105. Jahrgang | Heft 11 November **2025**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Zukunft fair gestalten: Generationengerechte Wirtschafts- und Sozialpolitik

Hans Gersbach, Silke Anger, Dominika Langenmayr, Adalbert Winkler, Axel Börsch-Supan, Claudia Kemfert

Haushaltspolitik
Eine Finanzpolitik für die Zukunft
Peter Bofinger

Arbeitsmarkt
Jobcenter-Beschäftigte über das Bürgergeld
Philipp Ramos Lobato, Christopher Osiander, Sarah Bernhard

Digitale Währung
US-Kryptogesetze und digitaler Euro
Dirk H. Kranen, Jonatan Klaedtke

Inflation
Lücke zwischen gefühlter und gemessener Inflation?
Andreas Krämer

Sozialversicherung
Reformen zur Absicherung großer Lebensrisiken
Stefan Fetzer, Christian Hagist

Öffentliche Beschaffung
Nachhaltigkeit: Steuert der Staat strategisch?
Michael Eßig, Marc Wolinda

Energieversorgung
Das Sterben der deutschen Kohleindustrie
Kai van de Loo

Global Macro Database
Trends und Kosten von Finanzkrisen
Karsten Müller

Konjunktur
Kreditaufnahme und finanzpolitischer Impuls
Jens Boysen-Hogrefe, Nils Jannsen

A 58369 ISSN 0043-6275

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

11

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

P. Bofinger — Eine Finanzpolitik für die Zukunft — 766

Kommentare

U. Malmendier et al. — Frühstart-Rente: Voraussetzungen für Erfolg — 768
O. Falck et al. — Wohnungsmarkt: Mieten als Wachstumshemmnis — 769
F. Braesemann — Wohnungskrise: Systemische Wohnungspolitik — 770
A. Sutterer-Kipping, L. Brandt — Wöchentliche Höchstarbeitszeit: Mehr Arbeitszeitsouveränität? — 771
D. Schaller — Wöchentliche Höchstarbeitszeit: Aus Unternehmenssicht — 772
F. Breyer — Gesetzliche Krankenversicherung: Mitversicherung abschaffen? — 773

Zeitgespräch

Zukunft fair gestalten: Generationengerechte Wirtschafts- und Sozialpolitik — 774
H. Gersbach — Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren für neue Regeln — 775
S. Anger — Wie schulische und berufliche Bildung die Lebens- und Arbeitsmarktchancen verbessert — 781
D. Langenmayr — Erbschaftsteuer-Reform: Für ein einfaches, faires und generationengerechtes System — 787
A. Winkler — Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit — 792
A. Börsch-Supan — Reform des Rentensystems entlang des Nachhaltigkeitsprinzips — 798
C. Kemfert — Generationengerechtigkeit in der Klimapolitik — 803

Analysen

P. Ramos Lobato et al. — Jobcenter-Beschäftigte zum Bürgergeld: Herausforderungen groß und vielschichtig — 808
D. H. Kranen, J. Klaedtke — US-Kryptogesetze und digitaler Euro: Wettbewerb privater Währungen versus Staatsgeld — 815
A. Krämer — Lücke zwischen gefühlter und gemessener Inflation? Eine empirische Bestandsaufnahme — 821
S. Fetzer, C. Hagist — Notwendige Reformen der Sozialversicherung zur solidarischen Absicherung großer Lebensrisiken — 828
M. Eßig, M. Wolinda — Nachhaltigkeitsziele der öffentlichen Beschaffung: Steuert der Staat seinen Einkauf strategisch? — 836
K. van de Loo — Das willkürliche Sterben der deutschen Kohleindustrie — 841

Ökonomische Trends

K. Müller — Mit der Global Macro Database langfristige Trends und Kosten von Finanzkrisen erkennen — 847
J. Boysen-Hogrefe, N. Jannsen — Kreditaufnahme und finanzpolitischer Impuls — 851

DOI: 10.2478/wd-2025-0193

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 766-767
JEL: H50, H61, H68

Eine Finanzpolitik für die Zukunft

Prof. Dr. Peter Bofinger
ist Seniorprofessor für VWL, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Würzburg.

Deutschland steht politisch, ökonomisch und ökologisch unter erheblichem Anpassungsdruck. Im Konsens aller demokratischen Parteien wurde daher das Grundgesetz geändert, um dem Staat größere Verschuldungsspielräume zu eröffnen. Damit ist jedoch eine erhebliche Verantwortung verbunden: Die zusätzlichen Mittel müssen zukunftsorientiert eingesetzt werden. Gelingt dies nicht, droht der öffentliche Kredit als Instrument der Zukunftsgestaltung dauerhaft diskreditiert zu werden. In der öffentlichen Diskussion werden immer größere Zweifel geäußert, ob die Haushaltspolitik des Bundes diesem Anspruch gerecht werden kann. Es ist daher zu fragen, wie eine bessere Mittelverwendung gewährleistet werden kann. In einem Gutachten, welches ich für die Heinrich-Böll-Stiftung verfasst habe (Bofinger, 2025), werden vier Grundprinzipien für eine zukunftsorientierte Finanzpolitik entwickelt: Das Budget muss transparent sein, die Regierung muss klare strategische Prioritäten setzen, es müssen effiziente Instrumente gewählt werden, und es bedarf einer zukunftsorientierten Schuldenregel.

Transparenzprinzip: Der Staatshaushalt wird häufig als das „Schicksalsbuch einer Nation" bezeichnet – zu Recht, denn hier wird entschieden, wie öffentliche Mittel verteilt werden. Umso wichtiger ist es, dass dieses „Buch" sowohl für die Parlamentarier, die es beschließen sollen, als auch für die breite Öffentlichkeit gut lesbar ist. Doch die derzeitige Präsentation der Haushaltspolitik durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wird diesem Anspruch nicht gerecht. Die Monatsberichte des BMF zu den Haushalten 2025 und 2026 betonen vor allem, wo die Ausgaben steigen. Es ist nicht nachzuvollziehen, in welchen Bereichen größere Kürzungen vorgenommen werden. Zudem gibt es keine übersichtlichen Darstellungen zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) sowie dem Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK).

Dabei ließe sich die Transparenz relativ einfach verbessern, wenn das BMF die in den Tiefen seines Download-Bereichs verborgene sogenannte Funktionenübersicht an das Tageslicht brächte (Bundesministerium der Finanzen, 2025). In diesem Dokument werden die öffentlichen Ausgaben nach Funktionen gegliedert auf nur fünf Seiten dargestellt, sodass man leicht erkennen kann, wo Ausgaben gekürzt, konstant gehalten oder erhöht wurden. So zeigt der auf der Funktionenübersicht basierende Vergleich der Kernhaushalte 2024 und 2026 deutlich, dass Ausgaben für die Infrastruktur aus dem Kernhaushalt in das SVIK verlagert wurden. Würde diese Übersicht um die Sondervermögen KTF und SVIK ergänzt, ließe sich nachvollziehen, ob tatsächlich zusätzliche Mittel in bestimmte Aufgabenbereiche fließen. So würde etwa sichtbar, dass die im SVIK vorgesehenen 20,9 Mrd. € für Eisenbahnen und Autobahnen zu rund drei Vierteln lediglich Kürzungen im Kernhaushalt kompensieren.

Strategische Prioritätensetzung: Angesichts der wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen wäre eine klare Prioritätensetzung geboten. Doch diese ist kaum erkennbar. Der Schwerpunkt der sogenannten „transformativen" Ausgaben liegt mit fast 30 Mrd. € im Jahr 2026 auf der Senkung der Energiekosten – insbesondere der Übertragungsnetzentgelte. Eine Begründung, warum gerade dieser Bereich bei knappen Mitteln Vorrang genießt, bleibt aus. Die massiven Ausgaben für die Strukturer-

© 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.

haltung durch niedrigere Energiekosten stehen in einem deutlichen Kontrast zu den Mitteln, die für Zukunftsindustrien eingesetzt werden sollen: So sind für die „Hightech-Agenda Deutschland“ laut Forschungsministerin Dorothee Bär nur 18 Mrd. € für die gesamte Legislaturperiode vorgesehen – also nur rund 4,5 Mrd. € pro Jahr. Ein interessanter Ansatz zur Überwindung der diffusen Prioritätensetzung in der aktuellen Haushaltspolitik bietet das von der OECD (2019) entwickelte Konzept des „Performance Budgeting“. Es besteht im Grundsatz darin, dass die Ausgaben aus den strategischen Zielen und Prioritäten einer Regierung abgeleitet werden.

Ex-ante Wirkungsanalyse: Ein zentrales Element des Performance Budgeting ist die ex-ante Wirkungsanalyse fiskalpolitischer Instrumente. Sie bewertet fiskalische Maßnahmen vor ihrer Umsetzung hinsichtlich Wirksamkeit und Effizienz. Das Beispiel des sogenannten Investitionsboosters verdeutlicht die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens. Die Möglichkeit, Investitionen über drei Jahre zu jeweils 30 % abzuschreiben, verschafft Unternehmen faktisch nur einen zinslosen Kredit auf Zeit. In der Finanzstatistik erscheinen die temporären Steuerausfälle jedoch wie dauerhafte Subventionen, was zu massiven rechnerischen Ausfällen führt – allein in den Jahren 2028 und 2029 jeweils rund 17 Mrd. €. Dass dabei in den Folgejahren aufgrund der dann geringeren Abschreibungen der Unternehmen wieder höhere Einnahmen generiert werden, hilft bei der Haushaltspolitik in der aktuellen Legislaturperiode nur wenig. Hinzu kommt: Auch Unternehmen, die gar nicht zusätzlich investieren, können die Regelung nutzen, während verlustträchtige Betriebe davon gar nicht profitieren. Bei einer ex-ante Wirkungsanalyse würde man unterschiedliche Instrumente der Investitionsförderung evaluieren. Man wäre dann voraussichtlich zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Investitionsprämie für zusätzliche Investitionen effizienter gewesen wäre und zugleich in den kommenden Jahren mit geringen Steuerausfällen einhergegangen wäre.

Schuldentragfähigkeitsprinzip: In der Debatte über die Schuldenbremse besteht inzwischen ein breiter ökonomischer Konsens: Zukunftsorientierte Staatsausgaben dürfen in gewissem Umfang kreditfinanziert werden. Die Herausforderung liegt jedoch in der Abgrenzung solcher Ausgaben. Der Investitionsbegriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist zu eng, da er nur Sachinvestitionen umfasst; breitere Definitionen, die auch Personalausgaben einschließen, gehen zu weit. Hier bietet wiederum die Funktionenübersicht einen pragmatischen Ansatz. Sie erlaubt, konkrete Aufgabenbereiche zu benennen, die als „zukunftsorientiert“ gelten sollen. Eine solche Definition durch den Bundestag würde einen transparenten öffentlichen Diskurs ermöglichen.

Eine zukunftsgerichtete Finanzpolitik braucht klare Strukturen und nachvollziehbare Entscheidungen. Transparenz, Prioritätensetzung, Wirkungsanalyse und Schuldentragfähigkeit sind keine technischen Details, sondern Grundlagen demokratischer Legitimation. Die bisherige Haushaltspolitik der Bundesregierung wird diesem Anspruch nicht gerecht. Es besteht daher die große Gefahr, dass die zusätzlich verfügbaren Mittel nicht die Effekte entfalten, die man sich von der Lockerung der Schuldenbremse erwartet hatte.

Literatur

Bofinger, P. (2025, September). *Prinzipien zukunftsorientierter Finanzpolitik* [Gutachten im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung]. Heinrich-Böll-Stiftung.

Bundesministerium der Finanzen. (2025). *Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2026 – Entwurf.*

OECD. (2019). *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing.

DOI: 10.2478/wd-2025-0194

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 768

JEL: D14, G41, G53, H55

Frühstart-Rente

Voraussetzungen für Erfolg

Um die Alterssicherung für künftige Generationen auf eine breitere Basis zu stellen, plant die Bundesregierung die Einführung einer Frühstart-Rente: ein kapitalgedecktes Altersversorgungssystem, das bereits im frühen Kindesalter mit geringen staatlichen Einzahlungen beginnt. Der zentrale Gedanke ist, dass frühe und wiederkehrende Berührungspunkte mit dem Kapitalmarkt Vertrauen, Verständnis und ein nachhaltiges Anlageverhalten fördern. Wer von klein auf Erfahrungen mit Sparen und Investieren sammelt, entwickelt langfristig ein anderes Verhältnis zu Risiko und Rendite. Im Gegensatz zu anderen Ländern hat sich in Deutschland das Anlageverhalten nämlich noch nicht an die modernen Möglichkeiten breit gestreuter Anlagen im Aktienmarkt angepasst – zum Nachteil des Vermögensaufbaus in der breiten Bevölkerung. Die Frühstart-Rente zielt damit vor allem auf den kulturellen Wandel hin zu einer breiteren Beteiligung am Kapitalmarkt ab.

Bei der Umsetzung sind jedoch verschiedene Aspekte zu beachten, damit die Frühstart-Rente zum Erfolg wird. Zunächst sollten alle Kinder zwischen dem 6. und 18. Lebensjahr, deren Eltern Kindergeld beziehen und deren Wohnort in Deutschland ist, automatisch erfasst werden und die Frühstart-Rente erhalten. Nur so wird man wirklich alle Kinder in der gesamten Bevölkerung erreichen. Eine Antragspflicht würde Familien mit geringerem Einkommen oder wenig Finanzwissen benachteiligen, da für sie die Hürden einer Antragstellung deutlich höher sein könnten. Stattdessen sollte die Familienkasse anhand der Kindergelddaten die Berechtigung prüfen und die Einzahlungen veranlassen. Sie verfügt bereits über alle relevanten Informationen wie Geburtsdatum, Anschrift und Steuer-ID. Eine Verknüpfung mit dem Kindergeldbezug garantiert eine nahezu vollständige Erfassung der Anspruchsberechtigten und reduziert den Verwaltungsaufwand erheblich. Damit wird der Zugang einfach und unbürokratisch gestaltet.

Im Rahmen der Frühstart-Rente erhalten alle berechtigten Kinder dann jeweils monatliche staatliche Einzahlungen von 10 € in ein Depot. Die Einzahlungen der Frühstart-Rente sollten ausschließlich in renditestarke Aktienfonds investiert werden (OGAW-Fonds Risikoklasse 4 und 5). Nach dem Vorbild der schwedischen Prämienrente sollten Einzahlungen, je nach Wahl der Eltern, in ein staatlich verwaltetes Standardprodukt („Frühstart-Fonds“) oder in eine eingeschränkte Auswahl an privat verwalteten Fonds erfolgen. Wird keine aktive Wahl getroffen, werden die Einzahlungen automatisch im Frühstart-Fonds angelegt. Ein Wechsel zwischen den Fonds sollte jederzeit möglich sein. Der Frühstart-Fonds könnte entweder durch die Deutsche Bundesbank, die KfW oder den KENFO verwaltet werden. Die staatliche Einzahlung kann durch private Zuzahlungen in unbegrenzter Höhe ergänzt werden. Es wäre wünschenswert, wenn Kinder und Familien diese Möglichkeit des langfristigen Vermögensaufbaus auch für selbst verdientes Geld zunehmend nutzen. Gewinne bleiben bis zur Auszahlung steuerfrei. Die Fondsauswahl für die Frühstart-Rente sollte im Rahmen eines strukturierten Beschaffungsprozesses stattfinden. Nach schwedischem Vorbild sollte eine kleine, unabhängige Fondsauswahlbehörde gegründet werden. Diese überwacht die Auswahl, Ausschreibung und laufende Qualität der Fonds. So sollen Fehlentwicklungen wie bei der Riester-Rente, hohe Kosten, komplexe Produkte und Vertrauensverlust vermieden werden. Zentrale Kriterien bei der Fondsauswahl sind die Gebühren und die Qualität.

Mit Erreichen der Volljährigkeit sollten die angesparten Beträge automatisch in eine reformierte kapitalgedeckte Altersvorsorge überführt werden, sodass Ansparphase, Vermögensaufbau und Auszahlung in einem System verbunden sind. Institutionelle und regulatorische Rahmenbedingungen beider Systeme müssen dafür kompatibel gestaltet werden, insbesondere bei der Fondsbeschaffung. Das gemeinsame Ziel ist ein einheitliches Vorsorgedepot, das Menschen über verschiedene Lebensphasen und Beschäftigungsformen hinweg begleitet. Dieses Depot folgt einem Lebenszyklusmodell: In jungen Jahren überwiegen renditestarke Fonds, mit zunehmendem Alter wird schrittweise in risikoärmere Anlagen umgeschichtet. So entsteht ein durchgängiges Vorsorgesystem vom Kindesalter bis in den Ruhestand, das Sicherheit und Rendite verbindet. Ein Bruch mit dem 18. Lebensjahr oder getrennte Verträge würden dagegen unnötige Bürokratie schaffen und den langfristigen Anlageerfolg gefährden.

Die Frühstart-Rente ist damit mehr als eine neue Fördermaßnahme. Sie ist ein Instrument, um langfristig Vertrauen in kapitalgedeckte Vorsorgeformen zurückzugewinnen und eine echte Aktienkultur zu fördern. Wenn automatische Teilnahme, einfache Fondsstrukturen, geringe Kosten und eine starke Bildungsbegleitung zusammenwirken, kann die Frühstart-Rente zu einem Wendepunkt werden: hin zu einer Generation, die finanziell selbstbewusster, besser vorbereitet und aktiver am Kapitalmarkt teilnimmt.

Prof. Dr. Ulrike Malmendier, Dr. Claudia Schaffranka, Dr. Milena Schwarz
SVR Wirtschaft

© 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.

DOI: 10.2478/wd-2025-0195

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 769
JEL: R21, R23, R31

Wohnungsmarkt

Mieten als Wachstumshemmnis

Wie in vielen Ländern sind auch in Deutschland die Großstädte Wachstumsmotoren der Volkswirtschaft. Sie ziehen Unternehmen, Talente und Kapital an, werden jedoch zunehmend durch den Mangel an bezahlbarem Wohnraum gebremst. Da die Nachfrage schneller wächst als das Angebot, steigen die Mieten und belasten besonders einkommensschwache Haushalte. Im Durchschnitt geben private Haushalte 27,8 % ihres Einkommens für Miete aus; rund 1,5 Mio. Haushalte müssen sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens aufwenden. Was lange als soziale Frage galt, entwickelt sich zur ökonomischen Herausforderung: Steigende Wohnkosten drohen das Wachstum zu bremsen, wenn Menschen sich das Wohnen dort nicht mehr leisten können, wo sie produktiv arbeiten könnten. Der Trend zur Urbanisierung ist trotz Digitalisierung und Homeoffice ungebrochen. Das anhaltende Beschäftigungswachstum konzentriert sich dabei vor allem auf wissensintensive und dienstleistungsorientierte Branchen, die von Agglomerationsvorteilen profitieren. Mit dem Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte steigt auch die Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen. Damit nimmt der Druck auf die Wohnungsmärkte an beiden Enden der Einkommensverteilung zu, während das Angebot kaum mithält.

Der Nachfrageüberhang zeigt sich deutlich in den Mietpreisen: Während die Bestandsmieten angesichts von Kappungsgrenzen und langlaufenden Verträgen nur moderat zulegten, stiegen die Neuvertragsmieten in den sieben größten deutschen Städten seit 2013 um rund 75 %. Dadurch hat sich der Mietabstand erheblich vergrößert. Im Jahr 2022 lagen die Angebotsmieten bundesweit um durchschnittlich 31 % über den Bestandsmieten. In den 50 größten Städten betrug der Aufschlag 35 % und in den sieben Metropolen sogar 48 %. Selbst im unteren Marktsegment bestehen noch Aufschläge von etwa 20 %. Besonders groß ist die Kluft in Berlin (+68 %), gefolgt von München (+45 %) und Hamburg (+37 %). Die soziale Dimension zeigt sich an der Mietbelastungsquote, dem Verhältnis der Bruttokaltmiete zum Haushaltsnettoeinkommen. Während sie im Bestand weitgehend stabil blieb, stieg sie bei Neuvermietungen spürbar. Im unteren Einkommensquartil liegt sie in Großstädten inzwischen bei rund 42 % im Bestand, beträgt aber fast 50 % bei Neuvermietungen. Zwar entlasten Wohngeld und andere Transfers einkommensschwache Haushalte, doch die Dynamik der Neuvertragsmieten übersteigt das Maß der Kompensation. Der Wohnungsmarkt spaltet sich zunehmend in „Insider“ mit stabilen Bestandsmieten und „Outsider“ mit hohen Neuvertragskosten. Mietregulierungen wie Kappungsgrenzen schützen zwar Bestandsmieter, verschärfen jedoch Segmentierung und Knappheit. Diese Segmentierung hat auch Folgen für die Funktionsweise des Wohnungsmarkts. Durch die wachsende Differenz zwischen Angebots- und Bestandsmieten sowie die steigende Mietbelastung bei Neuvermietungen wird ein Umzug für viele finanziell unattraktiv. Der daraus entstehende „Lock-in-Effekt“ führt dazu, dass Haushalte ihre Wohnung behalten, auch wenn sie nicht mehr passt. Unsere aktuelle Studie zeigt: Die durchschnittliche Wohndauer in Großstädten nimmt weiter zu, während innerstädtische Umzüge abnehmen – mit ineffizienten Fehlbelegungen, die die Knappheit weiter verschärfen. Auch für den Arbeitsmarkt ist die abnehmende Mobilität hinderlich: Wachstumspotenziale können nur genutzt werden, wenn Arbeitskräfte dort tätig sein können, wo sie ihre Produktivität am besten entfalten. Dafür muss ausreichend bezahlbarer Wohnraum verfügbar sein und Umzüge wirtschaftlich attraktiv bleiben.

Die angespannten Wohnungsmärkte haben auch angebotsseitige Ursachen. Der Neubau bleibt seit Jahren hinter dem Bedarf zurück: 2024 entstanden nur rund 250.000 statt der angestrebten 400.000 Wohnungen. Hohe Bau- und Finanzierungskosten, komplexe Vorschriften und lange Genehmigungsverfahren bremsen zusätzlich. Unter den aktuellen Bedingungen rechnet sich Neubau in Metropolen fast nur im hochpreisigen Segment; sozialer Wohnungsbau stößt an Grenzen. Dabei zeigen internationale Studien, dass das Wirtschaftswachstum zulegen könnte, wenn in hochproduktiven Städten mehr gebaut würde. Für die Wohnungspolitik ist es daher entscheidend, den Fokus stärker auf eine Ausweitung des Angebots zu legen. Mit Initiativen wie dem „Bauturbo“ oder dem „Modernisierungsgesetz“ setzt die Bundesregierung richtige Impulse. Entscheidend ist, dass diese nicht zwischen föderalen Ebenen und unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zerrieben werden. Eine wirksame Umsetzungspolitik muss neben dem geförderten Neubau auch die Senkung der Baukosten, den Abbau bürokratischer Hürden und die bessere Nutzung des Bestands in den Blick nehmen. Erfolgreiche Ansätze wie das „Hamburger Modell“ oder die Umnutzung leerstehender Gewerbeflächen können hier Vorbilder sein. Der Wohnungsmarkt ist damit längst zum Standortfaktor geworden. Wenn Städte ihre Rolle als Wachstumsmotoren auch in Zukunft beibehalten wollen, müssen sie bezahlbaren Wohnraum als zentrale Infrastruktur begreifen, um wirtschaftlichen Erfolg, Mobilität am Arbeitsmarkt und soziale Stabilität zu erhalten.

Prof. Dr. Oliver Falck, Dr. Simon Krause, Pascal Zamorski
ifo Zentrum für Innovationsökonomik und Digitale Transformation,
ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen

© 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.

DOI: 10.2478/wd-2025-0196

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 770

JEL: R31, R38, R52

Wohnungskrise

Systemische Wohnungspolitik

In den deutschen Ballungsräumen gehen die Mieten durch die Decke. Die Wohnungskrise ist aber nicht nur eine Belastung für Mieter. Sie ist auch zur Bremse für das Wirtschaftswachstum geworden (Pestel-Institut, 2025). Die Wohnraumknappheit sorgt zudem für Unzufriedenheit und gefährdet damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Krise lässt sich an vielen Indikatoren ablesen: In Berliner Innenstadtbezirken werden z. B. bis zu 70 % aller neugelisteten Wohnungen möbliert vermietet, da hier die Mietpreisbremse nicht greift. Gleichzeitig sind über 14.000 Ferienwohnungen in der Stadt bei Airbnb registriert (Inside Airbnb, 2025). Über 40.000 Wohnungen stehen leer (Tagesschau, 2024), Zehntausende Mietwohnungen wurden in Eigentumswohnungen umgewandelt (Berliner Mieterverein, 2025), und eine unbekannte, aber wahrscheinlich beträchtliche Zahl wird unter der Hand zu horrenden Mieten untervermietet.

Auf der Nachfrageseite wirken gleich mehrere Mega-Trends: Der demografische Wandel sorgt dafür, dass Wohnraum länger genutzt wird; die fortschreitende Urbanisierung bringt konstanten Zuzug in die großen Städte und Wohnraumpräferenzen haben sich wegen der Möglichkeit zum Homeoffice geändert (Braesemann et al., 2025). Auf der Angebotsseite wirken Lieferkettenengpässe, hohe Energiepreise und Zinsen, Fachkräftemangel im Baugewerbe, knappes Bauland in Ballungsräumen sowie komplizierte Vorschriften und langwierige Verfahren bei der Erteilung einer Baugenehmigung. Die mangelnde Digitalisierung des Immobiliensektors erschwert das Teilen von Daten zwischen Planungsbehörden, Bauherren und Entscheidern. All das macht den Wohnungsneubau teuer.

Politische Maßnahmen, die auf lokaler und nationaler Ebene getroffen werden, können zwar Mega-Trends wie den demografischen Wandel oder die Urbanisierung nicht bändigen, sie können aber so ausgelegt sein, dass sie systemisch wirken. Das bedeutet, dass Politik gezielt Hebelpunkte (Meadows, 2008) identifizieren sollte, um das Gesamtsystem Wohnungsmarkt in die richtige Richtung zu beeinflussen. Um den Wohnungsmarkt systemisch zu steuern, müssen wir verstehen, dass die verschiedenen Indikatoren alle Symptome derselben Ursache sind: einer akuten Angebotsknappheit. Eine systemische Wohnungspolitik setzt hier an. Sie versucht, Regularien so zu gestalten, dass mehr Wohnraum entsteht, um so die Mieten zu stabilisieren. Der gerade verabschiedete Bauturbo kann in diese Richtung wirken. Entscheidet sich eine Kommune, den Bauturbo anzuwenden, werden Genehmigungsprozesse vereinfacht. Damit wird Bauen günstiger und mehr Flächen können dem Wohnungsneubau zugeführt werden. Damit die Wohnungskrise aber nachhaltig gelöst werden kann, braucht es einen ganzen Maßnahmenmix. Insbesondere müssen ungenutzte Flächen und leerstehende Immobilien in angespannten Lagen dem Wohnungsmarkt zugeführt werden, und Zweckentfremdungen müssen finanziell weniger attraktiv sein als regulär zu vermieten.

Ein an der Flächennutzung orientierter Zertifikatehandel, wie er aus dem Umweltschutz bekannt ist, kann ein systemischer Ansatz sein, um den Wohnungsmarkt zu steuern. So könnten z. B. pro Quadratmeter Neubau zwei Zertifikate ausgegeben werden, die dann an einer Börse gehandelt werden können. Bei einer gesellschaftlich wünschenswerten Flächennutzung (also z. B. beim Bau von günstigen Mietwohnungen) wird pro Quadratmeter nur ein Zertifikat benötigt, bei Luxuswohnungen hingegen drei Zertifikate pro Quadratmeter. Diese müssten dann an der Zertifikatebörse zugekauft werden. So verteuern sie den Luxusneubau, während sie indirekt den Neubau mietgünstiger Wohnungen bezuschussen. Somit werden die finanziellen Fehlanreize, die in angespannten Lagen den Bau von Luxuswohnungen attraktiv machen, durch einen Marktmechanismus ausgeglichen. Ebenso könnten Zertifikate auf Leerstand und Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen das Marktversagen am Wohnungsmarkt bekämpfen. Einnahmen aus dem Zertifikatehandel könnten zudem für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden.

Diese Beispiele zeigen, wie der Wohnungsmarkt ohne strikte Verbote und träge Verfahren effektiv gesteuert werden kann. Eine systemische Wohnungspolitik überlässt das Feld nicht den auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Marktkräften, sondern nutzt Hebelpunkte, um Wohnraum dort zu fördern, wo er gebraucht wird.

Dr. Fabian Braesemann

Oxford Internet Institute der Universität Oxford, Complexity Science Hub (CSH), Wien & Einstein Center Digital Future (ECDF), Berlin

© 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.

Literatur

Berliner Mieterverein e. V. (2025). *Info 26: Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen: Tipps und Ratschläge zum Mieterschutz*.

Braesemann, F., Kluge, J. & Lorenz, H. (2025). How have urban housing preferences developed in response to the COVID-19 pandemic? A case study of Vienna. *PLOS ONE*, *20*(5), e0322629.

Inside Airbnb. (2025). *Adding data to the debate*.

Meadows, D. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing.

Pestel-Institut. (2025). *Wohnen im Lebenszyklus: EXPO REAL Wohnstudie*.

Tagesschau. (2024, 4. Juli). *Zensus 2022: Fast zwei Millionen Wohnungen stehen leer*.

DOI: 10.2478/wd-2025-0197

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 771
JEL: J81, K31, J22, J28

Wöchentliche Höchstarbeitszeit

Mehr Arbeitszeitsouveränität?

Bundeskanzler Friedrich Merz hat längere Arbeitszeiten zu einem zentralen Anliegen seiner Regierung gemacht. In seiner Antrittserklärung verlangte er, es müsse wieder mehr gearbeitet werden. Der Koalitionsvertrag sieht entsprechend vor, anstatt der täglichen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit zu ermöglichen. Arbeitgeberverbände fordern seit Langem die Abschaffung der täglichen Höchstarbeitszeit (Wolf, 2016, S. 66; BDA, 2018). Die Gewerkschaften sehen im Achtstundentag hingegen eine zentrale Errungenschaft zum Schutz der Beschäftigten und lehnen das Vorhaben ab (DGB, 2025). Auch innerhalb der Regierungskoalition gibt es unterschiedliche Meinungen. Ein von der Bundesregierung initiierter Dialog zwischen Arbeitgebenden und Gewerkschaften endete ohne Einigung. Welche Flexibilisierungsmöglichkeiten bietet das geltende Recht bereits? Was hätte die geplante Änderung für Folgen? Wo besteht Handlungsbedarf?

Das Arbeitszeitgesetz schreibt den Achtstundentag als Grundsatz vor, der bis heute als Norm wirkt. Das Gesetz erlaubt aber Abweichungen. Ohne besonderen Grund kann die tägliche Arbeitszeit auf zehn Stunden verlängert werden, sofern innerhalb von sechs Monaten ein Ausgleich erfolgt. Da der Samstag rechtlich als Werktag gilt, ist bei einer Fünftagewoche der Ausgleich in aller Regel bereits gegeben. Wird an sechs Tagen gearbeitet, sind kurzfristig bis zu 60 Wochenstunden möglich. Die Grenze von zehn Stunden am Tag ist ebenfalls nicht absolut, es existieren Ausnahmen. Auch Tarifverträge oder behördliche Genehmigungen können unter Umständen längere Arbeitszeiten ermöglichen. Das geltende Recht ist somit flexibler, als es oft in der öffentlichen Debatte behauptet wird. Einige Regelungen gehen sogar über das europarechtlich Erlaubte hinaus: Die EU-Arbeitszeitrichtlinie verlangt z. B. einen Ausgleich innerhalb von vier statt sechs Monaten und setzt für Nachtschwerarbeit eine starre Grenze von acht Stunden, die Deutschland nicht umgesetzt hat.

Die geplante Reform würde Arbeitstage von mehr als zehn Stunden erlauben. Bliebe das Arbeitszeitgesetz ansonsten unverändert, wären weiterhin eine elfstündige Ruhezeit und eine Pause von 45 Minuten verpflichtend. Daraus ergäbe sich eine maximale tägliche Arbeitszeit von zwölf Stunden und 15 Minuten. Bei einer Sechstagewoche wären so bis zu 73,5 Stunden pro Woche möglich, sofern im Durchschnitt von sechs Monaten 48 Stunden nicht überschritten 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.

Derart lange Arbeitszeiten sind gesundheitsgefährdend. Studien zeigen eine Zunahme stressbedingter Erkrankungen wie Burnout, Erschöpfung, Schlaganfälle oder Diabetes. Auch die Unfallwahrscheinlichkeit steigt deutlich: Nach zwölf Stunden Arbeit ist sie doppelt so hoch wie nach acht (Backhaus et al., 2023, S. 5). Entsprechend drohen auch Schäden für Arbeitgebende, Sozialkassen und Dritte. Laut der Regierung soll das Vorhaben hingegen auch den Beschäftigten dienen, insbesondere ihrem Bedürfnis nach Flexibilität. Dabei wird jedoch verkannt, dass Arbeitgebende die Arbeitszeit einseitig festlegen dürfen. Selbst wenn Beschäftigte ihre Arbeitszeit gerne auf weniger Tage konzentrieren würden, hätten sie darauf keinen Anspruch. Die Reform würde primär die Flexibilität der Arbeitgebenden erweitern. Wie dies der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen soll, bleibt fraglich. Es droht eine zusätzliche Belastung für Eltern, insbesondere für Mütter, die bereits heute den Großteil der unbezahlten Sorgearbeit übernehmen (Lott, 2024).

Die anhaltende Debatte um die Arbeitszeit zeigt: Wir müssen die Arbeitszeit in einem offenen gesellschaftlichen Diskurs – miteinander und nicht gegeneinander – neugestalten. Was sich die Beschäftigten tatsächlich wünschen, ist mehr Arbeitszeitsouveränität. Dafür müssen Beschäftigte mehr Einfluss auf ihre Arbeitszeit erhalten, um Sorgearbeit und gesellschaftliches Engagement mit umfangreicher Erwerbsarbeit verbinden zu können. Zum Beispiel könnte ein individueller Anspruch auf Verteilung der Arbeitszeit eingeführt oder die Brückenteilzeit auf kleinere Unternehmen ausgedehnt werden (Sutterer-Kipping, 2024, S. 9). Dadurch könnten mehr Fachkräfte mobilisiert werden, insbesondere unter erwerbstätigen Frauen, die unfreiwillig in Teilzeit arbeiten.

Dr. Amélie Sutterer-Kipping, Dr. Laurens Brandt
Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht und Sozialrecht der Hans-Böckler-Stiftung

Literatur

Backhaus, N., Nold, J., Entgelmeier, I., Brenscheidt, F. & Tisch, A. (2023). *Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu Arbeitszeit und gesundheitlichen Auswirkungen* (2. Aufl.). Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. (2018). *New Work. Zeit für eine neue Arbeitszeit*. Eigenverlag.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund. (2025). *Mit Macht für die acht!*

Lott, Y. (2024). Alles beim Alten: Der Gender Care Gap in der Erwerbsbevölkerung. *WSI Policy Brief*. Hans-Böckler-Stiftung.

Sutterer-Kipping, A. (2024). Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. April 2024 zum Antrag CDU/CSU Fraktion, Arbeitszeit flexibilisieren – Mehr Freiheit für Beschäftigte und Familien. Ausschussdrucksache 20(11)489.

Wolf, R. (2016). Reformbedarf im Arbeitszeitrecht. In R. Giesen, A. Junker & V. Rieble (Hrsg.), *Industrie 4.0 als Herausforderung des Arbeitsrechts* (S. 61-69). ZAAR Verlag.

DOI: 10.2478/wd-2025-0198

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 772

JEL: J22, J81, J88

Wöchentliche Höchstarbeitszeit

Aus Unternehmenssicht

In Zeiten des anhaltenden Arbeits- und Fachkräftemangels werden verschiedene Ansätze diskutiert, um dem Mangel zu begegnen. Häufig steht dabei die Flexibilisierung von Arbeitszeiten im Mittelpunkt, die sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerseite grundsätzlich begrüßt wird. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur Regierungsbildung 2025 greift das Thema auf und sieht „im Einklang mit der europäischen Arbeitszeitrichtlinie die Möglichkeit einer wöchentlichen statt einer täglichen Höchstarbeitszeit vor – zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf". Diese Ankündigung hat eine breite arbeits- und gesellschaftspolitische Debatte ausgelöst. Da eine solche Änderung beide Seiten betrifft, sind Argumente für und gegen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit abzuwägen: Arbeitgeber erwarten mehr Flexibilität und Planbarkeit, Arbeitnehmer warnen vor Entgrenzung und gesundheitlicher Belastung.

Das ifo Institut befragt in der HR-Umfrage gemeinsam mit Randstad quartalsweise Personalverantwortliche zu arbeitsmarktpolitischen Themen. Im dritten Quartal wurden sie nach ihrer Einschätzung zu einer möglichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit gefragt. Die Ergebnisse erlauben Rückschlüsse auf die Haltung der Unternehmensseite zu einer entsprechenden arbeitszeitrechtlichen Reform. Genau die Hälfte der befragten Unternehmen beurteilt den Vorschlag positiv; als Hauptgrund wurde mit großer Mehrheit die höhere Flexibilität genannt. Nur 8 % würden eine wöchentliche Höchstarbeitszeit nicht begrüßen. Als Gegenargumente wurden vor allem eine zu hohe Belastung der Beschäftigten oder Schwierigkeiten bei der flexiblen Gestaltung von Arbeitsabläufen genannt. Weitere 31 % der Befragten äußerten sich neutral, für 11 % wäre der Wechsel nicht relevant. In der Industrie bewerten 54 % der Unternehmen eine wöchentliche Höchstarbeitszeit positiv, im Handel sind es 43 %, im Dienstleistungssektor 51 %. Gleichzeitig schätzen im Dienstleistungssektor mit 10 % die meisten Unternehmen die mögliche Reform als negativ ein, gefolgt vom Handel mit 8 % und der Industrie mit 6 %.

Auch beim Vergleich nach Unternehmensgröße zeigen sich deutliche Unterschiede: 72 % der Großunternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten bewerten eine Abkehr von der täglichen hin zu einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit positiv, bei Kleinunternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten sind es lediglich 42 %. Dieser Unterschied dürfte damit zusammenhängen, dass kleinere Betriebe häufig nicht über die notwendige Flexibilität verfügen, um eine wöchentliche statt tägliche Höchstarbeitszeit umzusetzen. Dies bestätigt auch der Befund, dass 18 % der kleinen Unternehmen die Regelung als für sie nicht relevant einschätzen – gegenüber 6 % bei den Großunternehmen.

Zudem wurde die Art der Arbeitszeitregelung berücksichtigt. Die befragten Unternehmen wurden in die Kategorien Vertrauensarbeitszeit, Schichtbetrieb, Gleitzeit, Kernarbeitszeit und feste Arbeitszeiten eingeordnet. Auch hier zeigen sich Unterschiede in der Bewertung: Am häufigsten befürworten Befragte aus Unternehmen mit Vertrauensarbeitszeit den Wechsel (60 %), gefolgt von Betrieben im Schichtbetrieb (57 %), wo eine wöchentliche statt täglicher Arbeitszeit sogar die Zahl der Schichten verringern könnte. 55 % der Unternehmen mit Gleitzeit sprechen sich ebenfalls positiv aus. Selbst in Betrieben mit weniger flexiblen Arbeitszeitmodellen wie Kernarbeitszeit (48 %) oder festen Arbeitszeiten (42 %) findet der Reformvorschlag noch breite Zustimmung. Das Stimmungsbild unter den Personalleitern zeigt: Unternehmen stehen dem Reformvorschlag überwiegend positiv gegenüber – insbesondere große Betriebe und solche mit flexiblen Arbeitszeitmodellen wie Vertrauensarbeitszeit oder Gleitzeit. Auch bei kleinen Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten befürworten noch 42 % eine solche Regelung.

Eine wöchentliche Höchstarbeitszeit bietet zahlreiche Vorteile: Sie ermöglicht die flexible Anpassung an Auftrags- und Produktionsspitzen, reduziert Leerlauf und optimiert Maschinenlaufzeiten. Besonders bei saisonalen oder projektbedingten Schwankungen lassen sich Kapazitäten kurzfristig und ohne aufwändige Überstundenregelungen anpassen. Zudem mindert sie das Risiko von Produktionsausfällen, vereinfacht Zeiterfassung und Lohnabrechnung und steigert durch mehr Gestaltungsfreiheit die Arbeitgeberattraktivität. Die Effekte auf den Arbeits- und Fachkräftemangel bleiben jedoch begrenzt. Im Schichtbetrieb kann eine geringere Schichtanzahl den Personalbedarf verringern – vermutlich ein Grund für die positive Bewertung vieler Betriebe. In anderen Arbeitszeitmodellen dürfte der Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts gering bleiben; ein wesentlicher Beitrag gegen den Fachkräftemangel ist daher nicht zu erwarten. Die Einführung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit kann somit nur ein Baustein in einem größeren Maßnahmenpaket sein. Sie mag zur besseren Organisation von Arbeit beitragen, wird aber den Fachkräftemangel oder das Wachstumspotenzial der Wirtschaft allein kaum spürbar beeinflussen.

Daria Schaller
ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen, 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.

DOI: 10.2478/wd-2025-0199

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 773
JEL: I18, I13, H55

Gesetzliche Krankenversicherung

Mitversicherung abschaffen?

Wenn es darum geht, den rasanten Anstieg der Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und Pflegeversicherung (SPV) durch Reformen zu bremsen, taucht immer mal wieder der Vorschlag auf, die „beitragsfreie Mitversicherung“ von Ehepartnern abzuschaffen und bei diesen einen eigenen Beitrag zu erheben. Jüngstes Beispiel ist ein Positionspapier der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vom 20. Oktober 2025. Aber auch der DGB und die SPD haben sich in der Vergangenheit schon kritisch zu dieser Regelung geäußert, unter anderem mit dem Argument, dass es negative Arbeitsanreize vermittle.

Da sich nun in der GKV und der SPV der Beitrag am Lohn- und Lohnersatzeinkommen bemisst und die Beitragsfreiheit neben der Ehe voraussetzt, dass die betreffende Person kein nennenswertes eigenes Einkommen bezieht (§ 10 SGB V), stellt sich naturgemäß die Frage, wie hoch denn der Beitrag nach Vorstellungen derjenigen sein soll, die die Beitragsfreiheit abschaffen wollen. Der Vorschlag der BDA lautet, den Mindestbeitrag für freiwillig Versicherte ohne Arbeitseinkommen nach § 240 Abs. 4 SGB V zum Vorbild zu nehmen, denen ein fiktives Einkommen in Höhe von einem Drittel der „monatlichen Bezugsgröße“ unterstellt wird. Diese orientiert sich am Durchschnittsentgelt des vorvergangenen Jahres und beträgt derzeit 1.248 €, sodass bei Beitragssätzen von 17,5 % (GKV) und 3,6 % (SPV) ein Monatsbeitrag von 263,40 € fällig würde.

Man erkennt sofort, dass eine solche Reform nicht nur der schon bestehenden Abweichung vom generellen Prinzip der Beitragsbemessung am Arbeitseinkommen – nämlich bei den erwähnten freiwillig Versicherten – eine weitere hinzufügen würde, sondern auch nicht anreizkompatibel wäre. Denn der betroffene Ehepartner könnte sich dem Beitrag von 263,40 € sehr einfach durch Aufnahme eines „Midijobs“ mit einem Einkommen von knapp über der Minijobgrenze von derzeit 556 € im Monat entziehen. Beträgt das Einkommen 556,01 €, so errechnet sich daraus ein Beitrag für alle Sozialversicherungen zusammen von exakt 0 €. Zwar müsste der Arbeitgeber einen Gesamtbeitrag in Höhe von 30 %, also 166,81 € zahlen, aber das muss er im Fall eines Minijobs auch; zudem ist anzunehmen, dass viele „beitragsfrei Mitversicherte“ tatsächlich schon in einem Minijob arbeiten. Insofern erweist sich die Aussage der BDA als Illusion, auf diese Weise ließen sich die Beitragseinnahmen allein bei der GKV um 2,8 Mrd. € im Jahr steigern.

Nun könnte man neben dem Problem der Finanzierung der Krankenversicherung fragen, ob die Mitversicherung von Partnern z. B. in kinderlosen Ehen ein Gerechtigkeitsproblem darstellt und, wenn ja, ob es eventuell eine bessere Lösung als die Abschaffung dieser Regelung gibt.

Dazu ist zunächst danach zu unterscheiden, ob das Einkommen des beitragspflichtigen Partners unter oder über der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) liegt. Im ersten Fall stellt die beitragsfreie Mitversicherung in dem Sinn keine Begünstigung des Paars dar, als eine andere Aufteilung des Gesamteinkommens (z. B. die hälftige Teilung) die Beitragsbelastung nicht ändern würde. Anders sieht es im zweiten Fall aus, denn hier profitiert das Paar von der Regel, dass eine/r nichts zahlt und der/die andere nur den einfachen Maximalbeitrag, während der Teil des Einkommens, der die BBG überschreitet, nicht zur Beitragszahlung herangezogen wird. Wenn man diese Begünstigung unbedingt abschaffen wollte, gäbe es dafür eine einfachere (und eher systemkonforme) Reformoption, nämlich die Anwendung der zweifachen BBG auf das gesamte Arbeitseinkommen der Ehepartner. Dann würde wiederum die Aufteilung des Einkommens auf die beiden Partner keine Rolle spielen – analog zum Ehegattensplitting bei der Einkommensteuer – und von einer „beitragsfreien Mitversicherung“ kann man dann nicht mehr sprechen.

Unter dem Aspekt der Beitragserhebung nach der Leistungsfähigkeit noch vorzugswürdiger wäre der Übergang zu kassenspezifischen Kopfpauschalen. Dann würde jede erwachsene Person unabhängig davon, ob sie arbeitet oder nicht, den gleichen Beitrag zahlen, und der Ausgleich zwischen hohen und niedrigen Einkommen – egal aus welcher Quelle – würde beim Finanzamt stattfinden, wie es heute schon in den Niederlanden der Fall ist. Natürlich wäre dies eine größere Reform, die nicht nur die Beitragserhebung in GKV und SPV betreffen, sondern auch eine Anpassung des Einkommensteuertarifs erfordern würde. Ganz nebenbei würden damit auch Privatversicherte (als Steuerzahler) zur Einkommensumverteilung in der Sozialversicherung herangezogen. Es würde also letztlich genau das erreicht werden, was sich SPD, Grüne und Linkspartei von der Einführung einer „Bürgerversicherung“ erhoffen – und das auf völlig verfassungskonforme Weise. Daher ist es schwer zu verstehen, dass sich SPD und Grüne seit zwei Jahrzehnten vehement gegen eine solche Reform stemmen.

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Universität Konstanz

© 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.

DOI: 10.2478/wd-2025-0200

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 774

JEL: H55, H60, I21, J11, J18, Q58

Zukunft fair gestalten: Generationengerechte Wirtschafts- und Sozialpolitik

Demokratie, Bildung, Steuern, Rente, Klimaschutz, Staatsverschuldung – politische Entscheidungen in allen Bereichen prägen die Zukunft. Nicht alle Entscheidungen sind zum Vorteil der jungen und zukünftigen Generationen. Wie kann Generationengerechtigkeit gesichert werden? Welche Reformen sind nötig, um sie herzustellen? Dieses Zeitgespräch zeigt, wie gleiche Startchancen möglich werden, und fragt, was einen solchen gesamtwirtschaftlichen Wohlstand fördert, an dem alle Generationen teilhaben können. Konkret geht es etwa um das Ausprobieren neuer Entscheidungsregeln in der Demokratie, eine Reform der Erbschaftsteuer, eine gerechtere Aufteilung hinzugewonnener Lebensjahre zwischen Erwerbs- und Rentenphase in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie eine ganzheitliche Perspektive auf Staatsschulden.

Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren für neue Regeln

Hans Gersbach, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH Zürich); KOF Institut der ETH Zürich; Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

Wie schulische und berufliche Bildung die Lebens- und Arbeitsmarktchancen verbessert

Silke Anger, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB); Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Erbschaftsteuer-Reform: Für ein einfaches, faires und generationengerechtes System

Dominika Langenmayr, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit

Adalbert Winkler, Frankfurt School of Finance & Management

Reform des Rentensystems entlang des Nachhaltigkeitsprinzips

Axel Börsch-Supan, Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses (MEA); Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik (MPISOC), München

Generationengerechtigkeit in der Klimapolitik

Claudia Kemfert, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); Leuphana Universität, Lüneburg

Title: *Shaping a fair future: Generationally just economic and social policy*

Abstract: *Democracy, education, taxes, pensions, climate protection, and national debt – political decisions in all areas shape the future. Not all decisions are in the best interest of young and future generations. How can intergenerational justice be ensured? What reforms are needed to achieve this? This Zeitgespräch discussion illustrates how equal opportunities can be created and explores what fosters the kind of overall economic prosperity that all generations can share. Specifically, it addresses the implementation of new decision-making rules in democracy, reforming inheritance tax, distributing additional years of life more fairly between the working and retirement phases of the statutory pension insurance system, and adopting a holistic approach to government debt.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0201

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 775-780
JEL: D72, H42, H63

Hans Gersbach

Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren für neue Regeln

Demokratien leiden häufig unter Kurzsichtigkeit: Politische Anreize, kurzfristige populäre Maßnahmen umzusetzen, lassen langfristige Wirkungen in den Hintergrund treten. Dies geht zulasten zukünftiger Generationen. Dieser Artikel entwickelt ein Konzept der Demokratie als institutionellen Entdeckungsprozess, der neue politische Regelwerke hervorbringt, um die Selbstbindung und Disziplin politischer Akteure zu stärken und sinkendem Vertrauen in die demokratische Regierungsführung entgegenzuwirken. Diese Regeln sollten in Pilotprojekten und schrittweisen Reformen erprobt und angepasst werden.

Wie können kurzfristige Anreize von Politikern und Wählern mit langfristigen Zielen der Gesellschaft in Einklang gebracht werden? Demokratien leiden häufig unter Kurzsichtigkeit: Wahlzyklen belohnen populäre Maßnahmen im Hier und Jetzt, während Kosten oft auf zukünftige Generationen abgewälzt werden. Institutionelle Innovationen können helfen, dieses Problem zu mildern, indem sie den politischen Prozess mit Mechanismen der Selbstbindung, Disziplinierung oder erweiterten Legitimation anreichern.

Ich verstehe Demokratien als lernende Systeme, die sich im Spannungsfeld von Institutionen, gesellschaftlichen Herausforderungen und kollektiven Entscheidungen weiterentwickeln. Diese Perspektive – Demokratie als *institutionelles Entdeckungsverfahren* – eröffnet den Blick darauf, dass nicht nur Inhalte, sondern auch die Regeln des politischen Spiels selbst Gegenstand von Innovation und Erneuerung sein können.

Die liberale Demokratie beruht auf einem festen Fundament: Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Grundrechte, freie und faire Wahlen sowie die Herrschaft der Mehrheit bei gleichzeitiger Sicherung von Minderheitenrechten. Diese Grundprinzipien setzen den Rahmen, innerhalb dessen sich demokratische Innovationen bewegen. Auf den ersten Blick mag dieser Rahmen eng erscheinen. Doch gerade weil er grundlegende Freiheiten und Verfahren sichert, schafft er die Möglichkeit, neue institutionelle Formen zu erproben, ohne den Kern der liberalen Demokratie zu gefährden.

Die Idee, Demokratie als Entdeckungsverfahren zu begreifen, knüpft an verschiedene intellektuelle Traditionen an. Demokratien sind Mechanismen zur Fehlerkorrektur: Durch Wahlen können unpopuläre oder ineffiziente Regierungen abgewählt werden. Sie sind Räume der Deliberation: Öffentliche Debatten eröffnen Chancen für kollektives Lernen. Und sie sind – aus der hier verfolgten Perspektive – Arenen der Regelerneuerung: Bestehende Entscheidungsregeln können in Frage gestellt, angepasst oder ergänzt werden.

In den letzten zwei Jahrzehnten habe ich gemeinsam mit Co-Autoren eine Reihe demokratischer Innovationen entwickelt und untersucht.[1] Sie lassen sich als Experimente

1 Dazu zählen insbesondere politische Verträge, demokratische Mechanismen und neue Wahl- und Abstimmungsregeln wie Assessment Voting, Pendular Voting, Balanced Voting, Voting Twice, Co-Voting, History-bound Reelections, Minority Voting, Flexible Majority Rules und Debt-sensitive Majority Rules. Eine zusammenfassende Darstellung dieser Vorschläge findet sich in Gersbach (2005, 2012, 2017, 2024); vertiefende Analysen finden sich in aktuellen Fachbeiträgen, darunter zum Beispiel Gersbach (2020, 2025), Gersbach et al. (2021, 2024) sowie Gersbach und Blieske (2025).

Prof. Dr. Hans Gersbach ist Professor für Makroökonomie an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH Zürich), Co-Direktor des KOF Instituts und Mitglied im Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

© 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.

im großen Labor der Demokratie verstehen – als Entwürfe, die getestet, angepasst oder letztendlich auch verworfen werden können. Drei dieser Ansätze stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags:

- *Schuldensensitive Mehrheitsregeln*: ein Verfahren, das den Parlamentsmehrheiten für neue Schulden eine flexible Hürde setzt, abhängig von der Höhe der Verschuldung, um Generationengerechtigkeit zu stärken.
- *Politische Verträge*: freiwillige Selbstbindungen von Politikern, bei denen überprüfbare Wahlversprechen mit klaren Konsequenzen bei Nichterfüllung verknüpft werden. Ziel ist es, die Verbindlichkeit politischer Zusagen zu erhöhen und langfristige Verantwortung zu stärken.
- *Catenarian Discipline*: ein Regelwerk, das die Handlungsspielräume von Amtsinhabern an das Verhalten ihrer Vorgänger koppelt und so intertemporale Disziplin erzeugt.

Diese Ansätze illustrieren exemplarisch, wie sich Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren denken lässt. Sie erweitern den Möglichkeitsraum für kollektive Entscheidungen, indem sie Regeln verändern, die bislang als selbstverständlich galten. Zugleich werfen sie selbstverständlich auch Fragen nach Umsetzbarkeit, Nebenwirkungen und Legitimation auf.

Der Beitrag verfolgt zwei Ziele: *Erstens* soll er einen Überblick über diese institutionellen Innovationen geben und ihre Funktionsweise erläutern. *Zweitens* sollen Chancen und Grenzen der Idee diskutiert werden, Demokratie durch solche Mechanismen zu stärken. Im Zentrum steht dabei stets die Frage, wie sich liberale Demokratien in Zeiten wachsender gesellschaftlicher Polarisierung, zunehmender Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen und globaler Herausforderungen weiterentwickeln können.

Schuldensensitive Mehrheitsregeln als flexible Schuldenbremse

Staatsschulden sind einer der zentralen Verknüpfungspunkte zwischen heutigen Wählergenerationen und den nachfolgenden. Während Ausgabenprogramme oft kurzfristig politische Erträge versprechen, tragen künftige Steuerzahler die Last der Tilgung. Viele Demokratien kennen daher eine Tendenz zur übermäßigen Verschuldung. Institutionelle Vorkehrungen wie Schuldenbremsen sollen dem entgegenwirken, geraten aber häufig ins Dilemma zwischen Glaubwürdigkeit und Flexibilität: Strikte Regeln verlieren in Krisenzeiten an Akzeptanz; zu flexible Regeln laufen Gefahr, ständig umgangen zu werden.

Die schuldensensitive Mehrheitsregel (SSM) setzt an dieser Problematik an. Sie verknüpft die Höhe der staatlichen Neuverschuldung mit der erforderlichen Parlamentsmehrheit: Je höher die geplante Kreditaufnahme ist, desto größer muss das zustimmende Quorum ausfallen. Kleine staatliche Defizite können mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, mittlere erfordern breitere Koalitionen, und sehr hohe Schulden sind nur mit einer übergroßen Mehrheit möglich. Damit entsteht eine *flexible Mehrheitsregel*, die das Gewicht der Entscheidung proportional zur Belastung künftiger Generationen bemisst.

Die konkrete Funktionsweise der SSM lässt sich am einfachsten durch ein Beispiel veranschaulichen: Eine Kreditaufnahme von y Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) könnte mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Soll darüber hinaus eine zusätzliche Verschuldung von $0{,}x$ Prozent des BIP erfolgen, so muss die Abstimmung im Parlament mit mindestens $(50 + x)$ Prozent der Stimmen gewonnen werden.

Die SSM wirkt auf mehreren Ebenen:

- *Disziplinierung*: Eine Regierung muss bei wachsender Verschuldung mehr Partner einbinden. Die Kosten von Koalitionsbildung steigen, und die Handlungsspielräume der Regierung sinken.
- *Anreizkompatibilität*: Wird eine Haushaltsplanung regelmäßig überschritten, fließen die Abweichungen in ein Ausgleichskonto ein, das den künftigen Verschuldungsspielraum schmälert. Damit werden rosige Prognosen oder exzessive Defizite sanktioniert.
- *Flexibilität*: In schweren Rezessionen oder Katastrophen ist eine breite parlamentarische Unterstützung realistisch, sodass die Regel Handlungsfähigkeit für Rezessionen oder Krisen erhält.

