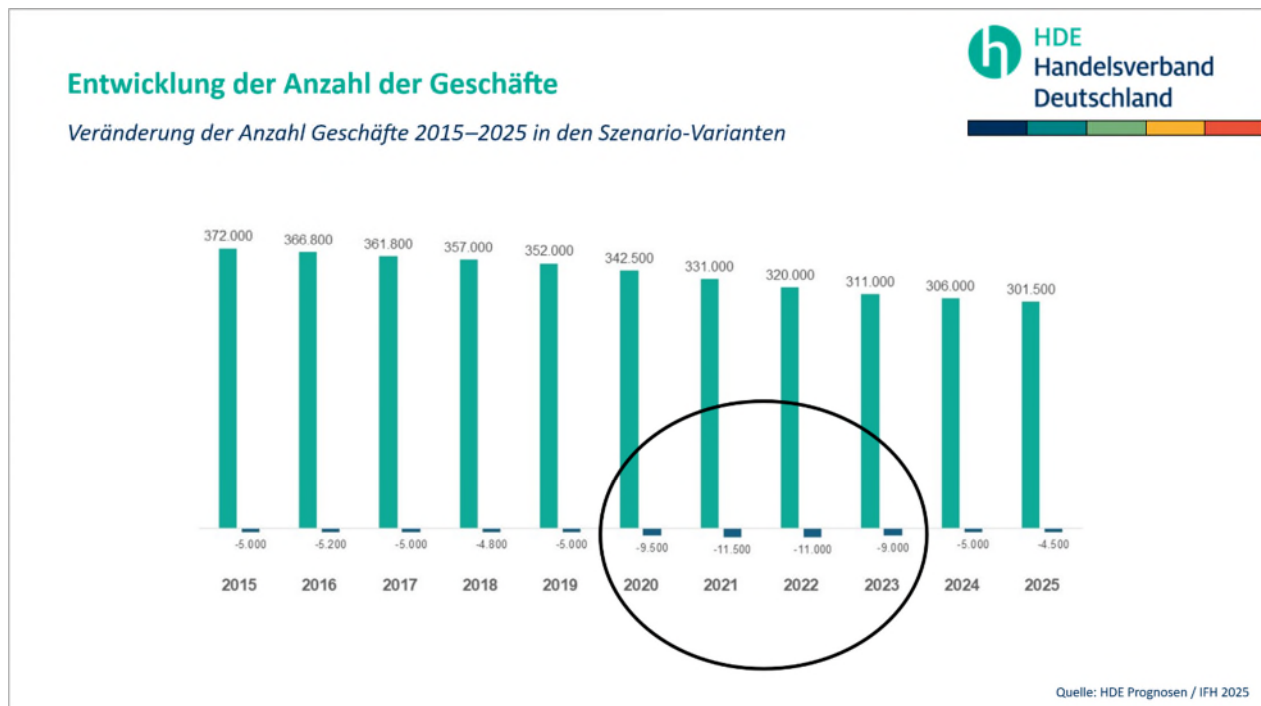
2. Die wirtschaftliche Zäsur: Auswirkungen der Pandemie auf den Einzelhandel

2.1 Substanzverlust und Unternehmenssterben: Eine Bestandsaufnahme der Erosion

Die Corona-Pandemie markiert für den deutschen Einzelhandel keine vorübergehende Delle, sondern eine tiefe wirtschaftliche Zäsur. Es kam zu einem massiven Substanzverlust, der die Handelsstruktur in Deutschland nachhaltig geschwächt hat. Dieser Prozess lässt sich nicht allein an kurzfristigen Umsatzrückgängen festmachen, sondern manifestiert sich in einer besorgniserregenden Erosion der Unternehmenslandschaft.

Quantitative Dimension des Rückgangs:

Die Corona-Pandemie hat im deutschen Einzelhandel Spuren hinterlassen, die weit über kurzfristige Umsatzverluste hinausgehen und die ökonomische Statik der Branche nachhaltig geschwächt haben. Volkswirtschaftlich betrachtet ist der Einzelhandel seit 2019 in eine Phase der Stagnation eingetreten: Preisbereinigt verzeichnete die Branche in den Jahren seit Pandemiebeginn lediglich ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 0,3 %. Mehr als 41.000 Geschäfte sind zwischen 2020 und 2023 verloren gegangen. Das Bild der Innenstädte hat sich dadurch massiv verändert, ein Attraktivitätsverlust und teils eine fortschreitende Verödung von zentralen Lagen mit allen entsprechenden Folgen sind zu verzeichnen.



Ein weiteres gravierendes Erbe der Pandemie-Jahre ist die flächendeckende Erosion der Eigenkapitalbasis, insbesondere im mittelständischen Fachhandel. Da die staatlichen Hilfsprogramme wesentliche Kostenblöcke nicht abdeckten, waren die Unternehmen gezwungen, ihre über Jahrzehnte aufgebauten Rücklagen vollständig zur Deckung der Fixkosten und des privaten Lebensunterhalts aufzehren. Dieser Abbau der Rücklagen hat bis heute fatale Folgen: Die fehlende Finanzausstattung führt zu einer massiv eingeschränkten Investitionskraft und verminderten Zukunftsperspektiven am Kapitalmarkt. In einer Phase, in der die digitale und ökologische Transformation der Branche höchste Investitionen erfordert, sind viele Betriebe finanziell gelähmt.

Ein besonderes Merkmal der Krise im Handel ist die Verknüpfung von betrieblichem Scheitern und privater Existenzvernichtung. Ein Großteil der inhabergeführten Unternehmen haftet persönlich. Das Aufzehren der betrieblichen Substanz bedeutete daher in der Konsequenz oft den Zugriff auf die private Altersvorsorge. Wo dies nicht ausreichte, führte das Ende des Unternehmens unmittelbar in die Privatinsolvenz. Viele Geschäftsaufgaben erfolgten zudem „still“ und ohne förmliches Insolvenzverfahren, weshalb die amtlichen Statistiken das wahre Ausmaß des Substanzverlustes nur unzureichend abbilden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Substanzverlust im Einzelhandel ist tiefgreifend. Er umfasst den Verlust an unternehmerischer Vielfalt, die Zerstörung privater Lebensentwürfe und die Schwächung der Investitionskraft für die kommenden Jahrzehnte. Jede künftige Krisenstrategie muss diesen Faktoren Rechnung tragen, um einen weiteren strukturellen Kahlschlag zu verhindern.

Branchenspezifische Zuspitzung am Beispiel des Modehandels

Der branchenspezifische Substanzverlust wird besonders am Beispiel des Modehandels und hier insbesondere in den Innenstädten deutlich: Durch den Wegfall von Anlässen wie Hochzeiten oder Events und den Wechsel ins Homeoffice sank der Bedarf an Kleidung drastisch, während Händler aufgrund der Lockdowns auf saisonaler Ware (z. B. Winterkollektionen) sitzen blieben, für deren Entwertung es keinen adäquaten finanziellen Ausgleich gab. Da Bestellungen Monate im Voraus

getätigt werden müssen, floss weiterhin neue Ware in übervolle Lager, was zu massiven Liquiditätsproblemen führte. Diese Situation wurde dadurch verschärft, dass Verbraucher in den zur Versorgung der Bevölkerung geöffneten Lebensmittelgeschäften auch entsprechende Nonfoodartikel (Textilien, Schuhe etc.) nachfragten und zudem verstärkt im E-Commerce einkauften, während der stationäre Modehandel durch die Lockdowns bedingt schließen musste. Die Kombination aus hohen Fixkosten für Top-Lagen und dem Abwandern der Kunden zu Online-Plattformen, die den stationären Erlebnisfaktor nicht ersetzen konnten, löste schließlich eine beispiellose Insolvenzwellen im mittelständischen Modehandel aus.

2.2 Transformation der Handelsstandorte und Innenstädte: Ein Strukturwandel im Zeitraffer

Die Corona-Pandemie hat die Transformation der Handelsstandorte und insbesondere der Innenstädte nicht nur beschleunigt, sondern in eine kritische Phase überführt. Unsere Stadtzentren, die über Jahrzehnte vom stationären Einzelhandel als Frequenzbringer und Identitätsstifter geprägt wurden, stehen vor einer existenziellen Herausforderung. Die Verödung der Zentren ist kein drohendes Szenario mehr, sondern in vielen Städten bereits bittere Realität. Unsere Innenstädte bluten aus.

Die dramatische Entwicklung der Leerstände und Flächenverfügbarkeiten

Ein zentraler Indikator für die Erosion der Standorte ist die Entwicklung der Leerstands- und Verfügbarkeitsquoten. Die Daten zeigen hier eine besorgniserregende Dynamik. So zeigt sich für die sogenannten „Big 9“ – die wichtigsten deutschen Handelsmetropolen – auf Basis der Mietfläche nahezu eine Verdreifachung der Verfügbarkeitsquote von 7 % im ersten Halbjahr 2019 auf 20 % im ersten Halbjahr 2023. Diese großflächigen Leerstände wirken wie Gift für die umliegenden kleineren Strukturen. Wenn die Magnetbetriebe wegfallen, sinkt die Standortattraktivität für den gesamten innerstädtischen Bereich. Zwar zeigte sich im zweiten Halbjahr 2023 mit einem Rückgang auf 16,5 % eine spürbare Entspannung, doch bleibt das Niveau weit über den Vorkrisenwerten. Die Leerstandsquote nach Anzahl der Ladenlokale stieg in den Big 9 von 11 % im ersten Halbjahr 2019 auf 15,5 % im zweiten Halbjahr 2023. Dies verdeutlicht, dass sich seit 2019 als Folge der Pandemie ein Trend zu stetig steigendem Leerstand etabliert hat.

Homeoffice und die Verschiebung der Konsumströme

Ein oft unterschätzter Faktor der Transformation ist die dauerhafte Etablierung von Homeoffice-Strukturen. Diese führen zu massiven Umsatzverschiebungen zulasten der stationären Einzelhändler. Wenn die täglichen Pendlerströme ausbleiben, bricht dem innerstädtischen Handel die Frequenz weg. Diese Kaufkraft wandert entweder in den Online-Handel ab oder verteilt sich auf wohnortnahe Bereiche, was die historisch gewachsene Hierarchie der Handelsstandorte ins Wanken bringt.

Zudem ist zu beachten, dass ein Besuch eines Dienstleisters oder eines Restaurants nicht digital erfolgen kann, ein Einkauf inzwischen schon, mit allen daran anknüpfenden Folgen. Der stationäre Einzelhandel steht somit unter einem doppelten Druck: dem Frequenzverlust durch veränderte Arbeitswelten und dem Wettbewerb durch digitale Alternativen.

Veränderte Besucherstruktur und Standortfaktoren

Die Transformation betrifft auch die Qualität der Frequenzen. Laut einer Studie zu Frankfurt/Main hat sich das innerstädtische Publikum nach Corona verändert, so dass die alleinige Feststellung von Frequenzen nicht mehr ausreicht, um Umsatzprognosen zu wagen. In Frankfurt kommen beispielsweise weniger Bewohner von „bürgerlichen Stadtquartieren“ in die Innenstadt, während Bewohner der prekären Stadtquartiere zugenommen haben.

2.3 Die Phasen der Krise: Chronologie der Erschöpfung und Erosion der Eigenkapitalbasis

Der Verlauf der Pandemie für den Einzelhandel darf nicht als isoliertes Ereignis betrachtet werden, sondern als ein kumulativer Prozess der wirtschaftlichen Auszehrung. Seit März 2020 befindet sich die Branche in einer Schieflage, die durch die staatlich verordneten Lockdowns und massiven Einschränkungen der Berufsfreiheit ausgelöst wurde. Diese Jahre waren geprägt von einem ständigen Wechsel zwischen Krisenmodus, kurzzeitigen Erholungsphasen und erneuten existenziellen Rückschlägen.

Die Wellenbewegungen der Pandemie und ihre spezifischen Lasten

- **Der Schock der ersten Welle (Frühjahr 2020):** Zu Beginn der Pandemie stand die gesamte Branche im Krisenmodus. Während der Lebensmittelhandel die Versorgung unter extremem operativem Druck sicherstellen musste, erlebte der Non-Food-Handel den ersten kompletten Stillstand. Zwar folgte im Sommer 2020 eine relativ schnelle Erholung, doch blieb diese instabil. Das daraufhin verabschiedete Konjunkturpaket sorgte nur für eine marginale Konsumbelebung, die den vorangegangenen Totalausfall nicht kompensieren konnte.
- **Das Trauma der zweiten Welle und das verlorene Weihnachtsgeschäft (Winter 2020/21):** Diese Phase markierte den Übergang von einer vorübergehenden Störung zu einer akuten Existenznot. Besonders der Lockdown-Handel im Non-Food-Bereich verzeichnete im so wichtigen Jahresendspurt massive Einbußen. Für viele Händler ist das Weihnachtsgeschäft die einzige Zeit im Jahr, in der Gewinne erwirtschaftet werden, die das gesamte Folgejahr tragen. Die Schließungen in diesem Zeitraum haben die wirtschaftliche Substanz vieler Betriebe irreparabel geschädigt.
- **Die schleichende Erosion durch Click & Meet und Zutrittsbeschränkungen:** Auch nach den harten Lockdowns setzte sich die Belastung fort. Modelle wie Click & Meet dienten zwar der Kundenbindung, ermöglichten jedoch in der Regel keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. In vielen Bereichen überstiegen die Personal- und Nebenkosten den Unternehmensgewinn, da die Umsätze weiterhin über 50 % unter dem Vorkrisenniveau lagen. Zusätzliche Erschwerungen wie 2G- oder 3G-Regelungen im Handel wirkten wie ein „Lockdown durch die Hintertür“.

Die langfristige Erosion der Eigenkapitalbasis und Investitionsstau

Die fatale Konsequenz dieser Phasen ist der vollständige Abbau der unternehmerischen Rücklagen. Da die Wirtschaftshilfen wesentliche Kostenblöcke – insbesondere den fiktiven Unternehmerlohn für die private Lebenshaltung – nicht abdeckten, waren die Inhaber gezwungen, ihre über Jahrzehnte aufgebauten privaten und betrieblichen Reserven zur Deckung der Fixkosten einzusetzen.

- **Verlust der Resilienz:** Die fehlende Finanzausstattung durch den Abbau der Rücklagen während der Corona-Zeit hat bis heute verminderte Zukunftsperspektiven zur Folge. Als nach der Pandemie die Energiekosten im Zuge des Ukraine-Krieges explodierten, traf dies auf eine Branche, die keinerlei Puffer mehr besaß.
- **Die statistische Realität der Stagnation:** Die Zahlen belegen diesen dauerhaften Substanzverlust eindrucksvoll. Seit 2019 verzeichnet der Einzelhandel preisbereinigt nur ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 0,3 %. Dies bedeutet de facto einen Stillstand. Die für die Transformation zur Technologiebranche notwendige Investitionskraft ist in den Jahren 2020 und 2021 weitgehend verloren gegangen.

- **Unternehmensverlust als strukturelles Ergebnis:** Der drastische Rückgang (-41.000 von 2020 bis 2023) der Unternehmenszahlen zeigt, dass viele Betriebe die kumulativen Lasten der aufeinanderfolgenden Wellen nicht mehr tragen konnten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Phasen der Pandemie haben nicht nur zu kurzfristigen Umsatzeinbußen geführt, sondern die ökonomische Statik des mittelständischen Einzelhandels nachhaltig zerstört. Jede künftige Krisenstrategie muss anerkennen, dass eine Branche nach einer solchen Phase der Auszehrung keine weiteren unkompensierten Belastungen mehr tragen kann.

