

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Neuwahlen in Deutschland: Empfehlungen an die neue Bundesregierung

Veronika Grimm, Christoph M. Schmidt, Oliver Holtemöller, Achim Wambach, Daniel Gros, Sebastian Dullien, Tom Krebs, Isabella M. Weber, Florian Schuster-Johnson

USA

Trump 2.0 – vorläufiges Ende der transatlantischen Allianz?

Jiffer Bourguignon

Außenhandel

Geoökonomische Herausforderungen der deutschen Wirtschaft meistern

Katrin Kamin, Rolf. J. Langhammer

Arbeitsmarkt

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Bürgergeld-Reform

Jan Gellermann, Reinhard Penz, Philipp Ramos Lobato

Homeoffice: ein Weg zu mehr Gleichberechtigung?

Jean-Victor Alipour, Marlene Müller, Nadine Verkühlen

Umweltpolitik

Zertifikatehandel ist das am besten geeignete Instrument der Klimapolitik

Thomas Wein

Arbeitszeit

Wenn mehr gearbeitet würde – Potenziale des deutschen Arbeitsmarktes

Bernhard Boockmann, Gisela Meister-Scheufelen, Barbara Unger

Konjunktur

Sinkende Produktionskapazitäten in der Industrie?

Nils Jannsen, Stefan Kooths

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

J. Bourguignon	Trump 2.0 – vorläufiges Ende der transatlantischen Allianz?	2
----------------	---	---

Kommentare

S. Käss	Argentinien: Deregulierung mit der Kettensäge?	4
E. Weber	Asylpolitik: Perspektiven in Deutschland für syrische Geflüchtete schaffen	5
T. Hentze	Wahlprogramme: Steuersenkungen, aber wie!?	6
K. Ben Hamida	Energiewende: Flexible Preise an E-Ladesäulen	7

Zeitgespräch

	Neuwahlen in Deutschland: Empfehlungen an die neue Bundesregierung	8
V. Grimm	Eine Wachstumsagenda für Deutschland	9
C. M. Schmidt	Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik – unbequeme Wahrheiten mit hoher Halbwertszeit	16
O. Holtemöller	Wachstumsschwäche überwinden: Nicht mehr Schulden, sondern mehr Produktivitätswachstum ist der Schlüssel	21
A. Wambach	Europa zur Chefsache machen	25
D. Gros	Drei Prioritäten für die neue Bundesregierung	30
S. Dullien	Mit Investitionen und Industriepolitik aus der Stagnations- und Abhängigkeitsfalle	34
T. Krebs, I. M. Weber	Ein Fair New Deal für Deutschland	39
F. Schuster-Johnson	Von der Schuldenbremse zu einer ökonomisch sinnvollen Schuldenregel	44

Analysen

K. Kamin, R. J. Langhammer	Die geoökonomischen Herausforderungen der deutschen Wirtschaft meistern	48
J. Gellermann, R. Penz, P. Ramos Lobato	Wo steht die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Bürgergeld-Reform?	54
J.-V. Alipour, M. Müller, N. Verkühlen	Homeoffice: Zukunftsvision auf dem Weg zu mehr Gleichberechtigung?	59
T. Wein	Zertifikatehandel ist das am besten geeignete Instrument der Klimapolitik	64

Ökonomische Trends

B. Boockmann, G. Meister-Scheufelen, B. Unger	Wenn mehr gearbeitet würde – Potenziale des deutschen Arbeitsmarktes	69
N. Janssen, S. Kooths	Sinkende Produktionskapazitäten in der Industrie?	75

Trump 2.0 – vorläufiges Ende der transatlantischen Allianz?

Nur zwei Wochen vor seinem zweiten Amtsantritt als US-Präsident zog Donald Trump bei einer Pressekonferenz in Erwägung, dass sich die USA, aus Gründen der nationalen Sicherheit, Grönland und den Panamakanal aneignen – durch wirtschaftlichen Druck, aber auch militärische Gewalt schloss Trump nicht aus. Zudem schlug er vor, der souveräne Staat und enge amerikanische Verbündete Kanada könnte zum 51. Bundesstaat werden. Während Trump dafür bekannt ist, willkürliche und zusammenhangslose Vorschläge in den Raum zu stellen, die seine Anhänger unterhalten und die restliche Öffentlichkeit und Presse alarmieren, bleibt die internationale Gemeinschaft häufig ratlos und verunsichert zurück.

Vielleicht ist genau das der Sinn solcher Äußerungen. Auch wenn niemand sicher sein kann, wie ernst Trump es meint und welche Absichten er mit seinen öffentlichen Äußerungen verfolgt, so ist doch klar, dass er seine Unberechenbarkeit nutzt, um Freunde und Feinde gleichermaßen auf Trab zu halten. Während des Vietnamkriegs soll US-Präsident Richard Nixon den Begriff der „Madman-Theorie“ geprägt haben, die besagt, dass ein Staatsoberhaupt, das sich so verhält, als ob es zu allem fähig wäre, bessere Chancen hat, andere globale Akteure zu Zugeständnissen zu bewegen. Auch zu solchen, die sie sonst nicht gemacht hätten. Trumps langjähriger Berater Steve Bannon hat eine weitere Trump-Strategie beschrieben: „Den Raum mit Müll zu fluten“. Diese Strategie besagt, dass es egal ist, was man sagt, man muss nur mehrere kontroverse Aussagen gleichzeitig veröffentlichen, und schon sorgt man nicht nur für Schlagzeilen, sondern lenkt die Öffentlichkeit von den wirklichen Problemen ab, verwirrt seine Feinde und kontrolliert so das Narrativ.

Amerikas europäische Verbündete sprechen schon seit Jahren über die Möglichkeit einer zweiten Amtszeit Trumps und bereiten sich, so gut es geht, darauf vor. Aber wie kann man sich auf etwas vorbereiten, wenn es so viele unbekannte Variablen gibt? Während des Wahlkampfes versprach Trump, das Abtreibungsrecht in den USA abzuschaffen, während er gleichzeitig die strikten Abtreibungsverbote auf bundesstaatlicher Ebene kritisierte; er versprach, die Verbraucherpreise zu senken und gleichzeitig die Zölle zu erhöhen; er versprach, die Verschwendung öffentlicher Mittel zu reduzieren und gleichzeitig das Defizit zu erhöhen. Es heißt, dass Journalisten Trump wörtlich, aber nicht ernst nehmen, während seine Anhänger ihn ernst, aber nicht wörtlich nehmen. Im Jahr 2025 muss Europa Trump sowohl wörtlich als auch ernst nehmen. Und zwar bei folgenden wirtschaftspolitischen Themen:

Handel: Die EU und die USA unterhalten die weltweit umfangreichsten bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen, die gemessen an der Kaufkraft ein Drittel des globalen BIP ausmachen. Diese Wirtschaftsbeziehungen sind eine Grundlage für den gemeinsamen Wohlstand auf beiden Seiten des Atlantiks. Trotzdem hat Trump nationale Sicherheitsbedenken als Grund für die Rückkehr zu einer protektionistischeren und konfrontativen Wirtschaftspolitik angeführt. Trump hat angedeutet, bestehende Zölle beizubehalten und neue einzuführen – auch die EU wäre von dieser Politik nicht ausgenommen. Dies würde wahrscheinlich die Wiedereinführung der Zusatzzölle auf Stahl und Aluminium (nach section 232 des Trade Expansion Act von 1962) bedeuten – ur-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.



Jiffer Bourguignon

Redakteurin Intereconomics,
ZBW – Leibniz-
Informationszentrum
Wirtschaft, Hamburg.

@ ZBW

sprünglich von Trump im Jahr 2018 eingeführt mit Sätzen von 25 % auf Stahl und 10 % auf Aluminium. Darüber hinaus hat Trump die Idee von Basiszöllen von 10–20 % (und bis zu 60 % auf Waren aus China) auf alle US-Importe ins Spiel gebracht. Insbesondere Deutschland war Gegenstand von Trumps Zorn, weshalb er erneut mit der Idee der Einführung von Autozöllen spielte. Trumps „America First“-Handelspolitik konzentriert sich mehr auf die Reduzierung des beträchtlichen US-Handelsdefizits als auf die Erschließung neuer Marktchancen.

Energie und Klima: Trump hat versprochen, die heimische Öl- und Gasförderung auszubauen und mehr fossile Brennstoffe zu exportieren, was zu weiterer Verunsicherung auf den europäischen Märkten führen könnte. Gleichzeitig sind die Brände in Los Angeles und die zerstörerische Hurrikan-Saison an der Golfküste und im Südosten der USA Beispiele dafür, dass die durch die globale Erwärmung verursachten Wetterextreme in vielen Teilen der USA immer und höhere Kosten verursachen. Dennoch plant Trump, aus dem Pariser Abkommen auszusteigen und auf fossile Brennstoffe zu setzen, was das Tempo der grünen Transformation in einem Land verlangsamt, das für ein Zehntel der weltweiten Emissionen steht. Die fehlenden finanziellen Beiträge und CO₂-Einsparungen der USA müssen teilweise von der EU kompensiert werden. Einige von Trumps Beratern haben auch die Abschaffung des Inflationsbekämpfungsgesetzes (Inflation Reduction Act, IRA) gefordert, was Brüssel begrüßen würde, da es Arbeitsplätze nach Europa zurückbringen könnte. Für die Eindämmung des Klimawandels wäre es jedoch ein weiterer Rückschlag, da die Biden-Administration mit dem IRA auch zahlreiche und weitreichende Schritte zur Dekarbonisierung vorangetrieben hatte.

Sicherheit: Trump hat wiederholt die unzureichenden europäischen Beiträge zur NATO beklagt. Doch seine Drohungen, sich aus dem Bündnis zurückzuziehen und Putin machen zu lassen, „was er wolle“, haben seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Jahr 2022 eine neue Bedeutung bekommen. Die militärische Sicherheit Europas ist heute weitgehend von den USA abhängig. Trump kann die USA ohne eine qualifizierte (2/3) Mehrheit (in beiden Kammern des Kongresses) nicht vollständig aus der NATO zurückziehen, doch könnte seine Regierung den Beitrag der USA zum Bündnis erheblich verringern. Trump könnte die Zahl der US-Streitkräfte in Europa reduzieren, die Zusammenarbeit in den Bereichen Geheimdienste, Überwachung und Aufklärung einschränken oder sogar den nuklearen Schutzschirm über Europa beenden. Darüber hinaus wird der Schwerpunkt von Trumps Sicherheitsinteressen weiterhin auf China und dem asiatisch-pazifischen Raum liegen, sodass Europa mehr Verantwortung für seine eigenen auch militärischen Interessen übernehmen muss. Dafür bedarf es einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben der europäischen NATO-Verbündeten.

Technologie: Unter Biden war der Dialog zwischen der EU und den USA in Sachen Technologie auf Augenhöhe. Trump könnte das ändern, indem er den EU-US-Handels- und Technologierat auflöst, das 2021 gegründete, halbjährliche transatlantische politische Treffen um die Technologiepolitik abzustimmen. Trump wird wahrscheinlich weiterhin den Zugang Chinas zu Hightech-Sektoren beschränken, um Innovationen in den USA zu schützen. Die EU könnte mit den USA zusammenarbeiten, um die Haltung gegenüber China im Austausch für Informationen und Zusammenarbeit zu koordinieren.

Die Ära von US-Präsidenten wie Joe Biden, überzeugten Transatlantikern „alter Schule“, die Europa als eine wichtige Säule amerikanischer Sicherheits- und Außenpolitik sahen, ist zu Ende gegangen. Trump hat deutlich gemacht, dass seine „America First“-Agenda bedeutet, dass mit einem Amerika zu rechnen ist, das weniger bereit ist, Europas physische Sicherheit zu garantieren und sogar dessen wirtschaftliche Sicherheit in Frage stellt.

Argentinien

Deregulierung mit der Kettensäge?

Spätestens mit Christian Lindners Äußerung „mehr Milei und Musk wagen“ hielt der exzentrische argentinische Staatspräsident Javier Milei Einzug in den deutschen Bundestagswahlkampf. Die Aussage wurde vielfach kommentiert und sorgte nicht zuletzt aufgrund der in Europa mit Argwohn betrachteten Sympathie zwischen Milei, Trump und Musk für Entrüstung. Wirtschaftspolitisch lohnt sich jedoch ein differenzierter Blick auf das südamerikanische Land.

Argentinien zählte zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu den reichsten Ländern der Welt. Seit Mitte des letzten Jahrhunderts befindet sich das Land in einer Abwärtsspirale, leidet unter hohen Inflationsraten, wiederholten Staatspleiten und steigender Armut – trotz seines Reichtums an Rohstoffen und seltenen Erden sowie landwirtschaftlichen Produkten. Milei, der als politischer Außenseiter im Wahlkampf mit Löwenmähne, Lederjacke und Kettensäge auftrat und der den wuchernden Staatsausgaben und der Korruption den Kampf ansagte, hat tiefgreifende Wirtschaftsreformen angestoßen. Bei seiner Antrittsrede führte der argentinische Wirtschaftsminister Luis Caputo an, das Hauptproblem Argentiniens seien das seit anderthalb Jahrzehnten ununterbrochen bestehende Haushaltsdefizit und die damit einhergehenden ausufernden Finanzierungskosten an den internationalen Finanzmärkten aufgrund des hohen Länderrisikos. Den Fokus legte die Regierung vom ersten Tag an auf die Senkung der Staatsausgaben und die Deregulierung der Wirtschaft: die Ministerien wurden von 18 auf acht reduziert, zahlreiche Behörden auf Effizienz und Sinnhaftigkeit überprüft. Im ersten Jahr baute die Regierung 36.000 staatliche Stellen ab, kürzte Subventionen in den Bereichen Energie und Transport deutlich und setzte umfassende Deregulierungen beispielsweise im Außenhandel, Arbeitsrecht, Transport, Flugverkehr, Bankwesen und auf dem Mietmarkt um. Die Staatsausgaben konnten somit inflationsbereinigt um 29 % gesenkt werden.

Nach einem Jahr hat die Regierung eine Reihe von makroökonomischen Erfolgen vorzuweisen. Erstmals seit 16 Jahren konnte das Haushaltsjahr 2024 mit einem moderaten Überschuss von schätzungsweise 0,2 % bis 0,3 % des BIP abgeschlossen werden. Die Inflation, die im Dezember 2023, dem Monat des Amtsantritts, bei 25,5 % lag, sank auf 2,4 % im November 2024. Das Jahr 2024 schließt somit

nach ersten Schätzungen mit einer jährlichen Teuerungsrate von 118 % – für uns Deutsche ein unvorstellbar hoher Wert – jedoch konnte die Inflationsspirale nach 211,4 % im Jahr 2023 zumindest verlangsamt werden. Das Länderrisiko, das nach dem Sieg des Peronisten Sergio Massa im ersten Wahlgang im Oktober 2023 sprunghaft auf 2611 Punkte gestiegen war, sank zu Mileis Amtsantritt am 10. Dezember 2023 auf 1930 Punkte und lag am 2. Januar 2025 bei nur noch 610 Punkten. Nach 14 Jahren konnte das Land erstmals wieder eine positive Handelsbilanz im Energiesektor nachweisen. Im Wirtschaftsfreiheitsindex der (konservativen) Heritage Foundation landete Argentinien im Jahr 2023 lediglich auf Platz 145. In Lateinamerika schnitten nur Kuba, Venezuela und Bolivien noch schlechter ab. Ersten Prognosen zufolge könnte Argentinien im Index des Jahres 2024 um über 60 Plätze aufsteigen, was den Deregulierungsmaßnahmen zuzuschreiben wäre.

Das Projekt Milei weist jedoch auch erhebliche Schattenseiten auf. Für die makroökonomische Stabilität wird eine tiefe Rezession mit einem Rückgang der Produktionskapazitäten um 7 % in Kauf genommen. In manchen Industrien (Automobilsektor und Bauwirtschaft) fiel der Rückgang sogar mehr als doppelt bzw. dreimal so hoch aus. Im ersten Halbjahr 2024 schrumpfte das BIP um 3,4 %. In der Folge reduzierten sich die inflationsbereinigten Steuereinnahmen um 7 %. Arbeitsplätze gingen verloren, die Armut stieg auf über 50 %. Im dritten Trimester 2024 konnte die Wirtschaft jedoch eine Erholung und ein Wachstum von 1,7 % verzeichnen. Prognosen für 2025 sehen ein Wachstum von 5 % voraus. Es stellt sich allerdings die für den sozialen Frieden im Land existenzielle Frage, wie schnell sich die nominale Erholung auf den Arbeitsmarkt und den produktiven Sektor auswirken wird.

Schließlich ist der Politikstil des Staatspräsidenten mehr als fragwürdig. Politische Gegner und kritische Journalisten werden regelmäßig verbal erniedrigt, beschimpft und öffentlich an den Pranger gestellt. Die fehlenden Mehrheiten im Nationalkongress sucht der Präsident mit dem inflationären Gebrauch von Notstandsdekreten zu umgehen. Die Unberechenbarkeit Mileis erschwert trotz deutlichem Bekenntnis der Regierung zum liberalen Westen die internationale Zusammenarbeit mit den Wunschpartnern. Verbale Attacken gegen demokratisch gewählte Staatsoberhäupter und der ausgerufenen Kulturkampf gegen alles Linksideologische stellt Werte infrage, die im liberalen Westen tief verankert sind. Trotz des Diskurses gegen Vetternwirtschaft ist Mileis Schwester Karina als Leiterin des Präsidentschaftsamt mit steigender Machtfülle neben ihm die mächtigste Person im Staat. Das Projekt Milei ist nicht frei von Widersprüchen.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Susanne Käss

Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. in Argentinien

Asylpolitik

Perspektiven in Deutschland für syrische Geflüchtete schaffen

Dem Umsturz in Syrien folgte auf dem Fuße eine polarisierte Debatte in Deutschland: Muss die neue Lage sofort genutzt werden, um möglichst viele Geflüchtete loszuwerden? Oder bricht ohne sie der deutsche Arbeitsmarkt zusammen?

Ein Blick auf die Fakten: Die Beschäftigung von Syrer:innen in Deutschland ist über die Zeit deutlich gestiegen. In sozialversicherungspflichtigen Jobs waren es nach Statistik der Bundesagentur für Arbeit – ohne Eingebürgerte – zuletzt knapp 240.000, in Minijobs 50.000. Die häufigsten Berufe liegen in der Logistik, Produktion, Gesundheit sowie im Handel und Gastgewerbe. Syrer:innen machen 0,6 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus. Die Berufe liegen überproportional in Engpassbereichen, wie Logistik und Gesundheit, mit Anteilen über 1 %. Ein gewisser Aderlass im Arbeitsmarkt durch Fortzug nach Syrien würde also drohen. Gesamtwirtschaftlich wären die Effekte aber begrenzt. Ein Beispiel: Derzeit sind rund 6.000 syrische Ärzt:innen in Deutschland beschäftigt. Verluste wären hier spürbar, gerade in Regionen mit ohnehin geringer Ärztedichte. Andererseits ist die Zahl der beschäftigten Ärzte in Deutschland seit geraumer Zeit um mehr als 10.000 pro Jahr gestiegen.

Für Festlegungen ist es angesichts der aktuellen Situation in Syrien ohnehin zu früh. Aber eines ist bereits klar: Es ginge nicht um einen kompletten Wegfall der Beschäftigung von Syrer:innen. Aus Erfahrung bleiben viele Menschen auch dann, wenn das Herkunftsland stabil werden sollte. Das betrifft gerade langjährig gut Integrierte. Derzeit lässt sich das besonders deutlich an den stark steigenden Einbürgerungen von Syrer:innen ablesen, 2023 waren es 75.000, seit 2015 bereits 165.000.

Die sozialversicherungspflichtigen Jobs liegen zu je 44 % auf Fachkraft- und Helferniveau, die übrigen darüber. Die Mehrheit arbeitet also in qualifizierten Tätigkeiten. Dennoch liegt ein Schwachpunkt darin, dass viele Zugewanderte in Deutschland ihr Potenzial nicht hinreichend nutzen können. Wichtig ist deshalb, unbürokratisch und zügig Kompetenzen anzuerkennen sowie gezielt berufsbedingte

tend Qualifizierung zu initiieren und Spracherwerb zu fördern.

Die Zahl der syrischen Arbeitslosen lag zuletzt bei 155.000, die Quote bei 37 %. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ist das immens. Zu beachten ist aber, dass Eingebürgerte – die typischerweise gut integriert sind – als Deutsche zählen. Und essenziell ist ein Blick auf die Kohorten: Bei den Mitte der 2010er Jahre Geflüchteten liegen Erwerbstätigenquoten mittlerweile über zwei Drittel, in Europa ein Spitzenwert. Viele Geflüchtete sind allerdings erst in den vergangenen Jahren eingetroffen und befinden sich daher in einer früheren Phase des Integrationsprozesses. Deshalb sollten wir weiter investieren: Qualifizierung, Sprachförderung, Anerkennung von Abschlüssen, zügige Verfahren, Kinderbetreuung. Und weiter an der Integration der Frauen arbeiten, denn deren Erwerbsquoten zeigen Nachholbedarf.

Wenn Syrien sicher werden sollte, muss auch über das Auslaufen von Asylgründen entschieden werden. Wichtig ist aber, langwierige Unsicherheit zu vermeiden und für die Asylverwaltung die Belastung angesichts hunderttausender Fälle zu reduzieren. Wenn Menschen in Deutschland bleiben möchten und die Voraussetzungen erfüllen, sollten sie dabei unterstützt werden: rechtlich klare Bleibeperspektiven, einfache Verfahren im Inland, gute Beratung. Für den Übergang wäre ein Aufenthaltsrecht bei Erwerbstätigkeit mit Kriterien wie bei der Westbalkanregelung bzw. der Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration denkbar. Wenn Menschen zurückkehren möchten, um Syrien mit Erfahrungen und Wissen aus Deutschland aufzubauen, sollten auch sie dabei unterstützt werden. Derartige Lebensentscheidungen unter Ungewissheit werden leichter, wenn Türen offenbleiben. Bei freiwilliger Ausreise könnte neben finanzieller und praktischer Hilfe eine Wiedereinreiseoption nach Deutschland im ersten Jahr eine Möglichkeit sein. Für einen Verbleib wären dann die üblichen Voraussetzungen zu erfüllen.

Kehren Menschen aus Deutschland zurück, können sie Wissen, Erfahrung, Werte, Sprache weitergeben und mit deutschen Institutionen vor Ort Netzwerke aufbauen. Das weist in der Migrationspolitik über den Fall Syrien hinaus. Eine solche Partnerschaft mit anderen Ländern ließe sich auch als Teil von Migrationsabkommen entwickeln. Deutsche Aufenthaltstitel erlöschen allerdings, wenn man sechs Monate außer Landes ist oder aus nicht vorübergehenden Gründen ausreist. Mit flexibleren Regeln – Kanada und Frankreich etwa sehen drei Jahre vor – könnten Kontakte besser gehalten werden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Enzo Weber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Universität Regensburg

Wahlprogramme

Steuersenkungen, aber wie!?

CDU/CSU, SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP versprechen Bürgern und Unternehmen für die kommende Legislaturperiode ein Ende des steuerpolitischen Stillstands. Unterschiede bestehen allerdings beim Umfang der Entlastungen und bei den Instrumenten.

Die *Union* will mit der Abflachung des Einkommensteuertarifs die Steuerlast um schätzungsweise 35 Mrd. Euro senken. Geringere Grenzsteuersätze würden den Anreiz erhöhen, z. B. eine Teilzeitstelle aufzustocken. Als weitere Arbeitsanreize will die Union, dass sich Überstunden für Arbeitnehmer und Weiterarbeiten für Rentner steuerlich mehr lohnen. In der Gastronomie soll die Mehrwertsteuer gesenkt werden, so wie es in der Coronapandemie der Fall war. Entlastungen hat die Union auch für Unternehmen im Programm. Die Senkung der Körperschaftsteuer sowie attraktivere Abschreibungsregeln und verbesserte Verlustverrechnungen würden den Standort Deutschland voranbringen, gleichzeitig aber zunächst Mindereinnahmen von 20 Mrd. Euro mit sich bringen. Mit der Zeit könnte sich ein Teil der Einnahmeausfälle über zusätzliches Wirtschaftswachstum refinanzieren.

Bei der *SPD* fallen die Steuersenkungen für private Haushalte kleiner als bei der Union aus, hier bleiben Normalverdienern rund 15 Mrd. Euro mehr. Gleichzeitig sollen Spitzen- und Reichensteuersatz um jeweils 3 Prozentpunkte steigen, so dass für 5 % der Steuerzahler die Belastung steigt. Der Ansatz von Steuererhöhungen zeigt sich auch in dem Vorschlag, die Erbschaftsteuer für große Vermögen zu verschärfen, die Vermögensteuer ab 100 Mio. Euro Vermögenswerten zu reaktivieren und die Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge abzuschaffen. Stattdessen sollen Kapitalerträge wieder nach dem persönlichen Grenzsteuersatz von bis zu 45 % veranlagt werden. Gleichzeitig will die SPD Unternehmen über eine Prämie für Investitionen in Maschinen und Geräte entlasten, was den Fiskus schätzungsweise rund 20 Mrd. Euro pro Jahr kosten dürfte. Die Partei will zudem die Mehrwertsteuer für Lebensmittel von 7 % auf 5 % reduzieren.

Konkret geplant ist bei den *Grünen* eine Anhebung des Grundfreibetrags in der Einkommensteuer sowie die Einführung eines Klimagelds, addiert wäre dies eine Entlastung von schätzungsweise mehr als 20 Mrd. Euro. Relativ

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

zum Einkommen würden dadurch Haushalte mit Durchschnittsverdiensten stärker als Spitzenverdiener entlastet werden. Private Investitionen will die Partei analog zur SPD durch eine Investitionsprämie ankurbeln. Eine stärkere Belastung großer Vermögen soll dagegen, ebenfalls ähnlich wie bei der SPD, bei der Erbschaftsteuer und durch die Einführung einer globalen Milliardärssteuer erfolgen.

Bei der *FDP* fallen im Wahlprogramm die Entlastungsvorhaben größer aus als bei den anderen drei Programmen. Bei der Einkommensteuer will die Partei den Einkommensteuertarif schrittweise abflachen und den Spitzensteuersatz deutlich später greifen lassen – eine Entlastung von in Summe gut 95 Mrd. Euro. Für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen soll es zudem eine Klimadividende geben. Die Steuerbelastung der Unternehmen soll auf unter 25 % und damit einen international wettbewerbsfähigen Satz sinken. Durch den geplanten Wegfall des Solidaritätszuschlags und eine Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte würde dies erreicht werden. Außerdem sollen Eigenkapitalkosten steuerlich berücksichtigt werden. Die Umsatzsteuer in der Gastronomie soll wie bei der Union auf 7 % sinken. Bei der Energiebesteuerung plant die FDP einen Umbruch: weg von Energie-, Luftverkehr- und Kfz-Steuer, hin zu einer höheren CO₂-Bepreisung.

Einigkeit besteht zwischen allen Parteien im Grundsatz darin, bei den Energiekosten gegenzusteuern. Eine Absenkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß und eine Reduktion der Netzentgelte kämen Bürgern wie Unternehmen zugute. Zudem wollen Union und FDP den Ländern bei der Grunderwerbsteuer einen Freibetrag für Erstkäufer ermöglichen. Die Umsetzung einschließlich der Aufkommensfolgen läge allerdings im Ermessen der Länder.

Eine zentrale Frage lautet, nicht zuletzt nach der an der Aufstellung des Bundeshaushalts gescheiterten Ampel-Regierung, wie sich die Entlastungen finanzieren lassen. Die Antwort liegt bei Grünen wie SPD neben den skizzierten Steuererhöhungen in zusätzlichen Schulden, die durch eine Reform der Schuldenbremse und das Aufsetzen eines Deutschland-Fonds möglich werden sollen. Union und FDP wollen dagegen an der bestehenden Schuldenregel festhalten. Die FDP setzt auf eine Rückbesinnung auf die Kernaufgaben des Bundes und damit auf Einsparungen. Die Union will einen „Kassensturz“ machen und vor allem Subventionen hinterfragen. Die Antwort auf die Finanzierungsfrage bleibt bei allen Programmen nicht zuletzt deshalb offen, weil bis zur Hälfte die Mindereinnahmen bei Ländern und Kommunen anfallen würden, die angesichts ihrer Haushaltsengpässe nicht ohne Weiteres mitziehen dürften.

Dr. Tobias Hentze
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

Energiewende

Flexible Preise an E-Ladesäulen

Aufgrund der Wetterabhängigkeit ist die Erzeugung von erneuerbaren Energien volatil. Daraus resultieren stark schwankende Preise am Spotmarkt der Strombörse. Die Situation wird dadurch verschärft, dass die Speichertechnologie noch nicht genug ausgereift ist, um große Strommengen aufzunehmen. Sie müssen in dem Moment verbraucht werden, in dem sie produziert werden. Ein Abschalten der Erzeugungsanlagen wird aufgrund regulatorischer, aber auch aufgrund technischer und wirtschaftlicher Vorgaben zumeist vermieden. Der Hintergrund ist, dass in Deutschland eine bevorzugte Einspeisung für staatlich geförderten Strom aus erneuerbaren Energien besteht. Folglich bleiben der Regelenergiemarkt, der Verkauf an das Ausland und als Anreizinstrument der börsennotierte Spotmarktpreis, um Stromspitzen abzufangen. Flexible Ladepreismodelle für E-Fahrzeuge können als „Hidden Champion“ ein Hebel für das Gelingen einer erfolgreichen Integration erneuerbarer Energien sein. Sie steigern die Attraktivität von E-Autos und motivieren Nutzer, ihre Ladegewohnheiten an das Wetter anzupassen.

Preise sind bekanntlich ein Indikator der Knappheit eines Gutes. Ein Überangebot von Strom führt zu negativen Strompreisen – wie am 12. Mai 2024 -13,545 ct/kWh an der European Power Exchange (EPEX). So wird aus einem knappen zeitweise ein überschüssiges Gut, dessen Abnehmer bezahlt werden – eine paradoxe Situation. Diesem Dilemma kann von zwei Seiten begegnet werden: Entweder von der Erzeugungsseite, was aus regulatorischen Gründen, wie oben beschrieben, nur bedingt möglich ist oder von der Abnahmeseite der Nachfrager. Letztere können auf die negativen Preissignale durch einen zusätzlichen, ungeplanten Verbrauch reagieren. Als Beispiele sind im industriellen Kontext verlängerte Produktionszeiten durch weitere Schichten, Heizen mit Strom statt Erdgas oder Erhöhung der Intensität der laufenden Prozesse zu nennen, sofern dies technisch möglich ist.

Ein weiterer Ansatzpunkt sind die zahlreichen flexiblen und dezentralen Kleinverbraucher. Dazu zählen insbesondere intelligente Steuereinheiten für den Haushalt, wie Wärmepumpen und Batterien von E-Fahrzeugen. Deren Ladevorgang kann grundsätzlich an die Angebots- bzw. Verfügbarkeitssituation von Strom angepasst werden.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Deutschlandweit verteilte Ladestationen sowie Wallboxen tragen bei intelligenter Nutzung zu einer Entlastung der Stromnetze bei.

Die Kosten für Strom an der Ladesäule setzen sich aus dem Preis für den Strom und sonstigen Steuern sowie Abgaben zusammen. Der Preis für das Stromprodukt als Teil des Ladepreises ist das zentrale Element der Flexibilität. Die hoheitlichen Abgaben bleiben in ihren Bestandteilen entweder absolut oder prozentual gleich, jedoch kann der Strompreis schwanken. In den meisten Fällen sehen E-Autofahrer den Preis in ihrer Lade-App. Dieser ist weitestgehend konstant. Durch die Nutzung von variablen Spotmarktpreisen könnte der Preis für Ladestrom allerdings stundenweise angepasst werden. Flexible Ladestrompreise für E-Fahrzeuge wirken als effizientes direktes Preissignal und bieten Nutzern dadurch einen Anreiz, ihre Fahrzeuge in Zeiten hoher Verfügbarkeit von erneuerbarem Strom zu laden. Umgekehrt wirkt ein hoher Strompreis als Signal, das E-Auto nur teilweise oder gar nicht zu laden, wenn Knappheit am Markt herrscht. Die stündlichen Strompreise eines aktuellen Tages werden an den Handelsplattformen bis zum Vortag gehandelt, sodass genug Zeit besteht den Elektrofahrzeugladern attraktive Zeitfenster zu nennen, an denen der Ladestrompreis günstig ist. Damit sind die Preissignale kundenfreundlich, da jeder Nutzer sich rechtzeitig darauf einstellen kann.

Laut Verivox lagen die Ladepreise im November 2024 zwischen 39 und 89 Cent pro Kilowattstunde. Der reine Energiekostenanteil kann nicht genau beziffert werden, da dies vom Beschaffungsverfahren abhängt. Als geeigneter Kalkulationspunkt eignet sich daher der durchschnittliche EPEX-Spotmarktpreis. Dieser beläuft sich auf 7,492 ct/kWh (Stand 30.11.2024). Demnach besteht eine Spanne zwischen dem durchschnittlichen Spotmarktpreis und dem geringsten Strommarktpreis (-13,545 ct/kWh) von 20,942 ct/kWh. Unter sonst gleichen Bedingungen könnte der Strompreis an der Ladesäule in Zeiten hoher Stromverfügbarkeit von 39 bis 89 auf ca. 18 bis 68 ct/kWh sinken. Dies motiviert E-Autofahrer, ihre Ladezeiten flexibel zu gestalten und Kosten zu sparen. Das entlastet auch das Stromnetz. Die dezentrale Verteilung der Ladevorgänge reduziert die weiten Transportstrecken zu den Stromsenken im Ausland oder den Industrieunternehmen. Demzufolge werden weniger Aufwendungen für den Ausbau und die Ertüchtigung der Netze benötigt.

Flexible Preise können somit zu einer breiteren Akzeptanz erneuerbarer Energien maßgeblich beitragen und sind ein wichtiger Baustein zur Erreichung der Klimaziele.

Dr. Kerim Ben Hamida
Energy Affairs Consulting

Neuwahlen in Deutschland: Empfehlungen an die neue Bundesregierung

Die neue Bundesregierung wird vor der großen Herausforderung stehen, die wirtschaftliche Lage im Land mit einer mutigen Wirtschaftspolitik zu verbessern. Sie muss ein Umfeld schaffen, das Innovationen anreizt, Wachstumspotenziale hebt, sowie effektive Staatskapazitäten aufbauen, um damit auch das Vertrauen der Bürger in ihre Demokratie zu stärken. Zugleich braucht sie Antworten auf die Megatrends Dekarbonisierung, Demografie und Digitalisierung im Kontext einer sich verändernden geopolitischen Weltlage. Die Stärke der Sozialen Marktwirtschaft sollte zum Tragen kommen, eine Balance zwischen Freiheit, Wettbewerb und gesellschaftlichem Zusammenhalt herbeizuführen.

Eine Wachstumsagenda für Deutschland

Veronika Grimm, TU Nürnberg; Sachverständigenrat für Wirtschaft; Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik – unbequeme Wahrheiten mit hoher Halbwertszeit

Christoph M. Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; Ruhr-Universität Bochum

Wachstumsschwäche überwinden: Nicht mehr Schulden, sondern mehr Produktivitätswachstum ist der Schlüssel

Oliver Holtemöller, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Europa zur Chefsache machen

Achim Wambach, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Universität Mannheim

Drei Prioritäten für die neue Bundesregierung

Daniel Gros, Bocconi University, Mailand, Italien

Mit Investitionen und Industriepolitik aus der Stagnations- und Abhängigkeitsfalle

Sebastian Dullien, HTW Berlin; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung

Ein Fair New Deal für Deutschland

Tom Krebs, Universität Mannheim; Mindestlohnkommission

Isabella M. Weber, University of Massachusetts Amherst

Von der Schuldenbremse zu einer ökonomisch sinnvollen Schuldenregel

Florian Schuster-Johnson, Dezernat Zukunft, Berlin

Title: *Snap Elections in Germany: Recommendations to the New Federal Government*

Abstract: *The new federal government will face the major challenge of improving the economic situation in Germany with a bold economic policy. It must create an environment that incentivises innovation, raises growth potential, and builds effective state capacities, in order to strengthen citizens' trust in their democracy. At the same time, it needs answers to the megatrends of decarbonisation, demographics and digitisation in the context of a changing global geopolitics situation. The strength of a social market economy should be utilised to bring about a balance between freedom, competition and social cohesion.*

Veronika Grimm

Eine Wachstumsagenda für Deutschland

Deutschland hat 2024 gerade einmal das Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2019 wieder erreicht. Während die EU in dieser Zeit um 4 % und die USA um 12 % gewachsen sind, dümpelt die deutsche Wirtschaft vor sich hin. Und die Aussichten sind düster: Der Renteneintritt der Babyboomer reduziert das verfügbare Arbeitsvolumen und damit das Wachstumspotenzial, Investitionen gehen zurück, und die Auslastung in der Industrie ist historisch niedrig (GCEE, 2024a). Zwar halten Unternehmen aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels oft noch ihre Belegschaften, unterstützt durch Kurzarbeitergeld. Dadurch sinkt aber die Arbeitsproduktivität – ein weiterer Schlag für die Wettbewerbsfähigkeit, die ohnehin unter den hohen Energiekosten leidet (Abbildung 1).

Auch die deutschen Exporte, einst Wachstumstreiber, haben sich nicht erholt. Während das Wachstum der Weltwirtschaft fast wieder auf Vor-Corona-Niveau ist, bleiben die deutschen Exportzahlen schwach. Mit Trumps Rückkehr sind neue Zölle zu erwarten und China drängt bei Fahrzeugen, CleanTech und digitalen Produkten aggressiv auf die Weltmärkte – und verdrängt deutsche Anbieter (Grimm et al., 2024a). Von selbst dürfte sich die Lage kaum verbessern.

Deutschland war nie ein Niedrigenergieland, aber eine günstige und verlässliche Energieversorgung ist dennoch ein wichtiger Grundpfeiler der Wettbewerbsfähigkeit. Die zu erwartenden Energiekosten in Deutschland sind aufgrund der Umsetzung der Energiewende in Kombination mit den unerwarteten Krisen der letzten Jahre zu hoch. Insbesondere ist Gas als Brückentechnologie auf lange Zeit teurer geworden, außerdem sind die Materialkosten und die Zinsen gestiegen, was die Transformationskosten erhöht. Während die Erneuerbaren Energien weiter ausgebaut wurden, ist es nicht gelungen, die komplementär notwendigen Kapazitäten an einlastbaren Kraftwerken, Netzen und Flexibilitäten ausreichend auszubauen. Vor diesem Hintergrund steht nicht zuletzt der Kohleausstieg 2030 in Frage (EEM, 2024).

Wer jetzt ein größeres staatliches Engagement fordert, sollte genau hinschauen: Spielräume für deutlich mehr

Schulden gibt es aktuell nicht. Deutschland unterliegt aufgrund des Schuldenstands von über 60 % des BIP dem präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – der auch Extrahaushalte wie das Sondervermögen Bundeswehr sowie möglicherweise das staatliche Engagement bei der Deutschen Bahn berücksichtigt – und muss seinen Schuldenstand weiter zurückfahren. Gleichzeitig stehen viele große EU-Staaten mit Schuldenständen von über 100 % des BIP unter immensen Druck, ihre Haushalte zu konsolidieren, um handlungsfähig zu bleiben (Büttner & Grimm, 2024).

Will man also nicht die gerade neu verhandelten EU-Fiskalregeln sofort wieder missachten und dadurch auch die Verhandlungsposition der EU gegenüber hoch verschuldeten Mitgliedstaaten schwächen, so müssen in den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen Spielräume geschaffen werden. Die aktuell hohe Staatsquote legt nahe, dass dies möglich und auch angezeigt ist. Bei der von der gescheiterten Ampelkoalition geplanten Finanzpolitik wäre der Anteil der Staatsausgaben am BIP bis zum Jahr 2025 auf geschätzt 49,2 % gestiegen. Im Jahr 2019 belief er sich noch auf 44,2 % (Grimm, 2024a).

Auch unabhängig von den geltenden Fiskalregeln ist das Verschuldungspotenzial aufgrund der schwachen Wachstumsperspektiven begrenzt, wenn der Schuldenstand nicht weiter ansteigen soll (GCEE, 2024c). Gleichzeitig steigen die Sozialausgaben in einer alternden Gesellschaft, Verteidigungsausgaben müssen erhöht werden, und Investitionen in Bildung sowie Infrastruktur sind unverzichtbar, um die Grundlagen für künftigen Wohlstand zu sichern.

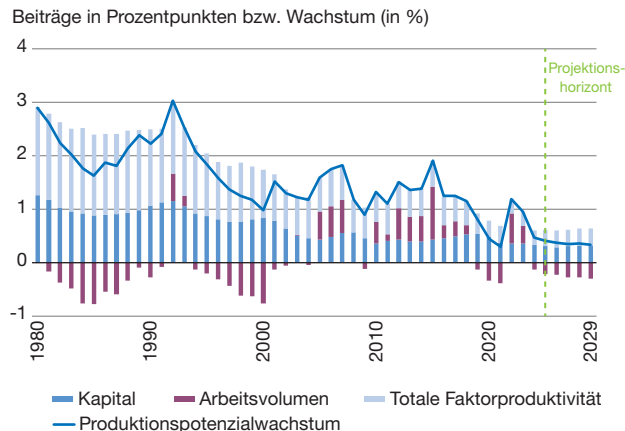
Mit ein paar kleinen Reformen oder zusätzlichen Spielräumen werden sich die Herausforderungen nicht adressieren lassen. Deutschland braucht eine konsequente

Prof. Dr. Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN) sowie Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) sowie des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1
Wachstum des Produktionspotenzials in Deutschland



Werte für die Jahre 2024 und 2025 basieren auf der Kurzfristprognose des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR). Ab dem Jahr 2026 Projektion. Die totale Faktorproduktivität (TFP) gibt an, welcher Teil des Produktionswachstums nicht durch die Zunahme der eingesetzten Arbeitskräfte oder des Kapitals erklärt werden kann, sondern auf Verbesserungen wie technologischen Fortschritt, Innovationen oder effizientere Produktionsprozesse zurückzuführen ist.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf GCEE (2024b).

Reformagenda. Die Attraktivität und die Innovationskraft des Standorts müssen gestärkt und Infrastrukturen ausgebaut werden, um private Investitionen zu attrahieren. Außerdem müssen Spielräume für zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben geschaffen werden, ohne die geltenden Fiskalregeln zu verletzen. Einige Maßnahmen werden im Folgenden detaillierter beschrieben.

Günstige Energieversorgung sicherstellen

Unterschiedliche Transformationspfade in der EU akzeptieren. In der Energiepolitik sollten Maßnahmen ergriffen werden, die ein Erreichen der Emissionsreduktionsziele sicherstellen, aber die Energiekosten niedrig halten. Die Mitgliedstaaten der EU haben aufgrund unterschiedlicher geografischer Voraussetzungen, aber auch aufgrund unterschiedlicher Präferenzen ihrer Bevölkerungen verschiedene Transformationspfade. Einige setzen weiter auf die Atomkraft, andere lehnen diese ab und sind damit in großem Umfang auf (wasserstofffähige) Gaskraftwerke und Batteriespeicher angewiesen, wenn Wasserkraft nicht in ausreichendem Umfang verfügbar ist. Die gegenseitige Akzeptanz der verschiedenen Transformationspfade in der EU ist eine zentrale Voraussetzung, um die Klimaziele in den einzelnen Staaten und in der EU insgesamt schnell und möglichst kostengünstig zu erreichen.

Keine technologiespezifische Regulierung. Da verschiedene Transformationspfade mit (unterschiedlichen) Risiken einhergehen, können die Länder sich dadurch auch gegenseitig absichern. Dies funktioniert umso besser, je weniger eine technologiespezifische europäische Regulierung die in einzelnen Mitgliedstaaten notwendigen Technologien blockiert, und desto stärker der europäische Energiemarkt integriert ist.

Strombinnenmarkt stärken. Insbesondere eine stärkere Integration des europäischen Strommarktes ist entscheidend, um die Energieversorgung in der EU effizienter, kostengünstiger und umweltfreundlicher zu gestalten (Zachmann et al., 2024). Durch einen besser integrierten Markt können Stromüberschüsse aus erneuerbaren Energien leichter zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden. Dies erhöht die Versorgungssicherheit, senkt die Stromkosten und ermöglicht eine flexiblere Anpassung an die zunehmend schwankende Stromerzeugung.

Preiszone in Deutschland. Die effiziente Koordination von Anbietern und Nachfragern gelingt im aktuellen Strommarktdesign jedoch schlecht. Fehlanreize der einheitlichen deutschen Preiszone (also die Tatsache, dass der Preis an der Strombörse für ganz Deutschland immer gleich ist, unabhängig davon, wie hoch die regionalen Markträumungspreise tatsächlich sind) führen zu ineffizienten Standortentscheidungen und zu einem ineffizienten Betrieb von Erzeugungsanlagen. Oft bleiben wichtige Investitionen ganz aus oder können nur mit umfangreicher Förderung realisiert werden. Zudem gehen von einem einheitlichen deutschen Strompreis falsche Signale im Rahmen des grenzüberschreitenden Stromhandels aus, was die Anreize der Nachbarstaaten für eine stärkere Integration des europäischen Strommarktes reduziert (Hirth et al., 2024). Regional differenzierte Preise reduzieren den ineffizienten Betrieb erheblich und verringern die notwendige Förderung für den Zubau von Kapazitäten durch eine Erhöhung der erwarteten Erlöse an den richtigen Standorten. Aufgrund der Effizienzgewinne eines regional differenzierten Preissystems dürften die Strompreise auch in Hochpreisregionen innerhalb Deutschlands relativ zu einem Szenario, in dem die Einheitspreiszone beibehalten wird, nicht signifikant steigen (Hirth et al., 2024; Grimm & Ockenfels, 2024; Grimm et al., 2021; Ambrosius et al., 2020). Weil für Standorte innerhalb Deutschlands nicht der innerdeutsche Vergleich, sondern die Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ausland entscheidend ist, wäre somit allen Bundesländern gedient. Schon heute gibt es zahlreiche Strommärkte mit Nodalpreissystemen¹ oder

¹ Bei Nodalpreissystemen, auch Knotenpreissysteme genannt, kann sich an jedem Netzknoten ein individueller Preis für Strom bilden, der die aktuellen Netzengpässe mit abbildet.

Preiszonen, von deren Erfahrungen Deutschland bei der Umsetzung profitieren könnte.

Zubau von Kraftwerkskapazitäten. Der Zubau von Gaskraftwerken, die beim Ausstieg aus Kohle und Kernkraft dringend notwendig sind, wurde durch das Marktdesign (etwa aufgrund fehlender regional differenzierter Preise) nicht ausgelöst und bisher immer wieder zeitlich aufgeschoben. Da Gaskraftwerke, die langfristig mit Wasserstoff betrieben werden sollen, ein integraler Bestandteil des angestrebten klimaneutralen Erzeugungsmix sind, gilt es, den Zubau von ausreichend Kapazitäten schnell auszulösen. Die systemdienliche Standortwahl könnte, falls regional differenzierte Preise im Strom-Großhandel etabliert werden, durch die frühzeitige Ankündigung eines Kapazitätsmechanismus erreicht werden, der die Erzeuger zur Abdeckung eines signifikanten Anteils der Nachfrage an den Terminmärkten verpflichtet (Grimm & Ockenfels, 2024). Übergangsweise kann es nötig sein, in der kurzen Frist über Kapazitätzahlungen oder eine strategische Reserve ausreichend Kapazitäten verfügbar zu machen. Alternativ könnte auch evaluiert werden, ob eine Nutzung noch verfügbarer Kernkraftwerke möglich ist.

Technologieoffenheit beim Wasserstoff. Bei ausschließlichem Fokus auf grünen Wasserstoff dürften die notwendigen Mengen an Wasserstoff und Derivaten weder rechtzeitig noch kostengünstig zur Verfügung stehen. Daher wird neben grünem Wasserstoff auch vergleichsweise emissionsarmer Wasserstoff aus anderen Herstellungsrouten notwendig sein (EEM, 2024). Insbesondere blauer Wasserstoff kann einen wichtigen Baustein für die Skalierung der verfügbaren Wasserstoffmenge darstellen. Die Technologie ist bereits weit entwickelt. Die Treibhausgas (THG)-Emissionen von blauem Wasserstoff können sich je nach Produktionstechnologie, den Systemgrenzen der Betrachtung sowie den Emissionen bei Erdgasförderung und -transport jedoch erheblich unterscheiden (Schippert et al., 2022). Die Erfassung als auch die Bepreisung von THG-Emissionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette sind daher eine wichtige Voraussetzung für den Einsatz von blauem Wasserstoff. Aufgrund der THG-Emissionen, die beim Transport von Erdgas anfallen, kann die Produktion von blauem Wasserstoff nahe der Erdgasvorkommen zu einer größeren Reduktion der THG-Emissionen führen (Schippert et al., 2022; Shirzadeh et al., 2023). Mögliche Lieferanten von blauem Wasserstoff sind die USA, Kanada, Norwegen, Saudi-Arabien, Katar oder Australien (IEA, 2024). Bei einer Abwägung, ob Lieferketten auf der Basis von klimafreundlichem blauem Wasserstoff schneller skaliert werden sollen, muss auch berücksichtigt werden, ob das Gas andernfalls in anderer Verwendung ganz ohne die Reduktion der anfallenden CO₂-Emissionen verwendet wird.