Erste Forschungsarbeiten zeigen, dass eine SSM die bekannten Ursachen exzessiver Staatsverschuldung adressiert: Interessengruppen können weniger leicht auf Kosten der Allgemeinheit profitieren; kurzsichtige Politik wird durch höhere Mehrheitsanforderungen gebremst; und die intergenerationelle Gerechtigkeit wird gestärkt, da größere Verschuldungen nur bei breiter Legitimation zustande kommen.

Zugleich verändert die SSM den politischen Prozess grundlegend. Parteien müssen die Größe ihrer potenziellen Koalitionen strategisch einkalkulieren. Manche Parteien könnten an Einfluss gewinnen, wenn ihre Zustimmung für höhere Kreditaufnahmen unverzichtbar wird. Dadurch entstehen neue Dynamiken: Einerseits können stabilere, breiter abgestützte Finanzentscheidungen resultieren; andererseits besteht das Risiko von Blockaden, wenn

notwendige Mehrheiten nicht zustande kommen. Die Verantwortung der Parlamentsmitglieder wird dadurch gestärkt. Auch das Wählerverhalten kann sich verändern: Strategische Überlegungen bei der Stimmabgabe gewinnen an Gewicht, wenn bestimmte Parteien bei fiskalischen Fragen eine entscheidende Rolle spielen.

Ein wesentlicher Vorteil liegt in der Transparenz. Die Bürger:innen können klar erkennen, dass größere Verschuldungen nur durch übergreifenden Konsens möglich sind. Damit verbessert die SSM die Legitimation fiskalischer Entscheidungen. Parlamentsbeschlüsse schaffen zudem unmittelbare Rechtssicherheit – ohne den Rückgriff auf komplizierte Ausnahmetatbestände oder gar Gerichtsentscheide, wie sie etwa in Deutschland erforderlich waren. Die Regel selbst vereint Flexibilität und Strenge, indem sie Anpassungen erlaubt, aber nur bei hinreichend breiter Unterstützung.

Die konkrete Kalibrierung der SSM, also ab welcher Verschuldung welche Mehrheiten nötig sind, ist entscheidend. Eine zu konservative Ausgestaltung könnte dringend nötige Investitionen verhindern, eine zu laxe würde den disziplinierenden Effekt abschwächen. Auch ist die politische Umsetzbarkeit nicht trivial: Regierungen und Abgeordnete haben naturgemäß wenig Interesse daran, sich in ihrer fiskalischen Handlungsfreiheit einschränken zu lassen.

Trotz dieser Herausforderungen illustriert die SSM, wie Demokratie als Entdeckungsverfahren funktionieren kann. Sie verschiebt die Budgethoheit nicht auf externe Institutionen, sondern belässt sie vollständig im Parlament, wo sie hingehört. Die SSM verändert dabei jedoch die Bedingungen, unter denen Entscheidungen getroffen werden.

Politische Verträge: Selbstbindung in Demokratien

Ein zentrales Problem moderner Demokratien ist die Kurzsichtigkeit politischer Entscheidungsträger. Wahlzyklen belohnen Maßnahmen mit unmittelbarer Wirkung, während Reformen mit langfristigem Nutzen oft vernachlässigt werden. So kann eine systematische Unterversorgung mit Investitionen entstehen, etwa in Bildung, Forschung und Entwicklung, Verteidigungsfähigkeit oder Infrastruktur. Politische Rhetorik ist reich an Versprechen, doch deren Umsetzung bleibt häufig vage oder unvollständig.

Die Idee der politischen Verträge setzt genau hier an: Politiker haben eine Vertragsoption und können sich freiwillig an konkrete und überprüfbare Ziele binden. Diese Selbstbindung kann vor einer Wahl erfolgen und schafft eine zusätzliche Ebene der Verbindlichkeit gegenüber den Bürger:innen. Der Mechanismus ähnelt einem Vertrag im ökonomischen Sinne: Ein Akteur verspricht eine bestimmte Leistung und verknüpft damit monetäre oder nicht-monetäre Konsequenzen – je nachdem, ob das Versprechen eingehalten wird.

Zwei Formen solcher Verträge sind besonders hervorzuheben:

- *Wiederwahl-Schwellenverträge*: Politiker legen messbare Ziele fest, etwa eine gewisse Reduktion der Arbeitslosigkeit bis zum Ende der Amtsperiode oder die Umsetzung bestimmter Reformen. Nur wenn diese Ziele erreicht werden, dürfen sie erneut kandidieren. Der Vertrag wirkt somit als Filter, der Wiederwahl nur bei nachweisbarer Leistung erlaubt.
- *Langfristige Selbstbindungsverträge*: Diese reichen über die Amtszeit hinaus. Ein Regierungschef könnte sich verpflichten, dass bestimmte Indikatoren (z. B. Staatsverschuldung, Bildungsstandards oder CO_2-Emissionen) auch zehn Jahre später im akzeptierten Bereich liegen. Die Belohnung erfolgt dann nachträglich, etwa durch öffentliche Anerkennung, Ehrenämter oder auch monetäre Prämien. So entsteht ein Anreiz, auch in der Gegenwart weitsichtige Entscheidungen zu treffen.

Der Nutzen politischer Verträge liegt in ihrer Fähigkeit, die Glaubwürdigkeit von Wahlversprechen zu erhöhen und Politiker stärker auf das Gemeinwohl auszurichten. Sie passen in das Konzept der Demokratie als Entdeckungsverfahren, da sie experimentell neue Bindungsmechanismen einführen, ohne den Kern der liberalen Demokratie, d. h. freie Wahlen, Gewaltenteilung und Grundrechte, anzutasten.

Gleichzeitig weist unsere Forschung auf zentrale Herausforderungen hin. So besteht etwa das Risiko, dass sich Politiker einseitig auf die vertraglich fixierten Ziele konzentrieren und andere Politikbereiche vernachlässigen. Dieser Effekt wird jedoch durch die Wiederwahlentscheidung relativiert: Eine erfolgreiche Zielerfüllung allein garantiert nicht den politischen Erfolg, wenn zugleich andere Anliegen der Wählerschaft vernachlässigt wurden. Ebenso bedarf es einer unabhängigen Instanz mit klarer rechtlicher Grundlage, die die Verträge prüft, registriert und deren Einhaltung überwacht. Schließlich müssen solche Vereinbarungen auch unvorhersehbare Ereignisse wie Pandemien, Naturkatastrophen oder Kriege berücksichtigen. In solchen Fällen könnte eine qualifizierte parlamentarische Mehrheit – etwa eine Zweidrittelmehrheit – eine vorübergehende Aussetzung oder Anpassung der vertraglichen Verpflichtungen beschließen.

Politische Verträge erfordern eine verfassungsrechtliche Fundierung, entfalten dann aber beträchtliches Potenzial. Sie können dazu beitragen, den Graben zwischen Wahlversprechen und politischer Realität zu schließen und langfristige Verantwortung zu fördern. Zudem stärken sie das Vertrauen der Wähler, da erkennbar wird, welche Versprechen belastbar sind – und welche nicht.

Insgesamt zeigen politische Verträge, wie durch institutionelle Kreativität Anreizstrukturen verändert werden können. Demokratie bleibt damit nicht statisch, sondern wird zum offenen Feld, in dem neue Formen der Verbindlichkeit ausprobiert werden.

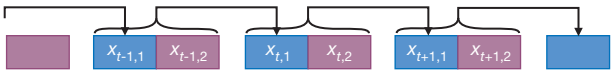
Catenarian Discipline: Verkettete Amtsführung und Normenbildung

Ein weiteres Konzept institutioneller Innovation ist die sogenannte Catenarian Discipline. Ihr Ausgangspunkt ist ein klassisches Problem der politischen Ökonomie: Amtsinhaber verfügen über die Möglichkeit, ihren Handlungsspielraum durch zusätzliche Schuldenaufnahme kurzfristig auszuweiten. Diese Spielräume können sowohl im Interesse der Allgemeinheit als auch zum eigenen politischen Vorteil eingesetzt werden. Ohne wirksame Vorkehrungen besteht die Gefahr, dass Regierende kurzfristig eigennützig handeln, etwa durch Klientelpolitik oder Patronage, während die langfristige Bereitstellung öffentlicher Güter zu kurz kommt.

Die Idee der Catenarian Discipline besteht darin, das Verhalten von Amtsinhabern über aufeinanderfolgende Amtszeiten hinweg miteinander zu verknüpfen. Dieses Kettenprinzip bewirkt eine indirekte Form der Disziplinierung: Der Handlungsspielraum jeder Regierung wird zum Teil durch das Verhalten ihrer Vorgänger beschränkt. Wer öffentliche Mittel exzessiv beansprucht, ebnet damit den Weg für künftige Regierungen, ähnlich nachlässig zu agieren. Wer sich hingegen maßvoll verhält, zwingt auch die Nachfolger zu Zurückhaltung. Auf diese Weise können sich über mehrere Amtszeiten hinweg Normen nachhaltiger Politik herausbilden, die insgesamt zu einer stärkeren Bereitstellung öffentlicher Güter und einer geringeren Nutzung politischer Ämter zum Eigenvorteil führen.

Das Prinzip lässt sich anschaulich an einem einfachen Regelmechanismus illustrieren (Abbildung 1): Angenommen, der fiskalische Handlungsspielraum einer neuen Regierung soll in der ersten Hälfte ihrer Amtszeit durch das Verhalten der Vorgängerregierung über deren gesamte Amtszeit hinweg begrenzt sein. In der zweiten Hälfte ist sie frei in ihren Entscheidungen. Ihre Entscheidungen über die gesamte Amtszeit beeinflussen jedoch wiederum den Handlungsspielraum der folgenden Regierung

Abbildung 1
Verkettungsprinzip der Catenarian Discipline



Quelle: eigene Darstellung.

in deren erster Hälfte. Eine gesetzlich verankerte Regel könnte etwa folgendermaßen ausgestaltet sein:

$$x_{t+1,1} \leq 0{,}5\,(x_{t,1} + x_{t,2}),$$

wobei $x_{t,1}$ (bzw. $x_{t,2}$) für den Grad der Neuverschuldung in Prozent des BIP in der ersten (bzw. zweiten) Hälfte der Amtsperiode t steht. Der fiskalische Spielraum in der ersten Hälfte der nächsten Amtszeit $x_{t+1,1}$ wird so direkt durch das Verhalten der aktuellen Regierung bestimmt (Abbildung 1).

Analysen zeigen, dass unter bestimmten Bedingungen ein solcher Verkettungsmechanismus tatsächlich zu Pareto-Verbesserungen führt: Die Gesellschaft profitiert von einer stabileren, maßvolleren Politik, ohne die demokratische Entscheidungsfreiheit grundsätzlich einzuschränken. Zugleich bleibt ein gewisser politischer Spielraum erhalten, da die Regel in der ersten Hälfte der Amtsperiode zwar an das Verhalten der Vorgänger anknüpft, aber keine fixen Grenzen für die zweite Hälfte und damit die Gesamtperiode vorschreibt.

Wie bei allen institutionellen Innovationen sind Varianten einer solchen Regel nötig, um Flexibilität zu gewährleisten. Diskutiert werden etwa Modelle, bei denen die Einschränkungen nicht automatisch zu Beginn einer Amtszeit greifen, sondern situationsabhängig in der Amtszeit aktiviert werden. Auch könnte beispielsweise der Vorgänger das Inkrafttreten der Begrenzungen um eine Amtsperiode verschieben, um bei wirtschaftlichen Schocks oder anderen akuten Krisen zusätzliche Handlungsspielräume für die Nachfolgeregierung zu ermöglichen.

Der Vorteil der Catenarian Discipline liegt darin, dass sie die Demokratie um einen intertemporalen Lern- und Bindungseffekt erweitert. Jede Regierung hinterlässt nicht nur politische Ergebnisse, sondern auch strukturelle und normative Vorgaben, die die Nachfolger binden. Auf diese Weise entsteht eine Art kollektives Gedächtnis über gute oder schlechte Regierungsführung. Nachhaltiges Verhalten wird verstetigt und die Verantwortung bei unangemessenem Verhalten steigt. Anwendungsbeispiele sind etwa fiskalische Regeln zur Staatsverschuldung oder die

Sicherstellung langfristiger Investitionen, beispielsweise in Bildung oder Grundlagenforschung. Man kann sich sogar vorstellen, dass Politiker im Wettbewerb gezielt Angebote zur Verkettung machen – also Bereitschaft signalisieren, sich an die Disziplin ihrer Vorgänger zu binden.

Die Catenarian Discipline veranschaulicht, wie weit man das Konzept der Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren denken kann. Anstatt allein den aktuellen Amtsinhaber zu disziplinieren, wird ein Mechanismus geschaffen, der über Generationen hinweg Wirkung entfaltet. Damit wird Demokratie nicht nur ein Ort kurzfristiger politischer Konkurrenz, sondern auch ein Experimentierfeld für intertemporale Verantwortung.

Diskussion

Die vorgestellten Konzepte – schuldensensitive Mehrheitsregeln, politische Verträge und Catenarian Discipline – zeigen, wie Demokratie durch institutionelle Innovation gezielt weiterentwickelt werden kann. Sie adressieren zentrale Schwächen moderner Demokratien wie Kurzsichtigkeit, vage Versprechen oder eigennütziges Regierungsverhalten, und eröffnen neue Möglichkeiten für Glaubwürdigkeit, Langfristigkeit und Verantwortlichkeit.

Noch sind diese Ansätze überwiegend in der Entwicklungsphase, wobei flexible Mehrheitsregeln auch schon in der Praxis zur Anwendung gekommen sind (Gersbach, 2024). Doch gerade das eröffnet Chancen für kontrollierte Erprobungen, etwa in kommunalen Pilotprojekten, föderalen Kontexten oder digitalen Szenarien. Da neue Regeln die politischen Anreizstrukturen, Strategien und Verantwortungsprofile verändern, können dabei auch unerwartete Effekte auftreten. Umso wichtiger ist ein schrittweises, gut kalibriertes Vorgehen, das Spielräume schafft, ohne übermäßige Komplexität zu erzeugen. Viele Effekte, wie etwa stabilere Koalitionen, glaubwürdigere Wahlversprechen oder ein intertemporaler Lerneffekt, lassen sich positiv gestalten, wenn die Implementierung umsichtig erfolgt.

Einige Vorschläge, insbesondere politische Verträge und auch schuldensensitive Mehrheitsregeln, erfordern neue oder angepasste Verfassungsnormen. Doch es gibt immer wieder Konstellationen, in denen auch tiefgreifende Reformen möglich sind, wenn sie verständlich kommuniziert und breit diskutiert werden. Verfassungsänderungen können selbst Teil eines Entdeckungsverfahrens sein.

Für die gesellschaftliche Akzeptanz ist die Verständlichkeit entscheidend. Nur wenn Bürger:innen die Logik neuer Regeln nachvollziehen können, entsteht Legitimität. Gerade darin liegt ein demokratisches Potenzial: Durchdachte Reformen können das Vertrauen in demokratische Prozesse stärken und die politische Kultur beleben.

Natürlich werden Einschränkungen bestehender Handlungsspielräume nicht überall auf Zustimmung stoßen. Doch in Zeiten sichtbarer Krisen, beispielsweise im Bereich der Staatsverschuldung oder angesichts aktueller Herausforderungen liberaler Demokratien, steigt meist die Offenheit für weitreichende Reformen.

Die vorgestellten Ansätze sind, jeder für sich, keine vollumfassenden Blaupausen, sondern kreative Bausteine für die Weiterentwicklung der Demokratie. Sie eröffnen die Möglichkeit, Probleme nicht nur innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens zu lösen, sondern diesen Rahmen selbst weiterzudenken. Es entsteht ein Lernprozess, der die Innovationskraft der Demokratie unterstreicht.

Schlussfolgerungen

Demokratien stehen heute unter erheblichem Druck: Polarisierung, Vertrauensverlust, wachsende Staatsschulden und geopolitische Verwerfungen stellen die Belastbarkeit politischer Systeme auf die Probe. In dieser Situation reicht es nicht aus, nur politische Inhalte zu erneuern. Auch die Regelwerke der Demokratie selbst müssen immer wieder hinterfragt und angepasst werden.

Die drei hier dargestellten Ansätze – schuldensensitive Mehrheitsregeln, politische Verträge und Catenarian Discipline – verdeutlichen, wie Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren verstanden werden kann. Alle Konzepte setzen dort an, wo kurzfristige Anreize und langfristige Wohlfahrt kollidieren. Sie zeigen, dass institutionelle Reformen nicht im Widerspruch zu den Grundwerten der liberalen Demokratie stehen, sondern diese sogar stärken können.

Auch wenn die praktische Umsetzung sorgfältiger Vorbereitung bedarf (z. B. experimentelle Pilotprojekte), liegt darin keine Schwäche, sondern eine Chance: Demokratie gewinnt, wenn sie Regeln nicht als starres Korsett, sondern als gestaltbare Rahmenbedingungen begreift. Schon kleine Experimente, Pilotprojekte oder regionale Modellversuche können wertvolle Erkenntnisse liefern.

Die hier diskutierten Ansätze sind Teil einer umfassenderen Forschungsagenda, die sich seit Jahren der Frage widmet, wie Demokratien durch politische Verträge, neue Wahlverfahren, flexible Mehrheitsregeln und innovative Mechanismen gestärkt werden können. Diese Tradition zeigt: Institutionelle Innovationen sind keine Ausnahme, sondern ein fortlaufender Prozess demokratischer

Selbsterneuerung. Gerade angesichts heutiger Probleme ist es entscheidend, dass Demokratien ihre Innovationskraft nutzen. Die Entwicklung der Demokratie entscheidet sich nicht allein daran, welche politischen Maßnahmen wir jetzt ergreifen, sondern auch daran, wie wir in Zukunft entscheiden werden. Wer Demokratie als institutionelles Entdeckungsverfahren versteht, erkennt in institutioneller Kreativität keine Bedrohung, sondern eine Erneuerung der demokratischen Idee.

Literatur

Gersbach, H. (2005). *Designing Democracy: Ideas for Better Rules*. Springer.

Gersbach, H. (2012). Contractual Democracy. *Review of Law & Economics*, *8*(3), 823–851.

Gersbach, H. (2017). *Redesigning democracy: More ideas for better rules*. Springer.

Gersbach, H. (2020). History-bound reelections. *American Economic Journal: Microeconomics*, *12*(3), 33–75.

Gersbach, H., Mamageishvili, A. & Tejada, O. (2021). The effect of handicaps on turnout for large electorates with an application to assessment voting. *Journal of Economic Theory*, 195.

Gersbach, H., Jackson, M., Muller, P. & Tejada, O. (2023). Electoral competition with costly policy changes: A Dynamic Perspective. *Journal of Economic Theory*, 214.

Gersbach, H. (2024). Forms of new democracy. *Social Choice and Welfare*, *62*(4), 799–837.

Gersbach, H. & Tejada, O. (2024). Semi-flexible majority rules for public good provision. *Social Choice and Welfare*, *63*(3-4), 677–715.

Gersbach, H. (2025). Schuldensensitive Mehrheitsregeln als Schuldenbremse. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *26*(2), 234–241.

Gersbach, H. & Blieske, P. (2025). Debt-sensitive majority rule as stabilization mechanism, *CEPR Discussion Papers*, 20266.

Title: ***Strengthening democracy: Discovery procedures for better institutional rules***

Abstract: *This article develops a conception of democracy as an institutional discovery process for new rules, highlighting how political rules themselves can be innovated to address structural weaknesses such as short-termism and declining trust in democratic governance. It presents three institutional innovations – debt-sensitive majority rules, political contracts, and Catenarian Discipline – as experimental frameworks for aligning short-term political incentives with long-term societal welfare. While grounded in liberal-democratic principles, these proposals expand the design space for democratic institutions. Emphasising both theoretical foundations and practical implementation challenges, the article argues that institutional creativity can strengthen democracy and should be pursued through pilot projects and incremental reform.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0202

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 781-786
JEL: I24, I25, J24, I28

Silke Anger

Wie schulische und berufliche Bildung die Lebens- und Arbeitsmarktchancen verbessert

Der Zugang zu Bildung ist insbesondere für junge Menschen entscheidend für ihre Lebenswege und beruflichen Perspektiven. Höhere Bildungsabschlüsse gehen in der Regel mit besseren Arbeitsmarktchancen einher. Eine nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit und eine zukunftsfähige gesellschaftliche Entwicklung setzen eine enge Verzahnung von schulischer und beruflicher Bildung sowie Chancengleichheit im Bildungssystem voraus.

Bildungsinvestitionen verbessern die Lebens- und Arbeitsmarktchancen junger Menschen und fördern die Generationengerechtigkeit, denn Bildung ist eine zentrale Voraussetzung für sozialen Aufstieg und Wohlstand. Bildung fördert Innovationsprozesse, Beschäftigung und gesellschaftliche Teilhabe bestimmen maßgeblich das langfristige Wirtschaftswachstum (Hanushek & Wößmann, 2020). Gleichzeitig wird deutlich, dass das Leistungsniveau vieler junger Menschen in Deutschland hinter den Erwartungen zurückbleibt. Nationale und internationale Leistungserhebungen zeigen, dass die Kompetenzen deutscher Schüler:innen in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen sind. Bei der PISA-Erhebung 2022 erzielten deutsche Jugendliche im Fach Mathematik durchschnittlich 475 Punkte, nach 500 Punkten im Jahr 2018 – ein Rückgang um etwa 0,6 Schuljahre (Abbildung 1). Damit lag Deutschland zwar knapp über dem OECD-Durchschnitt, Spitzenländer erreichten jedoch bis zu 100 Punkte mehr (OECD, 2023). Vergleichbare Einbußen gab es in Lesen und Naturwissenschaften. Seit 2012 sind die Leistungen kontinuierlich rückläufig und liegen inzwischen sogar unter dem Niveau des sogenannten PISA-Schocks im Jahr 2000.

Dieser negative Trend wird durch weitere Studien bestätigt. Laut dem IQB-Bildungstrend 2024 (IQB, 2024) mit Fokus auf Neuntklässler:innen, also eine mit PISA vergleichbare Altersgruppe, sanken die Kompetenzmittelwerte zwischen 2018 und 2024 im Fach Mathematik um durchschnittlich 24 Punkte und in den Naturwissenschaften in ähnlicher Größenordnung. Dies entspricht einem Lernrückstand von etwa einem Schuljahr im Vergleich zu 2018. Der Rückgang zeigt sich auch an Gymnasien, wenngleich unterschiedlich stark in den einzelnen Bundesländern. Auf Grundlage der für einen Haupt- bzw. Realschulabschluss definierten Mindeststandards verfehlten insgesamt rund 9 % bzw. 34 % der Neuntklässler:innen in Mathematik diese Anforderungen. Unter den Schüler:innen mit mittlerem Abschlussziel lag der Anteil bei 24 %. Ähnliche Entwicklungen lassen sich in Naturwissenschaften und Deutsch beobachten, während sich die Leistungen in Englisch leicht verbesserten. Zwar ist der Anteil der Schüler:innen mit Zuwanderungshintergrund gestiegen; es sind jedoch alle Schülergruppen unterschiedlicher sozialer Herkunft und Migrationsgeschiche betroffen.

Unterschiedliche Bildungschancen nach sozialer Herkunft

Der Rückgang des Kompetenzniveaus betrifft zwar alle Schülergruppen gleichermaßen, allerdings geht ein höherer sozio-ökonomischer Status in allen Leistungserhebungen mit deutlich besseren Ergebnissen einher. Beim PISA-Test 2022 erzielten die sozio-ökonomisch privilegiertesten Schüler:innen – gemessen an einem Index aus dem Bildungsniveau und der beruflichen Stellung der Eltern sowie dem materiellen Wohlstand des Haushalts –

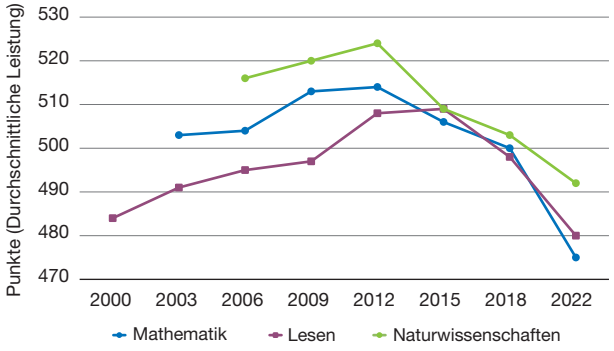
Prof. Dr. Silke Anger leitet den Forschungsbereich „Bildung, Qualifizierung und Erwerbsverläufe“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insb. Bildungsökonomik, an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

© 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

PISA-Leistungen in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften in Deutschland



Programme for International Student Assessment (PISA); 15-jährige Schüler:innen.

Quelle: OECD (2023), eigene Darstellung.

durchschnittlich 111 Punkte mehr in Mathematik als die am stärksten benachteiligte Gruppe, in der Schüler:innen mit Migrationsgeschichte überproportional vertreten sind. Die durchschnittliche Leistungsdifferenz zwischen Schüler:innen mit und ohne Migrationsgeschichte betrug unter Berücksichtigung des sozio-ökonomischen Hintergrunds immer noch 32 Punkte. Ein Grund könnte sein, dass unzureichende Deutschkenntnisse auch mathematisch-naturwissenschaftliche Kompetenzen beeinträchtigen. Die Leistungsunterschiede spiegeln sich schließlich in Bildungsentscheidungen wider, wodurch Kinder aus privilegierten Familien deutlich häufiger höhere Bildungsabschlüsse erreichen.

Die Ursachen ungleicher Bildungschancen sind vielfältig und setzen lange vor der Schulzeit an. Neben individuellen Fähigkeiten spielen Eltern eine Schlüsselrolle in der Bildungsentwicklung ihrer Kinder, da sie zentrale Faktoren miteinander verbinden (Blanden et al., 2023). Durch frühkindliche Förderung und schulische Unterstützung investieren sie in das Humankapital ihrer Kinder. Diese Investitionen sind jedoch durch Zeit, Einkommen und Fähigkeiten beschränkt und hängen zugleich von der Qualität öffentlicher Bildungsangebote ab. Elterliche Entscheidungen über Wohnort, Lernumfeld und Freizeitgestaltung verstärken somit die intergenerationale Weitergabe von Bildung und Lebenschancen. Ungleiche Bildungschancen führen dazu, dass nicht alle Kinder ihr Potenzial ausschöpfen und sie somit ihre mögliche Arbeitsproduktivität verfehlen, die dem Arbeitsmarkt ebenfalls verloren geht. Gleiche Bildungschancen fördern dagegen nicht nur individuelle Aufstiegsmöglichkeiten, sondern auch gesamtwirtschaftliche Effizienz und gesellschaftlichen Wohlstand.

Steigerung der Schülerleistungen und Chancengerechtigkeit

Der Kompetenzrückgang deutscher Schüler:innen und die Chancenungleichheit im Bildungszugang erfordern eine Verstärkung gezielter Maßnahmen zur Unterstützung leistungsschwacher und benachteiligter Kinder und Jugendlicher. Empirisch fundierte Reformvorschläge, etwa eine längere gemeinsame Grundschulzeit zur Verringerung sozialer Bildungsungleichheiten, liegen seit Jahren vor. Die Ständige Wissenschaftliche Kommission (SWK, 2022) empfahl bereits 2022 in ihrem Gutachten zu Perspektiven für die Grundschule Maßnahmen zur Sicherung grundlegender Kompetenzen und zur Orientierung an Mindeststandards. Dazu zählen der systematische Ausbau frühkindlicher Bildung, verstärkte Beratungsangebote für Familien sowie die gezielte Förderung sprachlicher, mathematisch-naturwissenschaftlicher und sozial-emotionaler Kompetenzen. Diese Forderungen decken sich weitgehend mit den Schlussfolgerungen aus dem IQB-Bildungstrend 2024. Einige Maßnahmen wurden bereits angestoßen, insbesondere im Bereich der sprachlichen Förderung. Allerdings benötigen Reformen im Bildungswesen Zeit, bis sie sich messbar in den Kompetenzen der Schüler:innen niederschlagen. Dafür sind sowohl ein entschlossener Reformwille als auch die gezielte Nutzung digitaler Strategien erforderlich, um Veränderungen wirksam und zukunftsorientiert umzusetzen.

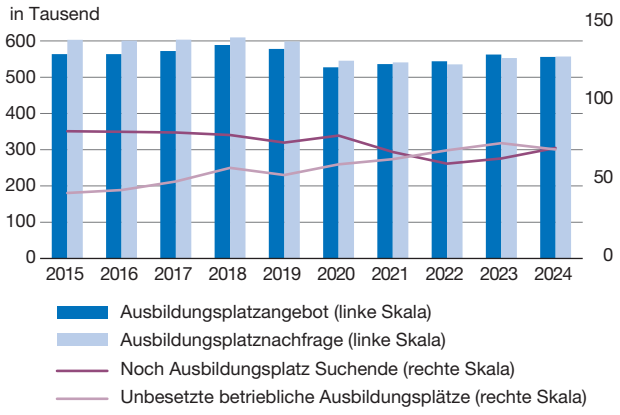
Digitale Technologien bieten enormes Potenzial, Kompetenzentwicklung zu fördern und Bildungsungleichheiten zu verringern. Beispielsweise stellt die Ausstattung von Kindern mit E-Book-Readern eine kosteneffiziente Möglichkeit dar, um benachteiligte Schüler:innen, auch in ländlichen Regionen, zu erreichen und ihre Leseleistung sowie sozio-emotionalen Fähigkeiten zu stärken (Anger et al., 2024a). Ebenso kann der gezielte Einsatz digitaler Lerntechnologien im Unterricht die kognitive Leistungsfähigkeit und mathematischen Kompetenzen von Grundschulkindern nachhaltig verbessern und positive Effekte auf spätere Bildungswege haben (Berger et al., 2025). Frühe Bildungsförderung wirkt besonders nachhaltig, denn Kinder, die bereits in frühen Lebensphasen unterstützt werden, profitieren auch Jahre später von zusätzlichen Lern- und Bildungsaktivitäten. Investitionen in frühkindliche Bildungsangebote erziehen deshalb eine vergleichsweise hohe Rendite und weisen einen hohen Multiplikatoreffekt auf.

Übergänge von Jugendlichen nach der allgemeinbildenden Schule

Für Kinder und Jugendliche, die sich bereits im Schulsystem befinden oder dieses bald verlassen, kommen

Abbildung 2

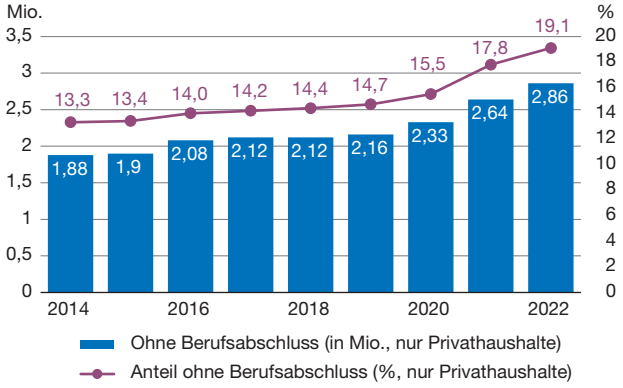
Entwicklung von Bewerber:innen und betrieblichen Ausbildungsstellen



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (2025), eigene Darstellung.

Abbildung 3

Junge Erwachsene im Alter von 20 bis 34 Jahren ohne Berufsausbildung, 2014 bis 2022



Auswertungen des Mikrozensus auf Basis der Bevölkerung in Privathaushalten. Aufgrund einer veränderten Erhebungsmethode sind die Ergebnisse des Mikrozensus 2020 nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung (2025), eigene Darstellung.

viele der aktuell diskutierten Reformen zu spät. In der bildungspolitischen Diskussion sollte diese Gruppe stärker in den Blick genommen werden, da gerade die Phase des Übergangs von der Schule in den Beruf entscheidend ist, um Versäumtes aufzuholen und den Einstieg in den Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Gelingt Jugendlichen kein erfolgreicher Übergang ins Erwerbsleben, steigen die Integrationskosten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft in späteren Lebensphasen erheblich. Eine Betriebsbefragung des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigt, dass rund die Hälfte aller unbesetzten Ausbildungsstellen auf einen Mangel an geeigneten Bewerber:innen zurückzuführen ist (Fitzenberger et al., 2024). Die Zahl unbesetzter betrieblicher Ausbildungsstellen hat im vergangenen Jahrzehnt zugenommen, während gleichzeitig mehr Bewerber:innen ohne Ausbildungsplatz bleiben – zu Beginn des vorherigen Ausbildungsjahres waren dies rund 70.000 Jugendliche (Abbildung 2). Davon waren rund 31.000 Bewerber:innen unversorgt, d. h. ohne Alternative – eine Zahl, die zu Beginn des aktuellen Ausbildungsjahres auf 40.000 gestiegen ist (Bundesagentur für Arbeit, 2025). Die Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt haben sich somit deutlich verschärft.

Besonders problematisch ist, dass viele junge Menschen ohne Berufsabschluss bleiben, und der Anteil in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist (Abbildung 3). Der Anstieg lässt sich nur teilweise durch hohe Abbruchquoten in der dualen Ausbildung und an Hochschulen erklären. 2022 lag der Anteil junger Erwachsener im Alter von 20 bis 34 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 19 % – hochgerechnet 2,86 Mio. Personen. Seit 2014 ist ihre Zahl um rund 1 Mio. gestiegen. Zwar befinden sich manche der jüngeren Kohorten noch in Ausbildung oder Studium, sodass ihre Abschlüsse erst in den Folgejahren erfasst werden können. Bleiben sie jedoch ohne formale Qualifikation, steigt ihr Arbeitslosigkeitsrisiko um ein Vielfaches, und ihre Einkommensperspektiven bleiben deutlich eingeschränkt. Dem Arbeitsmarkt gehen dadurch wertvolle Fachkräftepotenziale verloren.

Unsicherheit bei Bildungs- und Berufsentscheidungen

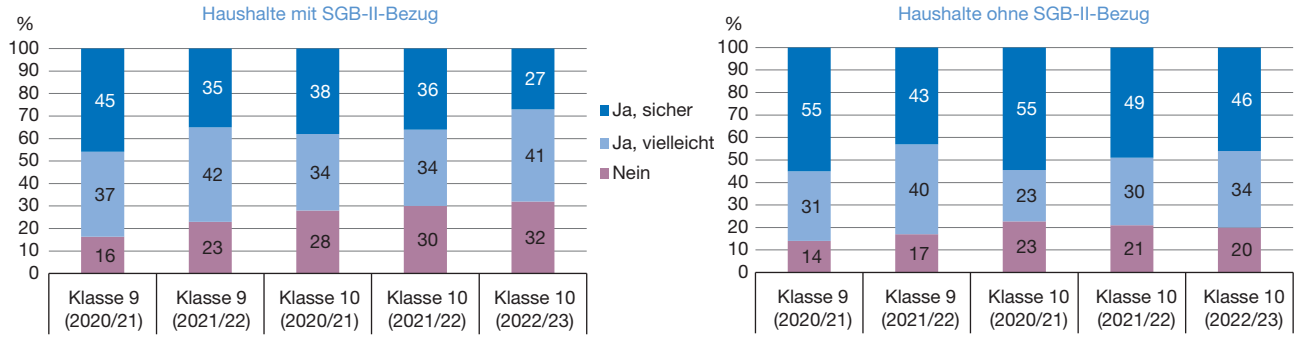
Zusätzlich zu den in den Leistungserhebungen sichtbaren Kompetenzrückgängen zeigen viele Jugendliche große Unsicherheiten beim Übergang von der Schule in die Ausbildung und in den Beruf. Auf Basis ihrer (oftmals noch nicht gefestigten) Präferenzen, ihrer selbst eingeschätzten Fähigkeiten und ihrer Erwartungen orientieren sie sich an den wahrgenommenen Vorteilen und Nachteilen verschiedener Bildungswege. Die Vielzahl an beruflichen Möglichkeiten, die sich durch die Digitalisierung kontinuierlich verändern, sowie eine Fülle von komplexen und teils widersprüchlichen Informationen sowie Erwartungen ihres sozialen Umfelds gestalten den Berufsorientierungsprozess äußerst komplex.

In den vergangenen Jahren wurden die berufliche Orientierung und der Einstieg in den Arbeitsmarkt zudem durch mehrere Krisen erheblich erschwert. Die Folgen der COVID-19-Pandemie, der Krieg in der Ukraine und die aktuelle wirtschaftliche Unsicherheit haben junge

Abbildung 4

Haupt- und Realschüler:innen, die einen beruflichen Ausbildungsplatz anstreben, nach sozio-ökonomischem Status

Anteile in %



Schuljahr 2020/21, 2021/22 und 2022/23.

Quelle: CoDu Studie (2020/21, 2021/22, 2022/23).

Menschen in ihrer Bildungs- und Berufswahl zusätzlich verunsichert. Ergebnisse der CoDu-Studie des IAB (IAB, o. J.) auf Basis von Angaben von rund 2.000 Haupt- und Realschüler:innen in den Abschlussklassen zeigen, dass der Anteil der Jugendlichen, die eine Berufsausbildung anstreben, im Zuge der Pandemie zurückgegangen ist. Gleichzeitig nahm die Unsicherheit deutlich zu: Bei Hauptschüler:innen stieg der Anteil Unentschlossener von 37 % im Schuljahr 2020/2021 auf 43 % im Schuljahr 2021/2022; bei Realschüler:innen von 30 % auf 37 % (Anger et al., 2024b). Jugendliche aus Haushalten, die Leistungen der Grundsicherung nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) beziehen, äußern dabei seltener einen klaren Ausbildungswunsch und sind überdurchschnittlich häufig unsicher (Abbildung 4).

Die zunehmende Unsicherheit vieler Jugendlicher zeigt sich auch darin, dass sie nach dem Haupt- oder Realschulabschluss häufiger in der Schule verbleiben. Während manche Schüler:innen gezielt einen höheren Schulabschluss oder später ein Studium anstreben, spiegelt der längere Schulverbleib zugleich eine wachsende berufliche Orientierungslosigkeit wider. Rund 5 % der in der CoDu-Studie befragten Jugendlichen in Abschlussklassen von Haupt- oder Realschulen streben zudem weder eine Berufsausbildung noch ein Studium an.

Berufsorientierung vor dem Verlassen der Schule

Es stellt sich die zentrale Frage, welche Unterstützungsmaßnahmen den Übergang in Ausbildung und Arbeitsmarkt bestmöglich begleiten können. Voraussetzung dafür ist ein frühzeitig einsetzender Berufsorientierungsprozess, in dem Interessen und Fähigkeiten der Jugendlichen erkannt und Entscheidungskompetenzen gezielt aufgebaut werden. Für die Berufsorientierung stehen eine Vielzahl von Informations- und Beratungsangeboten innerhalb und außerhalb der Schule zur Verfügung. Jugendliche aus bildungsfernen Familien und mit Migrationsgeschichte haben jedoch häufig geringere Unterstützungsmöglichkeiten im Elternhaus und sind stärker auf externe Beratung angewiesen. Neben Lehrkräften und der Berufsberatung der Agenturen für Arbeit bieten auch Kammern, Hochschulen und Betriebe entsprechende Informationsangebote an.

Laut der CoDu-Studie nutzen Jugendliche am häufigsten das persönliche Gespräch mit ihren Eltern sowie eigene Recherchen (Tabelle 1). Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede nach sozialer Herkunft: Jugendliche aus Haushalten mit SGB-II-Bezug nennen ihre Eltern seltener als Informationsquelle (80 % vs. 90 %) und nehmen die Möglichkeit eines Praktikums oder eines Ferienjobs seltener wahr, die aber wichtige Einblicke in berufliche Tätigkeiten geben können. Zudem berichten Jugendliche von fehlenden Beratungsangeboten, und diese Gruppe fühlt sich weniger gut über berufliche Möglichkeiten informiert. Zwar nehmen Jugendliche aus Haushalten mit SGB-II-Bezug häufiger Gespräche mit der Berufsberatung in Anspruch, geben jedoch ebenfalls an, bestimmte Angebote nicht erhalten zu haben. Über eine reine Bereitstellung von Informationen hinaus muss wirksame Berufsorientierung altersgerecht gestaltet und an den individuellen Bedarfen der Jugendlichen ausgerichtet sein, damit diese für sie passende Angebote auch tatsächlich wahrnehmen.

Tabelle 1
Nutzung von Informationskanälen durch Haupt- und Realschüler:innen, nach sozio-ökonomischem Status
Anteile in %

	Haushalte mit SGB-II-Bezug		Haushalte ohne SGB-II-Bezug	
Angebote	Wurde angeboten	Habe ich genutzt	Wurde angeboten	Habe ich genutzt
Infos im Unterricht, Gespräch mit Lehrkraft	79	60	74	53
Infoveranstaltung in der Schule (z. B. BO)	85	65	85	69
Besuch des BIZ	64	36	57	29
Gespräch mit Berufsberater:in	81	53	77	40
Besuch von Betrieb, Messen, Workshops	73	45	78	58
Praktikum/Ferienjob	89	63	93	75
Eignungstest am Computer/im Internet	85	54	92	62
Eigene Recherche	96	78	98	79
Persönliches Gespräch mit Eltern/Freund:innen	92	80	97	90

Schuljahr 2021/22 und 2022/23, Mehrfachantworten möglich.

Quelle: CoDu Studie (2021/22, 2022/23).

Fördermaßnahmen für Jugendliche

Zusätzlich zur Berufsberatung benötigen manche Jugendliche gezielte individuelle Unterstützung beim Übergang von der Schule in Ausbildung. Besonders junge Menschen mit geringen Kompetenzen und ohne Schulabschluss stehen dabei vor großen Herausforderungen. Individuelle Förderformate wie Mentoring- oder Coachingprogramme zeigen positive Effekte auf die schulischen Leistungen und den Übergang benachteiligter Jugendlicher in Ausbildung (Resnjanskij et al., 2024). Auch Nachhilfe erweist sich als wirksames Instrument zur Verbesserung von Lernerfolgen. Digitale Lernangebote ermöglichen es zudem, bildungsbenachteiligte Jugendliche unabhängig von ihrem Wohnort zu unterstützen, denn auch Online-Nachhilfe verbessert nachweislich sowohl die schulischen Leistungen als auch die Chancen auf einen erfolgreichen Übergang in Ausbildung (Anger et al., 2025).

Berufsvorbereitende Maßnahmen im Übergangssystem können darüber hinaus dazu beitragen, Basiskompetenzen auszubauen, die berufliche Orientierung zu stärken und den Einstieg in Ausbildung zu erleichtern. Programme der Bundesagentur für Arbeit wie die Berufseinstiegsbegleitung (BerEb), die Einstiegsqualifizierung (EQ) oder die Assistierte Ausbildung flexibel (AsA flex) unterstützen Jugendliche beim Erwerb eines Schulabschlusses sowie mit Lern- und Begleitangeboten während der Ausbildung. Allerdings werden diese Programme bislang nur begrenzt genutzt und sind vielen Betrieben kaum bekannt. Zudem liegt bisher nur wenig kausale Evidenz zur tatsächlichen Wirksamkeit dieser Fördermaßnahmen vor.

Um Jugendliche mit erhöhtem Unterstützungs- und Beratungsbedarf zu erreichen, sind unbürokratische und niederschwellige Zugänge zu passgenauen Angeboten und insbesondere enge Kooperationen mit Schulen unerlässlich. So können Jugendliche ohne Anschlussperspektive frühzeitig identifiziert und adressiert werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist der Ausbau des sogenannten Kerndatensystems, das eine systematische Erfassung von Schüler:innen beim Übergang nach der Schule ermöglicht und den Datenaustausch zwischen Schulen und Agentur für Arbeit, Jobcenter und Jugendamt verbessert.

Für das Gelingen rechtskreisübergreifender Ansätze, etwa beim Ausbau der Jugendberufsagenturen, ist die enge Zusammenarbeit mit den Schulen ebenso zentral wie eine umfassende Unterstützung durch die Bildungspolitik. Auch die enge Abstimmung mit Betrieben und Berufsschulen spielt dabei eine entscheidende Rolle. Neben individueller Förderung sind auch geeignete strukturelle Rahmenbedingungen erforderlich, um die Attraktivität der Berufsausbildung zu steigern. Maßnahmen zum Erwerb grundlegender Kompetenzen können den Einstieg erleichtern und die Motivation fördern. Doch auch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regelungen sollten Anreize schaffen und dem Ausbildungsinteresse von Jugendlichen nicht entgegenwirken, wie das beispielsweise bei der im SGB II verankerten anteiligen Anrechnung der Ausbildungsvergütung auf den Leistungsbezug in Bedarfsgemeinschaften der Fall ist.

Fazit

Eine nachhaltige Bildungs- und Berufsbildungspolitik verbessert die Zukunftschancen junger Menschen und sichert langfristig Innovationskraft, Wohlstand und soziale Stabilität – besonders im Kontext von Fachkräftemangel und sozialer Ungleichheit. Werden Bildungsanstrengungen vernachlässigt, drohen wachsende Kompetenzdefizite, geringere Produktivität und eingeschränkte Teilhabechancen – mit langfristig negativen Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft. Während Investitionen in frühe Bildung besonders hohe Erträge erzielen, lohnt sich auch in späteren Bildungsphasen eine gezielte Förderung, um Lernrückstände zu verringern und arbeitsmarktrelevante Basiskompetenzen zu sichern. Digitale Lernformate können zentrale Bausteine einer chancengerechten Bildungspolitik darstellen.

Die tiefgreifende Transformation durch Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischen Wandel erfordert eine kontinuierliche Anpassung von Bildungs- und Ausbildungsinhalten, eine flexible berufliche Bildung und ihre enge Verzahnung mit Weiterbildung. Da künftige Qualifikationsanforderungen kaum vorhersehbar sind, gewinnen solide Basiskompetenzen als Grundlage für lebenslanges Lernen an Bedeutung, um auf den Wandel der Arbeitswelt schnell reagieren zu können.

Eine zukunftsfähige Bildungspolitik erfordert politischen Gestaltungswillen und langfristige Änderungsbereitschaft, denn Bildungsreformen entfalten ihre Wirkung erst über längere Zeiträume hinweg. Zudem müssen Ergebnisindikatoren erfasst und Maßnahmen evaluiert werden, wie auch im Gutachten SWK (2025) betont wird.

Für eine evidenzbasierte Bildungspolitik ist eine solide Datengrundlage unverzichtbar. Der Aufbau eines bundesweiten Bildungsverlaufsregisters, das Bildungs-, Erwerbs- und Sozialverläufe über die Lebensspanne hinweg erfasst (Hertweck et al., 2023), würde die Analyse von Bildungsprozessen und -übergängen verbessern und den Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis stärken. Die Akteure aus Wissenschaft, Politik und Praxis sollten daher eng kooperieren, um Bildungsqualität und Chancengleichheit gemeinsam zu verbessern. Dies gilt auch beim Zugang zu Weiterbildung, bei der sich bestehende Bildungsunterschiede fortsetzen und nach dem Matthäus-Prinzip vor allem Personen häufiger teilnehmen, die bereits über höhere Bildung verfügen. Nur durch konsequente und an Wirksamkeit orientierte Bildungsinvestitionen lässt sich sicherstellen, dass junge – ebenso wie ältere – Menschen faire Chancen auf Bildung, Beschäftigung und gesellschaftliche Teilhabe erhalten, ihre Potenziale entfalten und aktiv zum sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt beitragen können.

Literatur

Anger, S., Christoph, B., Galkiewicz, A., Margaryan, S., Peter, F., Sandner, M. & Siedler, T. (2024a). A library in the palm of your hand? A randomized reading intervention with low-income children. *HCEO Working Paper*, 2024-018. Human Capital and Economic Opportunity Global Working Group.

Anger, S., Christoph, B., Galkiewicz, A. D., Hörl, T., Margaryan, S., Maushart, M., Peter, F., Sandner, M. & Siedler, T. (2024b). Berufliche Pläne von Haupt- und Realschüler*innen: Der Anteil der Unentschlossenen steigt. *IAB-Forum*.

Anger, S., Christoph, B., Galkiewicz, A. D., Margaryan, S., Sandner, M. & Siedler, T. (2025). *Online tutoring, school performance, and school-to-work transitions: Evidence from a randomized controlled trial*. Unveröffentlichtes Working Paper.

Berger, E. M., Fehr, E., Hermes, H., Schunk, D. & Winkel, K. (2025). The impact of working-memory training on children's cognitive and noncognitive skills. *Journal of Political Economy*, *133*(2), 492–521.

Blanden, J., Doepke, M. & Stuhler, J. (2023). Educational inequality. In E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann (Hrsg.), *Handbook of the economics of education* (Bd. 6, S. 405–497). Elsevier.

Bundesagentur für Arbeit. (2025). *Statistik der Bundesagentur für Arbeit*. Nürnberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung. (2025). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2025: Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*.

Fitzenberger, B., Leber, U. & Schwengler, B. (2024). IAB-Betriebspanel: Rekordhoch beim Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen. *IAB-Kurzbericht*, 16/2024. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2020). Education, knowledge capital, and economic growth. In S. Bradley & C. Green (Hrsg.), *The economics of education: A comprehensive overview* (S. 171–182). Academic Press.

Hertweck, F., Isphording, I. E., Matthewes, S. H., Schneider, K. & Spieß, C. K. (2023). Für besseren Datenzugang im Bereich Bildung: Stellungnahme aus dem Verein für Socialpolitik. *RatSWD Working Paper*, 282/2023. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD).

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (o. J.). *CODU*. Nürnberg.

IQB – Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen. (2024). *IQB-Bildungstrend 2024: Kompetenzen in Mathematik sowie in den naturwissenschaftlichen Fächern (Biologie, Chemie, Physik) in der Sekundarstufe I*. Humboldt-Universität zu Berlin.

OECD. (2023). *PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education.* OECD Publishing.

Resnjanskij, S., Ruhose, J., Wiederhold, S., Woessmann, L. & Wedel, K. (2024). Can mentoring alleviate family disadvantage in adolescence? A field experiment to improve labor market prospects. *Journal of Political Economy*, *132*(3), 1013–1062.

SWK – Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz. (2022). *Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern: Perspektiven für die Grundschule*. Gutachten der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz.

SWK – Ständige Wissenschaftliche Kommission der Kultusministerkonferenz. (2025). *Kompetenzen für den erfolgreichen Übergang von der Sekundarstufe I in die berufliche Ausbildung sichern*. Gutachten der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz.

Title: ***How school and vocational education improve young people's life and labour market opportunities***

Abstract: *Access to education is crucial for young people in particular in terms of their life paths and career prospects. Higher educational qualifications are generally associated with better labour market opportunities. Sustainable employability and future-oriented social development require close integration of school and vocational education and training, as well as equal opportunities in the education system.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0203

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 787-791
JEL: D63, D64, H23, H25, H26

Dominika Langenmayr

Erbschaftsteuer-Reform: Für ein einfaches, faires und generationengerechtes System

Die Erbschaftsteuer soll drei Ziele erfüllen: fiskalische Einnahmen erzielen, Chancengleichheit zwischen Generationen fördern und Vermögenskonzentration begrenzen. In ihrer aktuellen Ausgestaltung erfüllt sie keines dieser Ziele hinreichend. Problematisch sind insbesondere die Begünstigungen von Betriebsvermögen. Sie verstärken die Vermögenskonzentration und können zu gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlusten führen, wenn Firmen von weniger geeigneten Erben anstatt von produktiveren Käufern weitergeführt werden. Für ein einfacheres, gerechteres und gesellschaftlich akzeptiertes System sollten ein einheitlicher Erbschaftsteuersatz von rund 10 % und ein einmalig geltender hoher Freibetrag eingeführt und Sonderregeln gestrichen werden.

Was bedeutet eigentlich Generationengerechtigkeit? Eine Interpretation ist, dass jede Generation – und jede Person innerhalb einer Generation – vergleichbare Chancen hat, sich ein Vermögen aufzubauen. Wohlstand sollte dabei vor allem das Ergebnis von Anstrengung, Unternehmergeist und Sparsamkeit sein, nicht das Produkt zufälliger Herkunft. Denn wer durch Arbeit, eine gute Ausbildung oder die Gründung eines Unternehmens Wohlstand schafft, trägt aktiv zum gesellschaftlichen Fortschritt bei. Problematisch wird es, wenn Vermögensaufbau weniger vom eigenen Tun als von den Eltern oder der Wahl des Ehepartners abhängt – wenn man, um reich zu werden, besser einen Erben heiratet, als selbst etwas zu unternehmen.

Empirisch spricht vieles dafür, dass der Vermögensaufbau durch Erben in Deutschland wieder an Bedeutung gewinnt. Historische Daten zeigen, dass die Entwicklung des Anteils des Vermögens, der aus Erbschaften stammt, in Europa einem U-förmigen Verlauf folgt: Um 1900 stammten über 70 % des privaten Vermögens aus Erbschaften. Nach den Kriegen des 20. Jahrhunderts fiel dieser Anteil auf unter 40 %. Seit den 1990er-Jahren stieg er wieder deutlich und liegt zuletzt bei rund 50 bis 60 % (Alvaredo et al., 2017).

Dabei variiert dieser Anteil auch über die Vermögensverteilung. Corneo et al. (2016) zeigen anhand von Befragungsdaten, dass für große Teile der deutschen Bevölkerung rund ein Drittel des Haushaltsvermögens auf Erbschaften oder Schenkungen zurückgeht, während zwei Drittel aus eigener Leistung stammen. Dieser Anteil variiert außerhalb der obersten Vermögensschichten kaum. Bei den sehr Reichen allerdings, bei denen Umfragedaten fehlen und für die die Vermögenszusammensetzung daher geschätzt werden muss, scheint die Bedeutung von Erbschaften weitaus höher zu liegen: Dort steigt der Anteil des ererbten Vermögens auf ungefähr vier Fünftel, also 80 % (Corneo et al., 2016).

Wenn ein solch hoher und steigender Anteil des Vermögens auf Erbschaften zurückgeht, stellt sich die Frage, ob und wie die Besteuerung von Erbschaften (und Schenkungen) zu mehr Gerechtigkeit, aber auch zu einer aktiveren, unternehmerisch tätigen Gesellschaft beitragen kann. Diesen Fragen geht der Beitrag nach.

Ziele der Erbschaftsteuer

Die Erbschaftsteuer soll drei Ziele zugleich erfüllen: Sie soll fiskalische Einnahmen erzielen, Chancengleichheit

Prof. Dr. Dominika Langenmayr ist Inhaberin des Lehrstuhls für VWL, insb. Finanzwissenschaft an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und Gastprofessorin im Doctoral Program International Business Taxation an der WU Wien.

© 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.

zwischen Generationen fördern und Vermögenskonzentration begrenzen. In der Theorie ist sie damit eines der wenigen Instrumente, das gezielt an der ungleichen Verteilung von Startchancen ansetzt. Wer durch Erbschaften einen erheblichen Vermögensvorsprung erhält, zahlt einen Teil davon an die Allgemeinheit zurück – sodass auch jene, die kein Vermögen erben, davon profitieren können. Die Erbschaftsteuer bietet so eine Möglichkeit, Vermögen über Generationen hinweg zumindest teilweise wieder in Umlauf zu bringen.

In der Praxis erfüllt das deutsche System jedoch keines dieser Ziele überzeugend. Fiskalisch fällt die Steuer kaum ins Gewicht: Die Einnahmen betragen nur ungefähr 10 Mrd. € im Jahr, also ungefähr 1 % des Steueraufkommens. Verteilungspolitisch ist sie durch zahlreiche Ausnahmen ausgehöhlt – insbesondere für Betriebsvermögen und Immobilien. Schließlich ist das System aufwendig und anfällig für steuerminimierende Gestaltungen. Viele komplizierte Sonderregeln führen dazu, dass gerade sehr vermögende Personen häufig Wege finden, kaum oder gar keine Erbschaftsteuer zu zahlen.

Das aktuelle Erbschaft- und Schenkungssteuersystem in Deutschland

Wie funktioniert die deutsche Erbschaft- und Schenkungsteuer? Grundsätzlich knüpft sie an den Wert des empfangenen Vermögens an und unterscheidet nach Verwandtschaftsgrad und Vermögensart. Die Steuersätze liegen zwischen 7 und 50 % und steigen mit der Höhe der Erbschaft bzw. Schenkung sowie mit der Entfernung des Verwandtschaftsverhältnisses. Ehepartner und Kinder profitieren von Freibeträgen – 500.000 € für Ehegatten und 400.000 € für Kinder – während entferntere Verwandte oder nicht verwandte Erben nur 20.000 € steuerfrei erhalten und für sie deutlich höhere Steuersätze gelten.