3. Sicherstellung der Versorgung (Lebensmittel & Logistik)

3.1 Einzelhandel als Kritische Infrastruktur (KRITIS)

Die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs hat sich während der Corona-Pandemie als einer der sensibelsten Faktoren staatlichen Handelns erwiesen. In Krisenzeiten ist die Aufrechterhaltung stabiler Versorgungswege nicht nur eine wirtschaftliche Notwendigkeit, sondern eine fundamentale Voraussetzung für den gesellschaftlichen Frieden und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates. Der Einzelhandel hat hierbei seine Rolle als Rückgrat der Gesellschaft unter Beweis gestellt. Dennoch ist zu konstatieren, dass die Einordnung und Behandlung der Branche im Gefüge der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) während der Pandemie lückenhaft und in Teilen unzureichend war.

Die systemrelevante Rolle der Nahversorgung

Der Einzelhandel ist eine der wichtigsten Wirtschaftsbranchen des Landes und trägt maßgeblich zur Stabilität bei. Es ist eine zentrale Erkenntnis der letzten Jahre, dass die Perspektiven des Handels – insbesondere im Hinblick auf die kritische Infrastruktur und die stationäre Versorgung der Bevölkerung – zwingend in die Arbeit der Kommission einfließen müssen. Bereits im ersten Lockdown hat der HDE ein umfassendes wissenschaftliches Hygienekonzept erarbeiten lassen, um insbesondere die Unternehmen der täglichen Nahversorgung besonders zu unterstützen, die Versorgung aufrecht zu erhalten und unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schützen.

Diese Leistung wurde unter Bedingungen erbracht, die von hoher Unsicherheit und operativem Druck geprägt waren. Die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs ist insbesondere in Krisenzeiten besonders sensibel. Dabei ist festzuhalten: Nur ein starker Einzelhandel kann auch die nächste Krise meistern und die Versorgungssicherheit der Bevölkerung garantieren.

Kritik an der zu engen Definition der Systemrelevanz

Ein wesentlicher Kritikpunkt des HDE an der bisherigen Krisenbewältigung ist die Definition dessen, was als „systemrelevant“ erachtet wurde. Aus unseren Erfahrungen der Pandemie müssen wir festhalten: Die systemrelevanten Bereiche des Einzelhandels waren zu eng gefasst. Diese zu enge Auslegung führte dazu, dass flankierende Dienstleistungen und Sortimente, die für das Funktionieren des Alltags und auch für die psychologische Stabilität der Bevölkerung wichtig sind, nicht zur Verfügung standen.

Eine künftige KRITIS-Strategie muss anerkennen, dass die Versorgungssicherheit nicht erst an der Ladentheke des Supermarktes beginnt, sondern eine komplexe Kette umfasst. Dazu gehören auch Zulieferer, die Produktion, die Verpackungsindustrie und die Bargeldlogistik. Wenn Teile dieser Kette

aufgrund fehlender Anerkennung als kritische Infrastruktur wegbrechen, ist die gesamte Versorgungssicherheit gefährdet.

Priorisierung des Personals und operativer Schutz

Die Anerkennung als Kritische Infrastruktur darf kein bloßes Etikett sein, sondern muss handfeste Konsequenzen in der staatlichen Priorisierung haben. Ein zentrales Versäumnis war die teilweise verzögerte Berücksichtigung der im Handel Beschäftigten bei Schutzmaßnahmen. Der HDE fordert daher für die Zukunft: Impfungen sollten (bei Verfügbarkeit) bei KRITIS relevanter Infrastruktur priorisiert werden; dies muss explizit den Lebensmittelhandel (LEH) in Vertrieb und Logistik einschließen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Front der Versorgung haben ein Anrecht auf den bestmöglichen staatlichen Schutz, da sie durch ihre Arbeit das Funktionieren der Gesellschaft garantieren.

Zudem müssen Einreiseregeln, insbesondere für Arbeitskräfte aus Osteuropa, so gestaltet werden, dass ausländische Arbeitnehmer zwecks Arbeitsaufnahme problemlos einreisen dürfen, um die Grundversorgung aufrecht zu erhalten. Auch die Arbeitnehmerüberlassung sollte in solchen Krisensituationen erleichtert werden, um punktuelle personelle Engpässe, etwa durch Quarantäne-Anordnungen in Zentrallägern, abfedern zu können.

Gefährdung der Versorgungsstruktur durch Leerstand

Abschließend muss im Kontext von KRITIS auch die räumliche Komponente der Versorgung betrachtet werden. Die seit 2019 als Folge der Pandemie etablierte Tendenz zu stetig steigendem Leerstand gefährdet die Versorgungsstruktur in den zentralörtlichen Bereichen essenziell. Wenn der stationäre Handel aus den Zentren verschwindet, bricht eine wohnortnahe Versorgungssicherung weg, die gerade für weniger mobile Bevölkerungsgruppen kritisch ist. Die Resilienz der Gesellschaft hängt somit unmittelbar an der ökonomischen Vitalität der Handelsstandorte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Einstufung als Kritische Infrastruktur künftig ganzheitlicher, vorausschauender und mit klaren operativen Vorrechten für die betroffenen Unternehmen und deren Beschäftigte verbunden sein muss.

3.2 Logistische Resilienz: Operative Hürden und Lösungsansätze

Die Sicherstellung einer stabilen Warenversorgung während einer Pandemie ist untrennbar mit der Leistungsfähigkeit der logistischen Ketten verbunden. Die Erfahrungen der vergangenen Krisenjahre haben gezeigt, dass die Logistik das Nervensystem des Einzelhandels ist. Wenn dieses System durch bürokratische Restriktionen oder unvorhersehbare Störungen gelähmt wird, gerät die Grundversorgung der Bevölkerung unmittelbar in Gefahr. Die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen Bedarfs ist insbesondere in Krisenzeiten ein besonders sensibler Faktor. In der Logistik sollten daher mögliche Störungen erkannt und unbürokratische Hilfen geschaffen werden.

Flexibilisierung der Rahmenbedingungen: Nachtanlieferung und Verkehrsfluss

Eine der zentralen Lehren aus der Pandemie ist die Notwendigkeit, starre zeitliche Begrenzungen in der Logistikkette aufzubrechen, um Lastspitzen abzufedern und die Warenverfügbarkeit in den Märkten zu garantieren. Unternehmen sind in Krisen oder Pandemien auf Entlastungen angewiesen, wie beispielsweise die Aussetzung von Sonn- und Feiertagsfahrverboten sowie Arbeitsverboten und Nachtfahrverboten.

Besondere Bedeutung kommt hierbei der Aufhebung der Anlieferrestriktionen zum Lärmschutz zwischen 22:00 und 06:00 Uhr zu. Eine Anlieferung des Lebensmittelhandels muss auch in dieser Zeit

an Märkte und Logistikstandorte ermöglicht werden. Dies ist unter anderem auch durch veränderte Öffnungszeiten aufgrund von regionalen Ausgangssperren getrieben. Nur durch die Entzerrung der Lieferfenster über den gesamten 24-Stunden-Zeitraum lässt sich sicherstellen, dass die Regale auch bei erhöhter Nachfrage oder Personalknappheit gefüllt bleiben. Nur ein starker Einzelhandel kann auch die nächste Krise meistern und die Versorgungssicherheit der Bevölkerung garantieren.

Arbeitsrechtliche Anpassungen: Sicherung des Logistikbetriebs

Die personelle Absicherung der Logistikstandorte erwies sich als einer der kritischsten Engpässe. Bei einer hohen Zahl von Infektionsfällen oder erhöhten Krankenständen könnten punktuell Lager nicht mehr ausreichend personell besetzt werden, beispielsweise bei Quarantäne-Anordnungen. Hierfür können allerdings in der Regel Redundanzen innerhalb der Konzerne geplant werden, wie die Lastverteilung auf angrenzende Lager. Dennoch stößt diese interne Flexibilität ohne rechtliche Flankierung an Grenzen.

Der HDE fordert daher für künftige Krisensituationen konkrete arbeitsrechtliche Erleichterungen:

- **Lockerung des Sonntagsarbeitsverbots:** Dies muss insbesondere für die Kommissionierung in Zentrallägern gelten und auch für Zulieferer, zum Beispiel in den Bereichen Verpackung, Produktion und Bargeldlogistik, ausgeweitet werden.
- **Flexibilisierung der Ruhe- und Lenkzeit-Regelungen:** Eine Anpassung dieser Regelungen sowie der Wochenendruhezeit ohne eine starre Wertung der Zeiträume ist essenziell, um den Transportfluss aufrechtzuerhalten.
- **Erleichterung der Arbeitnehmerüberlassung:** Um die Grundversorgung aufrechtzuerhalten, müssen bürokratische Hürden bei der Überlassung von Personal zwischen Unternehmen oder Standorten in Krisenzeiten abgesenkt werden.

3.3 Lehren für die Warenverfügbarkeit: Prävention und internationale Sicherung

Die Aufrechterhaltung der Warenverfügbarkeit ist in Krisenzeiten kein rein logistisches Problem, sondern maßgeblich von politischer Kommunikation und grenzüberschreitender Kooperation abhängig. Die Pandemie hat gezeigt, wie sensibel die Versorgungsketten auf staatliche Signale und nationale Alleingänge reagieren.

Krisenkommunikation: Vermeidung politisch induzierter Panikreaktionen

Eine zentrale Lehre aus der Corona-Zeit betrifft das Zusammenspiel von politischer Rhetorik und dem Konsumverhalten. Die Lieferfähigkeit bei bestimmten Artikeln hängt stark von der Nachfrage ab. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass öffentliche Aufrufe zur Bevorratung oder unklare Signale zur Versorgungslage Panikreaktionen (Stichwort Hamsterkäufe) auslösen können. Die Politik sollte daher in künftigen Krisensituationen nicht zur Bevorratung aufrufen und so zusätzlich Panik schüren, die die logistischen Systeme unnötig überlastet. Stattdessen ist eine Kommunikation gefordert, die das Vertrauen in die bestehenden Lieferketten stärkt und die Leistungsfähigkeit des Handels betont.

Sicherung internationaler Lieferketten und Grenzverkehr

Da der deutsche Einzelhandel in hochgradig vernetzte, internationale Lieferketten eingebunden ist, haben Störungen an den Grenzen unmittelbare Auswirkungen auf die nachgelagerten Prozesse bis in die Filiale.

Es hat sich gezeigt, dass nationale Alleingänge bei Grenzschießungen die Versorgungssicherheit gefährden. Grenzüberschreitende Güterverkehre dürfen nicht eingeschränkt werden. Es müssen dauerhaft Konzepte für „Fast-Lanes“ vorliegen, um zeitkritische Verbraucher- und LEH-Produkte bevorzugt abzuwickeln.

Institutionelle Vorsorge: Ständige Kommission

Um künftig schneller auf Störungen in den Lieferketten reagieren zu können, schlägt der HDE die Einrichtung einer ständigen Kommission im Verkehrsministerium vor. Diese soll sich kontinuierlich mit aktuellen Problemen der Logistik beschäftigen und in Krisensituationen unmittelbar operative Maßnahmen (wie die Flexibilisierung von Lenkzeiten oder Fahrverboten) einleiten können. Nur durch eine solche institutionelle Verankerung lassen sich logistische Hürden unbürokratisch und zeitnah abbauen.

4. Lockdowns als Maßnahme zur Eindämmung der Pandemie: gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen

Die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, insbesondere die umfassenden Lockdowns und die damit einhergehenden Betriebsschließungen, stellten den schwerwiegendsten Eingriff in die Berufsfreiheit und die Eigentumsrechte der Handelsunternehmen in der Geschichte der Bundesrepublik dar. Aus der Rückschau müssen wir feststellen, dass viele dieser Entscheidungen auf einer Logik basierten, die die operativen Realitäten des Handels sowie die tatsächlichen Infektionsgefahren verkannte.

Operative Fehlsteuerungen und mangelnde Evidenz in der Maßnahmenlogik

Ein zentrales Manko der Lockdown-Politik war die pauschale Einteilung in vermeintlich lebensnotwendige und nicht-lebensnotwendige Sortimente. Die Politik hatte hier nicht bedacht, dass nicht nur Lebensmittel und Drogerieartikel einen kurzfristig entstehenden Bedarf decken müssen und hatte den kompletten Non-Food-Einzelhandel stillgelegt. Diese Entscheidung ignorierte die lebensnahen Bedürfnisse der Bevölkerung.

Die Schließung des Non-Food-Handels und auch von Weihnachtsmärkten gerade in der Weihnachtszeit führte teilweise dazu, dass Vollsortimenter des Lebensmitteleinzelhandels von Familien als eine Art „Miniweihnachtsmarkt“ mit Innenstadtfeeling wahrgenommen wurden. In diesen Bereichen hielten sich zum Teil mehr Menschen auf, als es für einen normalen Lebensmitteleinkauf notwendig gewesen wäre. Trotz dieser höheren Kundenaufkommen kam es aber nicht zu einer exorbitanten Steigerung von Infektionen im Handel.

Dies führt retrospektiv zu der Frage, warum man den Non-Food-Handel überhaupt schloss. Denn gerade bei einer Mehrzahl von geöffneten Unternehmen – selbst mit Zutrittsbegrenzungen – hätte man eine Entzerrung von Kundenströmen erreichen können, was die Politik versäumt hat. Die Konzentration der Kunden auf wenige geöffnete Verkaufsstellen war unter Gesichtspunkten des Infektionsschutzes kontraproduktiv.

Die Praxisferne der Eindämmungsmaßnahmen manifestierte sich insbesondere in der pauschalen Schließung von Geschäften mit mehr als 800 Quadratmetern Verkaufsfläche sowie in restriktiven Kundenbegrenzungen pro Quadratmeter, die großflächige Betriebe wie Möbelhäuser oder Elektronikmärkte trotz ohnehin geringerer Kundenfrequenzen unverhältnismäßig trafen. Besonders

das lange Festhalten an 2G/3G-Regelungen im Non-Food-Bereich – während der Lebensmittel- und Drogeriebereich mit ca. 80 % des Kundenaufkommens ohne Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen offen blieb – ist retrospektiv nicht logisch begründbar und führte zu dramatischen Umsatzrückgängen, besonders im so wichtigen Weihnachtsgeschäft 2021. Zudem erwies sich die rein inzidenzoriente Schließungsstrategie ohne Berücksichtigung evidenzbasierter Parameter wie der Hospitalisierungsrate oder Intensivbettenauslastung als fehlerhafter Ansatz, der erhebliche Planungsunsicherheiten und Wettbewerbsverzerrungen verursachte, ohne das Infektionsgeschehen wirksam einzudämmen.

Das Scheitern von Brückenmodellen: Click & Meet

In späteren Phasen der Pandemie wurden Modelle wie „Click & Meet“ eingeführt, um den Lockdowns zumindest ein Stück weit abzufedern. Im Mittelpunkt standen dabei allerdings die Faktoren Kundenbindung und Kundenpflege. Trotz einer Teilaufnahme des Geschäftsbetriebs blieben die Umsätze jedoch weit hinter dem Vorkrisenniveau zurück und ermöglichten in der Regel keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb.

Bei Click & Meet etwa lagen die Umsatzverluste weiterhin über 50 %, in vielen Bereichen auch deutlich darüber. Bei vielen Händlern übersteigen bei Click & Meet die Kosten für das Personal und die Nebenkosten für die Geschäfte den Unternehmensgewinn. Entsprechende Modelle sind insofern nur als Übergangslösung sinnvoll und können nicht annähernd verlorene Umsätze kompensieren.

Wie oben bereits dargelegt, war die unmittelbare wirtschaftliche Folge dieser umfassenden Lockdowns eine dramatische Erosion der betrieblichen Substanz, die über einen reinen Umsatzverlust weit hinausging. Da die staatlichen Kompensationsmaßnahmen die tatsächlichen Kosten und insbesondere den privaten Lebensunterhalt der Inhaber oft nur unzureichend abdeckten, waren die Unternehmen gezwungen, ihre über Jahre aufgebauten Rücklagen vollständig aufzuzehren. Diese Entzerrung der Eigenkapitalbasis führt bis heute zu einer mangelnden Finanzausstattung und verminderten Zukunftsperspektiven am Kapitalmarkt, was die notwendige Transformation der Branche massiv behindert. Besonders fatal wirkte sich dabei der Umstand aus, dass viele inhabergeführte Betriebe im Non-Food-Sektor für die Schließungsphasen mit ihrem Privatvermögen hafteten. Das strukturelle Ergebnis der Lockdown-Logik war somit nicht nur ein statistisches Unternehmenssterben, sondern die Vernichtung privater Existenzen und Lebensentwürfe, da ein Scheitern des Unternehmens im Handel oft unmittelbar in die Privatinsolvenz führt.