Carbon Capture and Storage (CCS) / Carbon Capture and Utilization (CCU). Sollte blauer Wasserstoff auch in Deutschland produziert werden, wäre dafür die Schaffung einer CO₂-Infrastruktur zur Sequestrierung (Abscheidung und Speicherung) und je nach Standort der Anlagen auch zum Transport des CO₂ notwendig. Der Bau einer CO₂-Infrastruktur stellt jedoch ohnehin in einigen Bereichen eine No-Regret Maßnahme dar, da eine solche Infrastruktur auch zukünftig für nicht zu dekarbonisierende Industrien wie die Produktion von Zement und Kalk oder die Müllverbrennung geplant und entwickelt werden muss (EEM, 2024; Leopoldina, 2024; Pfeiffer et al., 2024). Die Carbon-Management-Strategie der Bundesregierung (Die Bundesregierung, 2024) sowie verschiedene Stellungnahmen haben sich in der jüngeren Vergangenheit dem Thema gewidmet.

Gebündelte Beschaffung von Wasserstoff und Derivaten. Um regional diversifizierte Importe klimafreundlicher Energieträger (Wasserstoff und Wasserstoffderivate) zu erreichen, sollte angestrebt werden, eine gemeinsame Beschaffung auf EU-Ebene (oder im Rahmen einer „Koalition der Willigen“ unter den Mitgliedstaaten) zu etablieren, um über die Beschaffung großer Mengen die Bezugsquellen diversifizieren zu können. Ausschreibungen sind in diesem Zusammenhang geeignet, die Markups der Exporteure möglichst gering zu halten (Bauer et al., 2023). Außerdem dürfte der Wettbewerb unter den potenziellen Anbietern in den Ausschreibungen dazu führen, dass Europa die gewünschten Energieträger einkaufen kann und nicht einzelne Verhandlungspartner einen größeren Teil der Wertschöpfungskette zu sich ziehen (Grimm et al., 2024a). Technologietransfer an attraktive Partner, die bisher nicht zu den globalen Energieexporteuren gehörten, könnten zusätzliche Wettbewerber schaffen und so den globalen Wettbewerb auf dem Energiemarkt für klimafreundliche Moleküle entfachen (Grimm et al., 2024a).

Gasnetz als Backup-Option. In den Ausschreibungen beschaffte Mengen an Wasserstoff sollten an potenzielle Abnehmer versteigert werden. Mengen, die in der Industrie oder für die Mobilität zunächst keinen Abnehmer finden, könnten dem Gas beigemischt werden. Da die Umstellung der Gaskraftwerke auf Wasserstoff ohnehin geplant ist, kann die Beimischung ein erster Schritt auf diesem Weg sein. Die zusätzlichen Kosten der Wasserstoffbeimischung könnten auf die Gaskunden umgelegt werden, was angesichts der zunächst relativ geringen Mengen keine große Kostenbelastung darstellen würde. Alternativ zur Umlage könnten Zertifikate verkauft werden, wodurch sich deren Käufer die CO₂-Reduktion durch die Wasserstoffmengen anrechnen lassen könnten.

Sektorenübergreifende Netzausbauplanung. Die Transformation zur Klimaneutralität erfordert in großem Umfang den Ausbau von Infrastrukturen, für Energie (Strom und Wasserstoff), Mobilität (Ladestationen und Wasserstofftankstellen), CO₂-Transport (für CCS-Optionen) sowie Digitales. Der Ausbau der verschiedenen Energie- und Mobilitätsinfrastrukturen sollte in einer gemeinsamen Netzausbauplanung vorbereitet werden, um den Interdependenzen zwischen den Infrastrukturen gerecht zu werden. Die Regulierung der Netze muss den Herausforderungen gerecht werden, die mit dem notwendigen Anstieg der Investitionen einhergehen. Insbesondere sollten die zugestanden Renditen nicht zu gering bemessen werden, damit Eigenkapital als Basis für die Finanzierung ansteigender Investitionen aufgebaut werden kann. Gleichzeitig sollte die Regulierung darauf ausgerichtet werden, den Ersatz von Leitungsausbau durch Digitalisierung oder Flexibilisierung in den Übertragungs- und Verteilnetzen nicht zu behindern (Grimm, Rückel, Sölch & Zöttl, 2021; Bundesnetzagentur, 2024). Für den Ausbau gänzlich neuer Infrastrukturen (etwa für den Wasserstofftransport oder die Mobilität) kann eine staatliche Unterstützung im Übergang notwendig sein, solange realistischerweise Nutzergebühren die Refinanzierung der Infrastrukturen noch nicht ermöglichen. Hier ist das Konzept eines Amortisationskontos eine Option, das aktuell im Zusammenhang mit dem Aufbau des Wasserstoff-Kernnetzes angedacht ist. Eine europäische Koordination der Infrastrukturen kann den notwendigen Ausbau reduzieren, ebenso wie eine Erzeugungsstruktur, bei der dezentrale Konzepte auch hinsichtlich des notwendigen Infrastrukturausbaus evaluiert werden.

Standortattraktivität stärken, Strukturwandel begleiten

Um das Wachstumspotential zu stärken sind Maßnahmen notwendig, die (insbesondere die privaten) Investitionen stärken, den technologischen Fortschritt ankurbeln und das Arbeitsvolumen erhöhen, das durch die Demografie gedämpft wird. Im Folgenden werden einige Maßnahmen skizziert, die Teil einer solchen Wachstumsagenda sein könnten.

Steuerreform. Im Rahmen einer Steuerreform kann das Wachstumspotenzial gestärkt werden, indem Unternehmenssteuern und Einkommenssteuern gesenkt werden und im Gegenzug die Grundsteuer und die Konsumsteuern erhöht werden. In diesem Kontext könnte auch eine Vereinfachung des Steuersystems angestrebt werden. Zum Beispiel sollten vergünstigte Tarife bei der Umsatzsteuer systematisch hinterfragt werden. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform könnten auch die Kommunalfinanzen stabilisiert werden, die durch die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer in hohem Maße konjunkturellen

Schwankungen ausgesetzt sind. Die aus diesem Grund stark im Zeitverlauf schwankenden öffentlichen Investitionen der Kommunen sind der Grund für zu geringen Kapazitäten im Baugewerbe (Grimm, 2024a; Grimm, 2024b).

Bürokratieabbau. Dieser gelingt nicht nur durch konsequente Digitalisierung und Reduktion der Erfüllungskosten, sondern muss eine konsequente Hinterfragung von Regulierung sowie von Behördenstrukturen beinhalten. An verschiedenen Stellen erfüllen bestehende Strukturen aufgrund von neueren Entwicklungen ihren Zweck nicht mehr oder haben sich gesetzliche Vorgaben als nicht zielführend herausgestellt. Beispiele sind die Ausländerbehörden, die in den Kommunen angesiedelt sind und dort den Anforderungen einer zukunftsgerichteten Erwerbsmigration nicht standhalten können (GCEE, 2022a). Auch verschiedene Regulierungen, wie etwa die EU-Taxonomie oder die Lieferkettengesetze haben sich als wenig praxistauglich herausgestellt. Sie schaffen Doppelstrukturen und verzerren den Wettbewerb zugunsten großer Unternehmen, die weniger Schwierigkeiten haben, die immensen bürokratischen Anforderungen zu erfüllen. Um diese Hemmnisse abzubauen sollte die neue Bundesregierung eine oder mehrere Deregulierungskommissionen einsetzen, die Vorschläge erarbeiten, wie eine Anpassung der Strukturen und ein Abbau von entschleunigender Regulierung vorgenommen werden könnten. Da verschiedene Themen nicht unabhängig von der EU angegangen werden können, sollte eine Strategie erarbeitet werden, wie bürokratische Hemmnisse auf der EU-Ebene adressiert werden können. Die Herausforderung dürfte sein, dass Regulierungen, die bei uns Hemmnisse verursachen, von anderen Mitgliedstaaten als nützlich eingeordnet werden.

Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen. Das Engagement des Staates verdrängt in zahlreichen Wirtschaftsbereichen private Investitionen, entschleunigt Prozesse und bindet staatliche Ressourcen, die ihm zur Erfüllung seiner Kernaufgaben nicht zur Verfügung stehen. Ein Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen im Zusammenspiel mit einer Stärkung von Marktmechanismen ermöglicht in diesem Kontext, Subventionen abzubauen und dennoch die politisch gesteckten Ziele zu erreichen. An dieser Stelle seien nur einige Beispiele genannt. In der Energie- und Klimapolitik können die Einführung regional differenzierter Strompreise im Strom-Großhandel und die Stärkung des Emissionshandels Investitionsanreize an den richtigen Stellen stärken. Zugleich würden durch die CO₂-Bepreisung übergangsweise Einnahmen generiert, die etwa für den Ausgleich sozialer Härten genutzt werden könnten (Grimm, 2024b). Subventionen könnten dann entfallen. Im Wohnungsmarkt dämpft die Regulierung der Mieten (durch die Kappungsgrenzen für die Erhöhung von Bestandsmieten sowie die Mietpreisbremse) die Investiti-

onsanreize. Dies gilt für die Sanierung bestehender Wohnungen, aber auch für den Neubau, wenn die Investoren erwarten, dass auch neu geschaffener Wohnraum nach einigen Jahren der Regulierung unterliegt. Durch vorausschauende Anpassungen der Mietenregulierung könnte eine Stärkung privatwirtschaftlicher Investitionsanreize erreicht werden, sodass das notwendige staatliche Engagement auf einen Umfang reduziert wird, der die Möglichkeiten des Staates nicht übersteigt. Insbesondere sollte die Gestaltung der Mietenregulierung bessere Anreize zu einer effizienten Nutzung des Wohnraums einerseits und für private Investitionen in den Wohnungsbau andererseits setzen (Grimm, 2024c).

Strukturwandel zulassen, aber begleiten. Viele traditionell starke Wirtschaftsbereiche in Deutschland geraten aktuell unter Druck, auch weil eine zu enge Kooperation zwischen Wirtschaft und Politik die Beharrungskräfte gestärkt hat und somit wichtige Transformationen nicht stattgefunden haben (etwa bei Batteriefahrzeugen oder Chips). Deutschland wird den Strukturwandel in der Industrie nicht abwenden können, da die Nachfrage nach deutschen Produkten in vielen Branchen nicht zurückkommen wird, etwa aufgrund der zunehmenden Konkurrenz aus Asien (Grimm et al., 2024a). Während sich für einige traditionell starke Branchen die Rahmenbedingungen verschlechtert haben, gibt es aber zahlreiche Wachstumsmärkte, auf denen auch Unternehmen mit Sitz oder Standorten in Deutschland aktiv sind. Durch eine allgemeine Verbesserung der Rahmenbedingungen wird der Standort für diese erfolgreichen Unternehmen attraktiver.

Weiterbildung statt (oder während der) Kurzarbeit. Den Strukturwandel sollte die Bundesregierung nicht etwa durch die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes aufhalten. Sie sollte vielmehr die Initiativen stärken, die ihn aktiv begleiten. Dazu gehört etwa die Koordination und Stärkung von Weiterbildungsaktivitäten oder die Unterstützung bei der Ansiedlung von neuen Unternehmensstandorten dort, wo aufgrund von Betriebsschließungen oder Personalabbau Arbeitskräfte freigesetzt werden.

Europäische Integration und Freihandel. Die europäische Integration sollte auf verschiedenen Ebenen vorangetrieben werden, etwa durch eine echte Kapitalmarkt- und Bankenunion, eine Stärkung des Energie-Binnenmarktes oder eine umfangreiche Kooperation bei der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit. Europa muss außerdem die Kraft aufbringen, ausgehandelte Handelsabkommen zu ratifizieren und neue zu verhandeln, idealerweise auch mit den USA. Handelsabkommen sind nicht zuletzt von Bedeutung, um Zugriff auf wichtige Rohstoffvorkommen zu erhalten. Die Aktivitäten sollten gezielt dort intensiviert werden, wo neue Kooperationen zu einer Diversifizierung

von Handelsbeziehungen beitragen können oder Härten der Transformation für andere Länder abgefedert werden sollen. Es ist vorzuziehen, Abhängigkeiten durch die Intensivierung neuer Kooperationen im Zuge der Transformation abzubauen als durch das Zurückfahren bestehender Beziehungen (GCEE, 2022b).

Arbeitsvolumen stärken und Lohnnebenkosten senken

Arbeitskräfte mobilisieren. Das sinkende Arbeitsvolumen stellt die Wirtschaftsbereiche in unterschiedlichem Ausmaß vor Herausforderungen (Grimm et al., 2024b). Unternehmen werden versuchen, die zukünftig fehlenden Arbeitskräfte durch verstärkten Einsatz von Kapital zu substituieren. Dennoch sollte eine verstärkte Mobilisierung von Arbeitskräften (etwa aktuell in Teilzeit beschäftigte Frauen, Zuwanderer, ältere Arbeitnehmer oder Bürgergeldempfänger) dazu beitragen, das Arbeitsvolumen zu erhöhen (GCEE, 2023a).

Lohnnebenkosten senken, Arbeitsanreize stärken. Eine Stärkung der Arbeitsanreize entschärft den Arbeitskräftemangel und kann zugleich die Transfersysteme entlasten (GCEE, 2023b). Neben einer Reform des Ehegattensplittings kann eine verbesserte Betreuungsinfrastruktur von der Krippe über den Kindergarten bis zur Grundschule dazu beitragen, für beide Elternteile eine umfangreiche Berufstätigkeit attraktiv und möglich zu machen. Im Transfersystem sollten die Sanktionen verschärft werden für den Fall, dass zumutbare Arbeit nicht angenommen wird. In Zeiten des Fachkräftemangels ist es auch denkbar, die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu reduzieren oder den Betrag stufenweise abzusenken, um die unmittelbare Suche nach einer neuen Beschäftigung attraktiver zu machen.

Mobilisierung von Arbeitskräften durch Zuwanderung. Eine verstärkte Zuwanderung von hochqualifizierten und gut integrierbaren Arbeitskräften ist ebenfalls entscheidend für die Bewältigung der Herausforderungen (GCEE, 2022a). Diese Maßnahmen müssen aber in ein breiteres strategisches Konzept eingebettet sein, das auch soziale, bildungspolitische und infrastrukturelle Aspekte berücksichtigt (GCEE, 2022a), denn Zuwanderung erhöht das Produktionspotenzial nur bei wirksamer Integration in den Arbeitsmarkt. Die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt sollte erleichtert und möglichst zentral organisiert werden, weshalb eine zentrale Ausländerbehörde für die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt etabliert werden sollte. Darüber hinaus ist eine Willkommenskultur von zentraler Bedeutung (GCEE, 2022a).

Stärkung und Koordination von Weiterbildung. Angesichts des sich verschärfenden Fachkräftemangels dürfte we-

niger ein Überangebot an Arbeitskräften, als vielmehr die Veränderung der notwendigen Qualifikationsprofile eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik darstellen. Hochqualifizierte Fachkräfte sind traditionell ein wichtiger Standortfaktor in Deutschland, ebenso wie die Forschungs-Ökosysteme, in die Unternehmen oft eng eingebunden sind. Im Zuge der Transformation werden sich die notwendigen Qualifikationsprofile ändern. Für Arbeitnehmer:innen kann die Weiterbildung, Umschulung oder auch ein Wechsel des Arbeitgebers notwendig werden. Um diese Herausforderungen der Transformation zu meistern, dürfte es zielführend sein, den Strukturwandel systematisch mit Weiterbildungs- und Umschulungsangeboten zu flankieren. Es gilt zu identifizieren, wo die betriebliche Weiterbildung nicht ausreicht, um die Anforderungen des Strukturwandels zu meistern, und frühzeitig koordinierend tätig zu werden.

Gesetzliche Rentenversicherung. Wichtige Reformen betreffen die Gesetzliche Rentenversicherung, bei der insbesondere das Renteneinstiegsalter an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden sollte und der Anstieg der Bestandsrenten gedämpft werden könnte. Außerdem sollte die „Rente ab 63“ sowie die Mütter- und Witwenrente kritisch hinterfragt werden. Entsprechende Maßnahmen könnten, wo angezeigt, auch auf das System der Beamtenversorgung übertragen werden. Eine Stärkung der privaten Altersvorsorge würde zudem mittel- bis langfristig die Abhängigkeit von der gesetzlichen Rente reduzieren. Durch all diese Maßnahmen könnten der Anstieg der Beiträge zur Rentenversicherung sowie die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedämpft werden (GCEE, 2023c).

Zielgenaue Umverteilung. Im sozialen Sicherungssystem und darüber hinaus gibt es oft wenig zielgenaue Umverteilung, die zudem besser im Steuer-Transfersystem adressiert werden sollte. Die Beiträge zur Finanzierung würden sich dann stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren, während die Bedarfsprüfung nach dem Haushaltsprinzip erfolgen könnte. So ließen sich in vielen Fällen eine gezieltere und bedarfsgerechtere Förderung erreichen und die Lohnnebenkosten weiter senken (Grimm, 2024b, 2024c).

Zukunftsorientierte Ausgaben stärken

Bildung. Investitionen in das Bildungssystem, von der frühkindlichen Bildung bis zur Universität, bilden eine wichtige Grundlage des langfristigen Wirtschaftswachstums. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung sollten deutlich ansteigen (GCEE, 2024a), und ein größerer Fokus sollte auf die ersten Bildungsjahre gelegt werden, von der frühkindlichen Bildung bis zur Grundschule (Wößmann, 2008; Schlotter & Wößmann, 2010; Spieß, 2023). Eine Ge-

sellschaft, die durch Zuwanderung vielfältiger wird, muss frühzeitig Strategien entwickeln, um Zugewanderten und ihren Kindern gleiche Chancen zu bieten. Nur so wird Deutschland zu einem attraktiven Zuwanderungsland, dem es gelingt, die Potenziale der Bevölkerung zu heben (GCEE, 2022a). Zugleich kann durch qualitativ hochwertige Betreuungs- und Bildungsangebote das Erwerbsstundenpotenzial bei den Eltern erhöht werden.

Verteidigung. Die Verteidigungsausgaben werden auf deutlich über 2 % des BIP ansteigen müssen. Eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets und seine feste Verankerung in der Haushaltsplanung sollten einhergehen mit Strategien zur effektiven Verwendung der Gelder. Die Verteidigungsfähigkeit wird nicht nur durch eine Erhöhung des Budgets gestärkt, sondern insbesondere durch eine effektive Verwendung der Gelder. Im Rahmen einer europäischen Kooperation sollte die Zahl der Waffensysteme reduziert und die europäische Rüstungsindustrie gestärkt werden. Zugleich können Wachstumsimpulse von einer Innovationsagenda ausgehen, die auf Investitionen im Bereich von Rüstungsgütern aufsetzt (Wolff et al., 2024).

Infrastrukturausbau. Die Bereitstellung von Straßen-Infrastruktur könnte zum Teil in Absprache mit der Europäischen Kommission in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften nach dem Vorbild der österreichischen ASFINAG ausgelagert werden. Durch eine Einnahmefinanzierung, z. B. aus der Lkw- und einer – neu einzuführenden – Pkw-Maut, wären Infrastrukturgesellschaften in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des öffentlichen Sektors zu tangieren. Diese Gesellschaften könnten operativ und finanziell eigenständig agieren und wären damit nicht unmittelbar an die Schuldenbremse gebunden. Außerdem würde eine Beitrags- und Gebührenfinanzierung im Zusammenspiel mit einer angemessenen Beteiligung privater Kapitalgeber am Risiko dazu beitragen, den Infrastrukturausbau maßgeblich an den Präferenzen der Nutzer:innen zu orientieren. Infrastrukturen, die regionalpolitischen Zielen dienen, könnte der Staat durch den Einkauf von entsprechenden Verkehrswegen bei den Investitionsgesellschaften – also über explizite Subventionen – weiterhin beauftragen (Grimm, 2024a; Grimm, 2024b). Kommunale Infrastrukturinvestitionen könnten gestärkt werden, wenn man die Abhängigkeit der Kommunen von den stark schwankenden Gewerbesteuererträgen reduziert. Wären die Kommunen weniger stark von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen betroffen, so würde dies ihre finanzielle Planungsfähigkeit verbessern. Die dadurch geringeren Schwankungen der kommunalen Investitionstätigkeit dürften dafür sorgen, dass die Kapazitäten der Bauwirt-

schaft besser auf die Investitionsbedarfe abgestimmt sind. Zudem könnten die Spielräume für kommunale Investitionen erweitert werden, wenn Bund und Länder bei der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, insbesondere im Sozialbereich, zugleich die Finanzausstattung der Kommunen entsprechend verbessern (Konnexitätsprinzip) (Grimm, 2024a; Grimm, 2024b).

Fazit

Viele der skizzierten Reformen erfordern es, ein dickes Brett zu bohren. Die Maßnahmen bieten aber im Gegensatz zu immer wiederkehrenden Staatseingriffen eine nachhaltige Antwort auf die Herausforderungen. Die Verringerung des staatlichen Engagements in verschiedenen Wirtschaftsbe- reichen eröffnet für den Staat zusätzliche personelle und finanzielle Spielräume zur Erfüllung der Staatsaufgaben, was zu einer Beschleunigung staatlichen Handelns führen dürfte. Außerdem könnte in den nicht mehr staatlich verantworteten Handlungsfeldern die Transformation zügig Fahrt aufnehmen, da Investitionen schon in Erwartung der verbesserten Rahmenbedingungen ansteigen dürften.

Literatur

- Ambrosius, M., Grimm, V., Kleinert, T., Liers, F., Schmidt, M. & Zöttl, G. (2020). Endogenous price zones and investment incentives in electricity markets: An application of multilevel optimization with graph partitioning. *Energy Economics*, 92, 104879.
- Bauer, F., Bollerhey, T., Egerer, J., Erdmann, M. C., Exenberger, M., Geyer, F., Grimm, V., Hofrichter, A., Krieger, M., Runge, P., Sterner, M., Wirth, J. & Wragge, D. (2023). *The Market Ramp-Up of Renewable Hydrogen and its Derivatives – the Role of H2Global*.
- Büttner, T. & Grimm, V. (2024, 14. November). Deutschland muss seine Finanzen konsolidieren. *Handelsblatt*.
- Bundesnetzagentur. (2024). *Networks. Efficient. Secure. Transforming* (Key elements paper).
- Die Bundesregierung. (2024). *Key principles of the Federal Government for a Carbon Management Strategy*.
- EEM – Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring. (2024). *Monitoringbericht 2024*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2022a). Securing skilled labour: Options for action in continuing education and labour migration. In *Managing the energy crisis in solidarity and shaping the new reality. Annual Report 2022/23*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2022b). Competitiveness in times of geopolitical change. In *Managing the energy crisis in solidarity and shaping the new reality. Annual Report 2022/23*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2023a). Strengthening potential growth through capital formation. In *Overcoming sluggish growth – Investing in the future. Annual Report 2023/24*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2023b). Reduce the risk of poverty, strengthen employment incentives: Reforms in the tax-transfer system. In *Overcoming sluggish growth – Investing in the future. Annual Report 2023/24*.

- GCEE – German Council of Economic Experts. (2023c). Population ageing surge and pension reforms. In *Overcoming sluggish growth – Investing in the future. Annual Report 2023/24*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2024a). Addressing shortfalls, modernising resolutely. *Annual Report 2024/25*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2024b). *Spring Report 2024*.
- GCEE – German Council of Economic Experts. (2024c). The debt brake after the federal constitutional court judgement: Increase flexibility – maintain stability. *Policy Brief*, 1/2024.
- Grimm, V. (2024a, 14. November). So gelingt es, staatliche Ausgaben auf Zukunftsaufgaben zu lenken. *FAZ*.
- Grimm, V. (2024b). Eine andere Meinung: Zukunftsorientierung der öffentlichen Finanzen stärken. In Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren – Jahresgutachten 2024/25* (S. 136–146).
- Grimm, V. (2024c). Eine andere Meinung: Wohnen in Deutschland: Knappheiten beheben und Zugang erleichtern. In Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren – Jahresgutachten 2024/25* (S. 274–277).
- Grimm, V., Rückel, B., Sölch, C. & Zöttl, G. (2021, Januar). The impact of market design on transmission and generation investment in electricity markets. *Energy Economics*, 93, 104934
- Grimm, V., Sölch, C. & Wirth, J. (2024a, November). *Wachstum und Klimaschutz vereinen* (Studie im Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung).
- Grimm, V., Kroeger, T. & Ochsner, C. (2024b). Wege aus der Wachstumschwäche. *Wirtschaftsdienst*, 104(3), 180–186.
- Grimm, V. & Ockenfels, A. (2024, 9. Oktober). Ist der Strommarkt noch zu retten? *FAZ*.
- Hirth, L., Ockenfels, A., Bichler, M., Edenhofer, O., Grimm, V., Löschel, A., Matthes, F., Maurer, C., Neuhoff, K., Pittel, K., Wambach, A. & Zachmann, G. (2024, 10. Juli). Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise. *FAZ.NET*.
- IEA – International Energy Agency. (2024). *Global Hydrogen Review 2024*.
- Leopoldina. (2024). *Schlüsselemente des Kohlenstoffmanagements* (Ad-hoc-Stellungnahme).
- Pfeiffer, J., Erlach, B., Fishedick, M., Fuss, S., Geden, O., Löschel, A., Pittel, K., Ragwitz, M., Stephanos, C. & Weidlich, A. (2024). An Integrated Approach to Carbon Management: Requirements of an Overall Strategy Combining CCS, CCU and CDR. Leopoldina, acatech, Akademieunion. *Series on "Energy Systems of the Future" (ESYS)*.
- Schippert, J., Runge, P., Farhang-Damghani, N. & Grimm, V. (2022). Greenhouse Gas Footprint of Blue Hydrogen with Different Production Technologies and Logistics Options.
- Schlotter, M. & Wößmann, L. (2010). Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 79(3), 99–120.
- Shirzadeh, B., Villavicencio, M., Douquet, S., Trüby, J., Bou Issa, C., Sokhna Seck, G., D'herbemont, V., Hache, E., Malbec, L.-M., Sabathier, J., Venugopal, M., Lagrange F., Saunier, S., Straus J. & Reigstad, G. A. (2023, September). The impact of methane leakage on the role of natural gas in the European energy transition. *Nature Communications*, 14(1), S. 5756.
- Spieß, C. K. (2023). Und täglich grüßt das Murmeltier: Die frühe Bildung muss endlich stärker in den Fokus rücken! *Wirtschaftsdienst*, 103(4), 238–241.
- Wößmann, L. (2008, April). Efficiency and equity of European education and training policies. *International Tax and Public Finance*, 15(2), 199–230.
- Wolff, G. B., Buriilov, A., Bushnell, K. & Kharitonov, I. (2024). Fit for war in decades: Europe's and Germany's slow rearmament vis-à-vis Russia. *Kiel Report*, 1/2024. Kiel Institute for the World Economy (IfW).
- Zachmann, G., Batlle, C., Beaudé, F., Maurer, C., Morawiecka, M. & Roques, F. (2024). *Unity in power, power in unity: why the EU needs more integrated electricity markets*. bruegel.

Title: A Growth Agenda for Germany

Abstract: A deregulation initiative has to scrutinise regulation and authorities. In energy policy, we need more market-orientation and openness to technology in order to reduce transformation costs. The social systems must be aligned to the growth potential through pension reforms and more incentives for employment. The money freed up from ineffective subsidies is needed for education and defence.

Christoph M. Schmidt

Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik – unbequeme Wahrheiten mit hoher Halbwertszeit

Vor etwas mehr als einer Dekade, am Ende des Jahres 2013, galt es ebenfalls, Empfehlungen an eine künftige Bundesregierung zu formulieren. In seinem Jahresgutachten 2013/14 sprach sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2013) – zum deutlich erkennbaren Missfallen großer Teile der sich neu formierenden Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel – vehement für die Hinwendung zu einer wirtschaftspolitischen Reformagenda aus. Viele der vor der deutschen Volkswirtschaft liegenden großen Herausforderungen, insbesondere der demografische Wandel, waren zu diesem Zeitpunkt schon deutlich erkennbar. Mit seinen Anregungen zu marktorientierten Reformen – insbesondere auf den Handlungsfeldern der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, der Steuerpolitik und der Klimapolitik – verknüpfte der SVR die Erwartung, dass vorausschauendes Handeln aufkeimende Probleme frühzeitig mit vergleichsweise milden Eingriffen beheben und die für Engpasssituationen typischen Verteilungskämpfe entschärfen könnte. Diese Hoffnungen haben sich inzwischen zerschlagen, es sind stattdessen weitere Herausforderungen hinzugekommen; allen voran haben sich die geopolitischen Machtverhältnisse durch den Aufstieg Chinas verschoben.

Die seit Jahren abnehmende Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und die düsteren Projektionen ihres Wachstumspotenzials legen nahe, dass all diese Herausforderungen nur dann erfolgreich bewältigt werden können, wenn das gesamtwirtschaftliche Leistungspotenzial

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ich danke Torsten Schmidt und Sabine Weiler für wichtige Hinweise.

revitalisiert wird. Dies wird aber wiederum wohl nur dann gelingen, wenn der bisherige Abwärtspfad zugunsten einer marktorientierten Agenda verlassen wird. Sonst dürfte es dabei bleiben, dass es staatlichem Handeln ein aufs andere Mal nicht gelingt, sich mit Mitteln der Detailsteuerung gegen aufkeimende Probleme zu stemmen und die gesteckten Transformationsziele prosperitätswahrend zu erreichen.

Vergleichende Bestandsaufnahme

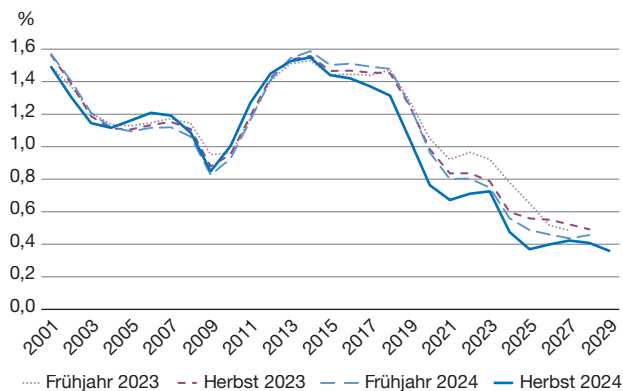
Wie bereits im Jahr 2013 dreht sich auch der aktuelle Bundestagswahlkampf vielfach um Fragen der Umverteilung. Allerdings unterscheidet sich der Hintergrund dieses politischen Wettstreits deutlich. Statt auf der Grundlage einer guten wirtschaftlichen Situation der deutschen Volkswirtschaft wird er mittlerweile angesichts einer ebenso eklatanten wie verfestigten Wachstumsschwäche geführt: Den öffentlichen Haushalten sind die Spielräume im Zuge der Krisen der jüngeren Vergangenheit abhanden gekommen, und die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt sind trotz des fortschreitenden demografischen Wandels eingetrübt.

Zudem dürfte aktuellen Prognosen zufolge der schon lange ersehnte Konjunkturaufschwung weitgehend ausbleiben. Denn wie Abbildung 1 anhand von aktuellen Projektionen des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspotenzials bis zum Ende dieses Jahrzehnts dokumentiert, reflektiert die aktuelle Schwäche offenbar strukturelle Probleme der deutschen Volkswirtschaft: Seit Mitte der 2010er Jahre geht es mehr oder weniger stetig bergab; vor allem gab es nach der Coronapandemie keine Aufwärtsrevision des Wachstumspotenzials. Für die kommenden fünf Jahre belaufen sich die Projektionen auf niedrige 0,4 % pro Jahr. Ebenso deutlich zeigt sich: In der Zeit der Ampel-Koalition fiel die Einschätzung ein ums andere Mal düsterer aus.

Im Jahr 2013 hatte der SVR noch bemängeln müssen, dass überwältigende Teile der Politik und der breiten Öffentlichkeit die starke wirtschaftliche Verfassung der deutschen Volkswirtschaft offenbar als ohnehin dauerhaft gesichert ansahen: Der wirtschaftspolitische Diskurs zeigte sich gegenüber den herannahenden Herausforderungen weitgehend ignorant. Auf dieser Grundlage gab es wenig Bereitschaft, sich mit Strukturreformen für eine stürmischere Zukunft zu wappnen. Stattdessen wurden vor allem die Reformen der Agenda 2010, die noch fast auf die gesamten 2010er Jahre positiv ausstrahlten, vielfach infrage gestellt.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum.

Abbildung 1
Projektionen des Wachstumspotenzials der deutschen Volkswirtschaft



Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024); eigene Berechnungen.

Insbesondere wurden im Widerspruch zur empirischen Evidenz vehement Maßnahmen gefordert, um eine vermeintlich drastisch gestiegene Einkommensungleichheit zu lindern. Im weiteren Zeitverlauf wurde dann das sogenannte Arbeitslosengeld II als Synonym für einen unzureichenden Sozialstaat diffamiert. Die damals eingerichteten Anschläge auf die Demografiefestigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und die Arbeitsanreize erfahrener Arbeitskräfte – die Mütterrente bzw. die Rente mit 63 für langjährig Versicherte – erhöhten zudem die Belastung nachfolgender Generationen.

Im Laufe der folgenden Jahre wurden die in den 2000er Jahren erzielten Reformfortschritte letztlich weitgehend verspielt. Die mittlerweile im politischen Diskurs eingeübte Praxis, unerwünschte Ergebnisse aus dem Marktgeschehen nicht als Anlass zu einer Veränderung der Rahmenbedingungen für individuelles Handeln zu verstehen, wurde hier fest etabliert. Inzwischen ist es Routine, dass Maßnahmen wie ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn oder die Mietpreisbremse ein gewünschtes Marktergebnis herbeiführen sollen, ungeachtet ihrer tatsächlichen Wirkungen oder möglicher schädlicher Nebenwirkungen.

Einmal eingerichtet, haben sich derartige Maßnahmen als äußerst hartnäckig erwiesen. Es ist mehr als bezeichnend, dass die Ende des Jahres 2024 von der scheidenden Bundesregierung beschlossene Verlängerung der für die Schaffung von Wohnraumangebot kontraproduktiven Mietpreisbremse selbst von einschlägigen Beratungsgremien kaum noch kritisch diskutiert wurde. Offenbar treffen Reformvorschläge, die Privilegien beschneiden und mit der Aussicht auf künftige Früchte morgen zu Anstrengungen und Anpassungen heute aufrufen, nie auf sonderlich viel Gegenliebe. Die Mahnung des SVR im

Jahr 2013, die – zum Großteil bereits erkennbaren – künftigen Herausforderungen würden deutlich leichter zu bewältigen sein, wenn die Bundesregierung(en) statt einer „eher rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik“ mit Blick auf die Zukunft Reformen bereits proaktiv in Gang setzen würde(n), ist jedenfalls verpufft.

Die Grundaussagen des Jahresgutachtens 2013/14 haben dennoch kein bisschen an Aktualität eingebüßt: „Eine Wirtschaftspolitik, die zukunftsgerichtet ist, vermeidet Maßnahmen, die künftig noch größeren Handlungsdruck erzeugen [...] und verbessert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies alles ist nötig, um [...] das Wirtschaftswachstum Deutschlands zu stärken, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen und die deutsche Wirtschaftsordnung als ein Vorbild [...] auszugestalten“ (SVR, 2013, S. 1–2).

Eine marktorientierte Fortschrittsagenda

Diejenige große Herausforderung für die deutsche Volkswirtschaft, auf die wir uns schon am längsten hätten vorbereiten können, ist zweifellos der demografische Wandel. Er zeichnet sich bereits seit mehreren Jahrzehnten ab. Zwar gab es in den 2010er Jahren eine „demografische Atempause“, verbunden mit einer langsam ansteigenden Belastung der Rentenkassen und sinkender Anforderungen an das Bildungssystem. Sie verstellte aber nur bei einer oberflächlichen Betrachtung den Blick auf die sich ab dem Eintritt in die 2020er Jahre auftürmenden Handlungserfordernisse. Die damalige Bundesregierung hatte vor diesem Hintergrund bereits im Jahr 2011 den SVR (2011) um eine Expertise gebeten, welche Konsequenzen sich aus diesem Wandel ergeben dürften. In der Essenz handelt es sich um zwei zentrale Auswirkungen, die eine ernsthafte wirtschaftspolitische Antwort erfordern: eine gedämpfte gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und eine Erosion der Stabilität der umlagefinanzierten Systeme der sozialen Sicherung. Zudem war völlig klar, dass eine hohe Zuwanderung diese Probleme nur abmildern, nicht aber beseitigen konnte, an Reformen konnte dauerhaft kein Weg vorbeiführen. Zeit genug, diese Antworten zu finden, hätte man gehabt.

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts sind zwei weitere große Herausforderungen hinzugetreten. Zum einen ist dies die drohende Deglobalisierung: Deutsche Unternehmen hatten sich in den vergangenen Jahrzehnten wie die Akteure keiner anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaft die stetig wachsenden Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zunutze machen können. Nun müssen sie fürchten, dass die Welt zunehmend in rivalisierende regionale Blöcke zerfällt und ihre Rolle als Ausrüster des weltweiten industriellen Aufschwungs erodiert.

Zum anderen geht es um die Dekarbonisierung: Um bis Mitte dieses Jahrhunderts wie angestrebt auf vorbildhafte Weise die Klimaneutralität zu erreichen, muss zugleich die Leistungsfähigkeit der heimischen Volkswirtschaft gesichert werden. Ein Erreichen der Verpflichtungen zur Rückführung der Treibhausgasemissionen, das nur mit massivem Verzicht auf Wirtschaftsleistung gelingt, dürfte wohl kaum die gewünschten internationalen Nachahmer finden. Erforderlich ist vielmehr eine Energiewende, die ökonomisch effizient, sozial ausgewogen und prosperitätswahrend gestaltet ist (SVR, 2019a).

Wenngleich die durchgreifende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft für diese großen Herausforderungen ein wichtiger Teil der Lösung sein kann, ist ihre Umsetzung zugleich eine Herausforderung in sich. Sie wird massive Investitionen sowie die radikale Veränderung von Geschäftsprozessen erfordern. In den vergangenen Jahren sind noch weitere große Herausforderungen hinzuge treten: Unter dem Stichwort der Resilienz gilt es, aufgrund der hohen Verletzlichkeit schlanker und ausdifferenzierter Liefer-, Innovations- und Wertschöpfungsketten hinreichende Vorkehrungen gegen ihre Störung zu treffen, um deren Eintreten zu verhindern und im Ernstfall rasch und wirkmächtig reagieren zu können (Kagermann et al., 2021).

Um für die digitalisierte und hoch-technologisierte Zukunft gerüstet zu sein, ist es für eine Volkswirtschaft ratsam, bei sogenannten Schlüsseltechnologien eine gewisse Souveränität zu bewahren. Um das Heft des Handelns bei Technologien, Gütern, Vorleistungen und Rohstoffen in der eigenen Hand zu behalten, sind der Zugang zu ihnen zu gewährleisten und die für ihre Nutzung erforderlichen Kompetenzen vorzuhalten (Expertenkommission Forschung und Innovation, EFI, 2022). Schließlich haben die vergangenen Jahre verdeutlicht, dass Deutschland und Europa im Gegensatz zu den Jahrzehnten davor wieder einen erheblichen eigenen Beitrag zur Gewährleistung ihrer äußeren Sicherheit leisten müssen (EFI, 2024).

In ihrer Gesamtheit sind diese Herausforderungen große Herausforderungen für die wirtschaftliche Prosperität Deutschlands. Um Lebensstandard, soziale Kohärenz und geopolitisches Gewicht zu erhalten, sind entsprechend erhebliche Anstrengungen erforderlich (Schmidt, 2024). Ein unverzichtbarer Startpunkt aller Überlegungen dazu ist die ebenso banale wie offenbar bei vielen politischen Entscheidungsträgern wenig ausgeprägte Einsicht, dass man im Leben nicht alle Ziele verwirklichen kann. Budgetrestriktionen und Zielkonflikte als Rahmenbedingungen der Lebenswirklichkeit anzuerkennen, fällt aber gerade in Wahlkampfzeiten offenbar schwer, was in der inhaltsleeren Floskel gipfelt, man dürfe wichtige gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele nicht „gegeneinander ausspielen“.

Die aktuellen Wachstumshemmnisse sind massiv, tiefgreifend und verfestigt: Daher gibt es wenig tiefhängende Früchte; Konjunkturpakete oder schuldenfinanzierte Strohfeuer werden wenig helfen, sondern drohen, die Probleme auf lange Sicht eher noch zu verschärfen. Stattdessen muss es darum gehen, (i) unternehmerisches Handeln zu entfesseln, denn es ist der Ursprung der Prosperität, (ii) staatliches Handeln, also den direkten Einflussbereich des Staates, zu verbessern und vor allem (iii) die Kraft aufzubringen, dem Widerstand gegen den akuten Populismus der politischen Ränder Glaubwürdigkeit zu verleihen, indem man die eigene Spaltungsrhetorik zurückfährt. Im Folgenden werden – mit mahndem Blick zurück – ausgewählte Ausschnitte aus diesem Aufgabenspektrum diskutiert.¹

Unternehmerisches Handeln entfesseln

Da die Quelle von Wertschöpfung und Prosperität unternehmerisches Handeln ist, wäre die Wirtschaftspolitik angesichts der aktuellen Leistungsschwäche der deutschen Volkswirtschaft gut beraten, zuallererst hier anzusetzen: Anstatt – wie in jüngster Zeit mehrfach geschehen – einzelne große Unternehmen und Technologien mit massiven Subventionen zu unterstützen und den Strukturwandel aufzuhalten, sollten Anreize und Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass sie Handlungsspielräume für unternehmerische Initiative und Risikobereitschaft bieten. Dazu müsste es gehören, die Steuer- und Abgabenlast für Unternehmen zu senken sowie die mittlerweile überbordenden Regulierungsanforderungen und Berichtspflichten zurückzufahren – angefangen mit einem sofortigen Verzicht auf deren weiteren Ausbau.

Ein diskriminierungsfreier Einsatz, aber keine Passivität, ist bei Fragen der Industrie- und Innovationspolitik geboten. Nach wie vor ist es angezeigt, im Kern einen horizontalen Ansatz zu wählen, also vor allem gute Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln sowie für einen dynamischen Strukturwandel zu schaffen. Möglichst sektor- und technologieunabhängig gestaltete industrie- und innovationspolitische Maßnahmen sind darüber hinaus dort angezeigt, wo der Markt nachweislich versagt. Vertikale oder missionsorientierte Eingriffe in die Wirtschaftsstruktur sind zwar ebenfalls nicht auszuschließen, aber ihr Einsatz stellt hohe Anforderungen an die Kompetenz der staatlichen Institutionen bei ihrer Umsetzung (SVR, 2019b, S. 140–197; EFI, 2021).

Die Klimapolitik ist eine der zentralen Baustellen für eine echte Wende in der Wirtschaftspolitik. Natürlich ist seit

¹ Lesenswert ist in diesem Zusammenhang beispielsweise das überzeugende Minderheitsvotum von Veronika Grimm im jüngsten Gutachten des SVR (2024, S. 136–146).

dem Beginn des vergangenen Jahrzehnts beim Ausbau der erneuerbaren Energien viel geschehen, der vollständige Ausstieg aus der Kernenergie wurde vollzogen und der Kohleausstieg bei der Stromerzeugung folgt einem ambitionierten Plan. Zudem gibt es mittlerweile neben dem europaweiten CO₂-Preis für Industrie und Energiewirtschaft eine nationale Bepreisung in den Bereichen Mobilität und Wärme. Doch nach wie vor fehlen Netz- und Speicherkapazitäten und die Deindustrialisierung des Landes schreitet voran (Schmidt & Schmidt, 2022).

Die Scheu vor marktorientierten Ansätzen bei der Energiewende ist keineswegs neu, sie plagt dieses Vorhaben seit ihrem Start. Der Sachverständigenrat schrieb im Jahr 2013: „Dieses Großprojekt wird derzeit ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept verfolgt. [...] Die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien [...] stellen nunmehr einen der größten Subventionstatbestände in Deutschland dar. Die Wirtschaftspolitik hat sich bisher lediglich um die Frage der Kostenverteilung gekümmert, statt um die zentrale Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten des gesamtgesellschaftlichen Projekts Energiewende minimiert werden könnten“ (SVR, 2013, S. 9). Leider treffen diese Punkte nach wie vor ins Mark. Ebenso schmerzhaft ist es, wie unerfüllt nach wie vor die Anregungen geblieben sind, die Energiewende in eine europäische klimapolitische Strategie einzubetten, die den globalen Herausforderungen des Klimawandels gerecht wird, den Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten zum dominierenden Instrument der europäischen Klimapolitik auszubauen sowie auf die national ausgerichtete Förderung erneuerbarer Energien weitgehend zu verzichten.

Staatliches Handeln verbessern

Würde es gelingen, das Regulierungsdickicht und die Berichtspflichten der Unternehmen zurückzuschneiden, würden auch die Überwachungserfordernisse für die öffentliche Verwaltung sinken. Damit würden die Spielräume erweitert, um staatliches Handeln effizient auszurichten und unter anderem mit straffen Planungs- und Genehmigungsverfahren, deren Dauer aktuell für einen guten Teil des staatlichen Investitionsstaus verantwortlich sind, das unternehmerische Handeln besser zu unterstützen. Letztlich hat es der Staat bei den eigenen Leistungen am ehesten in der Hand, für mehr Wirtschafts- und Innovationsdynamik zu sorgen (Kussel et al., 2024).

Vor allem gilt es jedoch zu begreifen, dass die in den öffentlichen Haushalten entstehenden Spielräume durch eine Priorisierung von Ausgaben und wachstumsfördernde Reformen gewaltig sein dürften. Die aktuelle Diskussion kreist hingegen um Reformvorschläge zur Aufweichung der Schuldenbremse, unter der Fiktion, neu geschaffene Spielräume würden dann verlässlich allein für zukunfts-

orientierte Maßnahmen verwendet. Doch wengleich neu eingerichtete Sondervermögen oder Infrastrukturfonds auf dem Papier attraktiv erscheinen mögen, ist doch fraglich, wie festgestellt werden soll, dass die investiven Maßnahmen, die ansonsten unter anderen Haushaltstiteln gefasst würden, unangetastet erhalten bleiben.

Schließlich wurden schon in den vergangenen Jahren viele der erarbeiteten Haushaltsspielräume für die Ausweitung des Sozialstaats genutzt, nicht für zukunftsorientierte Ausgaben. Überraschend ist das aus politökonomischer Sicht nicht. So schrieb der Sachverständigenrat im Jahr 2013: „Mit den richtigen Prioritäten können erforderliche Mehrbedarfe für öffentliche Investitionen im Rahmen der derzeitigen staatlichen Einnahmen bewältigt werden“ (SVR, 2013, S. 6). Das dürfte nach wie vor zutreffen. Ausweitungen, die durch politische Entscheidungen aufgebaut wurden, könnten auf gleichem Wege korrigiert werden, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist.

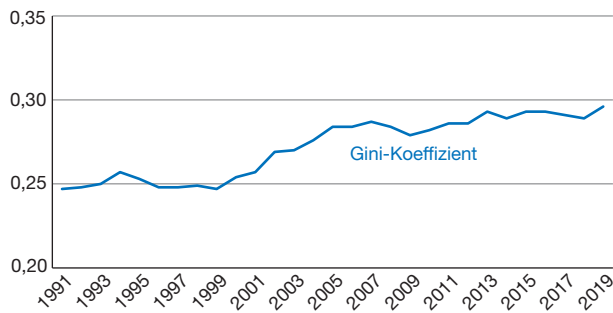
Der Staat hat noch eine weitere herausragende Aufgabe – die Sicherung des Angebots an Fachkräften, etwa durch Bildungsmaßnahmen, kontrollierte Zuwanderung und Maßnahmen zur Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt (Achleitner et al., 2023). Hier wäre bereits viel gewonnen, wenn der Staat in einer Ära des beschleunigten demografischen Wandels, der den Arbeitsmarkt mittlerweile in einen klaren Anbietermarkt verwandelt hat, zumindest darauf verzichtete, immer wieder neue Beschäftigungshürden einzubauen.

