

Detlef Sack, Aanor Roland, Sebastian Fuchs

Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie

Zusammenfassung

Der Beitrag thematisiert die distributiven und regulatorischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung ab dem Frühjahr 2020 im Zeichen der Covid-19-Pandemie. Die Anforderung an die Politik besteht in der gleichzeitigen Lösung der kurzfristigen, pandemiebedingten und der langfristigen, strukturell bedingten ökonomischen Probleme. Die Fallstudie rekonstruiert die Policies der deutschen Bundesregierung in den beiden, derzeit ersichtlichen Phasen. Anschließend wird die staatliche Politik erklärt durch (1) das Zusammenwirken der exekutiven Politics von Bund und Ländern, in der neben Union und SPD auch Bündnisgrüne, Linke und FDP als Mitregenten eingebunden sind, und (2) die Rechtfertigung der Maßnahmen durch die erheblichen ökonomischen Folgen. Die Krisen- und Konjunkturpolitik bewegt sich zudem auch im Pfad eines vorherigen – auch (aber nicht nur) durch die Krisenerfahrungen 2008/09 induzierten – wirtschaftspolitischen Paradigmenwandels und wird durch modernisierte Beratungsgremien ebenso gestützt, wie durch Wirtschaftsverbände und -kammern. Im Ergebnis geht die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik 2020 aus einer Entscheidungs- und Beratungssituation hervor, die durch eine ‚übergroße‘ Koalition im exekutiven Föderalismus, paradigmatisch pluralisierte Expertise und einen ‚Korporatismus ohne Verbrennungsmotor‘ geprägt ist.

Schlagwörter: Covid-19-Krise, Wirtschaftspolitik, Staatsintervention, Krisenpolitik

Abstract

From lockdown to state-owned companies? Economic policy in the Covid-19 pandemic

The article addresses the distributive and regulatory economic policies of the German government in the wake of the Covid-19 pandemic since spring 2020. The challenge for policymakers is to simultaneously solve the short-term, pandemic-related and long-term structural economic problems. The case study outlines the policies of the German government in the two currently visible periods. In a next step, the policy is explained by (1) the interaction of the executive politics of the federal and state governments, in which, in addition to the CDU/CSU and SPD, the Alliance 90/The Greens, the Left Party, and the FDP are also involved as co-governing parties, and (2) the justification of the measures based on the considerable economic consequences of the crisis. The policy characteristics are also moving along the path of a previous paradigm shift, which was also (but not only) induced by the crisis experience of 2008/09, and is supported by modernized advisory bodies as well as business associations and economic chambers. Accordingly, the German economic crisis management and the packages of policy measures in 2020 results from a situation of decision-making, which is characterized by an "oversized" coalition in executive federalism, paradigmatically pluralized expertise and a revised corporatism.

Keywords: Covid-19 pandemic, economic policy, state interventionism

1 Einleitung

Deutschland (wie auch die anderen OECD-Staaten) traf die Covid-19-Krise in einer Phase grundlegenden wirtschaftlichen, technologischen und sozial-ökologischen Strukturwandels. Eine geringe Produktivität in vielen Industrie- und Dienstleistungsbereichen bei gleichzeitig steigender Bedeutung digitaler Dienstleistungen, eine demographisch bedingte Stagnation der Erwerbsbevölkerung und ein ökologischer Transformationsbedarf (Dekarbonisierung) sind nur einige Aspekte. Dieser Wandel zeigte sich auch an der Wirtschaftsentwicklung: Für den Euro-Raum prognostizierte der Internationale Währungsfonds (IMF) für 2020 nur ein niedriges Wachstum von 1,2%. Seine Prognose für Deutschland korrigierte er sogar schon vor Februar 2020 nach unten (IMF, 2020, pp. 3-4; OECD, 2020).

Die Covid-19-Pandemie führte dann mit ihrem Beginn zur tiefsten globalen Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg: Der weltweite Warenhandel schrumpfte um über 15% im ersten Quartal 2020. In Deutschland brach das Bruttoinlandprodukt (BIP) um 12% im ersten Halbjahr 2020 ein (Sachverständigenrat, 2020, S. 18-47). Zwar ging die Verringerung der Infektionsraten ab Mai 2020 zunächst mit einer wirtschaftlichen Erholung einher. Doch positive Konjunkturprognosen erwiesen sich für die deutsche Wirtschaft *insgesamt* als verfrüht. Zwar entkoppelten sich Infektionsgeschehen – zweite Welle ab Oktober 2020, dritte Welle ab März 2021 – und Wirtschaftsentwicklung, doch dies galt nur für einige Wirtschaftsbereiche. So waren Industrie, Bauwirtschaft und Warenhandel kaum noch von den Pandemiefolgen betroffen, während Unternehmen im Bereich der personennahen Dienstleistungen weiterhin einer negativen Entwicklung gegenüberstanden. Und auch nach dem deutlichen Rückgang der Infektionsraten ab März 2021 verdeckten die positiven Konjunkturprognosen die weiterhin erheblichen wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie für bestimmte Branchen und Teile der Unternehmenspopulation.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Beitrag mit den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung seit März 2020. Diese werden zunächst in ihren unterschiedlichen Ausprägungen vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird erklärt, warum es zu den jeweiligen Maßnahmen gekommen ist.

Der Mehrwert des Artikels ergibt sich insbesondere aus der – gegenüber bisherigen Krisendiskussionen in der politischen Ökonomie und Public-Policy-Forschung – relativ Besonderheit des Gegenstands, nämlich der wirtschaftspolitischen Reaktion auf eine gesundheitspolitisch induzierte ökonomische Krise. Anders als die Überblicksartikel von Tim Büthe, Luca Messerschmidt und Cindy Cheng (2020) sowie Markus Siewert, Stefan Wurster, Luca Messerschmidt, Cindy Cheng und Tim Büthe (2020) widmen wir uns nicht quantitativ den gesundheitspolitischen Maßnahmen, sondern der *qualitativen* Analyse der Wirtschaftspolitik in Folge der Covid-19-Pandemie. Im Rahmen der derzeitigen politikwissenschaftlichen Forschung zur Pandemie fokussiert der Beitrag mithin auf den Bereich des „Policymaking (within country)“ und blickt auf Aspekte der exekutiven Politics, des Lernens und der Expertise in Policy-Netzwerken (Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh & Goyal, 2020, pp. 294-295; Weible et al., 2020).

Wir nutzen den „explaining outcome process-tracing“-Ansatz. Das „puzzling historical outcome“ (Beach & Pedersen, 2013, pp. 11, 18-21) sind die seit dem 08.03.2020 von der deutschen Bundesregierung verabschiedeten wirtschaftspolitischen Maßnahmen.¹ Diese sind ‚erstaunlich‘, weil die deutsche Bundesregierung deutlich anders rea-

giert als während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, nämlich mit einer unmittelbaren und markanten Erhöhung der Staatsausgaben.

In Bezug auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung lassen sich zwei Perioden unterscheiden: Zwischen März und Juni 2020 begleitete eine intensive wirtschaftspolitische Aktivität die Gesundheitspolitik und den ersten ‚Lockdown‘. Diese ‚*Schock und Schulden*‘- Periode bestand aus einer unmittelbaren politischen Reaktion auf die gesundheitsinduzierte Wirtschaftskrise (Schock), die in das Konjunkturpaket der Bundesregierung im Juni 2020 mündete, das mit einer entsprechenden Kreditaufnahme verbunden war (Schulden). Aufgrund ihres finanziellen Volumens deuten diese konjunkturellen Maßnahmen in der ersten Jahreshälfte 2020 auf eine Abkehr von der bisherigen Austeritätspolitik der deutschen Regierung hin. Ab Juli 2020 führte die relative Verbesserung der Covid-19-Situation dazu, dass strukturelle wirtschaftliche Probleme und staatliche Subventionen im bestehenden korporatistischen Rahmen der Wirtschaftspolitik diskutiert wurden (z. B. die ‚Automobilgipfel‘). Ab Ende Oktober 2020 fand dann ein fast ununterbrochener Lockdown in den Sektoren Einzelhandel, Gastgewerbe, Gastronomie und Freizeit statt, der mit (verschiedenen) finanziellen Hilfen für die betroffenen Unternehmen kombiniert wurde. Angesichts der Länge und mangelnden Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen in diesen Monaten sank die Unterstützung für die Politik der Regierung. Mit Blick auf die Verteilungsmaßnahmen im Allgemeinen und den Verlust der Akzeptanz bei den kleinen und mittleren Unternehmen im Besonderen bezeichnen wir diese Monate ab Oktober 2020 als die *Periode der Überbrückung und Unzufriedenheit*. Diese Periode fand ihr (wohl) vorläufiges Ende mit der Einführung von ‚Stufenplänen‘ und dem damit einhergehenden schrittweisen Ende der Beschränkungen im Frühjahr 2021.