5. Staatliche Stützungsmaßnahmen: Das Instrument der Kurzarbeit und die Konzeption der Wirtschaftshilfen

Die Ausgestaltung und Abwicklung der Wirtschaftshilfen während der Corona-Pandemie war für viele Handelsunternehmen ein zentraler Überlebensfaktor, zugleich aber auch eine Quelle erheblicher Rechtsunsicherheit und administrativer Hürden. Der HDE begrüßt zwar die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung, die pandemiebedingten Einschränkungen und damit verbundenen wirtschaftlichen Verluste zu kompensieren, da ohne diese Maßnahmen weitaus mehr Einzelhändler hätten dauerhaft schließen müssen. Dennoch offenbaren die Erfahrungen tiefgreifende konzeptionelle Mängel, die künftig korrigiert werden müssen. Dabei zeigt sich in der Rückschau ein ambivalentes Bild: Während Instrumente der Arbeitsmarktpolitik hervorragend funktionierten, zeigten sich bei den klassischen Unternehmenshilfen massive Schwächen.

Erfolgreiche Krisenintervention: Die Brückenfunktion des Kurzarbeitergeldes

Kurzarbeit spielte während der Corona-Pandemie eine wichtige Rolle als zentrales arbeitsmarktpolitisches Instrument, um drohende Massenentlassungen im Einzelhandel zu verhindern

und Beschäftigung trotz temporärer Schließungen (Lockdowns) zu stabilisieren; betroffen war damals davon vor allem der Non-Food-Handel. Ihren Höhepunkt erlangte die Inanspruchnahme der Kurzarbeit im Einzelhandel im Frühjahr 2020 sowie im Winter 2021, als im Einzelhandel zeitweise mehrere hunderttausend Beschäftigte in Kurzarbeit waren. Kurzarbeit ermöglichte es Einzelhändlern, ihre Personalkosten bei Umsatzeinbrüchen etwa in Folge von staatlich angeordneten Lockdowns effektiv zu senken, ohne aber wertvolle Arbeitskräfte zu verlieren („Brückenfunktion“). Heute liegt der Anteil der Kurzarbeit im Einzelhandel wieder extrem niedrig (< 0,1 Prozent), die Beschäftigtenanzahl liegt mit 3,1 Millionen Beschäftigten sogar höher als noch vor der Corona-Pandemie.

Die damalige Bundesregierung hatte die Voraussetzungen auf dem Höhepunkt der Corona-Pandemie befristet herabgesenkt, so wurde etwa ein erleichterter Zugang ermöglicht, sofern nur 10 Prozent der Belegschaft vom Arbeitsausfall betroffen waren (anstatt 33 Prozent). Außerdem wurden den Arbeitgebern befristet die Sozialversicherungsbeiträge auf das Kurzarbeitergeld ganz und später nur noch teilweise erstattet, was für die betroffenen Arbeitgeber zentral war und damit effektiv Arbeitsplätze schützte. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es sich um ein positives Beispiel in der Zusammenarbeit von Politik und Wirtschaft handelt; ohne die umfangreiche Nutzung von Kurzarbeit wäre die Arbeitslosigkeit im Einzelhandel während der Pandemie massiv angestiegen.

Im starken Kontrast zu dieser zielgenauen und unbürokratischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme stand jedoch die Konzeption der direkten betrieblichen Wirtschaftshilfen (Überbrückungshilfen). Hier zeigte sich schnell, dass die Ausgestaltung der Programme den operativen Realitäten der Handelsunternehmen oft nicht gerecht wurde.

Kommunikation und das gebrochene Versprechen der Existenzsicherung

Ein schwerwiegendes Manko war die mangelnde Transparenz und Verlässlichkeit politischer Zusagen. Die Kommunikation von Seiten der Politik hinsichtlich der Coronahilfen, insbesondere in Bezug auf den Faktor der Rückzahlungspflichten, war suboptimal. Ursprünglich war die Aussage, dass aufgrund der Coronapandemie kein Unternehmen insolvent gehen sollte. Die Zahlungen sollten dem Handel helfen, zu überleben – unabhängig von der Branche. Es wurde auch kommuniziert, dass es keine Rückforderungen geben werde, sowohl durch die Bundeskanzlerin als auch von Seiten der Landesregierungen.

Diese Linie wurde später aufgegeben, aber nicht so publik gemacht, wie es notwendig gewesen wäre. Zudem widerspricht eine Rückforderung der vorherigen Zusage, dass die Unterstützung dazu diene, dass kein Unternehmen in die Insolvenz gehen müsse. Solche Äußerungen haben dazu beigetragen, dass viele Händler politikverdrossen geworden sind und sich vom Staat abgewendet haben.

Kritik an der 30-Prozent-Umsatzhürde und beihilferechtlichen Kriterien

Die Gewährung der Wirtschaftshilfen war aufgrund der europäischen Vorgaben an einen Umsatzrückgang von mindestens 30 Prozent gebunden. Ohne einen Umsatzrückgang in mindestens dieser Dimension durften unabhängig von der Verlustsituation des Unternehmens keine Hilfen gewährt werden. Dies ist ökonomisch nicht sachgerecht. Die Hilfen sollten primär von den tatsächlichen Verlusten und nicht primär vom Umsatz abhängen.

Zudem muss künftig sichergestellt werden, dass Hilfen möglichst zeitnah nach Ausbruch einer Pandemie auch auf größere Unternehmen ausgeweitet werden. Der zeitliche Versatz zwischen der Überbrückungshilfe 3 und der Bundesregelung Schadensausgleich sollte nicht nochmals auftreten. Für die Zukunft sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die Rahmenbedingungen für Wirtschaftshilfen vereinheitlicht und systematisiert werden.

Ungleichbehandlung der Branchen und föderale Disparitäten

Ein massiver Kritikpunkt bleibt die Ungleichbehandlung verschiedener Branchen. Es war und ist nicht nachvollziehbar, warum die Gastronomie für November und Dezember mit sehr geringen Anforderungen eine finanzielle Unterstützung (75 % des Vorjahresumsatzes ohne weitere Bedingungen) erhielt, die behalten werden durfte, der Handel jedoch – dem das wichtige Weihnachtsgeschäft entging – keine ausreichende finanzielle Unterstützung in diesem Zeitraum erhielt. Von solchen branchenspezifischen Hilfen wie der Dezemberhilfe für die Gastronomie sollte künftig abgesehen werden bzw. alle Wirtschaftsbereiche berücksichtigt werden; alle betroffenen Branchen müssen über den gesamten Beihilfezeitraum gleichbehandelt werden.

Zusätzlich verschärften unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern die Situation. So wurde beispielsweise der Standort Rheinland-Pfalz aufgrund der so gut wie nicht vorhandenen finanziellen Unterstützung der Inhaber durch die Landesregierung im Gegensatz zu Baden-Württemberg als schlechter Wirtschaftsstandort wahrgenommen. Diese Fragmentierung schwächt einzelne Standorte unnötig. Grundsätzlich sind daher einheitliche Definitionen der Kriterien für Wirtschaftshilfen auf Bundes- und Landesebene sinnvoll, um die Administration zu erleichtern.

Das Defizit des fehlenden Unternehmerlohns

Da die Coronahilfen keinen Eigenanteil für die Betreiber enthielten, mussten diese auf ihre Rücklagen zugreifen, die größtenteils aufgezehrt wurden. Inhabergeführte Unternehmen werden bei einem Scheitern oft nicht in den Firmeninsolvenzen gelistet, sondern unter den Privatinsolvenzen, da der Händler meist mit seinem Privatvermögen haftet. Wenn Schließungen unvermeidbar sind, müssen sie zwingend mit einem finanziellen Ausgleich einhergehen, der ausdrücklich auch den Inhaber und seine private Existenzsicherung umfasst. Ein fiktiver Unternehmerlohn muss als beihilfefähige Kostenposition anerkannt werden.

Aushöhlung des Erstattungsanspruchs nach § 56 IfSG

Ein gravierendes Beispiel für die nachträgliche Entwertung staatlicher Zusagen ist die Entwicklung der Erstattungsansprüche für Lohnfortzahlungen. Am 20. März 2024 (Az. 5 AZR 234/23) entschied das Bundesarbeitsgericht (BAG), dass Arbeitnehmer mit einer symptomlos verlaufenden Corona-Infektion und einer damit einhergehenden behördlichen Absonderungsanordnung Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nach § 3 Entgeltfortzahlungsgesetz geltend machen können. Die bis dahin geltende Rechtsauffassung und Verwaltungspraxis, in solchen Fällen den Erstattungsanspruch nach § 56 Infektionsschutzgesetz (IfSG) anzuwenden, wurde damit faktisch ausgehebelt und der Anwendungsbereich dieser Norm nahezu ausgehöhlt.

Das BAG kommt in seinem Urteil zu dem für viele Juristen nicht nachvollziehbaren Schluss, dass der „infektionsschutzrechtliche Entschädigungsanspruch nur subsidiär“ sei. Eine erhebliche Anzahl von Arbeitgeberanträgen aus Zeiten der Pandemie auf Erstattungen nach § 56 IfSG war bis zum Zeitpunkt des BAG-Urteils noch gar nicht beschieden. Infolge dieses Urteils sowie der anschließenden Bestätigung durch das Bundesverwaltungsgericht (Oktober 2025) ergingen in nahezu allen Bundesländern massenhaft ablehnende Erstattungsbescheide.

Die Kosten quarantänebedingter Arbeitsausfälle wurden damit nachträglich, also nach Ende der Corona-Pandemie, einseitig und nahezu vollständig den Unternehmen auferlegt. Dies sorgt für einen erheblichen Vertrauensschaden der Wirtschaft in die Politik. Den Arbeitgebern wurde seitens der damaligen Bundesregierung öffentlich eine unbürokratische und großzügige Erstattung versprochen. Die aktuelle Rechtsprechung trifft vor allem Branchen wie den Einzelhandel hart, die keine Homeoffice-Alternativen anbieten können. Es bedarf daher zügig einer gesetzgeberischen Klarstellung im

Entgeltfortzahlungsgesetz oder vorzugsweise direkt im IfSG zum Vorrang des Infektionsschutzrechts in diesen Fällen.

Der HDE begrüßt, dass eine Überarbeitung des IfSG im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen ist.

Administrative Hürden und technische Mängel

Die praktische Umsetzung der Hilfen litt unter erheblichen technischen und bürokratischen Mängeln. Serverkapazitäten der Regierung waren zeitweise so gering, dass diese beim Onlinestellen der Anträge abstürzten. Zudem ist die Definition der beihilfefähigen Fixkosten praxisfern ausgestaltet. Beihilfefähige Fixkosten sollten nicht über den Zeitpunkt der Fälligkeit erfasst werden, da dieser keine umsatzsteuerliche Rechnungspflichtangabe ist und buchhalterisch nicht erfasst wird. Sinnvoller wäre die Abstimmung auf den Zeitpunkt der Lieferung oder sonstigen Leistung.

Ebenso sollten steuer- und zivilrechtlich gültige Verträge bei der Definition der ausgleichsfähigen Fixkosten so weit wie möglich anerkannt werden. Auch die beihilferechtliche Definition einer Unternehmensgruppe durch familiäre Beziehungen sollte so großzügig wie möglich gefasst werden, um mittelständische Strukturen nicht zu benachteiligen.

Zusammenfassend fordert der HDE eine grundlegende Weiterentwicklung der Wirtschaftshilfen hin zu einem verlustbasierten, branchenübergreifenden und administrativ handhabbaren System, das Rechtssicherheit schafft und die unternehmerische Existenz auch auf privater Ebene absichert.

6. Governance und Kommunikation: Lehren aus dem föderalen Vollzug

Die Handhabung der Pandemie durch die staatlichen Organe auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene hat strukturelle Schwachstellen in der deutschen Verwaltungsarchitektur offenbart. Für den Einzelhandel war die Krisenzeit geprägt von einer hohen Rechtsunsicherheit, die aus dem Zusammenspiel von föderaler Kleinteiligkeit und einer teils defizitären Kommunikation resultierte.

Ein zentrales Problem stellten die tiefgreifenden Unterschiede in der Umsetzung der Maßnahmen dar. In den unterschiedlichen Bundesländern gab es unterschiedliche Regelungen und Ausgestaltungen, zum Teil wurden auch von den Ordnungsbehörden in den einzelnen Landkreisen, kreisfreien Städten oder Verbandsgemeinden die Regelungen unterschiedlich interpretiert. Vieles wurde – entgegen dem Grundgedanken, dass man relativ weite Formulierungen gewählt hat, um vor Ort flexibler entscheiden zu können – so hart wie möglich ausgelegt.

Keine der Ordnungsbehörden war bereit, Verantwortung zu übernehmen oder den gedachten Spielraum auch zu nutzen. Ein bezeichnendes Beispiel für die Realitätsferne mancher Anordnungen waren Ausgangssperren, die in der kompletten Südpfalz verhängt wurden, obwohl dort in großen Teilen nur Wald- und Wiesenfläche ist, nur weil in einem Ort die Zahlen angestiegen waren. Für die Zukunft müssen daher im Vorfeld klare Spielräume definiert und die Personen vor Ort ermutigt werden, diese Spielräume auch zu nutzen, da vor Ort sachbezogener entschieden werden kann als am Planungstisch weit weg von der Realität.

Defizite in der Krisenkommunikation und Fehlerkultur

Ein großes Manko bei Corona war und ist das Fehlen einer klaren, transparenten, offenen und frühzeitigen Kommunikation sowie das Eingestehen von Fehlern. Dadurch, dass von der Politik versucht wurde zu suggerieren, dass sie die Lage im Griff hätte, hat dies nicht nur zur

Politikverdrossenheit beigetragen, sondern auch dazu, dass viele sich vom Staat in jeglicher Ausgestaltung abgewendet haben.

Neue Regelungen wurden oft über Nacht verhängt, so dass sich weder die Bevölkerung noch die Unternehmen rechtzeitig darauf einstellen konnten. Eine ehrliche, transparente und offene Kommunikation ist jedoch die Grundvoraussetzung für die Akzeptanz einschneidender Maßnahmen.

Technische Infrastruktur und digitale Verwaltung

Die Pandemie hat zudem die Rückständigkeit der staatlichen IT-Infrastruktur schonungslos offengelegt, die sich beispielhaft in den bereits erwähnten Serverproblemen beim Beantragen der Wirtschaftshilfen zeigen. Hinzu kamen eklatante Probleme in der behördlichen Kommunikation, wie etwa die mangelhafte Fax-Erreichbarkeit der Gesundheitsämter. Allein dies zeigt, dass die Infrastruktur in den Behörden auf den aktuellen Stand der Technik und auf den Worst Case ausgelegt sein muss, damit sie auch in Krisenfällen funktioniert.