Neben diesen allgemeinen Vergünstigungen enthält das Gesetz eine Vielzahl spezifischer Ausnahmen, die die tatsächliche Steuerbelastung erheblich verringern. Eine selbst genutzte Immobilie kann unter bestimmten Bedingungen vollständig steuerfrei vererbt werden, wenn der Erbe sie mindestens zehn Jahre lang selbst bewohnt. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe profitieren ebenfalls von Sonderabschlägen und niedrigeren Bewertungsansätzen.

Besonders weitreichend sind die Begünstigungen für Betriebsvermögen. Unternehmensanteile können weitgehend steuerfrei übertragen werden – zu 85 % im Rahmen der sogenannten Regelverschonung oder sogar zu 100 % bei der Optionsverschonung. Im Gegenzug müssen bestimmte Bedingungen erfüllt werden: Der Betrieb muss über mehrere Jahre fortgeführt werden, und größere Unternehmen müssen eine festgelegte Lohnsumme einhalten. Bei der Regelverschonung beträgt die Behaltensfrist fünf Jahre, bei der Optionsverschonung sieben Jahre. Die Lohnsummenvorgaben sind nach Unternehmensgröße gestaffelt und entfallen bei sehr kleinen Betrieben vollständig. Darüber hinaus dürfen Unternehmen, die die vollständige Steuerbefreiung beanspruchen, nur in geringem Umfang sogenanntes Verwaltungsvermögen – etwa Wertpapiere oder vermietete Immobilien – besitzen.

Für sehr große Erbfälle gilt eine zusätzliche Größenschwelle: Ab einem begünstigten Vermögen von 26 Mio. € wird die pauschale Verschonung von Betriebsvermögen eingeschränkt. Erwerber:innen können dann wählen, ob die Verschonung schrittweise abgeschmolzen wird oder ob sie eine Verschonungsbedarfsprüfung beantragen. Bei Letzterer wird die Steuer erlassen, soweit sie nicht aus dem übrigen Privatvermögen gezahlt werden kann. In der Praxis ist die Verschonungsbedarfsprüfung enorm wichtig. 2024 wurden dadurch Erbschaftsteuern in Höhe von 3,4 Mrd. € erlassen. Zum Vergleich: Das gesamte Aufkommen (vor Abzug des Erlasses durch die Verschonungsbedarfsprüfung) betrug 13,3 Mrd. €.

Durch diese Sonderregelungen kann die Erbschaftsteuer ihre Ziele (Einnahmen erzielen, Chancengleichheit verbessern und Vermögenskonzentration begrenzen) nicht sinnvoll erfüllen. Dies liegt vor allem daran, dass die Steuer genau in den Bereichen Ausnahmen bietet, die für besonders Vermögende von hoher Relevanz sind.

Vermögensstruktur und Erbschaftsteuerlast in Deutschland

Nach aktuellen Berechnungen beläuft sich das private Nettovermögen aller deutschen Haushalte in Summe auf rund das Siebenfache des jährlichen Nationaleinkommens (Albers et al., 2025, S. 8). Etwa 55 % entfallen auf Wohnimmobilien, rund 25 % auf Unternehmensbeteiligungen, und etwa 15 % auf Finanzvermögen.

In der Mittelschicht dominiert das selbst genutzte Wohneigentum – häufig finanziert über Kredite und ergänzt durch Lebensversicherungen oder kleinere Ersparnisse. Für diese Gruppe ist Vermögensbildung vor allem das Ergebnis von Arbeit und Sparen. Da eine selbst genutzte Immobilie unter bestimmten Bedingungen von der Erbschaftsteuer befreit ist und zudem hohe persönliche Freibeträge gelten, betrifft diese Steuer die Mittelschicht in der Regel nicht.

In der oberen Hälfte der Vermögensverteilung verschiebt sich die Zusammensetzung des Vermögens deutlich.

Während in der Mittelschicht vor allem das Eigenheim und damit ein vergleichsweise unproduktiver Vermögensbestandteil dominiert, tritt in den oberen Dezilen zunehmend Unternehmensvermögen hinzu. Bei den reichsten 10 % machen Betriebs- und Beteiligungsvermögen ungefähr die Hälfte des Vermögens aus, während Immobilien und Finanzanlagen nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Im obersten Prozent konzentriert sich das Vermögen schließlich stark auf nicht börsennotierte Unternehmensanteile, also auf Betriebe, die meist im Familienbesitz bleiben und innerhalb der Familie weitergegeben werden (Albers et al., 2025).

Diese Vermögensstruktur wirkt in Verbindung mit den Steuerregeln hoch asymmetrisch. Finanzvermögen und einfache Kapitalanlagen unterliegen der Erbschaftsteuer voll, während Betriebsvermögen unter den oben skizzierten Bedingungen steuerfrei übertragen werden kann. Dadurch tragen Erben von Finanzvermögen (z. B. Aktien, Bankguthaben oder Fondsanteilen) eine deutlich höhere Steuerlast als Nachfolger:innen in Familienunternehmen. Laut Albers et al. (2025) spielen Finanzvermögen in der oberen Hälfte der Vermögensverteilung eine Rolle, ihr Anteil am Gesamtvermögen ist aber viel kleiner als der des Betriebsvermögens. Sehr hohe Finanzvermögen sind bei einer kleinen Gruppe sehr reicher Personen zu finden; sie werden durch die Erbschaftsteuer überproportional hoch getroffen.

In der Summe entsteht damit ein System, das steuerlich am wenigsten dort zugreift, wo das meiste Vermögen konzentriert ist. Die Mittelschicht zahlt kaum Erbschaftsteuer, die wirklich Reichen können sie durch legale Gestaltungen weitgehend vermeiden, während Haushalte mit höherem Finanzvermögen die Hauptlast tragen.

Ist die Begünstigung des Betriebsvermögens gerechtfertigt?

Angesichts dieser erheblichen Unterschiede in der Vermögensstruktur stellt sich die Frage, ob die steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen bei der Erbschaftsteuer gerechtfertigt ist.

Befürworter argumentieren, dass hohe Erbschaftsteuern Unternehmensnachfolgen erschweren und Investitionen bremsen würden. Familienunternehmen verfügen häufig über firmenspezifisches Wissen und langfristige Beziehungen, deren Verlust bei einem externen Verkauf produktivitätssenkend wirken kann (James, 1999; Bertrand & Schoar, 2006). Zudem können Finanzierungsbeschränkungen dazu führen, dass externe Käufer schlechtere Konditionen erhalten als Erben, was ebenfalls für eine Begünstigung sprechen kann (Holtz-Eakin et al., 1994a,b).

Mittelständische Familienunternehmen sind darüber hinaus eine tragende Säule der deutschen Wirtschaft. Sie sichern Arbeitsplätze, investieren langfristig und sind in vielen Regionen wichtige Innovationsmotoren. Viele Nachfolger:innen führen die Betriebe engagiert und verantwortungsvoll weiter – häufig nach sorgfältiger Vorbereitung innerhalb der Familie. Eine Steuerpolitik, die Unternehmensfortführungen erschwert oder Verunsicherung schafft, könnte daher unbeabsichtigt Investitionen bremsen und die Bereitschaft zum langfristigen Engagement schwächen.

Kritiker sehen in der Bevorzugung ein ungerechtfertigtes Privileg, das Vermögenskonzentration verfestigt und ökonomisch ineffizient ist. Empirische Studien zeigen, dass familiäre Nachfolgen im Durchschnitt mit geringerer Produktivität verbunden sind als Verkäufe an externe Manager (Bennedsen et al., 2007; Pérez-González, 2006; Villalonga & Amit, 2006). In Krug und Langenmayr (2025) entwickeln wir ein theoretisches Modell, das diese Beobachtung erklärt: Eine steuerliche Begünstigung führt dazu, dass auch weniger geeignete Erben Firmen fortführen, anstatt sie an produktivere Käufer zu veräußern. Dies verzerrt die Allokation von Talent und Kapital und kann die gesamtwirtschaftliche Produktivität senken. Selbst wenn Finanzierungsbeschränkungen berücksichtigt werden, bleibt dieser Allokationsverlust dominant – in unseren Simulationen steigt die Wohlfahrt, wenn die Begünstigung reduziert wird.

Hinzu kommt ein verteilungspolitisches Argument: Da Betriebsvermögen vor allem in den höchsten Vermögensgruppen konzentriert ist (Albers et al., 2025), profitieren gerade die Reichsten von der steuerlichen Ausnahme. Damit konterkariert die Regelung die Ziele von Chancengleichheit und Umverteilung.

Insgesamt zeigt die Forschung, dass die Begünstigung von Betriebsvermögen nur unter engen Bedingungen effizient ist – etwa wenn es für externe Erwerber sehr schwer ist, an ausreichende Finanzierung zu gelangen. In der Breite überwiegen jedoch die Argumente gegen eine pauschale Bevorzugung.

Ziel einer Reform sollte daher sein, dass die Erbschaftsteuer die Entscheidung des Erben nicht verändert – weder zugunsten noch zulasten einer Fortführung des Unternehmens. Eine starke steuerliche Begünstigung kann dazu führen, dass Betriebe allein aus steuerlichen Gründen weitergeführt werden, obwohl ein Verkauf wirtschaftlich sinnvoller wäre. Umgekehrt würde eine übermäßige Belastung dazu führen, dass Unternehmen verkauft werden, obwohl die Nachfolge innerhalb der Familie sinnvoll wäre. Beides gilt es zu vermeiden.

Vorschlag für eine Reform

Deswegen würde ich eine Reform bevorzugen, die die Sonderbehandlung bestimmter Vermögensarten abschafft. Gleichzeitig ist klar, dass sehr hohe Steuersätze – wie sie das aktuelle Gesetz mit bis zu 50 % vorsieht – familiengeführte Unternehmen tatsächlich gefährden. Deshalb erscheint eine einheitliche Steuer von etwa 10 % auf alle Vermögensarten, kombiniert mit einem hohen persönlichen Freibetrag von beispielsweise 1 bis 1,5 Mio. € pro Erben, als sinnvoller Weg.

Der Freibetrag sollte dabei für jeden Erben einmalig gelten und nicht alle zehn Jahre erneut genutzt werden können. Diese Zehn-Jahres-Regel stammt aus einer Zeit, in der es den Finanzämtern kaum möglich war, alte Erbfälle dauerhaft zu dokumentieren – ein Problem, das sich heute digital leicht lösen ließe. Eine einmalige Anwendung schafft Klarheit und Fairness: Die ersten 1 bis 1,5 Mio. € eines Erbes bleiben steuerfrei; auf jeden weiteren Euro (ab einer Bagatellgrenze von etwa 1.000 €) fällt Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer an. Damit blieben kleinere und mittlere Erbschaften, einschließlich der selbst genutzten Immobilie, steuerfrei – Sonderregelungen wären überflüssig.

Auch für Betriebsvermögen wäre eine solche Regel praktikabel und wirtschaftlich tragbar. Bei einem Steuersatz von 10 % entspricht dies – wenn ein Unternehmen im Schnitt alle 33 Jahre an die nächste Generation übergeben wird – einer durchschnittlichen jährlichen Belastung von rund 0,3 % des Unternehmenswerts. Setzt man den Unternehmenswert mit dem Zehnfachen des Jahresgewinns an (für viele Familienbetriebe ein sehr hoher Wert), ergibt sich eine effektive Zusatzbelastung von etwa 3 % des Gewinns pro Jahr. Liegt der Unternehmenswert beim Fünffachen des durchschnittlichen Jahresgewinns, liegt die Belastung bei 1,5 % des Bruttogewinns pro Jahr.

Ein Unternehmen, für das eine derartige Steuerbelastung existenzgefährdend ist, sollte wohl ohnehin nicht fortgeführt werden – dann ist ein Verkauf an leistungsfähigere Eigentümer volkswirtschaftlich effizienter. Um temporäre Liquiditätsengpässe bei ansonsten gesunden Betrieben zu vermeiden, könnte die Steuerzahlung zinslos oder zu niedrigen Zinsen über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren gestundet werden (vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2012). Damit ließe sich die Belastung ohne Substanzverzehr bewältigen, während gleichzeitig sichergestellt wäre, dass auch große Unternehmensvermögen einen angemessenen Beitrag zur Generationengerechtigkeit leisten.

Auch die Sonderbehandlung von Immobilienvermögen sollte beendet werden. Nach geltendem Recht können selbst genutzte Immobilien weitgehend steuerfrei vererbt werden, wenn der Erbe sie über einen Zeitraum von zehn Jahren selbst bewohnt – eine Regel, die in der Praxis kaum überprüfbar ist und auch zu Leerstand führt. Darüber hinaus gelten die Ausnahmen für Betriebsvermögen auch für im größeren Stil gewerblich vermietete Immobilien, sobald deren Verwaltung als wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb gilt – was die Finanzverwaltung regelmäßig ab einem Bestand von rund 300 Wohnungen unterstellt. Dadurch hängt die effektive Steuerbelastung stark vom Typ des Eigentümers ab. Diese Regelungen haben zu systematischen Verzerrungen geführt: Erben großer Wohnungsunternehmen profitieren überproportional von Abschlägen und Bewertungsprivilegien, während private Vermieter oder kleine Eigentümergesellschaften in vielen Fällen keine entsprechenden Vorteile genießen (Fuest et al., 2021). Damit werden ausgerechnet jene Akteure benachteiligt, die typischerweise stärker in lokale Märkte investieren und dort für Wohnraum sorgen.

Perspektiven und Akzeptanz der Erbschaftsteuer

Angesichts der laufenden Bundesverfassungsgerichtsverfahren zur Erbschaftsteuer ist es nicht unwahrscheinlich, dass im nächsten Jahr eine Erbschaftsteuerreform ansteht. Die vorgeschlagene Reform – eine Erbschaftsteuer mit einem einheitlichen Steuersatz von rund 10 %, hohen Freibeträgen und ohne Sonderregeln – ließe sich ungefähr aufkommensneutral umsetzen. Sie würde jedoch die Steuererhebung deutlich vereinfachen und die Befolgungskosten senken. Vor allem aber würde sie zu mehr Fairness und Transparenz im Erbschaftsteuersystem führen.

Stantcheva (2021) legt nahe, dass die Akzeptanz steuerlicher Reformen stark davon abhängt, wie transparent und nachvollziehbar ihre Mechanismen sind. Sie untersucht mit Umfragen und experimentellen Methoden, unter welchen Umständen Bürger:innen bereit sind, höhere Steuern zu akzeptieren. Das Ergebnis: Fairness-Argumente wirken stärker als Effizienzargumente. Somit könnte es die Akzeptanz der (oft unbeliebten) Erbschaftsteuer erhöhen, wenn deutlich wird, dass die Steuer Personen mit unteren und mittleren Vermögen nicht trifft. Indem die Reform einen klaren Freibetragsmechanismus vorsieht, signalisiert sie ausdrücklich, dass kleinere und mittlere Erbschaften steuerfrei bleiben, und dass die Hauptlast bei hohen Vermögen liegt. Gleichzeitig würde vermieden, dass wirklich Wohlhabende die Steuer annähernd vollständig umgehen können.

Mit dieser Reform stünde nicht nur das Prinzip der Generationengerechtigkeit auf stabilerer Basis, sondern es würden auch die praktische Durchsetzbarkeit und gesellschaftliche Legitimität der Erbschaftsteuer gestärkt.

Literatur

Albers, T. N. H., Bartels, C. & Schularick, M. (2025). Wealth and its Distribution in Germany, 1895–2021. *Journal of the European Economic Association*, im Erscheinen.

Alvaredo, F., Garbinti, B. & Piketty, T. (2017). On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900–2010. *Economica*, *84*(334), 239–260.

Bennedsen, M., Nielsen, K. M., Pérez-González, F. & Wolfenzon, D. (2007). Inside the family firm: The role of families in succession decisions and performance. *Quarterly Journal of Economics*, *122*(2), 647–691.

Bertrand, M. & Schoar, A. (2006). The role of family in family firms. *Journal of Economic Perspectives*, *20*(2), 73–96.

Corneo, G., Bönke, T. & Westermeier, C. (2016). Erbschaft und Eigenleistung im Vermögen der Deutschen: Eine Verteilungsanalyse. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *17*(1), 35–53.

Fuest, C., Hey, J. & Spengel, C. (2021). Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung. *ifo Schnelldienst*, *74*(12), 31–38.

Holtz-Eakin, D., Joulfaian, D. & Rosen, H. S. (1994a). Sticking it out: Entrepreneurial survival and liquidity constraints. *Journal of Political Economy*, *102*(1), 53–75.

Holtz-Eakin, D., Joulfaian, D. & Rosen, H. S. (1994b). Entrepreneurial decisions and liquidity constraints. *RAND Journal of Economics*, *25*(2), 334–347.

James, H. S. (1999). Owner as manager, extended horizons and the family firm. *International Journal of the Economics of Business*, *6*(1), 41–55.

Krug, P. & Langenmayr, D. (2025). Business inheritance taxation and the allocation of talent. *Journal of Economic Behavior & Organization*, im Erscheinen.

Pérez-González, F. (2006). Inherited control and firm performance. *American Economic Review*, *96*(5), 1559–1588.

Stantcheva, S. (2021). Understanding Tax Policy: How Do People Reason? *Quarterly Journal of Economics*, *136*(4), 2309–2369.

Villalonga, B. & Amit, R. (2006). How do family ownership, control and management affect firm value? *Journal of Financial Economics*, *80*(2), 385–417.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF). (2012). *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*.

Title: ***Inheritance tax reform: For a simple, fair and generationally equitable system***

Abstract: *Inheritance tax is intended to fulfil three objectives: to generate fiscal revenue, to promote equal opportunities between generations and to limit the concentration of wealth. In its current form, it does not adequately fulfil any of these objectives. The preferential treatment of business property is particularly problematic. It increases the concentration of wealth and can lead to macroeconomic productivity losses if companies are continued by less suitable heirs instead of more productive buyers. To create a simpler, fairer and socially accepted system, a uniform inheritance tax rate of around 10 % and a one-off high allowance should be introduced, and special rules should be abolished*

DOI: 10.2478/wd-2025-0204

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 792-797

JEL: E01, H60, H63

Adalbert Winkler

Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit

Die geplante Erhöhung der deutschen Staatsverschuldung wird weithin als fundamentaler Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit angesehen. Makroökonomische und sektorale Bilanzen zeigen jedoch, dass diese Annahme ebenso falsch ist wie die Vorstellung, Deutschland sei oder werde ein „Schuldenstaat". Diese Klarstellung ist wichtig, da geopolitische Umwälzungen eine Veränderung der Vermögensbildungsmuster für die deutsche Gesamtwirtschaft und ihre einzelnen Sektoren erfordern. Ohne eine Ausweitung der Staatsverschuldung wird dies kaum möglich sein, wenn eine längere Phase der Stagnation oder Schlimmeres vermieden werden soll.

Das Thema (Staats-)Schulden spielt bei der Debatte um Generationengerechtigkeit eine große Rolle. Denn nur die Rentenpolitik ist wohl noch stärker dem Vorwurf ausgesetzt, die alte Generation auf Kosten der jungen Generation zu bevorteilen als die nun geplante (und stattfindende) Ausweitung der Staatsverschuldung durch die gelockerte Schuldenbremse. Im Folgenden wird gezeigt, dass dies schlicht falsch ist, sowohl mit Blick auf die bereits bestehende als auch mit Blick auf die nun zu erwartende Ausweitung der Staatsverschuldung.

Grundlegende Zusammenhänge

Die alte Generation jeder Volkswirtschaft hinterlässt der jungen Generation das von ihr (und allen früheren Generationen) aufgebaute Sachvermögen sowie Forderungen und (!) Verbindlichkeiten innerhalb der alten Generation (Stützel, 1978). Letztere saldieren sich stets zu Null, mit Ausnahme jener Forderungen und Verbindlichkeiten, die die alte (und alle früheren) Generation(en) gegenüber dem Ausland aufgebaut hat (haben). Die junge Generation insgesamt wird daher weder mit privaten noch mit Staatsschulden netto belastet, weil sie von der alten Generation nicht nur die Schulden, sondern auch die entsprechenden Forderungen erbt: Es gibt keine Schuldner ohne Gläubiger, keine Verbindlichkeiten ohne Forderungen. Für eine Volkswirtschaft als Ganzes ist es daher – neben den Nettoauslandsforderungen – nur über das Sachvermögen möglich, Konsum „von der Gegenwart auf die Zukunft zu transferieren und realwirtschaftliche Lasten gleichmäßiger zwischen den Generationen zu verteilen." (Deutsche Bundesbank, 1998, S. 27).

© 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.

Um Schulden und Geldvermögen innerhalb einer Volkswirtschaft zu erfassen, bedarf es einer Aufteilung der Volkswirtschaft. Oft wird zwischen den Sektoren private Haushalte, Ausland, Staat sowie Unternehmen – nichtfinanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften (NFKG und FKG) – unterschieden (Deutsche Bundesbank, 2025a).[1] Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen Wirtschaftssubjekten innerhalb der Sektoren bleiben unberücksichtigt. Da staatliche Stellen diese kaum untereinander aufbauen, gilt dies vor allem für Gläubiger-Schuldner Beziehungen innerhalb der Sektoren private Haushalte und Unternehmen.

Die Aufteilung einer Volkswirtschaft in Sektoren, Gruppen (z. B. nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Wohnort etc.) oder jeden einzelnen Mitbürger zeigt, dass Schulden und Vermögen, die von der alten an die junge Generation vererbt werden, stets einen Verteilungskonflikt innerhalb der jungen Generation begründen. Für diesen Konflikt ist sie nicht verantwortlich; man kann also sagen, dass die alte die junge Generation über die Vererbung von Forderungen und Verbindlichkeiten mit einem Verteilungskonflikt belastet. Der Konflikt verläuft zwischen jenen, die (Netto-)Forderungen erben, und jenen, die mit (Netto-)Schulden belastet werden (Rürup, 1980). Dies gilt gleichermaßen für private wie für Staatsschulden. Die Intensität dieses Verteilungskonflikts hängt von der Differenz zwischen der Wachstums-

1 Die Unterscheidung innerhalb des Unternehmenssektors ist notwendig, weil finanzielle Kapitalgesellschaften, wie z. B. Banken, die Anlaufstelle für den Aufbau von Forderungen bzw. den Eingang von Verbindlichkeiten zwischen den übrigen Sektoren darstellen.

Prof. Dr. Adalbert Winkler ist Professor für International and Development Finance an der Frankfurt School of Finance & Management.

Tabelle 1
Vermögensbilanz der deutschen Volkswirtschaft 2023 (1999)
in Mrd. Euro

Aktiva			Passiva
8.179,3 (3.091,1)	Wohnbauten	Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland	9.728,6 (2.827,5)
4.777,8 (2.333,6)	Nichtwohnbauten		
1.745,5 (950,5)	Ausrüstungen		
721,2 (281,6)	Anderes Anlagevermögen		
6.876,7 (2.358,5)	Grund und Boden		
13.022,5 (2.865,1)	Forderungen an das Ausland	Reinvermögen	25.594,4 (9.052,9)
35.323,0 (11.880,4)	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	35.323,0 (11.880,4)

Quelle: Deutsche Bundesbank (2025a).

rate des Realeinkommens und dem Realzins ab (Blanchard, 2019). Da diese Differenz in der mittleren Frist in der Regel positiv ist, sind die Verteilungswirkungen von Staatsschulden „vernachlässigbar gering“ (so schon Willms, 1978).

Das Besondere an den Staatsschulden ist, dass der Verteilungskonflikt praktisch alle aus der jungen Generation betrifft, weil fast jeder zum Steuerzahler wird und damit auch die Zinszahlungen auf die aufgelaufene Schuld bestreitet. Über die Mehrwert- oder die Mineralölsteuer zahlen selbst jene Mitbürger Steuern, die über kein Einkommen verfügen. Es ist daher leicht, die Staatsschuld als Belastung der jungen Generation insgesamt darzustellen. Diese Sichtweise verdrängt jedoch, dass die junge Generation insgesamt auch die Forderungen an den Staat erbt. Jene Sektoren, Gruppen und einzelne Mitbürger, die Staatsschuldtitel halten, erzielen in Form der Zinszahlungen Einkommen. Die Auslassung dieser Tatsache fällt oft nicht auf, weil vielen Gläubigern gar nicht bewusst ist, dass sie Staatschuldtitel halten, da dies weitgehend in indirekter Form, über den finanziellen Sektor, passiert (so schon Scherf, 2007; Buch (2023) informiert, dass knapp die Hälfte der deutschen Staatsschuldtitel von FKGs gehalten werden). Zum anderen ist Vermögen in Deutschland sehr ungleich verteilt (Deutsche Bundesbank, 2025b) – ein Aspekt, den die junge der alten Generation ebenso vorwerfen könnte wie die Starrheit dieser Verteilung über die Zeit hinweg.[2] Die meisten Steuerzahler merken daher nicht, dass ihre für Zinszahlungen genutzten Steuern praktisch im gleichen Moment an eine andere Gruppe von Mitbürgern in der gleichen Generation transferiert werden. So entsteht die irrige Vorstellung, mit der (Ausweitung der) Staatsverschuldung würde die alte Generation der jungen Generation allein eine Schuldenlast aufladen – weil die „Vermögenslast“ ausgeblendet wird.

Richtig ist, dass aus (vererbten) Gläubiger-Schuldner Beziehungen und den damit verbundenen Verteilungskonflikten Krisen entstehen können, wenn die Schuldner nicht mehr in der Lage oder nicht mehr willens sind, die Schulden zu bedienen. Dies gilt für Staatsschulden (Theurer, 2025), aber eben auch für private Schulden, wie man am Beispiel der Insolvenz von First Brands derzeit beobachten kann. Umgekehrt sind es gerade in Krisenzeiten deutsche Staatsschuldtitel, in die die jeweils alte Generation ihr Vermögen umzuschichten versucht, um es sicher an die junge Generation weitergeben zu können. Gerade für die junge Generation ist es daher wichtig, die Eigenschaft von deutschen Staatsschuldtiteln als extrem sicheres Vermögensobjekt hervorzuheben, statt einseitig vom „Schuldenstaat“ (Paqué, 2025) zu sprechen.[3]

Schulden und Vermögen in Deutschland

Tabelle 1 zeigt die Vermögensbilanz der deutschen Volkswirtschaft. Danach betrug das Reinvermögen Ende 2023 25,5 Bio. €, von denen 22,3 Bio. € auf das Sachvermögen – unterteilt in Anlagevermögen (Wohnbauten, Nichtwohnbauten, Ausrüstungen und anderes Anlagevermögen) sowie Grund und Boden – und 3,3 Bio. € auf Nettoauslandsforderungen entfielen. Gegenüber 1999 ist das Reinvermögen um 183 % in nominalen, und um ungefähr 75 % in realen Größen gestiegen. Dies ist das Vermögen, das die alte Generation in Deutschland der jungen Generation Ende 2023 vermacht hätte. Wie ausgeführt, spielen dabei die Staatschulden keine Rolle, weil sie sich mit den

2 Dass das Problem nicht die Generationenungerechtigkeit, sondern die ungleiche Verteilung innerhalb der alten Generation ist, wird von Bermes (2025) eindrucksvoll argumentiert; vgl. dazu auch ZDF Kommunikation (2025).

3 Oft wird argumentiert, dass die Schuldenbremse gerade die Voraussetzung für die exzellente Qualität deutscher Staatschuldtitel sei. Deutsche Staatschuldtitel gehörten aber schon vor der Schuldenbremse zu den „relativ besten Anlagewerten“ (Stützel, 1978), auch in Zeiten, in denen die Staatsdefizite in Prozent des Bruttoinlandsprodunkts über das hinausgingen, was derzeit zu erwarten ist.

Tabelle 2

Sektorale Vermögensbilanzen – Deutschland 2023 (1999)

in Mrd. Euro

Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck			
Aktiva			Passiva
7.188,0 (2.591,3)	Wohnbauten	Kredite und sonstige Verbindlichkeiten	2.162,4 (1.468,4)
482,4 (224,1)	Nichtwohnbauten		
177,0 (126,5)	Ausrüstungen		
23,7 (19,6)	Anderes Anlagevermögen		
4.653,1 (1.537,6)	Grund und Boden		
8.823,2 (3.439,9)	Geldvermögen	Reinvermögen	19.185,0 (6.470,6)
21.347,4 (7.939,0)	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	21.347,4 (7.939,0)

Unternehmen (Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften)			
Aktiva			Passiva
906,5 (460,1)	Wohnbauten	Fremdkapital	3.619,1 (1.589,4)
2.418,8 (1.053,3)	Nichtwohnbauten	Anteilsrechte	5.232,5 (1.955,6)
1.352,5 (731,3)	Ausrüstungen		
566,3 (214,5)	Anderes Anlagevermögen		
1.363,0 (491,0)	Grund und Boden		
6.282,9 (2.234,0)	Geldvermögen	Reinvermögen	4.038,3 (1.639,2)
12.889,9 (5.184,2)	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	12.889,9 (5.184,2)

Finanzintermediäre (Finanzielle Kapitalgesellschaften)			
Aktiva			Passiva
52,9 (22,6)	Wohnbauten	Fremdkapital	13.687,7 (5.819,3)
199,3 (113,8)	Nichtwohnbauten	Anteilsrechte	5.048,4 (1.536,5)
29,0 (16,4)	Ausrüstungen		
5,7 (2,7)	Anderes Anlagevermögen		
75,5 (29,9)	Grund und Boden		
19.050,3 (7.375,4)	Geldvermögen	Reinvermögen	676,6 (205,0)
19.412,7 (7.560,8)	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	19.412,7 (7.560,8)

Staat			
Aktiva			Passiva
31,9 (17,1)	Wohnbauten	Fremdkapital	2.661,5 (1.279,4)
1.677,3 (942,4)	Nichtwohnbauten		
187,0 (76,4)	Ausrüstungen		
125,4 (44,6)	Anderes Anlagevermögen		
785,1 (300,0)	Grund und Boden		
1549,1 (636,8)	Geldvermögen	Reinvermögen	1.694,4 (737,9)
4.355,9 (2.017,3)	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	4.355,9 (2.017,3)

Quelle: Deutsche Bundesbank (2025a).

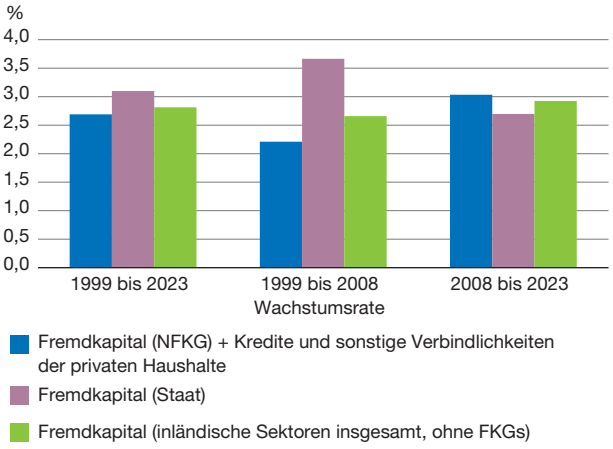
Forderungen an den Staat zu Null saldieren.[4] Auffallend ist, dass der Anstieg des Reinvermögens seit 1999 nicht zuletzt Folge eines drastischen Anstiegs der Nettoauslandsforderungen von weniger als 40 Mrd. € auf 3,3 Bio. € ist. Es folgen Grund und Boden (+192 % gegenüber 1999) und Wohnbauten (+165 %), deren Bewertungen auch den Anstieg der Grundstücks- und Immobilienpreise widerspiegeln. Dagegen fällt der Vermögensanstieg bei den Nichtwohnbauten („Infrastruktur“) und Ausrüstungen („Maschinen, Geräte und Fahrzeuge“) mit 105 % und 84 % vergleichsweise schwach aus, sodass in realen Größen diese Teile des Anlagevermögens nur um 27 % bzw. 14 % wuchsen.

Die junge Generation insgesamt kann sich bei der alten Generation daher nicht über zu viele Schulden, wohl aber über zu geringe Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstungen beschweren, also jene Anlagevermögenskomponenten die „in hohem Maße die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes und die Produktivität der Arbeitsplätze“ prägen (Deutsche Bundesbank, 1998). Stattdessen finanzierte der private Sektor in Deutschland Konsum und Investitionen im Ausland, indem er die entsprechenden Produkte dem Ausland im Tausch gegen Schuldscheine und andere Vermögensgüter des Auslands zur Verfügung stellte.

Die sektorale Betrachtung zeigt, dass 2023 (wie schon 1999) alle Sektoren in Deutschland über ein positives Reinvermögen verfügen: private Haushalte, Unternehmen (NFKG, FKG), aber auch der Staat. Kein Sektor ist überschuldet (Tabelle 2).[5] Die Tabelle verdeutlicht auch das Zerrbild, das der Blick auf die oft zitierte „Schuldenuhr“ des Bundes der Steuerzahler e. V. erzeugt, die jede Sekunde „erbarmungslos“ die Schulden des Staates notiert, dabei aber genauso „erbarmungslos“ das Sach- und Geldvermögen des Staates ignoriert. So wird bei der jungen Generation der falsche Eindruck erweckt, die alte Generation würde ihr nur Staatsschulden hinterlassen, selbst wenn diese zur Finanzierung staatlichen Anlagevermögens genutzt werden. Unberücksichtigt bleibt auch, dass sich die Reinvermögensposition des Staates seit 2009 wegen steigender Geldvermögen des Staates verbessert hat, nicht zuletzt aufgrund höherer Bewertungen staatlicher Beteiligungen an finanziellen Kapitalgesellschaften, darunter Bundesbank und Sparkassen.

Abbildung 1

Schuldenentwicklung des privaten Sektors, des Staates, der inländischen nichtfinanziellen Sektoren



Durchschnittliche Jahreswachstumsraten; der private Sektor umfasst realwirtschaftliche Unternehmen (NFKG) und private Haushalte.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2025a), eigene Berechnungen.

Würde man den privaten Sektor ebenso verzerrend „analysieren“, also Real- und Geldvermögen ignorieren und lediglich eine Schuldenuhr des privaten Sektors aufstellen, ergäbe sich übrigens das gleiche Bild: Die privaten Schulden (die für die Gläubiger Vermögen darstellen) stiegen seit 1999 fast genauso „erbarmungslos“ (+89 %) wie die Staatsschulden (+108 %, Abbildung 1), allerdings von einem deutlich höheren Niveau. Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse hat sich das Wachstum der öffentlichen Schulden zwar deutlich abgeschwächt, die Summe aus privaten und öffentlichen Schulden, ist aber stärker gestiegen als in den zehn Jahren vor Inkrafttreten der Schuldenbremse.

Die Vererbung privater Schulden an die junge Generation wird in der Diskussion um Generationengerechtigkeit kaum erwähnt, weil man implizit annimmt, dass der private Sektor Schulden nur zum eigenen Vorteil, vor allem zum Aufbau von Sachvermögen, nutzt. Zudem wird oft betont, dass der private Sektor im Gegensatz zum Staat seine Schulden stets zurückbezahlt. Letzteres ist auch in aller Regel für jeden einzelnen Schuldner der Fall. Wie Tabelle 2 und Abbildung 1 verdeutlichen, gilt das aber nicht für den privaten Sektor insgesamt. Seine Schulden wachsen – wie beim Staat – mehr oder weniger stetig, weil sie den Ausbau des Sachvermögens finanzieren, das jede Generation der nächsten hinterlässt.

Die Schuldenbremse beraubt den Staat dieser Möglichkeit, weil sie dem privaten Sektor verbietet, dem eigenen Staat Kredit zu geben (Winkler, 2011; Kaube, 2024).[6] Den-

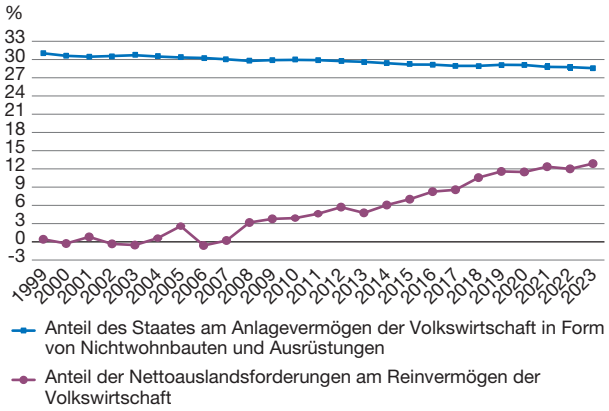
4 Die Saldierung erfolgt zum Teil über das Ausland, das ca. 40 % der deutschen Staatsschuldtitel hält, die es vom deutschen privaten Sektor im Tausch gegen Forderungen an das Ausland erworben hat (Buch, 2023).

5 Die Tabelle folgt der Vorgehensweise der Deutschen Bundesbank (2025a), die Anteilsrechte an Unternehmen als deren Verbindlichkeiten zu werten. Dies ist sinnvoll, da der Erwerb dieser Anteile mit der Erwartung eines Ertrags verbunden ist. Dass Anteilsrechte einen anderen Charakter als Kredite tragen, wenn es zu den angesprochenen Verteilungskonflikten kommen sollte, bleibt davon unberührt.

6 Die Schuldenbremse ist daher ein Beispiel der Verrechtlichung des (Wirtschafts-)Politischen, wie sie von Rödder (2025) beklagt wird.

Abbildung 2

Bedeutung von öffentlicher Infrastruktur und Nettoauslandsforderungen in den Vermögensbilanzen



Quelle: Deutsche Bundesbank (2025a), eigene Berechnungen.

noch ist unklar, ob die Schuldenbremse die Sachkapitalbildung durch den Staat gehemmt hat (Feld et al., 2024). Eine einfache, auf die Vermögensbilanzen abzielende Analyse bestätigt dies. Zwar ist der Anteil der vom Staat gehaltenen Bestände an Nichtwohnbauten und Ausrüstungsgütern an den Gesamtbeständen seit 1999 gesunken (Abbildung 2), der Abwärtstrend setzt jedoch schon vor Inkrafttreten der Schuldenbremse ein. Dies ändert aber nichts an dem seit Jahren vorherrschenden Konsens (Grömling et al., 2019), dass es eines erheblichen Anstiegs der Investitionen bedarf, um die öffentliche Infrastruktur zu modernisieren.

Deutlicher scheint der Effekt der Schuldenbremse auf die Zusammensetzung des gesamtwirtschaftlichen Reinvermögens zu sein (Abbildung 2). Während vor ihrer Einführung die Nettoauslandsforderungen nur knapp über 3 % des Reinvermögens darstellten, stieg dieser Anteil auf 11,5 % in 2019. Dass die Schuldenbremse dafür zumindest mitverantwortlich sein könnte, ergibt sich zudem aus der Beobachtung, dass in den Jahren 2020 bis 2023, als die Schuldenbremse ausgesetzt wurde, der Anstieg nahezu zum Stillstand kam.

Generationengerechte Fiskalpolitik im Zeitalter der De-Globalisierung

Der Anstieg der Nettoauslandsforderungen reflektiert die hohen Leistungsbilanzüberschüsse, die in den vergangenen 20 Jahren erzielt wurden. Ob diese Überschüsse Fluch oder Segen sind, wird schon lange kontrovers diskutiert (Grömling et al., 2016). Sicher ist, dass sie zu steigenden Nettoerträgen führten, die sich 2024 auf 143,5 Mrd. € beliefen. Allerdings fällt die Rendite auf Auslandsforderungen schmal aus (die Deutsche Bundesbank (2025c) errechnet 3,5 %) und ist damit geringer als jene auf heimische Aktiva (Tichy, 2024). Mit einigem Recht könnte die junge der alten Generation daher eine verfehlte Anlagepolitik vorwerfen: Wenig rentierliche Nettoauslandsforderungen wurden einer Ausweitung des privaten und öffentlichen Anlagevermögens im Inland vorgezogen.

Völlig unabhängig davon, wie man zur Vermögenspolitik der Vergangenheit steht, klar scheint zu sein, dass sie wegen der veränderten geopolitischen Lage nicht mehr fortgesetzt werden kann. Der russische Überfall auf die Ukraine macht einen starken Ausbau des staatlichen Anlagevermögens in Form von militärischem Gerät unausweichlich. Die alte Generation weiß aus ihren Erfahrungen als junge Generation der 1970er und 1980er Jahre, dass dies ohne eine Ausweitung der Staatsverschuldung nicht zu stemmen ist. Damals lagen die Militärausgaben bei 3 % des Bruttoinlandsprodukts, praktisch identisch mit der Defizitquote der öffentlichen Haushalte. Anfang der neunziger Jahre kamen – eine weitere Parallele zur Gegenwart – die schuldenfinanzierten öffentlichen Infrastrukturinvestitionen im Zuge der Deutschen Einheit hinzu.[7]

Spätestens mit dem Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Trump ist zudem die jüngste Phase der Globalisierung zu Ende gegangen. Es war aber diese Globalisierung, die es Deutschland erst ermöglichte, praktisch ein Fünftel des Reinvermögensaufbaus der letzten Jahre über die Akkumulation von Nettoauslandsforderungen zu gestalten, nicht nur, aber gerade über Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber den Vereinigten Staaten (Deutsche Bundesbank, 2025c). Selbst wenn die Zollpolitik der Trump Administration scheitern sollte, würde ein „weiter so“ nicht nur in den USA auf starken politischen Widerstand stoßen. Zudem wirft die zunehmende Politisierung grenzüberschreitender Gläubiger-Schuldner Beziehungen im Sinne von „Country *X* first“ die Frage auf, wie sinnvoll es ist, weiter Nettoforderungen gegenüber Ländern aufzubauen, die ihre ökonomischen und politischen Interessen im Zweifelsfall so durchzusetzen bereit sind, dass der Verteilungskonflikt einseitig zuungunsten deutscher Gläubiger gelöst wird.[8] Schließlich droht derzeit das Risiko einer globalen Rezession, die die Fortführung einer auf Exportwachstum setzenden Wirtschaftspolitik zusätzlich erschweren dürfte.

7 Während in der politischen Debatte der 1970er/1980er Jahre die angebliche Belastung der jungen Generation durch Staatsverschuldung durchaus eine Rolle spielte, scheint dies in akademischen Zirkeln deutlich weniger der Fall gewesen zu sein, und zwar unabhängig von den wirtschaftstheoretischen Positionen der Debattenteilnehmer (Willms, 1978; Rürup, 1980). Denn damals wurden saldenmechanische Zusammenhänge, die theorielos sind und daher gelten müssen, bei der Analyse und Bewertung der Staatsverschuldung noch beachtet. Folglich wurden nur jene Wirkungen der Staatsschuld kontrovers diskutiert, die tatsächlich eintreten können, wie z. B. geringeres Wachstum oder Inflation. Sie sollten auch heute bei der Bewertung der Fiskalpolitik im Mittelpunkt der Debatte stehen (Winkler, 2025).

8 Jörg Krämer, Chefvolkswirt der Commerzbank, illustriert dies wie folgt: „Sollte es zu einem Angriff Chinas auf Taiwan kommen, müsste man sich schon die Frage stellen, ob das deutsche Auslandsvermögen in China noch sicher ist.“ (Welter, 2025).

Falsche Vorstellungen erschweren angemessene Reaktionen

Die irreführenden Behauptungen über die Zusammenhänge zwischen Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit sind ein Ärgernis für sich, weil sie schlichte saldenmechanische Zusammenhänge ignorieren. Hochproblematisch werden sie allerdings, wenn sie Einsichten in wirtschaftspolitische Notwendigkeiten verhindern. Genau dies ist jetzt der Fall. Denn gerade wenn man der Auffassung ist, dass es Zeichen eines „wirtschaftlichen Niedergangs" (Fuest, 2025) gibt, ist neben den immer wieder genannten Problemen bei Bürgergeld, Bürokratie etc. zu beachten, dass das deutsche „Geschäftsmodell" der Globalisierungsepoche – wir liefern Autos, Maschinen und chemische Erzeugnisse, das Ausland zahlt mit Schuldscheinen – an seine Grenzen gestoßen ist, weil es einerseits vom Ausland nicht mehr akzeptiert wird, und andererseits aus deutscher Sicht immer stärkeren Vermögensrisiken ausgesetzt ist.

Mit der Lockerung der Schuldenbremse und dem Sondervermögen Infrastruktur versucht die Bundesregierung diesen Veränderungen Rechnung zu tragen, indem sie zumindest partiell ein neues Geschäftsmodell vorschlägt – wir produzieren militärisches Gerät, reparieren Brücken und modernisieren Schulen, der Staat zahlt mit Schuldscheinen. Dies ist politisch aber schwer möglich, wenn eine solche Neuorientierung in der Öffentlichkeit immer wieder fälschlicherweise als Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit gewertet, und gleichzeitig ignoriert wird, dass die junge Generation das größte – wenngleich ungleich verteilte – Reinvermögen in der deutschen Geschichte erben wird.

Paradoxerweise wäre es die junge Generation, die die Lasten dieser falschen Vorstellungen tragen würde, da sie damit um Einkommens- und Beschäftigungschancen gebracht würde, die junge Menschen viel stärker tangieren als Steuern für Zinszahlungen auf Staatsschulden. Daher ist die jüngste Diskussion darüber, ob und inwieweit die Bundesregierung Mittel aus dem Sondervermögen „Infrastruktur" zweckentfremdet, erfrischend zielführend. Sie verdeutlicht, dass nicht schwarze Nullen, sondern Investitionen in Sachkapital über Wohlstand und Wachstum der deutschen Volkswirtschaft und damit der jungen Generation in der Zukunft entscheiden.

Literatur

Bermes, U. R. (2025, 23. Juli). Wir Boomer sind nicht das Problem. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, *109*(4), 1197–1229.

Buch, C. (2023). *Finanzstabilität in Zeiten des Strukturwandels* [Rede beim Bankenabend der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbank in Baden-Württemberg, 28. Februar 2023]. Deutsche Bundesbank.

Deutsche Bundesbank. (1998). Entwicklung und Struktur des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks. *Monatsbericht*, November, 27–39.

Deutsche Bundesbank. (2025a). *Vermögensbilanzen 1999–2023: Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999–2023*. Deutsche Bundesbank.

Deutsche Bundesbank. (2025b). Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2023. *Monatsbericht*, April, 31–80.

Deutsche Bundesbank. (2025c). Die deutsche Zahlungsbilanz für das Jahr 2024. *Monatsbericht*, März, 168–226.

Feld, L. P., Hassib, J., Langer, M. & Nientiedt, D. (2024). *Die Schuldenbremse – ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik*. Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Fuest, C. (2025, 12. Oktober). „Wir sehen tatsächlich einen wirtschaftlichen Niedergang": Interview mit Sebastian Balzter und Dennis Kremer. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Grömling, M. & Matthes, J. (2016). Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss – Fluch oder Segen? *Wirtschaftsdienst*, *96*(11), 787–805.

Grömling, M., Hüther, M. & Jung, M. (2019). Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? *Wirtschaftsdienst*, *99*(1), 25–31.

Kaube, J. (2024, 22. Dezember). Die Willkür der Schuldenbremse: Wie eine seltsame Zahl ins Grundgesetz kam. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Paqué, K.-H. (2025). *Schuldenstaat*. Freiheit.org.

Rödder, A. (2025, 15. Oktober). Für den Primat des Politischen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Rürup, B. (1980). Staatsverschuldung: Kein Anlaß zur Besorgnis. *Wirtschaftsdienst*, *60*(9), 424–429.

Scherf, W. (2007). Öffentliche Verschuldung. *Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere*, Nr. 80. Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.

Stützel, W. (1978). Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung. *Kredit und Kapital*, *11*(4), 429–450.

Theurer, M. (2025). *Gefährdet Deutschland seinen Ruf als sicherer Hafen?* [Rede bei der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbank in Baden-Württemberg]. Deutsche Bundesbank.

Tichy, G. (2024). Eine saldenmechanische Perspektive auf die Schuldenbremse. *Wirtschaftsdienst*, *104*(11), 773–777.

Welter, P. (2025, 27. Mai). Deutschland ist jetzt der größte Gläubiger der Welt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Willms, M. (1978). Volkswirtschaftliche Wirkungen einer zunehmenden Staatsverschuldung. *Wirtschaftsdienst*, *58*(9), 439–445.

Winkler, A. (2011, 11. März). Flucht aus der Verantwortung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Winkler, A. (2025). Staatsverschuldung: Die Inflation im Auge behalten. *Wirtschaftsdienst*, *105*(4), 224.

ZDF-Kommunikation. (2025, 12. September). *Spahn bei „maybrit illner" im ZDF zu ungerechter Vermögensverteilung* [Pressemitteilung]. Presseportal ZDF.

Title: ***The great confusion – debt, wealth and intergenerational justice***

Abstract: *The planned increase in German government debt is widely regarded as a fundamental violation of intergenerational justice. Macroeconomic and sectoral balance sheets show that this is just as grossly incorrect as the idea that Germany is or will become a 'debt state'. The clarification is important because geopolitical upheavals require a change in the patterns of wealth accumulation for the German economy as a whole as well as its sectors. Without an expansion of government debt, this will hardly be possible without triggering a prolonged period of stagnation or worse.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0205

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 798-802

JEL: D63, D64, J11, J26, J32

Axel Börsch-Supan

Reform des Rentensystems entlang des Nachhaltigkeitsprinzips

Generationengerechtigkeit ist ein komplexes Konzept und ökonomisch kaum greifbar. Operationalisieren lässt es sich durch das Prinzip der Nachhaltigkeit: Hinterlasse der nächsten Generation mindestens das gleiche Vermögen, welches die eigene Generation erhalten hat. Die bestehenden Regelungen zu Beiträgen, Rentenhöhe und Renteneintrittsalter entsprechen diesem Prinzip nicht und sind somit generationenungerecht. Die Wahrung der Generationengerechtigkeit erfordert eine zeitkonsistente und regelbasierte Politik. Eine nachhaltige Rentenpolitik braucht einen Kompromiss zwischen Leistungs- und Beitragsstabilität. Erreicht werden kann dieser durch eine dynamische Anpassung des Verhältnisses zwischen Beiträgen und Rentenhöhe sowie eine dynamische Aufteilung der hinzugewonnenen Lebensjahre auf Erwerbs- und Bezugsphase nach der 2:1-Regel. Auch Kapitaldeckung hilft der Generationengerechtigkeit. Hier sind Betriebsrenten international ein Erfolgsmodell. Asymmetrische Maßnahmen wie feste Haltelinien gefährden dagegen Nachhaltigkeit, Wirtschaftswachstum und Gerechtigkeit.

Der Wunsch nach Generationengerechtigkeit beherrscht derzeit wieder viele Debatten. Oft wird der Begriff im Zusammenhang mit „dem Generationenvertrag“ genannt, welcher wiederum häufig als Synonym für das Umlageverfahren verstanden wird. Dies greift zu kurz. Das Umlageverfahren ist ein notwendiger Teil des Generationenvertrages –, aber es ist nur ein Teil. Der Generationenvertrag ist wesentlich komplizierter: Er ist ein ganzes System von meist impliziten Abmachungen zwischen den Generationen, die im Lebenszyklus mit Bildung und Erziehung beginnen und mit der Pflege im Alter und einer würdevollen Bestattung enden.

Dementsprechend macht man es sich zu einfach, isoliert einzelne Maßnahmen und Regeln als ungerecht für die eine Generation oder gerecht für die andere zu bezeichnen. Als Ökonomen müssten wir die Nutzenfunktionen über das ganze Leben für alle Mitglieder einer Generation auswerten, diese zur Wohlfahrt dieser Generation aggregieren und sie mit der Wohlfahrt einer anderen Generation vergleichen. Alle Lebensumstände müssten einfließen. Aber grau ist die Theorie: Die Eltern der Babyboomer hatten durch Kriegs- und Nachkriegszeit keine Jugend. Wie soll man das anrechnen gegen die üppigen Renten, die diese Generation bekommen hat? Die Babyboomer haben vom rasanten Wirtschaftsaufschwung profitiert, einschließlich des medizinischen Fortschrittes und der daraus folgenden Langlebigkeit. Die Kinder der Babyboomer erleben stattdessen eine stagnierende Wirtschaft und geopolitische Unsicherheiten. Sollen die Babyboomer zum Ausgleich niedrigere Renten erhalten? Generationengerechtigkeit ist daher ein problematisches Konzept, weil der Anspruch universal ist, die Bewertung aller relevanten Lebensumstände aber nur sehr schwer möglich, ganz abgesehen von den wohlbekannten Aggregationsproblemen sozialer Wohlfahrtsfunktionen (z. B. Atkinson & Stiglitz, 1980).

Einfacher zu konkretisieren ist der Begriff der Nachhaltigkeit, der einer einfachen Regel zugeordnet werden kann: Hinterlasse der nächsten Generation mindestens das

© 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. h. c. Axel Börsch-Supan, Ph.D. ist Direktor des Munich Research Institute for the Economics of Aging and SHARE Analyses (MEA) und Direktor emeritus des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik (MPISOC) in München.

gleiche (reale) Vermögen, das deine eigene Generation erhalten hat. Auf die Altersvorsorge fokussiert, legt dieses Prinzip der expliziten Schuldenpolitik eines Landes klare und quantifizierbare Restriktionen auf und ebenso den impliziten Staatsschulden, die in dem Maße entstehen, wie die heute absehbaren Beiträge die Leistungsversprechungen der Rentenversicherung nicht decken können. Ich schlage also vor, das vage Konzept der Generationengerechtigkeit nicht zu hoch zu hängen, sondern es mit Hilfe des Nachhaltigkeitsprinzips zu konkretisieren. Dabei sind weder explizite noch implizite Staatsschulden per se schlecht, also nicht nachhaltig oder generationenungerecht. Aber sie müssen der nachkommenden Generation Gegenleistungen bieten, so wie Investitionen in die Infrastruktur der Folgegeneration wieder eine funktionstüchtige Bahn, Investitionen in die Verteidigung wieder mehr Sicherheit oder Investitionen in Bildung eine höhere Produktivität bringen. Im Folgenden werde ich das Nachhaltigkeitsprinzip auf die immer wiederkehrenden Debatten der Rentenpolitik anwenden.

Alterung, Nachhaltigkeitsfaktor und Haltelinie

Alle demografischen Prognosen, wie sehr sie sich im Detail auch unterscheiden mögen, gehen von einem dramatischen Anstieg des Altersquotienten zwischen 2020 und 2040 aus, weil die Anzahl älterer Menschen steigt und gleichzeitig die Anzahl jüngerer Menschen fällt. Wir alle wissen, dass dies die umlagefinanzierte Rente in Finanznöte bringen wird, sodass die beiden ehernen Prinzipien der Rentenpolitik (Leistungs- bzw. Beitragsstabilität) nicht gleichzeitig bestehen können. Wir haben lange Zeit das Prinzip der Leistungsstabilität hochgehalten, das den älteren Menschen Sicherheit gibt. Über mehrere Dekaden hinweg wurde ein festes Verhältnis von Nettorente zu Nettoarbeitslohn von etwa 65 bis 70 % aufrechterhalten. Schwankungen auf der Einnahmeseite wurden durch Anpassungen der Beitragssätze aufgefangen, die sich seit den 1970er Jahren auch nur gering verändert haben, sodass das Prinzip der Beitragsstabilität, das jüngeren Menschen Sicherheit gibt, ebenso eingehalten werden konnte. Dass beide Prinzipien über eine so lange Zeit gleichzeitig erfüllt werden konnten, lag an der zunehmenden Erwerbstätigkeit vor allem der Frauen, der Einwanderung und am stetigen Produktivitätswachstum. Diese drei Entwicklungen flachen ab. Die Frauenerwerbstätigkeit ist mittlerweile sehr hoch; eine stärkere Einwanderung stößt an politische Grenzen; und die Produktivität wächst nur noch sehr gering. Mit der sich nun beschleunigenden Alterung werden sich Leistungs- und Beitragsstabilität nicht mehr zugleich realisieren lassen, sondern wir werden gezwungen, uns zu entscheiden: Leistungsstabilität, Beitragsstabilität, oder ein Kompromiss zwischen den beiden Prinzipien.

Die derzeitige Debatte ist asymmetrisch. Nach geltendem Recht wird der 2005 eingeführte Kompromiss des Nachhaltigkeitsfaktors ab Januar 2026 wieder gelten. Dieser Nachhaltigkeitsfaktor teilt die demographische Belastung auf in etwas weniger schnell steigende Renten für die ältere Generation und dafür auch etwas weniger schnell steigende Beitragslasten für die jüngere Generation. Als „Rentenreform“ wird dagegen vorgeschlagen, die zum Ende des Jahres auslaufende Haltelinie zu verlängern, also das Prinzip der Leistungsstabilität durchzusetzen. Diese Haltelinie ist jedoch kein Kompromiss zwischen den Generationen, sondern fixiert das Leistungsniveau der älteren Generation einseitig auf 48% der Durchschnittslöhne, ohne den demographischen Wandel zu berücksichtigen, so dass die Beiträge der jüngeren Generation stark steigen werden. Von Beitragsstabilität wie etwa in Schweden oder Italien ist in Deutschland nicht die Rede.