Spaltungsrhetorik beenden

Damit sehr eng verbunden, wäre schon lange mehr Ehrlichkeit beim Ungleichheitsdiskurs geboten. Wie Abbildung 2 dokumentiert, gilt nach wie vor, was der SVR im Jahr 2013 schrieb: „Die Analyse der Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland seit dem Jahr 1991 zeigt, dass – gemessen am Gini-Koeffizienten – die Ungleichheit lediglich moderat gestiegen ist. [...] Diese Befunde stehen im klaren Gegensatz zu den zentralen sozialpolitischen Schlagworten der Parteien, mit denen im diesjährigen Bundestagswahlkampf für mehr Umverteilung, Steuerhöhungen und die Rücknahme von Teilen der Agenda 2010 geworben wurde“ (SVR, 2013, S. 8). Wie traurig, dass dieser empirische Befund so wirkungslos verhallt ist.

Seit dieser Zeit hat sich – trotz einer massiven Einwanderung in die unteren Bereiche der Einkommensverteilung – nichts daran geändert, dass diese Verteilung bemerkenswert stabil geblieben ist. Darauf könnte man bei der internationalen Diskussion über die Vor- und Nachteile konkurrierender Wirtschaftssysteme stolz verweisen und offensiv für die Soziale Marktwirtschaft werben. Davon

Abbildung 2
Entwicklung der Ungleichheit in der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen



Quelle: SVR (2023); eigene Berechnungen.

ist aber wenig zu sehen. Es wird wohl das Geheimnis so mancher politischer Wettbewerber bleiben müssen, wie sie sich einerseits als Bollwerk der Demokratie gegen die Populisten an den politischen Rändern vermarkten, aber andererseits zugleich mit Neidkampagnen die gesellschaftliche Spaltung befeuern können.

Ein eng damit verwandtes Thema ist die Stabilität der umlagefinanzierten Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Nachdem in den 2000er Jahren eingebrachte Weichenstellungen die Demografiefestigkeit der GRV noch erhöht hatten, war von der Notwendigkeit zur Vorsorge gegen den demografischen Wandel seit Beginn des vergangenen Jahrzehnts nichts mehr zu spüren. Wie der SVR schon in seiner Expertise im Jahr 2011 ausgeführt hatte, wäre die finanzielle Stabilität der GRV langfristig zu sichern, indem das Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2029 regelgebunden weiter ansteige, orientiert an der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Selbst dieser sanfte Übergang wird bislang zumeist vehement abgelehnt.

Geschichte reimt sich

Die hier vorgelegte Diskussion hat sich mit Blick auf die anstehende Bundestagswahl – mit der Ausnahme der Klimapolitik – vor allem auf die nationale Wirtschaftspolitik bezogen. Allerdings muss diese bewusst in den europäischen Kontext eingebettet werden. Schon im Jahr 2013 hatte der SVR angemahnt, dass aus Verantwortung für Europa dem Eindruck entgegenzuwirken sei, die Bundesregierung würde

von anderen EU-Mitgliedstaaten gegebenenfalls unpopuläre Reformen erwarten, sich aber selbst zugleich vor solchen scheuen. Nach wie vor gilt, dass Deutschland der Anker einer europäischen Sozialen Marktwirtschaft und vor allem eines regelgebundenen Haushaltsgebarens sein sollte. Dazu braucht es nur eines: hinreichenden politischen Willen.

Literatur

- Achleitner, A.-K., Kussel, G., Pavleka, S. & Schmidt, C. M. (2023). Innovationssystem Deutschland: Die Fachkräftesicherung in Deutschland unterstützen. *acatech STUDIE*.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2021). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021: B 1 Neue Missionsorientierung und Agilität in der F&I-Politik*, 38–52.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2022). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022: B 1 Schlüsseltechnologien und technologische Souveränität*, 38–56.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2024). Synergieeffekte zwischen ziviler und militärischer Forschung klug nutzen. *Wirtschaftsdienst*, 104(10), 677–682.
- Kagermann, H., Süßenguth, F., Körner, J., Liepold, A. & Behrens, J. H. (2021). Resilienz als wirtschafts- und innovationspolitisches Gestaltungsziel. *acatech IMPULS*.
- Kussel, G., Pavleka, S. & Schmidt, C. M. (2024). Innovationssystem Deutschland: Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen. *acatech STUDIE*.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2024). *Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024*.
- Schmidt, C. M. (2024). *Ohne Fleiß kein Preis – die deutsche Volkswirtschaft muss sich ihre Innovationsfähigkeit immer wieder neu erarbeiten. Wirtschaftsdienst*, 104(4), 236–240.
- Schmidt, C. M. & Schmidt, T. (2022). Defossilisierung vorantreiben und Deindustrialisierung vermeiden: möglich, aber schwierig. *Wirtschaftsdienst*, 102(12), 929–932.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2011). *Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2013). *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2019a). *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik. Sondergutachten*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2019b). *Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20: Kapitel 3: Industriepolitik: Strukturwandel als Chance*, 140–197.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). *Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. Jahresgutachten 2023/24*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25: Kapitel 2: Zukunftsorientierung der öffentlichen Finanzen stärken – Eine andere Meinung*, 136–146.

Title: Against a Backward-Looking Economic Policy – Inconvenient Truths With a Long Half-Life

Abstract: In 2013, the German Council of Economic Experts advised the then future German government to pursue a decisively market-oriented economic reform agenda in the fields of labour market and pension policy, tax policy and climate policy. Yet, policy makers have ignored this advice, basically disregarding the foreseeable demographic transformation. Meanwhile, new additional challenges have emerged, which require a seriously revitalised German economy. Thus, the next German government should shift to a market-oriented course in its economic policy, particularly by unleashing entrepreneurial motivation.

Oliver Holtemöller

Wachstumsschwäche überwinden: Nicht mehr Schulden, sondern mehr Produktivitätswachstum ist der Schlüssel

Wachstumsschwäche in Deutschland

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren äußerst ungünstig entwickelt. Während das Bruttoinlandsprodukt im Euroraum insgesamt und in den USA mittlerweile wieder die vor der COVID-Pandemie erwarteten Trends erreicht hat, liegt es in Deutschland deutlich darunter. Zum einen ist das Produktionspotenzial in Deutschland deutlich niedriger als noch vor fünf Jahren erwartet und zum anderen ist die Wirtschaft konjunkturell unterausgelastet. Insbesondere die Produktivitätsentwicklung gibt Anlass zur Sorge. Die Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) liegt sogar unter dem Vorkrisenniveau.

Diese Entwicklung gibt einen Vorgeschmack auf das, was vor uns liegt. Der gesamtwirtschaftliche Verteilungsspielraum in Form von Produktionszuwächsen wird künftig demografiebedingt deutlich zurückgehen. Die durchschnittliche Potenzialwachstumsrate dürfte nach Schätzungen des IWH im Zeitraum 2023 bis 2029 nur noch 0,3 % betragen, nachdem sie zwischen 1996 und 2023 bei 1,2 % gelegen hat (Drygalla et al., 2024). Maßgeblich dafür wird ein negativer Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens sein. Aber auch die Kapitalakkumulation und der Produktivitätsfortschritt sind schwach.

Hinzu kommt ein nun schon mehrere Jahre dauernder konjunktureller Abschwung, zu dem der Energiepreisanstieg im Jahr 2022 beigetragen hat, der aber auch von einer erheblichen wirtschaftspolitischen Unsicherheit getrieben wird, welche ihren Teil zur Kaufzurückhaltung der privaten Haushalte und zu sinkenden Unternehmensinvestitionen beiträgt. Eine neue Bundesregierung sollte zunächst die immense ökonomische Verunsicherung dämpfen, indem sie ein verlässliches wirtschaftspolitisches Konzept vorlegt, das mindestens die ganze Legislaturperiode über trägt, und nicht wiederholtes Nachsteuern in Grundsatzfragen erfordert. Die wichtigsten Bereiche sind diesbezüglich Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung. Im Folgenden gehe ich vor allem auf die langfristigen Aspekte ein.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Stress im Staatshaushalt

Für die Staatsfinanzen bedeutet die Wachstumsverlangsamung Stress. Die Steuereinnahmen dürften nur in etwa in dem Umfang steigen, wie das Bruttoinlandsprodukt wächst, während die Ausgabenwünsche deutlich stärker zunehmen. So wird der Steuerzuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung spürbar steigen, weil Leistungsanpassungen trotz eines sich verschlechternden zahlenmäßigen Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern allseits abgelehnt werden. Auch im Gesundheits- und Pflegewesen steigen die öffentlichen Ausgaben überproportional. Hinzu kommt, dass die nach Auslaufen des Bundeswehr-Sondervermögens für die Landesverteidigung zur Verfügung stehenden Mittel wohl zu gering sein dürften, um den neuen geopolitischen Verhältnissen angemessen Rechnung zu tragen. Außerdem steigen die staatlichen Zinsausgaben im Zuge der Zinsnormalisierung; es müssen bereits mehr als 1 % des Bruttoinlandsprodukts für die Zinszahlungen des Staates aufgewendet werden, Tendenz steigend, wenngleich dies im internationalen Vergleich noch wenig ist.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass das strukturelle staatliche Finanzierungsdefizit, also die Differenz zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen nach Herausrechnung von Konjunktureinflüssen und Einmaleffekten, ohne Konsolidierungsmaßnahmen steigen wird. Das IWH erwartet in seiner Prognose vom Dezember 2024 ein strukturelles Staatsdefizit von 1,3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2025 und von 1,9 % im Jahr 2026. Damit würde Deutschland in Konflikt mit den neuen Fiskalregeln der Europäischen Union geraten, die Konsolidierungsmaßnahmen vorsehen, wenn das strukturelle Defizit über 1,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegt. So hat die gescheiterte Ampelregierung gar nicht erst die Finanzplanung an die Europäische Kommission übermittelt, wie eigentlich in den europäischen Überwachungsregeln für die öffentlichen Haushalte vorgesehen.

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Reform der Schuldenbremse?

Größere Probleme als die europäischen Fiskalregeln scheint der Ampelkoalition allerdings die deutsche Schuldenbremse bereitet zu haben. Es besteht wohl ein breiter Konsens in Deutschland darüber, dass die nationale Schuldenbremse für eine Regel von Verfassungsrang zu restriktiv ist. Es liegen seriöse Reformvorschläge vor, etwa von der Deutschen Bundesbank, um den finanzpolitischen Spielraum im Rahmen der nationalen Schuldenbremse zu erweitern. Das scheint sinnvoll. Aber ist davon eine Verbesserung der strukturellen Probleme zu erwarten? Ließe sich der demografische Wandel mit mehr Schulden aufhalten? Ließe sich mit mehr Schulden die Energiewende besser meistern? Ließen sich mit mehr Schulden mehr Beschäftigte für die Bereiche Bildung und Gesundheit finden? Befürworter höherer Staatsschulden blenden häufig die reale Ressourcenbeschränkung aus. Höhere Staatsschulden ermöglichen dem Staat zunächst einmal, ein größeres Stück des gesamtwirtschaftlichen Kuchens für sich zu beanspruchen. Wenn dieser Anteil von der Privatwirtschaft konsumtiv, vom Staat aber investiv verwendet würde, dann könnte dadurch tatsächlich der zukünftige Kuchen größer werden. Aber ist das das derzeit relevante Szenario?

Nehmen wir an, die maximal zulässige strukturelle Neuverschuldung im Rahmen der nationalen Schuldenregel würde von 0,35 % auf die auf europäischer Ebene maximal zulässigen 1,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ausgeweitet werden, wobei dann auch Nebenhaushalte wie das Sondervermögen Bundeswehr mitgerechnet würden. Die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen würde das nicht ruinieren. Aber es ergäbe sich auch damit erstens kein zusätzlicher finanzieller Spielraum gegenüber der Status-quo-Prognose für das strukturelle Defizit. Und zweitens bliebe zumindest kurzfristig das Produktionspotenzial davon unberührt; selbst wenn der Staat die zusätzlichen Finanzmittel investiv verwenden würde, bräuchte der Aufbau eines höheren öffentlichen Kapitalstocks, beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, Zeit, bei Mehrausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung, von denen die größte volkswirtschaftliche Rendite zu erwarten ist, sogar sehr viel Zeit.

Auch bei Steuererleichterungen mit dem Ziel, die private Investitionstätigkeit anzuregen, sind die kurzfristigen Fiskalmultiplikatoren klein und wohl niedriger als eins. Wie man das Blatt auch wendet, für die neue Bundesregierung wird kein Weg daran vorbeigehen, über Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben nachzudenken. Das Beharren darauf, dass man Verteidigung, innere Sicher-

heit und Sozialstaat nicht gegeneinander ausspielen möchte, vernachlässigt die ökonomische Grunderkenntnis, dass reale Ressourcen knapp sind. Auch mit höheren Staatsschulden gibt es nicht von heute auf morgen mehr Erwerbstätige, mehr physisches Sachkapital oder eine höhere Produktivität. Das Vorhaben, gleichzeitig mehr Rüstungsgüter herzustellen, mehr Menschen für Gesundheit und Pflege einzustellen und mehr Konsumgüter für Rentner zu produzieren, scheidet an realer Ressourcenknappheit, wenn nicht andere Dinge aufgegeben werden.

Produktivität ist der Schlüssel

Welche Optionen bleiben einer neuen Bundesregierung, wenn sie die finanzielle und die reale Budgetbeschränkung zur Kenntnis genommen hat? Mit den vorhandenen Ressourcen könnte mehr erreicht werden, wenn die Produktivität wieder zunimmt. Das wird gesamtwirtschaftlich allerdings nicht einfach, denn der Produktivitätszuwachs in der Vergangenheit kam vor allem aus dem Verarbeitenden Gewerbe. Vor der Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 betrug der Beitrag der Industrie zum jährlichen Wachstum der Arbeitsproduktivität um 1,5 % knapp 1 Prozentpunkt. Bereits in der Zeit zwischen Finanzkrise und Pandemie ging der Beitrag der Industrie zum Produktivitätswachstum deutlich zurück. Seit mehreren Jahren kommt nun aber noch erschwerend hinzu, dass der Anteil der Industrie an der gesamten Wertschöpfung rückläufig ist. Da die Arbeitsproduktivität in der Industrie über derjenigen in vielen Dienstleistungsbereichen liegt, bedeutet ein höherer Anteil dieser Dienstleistungsbereiche rechnerisch eine Verringerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität.

Nun könnte man daraus ableiten, dass der Industrieanteil wieder erhöht werden sollte. Aber das ist kein realistisches Ziel. Dem Verbrauch materieller Ressourcen für die Herstellung von Industriegütern sind sowohl aus Umweltgründen als auch aufgrund von Nachfrageverschiebungen in alternden und wohlhabender werdenden Gesellschaften Grenzen gesetzt. Immer mehr Stahl, Chemie und Kraftfahrzeuge je Einwohner funktioniert auf Dauer nicht. Vielmehr ist es durchaus sinnvoll, dass der Anteil der Dienstleistungen, z.B. in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Pflege oder Sicherheit, zunimmt. Umso mehr kommt es darauf an, die sich bietenden Möglichkeiten für Produktivitätssteigerung auch in den Dienstleistungsbereichen zu nutzen. Dass Deutschland und ebenso andere Länder in der EU von den USA bei der Zunahme der Arbeitsproduktivität seit den frühen 2000er Jahren drastisch abgehängt wurden, liegt vor allem an den Dienstleistungsbereichen, z.B. im Zusammenhang mit der Digitalisierung.

Unternehmenssubventionen produzieren keine neuen Ideen

Wie kann die Politik die Produktivität fördern? Langfristig sind Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung die wichtigsten Produktivitätstreiber. Die Bildungspolitik liegt überwiegend in der Verantwortung der Länder; hier ist die nächste Bundesregierung nicht zuvorderst in der Pflicht. Bei der Förderung von Forschung und Entwicklung hat sie aber einiges an Möglichkeiten, und zwar nicht nur über Förderprogramme für Drittmittelprojekte an Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, sondern insbesondere im Kontext der Energiewende auch über Anreize für private Forschung und Entwicklung.

Vor den Ölpreisschocks der 1970er Jahre hat es kaum einen nennenswerten energiesparenden technischen Fortschritt gegeben. Erst die Ölpreisexlosion hat die Privatwirtschaft dazu veranlasst, verstärkt über ölsparende Technologien nachzudenken. Seitdem gelingt es, einen Euro Bruttoinlandsprodukt mit jährlich etwa 2,5 % weniger Energie zu erwirtschaften. Bei der Dekarbonisierung der Wirtschaft könnte es ähnlich laufen: Der beste Weg, Treibhausgasemissionen zu reduzieren, ist der europäische Emissionshandel mit voraussehbar abnehmenden Emissionsberechtigungen. Dadurch würden Emissionen nicht nur zunächst dort reduziert, wo die Grenzvermeidungskosten am niedrigsten sind, sondern über den steigenden CO₂-Preis gäbe es – ähnlich wie beim steigenden Ölpreis in den 1970er Jahren – einen erheblichen Anreiz, verstärkt in den energiesparenden technischen Fortschritt zu investieren. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn der steigende CO₂-Preis mit funktionierenden Klimazöllen auf EU-Ebene einhergeht, weil sonst einfach emissionsintensive Produktion ins Ausland verlagert würde. Freilich ist eine sozialpolitische Flankierung erforderlich; dies geschieht am besten über das aktuelle soziale Sicherungssystem inklusive Bedürftigkeitsprüfung. Ein Klimageld für alle scheint hingegen nicht sinnvoll; unter dem Strich hat der Staat keinen finanziellen Spielraum dafür, und die Mitnahmeeffekte wären sehr hoch. Insgesamt gehört die Klimaschutzpolitik auf die europäische Ebene, nationale Alleingänge haben kaum eine Wirkung auf die Treibhausgasemissionen in der EU insgesamt, und sie verteuern die Energiewende in Deutschland unnötig.

Grundsätzlich ist die Strategie, wirtschaftspolitische Ziele mit Finanzhilfen für private Unternehmen und Haushalte zu verfolgen, in den meisten Fällen nicht zielführend. Insbesondere dann nicht, wenn sie durch diskretionäre politische Entscheidungen an einzelne Unternehmen oder Branchen gerichtet sind. Hier ist die Gefahr groß, dass damit der Strukturwandel behindert wird, weil ältere und größere Unternehmen mehr politische Einflussmöglich-

keiten haben als jüngere und kleinere. Eine Ursache des geringen Produktivitätsfortschritts in Deutschland ist die niedrige Unternehmensdynamik. Durch die politisch gestützte Bewahrung des Alten fehlen jungen und wachsenden Unternehmen die Ressourcen für die Expansion. Mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten für expandierende junge Firmen nach der anfänglichen Gründungsphase werden oft als Engpassfaktor genannt. Und es sind vor allem junge, wachsende Firmen, in denen entscheidende Innovationen mit entsprechenden Effekten auf den Produktivitätsfortschritt gelingen. Insgesamt ist die Schumpetersche schöpferische Zerstörung in Deutschland (und in der EU) unterentwickelt. Die neue Bundesregierung sollte der Förderung von Kreativität und Wandel – verbunden mit einem starken Sozialstaat zur Abfederung individueller Härten – den Vorzug gegenüber der Subvention bestehender Unternehmen geben, deren Geschäftsmodell nicht mehr zu tragen scheint.

Was ist mit den Leistungsbilanzüberschüssen?

Die exportorientierte Industrie hat in der Vergangenheit maßgeblich zum Wohlstand in Deutschland beigetragen; das wird sie auch in Zukunft. Aber Überschüsse im internationalen Güterhandel und mit ihnen einhergehende Leistungsbilanzüberschüsse sind für sich genommen kein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel. Der Wohlstand hängt nicht davon ab, ob ein Land einen Leistungsbilanzüberschuss oder ein Leistungsbilanzdefizit hat. Beides kann bei unterschiedlichen makroökonomischen Rahmenbedingungen Ausdruck optimaler Ressourcenallokation sein. So kann es in einer alternden Gesellschaft wie Deutschland durchaus sinnvoll sein, zunächst Leistungsbilanzüberschüsse zu erwirtschaften, um das Nettoauslandsvermögen zu erhöhen und damit künftige Konsummöglichkeiten zu erweitern. Das wird aber nur dann zu einer rationalen Strategie, wenn in der Zeit des demografiebedingten Rückgangs der inländischen Produktionskapazitäten vermehrt Kapital ins Inland zurückfließt und zur Finanzierung des Konsums der Inländer herangezogen wird. Eine Wirtschaftspolitik, die sich per se den Exportweltmeistertitel als Ziel setzt, macht hingegen keinen Sinn. Ein dauerhafter Nettoabfluss von Gütern und Kapital ins Ausland ist gesamtwirtschaftlich nicht wünschenswert.

In dieser Hinsicht war die Idee des Generationenkapitals der Ampelregierung interessant. Nimmt man an, dass der Aufbau eines öffentlichen Finanzkapitalstocks durch den Erwerb ausländischer Wertpapiere und die Finanzierung durch Staatsverschuldung im Ausland erfolgt, dann bleibt in der Aufbauphase das Nettoauslandsvermögen zunächst konstant. Mit der Schuldenbremse wäre ein solches Vorgehen vereinbar; es stiegen zwar die Bruttoschulden, aber es handelt sich um finanzielle Transakti-

onen, die nicht in das strukturelle Staatsdefizit eingehen. Wenn die Nettoendite nach Abzug der Transaktions- und Verwaltungskosten die Zinskosten aus der zusätzlichen Verschuldung übersteigt, dann kommt es mit der Zeit zu entsprechenden inländischen Kapitaleinkünften aus dem Ausland. Die Chancen stehen gut, dass die Konsumquote bezüglich dieser Einkünfte, zumal wenn sie für Rentenzahlungen verwendet werden, höher ist als die durchschnittliche Konsumquote der privaten Haushalte, die in Deutschland im internationalen Vergleich hoch ausfällt. Das Konzept des Generationenkapitals könnte somit dazu führen, dass die inländische gesamtwirtschaftliche Sparquote in Zukunft fällt und der Export- und Leistungsbilanzüberschuss sinkt. Mit exportfördernder Wirtschaftspolitik dagegen anzuarbeiten, wäre widersinnig. Problematisch in Deutschland ist die niedrige inländische Investitionsquote, nicht etwa eine Sparquote, die zu niedrig ist, um die Investitionen zu finanzieren. Geringere Exportüberschüsse und damit weniger Kapitalabfluss könnten gesamtwirtschaftlich mehr inländische Investitionen ermöglichen, ohne dass es zu einem politisch schwer vermittelbaren Verzicht auf inländischen Konsum käme. Insgesamt wäre also eine Ergänzung der immer mehr unter Druck geratenden umlagebasierten gesetzlichen Rente durch eine kapitalgedeckte Komponente in mehrerer Hinsicht sinnvoll.

Fazit

Zusammenfassend sehe ich vier Kernpunkte für eine wirtschaftspolitische Agenda zur Verbesserung der langfristigen Perspektiven der deutschen Wirtschaft. *Erstens* wäre es gut, die Diskussion der nominalen Bud-

getrestriktion des Staates, also der Schuldenbremse, um die Diskussion der realen gesamtwirtschaftlichen Ressourcenbeschränkung zu ergänzen. Eine Reform der nationalen Schuldenbremse mag sinnvoll sein; aber dies ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für die Sicherung oder Steigerung des Wohlstands in Deutschland. *Zweitens* scheint eine komplette Neuausrichtung der Emissionsreduktionspolitik erforderlich. Ansätze, die auf staatlichen Verboten und Geboten basieren, sind gesamtwirtschaftlich teuer und nationale Alleingänge schaden der Wirtschaft, ohne europaweit zu niedrigeren Emissionen zu führen. Ein einheitlicher EU-Emissionshandel mit sinkenden Emissionsberechtigungen, ein entsprechender CO₂-Preis und Klimazölle sind notwendig und hinreichend, um die Dekarbonisierung der Wirtschaft zu bewerkstelligen. *Drittens* sollte der Produktivitätsfortschritt gefördert werden, z.B. durch mehr Unternehmensdynamik; dafür müsste die Politik weniger auf diskretionäre Maßnahmen setzen, die auf die Bewahrung bestehender Strukturen ausgerichtet sind. *Viertens* ist eine Fixierung auf eine bestimmte Industriequote und Exportüberschüsse kontraproduktiv. Im Gegenteil, im Zuge der Verringerung der Relation von Erwerbstätigen zu Nicht-mehr-Erwerbstätigen wäre eine sinkende gesamtwirtschaftliche Sparquote nützlich, was mit einer Reduktion des Leistungsbilanzüberschusses einherginge.

Literatur

Drygalla, A., Exß, F., Heinisch, K., Holtemöller, O., Kämpfe, M., Lindner, A., Mukherjee, S., Sardone, A., Schultz, B. & Zeddies, G. (2024). Frostige Aussichten für die deutsche Wirtschaft. *Konjunktur aktuell*, 12(4), 127–169.

Title: *New Elections in Germany: Recommendations to the New Federal Government*

Abstract: *Short- and medium-term growth perspectives in Germany are bleak. This is putting the public budget under stress. A reform of the debt brake could increase public financial leeway, but would not in itself solve the fundamental economic problems. Even with a higher permissible level of government debt, pension system expenditure will rise sharply, and real shortages, for example in the labour market, cannot be resolved in the short term with more debt either. The new federal government should therefore focus more on promoting productivity. A change in policy towards more market-based solutions and fewer national unilateral actions, for example, could unlock potential in the energy transition.*

Achim Wambach

Europa zur Chefsache machen

Deutschlands wirtschaftliche Probleme sind gravierend und in wesentlichen Teilen nur europäisch zu adressieren. Die neue Bundesregierung sollte ihre Europapolitik priorisieren.

Der Draghi-Bericht für die Europäische Kommission konstatiert eine „existenzielle Herausforderung“ für Europa (Draghi, 2024). Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) stellt fest, dass Deutschlands Wirtschaft seit fünf Jahren kaum gewachsen ist und auch die Aussichten für 2025 gering sind (SVR, 2024). In der öffentlichen Diskussion um die richtigen Maßnahmen zur Wirtschaftsaktivierung wird häufig übersehen, dass sich die fundamentalen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenüber sieht – Produktivität steigern, Transformation hin zur Klimaneutralität wachstumsfreundlich gestalten, Wirtschaft und Gesellschaft resilient machen –, in wesentlichen Teilen nicht ohne Europa angehen lassen. Dies liegt in der Natur der Sache: Resilienz und Versorgungssicherheit kann es nicht national geben, und Emissionsminderung ist eine globale Aufgabe. Außerdem liegen wesentliche Stellhebel, wie die Regeln für Binnenmarkt und Außenhandel, im Mandat der EU.

Die neue Bundesregierung sollte daher europäische Wirtschaftspolitik zur Chefsache machen, mit einem eigenen Koordinator im Kanzleramt. Die Zusammenarbeit mit Frankreich, Italien, Polen und Spanien, den größten Ländern der EU, die zusammen mit Deutschland zwei Drittel des europäischen BIP erwirtschaften, sollte priorisiert werden. Ein enger Schulterschluss mit Großbritannien, dem Land mit besonders hoher Innovationskraft und Verteidigungsbereitschaft in Europa, sollte vollzogen werden. Auch die deutsche Wirtschaftspolitik sollte sich europäischer ausrichten und Maßnahmen, etwa im Energiesektor, konsequenter unter Einbezug ihrer europäischen Auswirkungen hin konzipiert werden.

Europäischen Binnenmarkt ausbauen, Innovationskraft stärken

Die EU ist hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit hinter die USA und in Teilen auch hinter China zurückgefallen. Drag-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

hi spricht (etwas beschönigend) von einer „Innovationslücke“, die sich seit den 2000er Jahren aufgetan hat. Dabei ist die mangelnde Produktivität in Europa mehr als eine Petitesse: „In the long run, productivity is almost everything“ (Krugman, 1997). Ohne Produktivitätswachstum wird Europa nicht aus dem Krisenmodus herauskommen.

Bei einer Analyse der Wirtschaftskraft stehen die Bedingungen im europäischen Binnenmarkt im Vordergrund. Skaleneffekte lassen sich in größeren Wirtschaftsräumen besser realisieren und bei internationalen Verhandlungen etwa über Standards oder Zölle, ist der Zugang zum europäischen Binnenmarkt das Pfund, mit dem die EU wuchern kann. Allerdings kann in vielen Bereichen von einem wirklichen „single market“ nicht die Rede sein. Energie, digitale Produkte und viele Dienstleistungen stoßen nach wie vor an nationale Grenzen.

[Regulierung: Intensität verringern, mittelstands- und innovationsfreundlich ausrichten](#)

70% der laufenden Belastungen der Wirtschaft in Deutschland sind auf die Umsetzung von EU-Richtlinien zurückzuführen (Nationaler Normenkontrollrat, 2024, S. 91). Die Bestrebungen im Bund und in den Bundesländern durch „Bürokratieabbaugesetze“ den Unternehmen mehr Freiheiten zu verschaffen, sind von geringer Wirkung, wenn es nicht gleichzeitig gelingt, den europäischen Regulierungsdruck zu kanalisieren. Insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die den größten Teil der Unternehmen in der EU ausmachen, leiden darunter. Im Digitalsektor, wo Europa einen großen Rückstand aufweist, hat eine überbordende Regulierung Großunternehmen auf Kosten von Neugründungen und KMUs bevorteilt (Rzepecka et al., 2024).

Die Reduktion der Bürokratiekosten steht auf der Agenda der EU. Kommissionspräsidentin von der Leyen hat angeordnet, die Berichtspflichten in allen Bereichen um

Prof. Achim Wambach, Ph.D., ist Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

25 % zu reduzieren (von der Leyen, 2023). Es sind aber nicht (nur) die Berichtspflichten, die Europa hemmen. Die Verordnung über künstliche Intelligenz (KI-Verordnung) oder die Datenschutzgrundverordnung bremsen Start-ups, nicht weil sie berichten müssen, sondern weil ihnen bestimmte Anwendungen untersagt werden. Die neue Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Verordnungen dahingehend geprüft werden, ob sie zu einer Stärkung der kleinen und mittleren Unternehmen und zu mehr Innovationen in Europa führen.

Deregulierung ist insbesondere im digitalen Sektor notwendig, in dem sich die Innovationslücke zwischen Europa und den USA mittlerweile zu einer Innovationsschlucht ausgeweitet hat. Es ist notwendig, die KI-Verordnung innovationsfreundlich auszugestalten und kohärent mit anderen Regularien wie der Datenschutzgrundverordnung zu verbinden. Reallabore können helfen, den Einsatz innovativer Lösungen unter temporärer Aussetzung rechtlicher Regeln zu testen. „Regulatorisches Lernen“, bei dem auf Basis der Erkenntnisse die Regeln der KI-Verordnung im Verlauf der Zeit angepasst werden, sollte institutionell verankert werden, um der dynamischen technologischen Entwicklung der KI gerecht werden zu können (Bertschek & Wambach, 2024).

Innovationsförderung auf Disruptionen ausrichten

Deutschlands Innovationslandschaft ist Weltspitze bei inkrementellen Innovationen, der schrittweisen Verbesserung von Existierendem. Die Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschungsinstituten und Universitäten ist gut etabliert. Viele Unternehmen der Sektoren Fahrzeugbau, Informations- und Kommunikationstechnik, Chemie/Pharma und Maschinenbau, den forschungstärksten Industrien in Deutschland, sind weltweit führend. Die Digitalisierung und die damit einhergehenden Anwendungen sind aber häufig disruptiver Natur (Hottenrott & Wambach, 2023). Neue Geschäftsmodelle entstehen oder bestehende Modelle werden ganz neu strukturiert. Unternehmen in Deutschland versuchen sich in solchen Geschäftsmodellinnovationen, aber der Anteil ist geringer als das Potenzial der transformativen Prozesse erwarten ließe (Rammer et al., 2024).

Die Gründe für die europäische Schwäche bei Wachstumsunternehmen sind vielfältig und reichen von mangelnder Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse über regulatorische Hürden bis hin zu Finanzierungsnachteilen in Europa. Im Vergleich zu den USA und China sehen sich europäische Unternehmen einem in wesentlichen Teilen fragmentierten Markt gegenüber. Die Einführung einer neuen Rechtsform für innovative Unternehmen, die die europaweite Expansion erleichtert, würde dazu beitra-

gen, diese Fragmentierung zu überwinden. Zur Wachstumsfinanzierung bedarf es zusätzlich der Ermöglichung flexiblerer Beteiligungsformen, etwa durch Aktien mit unterschiedlichen Stimmrechten, sowie die weitere Reduzierung von Hürden bei Börsengängen.

Um disruptive Innovationen zu befördern, sollte der European Innovation Council (EIC) zu einer Agentur nach dem Vorbild der „DARPA“ weiterentwickelt werden. Die Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) ist eine dem amerikanischen Verteidigungsministerium unterstellte Agentur, die sehr erfolgreich Forschungsprojekte durchführt. Das EIC müsste entsprechend finanziell ausgestattet werden und der Fokus auf Hochrisiko-Projekte gelegt werden. Da es in Europa keine großen Digitalkonzerne wie in den USA gibt, bedarf es öffentlicher Investitionen in die Recheninfrastruktur, wie sie z. B. im Rahmen des European High-Performance Computing Joint Undertaking (EuroHPC JU) erfolgen. Der Anspruch ist dabei nicht, mit den Hyperscalern in den USA und ihren gewaltigen Rechenkapazitäten zu konkurrieren. Dies wird nicht zu erreichen sein. Stattdessen sind die eigenen Kapazitäten notwendig zum Aufbau und Vorhalten von Kompetenzen, die für Forschung und Entwicklung im europäischen Raum notwendig sind.

KI-Anwendungen benötigen Daten. Initiativen wie der European Health Data Space können dazu beitragen, durch das Zusammenführen von (Gesundheits-)Daten die Entwicklung besserer Diagnosen und Therapien zu ermöglichen. Ansonsten sind regionale Initiativen vorzuziehen, da die EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Branchenstrukturen aufweisen.

Bankenunion und Kapitalmarktunion angehen

Dem Kapitalmarkt kommt eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung von Innovationen und der Transformation zu. Allerdings weist der europäische Kapitalmarkt in vielen Dimensionen Schwächen auf. So ist, anders als in den USA, (externes) Eigenkapital in Europa wesentlich teurer als Fremdkapital. Eigenkapital wird aber besonders von den Unternehmen benötigt, die in der Transformation einen hohen Finanzbedarf haben. Auch die europäischen Finanzierungsmöglichkeiten für Start-ups fallen hinter denen in den USA weit zurück. Eine Kapitalmarktunion kann dazu beitragen, den Zugang zu Finanzmitteln und dabei insbesondere den Zugang zu Eigenkapital für europäische Unternehmen und Start-ups signifikant zu verbessern (Europäische Kommission, 2020). Eine europäische gemeinsame Aufsicht der Kapitalmärkte würde es Investoren erleichtern, in Europa zu investieren (Véron, 2024). Europäische Finanzprodukte können dazu beitragen, die hohen privaten Ersparnisse in Europa für die Transfor-

mation zu mobilisieren. Gleichzeitig wird die europäische Wirtschaft mittelfristig maßgeblich von der Bankenfinanzierung abhängig bleiben. Ein Zwischenschritt wäre daher, das europäische Bankensystem stärker mit den Kapitalmärkten zu verzahnen, beispielsweise über Verbriefungen (Brückbauer & Kirschenmann, 2024).

Auch die Bankenunion ist nicht vervollständigt. Die Konsequenzen aus den Erfahrungen der Finanzkrise, insbesondere hinsichtlich Risikomanagement und Abwicklung von Banken, sind nicht ausreichend umgesetzt. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die Voraussetzungen für eine umfassende Bankenunion, die auch eine europäische Einlagensicherung beinhaltet, zu schaffen.

Klimapolitik europäisch ausrichten

Binnenmarkt für Energie ausbauen

Die Gaskrise hat die Abhängigkeiten von Russland aber auch die gegenseitigen Verflechtungen im Energiemarkt in Europa offengelegt. Die europäischen Länder brauchen sich gegenseitig. Ohne einen konsequenten Ausbau der europäischen Energieinfrastrukturen wird sich die Transformation nicht bewältigen lassen. Deutschland etwa wird zukünftig Importeur von (grünem) Wasserstoff sein, der unter anderem in Spanien hergestellt wird, das bessere Voraussetzungen für erneuerbare Energien hat. Dafür bedarf es eines europäischen Wasserstoffnetzes (BMWK, 2024a).

Auch im Stromsektor sind die Landesgrenzen häufig eine hohe Barriere. Deutschland sollte konsequent mit den Nachbarstaaten den Ausbau der Grenzkuppelstellen forcieren. Dafür muss aber der Energiemarkt in Deutschland angepasst werden: Viele europäische Nachbarn beanstanden den grenzüberschreitenden Stromhandel mit Deutschland, weil der Strommarkt in Deutschland ineffizient aufgestellt ist und verzerrende Preissignale setzt. Eine Regionalisierung der Preisstruktur wird aber nicht nur aus europäischer Perspektive notwendig, sondern auch zum Umbau des deutschen Energiesystems, bei dem das Fehlen von regionalen Preisanreizen und Anreizen für Flexibilität zwei der wesentlichen Baustellen sind (Hirth et al., 2024; BMWK, 2024b).

Emissionshandel stärken, Regulierungen daran ausrichten

Das Leitinstrument der EU für die Transformation hin zur Klimaneutralität ist der Emissionshandel. Das erste Handelssystem, das seit 2005 in Kraft ist, deckt unter anderem die Sektoren Industrie und Stromerzeugung ab. Das zweite Handelssystem (EU-ETS II) für die Sektoren Wärme und Verkehr geht 2027 an den Start. Der Emissionshandel ist ein effizientes Instrument um die Klimaziele zu

erreichen. Die Emissionsreduktion, die die US-Amerikaner mit ihrem Inflation Reduction Act erreichen, hätte man mit wesentlich geringeren Kosten über einen Emissionshandel erzielen können (Bistline et al., 2023). Die Bundesregierung sollte den Handel als Leitinstrument nutzen und die weitere Klimapolitik konsequent daran ausrichten. Viele regulatorische Maßnahmen werden redundant, wenn dieses Leitinstrument wirkt. So erfolgt die Dekarbonisierung in den Sektoren Wärme und Verkehr über den Markt, sobald der EU-ETS II beginnt. Darüber hinausgehende Regulierungen wie Flottenziele oder ein genaues Datum für ein Verbrennerverbot werden dann weniger notwendig. Die beiden Handelssysteme und ein weiteres Instrument der Klimapolitik, das System der europäischen Lastenteilung (Effort Sharing Regulation, ESR), sind allerdings nicht aufeinander abgestimmt. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, die Überlappung zwischen dem EU-ETS II und der ESR aufzuheben bzw. Flexibilisierungsmöglichkeiten zu stärken, z. B. durch Märkte für den zwischenstaatlichen Handel mit Zertifikaten des ESR-Systems.

Nachteile im internationalen Wettbewerb verhindern

Europäischen Unternehmen, denen hohe Kosten bei der Vermeidung von CO₂-Ausstoß entstehen, erleiden einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen in Drittstaaten, die diese Aufwendungen nicht haben. Dann lohnt sich die Verlagerung der Produktion in Drittstaaten, was weder klimapolitisch („carbon leakage“) noch wirtschaftspolitisch sinnvoll ist. Die EU will die europäischen Unternehmen durch einen Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) schützen und so ein „level playing field“ erreichen. CBAM leidet aber unter zwei fundamentalen Problemen. Zum einen hat er Lücken: Nur bestimmte Gütergruppen – Aluminium, Düngemittel, Eisen und Stahl, Strom, Wasserstoff, Zement – müssen beim Import in die EU einen Ausgleich zahlen. Hinzu kommt, dass die verarbeiteten Produkte nicht erfasst werden (Campolmi et al., 2024). Zum anderen bietet der CBAM in seiner jetzigen Form keine Lösung für das Problem des unfairen Wettbewerbs in Drittstaaten, bei dem europäische Unternehmen mit Klimakosten gegen Unternehmen ohne diese Kosten antreten. Die ursprüngliche Idee sah eine Kompensation für aus Europa heraus exportierende Unternehmen vor – einen Grenz-„Ausgleich“ in beide Richtungen (Beirat BMWi, 2021).

Die Schwächen des CBAM und die daraus resultierenden Wettbewerbsnachteile sind insbesondere für Deutschland mit einem der höchsten Industrie- und Exportanteile in Europa von Relevanz. Ohne einen wahren Grenzausgleich ist der Bundesregierung zu empfehlen, sich dafür einzusetzen, den Wettbewerbsnachteil für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende europä-

ische Unternehmen auszugleichen, etwa durch die Zuteilung kostenloser Zertifikate.

Europäische Sicherheit und Resilienz stärken

Verteidigungsindustrie weiter europäisieren

Die Ausgaben der EU für Verteidigung sind seit 1960 von über 3 % auf gut unter 2 % gefallen. Seit 2015 ist wieder ein Anstieg zu beobachten. Im Jahr 2022 wurden ca. 240 Mrd. Euro ausgegeben, etwa in der Größenordnung der Ausgaben Chinas von 275 Mrd. Euro und ca. das Dreifache der Ausgaben Russlands. Der europäische Verteidigungssektor hat jedoch grundlegende Schwächen. Wie auch Letta und Draghi in ihren Berichten betonen, ist die europäische Verteidigungsindustrie zu fragmentiert (Letta, 2024; Draghi, 2024). Ein Beispiel: EU-Mitgliedstaaten verwenden zwölf verschiedene Panzertypen während in den USA nur ein Modell produziert wird. Mögliche Skaleneffekte werden zu wenig genutzt. Fragmentierung führt zu Duplizierung und aufgrund von mangelnder Standardisierung auch zu schlechter Interoperabilität.

Ein weiteres Defizit ist die Nicht-Nutzung der Verteidigungsindustrie als Treiber von Innovationen und Wachstum. So geben die USA 16 % ihrer wesentlich höheren Militärausgaben für Forschung und Entwicklung aus, in der EU sind es nur 4,5 %. Ziviler Sektor und Verteidigungssektor können sich dabei gegenseitig stärken: Innovationen im Militärbereich finden sich später häufig im zivilen Bereich wieder, und umgekehrt werden viele Innovationen, insbesondere in Form von technischen Neuerungen, aus dem zivilen Sektor im Verteidigungssektor genutzt (Bertschek et al., 2024).

Eine vertiefte gemeinsame Beschaffung der EU-Staaten würde die europäische Verteidigungsindustrie stärken. Für Deutschland bietet sich dabei eine Chance, da deutsche Unternehmen in vielen Bereichen führend sind. Eine (gewünschte) Konsolidierung im Rüstungssektor würde mit der gemeinsamen Beschaffung einhergehen. Die von Draghi vorgeschlagenen „poles of competence“ würden eine erweiterte Spezialisierung der Industriestandorte bewirken, um Skaleneffekte und Synergien besser zu erreichen. „European Defence Projects of Common Interest“ können zu mehr Forschung und Entwicklung im Verteidigungssektor und darüber hinaus beitragen.

European Supply Security Office einrichten

Ein Großteil der Verarbeitung von kritischen Rohstoffen findet in China statt. Die meisten dieser kritischen Rohstoffe kommen aus nur wenigen Ländern. Die Abhängigkeiten bei strategischen Industrien wie etwa der Halbleiterindustrie

sind auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfung unterschiedlich groß. In vielen Sektoren ist unklar, inwiefern die Unternehmen bereits durch eigene Maßnahmen wie Diversifizierung von Lieferanten und Lagerung Lieferketten-sicherheit herstellen und an welcher Stelle darüber hinaus ein Eingreifen durch die öffentliche Hand notwendig ist. Stresstests der Sektoren hinsichtlich geopolitischer Risiken in Anlehnung an die Stresstests im Bankensektor können dazu beitragen, die systemischen Risiken zu identifizieren und Schwachstellen der Versorgungssicherheit festzustellen. Ein European Supply Security Office (Draghi spricht in seinem Bericht von einem „Supply Chain Assessment Board“) sollte eingerichtet werden, um Daten zu Lieferketten zur Verfügung zu stellen, Stresstests zu entwickeln, und Vorschläge für Sicherheitsmaßnahmen zu erarbeiten (Beirat BMWK, 2023).

Europäische Finanzierungsmöglichkeiten erschließen

Der Finanzierungsbedarf, um den Herausforderungen der deutschen und europäischen Wirtschaft gerecht zu werden, ist enorm. Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) etwa empfiehlt für Deutschland jährliche Zusatzausgaben der öffentlichen Hand von ca. 40 Mrd. Euro, insbesondere für Investitionen in Infrastruktur, Gebäudesanierung und zur Unterstützung der Transformation (BDI, 2024). Draghi hält für Europa 800 Mrd. Euro jährlich an zusätzlichen Investitionen für notwendig, etwa 4,5 % des EU-BIPs.

Der derzeitige EU-Haushalt wird diesen Herausforderungen bei weitem nicht gerecht. Im europäischen Haushalt haben Politiken, die den Mitgliedstaaten gut berechenbare und sichtbare Rückflüsse garantieren, nach wie vor ein Übergewicht. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Kohäsionspolitik machen jeweils gut 30 % Budgetanteil im EU-Haushalt aus und tragen nur wenig zur Lösung der großen Probleme in Europa bei.

Rückführung der GAP- und Kohäsionsbudgets

In den nun beginnenden Verhandlungen zum Post-2027-Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, die Anteile von GAP und Kohäsionspolitik am EU-Haushalt zu reduzieren, um nennenswerte Budgetanteile für neue strategische Prioritäten freizusetzen. Die Kohäsionspolitik ist hinsichtlich ihres Ziels der regionalen Konvergenz von begrenzter Wirkung und leidet an einer Überfrachtung mit weiteren Zielen (Asatryan et al., 2024). Die GAP sollte durch eine Reduktion der bedingungslosen Hektarprämien mit ihren oft problematischen Verteilungswirkungen stärker in Richtung einer Incentivierung von Umweltgütern umgestaltet werden (Heinemann & Weiss, 2018). Die dadurch frei werdenden Mittel können zur Finanzierung neuer Ausgabeschwerpunkte im

Bereich der europäischen öffentlichen Güter wie Verteidigung, Forschung und Migration eingesetzt werden. Hier könnte im MFR eine „European Public Good Pillar“ geschaffen werden. Kriterium für den Mitteleinsatz wäre das Vorliegen einer unstrittigen Aussicht auf einen hohen europäischen Mehrwert der finanzierten Maßnahmen.

Europäische Schulden nur bei strikteren Budgetregeln

Finanzierungsengpässe im EU-Haushalt durch neue EU-Schulden abzumildern geht mit eigenen Problemen einher. Der EU-Haushalt wird nicht aus eigenen EU-Steuerquellen gespeist, sondern durch nationale Eigenmittelzahlungen. Eine Konsequenz ist, dass neue EU-Anleihen kein „Safe Asset“ darstellen. EU-Anleihen werden an den Anleihemärkten im Vergleich zu deutschen Staatsanleihen als weniger sichere Assets bewertet (Heinemann, 2024). Die Reputation der EU als Gläubiger ist nur so gut wie die Qualität der Mitgliedstaaten, welche dem EU-Haushalt auch in Zukunft Mittel in Aussicht stellen. Insbesondere die großen EU-Mitgliedstaaten müssen sich daher wieder einen nennenswerten fiskalischen Spielraum erarbeiten, bevor eine Ausweitung von EU-Schulden in Betracht gezogen werden kann. Eine Härtung der europäischen Budgetregeln würde dazu beitragen.

Der europäische Investitionsbedarf ist gewaltig. Die europäische Infrastruktur – Energienetze, Schienen, Straßen und Breitbandleitungen – bedarf des Ausbaus. Der Wiederaufbau der Ukraine – auch eine europäische Aufgabe – muss finanziert werden. Die EU wäre gut beraten, die Möglichkeiten zu schaffen, solche Investitionsprogramme auf die Beine stellen zu können.

Literatur

- Asatryan, Z., Birkholz, S. M. & Heinemann, F. (2024). *The Future of EU Cohesion*. Finaler Bericht. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2024). *Standort D mit Investitionen stärken*.
- Beirat BMWi – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (2021). *Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs*. Gutachten.
- Beirat BMWK – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Leitplanken zur Stärkung der Versorgungssicherheit*. Gutachten.