7. Fazit und Kernforderungen für die Zukunft

Auf Basis der vorliegenden Erfahrungen und Fachrückmeldungen formuliert der HDE folgende unverzichtbare Kernforderungen für künftige Krisenszenarien:

1. **Gleichbehandlung aller Handelsformen:** Es darf keine willkürliche Differenzierung zwischen Food und Non-Food geben. Schließungsmaßnahmen dürfen nur als letztes Mittel und auf Basis wissenschaftlicher Evidenz erfolgen.
2. **Konsequenter finanzieller Ausgleich:** Wenn staatlich verordnete Schließungen unvermeidbar sind, müssen diese zwingend mit einem angemessenen finanziellen Ausgleich einhergehen, der ausdrücklich auch den Inhaber und seine private Existenzsicherung (Unternehmerlohn) umfasst.
3. **Sicherung der Logistik und Warenverfügbarkeit:** Die Anerkennung des LEH und der dazugehörigen Logistik als Kritische Infrastruktur muss mit operativen Entlastungen wie der Aufhebung von Nacht- und Sonntagsfahrverboten, der Sicherstellung des internationalen Grenzverkehrs (Güter und Personal) sowie der Priorisierung des Personals bei Schutzmaßnahmen einhergehen.
4. **Modernisierung der Verwaltung:** Eine klare, ehrliche und offene Kommunikation sowie eine technische Ausstattung auf dem aktuellen Stand sind essenziell, um das Vertrauen der Unternehmen und Bürger in den Staat zu erhalten.

Der Einzelhandel hat in der Krise seine Leistungsfähigkeit als Versorger bewiesen. Nun ist es an der Politik, die Lehren aus den Fehlern der Vergangenheit zu ziehen. Voraussetzung für die Resilienz in der nächsten Pandemie ist schon heute eine Wirtschaftspolitik des Vertrauens in die unternehmerische Leistungs- und Innovationskraft. Nur ein starker Einzelhandel kann auch die nächste Krise meistern und die Versorgungssicherheit der Bevölkerung garantieren.



Kommissionsdrucksache 21(27)46
vom 21. Juli 2026

Schriftliche Stellungnahme

des Sachverständigen

Prof. Dr. Sebastian Gechert

Professor für Volkswirtschaftslehre – Makroökonomie an der
Technischen Universität Chemnitz

Öffentliche Anhörung

„Wirtschaftliche Folgen und Branchenhilfen“

Bewertung der wirtschaftlichen Stabilisierungshilfen während der Corona-Pandemie

Schriftliche Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung für die Enquete-Kommission „Aufarbeitung der
Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“ des
Deutschen Bundestages am 09.07.2026**

Prof. Dr. Sebastian Gechert

Technische Universität Chemnitz

Stand: 17. Juli 2026

Inhaltsverzeichnis

1	Präambel und Zusammenfassung	3
2	Überblick und Umfang der Maßnahmen im Zeitraum 2020–2022	4
3	Kriterien für die Bewertung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen	8
4	Effektivität der Maßnahmen	8
5	Effizienz der Maßnahmen	12
6	Verteilungswirkung	14
7	Best Practices aus anderen OECD-Ländern	16
8	Fazit	17
	Literaturverzeichnis	18

1 Präambel und Zusammenfassung

Diese Stellungnahme bewertet die wirtschaftspolitischen Stützungsmaßnahmen des Bundes während der Corona-Pandemie anhand von drei wesentlichen Kriterien: ihrer Effektivität bei der Stabilisierung der Wirtschaft, ihrer Effizienz im Verhältnis von Wirkung und eingesetzten Mitteln sowie ihrer Verteilungsgerechtigkeit. Eine eigene, umfassende Evaluierung der Maßnahmen ist im Rahmen dieser Stellungnahme nicht zu leisten; sie wertet stattdessen die vorliegende wissenschaftliche Literatur sowie mehrere Evaluationsstudien und amtliche Dokumente aus. Diese Auswertung bleibt am Ende lückenhaft, da die verschiedenen Maßnahmen in den einzelnen Studien nicht mit gleichen Maßstäben bewertet wurden.

Jede ex-post Bewertung sollte berücksichtigen, dass die Stützungsmaßnahmen unter erheblichen Unsicherheiten und Zeitdruck beschlossen und umgesetzt wurden. Zudem findet keine Bewertung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und damit verbundenen Schutzmaßnahmen statt. Hierfür wird auf die bestehende nationale und internationale Literatur verwiesen, die im Wesentlichen schlussfolgert, dass die wirtschaftlichen Schäden überwiegend auf das Infektionsgeschehen selbst, freiwillige Kontaktbeschränkungen und den gestörten internationalen Handel zurückzuführen waren, wobei bezüglich staatlicher Kontaktbeschränkungen frühzeitige, kurze und zielgerichtete Maßnahmen tendenziell besser abschnitten als späte, lange und flächendeckende Restriktionen sowie Schulschließungen.¹

Umfang der wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen: In den Jahren 2020-2022 ergibt sich (unter Berücksichtigung einer uneinheitlichen Quellenlage) im Bereich von Wirtschaftshilfen, Arbeitsmarktmaßnahmen, Familien- und anderen Unterstützungszahlungen ein Betrag von etwa 153 Mrd. Euro. Hinzu kommen Steuererleichterungen im Wert von etwa 45 Mrd. Euro. Nicht direkt mit den Stützungsmaßnahmen verbunden sind weitere Ausgaben und Subventionen im Gesundheitsbereich, die sich auf etwa 75 Mrd. Euro summieren. Außerdem gab es seitens KfW, Bund und Ländern weitere Kredithilfen, Garantien, Beteiligungen und Rekapitalisierungsinstrumente von etwa 70 Mrd. Euro, die allerdings nicht auszahlungswirksam bzw. mit entsprechenden Rückforderungen verbunden waren. Insgesamt war die Kombination der Maßnahmen in Deutschland sehr ähnlich zu der in anderen Ländern. Die Größenordnung rangiert im Betrachtungszeitraum mit kumuliert etwa 6-7% einer jährlichen Wirtschaftsleistung im mittleren Bereich der OECD-Länder.

Effektivität und Effizienz: Die vorliegende Evidenz deutet darauf hin, dass die Maßnahmen insgesamt dazu beigetragen haben, eine tiefere Rezession, eine ausgeprägtere Insolvenzwellen, einen Einbruch der Masseneinkommen und einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Gleichzeitig ist nicht davon auszugehen, dass die Stützungsmaßnahmen die Inflation befeuert haben. Andererseits war die Umsetzung nicht in jedem Fall effizient. Die Wirtschaftshilfen für Unternehmen sowie das ausgeweitete Kurzarbeitergeld waren wirksam aber teuer. Sie haben den Kompromiss zwischen gewünschtem Strukturerehalt

¹Vgl. international Andersen u. a. (2020); Demirgüç-Kunt u. a. (2021); Cseres-Gergely u. a. (2024); Goolsbee und Syverson (2021); Chetty u. a. (2024); Aum u. a. (2021); Caselli u. a. (2020); Bricco u. a. (2020); Angelov und Waldenström (2023); Engzell u. a. (2021) und für deutsche Daten Bauer und Weber (2021a); Bauer und Weber (2021b); Buchheim u. a. (2022b); Buchheim u. a. (2022a).

und notwendigem Strukturwandel weitestgehend gewahrt. Es zeigt sich auch am aktuellen Rand keine nachgelagerte Insolvenzwelle. Instrumente wie der erweiterte Verlustrücktrag, die degressive Abschreibung und der Kinderbonus erwiesen sich gemäß der vorliegenden Literatur als vergleichsweise effizient und zielgenau, wobei Direktzahlungen an Haushalte noch umfangreicher hätten genutzt werden können. Die temporäre Mehrwertsteuersenkung wird demgegenüber überwiegend als teuer und in ihrer Wirkung im weiteren Verlauf der Pandemie als begrenzt eingeschätzt.

Verteilungsgerechtigkeit: Der Corona-Schock selbst hat einkommensschwache Haushalte und atypisch Beschäftigte in kontaktintensiven Branchen überdurchschnittlich stark getroffen; nach vorliegenden Studien haben die staatlichen Maßnahmen diese Schieflage bei den verfügbaren Haushaltseinkommen im Durchschnitt substanziell abgefedert, während sie bei der Geschlechtergerechtigkeit deutlich unausgewogen blieben. Bezüglich einzelner Maßnahmen erwies sich der Kinderbonus als progressives Element, während die temporäre Mehrwertsteuersenkung tendenziell Haushalte mit höheren Einkommen und substanziellen finanziellen Rücklagen begünstigt hat.

Internationale Lehren und Ausblick: Von anderen Ländern lassen sich insbesondere die Konditionalität von Unternehmenshilfen sowie eine aktivere Arbeitsmarktpolitik mit Umqualifizierungsmaßnahmen als mögliche Best Practices übernehmen. Für künftige Krisen empfiehlt sich die Weiterentwicklung eines unbürokratischen und bedarfsorientierten Direktauszahlungsmechanismus auf Basis des Kinderbonus sowie die Vorbereitung eines Instrumentenkatalogs unter Einbindung der Wissenschaft und der Sozialpartner.

2 Überblick und Umfang der Maßnahmen im Zeitraum 2020–2022

Hinweis: Die im Folgenden dargestellten Werte erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Exaktheit. Sie wurden aus verschiedenen amtlichen und wissenschaftlichen Quellen zu unterschiedlichen Sachständen zusammengetragen und entsprechen daher möglicherweise nicht in jedem Fall den endgültigen und konsolidierten Größenordnungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, vorläufige Abschlüsse des Bundeshaushalts 2020, 2021 und 2022 sowie Bundeshaushaltsrechnungen 2020–2022; Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsberichte 2020–2022; Bundesamt für Soziale Sicherung, Begleitberichte zu den Jahresrechnungen des Gesundheitsfonds 2020–2022; Bundesministerium für Gesundheit, Achter Pflegebericht; Bundesrechnungshof, Prüfungen des Pflege-Rettungsschirms sowie der zentralen Beschaffung und Verteilung von Schutzmasken; Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Überblickspapier „Corona-Hilfen – Rückblick und Bilanz“, Stand 30. Juni 2022; Deutscher Bundestag, BT-Drs. 19/19150, 19/20058, 19/26544 und 20/1111; Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Zwischenbilanz zum Förderprogramm Elektromobilität (Umweltbonus); Bundesministerium für Bildung und Forschung, Zusatzvereinbarungen zum DigitalPakt Schule infolge der Corona-Pandemie.

Die folgende Übersicht grenzt die wichtigsten wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen nach einer konsolidierten Kassenperspektive ab. Erfasst werden Instrumente, die in den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 vom Bund oder von Sozialversicherungsträgern an private Haushalte, Unternehmen und sonstige externe Empfänger ausgingen. Zahlungsströme innerhalb des Staatssektors – insbesondere Bundeszuschüsse oder Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit, den

Gesundheitsfonds oder die soziale Pflegeversicherung – werden konsolidiert und nicht zusätzlich gezählt. Steuerliche Entlastungen und Liquiditätseffekte werden separat dargestellt. Kredite, Garantien und Beteiligungsinstrumente werden ebenfalls getrennt ausgewiesen.

Rechtlich und verwaltungstechnisch verteilen sich die Maßnahmen auf das Konjunktur- und Zukunftspaket vom 3. Juni 2020, vier Corona-Steuerhilfegesetze in den Jahren 2020 bis 2022, das Sozialschutz-Paket sowie zahlreiche Verwaltungsvereinbarungen und Sonderprogramme. Die folgenden Tabellen bündeln die zentralen Zahlungsströme und steuerlichen Impulse nach ihrem wirtschaftlichen Zweck. Die Abgrenzung bleibt auf Maßnahmen mit Bezug zum Bund einschließlich ihrer Durchführung über Länder und Sozialversicherungsträger beschränkt; eigenständige zusätzliche Länder- und Kommunalprogramme sind nicht vollständig erfasst.

Die Instrumente und Beträge sind auch nicht einheitlich als diskretionäre finanzpolitische Impulse zu interpretieren. Die Kurzarbeit ist hier ein gutes Beispiel: sie ist zunächst ein automatischer Stabilisierungsmechanismus, der auch ohne politische Initiative zu Auszahlungen geführt hätte. Allerdings wurde das Kurzarbeitergeld während der Pandemie bezüglich Lohnersatzrate, Bezugsdauer und Zugang ausgeweitet. In den folgenden Beträgen sind sowohl die automatischen als auch die diskretionären Komponenten enthalten. Andere automatische Stabilisatoren, wie ausfallende Einkommen- und Gewinnsteuern oder Beiträge und Leistungen der Sozialversicherung sind hingegen nicht umfänglich berücksichtigt, da sie nicht einfach zu quantifizieren sind.

A. Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsstützen

Tabelle 1: Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsstützen, 2020–2022

Maßnahme	Betrag 2020–2022 in Mrd. €
Corona-Unternehmenshilfen des Bundes	79,9
Kurzarbeitergeld einschließlich Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge	45,5
Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“	0,4
Kinderbonus (Bruttoauszahlung)	8,2
Bundeszuschuss zur Senkung der EEG-Umlage	10,8
Umweltbonus/Innovationsprämie für Elektrofahrzeuge (Bundesanteil, BAFA)	7,0
DigitalPakt-Schule-Zusatzmittel (Corona-Zusatzvereinbarungen)	1,5
Zwischensumme A	153,3

Die Unternehmenshilfen entsprechen den Bruttoauszahlungen aus dem einschlägigen Bundeshaushaltstitel und umfassen neben den fünf Kernprogrammen weitere Programmlinien, etwa den Sonderfonds für Kulturveranstaltungen; spätere Rückzahlungen sind nicht saldiert. Beim Kurzarbeitergeld ist der Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit als staatsinterner

Finanzierungsvorgang konsolidiert. Der Kinderbonus ist als Bruttoauszahlung erfasst; seine steuerliche Gegenrechnung von 1,6 Mrd. Euro für höhere Einkommen wird als eigene Position in Abschnitt B gegengerechnet. Der **Umweltbonus**/die Innovationsprämie für Elektrofahrzeuge umfasst den vom Bund über das BAFA ausgezahlten Anteil der Kaufprämie, der im Rahmen des Konjunkturpakets ab Juli 2020 verdoppelt wurde ([BAFA 2024](#)). Die DigitalPakt-Schule-Zusatzmittel bündeln die drei 2020 beschlossenen Corona-Zusatzvereinbarungen für Endgeräte von Schülerinnen und Schülern, IT-Administration und Leihgeräte für Lehrkräfte ([BMBF 2020](#)).

B. Steuerliche Impulse

Tabelle 2: Steuerliche Impulse, 2020–2022

Maßnahme	Betrag 2020–2022 in Mrd. €
Temporäre Absenkung der allgemeinen Umsatzsteuersätze	19,6
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsleistungen	7,3
Degressive Abschreibung (einschließlich Verlängerung für Investitionen 2022)	9,2
Erweiterter Verlustrücktrag (netto nach Rückflüssen)	0,8
Erhöhter Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	1,0
Erhöhter Ermäßigungsfaktor für Einkünfte aus Gewerbebetrieb (§ 35 EStG)	1,0
Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer	4,9
Anhebung der Bemessungsgrundlage der Forschungszulage	1,2
Höherer Freibetrag bei der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung	0,2
Steuerliche Gegenrechnung beim Kinderbonus für höhere Einkommen (Günstigerprüfung)	–1,6
Zwischensumme B	43,5

Die Werte beruhen auf den in den Gesetzentwürfen geschätzten Kassenwirkungen für Bund, Länder und Gemeinden im Zeitraum 2020 bis 2022. Sie umfassen sowohl endgültige Entlastungen als auch zeitliche Verlagerungen von Steuerzahlungen und sind daher nicht durchgehend mit endgültigen fiskalischen Kosten gleichzusetzen. Die Bruttoauszahlung des Kinderbonus ist bereits in Abschnitt A erfasst; die daraus resultierende steuerliche Gegenrechnung für höhere Einkommen im Rahmen der Günstigerprüfung wird hier als Gegenposition ausgewiesen, um die Nettobelastung konsistent abzubilden. Kleinstmaßnahmen unter 0,1 Mrd. Euro je Maßnahme sind nicht dargestellt.