Die Haltelinie wird das Nettolohnwachstum der jüngeren Generation nahe an Null bringen, wenn das Produktivitätswachstum so niedrig bleibt wie in den letzten fünf Jahren, während sich die ältere Generation an einem jährlichen Rentenwachstum von über 3 % erfreuen kann. Die Kosten der Haltelinie sind sehr hoch (BMAS, 2023; Rausch & Börsch-Supan, 2024): Sie belaufen sich bis 2031 auf 11 Mrd. €. Wird die Haltelinie dann weitergeführt, wird die Nachhaltigkeitsreserve aufgebraucht und die Kosten steigen dramatisch an: bis 2035 auf über 28 Mrd. und 2040 auf fast 40 Mrd. € pro Jahr. Das ergibt bis 2045 eine Summe von über 507 Mrd. €. Diese Kosten muss die jüngere Generation zunächst durch eine deutliche Beitragserhöhung tragen. Derzeit 18,6 %, soll der Beitragssatz nach den Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bis 2035 auf 22,3 % steigen. Zusätzlich müssen die Kosten durch eine höhere Belastung des Bundeshaushalts finanziert werden, aus dem bis 2045 mehr als 107 Mrd. € pro Jahr an die Rentenversicherung gezahlt werden sollen. Es ist davon auszugehen, dass die hohen Kosten der Haltelinie angesichts der anderen drängenden Aufgaben des Bundes in den 2030er Jahren dann doch zur Einsicht führen werden, dass eine Haltelinie nicht durchzuhalten ist. Die jüngere Generation hat dann viel bezahlt, wird aber wenig oder gar nichts bekommen. Die als „Reform“ vorgeschlagene Haltelinie kann also nicht generationengerecht sein. Aber auch nachhaltig ist die Haltelinie nicht, denn das Vermögen der Rentenversicherung, die Nachhaltigkeitsreserve von knapp 44 Mrd. €, ist dann verbraucht.

Nachhaltig und damit generationengerecht kann nur ein Kompromiss zwischen Leistungsstabilität und Beitragsstabilität sein. Der Nachhaltigkeitsfaktor geht zwar vom Prinzip der Leistungsstabilität weg, wenn man es auf das

Verhältnis von Renten zu Löhnen bezieht, aber die Kaufkraft der Renten wird immer noch steigen, und zwar bis 2037 um über 34 %, also pro Jahr um rund 2,85 %. Das ist mehr als in vielen zurückliegenden Jahren. Dafür steigen die Beiträge nicht so stark an wie es die Haltelinie bewirken würde.

Ein wichtiger Punkt ist, dass im politischen Prozess, der zum Nachhaltigkeitsfaktor geführt hat, eine Entscheidung gefällt wurde, wie ein nach Ansicht der damaligen Bundestagsmehrheit generationengerechter Ablauf zur Bestimmung der Rentenhöhe aussehen soll, der sich zwischen der Skylla zu niedriger Renten und der Charybdis eines zu hohen Beitragssatzes liegt. Jetzt, wo der Nachhaltigkeitsfaktor besonderes hilft, das sperrige Konzept der Generationengerechtigkeit umzusetzen, hat die Politik Angst vor ihrer damaligen Courage. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2021) hat viele Vorschläge gemacht, welche Kompromisse möglich sind.

Die hohen Kosten der Haltelinie bewirken im Übrigen auch intergenerative Ungerechtigkeiten durch ihre Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands. Nur quälend langsam erholt sich die deutsche Wirtschaft von ihrer langen Flaute. Als Gründe für die Wachstumsschwäche Deutschlands werden die marode Infrastruktur, ein Rückgang von Investitionen in Bildung und Forschung und die hohe Abgabenbelastung genannt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2024). Letztere würde durch die Haltelinie noch verstärkt, und damit auch die Wachstumsschwäche. Auf der Arbeitnehmerseite verringert eine hohe Abgabenquote die Attraktivität von Beschäftigung, was den Arbeitskräftemangel verstärkt. Auf der Arbeitgeberseite führen höhere Sozialbeiträge zu höheren Kosten und verstärken den Trend vermehrter Schließungen und Abmeldungen von Unternehmen. Hinzu kommt die hohe Belastung des Bundeshaushaltes durch die Kosten der Haltelinie. Sie verdrängen zukunftsweisende Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung, die ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sichern könnten.

Ein anhaltend schwaches Wirtschaftswachstum schadet aber vor allem der jüngeren Generation. Steigende Sozialleistungen müssen aus dem Wirtschaftswachstum finanziert werden. Daher müssen zuerst Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung das Wirtschaftswachstum wieder ankurbeln. Erst dann können noch höhere Rentensteigerungen finanziert werden. Umgekehrt funktioniert es nicht; die deutsche Wirtschaft würde weiter geschwächt, was weder nachhaltig noch generationengerecht gegenüber der jüngeren Generation wäre.

Rentenalter und Lebenserwartung

Die Lebenserwartung ist in 100 Jahren um etwa 25 Jahre gestiegen; derzeit steigt sie um etwa anderthalb Jahre pro zehn Jahre (Statistisches Bundesamt, 2023). Diese enorme Verlängerung der Lebenszeit hat zu einer großen Verwerfung im Rentensystem geführt, weil sich die durchschnittliche Rentenbezugszeit dramatisch verlängert hat. Dies ist wiederum darin begründet, dass seit dem Ende des 19. Jahrhunderts das gesetzliche Rentenalter nur um etwa anderthalb Jahre erhöht wurde, sodass das tatsächliche Rentenalter immer noch niedriger ist als das von Bismarck eingeführte gesetzliche Rentenalter. Die Kernfrage ist, wie die gewonnenen Lebensjahre nachhaltig und gerecht auf die Generationen und innerhalb einer Generation verteilt werden sollen.

Das eine Extrem ist ein konstant bleibendes Renteneintrittsalter. Dann profitiert die ältere Generation von den zusätzlichen Rentenjahren, während die finanziellen Belastungen ausschließlich die jüngere Generation trägt. Dies wäre nachhaltig, wenn die jüngere Generation später den gleichen Zuwachs an gesunder Lebenserwartung erhalten würde, was jedoch unwahrscheinlich ist, da sich die Erhöhung der Lebenserwartung abflacht. Aber auch wenn das gälte, müsste die jüngere Generation die finanziellen Belastungen mittels steigender Beitragssätze vorfinanzieren. Das andere Extrem wäre, für jedes zusätzliche erwartete Lebensjahr das Rentenalter um ein Jahr zu erhöhen, also die gewonnenen Jahre vollständig in Arbeit zu verbringen.

Die gegenwärtige Diskussion ist hier genauso asymmetrisch wie zwischen Haltelinie und Nachhaltigkeitsfaktor und konzentriert sich auf das Festhalten an Leistungsstabilität in Bezug auf das Rentenalter, obwohl die Lebenserwartung steigt. Auch für das Rentenalter gilt, dass einseitige Lösungen weder generationengerecht noch nachhaltig sein können. Dabei läge ein Kompromiss nahe, der das Geschenk der längeren Lebensspanne aufteilt und nachhaltig ist in dem Sinne, dass er die Lebensbalance aufrechterhält. Derzeit liegt diese Balance bei etwa 40 Jahren Erwerbstätigkeit und 20 Jahren Rentenbezug, beträgt also 2:1. Daraus lässt sich eine langfristige Regel ableiten (Börsch-Supan, 2007): Man schaue sich in regelmäßigen Abständen den Zuwachs der Lebenserwartung an und verteile diesen Zuwachs zu zwei Teilen auf mehr Arbeitszeit und zu einem Teil auf mehr Rentenzeit. Dies ist eine einfache, natürliche und sofort einsichtige Regel, die sowohl generationengerecht als auch nachhaltig ist, da die Lebensbalance von Generation zu Generation nicht geändert wird. Zudem werden diskretionäre Anpassungen des Renteneintrittsalters vermieden und stattdessen ein Automatismus ge-

schaffen, der die Konflikte um diese Frage deutlich entschärft.

Die Vorstellung, dass eine solche lebensökonomische Anpassung nicht funktionieren werde, weil unklar ist, wie all die Arbeitnehmer im hohen Alter beschäftigt werden können und ob sie den jungen Menschen gar die Jobs wegnehmen, ist im Übrigen grob falsch, erst recht in Zeiten des überall sichtbaren Arbeitskräftemangels. Empirisch zeigt sich, dass die Länder mit den höchsten Frühverrentungsraten auch die höchste Jugendarbeitslosigkeit haben (Gruber & Wise, 2010). Das ökonomische Argument beruht auf den hohen Kosten der Frühverrentung. Die Erwerbstätigen müssen sie über höhere Steuern oder höhere Rentenbeiträge finanzieren, in Deutschland insgesamt etwa fünf Beitragspunkte. Dies erhöht die Arbeitskosten für potentielle Arbeitgeber und führt zu einer geringeren Nachfrage nach Arbeit.

Kapitaldeckung und Generationengerechtigkeit

Kapitaldeckung im gleichen Atemzug zu nennen wie Generationengerechtigkeit mag wegen der in der Tat problematischen Ungleichheit der Vermögensverteilung Empörung hervorrufen. Eine stärkere Kapitaldeckung der Altersvorsorge, insbesondere mittels Betriebsrenten, könnte jedoch dieser Ungleichheit entgegenwirken. Zudem kann im Gegensatz zur umlagefinanzierten Altersvorsorge eine kapitalgedeckte Altersvorsorge definitionsgemäß gar keine Generationenungerechtigkeit erzeugen, weil die Nutznießer derselben Generation entstammen wie die Einzahler. Auch die Nachhaltigkeit ist automatisch gewährleistet, weil keine impliziten Schulden gemacht, sondern explizite Vermögenswerte angesammelt werden. Auch gesamtwirtschaftlich ist Kapitaldeckung zukunftsgerichtet, weil sie den Kapitalstock in dem Maße erhöht, in dem zusätzlich gespart wird. Wenn diese Ersparnis produktiv investiert wird, wird die Wirtschaft auf einen höheren Wachstumspfad gehoben.

Dieser Expansionseffekt trifft nicht zu, wenn nicht zusätzlich gespart wird, wenn also die kapitalgedeckte Altersvorsorge auf Kosten anderer Ersparnisformen zunimmt. Ebenso hilft es nicht, wenn die Eigenvorsorge in Staatspapieren angelegt wird, also in Staatsschulden, die den Staatskonsum finanzieren. Denn dies führt nicht zu einem höheren Kapitalstock, sondern zu einer Belastung späterer Steuerzahler, die die Staatsschulden wieder zurückzahlen müssen. Ein Fehler wäre es auch, die Übergangslast durch Staatsschulden auszugleichen, wie es am Ende der Ampelkoalition vorgesehen war, denn dies neutralisiert den Expansionseffekt. Schließlich darf die Altersvorsorge nicht im Wesentlichen aus Zulagen und Steuerersparnissen bestehen, denn dann zahlt der Staat die Ersparnis, der sie wiederum aus Schulden oder Steuermitteln finanziert. Der Expansionseffekt beruht ausschließlich auf Ersparnissen, die im Produktionssektor investiert werden. Nur dadurch erhöht sich das Bruttosozialprodukt, aus dem die Sozialleistungen bezahlt werden müssen, und nur dadurch ist in einer dynamischen Wirtschaft der Wachstumspfad unter Kapitaldeckung höher als der unter dem Umlageverfahren.

Der Kapitalmarkt bietet einen wichtigen Mechanismus, um Generationengerechtigkeit zu erreichen, wenn eine Generation mehr Kinder auf die Welt bringt als eine andere Generation. Wenn man Ressourcen, die man heute ansammelt, erst in mehreren Jahrzehnten konsumieren möchte, wie es Ziel der Altersvorsorge ist, gibt es nur zwei Wege: Entweder man investiert mittels des Umlageverfahrens in die Kinder der Gesellschaft, und profitiert später davon, dass diese eine höhere Produktivität haben und daraus unsere Renten bezahlen können, oder man muss Ressourcen auf dem Kapitalmarkt speichern, die man als Renten wieder abzieht. Wenn der erste Mechanismus schwieriger wird, weil zu wenige Kinder geboren werden, muss vermehrt auf den anderen Mechanismus übergegangen werden. Die ältere Generation muss, um die niedrigere Geburtenrate auszugleichen, einen Teil ihrer Rentenlast durch den Kapitaldeckungsmechanismus selbst finanzieren (Sinn, 2003).

Da das Kapitalanlagegeschäft große Kostendegressionen aufweist, muss ein Mittelweg begangen werden, der einerseits durch Gruppenbildung Kosten spart, aber andererseits Konkurrenz und Anlagendiversität erlaubt. Die individualisierte private Riesterrente hat zu hohen Kosten und niedrigen Renditen geführt; die individualisierte Privatrente zu hoher Vermögensungleichheit.

Das entgegengesetzte Modell ist der Staatsfonds wie das zuletzt diskutierte Generationenkapital. Die internationale Erfahrung zeigt jedoch, dass die meisten zentralisierten Fonds unterdurchschnittliche Renditen abwerfen, weil es an Konkurrenz fehlt (Palacios, 2008). Auch hier ist ein Mittelweg das Ideale: die Betriebsrente. Deutschland hat viele auf die jeweilige Branche zugeschnittene Modelle entwickelt, die sich bewährt haben. Sie müssen mittels einer stärkeren Standardisierung auf kleinere und mittlere Unternehmen ausgeweitet werden.

Die Niederlande und Dänemark, beides ausgeprägte Sozialstaaten mit einer starken Rolle der Sozialpartner, die auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit achten, haben mit dieser Mischung hervorragende Erfahrungen gemacht und bieten ihren Bürgern nun deutlich höhere Alterseinkünfte als Deutschland (OECD, 2024).

Fazit

Generationengerechtigkeit ist als normativer Maßstab für die ökonomische Analyse nur bedingt tauglich, weil die historischen Abläufe zu vielschichtig sind und zu viele Dimensionen berücksichtigt werden müssten, um die Wohlfahrt einer Generation mit der einer anderen Generation zu vergleichen. Fokussiert man Generationengerechtigkeit auf den Sozialstaat, ist das Konzept der Nachhaltigkeit, dass eine Generation der nächsten mindestens das Vermögen weitergibt, das sie selbst erhalten hat, einfacher zu handhaben. Eine feste Haltelinie bei der Rente und ein festes gesetzliches Rentenalter widersprechen diesem Konzept, weil durch die geringeren Geburtenraten und die steigende Lebenserwartung die ältere Generation der jüngeren Generation Vermögen wegnimmt, ohne dass diese einen Gegenwert dafür erhält.

Jegliche Einseitigkeit – das Beharren auf Leistungsstabilität, wenn dadurch die Beitragsstabilität verletzt wird, oder das Beharren auf einer einseitigen Verteilung der zusätzlichen Lebensjahre zugunsten einer immer längeren Rentenbezugszeit – verletzt die fundamentalen Bedingungen einer nachhaltigen Finanzierung und der Generationengerechtigkeit. Diese verlangen Kompromisse zwischen den Generationen. Wie diese Kompromisse gestaltet werden, muss im politischen Prozess bestimmt werden. Da die Alterssicherung eine Frage der langen Frist ist, dürfen diese Kompromisse nicht tagespolitischen Schwankungen unterworfen werden. Sie verlangen Zeitkonsistenz. Dazu sind dynamische Regeln nötig: der Nachhaltigkeitsfaktor, nach dem die finanzielle Bürde des demografischen Wandels auf die Generationen aufgeteilt wird, und die 2:1 Regel des Rentenalters, nach der die gewonnenen Lebensjahre verteilt werden. Generationengerechtigkeit ist ohne Nachhaltigkeit und Zeitkonsistenz nicht möglich.

Literatur

Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1980). *Lectures in Public Economics*. Princeton University Press.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023). *Rentenversicherungsbericht 2023*.

Börsch-Supan, A. (2007). Rational Pension Reform. *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, *32*(4), 430–446.

Gruber, J. & Wise D. A. (Hrsg.). (2010). *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. University of Chicago Press.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Pensions at a Glance*.

Palacios, R. (2008). Design Alternatives for Social Pension Programs. In International Federation of Pension Fund Administrators (Hrsg.), *Funded Systems: Their Role in Solving the Pension Problem*. CIEDESS.

Rausch, J. & Börsch-Supan, A. (2024). Mehrausgaben des Rentensystems aufgrund des Rentenpakets II. *ifo Schnelldienst*, *77*(5), 63–72.

Sinn, H.-W. (2003). Das Demographische Defizit. Die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen. In C. Leipert (Hrsg.), *Demographie und Wohlstand. Neuer Stellenwert für die Familie in Wirtschaft und Gesellschaft*. Leske und Budrich.

Statistisches Bundesamt. (2023). *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2021). *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen durch den demographischen Wandel*.

Title: *Reform of the pension system in line with the principle of sustainability*

Abstract: *Intergenerational justice is a complex concept and difficult to grasp in economic terms. It can be operationalised through the principle of sustainability: leave the next generation at least the same amount of wealth that your own generation received. The existing regulations on pension levels and retirement age do not comply with this principle and are therefore unfair to future generations. Maintaining intergenerational justice requires time-consistent and rule-based policies. A sustainable pension policy requires a compromise between benefit and contribution stability. This can be achieved by dynamically adjusting the retirement age to rising life expectancy and dividing the additional years of life between the working and retirement phases according to the 2:1 rule. Company pensions are a successful model and an important pillar of old-age provision. Asymmetric measures such as fixed holding lines jeopardise sustainability, economic growth and fairness.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0206

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 803-807
JEL: Q54, H23, D63

Claudia Kemfert

Generationengerechtigkeit in der Klimapolitik

Generationengerechtigkeit ist zu einem zentralen Leitprinzip der Klimapolitik geworden. Sie verbindet normative, rechtliche und ökonomische Perspektiven zu einer fairen Verteilung von Freiheitsräumen, Lasten und Chancen zwischen heutigen und zukünftigen Generationen. Generationengerechtigkeit ist dabei kein moralisches Postulat, sondern ein verfassungsrechtlich verankertes und ökonomisch begründetes Handlungsgebot. Am Beispiel Deutschlands wird analysiert, inwiefern politische und fiskalische Mechanismen geeignet sind, intertemporale Verantwortung zu sichern. Generationengerechte Klimapolitik erscheint dabei nicht als Verzichtsprogramm, sondern als ökonomisch rationale Investition in die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft.

Die Klimakrise ist mehr als ein ökologisches Problem – sie stellt eine grundlegende Frage gesellschaftlicher Gerechtigkeit dar. Nicht nur zwischen Staaten oder sozialen Gruppen, sondern vor allem zwischen Generationen entscheidet sich, wer die Lasten und wer die Chancen des Wandels trägt. Klimapolitik ist somit eine Verteilungspolitik über Zeiträume hinweg. Die Entscheidungen, die gegenwärtig getroffen oder unterlassen werden, bestimmen über die Freiheitsräume, Wohlfahrt und Sicherheit künftiger Generationen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 hat diesen Zusammenhang juristisch verankert. Es betont, dass der Staat die Freiheit künftiger Generationen schützen und Klimaschutzmaßnahmen so gestalten müsse, dass die nachfolgenden Jahrgänge nicht unverhältnismäßig belastet werden (BVerfG, 2021). Damit wurde die bislang vor allem moralisch geführte Debatte um Generationengerechtigkeit in den Rang einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung erhoben.

Auch aus ökonomischer Perspektive ist Generationengerechtigkeit mehr als eine ethische Maxime. Sie betrifft die intertemporale Allokation von Ressourcen und Emissionsrechten sowie die Frage, wie Wohlstand, Kosten und Risiken fair über die Zeit verteilt werden können. Zahlreiche Analysen belegen, dass die Kosten des Nichthandelns die Aufwendungen für entschlossenes Handeln bei Weitem übersteigen (Stern, 2007; Kemfert, 2025). Klimaschutz heute ist daher kein moralischer Luxus, sondern ökonomisch geboten, um zukünftige Wohlstandsverluste zu vermeiden.

Normative Fundierung und ökonomische Grundlagen

Das Konzept der Generationengerechtigkeit hat seine Wurzeln in der politischen Philosophie. John Rawls (1971) formulierte das Prinzip, dass eine gerechte Gesellschaft so eingerichtet sein müsse, dass Menschen ihr auch dann zustimmen würden, wenn sie nicht wüssten, welcher Generation sie angehören. Diese normative Idee wurde von Ökonominnen und Ökonomen wie Robert Solow (1993) und John Hartwick (1977) in ökonomische Modelle übersetzt: Nachhaltigkeit bedeutet demnach, dass jede Generation der nächsten mindestens denselben Bestand an Natur-, Sach- und Humankapital hinterlässt, den sie selbst nutzt. Dieses „Hartwick-Prinzip“ bildet bis heute den Kern vieler Nachhaltigkeitsindikatoren, etwa der Weltbank-Messung des „Genuine Savings“ (Hamilton & Clemens, 1999).

Prof. Dr. Claudia Kemfert ist Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin und Professorin für Energiewirtschaft und Energiepolitik an der Leuphana Universität, und sie ist Co-Vorsitzende des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU).

© 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.

Zentral in der ökonomischen Debatte ist die Frage der zeitlichen Diskontierung. Sie bestimmt, welchen Wert zukünftige Kosten und Nutzen in heutigen Entscheidungen erhalten. Eine hohe Diskontrate privilegiert die Gegenwart, während eine niedrige oder fallende Diskontrate die Gleichwertigkeit künftiger Generationen anerkennt. Nicholas Stern (2007) wählte in seinem Gutachten bewusst einen niedrigen Satz, um diese moralische Gleichstellung zu betonen; William Nordhaus (2008) argumentierte hingegen, reale Marktpräferenzen rechtfertigten höhere Werte. Neuere Analysen empfehlen „declining discount rates", die über die Zeit sinken und so die wachsende Unsicherheit über ferne Zukunftsereignisse berücksichtigen (Arrow et al., 2013).

Sowohl ökonomisch als auch ethisch steht fest: Wer heute Emissionen verursacht, reduziert die Freiheitsräume von morgen. Intertemporale Externalitäten erfordern eine kollektive Antwort – in Form politischer Institutionen, die Verantwortung über Legislaturperioden hinaus sichern. Generationengerechtigkeit wird so zum verbindenden Prinzip zwischen normativer Ethik, Rechtsstaatlichkeit und ökonomischer Rationalität.

Generationengerechtigkeit in der deutschen Klimapolitik

In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist Generationengerechtigkeit seit 2002 als Leitprinzip verankert; erst das Klimaschutzurteil von 2021 verlieh ihr jedoch konkrete rechtliche Durchsetzungskraft. Das überarbeitete Klimaschutzgesetz von 2021 setzt ambitionierte Minderungsziele bis 2045 fest, bleibt laut Analysen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU, 2023) aber strukturell gegenwartszentriert: Es bewertet kurzfristige Kosten stärker als langfristige Risiken und verschiebt so Lasten in die Zukunft.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen betonte in seinem Sondergutachten *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen* (SRU, 2019), dass demokratische Systeme nur dann dauerhaft legitim bleiben, wenn sie ökologische Tragfähigkeitsgrenzen institutionell absichern. Klimaschutz wird damit zu einem Element demokratischer Verantwortung. Eine Politik, die ökologische Grundlagen ignoriert, gefährdet nicht nur Umweltziele, sondern die eigene Legitimität.

Auch in der Finanz- und Investitionspolitik zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Gegenwarts- und Zukunftsorientierung. Die Schuldenbremse begrenzt öffentliche Investitionen, obwohl deren Unterlassung langfristig weitaus höhere Kosten verursacht. Eine „goldene Regel" öffentlicher Finanzen, wonach Kredite ausschließlich für zukunftsgerichtete Investitionen genutzt werden dürfen, wäre ein Instrument, um intergenerationale Fairness fiskalisch abzusichern (Bardt et al., 2022).

Trotz ambitionierter Ziele stagniert der reale Fortschritt. Der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch wächst nur langsam, die Wärmewende bleibt unvollständig, und der Verkehrssektor verfehlt regelmäßig seine Klimaziele. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass spätere Generationen unter schärferen Restriktionen und höheren Anpassungskosten leiden werden. Generationengerechtigkeit verlangt daher nicht nur neue Ziele, sondern vor allem institutionelle und ökonomische Mechanismen, die deren konsequente Umsetzung gewährleisten.

Dimensionen intergenerationaler Gerechtigkeit

Generationengerechtigkeit ist ein vielschichtiges Konzept, das ökologische, ökonomische, technologische, institutionelle und globale Aspekte miteinander verbindet. Diese Dimensionen stehen in enger Wechselwirkung zueinander und bilden gemeinsam den normativen und analytischen Rahmen einer nachhaltigen Klimapolitik.

Die ökologische Dimension bildet den Ausgangspunkt. Ohne die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen verliert jede Diskussion über intertemporale Fairness ihre Grundlage. Der Schutz planetarer Grenzen (Rockström et al., 2009) ist deshalb keine freiwillige Option, sondern die Voraussetzung für das Fortbestehen ökonomischer und sozialer Systeme. Der Weltklimarat (IPCC, 2023) belegt, dass bereits eine Erwärmung um 1,5° C die Wahrscheinlichkeit irreversibler Kipppunkte erheblich erhöht. Werden zentrale Ökosysteme – etwa das arktische Meereis, die borealen Wälder oder die Korallenriffe – überschritten, entstehen Schäden, die künftige Generationen nicht mehr kompensieren können. Nachhaltige Klimapolitik bedeutet daher, den Bestand an Naturkapital zu erhalten oder durch gleichwertige Substitution zu ersetzen (Hamilton & Clemens, 1999).

Die ökonomische Dimension verweist auf die intertemporale Allokation von Wohlstand, Ressourcen und Risiken. Jede Generation steht vor der Aufgabe, künftige Wohlfahrt nicht durch kurzfristige Nutzenmaximierung zu gefährden. Ökonomische Modelle zeigen, dass die Kosten unzureichenden Klimaschutzes exponentiell steigen und weit über den Aufwand präventiver Maßnahmen hinausgehen (Burke et al., 2015; Stern, 2007). Neuere empirische Arbeiten des DIW Berlin belegen, dass sich präventiver Klimaschutz als klarer volkswirtschaftlicher Vorteil erweist: Schon eine moderate CO_2-Bepreisung, flankiert von Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare

Energien, führt langfristig zu höheren Wachstumsraten und stabileren Beschäftigungseffekten (Kemfert, 2025). Generationengerechtigkeit ist damit nicht bloß ein ethisches Postulat, sondern auch ein makroökonomisch rationales Investitionsprogramm.

Die technologische Dimension betont die Bedeutung von Innovationspfaden. Investitionen in fossile Infrastrukturen führen zu sogenannten carbon lock-ins (Unruh, 2000), die künftige Generationen durch hohe Fixkosten und technologische Pfadabhängigkeiten binden. Dagegen schafft ein beschleunigter Ausbau erneuerbarer Energien, Speicher- und Netztechnologien Freiheitsräume für Innovation und Wohlstand. Aghion et al. (2016) zeigen, dass gezielte industriepolitische Förderung grüner Technologien Lernkurven beschleunigt und Wettbewerbsfähigkeit stärkt.

Auch die institutionelle Dimension ist zentral. Zukünftige Generationen haben keine politische Stimme; ihre Interessen können nur durch Institutionen repräsentiert werden, die Verantwortung über Legislaturperioden hinaus sichern. Das SRU-Sondergutachten Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen (2019) weist darauf hin, dass demokratische Legitimität künftig nur gewahrt bleibt, wenn politische Systeme ökologische Grenzen institutionell verankern. Zukunftsräte, Nachhaltigkeitsbeiräte oder Ombudsstellen – wie sie in einigen EU-Ländern erprobt werden – können langfristige Perspektiven in Entscheidungsprozesse integrieren (Tremmel, 1996).

Schließlich besitzt Generationengerechtigkeit eine globale Dimension. Der Klimawandel betrifft alle Generationen, aber nicht alle im gleichen Maße. Industrieländer tragen historisch die Hauptverantwortung für Emissionen, während Entwicklungsländer die schwersten Folgen tragen. Caney (2014) spricht in diesem Zusammenhang von einer double inequity – einer doppelten Ungerechtigkeit zwischen Nord und Süd sowie zwischen Gegenwart und Zukunft. Intergenerationale Fairness erfordert daher globale Kooperation, Technologietransfer und faire Finanzierungssysteme, um gemeinsame Verantwortung herzustellen.

Messung und Indikatoren

Die Messung intergenerationaler Gerechtigkeit stellt eine methodische Herausforderung dar, weil normative und empirische Dimensionen ineinandergreifen. Klassische Indikatoren wie der „Genuine Savings"-Index der Weltbank (Hamilton & Clemens, 1999) messen, ob der Gesamtbestand an Kapital – inklusive Natur- und Humankapital – zunimmt oder abnimmt. Negative Werte deuten darauf hin, dass gegenwärtiger Konsum auf Kosten künftiger Generationen erfolgt.

Das Konzept des Inclusive Wealth (UNU-IHDP, 2018) erweitert diesen Ansatz, indem es soziale Kohäsion, institutionelle Stabilität und Bildung berücksichtigt. Dadurch wird deutlich, dass Generationengerechtigkeit nicht allein an CO_2-Reduktionen messbar ist, sondern auch an der Fähigkeit einer Gesellschaft, langfristige Resilienz und Innovationskraft zu sichern. Edenhofer und Jakob (2017) argumentieren, dass Nachhaltigkeitsindikatoren stärker auf Freiheitsräume und Budgetrestriktionen ausgerichtet sein sollten, um intertemporale Lasten sichtbar zu machen. CO_2-Budgetmodelle, wie sie im Weltklimarat (IPCC, 2023) verwendet werden, ermöglichen eine quantitative Bewertung, wie heutige Emissionen den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen einschränken.

Politikstrategien für Generationengerechtigkeit

Generationengerechte Klimapolitik verlangt ein kohärentes Zusammenspiel aus ökonomischen, fiskalischen, institutionellen, technologischen und gesellschaftlichen Maßnahmen. Dabei geht es weniger um isolierte Instrumente als um die Schaffung stabiler Transformationsbedingungen, die Verantwortung über Legislaturperioden hinweg sichern.

Ein wirksames Fundament bildet die CO_2-Bepreisung. Sie internalisiert externe Kosten und lenkt Investitionen in klimafreundliche Technologien. Die High-Level Commission on Carbon Prices (Stiglitz & Stern, 2017) empfiehlt Preisniveaus von mindestens 50 bis 100 US-$ pro Tonne CO_2 bis 2030, um die Pariser Ziele zu erreichen. Entscheidend ist die sozialverträgliche Ausgestaltung: Klimadividenden oder gezielte Rückvergütungen verhindern regressiv wirkende Belastungen und erhöhen die politische Akzeptanz (Klenert et al., 2018).

Die fiskalische Dimension betrifft die langfristige Finanzierung öffentlicher Investitionen. Schulden können generationengerecht sein, wenn sie produktive Investitionen ermöglichen, die künftigen Nutzen schaffen. Bardt et al. (2022) und das DIW Berlin (2025) argumentieren, dass eine Reform der Schuldenbremse nötig ist, um Transformationen planbar zu finanzieren. Ein „Klimaschutz-Sondervermögen" könnte Investitionen in Netze, Speicher, Bildung und Forschung über Legislaturperioden hinaus sichern und damit finanzielle Nachhaltigkeit institutionalisieren.

Auf institutioneller Ebene bedarf es Mechanismen, die kurzfristige politische Logiken korrigieren. Das SRU-Gutachten (2019) schlägt einen Rat für zukünftige Gene-

rationen vor, der Gesetzesvorhaben auf ihre langfristigen Auswirkungen prüft. Tremmel (1996) spricht von einer „intertemporalen Gewaltenteilung“, die demokratische Legitimität stärkt, indem sie Zukunftsinteressen systematisch einbezieht.

Technologisch muss die Transformation aktiv gestaltet werden. Investitionen in erneuerbare Energien, Speicher- und Netzinfrastrukturen, grüne Wasserstofftechnologien und Kreislaufwirtschaft erzeugen doppelte Dividenden: Sie mindern Emissionen und stärken Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsposition (Aghion et al., 2016; Kemfert, 2023).

Schließlich bedarf es einer gesellschaftlichen und internationalen Dimension. Generationengerechte Politik entsteht nur, wenn sie demokratisch legitimiert und global koordiniert ist. Ott und Döring (2008) betonen, dass Nachhaltigkeit deliberativ erzeugt werden müsse. Beteiligungsformate wie Klimaräte oder Bürgerforen können Legitimation stärken. Gleichzeitig bleibt internationale Solidarität unerlässlich – etwa durch Technologietransfer und Klimafinanzierung, wie es das Pariser Abkommen vorsieht (Caney, 2014; IPCC, 2023).

Zielkonflikte und Spannungsfelder generationengerechter Klimapolitik

Generationengerechtigkeit bewegt sich im Spannungsfeld von kurzfristiger Effizienz, sozialer Fairness und langfristiger Verantwortung. Diese Zielkonflikte lassen sich nicht vollständig auflösen, wohl aber durch institutionelle Mechanismen so gestalten, dass sie sich gegenseitig stabilisieren.

Ein zeitlicher Zielkonflikt ergibt sich aus der Diskontierung. Hohe Diskontraten bevorzugen Gegenwartsinteressen und führen zur Unterinvestition in Klimaschutz (Nordhaus, 2008), während niedrige oder sinkende Raten die Gleichwertigkeit zukünftiger Generationen anerkennen (Stern, 2007; Arrow et al., 2013).

Der soziale Zielkonflikt betrifft die Verteilung von Klimakosten. Ohne Ausgleich wirken CO_2-Preise regressiv; mit Rückverteilung – etwa über Klimadividenden oder Energiegeld – kann soziale Gerechtigkeit hergestellt und politische Stabilität gesichert werden (Bach, 2024).

Ein institutioneller Zielkonflikt besteht zwischen demokratischer Kurzfristlogik und langfristigen Umweltzielen. Wahlzyklen begünstigen politisches Aufschieben, obwohl generationengerechte Politik Langfristigkeit erfordert. Das SRU-Gutachten (2019) fordert daher „intergenerational checks and balances“. Zukunftsräte oder Nachhaltigkeitsprüfungen könnten hier Korrekturfunktionen übernehmen. Schließlich erschwert der psychologische Zielkonflikt („present bias“) langfristiges Handeln, da unmittelbare Verluste stärker wahrgenommen werden als zukünftige Gewinne (Kahneman & Tversky, 1979). Eine Kommunikation, die Zukunftsvorsorge als Freiheitsgewinn und nicht als Einschränkung begreift, kann hier gegensteuern (Kemfert, 2023).

Wirtschaftspolitische Perspektiven und Fazit: Generationengerechte Politik als Zukunftsinvestition

Generationengerechtigkeit ist ökonomisch rational und politisch zukunftsweisend. Die Kosten unterlassenen Klimaschutzes übersteigen die Investitionskosten einer präventiven Politik um ein Vielfaches. Empirische Evidenz, etwa aus der jüngsten DIW-Analyse Zwei Jahrzehnte Klimakostenforschung (Kemfert, 2025) zeigt, dass präventiver Klimaschutz Wachstum, Innovation und Beschäftigung langfristig fördert und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöht.

Für Deutschland bedeutet dies, Klimapolitik als Investitions- und Industriepolitik zu begreifen. Öffentliche und private Investitionen in Netze, Speicher, Digitalisierung, Forschung und Bildung erhöhen die Resilienz und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft. Ein „Klimaschutz-Sondervermögen“ (DIW, 2025) kann dabei die nötige Planungssicherheit schaffen.

Auch international eröffnet generationengerechte Politik neue Handlungsspielräume. Durch Technologietransfer, faire Handelsregeln und multilaterale Kooperation kann Deutschland zur globalen Stabilisierung beitragen. So wird Generationengerechtigkeit nicht nur zu einer moralischen, sondern zu einer ökonomisch tragfähigen Grundlage internationaler Ordnungspolitik.

Generationengerechtigkeit ist der Kern nachhaltiger Klimapolitik. Sie verlangt, heutige Entscheidungen so zu gestalten, dass sie die Freiheits- und Wohlfahrtsrechte kommender Generationen sichern. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat diesen Anspruch rechtlich verankert, die ökonomische Forschung – von der Stern Review über das SRU-Gutachten bis zu den aktuellen DIW-Analysen – untermauert ihn empirisch.

Eine generationengerechte Politik verbindet ökonomische Effizienz mit sozialer Fairness und institutioneller Verantwortung. Sie begreift Klimaschutz als Investition in Zukunftsfähigkeit und Freiheit. Generationengerechte Politik vereint ökonomische Effizienz mit moralischer Verantwortung – sie ist kein Kostenfaktor, sondern die Voraussetzung langfristiger Freiheit und Wohlfahrt.

Literatur

Aghion, P., Hepburn, C., Teytelboym, A. & Zenghelis, D. (2016). *Path dependence, innovation and the economics of climate change*. Grantham Research Institute Working Paper. London School of Economics.

Arrow, K. J., Cropper, M. L., Gollier, C., Groom, B., Heal, G. M., Newell, R. G., Nordhaus, W. D., Pindyck, R. S., Pizer, W. A., Portney, P. R., Sterner, T., Tol, R. S. J. & Weitzman, M. L. (2013). Determining benefits and costs for future generations. *Science*, *341*(6144), 349–350.

Bach, S. (2024). CO_2-Bepreisung: Klimaprämie zügig einführen, bei höheren Einkommen abschmelzen. *DIW Wochenbericht,* 42/2024.

Bardt, H., Grömling, M. & Hüther, M. (2022). Nachhaltige Fiskalpolitik und Generationengerechtigkeit. *IW-Report*, 8/2022. Institut der deutschen Wirtschaft.

Burke, M., Hsiang, S. M. & Miguel, E. (2015). Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature*, *527*, 235–239.

BVerfG – Bundesverfassungsgericht. (2021, 24. März). *Beschluss des Ersten Senats (1 BvR 2656/18 u. a.). Klimaschutzgesetz – Teilweise Verfassungswidrigkeit.* Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 157, 30 ff.

Caney, S. (2014). Climate change, intergenerational equity and the social discount rate. *Politics, Philosophy & Economics*, *13*(4), 320–342.

DIW Berlin. (2025). Generationengerechte Schuldenregel: Reform der Schuldenbremse mit Pflicht der Daseinsvorsorge für künftige Generationen. *DIW Aktuell*, 103/2025

Edenhofer, O. & Jakob, M. (2017). Aligning climate policy with Sustainable Development Goals. *Annual Review of Resource Economics*, *9*, 69–86.

Hamilton, K. & Clemens, M. (1999).Genuine savings rates in developing countries. *World Bank Economic Review*, *13*(2), 333–356.

Hartwick, J. M. (1977). Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. *American Economic Review*, *67*(5), 972–974.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, *47*(2), 263–292.

Kemfert, C. (2023). *Schockwellen – Letzte Chance für sichere Energien und Frieden.* Campus Verlag.

Kemfert, C. (2025). Zwei Jahrzehnte Klimakostenforschung: Präventiver Klimaschutz als volkswirtschaftlicher Vorteil. *DIW Wochenbericht*, 38/2025, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R. & Stern, N. (2018). Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*, *8*(8), 669–677.

Nordhaus, W. D. (2008). *A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*. Yale University Press.

Ott, K. & Döring, R. (2008). *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*. Metropolis Verlag.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., (...) & Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, *461*, 472–475.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen. (2019). *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik*. Sondergutachten.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen. (2023). *Umweltgutachten 2023 – Politische Verantwortung in der Anthropozän-Gesellschaft*.

Solow, R. M. (1993). Sustainability: An economist's perspective. In R. Dorfman & N. Dorfman (Hrsg.), *Economics of the Environment: Selected Readings* (S. 179–187). W. W. Norton.

Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press.

Stiglitz, J. E. & Stern, N. (2017). *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*. World Bank / Carbon Pricing Leadership Coalition.

Tremmel, J. (1996). *Der Generationsbetrug. Plädoyer für das Recht der Jugend auf Zukunft*. Eichborn Verlag.

Tremmel, J. (2025). *Generationengerechtigkeit angesichts existenzieller Krisen*. Karl-Alber-Verlag.

Unruh, G. C. (2000). Understanding carbon lock-in. *Energy Policy*, *28*(12), 817–830.

UNU-IHDP & UNEP. (2018). *Inclusive Wealth Report 2018: Measuring Progress Toward Sustainability*. Cambridge University Press.

World Bank. (2023). *The Changing Wealth of Nations 2023: Managing Assets for the Future*. World Bank.

Title: ***Intergenerational justice in climate policy***

Abstract: *Intergenerational justice has become a central guiding principle of climate policy. It combines normative, legal, and economic perspectives on the fair distribution of freedoms, costs, and opportunities between current and future generations. This article shows that intergenerational justice is not a moral ideal, but rather a constitutional and economically justified imperative for action. Using Germany as an example, it analyses the extent to which political and fiscal mechanisms are suitable for ensuring intertemporal responsibility. Intergenerational climate policy does not appear to be a programme of renunciation, but rather an economically rational investment in the future viability of society and the economy.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0207

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 808-814

JEL: J64, H55

Philipp Ramos Lobato, Christopher Osiander, Sarah Bernhard

Jobcenter-Beschäftigte zum Bürgergeld: Herausforderungen groß und vielschichtig

Binnen weniger Jahre hat die Politik mehrere Kurskorrekturen in der Ausrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vollzogen – mit direkten Folgen für die Jobcenter, die diese Reformen umsetzen müssen. In zwei Erhebungswellen wurden Jobcenter-Beschäftigte befragt. Das Ergebnis: Die Beschäftigten teilen zentrale Kritikpunkte der öffentlichen Debatte zur Bürgergeld-Reform. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Arbeitsanreize als auch für die Sanktionsregelungen im SGB II. So erachten 84 % der Befragten Leistungskürzungen für erforderlich, um die Mitwirkung der Leistungsberechtigten sicherzustellen. Insofern dürfte die von der Regierungskoalition geplante Reform aus Sicht vieler Jobcenter-Beschäftigter in die richtige Richtung weisen. Allerdings haben die Jobcenter-Beschäftigten einen im Vergleich zur öffentlichen Debatte differenzierteren Blick bezüglich der vielfältigen Herausforderungen, mit denen die Leistungsberechtigten auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Als größtes Problem werden psychische Erkrankungen genannt.

Das Bürgergeld-Gesetz sollte nicht nur die nachhaltige Arbeitsmarktintegration und Qualifizierung der knapp 4 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stärken, sondern auch deren Zusammenarbeit mit den Jobcentern auf eine vertrauensvollere und damit kooperativere Basis stellen (Bundesregierung, 2022). In der öffentlichen Debatte stieß die Einführung des Bürgergelds hingegen vielfach auf Ablehnung. Kritisiert wurde, dass für die Leistungsberechtigten kaum noch Arbeitsanreize bestünden und ihre Mitwirkung nicht mehr wirksam eingefordert werden könne. Entsprechend galt die Kritik vor allem der Erhöhung der Regelleistung, der Aussetzung der Vermögensprüfung während der Karenzzeit sowie der Entschärfung der – fortan als Leistungsminderungen bezeichneten – Sanktionen (Diermeier et al., 2023; Fitzenberger, 2024).

Unter dem Eindruck dieser Debatte, aber auch vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage des Bundes hatte bereits die Ampel-Regierung erste Änderungen des ursprünglich eingeschlagenen Reformkurses auf den Weg gebracht. So wurde Anfang 2024 mit dem Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz die Rechtsgrundlage geschaffen, um Leistungsberechtigten bei mehrfacher Arbeitsverweigerung das Bürgergeld für einen Zeitraum von bis zu zwei Monaten vollständig zu streichen. Mit ihrer wenige Monate später vorgelegten „Wachstumsinitiative“ (Bundesregierung, 2024) wollte die Ampel-Regierung noch einen Schritt weitergehen, um die öffentlich monierte Dysbalance von „Fördern und Fordern“ auszutarieren. Aufgrund des Bruchs der Ampel-Koalition im Herbst 2024 wurden die Änderungen nicht mehr umgesetzt.

In eine ähnliche Richtung zielen die Reformvorhaben, die CDU, CSU und SPD (2025) in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart haben. Im Zentrum stehen auch hier die Stärkung von Arbeitsanreizen und eine Verschärfung der Sanktionsregelungen. Darüber hinaus sollen weitere Elemente der Bürgergeld-Reform rückgängig gemacht werden, die im Rahmen der Wachstumsinitiative unangetastet geblieben wären. So soll unter anderem der Vermittlungsvorrang wieder eingeführt werden, wodurch eine möglichst schnelle Arbeitsaufnahme wieder Vorrang vor einer nachhaltigen Integration erhält. Neben der Karenzzeit Vermögen steht auch der 2023 eingeführte Anpassungsmechanismus zur Regelsatzermittlung wieder zur Disposition.

Binnen weniger Jahre vollzieht die Politik damit gleich mehrere Kurskorrekturen in der Ausrichtung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – mit direkten Folgen für die Jobcenter, die diese Reformen in der Praxis umsetzen müssen. Vor diesem Hintergrund rückt der vorliegende Beitrag die Perspek-

Dr. Philipp Ramos Lobato, **Dr. Christopher Osiander** und **Dr. Sarah Bernhard** sind wissenschaftliche Mitarbeiter:innen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

© 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.

tive der Jobcenter-Beschäftigten auf die Bürgergeld-Reform in den Mittelpunkt und geht der Frage nach, inwieweit sie die öffentliche Kritik an der Reform teilen. Grundlage der Analyse sind die ersten beiden Erhebungswellen der „Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld“ (OnJoB), einer standardisierten Online-Befragung von Beschäftigten in gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Jobcentern (Bernhard et al., 2024a).

Befragung von Jobcenter-Beschäftigten

Die Zuständigkeit für die praktische Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihrer arbeitsmarkt- wie teilhabepolitischen Zielsetzungen liegt bei den 404 Jobcentern. Von diesen sind 300 sogenannte gemeinsame Einrichtungen aus Bundesagentur für Arbeit und der jeweiligen Kommune. Hinzu kommen 104 kommunale Jobcenter, die die Leistungen des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II) in alleiniger Verantwortung erbringen. Die Jobcenter und ihre Beschäftigten in Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung fungieren dabei als institutionelles Bindeglied zwischen den gesetzlichen Vorgaben des SGB II, in dem die Grundsicherung für Arbeitsuchende kodifiziert ist, und den auf Unterstützung angewiesenen Leistungsbeziehenden.

Letztlich sind es die Beschäftigten in den Jobcentern, die die (unter-)gesetzlich formulierten Zielvorgaben vor Ort in beraterische und vermittlerische Praxis überführen. Als sogenannte „Street-level bureaucrats“ (Lipsky, 1980/2010) verfügen sie über relevantes Erfahrungswissen in der Beratung und Vermittlung der Leistungsberechtigten. Ihre Einschätzungen bilden damit einen zentralen Bezugspunkt für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Bürgergeld-Reform. Sie ergänzen wirkungsanalytische Studien, indem sie – im Sinne eines Frühindikators – Hinweise auf die Akzeptanz und Praxistauglichkeit der Reform liefern. Das bedeutet zugleich, dass die erhobenen Angaben – trotz der beruflichen Expertenrolle, in der die Befragungspersonen adressiert werden – kein Beleg für tatsächliche Wirkungen sind. Gerade wenn bewertende Einschätzungen erhoben werden, dürften sich neben der professionellen Perspektive darin immer auch persönliche Erfahrungen und Positionen niederschlagen.

Der Beitrag stützt sich auf Daten der „Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld“ (OnJoB), einer standardisierten Panelbefragung von Beschäftigten in gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Jobcentern (Bernhard et al., 2024a). Befragt wird eine Stichprobe von Fachkräften und Teamleitungen aus der Beratung und Vermittlung sowie der Leistungsgewährung. Zudem werden die Geschäftsführungen aller 404 Jobcenter für die Befragung kontaktiert. Die Ergebnisse des Beitrags basieren auf Angaben der ersten und zweiten Befragungswelle. Die Feldphase der ersten Welle war zwischen März und Mai 2024, die der zweiten im gleichen Zeitraum des Jahres 2025. An Welle 1 (Welle 2) haben 3.100 (3.022) Beschäftigte teilgenommen, darunter 681 (989) Personen aus kommunalen Jobcentern (Tabelle 1).

Tabelle 1
Deskriptive Informationen zur Nettostichprobe

	Welle 1		Welle 2	
	N	in %	N	in %
Realisierte vollständige Antworten	3.100	100	3.022	100
Davon:				
Beschäftigte in kommunalen Jobcentern	681	22	939	31
Kommunale Beschäftigte	1.219	39	1.236	41
Frauen	2.084	67	1.997	66
Alter in Jahren	46,2		47	
Berufserfahrung im Jobcenter in Jahren (bezogen auf das Befragungsjahr)	10,9		11,8	
Berufliche Stellung				
Arbeitsebene Beratung & Vermittlung	1.454	47	1.420	47
Arbeitsebene Leistung	999	32	898	29
Mittlere Führungsebene (Teamleitung und vergleichbar)	129	4	192	6
Obere Führungsebene (Bereichsleitung, Geschäftsführung)	289	9	301	10
Sonstige	229	7	211	7

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung (Bernhard et al., 2024a), eigene Berechnungen.

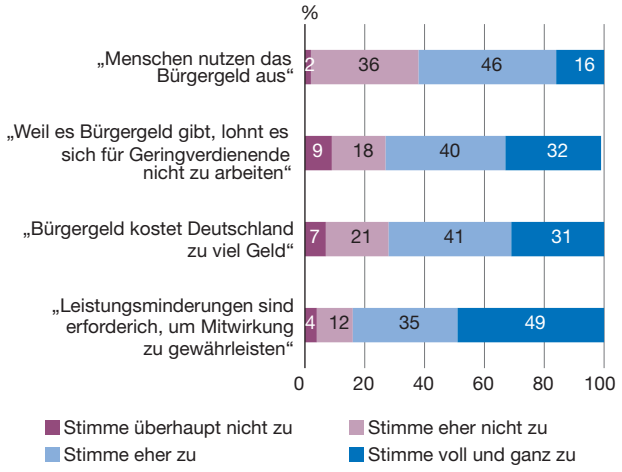
Jobcenter-Beschäftigte teilen mehrheitlich Kritik der Bürgergeld-Debatte

Den Befragungsergebnissen zufolge teilen die Jobcenter-Beschäftigten zentrale Kritikpunkte der öffentlichen Debatte zur Bürgergeld-Reform. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Arbeitsanreize als auch für die Sanktionsregelungen im SGB II. Die Befunde bestätigen damit für das gesamte Bundesgebiet, was zuvor bereits eine Befragung von Beschäftigten in ausgewählten Jobcentern in Nordrhein-Westfalen gezeigt hatte (Beckmann et al., 2024). Bemerkenswert ist zudem, dass die Jobcenter-Beschäftigten der Bürgergeld-Reform insgesamt etwas kritischer gegenüberstehen als die Erwerbsbevölkerung im Durchschnitt (Ramos Lobato et al., 2025).

72 % der befragten Jobcenter-Beschäftigten stimmen der Aussage „eher“ oder „voll und ganz“ zu, dass sich Erwerbsarbeit für Geringverdiener:innen aufgrund der Regelungen des Bürgergeldes nicht lohne (Abbildung 1). Dieser Befund lässt mindestens zwei, sich gegenseitig nicht ausschließende Interpretationen zu: Zum einen könnte er darauf hinweisen, dass die Befragten den Abstand zwischen dem Bürgergeld und dem im Niedriglohnsektor erzielbaren Einkommen als zu gering einschätzen. Zum anderen ist denkbar, dass sie die Transferentzugsrate bei der Anrechnung von Erwerbseinkom-

Abbildung 1

Einschätzung fordernder Elemente des Bürgergelds



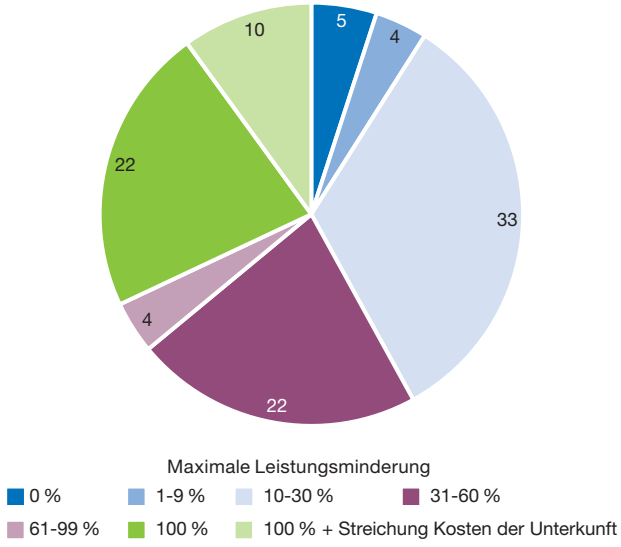
N = [1.417; 1.443] je nach Item.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung (Bernhard et al., 2024a), eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Maximal akzeptierte Höhe von Leistungsminderungen für Alleinstehende

aus Sicht der Jobcenter-Beschäftigten, in %



N = 3.055; Frageformulierung: „Eine alleinstehende arbeitslose Person bekommt im Monat 563 € + Kosten der Unterkunft. Was meinen Sie ganz persönlich: Um bis zu wieviel Euro sollte das Bürgergeld monatlich gekürzt werden dürfen?“

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung (Bernhard et al., 2024a), Welle 1 (2024), eigene Berechnungen, ähnlich in Bernhard (2025).

men als zu hoch bewerten. In diesem Fall würden die Befragten davon ausgehen, dass Bürgergeldbeziehende zu wenig von ihrem erzielten Einkommen behalten dürfen und daher zu geringe finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme bestehen – ein Problem, das nachweislich nicht nur die Grundsicherung betrifft, sondern insbesondere auch das Zusammenspiel mit vorgelagerten Leistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag (Peichl et al., 2023; Wiemers et al., 2025).

Auch beim Thema Leistungskürzungen spiegelt sich in den Antworten der Befragten eine in der öffentlichen Diskussion verbreitete Problemperspektive wider. So stimmen etwa 62 % der Jobcenter-Beschäftigten der Aussage „eher“ oder „voll und ganz“ zu, dass das Bürgergeld von den Leistungsbeziehenden ausgenutzt wird. 71 % sind der Auffassung, dass das Bürgergeld Deutschland zu viel Geld kostet. Dazu passt, dass 84 % der Befragten Leistungskürzungen für erforderlich erachten, um die Mitwirkung der Leistungsberechtigten sicherzustellen.

Jobcenter-Beschäftigte sprechen sich mehrheitlich für harte Sanktionen aus

Entsprechend begrüßt eine Mehrheit der Jobcenter-Beschäftigten, dass mit dem Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes zum Jahresbeginn 2023 sogenannte Pflichtverletzungen – etwa die Ablehnung zumutbarer Arbeit oder der Teilnahme an einer Maßnahme – wieder mit Leistungsminderungen belegt werden können. In den sechs Monaten zuvor galt hingegen ein Sanktionsmoratorium, während dessen lediglich Meldeversäumnisse mit einer Kürzung der Regelleistung belegt werden sollten. Ein Viertel der Befragten hält die Neuregelung hingegen nicht für sinnvoll, weitere 24 % zeigen sich unentschieden (Bernhard et al., 2024b). Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen seit Inkrafttreten des Bürgergeldgesetzes gestuft erfolgen: Die maximale Kürzung von 30 % des maßgebenden Regelsatzes über drei Monate greift erst bei der dritten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres – zuvor konnte sie bereits bei der ersten Pflichtverletzung verhängt werden.

Obwohl mehr als die Hälfte der Befragten die aktuellen Sanktionsregelungen als sinnvoll einschätzt, zeigt sich eine deutliche Präferenz für Kürzungssätze oberhalb von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs. Dies trifft auf 58 % der Befragten zu. So sprechen sich 22 % für die Möglichkeit einer vollständigen Kürzung des Bürgergelds aus, 10 % sogar zusätzlich für die Streichung der Kosten der Unterkunft (Abbildung 2).