- Bertschek, I., Bünstorf, G., Cantner, U., Häussler, C., Schmidt, C. M., Welter, F., Dauchert, H. & Requate, T. (2024). Synergieeffekte zwischen ziviler und militärischer Forschung klug nutzen. *Wirtschaftsdienst*, 104(10), 677–682.
- Bertschek, I. & Wambach, A. (2024). AI in Europe – Is Regulation the Answer to Being a Laggard? *The Economists' Voice*, 21(2), 379–385.
- Bistline, J. E., Mehrotra, N. R. & Wolfram, C. (2023). Economic implications of the climate provisions of the inflation reduction act. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2023(1), 77–182.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024a). *Importstrategie für Wasserstoff und Wasserstoffderivate*.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024b). *Strommarktdesign der Zukunft*.
- Brückbauer, F. & Kirschenmann, K. (2024, August). Towards a More Realistic View on the Market Potential of EU Securitizations. *ZEW Policy Brief*, Nr. 13.
- Campolmi, A., Fadinger, H., Forlati, C., Stillger, S. & Wagner, U. (2024, 3. März). *A proposal to refocus the EU Carbon Border Adjustment Mechanism on preventing carbon leakage*.
- Draghi M. (2024). *The Future of European Competitiveness Part A: A competitiveness strategy for Europe*.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion. (2020). *Primary and secondary equity markets in the EU: final report*. Publications Office.
- Heinemann, F. (2024). Die Schuldenfinanzierung von NextGenerationEU: Gekommen um zu bleiben? *Integration*, 47(4), 294–312.
- Heinemann, F. & Weiss, S. (2018). *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?* Bertelsmann Stiftung. *Reflection Paper No. 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020*.
- Hirth, L., Ockenfels, A., Bichler, M., Edenhofer, O., Grimm, V., Löschel, A., Matthes, F., Maurer, C., Neuhoff, K., Pittel, K., Wambach, A. & Zachmann, G. (2024, 10. Juli). *Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Hottenrott, H. & Wambach, A. (2023, 18. Dezember). *Innovationsland – Ist das deutsche Modell noch im Takt?* Gastbeitrag im Handelsblatt.
- Krugman, P. (1997). *The Age of Diminished Expectations* (3. Aufl.). MIT Press.
- Letta, E. (2024). *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*.
- Nationaler Normenkontrollrat. (2024). *Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Jahresbericht 2024*.
- Rammer, C., Schubert, T. & Steines, L. (2024). *Studie zu Geschäftsmodellinnovationen im Mittelstand* (Abschlussbericht). KfW Bankengruppe.
- Rzepecka, J., Fuksiewicz, A., Squillante, F., Alijošius, L., Godlovitch, I., Stamm, P., Wielgosch, J. & Lundborg, M. (2024). *The Impact of EU Legislation in the Area of Digital and Green Transition, particularly on SMEs*. Publication for the Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. European Parliament.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/2025*.
- Véron, N. (2024). *Capital Markets Union: Ten Years Later*. Im Auftrag vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung.
- von der Leyen, U. (2023, 15. März). Rede von Präsidentin von der Leyen auf der Plenartagung des Europäischen Parlaments zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates am 23./24. März 2023.

Title: Making Europe a Top Priority

Abstract: *The fundamental challenges that Germany is facing – increasing productivity, combining the transformation to climate neutrality with economic growth, making the economy more resilient – cannot be tackled in large part without Europe. This is in the nature of things: resilience and security of supply cannot be achieved nationally, and reducing emissions is a global task. In addition, key levers are within the EU's mandate. The new German government should therefore make European economic policy a top priority. German economic policy should take a more European approach.*

Daniel Gros

Drei Prioritäten für die neue Bundesregierung

Drei Themen werden die Agenda der neuen Regierung bestimmen: *erstens* der Krieg in der Ukraine und die europäische Sicherheit, *zweitens* die Zukunft des Welthandels und *drittens* die Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft. Die ersten beiden Themen kommen von außen und lassen sich nur wenig von der deutschen Regierung beeinflussen. Aber Europa hat auf beiden dieser Gebiete durchaus Gewicht und Deutschland nimmt eine Schlüsselrolle in den europäischen Entscheidungsprozessen ein. Die Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft muss Deutschland dagegen allein bewältigen.

Krieg und Frieden in Europa

Der Krieg in der Ukraine, der mit dem Amtsantritt von Donald Trump in eine andere, vielleicht entscheidende Phase eintreten wird, stellt die erste und sicherlich wichtigste Herausforderung für die nächste Regierung dar. Die Wahrscheinlichkeit, dass Trump, wie angekündigt, innerhalb von 24 Stunden einen Frieden mit Putin aushandeln kann, ist freilich mehr als gering, aber es kann gut sein, dass Trump bald einen Friedensplan vorlegen wird.

Trump und Putin werden bei ihren Verhandlungen möglicherweise Europa und die Ukraine außen vorlassen. Dies lässt sich kaum ändern. Europa kann aber durchaus eine wichtige, vielleicht entscheidende Rolle spielen, wenn es signalisiert, dass die Europäer gewillt sind, die Ukraine mit genug finanziellen und militärischen Mitteln zu versorgen, um gegen die russische Invasion weiter Widerstand zu leisten. Und dies selbst dann, wenn sich die USA von dem Konflikt abwenden und ihre Unterstützung für die Ukraine herunterfahren oder gar einstellen.

Die Zahlen des Ukraine Support Tracker (Trebesch et al., o. J.) zeigen, dass Europa bei der Unterstützung der Ukraine mit den USA gleichgezogen hat: Bis Ende letzten Jahres sind aus Europa rund 124 Mrd. Euro geflos-

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

sen, vergleichbar mit 112 Mrd. Euro aus den USA. Die Europäische Union stand im Mittelpunkt dieser gesamt-europäischen Anstrengungen, zu denen nicht nur die EU-Institutionen und alle Mitgliedstaaten, sondern auch das Vereinigte Königreich und Norwegen signifikant beigetragen haben. Für viele überraschend ist vielleicht, dass Europa ebenso viel Militärhilfe geleistet hat wie die USA (rund 60 Mrd. Euro). Darüber hinaus haben die EU und ihre europäischen Verbündeten bereits weitere 120 Mrd. Euro für die nächsten Jahre zugesagt. Was die USA machen werden, ist noch unklar.

Diese Zahlen müssen im Zusammenhang mit der Größe der jeweiligen Volkswirtschaften und deren Militärhaushalten gesehen werden. Für die USA stellt die Gesamthilfe von 115 Mrd. US-\$ über fast drei Jahre kaum mehr als einen Rundungsfehler im US-BIP dar, das sich auf ca. 25 Billionen Euro pro Jahr beläuft. Die europäische Wirtschaft ist etwas kleiner. Das BIP der EU plus dem des Vereinigten Königreichs und Norwegens beträgt ca. 20 Billionen pro Jahr. Die Ukrainehilfe macht auch hier nur einen Bruchteil der europäischen Wirtschaftsleistung (etwas über 0,2 % vom BIP) aus.

Sollten die USA ihre Hilfe vollständig einstellen, müsste Europa 80 Mrd. bis 100 Mrd. Euro pro Jahr aufbringen, um zu vermeiden, dass Russland die Ukraine überrollt. Eine solche Summe läge nur knapp über 0,5 % des BIPs von Europa, ist aber zu groß, um über den regulären EU-Haushalt finanziert zu werden. Der einzige gangbare Weg scheint zu sein, dass jene Mitgliedstaaten, die sich beteiligen wollen (also fast alle außer Ungarn, vielleicht auch mit dem Vereinigten Königreich), einen speziellen Fonds gründen, der sich über Anleihen finanziert. Die Ausgabe von gemeinschaftlichen Schulden ist in diesem Fall angebracht. Laufende Ausgaben sind natürlich über laufende Einnahmen zu finanzieren. Aber ein Krieg stellt eine außergewöhnliche Ausgabe dar, die durchaus mit Schulden finanziert werden kann.

Natürlich reicht es nicht aus, diese Summen aufzubringen. Dahinter muss auch eine Strategie stehen, um die europäische und deutsche Rüstungsindustrie weiter aufzubauen. Es wird aber dauern bis die Versäumnisse der vergangenen Jahre wettgemacht sind. In der Zwischenzeit sollte die Bundesregierung führend an der Bereitstellung eines europäischen finanziellen Sicherheitsnetzes für die Ukraine mitwirken. Denn die Sicherheit und der Wohlstand von Deutschland und ganz Europa wären in Gefahr, sollte Putin gewinnen.

Dr. Daniel Gros ist Direktor des Institute for European Policymaking der Bocconi University in Italien.

Deutsche Exporte in einer zweiten Amtszeit Trumps

Die Vorliebe von Donald Trump für Zölle ist nach seiner ersten Amtszeit bekannt. Aber dies muss kein Problem für die deutsche Wirtschaft werden. Die EU ist der größte Exporteur der Welt, also sogar größer als China. Exporte machen etwa 25 % des EU-BIP aus, viel mehr als in den USA. Die USA sind zudem der größte Exportmarkt für die EU. Deutschlands Wirtschaft hängt noch mehr an den Exporten, die über die Hälfte seines BIPs ausmachen. Allerdings: Der größte Teil der deutschen Exporte geht an Partnerländer innerhalb der EU. Auch die deutschen Importe stammen überwiegend aus der EU. Die deutschen Exporte außerhalb der EU betragen etwas über 800 Mrd. Euro, also 25 % des deutschen BIPs von insgesamt 4,1 Billionen Euro. Deutschlands Abhängigkeit vom globalen Handel liegt damit im EU-Durchschnitt. Die hohe Abhängigkeit von Exporten deutet auf den ersten Blick darauf hin, dass Deutschland und Europa viel von dem selbsternannten „Zölle-Mann“ zu befürchten haben (Wirtschaftsdienst, 2024).

Bei genauerer Betrachtung könnte die kommende zweite Trump-Administration wirtschaftlich mehr Chancen als Risiken bieten. Denn die Handelspolitik ist eines der wenigen Gebiete, in denen die EU als eine Einheit handeln kann. Die zentrale Frage ist nun, wie die EU auf US-Zölle reagieren sollte, und wie sich die neue Bundesregierung innerhalb der EU positioniert. Früher haben Länder Zölle als Instrument sparsam eingesetzt, meist um spezifische Industrien zu schützen. Die heutige Situation ist eine ganz andere. Ein Argument von Trump für US-Zölle ist, dass Amerika im globalen Handel verliert, weil andere Nationen deutlich höhere Zölle auf amerikanische Exporte erheben. Ob die USA tatsächlich niedrigere Zölle haben (insbesondere nach den von Trump selbst eingeführten) als die EU oder China, ist zu diskutieren. Was hier zählt ist, dass Trump diesen Eindruck hat oder zumindest vermittelt (wie man etwa auf seiner Webseite nachlesen kann, auf der behauptet wird, dass EU-Zölle 50 % höher seien als die der USA). Die Zahl „50 % höher“ soll einen hohen Wert suggerieren, tatsächlich wäre dies jedoch der Unterschied zwischen einem Durchschnitt von 3,5 % für die USA und 5 % für die EU.

Angesichts von Trumps Fixierung könnte es sich lohnen, einige der verbleibenden EU-Zölle zu senken, insbesondere den 10 %igen Einfuhrzoll auf Autos, einschließlich E-Fahrzeuge. Brüssel könnte Trump etwa anbieten, diesen Satz auf den gleichen Satz wie den US-amerikanischen zu senken, also auf 2,5 %, oder sogar auf null. Dazu müssten die verantwortlichen Politiker ihren Stolz überwinden. Sie sollten dem Beispiel des Vorgängers von Ursula von der Leyen, Jean Claude Juncker, folgen, dem es gelang, während der ersten Trump-Administration einen drohenden transatlantischen Handelskrieg zu entschärfen.

Europa könnte auch über einen anderen Weg von einer zweiten Trump-Administration profitieren, wenn nämlich letztere, wie angekündigt, hohe Zölle auf Importe aus China verhängt. Denn europäische Produzenten wären Hauptnutznießer, wenn diese eingeführt würden, da sie dann auf dem großen US-Markt gegenüber der chinesischen Konkurrenz einen erheblichen Wettbewerbsvorteil hätten. Dies zeigt sich bereits heute auf dem US-Automarkt, wo EU-Unternehmen gut abschneiden, da chinesische Autos bereits durch den 100 %-Zoll der Biden-Administration auf chinesische E-Autos effektiv vom Markt ausgeschlossen wurden. Deutsche Firmen profitieren doppelt davon: durch mehr Exporte und weil sie selbst in den USA Fabriken betreiben.

Es sollte daher ein zentrales Ziel deutscher Politik sein, die transatlantische Handelsfront zwischen den USA und der EU in den nächsten vier Jahren ruhig zu halten. Zumal ein globaler Handelskrieg nicht zu befürchten ist. Vor etwa 100 Jahren verschärfte die USA die Große Depression, indem sie ihre Zölle erhöhte, was einen globalen Zollkrieg auslöste, der zu einem Spiraleffekt beim Rückgang des Welthandels führte. Diesmal ist die Situation jedoch eine andere. Die meisten Staaten haben kein Interesse daran, dem US-Beispiel zu folgen, da dies für die vielen kleinen offenen Volkswirtschaften, die das Rückgrat des Welthandels bilden, keinen Sinn ergibt. Auch China hat geringe Anreize, Zölle auf Importe aus Europa oder anderen Ländern zu erheben. Daher ist es wahrscheinlich, dass der Zollkrieg, den Trump zu gewinnen hofft, hauptsächlich eine bilaterale Angelegenheit zwischen den USA und China bleiben wird. Aber obwohl dies die beiden größten Volkswirtschaften der Welt sind, macht der Handel zwischen ihnen nur einen kleinen Prozentsatz des Welthandels aus. US-Warenimporte aus China belaufen sich auf etwa 500 Mrd. US-\$, was 0,5 % des weltweiten BIPs und 2 % des Welthandels entspricht.

Strukturprobleme in Deutschland anpacken

Deutschland ist immer noch ein großes EU-Land mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen; aber die relative Position von Deutschland hat sich in den vergangenen fünf Jahren signifikant verschlechtert. Für lange Zeit lag das Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland (in Kaufkraftparitäten gerechnet) mehr als 25 % über dem EU-Durchschnitt. 2018 setzte aber eine Verschlechterung ein, so dass der Wert heute nur noch 15 % über dem EU-Durchschnitt liegt. Wird dieser Trend nicht unterbrochen, fällt Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts auf den EU-Durchschnitt zurück.

Spitzenforschung gilt als der entscheidende Faktor um ein Land global wettbewerbsfähig zu machen. Deutschland sieht sich selbst als Forschungsland. Innerhalb Europas steht es gut da. Schon vor über 20 Jahren, im Rahmen der

im Jahr 2000 beschlossenen Lissabon-Strategie, hatte die EU sich vorgenommen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu steigern. Um das zu erreichen, sollte unter anderem der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) bis zum Jahr 2010 auf 3 % des BIPs steigen. Dieses Ziel wurde auf EU-Ebene weit verfehlt. Heute liegt der Durchschnitt bei 2,2 % des BIPs und damit kaum höher als damals. Zum Vergleich: In den USA betragen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung dagegen 3,5 % des dortigen BIPs. Innerhalb Europas gibt es allerdings erhebliche Unterschiede: Vor allem in südeuropäischen Volkswirtschaften wie Italien und Spanien wird wenig investiert. Dort liegen die Quoten bei rund 1,5 %. Deutschland steht mit 3,1 % besser da. Dies liegt teilweise an der großzügigen öffentlichen Unterstützung. Der deutsche Staat gibt in etwa 1 % des BIPs für die Finanzierung von Forschung an Universitäten und den großen Forschungseinrichtungen aus, mehr als die amerikanische Regierung (dort sind es lediglich 0,6 bis 0,7 % vom US-BIP). Die großen Institute wie Helmholtz-Gemeinschaft, Leibniz-Gemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) betreiben international anerkannte Spitzenforschung und sichern Deutschland in der Forschung einen Spitzenplatz innerhalb Europas. Auch deswegen liegt der Lebensstandard in Deutschland immer noch über dem EU-Durchschnitt.

Aber das ist nur die eine Seite der Medaille. Der Bundesbericht Forschung und Innovation (BMBF, 2022) mit Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem besagt, dass über 70 % der F&E-Ausgaben von forschungsintensiven Industriezweigen getätigt werden. Das erscheint hoch, aber dabei wendet das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine besondere Definition von „forschungsintensiv“ an. Die forschungsintensive Industrie untergliedert sich demnach in „Spitzentechnologie“ und „hochwertige Technik“. Die Abgrenzung erfolgt über den Anteil der unternehmensinternen Ausgaben für F&E am Umsatz. Dabei gelten folgende Grenzen: Spitzentechnologie umfasst Güter, bei denen die unternehmensinternen F&E-Ausgaben mehr als 9 % des Umsatzes ausmachen. Die hochwertige Technik umfasst Güter mit einem Anteil der unternehmensinternen F&E-Ausgaben am Umsatz zwischen 3 % und 9 %. Ein Anteil von F&E-Ausgaben am Umsatz von lediglich 3 % kann aber kaum als forschungsintensiv bezeichnet werden.

Dem Bericht des BMBF (2022) zufolge entfällt nur ein gutes Fünftel (22 %) der F&E-Ausgaben der Wirtschaft auf Spitzentechnologien und 53 % entfallen auf die Kategorie „hochwertige Technik“. Der Anteil der Spitzentechnologien Deutschlands ist im Vergleich zu anderen innovativen Nationen gering. Das liegt vor allem an der Automobilindustrie, die lediglich der hochwertigen Technik zugeordnet werden kann, denn die F&E-Ausgaben belaufen sich dort auf rund

5 %. Offensichtlich fehlt es in Deutschland an (privaten) Investitionen in Hochtechnologie.

Fuest et al. (2024) finden ähnliche Ergebnisse und zeigen, dass es die Konzentration der deutschen Industrie auf „hochwertige Technik“ schon seit Jahrzehnten gibt. Die Autoren nennen dies die „Mitteltechnologiefalle“. Die Unternehmen investieren in diese Bereiche, weil sie diese kennen, das duale Ausbildungssystem liefert dazu die Facharbeiter, und die Banken finanzieren lieber Projekte aus Bereichen, die ihnen vertraut sind. Dazu kommt, dass ein Umschwenken auf neue Bereiche mit Personalabbau in den alten Werken einhergehen müsste, und dies wäre mit enormen Kosten verbunden (wie man am Fall Volkswagen sehen kann).

Die Schwäche in der Spitzentechnologie ist kein spezifisch deutsches Problem. Einige Partnerländer in der EU weisen sogar eine noch stärkere Konzentration in diesen mittleren Technologiebereichen auf oder forschen nur wenig selbst in diesen Bereichen. Deutschland steht also, zumindest unter den großen EU-Ländern, noch relativ gut da. Mit „hochwertiger Technik“ lässt sich aber keine globale Spitzenposition erreichen, zumal Chinas Industrie mehr und mehr in diesen Bereichen zum Konkurrenten wird.

Niedrige Produktivität von F&E-Ausgaben

F&E-Ausgaben sind kein Selbstzweck, sie dienen dazu neue Ideen, neue Prozesse und mehr Umsatz zu generieren. Man sollte also nicht nur die Höhe der F&E-Ausgaben betrachten, sondern auch ihre Produktivität. Leider hat der letzte Bericht der EU-Kommission zu den Forschungsleistungen europäischer Unternehmen festgestellt, dass die Produktivität von F&E-Ausgaben in Europa niedrig ist und zudem stark abgenommen hat. Die Analyse der Kommission zeigt, dass F&E-Investitionen zwar immer noch positiv zur Arbeitsproduktivität und Patentierung beigetragen haben, es aber einen weltweiten Trend zu sinkenden Erträgen aus F&E-Investitionen in Bezug auf die Generierung von Umsätzen und neuen Ideen gibt, was im Rückschluss bedeutet, dass heute mehr F&E-Investitionen erforderlich sind als in der Vergangenheit, um marktfähige Produkte oder neue Ideen hervorzubringen.

Der Rückgang der F&E-Produktivität ist ein globales Phänomen, es betrifft also nicht nur die in der EU ansässigen Unternehmen. Europäische Unternehmen weisen dabei aber ein niedrigeres F&E-Produktivitätsniveau auf als Unternehmen in den USA, China und anderen Ländern. Außerdem gibt es keine Anzeichen dafür, dass europäische Unternehmen zu Regionen (z. B. China und den USA) mit höherer F&E-Produktivität aufschließen. Im Gegenteil, die Produktivität der F&E-Investitionen in Europa fällt stärker als in den USA.

Die auf ökonomischen Untersuchungen beruhende Analyse der EU-Kommission wird bestätigt angesichts der Tatsache, dass F&E-Ausgaben in Deutschland in den vergangenen Jahren stark zugenommen haben, das Wachstum aber zurückgegangen ist. Dies deutet darauf hin, dass höhere Ausgaben für F&E allein nicht viel bringen, sondern es darauf ankommt, deren Produktivität zu erhöhen. Dies gilt für Deutschland wie für Europa. Das gilt übrigens auch für Investitionen ganz allgemein. Die Investitionsquote liegt in Deutschland bei 21 % des BIPs, damit etwa auf dem Niveau der USA und lediglich 1 Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der Eurozone. Etwa die Hälfte dieser relativ kleinen Investitionslücke stammt vom öffentlichen Sektor (Infrastruktur).

Vor diesem Hintergrund wirkt die Diskussion über die Schuldenbremse (Ehnts, 2024) als Hindernis für öffentliche Investitionen überzogen. Es stimmt wohl, dass diese in Deutschland seit Jahren vernachlässigt wurden. Aber ein halber Prozentpunkt vom BIP mehr ist nicht entscheidend für die deutschen Staatsfinanzen. Ein Großteil der öffentlichen Investitionen wird außerdem von den Bundesländern und Gemeinden getätigt. Dort allerdings liegen oft die Engpässe mehr bei der Planung als der Finanzierung. Außerdem stellen marode Brücken kein entscheidendes Hindernis für ein Start-up im Hightech-Bereich dar.

Was kann eine neue Regierung bewirken?

Das in dem Bericht von Mario Draghi (2024) geforderte Investitionsprogramm von über 800 Mrd. Euro jährlich für die EU (davon würden rechnerisch ca. 200 Mrd. Euro auf Deutschland entfallen) trifft nicht den Kern des Problems, denn es geht eher um die Produktivität der Investitionen als deren Umfang. Für Deutschland scheint das Wichtigste zu sein, den Strukturwandel, weg von den mittleren Technologiebereichen, nicht zu verhindern. Der Fall Volkswagen ist dafür bezeichnend. Aber auch hier zeigt sich, dass die Möglichkeiten einer Bundesregierung, den Strukturwandel zu unterstützen, begrenzt sind, wenn ein Land wie Niedersachsen auf die Bremse tritt.

Das gilt auch für das Finanzsystem. Ein Grund, warum die Unternehmensstruktur in Deutschland so starr ist, liegt im Bankensystem, das naturgemäß eher Kredite an etablierte Unternehmen vergibt, die in bekannte Technik investieren. Denn dies sind Risiken, mit denen die Banken vertraut sind.

Auch im Bankensystem braucht es also einen Strukturwandel. Vor diesem Hintergrund sollte die neue Regierung eher die Übernahme der Commerzbank durch die UniCredit begrüßen. Die Tatsache, dass die neuen Eigner weniger mit der deutschen Industriestruktur verflochten sind, birgt Chancen für bessere Finanzierungsbedingungen für neue Unternehmen und Branchen.

Die Erwartungen an die Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung sind überzogen. Die Möglichkeiten, von Berlin aus die deutsche Wirtschaft schnell wieder in Fahrt zu bringen, sind begrenzt. Wichtige Rahmenbedingungen werden auf EU-Ebene gesetzt, und ein Großteil staatlichen Handels in Deutschland, insbesondere Infrastrukturinvestitionen und die Umsetzung vieler Verordnungen, findet auf der Ebene der Bundesländer statt. Das viel beklagte Dickicht an Regulierungen, die das Wachstum hemmen, wird nur zum Teil in Berlin bestimmt.

Die Spezialisierung Deutschlands auf Industrien in mittleren Technologiebereichen, die über Jahrzehnte gewachsen ist, lässt sich nicht von heute auf morgen ändern. Das „Wissenskapital“ der deutschen Unternehmen liegt aber vor allem in diesen Bereichen. Es wird noch Jahre brauchen, bevor neue Unternehmen in neuen Bereichen entstehen und so weit wachsen, dass sie signifikant zur Wirtschaftsleistung beitragen werden. Initiativen wie die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) sind dabei nützlich, aber auch diese verfügt über ein sehr begrenztes Budget von einigen hundert Millionen Euro (gegenüber Hunderten von Milliarden Euro an Gesamtinvestitionen) und kann lediglich ein paar Saatkörner für zukünftige Spitzentechnologie säen.

Literatur

- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2022). *Forschung und Innovation 2022 mit Daten und Fakten zum deutschen Forschungs- und Innovationssystem*.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi*.
- Ehnts, D. (2024). Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz. *Wirtschaftsdienst*, 104(1), 25–28.
- Fuest, C., Gros, D. & Tirole, J. (2024). Internationaler Wettbewerb um Innovationen: Europa in der Mitteltechnologiefall. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Trebesch, C., Cherepinskiy, D., Irto, G., Nishikara, T. (o. J.). *Ukraine Support Tracker*. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Wirtschaftsdienst. (2024). Zeitgespräch: Welthandel unter Druck: Was tun gegen Protektionismus und Handelskriege? *Wirtschaftsdienst*, 104(12).

Title: *Three Priorities for the New Federal Government*

Abstract: *The new German government will have three fundamental policy issues to wrestle with: the war in Ukraine and European security, the future of global trade, and structural issues that hold back growth. Ukraine: If U.S. support wanes, Europe must stand ready. Trade: Trump's tariffs offer opportunities. Structural issues: Germany lags in high-tech sectors and needs long-term structural reforms.*

Sebastian Dullien

Mit Investitionen und Industriepolitik aus der Stagnations- und Abhängigkeitsfalle

Es hat wohl noch nie eine deutsche Bundesregierung gegeben, die schon bei ihrem Amtsantritt mit derartig großen Herausforderungen konfrontiert war wie die kommende Regierung. Nicht nur, dass die deutsche Wirtschaft seit drei Jahren stagniert. Auch die sich rapide verändernden geopolitischen Rahmenbedingungen stellen das deutsche Wachstumsmodell der vergangenen Jahrzehnte infrage und gefährden zunehmend auch die Souveränität und Demokratie in Deutschland.

Deutschlands Wirtschaft hat seit der Jahrtausendwende gut davon gelebt, hochwertige Industrieprodukte, insbesondere aus den Branchen Automobil, Maschinen- und Anlagenbau sowie Chemie, in den Rest der Welt zu verkaufen. Vor allem die Exportsteigerungen nach China und in die USA waren gesamtwirtschaftlich bedeutsam, ebenso wie die Nutzung günstiger, importierter Vorprodukte aus Mittel- und Osteuropa sowie Asien.

Dieses Modell ist durch die geopolitischen Veränderungen massiv unter Druck geraten. Die chinesische Regierung verfolgt spätestens seit der „Made in China 2025“-Initiative das Ziel, mit massiver industriepolitischer Unterstützung in Schlüsselbranchen an die globale Technologie- und Qualitätsspitze aufzusteigen, die dortigen Marktführer zu verdrängen und unabhängiger von Importen zu werden. Viele der von China anvisierten und massiv geförderten Branchen sind jene, in denen Deutschland traditionell exportstark war und ist. Die

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

USA wiederum wollen einerseits den wirtschaftlichen Aufstieg (und ein mögliches Überholen) Chinas verhindern, zum anderen die eigene Industrieproduktion und Beschäftigung steigern. Um dieses Ziel zu erreichen, hat der scheidende US-Präsident Joe Biden sowohl auf Einfuhrzölle für Waren aus China als auch auf Subventionen für die US-Wirtschaft im Rahmen des Inflation Reduction Acts gesetzt, während der erneut gewählte US-Präsident Donald Trump massive Zollerhöhungen für einen breiten Länderkreis angekündigt hat. Hinzu kommen zunehmende Exportbeschränkungen für High-Tech-Güter nach China (etwa bei der Halbleiterproduktion), die absehbar auch deutschen Unternehmen das Geschäft in China erschweren werden. Als Konsequenz dieser Entwicklungen wächst der Welthandel langsamer als in der Vergangenheit, und Deutschland profitiert in geringerem Maße vom wachsenden Welthandel (Abbildung 1).

Die russische Ukraine-Invasion und der damit einhergehende Energiepreisanstieg waren ein weiterer geopolitischer Schock, der die deutsche Wirtschaft hart getroffen hat – und weiter belastet. Erdgas und Strom waren zwar (entgegen oft geäußelter gegenteiliger Behauptungen) auch vor dem russischen Angriff auf die Ukraine in Deutschland nicht günstig. Die aktuellen Großhandelspreise für Gas und Strom haben sich im Vergleich zu 2019 mehr als verdoppelt und stellen ein zunehmendes Hindernis für Investitionen dar, insbesondere für energieintensive Industrien.

Zu diesen Schocks kommt hinzu, dass die erneute Wahl Trumps in den USA die Sicherheitslage Deutschlands grundlegend zu verändern droht. Schon in der Vergangenheit hat Trump das Versprechen im Rahmen der NATO-Vereinbarungen infrage gestellt, im Ernstfall europäischen Partnern zur Seite zu stehen. Insbesondere war ihm ein Dorn im Auge, dass eine Reihe von NATO-Staaten (einschließlich Deutschland) deutlich weniger als die vereinbarten 2 % des BIP für Verteidigung ausgeben, während die USA rund 3 % ihrer Wirtschaftsleistung für Rüstung aufwenden.

Einiges deutet darauf hin, dass Trump schon bald nach seinem Amtsantritt mit Nachdruck von den Europäern deutlich höhere Verteidigungsausgaben als Voraussetzung für weitere Sicherheitsgarantien oder für die Unterstützung der Ukraine fordern wird. Deutschland wie anderen EU-Staaten bliebe dann kaum eine andere Wahl,

Abbildung 1
Entwicklung deutscher Industrieproduktion und Exporte im Vergleich zu Welthandel und Welt-BIP

Durchschnitte in %

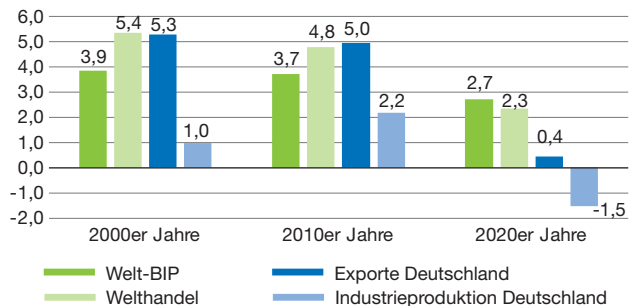


Abbildung in Anlehnung an Hohlfeld und Theobald (2024). Dargestellt sind die Durchschnitte der jährlichen Veränderungsrate. 2000er Jahre: 2000 bis 2009; 2010er Jahre: 2010 bis 2019; 2020er Jahre: 2020 bis 2024.

Quelle: NiGEM Datenbank und NIESR Prognose für 2024.

als diese Forderungen zu erfüllen, da die eigene Landesverteidigung ohne NATO-Garantie noch einmal teurer wäre.

Die Abhängigkeit der Europäischen Union von den Sicherheitsversprechen der USA macht Europa und Deutschland aber auch in anderen zentralen gesellschaftlichen Bereichen verwundbar und gefährdet am Ende die Souveränität und Demokratie. Es besteht zumindest der Verdacht, dass der US-Multimilliardär und enge Trump-Vertraute Elon Musk die Regeln des Europäischen Digital Services Act für seine Kurznachrichten-Plattform X nicht (vollständig) umsetzt. Jedes künftige Durchgreifen gegen X birgt seit der Wahl Trumps nun das Risiko, dass die USA mit einem Entzug der NATO-Garantie drohen. Dieses Drohpotenzial beschränkt zum einen die europäische Souveränität, eigene Regulierungen umzusetzen. Auf solche Regulierungen zu verzichten (und die Verbreitung von Fake News tatenlos hinzunehmen) bedroht zum anderen die europäischen Demokratien.

Neben diesen großen Schocks ist die deutsche Wirtschaft von wirtschaftspolitischen Versäumnissen der vergangenen Jahrzehnte betroffen. Das Produktivitätswachstum ist annähernd zum Erliegen gekommen. Ein Grund hierfür dürfte zunehmend auch der Verfall der deutschen Infrastruktur sein, in die die öffentliche Hand seit den späten 1990er Jahren zu wenig investiert hat. Störungen im Güter- und Personentransport sind inzwischen an der Tagesordnung und senken die Produktivität der Betroffenen. Hinzu kommen die Kosten für die Dekarbonisierung, die sich aus der internationalen Zusage Deutschlands sowie den dringenden Notwendigkeiten des globalen Klimawandels ergeben.

In der Summe scheinen diese Herausforderungen im öffentlichen Diskurs in Deutschland noch nicht vollständig angekommen zu sein. Die Wahlprogramme der Parteien lesen sich angesichts dieser Herausforderungen unambitioniert. In den Programmen der Union und der FDP werden massive Steuerentlastungen beim Festhalten an der Schuldenbremse versprochen, ohne jedoch eine nachvollziehbare Finanzierung zu präsentieren. Stattdessen wird in der aktuellen Debatte vorrangig über Reformen des Bürgergeldes oder marginal wirkende Anreize zur Mehrarbeit diskutiert.

Der massiven industriepolitischen Offensive Chinas in Deutschlands Schlüsselbranchen lässt sich allerdings kaum mit Steuerfreiheit auf Überstunden oder Steuer-senkungen für Spitzenverdienende begegnen. Auch Umbauten beim Bürgergeld sind ungeeignet, das entstehende Wettbewerbsungleichgewicht zu korrigieren. Die Vorschläge von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen sind im Steuerbereich realistischer und erkennen auf der Ausgabenseite die Notwendigkeit massiv höherer öffentlicher Investitionen an, adressieren aber die Größenordnung der Herausforderungen nicht klar.

Um den Wohlstand zu sichern, sollte sich die neue Bundesregierung den folgenden vier großen Handlungsbereichen annehmen:¹ *Erstens* sollte die Bundesregierung eine mehrjährige Investitionsagenda anstoßen und die öffentlichen Investitionslücken schließen. Dazu sollten verbindliche mehrjährige Investitionspläne aufgestellt werden, die konkrete Infrastrukturprojekte im Verkehrs-, Energie- und Bildungsbereich angehen. Die Aufstellungen von Dullien et al. (2024b), dem Bundesverband der Deutschen Industrie (2024) und dem Dezernat Zukunft (2024) wären hier ein sinnvoller Startpunkt.² Ein solches Programm würde kurzfristig die Nachfrage stützen, was in Deutschland angesichts der signifikanten und weiter wachsenden Nachfragerlücke dringend geboten ist (Dullien et al., 2025). Mittelfristig wäre diese Investitionsagenda jedoch vor allem eine Stärkung der Angebotsseite, weil mit verbesserter Infrastruktur auch die Produktivität wieder steigen dürfte.

Ein *zweites* Element ist eine entschiedene, aber zugleich holistisch konzipierte Industriepolitik, die auch vertikale Elemente enthält. Lange Zeit ist zwar vielfach die Position vertreten worden, dass von einer vertikalen Industriepolitik (die einzelne Branchen, Technologien oder gar Unternehmen fördert) – Innovationsförderung vielleicht ausgenommen – abgesehen werden sollte (Wirtschaftsdienst, 2019;

¹ Die folgenden Abschnitte basieren in Teilen auf Dullien et al. (2025).

² Dullien et al. (2024b) schätzen die zusätzlichen Investitionsbedarfe über die kommenden zehn Jahre auf rund 600 Mrd. Euro. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (2024) und das Dezernat Zukunft (2024) benutzen etwas abweichende Abgrenzungen, kommen jedoch auf sehr ähnliche Investitionsbedarfe.

SVR, 2009). Allerdings hat sich in den vergangenen Jahren international sowohl die wissenschaftliche Bewertung von vertikaler Industriepolitik verändert als auch die Bereitschaft von Regierungen, eine solche aktiv einzusetzen (Juhász et al., 2022).

Während ursprünglich Industriepolitik vorrangig zur Korrektur von Marktversagen empfohlen wurde, die nicht mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten kostengünstiger zu korrigieren sind (Corden, 1974), wird in jüngerer Zeit zunehmend mit positiven externen Effekten durch das Experimentieren mit neuen Technologien und Produkten (Hausmann & Rodrik, 2003) oder gelenktem technologischen Fortschritt und der Schaffung neuer Märkte bei missionsorientierter Industriepolitik argumentiert (Mazzucato, 2024).

Ein weiteres Argument für die Industriepolitik ist die Sicherung von Wohlstand, Einkommen und Arbeitsplätzen. Gomory und Baumol (2000) haben gezeigt, dass sich Schlüsselindustrien in einer Welt mit Skaleneffekten, Transportkosten und Spillover-Effekten an einer begrenzten Zahl von Standorten konzentrieren. Die Länder, in denen letztlich die Produktion dieser Schlüsselindustrien stattfindet, verzeichnen höhere Einkommen, mehr Forschung und Entwicklung, schnelleren technologischen Fortschritt und höhere Steuereinnahmen. Daher haben Länder ein Interesse daran, diese Schlüsselindustrien anzulocken. Wenn nun einige große Länder eine aggressive Industriepolitik betreiben, um Schlüsselindustrien anzuziehen, werden andere Länder gezwungen sein, diesem Beispiel zu folgen, um die Verlagerung von Unternehmen und künftige Verluste an nationalem Wohlstand zu verhindern.

Für Deutschland gelten aufgrund der veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen diese Argumente in verschärfter Form. Hinzu kommt, dass die COVID-Pandemie und die Energiekrise die Schockanfälligkeit der deutschen Wirtschaft aufgrund der ökonomischen Abhängigkeit von einzelnen Handelspartnern eindrucksvoll offenbart haben, die sich durch Marktkräfte allein nicht auflösen wird. Die neue Bundesregierung sollte daher mehr Industriepolitik wagen und gemeinsam mit den anderen europäischen Ländern zügig eine industriepolitische Offensive umsetzen (Dullien, 2024). Der Draghi-Report (Draghi, 2024) könnte beim Design einer schlagkräftigen und zielgerichteten europäischen Industriepolitik als Grundlage dienen.

Drittens sollte sich die neue Bundesregierung des Problems der stark schwankungsanfälligen und weiterhin hohen Energiekosten annehmen. Die Preise für Erdgas und Strom sind trotz eines deutlichen Rückgangs von den Preisspitzen des Jahres 2022 heute immer noch deutlich höher als vor der COVID-Pandemie und der russischen

Ukraine-Invasion. So kostete im Jahr 2019 Strom im Großhandel im Schnitt etwa 45 Euro pro MWh, 2024 war es rund das Doppelte. Der Preis für Erdgas lag vor der COVID-Pandemie bei rund 20 Euro pro MWh, zum Jahresende 2024 bei knapp unter 50 Euro.

Dramatisch ist zudem die Unsicherheit über die künftigen Energiepreise. Seit der russischen Ukraine-Invasion haben vor allem die Schwankungen des Strompreises deutlich zugenommen und Ausschläge auf mehrere Hundert Euro pro MWh sind keine Seltenheit mehr. Hinzu kommt, dass zwei große, gegenläufige Trends die Strompreise über die kommenden Jahre beeinflussen dürften: Zum einen dürften die Gestehungskosten für Strom sinken, weil mit stärkerem Ausbau der erneuerbaren Energien die Stromerzeugung im Durchschnitt günstiger wird. Zum anderen sind allerdings große Investitionen in Netze und Infrastruktur zur Netzstabilisierung notwendig, die zu höheren Netzentgelten führen dürften. Da im Rahmen der Dekarbonisierung viele plausible Transformationspläne auf Elektrifizierung basieren, führt diese Unsicherheit über künftige Strompreise (wie das aktuell erhöhte Niveau) zu Investitionszurückhaltung sowohl bei Unternehmen im Produktionssektor als auch bei Privathaushalten bei Heizungen und Verkehr.

Wichtig wäre hier, Planungssicherheit bei den Strompreisen zu schaffen und für wettbewerbsfähige Elektrizitätspreise zu sorgen. Ein sinnvolles Konzept hierfür wäre eine verlängerte und modifizierte Strompreisbremse, wie von Krebs (2023) vorgeschlagen. Hier würde der Bund bis 2030 garantieren, dass der Strompreis nicht über gewisse Schwellen steigt und Preisspitzen über eine temporäre Subvention abfedern. Dadurch würden Planungssicherheit geschaffen und exzessive Belastungen durch hohe Strompreise vermieden.

Zwar ist umstritten, wie hoch Strompreise künftig tatsächlich sein werden (Bauermann, 2023; Grimm et al., 2024). Eine wichtige Rolle nehmen hierbei aber die sogenannten Systemkosten ein, also die Aufwendungen für den Ausbau und die Stabilisierung des Stromnetzes. Die Höhe der projizierten Kosten hängt hier unter anderem davon ab, wie stark Verknüpfungen mit Stromnetzen anderer EU-Staaten zur Stabilisierung genutzt werden, welcher Anteil bei der staatlichen Finanzierung und beim Betrieb der Netze angenommen wird und ob ein Teil der Energieinfrastruktur künftig (wie die Transportinfrastruktur auch) aus allgemeinen öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert wird.

Eine verlängerte Strompreisbremse würde hier auch signalisieren, dass sich die Bundesregierung auf einen kostengünstigen Umbau der Stromversorgung festlegt, da sie einerseits einen signifikanten Teil der Risiken hoher Preise

übernehmen würde, zugleich aber über Regulierungen und Gesetzgebung viele der Kostenfaktoren selbst entscheidend beeinflussen kann (Dullien et al., 2023).

All diese Vorhaben kosten allerdings Geld. Hinzu kommen steigende Verteidigungsausgaben. Als viertes Element ist deshalb notwendig anzuerkennen, dass die Bewältigung der Herausforderungen enorme Finanzbedarfe mit sich bringt und dass diese Finanzbedarfe nicht einfach durch Umschichtungen in den aktuellen öffentlichen Haushalten gedeckt werden können (Dullien et al., 2024b).

Natürlich sollten auch bestehende Subventionen und Ausgaben auf den Prüfstand und auf Nutzen und Wirtschaftlichkeit getestet werden. Allerdings ist der Finanzierungsbedarf so groß, dass es unplausibel ist anzunehmen, dass ein entsprechendes Kürzungspotenzial in den öffentlichen Haushalten problemlos gefunden werden könnte. Bei den Sozialausgaben ist zudem zu beachten, dass Kürzungen hier zum einen durch rechtliche Vorgaben und Urteile des Bundesverfassungsgerichts begrenzt sind; zum anderen wären umfangreiche Einschnitte in die soziale Absicherung in einer Situation wie heute, in der Menschen zunehmend Angst vor dem Verlust ihres Wohlstandes haben und sich als Folge antidemokratischen Kräften zuwenden (Hövermann, 2023), kontraproduktiv. Außerdem sind die Herausforderungen so drängend, dass man mit notwendigen Schritten zur Bewältigung nicht warten sollte, bis Kürzungspotenziale an anderer Stelle identifiziert sind.

Eine Voraussetzung für die Lösung der Probleme ist deshalb das schnelle Schaffen finanzpolitischer Spielräume. Derzeit blockiert vor allem die Schuldenbremse die Möglichkeit kreditfinanzierter zusätzlicher Ausgaben,³ obwohl die öffentliche Schuldenquote im internationalen Vergleich niedrig und fallend ist und eine dauerhaft spürbar höhere Neuverschuldung ohne einen Anstieg der Schuldenquote möglich wäre. Angesichts der anstehenden Herausforderungen wäre es absurd, wenn sich Deutschland den Sonderweg einer ökonomisch bestenfalls schwach begründeten Schuldenbremse weiter leisten würde.

Hier wäre entweder die Einführung einer goldenen Regel (Dullien et al., 2024a; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023) oder eines ausreichend groß dimensionierten Sondervermögens (Fuest et al., 2024) gefragt. Beides würde eine explizite Änderung des Grundgesetzes notwendig machen. Unter der goldenen Regel wäre es Bund

3 Auch die reformierten EU-Fiskalregeln begrenzen die öffentlichen Ausgaben in Deutschland, vor allem allerdings durch einfach zu änderndes Sekundärrecht bzw. dessen Auslegung durch die EU-Kommission, die sich leicht ändern ließen (Paetz & Watzka, 2024).

und Ländern erlaubt, in Zukunft Kredite in Höhe der Investitionen aufzunehmen.⁴ Ein Sondervermögen würde erlauben, über einen zuvor festgelegten Zeitraum für vorab definierte Zwecke zusätzliche Kredite aufzunehmen. Als Vorbild würde hier der 2022 für ein „Sondervermögen Bundeswehr“ ins Grundgesetz eingefügte Art. 87a Absatz 1a dienen.

Die genauen Details einer Reform der Schuldenbremse wären zunächst zweitrangig; zentral wäre vor allem, dass die Spielräume für die nötigen Ausgaben zügig geschaffen werden. Wichtig wäre allerdings, die Lehren zu beachten, die sich aus der praktischen Erfahrung mit der Schuldenbremse seit ihrem Inkrafttreten 2011 ergeben haben. Insbesondere hat sich gezeigt, wie problematisch es ist, genaue Details zu der Anwendung der Schuldenregel ins Grundgesetz zu schreiben. Künftig sollten möglichst viele Details einfachgesetzlich geregelt sein, um sie bei Veränderungen in den globalen oder nationalen Rahmenbedingungen wieder anpassen zu können.

Wie oben angesprochen, geht es aber bei der Finanzierung nicht nur um öffentliche Investitionen, sondern auch um Verteidigungsausgaben. Die Frage nach der Verteidigungsfähigkeit und der Souveränität – im Zweifel auch ohne Sicherheitsversprechen der USA – ist dabei nicht nur eine deutsche, sondern vor allem eine europäische. Nicht nur Deutschland, sondern auch andere europäische Staaten wie Spanien und Italien haben über Jahre das 2-%-Ziel der NATO weit verfehlt. Zugleich fehlt in den Staatshaushalten vieler Partner kurzfristig der Spielraum, um die Verteidigungsausgaben deutlich zu erhöhen – anders als in Deutschland oft nicht (nur) wegen rechtlicher Vorgaben, sondern weil schlicht die Schuldentragfähigkeit gefährdet ist. Geprüft werden sollte deshalb, inwieweit die Erhöhung der Verteidigungsausgaben zumindest zum Teil auch europäisch finanziert werden könnte. Laut Medienberichten wurden entsprechende Pläne unter EU-Regierungsvertreter:innen bereits im Dezember 2024 diskutiert (Tamma et al., 2024).

Natürlich wären mit diesen vier Elementen nicht alle Herausforderungen der deutschen Wirtschaft der kommenden Jahre angegangen. Ebenfalls notwendig dürften

4 Unter Ökonom:innen herrscht weiter ein gewisser Dissens, wie Investitionen unter dieser Regel abgegrenzt werden können. So bevorzugen einige Ökonom:innen sowie der Wissenschaftliche Beirat beim BMWK (2023) Nettoinvestitionen (d.h. nach Abschreibungen) als Maßstab, andere weisen auf die Probleme mit der Messung der Abschreibungen öffentlicher Investitionsgüter hin. Tatsächlich ließen sich allerdings sowohl Regeln für Nettoinvestitionen als auch für Bruttoinvestitionen in einer Art aufstellen, dass zwar Kreditaufnahme für zusätzliche Investitionen möglich werden, zugleich aber die Kreditaufnahme für zusätzliche konsumtive Ausgaben, zusätzliche Transfers oder Steuersenkungen begrenzt bleiben.

Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigtenpotenzials sein – etwa durch Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit durch verbesserte Kinderbetreuung und Reform von Ehegattensplitting und Minijobs oder durch verbesserte Betreuung und Ausbildung junger Menschen ohne Bildungsabschluss (Dullien et al., 2025). Doch ohne die oben beschriebene Wende bei öffentlichen Investitionen, Industrie- und Energiepolitik wird es schwer, den Wohlstand Deutschlands zu sichern.