C. Gesundheits- und Pflegezahlungen an externe Empfänger

Die gesundheits- und pflegebezogenen Zahlungen an externe Empfänger beliefen sich im Zeitraum 2020 bis 2022 auf zusammen rund 75 Mrd. Euro. Da es sich hier nicht um wirtschaftliche Stützungsmaßnahmen im engeren Sinne handelt, wird keine detaillierte Auflistung vorgenommen. Wesentliche Elemente waren: die COVID-19-Sonderzahlungen über den Gesundheitsfonds, insbesondere an Krankenhäuser und Teststellen, für die Durchführung von Impfungen; das Apotheken-Maskenprogramm; die zentrale Beschaffung von SARS-CoV-2-Impfstoffen; der Pflege-Rettungsschirm für pandemiebedingte Mehraufwendungen und Mindereinnahmen von Pflegeeinrichtungen; sowie die zentrale Beschaffung persönlicher und medizinischer Schutzausrüstung durch das Bundesministerium für Gesundheit.

D. Kredite, Garantien und Beteiligungs-/Rekapitalisierungsinstrumente

Tabelle 3: Kredite, Garantien und Beteiligungs-/Rekapitalisierungsinstrumente, 2020–2022

Maßnahme	Betrag 2020–2022 in Mrd. €
KfW-Corona-Sonderprogramme (Kreditzusagen)	57,2
Corona-Bürgschaften von Bund und Ländern (abgesichertes Kreditvolumen)	knapp 7,0
Wirtschaftsstabilisierungsfonds (tatsächlich abgerufene Rekapitalisierungen; vereinbart: 9,6 Mrd. €)	6,4

Diese Finanzierungsinstrumente werden nicht mit den Zuschüssen, Sozialleistungen und Steuerimpulsen addiert. Kredite begründen Rückzahlungsansprüche, Garantien führen grundsätzlich erst im Schadensfall zu einem Kassenabfluss, und WSF-Rekapitalisierungen stehen dem Erwerb von Finanzvermögen beziehungsweise rückzahlbaren Forderungen gegenüber.

Tabelle 4: Rechnerische Gesamtschau der erfassten Zahlungs- und Steuermaßnahmen, 2020–2022

Position	Betrag in Mrd. €
A: Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltsstützen	153,3
B: Steuerliche Impulse	43,5
C: Gesundheits- und Pflegeausgaben (grobe Größenordnung)	rund 75
Rechnerische Gesamtwirkung der erfassten Zahlungs- und Steuermaßnahmen	rund 272

E. Gesamtschau und unberücksichtigte Positionen

Diese Rechnung der gesamten Hilfen deckt sich in etwa mit Zahlen der Europäischen Kommission (2026). Nicht addiert werden interne Bundeszuschüsse an Sozialversicherungsträger, geplante Programmrahmen ohne belegten Kassenabfluss sowie vorgezogene öffentliche Investitionen, für die keine konsistente Empfänger- und Kassenabgrenzung für 2020 bis 2022 vorliegt. Diese

Ausklammerung betrifft ausschließlich die Höhe der hier ausgewiesenen Auszahlungen. Sie bedeutet nicht, dass staatliche Investitionen wirkungslos wären, ihre **Multiplikatoren** sind in der Regel überdurchschnittlich hoch (Clemens u. a. 2025; Gechert und Rannenberg 2018). Ebenfalls nicht eingerechnet sind steuerliche Regelungen ohne quantifizierte Kassenwirkung im Betrachtungszeitraum, etwa die Homeoffice-Pauschale in der Fassung des Vierten Corona-Steuerhilfegesetzes.

3 Kriterien für die Bewertung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen

Die Bewertung wirtschaftspolitischer Krisenmaßnahmen sollte sich an mehreren, teils komplementären Kriterien orientieren, die auch dem gesetzlich verankerten Prüfmaßstab für den Einsatz öffentlicher Mittel entsprechen (§ 7 Bundeshaushaltsordnung: Zielerreichung, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit). Die vorliegende Stellungnahme lehnt sich konzeptionell an diese Systematik an, vereint Zielerreichung und Wirksamkeit unter dem Begriff der Effektivität, versteht Wirtschaftlichkeit als Effizienz und ergänzt das Kriterium der Verteilungswirkung, da sowohl die Krise als auch die Stützungsmaßnahmen sehr unterschiedlich auf verschiedene Bevölkerungsgruppen gewirkt haben.

- (1) **Effektivität:** Wurde das übergeordnete Ziel erreicht, die Volkswirtschaft während der Krise zu stabilisieren, das Produktionspotenzial sowie Masseneinkommen und Beschäftigung zu erhalten?
- (2) **Effizienz:** Wurde dieses Ziel zu möglichst geringen fiskalischen und volkswirtschaftlichen Kosten erreicht, das heißt mit einem günstigen Verhältnis von Wirkung zu eingesetzten Mitteln einschließlich der Verwaltungs- und Vollzugskosten?
- (3) **Verteilungswirkung:** Wurden Lasten und Nutzen der Maßnahmen gerecht zwischen Unternehmen, Beschäftigten, Einkommensgruppen und Geschlechtern verteilt?

Eine eigene, originäre Wirkungsanalyse der einzelnen Maßnahmen – etwa mittels kontrafaktischer Simulation oder Auswertung von Mikrodaten – ist im Rahmen dieser Stellungnahme weder zeitlich noch methodisch zu leisten. Die folgende Bewertung stützt sich daher auf eine systematische Auswertung der bestehenden wissenschaftlichen Literatur sowie mehrerer bereits vorliegender Evaluationsstudien. Da in den Studien häufig verschiedene Maßstäbe angelegt werden, ist eine stringente Bewertung der einzelnen Maßnahmen anhand einheitlicher Kennzahlen nicht zu leisten. Wenn möglich werden quantitative Vergleiche gezogen, aber abschließend ist nur eine qualitative Bewertung möglich.

4 Effektivität der Maßnahmen

Die wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen während der Pandemie dürften das Ziel der Stabilisierung grundsätzlich erreicht haben. Verhindert wurden eine noch tiefere

Rezession, umfangreiche Unternehmensschließungen, ein weitergehender Verlust von Masseneinkommen sowie ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit. Mikrosimulationsstudien, die den Arbeitsmarktschock, Kurzarbeit, Steuern, Transfers und Sondermaßnahmen zusammen betrachten, zeichnen das Bild einer wirksamen Abfederung. [Christl u. a. \(2022\)](#) simulieren die Einkommenswirkungen für Deutschland 2020: Die Markteinkommen der Haushalte sanken demnach durchschnittlich um mehr als 3 Prozent, wobei kleinere Einkommen im Schnitt stärker betroffen waren als größere. Nach Steuern, Transfers, Kurzarbeit und Sondermaßnahmen sank das verfügbare Einkommen aber nur um etwa 0,5 Prozent. Das Steuer-Transfer-System als **automatischer Stabilisator** absorbierte zusammen mit den **diskretionären Stützungsmaßnahmen** rund 85 Prozent des negativen Einkommensschocks durch die Pandemie.

Ökonomisch ist dies auch längerfristig bedeutsam, weil sich Krisenfolgen sonst hätten dauerhaft festsetzen können (sogenannte **Hysteresis-Effekte**): [von Wachter \(2020\)](#) zeigt, dass Beschäftigte, die in einer Krise entlassen werden oder in sie hinein in den Arbeitsmarkt eintreten, danach häufig dauerhaft weniger verdienen als vergleichbare Beschäftigte bei Eintritt oder Entlassung außerhalb von Krisenszenarien. [Furlanetto u. a. \(2025\)](#) und [Cerra u. a. \(2023\)](#) zeigen zudem, dass eine unterlassene Stabilisierung das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial dauerhaft schädigen kann. Konjunkturelle Glättung ermöglicht demgegenüber im Durchschnitt ein höheres Wachstum und eine bessere Lohnentwicklung im weiteren Verlauf.

[ZEW/Prognos \(2025\)](#) berechnen anhand einer kontrafaktischen Modellsimulation, dass ohne die Hilfsmaßnahmen die **Unternehmensschließungen** allein im Jahr 2020 um rund 64 Prozent höher ausgefallen wären; netto wurden demnach gemäß der Simulation über die Jahre 2020 und 2021 etwa 136.000 Unternehmen und rund 283.000 Arbeitsplätze gesichert. In einer Befragung der Zuschussempfängerinnen und -empfänger stimmten 79 Prozent der Aussage zu, dass die Wirtschaftshilfen wesentlich zur Sicherung ihres Betriebs beigetragen hätten, 76 Prozent sahen einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen. [Kritikos u. a. \(2022\)](#) berichten, dass die **Soforthilfe** von mehr als der Hälfte aller Selbstständigen genutzt wurde und die Wahrscheinlichkeit zur Fortführung der Selbstständigkeit trotz Pandemie um etwa 17 Prozent erhöht hat.

Zu einem ähnlichen Befund kommt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2020/21 ([2020](#)): Anders als in früheren Rezessionen sei die Zahl der Unternehmensschließungen und Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen im Verhältnis zum Ausmaß des Wirtschaftseinbruchs vergleichsweise gering geblieben. Kurzarbeitergeld, die befristete Aussetzung der Insolvenzantragspflicht sowie die direkten Wirtschaftshilfen hätten hierzu maßgeblich beigetragen.

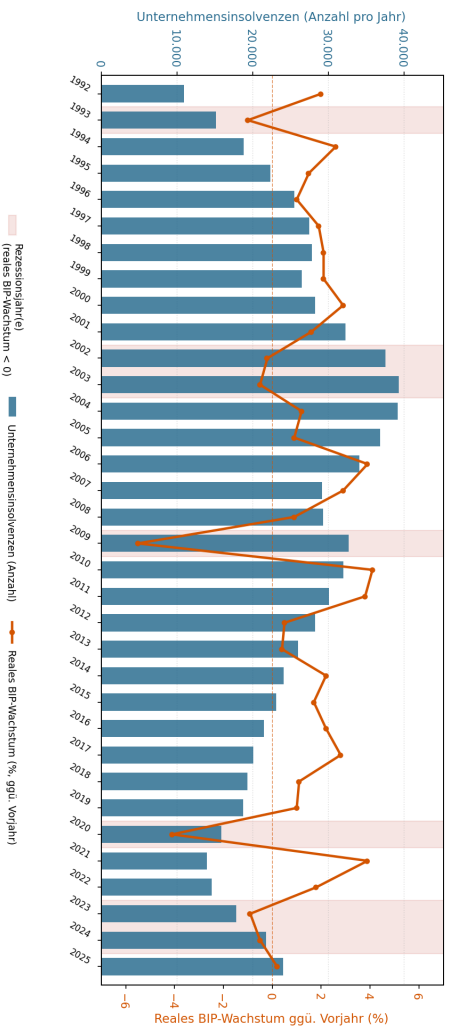
Wie wirksam die **Kurzarbeit** als zentrales Stabilisierungsinstrument tatsächlich war, lässt sich am direkten Vergleich mit der Finanzkrise 2008/09 ablesen ([Herzog-Stein u. a. 2021](#)). Im April 2020 befanden sich rund 6 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit, gegenüber rund 1,4 Millionen im Mai 2009; nach Berechnungen der Autoren wurden dadurch 2020 rund 2,2 Millionen Arbeitsplätze gesichert, verglichen mit etwa 330.000 im Jahr 2009. Kurzarbeit wirkte damit in

der Pandemie erheblich stärker beschäftigungsstabilisierend als in der vorangegangenen großen Krise.

Wirtschaftspolitischen Stabilisierungsmaßnahmen wird gelegentlich entgegengehalten, sie verhinderten eine „**kreative Zerstörung**“, eine notwendige „reinigende“ Wirkung von Krisen, in der unproduktive Unternehmen den Markt verlassen. Kombiniert man dieses Argument mit der Hysterese-Perspektive, ergibt sich als Leitlinie: Es ist sinnvoll, produktive Strukturen zu erhalten und einen temporären Nachfragemangel auszugleichen, während unproduktive Unternehmen den Markt verlassen und Beschäftigte sich neu orientieren sollten. Da die Pandemie jedoch viele Unternehmen und Beschäftigte gleichzeitig und unverschuldet traf, sprach vieles dafür, in dieser Krise eher zugunsten der Stabilisierung zu entscheiden, auch um weitere negative wirtschaftliche Ansteckungseffekte zu vermeiden.

Empirisch bestätigt sich dieses Bild: Eine Untersuchung der Deutschen Bundesbank (2022) zu den Produktivitätswirkungen der **Reallokation** im Unternehmenssektor zeigt, dass sich die Beschäftigung während der Pandemie zwar erheblich zwischen Unternehmen verschob, dieser reallokationsbedingte Produktivitätseffekt aber insgesamt moderat blieb und den pandemiebedingten Produktivitätseinbruch nur teilweise auffing. Ein durch die Stützungsmaßnahmen erzwungener Strukturwandel auf Kosten der Produktivität lässt sich aus den Daten nicht belegen. Der Sachverständigenrat kommt in seinem Jahresgutachten 2021/22 (2021) zu einem ähnlichen Schluss: Die Krise sei mit einem spürbaren **Digitalisierungsschub**, aber nicht mit einer ungewöhnlich niedrigen Zahl an Unternehmensinsolvenzen einhergegangen. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Stabilisierungsmaßnahmen den Strukturwandel eher moderiert als blockiert haben.

Abbildung 1: Unternehmensinsolvenzen und reales BIP-Wachstum in Deutschland, 1992-2025

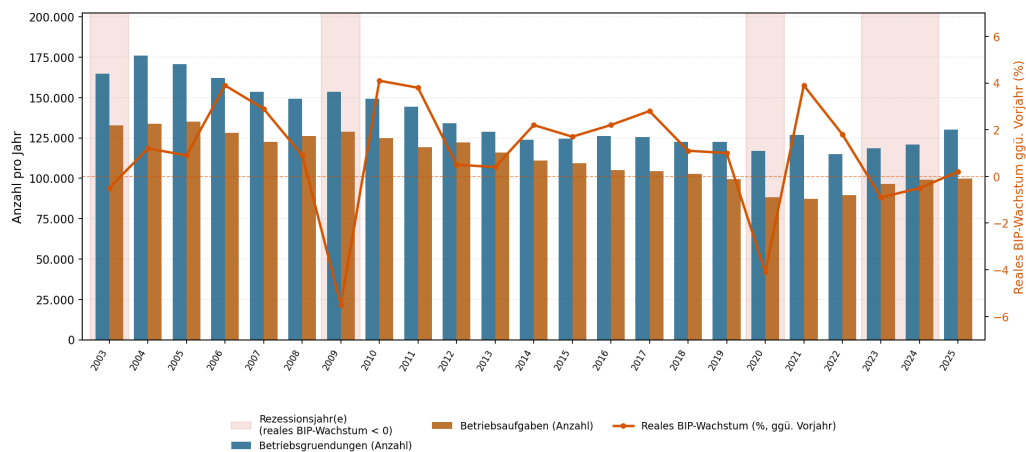


Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis) - Insolvenzen nach Jahren; VGR-Monitor Deutschland, BIP-Jahresdaten. Rezessionsjahre = Kalenderjahre mit negativem realen BIP-Wachstum.

Die **Insolvenzstatistik** bestätigt dieses Bild: Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen war zwar während der Corona-Jahre vergleichsweise niedrig, aber folgte vorrangig einem langfristig fallenden Trend. Sie ist zwar danach gestiegen aber auch nicht ungewöhnlich hoch ausgefallen (Abbildung 1). Es entsteht nicht der Eindruck, dass aktuell eine durch die Branchenhilfen zeichlich

verschleppte große Insolvenzwelle nachrollt. Der Anstieg der Insolvenzzahlen in den vergangenen drei Jahren ist im Wesentlichen auf die weitere schwache wirtschaftliche Entwicklung aufgrund externer Schocks zurückzuführen, u.a. auf die Lieferkettenprobleme, den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine sowie die US-Zollpolitik, nicht auf die Pandemiehilfen. Auch die Zahl der **Unternehmensgründungen und -aufgaben** (Abbildung 2) hat sich unauffällig entwickelt: Sie folgten während der Pandemie einem bereits zuvor bestehenden rückläufigen Trend und sind seither beide leicht angestiegen. Insgesamt schwanken die Werte üblicherweise im Einklang mit der konjunkturellen Entwicklung.