Die Fallstudie geht in folgenden Schritten vor: Zunächst skizzieren wir unsere theoretische Perspektive. Dann widmen wir uns – und das ist der Schwerpunkt des Beitrags – der Beschreibung und anschließend der Erklärung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Angelehnt an das Konzept der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Zohlnhöfer, 2008; Sack, 2019, S. 99-144) und die bei Christopher Weible et al. (2020) genannten Untersuchungsperspektiven sehen wir als wesentliche Erklärungsfaktoren:

- eine exekutive Politik von Bund und Ländern, in der neben Union und SPD auch Bündnisgrüne, Linke und FDP als Mitregenten im deutschen Föderalismus relevant sind,
- die Rechtfertigung staatlicher Interventionen durch eine Gesundheitskrise (Covid-19-Pandemie),
- die sich zudem im Pfad eines durch die Krisenerfahrungen 2008/09 induzierten wirtschaftspolitischen Paradigmenwandels bewegen,
- und durch Expertengremien gestützt werden.
- Einfluss und Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und -kammern sind von moderater Bedeutung.

Die Konklusion fasst unsere Befunde und den weiteren Forschungsbedarf zusammen.

2 Wissenstheoretisch erweiterte Staatstätigkeitsforschung – Zum Untersuchungskonzept

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung zu Beginn der Covid-19-Krise unterscheiden sich deutlich von denjenigen Maßnahmen, die in der Finanzkrise 2008/09 verabschiedet wurden. Insbesondere bei der plötzlichen Abkehr von der bis dato dominierenden Austeritätspolitik handelt es sich um einen kriseninduzierten Policy-Wandel (Hall, 1993), der als fiskalpolitischer Paradigmenwechsel erscheint. Das formulieren wir hier vorsichtig, da es – wie auch 2009 – möglich ist, dass sich mittelfristig wiederum eine austeritäre Fiskalpolitik politisch durchsetzt. Um den Prozess und den Wandel zu beschreiben und zu erklären, gehen wir von dem Konzept der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung aus. Dessen Vorteil liegt in der Integration und Kombination sozio-ökonomischer, institutioneller und akteursbezogener Erklärungsfaktoren. Das Konzept nimmt also mehrere Möglichkeiten in den Blick, Politikergebnisse zu erklären, nämlich sozio-ökonomische Determinanten, Globalisierung und Europäisierung, Institutionen und Vetospieler, Pfadabhängigkeit und Politikerbe, den Einfluss von Parteien und die Machtressourcen organisierter Interessen (Zohlnhöfer, 2008). Allerdings wird der Vorteil, multifaktoriell zu analysieren, dann nicht voll ausgeschöpft, namentlich in international komparativen quantitativen Analysen als Domäne der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (z. B. Obinger, Schmitt & Zohlnhöfer, 2014), wenn die Diskussion in der wissensorientierten und interpretativen Policy-Analyse (Münch, 2015) beachtet wird. Hier kommen dann für Konzepte, die unterschiedliche Schulen integrieren, weitere Erklärungsfaktoren für Policy-Wandel in den Blick, namentlich diskursive Paradigmenwandel, Lernprozesse und (als Intermediäre zwischen Wissenschaft und Politik) Expertennetzwerke (Weible et al., 2020, pp. 230-235). Die Bedeutung der einzelnen Faktoren für das konkrete Politikergebnis (hier: die Wirtschaftspolitik in der Covid-19-Pandemie) kann beim qualitativ vorgehenden Process-Tracing gut geprüft werden. Es wird sich zeigen, dass eine angemessene Erklärung der Wirtschaftspolitik sowohl auf sozio-ökonomische bzw. institutionelle als auch auf wissenstheoretische Perspektiven zurückgreifen muss.

Einem derart um wissenstheoretische Erklärungsfaktoren erweiterten multifaktoriellen Untersuchungskonzept (Sack, 2019, S. 99-144) lässt sich gleichwohl gut entgegenhalten, dass hier Perspektiven kombiniert werden, die auf nicht kompatiblen theoretischen Vorannahmen fußen. Das ist insbesondere für theorietestende Fallstudien triftig (Beach & Pedersen, 2013, pp. 9-22). Für eine gegenstandbezogene „explaining outcome“-Analyse sehen wir hingegen die Einbeziehung unterschiedlicher Schulen und Perspektiven aufgrund der empirischen Offenheit eher als vorteilhaft.

Vor diesem Hintergrund richten wir also den Blick nachfolgend auf den sozio-ökonomischen Charakter der Krise, die institutionellen Bedingungen des wirtschaftspolitischen Regierens in der Krise und die entsprechenden Veto-Spieler und ‚Mitregenten‘, d. h. jenen Parteien, die im deutschen Föderalismus an Bundes- und Landesregierungen beteiligt sind, wie auch auf das Lernen aus früheren Krisenerfahrungen und veränderte wirtschaftspolitische Paradigmen. Neben Parteien und Interessenorganisationen geraten so auch Expert*innen in den Blick.²

3 Wirtschaftspolitische Maßnahmen

3.1 Erwartungen an staatliche Interventionen

Die staatliche Wirtschafts- und Fiskalpolitik hat ihre regulativen und distributiven Ausprägungen (siehe *Tabelle 1*; Blum & Kuhlmann in diesem Heft zu redistributiven Corona-Maßnahmen in der Sozialpolitik). Im Kontext der Krise kann einerseits zwischen restriktiv angelegten *Regulierungen*, die auf den Gesundheitsschutz abzielen (z. B. Geschäftsschließungen), und suspendierenden Regulierungen unterschieden werden; bei den letztgenannten wurden die üblichen Pflichten von Unternehmen zeitweise ausgesetzt, sich bei Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit insolvent zu melden. Andererseits können die *distributiven Maßnahmen* in diejenigen unterteilt werden, die kompensierenden Charakter haben sollen, also z. B. die Liquiditätssicherung durch finanzielle Zuschüsse und Kredite („Überbrückungshilfen“), und diejenigen, die investiv und langfristig angelegt sind (Investitionen in Infrastrukturen, Forschung und Entwicklung).

Tabelle 1: Ausprägungen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik in der Covid-19-Pandemie

	Regulative Maßnahmen	Distributive Maßnahmen
Zielsezung	Restriktiv (z.B. Geschäftsschließungen, Kundenbegrenzungen/Verkaufsfläche)	Kompensierend (z.B. Überbrückungshilfen, Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge)
	Suspendierend (z.B. Moratorium im Insolvenzrecht, Stundung von Steuervorauszahlungen)	Investiv (z.B. Infrastrukturinvestitionen, Automobil-Kaufprämien)

Quelle: Eigene Darstellung.

An die regulativen und distributiven Maßnahmen der deutschen Bundesregierung wurden folgende Erwartungen gestellt (z. B. Sachverständigenrat, 2020): Die Folgen der massiven Angebots- und Nachfrageschocks für Unternehmen und Beschäftigte sollten kurzfristig und problemangemessen reduziert und möglichst kompensiert werden. Zudem sollten die Maßnahmen genutzt werden, um die vor der Covid-19-Krise benannten ökonomischen Strukturdefizite (z. B. Technologiestand, Arbeitskräfteangebot, negative Klimaeffekte) zu beheben, also eine strukturelle Modernisierung der deutschen Wirtschaft zu befördern. Insofern ist zwischen „timely, targeted and temporary“ (TTT)- und „permanent, pervasive and predictable“ (PPP)-Strategien zu unterscheiden (Sachverständigenrat, 2020, S. 111). Eine weitere Erwartung war, die Fehler der Krisenintervention des zweiten Halbjahres 2008, insbesondere die krisenverschärfende, an Austerität orientierte Reaktion nicht zu wiederholen (Enderlein, 2010).

Der finanzielle Umfang der Maßnahmen der deutschen Bundesregierung war beträchtlich. Auch ohne die Berücksichtigung der Maßnahmen der Länder³ zeigt sich, dass Deutschland (gemeinsam mit Italien) zu den OECD-Staaten mit dem umfassendsten finanziellen Einsatz (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) gehörte (*Tabelle 2*; Sachverständigenrat, 2020, S. 2).

Tabelle 2: Umfang wirtschaftspolitischer Maßnahmen im internationalen Vergleich

	Unmittelbare fiskalische Impulse	Stundungen	Weitere Liquiditätsmaßnah- men und Kreditgarantien	Summe
Italien	3,4%	13,2%	32,1%	48,70%
Deutschland	8,3%	7,3%	24,3%	39,90%
Belgien	1,4%	4,8%	21,9%	28,10%
Frankreich	5,1%	8,7%	14,2%	28,00%
Großbritannien	8,0%	2,3%	15,4%	25,70%
Portugal	2,5%	11,1%	5,5%	19,10%
Dänemark	5,5%	7,2%	4,1%	16,80%
Niederlande	3,7%	7,9%	3,4%	15,00%

Quelle: Eigene Darstellung nach Anderson et al., 2020; Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dargestellt sind die Staaten mit einem Finanzmitteleinsatz ab 15% des BIP.