Literatur

- Bauermann, T. (2023). Abschätzung der Gestehungskosten und ihrer Entwicklung für die grüne Stromproduktion in Deutschland, Europa und den USA. Eine vergleichende Untersuchung für die drei Standorte und eine Abschätzung des Einflusses des Inflation Reduction Act (IRA). *IMK Policy Brief*, Nr. 157.
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2024). *Standort D mit Investitionen stärken. Programm für Infrastruktur, Transformation und Resilienz erforderlich*.
- Corden, M. (1974). *Trade policy and economic welfare*. Clarendon Press.
- Dezernat Zukunft. (2024). *Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands*.
- Draghi, M. (2024, September). *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe. Part A | A competitiveness strategy for Europe*.
- Dullien, S., Hüther, M., Südekum, J. (2023, 5. September). Warum der Brückenstrompreis vertretbar ist. *Handelsblatt*.
- Dullien, S. (2024). European Industrial Policy in the 2020s: Rationale, Challenges and Limitations. *Intereconomics*, 59(5), 249–253.
- Dullien, S., Bauermann, T., Endres, L., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., Tober, S. (2024a). *Schuldenbremse reformieren, Transformation beschleunigen. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2024. IMK Report*, Nr. 187.
- Dullien, S., Gerards Iglesias, S., Hüther, M., Rietzler, K. (2024b). Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. *IMK Policy Brief*, Nr. 168.
- Dullien, S., Bauermann, T., Herzog-Stein, A., Paetz, C., Rietzler, K., Stein, U., Stephan, S., Tober, S. & Watzka, S. (2025). *Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken. Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025. IMK Report*, Nr. 194.
- Fuest, C., Hüther, M. & Südekum, J. (2024, 12. Januar). Folgen des Verfassungsgerichtsurteils: Investitionen schützen. Vorteile eines Sondervermögens. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Gomory, R. E. & Baumol, W. J. (2000). *Global trade and conflicting national interests*. MIT PRESS (The Lionel Robbins lectures).
- Grimm, V., Oechsle, L. & Zoettl, G. (2024). Stromgestehungskosten von Erneuerbaren sind kein guter Indikator für zukünftige Stromkosten. *Wirtschaftsdienst*, 104(6), 387–394.
- Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603–633.
- Hövermann, A. (2023). Das Umfragehoch der AfD – Aktuelle Erkenntnisse über die AfD-Wahlbereitschaft aus dem WSI-Erwerbspersonenpanel. *WSI Report*, Nr. 92.
- Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E. & Pérez, V. C. (2022). *The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach*.
- Krebs, T. (2023). *Ökonomische Analyse einer Verlängerung und Modifizierung der Strompreisbremse. Forschungsförderung Working Paper*, Nr. 305. Hans-Böckler-Stiftung.
- Mazzucato, M. (2024). Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals. *Journal of Economic Policy Reform*, 27(1), 1–24.
- Paetz, C. & Watzka, S. (2024). The New Fiscal Rules. Another round of austerity for Europe? *IMK Policy Brief*, Nr. 176.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2009). Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. *Jahresgutachten 2009/10*.
- Tamma, P., Foy, H., Varvitsioti, E. & Rathbone, J. P. (2024, 5. Dezember). *Europe races to set up €500bn defence fund. Financial Times*.
- Wirtschaftsdienst. (2019). Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option? *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 87–105.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK. (2023). *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik [Gutachten]*. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Title: *The Way Out of the Stagnation and Dependency Trap with Investments and Industrial Policy*

Abstract: *The next German government faces unprecedented challenges, with economic stagnation and shifting geopolitical landscapes threatening the country's growth model and sovereignty. The German economy, traditionally reliant on exports to China and the United States, faces mounting pressures from China's industrial policy and U.S. protectionism. Rising energy prices and geopolitical instability further exacerbate the situation. Policy responses must include a multi-year investment agenda, an active industrial policy, energy price stabilisation, and a reform of the constitutional debt brake to overcome stagnation, secure prosperity and strengthen economic resilience in a rapidly changing global environment.*

Tom Krebs, Isabella M. Weber

Ein Fair New Deal für Deutschland

Die aktuelle Lage in Deutschland ist schlecht. Die Energiekrise hat die deutsche Wirtschaft schwer getroffen, die Reallöhne liegen rund 8 % unter ihrem Vorkrisentrend, und die Bevölkerung ist zu Recht verunsichert.¹ Deutschland braucht kräftiges und dauerhaftes Wirtschaftswachstum, das bei den Menschen ankommt und die Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft weiter vorantreibt. Dies ist die zentrale Herausforderung für die künftige Wirtschaftspolitik.

Der Dreiklang aus Wohlstand, Klimaschutz und Gerechtigkeit kann mit einem großvolumigen Investitionspaket in Kombination mit Maßnahmen zur Stärkung der Löhne geschaffen werden – ein Fair New Deal für Deutschland. Dieser Weg aus der Dauerkrise wurde bereits 2023 von verschiedenen Seiten gefordert (Bauer mann et al., 2023; Krebs, 2023a; Weber, 2023), doch die Ampelregierung hat sich damals für das Nichtstun entschieden, weil die Krise angeblich bereits überwunden war (Krebs, 2024). Das wirtschaftspolitische Zögern der Ampelregierung hat bereits großen Schaden verursacht, aber es ist noch nicht zu spät für eine Wirtschaftswende. Im Folgenden skizzieren wir die wesentlichen Elemente eines Fair New Deals für Deutschland.

Investitionspaket

Das von uns vorgeschlagene Investitionspaket sollte als Kern die folgenden sechs Maßnahmen enthalten, um einen dauerhaften Wirtschaftsboom anzuschieben:

- **Strompreisbremse:** Ein garantierter Bruttostrompreis für alle Unternehmen und privaten Haushalte, um Unsicherheit zu reduzieren, sowie Investitionen und Konsum zu stärken.
- **Investitionsprämie:** Eine Investitionszulage für alle Aus-rüstungsinvestitionen, welche den Anteil fossiler Energieträger in der Produktion verringern.

1 Siehe Krebs (2024) und Krebs und Weber (2024) zu den Effekten der Energiekrise und der Reallohnentwicklung.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

- **Infrastruktur:** Stärkung der Eigenkapitalbasis öffentlicher Infrastrukturunternehmen und ein grundgesetzlich verankerter kommunaler Infrastrukturfonds.
- **Industriepolitik mit Plan:** Entwicklung eines schlüssigen Konzepts, welche Industriesektoren gefördert werden sollen und wie die einzelnen Politikinstrumente ineinandergreifen.
- **Bildung und Betreuung:** Ausbau der Ganztagsbetreuung bzw. des Ganztagsunterrichts an Kitas und Schulen.

Die **Strompreisbremse** soll eine Obergrenze (Preisdeckel) für den Bruttostrompreis inklusive Steuern, Abgaben und Netzentgelten setzen und perspektivisch bis 2035 gelten. Beispielsweise könnte die neue Bundesregierung neben einem Industriestrompreis für energieintensive Unternehmen den Strompreis für alle Unternehmen mit einem Jahresverbrauch über 30.000 kWh auf 15 ct/kWh deckeln. Zudem sollten private Haushalte und kleinere Gewerbeunternehmen mit einem Jahresverbrauch unter 30.000 kWh eine Strompreisgarantie von 30 ct/kWh erhalten.

Die Strompreisgarantie sollte für 70 % oder 80 % des Vorjahresverbrauchs gelten. Zudem sollte für private Haushalte die Förderung auf 10.000 kWh begrenzt werden. So werden die Stromkosten für Haushalte abschätzbar, was Haushaltsinvestitionen in Elektrifizierung begünstigt und Konsumpotenzial freisetzt.

Prof. Tom Krebs, Ph.D., ist Professor für Makroökonomik an der Universität Mannheim und wissenschaftliches Mitglied der Mindestlohnkommission.

Prof. Dr. Isabella M. Weber ist Professorin für Volkswirtschaftslehre und Leiterin der Chinaforschung am Political Economy Research Institute an der University of Massachusetts Amherst.

grundgesetzlich verankert und wie der bereits existierende Kommunalinvestitionsförderungsfonds zur Unterstützung der kommunalen Investitionen verwendet werden. Die Finanzmittel können beispielsweise genutzt werden, um Schulen zu sanieren, Sportplätze und Freizeitstätten zu bauen, das Stromverteilernetz und den öffentlichen Personennahverkehr auszubauen sowie die digitale Infrastruktur zu verbessern. Wie üblich würden die Länder bei Nutzung der Bundesmittel einen entsprechenden Eigenbeitrag leisten, sodass insgesamt rund 200 Mrd. Euro für die Verbesserung und Ausweitung der kommunalen Infrastruktur bereitstehen könnten.

Eine *Industriepolitik mit Plan* ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschaftswende in Deutschland, doch viele Ökonom:innen sehen strategische Industriepolitik kritisch. Aus Sicht der marktliberalen Theorie braucht es keine staatlichen Eingriffe (ob mit oder ohne Plan), weil der Markt es von allein regeln wird. Zwar hat die Politik die marktradikalen Ratschläge der Ökonom:innen-Mehrheit nicht konsequent verfolgt, aber die „gelebte“ Industriepolitik war häufig planlos und widersprüchlich, weil das übergreifende ökonomische Konzept fehlte und vieles Stückwerk blieb. Dies muss sich ändern, wenn Deutschland nicht endgültig den Pfad der Deindustrialisierung gehen soll: Die Politik braucht einen industriepolitischen Plan, den sie konsequent verfolgt. Das bedeutet beispielsweise im Automobilbereich, dass die neue Bundesregierung neben den bereits genannten Maßnahmen (Strompreisgarantie, Ladeinfrastruktur, Investitionsprämie) eine Verkaufs- bzw. Leasing-Prämie für Elektroautos einführen sollte, und den Aufbau von Produktionsstandorten für Batteriezellen und Microchips konsequent fördern muss. Diese Strategie ist nicht risikolos, aber ohne diese Förderung werden große Teile der künftigen Autoproduktion ins Ausland abwandern.

Der *Ausbau der Ganztagsbetreuung bzw. des Ganztagsunterrichts* an den Kitas und Schulen kann als Investition in das Humankapital der deutschen Volkswirtschaft betrachtet werden. Diese Investitionen steigern die Wachstumspotenziale über zwei Wirkungskanäle. Zum einen erlaubt ein verbessertes Betreuungsangebot den Eltern ihr Arbeitsangebot dauerhaft auszuweiten, wobei davon hauptsächlich Frauen mit Kindern profitieren würden. Zum anderen steigert qualitativ hochwertiger Ganztagsunterricht den Bildungserfolg besonders von Kindern aus weniger privilegierten Familien, sodass langfristig die Zahl der Erwerbspersonen ohne Berufs- oder Hochschulabschluss sinkt – womit das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen langfristig steigt. Diese beiden Effekte zusammen führen zu erheblichen Wachstumseffekten (Krebs, 2024).

Faire Löhne

Ein investitionsgetriebener Wirtschaftsboom kann Wohlstand und Klimaschutz vereinen, doch er wird nicht automatisch die soziale Gerechtigkeit stärken. Zwar ist eine starke Wirtschaft eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Transformation, aber eben keine hinreichende. Um den Dreiklang aus Wohlstand, Klimaschutz und Gerechtigkeit zu erreichen, braucht es unter anderem ein weiteres Element – faire Löhne und Gehälter für alle der rund 42 Mio. abhängig Beschäftigten. Faire Löhne sind neben dem Gerechtigkeitsaspekt auch entscheidend für eine Stärkung der Binnennachfrage, die in Zeiten von geopolitischer Fragmentierung und Handelskriegen ein wichtiger Wachstumsmotor ist. Doch die Löhne werden nicht automatisch steigen, wenn die Wirtschaft wächst – diese naive Vorstellung ist empirisch häufig genug widerlegt worden, wie zum Beispiel die Entwicklungen in Deutschland und in den USA in den zwei Dekaden bis zur globalen Finanzkrise zeigen. Faire Löhne fallen nicht vom Himmel, sondern sie müssen durch entsprechende wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gewährleistet werden.

Die folgenden Instrumente sind besonders effektiv, um faire Löhne zu gewährleisten und somit das besprochene Wachstumspaket in einen Fair New Deal umzuwandeln:

- Einführung und konsequente Umsetzung eines *Bundestarifreuegesetzes*,
- *Investitionsbonus für Unternehmen mit Tariflöhnen*,
- *Anhebung des Mindestlohns* auf 15 Euro bis 2026 und Verankerung der EU-Richtlinien – Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten – im Mindestlohngesetz.

Die ersten zwei Maßnahmen gewährleisten eine Stärkung der Tarifbindung in Deutschland. Nach Tarif bezahlte Löhne sind im Durchschnitt wesentlich höher als individuell verhandelte Löhne, und gleichzeitig berücksichtigt die Tarifstruktur die Eigenheiten der individuellen Branchen und Berufe. Doch nur knapp die Hälfte aller Löhne und Gehälter in Deutschland sind an einen Tarifvertrag gebunden.

Ein *Bundestarifreuegesetz* würde es ermöglichen, bei der Vergabe von Regierungsaufträgen an Unternehmen die Tarifbindung als Kriterium zu berücksichtigen. Der Staat vergibt also bevorzugt Verträge an solche Unternehmen, die ihre Beschäftigten angemessen entlohnen. Das erscheint vernünftig, denn warum sollte die Bundesregierung das Wohlergehen der abhängig Beschäftigten bei der Vergabe staatlicher Aufträge vernachlässigen?

Die Einführung eines Bundestarifreuegesetzes war für diese Legislaturperiode geplant, aber ist letztlich an dem Widerstand der FDP und dem Ampel-Aus gescheitert.

Ein *Investitionsbonus* erlaubt die Nutzung des Tarifbindungskriteriums bei der Investitionsförderung. Wenn z.B. Unternehmen, die Tariflöhne zahlen, einen Bonus bei der genannten Investitionsprämie erhalten, wird mittelfristig der Anreiz zur Tarifbindung steigen. Eine lohnabhängige Investitionsförderung kollidiert mit den Prinzipien der EU-Beihilferegeln, die ursprünglich nach marktliberalem Vorbild entworfen wurden. Doch eine gut vorbereitete deutsche Bundesregierung könnte auch in Brüssel einiges erreichen, besonders wenn Tarifbindung kein Ausschlusskriterium ist, sondern als Kriterium für eine Bonusförderung verwendet wird. Trotzdem ist es nicht ohne Ironie, dass eine ökonomisch und sozialpolitisch sinnvolle Maßnahme, die in den USA problemlos von der Biden-Harris-Regierung (als Teil des Inflation Reduction Act) umgesetzt wurde, in Deutschland an den neoliberalen EU-Regeln scheitern könnte.

Neben der Tarifbindung ist ein existenzsichernder beziehungsweise armutsfester *Mindestlohn* das zweite arbeitsmarktpolitische Instrument, das notwendig ist, um faire Löhne zu gewährleisten. Er ist das Instrument, das für faire Löhne in den Bereichen des Arbeitsmarkts sorgt, wo der Einfluss der Gewerkschaften gering ist. Mindestlohn und Gewerkschaften bedingen sich also und sind zusammengekommen Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft, die einen Ausgleich für die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Kapitaleigentümern und abhängig Beschäftigten schafft. Die Verankerung der EU-Richtlinien in das deutsche Mindestlohngesetz würde dauerhaft für einen armutsfesten Mindestlohn sorgen und würde zudem die Arbeit der Mindestlohnkommission verbessern. Die Anwendung des Medianlohn-Kriteriums ergibt in etwa einen Mindestlohn von 15 Euro bis 2026 (Schulten, 2024).

Finanzierung

Die folgenden Maßnahmen sind geeignet, um ein großvolumiges Investitionspaket dauerhaft zu finanzieren:

- Stärkung der *Eigenkapitalbasis* öffentlicher Infrastrukturunternehmen,
- Grundgesetzlich verankertes *Sondervermögen* zur Förderung kommunaler Infrastrukturinvestitionen,
- Neuberechnung der *Konjunkturkomponente* und Anwendung der *Notlagenklausel* der Schuldenbremse,
- Reaktivierung der *Vermögenssteuer* und Optimierung der *Erbschaftsteuer*.

Die *Stärkung der Eigenkapitalbasis öffentlicher Unternehmen* und die Rekommunalisierung privater Infrastrukturunternehmen ist schuldenbremsenneutral und kann somit im Rahmen der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse erfolgen, ohne die fiskalischen Spielräume einzuschränken (Krebs, 2021). Aus haushaltsrechtlicher Sicht handelt es sich um den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen (finanzielle Transaktionen), die das Finanzvermögen des Staates erhöhen, und deshalb auch die zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) gemäß Schuldenbremse anheben – die deutsche Schuldenbremse verfolgt in Bezug auf den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen de facto einen doppelten Ansatz. Der kreditfinanzierte Erwerb von Unternehmensbeteiligungen verändert daher das Nettovermögen des Staates und die zulässige NKA nicht, und in diesem Sinne ist diese finanzielle Transaktion schuldenbremsenneutral. Zudem können die betroffenen Unternehmen zusätzliche Investitionen über eine eigene Kreditaufnahme finanzieren, ohne die zulässige NKA zu verändern. In diesem Sinne schränkt dieser Finanzierungsansatz die fiskalischen Spielräume nicht ein.

Die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen über Eigenkapitalerhöhungen stößt in gewissen Bereichen an ihre Grenzen, wenn die Nutzung der Infrastruktur bezahlbar sein soll. In solchen Fällen sind staatliche Zuschüsse erforderlich, die das Nettovermögen nicht erhöhen und somit nicht schuldenbremsenneutral durch eine entsprechende Kreditaufnahme finanziert werden können. Zuschüsse der öffentlichen Hand spielen beispielsweise beim Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und der Sanierung der Schulgebäude eine zentrale Rolle. Deshalb sollte der Bund ein *Sondervermögen zur Stärkung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen* auflegen, das ähnlich wie der bereits bestehende „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ konstruiert werden kann. Das neue Sondervermögen muss wie das Bundeswehrsondervermögen grundgesetzlich verankert werden, damit die zusätzlichen Infrastrukturausgaben nicht die finanziellen Spielräume an anderer Stelle einengen. Dies erfordert eine Grundgesetzänderung und somit eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat.

Die *Neuberechnung der Konjunkturkomponente* der Schuldenbremse ist eine Möglichkeit, die kurzfristig erhebliche Spielräume schaffen kann und keine Grundgesetzänderung erfordert (Krebs, 2024). Der Ansatz beruht auf dem ökonomischen Argument, dass die aktuelle Dauerkrise nicht mit strukturellen Faktoren allein zu erklären ist und eine investitionsbasierte Wirtschaftspolitik das Produktionspotenzial anhebt. Anders gesagt: Die schlechte wirtschaftliche Lage ist größtenteils auf die Spätfolgen der Energiekrise zurückzuführen (Hysterese-Effekt der Energiekrise), aber mit der richtigen Wirtschaftspolitik können

diese Spätfolgen erheblich reduziert werden. Die Spätfolgen des Ukrainekriegs und der Energiekrise können zudem die *Anwendung der Notlagenklausel* rechtfertigen, die ein integraler Bestandteil der deutschen Schuldenbremse ist. Diese Maßnahmen können jedoch nur zur kurzfristigen Finanzierung öffentlicher Investitionsausgaben beitragen, sodass mittel- und langfristig eine Reform der Schuldenbremse (wie z.B. nach dem Beispiel der Goldenen Regel) wünschenswert ist.

Der Ausbau der Ganztagsbetreuung an den Kitas und Schulen erzeugt erhebliche Mehrkosten, weil zusätzliches Fachpersonal eingestellt werden muss. Diese zusätzlichen Personalausgaben sollten mit zusätzlichen Steuereinnahmen dauerhaft finanziert werden. Der ökonomisch vernünftige Weg ist in diesem Fall eine *stärkere steuerliche Belastung der großen Vermögen*, die in Deutschland – im Gegensatz zu den Arbeitseinkommen – eher gering besteuert werden. Konkret bedeutet dies eine Reform der extrem großzügigen Ausnahmeregeln bei der Vererbung von größeren Vermögen bzw. Betriebsvermögen und die Reaktivierung der Vermögensteuer für große Vermögen. Die Mehreinnahmen aus einer *verbesserten Erbschaftsteuer* und reaktivierten Vermögensteuer könnten die notwendigen Ausgaben zur Rettung des deutschen Bildungssystems prinzipiell finanzieren. Sie haben den zusätzlichen Vorteil, dass die Einnahmen aus diesen Steuern den Ländern direkt zukommen. Diese erhalten damit Steuereinnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Bildungsaufgabe verwenden können. So würde sich die Ungleichheit verringern, die durch das Vererben großer Vermögen zementiert wird, und die Lebenschancen zukünftiger Generationen wären gerechter verteilt.

Literatur

- Bauermann, T., Dullien, S. & Rietzler, K. (2023). Die Investitionswende braucht eine mutigere Wirtschaftspolitik. *Wirtschaftsdienst*, 103(10), 670–675.
- BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Deloitte & VKU – Verband der Kommunalen Unternehmen. (2024). *Kapital für die Energiewende: Die EWF-Option* [Konzeptpapier].
- BMJ – Bundesministerium der Justiz (2022). Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Wettbewerbsfähige Strompreise für die energieintensiven Unternehmen in Deutschland und Europa sicherstellen*. Arbeitspapier des BMWK zum Industriestrompreis für das Treffen Bündnis Zukunft der Industrie.
- BVMW – Bundesverband mittelständische Wirtschaft. (2024). *Zur Bundestagswahl: Forderungspapier des industriellen Mittelstands*. Gemeinsames Positionspapier Industrieverband Feuerverzinken und Bundesverband der Energie-Abnehmer e.V. (VEA).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund. (2023). *DGB plädiert für Verlängerung und Modifizierung der Strompreisbremse*.
- Dullien, S. & Krebs, T. (2020). Wege aus der Wohnungskrise: Vorschlag für eine Bundesinitiative Zukunft Wohnen. *IMK Report*, Nr. 156.
- Feld, L. & Braun, J. (2024). *Öffentlicher Investitionsbedarf in Deutschland: Standortbestimmung und Potenziale privater Infrastrukturfinanzierung* [Studie im Auftrag von Union Asset Management Holding AG].
- Kaczmarczyk, P. & Krebs, T. (2025). *Finanzierungsoptionen für den Stromnetzausbau und ihre Auswirkungen auf die Netzentgelte* [Working Paper].
- Krebs, T. (2021). Finanzierung öffentlicher Investitionen. *Jahrbuch der öffentlichen Finanzen*, 2-2021.
- Krebs, T. (2023a). *Zeitenwende: Wie wir unsere Wirtschaft und das Klima retten* [Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung].
- Krebs, T. (2023b). Ökonomische Analyse einer Verlängerung und Modifizierung der Strompreisbremse. *Working Paper Forschungsförderung*, Nr. 305. Hans-Böckler-Stiftung.
- Krebs, T. (2024). *Fehldiagnose: Wie Ökonomen die Wirtschaft ruinieren und die Gesellschaft zerstören*. Westend Verlag.
- Krebs, T. & Weber, I. (2024). Can Price Controls Be Optimal? The Economics of the Energy Shock in Germany. *IZA Discussion Paper*.
- Schulten, T. (2024). Die (fehlende) Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in Deutschland. *WSI Kommentar*, Nr. 4.
- Weber, I. (2023, 8. September). Deutschland muss jetzt neu durchstarten. *ZeitOnline*.

Title: *A Fair New Deal for Germany*

Abstract: We propose a Fair New Deal for Germany. First, the German government needs to implement a public investment package that puts the German economy on a prolonged growth path. The main mechanisms of this first component of the Fair New Deal are electricity price controls, expansion of public infrastructure investment, subsidies to green private investments, and an increase in the public demand for green products. Second, policies have to be established to ensure that as many people as possible gain from economic growth. To this end, the German government has to modify the Minimum Wage Law, condition investment subsidies and public goods purchases on wages, and provide more child care and full-day schooling. We also discuss how to finance the necessary increase in public spending within the constraints of the German debt brake.

Florian Schuster-Johnson

Von der Schuldenbremse zu einer ökonomisch sinnvollen Schuldenregel

Die Wahlprogramme für die anstehende Bundestagswahl versprechen, Bürger:innen zu entlasten und die Wirtschaft anzukurbeln. Im Wesentlichen sind sich die Parteien auch darin einig, dass massive und stetige öffentliche Investitionen nötig sind, um Deutschland zu modernisieren. Heilmann et al. (2024) beziffern den Bedarf (bis 2030) auf 782 Mrd. Euro.

Gezielte Konsolidierungen im Haushalt oder Veränderungen bei Steuern und Nutzerfinanzierung können einen Beitrag zu ihrer Finanzierung leisten, aber klar ist: Ohne zusätzliche Staatsverschuldung wird es nicht gelingen. Die deutsche Politik muss dafür von ihrem Dogma abrücken, das zusätzliche Staatsschulden grundsätzlich negativ beurteilt. Viele namhafte Ökonom:innen und Institutionen fordern nämlich, dass eine höhere Staatsverschuldung kein Tabu mehr sein darf, nicht zuletzt der Präsident des ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Clemens Fuest (FAS, 2025). Doch findet diese Tabuisierung derzeit ihre Entsprechung in der Schuldenbremse des Grundgesetzes.

Der folgende Beitrag skizziert, wie eine ökonomisch sinnvolle Schuldenregel ausgestaltet sein könnte, und legt dar, dass eine reformierte Schuldenregel das Ziel nachhaltiger Staatsfinanzen besser sichert als die Schuldenbremse. Eine solche Reform ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende, Bedingung, damit die kommende Bundesregierung die nötigen Herausforderungen etwa bei Klima, Verteidigung, Bildung anstoßen kann.¹

¹ Dieser Beitrag beruht auf dem im Erscheinen befindlichen Policy Paper „Eine ökonomisch sinnvolle Schuldenregel: Reformvorschlag für die Schuldenbremse im Grundgesetz“ (Schuster-Johnson et al.).

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Florian Schuster-Johnson ist Senior Economist beim Dezernat Zukunft und dort für Fiskalpolitik verantwortlich.

Wachstum und Wohlstand schaffen

Jede neue Bundesregierung steht vom ersten Tag an unter dem Druck, zu liefern. Das gilt für alle Dimensionen politischen Handelns. Die alte Weltordnung befindet sich im Niedergang und ein neues, verlässliches Modell für Sicherheit und Wohlstand fehlt. Die geopolitischen Fragen kann Deutschland nur europäisch beantworten. Aber für einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen Malaise sind wir unmittelbar selbst verantwortlich. Das bedeutet umgekehrt, dass wir es selbst in der Hand haben, die ökonomischen Bedingungen zu verbessern. Dazu ist eine beherrzte Offensive mit stetigen produktiven Ausgaben und Reformen nötig, die die Bedingungen für Wohlstand und Wachstum wiederherstellt. Derzeit verhindert die Schuldenbremse eine solche, weil jede Politikmaßnahme, die Wachstum schafft, erst aus dem Haushalt „herausgespart“ werden muss.

Eine Schuldenregel ist dann ökonomisch sinnvoll, wenn sie nachhaltige Staatsfinanzen sichert. Die Schuldenbremse tut das nicht, weil sie gegenüber den beiden wesentlichen Faktoren fiskalischer Nachhaltigkeit – Zinsen und Wachstum – blind ist. Daher plädieren wir dafür, dass sich eine reformierte deutsche Schuldenregel an den europäischen Fiskalregeln orientiert. Das Verschuldungslimit wird dort im Grundsatz von makroökonomischen Bedingungen abhängig gemacht. Das sollte auch der Leitgedanke für eine Reform der Schuldenbremse sein.

Drei Prinzipien für eine neue Schuldenregel im Grundgesetz

Deutschland braucht mehr sinnvolle Staatsverschuldung, damit die Modernisierung gelingt, und hat den dafür notwendigen finanziellen Spielraum, ohne nachhaltige Staatsfinanzen infrage zu stellen. Die Prinzipien für eine sinnvolle Schuldenregel sind:

1. Die neue deutsche Schuldenregel sollte am Ziel der fiskalischen Nachhaltigkeit ausgerichtet sein. Eine starre Obergrenze im Grundgesetz ist mit diesem Ziel nicht vereinbar.
2. Die neue deutsche Schuldenregel sollte den verfügbaren Kreditspielraum an produktive, d.h. das langfristige Wachstum steigernde, Ausgaben koppeln. Denn

erst Wachstum macht zusätzliche Finanzierungslasten tragfähig.

- Die neue deutsche Schuldenregel sollte die rechtliche Unsicherheit der derzeitigen Notlagenklausel beseitigen.

Nachhaltige Staatsfinanzen sichern

Die neue Schuldenregel sollte sich an dem Grundsatz ausrichten, nachhaltige Staatsfinanzen zu sichern. Nachhaltig sind sie, wenn der Staat in der Lage ist, heutige und künftige Verpflichtungen gegenüber Bürger:innen und Gläubiger:innen einzuhalten, ohne dafür drastische Einschnitte bei Staatsausgaben vornehmen zu müssen. Das erfordert einerseits die Fähigkeit, Schulden zu bedienen, und andererseits, jeder Generation die Möglichkeit zu geben, in Wohlstand zu leben. Staatsverschuldung ist nur dann tragfähig, wenn sich ihre Kosten und ihr Nutzen in einem angemessenen Verhältnis bewegen und fair zwischen den Generationen verteilt werden.

Deshalb muss eine neue Schuldenregel makroökonomische Veränderungen – vor allem von Zinsen und Wachstum – berücksichtigen, damit finanzielle Nachhaltigkeit gesichert werden kann. Das spricht für eine Orientierung an den europäischen Fiskalregeln, die eine plausible Abwägung zwischen Nachhaltigkeitsrisiken zum Prinzip machen. Die EU nutzt eine Nettoprimärausgabenregel und projiziert mithilfe von Debt Sustainability Analysis (DSA) den Schuldenstand über 14 bis 17 Jahre. Dadurch fließen Veränderungen bei Zinsen und Wachstum direkt in die Festlegung des fiskalischen Rahmens ein, und der Fokus auf Primärausgaben bedeutet ein stärkeres Gewicht auf wachstumsfördernde Staatsausgaben.

Eine Anlehnung an die EU-Fiskalregeln könnte den Verschuldungsspielraum gegenüber der heutigen Schuldenbremse erhöhen. Guttenberg und Redeker (2024) zeigen, dass ein zusätzlicher Spielraum von bis zu 20 Mrd. Euro jährlich möglich ist, nach Auslaufen des Sondervermögens der Bundeswehr sogar bis zu 40 Mrd. Euro. Zwar würde das nicht den gesamten Finanzbedarf decken, doch die fiskalischen Möglichkeiten wüchsen spürbar und gewährten mehr Spielraum für zukunftsorientierte Ausgaben.

Sollte sich die neue deutsche Schuldenregel nicht an den EU-Fiskalregeln orientieren, stehen mehrere Alternativen im Raum. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Bundesbank oder das Institut der deutschen Wirtschaft schlagen Regelungen vor, die das Verschuldungsniveau an Zinsentwicklung, Schuldenstand oder Nettoinvestitionen koppeln. Zentral bleibt in jedem Fall, dass sich ein sol-

Tabelle 1

Abgrenzung produktiver Ausgaben

	produktiv	nicht-produktiv
konsumtiv	<ul style="list-style-type: none"> Vorfinanzierung von Steuerformen, die das Arbeitsangebot dauerhaft erhöhen Personalausgaben im Bildungswesen (bis sie aus daraus resultierenden Steuermehreinnahmen finanziert werden können) 	<ul style="list-style-type: none"> Zuschüsse zur Rentenversicherung Personalausgaben für Sicherheitsbehörden
investiv	<ul style="list-style-type: none"> Nettoinvestitionen in Straßen und Schienen Zuschüsse für private Investitionen in zusätzliche Produktionsanlagen 	<ul style="list-style-type: none"> Erwerb von Aktien zum Aufbau des Generationenkapitals Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit

Quelle: eigene Darstellung.

cher fiskalischer Rahmen regelmäßig an geänderte makroökonomische Bedingungen anpasst. Nur so lässt sich eine dynamische Schuldenregel gestalten, die das Ziel nachhaltiger Staatsfinanzen besser sichert als die derzeitige, starre Obergrenze im Grundgesetz. Das Grundgesetz sollte stattdessen die hier erläuterten Prinzipien vorgeben.

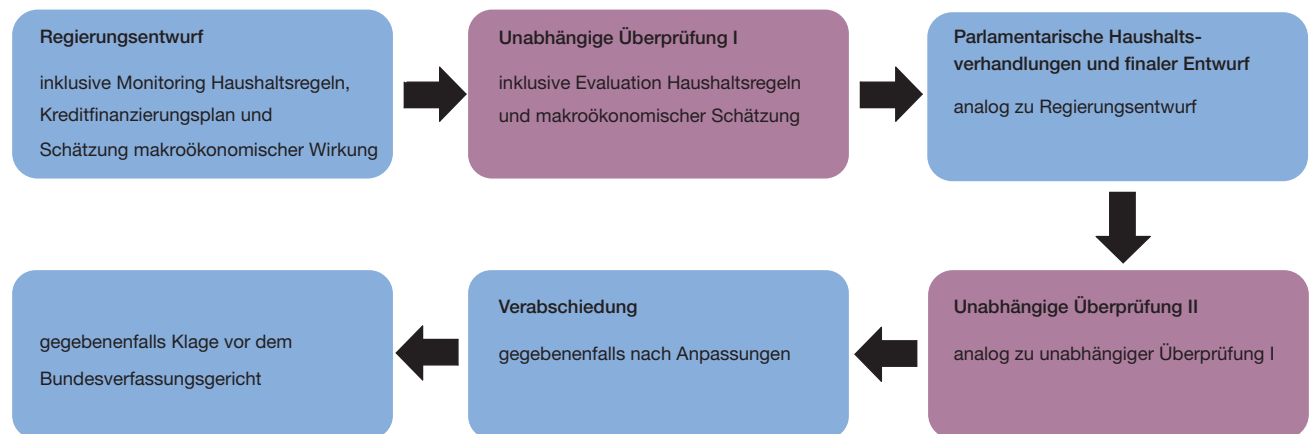
Spielraum für produktive Verschuldung schaffen

Wirtschaftswachstum macht Staatsverschuldung tragfähig und stärkt damit die finanzielle Nachhaltigkeit. In der deutschen Debatte fällt dieser Aspekt oft unter den Tisch: Man sorgt sich um den Schuldenstand und die künftigen Zinslasten, vergisst aber, dass kreditfinanzierte Staatsausgaben auch Nutzen stiften. Eine neue deutsche Schuldenregel sollte deshalb nicht nur quantitativ begrenzen, wie viele Schulden aufgenommen werden, sondern auch qualitativ sicherstellen, dass sie produktive Ausgaben finanzieren. Produktive Ausgaben steigern das Produktionspotenzial und erhöhen langfristig das Steueraufkommen. Dieses Wachstum erleichtert es künftigen Generationen, Zinskosten zu finanzieren, und schafft einen fairen Ausgleich zwischen Kosten und Nutzen.

Damit sich Kredite ökonomisch lohnen, muss das Geld in Ausgaben fließen, die den Kapitalstock, das Arbeitskräftepotenzial oder die Produktivität erhöhen – also in produktive Ausgaben. Sie steigern das Produktionspotenzial der Wirtschaft. Auch ausgewählte, derzeit als „konsumtiv“ betitelte Ausgaben können produktiv wirken, sofern sie die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft dauerhaft steigern (Tabelle 1).

Abbildung 1

Implementierung der haushaltspolitischen Regel



Quelle: eigene Darstellung.

Fiskalpolitik kann außerdem eine keynesianische Funktion haben, indem sie in wirtschaftlichen Schwächephasen Nachfrage schafft und so Vollauslastung ermöglicht. Das verhindert, dass die Wirtschaft in einer Rezession dauerhaft an Potenzial verliert. Höhere Löhne, stärkere Steuereinnahmen und geringere Transferbedarfe stabilisieren die Staatsfinanzen dann zusätzlich. Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse gleicht zwar teilweise Einnahmeausfälle aus, ist aber zu schwach, um Vollauslastung zu fördern.

Eine Schuldenregel, die beide Pfeiler – Wachstum durch produktive Ausgaben und Stabilisierung bei Unterauslastung – einschließt, reflektiert das Zusammenspiel von Wirtschaftswachstum und finanzieller Nachhaltigkeit besser. So könnten künftige Regierungen mithilfe eines an den EU-Fiskalregeln orientierten Ansatzes aus Schulden „herauswachsen“ und so die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sichern.

Handlungsfähigkeit in der Krise sichern

Die neue Schuldenregel muss sicherstellen, dass der Staat in jeder Krisensituation finanziell handlungsfähig bleibt. Zwar erlaubt die Konjunkturkomponente moderate wirtschaftsstabilisierende Maßnahmen über Kredite, und die Notlagenklausel ermöglicht Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen, staatlich unkontrollierbaren Notsituationen. Die Coronapandemie und die Energiekrise infolge des Ukrainekriegs konnte Deutschland so bewältigen. Doch das Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts von November 2023 hat gezeigt, dass die Notlagenklausel eine Autorisierungslücke

schafft, weil der Gesetzgeber den Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme umso detaillierter darlegen muss, je länger die Krise andauert. Besteht eine Notlage also fort, wird es zunehmend schwieriger, den fehlenden staatlichen Einfluss und damit das Recht auf kreditfinanzierte Maßnahmen zu belegen.

Die rechtliche Unsicherheit lässt sich am Beispiel des Ukrainekriegs verdeutlichen. Obwohl Deutschland den Kriegsverlauf nicht allein bestimmen kann, trägt es durch eigene politische Entscheidungen dazu bei, wie sich die Lage entwickelt. Der Krieg dauert bereits drei Jahre. Er stellt eine außergewöhnliche finanzielle Herausforderung dar, die eine Notlage nach dem bisherigen Verständnis sein könnte. Es ist allerdings schwer zu belegen, dass sich die Ereignisse vollständig der staatlichen Kontrolle entziehen. Im Extremfall müsste der Staat nötige Krisenmaßnahmen durch Kürzungen anderer Ausgaben finanzieren, wenn er die Kreditaufnahme nicht rechtssicher über die Notlagenklausel abbilden kann.

Damit der Staat in jeder Krisensituation handlungsfähig bleibt, braucht es eine robustere Schuldenregel. *Erstens* sollte man den Kreditspielraum in Konjunkturkrisen stärker am Ziel der Vollauslastung ausrichten. *Zweitens* bedarf es einer weniger restriktiven Klausel für Notlagen, um länger andauernde Ausnahmesituationen rechtlich sauber zu erfassen. Einen Missbrauch dieser Klausel kann man durch verbindliche Tilgungsverpflichtungen vermeiden, die künftige Haushaltsspielräume begrenzen. So bleibt der Staat handlungsfähig, ohne nachhaltige Staatsfinanzen zu gefährden.

Umsetzung einer neuen Schuldenregel

Der vorgestellte Vorschlag will nachhaltige Staatsfinanzen sichern und zugleich mehr Handlungsspielraum für produktive Ausgaben schaffen. Das Kernprinzip ist das folgende: Jede neue Bundesregierung gibt sich zu Beginn der Legislaturperiode eine haushaltspolitische Regel, die das Ziel der nachhaltigen Staatsfinanzen konkretisiert. Unser Vorschlag ist, dabei die EU-Fiskalregeln zu übernehmen. Dieses Prinzip ist unvereinbar mit starren Grenzen für das strukturelle Defizit im Grundgesetz und rückt stattdessen die Abwägung zwischen Zinskosten und Wachstumschancen in den Fokus. Wichtige Entscheidungen über Verschuldung und Ausgaben werden damit immer wieder neu zu Beginn der Legislatur gestellt und demokratisch beantwortet.

Eine unabhängige Überprüfung könnte evaluieren, ob die Haushaltsregel auf plausiblen Annahmen beruht, eingehalten wird und ob die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan der Regierung tatsächlich produktive Wirkungen haben (Abbildung 1). Zwar liegt die Entscheidungshoheit mit Blick auf die demokratische Legitimation der Finanzpolitik allein beim Gesetzgeber, aber eine unabhängige Evaluation kann den öffentlichen Druck auf die Regierung, nur tatsächlich wachstumsfördernde Maßnahmen mit Schulden zu finanzieren und die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen genau zu überwachen, deutlich steigern. Unser Reformvorschlag stärkt auf diese Weise die Rolle von Rechenschaftspflichten als wirksamer Kontrollmechanismus der Haushaltspolitik. Indem Staatsverschuldung enger an ihre produktiven Wirkungen gekoppelt wird, nähern wir uns außerdem einer evidenzbasierten, wirkungsorientierten Haushaltspolitik an.

Deutschland erneuert sich nicht ohne Reform der Schuldenbremse

Eine Reform der Schuldenbremse des Grundgesetzes würde Spielraum für zusätzliche Kreditaufnahme schaffen und helfen, die großen Modernisierungsbedarfe zu finanzieren. Zugleich reicht Geld allein nicht aus. Auch

strukturelle Reformen sind nötig, insbesondere solche, die das Arbeitsangebot der Wirtschaft erhöhen. Nur dann können zusätzliche Mittel – ob eingespart oder kreditfinanziert – tatsächlich verbaut, investiert und in Wohlstand übersetzt werden. Solche Reformen könnten das Steuersystem, den Sozialstaat und die Rente, die Zuwanderung, aber auch die öffentliche Verwaltung umfassen. Die neue Regel könnte Teil einer umfassenderen Modernisierungsagenda werden, bei der der Gesetzgeber zunächst ein Reformpaket schnürt und damit verbundene Einsparpotenziale identifiziert, bevor er das Grundgesetz ändert.

Reformen und Staatsverschuldung bedingen einander. Einerseits lassen sich neue Finanzmittel nur dann nachhaltig in Wachstum verwandeln, wenn die öffentliche Verwaltung effizient ist und genügend Arbeitskräfte verfügbar sind. Andererseits kosten viele dieser Reformen selbst Geld, bevor sie zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Sie müssen also vorfinanziert werden. Das gelingt sinnvoll nur durch Kredite, denn das „Heraussparen“ der Mittel aus dem laufenden Haushalt erzeugt oft schädliche wirtschaftliche Nebenwirkungen und mindert die Unterstützung für Reformen in der Gesellschaft. Eine Schuldenregel, die Verschuldung an produktive Effekte koppelt, erlaubt solche Vorfinanzierungen und sichert so nachhaltige Staatsfinanzen. Wenn die Modernisierung Deutschlands gelingen soll, braucht es also mehr Staatsverschuldung und kluge Reformen zugleich. Die Weiterentwicklung der Schuldenbremse zu einer ökonomisch sinnvollen Schuldenregel wäre ein erster Schritt.

Literatur

- FAS – Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung. (2025, 6. Januar). *Ifo-Präsident Clemens Fuest: Elon Musk redet groben Unfug*.
- Guttenberg, L. & Redeker, N. (2024). *Luft nach oben: Wieso die EU-Fiskalregeln Spielraum für eine Reform der Schuldenbremse lassen*. Bertelsmann Stiftung.
- Heilmann, F., Krahé, M., Sigl-Glöckner, P., Steitz, J. & Schuster-Johnson, F. (2024). *Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Dezernat Zukunft*.
- Schuster-Johnson, F., Heilmann, F., Krahé, M., Sigl-Glöckner, P. & Steitz, J. (im Erscheinen). *Eine ökonomisch sinnvolle Schuldenregel: Reformvorschlag für die Schuldenregel im Grundgesetz*. Dezernat Zukunft.

Title: *From the Debt Brake to an Economically Sensible Debt Rule*

Abstract: *A fiscal rule is economically sensible if it ensures sustainable public finances. The German debt brake does no such thing because it is blind to the two key determinants of fiscal sustainability – interest rates and growth. We therefore propose modelling a reformed German fiscal rule on the principles of the European fiscal rules, which relates the borrowing limit to macroeconomic conditions, in particular interest rates and growth. A dynamic fiscal rule is incompatible with rigid limits on the structural deficit in the constitution. Moreover, the new fiscal rule should tie government borrowing to productive spending, improving potential growth and debt sustainability in the long term.*

Katrin Kamin, Rolf J. Langhammer

Die geoökonomischen Herausforderungen der deutschen Wirtschaft meistern

Als Bestandteil der Weltwirtschaft sieht sich die deutsche Industrie drei Herausforderungen gegenüber. Erstens, der unilateralen Handelspolitik von „Trump 2.0“ und ihre negativen Auswirkungen auf die globale Handelsordnung. Zweitens, der sinkenden globalen Nachfrage nach deutschen Exportgütern im Vergleich zu aufstrebenden Wettbewerbern aus dem Ausland. Drittens, dem gefährdeten Zugang zu wichtigen Ressourcen in der Lieferkette. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, sollte die deutsche Politik den EU-Binnenmarkt vertiefen und strategische Partnerschaften anstreben, um gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber aggressivem Unilateralismus zu schaffen. Deutsche Unternehmen sollten nach Investitionsmöglichkeiten im Ausland suchen und ausländische Unternehmen zu Joint Ventures einladen, um die Lieferketten zu stabilisieren und technologische Lücken zu schließen.

Der Jahresbeginn 2025 stellt die deutsche Wirtschaft außenwirtschaftlich vor drei Herausforderungen, die noch vor wenigen Jahren nicht relevant erschienen. *Erstens* kündigt die Regierung Trump einen harten protektionistischen Kurs an und bekämpft die multilaterale Handelsordnung. *Zweitens* kann sich Deutschland angesichts sinkender Wachstumsraten in vielen Schwellenländern (nicht nur in China) bei gleichzeitigen Technologiesprüngen von Konkurrenten nicht mehr auf den Nachfragesog dieser Länder verlassen, von dem die deutsche Wirtschaft viele Jahre profitierte. *Drittens* hat das Ende der russischen

Gaslieferungen verdeutlicht, dass der verlässliche Zugang zu kritischen Rohstoffen – nicht nur Energie – ungesichert bleibt. Alle drei Herausforderungen erfordern einen Realitätscheck deutscher Interessen.

Implikationen und Handlungserfordernisse durch die neue Außenwirtschaftspolitik „Trump Style“

Präsident Trump definiert die Verunsicherung von Handelspartnern über sein Handeln als Markenkern seiner Außenwirtschaftspolitik. So ist nicht ausgemacht, dass Wahlkampfüßerungen oder seine „Agenda 47“ nach dem 20. Januar 2025 in konkrete, d. h. quantitativ messbare, außenwirtschaftspolitische Maßnahmen umgesetzt werden. Zur Verunsicherung gehört auch die Identifikation von Schwächen der Handelspartner und die Androhung sie auszunutzen. Gleichzeitig aber muss erwartet werden, dass er die Diskrepanz zwischen Wahlkampf und Regierungspolitik mit Rücksicht auf seine Unterstützer nicht zu groß werden lassen wird. Für die deutsche Wirtschaft und Politik ist es angesichts dieser bewusst herbeigeführten Verunsicherung wichtig, jenseits der noch nicht bekannten Maßnahmen Kernelemente von Trumps Außenwirtschaftspolitik zu antizipieren und darauf zu reagieren. Dabei stehen fünf Kernelemente im Vordergrund.

Erstens können an die Stelle selektiver Zölle Pauschalzölle auf alle Güterimporte treten („across-the-board“ Zölle). So hat Donald Trump angedroht, auf alle Güterimporte aus China einen Zoll (zusätzlich zu den bestehenden Zöllen) von 60 % (und mehr) zu erheben. Allen anderen Ländern hat er mit einem Zusatzzoll von 10 % (und mehr)

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die Inhalte repräsentieren nicht Positionen der Siemens AG, sondern geben die wissenschaftlichen Standpunkte von Katrin Kamin wieder.

Dr. Katrin Kamin ist Senior Director Government Affairs bei der Siemens AG und Fellow am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer ist Mitarbeiter des Kiel Institut für Weltwirtschaft.

gedroht. Hinter Pauschalzöllen steht nicht ein spezifisches Schutzziel einzelner heimischer Sektoren, sondern möglicherweise auch ein Einnahmeziel, um Senkungen der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu kompensieren. Es ist zwar eindeutig, dass dieses Ziel verfehlt würde, da im Fiskaljahr 2023 Zolleinnahmen gerade einmal 2 % der Nettostaatseinnahmen der US-Bundesregierung ausmachten (49 % Einnahmen aus der persönlichen Einkommensteuer; 10 % aus der Körperschaftsteuer) (The White House, 2024). Zudem könnten hohe Zölle prohibitiv wirken, die Importe auf bestimmte Güter gegen Null sinken lassen und damit auch keine Einnahmen generieren. Hinzu käme, dass eine starke Binnenkonjunktur über steigende Zinsen den Dollar aufwerten ließe, die Importe verbilligte und die Zollwirkung teilweise verpuffen lassen könnte. Zölle könnten dadurch „redundant“ werden. Aber Donald Trump könnte diese mittelfristig auftretenden Wirkungen kurzfristig ignorieren.