Abbildung 2: Betriebsgründungen/-aufgaben und reales BIP-Wachstum in Deutschland, 2003–2025



Quellen: Statistisches Bundesamt (Destatis) „Betriebsgründungen und -aufgaben insgesamt“; VGR-Monitor Deutschland, BIP-Jahresdaten. Hinweis: Reihe umfasst alle Betriebsgründungen/-aufgaben lt. Gewerbeanzeigenstatistik mit größerer wirtschaftlicher Bedeutung. Rezeptionsjahre = Kalenderjahre mit negativem realen BIP-Wachstum.

Ein wichtiger Beitrag zur Effektivität liegt auch darin, dass sich die Maßnahmen gesamtwirtschaftlich als nicht primär **inflationstreibend** erwiesen haben. Guerrieri u. a. (2022) unterscheiden in einem gesamtwirtschaftlichen Modell zwischen einem kontaktintensiven Sektor A (z. B. Gastronomie), der unmittelbar von Kontaktbeschränkungen betroffen war, und einem kontaktarmen Sektor B (z. B. Bauwirtschaft), der weiterarbeiten konnte. Ein solcher sektoraler Angebotsschock kann unter realistischen Bedingungen² in einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageausfall umschlagen, der über den ursprünglichen Angebotsschock hinausgeht: Sinken die Einkommen in Sektor A, sinkt auch die Nachfrage nach den Produkten von Sektor B, sodass selbst ein Sektor, der von den Eindämmungsmaßnahmen gar nicht direkt betroffen ist, in eine Beschäftigungs- und Nachfragekrise geraten kann. Diese Mechanik erklärt, weshalb ein ursprünglich angebotsseitiger Schock gesamtwirtschaftlich mit den Instrumenten der Nachfragestabilisierung bekämpft werden konnte und sollte, obwohl die konventionelle Lehrbuchmeinung davon ausgeht, dass Angebotsschocks nicht mit Nachfragepolitik zu adressieren seien, da letztere lediglich inflationär wirken würden.

Da Beschäftigte und Geschäftsmodelle in Sektor A überwiegend spezialisiert waren und sich nur eingeschränkt umorientieren konnten, und da Haushalte in der Unsicherheit der Pandemie

²Hierzu zählen Kredit- und Liquiditätsbeschränkungen von Beschäftigten in Sektor A sowie eine Komplementarität zwischen den Konsumgütern beider Sektoren in den Präferenzen der Haushalte.

ihren Gesamtkonsum spürbar zurückgefahren haben (Behringer u. a. 2021), schrumpfte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Deutschland tendenziell stärker als das Angebot. Unter diesen Bedingungen wirkten Wirtschaftshilfen, Kurzarbeitergeld und Konjunkturprogramme stabilisierend auf das Produktionspotenzial, ohne die Inflation wesentlich zu befeuern, wie Balleer u. a. (2024) für Deutschland empirisch zeigen. Die Autoren führen den Preisanstieg der Jahre 2021/22 überwiegend auf angebotsseitige Knappheiten sowie internationale Rohstoff- und Energiepreise zurück, nicht auf eine durch die Stützungsmaßnahmen überhitzte Inlandsnachfrage.

5 Effizienz der Maßnahmen

Innerhalb des breiten Instrumentariums unterscheidet sich die Kosteneffizienz der einzelnen Bausteine erheblich. Besonders günstig und zielgenau waren die **degressive Abschreibung** sowie der erweiterte **Verlustrücktrag**: Beide Instrumente erhalten Liquidität, glätten die Steuerlast über die Zeit und knüpfen die Förderung faktisch an eigentlich profitable Geschäftsmodelle, die außerhalb der Pandemie Gewinne erzielt haben. Sie sind auch fiskalisch günstig, weil sie Steuerausfälle durch unverschuldete Insolvenzen vermeiden und sich die Mindereinnahmen teilweise mit Mehreinnahmen zu späteren Zeitpunkten ausgleichen (Hey 2020).

Als teuer und wenig wirksam erwies sich hingegen die temporäre **Mehrwertsteuersenkung**. Sie wurde von den begünstigten Branchen laut Studienlage nur zwischen etwa 60 und 85 Prozent weitergegeben (Deutsche Bundesbank 2020; Fuest u. a. 2021; Beck u. a. 2021), kam tendenziell weniger von der Pandemie betroffenen Unternehmen zugute und begünstigte überproportional Haushalte mit höheren Einkommen, die größere Anschaffungen vorziehen konnten (Blömer u. a. 2021). Laut Befragungsdaten wurde sie insgesamt nur von wenigen Haushalten für ungeplante oder vorgezogene Anschaffungen verwendet (Behringer u. a. 2021). Der beabsichtigte Vorzieheffekt auf den Konsum verpuffte weitgehend, da die Krise länger andauerte als ursprünglich erwartet und der Konsum in den immer noch wirtschaftlich schwachen Folgequartalen entsprechend niedriger ausfiel (Clemens u. a. 2021). Bereits vor Inkrafttreten der Maßnahme hatten Dullien und Gechert (2020) anhand internationaler Erfahrungen mit beschränkter Weitergabe der Steuervergünstigung (u. a. Großbritannien 2008/09, Frankreich, Türkei) einen fiskalischen Multiplikator der Mehrwertsteuersenkung von bestenfalls rund 0,7 veranschlagt. Ein 20-Mrd.-Euro-Volumen hätte damit selbst im günstigen Fall nur einen gesamtwirtschaftlichen Effekt von rund 14 Mrd. Euro erwarten lassen. Gemäß den Abschätzungen von (Clemens u. a. 2021), Fuest u. a. (2021), Beck u. a. (2021) und Koeniger und Kress (2024) ist von einem geringeren Effekt, eher unter 10 Mrd. Euro auszugehen.

Demgegenüber dürfte der **Kinderbonus** eine recht große Wirkung je eingesetztem Euro gehabt haben. Baudisch und Neuenkirch (2023) schätzen die Effizienz direkter Transferzahlungen höher ein, als bei der Mehrwertsteuersenkung. Von Dullien und Gechert (2020) wird der Multiplikatoreffekt eher auf einen Wert von 1,5 oder höher geschätzt. Nach Auswertungen von

Behringer u. a. (2021) waren bis November 2020 bereits 51 Prozent der ausgezahlten Mittel wieder ausgegeben, bei Haushalten mit niedrigem Einkommen unter 1.500 Euro netto lag die Ausgabeneigung sogar bei über 80 Prozent. Diese Mehrausgaben sicherten Beschäftigung, die wiederum positive Konsumeffekte bewirkt oder negative Effekte verhindert haben dürfte. Angesichts der hohen Effizienz hätten Direktauszahlungsmechanismen wie der Kinderbonus während der Krise umfangreicher eingesetzt werden können, das Volumen war im Vergleich zu weniger effizienten Maßnahmen gering.

Kurzarbeitergeld und die **direkten Wirtschaftshilfen** waren deutlich umfangreicher und teurer, stabilisierten aber ebenfalls das Einkommen und die Beschäftigung: Die Alternative zu Kurzarbeit und Branchenhilfen wäre in vielen Fällen Arbeitslosigkeit und Geschäftsaufgabe gewesen, mit entsprechenden fiskalischen Folgekosten sowie den oben beschriebenen Hysterese-Risiken. Eine direkte Schätzung zu den Multiplikatoreffekten der Wirtschaftshilfen je eingesetztem Euro fehlt in der Literatur allerdings bislang.

Bezüglich der Kurzarbeit ist zu bedenken, dass der positive Bindungseffekt mit der Dauer nachlässt und eine notwendige Neuorientierung in produktivere Beschäftigung hemmen kann. Hopenhayn und Nicolini (1997) zeigen für Lohnersatzleistungen, dass unter Anreizgesichtspunkten eine mit der Bezugsdauer fallende statt steigende Ersatzrate den Suchanreiz besser aufrechterhält. Anreizkompatibler wäre daher vermutlich auch beim Kurzarbeitergeld eine mit der Dauer fallende statt steigende Lohnersatzrate gewesen. Tatsächlich hob die Bundesregierung die Nettoersatzrate im Verlauf der Pandemie schrittweise von 60/67 auf 70/77 und schließlich 80/87 Prozent an. Neuere Forschung relativiert allerdings die einfache Schlussfolgerung, eine fallende Ersatzrate sei stets besser: Kolsrud u. a. (2018) zeigen anhand schwedischer Daten zur Arbeitslosenunterstützung, dass die Anreizkosten früh gezahlter Leistungen größer sind als bislang angenommen, während der Versicherungswert der Leistungen mit fortschreitender Erwerbslosigkeitsdauer tendenziell steigt, weil Ersparnisse abschmelzen. Die Autoren finden keine eindeutige Evidenz für die Vorteilhaftigkeit einer generell fallenden Ersatzrate. Auch im internationalen Vergleich war Deutschlands steigendes Profil kein Ausreißer: Die OECD (2020, 2022) dokumentiert, dass rund vierzehn OECD-Länder die Großzügigkeit ihrer Kurzarbeitsprogramme im Pandemieverlauf erhöhten, bevor sie ab 2021 schrittweise zurückgeführt wurde.

Für die Ausgestaltung künftiger Kurzarbeitsregelungen spricht die Literatur insgesamt eher für eine zeitlich begrenzte, an Weiterbildungs- und Vermittlungsaufgaben gekoppelte Ausgestaltung als für eine schematisch fallende oder steigende Ersatzrate. Andres und Meier (2026) argumentieren, dass die deutlich verlängerte Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von bis zu 24 Monaten den Fachkräftemangel in wachsenden Branchen eher verschärfte, weil sie Beschäftigte zu lange in schrumpfenden Betrieben hielt, und plädieren für eine Kürzung der Bezugsdauer zugunsten stärkerer Anreize zu Weiterbildung und Branchenwechsel. Herzog-Stein und Stein (2021) heben in einem internationalen Vergleich wiederum hervor, dass die rasche Lockerung der Zugangsvoraussetzungen und die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland eine noch wirksamere Stabilisierung ermöglichten als in anderen Ländern.

Auch die administrative Abwicklung selbst spielt für die Effizienzbewertung eine Rolle. Die Evaluation von [ZEW/Prognos \(2025\)](#) beziffert die **Vollzugskosten** der Corona-Wirtschaftshilfen auf etwa 2 Prozent der Fördersumme; bei den anfänglichen, dezentral über die Länder abgewickelten Soforthilfen lag dieser Anteil mit 3 Prozent deutlich höher. Die spätere Einführung einer zentralen digitalen Antrags- und Verfahrensplattform sowie die Einbindung prüfender Dritter (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer) senkten die Vollzugskosten und verbesserten zugleich die Betrugsprävention. Einheitliche digitale Prozesse sind demnach ein relevanter Wirtschaftlichkeitshebel, der für zukünftige Krisen weiter ausgebaut werden sollte.

Ein verpflichtender nachträglicher Abgleich von Liquiditätsprognose und tatsächlichem Umsatzeinbruch fehlte bei den Soforthilfen zunächst; ein entsprechend verbindliches Rückmeldeverfahren wurde erst ab 2023 eingeführt, wie [ZEW/Prognos \(2025\)](#) zeigen. Kritisch bleibt zudem festzuhalten, dass sich die Fördervoraussetzungen je nach Bundesland zwischenzeitlich änderten und Bedingungen nicht immer verbindlich kommuniziert wurden. Gerade für Kleinbetriebe stellte es eine Herausforderung dar, auf dem aktuellen Stand der Regelungen zu bleiben. Dies erzeugt bis heute Verfahrenskosten und Rechtsunsicherheit bei **Rückforderungen**. Eine nachträgliche Bedürftigkeitsprüfung mit Rückforderung bei Diskrepanzen zwischen Prognose und tatsächlichem Bedarf ist grundsätzlich richtig, sollte aber von Beginn an klar kommuniziert werden.

6 Verteilungswirkung

Neben der gesamtwirtschaftlichen Wirkung ist die Verteilung von Kosten und Nutzen der Maßnahmen ein eigenständiges Bewertungskriterium. Die empirische Literatur kommt hier zu einem differenzierten Befund: Der Schock selbst war sozial ungleich verteilt, die staatlichen Maßnahmen haben diese Ungleichheit bei den verfügbaren Haushaltseinkommen im Schnitt substanziell abgefedert, allerdings mit Lücken und deutlichen Abweichungen zwischen den einzelnen Instrumenten.

Die Pandemie traf die Haushalte sehr unterschiedlich: [Kohlrausch u. a. \(2020\)](#) zeigen, dass Einkommensverluste besonders häufig bei Personen mit schwächerer Arbeitsmarktposition auftraten: In der unteren Einkommensgruppe bis 900 Euro monatlichem Nettoeinkommen berichteten knapp die Hälfte der Befragten von Einbußen, in der obersten Gruppe über 4.500 Euro netto waren es nur rund ein Viertel. Auch Leiharbeit, Minijobs, Elternschaft und Migrationshintergrund waren mit einem höheren Verlustrisiko verbunden. Besonders stark betroffen waren auch Selbstständige mit geringen Rücklagen: [Kritikos u. a. \(2020\)](#) berichten, dass rund 60 Prozent der Selbstständigen Einkommensverluste beklagten. Rund die Hälfte der negativ betroffenen Selbstständigen verfügte nur über Liquiditätsreserven für höchstens drei Monate.

[Beznoska u. a. \(2021\)](#) kommen mittels Mikrosimulation zum Ergebnis, dass die Markteinkommen 2020 im Schnitt um rund 6 Prozent zurückgingen, in den unteren Einkommensdezilen sogar

um mehr als 12 Prozent. Bei den verfügbaren Einkommen wurden diese Verluste jedoch durch bestehende und zusätzliche Sozialleistungen stark geglättet, sodass sich weitgehend eine gleichmäßige Einkommensveränderung gegenüber 2019 entlang der Verteilung ergibt. Eine zentrale Stütze im mittleren Einkommenssegment war dabei die **Kurzarbeit**.

Gleichwohl blieb auch bei Kurzarbeit selbst gerade zu Beginn ein spürbarer Einkommensverlust: [Herzog-Stein u. a. \(2021\)](#) zeigen, dass Alleinverdienerhaushalte in Kurzarbeit im April 2020 im Schnitt 18,4 Prozent ihres Nettoeinkommens einbüßten, deutlich mehr als die 8,6 Prozent während der Finanzkrise 2008/09, da die Pandemie überproportional Beschäftigte in einkommensschwächeren Dienstleistungsbranchen mit größeren Arbeitszeitausfällen traf. [Behringer und Dullien \(2020\)](#) finden darüber hinaus, dass Beschäftigte in Kurzarbeit ihren Konsum deutlich häufiger einschränkten als nicht betroffene Beschäftigte (42 gegenüber 26 Prozent), ein Effekt, der bei fehlender Aufstockung des Kurzarbeitergeldes durch den Arbeitgeber besonders ausgeprägt war. Kurzarbeit hatte zudem strukturelle Erreichungslücken: Minijobber hatten keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld.

Der **Kinderbonus** wird bezüglich der Verteilungswirkung in der Literatur überwiegend positiv bewertet. [Blömer u. a. \(2021\)](#) zeigen, dass er vor allem Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen relativ bessergestellt hat: Im untersten Einkommensdezil erhöhte sich das verfügbare Einkommen durch die erste Zahlung von 300 Euro pro Kind im Jahr 2020 im Durchschnitt um 1,2 Prozent, im obersten Dezil dagegen nur um 0,01 Prozent aufgrund der Verrechnung mit dem Kinderfreibetrag. Die Armutsrisikoquote sank laut Simulation um 0,4 Prozentpunkte, die Kinderarmutsrisikoquote um 1,5 Prozentpunkte. Die zweite Zahlung in 2021 dürfte proportional gewirkt haben. Kinderlose Haushalte blieben allerdings außen vor, weshalb ein umfassender sozial gestaffelter Direktauszahlungsmechanismus günstiger gewesen wäre.