3.2 Wirtschaftspolitische Maßnahmen des Bundes

Als eine wesentliche restriktive Maßnahme der Pandemiebekämpfung von Bund und Ländern erfolgte im Lockdown ab Mitte März 2020 auch eine Schließung von Geschäften und Betrieben, die auf § 28 Infektionsschutzgesetz (IfSG, Schutzmaßnahmen nach festgestellten Krankheiten) basierte. Folgenreich und konfliktverschärfend war für die betroffenen Geschäfte, Betriebe und Beschäftigten, dass die Schließung zwar einen Eingriff in das Eigentumsrecht und die Berufsfreiheit darstellt, dieser aber nach IfSG nicht mit einem Rechtsanspruch auf finanzielle Entschädigung einhergeht.

Zur Kompensation der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und der politischen Maßnahmen wurde ab dem 23.03.2020 ein „Corona-Krise-Schutzschild“ auf den Weg gebracht: So wurden €50 Mrd. Soforthilfe für Selbstständige, Freiberufler*innen und kleine Betriebe bereitgestellt, die aufgrund der Kontaktbeschränkungen kein Einkommen erwirtschaften konnten. Selbstständige und Unternehmen mit bis zu fünf (bzw. zehn) Beschäftigten konnten einmalig Zuschüsse zu Betriebskosten in Höhe von maximal €9.000 (bzw. €15.000) erhalten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) startete ein „unbegrenztes“⁴ Sonderprogramm für Unternehmen aller Größenordnungen, mit einer Risikoübernahme von bis zu 90% (KMU) bzw. 80% (Großunternehmen). Liquiditätssichernd sollten auch steuerliche Maßnahmen (z. B. Stundungen, Verlustvortrag) wirken. Das Kurzarbeitergeld wurde ausgeweitet und stufenweise auf 80% (bzw. 87%) erhöht. Auch der Zugang zur Grundsicherung wurde erleichtert und Bezugszeitraum wie auch -dauer des Arbeitslosengeldes verlängert. Als weitere distributive Maßnahme für Unternehmen wurde der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) eingerichtet, der aus €100 Mrd. Kapitalmaßnahmen, €400 Mrd. Bürgschaften und €100 Mrd. Beteiligung an der Refinanzierung der Kreditprogramme der KfW bestand. Als Stabilisierungsinstrument sieht der WSF neben Krediten und Kreditgarantien auch die Rekapitalisierung von Unternehmen durch stille Einlagen und direkte Beteiligungen vor. Als weitere Unterstützung für Unternehmen wurde auch die Insolvenzantragspflicht bis Ende September 2020 vorübergehend ausgesetzt (Dorn, Fuest & Neumeier, 2020; Sachverständigenrat, 2020, S. 93-101).

Das Volumen der gesamtstaatlichen haushaltswirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen lag im Mai 2020 bei über €350 Mrd. Der Umfang

der zusätzlichen Garantien betrug über €800 Mrd. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wurde Ende März 2020 ein erster Nachtragshaushalt von ca. €156 Mrd. verabschiedet (Sachverständigenrat, 2020, S. 136).

Der zweite Schritt zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie folgte Anfang Juni 2020 mit dem €130 Mrd. umfassenden „Konjunktur- und Zukunftspaket“ der Bundesregierung. Insgesamt beinhaltete es 57 Einzelmaßnahmen, von denen wir nachfolgend die wichtigsten distributiven (kompensierend oder investiv) aufführen (siehe *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung vom Juni 2020

Maßnahmen	Geschätzte fiskalische Kosten
<i>Steuerliche Maßnahmen, Liquiditätshilfen und Finanzierungshilfen (kompensierend)</i>	
Temporäre Absenkung des Mehrwertsteuersatzes von 19% auf 16% (bzw. 7% auf 5%)	€ 20 Mrd.
Senkung der EEG-Umlage ab 2021 über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt	€ 11 Mrd.
Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge durch steuerfinanzierte Zuschüsse auf max. 40%	€ 5,3 Mrd.
Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags für 2020 und 2021 auf max. €5 Mio. (bzw. €10 Mio. bei Zusammenveranlagung)	€ 2 Mrd.
Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten und Forschungszulagen für 2020 und 2021	€ 7 Mrd.
Kinderbonus in Höhe von €300 pro Kind und Verdoppelung der Freibeträge für Alleinerziehende	€ 5 Mrd.
<i>Förderprogramme und Subventionen (investiv)</i>	
Bonusprogramm für Investitionen in Innovationen und neue Antriebstechnologie in der Autoindustrie	€ 2 Mrd.
Erhöhung der Kaufprämie für Elektroautos	€ 2,2 Mrd.
Unterstützung der Flottenerneuerung bei Bussen, Lastkraftwagen etc.	€ 3,2 Mrd.
Azubi-Prämienprogramm	€ 0,5 Mrd.
<i>Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Zukunftstechnologien, Stützung der kommunalen Finanzen (investiv)</i>	
Vorgezogene öffentliche Investitionen in die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Sicherheits- und Rüstungsprojekte	€ 10 Mrd.
Investitionen in Zukunftstechnologien (Wasserstofftechnik, Quantentechnologie, künstliche Intelligenz und Kommunikation)	€ 13 Mrd.
Investitionen in Elektromobilität	€ 2 Mrd.
Modernisierung der Bahn durch Kapitalerhöhung des Bundes	€ 5 Mrd.
Beschleunigung des Ausbaus eines flächendeckenden 5G Netzes	€ 5 Mrd.
Energetische Gebäudesanierung	€ 2 Mrd.
Ausbau von Kitas und Ganztagschulen	€ 3 Mrd.
Stützung der Kommunen	€ 12,5 Mrd.

Quelle: Dorn, Fuest & Neumeier, 2020; Sachverständigenrat, 2020, S. 112-136.

Um dieses umfangreiche Konjunkturprogramm zu finanzieren, musste Mitte Juni 2020 ein zweiter Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan beschlossen werden, um die ursprünglich geplante Nettokreditaufnahme von €156 Mrd. auf €218,5 Mrd. zu erhöhen (Sachverständigenrat, 2020, S. 136). Es handelte sich um eine (vorläufige?) Abkehr von der Austeritätspolitik. Konjunkturpaket und Kreditaufnahme charakterisieren die ‚Schock und Schulden‘-Phase.

3.3 Wirtschaftspolitische Maßnahmen der Länder

Neben dem Bund haben in der ersten Infektionswelle auch die Länder wirtschaftspolitische Maßnahmen aufgesetzt, die sich nicht in der generellen Zielrichtung – diese ähnelt der des Bundes, nämlich den wirtschaftlichen Schaden des Lockdowns für Unternehmen zu minimieren bzw. zu kompensieren – unterscheiden, aber doch in einer Reihe von Details. Die Unterschiede der Länder lassen sich zunächst anhand des Umfangs der Nachtragshaushalte erkennen, die seitens der Landesregierungen eingebracht wurden und zwischen 31,2% und 2,1% des Gesamthaushaltes 2020 lagen (Sachverständigenrat, 2020, S. 141-147). Direkte finanzielle Unterstützungen betroffener Unternehmen („Härtefallfonds“) variierten in ihrem Charakter zwischen rückzahlbaren und nicht-rückzahlbaren Zuschüssen und sie adressierten Unternehmen unterschiedlicher Größenordnungen. Die Liquiditätskredite der Länder adressierten Unternehmen in einer Spannweite von bis zu zehn oder bis zu 500 Beschäftigten, wiesen Kredithöchstbeträge von bis zu €30.0000 oder bis zu €5 Mio. aus und verlangten keine oder bis zu 5,75% Zinsen/Jahr. Die Unterstützung wurde in drei unterschiedlichen Modellen organisiert, nämlich durch 1.) die Ministerien und Regierungspräsidien, 2.) die Investitionsbanken der jeweiligen Länder, die dann 3.) auch mit den Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern kooperierten. Die Bereitschaft der Länder, betroffenen Unternehmen ihre Steuern zu stunden, differierte ebenso, wie diejenige, sich an Unternehmen mit Kapitaleinlagen zu beteiligen.

Klaus Gründler, Armin Hackenberger, Lukas Kähn, Remo Nitschke, Niklas Potrafke und Joachim Ragnitz (2020) stellen – hier als Indikator für die distributiven (auch wirtschaftspolitischen) Maßnahmen der Länder – die erheblichen Differenzen der Nachtragshaushalte 2020 dar: Augenfällig sind die nominellen Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen (€25 Mrd.) und Thüringen (€0). Auch in Bayern (€20 Mrd.) und in Hessen (€12 Mrd.) lagen die Nachtragshaushalte über der €10 Mrd.-Schwelle. Das Bild verändert sich in zweierlei Weise, wenn die Nachtragshaushalte relationiert werden. Dann liegen diese erstens in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen über 25% der Haushaltsausgaben des Vorjahres (2019), in Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen und Brandenburg über 15%. Zweitens zeigt sich, wenn die Nachtragshaushalte in Verhältnis zur Wirtschaftskraft des jeweiligen Bundeslandes (in % des BIP) gesetzt werden, dass Mecklenburg-Vorpommern (6,1%), Schleswig-Holstein (5,63%), Berlin (4,76%), Sachsen (4,68%) und Hessen (4,08%) höhere fiskalische Risiken in der Covid-19-Krise eingehen als die anderen Länder (Nitschke, 2021, S. 4). Es liegt also – entgegen der vielfach geäußerten Kritik an den Ländern – nicht einfach auf der Hand, welche Länder sich entsprechend ihrem Leistungsvermögen besonders engagierten.⁵

3.4 Vorläufige Effekte der wirtschaftspolitischen Maßnahmen – Zwischenergebnisse

Bis Ende Oktober 2020 wurden seitens des Bundes zunächst Zuschüsse und Kredite in Höhe von €70,7 Mrd. vergeben. Knapp drei Viertel der Anträge hatten ein Finanzvolumen unter €800.000. Besonders kleine und mittlere Unternehmen beanspruchten die Gelder, und zwar vorzugsweise zu Beginn der Krise im Frühjahr 2020 (Sachverständigenrat, 2020, S. 94-97). Auch derzeit bleiben die Bilanzen vorläufig (*Tabelle 4*): Für

das Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen berichtet die Bundesagentur für Arbeit ein Ausgabenvolumen von ca. €22 Mrd., die von der Bundesregierung mit ca. €10 Mrd. kompensiert worden sind. Bei der bundeseigenen KfW-Bank lagen die Kreditvolumina in den Bereichen Mittelstand, Existenzgründungen und Unternehmensinvestitionen auf „historischem Höchststand“; Pandemiebedingt waren es ca. €51,5 Mrd. (KfW 2021). Im Rahmen des WSF (€600 Mrd.) sind bislang zwanzig Unternehmen rekapitalisiert worden (ca. €8,7 Mrd.), besonders prominent die Lufthansa (€5,85 Mrd.) (Deutsche Finanzagentur, 2021).

Tabelle 4: Staatliche Zuschüsse an Unternehmen

Zuschüsse an Unternehmen/Titel	Bewilligungen/Auszahlungen an Unternehmen	Durch die Bundesregierung angekündigtes Volumen
Soforthilfe	€ 13,5 Mrd.	€ 50 Mrd.
Überbrückungshilfe I	€ 1,4 Mrd.	
Überbrückungshilfe II	€ 2,7 Mrd.	€ 25 Mrd.
Überbrückungshilfe III	€ 14,2 Mrd.	€ 25 Mrd.
Novemberhilfe	€ 6,4 Mrd.	€ 15 Mrd.
Dezemberhilfe	€ 6,8 Mrd.	€ 17 Mrd.
Neustarthilfe	€ 1,3 Mrd.	

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWF 2021, S. 8.

Sofern es um die Effekte der kompensierenden Sofort- und Überbrückungshilfen geht, wurde für die ca. 4,2 Mio. Selbstständigen und Kleinstunternehmen festgehalten, dass die „Verweilwahrscheinlichkeit in der Selbstständigkeit“ (Stiel et al., 2021, S. 4) in den besonders betroffenen Branchen (Gastronomie, Beherbergung, Kultur) um ca. 10% gestiegen ist, wenn die staatliche Unterstützung zeitnah ausgezahlt wurde, allerdings bei Verzögerungen deutlich sank (Stiel et al., 2021). Dieser Befund lässt sich zwar nicht auf Unternehmen aller Größenordnungen übertragen, insofern sich die Rücklagenbildung und Kreditfähigkeit erheblich unterschied. Er zeigt aber, dass nicht allein die Mittelbereitstellung, sondern eben die Implementierung der Maßnahme auf deren Effektivität wirken. Als Implementationsdefizite sind die (unflexiblen) Programmierungen der Antragsplattformen ebenso zu nennen wie eine unzureichende Spezifizierung der FAQs oder die fehlende Expertise bei den entsprechenden Hotlines (Welt 2021).

Als eine regulatorische Maßnahme, die für Unternehmen die Folgen des Lock-downs erträglicher gestalten soll, ist überdies das anhaltende Moratorium im Insolvenzrecht anzusehen. Zunächst war bis zum 30.09.2020 die Insolvenzantragspflicht für Unternehmen ausgesetzt worden, die infolge der Covid-19-Krise zahlungsunfähig oder überschuldet waren. Diese Aussetzung wurde nachfolgend (nur) für überschuldete Unternehmen verlängert. Die Suspendierung der Insolvenzantragspflicht führte dazu, dass die Effekte der Covid-19-Pandemie auf die Unternehmensdemographie nach derzeit eineinhalb Jahren auch aufgrund der krisenbedingten Veränderung von Geschäftsmodellen nicht gut abzuschätzen sind. Insofern sind vielfach Warnungen vor Unternehmen artikuliert worden, die durch Finanzhilfen künstlich am Markt gehalten werden (sog. „Zombie-Unternehmen“, FAZ.net, 2021).

Bis Redaktionsschluss des Beitrags (August 2021) wurden die bereitgestellten Mittel unterschiedlich ausgeschöpft: Die KfW-Kredite und das Kurzarbeitergeld wurden in

ihrem Rahmen genutzt. Die staatlichen Zuschüsse an die Unternehmen lagen bislang deutlich unterhalb des angekündigten Volumens. Auch der WSF hatte in diesem Sinne „noch Luft nach oben“. Von einer krisenbedingten Flucht in die Staatsbeteiligung kann von wenigen Ausnahmen nicht die Rede sein. Dies liegt auch daran, dass die Wirtschaftsentwicklung im zweiten Lockdown ab November 2020 nicht in ähnlicher Weise eingebrochen ist wie im Frühjahr 2020; das gilt insbesondere für die Industrie und den Bausektor.

4 Erklärung der Krisenbewältigung

Rückblickend erstaunt es, wie unterschiedlich die Bundesregierung (mit identischer parteipolitischer Couleur) in den Krisen 2008 und 2020 reagierte. Wir nähern uns der Erklärung der Krisenbewältigung auf Grundlage des oben skizzierten, wissenstheoretisch erweiterten Konzeptes der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Situativ überrascht es angesichts der Krisenerfahrungen des Herbst 2001 (9/11) und des Herbst 2008 (Finanzkrise) zunächst nicht, dass seit Ende Februar einmal mehr die „Stunde der Exekutive“ geschlagen hat (vgl. auch Siefken & Hünermund in diesem Heft), die sich aber zugleich auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung und die Unterstützung nahezu aller Parteien, auch in den Ländern, stützen konnte. Während die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwar punktuell an die Krisenerfahrungen aus den Jahren 2008/09 anschloss, wurde insgesamt ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwandel sichtbar. Dieser zeichnete sich bereits seit Mitte der 2000er Jahre ab, auch in den regierungsnahen Expertengremien. Für Wirtschaftsverbände und -kammern kann ein moderater Einfluss auf die Maßnahmen plausibilisiert werden.

4.1 Die Krise als Stunde der Exekutive

In der ‚Schock und Schulden‘-Phase erfolgte eine Fokussierung auf die Exekutive, insbesondere auf das Bundeskanzleramt als „Kern des exekutiven Regierens“ (Korte, 2011, S. 123; s. a. de Maizièrre, 2019, S. 115-119). Das Krisenmanagement erstreckte sich dann auf die einschlägigen Fachministerien (Gesundheit, Finanzen, Wirtschaft, auch Justiz und Arbeit). Handlungsbedingungen der exekutiven Koordination waren hoher kurzfristiger Handlungs- und Steuerungsdruck bei gleichzeitiger Unkenntnis über wesentliche Fakten und geringer Prognosefähigkeit (Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh & Goyal, 2020, pp. 288-291). Die starke Rolle der Ministerpräsident*innen der Länder in der Krisenkoordination war durch ihre Kompetenzen bei der Pandemiebekämpfung wie auch ihre administrativen Kapazitäten im Rahmen des „exekutiven Föderalismus“ begründet, aber keinesfalls eine neue Art der Koordination (de Maizièrre, 2019, S. 47-48). Ein Blick auf die seinerzeitigen politischen Mehrheitsverhältnisse zeigt, dass der Koalition von Union und SPD im Bund acht Koalitionskombinationen auf Seiten der Länder gegenüberstanden, davon drei Unions-SPD-Koalitionen (mit zwölf Bundesratsstimmen). Bei weiteren fünf Landesregierungen regierten Bündnis 90/Die Grünen mit Union oder SPD (26 Bundesratsstimmen). Die FDP war an drei Landesregierungen (14 Bundesratsstimmen) beteiligt, Die Linke an drei (11 Bundesratsstimmen) und die Freien Wählergemeinschaften an einer (6 Bundesratsstimmen).

Schon mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind diese Mitregenten relevant, allen voran die Bündnisgrünen. Dies gilt aber auch für die Verwaltungsumsetzung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den Ländern. ‚Trotz‘ der Parteienpluralität in Bund und Ländern wurde die Wirtschaftspolitik in der Krise anfangs recht einhellig unterstützt. Die Entscheidungen über die Maßnahmen und die exekutive Koordination fanden also im Rahmen einer ‚übergroßen‘ Koalition statt, Parlamente blieben (zunächst) außen vor und nur noch eine Partei (AfD) war in der Oppositionsrolle.

4.2 Legitimation durch die medizinische Krise

Die breite Akzeptanz der Maßnahmen war aufgrund der medizinischen Krise gegeben. Konkret wurden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen – wie hier die Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds – mit den „enorme[n] Unsicherheiten in der Realwirtschaft und Verwerfungen an den Kapitalmärkten“, der Einschränkung unternehmerischer Aktivitäten als Folge der staatlichen gesundheitspolitischen Maßnahmen begründet, die dazu führen könnten, dass

„Unternehmen unverschuldet in Liquiditätsengpässe geraten, [...] zunehmend einer existenzbedrohenden Insolvenzgefahr ausgesetzt [sind] und unzählige Arbeitsplätze bedroht [wären]. [...] In dieser sich zuspitzenden Krisensituation ist es die fundamentale Aufgabe des Staates, die Volkswirtschaft zu stabilisieren, die sozialpolitischen Auswirkungen zu minimieren und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politische Handlungsfähigkeit des Staates zu stärken.“ (Deutscher Bundestag, 2020a, S. 1).

In der Krise wurde nun – trotz der zuvor erkennbaren ökonomischen Krisenphänomene – eine Aufgabenbestimmung des kapitalistischen Staates, nämlich die Stabilisierung der Wirtschaft in zyklischen Krisen (Klenk & Nullmeier, 2010, S. 277-278), von einer anderen Aufgabe, nämlich dem (Gesundheits-)Schutz für die Bürger*innen und der Gewährleistung ihrer Sicherheit, überlagert. Den wirtschaftspolitischen Maßnahmen kam eine legitimierende Funktion für die gesamte Corona-Krisenpolitik von Bund und Ländern zu (siehe für die Sozialpolitik auch Blum & Kuhlmann in diesem Heft). Die Krisenstrategien der Bundesregierung wurden weit überwiegend in der Bevölkerung akzeptiert. Die Zufriedenheit mit der Regierung und Großen Koalition erreichten ab März 2020 hohe positive Werte. Die Covid-19-Maßnahmen wurden im November 2020 mehrheitlich für richtig gehalten, 26% befürworteten weitergehende Maßnahmen, 14% nahmen sie als übertrieben wahr. Allerdings begann dann ab Januar 2021 die Unterstützung für das Regierungshandeln erkennbar zu schwinden (Forschungsgruppe Wahlen, 2021).

4.3 Krisenerfahrung 2008

Zum erheblichen Umfang der wirtschaftspolitischen Maßnahmen trugen auch die Erfahrungen aus dem Jahr 2008 bei. Die umfassende Rekapitalisierung von Finanzinstituten (prominent die Hypo Real Estate) durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) und den entsprechenden Fonds wie auch die 25%ige Beteiligung an der Commerzbank zeigten erhebliches finanzielles Engagement der Bundesregierung (Herweg & Zohlnhöfer, 2010, S. 266-268). Das FMStG war insofern bemerkenswert,

als dass damit „das Verhältnis von Staat und Markt neu zugunsten des Staates“ definiert wurde (Hegelich, 2010, S. 339).

Neben der Stabilisierung und Regulierung der Finanzmärkte reagierte die Bundesregierung im November 2008 mit dem Konjunkturpaket I „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“, das insgesamt €11 Mrd. u. a. für Verkehrsinvestitionen, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen und steuerliche Entlastungen für private Haushalte zur Verfügung stellte (Horn, Hohlfeld, Truger & Zwiener, 2009). Auch die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde von 12 auf 18 Monate verlängert. Zwei Monate später folgte dann das Konjunkturpaket II mit einem Umfang von €50 Mrd. (Barabas, Döhrn, Gebhardt & Schmidt, 2009). Zentral waren Infrastrukturinvestitionen, die mit €17,3 Mrd. den Bau von Kindertagesstätten, Schulen, Straßen und Krankenhäusern sowie die Gebäudesanierung unterstützen sollten. Jeweils €9 Mrd. flossen in die Senkung der Einkommensteuer und Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung. Für die Beschäftigungssicherung sah das Paket €5,9 Mrd. vor. Schließlich wurden €1,5 Mrd. für die – stark kritisierte – „Abwrackprämie“ aufgewendet. Erkennbar war 2008/09 bei Regulierung, Subventionen und Beteiligungspolitik eine „Renaissance des Interventionsstaates“ (Klenk & Nullmeier, 2010, S. 274). Auch setzte sich rasch die Auffassung durch, dass die deutsche Bundesregierung insbesondere in der Frühphase der Krise im Herbst 2008 zu zögerlich, zu wenig umfassend und mit einem „Festhalten an der alten Orthodoxie“ (Enderlein, 2010, S. 252) agierte und sich damit international isoliert hatte (Enderlein, 2010, S. 251-253; Tooze, 2018, pp. 94-98, 184-195).

4.4 Wirtschaftspolitik der Großen Koalitionen

In der Covid-19-Krise agierten Personen (z. B. *Angela Merkel, Olaf Scholz*), die bereits 2008/09 über die Wirtschaftspolitik mitentschieden. Über die Lerneffekte in der Exekutive können wir mangels aktueller Interviews keine Auskunft geben. Gleichwohl kann die frühe und umfassende Reaktion der Bundesregierung einen Lerneffekt anzeigen. Darüber hinaus lässt sich bereits ab 2005 eine stärkere Hinwendung zu staatsorientierter Politik konstatieren. Die Beteiligungspolitik des Bundes suspendierte große Privatisierungsvorhaben (Deutsche Bahn, Deutsche Flugsicherung). Das Beteiligungsportfolio des Bundes stagnierte zwischen 2005 und 2008 (Herweg & Zohlhöfer, 2010, S. 256-266).

Eine stärker auf staatliche Intervention setzende Wirtschaftspolitik wurde dann in den 2010er Jahren durch zwei Initiativen markiert, nämlich die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes und die „Industriestrategie 2030“ des Wirtschaftsministers *Peter Altmaier*. Diese strebte an, einen Industrieanteil von ca. 25% in Deutschland zu sichern und in wichtigen Bereichen (z. B. künstliche Intelligenz, Biotechnologie, Automobilindustrie, Telekommunikation) eigene, von US-amerikanischen und chinesischen Konzernen unabhängige Schlüsseltechnologien zu etablieren; auch mit dem Einsatz staatlicher Finanzmittel. In diesem Zusammenhang interessieren auch die Novellierungen des Außenwirtschaftsrechts. Diese zielten mit dem Absenken der Schwelle von Beteiligungen von ausländischen Investor*innen (von 25% auf 10%), ab derer die Bundesregierung eingreifen kann, auf den Schutz kritischer Infrastrukturen und von Schlüsselindustrien. Faktisch ging es um die Investitionstätigkeit chinesischer Unter-

nehmen in Deutschland. Strategische Ausgangspunkte dieser industriepolitischen und außenwirtschaftlichen Überlegungen waren einerseits positive volkswirtschaftliche Effekte, die von den „Zukunftstechnologien“ einiger Schlüsselindustrien erwartet wurden, und andererseits die Bedeutung von technologischen Infrastrukturen in geostrategisch unsicherer Lage und militärischer wie wirtschaftlicher Staatenkonkurrenz (Dullien, 2019).⁶ Eine ausgeprägte Anti-Verstaatlichungshaltung in der Union, die im Herbst 2008 zu einer problematischen Bankenrettungsstrategie der deutschen Bundesregierung beitrug (Enderlein, 2010, S. 246-247), war im März 2020 praktisch nicht mehr sichtbar.

4.5 Wirtschaftswissenschaftlicher Paradigmenwandel und Expertengremien

Nach der Finanzkrise wurde auch in Deutschland über die Dominanz des neoklassischen Denkens in Forschung und Lehre der Wirtschaftswissenschaften diskutiert (Thieme, 2018). Diesbezüglich konstatierten Janina Urban und Florian Rommel (2020) jedoch keinen grundlegenden Paradigmenwandel. Auch in der Medienpräsenz und politischen Beratung ließ sich, zumindest bis 2018, ein beträchtliches *ordo*- und *neoliberal*es *Bias* feststellen (Pühringer & Beyer, 2021, p. 157). Jüngere Entwicklungen zeigen allerdings bemerkenswerte Veränderungen. So fanden sich im letzten F.A.Z.-Ökonomenranking unter den 20 „einflussreichsten“ Ökonom*innen auch post-keynesianistische und heterodoxe, darunter *Marcel Fratzscher*, *Jens Südekum*, *Sebastian Dullien* oder *Achim Truger* (F.A.Z., 2020). Auch zeigte sich in der Publikations- und Beratungspraxis eine Aufweichung der Grenzziehung zwischen wirtschaftswissenschaftlichen Paradigmen. Am 11.03.2021 veröffentlichten *Peter Bofinger* (Univ. Würzburg), *Sebastian Dullien* (IMK), *Gabriel Felbermayr* (IfW), *Clemens Fuest* (ifo Institut), *Michael Hüther* (IW), *Jens Südekum* (DICE) und *Beatrice Weder di Mauro* (CEPR) ein gemeinsames Papier zur Bewältigung der Wirtschaftskrise (Bofinger et al., 2020). Eine solche Kooperation zwischen Vertreter*innen des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) „hätte man“, so *Wolfgang Schmidt*, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, „vor drei Jahren auch nicht erwartet“ (zitiert in Mumme, 2020a). Auch der Sachverständigenrat nahm eine deutlich andere Position als etwa 2009 ein, als eine markt-liberale Position für die Bewertung der Regierungsmaßnahmen maßgeblich war. 2020 wurde die krisenpolitische Reaktion der Bundesregierung überwiegend positiv bewertet (Sachverständigenrat, 2020). Der intensivere und gemäßigte Austausch zwischen den wirtschaftlichen „Lagern“ fand bereits vor Ausbruch der Krise statt, scheint sich aber unter dem Druck situativer Unsicherheit vertieft zu haben. Auch der Austausch zwischen Wissenschaft und Exekutive verstärkte sich im Zuge der Covid-19-Krise, nicht zuletzt aufgrund des akuten Beratungsbedarfs (Mumme, 2020b). So wurden etwa im März 2020 im Bundesfinanzministerium die „Donnerstags-Treffen“ initiiert, bei denen sich Ökonom*innen mit Beamten*innen aus Finanz- und Wirtschaftsministerium oder der EZB informell austauschten. Diese Kommunikation hat in der Periode der ‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘ jedoch offenkundig nachgelassen.

4.6 Verbandseinfluss in der Krise

Anders als die Parteien der ‚übergroßen‘ Koalition in Bund und Ländern, waren die deutschen Wirtschaftsverbände in der wirtschaftspolitischen Diskussion seit dem Frühjahr 2020 sehr präsent. Die Verbände fokussierten zunächst auf die rechtliche Ausgestaltung der Maßnahmen, z. B. mit Forderungen nach suspendierenden Regulierungen (u. a. im Insolvenz-, Wettbewerbs-, Umweltrecht). Auch wurde der Umfang der Einschränkungen adressiert. Insbesondere die Schaffung einer langfristigen und koordinierten Planung der Maßnahmen zugunsten eines schnelleren Endes scharfer Beschränkungen, z. B. in Gastronomie oder Logistik, war ein Anliegen. Schließlich forderten die Verbände, die unmittelbaren Folgen der Einschränkungen im Sinne ihrer Mitgliedsunternehmen abzumildern und Betriebsabläufe, z. B. durch arbeitsrechtliche Maßnahmen, aufrechtzuerhalten. Ein „Ruf nach dem Staat“ erstreckte sich auf finanzielle Entschädigung und Liquiditätssicherung, das heißt die Kompensation von Umsatzausfällen, die Übernahme von Kreditbürgschaften oder die Stundung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber Behörden. Forderungen nach einer direkten Staatsbeteiligung bei angeschlagenen Unternehmen gab es nicht (Fuchs, Sack & Spilling, 2021). Die Aktivitäten im Rahmen des WSF wurden teilweise ex post als (in der Krise) „vertretbar“ befürwortet, so etwa durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Weitere Spitzenverbände, ebenso wie die Verbände besonders stark beeinträchtigter Branchen (Tourismus, Luftfahrt, Gastronomie), äußerten sich jedoch öffentlich nicht zur Staatsbeteiligung bei von Insolvenz betroffenen Unternehmen. Moderate aber deutlich artikulierte Skepsis mit Blick auf die Folgen für den Marktwettbewerb wurde hingegen vom Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) geäußert (VDMA, 2020a).

Abseits der früh einsetzenden und anhaltenden Kritik an Betriebsschließungen sowie einer fehlenden ‚Exit‘-Perspektive (z. B. ADV et al., 2020; BTW et al., 2020), ist insgesamt eine hohe Akzeptanz bei den Wirtschaftsverbänden und -kammern für die Maßnahmenpakete der Bundesregierung in der ‚Schock und Schulden‘-Phase festzustellen. Die inhaltliche Kongruenz zeigt sich beispielhaft an den Forderungskatalogen großer Spitzenverbände der Wirtschaft, der AG Mittelstand⁷, des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) ebenso wie des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK). In diesen finden sich u. a. die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags, verbesserte Abschreibungsregeln, die Begrenzung der Sozialabgaben, finanzielle Unterstützung für Ausbildungsbetriebe, die Senkung der EEG-Umlage und eine beschleunigte Verwaltungsdigitalisierung (AG Mittelstand, 2020; BDI, 2020; DIHK, 2020) – sämtlich Maßnahmen des Konjunkturpakets. Programmatische Kongruenz beinhaltet allerdings keine zwingende Kausalität. Zwar lässt sich durchaus die frühe und kontinuierliche Konsultation der organisierten Wirtschaftsinteressen durch Kanzleramt, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsministerium (z. B. Deutscher Bundestag, 2020b) konstatieren, doch deren genauer Verlauf ist nicht rekonstruierbar.⁸

Seit dem Herbst 2020 (in der ‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘-Phase) erodiert dann jedoch diese inhaltliche Kongruenz und Koordination zwischen organisierten Wirtschaftsinteressen und Politik; und sie differenzierte sich zwischen Wirtschaftsbereichen aus. Immer deutlicher waren kritische, vor allem ordnungspolitische Positionen von Verbänden (z. B. BDA, 2020) zu vernehmen. Diese unterschieden sich hierbei in Ton und Inhalt zwischen stark von der Pandemie-Bekämpfung betroffenen Branchen

(Gastronomie, Handel, ‚Mittelstand‘; z. B. BVMW, 2020) und anderen Wirtschaftsbe-
reichen (insb. die Industrie; z. B. VDMA, 2020b). Ab Anfang 2021 gab es parallel zu
der Kritik dann zunehmend Versuche, die Staat-Verbände-Koordination wieder zu
stärken, sowohl seitens der Verbände (BDA & BDI, 2021) als auch durch die Bundes-
regierung (z. B. Wirtschaftsgipfel v. 16.02.2021; F.A.Z., 2021). Und mit der Entwick-
lung von Öffnungsstrategien und Stufenplänen – eine wiederholte Forderung einiger
Verbände seit Ende 2020 – ging die öffentliche Kritik der Verbände im Frühjahr 2021
merklich zurück.

Wie auch 2008/09 zeigt sich insgesamt das Muster eines spezifischen „Krisenkor-
poratismus“, in dem Wirtschaftsverbände und -kammern (gemeinsam mit den Gewerk-
schaften) als Ressource zur Krisenbewältigung verstanden und eng in die Kommunika-
tion wirtschaftspolitischer Maßnahmen einbezogen wurden (Rehder, 2021).

5 Konklusion

Derzeit können die Effekte der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bun-
desregierung aufgrund der dynamischen Entwicklung kaum bewertet werden. Die Un-
terstützungsmaßnahmen wurden in Anspruch genommen, bislang aber bei Weitem
nicht ausgeschöpft. Es ist zu Staatsbeteiligungen gekommen, derzeit ist aber nicht ab-
sehbar, ob und inwieweit der WSF hierfür weiter genutzt wird. Mit der vorliegenden
Prozessanalyse beschreiben, kontextualisieren und erklären wir die wirtschaftspoliti-
schen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung in den Jahren 2020 und 2021, die
im Rahmen der Covid-19-Krise verabschiedet wurden. Die distributiven und regulatori-
schen Aktivitäten konzentrieren sich auf zwei unterschiedliche Phasen, nämlich die
‚Schock und Schulden‘-Periode (Februar 2020 bis Juni 2020) und die Periode der
‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘ (Oktober 2020 bis Mai 2021).

Auf Grundlage des wissenschaftstheoretisch erweiterten Konzeptes der Vergleichenden
Staatstätigkeitsforschung sehen wir den Umfang und Charakter der Maßnahmenkataloge
als das Ergebnis von mehreren interagierenden Faktoren an, nämlich der hierarchi-
schen Koordination der Exekutive, die sich (mit den Bündnisgrünen, der Linken und
der FDP als Mitregenten) auf außerordentlich breite politische Mehrheiten stützen
konnte, der Rechtfertigung der Maßnahmen durch die Pandemie, aber auch wirt-
schaftspolitisch endogener Entwicklungen, nämlich der Krisenerfahrungen 2008/09
und eines stärker staatsinterventionistischen Kurses der Bundesregierung schon vor
2020. Während die politischen Parteien kaum präsent zu sein schienen, zeigt sich, dass
sich die wirtschaftspolitische Expertise, auf die sich die Exekutive stützte, paradigma-
tisch pluralisiert hat und sich die organisierten Interessen der Wirtschaft weitgehend
inhaltlich kongruent artikulierten. Die Entscheidungskonstellation ließe sich im Unter-
schied zur Situation 2008/09 als eine ‚übergroße‘ Koalition mit einem ‚Korporatismus
ohne Verbrennungsmotor‘ pointieren.

Zukünftigen Forschungsbedarf sehen wir erstens in der Weiterführung und Konso-
lidierung der Prozessanalyse. Zum jetzigen Zeitpunkt (August 2021) müssen wir neue
Entwicklungen erwarten. Dabei ist insbesondere offen, ob sich die bisherigen Maß-
nahmenpakete in den nächsten Jahren tatsächlich als zumindest teilweise effektiv für
eine Bearbeitung der strukturellen wirtschaftlichen, technologischen und sozial-
ökologischen Defizite erweisen, die eingangs skizziert worden sind. Auch ist es mög-

lich, dass sich nach der Bundestagswahl 2021 politische Konstellationen ergeben können, die eine Rückkehr zur fiskalischen Austerität anstreben. Zukünftige Forschung sollte zweitens ähnliches „explaining outcome process-tracing“ international komparativ organisieren. In diesem Zuge könnte drittens intensiver diskutiert werden, ob und inwieweit das hier gewählte breit und integrativ angelegte multifaktorielle Untersuchungskonzept fruchtbar für theorietestende Prozessanalysen genutzt werden kann.

Danksagung

Für hilfreiche Anregungen und Kommentare bedanken wir uns bei den Herausgeberinnen des Sonderhefts, bei Tanja Klenk und Miriam Hartlapp sowie auch bei den anonymen Gutachter*innen.

Anmerkungen

- 1 Methodisch beruht der Beitrag auf einer Inhaltsanalyse einschlägiger Quellen- und Dokumente (z. B. BT-Drucksachen, Presseveröffentlichungen von Ministerien und Verbänden) wie auch auf einer schlagwortbasierten Medienanalyse (besonders Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung), mit der manifeste Ereignisse, Akteurskonstellationen und programmatische Aussagen rekonstruiert werden.
- 2 Bekanntermaßen interagiert die deutsche Fiskal- und Wirtschaftspolitik eng mit der europäischen. Auf Europäisierung können wir hier mangels Platzes nicht eingehen, wollen aber wenigstens darauf hinweisen, dass die Europäische Kommission eine eigene Krisenpolitik verfolgte und die Europäische Zentralbank zeitnah mit Stützungsmaßnahmen für den Finanz- und Interbankenmarkt reagierte.
- 3 Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Länder unterschieden sich deutlich. Auch dieser Aspekt kann aus Platzgründen nicht vertieft werden.
- 4 Die Bundesregierung erhöhte den Garantierahmen für KfW-Kredite von €357 Mrd. auf €822 Mrd. (Sachverständigenrat, 2020, S. 95).
- 5 Wir können im gegebenen Rahmen nicht en passant eine vergleichende Analyse der Krisen- und Beteiligungspolitik der Länder durchführen. Entscheidend ist aber, dass auch hier ein bekannter Befund der vergleichenden Policy-Analyse gilt: Nicht allein bei den gesundheitspolitischen Maßnahmen, sondern auch bei den wirtschaftspolitischen macht es einen Unterschied, in welchem Bundesland das jeweilige Unternehmen angesiedelt ist (s. a. Siewert, Wurster, Messerschmidt, Cheng & Büthe, 2020, p. 6).
- 6 Auch in der Fiskalpolitik war bereits 2019 eine Abkehr von der „Schuldenbremse“ festzustellen (Karrmans, 2021, S. 514).
- 7 Die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand setzt sich zusammen aus Spitzenverbänden unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche wie u. a. Banken, Freien Berufen, Gastronomie, Groß- und Einzelhandel oder Handwerk (www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de).
- 8 Die Bedeutung dieser Abläufe im Einzelfall zeigt auch der Fall des Verbands der Automobilindustrie (VDA). Dieser scheiterte trotz eines „Autogipfels“ im Mai 2020 mit der offensiv vorgetragenen Forderung, eine Kaufprämie (auch) für Autos mit Verbrennungsmotor einzuführen, die sich an der ‚Umweltprämie‘ aus dem Jahr 2009 anlehnen sollte (FAZ.net, 2020; Rehder, 2021, S. 217). Nachfolgend war der Verband allerdings gemeinsam mit der Gewerkschaft IG Metall eng in die Ausgestaltung des Konjunkturpakets einbezogen („Arbeitsgruppe für konjunkturbelebende Maßnahmen“, BMW, 2020b), in dem auch Fördermaßnahmen (insbesondere für private, staatliche wie gewerbliche E-Mobilität) in nennenswertem Umfang (€8,1 Mrd.) für die Automobilwirtschaft enthalten waren.

Literatur

- Anderson, Julia, Bergamini, Enrico, Brekelmans, Sybrand, Cameron, Aliénor, Darvas, Zsolt, Domínguez Jiménez, Marta, Lenaerts, Klaas & Midões, Catarina (2020). *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. Bruegel datasets*. Verfügbar unter: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset> [18. November 2020].
- ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, BDZV – Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger, BdSt – Bund der Steuerzahler, BAP – Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister, BdS – Bundesverband der Systemgastronomie u. a. (2020). *Offener Brief an Bundesminister Helge Braun*. 28. April 2020. Verfügbar unter: https://www.agad.de/fileadmin/user_upload/AGAD/20-04-28_Braun_Verbaendescribe_Wiederanfahren_der_Wirtschaft.pdf [12. Mai 2021].
- AG Mittelstand (2020). *Wertschöpfung und Beschäftigung mit dem Mittelstand stärken! Eckpunkte der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand für ein Konjunkturprogramm im Kontext der Corona-Pandemie*. Juni 2020. Verfügbar unter: https://www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de/content/Positionen/AGM_Konjunkturpaket_der_Bundesregierung_Wertscho_pfung_und_Bescha_ftigung_....pdf [19. April 2021].
- Barabas, György, Döhrn, Roland, Gebhardt, Heinz & Schmidt, Torsten (2009). Was bringt das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst*, 89 (2), 128-132. <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0899-6>.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus Brun (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2020). *Lockdown nicht resignierend verschlafen – Jetzt die Strategie fortentwickeln*. Pressemitteilung v. 29. Oktober 2020. Verfügbar unter: <https://arbeitgeber.de/lockdown-nicht-resignierend-verschlafen/> [25. März 2021].
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände & BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2021). *BDA und BDI dringen auf evidenzbasiertes Öffnungsszenario und Planungshorizont*. Pressemitteilung v. 10. Februar 2021. Verfügbar unter: <https://bdi.eu/artikel/news/deutschland-steht-vor-entscheidenden-wochen-fuer-evidenzbasiertes-oeffnungsszenario-und-planungshori/> [22. April 2021].
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2020). *Eckpunkte für ein modernes und effektives Konjunkturpaket*. 28. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://bdi.eu/publikation/news/eckpunkte-fuer-ein-modernes-und-effektives-konjunkturpaket/> [19. April 2021].
- Blum, Sonja & Kuhlmann, Johanna (2021). Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 411-432. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.
- BTW – Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft, DRV – Deutscher Reiseverband, DEHOGA Bundesverband u. a. (2020). *Rettungspaket: Wenig Licht, viel Schatten für Tourismuswirtschaft*. Pressemitteilung v. 4. Juni 2020. Verfügbar unter: <http://www.btw.de/presse-publikationen/pressemitteilungen/1013-rettungspaket-wenig-licht-viel-schatten-fuer-tourismuswirtschaft.html> [25. März 2020].
- Bofinger, Peter, Dullien, Sebastian, Felbermayr, Gabriel, Fuest, Michael, Hüther, Michael, Südekum, Jens & Weder di Mauro, Beatrice (2020). Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen. *Wirtschaftsdienst*, 100 (4), 259-265. <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2628-0>.
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020). *Altmaier: „Wir wollen, dass der Wohlstand wieder wächst“*. Pressemitteilung v. 14. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200514-altmaier-wir-wollen-dass-der-wohlstand-wieder-waechst.html> [19. April 2021].
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. Mai 2021. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-05-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [12. August 2021]

- BVMW – Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands (2020). *Ohoven: Lockdown-Beschlüsse auf Verfassungsmäßigkeit überprüfen*. Pressemitteilung Nr. 29/20 v. 29.10.2020. Verfügbar unter: https://www.bvmw.de/fileadmin/01-Presse_und_News/Pressemitteilungen/PM_29-20_Lockdown.pdf [21. April 2021].
- Büthe, Tim, Messerschmidt, Luca & Cheng, Cindy (2020). Policy Responses to the Coronavirus in Germany (May 8, 2020). In Gian Luca Gardini (Ed.), *The World Before and After COVID-19: Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*. European Institute of International Relations. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3614794> [27. November 2020].
- Capano, Giliberto, Howlett, Michael, Jarvis, Darryl S.L., Ramesh, M. & Goyal, Nihit (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39 (3), 285-308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>.
- de Maizièrre, Thomas (2019). *Regieren: Innenansichten der Politik*. Herder.
- Deutscher Bundestag (2020a). *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG)*. Drucksache 19/18109 v. 24. März 2020.
- Deutscher Bundestag (2020b). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Müller, Erhard Grundl, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*. Drucksache 19/21467 v. 2. September 2020.
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2020). *Wirtschaftsstandort bewahren – Zukunftschancen ergreifen*. Verfügbar unter: <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/coronavirus/5-punkte> [23. November 2020].
- Dorn, Florian, Fuest, Clemens & Neumeier, Florian (2020). Nach dem großen Einbruch. Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft. *Ifo-Schnelldienst*, 73 (7), 3-12.
- Dullien, Sebastian (2019). Kontrolle bei Übernahmen durch Nicht-EU-Ausländer auch zur Verteidigung von Technologieführerschaft sinnvoll. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 68 (1), 45-52. <https://doi.org/10.1515/zfw-2019-2005>.
- Enderlein, Henrik (2010). Finanzkrise und große Koalition. Eine Bewertung des Krisenmanagements der Bundesregierung. In Christoph Egle & Reimut Zohnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009* (S. 234-253). VS Verlag.
- F.A.Z. (2020). *F.A.Z.-Ökonomenranking: Deutschlands einflussreichste Ökonomen*. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/f-a-z-oekonomenranking-2020-die-tabellen-16965630.html> [23. November 2020].
- F.A.Z. (2021). *Die Wirtschaft ruft nach Merkel. Wirtschaftsminister Altmaier verspricht den geschlossenen Betrieben mehr finanzielle Hilfe und einen Öffnungsplan. Doch den Verbänden ist das nicht genug*. Von Julia Löhr. 17. Februar 2021, Nr. 40, Seite 15.
- FAZ.net (2020). *Wirtschaftsverbände erhöhen Druck auf Regierung*. 3. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/-gqe-9z1s2> [23. November 2020].
- FAZ.net (2021). *Der Weg in die Zombie-Wirtschaft*. 1. August 2021. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/immer-mehr-corona-hilfe-fuehrt-zu-zombie-unternehmen-17464582.html> [01. August 2021].
- Forschungsgruppe Wahlen (2021). *Zufriedenheit mit Regierung und Koalition*. Verfügbar unter: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/#Zuf_Reg [26. April 2021].
- Fuchs, Sebastian, Sack, Detlef & Spilling, Fynn (2021). Function, shock or resources? Organised Business and the Covid-19 crisis in Germany. *Working Paper Series 'Comparative Governance'*, Nr. 5., April 2021. <https://doi.org/10.4119/unibi/2954321>.
- Gründler, Klaus, Hackenberger, Armin, Kähn, Lukas, Nitschke, Remo, Potrafke, Niklas & Ragnitz, Joachim (2020). Rekordverschuldung nach Corona – wie steht es um die Belastung der Länderhaushalte? *Ifo-Schnelldienst*, 73 (11), 40-49.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.

- Hegelich, Simon (2010). Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung. Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. *dms – der moderne staat*, 3 (2), 339-359.
- Herweg, Nicole & Zohlnhöfer, Reimut (2010). Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat. Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms? In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009* (S. 254-278). VS Verlag.
- Horn, Gustav A., Hohlfeld, Peter, Truger, Achim & Zwiener, Rudolf (2009). *Höheres Tempo erforderlich. Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II*. IMK Policy Briefs. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/107084> [27. November 2020].
- IMF – International Monetary Fund (2020). *World Economic Outlook, January 2020. Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?* Verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020> [27. November 2020].
- Karremans, Johannes (2021). Political alternatives under European economic governance: evidence from German budget speeches (2009–2019). *Journal of European Public Policy*, 28 (4), 510-531. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1748096>.
- Klenk, Tanja & Nullmeier, Frank (2010). Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. *dms - der moderne staat*, 3 (2), 273-294.
- Korte, Karl-Rudolf (2011). Machtmakler im Bundeskanzleramt. In Martin Florack & Timo Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen* (S. 123-141). VS Verlag.
- Mumme, Thorsten (2020a). *Neue Allianzen in der Coronakrise. Wie eng der Austausch zwischen Ökonomen und Olaf Scholz ist*. Der Tagesspiegel (online). 16. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/neue-allianzen-in-der-coronakrise-wie-eng-der-austausch-zwischen-oekonomen-und-olaf-scholz-ist/25835786.html> [27. November 2020].
- Mumme, Thorsten (2020b). *Was Experten vom Selbstbild des Olaf Scholz halten*. Der Tagesspiegel (online). 10. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ich-bin-der-wirtschaftskompetenteste-kanzlerkandidat-was-experten-vom-selbstbild-des-olaf-scholz-halten/26707560.html> [15. April 2020].
- Münch, Sybille (2015). *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nitschke, Remo (2021). Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren? *Ifo Dresden berichtet*, 28 (1), 3-9.
- Obinger, Herbert, Schmitt, Carina & Zohlnhöfer, Reimut (2014). Partisan Politics and Privatization in OECD Countries. *Comparative Political Studies*, 47 (9), 1294-1323.
- OECD (2020). *General government debt (indicator)*. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1787/cc9669ed-en> [27. November 2020].
- Pühringer, Stephan & Beyer, Karl M. (2021). Who are the economists Germany listens to? The social structure of influential german economists. In Jens Maesse, Stephan Pühringer, Thierry Rossier & Pierre Benz (Eds.), *Power and influence of economists. Contributions to the social studies of economics* (pp. 147-168). London: Routledge.
- Rehder, Britta (2021). *Organisierte Interessen und Staat: Wer gewinnt und wer verliert in der »Coronakratie«?* In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (215-222). Frankfurt a.M.: Campus.
- Sack, Detlef (2019). *Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020). *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/21*. Verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf [27. November 2020].
- Siefken, Sven & Hünermund, Sebastian (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 392-410. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.

- Siewert, Markus, Wurster, Stefan, Messerschmidt, Luca, Cheng, Cindy & Bütke, Tim (2020). A German Miracle? Crisis Management during the COVID-19 Pandemic in a Multi-Level System. In Magna, Inacio & Aline Burni (Eds.), *PEX Special Report: Coronavirus Outbreak, Presidents' Responses, and Institutional Consequences*. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3637013> [27. November 2020].
- Stiel Caroline, Kritikos, Alexander S., Block, Jörn & Priem, Maximilian (2021). Soforthilfe für Selbstständige wirkt vor allem positiv, wenn sie rasch gewährt wird. DIW aktuell, 60, 09.März 2021, Verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.812706.de/diw_aktuell_60.pdf [12.August 2021]
- Thieme, Sebastian (2018). *Zehn Jahre Pluralismus-Debatte in der Ökonomik - eine Zwischenbilanz*. Makronom v. 26. April 2018. Verfügbar unter: <https://makronom.de/zehn-jahre-pluralismus-debatte-in-der-oekonomik-eine-zwischenbilanz-26201> [14. Oktober 2020].
- Tooze, Adam (2018). *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin Books.
- Urban, Janina & Romme, Florian (2020). *German Economics. Its Current Form and Content*. Working Paper Serie der Institute für Ökonomie und für Philosophie, Nr. 56, 3/2020. Cusanus Hochschule für Gesellschaftsgestaltung. Verfügbar unter: https://www.cusanus-hochschule.de/wp-content/uploads/2020/04/56_German-Economics.pdf [27. November 2020].
- VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (2020a). „*Hilfen sind wichtig – aber keine Staatsbeteiligung ohne Ablaufdatum*“. Pressemitteilung v. 23. April 2020. Verfügbar unter: <https://www.vdma.org/v2viewer/-/v2article/render/47744009> [23. November 2020].
- VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (2020b). „*Corona-Maßnahmen weisen den richtigen Weg!*“. Pressemitteilung v. 29.10.2020. Verfügbar unter: <http://www.oe-a.org/viewer/-/v2article/render/54649433> [9. April 2021].
- Welt (2021). „*Damit wären viele Liquiditätsprobleme der Unternehmen sehr schnell gelöst*“. 18.02.2021. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article226569621/Steuerberater-ueber-Corona-Hilfen-Die-Hotline-ist-leider-eine-Katastrophe.html> [12.August 2021]
- Weible, Christopher M., Nohrstedt, Daniel, Cairney, Paul, Carter, David P., Crow, Deseraj A., Durnová, Anna P., Heikkilä, Tanya, Ingold, Karin, McConnell, Allan & Stone, Diane (2020). COVID-19 and the policy sciences. Initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53 (2), 225-241. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>.
- Zohlnhöfer, Reimut (2008). Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung* (S. 157-174). Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Detlef Sack, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal. E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de

Aanor Roland, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld. E-Mail: aanor.roland@uni-bielefeld.de.

Sebastian Fuchs, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld. E-Mail: sebastian.fuchs@uni-bielefeld.de.