Noch vor Frankreich und den Niederlanden sind die USA der wichtigste Exportmarkt für die deutsche Wirtschaft. Daher hätte ein Pauschallzoll eine direkte negative Wirkung für alle Zweige der deutschen Wirtschaft, die den amerikanischen Markt beliefern. Allerdings hinge diese Belastung stark von der Frage ab, ob die Exportgüter Alleinstellungsmerkmale in Qualität und Verbraucherpräferenz besäßen, die sie vor einem reinen Preiswettbewerb schützen würden. Zu diesen Merkmalen könnte auch der Intra-Konzernhandel gehören, durch den wichtige Kapitalgüter an amerikanische Töchter deutscher Unternehmen geliefert würden und deren Verteuerung Arbeitsplätze in den USA gefährden könnte. Bereits in der ersten Amtszeit von Präsident Trump wurde ihm dieser Zusammenhang sowie die Bedeutung der USA als wichtigster Produktionsstandort von deutschen Unternehmen, die Töchter in den USA haben, deutlich gemacht. Ende 2022 entfielen auf die USA 27 % der deutschen Direktinvestitionen im Ausland (Deutsche Bundesbank, 2024).

Die indirekten Wirkungen sind wichtiger. So können Handelsumlenkungseffekte deutsche Exporte beflügeln, wenn wichtige Partner (z. B. China) von den USA mit höheren Pauschalzöllen überzogen würden, darauf mit Vergeltungszöllen reagierten und deutschen Anbietern Wettbewerbsvorteile gegenüber amerikanischen Anbietern auf diesen Märkten eröffnen würden. Aber auch ohne Vergeltungsmaßnahmen der Partner entstünden für die deutsche Wirtschaft Vorteile, weil Pauschalzölle wie eine implizite Besteuerung amerikanischer Exporte wirken und somit den Wettbewerbsdruck für deutsche Konkurrenten amerikanischer Produkte mindern würden. Für die Antwort der EU auf US-Pauschalzölle hieße das, diese indirekten positiven Wirkungen mit in die Entscheidung darüber einzubeziehen, ob auf einen Pauschallzoll von 10 %

mit Vergeltung reagiert werden sollte. Es könnte auch mit Blick auf mittelfristige Allianzen und Handelsabkommen mit den von Trump vor allem bedrohten Schwellenländern klug sein, auf tit-for-tat Vergeltung zu verzichten und sogar mutige vertrauensschaffende einseitige Maßnahmen zu ergreifen. Dazu könnte die Senkung des Meistbegünstigungszolls für importierte Elektroautos gehören, aber auch Maßnahmen im Bereich der persönlich erbrachten Dienstleistungen (vierte Erbringungsform), um Personen aus Drittländern die Erbringung von Diensten in der EU zu erleichtern. Für ein Handelsabkommen beispielsweise mit Indien wäre das sehr wichtig.

Zweitens droht mit einer Handelspolitik „Trump Style“ ein weiterer Niedergang der regelgebundenen multilateralen Handelsordnung. Pauschalzölle sind mit dieser Ordnung unvereinbar. Güterspezifische Zölle wurden in der Vergangenheit zumeist mit Rückgriff auf die Art. 19-21 GATT (Notfallklausel bei plötzlichem unerwarteten Importanstieg, Schutz von Umwelt und Menschenleben, nationale Sicherheit) oder auf besondere Abkommen (wie Landwirtschaft und Subventionskontrolle) gerechtfertigt. Der WTO-Streitschlichtungsmechanismus wäre auch ohne eine aktive Berufungsinstanz gelähmt.

An die Stelle multilateral gebundener Regeln für Zoll-erhöhungen würden dann einseitig erhobene nationale Regeln treten, wie das amerikanische Handelsgesetz, die Handelsverteidigungsmaßnahmen der EU oder die chinesischen Sicherheitsgesetze. Die Gefahr der Eskalation von Konflikten wäre bei nationalen Regeln hoch. Deeskalierend könnte für die EU wirken, in bilateralen Verhandlungen mit den USA einen Mechanismus „regulatorischer Kooperation“ zwischen den nationalen handelspolitischen Regeln zu vereinbaren. Damit würden den USA und der EU das Recht zur gegenseitigen Konsultation zugestanden, falls geplante handelspolitische Maßnahmen des Partners nachteilige Wirkungen für die eigenen Handelsinteressen haben könnten.

Die EU müsste aber gewärtigen, dass eine Regierung Trump versuchen könnte, regulatorische Kooperation zur extraterritorialen Geltung des amerikanischen Handelsgesetzes auszudehnen. Hier bestünde eine besondere Gefahr, wenn die USA ihre bilateralen Handelsbilanzdefizite bei Gütern und Unterschiede in den WTO-gebundenen Zöllen zwischen Partnern zur Richtschnur ihrer „deal“ Strategie erklärten. Auf die EU könnten beispielsweise Forderungen nach Senkung ihrer Agrarzölle (ohne Gegenleistung) auf das deutlich niedrigere Niveau der US-Zölle zukommen. Andernfalls würden die USA drohen, ihre Agrarzölle gegenüber Importen aus der EU auf das EU-Niveau anzuheben. Deutschland könnte auf die EU-Kommission einwirken, in Verhandlungen mit den USA

das Recht zur Konsultation bei der Anwendung eines sogenannten „Trump Reciprocal Trade Act“ zu erhalten, der genau die einseitige Einebnung der Unterschiede in den MFN-Zöllen (most favoured nation, MFN, Zölle nach dem Meistbegünstigungsprinzip der WTO) zum Ziel hat.

Drittens würde die Handelspolitik der wichtigsten Handelspartner wieder auf Zölle zurückfallen, wie in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Der Trend zu nichttarifären Handelshemmnissen würde gestoppt. Dies hätte zwar den Vorteil der leichteren Schätzung der Effekte, so wie auch bei Agrargütern nichttarifäre Hemmnisse wie Quoten in der Vergangenheit abgeschafft und stattdessen in leichter messbare Äquivalenzzölle umgewandelt wurden („tariffication“). Im Unterschied zu damals aber würden bei einer Politik „Trump Style“ die nichttarifären Hemmnisse erhalten bleiben, sodass sie mit höheren Zöllen zusammen den Welthandel erheblich einschränken könnten. Hier könnte Deutschland auf die EU einwirken, den seit 2021 bestehenden US-EU Trade and Technology Council auf den Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse der EU, wie technische und digitale Standards, zu konzentrieren, die dem amerikanischen Handelsbeauftragten zufolge die amerikanischen Exporte in die EU erheblich behindern. Die EU hätte eine starke Verhandlungsposition, da sie nach dem weitgehenden Ausschluss chinesischer Produkte vom amerikanischen Markt die Option besitzt, amerikanischer Technologie einen Zugangsvorteil gegenüber der chinesischen Technologie auf dem EU-Markt einzuräumen.

Viertens würde die neue Handelspolitik der amerikanischen Regierung auch den bislang von Zöllen nicht betroffenen Dienstleistungshandel beeinträchtigen, da durch eine sicherheitspolitisch begründete Kontrolle oder Einschränkung von amerikanischen Investitionsströmen im Ausland („outward screening“) auch die in der WTO verankerte dritte Erbringungsform von Dienstleistungen („commercial presence“) eingeschränkt würde. Diese Erbringungsform erfordert Niederlassungen im Ausland und betrifft vor allem den Finanz- und Versicherungsbereich. Zwar würden sich die direkten Effekte der Einschränkung auf den Handel zwischen den USA und China konzentrieren. Deutschen Investitionen in China aber könnte der Zugang zu amerikanischer Technologie durch das amerikanische „outward screening“ und somit auch die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Technologieanbietern, beispielsweise chinesischen und amerikanischen Anbietern, erschwert werden. Deutschland sollte der amerikanischen Regierung den Unterschied zwischen chinesischen Unternehmen, die der Staatskontrolle unterliegen, und den aus amerikanischer Sicht vertrauenswürdigeren deutschen Unternehmen in China mit dem Hinweis auf deren Bedeutung für Arbeitsplätze in

den USA darlegen, um weiterhin von Nachteilen des „outward screening“ der USA verschont zu bleiben.

Fünftens wird die globale Handelspolitik nach Trump ihren bisherigen sui generis Status (geschützt durch die Regeldisziplin der Welthandelsordnung) verlieren und stattdessen in den Dienst einer von nationalen Interessen bestimmten Außen- und Sicherheitspolitik gestellt. Dieser Punkt verdient besondere Beachtung für Deutschland, das sich bislang in der Definition und offensiven Vertretung seiner nationalen Interessen schwergetan hat.

Merkmale und Erfordernisse zur Erneuerung der deutschen Exportwirtschaft

Fünf Merkmale stehen für Deutschlands Exportwirtschaft. *Erstens* ist Deutschland stark eingebettet in die intra-EU Lieferketten des Verarbeitenden Sektors und hat diese genutzt, auf wachstumsstarken Märkten außerhalb der EU eine bislang herausragende Wettbewerbsposition zu erlangen. Diese Erfolge werden aber zunehmend und in hoher Geschwindigkeit durch Schwächen in der eigenständigen Entwicklung und Umsetzung von IT-Technologie, durch hohe heimische Energiekosten, eine immer anfälliger Infrastruktur, und ein hohes Kontrollniveau bei Nachhaltigkeitsstandards in Frage gestellt.

Betrachtet man die aktuellen Entwicklungen, aber auch die Trends im deutschen Außenhandel über die letzten Jahre, werden die Schwächen insbesondere an den rückläufigen Zahlen bei den Güterexporten deutlich. So verzeichnete der deutsche Außenhandel im Oktober 2024 einen Rückgang um 2,8 % im Vergleich zum Vormonat (Statista, 2024b). Dies ist nicht nur der stärkste Rückgang im Jahr 2024, sondern auch im Vergleich mit dem Vorjahresmonat ein Rückgang um 2,8 %. Für die Einbettung in die intra-EU Lieferketten ist dies von besonderer Relevanz, da die beobachteten Rückgänge vor allem bei Investitions- und Vorleistungsgütern vorliegen und insbesondere die Warenexporte in den Euroraum zum Jahresende noch einmal deutlich um 5,6 % zurückgingen (Boysen-Hogrefe et al., 2024).¹

Auch außerhalb der EU waren im Handel mit Deutschlands wichtigstem Handelspartner China (nach Gesamthandelsvolumen) die Güterexporte stark rückläufig (-10 %). Dieser Trend besteht bereits über mehrere Jahre hinweg, der Sachverständigenrat (SVR, 2024, S. 57-58) spricht sogar

¹ Die Importe haben sich moderat entwickelt: 3. Quartal: Warenimporten mit einem Zuwachs von 1,3 %; 4. Quartal: Rückgang der Importe um 0,5 %; 2025: voraussichtliche Zunahme um 0,8 %, im dann folgenden Jahr um 2,7 % (Boysen-Hogrefe et al., 2024).

von einer „Entkopplung“ der deutschen Warenexporte von der Expansion der chinesischen Wirtschaft.

Der Ausblick auf den deutschen Außenhandel im kommenden Jahr bleibt ebenfalls pessimistisch. So rechnet die deutsche Wirtschaft weiterhin mit Rückgängen bei den Exporten (ifo, 2024). Dies ist zum Teil der politischen Unsicherheit nach der US-Präsidentschaftswahl und den angekündigten Zöllen zuzuschreiben. Boysen-Hogrefe et al. (2024) rechnen für das Jahr 2025 mit einem Exportrückgang von 0,9 %.

Der Wandel vom Industrie- zum Technologiestandort ist bislang nicht gelungen. Der alternde heimische Markt taugt immer weniger als Testmarkt für den Weltmarkt, insbesondere nicht bei oft digital erbrachten Dienstleistungen, die immer größere Teile der Beschäftigung und der Wertschöpfung auf sich ziehen. Eine Umfrage zur Nutzung von digitalen Diensten von Statista aus 2022 zeigt, dass nur ca. ein Drittel der Deutschen zwischen einmal pro Woche und einmal im Monat digitale Dienstleistungen in Anspruch nimmt, und knapp 50 % der Deutschen selten bis nie (Statista, 2024a). Die aktuellen Daten für den Dienstleistungshandel bestätigen diese Beobachtung: Dienstleistungsimpporte sanken im 3. Quartal 2024 um 2,4 %, und auch die Dienstleistungsexporte stagnierten, hier insbesondere im Bereich der Telekommunikations-, EDV- und Informationsdienstleistungen (Boysen-Hogrefe et al., 2024).

Der Sachverständigenrat führt in seinem Jahresgutachten den Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit als vornehmlichen Grund dafür an, dass der deutsche Außenhandel nicht mehr gleichermaßen vom globalen Wachstum profitiert wie früher (SVR, 2024, S. 58). Dies zu korrigieren, erfordert eine Konzentration auf technologieintensive Dienstleistungen, bei denen die USA und China deutsche Unternehmen vielfach nach unten durchgereicht haben.

Zweitens war Deutschland in der Vergangenheit stärker als andere EU-Mitglieder auf Wachstumsmärkten in Schwellenländern (nicht nur aber vor allem in China) engagiert. Auch wenn die gegenwärtige konjunkturelle Flaute diesen Ländern zusetzt, bleiben sie die Wachstumsmärkte der Zukunft. Würde hier der Anschluss verloren, könnte dies nicht durch den Binnenmarkt ersetzt werden.

Gleichwohl bleibt die Vollendung des Binnenmarktes, insbesondere im Finanz- und Dienstleistungsbereich, von zentraler Bedeutung für die Verhandlungsmacht der EU gegenüber den USA und China. Schwellenländer sind oft autokratisch geprägt, priorisieren kurzfristige Wachstumserfolge vor langfristiger Nachhaltigkeit und setzen

dem Versuch der EU, die Nachhaltigkeitsstandards der EU in diese Länder zu „exportieren“, sichtbaren Widerstand entgegen. Das bedeutet, dass in sehr wünschenswerten Handels- und Investitionsabkommen mit diesen Ländern weitaus mehr als in der Vergangenheit das Prinzip der regulatorischen Kooperation und der gegenseitigen Anerkennung von Mindeststandards in der Nachhaltigkeit gelten sollte. Die Verhandlungen mit Mercosur, Indien und Vietnam zeigen dazu erste Ansätze. Sie könnten aber durch die ab 2026 einseitig erhobene EU-CO₂ Grenzabgabe auf Importe gefährdet werden.

Drittens besteht für Deutschland weiterhin das Problem der energetischen Abhängigkeit vom Ausland. Es wurde im fossilen Bereich bei der Abkopplung der Gaslieferungen aus Russland schmerzlich sichtbar und letztlich nur durch den Ersatz anderer Lieferquellen (LNG, Gas aus Norwegen) übertüncht. Denn die jüngsten Drohungen Qatars, Lieferungen von LNG einzustellen, wenn es durch das Lieferkettengesetz bestraft werden sollte, zeigen, dass die Abhängigkeit von Importen nicht vom Tisch ist (Financial Times, 2024). Im nichtfossilen Energiebereich wird die Lücke zwischen eigener Produktion und Nachfrage nach grünem Strom nicht zuletzt auch wegen der Datenmenge, die der Einsatz von KI erfordert, größer werden. Deutschland wird ein großer Nettoimporteur von Strom aus erneuerbaren Energieträgern werden. Beschaffungsmärkte außerhalb der EU zu erschließen und durch staatliche Garantien zu unterstützen, bleibt daher eine wichtige Aufgabe für die deutsche Wirtschaft.

Viertens dominierten auch beim wichtigsten strategischen Gut außerhalb der Rohstoffbranche, den Halbleitern und Mikrochips, bislang Käufe vor Direktinvestitionen. Hier sind mit die größten Lerndefizite zu verzeichnen. Technologiewissen kann nicht mehr verkauft, sondern muss immer mehr eingekauft werden. Über Joint Ventures mit den Technologieführern in den Bereichen Lerndefizite abzubauen, wäre ein Weg.

Fünftens fällt unter die Sicherung von Handelsrouten nicht nur die militärische Absicherung zum Schutze dieser. Zwar kam es in den vergangenen Jahren häufiger auch zu Lieferkettenschwierigkeiten aufgrund von Piraterie und Konflikten, wie beispielsweise durch die Huthi-Rebellen im Roten Meer (Kamin & Hinz, 2024). Jedoch geht es vermehrt um die Kontrolle von Handelswegen durch strategische Investitionen, wie etwa China sie im Rahmen seiner Belt-and-Road-Initiative (BRI) weltweit in Infrastruktur tätigt. Die von Farell und Newman (2019) beschriebenen „chokepoint effects“ entstehen vornehmlich durch Macht und Kontrolle einzelner Staaten über Hubs, welche als zentrale Knotenpunkte für die Flüsse von Gütern und Daten fungieren. Ein aktuelles Beispiel dafür ist der wach-

sende Einfluss Chinas im Panama Kanal und die Reaktion der USA, befeuert durch die Sorge, Peking könnte die Macht über den wichtigen Seeweg als Druckmittel nutzen (Marti, 2024). Umso wichtiger ist es für deutsche Unternehmen, an technologischen Vorsprüngen in der digitalen Abwicklung und Finanzierung des internationalen Handels einzelner Länder zu partizipieren, und den Technologietransfer mitzukontrollieren. Die Global Gateway Initiative der EU ist ein guter erster Schritt, muss jedoch noch mit glaubwürdiger Finanzierung und entsprechender Einbindung europäischer Unternehmen hinterlegt werden, um es überhaupt mit dem strategischen Charakter der BRI aufnehmen zu können.

Sicherung des Zugangs zu kritischen Rohstoffen

Dem Zugang zu kritischen Rohstoffen kommt in der Debatte um Strategie und Geoökonomik in der deutschen Außenwirtschaftspolitik aus vier Gründen eine besondere Bedeutung zu.

Erstens ist Deutschland in besonderem Maße abhängig von Importen kritischer Rohstoffe, hat es doch in der Vergangenheit ebenso wie bei Energie und strategischen Gütern, wie Mikrochips und Halbleitern, seinen Bedarf vor allem durch Importe, nicht aber durch Investitionen gedeckt. Während Deutschland pro Jahr Rohstoffe im Wert von ca. 200 Mrd. Euro einführt (GTAI, 2024a), sind die Auslandsbeteiligungen deutscher Unternehmen im Bergbau von 90 im Jahr 2011 in vier Ländern² auf 22 im Jahr 2020 gesunken. Diese 22 Beteiligungen begrenzen sich nun ausschließlich auf die USA (Fremerey & Iglesias, 2024).

Zweitens haben kritische Rohstoffe besondere Bedeutung für drei strategische Bereiche: kritische Technologien, Transformation der Wirtschaft und Verteidigung. So werden diese Rohstoffe für die Produktion kritischer Technologien wie Halbleiter benötigt. Sollen Abhängigkeiten bei diesen Gütern verringert werden, macht die Ansiedlung der Produktion ebendieser in Europa und Deutschland nur dann Sinn, wenn keine Abhängigkeiten bei Vor- und Zwischenprodukten bestehen. Für die Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität bis 2050 werden für die Herstellung von Batterien, Elektromotoren und Brennstoffzellen sowie für den Ausbau von Windkraft und Solarenergie kritische Rohstoffe benötigt (Godart et al., 2023). Und auch im Verteidigungssektor bedarf es kritischer Rohstoffe zur Herstellung von Verteidigungssystemen und -ausrüstung. Die NATO veröffentlichte im Dezember 2024 eine Liste von zwölf verteidigungsrelevanten Rohstoffen (NATO, 2024). Diese sind für die Herstellung fortschrittlicher Verteidigungssysteme und -ausrüstung

unerlässlich. In allen drei Bereichen ist aufgrund der strategischen Wichtigkeit dieser mit einem starken Nachfrageanstieg in den kommenden Jahren zu rechnen.

Drittens findet vermehrt eine „weaponization“ des Handels mit diesen Rohstoffen statt. China hat sich in den vergangenen Jahren einen beträchtlichen Vorsprung in der Herstellung und Verarbeitung kritischer Rohstoffe erarbeitet. In den vergangenen Monaten kam es zu sukzessiven eingeführten Exportkontrollen seitens Chinas für Antimon, Gallium, Germanium, und andere, insbesondere für die Batterieproduktion wichtige Rohstoffe und Dual-use-Güter (GTAI, 2024b). Die Exportbeschränkungen sind zwar eine Antwort auf die US-amerikanischen Exportkontrollen gegenüber 140 chinesischen Firmen, dennoch sind sie durch die internationale Handelsverflechtung auch relevant für deutsche und europäische Unternehmen.

Viertens die derzeit begrenzte Verfügbarkeit von Energieträgern, Rohstoffen, und den daraus hergestellten Zwischen- und Endprodukten somit nicht nur eine unmittelbare Gefahr für die deutsche Wirtschaft und ihr Geschäftsmodell dar (Bachmann et al., 2022), sondern durch die Abhängigkeiten und Bedarfe in der Verteidigungsindustrie auch eine zu lösende Sicherheitsproblematik im Bereich der nationalen Sicherheit. Die deutsche und europäische Politik ist sich der Abhängigkeiten bewusst und hat in den vergangenen Jahren mit diversen Initiativen, wie dem Critical Raw Materials Act der EU und der Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Grundsteine zum Gegensteuern gelegt. Der von der KfW gegenfinanzierte Rohstofffonds der Bundesregierung ist im Oktober 2024 gestartet und signalisiert einen wichtigen Schritt in Richtung vermehrter deutscher Investitionen in Rohstoffprojekte. Im europäischen und internationalen Vergleich haben jedoch andere Länder beträchtliche zeitliche Vorsprünge in der Rohstoffgewinnung und -verarbeitung (Fremerey & Iglesias, 2024). Daher ist es für Deutschland unerlässlich, Rohstoffpartnerschaften wie mit Chile und Kasachstan zu nutzen und sich weiter um Handelspartner als Rohstofflieferanten zu bemühen. Das Mercosur-Abkommen ist vielversprechend, da insbesondere auf Ausfuhren verschiedener Rohstoffe aus Brasilien und Argentinien in die EU, z. B. Nickel, Kupfer, Aluminium, Stahlrohstoffe, Germanium oder Gallium, keine Steuern vorgesehen sind (Gijs et al., 2024). Jedoch muss das Handelsabkommen im EU-Rat von mindestens 15 Mitgliedern gebilligt werden, die 65 % der Gesamtbevölkerung repräsentieren, bevor es in Kraft tritt.

Schlussfolgerungen

Externe Schocks wie die befürchtete Kehrtwende in der amerikanischen Handelspolitik und die „weaponization“ des

² Russland, Brasilien, Kanada und USA.

Zugangs zu Rohstoffen durch Autokratien haben sich mit hausgemachten internen Schwächen des deutschen Standorts zu einer gefährlichen Belastung der deutschen Außenwirtschaft und damit der gesamten Wirtschaft vereinigt.

Der deutschen Politik obliegt die Verantwortung, die Konsequenzen dieser Belastung für den Wohlstand in der gesamten EU in Brüssel deutlich zu machen und sich gegen die Wagenburgpolitik einer Festung Europa zur Wehr zu setzen. Stattdessen muss die Vollendung des Binnenmarktes Hand in Hand gehen mit der Einladung an wichtige Partner, in der EU unter deren Bedingungen zu investieren und Handels-, Investitions- und Zugangsbarrieren für Rohstoffe durch Abkommen verlässlich zu senken.

Den deutschen Unternehmen kommt die Aufgabe zu, diejenigen ausländischen Unternehmen zu identifizieren und sich mit ihnen zusammenzuschließen, von denen das Wissen über neue Technologien erworben werden kann. Im Ergebnis derartiger Zusammenschlüsse können sowohl deutsche Investitionen im Ausland als auch Investitionen von ausländischen Unternehmen in Deutschland entstehen und Handel stimulieren. Dabei könnte Deutschland die angekündigt aggressive Politik einer Regierung Trump gegen Schwellenländer zu seinem Vorteil nutzen und an die Stelle von Unsicherheit Berechenbarkeit als Grundlage von Investitionen setzen.

Literatur

Bachmann, R., Baqaee, D., Bayer, C., Kuhn, M., Löschel, A., Moll, B., Peichl, A., Pittel, K. & Schularick, M. (2022). Was wäre, wenn...? Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Importstopps russischer Energie auf Deutschland. *ifo Schnelldienst*, 75(Sonderausgabe April), 06-14.

- Boysen-Hogrefe, J., Groll, D., Hoffmann, T., Jannsen, N., Kooths, S., Schröder, C. & Sonnenberg, N. (2024). *Deutsche Wirtschaft im Winter 2024: Kein Aufschwung in Sicht. Kieler Konjunkturbericht*, 12/2024. Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Deutsche Bundesbank. (2024). *Direktinvestitionsstatistiken. Aktualisierte Ausgabe. Statistische Fachreihe*. 30.04.2024.
- Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International security*, 44(1), 42–79.
- Financial Times. (2024, 21. Dezember). *Qatar will stop EU gas sales if fined under due diligence law*.
- Fremerey, M. & Iglesias, S. G. (2024). Geringe Anzahl und Diversität bei Rohstoffbeteiligungen im Ausland. *IW-Kurzbericht*, 11/2024. Institut der deutschen Wirtschaft.
- Gijs, C., Verhelst, K. & Busvine, D. (2024, 10. Dezember). Here's what's new in the EU-Mercosur trade deal. *POLITICO*.
- GTAI – Germany Trade and Invest. (2024a, 11. September). *Deutschland lässt kritische Rohstoffe in Zentralasien liegen*.
- GTAI – Germany Trade and Invest. (2024b, 4. Dezember). *China verschärft Exportkontrolle gegenüber USA*.
- Godart, O., Abel, P., Bode, E., Heimann, T., Herrmann, C., Kamin, K., Peterson, S. & Sandkamp, A. (2023). *Resilienz der Langfriststrategie Deutschlands zum Klimaschutz*. Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- ifo – Institut für Wirtschaftsforschung. (2024, 18. Dezember). Exporterwartungen: Unternehmen rechnen mit weniger Exporten.
- Kamin, K. & Langhammer, R. J. (2022). Deutschland muss eine geoökonomische Strategie entwickeln. *Kiel Focus*, 04/22. Kiel Institut für Weltwirtschaft.
- Kamin, K. & Hinz, J. (2024). Lieferketten: Geoökonomie im Roten Meer. *Wirtschaftsdienst*, 104(2), 74.
- Marti, W. (2025, 8. Januar). Trump spricht von Rückholung des Panamakanals: Völkerrechtlich ein No-Go, aber Pekings wachsender Einfluss ist tatsächlich ein Problem für die USA. *Neue Zürcher Zeitung*.
- NATO. (2024, 11. Dezember). *NATO releases list of 12 defence critical raw materials*.
- Statista. (2024a). *Digitale Angebote – Nutzung von digitalen Diensten nach Häufigkeit in Deutschland 2022. D21 Digital Index 2022*.
- Statista. (2024b). *Deutsche Exporte und Importe von Oktober 2023 bis Oktober 2024*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25*.
- The White House. (2024, 12. Juli). *Tariffs as a Major Revenue Source. Implications for Distribution and Growth*.

Title: Mastering the Geo-Economic Challenges Facing the German Economy

Abstract: The paper analyses drivers and implications of three challenges facing the German industry as part of the world economy: first, "Trump 2.0" unilateral trade policies and their negative impact on the global trading order; second, decreasing global demand for German exports relative to emerging competitors from abroad; and third, vulnerable access to critical resources in the supply chain. To address these challenges, German policymakers should deepen the EU-internal market and seek strategic partnerships to achieve a level playing field against aggressive unilateralism. German companies should look for investment opportunities abroad and invite foreign companies to joint ventures in order to stabilise supply chains and to close technology gaps.

Jan Gellermann, Reinhard Penz, Philipp Ramos Lobato

Wo steht die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Bürgergeld-Reform?

Nach Vorstellungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sollte die Bürgergeld-Reform nicht weniger als der Abschied von „Hartz IV“ sein, jener vor zwanzig Jahren von den beiden Parteien selbst ersonnenen, aber zusehends unbeliebteren Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bei näherer Betrachtung erweist sich die propagierte Zäsur jedoch als überzeichnet. Das Bürgergeld bricht nicht mit der Vergangenheit, sondern bündelt vielmehr eine Vielzahl an Reformelementen, die in den Jahren zuvor entwickelt, regional erprobt und teils etabliert wurden. Entsprechend hätte die – mit dem Bruch der Ampel-Regierung nicht mehr beschlossene – Wachstumsinitiative auch keinen radikalen Kurswechsel dargestellt. Vielmehr war sie der neuerliche Versuch, fördernde und fordernde Elemente in eine andere Balance zu bringen.

Die Bürgergeld-Reform, wie sie von der SPD auf ihrem Parteitag 2019 in Grundzügen entworfen und mit dem 2022 verabschiedeten Bürgergeld-Gesetz beschlossen wurde, ist als fundamentaler Kurswechsel der sozialen Sicherung in Deutschland dargestellt worden. Mit dem Übergang zum Bürgergeld, so formulierte es Andrea Nahles 2019 in ihrer Zeit als SPD-Chefin, lasse man „Hartz IV“ nicht nur hinter sich, sondern stelle die Grundsicherung für Arbeitsuchende¹ „vom Kopf auf die Füße“ (Niesmann & Peter, 2019). Das Bürgergeld sollte also eher als Revolution denn als Evolution verstanden werden, wie die bei keinem Geringeren als Karl Marx entlehnte Formel nahelegt.

1 Zur besseren Lesbarkeit verwenden wir im Text häufig die Kurzform „Grundsicherung“.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die Autoren vertreten in diesem Beitrag ausschließlich ihre persönliche Meinung.

Dabei sind es drei Prinzipien, die für die „revolutionäre“ Neuausrichtung des SGB II stehen (SPD, 2019): Mit dem Bürgergeld sollen die Leistungsempfänger:innen *erstens* nicht mehr als „Hilfebedürftige“, sondern als „Bürger“ und damit als Träger:innen unveräußerlicher Rechte adressiert werden. *Zweitens* wird davon ausgegangen, dass die Leistungsempfänger:innen (zumindest weit überwiegend) unverschuldet in Not geraten sind, die Unterstützung des Sozialstaats also tatsächlich brauchen und seine Leistungen nicht aus mangelndem Arbeitswillen und damit missbräuchlich in Anspruch nehmen. Daraus folgt *drittens*, dass an die Stelle rigider Zumutbarkeitskriterien und scharfer Sanktionsregelungen eine an den individuellen Bedarfen orientierte Unterstützung der Leistungsbezieher:innen auf ihrem Weg in eine bedarfsdeckende wie nachhaltige Beschäftigung treten soll.

An diese Überlegungen knüpft die so genannte Vertrauenssemantik des Bürgergeld-Gesetzes (Bundesregierung, 2022) an, die in den Reformüberlegungen des Parteitagsbeschlusses der SPD noch keine vergleichbar prominente Rolle spielte. In der Begründung des Bürgergeld-Gesetzes hingegen avanciert „Vertrauen“ zu einer Art Leitbegriff. Und dies in einem doppelten, komplementär zu den Überlegungen aus dem Jahr 2019 konstruierten Sinne: Zum einen als Vertrauensversprechen an die Leistungsempfänger:innen, dass der Sozialstaat sie bei der Bewältigung ihrer Probleme adäquat unterstützt und eben nicht verdächtigt, sich Leistungen bloß zu erschleichen; zum anderen als Vertrauensvorschuss des Sozialstaats an die Leistungsbezieher:innen und ihre redlichen Absichten zur Erwerbsintegration. Letzteres sollte nicht zuletzt in Gestalt der auf sechs Monate angelegten – im

Dr. Jan Gellermann und **Dr. Philipp Ramos Lobato** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Dr. Reinhard Penz ist Referent im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Vermittlungsausschuss jedoch gescheiterten – „Vertrauenszeit“ zum Ausdruck kommen, in der Leistungsminderungen rechtlich ausgeschlossen sein sollten. Aber auch die Etablierung eines Kooperationsplans – als Nachfolgerin der mit Rechtsfolgen kommunikativ belasteten Eingliederungsvereinbarung – sowie des Schlichtungsverfahrens für Konfliktfälle zwischen Bürger:innen und Arbeitsverwaltung zum Kooperationsplan lassen sich in diesem Sinne verstehen.

Das Bürgergeld ist kein radikaler Kurswechsel

Von dieser Warte aus betrachtet, könnte der Kontrast zum aktivierungspolitischen Narrativ der 2005 in Kraft getretenen vierten Stufe der „Hartz“-Reformen nicht größer sein. Diesem zufolge wird der (langfristige) Verbleib im Sozialleistungsbezug weniger als Ergebnis geringer Arbeitsnachfrage und damit als strukturelles Problem betrachtet, sondern als unbeabsichtigte Nebenfolge einer vermeintlich zu generös ausgestalteten sozialstaatlichen Absicherung. Das hohe Absicherungsniveau habe die Ausbildung von arbeitsmarktfernen Verhaltensmustern begünstigt und damit ungewollt zur mentalen Verfestigung des Leistungsbezugs beigetragen. Eng damit verknüpft war stets der Vorwurf, ein Teil der Leistungsempfänger:innen würde die staatliche Unterstützung ohne Not in Anspruch nehmen. Entsprechend sollte die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt und damit die Überwindung der Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung vor allem über eine Anpassung der Arbeits- und Konzessionsbereitschaft realisiert werden.

Demgegenüber erscheint die Idee eines Bürgergelds tatsächlich als grundlegende Neuausrichtung der Grundsicherung. Mit dem Bürgergeld ist die Vorstellung einer zu etablierenden „Vertrauenskultur“ (Bundesregierung, 2022, S. 2) zwischen dem Sozialstaat und seinen unterstützungsbedürftigen Bürger:innen assoziiert. Zugleich ist damit die substanzielle Entschärfung sozialstaatlicher Sanktionsmöglichkeiten und die Priorisierung von nachhaltiger Arbeitsmarktintegration, nicht zuletzt ermöglicht durch verstärkte Investitionen in die berufliche Qualifikation der Leistungsberechtigten, verbunden (Bundesregierung, 2022, S. 128).

Bei näherer Betrachtung erweist sich die vor allem von der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen sowie von Teilen der FDP propagierte Zäsur der Bürgergeld-Reform jedoch als überzeichnet. Unterschätzt wird dabei, dass die Grundsicherung bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des SPD-Parteitages im Dezember 2019, erst recht aber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bürgergeld-Gesetzes, nicht mehr viel mit ihrer programmatischen Grundausrichtung des Jahres 2005 gemein hatte. Spätestens mit

Ende der mehrjährigen Konstitutionsphase² der Grundsicherung für Arbeitsuchende, welche das Urteil des Verfassungsgerichtes aus dem Jahr 2010 zur Regelsatzberechnung und dessen gesetzliche Umsetzung im Folgejahr markiert, hatte sich das Sicherungssystem bereits weit vom anfänglichen Aktivierungsansatz entfernt.

Mit diesem Urteil wurde höchstrichterlich geklärt, was bis dahin vielfach „unbegriffen“ (Knuth, 2006) schien: Dass das SGB II nicht allein arbeitsmarktpolitischen Prinzipien verpflichtet ist, sondern als Rechtsnachfolgerin der „alten“ Sozialhilfe den grundgesetzlich verbürgten Auftrag hat, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern. Nicht von ungefähr wurde diese richterliche Klarstellung hernach im ersten Paragraphen des SGB II fixiert, deren Wortwahl erkennbar dem Bundessozialhilfegesetz entlehnt ist. Demnach hat die Grundsicherung sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten ein Leben führen können, das der „Würde des Menschen“ entspricht.

Unabhängig davon hatte bereits 2006 eine politische Absatzbewegung von der aktivierungspolitischen Begründungsfigur eingesetzt, der zufolge vorwiegend motivationale Hemmnisse für die Verstetigung des Leistungsbezugs verantwortlich sind. Stattdessen gewann mit der Berücksichtigung der „multiplen Vermittlungshemmnisse“ eine andere Problemperspektive an Bedeutung, die auf die vielfältigen nicht-motivationalen Problemlagen der Leistungsbezieher:innen abstellte, darunter nicht zuletzt gesundheitliche Beeinträchtigungen. Gestützt wurde diese Perspektive von wissenschaftlichen Befunden, die nicht nur die starke Verbreitung solcher Hemmnisse nachwiesen, sondern auch deren erheblichen negativen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen belegten (Koch & Kupka, 2007; Achatz & Trappmann, 2011).

Prominent zum Ausdruck kam diese Perspektivverschiebung im Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“, die vom damaligen Bundesarbeitsminister Franz Müntefering ins Leben gerufen wurde und die im Frühjahr 2007 ihren Abschlussbericht vorlegte. Demnach existiere eine nennenswerte Gruppe von Leistungsberechtigten, die sich „nur knapp oberhalb der Erwerbsunfähigkeitsschwelle“ befinde, „mehrfache Vermittlungshemmnisse“ (BMAS, 2007, S. 4) aufweise und folglich kurzfristig keine realistischen Arbeitsmarktchancen mehr habe. Um dem zu begegnen, wurde mit dem Beschäftigungszuschuss ein Instrument geschaffen, das nicht nur eine besonders ar-

² Wir unterscheiden drei Phasen in der historischen Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Die Konstitutionsphase (2005 bis 2010), die Entwicklungsphase (2011 bis 2019) sowie die Krisenphase (ab 2020), in die auch die Einführung des Bürgergelds und der damit verbundene Versuch einer politischen Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende fällt (Gellermann et al., 2025).

beitsmarktferne Gruppe unter den Leistungsberechtigten adressierte, sondern vorrangig die desintegrativen Folgen eines langjährigen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt kompensieren sollte (Ramos Lobato et al., 2023). Erstmals in der Geschichte der bundesdeutschen Arbeitsförderung bestand zudem die Möglichkeit einer dauerhaften Förderung. Insofern markiert der Beschäftigungszuschluss gleich in mehrfacher Hinsicht einen frühen „Bruch mit der Aktivierungslogik“ (Bauer et al., 2010, S. 274).

Elemente des Bürgergelds vorweggenommen

Noch etwas fraglicher erscheint die behauptete Gegensätzlichkeit von Bürgergeld und „Hartz IV“, wenn man all jene Änderungen bedenkt, die in den Jahren vor der Reform bereits erfolgten. In der Entwicklungsphase der Grundsicherung für Arbeitsuchende entfaltete sich die Perspektivverschiebung von „Aktivierung und Vermittlung“ zu „Beratung und Teilhabesicherung“ in Gestalt diverser Projekte, Initiativen, Programme und Regelungen.³ Dabei war der explizite oder implizite analytische Ausgangspunkt vielfach eine am Capability-Ansatz von Sen (2002; siehe auch Penz, 2012) ausgerichtete Programmatik: Demnach ist die „Verwirklichungschance“ auf Arbeitsmarktteilhabe – und damit auf einen Autonomiegewinn der Leistungsberechtigten – nicht nur eine Frage individueller Fähigkeiten (worunter man auch deren Motivation subsummieren kann), sondern immer auch von strukturellen Handlungsoptionen.

Daran orientierte sich nicht nur die Weiterentwicklung des Förderangebots in Richtung eines ganzheitlichen Ansatzes (z. B. Betreuung, Coaching, Betriebsakquisition, Förderung schwer zu erreichender Jugendlicher etc.), sondern auch und vor allem die Erweiterung des Beratungsmandats der Jobcenter. Die Erfüllung eines umfassenden Beratungsauftrags zur Sicherung der Arbeitsmarktteilhabe bildet neben der monetären Existenzsicherung dabei eine zentrale Säule der Grundsicherung und ihrer sozialstaatlichen Aufgaben.

Auch sind in die Bürgergeld-Reform einige gesetzliche Regelungen aus den Krisenjahren seit 2020 eingegangen. Unter dem Eindruck der wirtschaftlichen Folgen von Pandemie und Ukraine-Krieg wurden Anpassungen auf den

³ Beispielhaft sei verwiesen auf das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“, die „Berliner Joboffensive“, Modellprojekte öffentlich geförderter Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen, das ESF-Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter, verschiedene Projekte der LZA-Schwerpunktregionen der Bundesagentur für Arbeit (BA), die Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der BA, das Bundesprogramm Soziale Teilhabe, das 9. SGB II-Änderungsgesetz (insb. § 16g und § 16h SGB II) und schließlich das Teilhabechancengesetz. Experimente auf der lokalen Ebene müssen hier leider unberücksichtigt bleiben.

Weg gebracht, die das Bürgergeld-Gesetz (teils in modifizierter Form) aufgegriffen hat. Dies gilt nicht zuletzt für die unter dem Namen „Sozialschutz-Paket“ bekannten erleichterten Zugangsbedingungen, die ab März 2020 geschaffen wurden, um auch in solchen Fällen eine ökonomische Absicherung zu gewährleisten, in denen kein Anspruch auf Arbeitslosengeld (mehr) bestand, Grundsicherungsleistungen aufgrund von Vermögenswerten oberhalb der bis dahin geltenden Freibetragsregelungen aber nicht hätten gewährt werden können. Als Karenzzeit für Vermögen bzw. Wohnen wurde diese Regelung mit dem Bürgergeld-Gesetz schließlich auch für die postpandemische Zeit im SGB II verankert.

Wie die erleichterten Zugangsbedingungen steht auch das insbesondere von der Partei Bündnis 90/Die Grünen angestrebte, bereits im Februar 2022 entworfene Sanktionsmoratorium für eine große Distanz zur Programmatik der Gründungsjahre der Grundsicherung und nahm zugleich Regelungen vorweg, die mit der „Vertrauenszeit“ im Bürgergeld-Gesetz dauerhaft eingeführt werden sollten. Auch wenn die „Vertrauenszeit“ selbst nicht eingeführt wurde, etablierte die Bundesagentur für Arbeit (BA) in einer Weisung zum Kooperationsplan ein Vorgehen, das dem Gedanken der „Vertrauenszeit“ denkbar nahe kam. Demnach sollen Erstberatung und Folgetermine sowie Maßnahmenzuweisungen und Vermittlungsvorschläge ohne Rechtsfolgenbelehrung (und damit ohne Möglichkeit von Leistungsminderungen) auskommen, solange die Leistungsbezieher:innen kooperieren. Mit Blick auf die in der Bürgergeldreform als innovativ herausgestellte „Vertrauenssemantik“ ist schließlich zu bemerken, dass die Leistungsberechtigten bereits seit Jahren ihren Kontakt zum Jobcenter mehrheitlich als positiv bewerten, wie eine Reihe von Befragungen gezeigt haben (siehe etwa Tisch, 2010; Stockinger & Zabel, 2020).

Es lässt sich festhalten, dass die Bürgergeld-Reform weder den programmatischen Grundlinien des SPD-Parteitagsbeschlusses aus dem Jahr 2019 nach noch in Gestalt der 2023 realisierten gesetzlichen Änderungen das ist, was die Formel von einer „Überwindung von Hartz IV“ versprach: nämlich einen paradigmatischen Wechsel in der Geschichte der Grundsicherung (mit ähnlicher Stoßrichtung siehe Beckmann, 2023; Börner & Kahnert, 2024). Dass etwas anderes suggeriert wurde, mag am Selbstverständnis der politischen Akteur:innen liegen, ändert am Ergebnis aber nur wenig. Das Bürgergeld, als politisches Konzept wie als konkretes Reformprogramm, bricht nicht radikal mit der Vergangenheit. Vielmehr bündelt es eine Vielzahl an Problemperspektiven und Lösungsansätzen, die über Jahre hinweg entwickelt, regional erprobt und teils bereits etabliert wurden. Gleichzeitig schafft es neue gesetzliche Rahmenbedingungen, um

die Nutzung und Weiterentwicklung dieser Lösungsansätze zu erleichtern.

Ebenso wenig sollte in diesem Zusammenhang unerwähnt bleiben, dass die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme von Erwerbsarbeit weiterhin konstitutives gesetzliches Ziel des Bürgergeldes ist. Das schließt die Bemühungen um nachhaltige(re) Arbeitsmarktintegrationen ein, deren Anteil an allen Beschäftigungsaufnahmen aber bereits in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen hat (BA, 2024). Ebenso können die Jobcenter die Mitwirkung der Bürgergeldbezieher:innen an der Realisierung dieses Ziels einfordern und sie im Verweigerungsfalle auch mit Leistungskürzungen belegen. Zudem gilt weiterhin, dass eigene Einkommens- und Vermögenswerte grundsätzlich für die Unterhaltssicherung eingesetzt werden müssen. Demnach wurde mit dem Bürgergeld weder die Konditionalität von Grundsicherungsleistungen noch deren Nachrangigkeit aufgegeben.

Wo steht die Grundsicherung heute?

Wenn das Bürgergeld aber nun nicht jener radikale Kurswechsel ist, als der er von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gerne gesehen und in der aufgeregten öffentlichen Debatte bisweilen verdammt wird, wie sind dann die bereits erfolgten oder von der Ampel-Regierung noch angestrebten Änderungen am Bürgergeld zu bewerten? Die nüchterne Antwort lautet: Es handelt sich nicht um eine inhaltliche Abkehr vom Bürgergeld, sondern um eine in Anbetracht der Geschichte der Grundsicherung wenig überraschende Balancierung der Ausgestaltung.

Zur Erinnerung: Bereits vor der Einführung des Bürgergeldes musste die Ampel-Regierung im Vermittlungsausschuss Änderungen an ihrem ursprünglichen Gesetzesentwurf akzeptieren, darunter verkürzte Dauern der Karenzzeiten, geringere Vermögensfreibeträge sowie der Verzicht auf die bereits erwähnte „Vertrauenszeit“. Gut ein Jahr nach Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes hatte die Ampel-Regierung mit dem Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz selbst Änderungen des Gesetzes initiiert. Hierzu gehörten die Einführung der Möglichkeit einer vollständigen Minderung der Regelleistung bei nachhaltiger Arbeitsverweigerung sowie die Abschaffung des Bürgergeldbonus, der als finanzieller Anreiz für die Teilnahme an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gedacht war.

Wenige Monate später wurden im Rahmen der „Wachstumsinitiative“ (Bundesregierung, 2024) weitere SGB-II-Änderungen angestrengt, die ursprünglich noch im Jahr 2024 vom Bundestag beschlossen werden sollten, nach dem Auseinanderbrechen des Regierungsbündnisses aber nicht mehr realisiert wurden. Mit Ausnahme der öf-

fentlich kontrovers diskutierten Anschubfinanzierung (Weber, 2024), die als Anreiz zur Aufnahme von und zum Verbleib in bedarfsdeckender Erwerbsarbeit konzipiert ist, hätten die übrigen Änderungen die geltenden Regelungen zur Zumutbarkeit von Erwerbsarbeit und zu den Leistungsminderungen verschärfen sollen. Arbeitslose Leistungsberechtigte sollten zudem monatlich zu einem persönlichen Gespräch eingeladen werden, wenn dies für ihre Eingliederung in Arbeit erforderlich ist. Die angestrebte Intensivierung der Zusammenarbeit von Jobcentern und Zollbehörden sollte Schwarzarbeit unter Bürgergeldbezieher:innen bekämpfen.

Mit diesen Änderungen wollte die Bundesregierung bei jenen Elementen nachsteuern, die im Zentrum der Kritik an der Bürgergeld-Reform stehen, selbst wenn deren Ursprünge zum Teil bereits vor der Bürgergeld-Reform liegen (zur Einschätzung der Jobcenter siehe Beckmann et al., 2024; Bernhard et al., 2024). Bei den Leistungsminderungen wäre man faktisch zu jenen Regelungen zurückgekehrt, wie sie unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2019 galten. Diese wären unbestreitbar schärfer ausgefallen, als dies nach Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes der Fall war und bis heute ist, wären aber selbstredend nicht über jene roten Linien hinausgegangen, die das Verfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2019 gezogen hatte.

An einigen Zielen der Bürgergeld-Reform wurde jedoch unverändert festgehalten. So etwa am Ziel einer nachhaltigen Arbeitsvermittlung und der dafür wichtigen Rolle beruflicher Weiterbildung, ebenso wie an dem Bemühen um eine kooperative Zusammenarbeit mit den Bürgergeldbezieher:innen. Die Initiative „Job-Turbo“ für geflüchtete Menschen im SGB II verdeutlicht zugleich, dass mit der Bürgergeld-Reform das Ziel der Eingliederung in Arbeit nicht aus den Augen verloren wurde.⁴ Zwar wurde der Vermittlungsvorrang abgeschafft, dieser aber keineswegs durch einen „Qualifizierungsvorrang“ ersetzt. Auch die kritisierten Änderungen des Leistungsrechts, allen voran die kurzfristige Anpassung der Regelleistung als Reaktion auf inflationsbedingte Preisentwicklungen sowie die Karenzzeit Wohnen, wollte die Bundesregierung ebenso unangetastet lassen wie die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für Langzeitleistungsbezieher:innen – etwa die mit dem Bürgergeld-Gesetz entfristete Förderung nach § 16i SGB II oder das neu geschaffene Coaching nach § 16k SGB II.

⁴ Wenngleich diese Initiative und womöglich auch die damit verbundenen politischen Steuerungssignale von Seiten der Praxis eher reserviert aufgenommen wurden. So wird etwa in Befragungen von Jobcenter-Beschäftigten zum Bürgergeld der „Job-Turbo“ als deutlich „weniger sinnvoll“ bewertet als unterstützend-beratende Elemente wie etwa Coaching (§ 16k SGB II) oder Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) (Bernhard et al., 2024).