Die **temporäre Mehrwertsteuersenkung** hatte demgegenüber einen weniger günstigen Verteilungseffekt. Da die Mehrwertsteuersenkung in erster Linie die Preise und nicht die Einkommen tangierte, richtet sich der Blick hier auf die Verteilung der Konsumwirkung der Steuersenkung. [Behringer u. a. \(2021\)](#) zeigen anhand von Befragungsdaten eine soziale Schieflage bei den (erhofften) Vorzieheffekten: Nur rund 11 Prozent der Befragten aus Haushalten mit weniger als 1.500 Euro Nettoeinkommen berichteten von vorgezogenen Anschaffungen wegen der Mehrwertsteuersenkung, gegenüber knapp 20 Prozent bei Haushalten mit mindestens 4.500 Euro netto.

Bei den **Wirtschaftshilfen** für Unternehmen und Selbstständige ist die Evidenz zu Verteilungseffekten weniger eindeutig, da viele Mikrosimulationen sie nicht vollständig auf Haushaltseinkommen, Eigentümerstruktur und Beschäftigung herunterbrechen. Für die Überbrückungshilfen liefert eine von [Falck u. a. \(2024\)](#) anhand vollständiger bayerischer Antragsdaten ein differenzierteres Bild zur Verteilung: Die Hilfen erreichten branchenübergreifend auch kleine Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten in besonders betroffenen Wirtschaftszweigen. Allein im bayerischen Gastgewerbe wurden rund 38.000 Unternehmen und damit praktisch die gesamte Branche erreicht, die auch 42 Prozent der gesamten Hilfen von etwa 11 Mrd. Euro in Bayern vereinnahmte. Die durchschnittliche Förderhöhe über alle Branchen hinweg betrug

rund 86.000 Euro je Betrieb, wobei sich die Fördersummen regional auf Ballungsräume und Tourismusregionen konzentrierten. Im Median war die Fördersumme mit 14.500 Euro deutlich niedriger, die höchste Einzelförderung betrug mehr als 50 Mio. Euro. Unternehmenshilfen waren damit wichtig, um Existenzen und Beschäftigung zu stabilisieren, und erreichten entgegen mancher Befürchtung auch kleinere Betriebe in der Breite; verteilungspolitisch bleiben sie aber ambivalent, weil sie auch an Kapitaleinkommen fließen, die eher in der Spitze der Einkommensverteilung konzentriert sind und eher in wirtschaftlich erfolgreichen Regionen wirkten. Für künftige Krisen spricht das für eine stärkere Zielgenauigkeit nach Liquiditätsbedarf, Betriebsgröße, Tragfähigkeit und Haushaltsabsicherung der Selbstständigen.

Bezüglich der **Geschlechtergerechtigkeit** fällt das Bild in der Gesamtschau der Maßnahmen eher negativ aus. Eine Analyse von [Frey \(2021\)](#) zufolge ist bei 41 Prozent der untersuchten Maßnahmen von einem etwa gleich starken Nutzen für Frauen und Männer auszugehen, bei 38 Prozent eher von einem Nutzen für Männer und nur bei 21 Prozent eher von einem Nutzen für Frauen. Volumengewichtet fällt die Schieflage deutlicher aus: 68 Prozent des Fördervolumens entfielen auf Instrumente, die eher Männern nutzen dürften, nur 7 Prozent auf Instrumente, die eher Frauen zugutekamen. Die Gründe liegen in der Struktur der Maßnahmen: Kurzarbeit, Unternehmenshilfen, Investitionsförderung, E-Auto-Prämien sowie Bau- und Infrastrukturprogramme knüpfen häufig an Branchen, Erwerbsformen oder Vermögenspositionen an, in denen Männer überrepräsentiert sind. Die vom Kurzarbeitergeld nicht erfassten Minijobs wurden überwiegend von Frauen ausgeführt.

Für künftige Krisenprogramme empfiehlt sich daher, Verteilungswirkungen von Beginn an systematisch mitzudenken, etwa durch eine verpflichtenden **Verteilungsfolgenabschätzung** im Gesetzgebungsprozess.

7 Best Practices aus anderen OECD-Ländern

Im internationalen Vergleich hat Deutschland mit seinem Maßnahmenpaket in einem **mittleren Umfang** auf den Wirtschaftseinbruch reagiert. Grundsätzlich setzten die meisten Länder auf ein **ähnliches Instrumentarium** aus Unternehmenshilfen, Beschäftigungsstützen, Einmalzahlungen sowie Krediten und Garantien über Staatsbanken, und viele Länder standen vor ähnlichen Herausforderungen bei der nachträglichen Bedürftigkeitsprüfung wie Deutschland – etwa Kanada, wo [Office of the Auditor General of Canada \(2022\)](#) in einer Prüfung des Rechnungshofs Überzahlungen sowie unzureichende Nachprüfungsverfahren identifizierte.

Als Best Practice hervorzuheben ist die **aktive Arbeitsmarktpolitik** der nordischen Länder: Dänemark förderte die Weiterbildung von Arbeitslosen gezielt in neuen Branchen und Engpassbereichen und unterstützte den Strukturwandel aktiv ([Eurofound 2024](#)); Norwegen etablierte ein tripartistisches Branchenprogramm unter enger Einbindung der Sozialpartner ([Eurofound 2025](#)). Diese Befunde stützen auch länderübergreifende Untersuchungen zur Resilienz der Beschäftigung. Die [OECD \(2023\)](#) zeigt in ihrer Untersuchung der nordischen Arbeitsmärkte, dass sich die Beschäftigungsquoten zwischen den OECD-Ländern unterschiedlich schnell von

der Pandemie erholten, in Norwegen und Dänemark beispielsweise schneller als in Schweden und Finland. Sie führt dies maßgeblich auf Unterschiede in Ausgestaltung und Reichweite von Kurzarbeitsregelungen, aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildungsangeboten zurück und empfiehlt eine stärkere Verzahnung von Kurzarbeit mit Qualifizierungsmaßnahmen, um Beschäftigte während der Kurzarbeit gezielt für den Strukturwandel zu rüsten. Auch die deutsche Kurzarbeitsregelung bietet geförderte Qualifizierungsmöglichkeiten, die allerdings weniger aktiv auf Mobilität in Zukunftsbranchen oder produktivere Betriebe gerichtet ist.

Duso u. a. (2025) zeigen, dass sich in Italien und Spanien eine gezielte **Förderung von Kleinunternehmen** als besonders wirksam erwies: Differenz-von-Differenzen-Schätzungen zeigen dort signifikant geringere Umsatzeinbußen bei geförderten Kleinstunternehmen als bei vergleichbaren ungeforderten Betrieben, während sich bei mittleren und großen Unternehmen keine Effekte zeigten.

Dänemark und Frankreich koppelten Hilfen für Großunternehmen zudem an Bedingungen. Dazu gehörte etwa der Verzicht auf Dividendenausschüttungen und auf Tochtergesellschaften in Steueroasen sowie, in einigen Fällen, an Klimaschutzzusagen oder den Verzicht auf umweltschädliche Subventionen. In Deutschland fehlte eine vergleichbare **Konditionalität** weitgehend, wie Finanzwende (2020) zeigt. Klima- und Digitalisierungsziele verfolgte Deutschland stattdessen über die Investitionsschiene des eigenen Konjunkturpakets: Ein Teil der Maßnahmen – etwa das Zukunftspaket mit Förderungen für Elektromobilität, Wasserstoff, Photovoltaik/Wind, Gebäudemodernisierung, Forschung und Entwicklung sowie den Ausbau von Glasfaser- und 5G-Netzen – verfolgte Klimaschutz- und Digitalisierungsziele explizit. Allerdings blieb der Umfang dieser Maßnahmen vergleichsweise klein und war nicht systematisch mit den Unternehmenshilfen gekoppelt.

Insgesamt legen die internationalen Erfahrungen nahe, dass Deutschland von einer stärkeren Konditionalität von Großunternehmenshilfen, einer aktiveren, stärker auf Strukturwandel ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik sowie einer noch gezielteren Unterstützung kleiner Unternehmen hätte profitieren können.

8 Fazit

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen während der Corona-Pandemie waren nach der hier vorgelegten Analyse in der Gesamtschau überwiegend wirksam: Vieles spricht dafür, dass sie zu einer weniger tiefen Rezession, einer Erhaltung produktiver Betriebe und einem verminderten Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, die auch längerfristige negative Folgewirkungen auf Beschäftigung und Produktivität gemildert haben. Die überwiegend auf Einkommenssicherung fokussierten Maßnahmen stabilisierten zudem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, ohne die Inflation anzukurbeln. Zugleich zeigt die Analyse bezüglich Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit Verbesserungspotenzial für künftige Krisenprogramme. Folgende fünf Punkte sollen konkret herausgestellt werden:

- (1) **Zielgenauigkeit und Verteilungswirkung:** Diese sollten bei Maßnahmen stets mitgedacht werden. Eine systematische **Verteilungsfolgenabschätzung** sollte künftig fester Bestandteil von Gesetzgebungsverfahren werden.
- (2) **Priorisierung effizienter Instrumente:** Instrumente, die sich als besonders kosteneffizient und zielgenau erwiesen haben, sollten in zukünftigen Krisen bevorzugt und frühzeitig eingesetzt werden. Hier sind insbesondere ein erweiterter **Verlustrücktrag**, beschleunigte **Abschreibungen** und einkommensabhängige Einmalzahlungen wie der **Kinderbonus** zu nennen. Weniger zielgerichtete Instrumente, wie die temporäre **Mehrwertsteuersenkung**, sind kritisch zu hinterfragen. Eine stärkere Konditionalität von Hilfen für Großunternehmen, wie sie einige europäische Nachbarländer praktiziert haben, erscheint ebenfalls förderlich.
- (3) **Evaluierung des Kurzarbeitergeldes:** Dieses zentrale und grundsätzlich erfolgreiche Stabilisierungselement sollte bezüglich des Zeitprofils der Lohnersatzrate, Fördervoraussetzungen und Qualifizierungsmöglichkeiten genauer evaluiert werden, um in Zukunft Effizienzpotenziale zu heben.
- (4) **Transparenz und Digitalisierung:** Bei **Wirtschaftshilfen** sollten von Anfang an Förderungsbedingungen klar kommuniziert und eine einheitliche digitale Antragsplattform mitgedacht werden. Damit könnten Überförderungen und Rückforderungen teilweise vermieden sowie Verfahrens- und Verwaltungskosten für die Beteiligten gesenkt werden.
- (5) **Krisenvorsorge:** Eine im Vorhinein vorbereitete „Notfall-Schublade“ mit einem abgestimmten Instrumentenkatalog – entwickelt gemeinsam mit Kammern, Verbänden und Sozialpartnern – erscheint grundsätzlich sinnvoll, sollte jedoch gegen den Einfluss von Lobbyinteressen geschützt werden und aktuelle Entwicklungen und Forschung einbeziehen. Insbesondere sozial gestaffelte Auszahlungsmechanismen für Einmalzahlungen an Haushalte, wie der in Entwicklung befindliche **Direktauszahlungsmechanismus** über das Bundeszentralamt für Steuern ([Bundesministerium der Finanzen 2025](#)), sollten bereits jetzt weiterentwickelt werden, damit sie in der nächsten Krise sofort einsatzbereit sind.

Literaturverzeichnis

- [Andersen u. a. 2020] ANDERSEN, Asger L. ; HANSEN, Emil T. ; JOHANNESSEN, Niels ; SHERIDAN, Adam: *Pandemic, Shutdown and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19*. 2020. – URL <https://arxiv.org/abs/2005.04630>
- [Andres und Meier 2026] ANDRES, L. ; MEIER, V.: Fachkräftemangel bei hoher Arbeitslosigkeit: Politische Handlungsoptionen. (2026). – URL <https://www.ifo.de/press/emitteilung/2026-05-21/langes-kurzarbeitergeld-verschaerft-fachkraeftemangel>. – ifo Schnelldienst, 79(5), 4–6
- [Angelov und Waldenström 2023] ANGELOV, Nikolay ; WALDENSTRÖM, Daniel: The Economic Effects of COVID-19 in Sweden: A Report on Income, Taxes, Distribution, and Government Support Policies / IZA Institute of Labor Economics. Bonn, 2023 (200). – IZA Policy Paper.

- URL <https://www.iza.org/publications/pp/200/the-economic-effects-of-covid-19-in-sweden-a-report-on-income-taxes-distribution-and-government-support-policies>
- [Aum u. a. 2021] AUM, Sangmin ; LEE, Sang Yoon (. ; SHIN, Yongseok: COVID-19 Doesn't Need Lockdowns to Destroy Jobs: The Effect of Local Outbreaks in Korea. In: *Labour Economics* 70 (2021), S. 101993
- [BAFA 2024] BAFA: *Zwischenbilanz zum Förderprogramm Elektromobilität (Umweltbonus)*. 2024. – URL https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Elektromobilitaet/elektromobilitaet_node.html. – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Monatlich aktualisierte Statistik zu Antragszahlen und ausgezahlten Fördersummen 2020–2022
- [Balleer u. a. 2024] BALLEER, A. ; LINK, S. ; MENKHOFF, M. ; ZORN, P.: Demand or Supply? Price Adjustment Heterogeneity during the COVID-19 Pandemic. (2024). – URL <https://ijcb.org/journal/ijcb24q1a3.pdf>. – International Journal of Central Banking, 20(1), 159–180
- [Baudisch und Neuenkirch 2023] BAUDISCH, Victoria ; NEUENKIRCH, Matthias: Costly, but (Relatively) Ineffective? An Assessment of Germany's Temporary VAT Rate Reduction During the Covid-19 Pandemic / Universität Trier, Fachbereich IV – Volkswirtschaftslehre. Trier, 2023 (2023-04). – Research Papers in Economics. – URL https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/VWL/EWF/Research_Papers/2023-04.pdf
- [Bauer und Weber 2021a] BAUER, Anja ; WEBER, Enzo: COVID-19: How Much Unemployment Was Caused by the Shutdown in Germany? In: *Applied Economics Letters* 28 (2021), Nr. 12, S. 1053–1058
- [Bauer und Weber 2021b] BAUER, Anja ; WEBER, Enzo: Lockdown Length and Strength: Labour-Market Effects in Germany During the COVID-19 Pandemic / Institute for Employment Research (IAB). Nuremberg, 2021 (10/2021). – IAB Discussion Paper. – URL <https://doku.iab.de/discussionpapers/2021/dp1021.pdf>
- [Beck u. a. 2021] BECK, Günter ; DIJS, Alfred ; JARAVEL, Xavier ; KESSING, Sebastian ; SIEGLOCH, Sebastian: Analyse der Verbraucherpreisentwicklung nach Senkung der Mehrwertsteuer / ZEW Mannheim, im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Mannheim/Berlin, 2021. – Gutachten. – URL <https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEWBerichtVerbraucherpreisentwicklungnachSenkungMehrwertsteuer2021.pdf>
- [Behringer und Dullien 2020] BEHRINGER, J. ; DULLIEN, S.: Wie effektiv sind Mehrwertsteuersenkung und Kinderbonus im Konjunkturpaket? Erste Erkenntnisse aus der HBS-Erwerbstätigenbefragung. URL https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_97_2020.pdf, 2020. – Forschungsbericht. IMK Policy Brief Nr. 97, August 2020, Hans-Böckler-Stiftung
- [Behringer u. a. 2021] BEHRINGER, J. ; DULLIEN, S. ; GECHERT, S.: Wirkung des Konjunkturpakets 2020: Spürbarer Impuls vom Kinderbonus, wenig Wumms durch

- Mehrwertsteuersenkung. URL https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_101_2021.pdf, 2021. – Forschungsbericht. IMK Policy Brief Nr. 101, Januar 2021, Hans-Böckler-Stiftung
- [Beznoska u. a. 2021] BEZNOSKA, M. ; NIEHUES, J. ; STOCKHAUSEN, M.: Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie: Staatliche Sicherungssysteme und Hilfsmaßnahmen stabilisieren soziales Gefüge. (2021). – URL <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/1/beitrag/verteilungsfolgen-der-corona-pandemie-staatliche-sicherungssysteme-und-hilfsmassnahmen-stabilisieren-soziales-gefuege.html>. – Wirtschaftsdienst, 101(1), S. 17–21, DOI: 10.1007/s10273-021-2819-3
- [Blömer u. a. 2021] BLÖMER, M. ; DOLLS, M. ; FUEST, C. ; PEICHL, A.: Verteilungswirkungen des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020. (2021). – URL <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-02-bloemer-et-al-kinderbonus-temporaere-mwstsenkung.pdf>. – ifo Schnelldienst, 74(2), 45–50 (im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen)
- [BMBF 2020] BMBF: *Der DigitalPakt und die Corona-Krise*. 2020. – URL <https://www.digitalpaktschule.de/de/der-digitalpakt-und-die-corona-krise-1784.html>. – Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zusatzvereinbarungen Sofortausstattungsprogramm, IT-Administration und Leihgeräte für Lehrkräfte, insgesamt 1,5 Mrd. Euro
- [Bricco u. a. 2020] BRICCO, Jana ; MISCH, Florian ; SOLOVYEVA, Alexandra: What Are the Economic Effects of Pandemic Containment Policies? Evidence from Sweden / International Monetary Fund. Washington, DC, 2020 (2020/191). – IMF Working Paper. – URL <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/18/What-are-the-Economic-Effects-of-Pandemic-Containment-Policies-Evidence-from-Sweden-49706>
- [Buchheim u. a. 2022a] BUCHHEIM, Lukas ; DOVERN, Jonas ; KROLAGE, Carla ; LINK, Sebastian: Sentiment and Firm Behavior During the COVID-19 Pandemic. In: *Journal of Economic Behavior & Organization* 195 (2022), S. 186–198
- [Buchheim u. a. 2022b] BUCHHEIM, Lukas ; KROLAGE, Carla ; LINK, Sebastian: Sudden Stop: When Did Firms Anticipate the Potential Consequences of COVID-19? In: *German Economic Review* 23 (2022), Nr. 1, S. 79–119
- [Bundesministerium der Finanzen 2025] BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: *Monatsbericht April 2025 – Direktauszahlungsmechanismus fertiggestellt*. 2025. – URL https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/04/Inhalte/Kapitel-2b-Fokus/direktauszahlungsmechanismus-fertiggestellt-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- [Caselli u. a. 2020] CASELLI, Francesca ; GRIGOLI, Francesco ; LIAN, Weicheng ; SANDRI, Damiano: Protecting Lives and Livelihoods with Early and Tight Lockdowns / International Monetary Fund. Washington, DC, 2020 (2020/234). – IMF Working Paper. – URL <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/11/08/Protecting-Lives-and-Livelihoods-with-Early-and-Tight-Lockdowns-49866>

- [Cerra u. a. 2023] CERRA, V. ; FATÁS, A. ; SAXENA, S. C.: Hysteresis and Business Cycles. (2023). – URL <https://doi.org/10.1257/jel.20211584>. – Journal of Economic Literature, 61(1), 181–225
- [Chetty u. a. 2024] CHETTY, Raj ; FRIEDMAN, John N. ; STEPNER, Michael ; OPPORTUNITY INSIGHTS TEAM: The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data. In: *The Quarterly Journal of Economics* 139 (2024), Nr. 2, S. 829–889
- [Christl u. a. 2022] CHRISTL, M. ; DE POLI, S. ; HUFKENS, T. ; PEICHL, A. ; RICCI, M.: The Role of Short-Time Work and Discretionary Policy Measures in Mitigating the Effects of the COVID-19 Crisis in Germany. (2022). – URL https://ideas.repec.org/a/kap/itaxpf/v30y2023i4d10.1007_s10797-022-09738-w.html. – International Tax and Public Finance, 30(4)
- [Clemens u. a. 2021] CLEMENS, Marius ; DANY-KNEDLIK, Geraldine ; JUNKER, Simon ; MICHELSEN, Claus ; RÖGER, Werner: Mehrwertsteuersenkung hat deutsche Wirtschaft im Corona-Jahr 2020 gestützt / DIW Berlin. Berlin, 2021 (62). – DIW aktuell. – URL https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.817842.de/diw_aktuell_62.pdf
- [Clemens u. a. 2025] CLEMENS, Marius ; MICHELSEN, Claus ; RIETH, Malte: An Estimation and Decomposition of the Government Investment Multiplier / DIW Berlin. Berlin, 2025 (2106). – DIW Discussion Paper. – URL https://www.diw.de/de/diw_01.c.935992.de/publikationen/diskussionspapiere/2025_2106/an_estimation_and_decomposition_of_the_government_investment_multiplier.html
- [Cseres-Gergely u. a. 2024] CSERES-GERGELY, Zsombor ; KECHT, Valentin ; LE BLANC, Julia ; ONORANTE, Luca: The Economic Impact of General vs. Targeted Lockdowns: New Insights from Italian Municipalities. In: *Economic Modelling* 134 (2024), S. 106703
- [Demirgüç-Kunt u. a. 2021] DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli ; LOKSHIN, Michael ; TORRE, Iván: The Sooner, the Better: The Economic Impact of Non-Pharmaceutical Interventions During the Early Stage of the COVID-19 Pandemic. In: *Economics of Transition and Institutional Change* 29 (2021), Nr. 4, S. 551–573
- [Deutsche Bundesbank 2020] DEUTSCHE BUNDESBANK: *Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2021 bis 2023*. 2020. – URL <https://www.bundesbank.de/resource/blob/853746/bd287641409394fbbcb0e70fba0f522d/472B63F073F071307366337C94F8C870/2020-12-prognose-data.pdf>. – Konjunkturprognose, Monatsbericht Dezember 2020
- [Deutsche Bundesbank 2022] DEUTSCHE BUNDESBANK: *Produktivitätswirkungen der Reallokation im Unternehmenssektor während der Coronavirus-Krise*. 2022. – URL <https://www.bundesbank.de/resource/blob/897186/19f2a92a56f480b545e3a2718bfa483e/mL/2022-09-reallokation-corona-data.pdf>. – Monatsbericht September 2022, S. 47–63
- [Dullien und Gechert 2020] DULLIEN, S. ; GECHERT, S.: Konjunkturpaket 2020: Temporäre Mehrwertsteuersenkung mit beschränkter Wirkung. URL <https://www.imk-boeckler.de/f>

- [pdf/HBS-007725/p_imk_pb_94_2020.pdf](#), 2020. – Forschungsbericht. IMK Policy Brief Nr. 94, Juli 2020, Hans-Böckler-Stiftung (Stellungnahme zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, 22.06.2020)
- [Duso u. a. 2025] DUSO, T. ; CANZIAN, G. ; CRIVELLARO, E. ; FERRARA, A. ; SASSO, A. ; VERZILLO, S.: Lehren aus der Corona-Pandemie: Staatliche Beihilfen unterstützten vor allem kleine Unternehmen bei der Krisenbewältigung. (2025). – URL https://www.diw.de/de/di_w_01.c.948811.de/publikationen/wochenberichte/2025_19_1/lehren_aus_der_corona-pandemie__staatliche_beihilfen_unterst__zten_vor_allem_kleine_unternehmen_bei_der_krisenbewaeltigung.html. – DIW Wochenbericht 2025/19, 265–273
- [Engzell u. a. 2021] ENGZELL, Per ; FREY, Arun ; VERHAGEN, Mark D.: Learning Loss Due to School Closures During the COVID-19 Pandemic. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 118 (2021), Nr. 17, S. e2022376118
- [Eurofound 2024] EUROFOUND: *COVID-19 EU Policy Watch, Fallstudie Dänemark (DK-2020-31/956)*. 2024. – URL https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/DK-2020-31_956.html
- [Eurofound 2025] EUROFOUND: *COVID-19 EU Policy Watch, Fallstudie Norwegen (NO-2020-14/1083)*. 2025. – URL https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/NO-2020-14_1083.html
- [Europäische Kommission 2026] EUROPÄISCHE KOMMISSION: *Scoreboard State Aid Data (2000–2024)*. 2026. – URL https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en. – Generaldirektion Wettbewerb, Stand: 15. Januar 2026
- [Falck u. a. 2024] FALCK, O. ; PFAFFL, C. ; RUTHARDT, F. ; WICHERT, S.: Evaluierung der Corona-Wirtschaftshilfen in Bayern (Teil I) – Inanspruchnahme und Umsetzung. URL https://www.ifo.de/DocDL/20240409_ifo_Studie_Ueberbrueckungshilfen.pdf, 2024. – Forschungsbericht. ifo Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, ifo Institut, München
- [Finanzwende 2020] FINANZWENDE: *Corona-Krisenmaßnahmen im Überblick*. 2020. – URL <https://www.finanzwende.de/themen/corona-krise/krisenmassnahmen-im-ueberblick>. – Bürgerbewegung Finanzwende
- [Frey 2021] FREY, R.: Analyse von drei Maßnahmen-Paketen des Bundes zur Bewältigung der Coronakrise aus Gleichstellungsperspektive. URL https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008189/p_wsi_studies_29_2021.pdf, 2021. – Forschungsbericht. WSI Study Nr. 29, November 2021, Hans-Böckler-Stiftung
- [Fuest u. a. 2021] FUEST, Clemens ; NEUMEIER, Florian ; STÖHLKER, Daniel: The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts: Evidence from German Supermarket Retail / CESifo. Munich, 2021 (9149). – CESifo Working Paper. – URL https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3872388

- [Furlanetto u. a. 2025] FURLANETTO, F. ; LEPETIT, A. ; ROBSTAD, Ø. ; RUBIO-RAMÍREZ, J. ; ULVEDAL, P.: Estimating Hysteresis Effects. (2025). – URL <https://doi.org/10.1257/mac.20220163>. – American Economic Journal: Macroeconomics, 17(1), 35–70
- [Gechert und Rannenberg 2018] GECHERT, Sebastian ; RANNENBERG, Ansgar: Which Fiscal Multipliers Are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis. In: *Journal of Economic Surveys* 32 (2018), Nr. 4, S. 1160–1182
- [Goolsbee und Syverson 2021] GOOLSBEE, Austan ; SYVERSON, Chad: Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020. In: *Journal of Public Economics* 193 (2021), S. 104311
- [Guerrieri u. a. 2022] GUERRIERI, V. ; LORENZONI, G. ; STRAUB, L. ; WERNING, I.: Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? (2022). – URL <https://doi.org/10.1257/aer.20201063>. – American Economic Review, 112(5), 1437–1474
- [Herzog-Stein u. a. 2021] HERZOG-STEIN, A. ; NÜSS, P. ; PEEDE, L. ; STEIN, U.: Germany's Labour Market in Coronavirus Distress – New Challenges to Safeguarding Employment. URL https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008016, 2021. – Forschungsbericht. IMK Working Paper Nr. 209, Mai 2021, Hans-Böckler-Stiftung
- [Herzog-Stein und Stein 2021] HERZOG-STEIN, A. ; STEIN, U.: Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2020 – im Zeichen von Kurzarbeit und Corona-Pandemie. URL https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008085/p_imk_report_170_2021.pdf, 2021. – Forschungsbericht. IMK Report Nr. 170, 2021, Hans-Böckler-Stiftung
- [Hey 2020] HEY, J.: *Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (Verlustverrechnung)*. 2020. – URL <https://www.bundestag.de/resource/blob/697504/12-Hey.pdf>
- [Hopenhayn und Nicolini 1997] HOPENHAYN, H. A. ; NICOLINI, J. P.: Optimal Unemployment Insurance. (1997). – URL <https://doi.org/10.1086/262078>. – Journal of Political Economy, 105(2), 412–438
- [Koeniger und Kress 2024] KOENIGER, Winfried ; KRESS, Peter: The Effect of Unconventional Fiscal Policy on Consumption – New Evidence Based on Transactional Data / CESifo. Munich, 2024 (11440). – CESifo Working Paper. – URL https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5042946
- [Kohlrausch u. a. 2020] KOHLRAUSCH, B. ; ZUCCO, A. ; HÖVERMANN, A.: Verteilungsbericht 2020: Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt. URL https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_62_2020.pdf, 2020. – Forschungsbericht. WSI Report Nr. 62, November 2020, Hans-Böckler-Stiftung
- [Kolsrud u. a. 2018] KOLSRUD, J. ; LANDAIS, C. ; NILSSON, P. ; SPINNEWIJN, J.: The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. (2018). – URL

- <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20160816>. – American Economic Review, 108(4–5), 985–1033
- [Kritikos u. a. 2022] KRITIKOS, A. S. ; BERTSCHEK, I. ; BLOCK, J. ; STIEL, C.: Corona-Soforthilfe wirksamer bei Selbstständigen mit hohem Digitalisierungsgrad. (2022). – URL https://www.diw.de/de/diw_01.c.857535.de/publikationen/wochenberichte/2022_44_1/corona-soforthilfe_wirksamer_bei_selbststaendigen_mit_hohem_digitalisierungsgrad.html. – DIW Wochenbericht 2022/44, 567–574
- [Kritikos u. a. 2020] KRITIKOS, A. S. ; GRAEBER, D. ; SEEBAUER, J.: Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbständige. URL https://www.diw.de/de/diw_01.c.791714.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0047/corona-pandemie_wird_zur_krise_fuer_selbstaeendige.html, 2020. – Forschungsbericht. DIW aktuell Nr. 47, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- [OECD 2020] OECD: *Job Retention Schemes during the COVID-19 Lockdown and Beyond*. 2020. – URL https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond_5002bb9f/0853ba1d-en.pdf. – OECD Employment Outlook 2020, OECD Publishing, Paris
- [OECD 2022] OECD: *Riding the Waves: Adjusting Job Retention Schemes through the COVID-19 Crisis*. 2022. – URL https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/03/riding-the-waves-adjusting-job-retention-schemes-through-the-covid-19-crisis_9c5e78fe/ae8f892f-en.pdf. – OECD Working Paper, OECD Publishing, Paris
- [OECD 2023] OECD: *Nordic Lessons for an Inclusive Recovery? Responses to the Impact of COVID-19 on the Labour Market*. 2023. – URL https://www.oecd.org/en/publications/nordic-lessons-for-an-inclusive-recovery-responses-to-the-impact-of-covid-19-on-the-labour-market_2aa7bcc1-en.html. – OECD Publishing, Paris
- [Office of the Auditor General of Canada 2022] OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA: *2022 Reports of the Auditor General of Canada, Report 10 – Specific COVID-19 Benefits*. 2022. – URL <https://www.canada.ca/en/auditor-general/our-work/audit-reports/parl-oag-202212-10-e.html>
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2020] SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken*. 2020. – URL https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Kurzfassung.pdf. – Jahresgutachten 2020/21, Kurzfassung
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2021] SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: *Jahresgutachten 2021/22, Kapitel 4 – Auswirkungen der Corona-Krise auf den Strukturwandel: weniger Insolvenzen, mehr Digitalisierung*. 2021. – URL

https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202122/JG202122_Pressemitteilung_Kapitel_4.pdf. – Pressemitteilung

[von Wachter 2020] WACHTER, T. von: The Persistent Effects of Initial Labor Market Conditions for Young Adults and Their Sources. (2020). – URL <https://doi.org/10.1257/jep.34.4.168>. – Journal of Economic Perspectives, 34(4), 168–194

[ZEW/Prognos 2025] ZEW/PROGNOS: Evaluation der Corona-Wirtschaftshilfen des Bundes – Soforthilfen, Überbrückungshilfen, außerordentliche Wirtschaftshilfen, Neustarthilfen, Härtefallhilfen. URL <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Evaluationen/Foerdermassnahmen/evaluation-der-corona-wirtschaftshilfen-des-bundes.pdf>, 2025. – Forschungsbericht. ZEW Mannheim / Prognos AG, Schlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Stand April 2025