Angesichts dessen ist nicht überraschend, dass ebenfalls knapp 60 % der Befragten die Möglichkeit einer 100-Prozent-Kürzung des maßgebenden Regelbedarfs, wie sie mit dem Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz zum April 2024 geschaffen wurde, als sinnvoll erachten. Allerdings beurteilen die Befragten die 100-Prozent-Kürzungen im Durchschnitt als weniger sinnvoll verglichen mit den Kürzungssätzen zwischen

Tabelle 2
Ideale maximale Höhe von Leistungsminderungen und sozio-ökonomische Merkmale von Jobcenter-Beschäftigten

Unabhängige Variable	Koeffizient (Standardfehler)
Arbeitgeber	
Beschäftigte der BA in gemeinsamen Einrichtungen (Ref.)	---
Kommunale Beschäftigte in gemeinsamen Einrichtungen	-0.180 (0.067)***
Kommunale Beschäftigte in kommunalen Jobcentern	-0.002 (0.060)
Sozio-demografische Merkmale	
Mann (Ref.: Frau)	0.239 (0.047)***
Alter	0.014 (0.016)
Alter quadriert	<0.001 (<0.001)
Berufserfahrung im Jobcenter	0.017 (0.014)
Berufserfahrung im Jobcenter quadriert	-0.001 (0.001)
Berufliche Position	
Arbeitsebene Beratung & Vermittlung (Ref.)	---
Arbeitsebene Leistungssachbearbeitung	-0.040 (0.049)
Mittlere Führungsebene (Teamleitung o. Ä.)	0.017 (0.098)
Obere Führungsebene (Geschäfts-/Bereichsleitung o. Ä.)	-0.155 (0.077)**
Höchster beruflicher Abschluss	
Kein Abschluss	-0.226 (0.223)
Berufsausbildung innerhalb der BA	0.040 (0.066)
Berufsausbildung in der öffentlichen Verwaltung (außerhalb BA)	0.226 (0.076)***
Sonstige Berufsausbildung	0.092 (0.068)
Hochschulabschluss der Hochschule der BA	0.061 (0.079)
Hochschulabschluss einer Hochschule der öffentlichen Verwaltung	0.161 (0.078)**
Sonstiger Hochschulabschluss (Ref.)	---
Pseudo-R^2 = 0.011	
N = 2.760	

Geschätzt wurde ein Ordered-Probit-Modell auf die Wahrscheinlichkeit, höhere Sanktionen zu befürworten. Zusätzlich zu den angegebenen Variablen wurde für die SGB-II-Regionaltypen kontrolliert; *** = p<0.01, ** = p<0.05, * = p<0.10.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld (Bernhard et al., 2024a), Welle 1 (2024), eigene Berechnungen.

zehn und 30 % (Bernhard et al., 2024b). Dies könnte damit zusammenhängen, dass die gesetzlichen Vorgaben in diesem Fall sehr voraussetzungsvoll und daher nur selten anwendbar sind (Schiele et al., 2025).

Analysiert man mit Hilfe von multivariaten Methoden, mit welchen sozio-demografischen Merkmalen die Einstellung zu den erfragten Sanktionshöhen korreliert, zeigen sich einige interessante Unterschiede (Tabelle 2). Demnach sind die Einstellungen der Jobcenter-Beschäftigten zu Sanktionen erwartungsgemäß von den jeweiligen institutionellen Kontexten geprägt. Auch die berufliche Sozialisation sowie die hierarchische Position innerhalb der Organisation spielen offenbar eine Rolle. So fällt die Zustimmung zu harten Sanktionen unter Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit (BA) höher aus als die von kommunalen Beschäftigten in gemeinsamen Einrichtungen. Auch eine Ausbildung in der öffentlichen Verwaltung außerhalb der BA oder ein Hochschulabschluss an einer Hochschule der öffentlichen Verwaltung gehen mit einer stärkeren Befürwortung höherer Leistungsminderungen einher. Es fällt zudem auf, dass männliche Befragte harte Sanktionen signifikant häufiger befürworten als weibliche.

Demgegenüber befürworten Beschäftigte in oberen Führungsebenen signifikant seltener harte Sanktionen als andere Jobcenter-Beschäftigte. Dieser Unterschied in der Bewertung zwischen Fach- und Führungskräften könnte darauf zurückzuführen sein, dass Führungskräfte seltener in direktem Kontakt zu Leistungsberechtigten stehen. Zudem dürften sie die öffentliche Wahrnehmung solcher Maßnahmen stärker im Blick haben und mögliche Reputationsrisiken in ihrer Bewertung eher berücksichtigen als das operativ tätige Personal. Gleichzeitig verweisen andere Studien auf erhebliche Unterschiede in der Bewertung und Anwendung von Sanktionen auch innerhalb der Gruppe der Integrationsfachkräfte (Senghaas et al., 2025).

Nicht-motivationale Vermittlungshemmnisse überwiegen

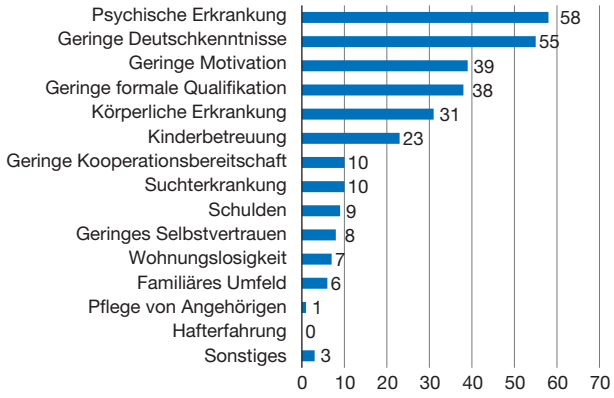
Ein Teil der Jobcenter-Beschäftigten spricht sich für schärfere Sanktionsregelungen aus als sie das Bürgergeld-Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung vorsah. Damit problematisieren sie einen Umstand, der auch in der öffentlichen Debatte um das Bürgergeld vielfach geäußert wurde. Während diese Debatte häufig einseitig auf die vermeintlich geringe Arbeitsbereitschaft der Leistungsberechtigten fokussierte, fällt der Blick der Jobcenter-Beschäftigten auf die Vermittlungschancen deutlich differenzierter aus – was jedoch keineswegs bedeutet, dass motivationale Hemmnisse aus ihrer Perspektive keine Rolle spielen.

Rund 10 % der Jobcenter-Beschäftigten nennen die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der von ihnen betreuten Bürgergeldbeziehenden als zentrale Herausforderung (Abbildung 3). Mit Blick auf die Motivation der Leistungsberechtigten äußern dies sogar 40 % der Befragten. Gleichzeitig werden andere Hemmnisse von den Befragten als deutlich relevanter für die Arbeitsmarktintegration eingeschätzt. An erster Stelle stehen psychische Erkrankungen, die von 58 % der Befragten genannt werden – und damit deutlich häufiger als körperliche Beeinträchtigungen, die 30 % als wesentliches Vermittlungshemmnis einstufen. Diese Einschätzung deckt sich mit bisherigen Forschungsergebnissen zu psychischen Erkrankungen unter Leistungsberechtigten der Grundsicherung

Abbildung 3

Wichtigste Herausforderungen bei der Vermittlung von Bürgergeld-Berechtigten

aus Sicht von Beratenden in den Jobcentern



N = 1.454; Frageformulierung: „Wenn Sie an alle Bürgergeld-Berechtigten denken, die Sie betreuen: Was sind die 3 häufigsten Herausforderungen bei Bürgergeld-Berechtigten?“, max. 3 Nennungen pro befragter Person möglich.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung (Bernhard et al., 2024a), Welle 1 (2024), eigene Berechnungen (ähnlich in Globisch et al., 2025).

(Oschmiansky et al., 2017). Das Ergebnis verweist zudem darauf, dass unter den Jobcenter-Beschäftigten offenbar ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Bedeutung psychischer Erkrankungen besteht. Suchterkrankungen hingegen werden vom Beratungs- und Vermittlungspersonal als deutlich weniger bedeutsam eingeschätzt.

Neben gesundheitlichen Einschränkungen sehen die befragten Fachkräfte auch qualifikatorische Aspekte als bedeutendes Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration an. Als besonders relevant werden unzureichende Deutschkenntnisse angesehen. Mit 55 % ist dies die am zweithäufigsten genannte Herausforderung der Beratung und Vermittlung durch die Jobcenter. Ein wesentlicher Grund dürfte der gestiegene Anteil von Migrant:innen unter den Leistungsberechtigten sein – insbesondere infolge der Fluchtmigration aus Krisenregionen des Nahen Ostens und der Ukraine in den vergangenen zehn Jahren. So hatten im März 2025 etwa 1,9 Mio. oder 47 % der knapp vier Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine ausländische Staatsangehörigkeit (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2025). Studien zeigen jedoch, dass Sprachförderung und Integrationsprogramme den Einfluss dieses Hemmnisses im Zeitverlauf verringern und die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Menschen verbessern können (Brücker et al., 2024).

Neben unzureichenden Deutschkenntnissen sehen 38 % der Jobcenter-Beschäftigten auch eine fehlende berufliche Qualifikation als Herausforderung für die Arbeitsvermittlung. Angesichts der Tatsache, dass rund zwei Drittel der Arbeitslosen im SGB II keinen berufsqualifizierenden Abschluss haben (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2024) und die berufliche Qualifikation maßgeblich die Beschäftigungschancen beeinflusst, überrascht diese Einschätzung kaum. Ein zentrales Anliegen der Bürgergeldreform war, stärker auf Qualifizierung zu setzen, um Leistungsberechtigte bei der nachhaltigen Überwindung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug zu unterstützen. Damit schreibt die Reform eine politische Linie fort, die bereits seit rund zehn Jahren mit verschiedenen Gesetzesinitiativen zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen verfolgt wird (Kruppe, 2020).

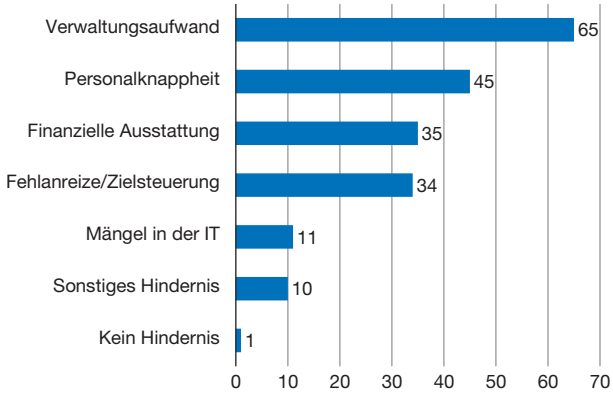
Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit der Jobcenter

Neben der weiten Verbreitung von Vermittlungshemmnissen unter den Leistungsberechtigten der Grundsicherung (vgl. hierzu auch Beste et al., 2023) wird in der Diskussion um die Reform des Bürgergeldes häufig ausgeblendet, dass auch die organisatorischen Rahmenbedingungen in den Jobcentern die Vermittlung erschweren können. So zeigt Abbildung 4, dass knapp zwei Drittel der befragten Jobcenter-Geschäftsführungen den hohen Verwaltungsaufwand als zentrales operatives Hemmnis bei der Vermittlung von Leistungsberechtigten benennen. Für 45 % stellt zudem der Personalmangel eine relevante Einschränkung dar. Beide Sachverhalte dürften zudem nicht unabhängig voneinander sein: Es ist naheliegend, dass Personalknappheit seltener problematisiert würde, wenn weniger Zeitressourcen durch administrative Anforderungen gebunden wären.

Abbildung 4

Wichtigste operative Hindernisse bei der Beratung und Arbeitsvermittlung

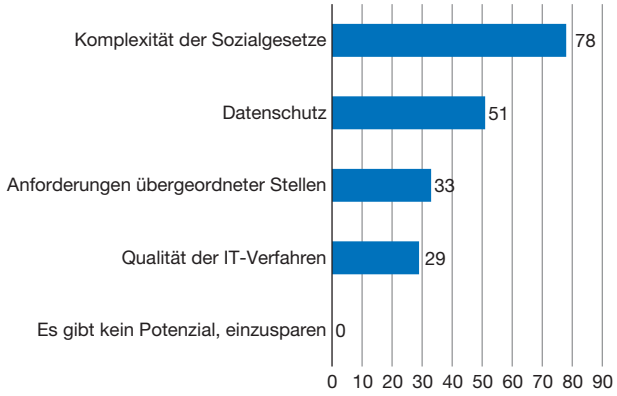
aus Sicht der Geschäftsführungen der Jobcenter



N = 289 Geschäftsführungen; Frageformulierung: „Was sind aus Ihrer Sicht für Ihr Jobcenter die 2 wichtigsten operativen Hindernisse bei der Beratung & Vermittlung?“, max. 2 Nennungen pro befragter Person möglich.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung (Bernhard et al., 2024a), Welle 1 (2024), eigene Berechnungen.

Abbildung 5
Organisatorische Einsparpotenziale
aus Sicht der Geschäftsführungen der Jobcenter



N = 301 Geschäftsführungen; Frageformulierung: „In welchen Bereichen sehen Sie das größte Potenzial, Verwaltungsaufwand einzusparen?“, max. 2 Nennungen pro befragter Person möglich.

Quelle: Online-Jobcenter-Befragung (Bernhard et al., 2024), Welle 2 (2025), eigene Berechnungen.

Knapp 35 % der Befragten sehen darüber hinaus in der finanziellen Ausstattung der Jobcenter ein Hemmnis, weitere 34 % konstatieren Fehlanreize durch Controlling und Zielsteuerung – letzteres ist ein Aspekt, der ebenso wie der interne Verwaltungsaufwand in größerem Umfang personelle Ressourcen binden dürfte, die an anderer Stelle fehlen. Auch hier könnten organisationsinterne Reformen helfen, um zusätzliche Kapazitäten für die Arbeitsvermittlung zu erschließen. Schließlich ist aus verschiedenen Untersuchungen bekannt, dass ein besserer Personalschlüssel, d. h. eine geringe Zahl von Leistungsberechtigten pro Beratungsfachkraft, zu positiven Beschäftigungseffekten bei Arbeitslosen führt (Hofmann et al., 2012; Fertig, 2015).

Fragt man Jobcenter-Geschäftsführungen nach dem aus ihrer Sicht größten Einsparpotenzial im organisatorischen Bereich, nennen fast 80 % die hohe Komplexität der Sozialgesetze (Abbildung 5). Gemeint sind damit vermutlich vor allem die Vielzahl an Einzelfallentscheidungen und das geringe Maß an Pauschalierungsmöglichkeiten innerhalb des SGB II. Hinzu kommen die Schnittstellen zu anderen Sozialleistungen wie dem Wohngeld, die eine Abstimmung mit anderen Behörden sowie den Umgang mit unterschiedlichen Einkommensbegriffen und Verfahrenslogiken erfordern. Rund 50 % der Befragten sprechen sich in diesem Zusammenhang für Erleichterungen im Datenschutzrecht aus. Anforderungen übergeordneter Stellen – wie etwa von Bundesländern oder den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit – werden von einem Drittel der Geschäftsführungen als hemmend wahrgenommen. 29 % sehen Verbesserungspotenzial bei der Qualität der IT. Bemerkenswert ist, dass alle Geschäftsführungen Effizienzreserven im bestehenden System sehen.

Fazit

Mit dem Bürgergeld-Gesetz sollte die Grundsicherung für Arbeitsuchende einer grundlegenden Reform unterzogen werden (Gellermann et al., 2025). Ziel war es insbesondere, eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen – ein Anspruch, der in der Vergangenheit in vielen Fällen nicht eingelöst werden konnte (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018). Leistungsberechtigte sollten eine dauerhafte Perspektive auf dem Arbeitsmarkt erhalten und langfristig unabhängig von Sozialtransfers werden. Zu diesem Zweck wurde der so genannte Vermittlungsvorrang abgeschafft und die berufliche Qualifizierung gestärkt.

Unter dem Eindruck des inflationsbedingten Preisanstiegs infolge des Ukrainekriegs wurde zudem der Anpassungsmechanismus für die Regelsatzbemessung reformiert, was zu einem deutlichen Anstieg des Bürgergelds führte. Diese Maßnahme war jedoch kein originärer Bestandteil des Reformkonzepts, wie es die SPD bereits 2019 formuliert hatte – und selbst im Referentenentwurf des Bürgergeld-Gesetzes vom August 2022 sucht man diese vergeblich. Mit anderen Worten: Die Bürgergeldreform stärkte in ihrer ursprünglichen Ausgestaltung vor allem die fördernden Elemente und – unter dem Eindruck der externen Krisen – auch die finanzielle Absicherung. Fordernde Elemente wie Leistungskürzungen wurden nicht vollständig abgeschafft, aber im Vergleich zu den Regelungen, die seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Sanktionsrecht im SGB II galten, jedoch abgeschwächt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass neben der Erhöhung des Bürgergeldes insbesondere die Sanktionsregelungen im Zentrum der öffentlichen Kritik standen.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der anhaltenden Kritik hatte die Ampel-Regierung bereits im Frühjahr 2024 damit begonnen, ihre Reform zu korrigieren – zugleich motiviert von möglichen fiskalischen Einsparungen im Bundeshaushalt. Mit dem Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz wurde das Sanktionsrecht um die Möglichkeit einer vollständigen Streichung des Bürgergeldes erweitert. Wenige Monate später sollte weitere Verschärfung folgen, darunter eine Ausweitung der Zumutbarkeitskriterien und verschärfte Leistungskürzungen. Diese Änderungen konnten infolge des Bruchs der Ampel-Koalition jedoch nicht mehr realisiert werden. Die Nachfolgeregierung aus CDU/CSU und SPD hat in ihrem Koalitionsvertrag nun eine Reform des SGB II mit vergleichbarer Stoßrichtung angekündigt.

Aus Sicht vieler Jobcenter-Beschäftigter dürften die geplanten Änderungen in eine richtige Richtung weisen. Das zumindest legen die hier präsentierten Ergebnisse der Jobcenter-

Befragung nahe. Leistungsminderungen werden von einer Mehrheit der Jobcenter-Beschäftigen als unverzichtbares Element im Vermittlungsprozess betrachtet. Zudem sprechen sich die Befragten mehrheitlich für höhere Leistungsminderungssätze aus, als sie mit dem Bürgergeld-Gesetz zunächst beschlossen wurden.

Hervorzuheben ist vor allem der – im Vergleich zur öffentlichen Debatte – differenziertere Blick der Jobcenter-Beschäftigten auf die vielfältigen Herausforderungen, mit denen die Leistungsberechtigten auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Viele dieser Hürden, wie etwa gesundheitliche Einschränkungen, entziehen sich dem unmittelbaren Einfluss der Jobcenter – auch wenn sich die Politik in den letzten Jahren verstärkt um eine bessere Abstimmung von Arbeits- und Gesundheitsförderung bemüht hat (Boockmann et al., 2024). Die Einschätzungen der Jobcenter-Beschäftigten sensibilisieren somit für Aspekte, die in der oft zugespitzten Debatte häufig ausgeblendet werden. Dazu zählen neben der hohen Relevanz von nicht-motivationalen Hemmnissen auf Seiten der Leistungsberechtigten auch organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen, die die Beschäftigten in den Jobcentern vielfach beklagen. Dies zeigt einmal mehr, dass die öffentliche Diskussion um die Grundsicherung für Arbeitsuchende mitunter an den zentralen (arbeitsmarkt-)politischen Herausforderungen vorbeigeht.

Literatur

Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D. & Schupp, J. (2024). Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW Wochenbericht*, 17/2024.

Bernhard, S. (2025). Beschäftigte in Jobcentern wünschen sich mehrheitlich hohe Kürzungsmöglichkeiten, schätzen das Einsparpotenzial aber als eher niedrig ein. *IAB-Forum*.

Bernhard, S., Nützel, U.-M., Osiander, C., Ramos Lobato, P. & Zins, S. (2024a). OnJoB: Die Online-Jobcenter-Befragung Bürgergeld. *IAB-Forschungsbericht*, 17/2024.

Bernhard, S., Osiander, C. & Ramos Lobato, P. (2024b). Jobcenter-Beschäftigte finden die verschiedenen Elemente des Bürgergeldes unterschiedlich sinnvoll. *IAB-Forum*.

Beste, J., Coban, M. & Trappmann, M. (2023). Zahlreiche Faktoren verringern die Erfolgsaussichten von Grundsicherungsbeziehenden. *Wirtschaftsdienst*, *103*(2), 123–129.

Brücker, H., Ehab, M., Jaschke, P. & Kosyakova, Y. (2024). Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit. *IAB-Kurzbericht*, 10/2024.

Bruckmeier, K. & Hohmeyer, K. (2018). Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. *IAB-Kurzbericht*, 02/2018.

Boockmann, B., Brussig, M. & Nolting, H.-D. (Hrsg.). (2024). Special issue: Arbeits- und Gesundheitsförderung: Neue Analysen zur institutionellen Differenzierung und Interpenetration. *Zeitschrift für Sozialreform*, *70*(4).

Bundesregierung. (2022). Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergelds (Bürgergeld-Gesetz).

CDU, CSU & SPD. (2025). *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode*.

Fertig, M. (2015). Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. *IAB-Forschungsbericht*, 6/2015.

Fitzenberger, B. (2024, 11. März). Warum die aktuelle Bürgergelddebatte nicht die richtigen Schwerpunkte setzt. *IAB-Forum*.

Gellermann, J., Penz, R. & Ramos Lobato, P. (2025). Wo steht die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach der Bürgergeld-Reform? *Wirtschaftsdienst*, *105*(1).

Globisch, C., Berger, F., Feldens, S., Fuchs, P. & Kupka, P. (2025). Wie komplexe Problemlagen im Fallmanagement bearbeitet werden. *IAB-Kurzbericht* (im Erscheinen).

Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S. & Wolf, K. (2012). Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes. *Zeitschrift für Evaluation*, *11*(1), 7–38.

Kruppe, T. (2020). Gestärkte Weiterbildung weiter stärken. *WSI-Mitteilungen*, *73*(4), 304–306.

Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in the Public Service. 30th Anniversary Expanded Edition*. Russell Sage Foundation. (Ursprünglich veröffentlicht 1980)

Oschmiansky, F., Popp, S., Riedel-Heller, S., Schwarzbach, M., Gühne, U. & Kupka, P. (2017). Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. *IAB-Forschungsbericht*, 14/2017.

Peichl, A., Bonin, H., Stichnoth, H., Bierbrauer, F., Blömer, M., Dolls, M., Hansen, E., Hebsaker, M., Necker, S., Pannier, M., Petkov, B. & Windsteiger, L. (2023). Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize – Kurzversion. *Forschungsbericht*, 629. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Ramos Lobato, P., Bähr, S., Bernhard, S., Bruckmeier, K., Dietz, M., Köppen, M., Lietzmann, T., Mense, A., Osiander, C., Sommer, M., Wiemers, J. & Wolf, K. (2025, 19. Mai). Die Grundsicherung nach der Bürgergeld-Reform: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen. *IAB-Forum*.

Senghaas, M., Röhrer, S. & Köppen, M. (2025). Rollenverständnisse von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern und ihre Bedeutung für das Sanktionshandeln. *Zeitschrift für Sozialreform*, *71*(1), 87–113.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. Blickpunkt Arbeitsmarkt Juli 2024*.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2025). *Migrationsmonitor (Monatszahlen). Deutschland Juli 2025*.

Wiemers, J., Bruckmeier, K. & Sommer, M. (2025, 15. Juli). Reformen der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Bürgergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag: ein Balanceakt zwischen vielen Zielkonflikten. *IAB-Forum*.

Schiele, M., Tübbicke, S., Wolf, M. & Wolff, J. (2025). Rechtsfolgenbelehrungen bei wiederholter Arbeitsverweigerung – Nicht viel zu berichten. *IAB-Forum* (im Erscheinen).

Title: ***Job centre employees on citizen's allowance (Bürgergeld): challenges are significant and complex***

Abstract: *Within just a few years, politicians in Germany have made several course corrections in the orientation of basic security for job seekers, with direct consequences for the job centres, which must implement these reforms. Job centre employees were surveyed in two waves of the survey. The result: Employees share key criticisms of the public debate on the citizens' allowance reform. This applies to both work incentives and the sanction provisions in the Social Code (SGB II). For example, 84% of respondents believe benefit cuts are necessary to ensure the cooperation of benefit recipients. In this respect, the reform planned by the governing coalition appears to be a step in the right direction from the perspective of many job centre employees. However, compared to the public debate, job centre employees have a more nuanced view of the diverse challenges that benefit recipients face on their way back into the job market. Mental illness is cited as the biggest problem.*

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 815-820
JEL: E42, G28, G21

Dirk H. Kranen, Jonatan Klaedtke

US-Kryptogesetze und digitaler Euro: Wettbewerb privater Währungen versus Staatsgeld

Die US-Kryptogesetzgebung 2025 markiert einen Wendepunkt in der internationalen Finanzpolitik. Der Beitrag ordnet die (geplanten) US-Gesetze ordnungspolitisch ein und stellt sie der finanzpolitischen Strategie der EU gegenüber. Die US-Kryptogesetzgebung fördert die Nutzung privater Kryptowährungen innerhalb klarer regulatorischer Leitplanken und will die Herausgabe von digitalem Zentralbankgeld verbieten. Damit richten die USA ihre Finanzordnung in Richtung eines Wettbewerbs privater Währungen aus, wie er von Friedrich A. Hayek befürwortet wurde. Die US-Kryptogesetzgebung fördert Finanzinnovationen und wirkt – aufgrund von Reservepflichten – potenziell stabilisierend für den US-Staatsanleihemarkt. Der Draghi-Bericht fordert auch für die EU eine innovationsfreundlichere Finanzmarktregulierung, ohne aber eine konkrete Strategie zu entwerfen. Mit dem digitalen Euro als staatlich kontrolliertem digitalen Zentralbankgeld schlägt die EU eine grundsätzlich andere Richtung ein als die USA. Dies birgt die Gefahr von Ineffizienzen und Innovationshemmnissen.

Die Digitalisierung und das Entstehen privater digitaler Währungen haben das Potenzial, das traditionelle Geld- und Finanzsystem tiefgreifend zu verändern. Mit den umfassenden neuen US-amerikanischen Kryptogesetzen von 2025 setzen sich die USA an die Spitze des globalen Wettbewerbs um die digitale Geldordnung. Damit besteht nun die Möglichkeit, die Vision Friedrich A. Hayeks eines Wettbewerbs privater Währungen in der Realität zu erproben. Parallel dazu rückt der Draghi-Report zur europäischen Kapitalmarktunion die Frage in den Fokus, wie Europa seine Kapitalmärkte für das digitale Zeitalter zukunftsfest und integrierbar gestalten kann.

Dieser Beitrag analysiert die jüngsten US-Regulierungen, setzt sie in einen ordnungspolitischen Kontext und diskutiert deren Bedeutung für Deutschland und Europa. Dabei wird die Debatte um die Rolle privater versus staatlicher Digitalwährungen mitbetrachtet.

Trump II: Strategische Öffnung für regulierte Kryptowährungen

Bereits in seiner ersten Amtszeit stand Präsident Trump *unregulierten* Kryptowährungen skeptisch gegenüber. Am 12. Juli 2019 twitterte er: „I am not a fan of Bitcoin and other Cryptocurrencies, which are not money, and whose value is highly volatile and based on thin air. Unregulated Crypto Assets can facilitate unlawful behavior, including drug trade and other illegal activity“. Mit dem Beginn seiner zweiten Amtszeit im Januar 2025 erfolgte die strategische (Neu)Ausrichtung seiner Administration: Kryptowährungen sollen durch klare regulatorische Leitplanken nutzbar gemacht werden. Ihnen wird ein großes Potenzial bei der Modernisierung der Finanzindustrie zugesprochen.

Dieser Politikansatz kommt zum Ausdruck in der Executive Order vom 23. Januar 2025, in der Präsident Trump anordnete:

© 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 in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen sind die der Autoren und spiegeln nicht notwendigerweise die offizielle Position der Deutschen Botschaft wider.

Dirk H. Kranen ist Leiter des Finanzreferats an der Deutschen Botschaft in Washington, D.C.

Jonatan Klaedtke ist Referendar in der Wirtschaftsabteilung der Deutschen Botschaft in Washington, D.C.

„[…] in order to promote United States leadership in digital assets and financial technology while protecting economic liberty, it is hereby ordered as follows: […]

(ii) promoting and protecting the sovereignty of the United States dollar, including through actions to promote the development and growth of lawful and legitimate dollar-backed stablecoins worldwide; […]

(v) taking measures to protect Americans from the risks of Central Bank Digital Currencies (CBDCs), which threaten the stability of the financial system, individual privacy, and the sovereignty of the United States, including by prohibiting the establishment, issuance, circulation, and use of a CBDC within the jurisdiction of the United States. (EO 14178, Section 1)"

Das Finanzministerium, das Justizministerium und die Aufsichtsbehörden werden zur Zusammenarbeit aufgerufen und beauftragt, einen Ordnungsrahmen für digitale Vermögenswerte zu schaffen. Bemerkenswert ist der Ausschluss von Central Bank Digital Currencies (CBDCs) aus dem regulatorischen Fahrplan – eine bewusste Entscheidung zugunsten eines marktgetragenen Wettbewerbsmodells.

Demgegenüber verfolgt die Europäische Zentralbank (EZB) mit dem Projekt eines digitalen Euro einen grundlegend anderen Ansatz: Der digitale Euro soll als öffentliches Zahlungsmittel fungieren, das von der EZB direkt emittiert wird und in physischem Bargeld gleichwertiger Form digital bereitgestellt wird. Ziel ist es, das Vertrauen in das europäische Geldsystem in einer zunehmend digitalisierten Welt zu stärken, finanzielle Inklusion zu sichern und die geldpolitische Souveränität Europas zu bewahren, indem man die Abhängigkeit von ausländischen Zahlungsdienstanbietern verringert. Der europäische Ansatz präferiert ein staatliches digitales Basisangebot mit hohem Datenschutzstandard und öffentlicher Garantie (EZB, 2025a).

US-Kryptogesetzgebung 2025: Rechtlicher Umbruch und politische Ziele

Bis 2023 dominierte in den USA eine skeptische Haltung gegenüber digitalen Währungen. So erklärte der damalige Leiter der Securities and Exchange Commission (SEC), Gary Gensler, im Juni 2023: „We don't need more digital currency. We already have digital currency – it's called the U.S. dollar." Die Regulierung der Aufsichtsbehörden konzentrierte sich während der Biden-Administration auf die Begrenzung der Risiken digitaler Währungen. Die Notwendigkeit der Schaffung eines klaren Rechtsrahmens wurde nicht gesehen. Zudem fehlte eine klare Zuständigkeitszuordnung bei den verschiedenen Aufsichtsbehörden wie der SEC, der Commodity Futures Trading Commission (CFTC), dem Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) und dem Internal Revenue Service (IRS), was Rechtsunsicherheit und Innovationshemmnisse zur Folge hatte.

Doch mit dem Erstarken digitaler Assets und ihrer politischen Sichtbarkeit im Präsidentschaftswahlkampf 2024 änderte sich der Ton. Krypto-freundliche Positionierungen wurden Teil der wirtschaftspolitischen Agenda republikanischer und demokratischer Kandidaten, flankiert von umfangreichen Spenden aus der Blockchain-Branche. Laut der Federal Election Commission beliefen sich die Spenden im Wahljahr 2024 auf über 245 Mio. US-$ – ein Großteil davon floss an Kandidaten, die sich für innovationsfreundliche Regeln und gegen staatliche Digitalwährungen aussprachen (Sigalos, 2024).

Nach der Amtsaufnahme der neuen Administration und des neugewählten Repräsentantenhauses entstand ein gesetzgeberischer Impuls, der 2025 in einer umfassenden Neuausrichtung mündete. Der US-Kongress diskutierte drei zentrale Gesetze: den Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins Act (GENIUS Act) zur Regulierung von Stablecoins (Kryptowährungen, deren Wert an den Wert stabiler Vermögenswerte wie den US-Dollar gebunden ist), den Digital Asset Market Clarity Act (CLARITY Act) zur funktionalen Klassifikation digitaler Vermögenswerte und den Anti-CBDC Surveillance State Act.

Der bereits erlassene GENIUS Act (Public Law 119-27) verpflichtet Emittenten von Stablecoins zur vollständigen Absicherung durch hochliquide Reserven und regelt Offenlegungspflichten. Er erlaubt die Wahl zwischen bundesstaatlicher und föderaler Aufsicht, wobei die föderale Aufsicht für alle Emittenten mit ausstehenden Stablecoins ab einem Wert von 10 Mrd. US-$ verpflichtend ist (§ 4(c)(1) GENIUS Act). Emittenten können sowohl Banken als auch sonstige Unternehmen sein (§§ 2(23), 2(11), 2(31) GENIUS Act). Sie müssen zunächst ein Anerkennungsverfahren durchlaufen (§ 5 GENIUS Act). Hier prüft die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde, ob der potenzielle Emittent Gewähr für die Erfüllung der Vorgaben des Gesetzes bietet. Diese umfassen neben dem Bereithalten ausreichender Reserven (§ 4(a)(1)(A) GENIUS Act) insbesondere die Vorschriften zur Geldwäscheprävention und zur Einhaltung von Wirtschaftssanktionen, denen auch finanzielle Institutionen unterliegen (§ 4(a)(5) GENIUS Act). Das Gesetz adressiert damit das mit der Dezentralität von Kryptowährungen verbundene Risiko des Missbrauchs für rechtswidrige Zwecke, das auch bei Stablecoins besteht (dazu Khalique, 2025).

Zudem ist es Emittenten verboten, Zinsen oder ähnliche Erträge für das Halten von Stablecoins auszuzahlen (§ 4(a)(11) GENIUS Act), was der Funktion von Stablecoins als digitaler Währung entspricht und – stärker regulierten – Banken das Zinsgeschäft vorbehalten soll (zur Kritik von Bankverbänden wegen Umgehungsbefürchtungen siehe American Bankers Association, 2025). Bei Unternehmen, die bislang nicht im Finanzsektor tätig waren, sieht das Gesetz eine zusätzliche Prüfung durch ein besonderes Zertifikationskomitee vor: Diese Unternehmen dürfen nur dann Stablecoins emittieren, wenn das Komitee einstimmig der Ansicht ist, dass sie keine Gefahr für die Sicherheit und die Stabilität des US-Bankensystems darstellen, Nutzerdaten nicht ohne Zustimmung für gezielte Werbung verwenden oder mit Dritten teilen und die Nutzung ihrer Stablecoins nicht von der Inanspruchnahme anderer Produkte oder Dienstleistungen abhängig machen werden (§ 4(a)(12)(B) GENIUS Act). Ist die Anerkennung erfolgt, müssen Emittenten monatlich über Höhe und Zusammensetzung ihrer Reserven berichten und die Berichte von einem registrierten Wirtschaftsprüfungsunternehmen prüfen lassen (§ 4(a)(1)(C) GENIUS Act). Im Falle der Insolvenz des Emittenten werden die Inhaber von Stablecoins dadurch abgesichert, dass ihre Forderungen Vorrang vor allen anderen Ansprüchen gegen den Emittenten im Hinblick auf dessen Reserven genießen (§ 11(d) GENIUS Act).

Das Gesetz verfolgt damit im Wesentlichen drei ineinandergreifende Ziele. *Erstens* soll das Gesetz einen transparenten regulatorischen Rahmen für potenzielle Emittenten von Stablecoins bereitstellen. Diese können in Anbetracht der Anforderungen darüber entscheiden, ein Anerkennungsverfahren anzustrengen, und erhalten Klarheit über die zuständigen Aufsichtsbehörden. Die Pflicht zum Bereithalten von Reserven, die Offenlegungspflichten und die zusätzliche Prüfung nichtfinanzieller Akteure dienen, *zweitens*, der Stabilität des Marktes und der Förderung des Vertrauens der Marktteilnehmer. *Drittens* schließlich zielen die Regelungen auf den Schutz der Tokeninhaber: Die Anforderungen an bereitzuhaltende Reserven, der Vorrang im Falle der Insolvenz und die Vorgaben zum Umgang mit Nutzerdaten sollen finanzielle und nichtfinanzielle Risiken für Nutzer von Stablecoins minimieren.

Der bislang nur vom Repräsentantenhaus beschlossene CLARITY Act (H.R. 3633, 119th Congress (2025-2026)) soll bei allen digitalen Vermögenswerten Rechtssicherheit schaffen, indem er grundlegende Begriffe bestimmt und – darauf aufbauend – die Aufsichtskompetenzen für digitale Vermögenswerte ordnet. Zentral ist dabei der Begriff der digitalen Waren (§ 103(a)(4) CLARITY Act). Diese definiert das Gesetz als Vermögenswerte, die eine intrinsische Verbindung zu einem Blockchain-System haben und deren Wert sich vom Gebrauch des Systems ableitet. Hierunter fallen insbesondere die bekannten Kryptowährungen wie Bitcoin und Ethereum. Diese allgemeine Definition schränkt das Gesetz durch Ausnahmen ein: Nicht erfasst sein sollen unter anderem Sicherheiten, Stablecoins und Non-Fungible Tokens (NFTs). Daraus ergibt sich eine Aufteilung in digitale Waren einerseits und sonstige digitale Vermögenswerte andererseits. Die Abgrenzung erfolgt anhand der Funktion der jeweiligen Vermögenswerte: Was wirtschaftlich als rein digitale Ware fungiert, wird als solche erfasst, und von Sicherheiten, Bezahlmitteln und digitalen Repräsentationen externer Werte unterschieden. Dies dient dem Zweck, die Anwendung der auf die jeweilige Kategorie passenden Vorgaben sicherzustellen.

Diese funktionelle Abgrenzung schlägt sich auch in der Aufteilung der Aufsichtskompetenzen nieder. Nachdem die SEC Crypto-Token bislang weitreichend als Sicherheiten im Sinne des Securities Exchange Acts verstanden und sie damit umfassenden Anforderungen unter ihrer Aufsicht unterstellt hat (kritisch dazu Solowey & Schulp, 2023), würden sie als digitale Waren im Sinne des CLARITY Acts nunmehr primär der Aufsicht der CFTC unterliegen (§ 401 CLARITY Act). Die damit verbundene Erweiterung der Zuständigkeiten der CFTC, einer im Vergleich zur SEC als kryptowährungsfreundlicher geltenden Behörde (Yaffe-Bellany, 2025), kongruiert mit dem Ziel des Gesetzes, einen wachstumsfördernden regulatorischen Rahmen zu schaffen.

Der Anti-CBDC Surveillance State Act (H.R. 1919, 119th Congress (2025-2026)) wiederum signalisiert eine bewusste Abkehr von staatlichen Digitalwährungen – zugunsten eines privatwirtschaftlich getragenen Modells. Der Kern des Gesetzes, das ebenfalls bislang nur das Repräsentantenhaus passiert hat, ist das an die Zentralbank gerichtete Verbot, eine digitale Währung herauszugeben (§§ 2 f. Anti-CBDC Surveillance State Act). Die Initiative folgt damit dem von der Executive Order aus dem Januar vorgezeichneten Weg, indem sie den Ausschluss von CBDCs in Gesetzesform gießt. Diese Herangehensweise wird damit begründet, dass eine von einer Zentralbank und damit von einer staatlichen Behörde herausgegebene digitale Währung dem Staat Einsicht in private Zahlungsvorgänge geben und damit weitreichende Überwachungsmöglichkeiten einräumen könnte.

Rechtliche Systematisierung und Regulierungspraxis

Das neue Gefüge zielt auf Kohärenz und Orientierung für Marktakteure. Die Forderung des GENIUS Acts nach ei-

ner 100 %igen Absicherung von Stablecoins durch hochliquide Vermögenswerte und der regelmäßigen Offenlegung der Reserven ist ein direktes Lernen aus früheren Markterfahrungen, beispielhaft repräsentiert durch den Zusammenbruch des algorithmischen Stablecoins Terra Luna 2022. Die Einführung spezialisierter Insolvenzregelungen zum Schutz der Tokeninhaber stärkt zusätzlich die Marktstabilität. Insoweit hebt sich das durch den GENIUS Act geschaffene Marktumfeld entscheidend von dem der Free Banking Era ab, in der Zusammenbrüche von Banken zu großen Verlusten führten (dennoch sehr kritisch Eichengreen, 2025).

Die klare Differenzierung digitaler Vermögenswerte durch den CLARITY Act erlaubt verschiedenen Geschäftsmodellen angemessene Regulierungsversionen. Zentrale Kryptowährungen werden als Waren definiert mit der CFTC als Aufsicht; wertpapierähnliche Token unterliegen der SEC. Diese funktionelle Abgrenzung erscheint auch sachgerecht, um die mit der jeweiligen Kategorie verbundenen Risiken zu adressieren.

Diese Systematik verringert Rechtsunsicherheit und fördert marktwirtschaftliche Innovationsprozesse. Überwachung und Kontrollen stärken das Vertrauen der Nutzer. Die Verankerung individueller Freiheitsrechte durch den Anti-CBDC Surveillance State Act reflektiert ein zunehmendes Problembewusstsein gegenüber potenzieller staatlicher Überwachung. Dass begrenzte Aufsicht in einem Spannungsfeld zu einem möglichen Missbrauch dezentraler Währungen für Geldwäsche und andere rechtswidrige Zwecke steht, erkennt der GENIUS Act an, indem er Emittenten von Stablecoins die Einhaltung der für finanzielle Institutionen geltenden Präventionsvorschriften auferlegt.

Hayeks Theorie des Wettbewerbs privater Währungen im digitalen Zeitalter

Friedrich A. Hayek fordert in seinem 1976 erschienenen Aufsatz „Die Entnationalisierung des Geldes“ die Abschaffung des staatlichen Geldmonopols zugunsten eines Wettbewerbs privater Währungen. Er argumentiert, dass ein echter Wettbewerb zwischen verschiedenen privaten Geldemittenten langfristig für stabiles und verlässliches Geld sorgen könne, während ein staatliches Geldmonopol aus seiner Sicht zwangsläufig zu Inflation und Fehlanreizen führt. Hayeks Idee beruht auf dem Konzept der freien Marktwährung: Private Anbieter sollen unterschiedliche Währungen emittieren dürfen, deren Erfolg sich allein aus der Akzeptanz durch die Marktteilnehmer ergibt. Ein solches System würde automatisch ineffizientes, instabiles oder inflationäres Geld verdrängen. Der Staat sollte sich auf die Rahmenordnung beschränken und für Rechtssicherheit, Vertragsdurchsetzung und Transparenz sorgen.

Hayeks Forderung, gutes Geld zu schaffen, indem man schlechtes Geld dem Wettbewerb aussetzt, kann auch als Weg hin zu einer supranationalen oder gar globalen Leitwährung verstanden werden. So ist es vorstellbar, dass sich im freien Wettbewerb einzelne Währungen mit besonders hoher Stabilität und Verlässlichkeit auch international durchsetzen können. Ein solcher Wettbewerb erfordert jedoch glaubhafte Absicherung der Währung, Transparenz und funktionierende Governance bei den Emittenten. Ohne diese Voraussetzungen droht ein Verlust an Vertrauen und Stabilität, was Hayek ausdrücklich anerkannte – allerdings war er überzeugt, dass die Marktmechanismen staatlichen Eingriffen überlegen sind (Hayek, 2011).

Im Zeitalter der Kryptowährungen entfaltet sich ein reales Experiment dieser Theorie: Digitale Coins unterschiedlicher Anbieter konkurrieren um Nutzerakzeptanz, basierend auf Preis-, Nutzungs- und Sicherheitsaspekten. Stablecoins – insbesondere solche mit transparenter Reservehaltung – gelten dabei als potenzielle Träger eines modernen „Hayek-Geldes“. Während bisherige Kryptowährungen Hayeks Modell in vielerlei Hinsicht in der Realität ermöglichen, bleiben Herausforderungen hinsichtlich Volatilität, Anlegerschutz, Netzwerkexternalitäten und Strukturrisiken bestehen – Fragen, die staatliche Regulierungsimpulse unabdingbar machen, wenn auch nicht im Sinne einer Monopolisierung, sondern einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik. Die US-Regulierung spiegelt in Teilen diese Vision wider, indem sie klare Spielregeln für private Emittenten schafft, auf CBDCs verzichtet und den Wettbewerb um das „beste Geld“ zulässt.

Draghi-Report und die Kapitalmarktunion: Wegweiser für eine europäische Finanzordnung

Der 2024 veröffentlichte Draghi-Report plädiert für eine rasche Vollendung der Kapitalmarktunion zur Erschließung von Effizienz- und Innovationspotenzialen im Finanzsystem. Er empfiehlt unter anderem den Abbau regulatorischer Hindernisse, die Harmonisierung von Insolvenzregularien, den Ausbau digitaler Finanzinfrastrukturen und die Unterstützung innovativer Finanzprodukte.

Im Kontext digitaler Währungen hebt der Bericht insbesondere die Bedeutung technologieneutraler Regulierung und eines innovationsfreundlichen Rahmens hervor. Während der Draghi-Report keine eigenständige Strategie zu Kryptowährungen oder Stablecoins entwirft, verweist er doch auf die Notwendigkeit, europäische Kapitalmärkte

für Finanzinnovationen zu öffnen – insbesondere unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem US-Finanzplatz (Draghi, 2024, S. 29-30).

Die Leitgedanken korrespondieren mit den Zielen der US-Kryptogesetzgebung: Einheitliche Standards, Rechtssicherheit und Innovationsfreundlichkeit sind für funktionierende Finanzmärkte unabdingbar. Auch für Europa stellt sich die Frage, wie regulatorische Fragmentierung reduziert und die digitale Transformation im Einklang mit Verbraucherschutz und Finanzmarktstabilität vorangebracht werden können. Hier weisen die umfangreichen Empfehlungen des Draghi-Berichts aber eine Fehlstelle auf. Das verwundert insbesondere deshalb, da die EZB, die Draghi jahrelang leitete, den digitalen Euro zum Kernelement ihrer Zukunftsstrategie gemacht hat.

Digitale Geldordnung als Systemkonflikt: Staatsgeld versus Marktgeld

Die Entwicklungen aus den USA und Europa zeigen nicht nur unterschiedliche Prioritätensetzung auf, sondern spiegeln einen grundsätzlichen ideologischen Gegensatz wider. Auf der einen Seite setzt die US-Regulierung auf ein marktwirtschaftliches Modell mit klaren Regeln für privat emittierte Stablecoins, eingebettet in ein freiheitliches Wettbewerbsumfeld. Auf der anderen Seite arbeitet die EZB an einem europäischen Modell eines staatlich kontrollierten digitalen Zentralbankgeldes mit dem digitalen Euro als sicherem, stabilen und datenschutzkonformen Basisangebot. So heißt es in einer Stellungnahme der Europäischen Zentralbank: „A digital euro would complement cash, not replace it. It would give people an additional choice about how to pay and make it easier to do so in the digital age“ (EZB, 2025b).

Diese beiden Ansätze konkurrieren nicht nur technologisch, sondern auch ordnungspolitisch. Der digitale Euro soll die Rolle des Staates als Währungshüter im digitalen Raum sichern und geldpolitische Souveränität bewahren. Stablecoins hingegen entstehen in einem durch Wettbewerb geprägten Ökosystem und versprechen Flexibilität, Innovation und Nähe zu den Bedürfnissen digitaler Nutzer – unter der Bedingung staatlicher Mindestregulierung.

Welcher Ansatz sich durchsetzen wird, hängt von verschiedenen Kriterien ab:

- *Stabilität*: Wer kann dauerhaft Preisstabilität glaubhaft sichern?
- *Vertrauen*: Wer erreicht die größere Akzeptanz bei Nutzern und im Zahlungsverkehr?
- *Innovationsfähigkeit*: Wo entstehen neue Produkte, Geschäftsmodelle und Infrastrukturen?
- *Datenschutz und Souveränität*: Wie steht es um Kontrolle, Überwachung und Nutzerautonomie?

Die USA haben mit ihrem marktorientierten Ansatz deutliche Impulse gesetzt. Politico (Goodman, 2025) sprach von einem „landmark crypto bill“, Reuters (Lang & Barbuscia, 2025) hob die große Zustimmung aus beiden politischen Lagern hervor.

Für Deutschland und Europa stellt sich eine strategische Frage: Soll der eingeschlagene Weg zu einem digitalen Euro weitergegangen werden oder ist der regulierte Wettbewerb von Währungen privater Akteure die zukunftsfähige Alternative. Ein Wettbewerb digitaler Währungen mit politisch gesetzten Rahmenbedingungen steht gegenwärtig nicht im Mittelpunkt.

Fiskalische Effekte von Stablecoins: Neue Nachfragequelle für US-Staatsanleihen

Ein oft übersehener Aspekt ist die fiskalische Dimension der neuen US-Stablecoin-Regulierung. Da der GENIUS Act die vollständige Absicherung von Stablecoins mit sicheren, hochliquiden Vermögenswerten vorschreibt – typischerweise in Form kurzfristiger US-Staatsanleihen – entsteht eine strukturell neue Nachfrage nach Treasuries. Analysten sehen hierin ein potenziell stabilisierendes Element für den US-Staatsanleihemarkt, da Stablecoin-Reserven als verlässliche und langfristige Käuferschicht auftreten könnten (Ocorian, 2025).

Dies könnte zu günstigeren Refinanzierungsbedingungen für den US-Staat beitragen und in einem Umfeld anhaltend hoher Verschuldung eine zusätzliche Finanzierungsquelle erschließen. Gleichzeitig bindet dieser Mechanismus jedoch einen wachsenden Anteil der digitalen Geldmenge an staatliche Zahlungsversprechen – was die Interdependenz zwischen privatem Zahlungsverkehr und öffentlicher Schuldenaufnahme erhöht. Kritische Stimmen warnen vor einer potenziellen Verschuldung, die fiskalpolitisch schwer zu steuern sein könnte (Mayer & Bofinger, 2022).

Zusammenfassung und Ausblick

Die US-Kryptogesetzgebung 2025 markiert einen Wendepunkt in der internationalen Finanzpolitik. Mit klaren Regeln für Stablecoins, funktionaler Klassifikation digitaler Assets und bewusster Zurückhaltung gegenüber digitalen Zentralbankwährungen entsteht in den USA ein Rahmen, der Hayeks Idee eines Wettbewerbs privater Währungen pragmatische Umsetzung ermöglicht. Europa hat mit dem Projekt des digitalen Euro einen grundsätzlich anderen Weg eingeschlagen – nämlich den einer

staatlich emittierten digitalen Zentralbankwährung. Ob dieser Weg die Rolle privater Innovationen einschränkt, wird die Zukunft zeigen.

Literatur

American Bankers Association. (2025). *Joint ABA and State Bankers Associations Letter Regarding Market Structure Recommendations*.

Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi*. Europäische Kommission.

Eichengreen, B. (2025). The Genius Act Will Bring Economic Chaos. *New York Times*.

EZB – Europäische Zentralbank. (2025a). *Progress on the preparation phase of a digital euro – Third progress report*.

EZB – Europäische Zentralbank. (2025b). FAQs on the digital euro.

Gensler, G. (2023, 6. Juni). *Interview mit CNBC*.

Goodman, J. (2025, 18. Juli). Trump signs landmark crypto bill into law. *Politico*.

Hayek, F. A. (2011). *Entnationalisierung des Geldes: Schriften zur Währungspolitik und Währungsordnung. Gesammelte Schriften in deutscher Sprache*, Abt. A Band 3. Mohr Siebeck.

Khalique, F. (2025). *Stablecoins outstrip bitcoin as criminals' top crypto pick*. The Banker.

Lang, H. & Barbuscia, D. (2025, 6. Juni). *Stablecoins' step toward mainstream could shake up parts of US Treasury market*. Reuters.

Mayer, F. & Bofinger, P. (2022). Cryptocurrency competition: An empirical test of Hayek's vision of private monies. *CEPR Discussion Paper*, 17642.

Ocorian. (2025). *Crypto regulation 2025: US ushers in historic reforms* [Whitepaper Series].

Sigalos, M. (2024, 5. November). Crypto's $245 million campaign finance operation filled airwaves with ads not about crypto. *CNBC*.

Solowey, J. & Schulp, J. J. (2023). *Lawmakers Should Check the SEC's Wartime Consigliere with Legislation*. CATO Institute.

Trump, D. J. (2025). Executive Order 14178 vom 23. Januar 2025: Strengthening American Leadershop in Digital Financial Technology.

Yaffe-Bellany, D. (2025). White House Urges 'Pro-Innovation Mind-Set' to Crypto in New Report. *New York Times*.

Title: ***US crypto laws and the digital euro: competition between private currencies versus state money***

Abstract: *The US regulatory overhaul of digital currencies in 2025 – with a targeted framework for stablecoins, digital asset classification, and rejection of Central Bank Digital Currencies – marks a turning point in international monetary policy. Drawing on Hayek's theory of currency competition and incorporating recommendations from the Draghi report on the European Capital Markets Union, this analysis gives an overview of the several elements of the US Crypto legislation. It discusses the implications for financial markets in Germany and the EU.*

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 821-827
JEL: C83, D10, D84, E31

Andreas Krämer

Lücke zwischen gefühlter und gemessener Inflation? Eine empirische Bestandsaufnahme

Durch die Erfahrung hoher Inflation zwischen 2021 und 2023 ist die subjektiv wahrgenommene Inflation und ihre Abweichung von der gemessenen Teuerungsrate wieder in den Fokus gerückt. Während laut Erhebung der EZB in den letzten Jahren kaum eine Differenz zwischen gefühlter und gemessener Inflation festgestellt wurde, zeigt eine Studie der Europäischen Kommission eine erhebliche Lücke. Auf Basis eigener Befragungen bestätigt der Beitrag eine deutliche Differenz zwischen gefühlter und gemessener Inflation und prüft experimentell, inwiefern die Erhebungsdesigns die unterschiedlichen Ergebnisse erklären können. Die Art der vorgegebenen Antwortskala beeinflusst zwar die Angaben zur gefühlten Inflation, der Effekt ist jedoch gering. Im Falle der EZB-Erhebung führen wahrscheinlich Panel-Effekte zu verzerrten Ergebnissen. Eine möglichst genaue Erfassung der gefühlten Inflation ist aufgrund ihrer Wirkung auf Konsum- und Wahlverhalten entscheidend.

Angesichts des starken Anstiegs der Inflationsraten zwischen 2021 und 2023 hat die Messung der wahrgenommenen Inflation erneut an Bedeutung gewonnen. Das Verständnis der Dynamik, der Ursachen und der gruppenspezifischen Unterschiede zwischen offiziell gemessenen und individuell wahrgenommenen Preisänderungen ist nicht nur von wissenschaftlichem Interesse, sondern auch für die Geld- und Fiskalpolitik von Bedeutung. Denn die wahrgenommene Inflation und die Erwartungen hinsichtlich der Preisentwicklung beeinflussen das Niveau, den Zeitpunkt und die Struktur des privaten Konsums (D'Acunto et al., 2023; Krämer et al., 2022; Buss & Wallner, 2022). Außerdem neigen Personen, die in der Vergangenheit eine höhere Inflation wahrgenommen haben, dazu, auch in Zukunft eine höhere Inflation zu erwarten (Axelrod et al., 2018). Jüngere Studien haben zudem gezeigt, dass die individuelle Wahrnehmung hoher Inflationsraten zu Unzufriedenheit, Misstrauen gegenüber öffentlichen Institutionen und möglicherweise zu extremem Wahlverhalten führen kann (Alesina et al., 2020; Stantcheva, 2024).

Trotz aktuell rückläufiger Inflationsraten bleibt die Sorge der Verbraucher um die Lebenshaltungskosten in vielen Industrieländern dominierend. Laut einer internationalen Umfrage der Financial Times in Kooperation mit der Brookings Institution nannten im November 2024 zwischen 80 % und 92 % der Befragten die gestiegenen Lebenshaltungskosten – insbesondere Preise für Lebensmittel, Energie und Mieten – als ihr drängendstes Problem (Fleming et al., 2024). Die Studie zeigt außerdem ein tiefes Misstrauen gegenüber offiziellen Inflationsangaben sowie eine wachsende Entfremdung von wirtschaftspolitischen Institutionen. Eine etwas aktuellere Studie von McKinsey (2025) kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Beschrieben wird damit kein rein europäisches Phänomen, wie Ergebnisse des Pew Research Center (2025) auch für die USA belegen.

Auseinanderlaufen gefühlter und gemessener Inflation: Historie und Bedeutung

In Deutschland und anderen Ländern der Europäischen Union (EU) erlangte das Thema der subjektiv wahrgenommenen Inflation mit der Umstellung der nationalen Währungen auf den Euro im Januar 2002 besondere Aufmerksamkeit: Die Wahrnehmung der Teuerungsrate bei den Verbraucherpreisen begann sich von der offiziell gemessenen Inflationsrate nach oben abzusetzen, die weitgehend konstant bei etwa 2 % lag (Brachinger, 2008; Aucremanne et al., 2007). Eine ähnliche Aufmerksamkeit erhielt die gefühlte Inflation ab 2021, als sich die wahrgenommene

Prof. Dr. Andreas Krämer ist Vorstandsvorsitzender der exeo Strategic Consulting AG in Bonn und Direktor des VARI e. V. (Value Research Institute) in Iserlohn.

© 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.

Inflation erneut von der offiziell gemessenen Rate abkoppelte (Krämer et al., 2022; Lebow & Peneva, 2024). Die von der gemessenen Inflation abweichende Wahrnehmung ist zum Teil getrieben durch soziodemografische Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildung und Einkommen (Abildgren & Kuchler, 2019; Arioli et al., 2017). Die Ursachen für die Abweichungen zwischen einer relativ geringen objektiven Inflationsrate und einer höheren wahrgenommenen sind intensiv erforscht und sollen für die weitere Betrachtung nicht im Fokus stehen (siehe dazu Heuermann und Krämer (2025) und die Ausführungen von Schembri (2020), der auf unterschiedliche Messprobleme, wie z. B. einen individuell abweichenden Warenkorb oder die Nichteinbeziehung von Qualitätsänderungen, aber auch auf verhaltenswissenschaftliche Erklärungsansätze eingeht).

Der Beitrag fokussiert die Probleme bei der Messung der wahrgenommenen Inflation, auf die z. B. Axelrod et al. (2018) hinweisen. Darüber, wie weit die wahrgenommene Inflation und die objektive Teuerungsrate auseinanderdriften, besteht kein robustes Bild. Dies wird deutlich, wenn die Ergebnisse des Business and Consumer Survey (BCS) der Europäischen Kommission mit denen des Consumer Expectation Survey (CES) der Europäischen Zentralbank (EZB) für die EU verglichen werden (Tabelle 1). Während die Studie der EZB bezogen auf den Median der empirisch gemessenen wahrgenommenen Inflation kaum eine Lücke zur gemessenen Inflation erkennen lässt (Delta zum harmonisierten Verbraucherpreis-Index (HVPI) der EU von < 1 Prozentpunkt), zeigt sich bei der Erhebung der Europäischen Kommission eine erhebliche Lücke. Daher stellt sich die Frage, ob es wirklich eine nennenswerte Diskrepanz zwischen gemessener und wahrgenommener Inflation gibt oder es sich um ein Messartefakt handelt. Wie robust sind die Angaben von Befragten in puncto wahrgenommene Veränderungen der Verbraucherpreise und wie lassen sich die erheblichen Abweichungen zwischen den beiden Untersuchungen erklären?

Tabelle 1
Gefühlte Inflation in der BCS- und CES-Erhebung und offiziell gemessene Inflation (EU)

	Gefühlte Inflation QIV/2024 (in %)		Gefühlte Inflation QI/2025 (in %)	
Untersuchung	Median	Mittelwert	Median	Mittelwert
BCS (EU Kommission)[1]	11,8	15,2	11,2	14,9
CES (EZB)[2]	3,3	6,3	3,2	6,3
Delta BCS zum HVPI[3]	9,3	12,7	8,6	12,3
Delta CES zum HVPI[3]	0,8	3,8	0,5	3,7

[1] Business and Consumer Survey der Europäischen Kommission; zweistufige Abfrage: „Wie haben sich Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den letzten 12 Monaten entwickelt? Sie sind… + + stark gestiegen + moderat gestiegen = leicht gestiegen – etwa gleich geblieben – – gefallen N weiß nicht." Und: „Um wie viel Prozent sind die Verbraucherpreise Ihrer Meinung nach in den letzten 12 Monaten gestiegen/gefallen?"; Wiederholungsbefragung, online (EC, 2025). [2] Consumer Expectation Survey der Europäischen Zentralbank; zweistufige Abfrage; qualitative Frage zu Schritt 1: „Wie haben sich Ihrer Meinung nach im Vergleich zu vor 12 Monaten allgemein die Preise verändert? 1: Die Preise sind stark gestiegen, 2: Die Preise sind stark gesunken, 3: Die Preise sind leicht gestiegen, 4: Die Preise sind leicht gesunken, 5: Die Preise sind genau gleich geblieben (d. h. 0 % Veränderung)." Und: „Wie viel höher (niedriger) sind Ihrer Meinung nach die Preise im Allgemeinen jetzt im Vergleich zu vor 12 Monaten in dem Land, in dem Sie derzeit leben? Bitte schätzen Sie die Veränderung in Prozent." Panel-Erhebung, Online-Befragung (ECB, 2025). [3] Der Harmonisierte Verbraucherpreis-Index (HVPI) lag EU-weit bei 2,5 % im 4. Quartal (QIV) 2024 und 2,7 % im ersten Quartal (QI) 2025.

Quelle: Krämer (2025).

Der Einfluss der Erhebungsdesigns auf die Ergebnisse zur gefühlten Inflation

Bezüglich des Einflusses der Frageformulierung, des Frage- sowie des Untersuchungsdesigns bestehen vielfältige Forschungsergebnisse. Zum Beispiel zeigen Hayo und Méon (2023), dass die Art der Frage (gestützt versus ungestützt) die Ergebnisse beeinflussen kann, und weisen besonders auf Probleme hin, wenn Studienteilnehmer ohne weitere Unterstützung nach einem konkreten Wert gefragt werden. Bruine de Bruin et al. (2012) verdeutlichen, dass unter anderem die Auswahl von Begriffen wie „Inflation" oder „Preise im Allgemeinen" Unterschiede in den Ergebnissen bewirken kann. Zudem kann die Erhebungsform (online versus Face-to-Face) die Ergebnisse beeinflussen (Bruine de Bruin et al., 2017), oder aber die Art der Informationen, die mit der Frage zusammen präsentiert werden (z. B. offizielle Inflationsraten; Coibion et al., 2020).

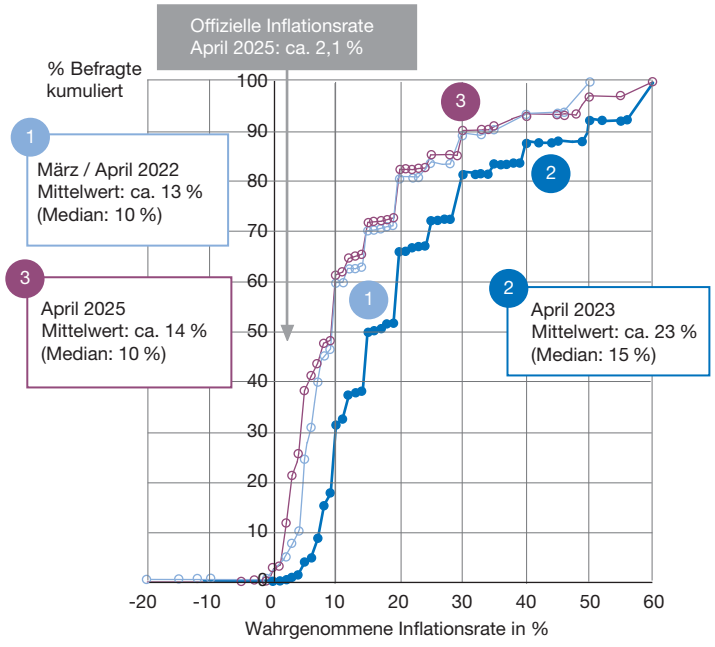
Hinsichtlich der Ergebnisunterschiede der CES- und BCS-Studien bezeichnen bereits Gomes et al. (2024) es als bemerkenswert, dass die BCS-Werte zu Inflationswahrnehmungen trotz ähnlicher Fragen und gleicher Zielgruppe deutlich höher ausfallen als die im CES. Sie sehen als Ursache für die Diskrepanz die unterschiedlichen Konzepte der beiden Umfragen, also die Erhebungsform. Obwohl beide Erhebungen ein zweistufiges Fragedesign verwenden, sind die Formulierungen und die Antwortkategorien in Stufe 1 leicht unterschiedlich; die CES wird komplett online und als Panel durchgeführt, während die Erhebung beim BCS je nach Land unterschiedlich sein kann. Mit den ersten Ergebnissen des im Jahr 2021 aufgesetzten CES liegt eine umfangreiche Dokumentation des Untersuchungskonzeptes vor (Bańkowska et al., 2021). Diese stellt auch einen Bezug zur Studienreihe BCS her und erläutert, ein direkter Vergleich der Ergebnisse aus beiden Studien sei „not straightforward due to differences in survey design". Als besonderes Problem des BCS-Designs wird die asymmetrische Antwortskala beschrieben, die drei Kategorien für Preissteigerungen ("++ increase more rapidly"; "+ increase at the same rate";

Abbildung 1

Gefühlte Veränderung der Verbraucherpreise in den vergangenen 12 Monaten (drei Messpunkte, 2022 bis 2025)

Methodischer Ansatz

- Unveränderter Forschungsansatz (Onlinestudie basierend auf Online Access Panel, 18+ Jahre, bevölkerungsrepräsentativ gewichtet), der einen direkten Vergleich der Ergebnisse erlaubt.
- Identische Erfassung der gefühlten Teuerungsrate[1] im März / April 2022, April 2023 und April 2025: 2-stufig analog zum BCS-Design:
  - o Kategoriale Einordnung,
  - o Erfassung nummerischer Wert.
- Themenblock Inflation als Teil einer Mehrthemenbefragung.
- Weitere Fragestellungen zur gefühlten Inflation in der Erhebung im April 2023 und April 2025 (inklusive Experimentaldesigns).



[1] „Wie haben sich Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den letzten 12 Monaten entwickelt? Im Vergleich zum letzten Jahr sind diese aktuell ...“ (Vorlage von Kategorien): „Die Preise sind stark gestiegen“ bis „Die Preise sind gesunken“. Und: „Um wie viel Prozent sind Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den letzten 12 Monaten gestiegen / gesunken?“

Quelle: Krämer (2025).

“= increase at a slower rate”), eine für Preisstabilität (“-stay about the same”) und eine für Preissenkung (“--fall”) nutzt. Die Autoren vermuten hier einen Bias in Richtung einer Überschätzung der Angaben zur Inflation („This lack of symmetry may bias responses towards price increases.”). Als besonders vorteilhaft wird die Erhebungsform als Panel-Erhebung beschrieben, die die Beobachtung derselben Befragten über einen längeren Zeitraum hinweg gewährleistet (Bańkowska et al., 2021, S. 56).

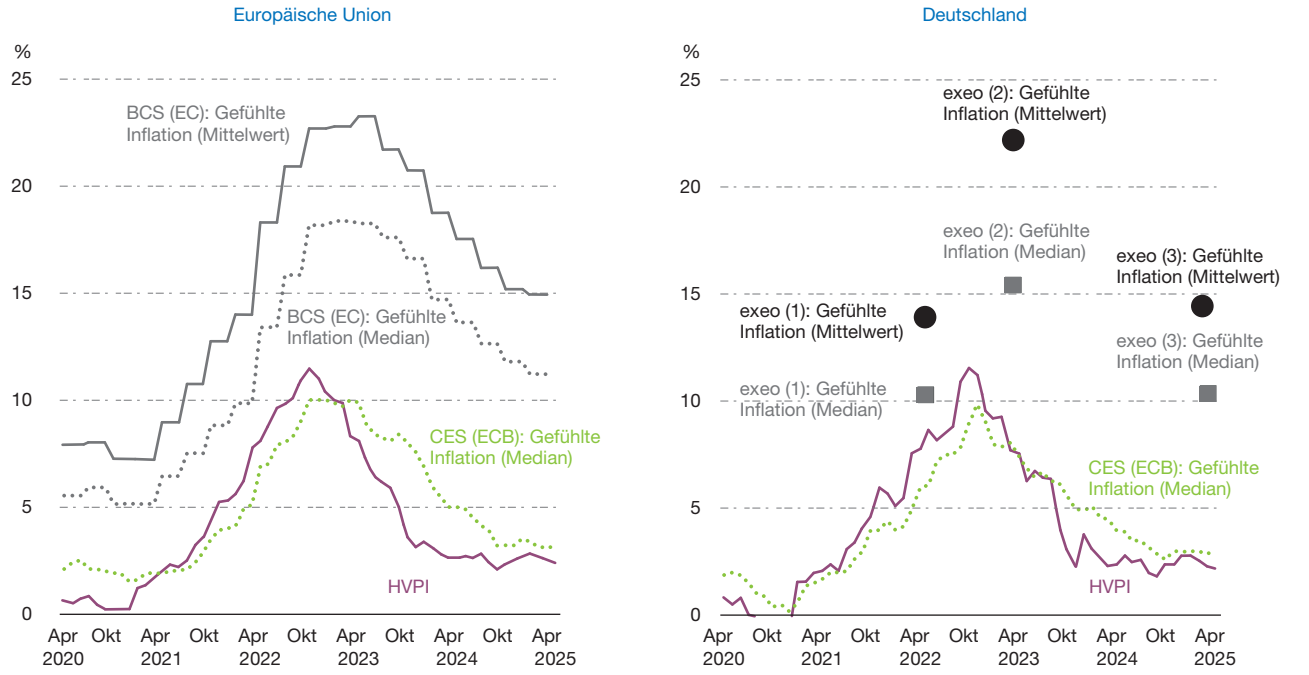
Eigene Untersuchungen zur gefühlten Inflation

Im Rahmen eigener Untersuchungen in den Jahren 2022, 2023 und 2025 haben wir den Aspekt der gefühlten Inflation in repräsentativ angelegten Studien zur Bewertung von Trends und des Wertewandels in der Bevölkerung untersucht. Grundlage der Studien sind Online-Befragungen von Personen (18 bis 80 Jahre) in Deutschland mit jeweils 1.300 bis 1.800 Teilnehmern. Die Rekrutierung zur Erhebung erfolgte auf Basis von Online Access Panels. Um die Repräsentativität der Daten sicherzustellen, wurden die Daten in einem mehrstufigen Prozess gewichtet (Heuermann & Krämer, 2025). Wichtig für die Einordnung des Untersuchungsdesigns ist, dass es sich um Wiederholungsbefragungen handelt (mit jeweils neu gezogener Stichprobe). Der Fragenkomplex zur gefühlten Inflation wurde im Kontext weiterer Themenbereiche (z. B. „Veränderung des Konsumverhaltens“) behandelt. Die gefühlte Inflation wird im Interview mit zwei Fragen erfasst: Frage 1 („Wie haben sich Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den letzten 12 Monaten entwickelt? Im Vergleich zum letzten Jahr (April 2024) sind diese aktuell: 1 Die Preise sind stark gestiegen, 2 Die Preise sind moderat gestiegen, 3 Die Preise sind kaum gestiegen, 4 Die Preise sind konstant geblieben, 5 Die Preise sind gesunken.“). Wie in der BCS-Studie handelt es sich um eine 5-stufige, asymmetrische Antwortskala. Nach dieser kategorialen Einordnung (mentale Stützung) erfolgt die Erfassung eines konkreten Werts mit der zweiten Frage („Um wie viel Prozent sind Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den letzten 12 Monaten gestiegen/gefallen?“).

Als erstes zentrales Ergebnis zeigt sich, dass die durchschnittliche subjektive Inflationsrate im April 2022 einen Wert von 13 % (Median: 10 %) aufwies und im April 2023 auf 23 % (Median: 15 %) anstieg (Heuermann & Krämer, 2025). In der Erhebung im April 2025 – die offizielle Teuerungsrate betrug zu der Zeit 2,1 % in Deutschland – wurde eine subjektive Inflation von 14 % (Median 10 %) gemessen (Abbildung 1). Diese Zahlen weisen eine bemerkenswerte Ähnlichkeit mit den Ergebnissen der BCS-Studie der Europäischen Kommission auf, die ein sehr

Abbildung 2

Gefühlte Inflation und Harmonisierter Verbraucherpreis-Index in der EU und Deutschland, April 2020 bis April 2025



BCS (EC): Business and Consumer Survey der Europäischen Kommission; CES (ECB): Consumer Expectation Survey der Europäischen Zentralbank; exeo: exeo Strategic Consulting AG, eigene Studien 2022, 2023 und 2025; HVPI: Harmonisierter Verbraucherpreis-Index.

Quelle: Krämer (2025).

vergleichbares Fragedesign verwendet und ebenfalls auf einer ad-hoc-Stichprobe per Online Access Panel basiert (Abbildung 2). Im Gegensatz dazu weist die EZB mit der CES-Studie für April 2025 einen Median von 3,0 % für die gefühlte Inflation in Deutschland aus (ECB, 2025); diese liegt nur leicht über der offiziellen Teuerungsrate von 2,1 %.

Experimentelles Untersuchungsdesign

Um zu bestimmen, wie stark die subjektive Einschätzung der Befragten durch das Fragedesign oder äußere Impulse (Ankereffekte) beeinflusst wird, nutzte die Erhebung im April 2025 ein 2*2 faktorielles Experimentaldesign. Hierbei werden zum einen das Design der Antwortkategorien (5-stufig, asymmetrisch versus 5-stufig, symmetrisch), zum anderen die Zusatzinformationen zur offiziellen Teuerungsrate (ohne versus mit) variiert. Im Basisfall (Gruppe 1) wird eine asymmetrische Skala für die Antwortkategorien genutzt; es werden keine Zusatzinformationen zur Höhe und Entwicklung der offiziellen Teuerungsrate bereitgestellt (Abbildung 3, 1. Stufe). Im Sinne eine Face-Validity sind keine erheblichen Unterschiede in der Verteilung der Antworten für die verschiedenen Fragedesigns erkennbar (die symmetrische Skala führt allerdings zu relativ höheren Anteilen für Preisstabilität).

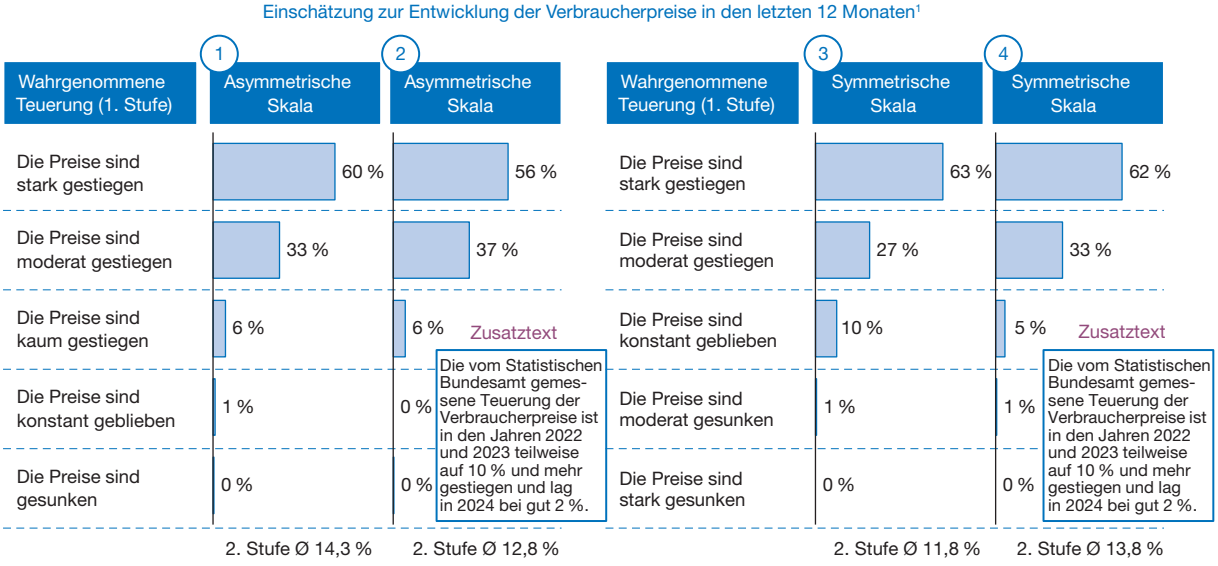
Im Ergebnis werden in der zweiten Stufe für die gefühlte Inflation Mittelwerte in der Bandbreite von 11,8 % (Gruppe 3) bis 14,3 % (Gruppe 1) ermittelt (Median: 8,0 bis 10,0 %). Lediglich der Mittelwert-Unterschied zwischen Gruppe 1 und 3 ist statistisch signifikant ($p<0,05$). Die Effektstärke nach Cohen ist hier mit 0,19 im Vergleich der Gruppen 1 und 3 am höchsten. Insgesamt wird allerdings nur eine bestenfalls geringe Effektstärke gemessen.

Damit bestätigt sich der von Bańkowska et al. (2021) vermutete Zusammenhang, dass eine asymmetrische Skala (Gruppe 1, analog zum BCS-Design) zu höheren Werten gefühlter Inflation führen kann im Vergleich zu einer symmetrischen Skala (Gruppe 3, analog zum CES-Design). Allerdings: Der Effekt ist gering. Das Design der Antwortskala vermag die Unterschiede zwischen unseren eigenen Ergebnissen und den CES-Werten nicht hinreichend zu erklären. Für die Hypothese, dass ein Framing durch Zusatzinformationen zu einer deutlichen Beeinflussung der gefühlten Inflation führt, gibt unsere Studie ebenso keine Anhaltspunkte.

Im Rahmen eines quasi-experimentellen Designs wurde ein weiterer Faktor getestet. Dem lag die Hypothese zugrunde, dass der Kontext, in dem der Fragenblock zur gefühlten Inflation erscheint, die Ergebnisse beeinflusst. In der Erhebung ist ein Abschnitt mit Fragen zur Veränderung der Konsumstruktur vorangestellt, bei dem unter

Abbildung 3

Experimentaldesign: Kategoriale Abfrage der wahrgenommenen Veränderung der Verbraucherpreise



[1] „Wie haben sich Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den letzten 12 Monaten entwickelt? Im Vergleich zum letzten Jahr (April 2024) sind diese aktuell: ....."

Quelle: Krämer (2025).

anderem auch Statements wie „In den letzten 12 Monaten sind meine Ausgaben für Lebensmittel insgesamt gestiegen" bewertet wurden (die Zustimmung lag hier bei 73 %). Nach Sichtung der vorläufigen Ergebnisse aus den ersten Feldtagen wurde dieser Themenblock gesperrt. Allerdings führte auch diese Intervention nicht zu veränderten Ergebnissen hinsichtlich des Niveaus der gefühlten Inflation.

Diskussion: Die Suche nach der wahren gefühlten Inflation

Wenn IPSOS (2024) die Ergebnisse einer weltweiten Studie mit „inflation rates are falling, but people aren't feeling it" beschreibt, dann trifft das auch für unsere eigenen Ergebnisse (und die der BCS-Studie) zu. In beiden Studien ist erkennbar, dass bereits 2022 eine erhebliche Lücke zwischen gefühlter und gemessener Inflation bestand, die sich ein Jahr später verstärkte. Auch als sich die offiziellen Inflationsraten ab Ende 2023 deutlich an das EZB-Ziel von 2 % annäherten, ging die wahrgenommene Steigerung der Verbraucherpreise nicht proportional zurück. Die von der EZB präsentierten Werte für die gefühlte Inflation aus der CES-Studie sprechen eine andere Sprache und unterstreichen eher, dass es zu einer Angleichung der gemessenen Preissteigerung (HVPI) und der von den Verbrauchern gefühlten Inflation kam. Im Sinne einer effektiven Politikberatung erscheint diese Bandbreite an Interpretationen eher problematisch.

Auch wenn der Panelansatz der CES-Studie überwiegend positiv dargestellt wird, ist auf Besonderheiten und Bias-Möglichkeiten zu achten. So weisen Arioli et al. (2017) beispielsweise auf den Michigan Survey of Consumers (MSC) hin, der seit 2016 als laufende, monatlich durchgeführte repräsentative Umfrage angelegt ist, wobei das Stichprobendesign auf einem rotierenden Panel basiert (60 % der Befragten werden zum ersten Mal und 40 % zum zweiten Mal befragt; der Zeitraum zwischen dem ersten und zweiten Interview beträgt sechs Monate). Die Autoren thematisieren das Risiko einer möglichen Panelkonditionierung, bei der die Befragten bei der zweiten Befragung genauere Antworten auf verschiedene Faktoren geben.

Interessant ist in diesem Kontext, wenn Georgarakos und Kenny (2022) für die CES-Studie berichten, fast die Hälfte der Probanden sei in 13 Monaten insgesamt mindestens acht Mal befragt worden. Wiederholte Befragungen derselben Personen können zu stabileren und weniger extremen Antworten führen, da Lerneffekte und kognitive Kalibrierung eintreten oder sich die Affinität zum „Auftraggeber" EZB erhöht (Personen mit hohem Vetrauen in die EZB erwarten etwa nur halb so hohe Inflationsraten wie Personen, die kein Vertrauen in die EZB haben; siehe dazu Dreher, 2024). So neigen Panelteilnehmer im Zeitverlauf dazu, sich stärker mit ökonomischen Themen zu befassen, was zu einer überdurchschnittlichen Informiertheit oder einem höheren Involvement führen kann – damit wird nicht mehr die Durchschnittsbevölkerung widergespiegelt (Sturgis et al., 2009). Gleichzeitig können sogenannte „panel conditioning effects" auftreten, bei denen die wiederholte Teilnahme das Antwortverhalten systematisch verändert, etwa durch

soziale Erwünschtheit oder strategische Angleichung an frühere Antworten. In diesem Fall ist es durchaus erwartbar, dass die Panelteilnehmer über die Zeit im Niveau der gefühlten Inflation nahe an die offizielle Inflationsrate heranreichen. Ähnliche Effekte von gedämpften Ergebnissen zeigen sich auch, wenn anstelle einer offenen Nennung der mittleren Preissteigerung ein Wertebereich (z. B. 0 bis 10 %) angeboten wird (Arioli et al., 2017).

Neben der eher technischen Argumentation, die Panel-Effekte betreffend, erscheint eine beständige Lücke zwischen gefühlter und gemessener Inflationauch aus einem weiteren Grund plausibel. Eine sinkende Inflationsrate bedeutet nicht, dass etwa das Preisniveau sinkt, sondern lediglich, dass die Preise vergleichsweise langsamer steigen (Kim & Yoon, 2025). Dies kann zu Verwirrung bei den Verbrauchern führen, die Nachrichten über sinkende Inflationsraten fälschlicherweise als Preisrückgang in ihrem Warenkorb interpretieren (Peate, 2024).

Unser Experimentaldesign belegt darüber hinaus, dass Ankereffekte durch die gezielte Informationsbereitstellung zu offiziellen Inflationsdaten keinen nennenswerten Einfluss auf das Verbraucherurteil zur gefühlten Inflation haben (Abbildung 3). Zu vermuten ist, dass interne Referenzpunkte in der menschlichen Urteilsfindung eine stärkere Relevanz haben als externe Referenzpunkte. Vor diesem Hintergrund erscheint auch wichtig, inwiefern sich die Verbraucher auf einzelne Ausgabenbereiche fokussieren. Heuermann und Krämer (2025) haben darauf hingewiesen, dass die Abweichungen zwischen dem individuellen Ausgabenanteil und dem offiziellen Warenkorbgewicht in den Kategorien „Wohnen“ und „Ernährung“ besonders groß sind. Nach Abildgren und Kuchler (2021) haben die Lebensmittelpreise in der wahrgenommenen Inflation einen überproportional großen Einfluss. Dies steht auch im Einklang mit dem sogenannten frequency bias (Georganas et al., 2014).

Tabelle 2 stellt für die eigenen Studienergebnisse aus April 2023 und April 2025 die Ausgabenanteile und die gefühlte Inflation für einzelne Ausgabenbereiche dar. In beiden Messungen ist die wahrgenommene Preissteigerung im Bereich Lebensmittel am höchsten; allerdings werden in allen dargestellten Ausgabenbereichen deutliche Preissteigerungen wahrgenommen. Im April 2025 liegen die Mittelwerte der wahrgenommenen Preissteigerungen in allen sechs Fällen jenseits der 10-Prozent-Marke.

Fazit

Die Erkenntnis, dass eine erhebliche Lücke zwischen der wahrgenommenen Verbraucherpreissteigerung einerseits und dem nach 2023 stark gesunkenen Harmonisierten Verbraucherpreis-Index (HVPI) andererseits besteht, ist

Tabelle 2
Ausgabenanteile und gefühlte Inflation für einzelne Ausgabenbereiche

	April 2023		April 2025	
Ausgabenbereiche des Haushalts[1]	Ausgaben des Haushalts (in %)	Gefühlte Inflation (in %)	Ausgaben des Haushalts (in %)	Gefühlte Inflation (in %)
Miete / Wohnen	43,5	21,7	43,2	12,2
Lebensmittel	26,1	24,5	23,2	15,6
Mobilität	10,6	19,4	8,6	10,8
Freizeit	7,5	19,9	7,7	11,5
Lifestyle	9,4	14,6	8,3	11,6
Sonstiges	2,9	12,0	8,9	10,5

[1] „Bitte geben Sie an, wie sich Ihre monatlichen Konsumausgaben auf die einzelnen Bereiche verteilen.“ Und: „Wie haben sich Ihrer Meinung nach die Verbraucherpreise in den folgenden Bereichen in den letzten 12 Monaten entwickelt? Im Vergleich zum letzten Jahr sind diese aktuell um wie viel Prozent verändert?“

Quelle: Krämer (2025).

das Ergebnis mehrerer, unabhängig voneinander durchgeführter Studien, nicht nur der eigenen Untersuchungen oder der BCS-Studie. Diermeier und Niehues (2025) beziffern die mittlere geschätzte Inflationsrate auf 14 % in 2024 (Median: 10 %); auch die Studie von Treu und Hartwig (2022) zeigt die Abweichung zwischen gemessener und gefühlter Inflation. Einflussfaktoren, wie Fragendesigns, Erhebungsmodus, Fragen-Kontext oder bereitgestellte Informationen, die die erheblichen Abweichungen zwischen den Studien der Europäischen Kommission (BCS) und der EZB (CES) verursachen sollen, können unseren Untersuchungsergebnissen zufolge bestenfalls einen kleinen Teil des Deltas erklären. Es spricht demzufolge vieles dafür, dass die wahrgenommene Inflation im Rahmen der CES-Studie durch Panel-Effekte und weitere spezifische Ausgestaltungen systematisch unterschätzt wird. In ihrer subjektiven Beurteilung orientieren sich die Verbraucher nicht an offiziellen Inflationsdaten, sondern primär an persönlichen Ankerpunkten, die immer noch durch die erlebten „Preisschocks“ der vergangenen Jahre bestimmt sind.

Eine deutliche Abweichung zwischen wahrgenommener und gemessener Inflation kann das Vertrauen in wirtschaftspolitische Institutionen untergraben oder kann dadurch bedingt sein (Christelis et al., 2020) und zu verzerrten Konsum-, Investitions- und Lohnentscheidungen führen (Alesina et al., 2020; Stantcheva, 2024).[1] Wäre die Lücke hingegen gering (wie es die Ergebnisse des CES der EZB nahelegen), würden die realitätsnahen Inflations-

1 Detaillierte Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Parteienpräferenz und Höhe der gefühlten Inflation liefert der Forschungsbericht von Krämer (2025).

erwartungen die Effektivität geldpolitischer Maßnahmen stärken und eine rationale Haushaltsplanung unterstützen (Axelrod et al., 2018). Aufgrund ihrer vielfältigen Wirkungen ist eine belastbare und eindeutige Messung der subjektiven Inflation dringend zu empfehlen.

Literatur

Abildgren, K. & Kuchler, A. (2019). Revisiting the inflation perception conundrum. *Danmarks Nationalbank Working Papers*, Nr. 144.

Abildgren, K. & Kuchler, A. (2021). Revisiting the inflation perception conundrum. *Journal of Macroeconomics*, *67*(C).

Alesina, A., Miano, A. & Stantcheva, S. (2020). The Polarization of Reality. *AEA Papers and Proceedings*, *110*, 324–328.

Arioli, R., Bates, C., Dieden, H. C., Duca, I., Friz, R., Gayer, C., Kenny, G., Meyler, A. & Pavlova, I. (2017). *EU consumers´ quantitative inflation perceptions and expectations: an evaluation* [Occasional paper series]. European Central Bank.

Aucremanne, L., Collin, M. & Stragier, T. (2007). Assessing the gap between observed and perceived inflation in the euro area: is the credibility of the HICP at stake? *NBB Working Paper*, Nr. 112.

Axelrod, S., Lebow, D. E. & Peneva, E. (2018). Perceptions and expectations of inflation by U.S. households. *Finance and Economics Discussion Series*, 2018-073. Board of Governors of the Federal Reserve System.

Bańkowska, K., Borlescu, A., Charalambakis, E., Dias da Silva, A., Di Laurea, D., Dossche, M., ... Törmälehto, V. M. (2021). ECB Consumer Expectations Survey: an overview and first evaluation. *ECB Occasional Paper,* Nr. 287.

Brachinger, H. W. (2008). A new index of perceived inflation: Assumptions, method, and application to Germany. *Journal of Economic Psychology*, *29*(4), 433–457.

Bruine de Bruin, W., van der Klaauw, W., Topa, G., Downs, J. S., Fischhoff, B. & Armantier, O. (2012). The effect of question wording on consumers' reported inflation expectations. *Journal of Economic Psychology*, *33*(4), 749–757.

Bruine de Bruin, W. B., van der Klaauw, W., van Rooij, M., Teppa, F. & de Vos, K. (2017). Measuring expectations of inflation: Effects of survey mode, wording, and opportunities to revise. *Journal of Economic Psychology*, *59*, 45–58.

Buss A. & Wallner, W. (2022). How inflation is changing consumer behavior. Learn how consumers are changing their buying decisions as inflation soars. *An Ipsos Point of View*. Ipsos.

Christelis, D., Georgarakos, D., Jappelli, T. & van Rooij, M. (2020). Trust in the central bank and inflation expectations. *International Journal of Central Banking*, *16*(6), 1–40.

Coibion, O., Gorodnichenko, Y., Kumar, S. & Pedemonte, M. (2020). Inflation expectations and firm decisions: New causal evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, *135*(1), 165–219.

D'Acunto, F., Malmendier, U. & Weber, M. (2023). What Do the Data Tell Us about Inflation Expectations? In R. Bachmann et al., *Handbook of Economic Expectations* (Chapter 5, S. 133–161).

Diermeier, M. & Niehues, J. (2025). (Überschätzte) Inflation: Potenziale für die politischen Ränder. *IW-Kurzbericht*, Nr. 13.

Dreher, F. (2024). Trust in the ECB – insights from the Consumer Expectations Survey. *ECB Economic Bulletin*, 3/2024.

ECB – European Central Bank. (2025). *Inflation perceptions and expectations*.

EC – European Commission. (2025). *The Joint Harmonised EU Programme of Business and Consumer Surveys User Guide* (updated February 2025). European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs.

Fleming, S., Romei, V., Storbeck, O. & Gridneff, O. (2024, 22. November). *Consumer anger over high prices piles pressure on politicians*. Financial Times & Brookings Institution.

Georganas, S., Healy, P. J. & Li, N. (2014). Frequency bias in consumers' perceptions of inflation: An experimental study. *European Economic Review*, *67*, 144–158.

Georgarakos, D. & Kenny, G. (2022). Household spending and fiscal support during the COVID-19 pandemic: Insights from a new consumer survey. *Journal of Monetary Economics*, *129*, S1–S14.

Gomes, S., Monteiro, N. & Ribeiro, P. P. (2024). Euro area inflation expectations: A focus on consumers' expectations. *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*, X, Nr. 2.

Hayo, B. & Méon, P. G. (2023). Measuring household inflation perceptions and expectations: The effect of guided vs non-guided inflation questions. *Journal of Macroeconomics*, *78*, 103558.

Heuermann, D. F. & Krämer, A. (2025, 3. Juni). Perceived Inflation in Germany: Determinants and the Role of the Basket of Goods. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.

IPSOS. (2024). *The Ipsos cost of living monitor - A 32-country Global Advisor Survey*.

Kim, A. J. & Yoon, S. (2025). Grocery Inflation is Low, but Why Do Consumers Feel It Is High? *Choices*, *40*(1), 1–8.

Krämer, A., Heuermann, D. F. & Burgartz, T. (2022). Gefühlte Inflation als Bestimmungsgrund der Spar- und Konsumstruktur von Verbrauchern. *Wirtschaftsdienst*, *102*(10), 782–788.

Krämer, A. (2025, 6. Oktober). *Gefühlte Inflation als Risikofaktor für das Vertrauen der Bevölkerung in die Europäische Zentralbank (EZB)*. Forschungsbericht des Value Research Institute (VARI), Nr. 9.

Lebow, D. & Peneva, E. (2024, 19. Januar). *Inflation Perceptions During the Covid Pandemic and Recovery* [FEDS Notes].

McKinsey & Company. (2025, 2. Juni). *An update on European consumer sentiment: Outlook holds, despite dismay abroad*.

Peate, M. C. (2024). *The Inflation Rate Is Falling, but Prices Are Not*. [Page One Economics]. Federal Reserve Bank of St. Louis.

Pew Research Center. (2025, 20. Februar). *Americans Continue to View Several Economic Issues as Top National Problems*.

Schembri, L. L. (2020). *Perceived inflation and reality: understanding the difference*. Bank of Canada.

Stantcheva, S. (2024). Why Do We Dislike Inflation? *NBER Working Paper*, Nr. w32300. National Bureau of Economic Research.

Sturgis, P., Allum, N. & Brunton-Smith, I. (2009). Attitudes over time: The psychology of panel conditioning. In P. Lynn, *Methodology of Longitudinal Surveys* (S. 113–126). Wiley.

Treu, J. & Hartwig, J. (2022). Messung der gefühlten Inflation in Deutschland. *IU Discussion Papers-Business & Management*, Nr. 12.

Title: ***Gap between perceived and measured inflation? An empirical review***

Abstract: *The experience of high inflation between 2021 and 2023 has brought subjective perceptions of inflation and their deviation from the measured inflation rate back into focus. While a survey conducted by the ECB in recent years found little difference between perceived and measured inflation, a survey by the European Commission reveals a significant gap. Based on an own survey, the article confirms a clear difference between perceived and measured inflation and discusses the extent to which the survey designs can explain different results. Although the type of response scale used influences the data on perceived inflation, the effect is small. In the case of the ECB survey, panel effects are likely to lead to distorted results. Accurate measurement of perceived inflation is crucial due to its impact, e.g. on consumer and voting behaviour.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0210

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 828-835
JEL: H51, H55, I18

Stefan Fetzer, Christian Hagist

Notwendige Reformen der Sozialversicherung zur solidarischen Absicherung großer Lebensrisiken

Das deutsche Sozialversicherungssystem steuert auf einen Kipppunkt zu: Ohne Reformen wird der Gesamtbeitragssatz für die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung nach 2044 auf über 50 % steigen. Demografie und steigende Ausgaben bedrohen den Generationenvertrag und die Finanzierungsbasis der Sozialen Marktwirtschaft. Der Beitrag zeigt Reformpfade für alle drei zentralen Zweige auf: In der Rentenversicherung sind ein höheres Renteneintrittsalter, die Wiedereinsetzung des Nachhaltigkeitsfaktors und die Aufgabe der Haltelinie nötig. Für die Krankenversicherung werden Digitalisierung, Wettbewerb und modernisierte Eigenbeteiligungen vorgeschlagen. Die Pflegeversicherung erfordert ein Leistungsmoratorium, mehr Eigenverantwortung und Kapitaldeckung. Nur entschlossene Reformen können Beitragssätze stabilisieren und die Sozialversicherung zukunftsfähig machen.

Das deutsche Sozialversicherungssystem als Herz der Sozialen Marktwirtschaft steuert in hohem Tempo auf einen kritischen Kipppunkt zu. Bereits heute liegt der Gesamtbeitragssatz für die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bei über 42 % und ohne grundlegende Strukturreformen wird er nach 2044 auf über 50 % anwachsen. In einer solchen Situation droht der Generationenvertrag zu kippen: Immer mehr Jüngere haben immer größere Anreize, sich in Teilzeit, in die Schattenwirtschaft oder ins Ausland zu verabschieden. Eine solche einseitige Aufkündigung des Generationenvertrags hätte schwerwiegende Folgen für die gesamtwirtschaftliche Dynamik und die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme. Schon allein deswegen braucht es Reformen in allen Sozialversicherungen, und zwar so schnell wie möglich.

Ökonomisch betrachtet könnte sich ein reiches Land wie Deutschland möglicherweise ein einzelnes zu großzügiges Sozialversicherungssystem leisten – jedoch keine drei (Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und Soziale Pflegeversicherung (SPV)). Die reale Gefahr besteht nicht in der Überforderung eines einzelnen Systems, sondern in der kumulierten Belastung, die alle drei gemeinsam erzeugen. Die Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD hat auf die sich abzeichnenden Belastungsspitzen in ihrem Koalitionsvertrag mit der Einrichtung mehrerer Expertenkommissionen reagiert: sei es zur Rentenpolitik, zur Krankenversicherung oder zur langfristigen Finanzierung der Pflege. Optimistisch lässt sich dies als Problembewusstsein deuten – realistisch aber als Weiterführung der Koalitionsverhandlungen in diesen zentralen Bereichen ohne eine Gesamtsicht auf das Problem der Arbeitskosten.

Dass diese Systeme allesamt vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung und strukturell steigender Ausgaben operieren, ist keine neue Erkenntnis. Insofern liegt eigentlich auch kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem vor. Die Fakten sind klar, die Rechenmodelle konsistent, die Handlungsoptionen bekannt und wissenschaftlich durchdekliniert. Was fehlt, ist der politische Wille, unangenehme, aber notwendige Strukturreformen durchzusetzen – notfalls auch gegen die kurzfristigen Interessen organisierter Wählergruppen oder eine mediale Entrüstung.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet dieser Beitrag die zentralen fiskalischen Herausforderungen der drei gro-

© 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. Stefan Fetzer ist Professor für Public Health und internationale Gesundheitssysteme an der Hochschule Aalen.

Prof. Dr. Christian Hagist ist Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik und Akademischer Direktor des Centrums für Intergenerative Finanzwissenschaft (CIF) an der WHU in Vallendar.

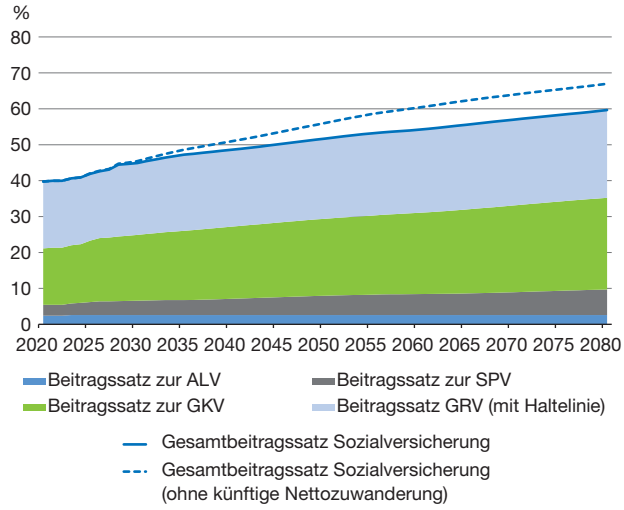
ßen Sozialversicherungszweige und zeigt auf, welche Reformen erforderlich wären, um den Kipppunkt noch zu vermeiden, das Vertrauen in die Soziale Marktwirtschaft zu erhalten und den Generationenvertrag zukunftsfähig ordnungspolitisch neu aufzusetzen, sodass neben einer zumutbaren Eigenverantwortung weiterhin die großen Lebensrisiken solidarisch abgesichert sind.

Zukünftige Entwicklung der Beitragssätze

Die folgenden Berechnungen stellen eine aktualisierte Version von Fetzer und Hagist (2024) dar. Zu den Grundannahmen zählen insbesondere eine künftige Bevölkerungsentwicklung gemäß der mittleren Variante G2L2W2 der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung (Statistisches Bundesamt, 2022) und ein generelles Wachstum der altersspezifischen Einnahmen und Ausgaben von 2 % sowie ein zusätzlicher Aufschlag von 0,5 Prozentpunkten bei den Leistungsausgaben der GKV und SPV aufgrund des Kostendrucks.[1] In Abbildung 1 sind Beitragssatzprognosen für die GRV, GKV, SPV und Arbeitslosenversicherung (ALV) abgetragen wie sie zum Stand Herbst 2025 zu erwarten sind. Sie zeigt, dass der Gesamtbeitragssatz bereits 2045 die 50-Prozentmarke passieren und auch danach kontinuierlich weiter ansteigen wird – dies gilt allerdings nur, wenn negative Reaktionen der künftigen Beitragszahler auf die steigenden Beitragssätze ausbleiben. Falls der oben skizzierte Kipppunkt überschritten würde, führte dies schlichtweg zu einem sich exponentiell nach oben bewegenden Gesamtbeitragssatz.

Abbildung 1 stellt diesem Szenario mit einer Nettozuwanderung von langfristig 250.000 Menschen pro Jahr (W2-Szenario) eine Beitragssatzprojektion ganz ohne zukünftige Nettozuwanderung gegenüber. In diesem Szenario würde der Beitragssatz bereits 2038 die 50-Prozentmarke reißen und schon vor 2060 auf über 60 % ansteigen. Wie auch in den Veröffentlichungen anderer Autoren (Werding, 2025; Kuhn et al., 2025) wirkt sich damit eine vermehrte Zuwanderung in unserem Modell senkend auf die Beitragssätze aus. Wir unterstellen hierbei, dass zukünftige Nettozuwanderer im Hinblick auf ihre gezahlten Beiträge

Abbildung 1
Entwicklung des Gesamt- und Einzelbeitragssatzes zur Sozialversicherung – Stand Herbst 2025



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Fetzer und Hagist (2024).

und empfangenen Leistungen sich wie der Durchschnitt ihrer in Deutschland lebenden Altersgenossen verhalten. Es mag sein, dass dies ein zu optimistisches Szenario im Hinblick auf Nettofinanzierungsbeiträge von zukünftigen Zuwanderern an die Sozialversicherungen ist, es könnte jedoch auch zu pessimistisch sein, vor allem wenn man bedenkt, dass in unseren Berechnungen von positiven Zweitrundeneffekten einer Zuwanderung völlig abstrahiert wird.[2] Doch trotz dieser Varianz zeigen unsere Berechnungen eindeutig auf – und damit sind wir, bevor wir über-

1 Neben einer Aktualisierung der Beitragssätze auf den Ist-Stand von 2020 bis 2025 beinhalten die folgenden Berechnungen auch Aktualisierungen der Finanzen und damit Beitragssätze für GKV und SPV für 2026 und 2027 sowie die Finanzwirkungen zur GRV wie sie im Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten skizziert sind. Den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung nehmen wir als zukünftig konstant an und modellieren diesen explizit nicht. Es gibt mehrere Effekte (negative Rückkopplung steigender Beitragssätze auf den Arbeitsmarkt, Rationalisierung durch KI, aber auch demografisch bedingter Fachkräftemangel), die in ihrer Dimension in der Zukunft unklar sind, allerdings sich in der Wirkung auch gegenseitig dämpfen bzw. aufheben können.

2 Zu diesen Zweitrundeneffekten gehört unter anderem dass Zuwanderung es überhaupt ermöglicht, dass familiär beanspruchte einheimische Fachkräfte nicht die komplette Zeit im Haushalt verbringen, siehe Werding (2025) für eine ausführliche Diskussion. Die direkten Effekte der Migration auf die (künftige) Beitrags- als auch die Leistungsseite der Sozialversicherung sind empirisch nicht gesichert, wie auch der einflussreiche Parameter Lebenserwartung. Ein zukünftiges unterdurchschnittliches Qualifikationsniveau der Zuwanderer dürfte vermutlich zwar einerseits zu niedrigeren durchschnittlichen Beitragszahlungen führen, andererseits aber auch künftige Leistungsinanspruchnahmen im Erwartungswert kleiner machen. Denn, angesichts eines positiven Zusammenhangs zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und Lebenserwartung, sollte ein geringeres Qualifikationsniveau auch mit einer im Durchschnitt deutlich niedrigeren Lebenserwartung einhergehen. Zudem dürfte die Fähigkeit, überhaupt relevante Leistungstatbestände von GKV und SPV zu identifizieren, stark von Sprachkenntnissen und Bildungsniveau abhängen. Umgekehrt kann bei einem überdurchschnittlichen Qualifikationsniveau kurzfristig von höheren durchschnittlichen Beitragszahlungen und langfristig auch von höheren Leistungen in der GRV ausgegangen werden, ob damit aber auch eine höhere (oder niedrigere) Inanspruchnahme der GKV und SPV-Leistungen einhergeht, ist bislang unseres Wissens gänzlich unerforscht. Hier sind mehrere unterschiedliche Szenarien denkbar. Beispielsweise könnte es sein, dass ein Teil der Migranten nach Eintritt in das Rentenalter wieder in ihre ursprünglichen Heimatländer zurückkehren, was zumindest die Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit von GKV- und SPV-Leistungen stark reduzieren dürfte.

haupt notwendige Reformen skizziert haben, bei der ersten Erkenntnis: Ohne Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt ist im Sozialversicherungssystem alles nichts!

Unausweichliche Reformen in der GRV

Die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen für die GRV steigern in erster Linie die Ausgaben. Zentral zu nennen sind hier die Haltelinie für das Rentenniveau bei 48 %, die Mütterrente III, die Aktivrente als Anreiz zur Aufnahme von Arbeit über das gesetzliche Renteneintrittsalter hinaus und die Frühstartrente, als (kleiner) Einstieg in eine frühe, kapitalgedeckte Altersvorsorge. Bis auf die Frühstartrente liegen für alle Maßnahmen bereits Gesetzentwürfe vor, die Aktivrente ist jedoch nicht in unseren Berechnungen enthalten.

Für unsere Analyse ist dabei entscheidend, dass sämtliche durch Haltelinie und Mütterrente III verursachten Mehrausgaben durch den Steuerzahler beglichen werden. Die Beitragssätze werden dadurch nicht angehoben, was ja deutlich macht, dass die Politik grundsätzlich das Problem zu hoher Beitragssätze erkennt. Das Nachhaltigkeitsproblem wird dadurch aber nicht gelöst, sondern lediglich in den Bundeshaushalt geschoben. Steuereinnahmen reagieren nämlich auch auf die demografische Entwicklung, wenngleich langsamer bzw. weniger stark als Beitragseinnahmen.

Für ein nachhaltig ausgestaltetes Rentenversicherungssystem muss der Weg der Schröderjahre wieder konsequent eingeschlagen werden. Dies bedeutet zum einen die Koppelung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung nach der kompletten Einführung der Rente mit 67 und zum anderen die Abkehr von Haltelinien und das Wiedereinsetzen des Nachhaltigkeitsfaktors. Dies allein jedoch reicht nicht aus, daher muss der Nachhaltigkeitsfaktor auch „schärfer“ geschaltet werden. Bisher teilen sich Beitragszahler und Rentner die Lasten des demografischen Wandels im Verhältnis drei zu eins. Dies ist natürlich ein politisches Werturteil, aber für ein nachhaltiges System müsste dies auf das Verhältnis eins zu eins gebracht werden. Damit würde dann das Rentenniveau noch deutlicher sinken. Da es um eine solche Senkung immer wieder Verwirrung gibt, sei hier noch einmal klargestellt, dass ein solches Vorgehen keine Rentenkürzung darstellt, sondern eine Rentenwachstumskürzung. Leistungen der GRV können aufgrund der in §68 a SGB VI eingeführten Schutzklausel absolut nicht sinken, Rentenkürzungen sind also gesetzlich schlichtweg nicht möglich.

Diese vorgeschlagenen Maßnahmen werden derzeit von fast allen im Bundestag vertretenen Parteien abgelehnt. Es handelt sich aber genau um die Stellschrauben für echte Nachhaltigkeit im System, woran auch die Rentnergeneration und die Baby-Boomer ein Interesse haben sollten. Denn ist erstmal der Kipppunkt erreicht, ist auch die Rente nicht mehr sicher. Verteilungspolitisch würden – zumindest absolut – bei den hier vorgestellten Reformvorschlägen vor allem reiche Rentner am stärksten belastet, auch wenn dies medial oftmals anders dargestellt wird, denn ein stärker sinkendes Rentenniveau und eventuelle Abschläge aufgrund eines höheren Renteneintrittsalters ergeben bei einer höheren Rente eine absolut höhere Differenz.

Ein Reformpaket für die GKV – Digitalisierung, mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung

Im Gegensatz zur GRV gibt es – Stand Herbst 2025 – zwar noch keine konkreten Entwürfe für echte Strukturreformen der GKV, die Bundesministerin für Gesundheit Nina Warken hat allerdings mit dem obligatorischen Primärarztsystem ein konkretes Reformvorhaben angekündigt. Aus gesundheitsökonomischer Sicht gibt es für ein solches Modell wegen besserer Ergebnisse im Hinblick auf Qualität und Kosten vermutlich deutlich mehr Befürworter als Gegner. Allerdings ist es erstens fraglich, ob eine de facto Abschaffung der „freien Arztwahl“ in Deutschland auch wirklich durchsetzbar ist (Stichwort „Wählerwillen“). Zudem dürften sich nennenswerte Einsparungen, die zu einer signifikanten Reduktion des GKV-Beitragssatzes führen, wenn überhaupt, erst mittelfristig realisieren lassen.[3]

Um das System langfristig tragfähig zu gestalten, bedarf es einer politischen Kraftanstrengung, die kurzfristig zu einer signifikanten Reduktion der Ausgaben und mittel- und langfristig zu einer Bremsung des im Gesundheitssystems wirkenden Kostendrucks führt. Dieser ist in unserer Beitragsprojektion mit 0,5 Prozentpunkten Wachstumsdifferential modelliert und spiegelt die im Gesundheitswesen (verglichen mit der restlichen Volkswirtschaft) vorherrschende Dominanz von Produkt- (neue teure Therapieformen) gegenüber Prozessinnovationen (effizientere, kostensenkende Behandlungen und Prozesse) wider.

Die derzeit vor allem von Krankenkassenseite vorgebrachten Reformvorschläge im Bereich der GKV konzentrieren sich auf die Auslagerung so genannter versicherungsfremder Leistungen bzw. Forderungen, diese durch einen erhöhten Steuerzuschuss zu finanzieren (GKV-Spitzenverband, 2025). Dies mag aus ordnungspolitischer

3 Derzeit verhandeln Kassenärztliche Vereinigungen und Krankenkassen in sogenannten Kollektivverträgen im Wesentlichen über jährliche Gesamtvergütungen, die von Jahr zu Jahr fortgeschrieben werden. Ein Primärarztmodell ändert somit kurzfristig allenfalls etwas an der Verteilung dieses Budgets zwischen Fach- und Hausärzten, nicht aber am Gesamtvolumen.

Sicht zwar sinnvoll sein, und damit kann auch kurzfristig der GKV-Beitragssatz unmittelbar beeinflusst werden; die grundsätzliche Finanzierungsproblematik wäre damit aber nur in den Bundeshaushalt verschoben. Vor allem aber wäre die grundsätzliche Ausgabendynamik in der GKV keineswegs gebrochen. Um diese zu begrenzen, werden – ebenfalls von Krankenkassenseite – Preismoratorien vorgeschlagen, bei denen bestimmte Leistungserbringer ihre Preise nicht nach oben anpassen dürfen. Preismoratorien, also quasi staatlich festgelegte Preise, sind allerdings in ihrer ökonomischen Sinnhaftigkeit fraglich und eine ausgabensenkende Wirkung war in der Vergangenheit auch immer nur von kurzer Dauer.

Das im Folgenden dargestellte Reformpaket greift hingegen den Grundgedanken der letzten wirklichen Strukturreform in der GKV aus dem Jahr 2004, dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz, auf und konzentriert sich auf drei Maßnahmen: Erstens eine Modernisierung der Zuzahlungsregelungen, zweitens einen Digitalisierungsschub und drittens eine Intensivierung des Wettbewerbs.

In Bezug auf eine Neuregelung der Zuzahlungsregelungen umfasst unser Reformpaket eine Kontaktpauschale von 15 Euro je Arztbesuch und unvorhergesehene Inanspruchnahmen von Krankenhausnotaufnahmen sowie eine dynamische Inflationsanpassung der sonstigen Zuzahlungsregelungen (vor allem für Arznei- und Hilfsmittel), denn diese wurden seit 2003 nominal nicht angepasst. Im Gegenzug kann die bestehende Zuzahlung für Patienten bei Krankenhausaufenthalten wegfallen, da von dieser keine nennenswerten Steuerungswirkungen ausgehen. Dadurch ist zusammen mit der bestehenden Überforderungsgrenze von 2 % der Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt (bzw. 1 % für chronisch Kranke), gewährleistet, dass eine solche Reform nicht zu Lasten einkommensschwächerer Patienten geht. Für einen chronisch kranken Rentner mit Bruttoeinnahmen von 3.000 Euro pro Monat, heißt dies, dass der maximale Zuzahlungsanteil pro Jahr auf 360 Euro begrenzt ist. Eine unbürokratische, digitale Abwicklung der Kontaktpauschale und der anderen Zuzahlungen – etwa über eine Zusatzfunktion der elektronischen Patientenakte – könnte das nervige Sammeln von Belegen bis zur Erreichung der Zuzahlungsbefreiung obsolet machen. Zugleich gäbe es keinen zusätzlichen Aufwand für Arztpraxen. Eine zielgerichtete Kontaktpauschale könnte daher helfen, medizinisch unnötige Inanspruchnahmen unseres Gesundheitssystems zu reduzieren – ohne die Behandlung im Bedarfsfall zu gefährden. Eine solche Umgestaltung der Zuzahlungsregelungen könnte die GKV um jährlich etwa einen Beitragssatzpunkt entlasten.

Den eingeschlagenen Weg zu einem digitalisierten Gesundheitswesen, wie er beispielsweise durch die elektronische Patientenakte vorgezeichnet und durch das eRezept bereits technisch umgesetzt ist, gilt es, konsequent und zielorientiert fortzusetzen, schließlich liegt Deutschland bei der Digitalisierung im internationalen Vergleich immer noch auf den hintersten Plätzen. Das Effizienzpotenzial eines digitalen Gesundheitswesens ist wegen des hohen Aufholpotenzials in Deutschland extrem hoch. Neben der notwendigen Vorgabe einheitlicher Standards ist es allerdings notwendig, dass digitale Prozesse nicht nur eingeführt, sondern auch genutzt werden – mit automatisierten Abrechnungen, klaren Schnittstellen und effektiven Dokumentationspflichten. So könnte das Gesundheitswesen nicht nur effizienter werden, sondern auch stärker im Interesse der Patienten agieren, die nicht mehr darauf angewiesen sein werden, dass Arztbriefe auch rechtzeitig vor der nächsten Untersuchung hin- und hergeschickt werden. Unnötige Wartezeiten und der Frust über Bürokratie ließen sich eindämmen. Und gerade in einer älter werdenden Gesellschaft ist ein digital vernetztes System essenziell, um eine koordinierte Versorgung zu ermöglichen – etwa durch sektorenübergreifende Informationsflüsse zwischen Haus- und Fachärzten, Pflegeeinrichtungen und Kliniken.

Schließlich bedarf es einer (Wieder-)Belebung des Wettbewerbsgedankens im Gesundheitssystem. Derzeit existieren 97 unterschiedliche Krankenkassen, die primär über ihren Beitragssatz und einige Zusatzleistungen, wie z. B. Bonusprogramme konkurrieren. Um echte Effizienz- und Innovationsanreize zu schaffen, benötigt es allerdings mehr Spielräume für alternative, passgenaue Versorgungsmodelle und kassenindividuelle, an den Bedürfnissen der Patienten ausgerichtete Leistungen. Eine Intensivierung eines Wettbewerbs um die beste Versorgung würde unser Gesundheitswesen nicht nur qualitativ besser und günstiger machen, sondern könnte auch helfen, regional angepasste Versorgungsstrukturen in ländlichen Regionen zu etablieren. Denn was gut sein mag für Dortmund, muss noch lange nicht für den bayrischen Wald passen und umgekehrt.

Für eine Intensivierung des Wettbewerbs wäre wiederum ein politischer Wille zu Veränderung von Nöten. Dies betrifft erstens den Abbau des hohen bürokratischen Aufwands. Zweitens müsste es bei Krankenkassen stärkere monetäre Anreize für lohnende Investitionen in Versorgungsprogramme geben, die beispielsweise multimorbiden Patienten einen strukturierten passgenauen Behandlungsablauf bieten und drittens Steuerungsmöglichkeiten, damit vor allem diejenigen Patienten an innovativen Versorgungsprogrammen teilnehmen, die davon am meisten profitieren. Letzteres kann gelingen, wenn Krankenkassen bei Einschreibung in solche Programme die (durch die erste Maßnahme erhöhten) Zuzahlungen

erlassen. Für die Überwindung der Überregulierung und der Schaffung monetärer Anreize sind nur wenige regulatorische Korrekturen in den bestehenden Gesetzen und Verordnungen notwendig.[4]

Insgesamt entwickelt sich die volle Wirkung des Reformvorschlags für die GKV aber erst durch das Zusammenspiel der drei Maßnahmen: Die Kontaktpauschale stärkt Eigenverantwortung, spart kurzfristig Kosten und sorgt dafür, dass sich Patienten für alternative Versorgungsmodelle interessieren. Die Digitalisierung birgt erhebliches Potenzial, das aber auch nur über einen wirklichen Wettbewerb unter Krankenkassen und Leistungserbringer gehoben werden kann. Im Wettbewerb können sich Kassen mit schlanken Strukturen bzw. smarten Versorgungsmodellen dann differenzieren. Gerade für jüngere Generationen, die die Hauptlast künftiger Beiträge tragen, ist ein System attraktiv, das ihnen Wahlfreiheit, Transparenz und Fairness bietet, vor allem aber die Dynamik des Kostendrucks bricht. Dementsprechend nehmen wir an, dass es durch Digitalisierung und erhöhten Wettbewerbsdruck gelingt, gerade so viel Effizienzpotential im Gesundheitssystem zu heben, dass mittel- und langfristig Gesundheitsausgaben im Einklang mit dem Rest der Volkswirtschaft wachsen.

Solides Fundament für die SPV – Leistungsmoratorium, Leistungsdynamisierung und Kapitaldeckung

Betrachtet man die Beitragssatzentwicklung der SPV seit ihrer Einführung im Jahr 1995, so fällt auf, dass der anfängliche Beitragssatz von 1,7 % immerhin bis 2010 unter einem Niveau von 2 % gehalten wurde. Seit 2012 aber ist der Beitragssatz regelrecht explodiert und beträgt 2025 bereits 3,6 %. Im Gegensatz zur landläufigen Meinung, dass dies im Wesentlichen auf die Alterung der deutschen Bevölkerung zurückzuführen sei, liegt der Hauptgrund für den deutlichen Ausgaben- und damit Beitragssatzanstieg an deutlichen Leistungsausweitungen vor allem in den 2010er Jahren, wie insbesondere durch die Ausweitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs mittels des Pflegestärkungsgesetz II (PSG II). Seither gibt es nicht nur mehr Pflegeleistungen, sondern auch deutlich mehr Leistungsempfänger in der SPV, deren Anzahl sich zwischen 2016 (2,7 Mio.) und 2024 (5,6 Mio.) mehr als verdoppelt hat. Ein genauerer Blick in die Daten zeigt zudem, dass sich dieser rasante Anstieg nicht im Pflegeheim vollzogen hat, sondern vor allem auf eine Zunahme von Pflegegeldempfänger mit niedrigem oder mittlerem Pflegegrad zurückzuführen ist (vgl. BMG, 2025). Dieser massive Anstieg hat mehrere Ursachen[5], zu denen aber auch schlichtweg gehört, dass vermehrte Leistungen auch einen vermehrten Anreiz bieten, einen Pflegeantrag überhaupt zu stellen.

Für eine Stabilisierung braucht es daher als erstes eines Moratoriums gegen weitere Leistungsausweitungen. Da ein solches Moratorium angesichts des sensiblen Themas „Pflege“ bereits einen politischen Kraftakt darstellt, halten wir Leistungskürzungen wie eine Rücknahme der Leistungsausweitungen des PSG II, eine (Wieder-)Erhöhung der Eigenanteile oder aber Reformvorschläge wie die Einführung einer Karenzzeit bis zur Auszahlung von Pflegeversicherungsleistungen oder die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors für Pflegeleistungen derzeit schlichtweg für unrealistisch. Den Kassandra-Rufen, die SPV würde so dann arme Bürgerinnen und Bürger allein lassen, ist zu widersprechen. Denn die Verteilungswirkungen der SPV sind bisher viel zu wenig erforscht. Für Menschen, die sich nach einer Bedürftigkeitsprüfung Pflege nicht leisten können, ist der Steuerzahler mit der Sozialhilfe bzw. der Hilfe zur Pflege zuständig. In allen anderen Fällen muss auf privates Einkommen und Vermögen zurückgegriffen werden – genauso wie es die Soziale Marktwirtschaft und ihre Prinzipien vorsehen. Eigenverantwortung muss daher auch bei der SPV zentral gelebt werden.

Neben einem Leistungsmoratorium ist eine Dynamisierung der bestehenden Leistungen der Pflegeversicherung (z. B. um die Lohnentwicklung von Pflegepersonal) notwendig, um dem Pflegesektor langfristig Planungssicherheit zu geben – und damit die Chance, Qualität und Effizienz systematisch zu verbessern.[6] Damit schaffen wir Raum für neue Konzepte – etwa in der ambulanten Versorgung, durch digitale Unterstützung oder erweiterte Kompetenzen für Pflegekräfte. Dies bedeutet aber auch, dass wir alles unternehmen sollten, um ebenfalls den

4 Hierzu zählt unter anderem eine Modifikation des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs mit mehr finanziellen Anreizen für Krankenkassen in mittelfristig positiv wirkende Versorgungsprogramme zu investieren, wie sie z. B. jüngst von Reif et al. (2025) skizziert wurde. Auch sollte eine grundlegende Analyse erfolgen, ob ein zentrales Vergabeverfahren zur Erprobung von Innovationen, wie es mit dem beim Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) verorteten sogenannten Innovationsausschuss eingeführt wurde, eigentlich zielgerichtet ist, oder ob es zehn Jahre nach Einführung nicht zu weniger statt zu mehr Innovationen führte. Das streng formalisierte Verfahren schränkt notwendige Erprobungsfreiräume für Krankenkassen und Leistungserbringer doch ein und Anreize für ein Schumpeter’sches Wechselspiel aus Innovation und Imitation werden stark reduziert – zumindest aber verlangsamt.

5 Hierzu könnte etwa eine weniger strenge Prüfung des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) im Vergleich zur Situation vor 2017 gezählt werden, oder aber niederschwelligere Zugangsmöglichkeiten, beispielsweise durch KI-basierten Sprachmodellen.

6 Neben Planungssicherheit ist ein Leistungsmoratorium in Kombination mit verlässlichen Leistungsdynamisierungen auch eine Voraussetzung für mehr Generationengerechtigkeit in der SPV. Wie Fetzer et al. (2025) zeigen, hat die bisherige Entwicklung der SPV mit zunächst nominal nicht angepassten Leistungen und dann ab etwa 2012 ständigen Leistungsausweitungen nicht nur zu steigenden Beitragssätzen geführt, sondern auch dazu, dass sich die Baby-Boomer ihr „Einführungsgeschenk“ Pflegeversicherung zu Lasten aller jüngeren Generationen zurückgeholt haben.

Tabelle 1
Wirkung der Reformen (in Beitragssatzpunkten)

	GRV			GKV		SPV		Gesamtwirkung	
Jahr	Rücknahme Haltelinie	Adjustierung Alpha beim Nachhaltigkeitsfaktor	Verlängerung Renteneintrittsalter	Umgestaltung Selbstbeteiligungen	Wettbewerb und Digitalisierung	Ausweitung Kapitaldeckung	Bremsung Kostendruck	Gesamtwirkung	Beitragssatz mit Reformen
2028	0	-0,1	-0,3	-0,9	-0,1	0,7	-0,1	-0,8	43,6
2030	-0,1	-0,4	-0,4	-0,9	-0,2	0,6	-0,1	-1,5	43,4
2035	-0,9	-1,0	-0,4	-1,0	-0,6	0,5	-0,2	-3,5	43,7
2040	-1,0	-0,9	-0,4	-1,0	-1,0	0,3	-0,3	-4,5	44,1
2045	-0,9	-0,9	-0,5	-1,0	-1,4	0	-0,5	-5,3	44,8
2050	-1,0	-1,0	-0,5	-1,1	-1,9	-0,4	-0,5	-6,3	45,4
2055	-1,1	-1,2	-0,5	-1,1	-2,3	-0,5	-0,7	-7,4	45,7
2060	-1,3	-1,3	-0,5	-1,1	-2,8	-0,5	-0,9	-8,4	45,8
2065	-1,5	-1,5	-0,4	-1,1	-3,2	-0,4	-1,1	-9,4	46,1
2070	-1,7	-1,6	-0,4	-1,2	-3,7	-0,4	-1,3	-10,3	46,7
2075	-1,7	-1,6	-0,5	-1,2	-4,2	-0,4	-1,5	-11,0	47,3
2080	-1,7	-1,6	-0,5	-1,2	-4,7	-0,3	-1,7	-11,8	47,9

Quelle: eigene Berechnungen.

Kostendruck in der Pflege „im Zaum“ zu halten – mehr Wettbewerb und mehr Digitalisierung dürften hier die Stichwörter sein. Je nachhaltiger die Finanzierung aufgestellt ist, desto mehr Sicherheit hätten auch Unternehmen, in diesem Bereich zu investieren und innovative Konzepte bei der Heim- und ambulanten Pflege nach vorne zu bringen. Die Wirkung dieser Reformkomponenten sollte insgesamt dazu führen, dass die Leistungen der SPV künftig – verlässlich – im Einklang mit der Lohnentwicklung steigen.[7]

Daneben bedarf es in der Pflegeversicherung eines Ausbaus der Kapitaldeckung. Hierzu muss erstens die Zuführung zum Pflegevorsorgefonds massiv erhöht und um mindestens zehn Jahre verlängert werden. Nach heutiger Gesetzeslage ist geplant, bereits ab 2035 auf die Reserven des Fonds zurückzugreifen. Die großen Kohorten der Babyboomer kommen aber erst rund zehn Jahre später in ein pflegeintensives Alter und von daher gilt es, dieses Zeitfenster zu nutzen.[8] Zweitens gilt es, die Anlagerichtlinien des Pflegevorsorgefonds zu flexibilisieren. Ein maximaler Aktienanteil von 20 % des Portfolios verhindert, dass der Fonds eine Rendite erwirtschaftet, die die Finanzsituation der SPV verbessern kann. Die staatlichen Fonds skandinavischer Länder zeigen, dass mit intelligentem Management durchaus verlässliche Renditen von 6 % p.a. erwirtschaftbar sind.[9]

Gesamtwirkung der Reformvorschläge

Wie eingangs erwähnt, sollten die Reformvorschläge nicht isoliert betrachtet werden, sondern in ihrer Gesamtwirkung evaluiert werden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die aus den Reformoptionen resultierenden Wirkungen auf die Beitragssätze. So zeigt sich mit Blick auf die GRV, dass langfristig vor allem die Dämpfung des Rentenwachstums mittels der Wiedereinsetzung und Verschärfung des Nachhaltigkeitsfaktors zu einer Beitragsentlastung führen kann, die 2050 auf etwa zwei, ab 2065 sogar auf drei Beitragssatzpunkte zu taxieren ist. Eine Verlängerung der Renteneintrittszeit nach Maßgabe der Entwicklung der Lebenserwartung bringt eine weitere Senkung von etwa 0,5 Beitragssatzpunkte.

Mit Blick auf die GKV können die neuen Eigenbeteiligungen zu einer unmittelbaren Reduktion des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt führen. Die Hebung von

7 Eine verlässliche dynamisierte Leistungsbasis der SPV ist überhaupt auch eine Voraussetzung für Modelle, die eine erweiterte Absicherung des mit dem Pflegerisiko verbundenen privaten Finanzierungsrisiko vorsehen, wie z. B. vom Wissenschaftlichen Beirat des Verbandes der PKV (vgl. Arentz et al., 2023).

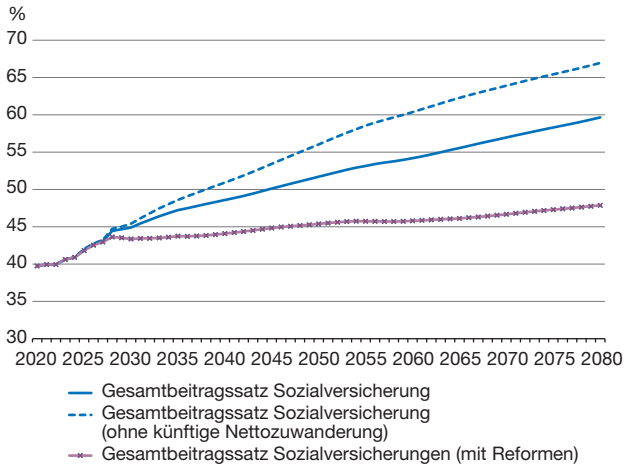
8 Im Grunde ist sehr verwunderlich, dass die politischen Entwürfe für mehr Kapitaldeckung, wie z. B. das Generationenkapital oder auch die Frühstartrente, sich immer auf die GRV konzentrieren, bei der statistisch rund 20 Jahre weniger Ansparzeit als bei Pflegeversicherungsleistungen besteht.

9 Vgl. hierzu auch Breyer (2025), welcher auch zeigt, dass man Kapitaldeckung in der Sozialen Pflegeversicherung auch generationenspezifisch ausgestalten könnte.

Abbildung 2

Entwicklung des Gesamtbeitragssatzes zur Sozialversicherung

Herbst 2025 vs. Reformvorschläge



Quelle: eigene Berechnungen.

Effizienzreserven durch Wettbewerbsintensivierung und Digitalisierung dämpft hingegen erst in der langen Frist den Beitragssatz, dann aber in sehr hohem Ausmaß (2050 ca. zwei, 2065 ca. drei Prozentpunkte). Den gleichen Effekt auf niedrigerem Niveau bringt das Eindämmen des Kostendrucks in der SPV, bei der schließlich der Ausbau der Kapitaldeckung zu einer langfristigen Glättung des Beitragssatzes führt, der allerdings mit einer kurzfristigen leichten Erhöhung erkauft wird.

Insgesamt kann es durch ein solches Reformpaket laut unseren Modellrechnungen tatsächlich gelingen, den Gesamtbeitragssatz auf deutlich unter 50 % zu halten – und zwar langfristig (Abbildung 2). Will man diesen (wieder) unter ein Niveau von 40 % drücken, sind noch einschneidendere Maßnahmen notwendig. An alternativen oder zusätzlichen Reformideen mangelt es schließlich nicht und gegebenenfalls wäre ja doch auch im politischen Prozess eine Rücknahme des einen oder anderen generösen Geschenks der jüngsten Vergangenheit nicht ganz auszuschließen (vielleicht könnte die SPD bei Verzicht auf die Haltelinie die CSU zur Zurücknahme der Mütterrente bewegen).

Alternative Vorschläge, die etwas an der Einnahmenbasis ändern, mögen zwar eine gegebenenfalls erwünschte Änderung der Verteilung der Lasten zwischen arm und reich mit sich bringen, das Ziel einer deutlichen Reduktion des Beitragssatzes zur Sozialversicherung wird aber bei realistischer Betrachtung dieser Vorschläge in aller Regel verfehlt: Der Einbezug weiterer Gruppen in die Sozialversicherungen (Beamten und Selbstständigen) könnte zwar mathematisch kurzfristig zu einer Dämpfung der Sozialbeiträge führen (weil diese Gruppen überdurchschnittlich verdienen), hätte aber mittel- und langfristig aufgrund der längeren Lebenserwartung dieser Gruppen für alle Sozialversicherungen negative Konsequenzen. Hinzu kommt eine rechtlich bedingte Zwickmühle: Es ist aus juristischen Gründen mehr als zweifelhaft, ob man überhaupt den Versicherungsbestand in Bürgerversicherungen zwingen könnte. Würden die Konzepte aber nur für neue, potenziell privat versicherte Beamten und Selbstständige gelten, so würde sich kurzfristig kein signifikanter Effekt ergeben. Ebenso sind freiwillige Wechseloptionen (wie sie z. B. seit dem Hamburger Beihilfemodell teilweise schon vorzufinden sind) ökonomisch eher mit Vorsicht zu genießen, denn diese bringen das Problem der Adversen Selektion mit sich, d. h. die Sozialversicherungen würden sich im Endeffekt nur „schlechte Risiken“ einhandeln.

Schließlich führte eine Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV langfristig dazu, dass im Durchschnitt lang lebende Gutverdiener noch mehr Rentenanwartschaftspunkte sammelten. Erhöhungen von Beitragsbemessungsgrenzen in GKV und SPV hingegen sind wiederum juristisch schwer durchzusetzen, da es auch in der Sozialversicherung einer gewissen Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung bedarf und den erhöhten Beiträgen dann keine entsprechenden erhöhten Leistungen entgegenstehen (Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 2021).

Insgesamt reihen sich die in diesem Beitrag simulierten Reformoptionen in die seit Jahren von Ökonomen hervorgebrachten Reformvorschläge ein. Neben einigen kurzfristig wirkenden Komponenten gilt es, die langfristige Dynamik der Ausgaben zu brechen. Die Zeit dafür scheint nicht nur reif, sondern überreif zu sein. Ansonsten droht Deutschland wegen zu hoher Lohnnebenkosten nicht nur im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit weiter ins Hintertreffen zu geraten, sondern das ganze Sozialversicherungssystem droht wegen der wegbrechenden Einnahmenbasis zu kippen. Die Grausamkeit der dann notwendigen Reformen können sich die heutigen Entscheider vermutlich gar nicht vorstellen. Es bleibt nur ein Weg: Die Kommissionen müssen schnellstens zu Ergebnissen kommen, die politische Verantwortlichen diese zügig umsetzen – sonst ist es zu spät. Politische Alternativen hierzu gibt es keine – vor allem auch nicht von Rechtspopulisten, denn wie eingangs ausgeführt – ohne eine entsprechende Weltoffenheit mit anhaltender Zuwanderung aus dem Ausland ist die Zeit für unsere Sozialversicherung ohnehin schon abgelaufen.

Literatur

Arentz, C., Büttner, T., Papaspyratos, C., Rolfs, C. & Wasem, J. (2023). *Die Pflege+Versicherung – Vorschlag für eine generationengerechte paritätische Pflegeversicherung*. Abschlussbericht des Experten-Rat Pflegefinanzen (initiiert vom Verband der Privaten Krankenversicherung).

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2025). *Leistungsempfänger der Sozialen Pflegeversicherung nach Pflegestufen/Pflegegrade 1995–2024*.

Breyer, F. (2025). Kapitaldeckung in der Pflegeversicherung – die Rolle der Eigentumsrechte. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *26*(1), 49–61.

Fetzer, S., Franke, F. & Hagist, C. (2025). Windfall Profits in the German Long-term Care System: Initial Expectation and Variation Over Time. *FinanzArchiv*, *81*, 59–84.

Fetzer, S. & Hagist, C. (2024). *Mehr Nachhaltigkeit wagen – Die Tragfähigkeit der Sozialversicherung in Deutschland* (Gutachten im Auftrag von DIE FAMILIENUNTERNEHMER und DIE JUNGEN UNTERNEHMER).

Kuhn, S., Schwengler, B., Seibert, H. & Wiethölter, D. (2025). Demografischer Wandel und Arbeitskräftemangel: Ausländische Beschäftigte spielen eine wichtige Rolle auf dem Arbeitsmarkt. *IAB-Kurzbericht*, 08/2025.

Reif, S., Schubert, S. & Wambach, A. (2025). Setting incentives right with long-term risk adjustment. *European Journal of Health Economics*, *26*, 147–151.

Statistisches Bundesamt. (2022). *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*.

Werding, M. (2025). *Migration und ihr Beitrag zum Staatshaushalt. Expertise für den Mediendienst Integration 2025*.

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags. (2021). *Verfassungsrechtliche Grenzen einer An- oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen der Einführung einer Bürgerversicherung.* Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 429/10.

Title: ***Necessary reforms to social security for solidarity-based protection against major life risks***

Abstract: *The German social security system is heading for a tipping point: without reforms, the total contribution rate for pension, health, nursing care and unemployment insurance will rise above 50 % after 2044. Demographics and rising expenditure threaten the intergenerational contract and the financial basis of the social market economy. The article outlines reform paths for all three central branches: in pension insurance, a higher retirement age, the reinstatement of the sustainability factor and the abandonment of the stop line are necessary. For health insurance, digitalisation, competition and modernised co-payments are proposed. Long-term care insurance requires a moratorium on benefits, more personal responsibility and capital cover. Only decisive reforms can stabilise contribution rates and make social insurance sustainable for the future.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0211

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 836-840
JEL: D73, H57, Q56

Michael Eßig, Marc Wolinda

Nachhaltigkeitsziele der öffentlichen Beschaffung: Steuert der Staat seinen Einkauf strategisch?

Bei der öffentlichen Beschaffung tritt der Staat in eine marktwirtschaftliche Beziehung mit privatwirtschaftlichen Leistungserbringern. Durch das enorme Volumen der nachgefragten Leistungen kann die öffentliche Beschaffung sowohl nach außen bei Lieferanten als auch nach innen für die Verwaltung Transformationsimpulse setzen. Die EU und Deutschland haben in ihrem Vergaberecht Nachhaltigkeitskriterien festgeschrieben. Empirische Untersuchungen deuten auf eine große Diskrepanz zwischen Möglichkeit und Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung hin. Für eine effektive Implementierung nachhaltiger Beschaffung braucht es neben dem Ordnungsrecht (Bureaucratic Logic) eine strategische Verankerung von Nachhaltigkeitsprinzipen in der Steuerung und den Prozessen der öffentlichen Beschaffung sowie im Lieferantenmanagement (Managerial Logic).

Der Staat ist bei der Erbringung seiner Leistungen für die Bürger:innen in hohem Maße von zugekauften Leistungen abhängig. So funktionieren z. B. städtische Entsorgungs- und Reinigungsmaßnahmen nicht ohne privatwirtschaftlich hergestellte Müllfahrzeuge, die Bundeswehr ist auf umfassende Leistungen der Rüstungsindustrie angewiesen und jede Verwaltungsaktivität braucht eine leistungsfähige IT-Infrastruktur, bei der zumindest die Hardware von Zulieferern stammt. Laut einer OECD-Studie fließen in Deutschland über ein Drittel aller Staatsausgaben in die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen und damit zu Lieferanten bzw. in die Lieferkette (OECD, 2019, S. 26).

Damit besteht ein bedeutendes Wechselspiel zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft. Einerseits beeinflussen Lieferanten wesentlich die Leistungsfähigkeit des Staates. Für die allseits geforderte Modernisierung des öffentlichen Dienstes ist – neben vielen anderen Faktoren wie Organisations- und Innovationskultur sowie Veränderungsbereitschaft – vor allem die Innovationskraft der Zulieferindustrie entscheidend (Adjei-Bamfo et al., 2023, S. 389). Künstliche Intelligenz, moderne Bürger- und Webportale, zeitgemäße Büroimmobilien und vieles mehr werden nur mit leistungsfähigen Lieferanten realisiert. Länder wie Estland, die als Vorreiter einer modernen, digitalen Verwaltung gelten, haben sich wesentlich durch zugekaufte Leistungen modernisiert (Kalvet, 2012, S. 152).

Andererseits beeinflusst die öffentliche Beschaffung mit ihrem enormen Volumen aber auch die Lieferantenmärkte erheblich – ganz besonders in Branchen, in denen sie einen bedeutenden Anteil des Marktvolumens ausmacht (z. B. Rüstung, Bau). In Deutschland beschafft der Staat Produkte und Dienstleistungen im Umfang von schätzungsweise 350 bis 550 Mrd. € jährlich, was bis zu 16 % des Bruttoinlandsproduktes entspricht (Eßig & Schaupp, 2018, S. 7; BMWK, 2023a, S. 9). Damit verfügt der Staat über einen großen Hebel für wichtige Marktimpulse.

Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass die eigentliche Existenzberechtigung der öffentlichen Beschaffung in ihrer Dienstleistungsfunktion für die Verwaltung liegt. Sie wirkt also in die Verwaltung hinein, indem sie den Bedarfsträgern die Leistungen zur Verfügung stellt, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden. Dabei agiert

Univ.-Prof. Dr. Michael Eßig ist Professor für Beschaffung an der Universität der Bundeswehr in München.

Marc Wolinda ist Senior Project Manager Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

© 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.

sie nicht passiv, sondern berät aktiv bei der Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung und weist auf bereits am Beschaffungsmarkt existierende Lösungen hin (zweiseitig aktive Strategie, Hammann & Lohrberg 1986, S. 104). Im Kontext der Wirkung nach außen auf den Markt und nach innen in die Verwaltung wird die doppelte Transformationsfunktion der öffentlichen Beschaffung deutlich – traditionell spricht man in diesem Zusammenhang von der „Bipolarität der Beschaffungsaufgabe" (Grochla & Schönbohm, 1980, S. 42).

Charakteristika der öffentlichen Beschaffung

Die Charakterisierung einer Beschaffung als „öffentlich" ergibt sich ausschließlich aus dem Status des Auftraggebers (primär geregelt in § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); Burgi, 2025, S. 106–108). Immer dann, wenn dieser dem öffentlichen Sektor angehört, oder – im weiteren, funktionalen Verständnis – immer dann, wenn er einen Beitrag zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe leistet, handelt es sich um eine öffentliche Beschaffungsaktivität (Burgi, 2025, S. 108–112). Dies hat weitreichende Konsequenzen: Mit der öffentlichen Beschaffung ist die zwingende Anwendung des Vergaberechts verbunden. In der öffentlichen Diskussion ist dieses meist negativ konnotiert und wird mit bürokratischem Aufwand verbunden. Tatsächlich ist das Vergaberecht jedoch ein Instrument, um das Prinzip der Wirtschaftlichkeit im Verwaltungshandeln zu verankern. Der Staat agiert hierbei als Nachfrager und damit als Wirtschaftsakteur. Er ist verpflichtet, bei seinen Beschaffungsentscheidungen das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen: „Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt." (§ 97 Abs. 1 GWB). „Der Zuschlag wird nach Maßgabe des § 127 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt." (§ 58 Abs. 1 Vergabeverordnung (VgV)). Erreicht wird das durch das Grundprinzip des Wettbewerbs, wobei „Aspekte der Qualität und der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte" berücksichtigt werden (§ 97 Abs. 3 GWB, konkretere Ausführungen in § 58 Abs. 2 VgV). Das Vergaberecht nutzt damit das Kernelement marktwirtschaftlicher Systeme: die Überlegenheit von Märkten zur Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten.

Über die Frage, ob der Staat Märkte nutzt, besteht prinzipiell Einigkeit. Dies ist Voraussetzung für die Entfaltung von Beschaffungsaktivitäten. Die sogenannte „Make or Buy"-Frage ist in vielen Bereichen zugunsten „Buy" entschieden: Politisch weitgehend unstrittig ist beispielsweise, dass der Staat keine Müllfahrzeuge oder PCs selbst herstellt, keine eigenen Bauunternehmen betreibt etc. In einigen Bereichen existieren Mischformen oder Grauzonen, z. B. wenn sich der Staat (gegebenenfalls auch mit Minderheitsanteilen) an Unternehmen der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie beteiligt. So hält der Bund, vertreten durch das Bundesministerium der Verteidigung, zum Schutz dieser Branche etwa 25 % der Aktien der Hensoldt AG, einem Hersteller sicherheitskritischer Technologien (BMVg, 2020).

Weit schwieriger ist die Frage zu beantworten, wie der Staat Märkte nutzt, wie er also das angesprochene Wettbewerbsprinzip in seinen Vergabeverfahren konkret ausgestaltet. Prinzipiell besteht die Idee darin, das Wirtschaftlichkeitsprinzip über das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu operationalisieren (Burgi, 2025, S. 231–235). Dem jeweiligen Auftraggeber steht es bei jeder Vergabe frei, wie Preis und Leistung konkretisiert und spezifisch ausgestaltet werden. So ist es beispielsweise möglich, „dass das Zuschlagskriterium ‚Kosten' auf der Grundlage der Lebenszykluskosten der Leistung berechnet wird." (§ 59 Abs. 1 VgV). Grundsätzlich existieren zahlreiche Möglichkeiten, über Eignungskriterien der Bieter, konkrete Elemente der Leistungsbeschreibung und schließlich Zuschlagskriterien wesentliche Leistungselemente zu definieren, die – natürlich ausgehend von und in sachlichem Zusammenhang mit dem Leistungsgegenstand – festlegen, wie ein umfassender Preis- und vor allem auch Leistungswettbewerb konkret umgesetzt werden kann.

Nachhaltigkeit als strategisches Ziel der öffentlichen Beschaffung

Ab einem bestimmten Beschaffungsvolumen, dem sogenannten „Schwellenwert", ist das Vergaberecht auf europäischer Ebene geregelt (Richtlinie 2014/24/EU Abs. 18; Burgi, 2025, S. 132–134). Im Zuge der letzten großen Rechtsreform 2014 wurden – ausgehend von der damaligen „Strategie 2020", die Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt machen sollte – fünf strategische Zielsetzungen im Vergaberecht verankert (Europäische Kommission, 2010):

- Förderung von Unternehmensinnovationen (S. 15),
- Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (S. 21),
- Berücksichtigung von Umweltaspekten (S. 18),
- Berücksichtigung sozialer Aspekte (S. 21–24),
- Effizienz und Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung (S. 22, 30–31).

Im sogenannten „Green Deal" aus dem Jahr 2019 hat die Europäische Kommission dann die Bedeutung der (ökologisch) nachhaltigen Beschaffung („Green Public Procurement") weiter betont und gestärkt: „Die Behörden,

einschließlich der EU-Organe, sollten mit gutem Beispiel vorangehen und sicherstellen, dass ihr Beschaffungswesen umweltfreundlich ist. Die Kommission wird weitere Rechtsvorschriften und Leitlinien für ein umweltgerechtes öffentliches Beschaffungswesen vorschlagen." (Europäische Kommission, 2019, S. 9–10). Öffentliche Beschaffung hat damit nicht mehr „nur" administrative Vergabeabwicklungsfunktion, sondern leistet einen Beitrag zu den strategischen Zielen des Staates.

Dies hatte schon die schwarz-rote Bundesregierung unter Angela Merkel erkannt und 2021 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) erlassen. Diese verpflichtet die Dienststellen des Bundes, bei Vergaben mit einem Auftragswert von über 10.000 € sowohl die Energieeffizienz über den gesamten Lebenszyklus als auch, „soweit mit vertretbarem Aufwand möglich, eine Prognose der verursachten Treibhausgasemissionen während des gesamten Lebenszyklus" in die Wirtschaftlichkeitsprüfung einzubeziehen (§ 2 Abs. 1 AVV Klima). Bei der Zuschlagsentscheidung im Sinne des wirtschaftlichsten Angebots sind die Lebenszykluskosten einzubeziehen. Wichtig ist hierbei, dass dafür auch Kosten zu berücksichtigen sind, „die durch externe Effekte der Umweltbelastung entstehen" – allen voran der CO_2-Preis (§ 4 Abs. 4 AVV Klima). Für die Vergabestellen des Bundes sind Nachhaltigkeitskriterien, insbesondere solche des Klimaschutzes, daher längst keine „Kann-Kriterien" mehr, sondern „Muss-Kriterien", von denen nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Wie stark die AVV Klima bislang zur Förderung einer klimafreundlichen Beschaffung beigetragen hat, ist empirisch noch nicht belastbar ausgewertet worden, da die Vergabestatistik mit einem Zeitverzug von knapp drei Jahren veröffentlicht wird.

Auch die aktuelle schwarz-rote Bundesregierung hat das strategische Potenzial der öffentlichen Beschaffung erkannt und definiert deshalb in ihrem Koalitionsvertrag: „Das öffentliche Beschaffungswesen werden wir systematisch optimieren. Wir werden ein strategisches Beschaffungsmanagement implementieren." (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 65). Wenn sich die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise zur Reduktion ihres CO_2-Ausstoßes verpflichtet, muss auch die Beschaffung einen Beitrag dazu leisten, indem sie z. B. auf emissionsfreie Fahrzeuge umstellt.

Das setzt voraus, die Frage nach dem Wie der Nutzung von Märkten im vergaberechtlich zulässigen Rahmen mit anderen Schwerpunkten zu versehen. Der Wettbewerb verschiebt sich vom „reinen" Preiswettbewerb hin zu einem Qualitäts- und Leistungswettbewerb (Tátrai et al., 2024). Idealerweise fördern öffentliche Ausschreibungen die Attraktivität nachhaltiger Lösungen und setzen Anreize für die Zulieferindustrie, sich mit nachhaltige(re)n Angeboten im Wettbewerb zu behaupten. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Die Europäische Kommission hat bereits im Jahr 2017 unter dem Titel „Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe" festgestellt: „Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein strategisches Werkzeug", wobei „die Möglichkeiten, die die Vergabe öffentlicher Aufträge als strategisches Werkzeug zur Erreichung der Ziele einer nachhaltigen, sozialen Politik und zur Förderung der Innovation bietet, von den Mitgliedstaaten nicht voll ausgeschöpft [werden]. […] Es ist daher an der Zeit, die intelligente Anwendung der neuen Regeln in der Praxis in den Mittelpunkt zu stellen. […] Die Möglichkeiten einer strategischen Auftragsvergabe werden nicht ausreichend genutzt. In 55 % der Ausschreibungen dient immer noch der niedrigste Preis als einziges Vergabekriterium." (Europäische Kommission, 2017, S. 3–5).

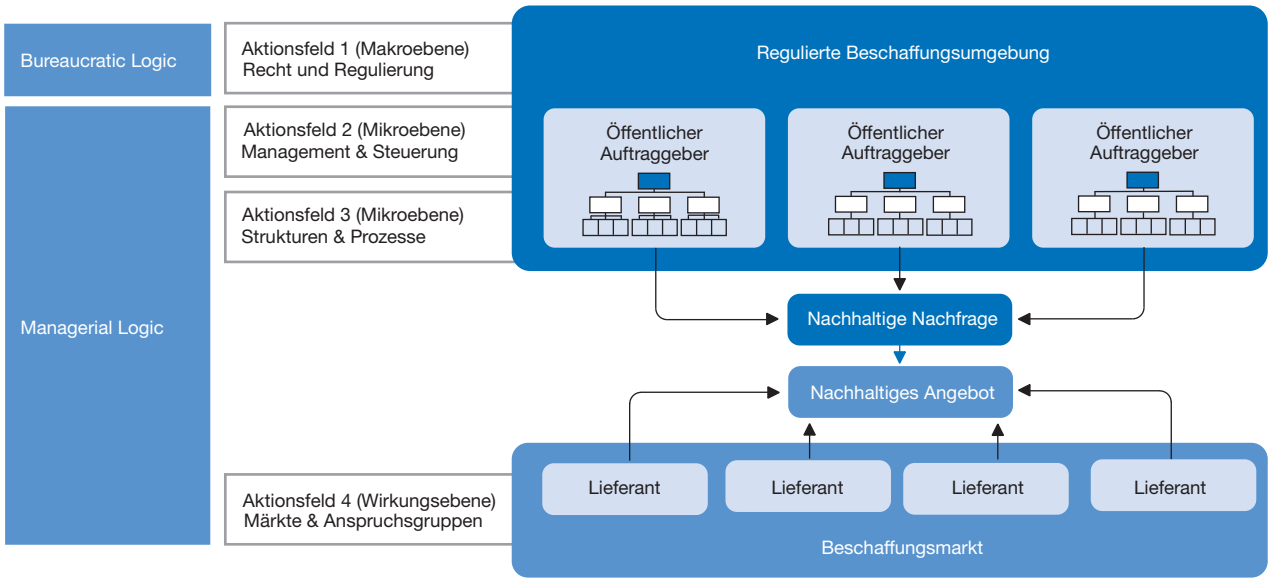
Empirische Befunde: Ordnungsrecht allein schafft keinen Nachhaltigkeitswettbewerb

Dieses bereits vor acht Jahren skizzierte „Grunddilemma" zwischen vergaberechtlichen Möglichkeiten und konkreter Implementierung gilt es nun genauer zu analysieren. Denn das Vergaberecht schafft – mit Ausnahme der Bundesdienststellen seit 2021 – bislang nur die Möglichkeit, diese „Transformationskraft" der öffentlichen Beschaffung hin zu nachhaltigeren Produkten auszunutzen. Empirische Befunde zeigen ein anhaltend defizitäres Bild: Die Vergabestatistik für das Jahr 2021 verzeichnet nur rund 13 % der gemeldeten Vergaben mit Nachhaltigkeitskriterien. „Die öffentliche, nachhaltige Kriterien berücksichtigende Beschaffung bleibt damit weiterhin deutlich hinter den Möglichkeiten der strategischen Beschaffung zurück." (BMWK, 2023b, S. 37). Eine weitere Untersuchung nimmt das Vergabeverhalten der kommunalen Kernverwaltung auf Grundlage der TED-Datenbank (Tender Electronic Daily) für den Zeitraum von 2011 bis 2023 in den Blick und zeigt, dass nachhaltige Zuschlagskriterien, die einen echten Wettbewerb der Bieter im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte ermöglichen, lediglich in 17 % der Vergaben Anwendung fanden. Seit 2019 ist zudem ein rückläufiger Trend zu beobachten: Während der Anteil entsprechender Vergaben im Jahr 2014 noch bei 23 % lag, wurden nachhaltige Zuschlagskriterien zwischen 2020 und 2023 nur noch in 14 % bis 15 % der Vergaben berücksichtigt (Kozuch et al., 2024, S. 19–20).

Neue Logiken für die Implementierung einer strategischen öffentliche Beschaffung

Der „Verordnungsweg" zur Durchsetzung strategischer Beschaffungsziele scheint also nicht die gewünschten Er-

Abbildung 1
Aktionsfelder zur Verringerung des Intention-Action-Gaps



Quelle: eigene Darstellung.

folge zu erzielen. Wenngleich die ordnungsrechtliche Wirkung der AVV Klima auf Bundesebene bislang noch nicht evaluiert wurde, so scheint es dennoch unstrittig, dass Ordnungsrecht allein der Komplexität einer strategischen und nachhaltigen Beschaffung nicht gerecht wird. Neuere Ansätze zur Frage, wie sich öffentliche Institutionen – und damit auch die öffentliche Beschaffung – steuern lassen, stellen deshalb zwei komplementäre „Logiken" in den Mittelpunkt: Neben die sogenannten „Bureaucratic Logic" tritt die „Managerial Logic". Die „Bureaucratic Logic" stellt die Einhaltung von Regeln, Vorschriften und standardisierten Abläufen in den Vordergrund. Dabei liegt der Schwerpunkt stärker auf der ordnungsgemäßen Durchführung der (Vergabe-)Verfahren als auf den erzielten Ergebnissen. Im Gegensatz dazu rückt die „Managerial Logic" die Zielerreichung und die Bewertung von Leistungen anhand definierter Indikatoren in den Fokus und ist stärker auf Ergebnisse ausgerichtet (Meyer et al., 2014, S. 866).

Wie bereits angesprochen, sind seit über zwei Jahrzehnten Ansätze hin zu einer „umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung" im EU-Vergaberecht verankert. Seit 2014 besteht die vergaberechtliche Zulässigkeit, Nachhaltigkeitsaspekte im umfassenden Sinn – also neben umweltbezogenen auch soziale und innovative Aspekte – zu berücksichtigen. Was nun konkret zu tun sei, um den Implementierungsstand zu verbessern, untersucht die Beschaffungsforschung ebenfalls seit 20 Jahren. Eine umfassende, vergleichende Analyse von 108 Studien aus den Jahren 2005 bis 2023 identifiziert 15 größere Lösungsansätze, um die Implementierung zu verbessern (Kozuch et al., 2024, S. 26–35):

1. *Einführung verbindlicher Regelungen* z. B. zur Integration von Nachhaltigkeitskriterien
2. *Einsatz von Intermediären und externen Expert:innen*, die als Zwischenglied mit der Implementierungsaufgabe betraut werden
3. *Formulierung einer Strategie* mit klar definierten Zielen für nachhaltige Beschaffung
4. *Stärkung nachhaltiger Führung* des Beschaffungspersonals zur Umsetzung nachhaltiger Beschaffung
5. *Training und Ausbildung* des Führungs- und Beschaffungspersonals zur Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung
6. *Innovationskultur*, die in der Organisation für Offenheit gegenüber Neuem und Technologien schafft
7. *Einsatz von Lebenszykluskostenrechnung*, bei der die Gesamtkosten, die mit der Beschaffung verbunden sind, einbezogen werden, sodass beispielsweise eine längere Produktlebensdauer auch von ökonomischem Vorteil sein kann
8. *Sensibilisierung der Verantwortlichen* für die Notwendigkeit und Vorzüge der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.
9. *Formulierung einer Operationalisierung* des Nachhaltigkeitsverständnisses der implementierenden Organisation
10. *Nutzung von Zertifizierungen*, Labels und Siegeln, um die Mess- und Nachvollziehbarkeit der Nachhaltigkeitsleistung zu erhöhen

11. *Einführung von Routinen und Standards* sowohl organisationsinterner Abläufe und Unterlagen als auch der Art der Lieferantenanforderungen
12. *Stärkung der Interaktion und Kommunikation* zwischen den Beteiligten, insbesondere Bedarfs- und Vergabestelle sowie Marktteilnehmern
13. *Change Agents und Green Teams*, die die Implementierung im Rahmen dezidierter Personen(gruppen) vorantreiben
14. *Zentralisierung der Beschaffung* über eine zentrale Vergabestelle
15. *Lieferantenmanagement* durch beispielsweise Lieferantenorientierung, Marktdialoge etc.

Es fällt auf, dass die ganz überwiegende Zahl dieser Lösungsvorschläge (außer explizit Nummer 1 und implizit Nummer 2) der Management-Logik zuzuordnen ist. Der „reflexhafte" Versuch, allein über das Vergaberecht die Nutzung der öffentlichen Beschaffung als strategisches Instrument zu erreichen, wirkt offensichtlich nur begrenzt. Stattdessen zeigen alle empirischen Befunde und Studien der Beschaffungsforschung, dass ein integrierter Ansatz eines „echten" strategischen Beschaffungsmanagement an seine Stelle treten muss (Abbildung 1).

Das Vergaberecht bildet den regulatorischen Rahmen (Aktionsfeld 1), die Beschaffungsstellen steuern Beschaffungsaktivitäten (Aktionsfeld 2) und schaffen Strukturen und Prozesse (Aktionsfeld 3). Durch die gezielte Auswahl nachhaltiger Lieferanten können sie zum einen das staatliche Leistungsangebot selbst klimafreundlicher und ressourcenschonender gestalten, zum anderen direkt das Marktverhalten von Anbietern beeinflussen (Aktionsfeld 4). Die reine Konzentration auf das Vergaberecht wird der Komplexität der Herausforderung nicht gerecht. Die Implementierung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung erfordert es, „Bureaucratic Logic" (Aktionsfeld 1) und „Managerial Logic" (Aktionsfelder 2 und 3) miteinander in Einklang zu bringen, um sowohl die regelkonforme Durchführung zu gewährleisten als auch wirkungsorientierte Ergebnisse zu erzielen (Aktionsfeld 4). Für eine effektive und dauerhafte Implementierung nachhaltiger Beschaffung bedarf es einer strategischeren Ausrichtung: Dazu gehören die konsequente Verknüpfung und Integration bewährter Instrumente sowie die klare Priorisierung nachhaltiger Ziele im Rahmen eines strategischen Einkaufs.

Literatur

Adjei-Bamfo, P., Djajadikerta, H. G., Jie, F., Brown, K. & Mavi, R. K. (2023). Public procurement for innovation through supplier firms´ sustainability lens: A systematic review and research agenda. *Business Strategy and the Environment*, *32*(1), 387–407.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung. (2020, 17. Dezember). *Bundesrepublik Deutschland beschließt Beteiligung an der Hensoldt AG* [Pressemitteilung].

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023a). *Innovative öffentliche Beschaffung*. Leitfaden (3. Aufl.).

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023b). *Vergabestatistik*. Bericht für das zweite Halbjahr 2021.

Burgi, M. (2025). *Vergaberecht: Systematische Erläuterung für Studium, Weiterbildung und Praxis* (4. Aufl.). Beck.

CDU, CSU & SPD. (2025). *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode*.

Eßig, M. & Schaupp, M. (2018). *Ermittlung des Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für ein innovationsgetriebenes strategisches Beschaffungsmanagement*. Arbeitspapier des Arbeitsgebiets Beschaffung der Universität der Bundeswehr München, Nr. 16.

Europäische Kommission. (2010). Europa 2020. *Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*. Mitteilung der Kommission (KOM(2010) 2020).

Europäische Kommission. (2017). *Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2017) 572).

Europäische Kommission. (2019). *Der europäische Grüne Deal*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (COM(2019) 640).

Grochla, E. & Schönbohm, P. (1980). *Beschaffung in der Unternehmung: Einführung in eine umfassende Beschaffungslehre*. Poeschel (Sammlung Poeschel, 96).

Hammann, P. & Lohrberg, W. (1986). *Beschaffungsmarketing: Eine Einführung*. Poeschel (Sammlung Poeschel, P 124).

Kalvet, T. (2012). Innovation: A factor explaining e-government success in Estonia. *Electronic Government, An International Journal*, *9*(2), 142–157.

Kozuch, A., von Deimling, C. & Eßig, M. (2024). Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung. *Focus Paper*, #23, Bertelsmann Stiftung.

Meyer, R., Egger-Peitler, I., Höllerer, M. & Hammerschmid, G. (2014). *Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation*. *Public Administration*, *92*(4), 861–885.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Öffentliche Vergabe in Deutschland. Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*.

Tátrai, T., Vörösmarty, G. & Juhász, P. (2024). Intensifying Competition in Public Procurement. *Public Organization Review*, *24*(1), 237–257.

Title: ***Sustainability goals in public procurement: Does the state manage its purchasing strategically?***

Abstract: *In public procurement, the state enters into a market economy relationship with private-sector suppliers. Due to the enormous volume of goods and services demanded, public procurement can provide impetus for transformation both externally with suppliers and internally for public administration. The EU and Germany have enshrined sustainability criteria in their public procurement law. This article shows that empirical studies indicate a large discrepancy between the possibility and implementation of sustainable procurement. Effective implementation of sustainable procurement requires not only regulatory law (bureaucratic logic) but also the strategic anchoring of sustainability principles in the management and processes of public procurement and in supplier management (managerial logic).*

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 841-846
JEL: L50, R50, Q40

Kai van de Loo

Das willkürliche Sterben der deutschen Kohleindustrie

Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag haben 2020 aus klimapolitischen Gründen beschlossen, die nationale Kohleverstromung und damit die gesamte deutsche Kohleindustrie bis spätestens 2038 auslaufen zu lassen. Der Steinkohlebergbau wurde bereits 2018 endgültig eingestellt. Nun sollen in den kommenden Jahren auch der Braunkohlebergbau, die Kohleimporte und alle anderen Teile der Kohle-Wertschöpfungskette auslaufen. Dieser Beitrag diskutiert die Situation im Jahr 2025 und stellt die energie- und regionalpolitischen Konsequenzen auf nationaler Ebene den unterschiedlichen globalen Trends beim Kohleverbrauch gegenüber. Das Ergebnis ist, dass es stichhaltige wirtschaftliche Argumente gibt, um die Beendigung der deutschen Kohleindustrie in einem anderen Licht zu sehen.

Seit geraumer Zeit wird in Deutschland über die Problematik der Deindustrialisierung diskutiert. Seit 2018 verzeichnet das produzierende Gewerbe hierzulande kein Wachstum mehr oder es geht sogar zurück; inzwischen stagniert die gesamte deutsche Volkswirtschaft. Dabei spielen neben dem globalen Strukturwandel und geopolitischen Faktoren auch die Weichenstellungen der nationalen Wirtschaftspolitik, insbesondere der deutschen Energie- und Klimapolitik eine große Rolle, wie unter anderem hohe Strom- und Energiepreise. Wenig kritisch hinterfragt wurde in diesem Kontext das von der deutschen Politik eingeleitete Ende der deutschen Kohleindustrie. Dieses wird vielmehr als unvermeidbares Opfer der grünen Transformation zur Klimaneutralität dargestellt. Eine kritische Prüfung zeigt, dass hier möglicherweise vorschnell gehandelt wurde.

Sowohl die Gewinnung von Steinkohle und Braunkohle als auch deren Nutzung, insbesondere zur Stromerzeugung (und für weitere Einsatzmöglichkeiten im Stahlsektor und in Nischen des Wärmemarktes), sind in Deutschland politisch nicht mehr erwünscht. Bereits 2018 wurde der heimische Steinkohlebergbau durch den 2007 politisch beschlossenen Auslauf seiner Subventionen endgültig beendet. Die Möglichkeit eines begrenzten „Sockelbergbaus“ wurde verworfen, mit dem man der international wettbewerbsfähigen deutschen Bergbau-Zulieferindustrie eine heimische Absatz- und Referenzbasis bewahrt, den Zugang zu den Lagerstätten offen gehalten und einige tausend Arbeitsplätze in strukturpolitisch ohnehin problematischen Regionen gesichert hätte. Zugelassen wurde nur noch die „sozialverträgliche Beendigung“ des heimischen Steinkohlebergbaus in Form eines Abbautempos der restlichen Subventionen, das eine Rückführung der Kapazitäten ohne betriebsbedingte Kündigungen erlaubt hat. Ferner mit Blick auf den Nachbergbau die Überführung des einzig verbliebenen Steinkohlebergbaukonzerns RAG AG in ein Unternehmen zur Weiterentwicklung der Bergbauflächen sowie zur Bearbeitung der Altlasten (Bergschäden etc.) und der wasserwirtschaftlichen Ewigkeitsaufgaben (Grubenwassermanagement, Grundwasserreinigung, Poldermaßnahmen) des stillgelegten RAG-Bergbaus. Für die Finanzierung der Ewigkeitsaufgaben wurde zugleich die privatwirtschaftliche, aber öffentlich abgesicherte Konstruktion der RAG-Stiftung etabliert. Aus den Erträgen des Stiftungsvermögens werden darüber hinaus Bildung, Wissenschaft und Kultur in den ehemaligen Steinkohleregionen gefördert.

Spätestens 2038 soll nun gemäß dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG, 2020) von 2020 zur „Erfüllung der (nationalen) Klimaschutzziele“ die Kohleverstromung in Deutschland vollständig eingestellt werden. Dies bedeutet zugleich die Beendigung des Braunkohlebergbaus in Deutschland – die nach einer politischen Sondervereinbarung mit dem Land Nordrhein-Westfalen im dort ansässigen Rheinischen Revier, dem

© 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.

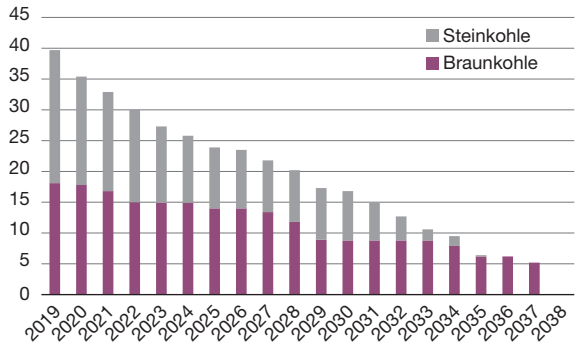
Prof. h. c. Dr. rer. oec. Kai van de Loo ist Senior Consultant am Forschungszentrum Nachbergbau der TH Georg Agricola Bochum.

größten Braunkohlerevier in Deutschland, schon 2030 erreicht werden soll. Das Mitteldeutsche Revier und das Lausitzer Revier im Osten Deutschlands sollen dann schrittweise bis 2038 mit der Beendigung von Braunkohleförderung und -verstromung (teils verknüpft mit Fernwärmeversorgung) in den Ausstieg folgen. Auch die Produktion für restliche Verwendungszwecke der Braunkohle wie Brikettierung oder Herstellung von Montanwachsen sowie der Import von Kokskohle und Steinkohlekoks für die Stahlindustrie oder von Anthraziten für den Wärmemarkt dürften bis 2038 weitestgehend entfallen, weil klimapolitische Vorgaben (wie „grüner Stahl“) die Nachfrage hinfällig machen. Mit dem Ausstieg aus der Kohlegewinnung und -nutzung wird zudem der dafür entwickelten kohlebezogenen Technologie und ihrer Zulieferindustrie sowie Kohlehandel und -logistik in Deutschland die wirtschaftliche Grundlage entzogen.

Abbildung 1

Vollzogener/geplanter Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland gemäß KVBG

GW Kohlekraftwerkskapazität (Jahresende)



Quelle: BMWK (2020).

Wer die Beendigung der deutschen Kohleindustrie aus energie- und klimapolitischem Sachzwang für unvermeidlich hält, muss indes vier grundsätzliche Fragen beantworten:

1. Hat die Beendigung von Kohlegewinnung und -nutzung in Deutschland einen spürbaren Effekt auf den globalen Kohlemarkt und die von ihm ausgehenden Treibhausgasemissionen?

2. Kann durch das Ende der Kohleindustrie in Deutschland die hiesige Sicherheit und Preisgünstigkeit der Strom- und Energieversorgung sowie deren Umweltverträglichkeit erhalten oder verbessert werden?

3. Gibt es überzeugende Gründe, in Deutschland nicht die Kohlenutzung mit CCS- bzw. CCUS-Technologie, also der Abscheidung, gegebenenfalls (Nach)Nutzung oder geologischen Lagerung von CO_2, zuzulassen, die „grüne Kohle“ ermöglichen würde?

4. Ist es notwendig, bis 2045 Nullemissionen erreichen zu müssen (und ökonomisch zu können) oder wäre Klimaneutralität in genereller Perspektive unter Berücksichtigung der natürlichen Senkenleistungen (Ozeane und Landpflanzen) nicht schon bei einer Halbierung des CO_2-Ausstoßes gegeben, der in Deutschland seit 1990 mittlerweile nahezu erreicht (und bei der Kohle übererfüllt) ist?

Maßnahmen und Sachstand des Kohleausstiegs in Deutschland

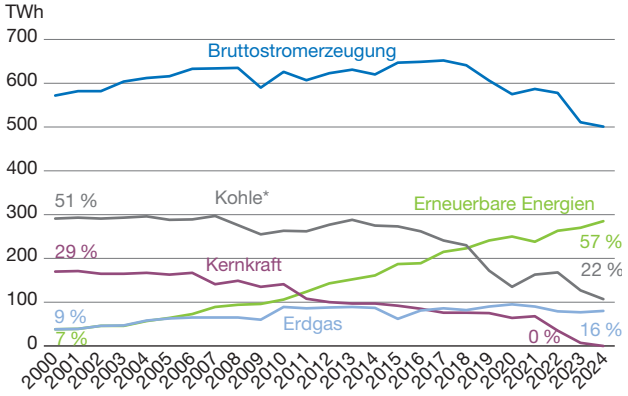
Mit dem KVBG soll der Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland durch einen Stilllegungsplan mit Kohleverfeuerungsverboten, dem Verbot des Neubaus von Kohlekraftwerken und anderes mehr erfolgen. Das ist aus ordnungspolitischer Sicht befremdlich, weil die Stromerzeugung aus Kohle wie der gesamte Kraftwerkssektor und die Industrie dem zur Umsetzung der Klimaziele schon seit 2005 EU-weit etablierten und sich stetig verschärfenden CO_2-Emissionsrechtehandelsysstem (EU-ETS) unterworfen sind und die Kohle aufgrund ihres höheren CO_2-Gehalts den größten Zusatzkosten unterworfen ist.

Mit den Betreibern der großen Braunkohlekraftwerke wurde vertraglich ein anlagenscharfer Stilllegungspfad für den Gesamtzeitraum 2020 bis 2038 festgelegt (Abbildung 1), der mit Regelungen zur Entschädigung der Kapitalverluste verknüpft ist. Zwischenzeitlich wurden auch wegen der Gaskrise nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine einige temporäre Abweichungen vom Stilllegungspfad veranlasst (wie etwa der Weiterbetrieb der Braunkohleblöcke Neurath D und E bis März 2024) oder, damit nicht kohärent, die zusätzliche Sondervereinbarung zur vorzeitigen Stilllegung des Rheinischen Braunkohlereviers 2030. Für die Stilllegungen von Steinkohlekraftwerken und Braunkohle-Kleinanlagen sind bis 2026 Ausschreibungen für Stilllegungsprämien durch die Bundesnetzagentur vorgesehen worden.

Ab 2027 sollen dann die verbleibenden Steinkohlestilllegungen durch Ordnungsrecht per staatlicher Verfügung bewirkt werden. Zur sozial- und regionalpolitischen Flankierung des Ausstiegsprozesses ist zum einen die aus dem Steinkohlebergbau bekannte Anpassungsgeldregelung für einen Vorruhestand älterer Bergleute auch auf den Braunkohlebergbau sowie auf die Beschäftigten der Kohlekraftwerke übertragen worden. Zum anderen wurde parallel zum KVBG 2020 das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen aufgelegt, das bis 2038 eine regionalpoli-

Abbildung 2

Bruttostromerzeugung in Deutschland und Anteile ausgewählter Energieträger

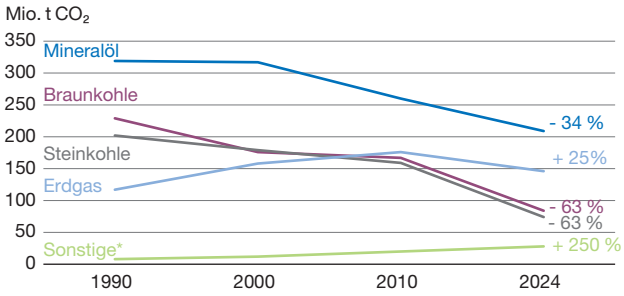


*Kohle hier = Strom aus Braunkohle und Steinkohle (einschließlich importierter Steinkohle).

Quelle: BDEW (2025); eigene Berechnungen.

Abbildung 3

Energiebedingte CO_2-Emissionen in Deutschland



* unter anderem nicht-biogener Müll.

Quelle: BMWK (2022); für 2023/24 eigene Hochrechnung auf Basis AGEB (2025) und UBA (2025).

tische Förderung von 40 Mrd. € für die Braunkohleregionen sowie weitere 1,09 Mrd. € für ausgewählte Steinkohlekraftwerksstandorte zur Verfügung stellt. Dabei werden 26 Mrd. € direkt aus dem Bundesetat und weitere 14 Mrd. € an Finanzhilfen für die betroffenen Bundesländer gewährt, und zwar in der Hauptsache für Infrastrukturinvestitionen, aber auch für die Ansiedlung von Forschungseinrichtungen und Bundesbehörden in den Kohleregionen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Kohlebeschäftigte und weitere regionale Fördermaßnahmen.

Zur Kompensation der Ausgleichs- und Reservefunktion der Kohlekraftwerke ist der Neubau von „hocheffizienten" Gaskraftwerken vorneherein vorgesehen. Die Ampelkoalition hatte dazu schon Pläne entwickelt, aber nicht umgesetzt. Die neue CDU/CSU und SPD-geführte Bundesregierung hat konkret den staatlich unterstützten Bau von 20 GW an neuen Gaskraftwerken angekündigt, muss dafür indes noch einen adäquaten, auch beihilferechtlich zulässigen Kapazitätsmechanismus aufstellen. Zudem plant sie für einen Übergangszeitraum die eventuelle Reaktivierung stillgelegter, aber zunächst in eine Netzreserve einzustellender Kohlekraftwerke nicht nur bei akuten Gefährdungen der Versorgungssicherheit, sondern auch zur Abfederung von Strompreisspitzen einzusetzen. Die Einzelheiten sind noch offen.

Insgesamt ist der Kohleausstieg grosso modo wie geplant vorangetrieben worden. Im Mai 2025 waren nach Angaben der Bundesnetzagentur (BNetzA, 2025) nur noch rund 23,5 GW an Kohlekapazität im Strommarkt (14.745 MW Braunkohle, 8.740 MW Steinkohle), sogar etwas weniger als im ursprünglichen Ausstiegsplan für 2025 angesetzt (23,9 GW). Das sind lediglich 9 % der gesamten Stromerzeugungskapazität in Deutschland. Doch 2024 wurden damit immerhin noch 22 % der Bruttostromerzeugung geleistet (Abbildung 2). Gleichwohl ist die Stromerzeugung aus Kohle weiter stark zurückgegangen, seit dem EEG-Startjahr 2000 insgesamt um 63 %. Der Rückgang des Kohlestroms ist eindeutig auf die Expansion der erneuerbaren Energien zurückzuführen. Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien hat dank EEG seither um 650 % zugelegt, ihr Anteil an der Gesamterzeugung lag 2024 bei 56 %. Die absolute Strommenge aus erneuerbaren Energien war damit trotz einer systematischen EEG-Förderung noch immer kleiner als die der Kohle im Jahr 2000 und übertraf die der Kohle erst ab 2018.

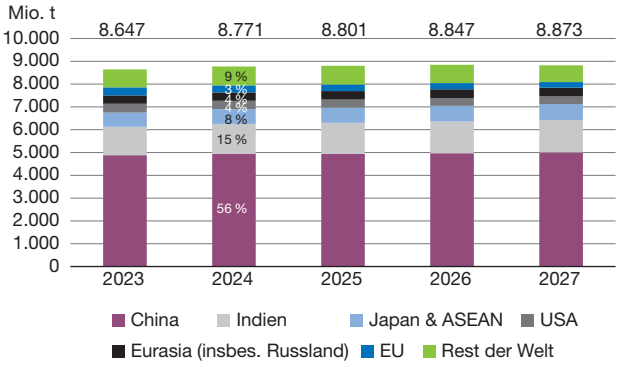
Zusammen mit den sonstigen Kohleverwendungen hierzulande trug die Kohle nach AGEB (2025) im Jahr 2024 noch knapp 54 Mio. t Steinkohleeinheiten (SKE) (Braunkohle 27,7 Mio. t SKE, Steinkohle 26,2 Mio. t SKE) bzw. 15 % zur Deckung des Primärenergieverbrauchs (PEV) bei. Zum Vergleich: 2024 entfielen auf die erneuerbaren Energien 20 % des PEV; somit ist jenseits der Stromerzeugung der Weg für die erneuerbaren Energien als flächendeckendes Mittel der Energieversorgung noch sehr weit. Denn zwei Drittel des PEV entfallen nicht auf Kohle, sondern auf Mineralöl (37 %), Erdgas (26 %) und Sonstige (3 %). Auch was die CO_2-Verminderung betrifft, ist bei der Kohle nicht mehr so sehr viel zu holen. Die CO_2-Emissionen aus Braunkohle und Steinkohle sind seit 1990 um je 63 % gesunken (Abbildung 3), weit überproportional zur bisher erreichten nationalen Gesamtreduktion von rund 46 %. Der Kohleanteil am energiebedingten CO_2-Ausstoß in Deutschland lag 2024 bei nur noch 29 %.

Globale Entwicklung der Kohleindustrie

Global betrachtet fällt der Kohleausstieg in Deutschland im Kohlemarkt nicht ins Gewicht. In den letzten drei Jahr-

Abbildung 4

Weltkohleverbrauch nach Ländern/Regionen



Quelle: IEA (2024b), für 2024 Hochrechnung, 2025 bis 2027 Trendprognose; zum Vergleich Braun- und Steinkohleverbrauch Deutschland 2024: 54 Mio. t SKE ~ 0,6 % des Weltverbrauchs.

zehnten haben sich Kohleproduktion und -verbrauch weltweit verdoppelt, vor allem durch den rasanten Anstieg in China. Ein Produktions- und Verbrauchsrückgang ist auch in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Gleiches gilt für die globalen CO_2-Emissionen aus Kohle. Die Kohle ist weltweit nach wie vor der Energieträger Nr. 1 in der Stromerzeugung (35 %) und prioritärer Rohstoff in der Rohstahlerzeugung. 2024 erreichte der weltweite Kohleverbrauch mit knapp 8,8 Mrd. t ein neues Allzeithoch. Auf Deutschland entfielen lediglich 0,6 % des Weltverbrauchs, mehr als 99 % finden also woanders statt, und zwar vor allem in China (56 %). Zusammen mit Indien und Ostasien (ASEAN-Staaten und Japan) werden dort beinahe 90 % der Kohle weltweit genutzt (Abbildung 4).

Obwohl es vor allem bei westlichen Staaten eine Reihe von Erklärungen, Abkommen und „Allianzen" (wie die Past Powering Coal Alliance) gibt, die sich ebenfalls dem Ziel Kohleausstieg verschrieben haben, lässt sich vor dem Hintergrund der globalen Gewichte vorerst keine Trendwende beim Weltkohleverbrauch und dem daraus resultierenden CO_2-Ausstoß erwarten. Die Internationale Energieagentur (IEA, 2024a) sagt zwar längerfristig einen Rückgang des Weltkohleverbrauchs voraus. Für die nächsten Jahre prognostiziert sie aber eine Seitwärtsbewegung auf dem Hochplateau, eher mit steigender Tendenz. Der Kohleausstieg in Deutschland ändert daran nichts.

Die IEA fordert ähnlich wie der Weltklimarat keineswegs die Beendigung der gesamten Kohlenutzung weltweit, sondern den Ausstieg aus der „unabated coal" (Kohlenutzung ohne Vermeidungsmaßnahmen). Vielmehr sollte die künftige Kohlenutzung gezielt mit der inzwischen fortgeschrittenen CCS-Technologie verknüpft werden, also der CO_2-Abscheidung und Einlagerung (vorwiegend

Tabelle 1

Abschätzung von Kohlekraftwerkskapazitäten und kohlebedingten CO_2-Emissionen global

	Kohlekraftwerke 2021		Kumulierte CO_2-Emissionen bisher und Status-quo-Projektion			
Ausgewählte Länder	Kapazität (GW)	Durchschnittsalter (Jahre)	Gt CO_2 1900 bis 2021	Anteil 1900 bis 2021 (in %)	Gt CO_2 2022 bis 2100	Anteil 2022 bis 2100 (in %)
USA	233	41	83	26	10	3
China	1141	13	87	27	203	62
Indien	240	14	21	7	42	13
Japan	55	25	9	3	8	2
Südkorea	41	15	5	2	9	3
Indonesien	35	13	2	1	7	2
Australien	25	35	7	2	2	1
Südafrika	44	31	9	3	9	3
Russland	50	41	12	4	4	1
EU	122	32	46	14	9	3
Polen	31	33	8	3	2	1
Deutschland	33	30	15	5	<2	<1

Quelle: IEA (2022).

unterseeisch in tiefen Gesteinsschichten, Aquiferen oder ausgedienten Öl- und Gasfeldern) oder, wo das im industriellen Umfeld möglich ist, die Abscheidung und Nutzung von CO_2 mit CCUS-Technologie, etwa für die Kunststoffindustrie und andere Bereiche der chemischen Industrie.

Die IEA hat zudem 2022 in einer Studie die historischen (1900 bis 2021) und künftig (bis 2100) gemäß ihrem Trendszenario zu erwartenden CO_2-Emissionen aus Kohle berechnet (IEA, 2022) (Tabelle 1). Schon bei den historischen Emissionen führt China das Feld mit 27 % vor den USA mit 26 % an, während Deutschland an der „historischen Verantwortung" einen Anteil von 5 % hat. Für die Zukunft liegt Deutschlands Anteil bei trendmäßiger Fortentwicklung unter 1 %, der Anteil von China demgegenüber bei 62 % vor Indien mit 13 %. Schon 2021 lag die Kohlekraftwerkskapazität allein von China beim 35-Fachen derjenigen Deutschlands. Aktuell sind in China mehr als 100 GW an neuer Kohlekapazität in Planung. Das ist mehr als das Vierfache dessen, was in Deutschland mit dem Kohleausstieg noch stillgelegt werden kann.

Energiepolitische und regionalpolitische Konsequenzen

Vor dem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, warum auch die neue Bundesregierung die CCS-Technologie für Erdgaskraftwerke einführen möchte, sie aber für Kohle-

kraftwerke ausschließt. Dabei ist die CCS-Technologie in Deutschland mitentwickelt und erprobt worden. Die Anwendung ist aufgrund von Bedenken auf Länderebene bislang nicht erfolgt. Klar ist, dass die Ausrüstung bestehender Kohlekraftwerke mit CCS kostengünstiger wäre als der Bau neuer Erdgaskraftwerke mit CCS. Zu beachten ist ebenso, dass der Klimavorteil von Erdgas gegenüber der Kohle wegfällt, wenn neben CO_2 auch Methan (CH4) in die Klimawirkung einbezogen wird, denn bei der Gewinnung und dem Transport von Erdgas fällt deutlich mehr Methanaustritt an als bei der Kohle, wie beispielsweise Howarth (2024) gezeigt hat. Nimmt man die Brennstoffemissionen beim LNG-Transport für Erdgas hinzu, ist dessen Bilanz sogar deutlich schlechter.

Im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung fallen indes nicht nur Klimaaspekte ins Gewicht. Bei der Stromerzeugung aus Windkraft onshore und PV-Freiflächen ist der – gerade im Vergleich zu Kohlekraftwerken – hohe Flächen- und Rohstoff(mehr)bedarf zu beachten (van de Loo & Haske, 2023). Hinzu kommt, dass bei Windkraft- und Solaranlagen wie auch bei den dafür nötigen Rohstoffen, insbesondere kritischen Metallen und seltenen Erden, eine enorme Lieferabhängigkeit vor allem von China zu konstatieren ist. Außerdem fehlt es, wie der Bundesrechnungshof (2024) moniert hat, bei den erneuerbaren Energien bisher an einem umfassenden Umweltmonitoring jenseits der CO_2-Emissionen. Konkret fordert er ein systematisches Umweltmonitoring der erneuerbaren Energien in Bezug auf die Auswirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Biodiversität, Flächen, Boden, Wasser, Luft, Landschaft, kulturelles Erbe, sonstige Sachgüter und mögliche Wechselwirkungen.

Unter den Gesichtspunkten Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung wäre ein vollständiger Kohleausstieg nicht empfehlenswert. Nach dem Kernkraftausstieg verengt ein zusätzlicher Ausstieg aus der Kohleverstromung den Energiemix der Stromerzeugung deutlich. Selbst mit einer weiteren Erdgasnutzung in Deutschland, die mangels nennenswerter heimischer Förderung nur durch Bezüge vom internationalen Markt erfolgen kann, würde die Versorgungssicherheit erheblich beeinträchtigt. Mit der Braunkohle stünde ein heimischer, vom Weltmarkt unabhängiger Energieträger zur Verfügung. Steinkohle kann von einem breit aufgestellten, logistisch voll erschlossenen Weltmarkt mit deutlich weniger Risiken importiert werden als LNG-Erdgas. Mit Blick auf die Volatilität bei den erneuerbaren Energien entfällt mit den Kraftwerken auf Kohlebasis eine nicht-wetterabhängige, zu jeder Tages- und Jahreszeit steuerbare und auch frequenzstabile Form der Stromerzeugung. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrechnungshof ein verbessertes Monitoring und einen Stresstest unter worst case-Annahmen auch für die Sicherheit der künftigen Stromversorgung.

Was die Wirtschaftlichkeit betrifft, haben Gierkink et al. (2020) darauf hingewiesen, dass bei einem Kohleausstieg Stromkosten und -preise in Deutschland noch weiter steigen werden. Das gilt auch, wenn steigende CO_2-Preise den Kohlestrom verteuern bzw. der Kohleausstieg diese Mehrkosten einspart. Bei den erneuerbaren Energien stehen steigenden Skaleneffekten des Ausbaus das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens bei den noch verfügbaren Standorten sowie zunehmende Systemkosten für den Netzausbau, Speicher, Redispatch und Backups entgegen, ebenso der enorme Rohstoffbedarf, der zu steigenden Rohstoffpreisen führen dürfte. Ebenso kaum beachtet worden ist bisher die viel geringere Energie-Arbeitsproduktivität der erneuerbaren Energien, d. h. es müssen wesentlich mehr Arbeitskräfte für die Energieversorgung eingesetzt und gebunden werden als das für die konventionellen Energien der Fall ist. Erdgaskraftwerke weisen im Vergleich zur Kohle aufgrund ihres höheren Brennstoffkostenniveaus höhere Grenzkosten in der Merit Order, Zusatzkosten für den Neubau (zumal bei knappen Kapazitäten) und Mehraufwand für den im heutigen Strommarkt erforderlichen Kapazitätsmechanismus auf. Auch Erdgasstrom wird, wenn auch etwas weniger als Kohlestrom, durch zunehmende CO_2-Preise verteuert, und die Strompreise steigen. Die Umsetzung der neuen EU-Methanrichtlinie wird hier zu einem weiteren, schwer abzuschätzenden Kostenfaktor.

Schließlich hat der Kohleausstieg regionalpolitische Folgen, denn die Kohleregionen verlieren ihren industriellen Kern. Deshalb wurde das hoch dotierte, bis 2038 (mit Maßnahmennachlauf darüber hinaus angelegte) Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen verabschiedet. Es setzt jedoch die Einhaltung des Stilllegungsfahrplans für die Kohlekraftwerke voraus. Doch auch ohne diese Kohleausstiegsklausel, die mit einfacher Gesetzesänderung abgeschafft werden könnte, bliebe die Strukturförderung der Kohleregionen relevant. Denn der Kohleausstieg ist inzwischen zu einem beträchtlichen Teil schon vollzogen, die strukturpolitisch ohnehin problematischen Kohleregionen hatten und haben großen regionalpolitischen Nachholbedarf und ein Strukturwandel mit der (Rest-)Kohle könnte zukunftsgerichtete Anpassungen erleichtern und mehr Zeit und Spielraum verschaffen. Zum Beispiel auch, um die regionale Stromversorgung, die in den Kohleregionen von Eigenversorgung und regionalem Stromexport auf Importe von Wind- und Solarstromstandorten geändert werden soll, besser abzusichern und die einseitige Abhängigkeit nur von erneuerbaren Energien und Importgas (oder auch Kohle- und Atomstromimporten) zu verringern.

Überdies gibt es für den allseits geforderten „gerechten Wandel“ nach allen bisherigen Erfahrungen und Erkenntnissen keine Patentrezepte, allerdings Risiken ausgreifender strukturpolitischer Planung und Lenkung. Die einzelnen vom Kohleausstieg betroffenen Standorte und Regionen sind zu spezifisch in ihren Bedingungen. Schon deshalb sollten im Sinne einer regionalökonomisch ausgewogenen Politik vor unumkehrbaren Entscheidungen mehr Forschung, breitere Betrachtungen und ein regionales Monitoring implementiert und abgewartet werden. Doch derzeit sind die Weichen anders gestellt.

Auch für die Regionalpolitik gilt, für die Energiepolitik und den Kohleausstieg erst recht, dass das Ziel der Klimaneutralität in einem ganz anderen Licht erscheinen würde, wenn statt des Extrems Nullemissionen von Klimagasen bzw. totale Dekarbonisierung bis 2045 die vom Pariser Klimaabkommen original formulierte Zielsetzung des Art. 4 Abs. 1 verfolgt würde: „Zum Erreichen des in Artikel 2 genannten Temperaturziels sind die Vertragsparteien bestrebt … in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken … herzustellen.“ Das bedeutet die Verpflichtung nach 2050 und bis 2100 weltweit nicht mehr Klimagase zu emittieren als durch natürliche Senken aufgenommen werden. Nach dem jüngsten Sachstandsbericht des Weltklimarats sind zuletzt rund 57 % der anthropogenen Klimagasemissionen von den natürlichen Senken absorbiert worden (COP28, 2024; Ganteför, 2023; Global Carbon Project, 2023). Um das Gleichgewicht zu erreichen, wäre demnach ein globales Reduktionsziel von 50 % bis 2100 mehr als ausreichend. Dem wäre Deutschland schon jetzt sehr nahe und würde der Klimaneutralität mehr als Genüge tun. Die Energiewende könnte entspannt werden, statt maximal degressiver CO_2-Budgets wäre ein realistisches Ambitionsniveau anzustreben. Oder wie Ökonomen schon im ersten Semester lernen: Das Optimum kommt (fast immer) vor dem Maximum.

Literatur

AGEB – AG Energiebilanzen. (2025). *Pressemitteilung zum Primärenergieverbrauch 2024 – Verbrauchsrückgang hat sich verlangsamt*.

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft. (2025, 29. April). Stromerzeugung und -verbrauch in Deutschland.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2020). *Strukturstärkungsgesetz Kohlregionen.*

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2022). *Energiedaten für Deutschland* (zuletzt veröffentlicht für das Jahr 2022).

BNetzA – Bundesnetzagentur. (2025). *Fachthema Kohleausstieg*.

Bundesrechnungshof. (2024). Energiewende nicht auf Kurs: Nachsteuern dringend erforderlich. *Bericht nach §99 BHO vom 7.3.2024 zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Umweltverträglichkeit der Stromversorgung*.

Ganteför, G. (2024). *Plan B für das Klima: mit den Kräften der Natur den Klimawandel bewältigen*. Westend Verlag.

Gierkink, M, Lencz, D. & Arnold, F. (2020). *Auswirkungen einer Beendigung der Kohleverstromung bis 2038 auf den Strommarkt, CO_2-Emissionen und ausgewählte Industrien*. Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Global Carbon Project. (2023).

Howarth, R. W. (2024). *The Greenhouse Gas Footprint of Liquefied Natural Gas (LNG) Exported from the United States*. Cornell University.

IEA – Internationale Energie Agentur. (2022). *Coal in Net Zero Transitions*.

IEA – Internationale Energie Agentur. (2024a). *Coal 2024 – Analysis*.

IEA – Internationale Energie Agentur. (2024b). *Accelerating Just Transitions for the Coal Sector*.

KVBG – Kohleverstromungsbeendigungsgesetz. (2020, 8. August). Gesetz zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung.

UBA – Umweltbundesamt. (2025). *Treibhausprojektionen 2025 – Ergebnisse kompakt*.

van de Loo, K. & Haske, J. (2023). Windkraft für die Transition von Kohlestandorten – Perspektiven und Probleme. *Mining Report Glückauf*, *159*(5), 437–464.

Title: ***The arbitrary decease of the German coal industry***

Abstract: *The German government and parliament legally decided in 2020 for climate policy reasons to phase out national coal power generation und by that the entire German coal industry until 2038 at the latest. Domestic hard coal mining had been finally closed already 2018. Now lignite mining, coal imports and all other parts of the coal value chain are set to be phased-out in the years to come. This paper discusses the situation in 2025, contrasting energy and regional policy consequences on the national level with the different global trends of coal consumption. The result is that there are valid economic arguments to see the arbitrarily decease of the German coal industry in another light.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0213

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 847-850
JEL: C82, N10, N20, G01, G28

Karsten Müller

Mit der Global Macro Database langfristige Trends und Kosten von Finanzkrisen erkennen

Bestehende Quellen länderübergreifender makroökonomischer Daten beinhalten oft nur kurze Zeitreihen, systematische Fehler und weisen eine inkonsistente Datenverfügbarkeit auf. Die Global Macro Database – ein neuer, kontinuierlich aktualisierter Open-Source-Datensatz – will diese Mängel beheben. Durch die Harmonisierung und Integration von Daten aus 31 aktuellen Quellen – wie dem IWF, der Weltbank und der OECD – mit historischen Aufzeichnungen aus 86 zusätzlichen Datensätzen entstehen umfassende jährliche Zeitreihen für 46 Variablen. Ein zentrales Ergebnis des diesen Datensatz vorstellenden Forschungspapiers ist, dass das Ausmaß wirtschaftlicher Abschwünge nach Finanzkrisen erheblich größer ist als bisher angenommen. Damit liefert die Datenbank wichtige Informationen für die Bewertung der Kosten und Vorteile von Finanzmarktregulierung und -stabilitätspolitik.

Viele der wichtigsten wirtschaftlichen Fragen lassen sich ohne langfristige Daten kaum beantworten. Um aktuelle Entwicklungen von Wirtschaftswachstum, Staatsverschuldung oder Handelsbeziehungen einzuschätzen, bedarf es Informationen zu ihrem historischen Verlauf. Trotz der Wichtigkeit langfristiger Zeitreihen decken die meistgenutzten Datensätze nur wenige Jahrzehnte ab. Die von Wirtschaftshistorikern oft mühsam rekonstruierten Zeitreihen werden in der Praxis häufig ignoriert, da internationale Organisationen sie nicht mit den aktuellen Statistiken verbinden.

Die Folgen systemischer Finanzkrisen – wie jener von 2007/2008 – bieten ein eindrückliches Beispiel. Mit existierenden Datensätzen lassen sich zwar die kurzfristigen Nachwirkungen von Krisen relativ gut abschätzen. Doch wenn es darum geht, die langfristigen Folgen solcher Krisen zu beziffern, bleibt vieles unklar. Können Volkswirtschaften nach schweren Schocks jemals wieder an ihren ursprünglichen Wachstumspfad anknüpfen? Oder verursachen Krisen Verluste, die über Generationen hinweg bestehen bleiben – und damit weniger eine Frage konjunktureller Schwankungen als der Wirtschaftsentwicklung insgesamt sind?

Solche Fragen lassen sich nur mit einer Datengrundlage beantworten, die weit über die gängigen Zeitreihen hinausreicht. Genau hier setzt die im Januar erstmals veröffentlichte Global Macro Database (GMD) an (Müller et al., 2025). Indem sie Wirtschaftsdaten über Jahrhunderte und für nahezu alle Länder systematisch aufbereitet, schließt sie eine wichtige Datenlücke. Das Forscherteam kombiniert und harmonisiert inzwischen Daten aus 117 Quellen, die bis ins Jahr 1086 zurückreichen. Die Datenbank wird vierteljährlich aktualisiert und enthält zudem Projektionen für die kommenden fünf Jahre. Insgesamt umfasst sie 46 Variablen für 243 Länder und Territorien und schafft damit ein neuartiges Fundament, das erstmals eine systematische Analyse langfristiger Krisenfolgen im globalen Maßstab ermöglicht (Tabelle 1).

Langfristige Daten sind selten – und wichtig

Der Mangel an langen Zeitreihen ist kein Zufall. Historische Daten sind oft schwer zugänglich und methodisch fast nie einheitlich aufbereitet. Viele Länder begannen erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Statistiken wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder die Staatsverschuldung systematisch zu erfassen. Selbst dort, wo solche Aufzeichnungen vorliegen, unterscheiden sich Definitionen und Messmethoden erheblich. Nicht selten schleichen sich auch schwerwiegende Fehler selbst in die Datensätze der internationalen Organisationen ein, denen oft blind Vertrauen geschenkt wird. Die schwierige Datenlage erschwert nicht nur den internationalen Vergleich,

© 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. Karsten Müller ist Assistant Professor für Finanzen an der Nationalen Universität von Singapur.

Tabelle 1
Abdeckung wichtigster makroökonomischer Variablen in häufig genutzten Datenbanken im Vergleich

	Startjahr		aktueller Rand		Länder		
Quelle	Beginn	Median	Aktuell	Prognose	Anzahl	Jahr-Beob.	Variablen
GMD	1086	1800	2024	2030	243	55,431	46
GFD	1000	1820	2024	--	236	39,345	37
IFS	1920	1950	2024	--	220	14,179	24
WEO	1960	1970	2024	2029	208	11,086	23
JST	1870	1870	2020	--	18	2,666	29
MAD	1253	1876	2022	--	169	20,590	3
OECD EO	1960	1960	2024	2025	49	2,726	35
PWT	1950	1970	2019	--	183	10,399	3
UN	1970	1960	2020	--	215	10,220	14
WDI	1960	1960	2023	--	222	13,454	36

Die Anzahl der Variablen bezieht sich auf die Teilmenge der von uns erfassten makroökonomischen Indikatoren, die in einer bestimmten Quelle verfügbar sind, nicht auf die Gesamtzahl der verfügbaren Variablen in dieser Quelle. GFD = Global Financial Data, IFS = IMF International Financial Statistics, WEO = IMF World Economic Outlook, JST = Jordà-Schularick-Taylor MacroHistory Database, MAD = Maddison Historical Statistics, OECD EO = OECD Economic Outlook, PWT = Penn World Tables, UN = United Nations Statistics, WDI = World Bank World Development Indicators. „Jahr-Beob." unter der Überschrift „Länder" bezieht sich auf die Gesamtzahl der Länder-Jahres-Beobachtungen mit vollständigen Informationen zu allen Variablen.

Quelle: Müller et al. (2025).

sondern auch länderübergreifende Analysen, besonders für Fragestellungen, die von längeren Zeitreihen profitieren. Das kann zu irreführenden Ergebnissen führen.

Die GMD geht hier neue Wege, indem sie 31 moderne Standardquellen, beispielsweise vom Internationalen Währungsfonds, der Weltbank oder der OECD, mit 86 historischen Datensätzen integriert. Unterschiedliche Definitionen, Messmethoden und Währungen – sowie eindeutige Fehler – werden durch sorgfältige Harmonisierung systematisch angepasst. So entsteht ein konsistenter, länderübergreifender Datensatz, der ökonomische Entwicklungen über Jahrhunderte hinweg vergleichbar macht. Forschenden ermöglicht dies in Zukunft, Analysen auf langfristige Zeitreihen zu stützen. Aber auch für Politik und Öffentlichkeit eröffnet sich durch die neue Datenbank ein bislang unerreichter Blick auf die Weltwirtschaftsgeschichte.

Die GMD knüpft an eine lange Tradition internationaler Datensammlungen an, geht in ihrer Abdeckung und Konsistenz jedoch deutlich darüber hinaus. Tabelle 1 gibt einen Eindruck vom Umfang der neuen Daten. Seit Jahrzehnten stellen internationale Organisationen zentrale Informationsquellen für Wirtschaftspolitik und Forschung bereit. Für aktuelle Fragen sind Datensätze wie die World Development Indicators (WDI) der Weltbank (o. D.) und der World Economic Outlook (WEO) des IWF unverzichtbar; sie beginnen jedoch in der Regel erst in den 1960er bzw. 1980er Jahren. Spezialisierte Datensätze wie das Maddison Project (Bolt & van Zanden, 2024) und die Penn World Tables (PWT, Feenstra et al., 2015) haben die historische Wachstumsforschung entscheidend geprägt, konzentrieren sich jedoch primär auf wenige Variablen wie Bruttoinlandsprodukt oder Bevölkerung. Im Falle der PWT beginnen selbst diese Zeitreihen erst im Jahr 1950. Zu Fragen jenseits des reinen Wachstums, beispielsweise zur fiskalischen Tragfähigkeit, zu Handelsströmen oder zu Zentralbankzinsen, bieten sie nur eingeschränkte Informationen.

Schließlich hat die von Jordà et al. (2017) entwickelte Macrohistory Database vor allem den Blick auf die Verbindung zwischen Finanzsektor und makroökonomischer Entwicklung seit 1870 mit einem Fokus auf 18 Industrieländer nachhaltig geprägt. Die GMD setzt genau hier an, weitet den geografischen Horizont jedoch auf alle Länder und Territorien der Welt aus und geht noch deutlich weiter zurück in die Vergangenheit. Damit eröffnet sie erstmals die Möglichkeit, nicht nur die Erfahrungen reicher Volkswirtschaften, sondern auch jene von Schwellen- und Entwicklungsländern systematisch in die Analyse einzubeziehen.

Insgesamt ergänzt die GMD bestehende Datensätze nicht nur, sondern verbindet deren Stärken in einer konsistenten, umfassenden und transparent dokumentierten Form. Neben existierenden Quellen beinhaltet sie auch neu digitalisierte Datensätze, beispielsweise aus historischen Printeditionen von UN- oder OECD-Veröffentlichungen.

Die Nachwirkungen von Finanzkrisen über Jahrzehnte messen

Dass Finanzkrisen gravierende Schäden anrichten, gilt als gesichert. Arbeiten wie jene von Cerra und Saxena (2008) oder Reinhart und Rogoff (2009) zeigen, dass Produktionseinbrüche nach Finanzkrisen in der Regel dauerhaft sind. Volkswirtschaften erholen sich oft nicht vollständig, sondern verharren auf einem niedrigeren Niveau relativ zum Vorkrisentrend. Doch wie weit reichen diese Schäden tatsächlich? Einzelne Studien deuten auf lange Nachwirkungen hin. So zeigt Xu (2022), dass die britische Bankenkrise von 1866 noch fünf Jahrzehnte später die Marktanteile von Exporteuren beeinflusste. Solche Befunde lassen vermuten, dass Krisenfolgen weit tiefer und dauerhafter sind, als die meisten kurzfristigen Analysen vermuten lassen.

Mithilfe der GMD lässt sich die Entwicklung des BIP bis zu 50 Jahre nach Krisen verfolgen – und damit die Frage beantworten, ob Volkswirtschaften jemals wieder auf den alten Trend zurückkehren oder ob strukturelle Schäden bestehen bleiben.

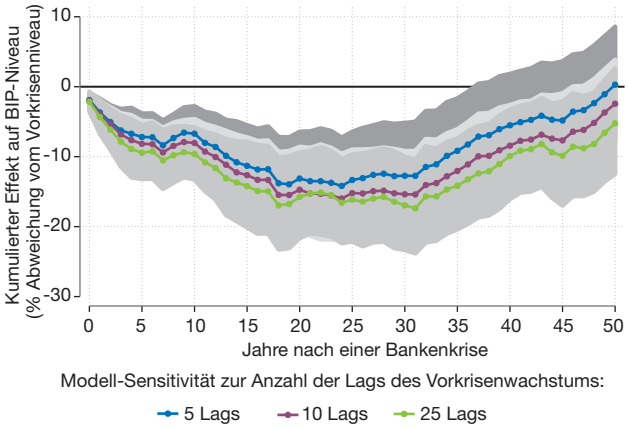
Wer Finanzkrisen über Jahrhunderte hinweg erfassen will, braucht klare Kriterien. Nicht jede Bankenpleite oder Rezession ist gleich eine systemische Krise. Bei der Analyse der langfristigen Folgen von Problemen im Bankensektor orientieren sich die GMD-Autoren deshalb an etablierten Definitionen, die z. B. massenhafte Kreditausfälle, großflächige Bankenpleiten, staatliche Rettungsaktionen und „Bank Runs" berücksichtigen. Das Fundament bilden hierbei die Chronologien von Reinhart und Rogoff (2009), Jordà et al. (2017), Laeven und Valencia (2013), Baron et al. (2021), sowie Jamilov et al. (2024). Durch die Kombination dieser Datensätze entsteht eine breite Abdeckung, die für die meisten Länder bis ins frühe 19. Jahrhundert zurückreicht.

Müller et al. (2025) verwenden ein Verfahren, das in den letzten Jahren immer mehr Verbreitung gefunden hat: sogenannte Local Projections (Jordà, 2005). Anders als statische Regressionsmodelle erlauben diese die flexible Schätzung langfristiger „Effekte" für jedes Jahr nach einer Finanzkrise. So lassen sich auch Dynamiken sichtbar machen, die sich erst nach Jahren oder Jahrzehnten feststellen lassen. Anders als kurzfristige Analysen gibt es bei langfristigen Horizonten eine Besonderheit. Ein Horizont bis zu 50 Jahre in die Zukunft bedeutet, dass manche Länder nur für wenige Jahre nach einer Krise überhaupt Daten verfügbar haben (z. B. die Jahre zwischen 2008 und 2024). Bei Krisen aus dem 19. Jahrhundert ist die Analyse dagegen problemlos möglich. Um die Rückschlüsse der Analysen möglichst belastbar zu machen, verwenden Müller et al. (2025) daher sowohl ein balanciertes als auch unbalanciertes Panel. Das balancierte Panel beinhaltet nur Länder mit durchgehend 50 Jahren Beobachtungen in die Zukunft. Das bedeutet weniger Beobachtungen, mehr Fokus auf historische Krisen, aber auch ein Datensatz mit weitgehend konstanter Länderzusammensetzung. Das unbalancierte Panel umfasst alle Länder, auch wenn deren Zeitreihen nach einigen Jahrzehnten enden. Dies schafft eine weit größere Datenlage inklusive vieler Krisen in jüngerer Vergangenheit, birgt aber das Risiko, dass Länder mit kürzeren Datenreihen systematisch anders sind.

Die langfristigen Folgen von Finanzkrisen

Abbildung 1 dokumentiert die deutlichen und langanhaltenden Rückgänge im Wirtschaftswachstum nach Finanzkrisen. Je nach Methode liegt das inflationsbereinigte BIP selbst 25 Jahre nach einer Finanzkrise noch 15 % bis 20 % unter dem Vorkrisentrend. Und auch nach einem halben Jahrhundert sind die Folgen für die Volkswirtschaft noch klar statistisch nachweisbar.

Abbildung 1
Langfristiger Verlust an Bruttoinlandsprodukt nach Bankenkrisen



Die grau-schattierten Bereiche zeigen die 95 %-Konfidenzintervalle auf der Grundlage von Standardfehlern, die nach Ländern gruppiert sind.

Quelle: Müller et al. (2025).

Damit widersprechen die Daten der verbreiteten Annahme, Volkswirtschaften würden innerhalb von fünf bis zehn Jahren „zurückfedern". Stattdessen zeigen sie tiefgreifende strukturelle Schäden, die sich über Generationen hinweg verfestigen können. Sie widersprechen ebenfalls der Ansicht, dass Finanzkrisen nun einmal ein unangenehmer aber notwendiger Begleiter eines liberalisierten Finanzmarkts sind, welcher durch Krisen zwar kurzfristig die Wirtschaft ausbremsen kann, aber langfristig zu höherem Wachstum führt. Die Daten zeigen stattdessen, dass die gravierenden Folgen von Krisen zumindest in den meisten Fällen die durchaus möglichen Vorteile einer Liberalisierung von Finanzmärkten zunichte machen.

Die Implikationen sind gravierend: Für wohlhabende Länder bedeuten die Ergebnisse, dass Finanzkrisen nicht nur eine schmerzhafte Rezession, sondern mitunter einen dauerhaften Rückschritt im Wohlstandsniveau verursachen. Für Entwicklungs- und Schwellenländer fällt die Diagnose noch dramatischer aus: Finanzkrisen sind nicht bloß ein Stolperstein, sondern häufig eine Blockade auf dem Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ergibt sich daraus eine klare Schlussfolgerung: Die Vermeidung solcher Krisen ist noch wichtiger als bisher angenommen. Denn im Extremfall kann sie den Unterschied zwischen Armut und Wohlstand ausmachen.

Warum unterscheiden sich diese Ergebnisse von denen früherer Studien? Der wesentliche Grund ist der längere

Zeithorizont. Frühere Analysen betrachteten meist nur einen Horizont von fünf bis zehn Jahren und erfassten damit vor allem kurzfristige Anpassungen. Durch einen Blick bis zu 50 Jahre in die Zukunft zeigt sich dagegen, dass eine Erholung der Wirtschaft oft unvollständig bleibt und die BIP-Verluste mit der Zeit sogar anwachsen können. Für die Forschung bedeutet dies, dass Krisen nicht als vorübergehende Unterbrechungen, sondern als potenziell generationenübergreifende Einschnitte verstanden werden müssen. Probleme im Bankensektor sind damit nicht nur eine Frage des Konjunkturzyklus, sondern auch der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik.

Für die Politik ergeben sich weitreichende Implikationen. Krisenprävention ist zentral, um irreversible Verluste im Wohlstandsniveau zu vermeiden. Nach dem Eintreten einer Krise braucht es umfangreiche, langfristig orientierte Strategien zur Erholung der Wirtschaft, die über kurzfristige Stabilisierungspolitik hinausgehen. Insbesondere Investitionen in produktivitätssteigernde Maßnahmen und Infrastruktur sind hier von zentraler Bedeutung.

Fazit: Neue Perspektiven für Forschung und Politik

Die Global Macro Database (GMD) eröffnet nicht nur einen neuen Blick auf die langfristigen Folgen von Finanzkrisen, sondern schafft auch eine bislang fehlende empirische Grundlage für viele andere Fragen der Wirtschaftsforschung. Die bisherige Forschung stellte Finanzkrisen oft als notwendiges Übel auf dem stetigen Pfad der Wirtschaftsentwicklung dar. Doch die neuen Ergebnisse basierend auf einer umfangreichen historischen länderübergreifenden Analyse stellen eine solche Interpretation in Frage.

Finanzkrisen führen langfristig zu anhaltenden Produktionsverlusten von im Durchschnitt 15 % bis 20 %, die auch nach einem halben Jahrhundert nicht verschwinden. Eine vollständige Rückkehr zum alten Wachstumspfad ist die Ausnahme – häufig prägen die Narben einer Krise die wirtschaftliche Entwicklung über Generationen hinweg. In der Tat lag das BIP pro Kopf von Ländern wie Griechenland, Spanien oder Italien auch 16 Jahre nach der Insolvenz von Lehman Brothers unter dem Niveau von 2008.

Die GMD macht solche Befunde im globalen Maßstab sichtbar, weil sie für alle Länder und Territorien 46 Variablen aus über 100 Datenquellen in einer konsistenten Zeitreihe vom Mittelalter bis heute verbindet. Diese Daten sind damit nicht nur für die Analyse von Finanzkrisen wichtig, sondern auch für Fragen der langfristigen Wachstumsdynamik, der fiskalischen Tragfähigkeit oder des internationalen Handels. Für Politik und Gesellschaft bedeutet dies zweierlei: *Erstens* zeigt sich, dass Finanzkrisen keine reinen Dellen im Konjunkturzyklus sind, sondern dauerhafte Brüche, die sowohl Prävention als auch gezielten Wiederaufbau zwingend erforderlich machen. *Zweitens* bietet die GMD ein Werkzeug, das es erlaubt, Wirtschaftspolitik stärker im Lichte historischer Erfahrung zu gestalten. Sie schafft die Basis, um nicht nur vergangene Krisen besser zu verstehen, sondern auch zukünftige Herausforderungen im historischen Kontext einzuordnen.

Literatur

Baron, M., Verner, E. & Xiong, W. (2021). Banking crises without panics. *Quarterly Journal of Economics, 136*(1), 51–113.

Bolt, J. & van Zanden, J. L. (2024). Maddison style estimates of the evolution of the world economy: A new 2023 update. *Journal of Economic Surveys, 39*(2), 1–41.

Cerra, V. & Saxena, S. C. (2008). Growth dynamics: the myth of economic recovery. *American Economic Review, 98*(1), 439–457.

Feenstra, R. C., Inklaar R. & Timmer, M. P. (2015). The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review, 105*(10), 3150-3182.

Global Financial Data. (2024). *Global Financial Data Database*.

Jamilov, R., König, T., Müller, K. & Saidi, F. (2024). Two centuries of systemic bank runs. *ECONtribute Discussion Paper*. Nr. 333

Jordà, Ò. (2005). Estimation and inference of impulse responses by local projections. *American Economic Review, 95*(1), 161–182.

Jordà, Ò., Schularick, M. & Taylor, A. M. (2017). Macrofinancial history and the new business cycle facts. *NBER Macroeconomics Annual, 31*(1), 213–263.

Laeven, L. & Valencia, F. (2013). Systemic banking crises database. *IMF Economic Review, 61*(2), 225–270.

Müller, K., Xu, C., Lehbib, M. & Chen, Z. (2025). The Global Macro Database: A New International Macroeconomic Dataset. *NBER Working Paper, 33714*.

Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S. (2009). The Aftermath of Financial Crises. *American Economic Review. Papers & Proceedings, 99*(2), 466–472.

Weltbank. (o.D.). *World Development Indicators (Archives)*.

Xu, C. (2022). Reshaping global trade: the immediate and long-run effects of bank failures. *Quarterly Journal of Economics, 137*(4), 2107–2161.

Title: ***Identify long-term trends and costs of financial crises with the Global Macro Database***

Abstract: *Existing sources of cross-country macroeconomic data suffer from short time series, inconsistent data availability, and systematic errors that make it difficult to use them. The Global Macro Database – a new open-source, continuously updated dataset introduced by Müller et al. (2025) – aims to address these shortcomings. By harmonising and integrating data from 31 major contemporary sources, such as the IMF, World Bank, and OECD, with historical records from 86 additional datasets, they construct comprehensive annual time series for 46 variables covering every country territory. This extensive database allows the authors to revisit the long-run output losses of financial crises, a key input for evaluating the costs and benefits of financial regulation and financial stability policies. The central finding is that financial crises are associated with statistically detectable contractions in real GDP for up to five decades into the future, and that the depth of these economic downturns is considerably larger than previously estimated.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0214

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(11), 851-852
JEL: E62, H63, H60, H77, H54

Konjunkturschlaglicht

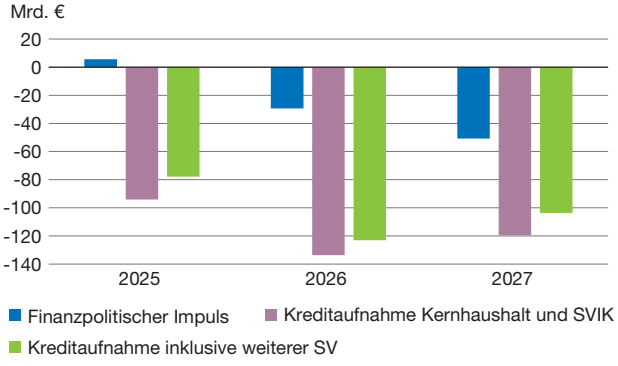
Kreditaufnahme und finanzpolitischer Impuls

Mit der Änderung der Finanzverfassung ergeben sich für die öffentliche Hand erhebliche zusätzliche Verschuldungsspielräume. Bereits für 2025 erscheinen die möglichen finanzpolitischen Impulse des Bundes ausweislich des Bundeshaushaltsplans gigantisch. Durch die Bereichsausnahme Verteidigung sollen über 30 Mrd. € an Krediten noch im laufenden Jahr aufgenommen werden. Zudem sollen aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) rund 37 Mrd. € abfließen. Für die Jahre 2025 bis 2027 belaufen sich die geplanten Kredite in diesen Bereichen auf über 300 Mrd. € (Abbildung 1). Hinzu kommen zusätzliche Verschuldungsspielräume der Länder im Umfang von 0,35 % in Relation zur Wirtschaftsleistung. In vielen Konjunkturprognosen wird jedoch von deutlich geringeren finanzpolitischen Konjunkturimpulsen ausgegangen. So rechnet die jüngste Gemeinschaftsdiagnose (2025) nur mit einem zusätzlichen gesamtstaatlichen Impuls von rund 75 Mrd. € für diesen Zeitraum.

Zwei Umstände führen zu dem Auseinanderlaufen zwischen der Kreditaufnahme im Sondervermögen und über die Bereichsausnahme auf der einen Seite und den Prognosen der fiskalischen Impulse auf der anderen Seite. Zum einen fließen die Mittel nicht nur in zusätzliche Ausgaben, sondern ersetzen auch Kreditmöglichkeiten, die bis 2024 noch zur Verfügung standen und genutzt wurden. Hier sind die Finanzierungsdefizite der Kommunen sowie weiterer Sondervermögen des Bundes, insbesondere des Klima- und Transformationsfonds (KTF), zu nennen. Zum anderen dürften die Mittel insbesondere für Investitionen langsamer verausgabt werden, als es die Planung des Bundeshaushalts vorsieht. Die Änderung der Finanzverfassung wurde nicht zuletzt damit begründet, dass zusätzliche Ausgaben in bestimmten Bereichen ermöglicht werden sollen. So sollen angesichts der geopolitischen Lage die Verteidigungsaufgaben erhöht werden und zusätzliche Mittel in die sanierungsbedürftige Infrastruktur fließen. Um die Zusätzlichkeit zu gewährleisten, setzt die Bereichsausnahme im Bereich Verteidigung erst bei über 1 % in Relation zum BIP hinausgehende Ausgaben an. Für den Löwenanteil des SVIKs gilt ferner, dass dieses erst genutzt werden kann, wenn bereits 10 % des Bundeshaushalts für investive Zwecke aufgewandt werden. Für die Mittel des SVIKs, die Ländern und Kommunen bzw. dem KTF zufließen, gibt es allerdings keine Vorgaben bezüglich der Zusätzlichkeit, sondern lediglich bezüglich des Zwecks der Mittelverwendung. Die Zwecke, die mit den Kreditmitteln verfolgt werden können, sind allerdings hinreichend weit gefasst, sodass sowohl für Länder und Kommunen als auch für die Mittel aus dem KTF eine große Flexibilität besteht. Von den 100 Mrd. €, die an Länder und Kommunen fließen, dürften kaum zusätzliche Konjunkturimpulse ausgehen. Angesichts der 2023 und 2024 deutlich verschlechterten Haushaltslage auf kommunaler Ebene wären viele Kommunen kaum in der Lage, ihre Investitionsausgaben zu erhöhen (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2025). Vielmehr wäre die Investitionstätigkeit von Ländern und vor allem Kommunen ohne die zusätzlichen Kreditmittel wohl eingeschränkt worden. Ein Teil der zusätzlichen Kreditspielräume wirkt somit einem Rückgang der Investitionstätigkeit oder Haushaltskonsolidierungen an anderer Stelle entgegen, führt aber nicht zu zusätzlichen Investitionen.

Bezüglich der für die Länder zusätzlich eingeführten strukturellen Verschuldungsmöglichkeit von 0,35 % in Relation zum BIP ist zu bedenken, dass viele Länder zuvor Haushaltsrücklagen zum Ausgleich von Finanzierungsdefiziten aufgelöst haben, die nun nicht mehr zur Verfügung stehen. Somit dürfte die zusätzliche Möglichkeit zur Kre-

Abbildung 1
Budgetwirkungen finanzpolitischer Impulse und zusätzlicher Kreditaufnahme gegenüber dem Jahr 2024



Kreditaufnahme Kernhaushalt und Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK): Geplante Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt inklusive der Bereichsausnahme und dem SVIK. Kreditaufnahme inklusive weiterer Sondervermögen (SV): Geplante Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt und SVIK sowie weiterer Sondervermögen des Bundes.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2025); Deutsche Bundesbank (2025); Gemeinschaftsdiagnose (2025); eigene Darstellung.

© 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.

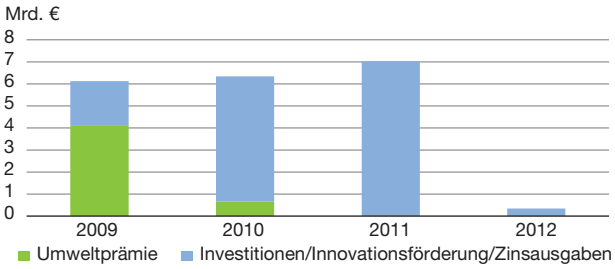
ditaufnahme vor allem dazu genutzt werden, um Finanzierungsprobleme von Ländern und Kommunen bezüglich der bereits laufenden Ausgaben zu überwinden und kaum zu zusätzlichen Konjunkturimpulsen führen.

Mit Blick auf die Bereichsausnahme und die Mittel des SVIK, die nicht an den KTF bzw. Länder und Kommunen fließen, dürften trotz der Zusätzlichkeitsvorgaben ebenfalls nicht alle Mittel zu zusätzlichen Verteidigungsausgaben oder Investitionen führen. So lagen die für die Bereichsausnahme relevanten Verteidigungsausgaben im Jahr 2024 um fast 20 Mrd. über der 1 % Marke. Ebenso wurden 2024 auch mehr als 10 % relativ zum Haushaltsvolumen an investiven Ausgaben getätigt. Die über diese Zusätzlichkeitsvorgaben bereits hinausgehenden Ausgaben können nun durch zusätzliche Kredite finanziert und im Kernhaushalt für andere Dinge verwandt werden. Das Verschieben von Mitteln weg von den eigentlich priorisierten Bereichen wird jedoch nicht dazu führen, dass es im gleichen Umfang zu Mehrausgaben an anderer Stelle kommen wird. Vielmehr dient ein Teil der Mittel dazu, Kreditmöglichkeiten auszugleichen, die 2024 noch in Form von Rücklagen des KTF vorlagen und damit weggefallen sind. Insgesamt lag die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte in den Vorjahren deutlich über den eigentlichen Kennzahlen der Schuldenbremse, so dass hier entweder eine merkliche Konsolidierungspolitik oder ein Verfassungskonflikt bevorstand. Nichtsdestotrotz stehen zusätzliche nicht-investive Maßnahmen im Raum, wie z. B. die Absenkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie, deren Finanzierung ohne die Spielräume aus der Änderung der Finanzverfassung kaum möglich gewesen wären.

Investitionsprojekte aber auch größere militärische Anschaffungen haben oft einen jahrelangen Vorlauf. Neue Projekte, die vom SVIK oder der Bereichsausnahme finanziert werden sollen, dürften daher im laufenden und selbst im kommenden Jahr kaum umgesetzt werden. So wurden im ersten Jahr seines Bestehens aus dem Sondervermögen Bundeswehr keinerlei Ausgaben getätigt. Erst 2024 ist es zu nennenswerten Mittelabflüssen gekommen, die sich in der Folge verstetigten. Allerdings gibt es Vorhaben, die zwar schon in der Planung befindlich sind, deren Finanzierung im Rahmen der alten Finanzverfassung aber ungewiss war. Hier ist möglich, dass die neuen Finanzierungsinstrumente zeitnah Wirkung zeigen. Doch ist bei solchen Projekten fraglich, inwieweit diese als zusätzlich gelten können. Eine zügige Umsetzung im Vergleich zu investiven Ausgaben ist eher bei Steuersenkungen (bzw. Steuermindereinnahmen) oder Subventionen zu erwarten. Dies zeigen die Erfahrungen mit dem Investitions- und Tilgungsfonds, der im Rahmen des Konjunkturpakets II während der Finanzkrise 2008/2009 aufgelegt wurde. Der Fonds wurde im Januar 2009 mit 25 Mrd. € ausgestattet, von denen 5 Mrd. €

Abbildung 2

Mittelabfluss des Investitions- und Tilgungsfonds während und nach der Finanzkrise



Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA, 2010); Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2025); eigene Berechnungen.

für die „Umweltprämie“ vorgesehen waren. Ferner standen 1,5 Mrd. € zur Innovationsförderung bereit. Der überwiegende Teil sollte für öffentliche Investitionen bereitgestellt werden, wobei 10 Mrd. € an Länder und Kommunen fließen sollten, die den Betrag um 25 % aufzustocken hatten. Weitere Mittel flossen in die mit der Kreditaufnahme für den Fonds verbundenen Zinszahlungen. Aus den Abflüssen des Fonds lässt sich schlussfolgern, dass die „Umweltprämie“ trotz gewisser Bearbeitungszeiten zügig abgeflossen ist, während für die anderen Zwecke des Fonds die meisten Mittel erst im Jahr 2011 verwendet wurden (Abbildung 2). Zudem wurde im Verlauf die Forderung nach einer Zusätzlickeit der Mittelverwendung gelockert (Barabas et al., 2011).

Durch die geänderte Finanzverfassung erwarten wir zunächst vor allem Impulse durch Abgabensenkungen, wie das Absenken der Umsatzsteuer in der Gastronomie oder durch Subventionen oder andere Transfers, wie die Reduktion der Netzentgelte für Stromkunden. Zusätzliche öffentliche Investitionen werden dagegen erst mit Verzögerung umsetzbar sein. Dass es hier zeitnah überhaupt zu Effekten kommen kann, liegt vor allem daran, dass die Finanzierung von bereits in Planung befindlichen Investitionsvorhaben nun vorerst abgesichert scheint.

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe, Dr. Nils Jannsen
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Barabas, G., Döhrn, R. & Gebhardt, H. (2011). Was brachte das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst*, *91*(7), 496–498.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2025). Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2026 (Entwurf).

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. (2010). Umweltprämie - Abschlussbericht.

Deutsche Bundesbank. (2025). Öffentliche Finanzen. *Monatsbericht August*.

Deutscher Städte- und Gemeindebund. (2025). Stellungnahme im Haushaltsausschuss für die Anhörung zu Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen [Stellungnahme für den Deutschen Bundestag].

Gemeinschaftsdiagnose. (2025). Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche. *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2025*.