Auch wenn die Änderungen der Wachstumsinitiative alles andere als unerheblich gewesen wären, kann von einer Rückabwicklung der Bürgergeld-Reform keine Rede sein. Dies wäre schon allein deshalb nicht ohne weiteres möglich, weil ihre zentralen Elemente Ausdruck und Ergebnis eines langfristigen institutionellen Lernprozesses sind. Auch die angedachten Änderungen des Leistungsminde-
 rungsrechts hätten keinen Widerspruch zur Bürgergeld-Reform, ihren politischen Intentionen und dem zugrundeliegenden Menschenbild dargestellt, sondern wären eine Ergänzung, wenn nicht sogar eine notwendige Korrektur gewesen. Gerade eine Reform, die von grundsätzlich arbeitsorientierten und regelkonformen Leistungsberechtigten ausgeht, benötigt eine institutionelle Absicherung seiner finanziellen und legitimatorischen Resilienz durch durchsetzbare Regeln der Mitwirkung und wirksame monetäre Anreize. Anders formuliert: In der Grundsicherung bedarf es einer angemessenen Balance zwischen unterstützend-beratenden und fordernden Elementen. Diese herzustellen, bleibt ein fortwährender gesellschaftspolitischer Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Interessen, der niemals abgeschlossen werden kann.

Literatur

- Achatz, J. & Trappmann, M. (2011). Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. *IAB-Discussion Paper*, 02/2011.
- BA – Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Entwicklung nachhaltiger Arbeitsmarktintegration von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten des SGB II*. (Sonderbestellung: Auftragsnummer 360038).
- Bauer, F., Franzmann, M., Fuchs, P. & Jung, M. (2010). Unbefristet öffentlich geförderte Beschäftigung: Ein Novum in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Zwischenergebnisse aus einer Implementationsanalyse zu § 16e SGB II. *Sozialer Fortschritt*, 59(10/11), 273–278.
- Beckmann, F. (2023). Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse. *Sozialer Fortschritt*, 72(1), 55–74.
- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., Schupp, J. (2024). Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW-Wochenbericht*, 17/2024.
- Bernhard, S., Osiander, C. & Ramos Lobato, P. (2024). Jobcenter-Beschäftigte finden die verschiedenen Elemente des Bürgergelds unterschiedlich sinnvoll. *Serie „Bürgergeld“*. IAB-Forum.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2007). *Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“*.
- Börner, S. & Kahnert, P. (2024). Von Hartz IV zum Bürgergeld – weniger Konditionalität. In M. Opielka & F. Wilke (Hrsg.), *Der weite Weg zum Bürgergeld. Perspektiven der Sozialpolitik* (S. 15–38). Springer.
- Bundesregierung. (2022). Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (Bürgergeld-Gesetz).
- Bundesregierung. (2024). *Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland*.
- Gellermann, J., Penz, R. & Ramos Lobato, P. (2025). *Im Spannungsfeld von Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik – 20 Jahre institutioneller Wandel der Grundsicherung für Arbeitsuchende (in Vorbereitung)*.
- Knuth, M. (2006): „Hartz IV“: die unbegriffene Reform. *Sozialer Fortschritt*, 55(7), S. 160–168.
- Koch, S. & Kupka, P. (2007). Geförderte Beschäftigung für leistungsge-
 minderte Langzeitarbeitslose? Expertise. *WISO Diskurs*.
- Niesmann, A. & Peter, T. (2019). „Wir lassen Hartz IV hinter uns.“ Andrea Nahles im RND-Interview.
- Penz, R. (2012). Steuerung des institutionellen Wandels. Das Beispiel der rot-grünen Arbeitsmarktreformen. In B. P. Priddat (Hrsg.), *Diversität, Steuerung, Netzwerke* (S. 53–74). Metropolis.
- Ramos Lobato, P., Globisch, C. & Lange, J. (2023). Das Teilhabechancengesetz – Geschichte, Zielsetzung und Ausgestaltung der Förderinstrumente. *Sozialer Fortschritt*, 72(9-10), 673–689.
- Sen, A. (2002). *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. dtv.
- SPD. (2019). *Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit*. Beschluss Nr. 3 des Ordentlichen Bundesparteitags 2019.
- Stockinger, B. & Zabel, C. (2020). Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern: Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung. *IAB-Kurzbericht 23/2020*.
- Tisch, A. (2010). Kundenzufriedenheit im SGB II: Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. *IAB-Kurzbericht 07/2010*.
- Weber, E. (2024). Eine Anschubhilfe im Bürgergeld könnte die Erwerbsanreize erheblich stärken. *IAB-Forum*.

Title: *Where Does the Basic Income Support for Jobseekers Stand After the Bürgergeld Reform?*

Abstract: According to political parties SPD and Bündnis 90/Die Grünen, the “Bürgergeld” or welfare reform should be nothing less than a farewell to “Hartz IV”, the basic income support for jobseekers that was designed by the same parties almost twenty years ago as a reform of the system of unemployment and welfare benefits. On closer inspection, however, the propagated caesura proves to be exaggerated. The reform does not break with the past, but rather combines a large number of reform elements that were previously developed, regionally tested and partly established. Accordingly, the growth initiative (Wachstumsinitiative) – which ended when the current government coalition broke up – would not have represented a radical change of course either. Rather, it was a renewed attempt to bring elements into a different balance.

Jean-Victor Alipour, Marlene Müller, Nadine Verkühlen

Homeoffice: Zukunftsvision auf dem Weg zu mehr Gleichberechtigung?

Der Hauptgrund für die chronisch niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen im Vergleich zu Männern ist die „Child Penalty“. Das Phänomen beschreibt die beruflichen Nachteile, die Frauen nach der Geburt des ersten Kindes erfahren, während Männer keine Einbußen verzeichnen. Wie beeinflusst Homeoffice diese Gender-Ungleichgewichte? Verringert die Arbeit von zu Hause die Unausgewogenheit in Bezug auf Haus- und Sorgearbeit, Erwerbsbeteiligung und Entlohnung? Während die Literatur starke Hinweise liefert, dass Homeoffice die Erwerbsbeteiligung von Frauen fördert und teilweise Lohnungleichheiten verringern kann, ist die Auswirkung in Bezug auf Haus- und Sorgearbeit bislang weitgehend unklar.

Homeoffice ist in Deutschland mittlerweile fest etabliert. Ungeachtet der Debatte um die Rückkehr in die Büros legen aktuelle Daten nahe, dass Homeoffice für Millionen Beschäftigte Alltag ist – und es wahrscheinlich bleibt: Abbildung 1 verdeutlicht, dass seit 2022 stabil etwa jeder vierte Beschäftigte zumindest teilweise von zu Hause arbeitet. Daneben wirbt jede fünfte Online-Stellenanzeige mit Homeoffice – ein Höchststand (Abbildung 2).

Während oft die grundsätzlichen Vor- und Nachteile von Homeoffice diskutiert werden, zeichnet sich längst ein weiterer Meinungsstreit ab. Denn für manche gilt Heimarbeit als neues Mittel zur Gleichstellung von Frauen und Männern. So beschreibt Beate Müller-Gemmeke (Bündnis 90/ Die Grünen) Homeoffice als besonders wichtig für Frauen, da es ermögliche „Familie und Beruf unter einen Hut zu bekommen“ und fordert ein gesetzliches Recht auf Homeoffice (Tagesspiegel, 2024). Befürworter erhoffen sich etwa eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Müttern und verbesserte Karrierechancen.

Allerdings warnen Kritiker vor der „Haushaltsfalle Homeoffice“, die Frauen an ihre Belastungsgrenze bringen könnte. So betont etwa die Krankenkasse DAK die Herausforderungen von Frauen, die Kind und Beruf von zu Hause aus vereinbaren müssen, und erteilt Ratschläge

zum Erhalt der mentalen Gesundheit (DAK, o.D., Abs. 1). Eine Sorge: Homeoffice könnte für Frauen zum beruflichen „Abstellgleis“ werden oder als Vorwand dienen, traditionelle Rollenbilder wiederzubeleben – etwa dann, wenn es als Ersatz für fehlende Kitaplätze dient oder eine Doppelbelastung aus beruflicher und häuslicher Arbeit befeuert.

Beide Sichtweisen gründen auf der gleichen Eigenschaft des neuen Arbeitsmodells: Flexibles Arbeiten von zu Hause ermöglicht eine Restrukturierung des Alltags. Heute relevanter denn je stellt sich somit die Frage, ob diese Reorganisation Gender-Ungleichheiten in Bezug auf Haus- und Sorgearbeit, Erwerbsbeteiligung und Entlohnung verbessern kann – oder ob sie im Gegenteil eine anti-emanzipatorische Kraft entwickelt.

Prof. Dr. Jean-Victor Alipour ist Assistant Professor am ifo Institut für Wirtschaftsforschung und an der LMU München sowie Network Affiliate bei CESifo Research.

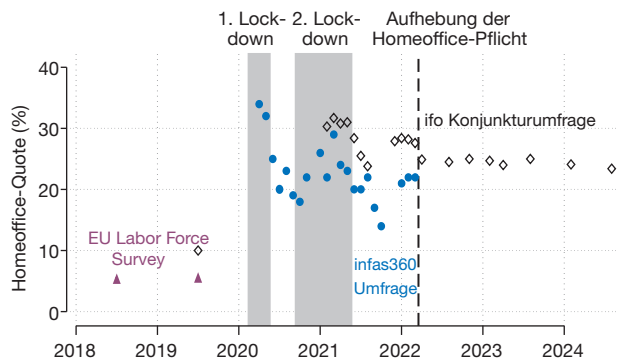
Marlene Müller ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Department Volkswirtschaftslehre an der WU Wien.

Nadine Verkühlen ist Masterstudentin der Betriebswirtschaftslehre an der LMU München.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1
Beschäftigte im Homeoffice



Die Grafik zeigt den Anteil der Beschäftigten in Deutschland, die mindestens teilweise von zuhause arbeiten.

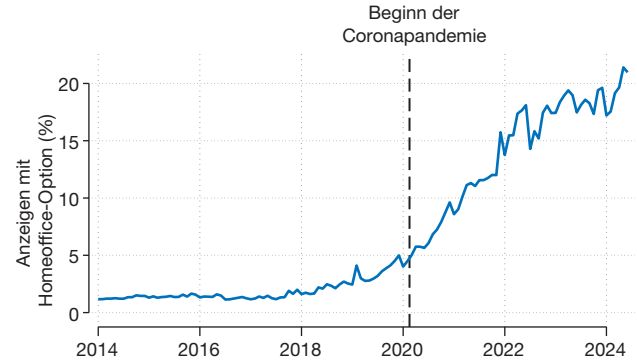
Quelle: Eurostat, infas360, ifo Institut.

Dieser Kurzbericht fasst den aktuellen Forschungsstand zusammen. Die Forschung zum Einfluss von Homeoffice auf geschlechtsspezifische Ungleichgewichte steckt noch in den Kinderschuhen, zumal sich alte Erkenntnisse nicht einfach auf das „neue Homeoffice“ nach Corona übertragen lassen. Während die Literatur starke Hinweise liefert, dass Homeoffice die Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern und teilweise Lohnungleichheiten verringern kann, ist die Auswirkung in Bezug auf Haus- und Sorgearbeit bislang weitestgehend unklar.

Homeoffice: Ein Weg zu besserer Arbeitsmarktintegration?

Der Hauptgrund für die chronisch niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen gegenüber Männern ist die „Child Penalty“ (Kleven et al., 2019). Das Phänomen beschreibt die beruflichen Nachteile, die Frauen nach der Geburt des ersten Kindes erfahren, während Männer keine Einbußen verzeichnen. In Deutschland lässt sich die um 33 % niedrigere Erwerbsbeteiligung von Frauen sogar vollständig vom Child Penalty erklären (Kleven et al., 2024). Der Befund verdeutlicht, dass Frauen die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung tragen, sodass Erwerbsarbeit für sie zur Herausforderung wird. So belegen zahlreiche Studien, dass Frauen flexible Arbeitsplätze bevorzugen und eine ausgeprägte Abneigung gegenüber langen Arbeitswegen haben (Goldin, 2014; Le Barbanchon et al., 2021; Black et al., 2014; Liu & Su, 2024; Mas & Pallais, 2017; Nagler et al., 2024). Letztlich sind Frauen häufig bereit dafür auf Lohn, Arbeitsstunden oder gar komplett auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten.

Abbildung 2
Stellenanzeigen mit Homeoffice-Option



Die Grafik zeigt den monatlichen Anteil an Online-Stellenanzeigen, die eine Option auf Homeoffice bewerben.

Quelle: Auswertung von Alipour & Langer (2024).

Homeoffice spart Pendelzeiten und bietet daneben zeitliche Flexibilität. Reicht das, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen? Mehrere Studien legen nahe, dass das der Fall ist. Anhand von US-Daten zeigen Harrington und Kahn (2023), dass der Anstieg von Homeoffice in familienunfreundlichen Berufen, etwa im Finanzwesen, mit einer Verminderung der Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung einhergeht. In deutschen Daten lässt sich nachweisen, dass nach Aufnahme einer Tätigkeit mit regelmäßigem Homeoffice, die geleisteten Arbeitsstunden von Müttern um etwa 4,5 Stunden pro Monat steigen, während die Stunden der Väter kaum ansteigen (Arntz et al., 2022). Eine neue Untersuchung auf Basis niederländischer Daten hebt zudem die Bedeutung des Partners hervor: So stiegen nach Ausbruch der Pandemie die Arbeitsstunden der Mutter, wenn der Partner einer homeofficefähigen Tätigkeit nachging, im Vergleich zu Paaren ohne Homeoffice-Möglichkeit (von Gaudecker et al., 2024). So scheinen Müttern durch mehr Flexibilität des Partners entlastet zu werden.

Mehr Homeoffice: Ein Schritt zur Lohnparität?

Weniger geleistete Arbeitsstunden von erwerbstätigen Frauen im Vergleich zu Männern gelten bekanntermaßen als eine von zahlreichen Ursachen für das Gefälle beim Stundenlohn, das in Deutschland bei 18 % liegt (Blau & Kahn, 2017). So konnte auch mit Bezug auf Homeoffice festgestellt werden, dass mit steigenden Arbeitsstunden auch die durchschnittlichen Stundenlöhne von Frauen steigen, während dies bei Männern kaum der Fall ist (Arntz et al., 2022).

Die zunehmende Verfügbarkeit von Homeoffice könnte den Gender Pay Gap zudem aufgrund eines besseren Matchings zwischen Bewerberinnen und Jobs verbessern. Die Logik: Die ausgeprägte Pendelabneigung von Frauen behindert ihren Zugang zu besser bezahlten Tätigkeiten und – aus Sicht der Arbeitgeber – die Rekrutierung geeigneter Talente. Mehrere Untersuchungen aus verschiedenen Ländern belegen, dass besonders in Berufen mit hohem Homeoffice-Potenzial nach 2020 die Zahl der Jobwechsel zugenommen hat, bei denen sich die Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort vergrößert hat (Coskun et al., 2024; Boeri & Rigo, 2024; Akan et al., 2024). Doch obwohl bereits Hinweise auf positive Produktivitätseffekte durch besseres Matching vorliegen, sind die Auswirkungen auf Lohnungleichheiten noch nicht ausreichend belegt.

Ein weiterer Grund für den Gender Pay Gap ist die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen auf besser bzw. schlechter bezahlte Berufe (Card et al., 2016; Sorokin, 2017). Auch die geschlechtsspezifischen Präferenzen für flexible Arbeitsbedingungen spielen hierbei eine Rolle (Flabbi & Moro, 2012; Goldin, 2014). Homeoffice erhöht eben diese Flexibilität in einigen Berufen stärker als in anderen und könnte dadurch auch die Berufswahl von Frauen verändern (Harrington & Kahn, 2023). Unserer Kenntnis nach liegen jedoch noch keine systematischen Untersuchungen vor, inwieweit Homeoffice nach Corona Berufsentscheidungen beeinflusst hat.

Neue Jobmöglichkeiten, nur ohne Karriere?

Auch wenn Homeoffice Gender Gaps bei der Erwerbsbeteiligung und Entlohnung verringern kann, bleibt die Frage, ob es Karriereverläufe unterschiedlich beeinflusst. So belegen mehrere Studien aus der Zeit vor Corona, dass Beschäftigte im Homeoffice bei gleicher Leistung seltener befördert werden als ihre in Präsenz arbeitenden Kollegen (Bloom et al., 2011; Emanuel & Harrington, 2024). Ein möglicher Grund dafür ist die Signalwirkung von Homeoffice: Der Eindruck des Vorgesetzten, Beschäftigte nutzen das Homeoffice für arbeitsferne Aktivitäten, seien weniger karriereorientiert oder weniger leistungsbereit führt zu einer negativen Bewertung des beruflichen Engagements (Leslie et al., 2012). Dieser Eindruck wird dadurch bestärkt, dass in der Vergangenheit durchaus ein Produktivitätsgefälle zwischen Beschäftigten in Präsenzarbeit und Homeoffice festgestellt werden konnte, was eine Art Teufelskreis begünstigt (Emanuel & Harrington, 2024). Solche Stigmata können genderspezifisch sein. Frauen rechnen beispielsweise eher damit, für eine Versetzung ins Homeoffice überproportional diskriminiert zu werden (Bloom et al., 2024).

Doch die Coronapandemie hat einiges verändert. Das Homeoffice-Massenexperiment hat weitestgehend mit den negativen Vorurteilen aufgeräumt. Heute gilt Homeoffice vielerorts als ein Win-Win-Modell für Arbeitgeber und Beschäftigte. So widerlegen mittlerweile auch mehrere Studien die Wahrnehmung, dass der Wechsel zu (hybriden) Homeoffice-Modellen, die Produktivität verschlechtert (Alipour, 2023). Belege für den verbesserten Ruf des Homeoffice ermitteln z. B. Bloom et al. (2024): In ihrem Feldexperiment mit Beschäftigten eines großen Reiseunternehmens finden sich nach sechs Monaten keine Unterschiede in den Beförderungschancen zwischen jenen im Homeoffice und der Kontrollgruppe. Zudem revidierten Vorgesetzte nach der Praxiserfahrung ihre Einstellung zum Homeoffice deutlich ins Positive. Ein anderes Feldexperiment mit HR-Angestellten einer großen NGO liefern ähnliche Ergebnisse (Choudhury et al., 2024).

Doch auch wenn Homeoffice mittlerweile kein negatives Stigma mehr trägt, kann die räumliche Distanz zu Kollegen Karrierechancen verschlechtern. Weniger direktes Feedback, erschwerte Vertrauensbildung und eingeschränkte Lernmöglichkeiten verlangsamen den Aufbau beruflicher Kompetenzen (Emanuel et al., 2023; Emanuel & Harrington, 2024). Dabei scheinen diese Nachteile von Homeoffice bei Frauen im Vergleich zu Männern verstärkt aufzutreten (Emanuel et al., 2023). Folglich könnte Homeoffice Gender Gaps bei Karriereverläufen sogar verschärfen. Paradoxiere Weise dürfte weniger Flexibilität bei der Wahl der Homeoffice-Tage solchen Risiken entgegenwirken: Wenn Arbeitgeber Präsenzzeiten der Beschäftigten koordinieren, kann besser sichergestellt werden, dass alle gleichermaßen durch Lern- und Feedbackaktivitäten im persönlichen Austausch profitieren. Abschließend können jedoch erst Daten der kommenden Jahre das Ausmaß dieser Unterschiede beleuchten.

Kinderbetreuung und Hausarbeit: Kann eine gerechtere Aufteilung gelingen?

Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen deutet auf eine Entlastung durch das Homeoffice hin. Die gewonnene Flexibilität könnte einigen Studien zur Folge in der Tat auch die Aufteilung von Kinderbetreuungsaufgaben zwischen Männern und Frauen angleichen (Arntz et al., 2022; von Gaudecker et al., 2024; Lyttelton et al., 2020). So legt eine neue Studie mit niederländischen Daten dar, dass sich der Gender Care Gap während des dortigen Corona-Lockdowns durch Homeoffice verkleinerte (von Gaudecker et al., 2024). Der Effekt ist vor allem von Vätern mit homeofficefähigen Jobs getragen, die nun mehr Zeit für Kinderbetreuung aufbringen.

In einer Feldstudie mit Beschäftigten eines Versorgungsunternehmens erhöhte Homeoffice bei beiden Geschlechtern die Zeit für Haus- und Sorgearbeiten (Angelici & Profeta, 2019). Im Schnitt verringerten sich die Unterschiede. Andere Studien sind etwas zurückhaltender und zeichnen ein differenziertes Bild. Im Zuge des Dritten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung konnte eine Umverteilung der Sorgearbeit lediglich in einigen sehr spezifischen familiären Konstellationen nachgewiesen werden (Samtleben et al., 2020). Ob Homeoffice langfristig zu einer ausgeglicheneren Aufteilung von Kinderbetreuung und Haushalt zwischen den Geschlechtern führt, ist nicht abschließend geklärt, zumal Erkenntnisse aus der pandemiebedingten Ausnahme-situation schwer auf die Zukunft übertragbar sind.

Die durch Homeoffice gebotene Flexibilität konnte darüber hinaus auch direkt mit einer Verringerung der freien Zeit von Frauen und Müttern in Verbindung gebracht werden (Arntz et al., 2022; Lyttelton et al., 2020). Diese Doppelbelastung aus bezahlter und unbezahlter Mehrarbeit könnte Gesundheit und Wohlbefinden beeinträchtigen. Während die Mehrzahl der Studien positive Effekte von Homeoffice auf Arbeitszufriedenheit und Wohlbefinden feststellten (Angelici & Profeta, 2019; Choudhury et al., 2024; Bloom et al., 2024, Sherman, 2020), gilt dies für Eltern zum Teil nicht, was einen allgemeinen Konflikt zwischen privaten und professionellen Ansprüchen bei Eltern nahelegt (Arntz et al., 2022; Lyttelton et al., 2020). Dabei können diese verschwimmenden Grenzen zwischen Arbeit- und Privatleben Rollenkonflikte hervorrufen, welche etwa als ein Grund für Erschöpfung gelten (Greenhaus & Beutell, 1985).

Fazit

Die aktuelle Forschung liefert starke Hinweise darauf, dass Homeoffice die Arbeitsmarktintegration von Frauen verbessern kann. Mütter bleiben nach einer Geburt eher erwerbstätig, wenn sie eine Homeoffice-Option haben. Auch Lohnunterschiede verringern sich tendenziell. Unklar bleibt jedoch, wie Homeoffice Berufsentscheidungen oder Karriereverläufe und so längerfristige Lohnentwicklungen beeinflusst.

Entscheidend dürfte die praktische Umsetzung von Homeoffice-Modellen sein, z. B. wie Unternehmen die Evaluierung von Leistung auf eine teilweise im Homeoffice arbeitende Belegschaft anpassen können. Viel hängt von den Kompetenzen und Einstellungen der Führungskräfte ab. Etwa ob Homeoffice in die Unternehmenskultur integriert oder lediglich toleriert wird. Schließlich kommt es darauf an, ob Homeoffice-Modelle aktiv strukturiert werden, z. B. ob gemeinsame Präsenztage sichergestellt sind, an denen Aktivitäten wie Schulungen, Teambesprechungen, soziale Veranstaltungen etc. stattfinden, die entscheidend vom persönlichen Austausch profitieren.

Weitestgehend offen bleibt, ob Homeoffice Ungleichheiten bei der Kinderbetreuung und Hausarbeit verändert. Während die starke Präferenz von Frauen für Flexibilität im Beruf auf eine Verbesserung durch Homeoffice hoffen lässt, ist die Evidenz bislang nicht eindeutig. Dabei spielen die verschiedenen Konstellationen von Homeoffice-Zugang und Erwerbsstatus zwischen Paaren eine wichtige Rolle. Einerseits scheinen Väter ihre Flexibilität auch für mehr Teilhabe zu nutzen. In anderen Settings könnten Frauen andererseits durch Homeoffice insgesamt sogar stärker belastet werden.

Literatur

- Akan, M., Barrero, J. M., Bloom, N., Bowen, T., Buckam, S., Davis, S. & Pardue, L. (2024). Americans Now Live Farther from Their Employers. *Working Paper*.
- Alipour, J.-V. (2023). „Kein Homeoffice ist auch keine Lösung“. *ifo Schnelldienst*, 76(10), 35–38.
- Alipour, J.-V. & Langer, C. (2024). *Working from Home and Skill Demand: Evidence from Germany*. Unpublished.
- Angelici, M. & Profeta, P. (2024). Smart Working: Work Flexibility Without Constraints. *Management Science*, 70 (3), 1680–1705.
- Arntz, M., Yahmed, S. B. & Berlingieri, F. (2022). Working from home, hours worked and wages: Heterogeneity by gender and parenthood. *Labour Economics*, 76, 102169.
- Black, D. A., Kolesnikova, N. & Taylor, L. J. (2014). Why do so few women work in New York (and so many in Minneapolis)? Labor supply of married women across US cities. *Journal of Urban Economics*, 79, 59–71.
- Blau, F. D. & Kahn, L. M. (2017). The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations. *Journal of Economic Literature*, 55(3), 789–865.
- Bloom, N., Han, R. & Liang, J. (2024). Hybrid working from home improves retention without damaging performance. *Nature*, 630, 920–925.
- Bloom, N., Kretschmer, T. & van Reenen, J. (2011). Are family-friendly workplace practices a valuable firm resource? *Strategic Management Journal*, 32(4), 343–367.
- Bloom, N., Liang, J., Roberts, J. & Ying, Z. J. (2015). Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly journal of economics*, 130(1), 165–218.
- Boeri, F. & Rigo, D. (2024). The Geography of Remote Workers and Firm Productivity: Evidence from Matched Employer-Employee Data. *Working Paper*.
- Card, D., Cardoso, A. R. & Kline, P. (2016). Bargaining, sorting, and the gender wage gap: Quantifying the impact of firms on the relative pay of women. *The Quarterly journal of economics*, 131(2), 633–686.
- Choudhury, P., Khanna, T., Makridis, C. A., & Schirmann, K. (2024). Is Hybrid Work the Best of Both Worlds? Evidence from a Field Experiment. *The Review of Economics and Statistics*, February, 1–24.
- Coskun, S., Dauth, W., Gartner, H., Stops, M. & Weber, E. (2024). Working from Home Increases Work-Home Distances. *IZA Discussion Paper*, 16855.
- DAK Gesundheit. (o. D.). *Homeoffice mit Kind – starke Leistung!*
- Emanuel, N. & Harrington, E. (2024). Working remotely? Selection, treatment, and the market for remote work. *American Economic Journal: Applied Economics*, 16(4), 528–559.
- Emanuel, N., Harrington, E. & Pallais, A. (2023) The power of proximity to coworkers: training for tomorrow or productivity today? *NBER Working Paper*, 31880.
- Flabbi, L. & Moro, A. (2012). The effect of job flexibility on female labor market outcomes: Estimates from a search and bargaining model. *Journal of Econometrics*, 168(1), 81–95.
- Gibbs, M., Mengel, F. & Siemroth, C. (2023). Work from home and productivity: Evidence from personnel and analytics data on information technology professionals. *Journal of Political Economy Microeconomics*, 1(1), 7–41.

- Goldin, C. (2014). A grand gender convergence: Its last chapter. *American Economic Review*, 104(4), 1091–1119.
- Greenhaus, J. H. & Beutell, N. J. (1985). Sources of conflict between work and family roles. *Academy of management review*, 10(1), 76–88.
- Harrington, E. & Kahn, M. E. (2023). Has the rise of work-from-home reduced the motherhood penalty in the labor market. *Working Paper*.
- Kleven, H., Landais, C. & Søgaard, J. E. (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181–209.
- Kleven, H., Landais, C. & Leite-Mariante, G. (2024). The Child Penalty Atlas. *The Review of Economic Studies*, Oktober.
- Le Barbanchon, T., Rathelot, R. & Roulet, A. (2021). Gender differences in job search: Trading off commute against wage. *The Quarterly Journal of Economics*, 136(1), 381–426.
- Leslie, L. M., Manchester, C. F., Park, T. Y. & Mehng, S. A. (2012). Flexible work practices: a source of career premiums or penalties? *Academy of Management Journal*, 55(6), 1407–1428.
- Liu, S. & Su, Y. (2024). The geography of jobs and the gender wage gap. *Review of Economics and Statistics*, 106(3), 872–881. FED of Atlanta Working Paper.
- Lyttelton, T., Zang, E. & Musick, K. (2020). *Gender differences in telecommuting and implications for inequality at home and work*.
- Mas, A. & Pallais, A. (2017). Valuing alternative work arrangements. *American Economic Review*, 107(12), 3722–3759.
- Nagler, M., Rincke, J. & Winkler, E. (2024). Working from home, commuting, and gender. *Journal of Population Economics*, 37(3), 1–23.
- Samtleben, C., Lott, Y. & Müller, K. U. (2020). *Auswirkungen der Ort-Zeit-Flexibilisierung von Erwerbsarbeit auf informelle Sorgearbeit im Zuge der Digitalisierung: Expertise für den Dritten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*.
- Sherman, E. L. (2020). Discretionary remote working helps mothers without harming non-mothers: Evidence from a field experiment. *Management Science*, 66(3), 1351–1374.
- Sorkin, I. (2017). The role of firms in gender earnings inequality: Evidence from the United States. *American Economic Review*, 107(5), 384–387.
- Tagesspiegel. (2024, 1. August). *Gleichstellung: Grüne fordern Recht auf Homeoffice – besonders für Frauen*.
- von Gaudecker, H. M., Holler, R., Simon, L. & Zimpelmann, C. (2024). Can work from home help balance the parental division of labor? *ECONtribute Discussion Paper*, 321.

Title: Home Office: A Vision of the Future on the Way to Greater Equality?

Abstract: This article discusses what we know about the impact of working from home (WFH) on gender inequalities in the labour market and unpaid care work. While the literature provides evidence that remote work can promote women's labour force participation and reduce wage inequalities, the impact on gender gaps in care work remains largely unclear. A major limitation is that findings from periods before the big shift to remote work induced by COVID-19 cannot easily be applied to "new" WFH arrangements today.

Thomas Wein

Zertifikatehandel ist das am besten geeignete Instrument der Klimapolitik

CO₂-Emissionen aus Gebäudebrand und dem Verkehr stehen im Mittelpunkt der umweltpolitischen Debatte: Keine neuen Verbrennerfahrzeuge ab 2035, Heizen zumindest zu 65 % aus regenerativen Energiequellen, Zertifikatehandel auf Gebäudebrand und Verkehr ausdehnen, Tempolimit auf Autobahnen, Kfz-Steuer stärker an CO₂-Emissionen ausrichten und Wegfall des Dienstwagenprivilegs. Wie geeignet sind diese Instrumente? Wird das wichtigste Beurteilungskriterium dieser Maßnahmen – die statische Effizienz – herangezogen, ergibt sich die Forderung nach einem umfassenden Zertifikatehandel, der sich in seiner Mengenbeschränkung strikt an den klimapolitischen Zielen des Pariser Klimaabkommens orientiert. Die EU und Deutschland sind hier auf dem richtigen Weg. Die ordnungsrechtlichen und übrigen preislichen Maßnahmen wären dann obsolet.

In den letzten 30 Jahren haben sich in Deutschland die Treibhausgasemissionen insgesamt halbiert, vor allem in der Stromerzeugung und in der Industrie. Die Emissionen des Verkehrs und aus der Wärmeerzeugung für Gebäude (Gebäudebrand) sind zwar in den letzten drei Dekaden gefallen, aber im laufenden Jahrzehnt stagniert die Entwicklung im Verkehr: Straßenfahrzeuge verbrauchen zwar weniger Kraftstoffe, was die durch Verbrennung induzierten CO₂-Emissionen reduziert, dafür ist aber die Zahl der genutzten Fahrzeuge angestiegen und die Verkehrsleistungen haben zugenommen (klassischer Rebound-Effekt). Insofern ist nicht verwunderlich, dass der Anteil der Treibhausgasemissionen des Gebäudebrandes und des Verkehrs an den Gesamtemissionen angestiegen ist, von ca. 30 % im Jahr 1990 auf ca. 35 % in den letzten Jahren (Umweltbundesamt, 2024).

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Die deutsche und europäische Politik versucht seit längerem und in den letzten Jahren verstärkt, gerade bei Emissionen aus Gebäuden und aus dem Verkehr ordnungsrechtliche Vorschriften zu verstärken und preisliche Instrumente einzusetzen. Zu den *ordnungsrechtlichen* Instrumenten zählt die Reform des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), die vorsieht, dass Gebäude zu mindestens 65 % aus erneuerbaren Energien beheizt werden sollen, falls die bisherige mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizung erneuert werden muss. Technologisch würde dies meist auf den Einbau von Wärmepumpen hinauslaufen. Zunächst gilt diese Pflicht nur für Neubauten in Neubaugebieten, ab Mitte 2026 bzw. ab Mitte 2028 dann auch in Bestandsgebäuden. Ein weiteres ordnungsrechtliches Instrument sind die Flottengrenzwerte für Neufahrzeuge, die herstellerspezifisch festgelegt werden (Eisenkopf, 2024; Kafsack et al., 2024; Umweltbundesamt, 2021). Im Frühjahr 2023 hat der europäische Gesetzgeber beschlossen, die Flottengrenzwerte für Neufahrzeuge zum 1.1.2025 auf 93,6gCO₂/km zu reduzieren. Ab 2035 wird der Grenzwert auf null gesenkt, folglich werden keine Neufahrzeuge mehr zugelassen, die CO₂ ausstoßen (Verbrennerverbot). Zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten gehört auch das diskutierte Tempolimit auf Autobahnen.

Zu den *preislichen* Instrumenten zählt der Emissionszertifikatehandel. Gegenwärtig wird entsprechend dem 2019 beschlossenen Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) das Inverkehrbringen von fossilen Brenn- und Kraftstoffen mit einer Steuer von 45 Euro pro Tonne CO₂ belegt. Teil dieses Gesetzes ist aber auch, dass die CO₂-

Prof. Dr. Thomas Wein ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Leuphana Universität Lüneburg.

Steuer ab 2026 durch einen Zertifikatehandel ersetzt wird. Mit der Verschärfung der europäischen Klimapolitik im Frühjahr 2023 wurde ebenfalls ein Zertifikatehandel für Gebäudebrand und Verkehr (sowie Kleinbetriebe) (EU Emissions Trading System, EU-ETS 2) beschlossen, der ab 2027 gelten soll. Ein preisliches Instrument ist auch die Kraftfahrzeugsteuer, die einerseits als hubraumabhängige Gebühr und andererseits in Abhängigkeit von der Antriebsart bzw. dem CO₂-Ausstoß erhoben wird. Neue Kfz-Steuersätze gelten dabei nur für neu zugelassene Fahrzeuge (Agora Verkehrswende, 2022). Bei der Dienstwagenbesteuerung werden vollelektrische Fahrzeuge und Plug-in-Hybride zusätzlich begünstigt (Agora Verkehrswende, 2022; Fehr, 2024).

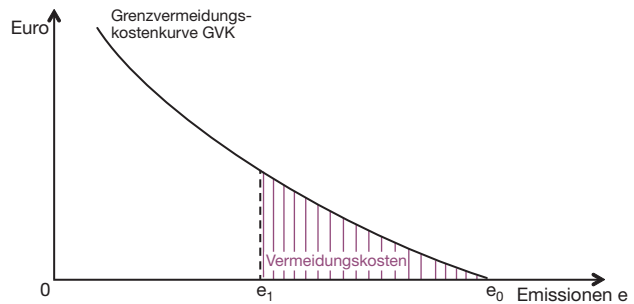
Mit welchen Instrumenten die Treibhausgasemissionen aus Gebäudebrand und aus Verkehr beseitigt werden sollten, ist eine seit langem diskutierte Frage der Umweltökonomik. Aus den üblichen Bewertungskriterien – statische Effizienz, dynamische Effizienz, ökologische Treffsicherheit und politische Durchsetzbarkeit (Wein, 2023, Kapitel 6) – hat die statische Effizienz für die Klimapolitik eine herausgehobene Bedeutung.

Funktionsweise von Verboten und Zertifikaten

Bei einem Verbot gibt der Staat den Emittenten genau vor, ob und in welchem Ausmaß Emissionen zu vermeiden sind. Bei Zertifikaten (handelbaren Verschmutzungsrechten) müssen Emittenten für ihre Emissionen „Erlaubnisscheine“ aufweisen. Der Staat legt die zulässige Gesamtemissionsmenge pro Jahr fest (Cap). Die Zertifikate müssen auf speziellen Börsen gekauft werden.

Die Wirkungsweise eines Verbots von CO₂-Emissionen wird anhand von Abbildung 1 erkennbar (Wein, 2023, S. 222–223). Auf der Abszisse sind in vereinfachter Form die von einem Emittenten verursachten Emissionen abgetragen, beginnend im Ursprung 0. Ohne staatliche Vorgaben würde der Emittent i die Menge e_0 an Emissionen erzeugen. Jede Emissionseinheit e zu vermeiden, also von e_0 in Richtung des Ursprungs zu gehen, verursacht Kosten und Mühe. Für private Haushalte wären im Bereich des Gebäudebrandes diese beispielsweise die Kosten des Einbaus einer Wärmepumpe, die Stromkosten für den Betrieb derselben, der Einbau wärmeisolierender Fenster, Ausgaben für Dämmungen im Gebäude, der Verlust an Wohlfühl bei geringerer Raumtemperatur etc. Im Verkehr fallen die Kosten für die Anschaffung eines elektrisch betriebenen Fahrzeuges, die Zeit- und Bequemlichkeitsverluste bei der Nutzung des emissionsarmen ÖPNVs im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr oder gar die Einschränkungen an, nicht mehr mobil sein zu können. In Abbildung 1 wird unterstellt, dass der Emittent zuerst die Ver-

Abbildung 1
Funktionsweise eines Verbots von CO₂-Emissionen

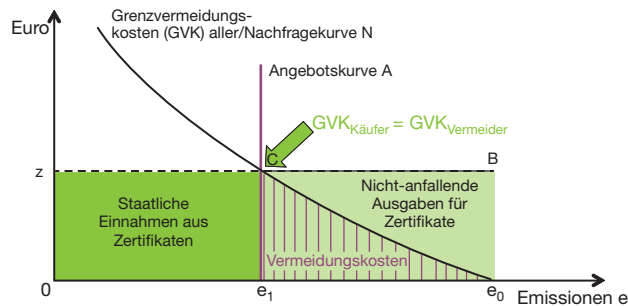


Quelle: eigene Darstellung.

meidungsaktivitäten wählt, die mit geringen Kosten bzw. entgangenen Nutzen verbunden sind. Erst wenn diese Alternativen erschöpft sind, werden die nächstaufwändigeren Optionen beschriftet. Grafisch bedeutet dies, dass die Grenzvermeidungskostenkurve (GVK) des Emittenten i von e_0 ausgehend umso stärker ansteigen, je mehr Emissionen bereits vermieden wurden (Bewegung auf der Abszisse nach links). Verbietet nun der Staat die Emissionen zwischen e_1 und e_0 , entstehen für jede zusätzlich vermiedene Einheit für den Emittenten immer mehr zusätzliche (Vermeidungs)Kosten, dies entspricht in Abbildung 1 der senkrecht schraffierten Fläche unter der GVK zwischen e_0 und e_1 .

Werden die Emissionsrechte über Börsen vergeben (Wein, 2023, S. 235–236), soll der Staat die zulässige Gesamtemissionsmenge in Abbildung 2 auf e_1 beschränken. Es ergibt sich die vertikal verlaufende Angebotskurve A . Die Grenzvermeidungskostenkurve aller entspricht den horizontal aufsummierten Grenzvermeidungskosten der einzelnen Emittenten, ausgehend von e_0 : Der Emittent mit den geringsten, nahe Null liegenden Vermeidungskosten beginnt mit der Vermeidung, anschließend sollte die Vermeidung durch den zweitkostengünstigsten Vermeider erfolgen, usw. Jeder potenzielle Emittent wird abwägen, ob er pro Emissionseinheit den Zertifikatspreis bezahlt oder stattdessen vermeidet, was natürlich zu Vermeidungskosten führt. Die Grenzvermeidungskostenkurve aller wird zur Nachfragekurve N nach Zertifikaten. Der Börsenmakler setzt den Gleichgewichtspreis z im Schnittpunkt C von Nachfragekurve N und Angebotskurve A . Für alle Emissionen zwischen e_0 und e_1 fallen zwar Vermeidungskosten entsprechend der Fläche Ce_0e_1 an, dafür müssen keine Ausgaben für Zertifikate getätigt werden, das Rechteck CBe_0e_1 kommt nicht zum Tragen. Die Emissionseinheiten von e_0 bis e_1 werden vermieden, der Vermeider realisiert durch die Vermeidung einen Vorteil in

Abbildung 2
Versteigerung von Zertifikaten für CO₂-Emissionen



Quelle: eigene Darstellung.

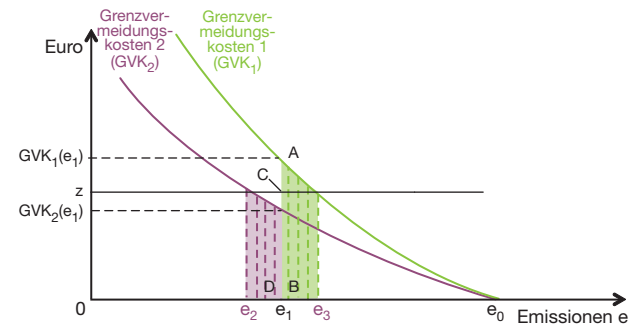
Höhe der Fläche CBe_0 . Für Emissionseinheiten zwischen 0 und e_1 sind die Grenzvermeidungskosten höher als der Gleichgewichtspreis z , Vermeidung lohnt sich nicht bzw. es ist besser, Zertifikate zu kaufen. Folglich werden Emissionen so lange erfolgen, bis die Grenzvermeidungskosten der letzten vermiedenen Einheiten bei den Käufern von Zertifikaten gerade dem Gleichgewichtspreis z entsprechen (in Punkt C). Wie bereits gezeigt, werden die Vermeider so lange vermeiden, bis die Grenzkosten der letzten vermiedenen Einheit ebenfalls gleich dem Gleichgewichtspreis z sind (in Punkt C). Da sich beide Gruppen dem gleichen Gleichgewichtspreis z gegenübersehen, sind für die letzte vermiedene bzw. erzeugte Einheit an CO₂ die Grenzvermeidungskosten gleich. Ein wesentlicher Unterschied zum Verbot ist jedoch, dass beim Zertifikat für die Restemissionen von 0 bis e_1 Zertifikate beschafft werden müssen, dem Staat fließen Zertifikateinnahmen entsprechend $0e_1Cz$ zu.

Verbote führen zu Vermeidungskosten bei den Emittenten, Restemissionen bleiben kostenfrei. Bei der Versteigerung von Zertifikaten fallen für den Staat Versteigerungserlöse in Abhängigkeit von den Restemissionen an, die Emittenten werden Vermeidungskosten aufwenden, bis die Grenzkosten der letzten vermiedenen Einheiten einander gleich sind.

Statische Effizienz als entscheidendes Kriterium

Statische Effizienz bedeutet im Zusammenhang mit der Klimapolitik, dass die Zielvorgabe der Minderung einer bestimmten Emissionsmenge zu geringstmöglichen Kosten erreicht wird (Wein, 2023, S. 232–235). In Abbildung 3 sind emittentenspezifische Grenzvermeidungskostenkurven GVK_1 und GVK_2 abgetragen, auf der Abszisse ste-

Abbildung 3
Statische Effizienz bei der Vermeidung von CO₂-Emissionen



Quelle: eigene Darstellung.

hen die Emissionsmengen der beiden Verschmutzer. Die GVK_2 verläuft flacher als die GVK_1 , da Emittent 2 bereits die ersten Einheiten leichter vermeiden kann als Emittent 1 (da er z. B. geringere Kosten aufweist, da Emittent 2 einfacher eine Wärmepumpe einbauen kann). Wird jetzt ein pauschales Verbot für beide ausgesprochen, sodass sie die Emissionsmengen von e_0 auf e_1 reduzieren müssen, trägt Emittent 1 für die letzte vermiedene Einheit e_1 die $GVK_1(e_1)$ und Emittent 2 ist mit $GVK_2(e_1)$ konfrontiert. Gesamtwirtschaftlich würde man sich besserstellen, wenn man Emittent 1 eine Einheit weniger Vermeidung auferlegt, bei ihm würde die Strecke AB eingespart. Um das gleiche Emissionsziel zu erreichen, muss aber Emittent 2 mit einem um eine Einheit strengeren Verbot belegt werden; bei ihm fallen deshalb zusätzliche Vermeidungskosten in Höhe der Strecke CD an. Da die zusätzlichen Kosten, gemessen durch die Strecke CD, kleiner sind als die eingesparten Kosten (= Nutzen) mit Strecke AB, wird das gleiche Emissionsziel zu geringeren Kosten erreicht. Für weitere Einheiten rechts von e_1 würde ein milderes Verbot ebenfalls Kosteneinsparungen bei Emittent 1 erbringen, die durch Mehrkosten beim strenger reglementierten Emittenten 2, links von e_1 , nicht ausgeglichen würden. Erst rechts von e_3 bzw. links von e_2 wird es keine weiteren Gesamtkosteneinsparungen mehr geben. Statische Effizienz wäre folglich in e_2 bzw. e_3 erreicht. Ein pauschales Verbot, das beide Emittenten auf e_1 zwingt, verfehlt bei unterschiedlichen Grenzvermeidungskostenkurven die statische Effizienz. Bei der Zertifikatelösung wird jeder Emittent so lange vermeiden, bis die Grenzvermeidungskosten der letzten vermiedenen Einheit gleich z entsprechen. Bei einheitlichem Zertifikatekurs sind somit die Grenzvermeidungskosten der letzten vermiedenen Einheiten einander gleich, statische Effizienz wird bei Zertifikaten automatisch erreicht.

Erfüllen die klimapolitischen Maßnahmen das Kriterium der statischen Effizienz?

Abschließend wird untersucht, inwieweit die in Deutschland herangezogenen ordnungsrechtlichen und preislichen Instrumente der Reduzierung von CO₂-Emissionen aus Gebäudebrand und Verkehr das Kriterium der statischen Effizienz erfüllen.

Mit dem GEG soll Heizenergie zu zwei Dritteln aus erneuerbaren Energien gewonnen werden. Da die technischen Voraussetzungen bei den einzelnen Gebäuden sehr unterschiedlich sind, wird die Bedingung der statischen Effizienz nicht erfüllt. Ob sich die im Gesetz vorgesehenen relativierenden Tatbestände (z. B. Befreiung, wenn Investitionen in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag/Wert des Gebäudes stehen oder persönliche Umstände des Hauseigentümers wie Pflegebedürftigkeit vorliegen) tatsächlich an den individuellen Grenzvermeidungskosten orientieren, ist zumindest fragwürdig. Je stärker die Ausnahmetatbestände greifen oder je mehr das Aufstellen von kommunalen Wärmeplänen die Pflicht zur Umstellung „verwässert“, umso weniger CO₂-Emissionen werden vermieden; die ökologische Treffsicherheit wird verfehlt. Die auf jeden Fall aufzuwendenden Umstellungskosten haben politisch einen starken Druck ausgeübt, sodass nur bei Neubauten in Neubaugebieten aktuell eine Pflicht greift.

Die Flottengrenzwerte für Pkw-Neufahrzeuge vernachlässigen das Kriterium der statischen Effizienz: Nur die fahrzeugtypenbezogenen Grenzwerte einzuhalten vernachlässigt die tatsächlichen Nutzungsaktivitäten. Die individuellen Grenzvermeidungskosten bei der Nutzung spielen also keine Rolle. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob die Berücksichtigung der herstellerepezifischen Gewichtsklassen für die Bestimmung der Grenzwerte (da es für schwere Fahrzeuge technisch schwieriger sei, CO₂ einzusparen, als für leichtere) tatsächlich die Unterschiede in den Vermeidungsmöglichkeiten abbildet. Die ökologische Treffsicherheit steht ebenfalls in Frage, da durch mehr Fahrzeugzulassungen und -aktivitäten die CO₂-Emissionen ansteigen, ohne dass eine Verletzung des Flottengrenzwertes vorliegt. Ferner gehen nur Neufahrzeuge ein, der Fahrzeugbestand bleibt außen vor. Der dynamische Anreizeffekt, also der Anreiz, kostengünstigere Vermeidungstechniken einzuführen, ist allerdings erheblich, da die Grenzwerte immer mehr abgesenkt werden. Flottengrenzwerte sind politisch leicht durchzusetzen, da nur Neufahrzeuge betroffen sind und Restemissionen nicht bepreist werden.

Beim Verbrennerverbot entstehen hohe Grenzvermeidungskosten, wenn die Mobilität nicht durch alternative,

CO₂-arme Fahrzeuge, sondern nur durch sehr teure Fahrzeuge oder mit großen Bequemlichkeitsverlusten einhergehenden Alternativen ersetzt werden kann. Unberücksichtigt bleibt auch, ob die gleichen Emissionen nicht im Gebäudesektor, in anderen Bereichen des Verkehrs, in allen anderen Sektoren (Stromerzeugung, Industrie etc.) zu geringeren Kosten vermieden werden könnten. Politische Sprengkraft erhält das Verbrennerverbot, wenn die in Deutschland prägende Automobilindustrie beim Angebot von CO₂-freien Fahrzeugen nicht mithalten kann, deshalb erhebliche Wertschöpfung im Inland entfällt und nicht zuletzt Arbeitskräfte entlassen werden müssen.

Ein ausschließlich klimapolitisch begründetes Tempolimit auf Autobahnen muss sich fragen lassen, wie hoch die zu erwartenden CO₂-Einsparungseffekte sein dürften (ökologische Treffsicherheit). Empirisch fehlt es an kausalanalytisch fundierten Studien, die seriös die Einsparungseffekte benennen können. Am besten fundiert ist die Studie von Bauernschuster und Traxler (2021), die bei einem 120 km/h-Limit einen Rückgang von 2,8 Mio. tCO₂ voraussagt. Für die statische Effizienz kommt es darauf an, ob nicht in anderen Sektoren (übriger Verkehr, im Gebäudebrand, in der Stromerzeugung, in der Industrie, etc.) die Vermeidung zu geringeren Grenzvermeidungskosten erreicht werden kann.

Das EU-ETS 2 und der nationale Emissionshandel (nEHS) schaffen automatisch eine statisch effiziente Vermeidung, da sich die Emittenten immer an dem geltenden Zertifikatskurs orientieren. Dies setzt voraus, dass beide in ein einheitliches Handelssystem mit einem einheitlichen Zertifikatspreis übergehen und – noch besser für die statische Effizienz – mit dem ETS 1 verschmolzen werden. Erst dann ist die sektorübergreifende Gleichheit der Zertifikatspreise erreicht. Knackpunkt des Zertifikatemarktes ist die Frage, ob die zulässigen Zertifikatmengen im Hinblick auf die verfolgten Klimaziele hinreichend knapp festgelegt werden. Mit dem avisierten Frontloading (Erhöhung der zulässigen Menge an Zertifikaten im Einführungsjahr 2027 um 30%) und der fallweisen Freigabe der Marktstabilitätsreserve zur Begrenzung des Zertifikatspreises (Agora Energiewende, 2023) werden zu Beginn des ETS 2 Signale ausgesendet, dass die Menge nicht hinreichend knappgehalten wird; die ökologische Treffsicherheit würde verfehlt. Insbesondere mit dem europäischen Plan, jedes Jahr die zulässige Menge zu reduzieren, wird vermutlich ein Abfallen des Zertifikatspreises verhindert, die dynamische Anreizwirkung bleibt hoch. Für die politische Durchsetzbarkeit ist wichtig, dass alle Zertifikateinnahmen pro Kopf an die Bevölkerung zurückgegeben werden, um zumindest im Durchschnitt die finanzielle Mehrbelastung der Zertifikate auszugleichen.

Die geringe ökologische Wirksamkeit der Kfz-Steuer liegt einerseits am niedrigen Kfz-Steuersatz und andererseits an der Tatsache, dass Änderungen in der Kfz-Steuer nur für neu zugelassene Fahrzeuge gelten.

Beim pauschalisierten Dienstwagenprivileg gehen nur die bauartbedingten CO₂-Emissionen als „Fixum“ ein, bei hybriden und vollelektrischen Fahrzeugen werden die geldwerten Vorteile nur zur Hälfte bzw. zu einem Viertel besteuert. Die aus der konkreten Nutzungsintensität resultierenden Emissionen bleiben unbelastet; unterschiedliche Grenzvermeidungskosten der letzten vermiedenen Einheiten sind zu erwarten. Politisch ist das Dienstwagenprivileg vermutlich leicht durchsetz- bzw. erhaltbar, weil eine relativ kleine Gruppe profitiert und sich die Nachteile der Steuermindereinnahmen auf Viele wenig spürbar verteilen.

Insgesamt schneiden die preislichen Instrumente besser als die ordnungsrechtlichen Instrumente ab. Gerade in Bezug auf die statische Effizienz ragt das preisliche Instrument des Zertifikatehandels hervor. Möglichst schnell sollte aus ETS 1/2 mit nEHS ein einheitlicher europäischer Zertifikatehandel entstehen. Für die ökologische Treffsicherheit sind die Obergrenzen der Zertifikatemengen entsprechend der klimapolitischen Zielvorgaben – möglichst unter 2 Grad, am besten 1,5 Grad Erwärmung – einzuhalten und entsprechend von Jahr zu Jahr zu senken. Die

preislichen Instrumente Kfz-Steuer und für Elektrofahrzeuge reduzierter geldwerter Vorteil der Dienstwagenbesteuerung sind wenig ökologisch wirksam und statisch ineffizient. Die ordnungsrechtlichen Instrumente sind bei einem adäquaten Zertifikatehandel verzichtbar. Politisch müssen die Zertifikateeinnahmen an die Bevölkerung zurückgegeben werden.

Literatur

- Agora Energiewende. (2023). *Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr – Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel*.
- Agora Verkehrswende. (2022). *Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte (Gesamtbericht), Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung*.
- Bauernschuster, S. & Traxler, C. (2021). Tempolimit 130 auf Autobahnen: eine evidenzbasierte Diskussion der Auswirkungen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(2), 86–102.
- Eisenkopf, A. (2024). Flottengrenzwerte – Ein untaugliches Instrument der europäischen Klimapolitik! *Wirtschaftliche Freiheit*.
- Fehr, M. (2024, 26. Oktober). Dienstwagen mit Elektromotor haben Vorfahrt beim Finanzamt. *FAZ.NET*.
- Kafsack, H., Piller, T., Müßgens, C., Schubert, C., Záboji, N. & Frühauf, M. (2024, 19. September). Jetzt entbrennt der Streit um die CO₂-Grenzwerte für Autos. *FAZ.NET*.
- Umweltbundesamt. (2021, 3. November). *Klimaschutzinstrumente im Verkehr - CO₂ Flottenzielwerte für Pkw*.
- Umweltbundesamt. (2024). *Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes (KSG)*.
- Wein, T. (2023). *Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Springer.

Title: Certificate Trading is the Most Suitable Climate Policy Instrument

Abstract: CO₂ emissions from buildings and traffic are at the heart of the environmental policy debate. Proposals include no new combustion vehicles from 2035, at least 65% of heating from renewable energy sources, extended certificate trading to emissions from buildings and traffic, speed limits on freeways, vehicle tax that is aligned more closely with CO₂ emissions and the end of the company car privilege. How suitable are these instruments? If the most important assessment criterion for these measures – static efficiency – is applied, the result is a demand for comprehensive certificate trading that is strictly oriented towards the climate policy goals of the Paris Climate Agreement in terms of its quantity restrictions. The EU and Germany are on the right track here. The regulatory and other pricing measures would then be obsolete.

Bernhard Boockmann, Gisela Meister-Scheufelen, Barbara Unger

Wenn mehr gearbeitet würde – Potenziale des deutschen Arbeitsmarktes

Aufgrund der absehbaren demografischen Entwicklung steht Deutschland erst am Anfang eines langfristigen Arbeitskräftemangels.¹ Dabei besteht nicht nur ein Fachkräftemangel, sondern ein grundlegendes Problem, eine ausreichende Zahl von Arbeitskräften zu gewinnen. Die aktuelle Rezession und der Transformationsprozess haben zwar zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage geführt. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass sich der Arbeitskräftemangel fortsetzen wird. Selbst wenn unterstellt wird, dass sich die Erwerbsbeteiligung inländischer Personen künftig erhöht, wäre rechnerisch ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen erforderlich, um das Erwerbspotenzial konstant zu halten (Fuchs et al., 2021).

Entwicklung des Arbeitsvolumens

Das Arbeitsvolumen ist in Deutschland in den letzten 20 Jahren – mit Ausnahme der Coronaphase – aufgrund der Zunahme an Erwerbstätigen stetig gestiegen (Abbildung 1). Von 2005 bis 2023 nahm das Arbeitsvolumen von 58,6 Mrd. Stunden bis auf 61,7 Mrd. Stunden zu. Dabei ist zum einen die Erwerbstätigenquote² von Frauen von 63 % (2000) auf 75 % (2022) gestiegen. Zum anderen ist heute ein weitaus höherer Anteil älterer Personen erwerbstätig. In der Altersgruppe ab 60 Jahren hat sich die Erwerbstätigenquote sogar von über 20 % auf über 60 % erhöht. Damit ist es gelungen, das Erwerbspotenzial der Älteren in einem hohen Maße zu mobilisieren.

Neben der Zahl der Erwerbstätigen bestimmt sich das Arbeitsvolumen auch nach dem Erwerbsumfang, also der Arbeitszeit. Ergebnisse aus der Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

- 1 Die hier dargestellten Ergebnisse basieren auf einer Studie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München (Stiftung Familienunternehmen, 2024).
- 2 Die Erwerbstätigenquote ist definiert als Anteil der tatsächlich erwerbstätigen Personen an der Zahl der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

(IAB) zeigen, dass sich die jährliche Arbeitszeit seit dem Jahr 2000 bei den Männern deutlich vermindert hat. Bei den Frauen dagegen ist sie auf bereits niedrigem Niveau in geringerem Maße noch weiter zurückgegangen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: geänderte Arbeitszeitwünsche, die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und tarifvertragliche Arbeitszeitverkürzungen.

Der Sachverständigenrat (2024, S. 70) geht davon aus, dass das inländische Arbeitsvolumen bis zum Ende des Jahrzehnts zurückgehen wird. Dies liegt am erwarteten weiteren Rückgang der Arbeitszeit, aber besonders auch an der sinkenden Erwerbstätigenquote bei einem höheren Anteil von Personen im fortgeschrittenen Erwerbsalter. Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials sind daher für das künftige wirtschaftliche Wachstum von kaum zu überschätzender Bedeutung.

Die Potenziale

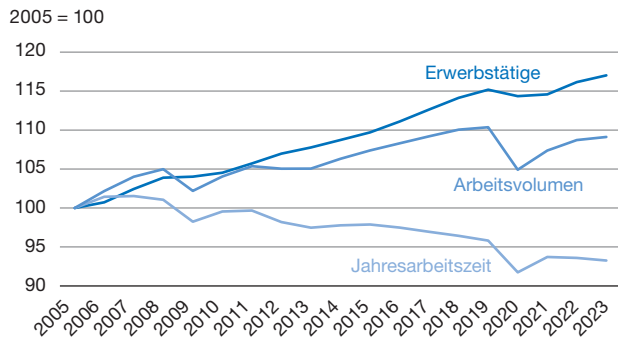
Deutschland gehört im internationalen Vergleich des Arbeitsvolumens pro Person im erwerbsfähigen Alter zu den Ländern mit dem niedrigsten Arbeitsvolumen (Stiftung Familienunternehmen, 2024, S. 19). Zu untersuchen ist deshalb, bei welchen Gruppen Potenziale

Prof. Dr. Bernhard Boockmann ist wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen.

Dr. Gisela Meister-Scheufelen ist Projektleiterin wissenschaftlicher Studien bei der Stiftung Familienunternehmen und Dozentin an der Universität Potsdam.

Dr. Barbara Unger ist Referentin für Wissenschaft und Programme bei der Stiftung Familienunternehmen in München.

Abbildung 1
Erwerbstätige, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen



Dargestellt ist die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen, die mindestens eine Stunde pro Woche arbeiten, das Arbeitsvolumen, also das Produkt aus Erwerbstätigen- und Stundenzahl, sowie die jährliche Arbeitszeit pro erwerbstätiger Person in Stunden.

Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung (Wanger, 2023).

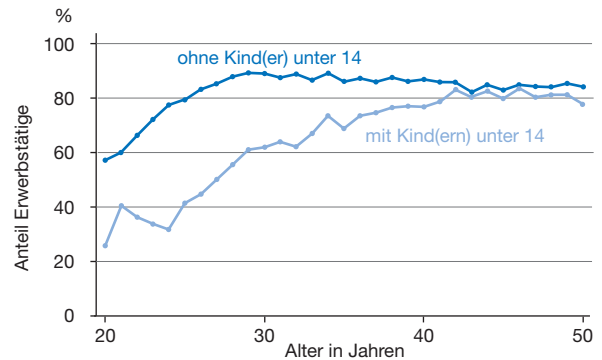
zu einer Ausweitung des Beschäftigungsumfangs, also insbesondere der wöchentlichen Arbeitszeiten, und zu einer Erhöhung der Erwerbstätigenquote vorhanden sind. Im Fokus stehen Frauen mit Kindern bis unter 14 Jahren und Frauen allgemein, Personen mit Migrationshintergrund, Personen ohne berufliche Ausbildung und Ältere. Der Mikrozensus 2019, der hier als Datenquelle verwendet wird, bietet ausreichende Fallzahlen, um diese Teilgruppen auch im Hinblick auf ihre Altersstruktur repräsentativ zu erfassen.

Die Potenziale werden durch eine Vergleichsgruppenanalyse ermittelt. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Unterschied in der Arbeitszeit oder der Erwerbstätigkeit zu einer geeigneten Vergleichsgruppe auf die Hälfte reduziert wird. Zum Verständnis: Die Veränderung in diesem Ausmaß ist keine Vorhersage, sondern eine Setzung, die als realistische Zielmarke zu verstehen ist.

Auswertungen der Arbeitszeiten mit dem Mikrozensus ergeben, dass nur bei Frauen Potenziale in der Verlängerung der Wochenarbeitszeit bestehen, während sich die anderen Gruppen in der Arbeitszeit kaum von den Benchmarks unterscheiden. Bei den Personen mit Migrationshintergrund, gering Qualifizierten und Älteren bestehen die Potenziale also in erster Linie in einer möglichen Erhöhung der Erwerbstätigkeit.

Wie sind die Potenziale zu erreichen? Hierfür wurde eine Ursachenanalyse auf der Basis vorwiegend quantitativer Studien durchgeführt. Daraus ergaben sich Handlungsansätze, die in Expertenrunden mit Personen aus Familienunternehmen und Stakeholdern aus der öffentlichen Verwaltung sowie Verbänden konkretisiert wurden.

Abbildung 2
Anteil erwerbstätiger Frauen nach Alter



Quelle: Mikrozensus 2019, eigene Auswertungen.

Frauen mit Kindern bis unter 14 Jahren

Abbildung 2 zeigt den Anteil der Erwerbstätigen mit mindestens einer Stunde in der Woche bei Frauen nach Altersjahrgängen in Abhängigkeit davon, ob Kinder bis unter 14 Jahren im Haushalt leben. Frauen mit Kindern bis unter 14 Jahren sind deutlich seltener erwerbstätig als andere Frauen. Dies gilt vor allem für die Altersspanne bis 35 Jahre, in der diese Kinder zumeist deutlich jünger als 14 Jahre sind. Die Lücke schließt sich erst nach einem Lebensalter von 40 Jahren, wenn die Kinder nicht mehr so intensiv betreut werden müssen.

Für die Bestimmung der Größe des Potenzials wird die Schließung der Lücke im Anteil der Erwerbstätigen zu Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren zur Hälfte definiert, also die Hälfte des vertikalen Abstands zwischen den beiden Kurven. Die Berechnung erfolgt für jeden Altersjahrgang. Beispielsweise sind 69 % der 35-jährigen Mütter von Kindern bis unter 14 Jahren erwerbstätig, in der Benchmark-Gruppe der Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren in diesem Alter sind es dagegen 86 %. Die Schließung der Lücke zur Hälfte bedeutet damit einen Anstieg der Erwerbstätigenquote um 8,5 Prozentpunkte. Genauso wird in den anderen Altersjahrgängen vorgegangen. Nach diesem Szenario wären insgesamt 477.000 Personen zusätzlich erwerbstätig.

Auch zur Abschätzung des Potenzials längerer Arbeitszeiten werden Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren als Benchmark verwendet. Es ergeben sich deutliche Unterschiede, beispielsweise haben 35-jährige Mütter von Kindern bis unter 14 Jahren durchschnittlich eine wöchentliche Arbeitszeit von 27 Stunden, in der Benchmark-Gruppe der Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren in die-

sem Alter sind es 37 Stunden. In Abbildung 3 zeigt sich vor allem die weite Verbreitung von Teilzeittätigkeiten im Umfang von 20 bis 24 Stunden wöchentlich.

Im Szenario, dass der Unterschied in der wöchentlichen Arbeitszeit um die Hälfte reduziert werden kann, würden 984 Mio. Arbeitsstunden zusätzlich geleistet. Das entspricht 717.000 zusätzlichen Arbeitskräften umgerechnet mit der durchschnittlichen Stundenzahl der Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren von 1.373 Arbeitsstunden.

Die Handlungsempfehlungen

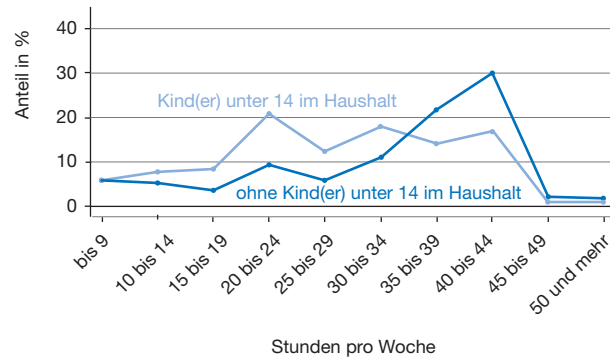
Wo können Handlungsempfehlungen zur Realisierung des Potenzials ansetzen? Die im Mikrozensus befragten Mütter von Kindern im Alter bis unter 14 Jahren geben zu 68 % die Betreuung der Kinder als Hauptgrund für ihre Teilzeitbeschäftigung an, weitere 13 % der Befragten nennen persönliche und familiäre Verpflichtungen (Stiftung Familienunternehmen 2024, S. 26). Die Ausweitung der institutionellen Kinderbetreuung ist daher der Schlüssel für eine längere Arbeitszeit und damit auch für die Erhöhung der Erwerbstätigkeit. So weisen Bauernschuster und Schlotter (2015) nach, dass eine Erhöhung der Betreuungsquote durch Kitas um 10 Prozentpunkte zu einem Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Frauen mit drei- oder vierjährigen Kindern um knapp 4 Prozentpunkte führt.

Die Ausweitung der Kinderbetreuung erfordert eine Mehrzahl von Maßnahmen:

- Die Betreuungszeiten sollten flexibler gestaltet, erweitert und verlässlicher werden. Der ab 2026 geltende Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung für Kinder im Grundschulalter sollte vollständig umgesetzt werden.
- Die gesetzlichen Anforderungen für Betriebs-Kitas sollten vereinfacht werden. Hier sind die Bundesländer gefordert, die z.B. im Rahmen von Erprobungsklauseln Anforderungen versuchsweise lockern können.
- Die Gründung von Betriebs-Kitas sollte durch Beratung und Unterstützung bei der Planung und Einrichtung von Kitas (auch in der Kommunikation mit Behörden) erleichtert werden.
- Eine steuer- und abgabenfreie Betreuung in Ferienzeiten für schulpflichtige Kinder würde es Unternehmen erleichtern, derartige Leistungen zu erbringen.

Beispiele von Unternehmen zeigen, dass eine entlastende „Gesamtkoordination“, eine „erweiterte Familie am Arbeitsplatz“ sowie Vereine, Seniorenclubs und Netz-

Abbildung 3
Arbeitszeiten von Frauen mit und ohne Kinder



Leseeispiel: Der hellblaue Punkt in der senkrechten Verlängerung von „20 bis 24“ meint, dass gut 20 Prozent aller berufstätigen Frauen eine wöchentliche Arbeitszeit von 20 bis 24 Stunden haben.

Quelle: Mikrozensus 2019, eigene Auswertungen.

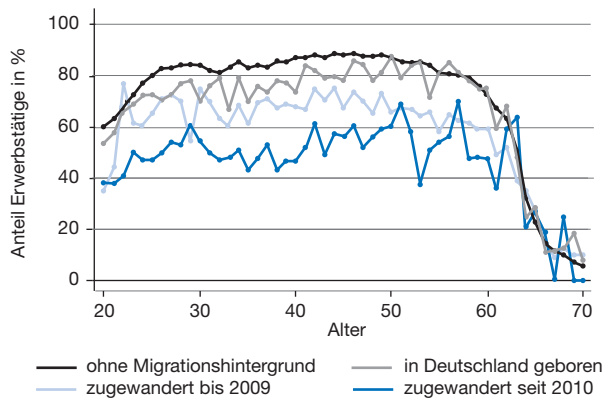
werke für Familien hilfreich sind. Diese können einspringen, wenn Engpässe bei der Betreuung aufkommen.

Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren

Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren unterscheiden sich in der Erwerbsteilnahme nur unwesentlich von Männern, aber deutlich im Hinblick auf die wöchentliche Arbeitszeit. Denn auch diese Frauen arbeiten häufig in Teilzeitbeschäftigung (Abbildung 3), während dies noch immer nur für wenige Männer gilt. Das Szenario fragt danach, wie viele Stunden in der Gesamtwirtschaft realisiert würden, wenn die Lücke zwischen der Arbeitszeit von Männern und Frauen ohne Kinder bis unter 14 Jahren zur Hälfte geschlossen würde. Die Berechnungen ergeben, dass in diesem Szenario über 2,3 Mio. Arbeitsstunden zusätzlich geleistet würden. Dies entspricht umgerechnet mit der durchschnittlichen Stundenzahl der Männer knapp 1,7 Mio. Arbeitskräften. Damit ist das in diesem Szenario ermittelte Potenzial höher als das aller anderen Potenziale.

Ein wesentlicher Grund für den hohen Teilzeitanteil besteht nach vorliegenden Studienergebnissen darin, dass die finanziellen Anreize für eine Vollzeittätigkeit zu gering sind (z. B. Bick & Fuchs-Schündeln, 2018). Um den Beschäftigungsumfang von teilzeitbeschäftigten Frauen ohne betreuungspflichtige Kinder zu erhöhen, sollten vor allem die steuerlichen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen geändert werden. Auch die steuerlichen Vorteile für verheiratete Paare müssten sich ändern. Dadurch würde es für viele Frauen attraktiver, mehr Stunden zu arbeiten. Um mehr reguläre Beschäftigungsver-

Abbildung 4
Erwerbstätigenquote von Frauen mit
Migrationshintergrund



Quelle: Mikrozensus 2019, eigene Auswertungen.

hältnisse zu schaffen, sollten die Regelungen für Minijobs eingeschränkt werden. Manchmal fehlt aber auch ein Problembewusstsein dafür, welche finanziellen Einbußen besonders im Fall einer Scheidung oder im Alter mit Teilzeit einhergeht. Die Deutsche Rentenversicherung sollte daher in den jährlichen Renteninformationsschreiben die finanziellen Vorteile einer Erhöhung der Arbeitszeit auf die künftigen Rentenzahlungen sichtbar machen.

Teilzeittätigkeiten im späteren Lebensalter sind vielfach in früheren Phasen der Erwerbstätigkeit angelegt. Die Anreize für eine Vollzeittätigkeit sind höher, wenn Erwerbsunterbrechungen nicht mit Nachteilen für die spätere berufliche Entwicklung verbunden sind. Daher sollten Frauen nach der Familienphase nicht nur in ihre vorherigen Tätigkeiten zurückkehren, sondern vermehrt auch beruflich aufsteigen können.

Zugewanderte und Personen mit Migrationshintergrund

Zugewanderte und andere Personen mit Migrationshintergrund haben eine geringere Erwerbsbeteiligung als Personen ohne Migrationshintergrund. Abbildung 4 zeigt die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung nach dem Migrationsstatus bei Frauen, bei denen die Unterschiede besonders ausgeprägt sind. Die geringste Erwerbsbeteiligung haben Personen, die im Jahr 2010 oder später nach Deutschland eingereist sind. Es folgen vor 2010 Zugewanderte und Personen, die einen Migrationshintergrund haben, aber in Deutschland geboren sind, d. h. Zugewanderte der zweiten oder dritten Generation. Diese Abfolge besteht auch bei den Männern.

Die Berechnung der Arbeitsmarktpotenziale geht von dem Szenario aus, dass die Lücke zum jeweils nächsten

Migrationsstatus (z. B. Zugewanderte bis 2010 statt Zugewanderte seit 2010) zur Hälfte geschlossen wird. Insgesamt könnten danach 432.000 Personen zusätzlich erwerbstätig sein, davon entfallen allein 194.000 Personen auf die Gruppe der seit 2010 Zugewanderten.

Besonders niedrig ist die Erwerbstätigkeit von zugewanderten Frauen. Ein wichtiger Grund ist, dass Kinder weniger häufig eine Kita besuchen, wenn beide Eltern einen Migrationshintergrund haben oder zu Hause vorwiegend kein Deutsch gesprochen wird (Spieß, 2022). Um Zugewanderte über die Möglichkeiten und den für alle geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz aufzuklären, sollten die Beratungsangebote verbessert werden. Zudem sollten Unternehmen Informationsmaterialien für ihre zugewanderten Fachkräfte bereitstellen. Bei den Unternehmen gibt es erfolgreiche Beispiele für Dual Career-Netzwerke, die Partner:innen von zugewanderten Fachkräften neue berufliche Perspektiven in Deutschland aufzeigen.

Bei den Zugewanderten steht einer Erwerbstätigkeit häufig entgegen, dass Integrations- und Berufssprachkurse überwiegend in Vollzeit angeboten werden und daher schlecht mit einer Erwerbstätigkeit kombiniert werden können. Daher sollten im Bereich der Sprachkurse mehr Teilzeitangebote geschaffen werden, vor allem sollte das Erlernen der deutschen Sprache in Unternehmen gefördert werden. Zugleich müssen die Verfahren für die berufliche Anerkennung in reglementierten Berufen entbürokratisiert und damit beschleunigt werden.

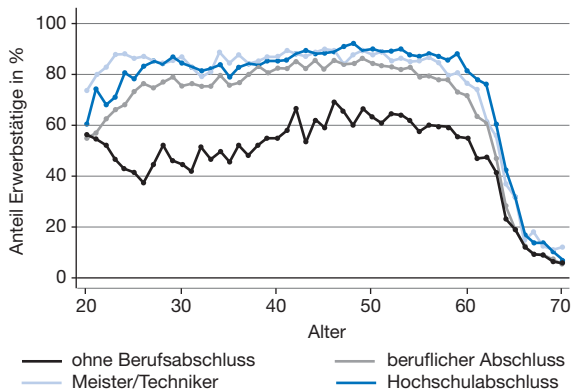
Personen ohne Berufsabschluss

Bei den Erwerbstätigenquoten bestehen erhebliche Unterschiede nach Qualifikationen. Unterschieden wird zwischen Personen ohne Berufsabschluss, mit beruflichem Ausbildungsabschluss, mit einer fortgeschrittenen beruflichen Qualifikation (insbesondere Meister- oder Technikerabschlüsse) sowie mit Hochschulabschluss.

Je höher die Qualifikation, desto höher die Erwerbstätigenquote, aber nirgendwo sind die Unterschiede so groß wie zwischen Gering- und beruflich Qualifizierten (Abbildung 5). Dies gilt für Männer ähnlich wie für Frauen, wobei die Unterschiede vor allem bei den jüngeren Frauen noch einmal größer sind.

Als Szenario wird untersucht, wie viele Erwerbstätige zusätzlich gewonnen werden könnten, wenn die Lücke in der Erwerbstätigenquote zur jeweils folgenden Qualifikationsgruppe zur Hälfte geschlossen würde. Der errechnete Zuwachs der Erwerbstätigkeit ist erheblich: Insgesamt ergeben sich knapp 1,2 Mio. Erwerbstätige zusätzlich.

Abbildung 5
Erwerbstätigenquoten von Frauen nach Qualifikation



Quelle: Mikrozensus 2019, eigene Auswertungen.

Davon geht mehr als die Hälfte (609.000 Beschäftigungsverhältnisse) auf die Gruppe der Personen ohne Berufsabschluss zurück.

Anders als im Szenario unterstellt, steigt seit mehr als zehn Jahren der Anteil der Ausbildungslosen, also derjenigen, die dauerhaft ohne einen beruflichen oder Studienabschluss verbleiben (Stiftung Familienunternehmen, 2024, S. 20). Ausbildungslosigkeit führt zu Arbeitslosigkeit, wenn mangelnde Arbeitsanreize bei geringen Löhnen die Betroffenen daran hindern, eine Beschäftigung aufzunehmen. Dies gilt insbesondere, wenn das erzielbare Einkommen im Vergleich zur Unterstützung in der Familie oder dem Transferbezug gering ist (Blömer & Peichl, 2020).

Ausbildungslosigkeit zu vermeiden, ist ein Ziel, das auf unterschiedlichen Stufen des Bildungs- und Übergangsvorgangs ansetzen muss. Im Berufswahlprozess müssen Jugendliche noch besser über Ausbildungsberufe, Karriereoptionen und Förderungen informiert werden. Bei aller Schwierigkeit, hier wirksame Lösungen zu finden, gibt es durchaus erfolgreiche Beispiele, wenn eine Direktansprache gelingt (z.B. „Talent Company“ der Strahlemann-Stiftung) und Jugendliche mit Ausbildungsbetrieben zusammengebracht werden können (z.B. auch durch Praktika). Bei Jugendlichen mit besonderen schulischen oder familiären Schwierigkeiten sind in der Regel eine individuelle Begleitung und ein Mentoring notwendig.

Vielen nicht beruflich qualifizierten Personen gelingt es auf Dauer nicht, Zertifikate und Qualifikationen oder nachträglich Abschlüsse zu erwerben, auch wenn die erforderlichen Fähigkeiten und die nötige Motivation vorhanden sind. Teilqualifizierungen sollten in größerem Umfang als bisher angeboten und die Finanzierungsmöglichkeiten verbessert werden.

Ältere Personen

Die Erwerbstätigkeit hat in Deutschland zwischen 2010 und 2020 bei den älteren Personen erheblich zugenommen. Dies gilt für Frauen noch stärker als für Männer. Doch die Erwerbstätigenquote geht ab einem Alter von 60 Jahren relativ schnell zurück.

Im letzten Szenario wird unterstellt, dass der Unterschied in der Erwerbstätigenquote jedes Altersjahrgangs ab 50 Jahre zum nächstjüngeren Altersjahrgang zur Hälfte reduziert werden kann. Beispiel: Mit 62 Jahren arbeiten noch 66,8% des Altersjahrgangs, mit 63 Jahren 53,7%. Das Szenario basiert darauf, dass die Erwerbstätigkeit mit 63 Jahren um die Hälfte der Differenz zwischen 66,8% und 53,7% steigt, also auf 60,2%. Insgesamt ergibt das Szenario 414.000 Erwerbstätige zusätzlich, davon 250.000 in der Altersgruppe der 61- bis 65-Jährigen. Aber auch bei den Älteren bis 70 ergibt sich ein Potenzial von 78.000 Erwerbstätigen.

Die Gründe für einen frühen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit sind vielfältig, aber maßgeblich sind in erster Linie die finanziellen Anreize durch das Rentenversicherungssystem. Reformen zur Minderung dieser Anreize haben in der Vergangenheit die Erwerbstätigenquoten deutlich erhöht (Geyer & Welteke, 2021). Durch die Einführung der abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte („Rente mit 63“) wurde die Erwerbsbeteiligung jedoch wieder reduziert (Dolls & Krolage, 2023). Ähnlich wie in Österreich sollte diese Rentenart auf besonders belastete Berufe begrenzt werden.

Einer Weiterbeschäftigung nach dem regulären Rentenalter steht oft entgegen, dass die Möglichkeiten dazu, z.B. das seit 2017 bestehende Flexirentengesetz, kaum bekannt sind. Auf der Seite der Arbeitgeber stehen einer Weiterbeschäftigung gesetzliche (im öffentlichen Dienst) oder tarifvertragliche Gründe entgegen. Auch die Neueinstellung von Beschäftigten, die das Rentenalter schon erreicht haben, ist nicht ohne Probleme. Betriebe scheuen häufig eine unbefristete Beschäftigung. Ein befristeter Arbeitsvertrag lässt sich aber oft nicht rechtssicher schließen.

Fazit

Die größten Potenziale für den Arbeitsmarkt liegen der Analyse zufolge in der Ausweitung des Arbeitsumfangs und der Reduzierung von Teilzeit- und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Besonders die nicht genutzten Potenziale bei Frauen, die keine Kinder (mehr) betreuen, fallen ins Auge. Umgerechnet in Beschäftigtenzahlen, ließen sich knapp 1,7 Mio. zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse realisieren (Abbildung 6). Hier liegen nicht allein Potenziale für

Abbildung 6
Übersicht über die Beschäftigungspotenziale



Zu berücksichtigen ist, dass sich die Potenziale überlappen – zugewanderte Frauen sind beispielsweise zugleich häufig Mütter von Kindern bis unter 14 Jahren. Daher können die in der Abbildung dargestellten Zahlen nicht zu einem Gesamtpotenzial addiert werden.

Quelle: Mikrozensus 2019, eigene Auswertungen.

wirtschaftliche Wertschöpfung, sondern es geht zugleich um ein wichtiges gleichstellungspolitisches Thema.

Frauen mit Kindern bis unter 14 Jahren sind häufig durch mangelnde Betreuungsmöglichkeiten daran gehindert, ihren Arbeitsumfang zu erhöhen und dadurch ihre beruflichen Pläne zu verwirklichen. Dies hat vielfach nachteilige längerfristige Folgen für die berufliche Entwicklung. Mit umgerechnet über 700.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen ist dies eines der größten nicht verwirklichten Potenziale am Arbeitsmarkt. Das Arbeitsvolumen ließe sich zudem deutlich steigern, wenn Personen, die bisher nicht am Arbeitsmarkt partizipieren, mehr Chancen für eine Erwerbstätigkeit eröffnet würden. Hierunter fallen Personen mit geringen beruflichen Qualifikationen, denen bessere Perspektiven zu vollwertigen beruflichen Tätigkeiten eröffnet werden sollten, Zugewanderte und darunter besonders zugewanderte Frauen sowie – trotz großer Erfolge bei der Steigerung der Erwerbsbeteiligung – ältere Erwerbsfähige, deren Potenziale noch immer nicht realisiert werden.

Die Ursachen für die Nichtausnutzung der Potenziale sind gut erforscht. Ein Thema von erstrangiger Bedeutung

ist die Betreuung von Kindern in Kitas, aber auch von schulpflichtigen Kindern außerhalb von Ganztagschulen sowie in Ferienzeiten. Hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen von Reformen beim Ehegattensplitting, bei der geringfügigen Beschäftigung oder der Rente für besonders langjährige Versicherte liegen umfangreiche Forschungsergebnisse vor. Jenseits der großen Vorhaben gibt es viele zunächst weniger ambitioniert scheinende Vorhaben, die ebenfalls wichtige Beiträge leisten können. Vielfach fehlen den Zielgruppen Informationen, beispielsweise über die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie bei den Möglichkeiten der Flexirente oder über vorhandene Ressourcen und Anlaufstellen. Der Informationsaustausch und die Interaktion – „Onboarding“, „Outboarding“, „Tandems“ und viele weitere Formate – sind zentral dafür, dass sich die Beteiligten über die Möglichkeiten klar werden. Viele der entsprechenden Handlungsoptionen gehen auf Unternehmen zurück, die diese Formate bereits erfolgreich praktizieren.

Literatur

Bauernschuster, S., & Schlotter, M. (2015). Public child care and mothers' labor supply. Evidence from two quasi-experiments. *Journal of Public Economics*, 123, 1–16.

Bick, A. & Fuchs-Schündeln, N. (2018). Taxation and Labor Supply of Married Couples across Countries: A Macroeconomic Analysis. *Review of Economic Studies*, 85(3), 1543–1576.

Blömer, M. & Peichl, A. (2020). *Für wen lohnt sich Arbeit? Partizipationsbelastungen im deutschen Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*. Bertelsmann Stiftung.

Dolls, M. & Krolage, C. (2023). 'Earned, Not Given'? The Effect of Lowering the Full Retirement Age on Retirement Decisions. *Journal of Public Economics*, 223(C), Elsevier.

Fuchs, J., Söhnlein, D. & Weber, B. (2021). Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. *IAB-Kurzbericht*, 25/2021. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Geyer, J. & Welteke, C. (2021). Closing Routes to Retirement for Women: How Do They Respond? *Journal of Human Resources*, 56(1), 311–341.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). *Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25*.

Spieß, C. K. (2022). Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23(1), 25–37.

Stiftung Familienunternehmen. (2024). *Arbeitskräftepotenziale in Deutschland besser ausschöpfen, 60 Handlungsempfehlungen für Verwaltung, Politik und Praxis*, erstellt vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.

Wanger, S. (2023). Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen von Frauen und Männern – Entwicklungen seit der Covid-19-Pandemie. *IAB-Forschungsbericht*, 18/2023. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Title: *If More People Worked: Potential of the German Labour Market*

Abstract: *The significant labour shortage in Germany could be alleviated if the domestic labour potential was better utilised. The most significant potential is found in part-time working women without children under the age of 14. If 50% of this group worked full time in the corresponding age groups, an additional 1.7 million full-time workers would be added to the labour market. Further potential lies in the targeted promotion of professional qualifications among mothers of children under the age of 14 and among older employees.*

Konjunkturschlaglicht

Sinkende Produktionskapazitäten in der Industrie?

Die deutsche Industrie befindet sich in der Krise. In den vergangenen Jahren ist die Industrieproduktion massiv zurückgegangen. Mittlerweile liegt sie auf einem Niveau, das – abgesehen vom Einbruch zu Beginn der Pandemie – zuletzt vor rund 15 Jahren registriert wurde. Im Vergleich zu 2019 hat sie um rund 10 % nachgegeben. Gleichzeitig ist die Kapazitätsauslastung in der Industrie deutlich zurückgegangen.¹ Größere Schwankungen im Auslastungsgrad sind in der Industrie regelmäßig zu beobachten und könnten darauf hindeuten, dass die Produktion konjunkturell (bzw. temporär) gebremst wird und sie sich mit einer Besserung der Konjunktur rasch wieder erholen würde. Allerdings lag die Auslastung so niedrig wie zuvor nur während der Weltfinanzkrise im Jahr 2009 bzw. während der Pandemie und damit weit unter den Tiefpunkten, die in früheren normalen Rezessionen zu beobachten waren (Abbildung 1). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die niedrige Industrieproduktion auf konjunkturelle (bzw. temporäre) Faktoren oder auf einen dauerhaften Rückgang der Produktionskapazitäten in der Industrie zurückzuführen ist.

Die Produktionskapazitäten in der Industrie lassen sich ähnlich wie das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial nicht beobachten. Eine Möglichkeit die Entwicklung der Kapazitäten abzuschätzen, ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen Industrieproduktion und der Kapazitätsauslastung. Die Unternehmen werden vom ifo Institut quartalsweise nach dem Auslastungsgrad ihrer Anlagen befragt: Veränderungen der Industrieproduktion, die sich nicht durch Schwankungen im Auslastungsgrad erklären lassen, sind demzufolge auf Veränderungen bei den Produktionskapazitäten zurückzuführen. Hierzu wird aus den Umfrageergebnissen zur Kapazitätsauslastung und den tatsächlichen Produktionswerten auf das (nicht beobachtbare) Kapazitätsniveau geschlossen. Für eine solche Abschätzung der Produktionskapazitäten sind recht strikte Annahmen notwendig. Insbesondere muss man davon ausgehen, dass sich der normale Auslastungsgrad in der Industrie über die Jahre nicht verändert hat. Zudem wird

¹ Industrie und verarbeitendes Gewerbe werden im Folgenden als Synonym verwendet. Die Industrieproduktion umfasst neben dem verarbeitenden Gewerbe noch Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden, die quantitativ jedoch kaum eine Rolle spielen.

© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

unterstellt, dass sich die Angaben der Unternehmen zur Auslastung auf die Industrieproduktion (bzw. auf die Warenfertigung) beziehen, nicht aber auf Dienstleistungsaktivitäten der Industrieunternehmen, wie z. B. Vertriebstätigkeiten oder Forschung und Entwicklung, die nicht in der Industrieproduktion abgebildet werden.

Dieser Vorgehensweise zufolge sind die Kapazitäten seit 2019 um rund 6 % gesunken (Abbildung 2). Demnach geht die derzeit niedrige Industrieproduktion zu erheblichen Teilen auch auf rückläufige Kapazitäten und nicht nur auf eine geringere Auslastung zurück. Auffällig ist, dass die so abgeschätzten Produktionskapazitäten kurzfristig recht hohe Schwankungen aufweisen. Für gewöhnlich wird angenommen, dass sich Produktionskapazitäten nur allmählich ändern. Die kurzfristigen Schwankungen könnten zum Teil damit zusammenhängen, dass die Angaben der Unternehmen vor allem in Krisenzeiten unpräziser sind bzw. vorübergehend einen anderen Zusammenhang mit der Industrieproduktion aufweisen als in normalen Zeiten. Denkbar ist, dass Unternehmen in Zeiten abnehmender Produktionskapazitäten – wenn z. B. Kapazitäten obsolet geworden sind – dazu tendieren, zunächst von einer sinkenden Auslastung ihrer bisher gewohnten Produktionskapazitäten zu berichten. Dies könnte aktuell dafür sprechen, dass die Produktionskapazitäten stärker zurückgegangen sind bzw. die äußerst niedrige Kapazitätsauslastung zukünftige Rückgänge bei den Produktionskapazitäten signalisiert, weil im Zuge des beschleunigten Strukturwandels noch bestehende (aber nicht mehr marktfähige) Kapazitäten nach und nach stillgelegt werden.

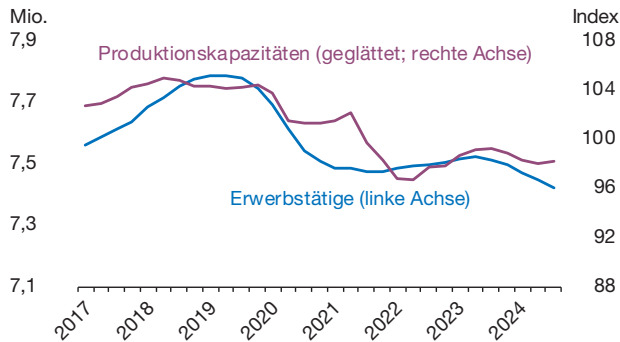
Abbildung 1
Kapazitätsauslastung in der Industrie



Quartalsdaten. Saisonbereinigt. Normale Rezessionen: Rezessionen außerhalb von Krisen.

Quelle: ifo Institut; Berechnungen des IfW Kiel.

Abbildung 2
Produktionskapazitäten und Erwerbstätigkeit in der Industrie

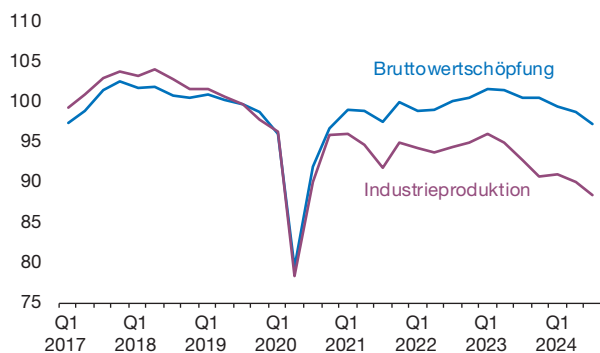


Quartalsdaten. Saisonbereinigt. Produktionskapazitäten: Berechnet mittels der Abweichung der umfragebasierten Kapazitätsauslastung vom Mittelwert (1991 bis 2019); Durchschnitt über 4 Quartale.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut; Berechnungen des IfW Kiel.

Das Ergebnis spürbar rückläufiger Produktionskapazitäten in der Industrie steht im Einklang mit anderen Beobachtungen. So ist die Erwerbstätigkeit seit 2019 um mehr als 4 % gesunken, das Arbeitsvolumen sogar um über 7 %. Und dies, obwohl viele Unternehmen angesichts des Fachkräftemangels eher dazu tendieren dürften, sich mit Beschäftigungsabbau stärker als in früheren wirtschaftlichen Schwächephasen zurückzuhalten. Daher dürften die Beschäftigungsrückgänge zu einem Gutteil struktureller Natur sein. Zudem gibt es branchenspezifische Hinweise auf rückläufige Produktionskapazitäten in großen Wirtschaftszweigen. So dürfte sich die Produktion in den energieintensiven Branchen, die im Zuge der Energiekrise eingebrochen ist, angesichts der wohl auf absehbare Zeit relativ hohen Energiepreise in Deutschland nicht wieder vollständig erholen.

Abbildung 3
Industrieproduktion und Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe



Quartalsdaten. Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 2019 = 100.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IfW Kiel.

In der Automobilbranche sind offenbar durch die Umstellung der Produktion zu Elektrofahrzeugen die Produktionskapazitäten dauerhaft gesunken (Falck et al., 2021).

Schließlich haben die Industrieunternehmen an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. So berichten bereits seit einigen Jahren per Saldo deutlich mehr Unternehmen von einer Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition auf internationalen Märkten. Dies gilt in ähnlicher Weise sowohl für Märkte innerhalb als auch außerhalb der EU. Der Umstand, dass die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit für deutsche Unternehmen ausgeprägter ist als für die Unternehmen im Euroraum insgesamt spricht dafür, dass auch länderspezifische Faktoren dazu beitragen. Im Einklang damit kann die Industrieproduktion bereits seit einiger Zeit nicht mehr mit der weltweiten Industrieproduktion Schritt halten, was ebenfalls gegen den Einfluss kurzfristiger konjunktureller Faktoren spricht.

Allerdings war die Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe zuletzt deutlich stabiler als die Industrieproduktion (Abbildung 3). So lag die Bruttowertschöpfung zuletzt nur rund 2,5 % unter dem Niveau von 2019. Entsprechend ist die Krise in der Industrie bislang auch nicht so stark auf die gesamte Wirtschaftsleistung durchgeschlagen, wie es der Rückgang der Industrieproduktion suggeriert. Grundsätzlich können mehrere konzeptionelle Unterschiede zu den Diskrepanzen beitragen (Lehmann & Wollmershäuser, 2024). Da einschlägige Ursachen, wie z.B. unterschiedliche Branchengewichtungen (die Industrieproduktion wird auf Basis fixer Branchengewichte ermittelt) oder sich verändernde Vorleistungsanteile (die Industrieproduktion bezieht Vorleistungen ein), die Diskrepanzen seit 2019 kaum erklären können, spricht einiges für steigende Dienstleistungsanteile an der Wertschöpfung der Industrieunternehmen als eine wesentliche Ursache. Da Dienstleistungen im Gegensatz zur Industrieproduktion bei der Bruttowertschöpfung berücksichtigt werden, könnte die Diskrepanz zwischen Produktion und Wertschöpfung maßgeblich der steigenden Dienstleistungsaktivität der Industrieunternehmen geschuldet sein. In diesem Fall würden Rückgänge der Produktionskapazitäten in der Warenfertigung einem Aufbau von Kapazitäten bei den Dienstleistungen gegenüberstehen.

Dr. Nils Jannsen, Prof. Dr. Stefan Kooths
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Falck, O., Czernich, N. & Koenen, J. (2021). *Auswirkungen der vermehrten Produktion elektrisch betriebener Pkw auf die Beschäftigung in Deutschland* (ifo Studie).
Lehmann, R. & Wollmershäuser, T. (2024). *Struktureller Wandel im Verarbeitenden Gewerbe: Produktion unterzeichnet Bruttowertschöpfung*. ifo Schnelldienst, 77(2), 55–60.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
<https://zbw.eu>

Redaktion

Nicole Waidlein (Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender (Stv. Chefredakteurin)
Johannes Eber
Mark Kirstein
Julia Lücke
Christine Rickert

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Website: <https://wirtschaftsdienst.eu>

LinkedIn:

<https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw>

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Freie Universität Berlin
Veronika Grimm Technische Universität Nürnberg
Reint E. Groppe Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht

Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© Das Copyright verbleibt bei den Autor:innen. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autor:innen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Printausgabe

Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben. Ein Abo ist kostenfrei.

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Bezugsinfo: <https://wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html>

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck

QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

Online-Ausgabe

Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: <https://wirtschaftsdienst.eu>
Sciendo: <https://sciendo.com/journal/WD>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEo, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL

