105. Jahrgang | Heft 12 Dezember **2025**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Rückkehr zu Wachstum: Wie kommt die deutsche Wirtschaft aus der Krise?

Julia Braun, Lilith Burgstaller, Lars P. Feld, Joshua Hassib, Maximilian Langer, Anna-Catharina Meister, Ulrike Neyer, Daniel Stempel, Uwe Cantner, Andreas Suchanek, Martin von Broock

Klima
Globaler Klimaschutz braucht reziproke Kooperation
Axel Ockenfels, Michael Pahle

Nobelpreis
Langfristiges Wachstum durch technologischen Fortschritt
Lukas Rosenberger, Claudia Steinwender

Regionalpolitik
Mehr gesellschaftliche Stabilität durch eine neue und transformative Strukturpolitik
Nils Biermann, Regina Weber

Arbeitsmarkt
Steuerfreie Überstundenzuschläge: Geringe Entlastung, problematische Verteilungswirkungen
Malte Lübker

Folgen des Mindestlohns für ausländische und deutsche Beschäftigte
Clemens Ohlert, Juliane Pehla

Die Kosten des Austritts aus der Grundsicherung für ukrainische Geflüchtete
Mariella Falkenhain, Maya Kim

Erneuerbare Energien
Veränderung der industriellen Produktion
Kerim Ben Hamida

Bauaktivität
Ist kurzfristig eine Erholung zu erwarten?
Frederik Czerniak, Aaron Hennig

Konjunktur
Deutliches Wirtschaftswachstum 2026 möglich
Jörg Hinze

A 58369 ISSN 0043-6275

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

12

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

A. Ockenfels, M. Pahle — Globaler Klimaschutz braucht reziproke Kooperation — 854

Kommentare

K. Bruckmeier, P. Ramos Lobato — Grundsicherung für Arbeitsuchende: Konsistenter Kurs nötig — 856
C. Arentz, J. Wasem — Soziale Pflegeversicherung: Finanziell stabilisieren — 857
M. Hullin — Europa: Digitale Souveränität erreichen — 858
W. Rickels — Klimapolitik: Richtung CO_2-neutraler Industrie — 859
J. Rosenow — Heizungsgesetz: Stabilität statt Dauerdebatte — 860

Zeitgespräch

Rückkehr zu Wachstum: Wie kommt die deutsche Wirtschaft aus der Krise? — 861
J. Braun et al. — Für eine wachstumsfördernde Finanzpolitik — 862
U. Neyer, D. Stempel — Wachstumsschwäche – Gibt es einen geldpolitischen Handlungsbedarf? — 866
U. Cantner — Raus aus der Struktur- und Wachstumskrise mit Forschungs- und Innovationspolitik — 870
A. Suchanek, M. von Broock — Wachstum mit Grenzen — 876

Analysen

L. Rosenberger, C. Steinwender — Nobelpreis 2025: Langfristiges Wachstum durch technologischen Fortschritt — 881
N. Biermann, R. Weber — Mehr gesellschaftliche Stabilität durch eine neue und transformative Strukturpolitik — 886
M. Lübker — Steuerfreie Überstundenzuschläge: Geringe Entlastung, problematische Verteilungswirkungen — 894
C. Ohlert, J. Pehla — Folgen des Mindestlohns für ausländische und deutsche Beschäftigte — 902
M. Falkenhein, M. Kim — Die Kosten des Austritts aus der Grundsicherung: Ukrainische Geflüchtete im Übergang — 907
K. B. Hamida — Erneuerbare Energien verändern die industrielle Produktion grundlegend — 913

Ökonomische Trends

F. Czerniak, A. Hennig — Bauaktivität in Deutschland: Ist kurzfristig eine Erholung zu erwarten? — 918
J. Hinze — Deutliches Wirtschaftswachstum 2026 möglich — 923

DOI: 10.2478/wd-2025-0215

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 854-855

JEL: H23, H41, Q58

Globaler Klimaschutz braucht reziproke Kooperation

Prof. Dr. Axel Ockenfels ist Professor für Wirtschaftswissenschaft und Direktor der Adenauer School of Government der Universität zu Köln.

Dr. Michael Pahle ist Leiter der Arbeitsgruppe „Klima- und Energiepolitik" am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

Auch wenn positive Entwicklungen zu verzeichnen sind, ist das Gesamtergebnis der COP30 ernüchternd. Die Verhandler schafften es auch im zehnten Jahr des Pariser Abkommens nicht, die fossilen Energieträger als Problem auch nur zu benennen, geschweige denn eine Abkehr oder gar einen Ausstieg zu planen. Auch andere Entwicklungen – insbesondere der Austritt der USA aus dem Abkommen – haben aufgezeigt, wie herausfordernd die Erreichung globaler ambitionierter Klimaschutzziele ist. Angesichts der immer größer werdenden Ziellücke und dem nachlassenden Momentum nationaler Klimaschutzanstrengungen (IEA, 2025) wird offensichtlich, dass ein globales Temperaturziel nicht allein durch die Kooperationsarchitektur des Abkommens – nämlich freiwillige nationale Selbstverpflichtungen – erreicht werden kann (Ockenfels & Pahle, 2025).

Zentral ist das Trittbrettfahrerproblem. Dies kann in dem Maß überwunden werden, in dem die Kosten der grünen Technologien schnell und massiv sinken bzw. die Kosten fossiler Energien verteuert werden. Ein anderer Weg ist, das Kooperationsproblem direkt anzugehen. Dies ist die zentrale Aufgabe der COPs. Doch effektive Kooperation erfordert eine gemeinsame, reziprok durchsetzbare Verpflichtung: Die Einhaltung der Verpflichtung muss belohnt, Freifahren muss sanktioniert werden. Dafür braucht es geeignete Instrumente und politische Vereinbarungen, die über das Pariser Abkommen hinausgehen. Initiativen einer Gruppe von Ländern, die bereit sind, gemeinsam voranzugehen, sind dafür unverzichtbar. Häufig ist hier von Klimaclubs die Rede. Solche Zusammenschlüsse gibt es bereits, allen voran den 2022 gegründeten Klimaclub der G7. Dieser trägt mit koordinierenden Instrumenten dazu bei, Grundlagen für vertiefte Kooperation zu legen (Climate Club, 2025). Noch fehlen jedoch belastbare Verpflichtungen sowie Instrumente zur Durchsetzung.

Für die gemeinsame Verpflichtung eines Klimaclubs bietet sich insbesondere ein CO_2-Mindestpreis an (Cramton et al., 2017). Ein CO_2-Preis ist nicht nur effizient, sondern er misst auch transparent und vergleichbar die Zahlungsbereitschaft eines Landes für Klimaschutz und damit seinen Beitrag zum globalen öffentlichen Gut sowie das Freifahrerverhalten der Länder, die von den Ambitionen anderer Länder in der Wirtschaft und beim Klima profitieren. Ein Klimaclub könnte also Mindestanforderungen für die CO_2-Bepreisungssysteme seiner Mitglieder festlegen und diese im Zeitverlauf anheben.

Ein dazu komplementärer CO_2-Grenzausgleichsmechanismus kann bei der Durchsetzung eine Schlüsselrolle spielen: Er schützt den Club vor Trittbrettfahrern, indem er emissionsintensive Importe aus Ländern mit weniger ambitionierter Klimapolitik verteuert, und erzeugt zugleich einen Anreiz zum Beitritt, da Handelspartner einen solchen „Klimazoll" vermeiden können, wenn sie ihrerseits einen CO_2-Preis einführen. Die während der COP30 gegründete „Open Market Coalition", getragen von China, der EU und weiteren Regionen, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Der europäische CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) war eine wichtige Triebkraft dafür. Dazu baut die Koalition auf einem konkreten Vorschlag für eine Klimakoalition in besonders emissions- und handelsintensiven Branchen auf. Dieser Vorschlag sieht einen CO_2-Mindestpreis vor, der durch einen Grenzausgleichsmechanismus abgesichert ist, und wurde jüngst von der Arbeitsgruppe zu Klimakoalitionen des Global Climate Policy Project entwickelt und mit Wirkungsstudien hinterlegt (Wolfram et al., 2025).

© 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.

Ein weiteres, komplementäres Element könnte ein leistungsbasierter Belohnungsfonds (Edenhofer et al., 2025) oder ein ähnlicher Mechanismus sein, mit dem der Rückgang der Nutzung fossiler Energien in Ländern mit niedrigen oder mittleren Einkommen finanziert wird. Ein solcher Ansatz nutzt die geringeren Vermeidungskosten in diesen Ländern, erhöht die Kosteneffizienz des globalen Klimaschutzes und ermöglicht zugleich eine gerechtere Verteilung der Gesamtkosten. Zugleich eröffnet er den Zielländern Entwicklungsperspektiven. Durch die Kopplung der Auszahlungen an das Erreichen vorab definierter Leistungsniveaus wird sichergestellt, dass Klimaschutzmaßnahmen und die Anstrengungen der Geberländer tatsächlich verstärkt werden.

Aus diesen Überlegungen lassen sich zentrale Handlungsempfehlungen für die zukünftige Ausrichtung der Klimapolitik ableiten. Die EU müsste ihre im Kern auf die eigene Zielerreichung fokussierte Klimapolitik überwinden und den Schwerpunkt deutlich stärker auf internationale, reziprok durchsetzbare Klimaabkommen legen. Dies ist nicht nur wegen der begrenzten internationalen Wirksamkeit des bisherigen Ansatzes erforderlich, sondern auch wegen dessen abnehmender Glaubwürdigkeit innerhalb der EU. Ausdruck dessen ist die sich abzeichnende Aufweichung des bestehenden Emissionshandelssystems (ETS) bzw. die Verschiebung des beschlossenen zweiten ETS. Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von unterschiedlichen politischen Prioritäten der Mitgliedstaaten bis hin zu einem Beitrag der EU zum globalen Klimaschutz, der dem Eigeninteresse des Blocks entgegensteht. Ein reziprokes Klimaabkommen ändert das Eigeninteresse und kann so dazu beitragen, das Glaubwürdigkeitsproblem zu reduzieren.

Ähnliches gilt für die deutsche Klimapolitik. Ein zu einseitiger Fokus auf nationale Emissionsreduktionsziele ist teuer – insbesondere mit Blick auf internationale Wettbewerbsnachteile, die wiederum zu zahlreichen Subventionstatbeständen, etwa in Form eines Industriestrompreises etc. führen – und leistet, selbst bei voller Zielerreichung, nicht zuletzt aufgrund von Wasserbett- und anderen Leakage-Effekten, einen kaum spürbaren Beitrag zum globalen Klimaschutz. Stattdessen sollte der Fokus auf Innovation und internationalen Kooperationsabkommen liegen.

Konsequenter wäre es also, das europäische Emissionshandelssystem und den Grenzausgleichsmechanismus so weiterzuentwickeln, dass sie zum Nukleus eines effektiven Klimaclubs werden können. Dies erfordert eine klare politische Prioritätensetzung und Verhandlungsstrategie, die sich von den bisherigen Aktivitäten im Umfeld der COPs unterscheidet. Nach einem Jahrzehnt vorwiegend freiwilliger nationaler Selbstverpflichtungen und stetig ansteigender globaler Treibhausgasemissionen ist es überfällig, das Klimaproblem konsequent als kollektives Problem zu begreifen – und entsprechend mit kollektiven, reziprok durchsetzbaren Lösungen sowie einem Fokus auf Innovation zu adressieren.

Literatur

Climate Club. (2025). *Industry on the road to 2050*.

Cramton, P., MacKay, D. J. C., Ockenfels, A. & Stoft, S. (Hrsg.). (2017). *Global carbon pricing: The path to climate cooperation*. MIT Press.

Edenhofer, O., Kilimann, C., Leisinger, C., Kalkuhl, M., Stern, L., Kohn, K., Levinger, H. & Römer, D. (2025). *Climate investments in unstable times: Bridging interests to revive international climate diplomacy* (PIK–KfW Research Discussion Paper).

IEA – International Energy Agency. (2025). *World Energy Outlook*.

Ockenfels, A. & Pahle, M. (2025). Das Pariser Abkommen droht zu scheitern. Was jetzt? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, *74*(1), 29–40.

Wolfram, C., Aldy, J., Bracher, C., Chaturvedi, V., Clausing, K., Gollier, C., Jotzo, F., Medeiros, M., Muthitacharoen, A., Ockenfels, A., Pangestu, M., Sembene, D., Somanathan, E., Tingley, D., Winter, J., Black S. & Fischer, C. (2025). *Building a climate coalition: Aligning carbon pricing, trade, and development* (Interim Report of the Global Climate Policy Project Working Group on Climate Coalitions).

DOI: 10.2478/wd-2025-0216

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 856

JEL: I38, J68, H53

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Konsistenter Kurs nötig

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende bleibt auch unter der neuen Bundesregierung ein Feld intensiver Reformaktivität. Mit dem Entwurf für ein 13. SGB-II-Änderungsgesetz sind erneut weitreichende Änderungen geplant. Nach dem im Jahr 2023 in Kraft getretenen Bürgergeld-Gesetz ist dies bereits die zweite größere Reform innerhalb weniger Jahre. Konzipiert ist der Entwurf als Korrektur des Reformprojekts der Ampelkoalition, ohne dass bereits hinreichend wissenschaftliche Evidenz für die harsche Kritik am Bürgergeld vorläge.

Folglich sind die jüngsten Reformpläne, wie bereits das Bürgergeld, zumindest in Teilen politisch motiviert. Gerade für die SPD dürfte dies ein Glaubwürdigkeitsproblem darstellen, könnten beide Ansätze doch kaum unterschiedlicher sein. Während das Bürgergeld einen Ausbau der sozialen Absicherung vorsah, Investitionen in Qualifizierung versprach und eine „Vertrauenskultur" in den Jobcentern ausrief, zieht die jüngste Reform aus der anhaltend schwierigen wirtschaftlichen Lage einen konträren Schluss. Für einen langfristig leistungsfähigen, von der Solidargemeinschaft akzeptierten Sozialstaat betont es vor allem die Mitwirkungspflichten der Leistungsbeziehenden.

Damit fügen sich die Änderungspläne nahtlos in die Reformgeschichte der Grundsicherung ein, die seit ihrer Einführung um eine politisch tragfähige und gesellschaftlich akzeptierte Balance fordernder und fördernder Elemente ringt. Diese Dynamik zeigt sich in beiden Reformen überdeutlich: Während das Bürgergeld eine dezidiert sozialpolitische Handschrift trägt, soll sich die Grundsicherung künftig wieder vorrangig über ihre Arbeitsmarktfunktion definieren. Gleichzeitig ist geplant, mangelnde Mitwirkung härter zu sanktionieren und Leistungsmissbrauch konsequenter zu verfolgen. Die jüngste Reform akzentuiert die Grundsicherung damit als wieder wehrhaften Arm des Sozialstaats. Der dadurch erhoffte fiskalische Entlastungseffekt dürfte allerdings zunächst überschaubar sein, da die Erwerbschancen vieler Leistungsberechtigter weiterhin gering sind. Das Vorhaben ist daher auch für die Union ein kommunikatives Wagnis.

Mit Blick auf die öffentliche Akzeptanz der Grundsicherung, aber auch unter den Jobcenter-Beschäftigten, könnte dieser Kurswechsel dennoch ein wirksamer Schritt sein. Ihre Akzeptanz hat unter der unglücklichen politischen Vermarktung der Bürgergeld-Reform ebenso gelitten wie unter der bisweilen polemisch geführten Debatte. Neben dem irreführenden SPD-Versprechen eines „Abschieds von Hartz IV" – als ließe sich die Grundsicherung am Vorabend der Bürgergeld-Reform noch ernsthaft mit ihren Gründungsjahren vergleichen – hat zu diesem Akzeptanzverlust auch beigetragen, dass die Ampelregierung ohne erkennbare politische Not die vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Grenzen im Sanktionsrecht unterschritten hat. Dabei lagen die Sanktionsquoten seit der Pandemie ohnehin auf historisch niedrigem Niveau. Vor allem aber deutet der bisweilen erratisch anmutende Politikwechsel der letzten Jahre darauf hin, dass sich die Grundsicherungsreformen teilweise vom Anspruch entfernt haben, vordringlich Probleme aus der Mitte des Beratungs- und Vermittlungsauftrags der Jobcenter heraus anzugehen. Für die operative Ebene sind abrupte Richtungswechsel ein Störfeuer, das im schlechtesten Fall einer Entkopplung von politischem Steuerungsanspruch und arbeitsverwalterischer Praxis Vorschub leistet.

Statt regelmäßiger politischer Akzentverschiebungen wäre ein konsistenter politischer Ansatz erforderlich, der Vermittlung und Qualifizierung nicht als Gegensätze begreift. Angesichts der fehlenden Berufsabschlüsse vieler Leistungsberechtigter muss eine gezielte Förderung das Kernelement einer nachhaltigen Integrationspolitik sein. Dafür gilt es nicht nur, Förderinstrumente und -strategien bedarfsabhängig weiterzuentwickeln, sondern auch die mitunter vernachlässigte Frage anzugehen, wie ihre Umsetzung effektiv und möglichst effizient organisiert werden kann.

Gleichzeitig braucht es eine Debatte darüber, ob die Grundsicherung in ihrem gegenwärtigen Zuschnitt den aktuellen Herausforderungen noch gewachsen ist. Ihre Einführung im Jahr 2005 sollte das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beenden und die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Mindestsicherung stärken. Rückblickend ist dies gelungen, allerdings um den Preis einer überaus heterogenen Zusammensetzung der Leistungsberechtigten. Zwanzig Jahre später könnte daher eine stärkere Ausdifferenzierung der Betreuung entlang der höchst disparaten Unterstützungsbedarfe erforderlich sein, um vorhandene Ressourcen zielgerichteter und wirksamer einzusetzen. Diese Auseinandersetzung sollte jedoch nicht auf die Grundsicherung begrenzt geführt werden, berührt sie doch die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats insgesamt. In diesem breiteren Kontext wird sich zeigen, ob die von der Bundesregierung eingesetzte Sozialstaatskommission eine mutige Antwort findet.

Dr. Kerstin Bruckmeier, Dr. Philipp Ramos Lobato
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.

DOI: 10.2478/wd-2025-0217

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 857
JEL: I13, H51, G52

Soziale Pflegeversicherung

Finanziell stabilisieren

Die Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) hat sich in den letzten Jahren zugespitzt. Trotz der erst zu Jahresbeginn erfolgten Anhebung des Beitragssatzes auf 3,6 % bzw. 4,2 % für Kinderlose ist ein kurzfristiges Darlehen des Bundes erforderlich, um weitere Beitragssatzsteigerungen im kommenden Jahr zu vermeiden. Die schwierige Finanzierungssituation ist vorrangig auf eine deutliche Zunahme von Leistungsempfänger:innen infolge der Reform des Pflegebedürftigkeitsbegriffs und wiederholte Leistungsausweitungen zurückzuführen. Sie wird sich angesichts der demografischen Entwicklung absehbar weiter verschärfen. Daher sollten der bestehende Leistungskatalog auf seine Zielgenauigkeit überprüft und künftige Belastungen im Umlageverfahren reduziert werden.

Eines der Ziele des 2017 erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs war, auch Menschen mit leichten Einschränkungen in der Alltagskompetenz Leistungen zukommen zu lassen und damit präventiv eine Verschärfung der Pflegebedürftigkeit zu verhindern. In der Praxis zeigt sich jedoch ein Verfehlen dieses Ziels: Der Entlastungsbetrag von 131 €, der bereits ab Pflegegrad 1 zur Verfügung steht, wird vorrangig für haushaltsnahe Dienstleistungen verwendet. Maßnahmen, die der Stärkung der Selbstständigkeit und Reaktivierung vorhandener Fähigkeiten dienen, werden hingegen kaum nachgefragt. Das Ziel, Pflegebedürftigkeit zu vermeiden, hinauszuzögern und ein vorzeitiges Ausweichen in stationäre Versorgungsstrukturen zu verhindern, wird damit nicht erreicht und ließe sich effektiver über aktivierende Maßnahmen erreichen. Ein erster Reformschritt sollte daher darin bestehen, die Leistungen bei Pflegegrad 1 auf rehabilitative Maßnahmen zu konzentrieren. Auch könnte vorgesehen werden, dass vor einer Leistungsgewährung oder Höherstufung Rehabilitationsmaßnahmen verordnet werden müssen, sofern diese die Wahrscheinlichkeit erhöhen, den Hilfebedarf zu reduzieren. Solche Programme sind in anderen Ländern bereits implementiert und zeigen Erfolge bei der Reduktion des Hilfebedarfs.

Auf der Zugangsseite sollte der Pflegebedürftigkeitsbegriff einschließlich des Begutachtungsverfahrens überprüft werden, um sicherzustellen, dass die knappen Mittel vorrangig denjenigen zugutekommen, die einen höheren pflegerischen Unterstützungsbedarf haben. Auf der Ausgabenseite sollte die derzeitige Möglichkeit, unterschiedliche Leistungsarten im ambulanten Bereich zu kombinieren, überdacht werden. Dies führt bei gleichem Pflegegrad teilweise zu höheren Ausgaben als im stationären Bereich (Experten-Rat Pflegefinanzen, 2025). Ob die Nutzung der dadurch geschaffenen zusätzlichen Abrechnungspotenziale für Leistungserbringer, etwa im Bereich ambulanter Wohnformen, mit einer verbesserten Qualität einhergeht, ist zudem unklar. Im Bereich der Angehörigenpflege erscheint es erklärungsbedürftig, weshalb weiter das hälftige bzw. volle Pflegegeld bezogen werden kann, wenn die pflegebedürftige Person durch Dritte versorgt wird – etwa im Rahmen der Verhinderungs-, Kurzzeit- oder teilstationären Pflege.

Obwohl die Zahl der stationären Leistungsempfänger:innen weitgehend konstant geblieben ist, sind die Ausgaben der Pflegeversicherung für die stationäre Pflege seit 2022 erheblich gestiegen. Dies ist auf die Einführung und Ausweitung der Zuschüsse zu den pflegebedingten Eigenanteilen nach § 43c SGB XI zurückzuführen. Die Ausgaben für diese Leistung haben sich in der SPV zwischen 2022 und 2024 nahezu verdoppelt – von 3,6 Mrd. € auf 6,4 Mrd. €. Neben der hohen Ausgabendynamik weist die Leistung auch eine problematische sozialpolitische Verteilungswirkung auf. Denn begünstigt werden auch Pflegebedürftige, die die Eigenanteile grundsätzlich aus eigenen Mitteln tragen könnten – finanziert von Erwerbstätigen mit weniger Einkommen und Vermögen über höhere Beitragssätze. Angesichts dieser Problemlagen erscheint es sinnvoll, die Finanzierung dieser relativ neuen Leistungsart perspektivisch aus dem Umlageverfahren herauszulösen und – sofern die Politik diese Zuschüsse erhalten möchte – durch eine kapitalgedeckte Vorsorgekomponente zu ersetzen. Eine solche Teilkapitaldeckung könnte sozialpolitisch flankiert werden, etwa in Anlehnung an das „Pflege+"-Modell des Experten-Rats Pflegefinanzen (Experten-Rat Pflegefinanzen, 2023).

Darüber hinaus ließe sich auch die zukünftige Dynamisierung der Leistungsbeträge der Pflegeversicherung – also die regelmäßige Anpassung an Kosten- und Preisentwicklungen – kapitalgedeckt finanzieren. Dies hätte den Vorteil, dass die Mehrbelastungen, nicht wie im Umlageverfahren, überwiegend von den jüngeren Generationen getragen werden müssten.

Prof. Dr. Christine Arentz, Prof. Dr. Jürgen Wasem
TH Köln; Universität Duisburg-Essen

Literatur

Experten-Rat Pflegefinanzen. (2023). *Die Pflege+ Versicherung. Vorschlag für eine generationengerechte, paritätische Pflegekostenversicherung*.
Experten-Rat Pflegefinanzen. (2025). *Ambulante Pflege. Analyse möglicher Absicherungsbedarfe und geeigneter Finanzierungslösungen*.

© 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-2025-0218

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 858

JEL: O33, O38

Europa

Digitale Souveränität erreichen

Europa befindet sich an einem Wendepunkt. Die zunehmende Rivalität zwischen den USA und China hat die strategischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten Europas in kritischen Technologiebereichen deutlich gemacht. Besonders in den Sektoren Cloud-Infrastruktur, Halbleiter, Künstliche Intelligenz (KI) und Datenökosysteme ist Europa stark auf externe Anbieter angewiesen. Diese Abhängigkeiten gefährden nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch die strategische Autonomie des Kontinents.

Diese großen Herausforderungen führen zu der Notwendigkeit, die technologischen Interdependenzen und Abhängigkeiten besser zu verstehen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Unser EuroStack-Modell[1] bietet einen systemischen Rahmen, um diese Herausforderungen zu analysieren und Lösungsansätze zu entwickeln. Es betrachtet die technologische Transformation Europas ganzheitlich und hilft, Abhängigkeiten zu identifizieren. Laut unserer Analyse sind über 80 % der kritischen digitalen Technologien in Europa von nicht-europäischen Anbietern abhängig. Besonders deutlich wird dies bei KI- und Cloud-Infrastrukturen, die von US-amerikanischen und chinesischen Unternehmen dominiert werden, sowie bei Halbleitern, deren fortschrittlichste Chips überwiegend aus Taiwan, Südkorea und den USA stammen.

Um diese Abhängigkeiten zu verringern, müssen europäische Akteure an drei zentralen Hebeln ansetzen: Wissen, Investitionen und Ökosysteme.

Der Aufbau von Wissen und Kompetenzen ist dabei der wichtigste Hebel. Europa verfügt über exzellente Forschungseinrichtungen und hochqualifizierte Arbeitskräfte; doch diese Potenziale werden nicht ausreichend genutzt. Ein gezieltes Förderprogramm, etwa ein „Tech-Erasmus-Programm“, könnte den Austausch von Fachkräften zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Behörden fördern. Auch die staatlichen Kapazitäten sollten gestärkt werden, indem technische Expertise in Ministerien und Behörden ausgebaut wird. Offene Standards und europäische Normen sind ein weiterer Schlüssel, um Abhängigkeiten von proprietären Technologien zu reduzieren.

Der zweite Hebel betrifft die strategische Lenkung von Investitionen. Europa investiert jährlich enorme Summen in digitale Infrastrukturen, doch ein Großteil dieser Mittel fließt an nicht-europäische Anbieter. Es ist essenziell, Investitionen gezielt in die verschiedenen Schichten des Technologie-Bereichs zu lenken, um Abhängigkeiten zu verringern und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Öffentliche Beschaffung kann als Hebel genutzt werden, indem ein „Buy European Act“ sicherstellt, dass europäische Behörden und Unternehmen bei kritischen Technologien bevorzugt europäische Lösungen einsetzen. Strategische Investitionen in Schlüsseltechnologien wie die geplante EU-Chip-Allianz sind ein Schritt in die richtige Richtung. Ein europäischer Souveränitätsfonds könnte gezielt in Open-Source-Projekte, Cybersicherheit und kritische Hardware investieren. Die französisch-deutsche Initiative für souveräne KI-Infrastrukturen zeigt, wie gezielte Investitionen in europäische Rechenzentren und KI-Modelle Abhängigkeiten verringern können. Gleichzeitig darf man aber bereits existierende regulatorische Hebel in Europa nicht zu sehr verwässern, da sie derzeit die einzigen Mechaniken sind (Digital Services Act und Digital Markets Act), die BigTech in die Schranken weisen können.

Der dritte Hebel ist die Schaffung integrierter Ökosysteme. Europas größtes Hindernis ist nicht der Mangel an Innovation, sondern die Zersplitterung seiner Märkte und Akteure. Unser EuroStack-Modell betont die Bedeutung von Ökosystemen, die über nationale Grenzen hinweg zusammenarbeiten. Eine europäische Datenstrategie sollte den Zugang zu industriellen und öffentlichen Daten erleichtern. Auch eine europäische Tech-Diplomatie, die in internationalen Standardisierungsgremien eine gemeinsame Linie vertritt, ist essenziell.

Fazit: Europa wird nicht über Nacht technologisch selbstbestimmt werden. Es geht vielmehr darum, durch gezielte Investitionen, den Aufbau von Wissen und die Schaffung integrierter Ökosysteme die Abhängigkeiten schrittweise zu verringern. Wenn Brüssel und Berlin jetzt handeln, kann Europa nicht nur seine Abhängigkeiten verringern, sondern auch zum globalen Gestalter einer wertebasierten, souveränen Digitalwirtschaft werden.

Martin Hullin
Bertelsmann Stiftung

1 EuroStack ist eine industrie- und technologiepolitische Initiative der Bertelsmann Stiftung (in Kooperation mit dem Centre for European Policy Studies (CEPS) sowie weiteren Partnern) mit dem Ziel, die digitale Souveränität Europas zu stärken (Bria et al., 2025).

© 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

Bria, F., Timmers, P. & Gernone, F. (2025, 13. Februar). *EuroStack – A European Alternative for Digital Sovereignty*. Bertelsmann Stiftung.

DOI: 10.2478/wd-2025-0219

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 859
JEL: Q58, Q54, L52

Klimapolitik

Richtung CO_2-neutraler Industrie

Die Entwicklung einer funktionierenden europäischen Infrastruktur für Transport, Nutzung und Speicherung von CO_2 ist entscheidend für die Erreichung der Klimaziele und ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Die kürzlich verabschiedete Anpassung des deutschen Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) zu einem Kohlendioxid-Speicherungs- und Transportgesetz (KSpTG) war ein notwendiger Schritt, um Rechtssicherheit für den deutschen Beitrag zu einer europäischen CO_2-Infrastruktur zu schaffen.

Das Gesetz ermöglicht den Transport von CO_2 über Pipelines zu Exporthäfen, von wo es in Lagerstätten in Norwegen oder Dänemark gelangen kann. Zudem erlaubt es die Erschließung von Speicherstätten unter dem deutschen Festlandsockel sowie in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und bietet eine Opt-In-Regelung für Bundesländer, damit diese ebenfalls Speicher an Land entwickeln können.

Nicht alle CO_2-Emissionen können jedoch technisch abgeschieden werden: Bei den industriellen Emissionen in Deutschland käme dies nur für 55 bis 80 % infrage. Entscheidend ist aber, dass es sich ökonomisch nur für einen viel kleineren Anteil lohnen würde. Dies betrifft vorrangig die CO_2-Emissionen aus der Zement- und Kalkindustrie sowie aus der Müllverbrennung und teilweise aus der Stahlindustrie und chemischen Industrie. Dies spiegelt sich auch bei den derzeit in Deutschland geplanten Projekten zur CO_2-Abscheidung wider, die sich nahezu ausschließlich auf die Zementindustrie konzentrieren. Statt in langwierigen Debatten über „schwer vermeidbare“ Emissionen zu verharren, sollte der Fokus darauf liegen, wie eine mögliche Förderung der CO_2-Abscheidung ausgestaltet werden kann: insbesondere durch eine Unterstützung bei den Kapitalkosten, ohne dabei die marginalen Anreize für die Anwendung zu verzerren.

Ein Kritikpunkt am Gesetz ist die primäre Ausrichtung auf den Pipeline-Transport. Studien bestätigen zwar die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Pipelinelösung, jedoch wäre für den Hochlauf der CO_2-Speicherung auch der Transport per Binnenschiff und Schiene wichtig, besonders für abgelegene Standorte. Dennoch war es richtig, das Gesetz jetzt zu verabschieden, um im europäischen Vergleich mit Ländern wie Norwegen und Dänemark Schritt zu halten und die europäische Klimapolitik nicht zu gefährden.

© 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.

Der Net Zero Industry Act (NZIA) der EU sieht vor, bis 2030 eine jährliche CO_2-Injektionskapazität von 50 Mio. Tonnen zu schaffen. Deutsche Öl- und Gasfirmen haben eine Vorgabe von 5,4 Mio. Tonnen Injektionskapazität, basierend auf ihrem Anteil an den europäischen Öl- und Gasemissionen zwischen 2020 und 2023. Einerseits spiegelt diese Vorgabe die historische Verantwortung dieser Firmen für CO_2-Emissionen wider, andererseits wird auf deren Expertise in Verarbeitung, Transport und Lagerung von Gasen aufgebaut, wodurch sich ihnen ein neues Geschäftsfeld erschließt.

Deutsche und andere europäische Firmen können ihre Injektionskapazität auch in anderen europäischen Ländern im Rahmen von Verbundprojekten entwickeln. Dies ist effizient, da sich so komparative Vorteile bei der Speicherung von CO_2 nutzen lassen, die sich aus Erfahrungen beziehungsweise den geologischen Bedingungen ergeben. In Norwegen, Dänemark und den Niederlanden sind bereits Projekte zur Erweiterung der CO_2-Injektionskapazität geplant. Allerdings sind diese Speicherstellen stark nachgefragt und durch langfristige Lieferverträge abgesichert. Damit das europäische Angebot mit der Nachfrage Schritt halten kann, ist es notwendig, dass auch andere Länder Injektionskapazitäten entwickeln. Der geologische Speicherraum ist zwar nicht knapp, wohl aber der Zugang. Es ist daher wichtig, die CO_2-Exporthäfen in Wilhelmshaven, Bremerhaven und Brunsbüttel in Deutschland weiter auszubauen und Speicherstätten in der Nordsee zu entwickeln. Überraschend ist, dass einige Bundesländer mit hohen industriellen CO_2-Emissionen und großer geologischer Speicherkapazität auf dem Land bislang von der Opt-In-Regelung keinen Gebrauch machen. Der Ausbau einer CO_2-Transportinfrastruktur ist jedoch nicht nur für „deutsches“ CO_2 wichtig, sondern auch für den Transit von CO_2 aus anderen europäischen Ländern zu Speicherstätten in Dänemark und Norwegen. Diese Infrastruktur ist entscheidend, um die europäischen Klimaziele zu erreichen, die ab 2040 voraussichtlich keine neuen Emissionszertifikate für die Industrie vorsehen.

Die Wirksamkeit des Gesetzes wird nicht zuletzt davon abhängen, wie es in die Gesamtstrategie für das CO_2-Management und die „Langfriststrategie Negative Emissionen“ eingebunden wird. Derzeit liegt der Fokus auf sogenannten CO_2-Punktquellen. Für die Erreichung der europäischen Klimaziele wird jedoch die CO_2-Entnahme aus der Atmosphäre mit anschließender Nutzung oder Speicherung immer wichtiger. Diese Notwendigkeit sollte bei der Planung der CO_2-Infrastruktur berücksichtigt werden.

Prof. Dr. Wilfried Rickels
CAU Kiel und Kiel Institut für Weltwirtschaft

DOI: 10.2478/wd-2026-0220

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 860

JEL: Q42, Q48, Q58

Heizungsgesetz

Stabilität statt Dauerdebatte

Die erneute Diskussion über eine Reform des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) droht den Eindruck zu verstärken, dass zentrale energiepolitische Weichenstellungen in Deutschland dauerhaft zur Disposition stehen. Dabei gerät oft aus dem Blick, dass das bestehende Gesetz eine solide Grundlage für die Dekarbonisierung des Gebäudesektors schafft. Die Grundarchitektur – der schrittweise Ausstieg aus fossilen Heizsystemen und die Orientierung an klimafreundlichen Alternativen – ist richtig und entspricht sowohl dem Stand der energieökonomischen Forschung als auch internationalen Entwicklungen. Die dringendste Aufgabe ist daher nicht ein grundlegender Umbau des Gesetzes, sondern die Herstellung politischer Stabilität.

Unsicherheit ist derzeit eines der größten Hindernisse für die Wärmewende. Haushalte, Kommunen, Hersteller und Handwerksbetriebe beobachten die Debatte aufmerksam – und verschieben Entscheidungen, weil sie Änderungen befürchten. Diese Verzögerung verursacht volkswirtschaftliche Kosten und führt zu Fehlallokationen, etwa, wenn notwendige Investitionen aufgeschoben oder Kapazitäten in den Branchen nicht rechtzeitig aufgebaut werden. Ohne verlässliche Rahmenbedingungen kann das GEG seine Wirkung nicht entfalten. Das heißt jedoch nicht, dass das Gesetz nicht verbessert werden kann. Sinnvolle Reformen sind jedoch weniger struktureller Natur, sondern betreffen vor allem die Umsetzung, die Förderarchitektur und die Planungsprozesse. Drei Bereiche sind besonders relevant.

Erstens: Die Förderpolitik braucht Verstetigung und Entbürokratisierung. Viele Haushalte orientieren sich vor allem an der verfügbaren Förderung, doch diese war in den letzten Jahren starken Schwankungen ausgesetzt. Eine Reform sollte langfristige Fördersätze festlegen, die über mehrere Jahre gelten, und die Antragstellung vereinfachen. Automatisierte Datenübernahmen aus Energieausweisen oder Schornsteinfegerprotokollen könnten die Bürokratie deutlich verringern. Auch Herstellern und Installateuren würde eine planbare Förderung helfen, Kapazitäten nachhaltig auszubauen – ein wesentliches Element für die Skalierung der Wärmepumpentechnologie.

Zweitens: Die kommunale Wärmeplanung muss beschleunigt werden. Das GEG verknüpft individuelle Investitionsentscheidungen bewusst mit der lokalen Wärmeplanung, denn für viele Haushalte ist entscheidend, ob perspektivisch ein Wärmenetz verfügbar sein wird. Doch die Qualität und Geschwindigkeit der Wärmeplanung sind sehr unterschiedlich. Bundesweit einheitliche Mindeststandards, eine zentrale technische Assistenz – etwa durch Datenplattformen und Modellierungs-Templates – sowie zusätzliche Ressourcen für die Kommunen könnten die Wärmeplanung verlässlicher machen. Verbindliche Zwischenstände und eine frühzeitige Kommunikation über geplante Netzausbaugebiete würden Bürger:innen Orientierung geben und Fehlentscheidungen vermeiden.

Drittens: Der Kapazitätsaufbau im Handwerk verdient größere Aufmerksamkeit. Die Wärmewende scheitert nicht an fehlender Technologie, sondern oft an fehlenden Fachkräften. Produkte sind verfügbar, Installationsslots hingegen nicht. Reformen sollten gezielt Umschulungen und Weiterqualifizierungen fördern, auch in Form kurzer, praxisorientierter Module. Zudem könnte der Gesetzgeber bestimmte Tätigkeiten stärker standardisieren und sie damit auch für weitere Gewerke zugänglich machen. Internationale Beispiele zeigen, dass die Professionalisierung von Planungs- und Installationsprozessen erhebliche Skaleneffekte ermöglicht.

Ergänzend könnten technologische Aspekte präzisiert werden, ohne die Logik des Gesetzes zu verändern. Dazu gehören realistische Anforderungen an sogenannte H_2-ready-Gasheizungen, um Fehlanreize zu vermeiden, klarere Regeln für Hybridwärmepumpen sowie standardisierte Effizienzvorgaben für Biomasseheizungen im Bestand.

Was all diese Reformideen eint: Sie erfordern keine Neuverhandlung der Grundstruktur des Gesetzes. Im Gegenteil: Sie wirken am besten in einem Umfeld politischer Verlässlichkeit. Häufige Kurswechsel oder öffentlich ausgetragene Koalitionskonflikte schaden der Akzeptanz des Gesetzes weitaus stärker als dessen inhaltliche Ausrichtung. Eine konsistente, evidenzbasierte Kommunikation wäre daher ein wesentlicher Beitrag zur Stabilisierung. Eine Reform des GEG sollte daher nicht bedeuten, alles neu zu denken. Erforderlich ist eine Konsolidierung: stabile Förderbedingungen, gestärkte kommunale Planung und ein ambitionierter Aufbau der Installationskapazitäten. So kann das bestehende Gesetz seine volle Wirkung entfalten. Stabilität ist dabei kein Selbstzweck, sondern eine zentrale Voraussetzung für wirtschaftliche Rationalität. Nur wenn Politik Verlässlichkeit bietet, können Haushalte und Unternehmen die Investitionen tätigen, die für ein klimaneutrales Deutschland unverzichtbar sind.

Prof. Jan Rosenow
Environmental Change Institute der Universität Oxford

© Der/die Autor:in 2026. 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-2025-0221

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 861
JEL: O31, O40, E32, E52, D02, D23

Rückkehr zu Wachstum: Wie kommt die deutsche Wirtschaft aus der Krise?

Die deutsche Wirtschaft steckt in einer tiefen Krise. Die Ursachen dafür liegen einerseits in den derzeitigen außenpolitischen Rahmenbedingungen, andererseits sind sie aber auch hausgemacht. Diese strukturellen Probleme gilt es anzugehen. Anstatt kurzfristige Maßnahmen zu ergreifen, muss eine transformative Politik umgesetzt werden. Dabei sind die Möglichkeiten, mit Fiskal- und Geldpolitik mehr Wachstum zu erzeugen, begrenzt. Eine Rückkehr zum Wachstumspfad erfordert: Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung sowie Entlastungen bei Steuern und Sozialabgaben. Wie die Rückkehr zu Wachstum gelingen kann, ist Thema dieses Zeitgesprächs.

Für eine wachstumsfördernde Finanzpolitik

Julia Braun, Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau

Lilith Burgstaller, Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau

Lars P. Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau; Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Joshua Hassib, Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau

Maximilian Langer, Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau

Anna-Catharina Meister, Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau

Wachstumsschwäche – gibt es einen geldpolitischen Handlungsbedarf?

Ulrike Neyer, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Daniel Stempel, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Raus aus der Struktur- und Wachstumskrise mit Forschungs- und Innovationspolitik

Uwe Cantner, Friedrich-Schiller-Universität, Jena

Wachstum mit Grenzen

Andreas Suchanek, HHL Leipzig Graduate School of Management

Martin von Broock, Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik, Lutherstadt Wittenberg

Title: *Return to growth: How will the German economy emerge from the crisis?*

Abstract: *The German economy is in a deep crisis. The causes lie partly in the current foreign policy environment, but they are also home-grown. These structural problems need to be addressed. Instead of taking short-term measures, transformative policies must be implemented. However, the possibilities for generating more growth through fiscal and monetary policy are limited. A return to growth requires investment in infrastructure, education and research, as well as relief from taxes and social security contributions. How a return to growth can be achieved is the topic of this Zeitgespräch.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0222

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 862-865

JEL: O23, O38, E62

Julia Braun, Lilith Burgstaller, Lars P. Feld, Joshua Hassib, Maximilian Langer, Anna-Catharina Meister

Für eine wachstumsfördernde Finanzpolitik

Die deutsche Wirtschaft schwächelt seit mehreren Jahren. Daher hat die Bundesregierung angekündigt, mit dem Sondervermögen für die Infrastruktur Impulse zu setzen, um die Wirtschaft wieder anzukurbeln. Nun steht zu befürchten, dass das Sondervermögen primär für kurzfristige Wahlgeschenke und zum Stopfen von Haushaltslöchern genutzt wird, statt für strukturelle Investitionen und notwendige Kommunalreformen. Gefordert wird eine Abkehr von symptombezogener Fiskalpolitik hin zu echten Strukturreformen – gezielte Investitionen in Infrastrukturerhalt, Bildung und Forschung sowie Entlastungen bei Steuern und Sozialabgaben. Nur so lässt sich die Standortqualität nachhaltig stärken und langfristiges Wachstum sichern.

Nachdem die deutsche Wirtschaftsleistung sich in den vergangenen Jahren schwach entwickelte, ist im Jahr 2025 bestenfalls eine Stagnation zu erwarten (SVR Wirtschaft, 2025). Die demografische Entwicklung, eine instabile weltpolitische Lage sowie zunehmender Protektionismus belasten die wirtschaftliche Dynamik. Dies führt in vielen europäischen Ländern zu geringeren Wachstumsraten. Das deutsche Wirtschaftswachstum fällt jedoch besonders gering aus und liegt am unteren Ende der EU-Mitgliedstaaten. Die Bezeichnung als „kranker Mann Europas“ schien nach einer Phase hoher Wachstumsraten, eines stabilen Arbeitsmarktes und sprudelnder Steuereinnahmen in den 2010er Jahren in weiter Ferne. Doch seit einigen Jahren steckt die deutsche Wirtschaft erneut in der Krise und die Prognose des Potenzialwachstums lässt keine baldige Besserung erwarten.

In der öffentlichen Debatte gilt eine marode Infrastruktur als ein Grund für diese Misere. Die Bundesregierung macht sich dies zu eigen und stellt mit einem schuldenfinanzierten Sondervermögen für die Infrastruktur 500 Mrd. € bereit. In der Tat nützen staatliche Investitionen in die Infrastruktur künftigen Generationen; über Schulden werden diese an den Kosten beteiligt. Ob die Mittel tatsächlich in öffentliche Investitionen fließen, wird sich jedoch erst in den kommenden Jahren zeigen. Derzeit lässt sich kein klarer politischer Wille dazu erkennen. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass die Politik die Mittel nutzt, um Wahlgeschenke zu finanzieren, Haushaltslücken zu schließen und längst überfällige Reformen aufzuschieben (Hentze, 2025; Höslinger, 2025; SVR Wirtschaft, 2025). Aus politökonomischer Perspektive ist das wenig überraschend, denn Anreize zur kurzfristigen Befriedigung von Partikularinteressen überwiegen diejenigen zu nachhaltigen Reformen.

Schon die finanzwissenschaftliche Perspektive lässt Zweifel daran aufkommen, ob das Investitionspaket der Bundesregierung geeignet ist, den Investitionsstau zu beheben. Investitionszurückhaltung ist vor allem in den Kommunen zu beobachten, die für etwa ein Drittel der öffentlichen Investitionen verantwortlich sind und seit dem Jahr 2002 negative Nettoinvestitionen aufweisen. Aus dem Sondervermögen sind 100 Mrd. € für die Länder vorgesehen, die nicht investiv zweckgebunden sind. Die Länder können selbst entscheiden, wieviel sie an ihre Kommunen weiterreichen. Zuletzt erscheint es vor dem Hintergrund der desolaten kommunalen Haushaltslage fragwürdig, ob dieser Restanteil tatsächlich investiert wird (Döring & Wohltmann, 2025).

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld ist Direktor des Walter Eucken Instituts und Professor für Wirtschaftspolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Julia Braun, **Lilith Burgstaller, Maximilian Langer** und **Anna-Catharina Meister** sind Forschungsreferent:innen am Walter Eucken Institut.

Joshua Hassib ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Forschungsreferent am Walter Eucken Institut.

© 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.

Diese Ausführungen verdeutlichen ein grundlegendes Problem: Die aktuelle Wirtschafts- und Fiskalpolitik ist überwiegend symptombezogen und reagiert primär auf kurzfristige konjunkturelle Schwächen, statt die zugrundeliegenden strukturellen Ursachen anzugehen. Anstelle von Reformen und investiven, wachstumsfördernden Ausgaben dominieren konsumtive Leistungen und die Bedienung partikularer Interessen. Erforderlich wären hingegen Rahmenbedingungen, welche die Standortqualität erhöhen, Produktivität und Innovationstätigkeit steigern und damit die Grundlagen für nachhaltiges Wachstum stärken. Wie der diesjährige Wirtschaftsnobelpreis unterstreicht, beruht langfristiges Wachstum wesentlich auf produktivitätssteigernden Innovationen (Aghion & Howitt, 1992; Klenow, 2025), die sich innerhalb stabiler politischer und institutioneller Rahmenbedingungen entfalten können.

Öffentliche Investitionen sind unabdingbar, jedoch nicht pauschal wachstumsfördernd

Für die deutsche Investitionspolitik ergibt sich daraus ein klarer Auftrag: Öffentliche Mittel sollten gezielt in Maßnahmen fließen, welche die strukturellen Rahmenbedingungen der Wirtschaft stärken und langfristige Wachstumsimpulse setzen. In hochentwickelten Volkswirtschaften ist der Grenznutzen zusätzlicher öffentlicher Investitionen tendenziell rückläufig (Eck et al., 2015). Für Länder wie Deutschland, dessen öffentlicher Kapitalstock seit den 1990er Jahren stagniert, ist der Substanzerhalt der bestehenden Infrastruktur daher umso wichtiger. Gerade zielgerichtete Instandhaltungen und Engpassbeseitigungen bewirken häufig größere Produktivitätsgewinne als der Aufbau neuer Infrastrukturen. Haushaltsrechtlich werden solche Erhaltungsinvestitionen bislang jedoch als Konsumausgaben verbucht – ein Konstruktionsfehler, der notwendige Modernisierungen erschwert und Fehlanreize im öffentlichen Sektor setzt (Feld et al., 2025a).

Öffentliche Investitionen erfüllen eine doppelte volkswirtschaftliche Funktion: Sie stabilisieren kurzfristig die Konjunktur und schaffen langfristig die Grundlage für nachhaltiges Wachstum (Bom & Ligthart, 2014). Kurzfristig setzen öffentliche Investitionen über höhere staatliche Nachfrage Impulse für den privaten Sektor und stützen so die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Empirische Studien zeigen, dass der fiskalische Multiplikator öffentlicher Investitionen in Rezessionen oftmals über eins liegt: Ein Euro staatlicher Investition erzeugt dann mehr als einen Euro zusätzliche Wertschöpfung (IMF, 2014; Ramey, 2011).

Langfristig wirken öffentliche Investitionen über den Substanzerhalt und, an geeigneten Stellen, über den Ausbau des öffentlichen Kapitalstocks produktivitäts- und wachstumsfördernd. Bereits Aschauer (1989) weist auf produktivitätssteigernde Effekte öffentlicher Infrastruktur hin. Zusätzlich können staatliche Investitionen private Investitionen fördern, wenn sie Engpässe beseitigen, Koordinationsprobleme reduzieren und Planungssicherheit erhöhen (Auerbach & Gorodnichenko, 2012; Ilzetzki et al., 2013; IMF, 2014). Allerdings bestimmt die Höhe der Investitionen nicht deren Wachstumspotenzial. Die tatsächliche Wirksamkeit hängt maßgeblich von Qualität, Ausgestaltung und institutioneller Einbettung der Projekte ab. Ist eine langfristige, wachstumsfördernde Wirkung öffentlicher Investitionen gegeben, kann eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt sein: Sie verteilt die Kosten auf die Nutznießer künftiger Generationen und bleibt tragfähig, sofern die aus der Investition resultierenden Wachstumseffekte die Finanzierungskosten mittelfristig übersteigen.

Neben der Modernisierung der Infrastruktur können gezielte Investitionen in Bildung und Forschung wichtige Wachstumsimpulse setzen. Empirische Studien zeigen, dass die fiskalische Rendite von Bildungsinvestitionen in Deutschland bei über 5 % liegt und damit deutlich über der Verzinsung zehnjähriger Bundesanleihen von derzeit rund 2,6 % (Pfeiffer & Stichnoth, 2014). Dies weist auf mittel- und langfristig positive Effekte von Bildungsinvestitionen auf Produktivität und Wirtschaftswachstum hin. Zwei Mechanismen sind dabei zentral: *Erstens* steigern Investitionen in Humankapital und Forschung die Produktivität von Unternehmen. *Zweitens* entstehen positive externe Effekte, da neues, nicht-rivalisierendes Wissen geschaffen wird, auf dem spätere Forschungsanstrengungen aufbauen können (Romer, 1990).

Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gewinnen die produktivitätssteigernden Mechanismen öffentlicher Investitionen an Bedeutung, da Produktivitätszuwächse zur zentralen Quelle des Wirtschaftswachstums werden. In den kommenden Jahren wird das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland spürbar sinken, was das Potenzialwachstum dämpft. Um diesen Effekt abzufedern, muss die Produktivität der verbleibenden Arbeitskräfte deutlich steigen. Eine Fiskalpolitik, die durch gezielte Bildungsinvestitionen die Qualifikation und Kompetenzen einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung stärkt, kann entscheidend dazu beitragen, das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft zu stabilisieren (Anger et al., 2025) und langfristig fiskalische Spielräume zu sichern.

Eine wirkungsvolle Förderung besteht dabei nicht in der Subventionierung einzelner, handverlesener Unternehmen, sondern in der Stärkung der Grundlagenforschung. Beispielsweise hat sich in der Schweiz eine großzügige und stabile Grundfinanzierung mit starker Beteiligung des Privatsektors und einem offenen, technologieneutralen

Ansatz als erfolgreiche Maßnahme zur Innovationsförderung bewährt.

Sicherstellung der Standortattraktivität durch wachstumsfördernde Steuer- und Sozialpolitik

Neben einer wachstumsorientierten Investitionstätigkeit sollte die Regierung strukturell die richtigen Rahmenbedingungen schaffen, um die Standortattraktivität nachhaltig zu stärken. Aus fiskalischer Perspektive wurden zuletzt erste Impulse in Richtung einer wachstumsorientierten Finanzpolitik gesetzt. Strukturelle Reformen greifen bislang jedoch zu kurz.

Mit dem Investitionsbooster hat die Bundesregierung einen konkreten Schritt unternommen, um Unternehmensinvestitionen steuerlich zu stimulieren. Die neuen Abschreibungsregeln ermöglichen es Unternehmen, Ausrüstungsinvestitionen in den ersten drei Jahren nach Anschaffung mit bis zu 30 % des Wertes abzuschreiben. Diese Regelung dürfte kurzfristig Wachstumsimpulse auslösen, da sie Investitionen gezielt anreizt und langfristig geplante Projekte vorzieht (Boie-Wegener et al., 2024). Gleichwohl handelt es sich nicht um eine strukturelle Reform, welche die Standortqualität Deutschlands nachhaltig verbessern dürfte.

Eine direkte Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit dürfte die Absenkung der Körperschaftsteuer von 15 % auf 10 % ab 2028 bis 2032 haben (Dorn et al., 2021; Gechert & Heimberger, 2022). Sie wirkt den seit zwei Jahrzehnten steigenden tariflichen Steuersätzen auf Unternehmensgewinne entgegen (Feld et al., 2025b). Durch diese rechtsformabhängige Entlastung profitieren Einzelunternehmer oder Personengesellschaften, die etwa 71 % aller Unternehmen in Deutschland ausmachen, allerdings nicht (Boie-Wegener et al., 2024; Statistisches Bundesamt, 2024). Abzuwarten bleibt, wie die folgende Regierung ab dem Jahr 2029 mit dem nicht unerheblichen Einnahmeverlust aus der Körperschaftsteuersenkung umgeht, sollte das Wirtschaftswachstum die aktuellen Prognosen nicht deutlich übertreffen.

Jenseits des Investitionsboosters hat die Bundesregierung bisher konsumtive Maßnahmen denjenigen zur Stärkung der Standortqualität vorgezogen. Dies zeigt sich am Beispiel der Mütterrente. Für die Mütterrente wurde die im Koalitionsvertrag vereinbarte Stromsteuersenkung auf das „europäische Mindestmaß [...] für alle“ geopfert (CDU, CSU & SPD, 2025; Beck-aktuell, 2025). Diese hätte nicht nur die Standortqualität verbessert, sondern auch die sozialen Härten eines steigenden CO_2-Preises abgefedert. Stattdessen kam es lediglich zu einer Verlängerung der Stromsteuersenkung für das produzierende Gewerbe. Dies bevorzugt das alteingesessene produzierende Gewerbe und stellt keine strukturelle Reform dar. Gleichzeitig sind die übrigen Unternehmen sowie die Bevölkerung weiterhin mit Strompreisen konfrontiert, die weit über dem europäischen Durchschnitt liegen (Statistisches Bundesamt, 2025). Selbst in produzierenden Unternehmen ist bei der jetzigen Lösung zudem zwischen Produktion und Dienstleistungen zu unterscheiden, sodass den Unternehmen weitere Bürokratielasten auferlegt werden.

Ein erhebliches Potenzial zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bietet eine Reform der Sozialversicherungssysteme, allen voran der Gesetzlichen Rentenversicherung. Dass der demografische Wandel zu wachsenden fiskalischen Herausforderungen führen würde, ist seit Jahrzehnten bekannt. Dennoch fehlt es bisher am politischen Willen, strukturelle Reformen umzusetzen, die eine langfristig tragfähige Finanzierung sicherstellen. Die aktuellen politischen Maßnahmen werden den Herausforderungen nicht gerecht. Stattdessen werden mit dem Rentenpaket 2025 neue Leistungsansprüche geschaffen, die den Bundeshaushalt zusätzlich belasten.

Strukturelle Reformen, wie die Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung, die Abschaffung der abschlagsfreien Rente nach 45 Versicherungsjahren, eine stärkere Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsfaktors und eine Kopplung der Bestandsrenten an die Inflationsentwicklung statt an die Entwicklung der Löhne, stehen bislang nicht auf der Agenda. Dabei könnten diese Maßnahmen den Bundeshaushalt mittelfristig deutlich entlasten. Bleibt die Politik untätig, werden die Ausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung laut Prognosen des ifo Instituts von 9,4 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2019 auf 10,5 % im Jahr 2035 und 11,1 % im Jahr 2050 steigen (Ferenc et al., 2025).

Diese höheren Kosten müssen entweder durch steigende Beitragssätze oder über eine stärkere Finanzierung aus dem Bundeshaushalt gedeckt werden. Ersteres würde die Lohnnebenkosten der Unternehmen weiter erhöhen und sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Die ohnehin hohe Abgabenlast auf Arbeitseinkommen, die laut OECD im Jahr 2024 bereits 48 % und damit sechs Prozentpunkte mehr als im europäischen Durchschnitt betrug, würde sich weiter erhöhen (OECD, 2025). Steigende Lohnnebenkosten würden die Standortattraktivität zusätzlich mindern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie ausländische Direktinvestitionen gefährden (Alesina & Perotti, 1997; Bayraktar-Sağlam & Sayek Böke, 2017). Eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt würde den Spielraum für eine zukunftsorientierte Fiskalpolitik weiter einschränken.

Fazit

Fiskalpolitik kann nur dann nachhaltig wachstumsfördernd wirken, wenn sie Strukturwandel ermöglicht und zugleich soziale Härten abfedert. Eine investitionsfreundliche Fiskalpolitik schafft Anreize für Unternehmen, Risiken einzugehen und Innovationen voranzutreiben. Staatliche Investitionen in den Erhalt der Infrastruktur sowie in Bildung und Forschung bilden dafür die Grundlage. Zugleich muss ein starker Sozialstaat sicherstellen, dass die Verlierer notwendiger Anpassungsprozesse neue Perspektiven erhalten. Nur wenn beides gelingt, kann der Strukturwandel gesellschaftlich akzeptiert und damit langfristig tragfähig sein.

In der Ausgestaltung künftiger Strukturreformen sollte der Spielraum für diskretionäre Eingriffe so weit wie möglich begrenzt werden. Dies verringert politisches Tauziehen, das sich aus der Demografie des Medianwählers und der Einflussnahme einzelner Interessengruppen ergibt, und schafft stabile, planbare Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen wirtschaftlichen Aufschwung.

Literatur

Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica, 60*(2), 323–351.

Alesina, A. & Perotti, R. (1997). The welfare state and competitiveness. *American Economic Review*, *87*(5), 921–939.

Anger, C., Betz, J. & Plünnecke, A. (2025). *Bildungspolitik – Was jetzt zu tun ist: Handlungsempfehlungen an die Politik nach den Bundestagswahlen*. Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, *23,* 177–200.

Auerbach, A. J. & Gorodnichenko, Y. (2012). Measuring the output responses to fiscal policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, *4*(2), 1–27.

Bayraktar-Sağlam, B. & Sayek Böke, S. (2017). Labor costs and foreign direct investment: A panel VAR approach. *Economies*, *5*(4), 36.

Beck-aktuell. (2025). *Stromsteuersenkung sinkt nur für die Industrie: „Fatales Signal"*.

Boie-Wegener, M., Koch, R., Oestreicher, A. & Schön, L. (2024). Die fiskalische Wirkung von Steuersatzsenkungen, Abschreibungsvergünstigungen und Investitionsprämien in Krisenzeiten – Eine quantitative Analyse in Bezug auf deutsche Kapitalgesellschaften. *ZEW Discussion Paper*, 24-008.

Bom, P. R. & Ligthart, J. E. (2014). What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital? *Journal of Economic Surveys*, *28*(5), 889–916.

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

Döring, T. & Wohltmann, M. (2025). Massive Krise der Kommunalfinanzen. *Wirtschaftsdienst*, *105*(8), 583–590.

Dorn, F., Fuest, C., Neumeier, F. & Stimmelmayr, M. (2021). Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell. *ifo Schnelldienst*, *74*(10), 3–11.

Eck, A., Ragnitz, J., Scharfe, S., Thater, C. & Wieland, B. (2015). Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen. *ifo Dresden Studien*, *72*.

Feld, L. P., Braun, J., Hassib, J. & Nientiedt, D. (2025a). *Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen: Möglichkeiten und Grenzen*. Studie im Auftrag von DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V.

Feld, L. P., Grimm, V. & Wieland, V. (2025b). *Für eine echte Wirtschaftswende*. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Ferenc, G., Lehmann, K., Ragnitz, J., Thum, M. & Werding, M. (2025). Reformbausteine zur nachhaltigen Rente. *ifo Dresden berichtet*, *32*(05), 4–9.

Gechert, S. & Heimberger, P. (2022). Do corporate tax cuts boost economic growth? *European Economic Review*, *147*, 104157.

Hentze, T. (2025). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen. *IW Kurzbericht*, *92*. Institut der deutschen Wirtschaft (IW).

Höslinger, E. (2025). Bundeshaushalt 2025: Sondervermögen und Sozialausgaben statt Strukturreformen. *ifo Schnelldienst digital*, 6. Jg., 16/2025.

Ilzetzki, E., Mendoza, E. G. & Végh, C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*, *60*, 239–254.

IMF – International Monetary Fund. (2014). Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment. In *World Economic Outlook: Legacies, clouds, uncertainties* (S. 75–114).

Klenow, P. J. (2025). Sustained growth through creative destruction: Nobel laureates Philippe Aghion and Peter Howitt. *CEPR VoxEU Column*.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Taxing wages 2025: Decomposition of personal income taxes and the role of tax reliefs*. OECD Publishing.

Pfeiffer, F. & Stichnoth, H. (2014). *Erträge von Bildungsinvestitionen*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Ramey, V. A. (2011). Can government purchases stimulate the economy? *Journal of Economic Literature*, *49*(3), 673–685.

Romer, P. M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, *98*(5, Part 2), 71–102.

Statistisches Bundesamt. (2024). *Rechtliche Einheiten nach zusammengefassten Rechtsformen*.

Statistisches Bundesamt. (2025). *Strompreise*.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2025). Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen. *Jahresgutachten 2025/26*.

Title: ***For a growth-promoting fiscal policy***

Abstract: *The German economy has been weakening for several years. The federal government has therefore announced that it will use the special infrastructure fund to stimulate the economy. There are now fears that the special fund will be used primarily for short-term election gifts and to plug holes in the budget, rather than for structural investments and necessary local government reforms. What is needed is a shift away from symptom-based fiscal policy towards genuine structural reforms – targeted investments in infrastructure maintenance, education, research and relief from taxes and social security contributions. This is the only way to strengthen the quality of the business location in the long term and secure long-term growth.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0223

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 866-869

JEL: E58, E52, E32

Ulrike Neyer, Daniel Stempel

Wachstumsschwäche – Gibt es geldpolitischen Handlungsbedarf?

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer Rezession. Die Wachstumsaussichten sind bestenfalls moderat. Da sich die Inflation stabilisiert hat und in naher Zukunft keine signifikant steigenden Inflationsraten zu erwarten sind, stellt sich die Frage, ob eine expansive Geldpolitik das Wachstum ankurbeln und vielleicht sogar positive Verteilungseffekte erzielen könnte. Das schwache Wachstum ist jedoch in erster Linie auf strukturelle und nicht auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen. Diese können nicht durch geldpolitische Maßnahmen beeinflusst werden. Auch eine ohnehin problematische Ausweitung des Mandats der EZB auf Beschäftigungs- oder Wachstumsziele wäre daher derzeit irrelevant.

Die deutsche Wirtschaft steckt in einer tiefen Krise. In den letzten zwei Jahren befand sich Deutschland in einer Rezession. Ein reales Wachstum von voraussichtlich 0,2 % in diesem Jahr impliziert, dass gerade einmal das Niveau des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2019 erreicht wird. Für die Jahre 2026 und 2027 prognostiziert die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025) ein moderates Wachstum von 1,3 % und 1,4 %. Der Sachverständigenrat (SVR) Wirtschaft (2025) erwartet in seinem neuesten Gutachten sogar nur ein Wachstum von 0,9 % im nächsten Jahr. Auch für den Euroraum wird für die kommenden beiden Jahre ein eher moderates Wachstum erwartet. So prognostiziert die Europäische Zentralbank (EZB) reale Wachstumsraten von 1,0 % und 1,3 % (EZB, 2025d). Vor diesen bestenfalls moderaten Wachstumsaussichten stellt sich die Frage, inwiefern die Geldpolitik durch Zinssenkungen das Wirtschaftswachstum stimulieren könnte. Dieser Spielraum ist eher begrenzt.

Geldpolitisches Ziel

Der Gesetzgeber hat der EZB[1] ein klares Mandat gegeben. So heißt es im Artikel 127 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): Das vorrangige Ziel der EZB ist es, Preisstabilität zu gewährleisten, und nur soweit dieses Ziel nicht beeinträchtigt wird, soll sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der Europäischen Union unterstützen, um zur Verwirklichung der Ziele der Union beizutragen, die in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegt sind. Zu diesen Zielen gehört auch ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum. Der EZB-Rat hat das Preisstabilitätsziel dahingehend quantifiziert, dass er mittelfristig eine Inflationsrate von 2 % anstrebt, gemessen über jährliche Veränderungen des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Der EZB-Rat versteht das Zwei-Prozent-Ziel als ein symmetrisches Ziel, d. h. positive wie negative Abweichungen sind gleichermaßen unerwünscht.[2]

Inflationsentwicklung

Als sich nach den immensen Preissteigerungen der Jahre 2022 und 2023 die Inflation und auch die Inflationserwartungen stabilisierten, begann die EZB im Juli 2024 den relevanten geldpolitischen Zinssatz auf die Einlagefazilität (Einlagezinssatz) in rascher Abfolge zu senken. Er liegt bei nunmehr 2 %. Dieser Zinssatz wird derzeit gemeinhin als

1 Das Eurosystem setzt sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Notenbanken der Länder, die den Euro eingeführt haben, zusammen. In diesem Artikel werden vereinfachend die Begriffe EZB und Eurosystem synonym verwendet.

2 Für einen Überblick und Erläuterungen zur aktuellen geldpolitischen Strategie siehe EZB (2025a, 2025b).

© 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. Ulrike Neyer ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Monetäre Ökonomik an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Daniel Stempel, Ph. D., ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

neutral angesehen, das heißt, die Geldpolitik wirkt derzeit weder expansiv noch kontraktiv; auch werden weitere Zinssenkungen zumindest kurzfristig nicht erwartet (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2025, S. 28). Die Inflationsrate im Euroraum lag im Oktober 2025 bei 2,1 %; nach Einschätzung der EZB dürfte sie für den Rest des Jahres etwa auf dem Niveau bleiben und in den kommenden beiden Jahren leicht unter 2 % liegen (EZB, 2025d). Auch andere Institute erwarten Werte nahe der Zwei-Prozent-Marke (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2025). Allerdings bestehen erhebliche Unsicherheiten, sodass die Inflation deutlich über oder unter diesem Ziel liegen könnte (Lane, 2025; Stumpf, 2025).

Abwärtsrisiken ergeben sich unter anderem aus der US-amerikanischen Zollpolitik. Die durch die hohen Zölle ausgelöste sinkende Nachfrage in den USA nach ausländischen Produkten kann dazu führen, dass das Güterangebot im Euroraum steigt, zum einen aus heimischer, aber auch aus ausländischer Produktion, wenn nämlich als Ersatz für den sinkenden USA-Absatz Unternehmen ihre Exporte in den Euroraum steigern. Auch nachfrageseitig bestehen Risiken für ein Absinken der Inflationsrate. So kann eine potenzielle Intensivierung der Handels- und geopolitischen Spannungen die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung noch erhöhen und damit die Konsum- und Investitionsnachfrage dämpfen. Ein inflationssenkender Impuls könnte auch von einer weiteren Aufwertung des Euro ausgehen, wenn der US-Dollar aufgrund politischer und wirtschaftlicher Unsicherheiten in den USA weiter an Vertrauen einbüßt. Von den Handels- und geopolitischen Spannungen können aber auch *Aufwärtsrisiken* für die Inflation ausgehen, wenn dadurch Störungen in den globalen Lieferketten auftreten, die die Importpreise erhöhen und Kapazitätsengpässe im Euroraum hervorrufen. Inflationstreibend könnte auch die expansiv ausgerichtete Fiskalpolitik in Deutschland wirken. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass es als Folge des Klimawandels häufiger zu Extremwetterereignissen kommt, die insbesondere die Lebensmittelpreise in die Höhe treiben könnten. Insgesamt werden die die Inflation erhöhenden und senkenden Risiken laut EZB-Direktoriumsmitglied Frank Elderson als ausgeglichen eingeschätzt (Stumpf, 2025). Vor dem Hintergrund der hohen Unsicherheit über die weitere Inflationsentwicklung und der gleichermaßen bestehenden Risiken für steigende wie sinkende Inflationsraten hält die EZB derzeit an dem neutralen Einlagesatz von 2 % fest und will datenbasiert von Sitzung zu Sitzung über weitere Zinsänderungen entscheiden (Stumpf, 2025).

Wachstumsimpulse

Angesichts der eher schwachen Wachstumsaussichten stellt sich die Frage, inwiefern von einer expansiven Geldpolitik Wachstumsimpulse ausgehen könnten. Geldpolitik setzt auf der *Nachfrageseite* der Volkswirtschaft an. Durch Zinssenkungen werden günstigere Finanzierungsbedingungen für Haushalte und Unternehmen geschaffen, und somit der Anreiz erhöht, mehr zu konsumieren bzw. zu investieren. Doch ist fraglich, ob dies derzeit der Fall wäre. Finanzierungskosten für neue Kredite an Unternehmen lagen im September 2025 im Euroraum im Durchschnitt bei 3,4 %.[3] Selbst wenn sich durch Zinssenkungen der Zentralbank die Zinskonditionen leicht verbesserten, dürfte das bei der bestehenden Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung kaum einen signifikanten Effekt auf Investitionsentscheidungen haben. Gleiches gilt für die Konsumentscheidungen der Haushalte. Fraglich ist auch, ob die Nachfrage nach Produkten des Euroraums merklich angekurbelt würde. Der wachsende Wettbewerb aus China setzt nicht nur die europäischen Exporte unter Druck, sondern dämpft auch die Nachfrage im Euroraum nach heimischen Produkten. So produzieren chinesische Unternehmen inzwischen Produkte, bei denen traditionell europäische, insbesondere deutsche Anbieter Wettbewerbsvorteile aufgrund eines technologischen Vorsprungs hatten (Maschinen- und Fahrzeugbau, chemische Industrie), auf nahezu gleichem technologischem Standard, nur zu weitaus niedrigeren Kosten, und können mithin ähnliche Produkte zu viel geringeren Preisen anbieten (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2025).

Erhebliche strukturelle Probleme können auch auf der *Angebotsseite* einen expansiven geldpolitischen Impuls auf die gesamtwirtschaftliche Produktion abbremsen. Insbesondere die demografische Entwicklung stellt ein großes Problem dar. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt. So geht in Deutschland in den nächsten Jahren die Generation der Babyboomer in den Ruhestand. Dies kann zu Kapazitätsengpässen führen, einen Fachkräftemangel verstärken und die Sozialversicherungssysteme erheblich belasten. Hinzu kommt eine hohe Teilzeitquote unter den Erwerbstätigen. Beides wirkt sich negativ auf das Arbeitsvolumen und mithin das Potenzialwachstum aus. So wird geschätzt, dass bis zum Ende dieses Jahrzehnts das Produktionspotenzial im jährlichen Durchschnitt nur zwischen 0,3 % und 0,5 % wachsen wird (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2025, S. 58–61). Sollte die demografische Entwicklung zu entsprechenden Beitragserhöhungen in die Sozialversicherungssysteme führen, schwächt dies, genau wie der Fachkräftemangel, den Investitionsstandort Deutschland. Geringere Investitionen wirken sich ebenfalls negativ auf das Potenzialwachstum aus. Hinzu kommen in Deutschland weitere strukturelle Probleme, wie eine schlechte Infrastruktur, überborden-

3 Datenquelle und für weitere Informationen zu diesem und weiteren Durchschnittswerten für Kreditzinssätze siehe EZB (2025c).

de Bürokratie und hohe Energiekosten. Die Regierung hat Maßnahmen angekündigt, die diese wirtschaftswachstumshemmenden Probleme auf der Angebotsseite reduzieren. Die Geldpolitik kann zur Behebung dieser strukturellen Probleme keinen direkten Beitrag leisten, sie kann keine strukturellen Probleme lösen. Damit stellt sich auch die Frage nach einem derzeitigen Trade-off für die Geldpolitik zwischen Preisstabilität und Wirtschaftswachstum kaum: Weil die Wachstumsschwäche vor allem strukturell bedingt ist, ist zu erwarten, dass eine expansive Geldpolitik derzeit kaum das Wachstum stärken, sondern vor allem die Preise erhöhen würde.

Erweiterung des EZB-Mandats

Verschiedentlich wurde in diesem Zusammenhang gefordert, das Mandat der EZB zu ändern und gleichrangig Preisstabilität und Beschäftigungs- bzw. Wachstumsziele zu verfolgen – ähnlich dem Mandat des Federal Reserve Systems (Fed), also der US-amerikanischen Notenbank.[4] Der prominenteste Befürworter ist der französische Staatspräsident Macron (2024). Ein doppeltes Mandat kann die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, wenn eine flache Phillipskurve vorliegt, wenn also ein nur leichter Anstieg der Inflation starke, positive Beschäftigungseffekte hervorruft. Unabhängig davon, dass dies aufgrund der strukturellen Probleme derzeit nicht der Fall ist, spricht für das Beibehalten des bisherigen Mandats der EZB, dass dieses klar und transparent ist und eine geringere Gefahr der politischen Einflussnahme impliziert. Beides stärkt die Glaubwürdigkeit der EZB, was ein entscheidender Aspekt für die Geldpolitik ist.

Heterogenität der Wirkung von Geldpolitik

In der Diskussion um geldpolitische Handlungsspielräume in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs ist zudem zu beachten, dass Haushalte sowohl von den Auswirkungen geldpolitischer Impulse als auch von den Effekten eines Abschwungs unterschiedlich stark betroffen sein können. Betrachtet man Haushalte beispielsweise entlang der Einkommensverteilung, so lässt sich feststellen, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker von den negativen Effekten eines Abschwungs betroffen sind. Dossche und Hartwig (2019) untersuchen, wie das Arbeitseinkommen eines Haushalts auf Veränderungen des BIPs reagiert. Als Rückgang im Arbeitseinkommen wird hier nicht nur ein Lohnrückgang (durch Kurzarbeit oder Wegfall von Boni), sondern auch Arbeitslosigkeit oder eine Anpassung der Arbeitszeit definiert. Die Reaktion des Arbeitseinkommens auf Veränderungen des BIPs ist insbesondere am unteren Ende der Einkommensverteilung deutlich stärker und schwächt sich mit steigendem Einkommen ab: Für das unterste Einkommensquintil lässt sich eine Elastizität von etwas unter 1,5 feststellen, während die des obersten Quintils bei unter 0,5 liegt. Bei einem Rückgang des BIP-Wachstums ist der Rückgang des Arbeitseinkommens am unteren Ende der Einkommensverteilung also dreimal so hoch wie am oberen Ende. Dies lässt sich unter anderem damit begründen, dass die Haushalte mit niedrigem Einkommen überdurchschnittlich häufig in Wirtschaftssektoren arbeiten, die zyklischen Schwankungen stärker ausgesetzt sind. Dies impliziert einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosenquote dieser Haushalte im Laufe eines Abschwungs (Hoynes et al., 2012) und führt somit zu einem stärkeren Einbruch des Arbeitseinkommens. Die ungleichen Auswirkungen eines wirtschaftlichen Abschwungs sind besonders bemerkenswert, da die stärker betroffenen Haushalte mit niedrigem Einkommen in den vergangenen 30 Jahren deutlich geringere reale Einkommenszuwächse zu verbuchen hatten als Haushalte mit hohem Einkommen. Tatsächlich hat sich das reale verfügbare Haushaltseinkommen des untersten Einkommensdezils seit 1995 nicht verändert, während das oberste Dezil einen Zuwachs von fast 60 % erfahren hat (Grabka, 2025).

Zugleich lassen sich enorme Unterschiede in haushaltsspezifischen Inflationsraten in Deutschland feststellen. Haushalte mit niedrigem Einkommen geben einen höheren Anteil ihres Einkommens zur Deckung der Ausgaben für Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs aus. Der Warenkorb eines deutschen Haushaltes mit geringem Einkommen umfasst somit zu einem höheren Anteil Ausgaben für Nahrungsmittel oder Wohnen (über 55 % für das einkommensschwächste Quintil) (Eurostat, 2025) als der Warenkorb einkommensstarker Haushalte (etwa 36 % für das fünfte Einkommensquintil). Gleichzeitig hatten insbesondere Nahrungsmittel einen überdurchschnittlichen Anstieg im Preisniveau zu verzeichnen (Preissteigerung Nahrungsmittel seit 2015: 51,5 %; durchschnittliche Preissteigerung seit 2015 nach HVPI: 32,8 %). Die haushaltsspezifischen Inflationsraten unterschieden sich im Herbst 2022, als die allgemeinen Preissteigerungen einen Höhepunkt erreichten, allerdings um 3,1 Prozentpunkte, wobei einkommensschwache Familien am stärksten betroffen waren (Tober, 2025).

Es lässt sich somit festhalten, dass einkommensschwächere Haushalte, deren reale Einkommen in den vergangenen Jahrzehnten kaum oder in relativ geringem Maße gewachsen sind und die besonders stark von Inflation betroffen waren, stärker von einem Abschwung betroffen sind. Geldpolitik, die einem solchen Abschwung ent-

4 Die gesetzlich verankerten Ziele des Federal Reserve Systems sind die Förderung von maximaler Beschäftigung, stabilen Preisen und moderaten langfristigen Zinssätzen (Federal Reserve Act, Abschnitt 2A). Häufig wird jedoch vom „dual mandate“ gesprochen, indem man sich auf die beiden erstgenannten Ziele bezieht.

gegenwirkt, kann daher nicht nur gesamtwirtschaftliche Folgen, sondern auch Verteilungsimplikationen haben. Ampudia et al. (2018) zeigen durch eine Diskussion unterschiedlicher Studien, dass expansive Geldpolitik Einkommensungleichheit senkt, da diese die Arbeitslosigkeit am unteren Ende der Einkommensverteilung am stärksten reduziert. Dies ist vor allem auf den indirekten Effekt von Geldpolitik zurückzuführen. Als direkter Effekt von Geldpolitik wird die unmittelbare Reaktion von Haushalten und Firmen auf Zinsänderungen bezeichnet, beispielsweise eine Anpassung von Konsum und Ersparnis oder von Investitionen. Der indirekte Effekt bezieht sich auf nachfolgende Veränderungen von Arbeitslosigkeit und Löhnen. Diese ergeben sich aufgrund der Veränderung der aggregierten Nachfrage, resultierend aus dem direkten Effekt. Theoretische und empirische Studien zeigen, dass der indirekte Effekt eine größere Rolle für die Transmission der Geldpolitik spielt als der direkte Effekt (siehe z. B. Kaplan et al., 2018). Dies ist von besonderer Bedeutung, da der indirekte Effekt insbesondere (wenn auch nicht ausschließlich) über einkommensschwache Haushalte wirkt. Der indirekte Effekt einer expansiven Geldpolitik wirkt somit den ungleichen Effekten eines wirtschaftlichen Abschwungs auf das Haushaltseinkommen entgegen.

Gleichzeitig muss jedoch beachtet werden, dass Leitzinssenkungen zu einem Anstieg der Inflation führen. Dabei ist festzuhalten, dass expansive geldpolitische Impulse die Preise von Gütern und Dienstleistungen besonders stark erhöhen, die zu einem größeren Ausmaß von einkommensschwachen Haushalten konsumiert werden, auch wenn diese Preissteigerungen zumindest in Teilen durch eine Anpassung des Einkaufsverhaltens ausgeglichen werden können (Ampudia et al., 2023). An dieser Stelle könnte expansive Geldpolitik zur Bekämpfung des wirtschaftlichen Abschwungs die Inflationsungleichheit weiter verstärken. Es ist jedoch unklar, ob die beiden beschriebenen Effekte bei einem Abschwung, der stark durch strukturelle Probleme geprägt ist, ebenso zu erwarten sind wie bei einem rein konjunkturell bedingten Abschwung.

Fazit

Die Aussichten für das Wirtschaftswachstum im Euroraum sind bestenfalls moderat. Da die Inflation stabilisiert ist und auch für die Zukunft keine signifikant steigenden Inflationsraten erwartet werden – wobei die Unsicherheit jedoch extrem hoch ist – stellt sich die Frage, ob mit einer expansiven Geldpolitik das Wirtschaftswachstum angekurbelt, möglicherweise sogar positive Verteilungseffekte erzielt werden könnten. Die Wachstumsschwäche ist jedoch in erster Linie auf strukturelle, nicht auf konjunkturelle Ursachen zurückzuführen. Diese können nicht mit geldpolitischen Maßnahmen behoben werden. Auch eine sowieso problematische Erweiterung des EZB-Mandats um ein Beschäftigungs- oder Wachstumsziel hätte deshalb derzeit keine Relevanz.

Literatur

Ampudia, M., Georgarakos, D., Slacalek, J., Tristani, O., Vermeulen, P. & Violante, G. L. (2018). Monetary policy and household inequality. *ECB Working Paper Series*, Nr. 2170.

Ampudia, M., Ehrmann, M. & Strasser, G. (2023). The effect of monetary policy on inflation heterogeneity along the income distribution. *ECB Working Paper Series*, Nr. 2858.

Dossche, M. & Hartwig, J. (2019). Household income risk over the business cycle. *ECB Economic Bulletin*, 6/2019.

Eurostat. (2025). *Struktur der Verbrauchsausgaben nach Quintil des Haushaltseinkommens und COICOP Verwendungszweck*.

EZB – Europäische Zentralbank. (2025a). *Erklärung zur geldpolitischen Strategie der EZB 2025*.

EZB – Europäische Zentralbank. (2025b). *An overview of the ECB's monetary policy strategy*.

EZB – Europäische Zentralbank. (2025c, 31. Oktober). *MFI-Zinsstatistik für den Euroraum: September 2025* [Pressemitteilung].

EZB – Europäische Zentralbank. (2025d). *Gesamtwirtschaftliche Projektionen für den Euroraum, September 2025*.

Grabka, M. M. (2025). Einkommensverteilung: Anzeichen für Trendbruch beim Armutsrisiko – Alleinerziehende seltener von Armut bedroht. *DIW Wochenbericht*, 8/2025, 103–113.

Hoynes, H., Miller, D. L. & Schaller, J. (2012). Who Suffers During Recessions? *Journal of Economic Perspectives*, *26*(3), 27–48.

Kaplan, G., Moll, B. & Violante, G. L. (2018). Monetary Policy According to HANK. *American Economic Review, 108*(3), 697–743.

Lane, P. (2025). *The conduct of monetary policy*. Rede auf der "ECB Conference on Monetary Policy 2025" am 6.10.2025 in Frankfurt/Main.

Macron, E. (2024). Rede zu Europa an der Sorbonne Université in Paris am 25. April 2024.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2025). Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche. *Gemeinschaftsdiagnose, 2/2025*.

Stumpf, A. (2025). Interview with Frank Elderson, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB. Expansión.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2025). Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen. *Jahresgutachten 2025/26*.

Tober, S. (2025). *IMK Inflationsmonitor: Inflation steigt im September auf 2,4 %, vorübergehende Effekte dominieren*. *IMK Policy Brief*, Nr. 199.

Title: ***Weak economic growth – is there scope for monetary policy?***

Abstract: *The outlook for economic growth in the euro area is at best moderate. Since inflation has stabilised and no significantly rising inflation rates are expected in the near future – although uncertainty remains extremely high – the question arises whether an expansionary monetary policy could stimulate growth and perhaps even generate positive distributional effects. However, the weakness in growth is primarily due to structural rather than cyclical factors. These cannot be addressed through monetary policy. Even an expansion of the ECB's mandate to include employment or growth objectives – which would be problematic in any case – would therefore be irrelevant at present.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0224

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 870-875

JEL: O31, O38, O40

Uwe Cantner

Raus aus der Struktur- und Wachstumskrise: mit Forschungs- und Innovationspolitik

Die wirtschaftliche Lage Deutschlands in den 2020er Jahren ist alarmierend: Rezession, Wachstumsstagnation, Rückstände bei zentralen Zukunftstechnologien und ein breitflächiger Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit stehen im starken Gegensatz zu den globalen Chancen der technologischen Transformationen. Andere Volkswirtschaften schreiten voran und setzen Maßstäbe. Daher stellt sich die Frage, wie Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik gestaltet sein müssen, damit diese Entwicklungen für Deutschland nicht zur Bürde, sondern zur Chance werden. Der klassische Instrumentenkasten zur Konjunktur- und Wachstumsbelebung greift zu kurz und muss um eine transformationsorientierte Forschungs- und Innovationspolitik erweitert werden.

Deutschland hat die Finanzkrise 2008/2009 vergleichsweise gut überstanden, verliert jedoch seit der COVID-Pandemie und dem Beginn des Ukrainekriegs deutlich an wirtschaftlicher Dynamik (vgl. zum Nachfolgenden EFI, 2025a, A0). Nach 1,4 % Wachstum 2022 stagnierte die Wirtschaft 2023 und 2024 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024). Damit liegt Deutschland sowohl hinter großen Industrienationen wie den USA, China, Japan und Südkorea als auch unter dem EU-Durchschnitt. Für 2025/2026 wird nur eine schwache Erholung von etwa 1 % prognostiziert. Die Ursachen sind nicht nur konjunkturell, sondern vor allem strukturell. Ein zentraler Faktor ist die Investitionsschwäche. Seit 2023 sinken die Bruttoanlageinvestitionen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024), viele Unternehmen verschieben Projekte oder verlagern sie ins Ausland.[1] Wo sind die inländischen Investitionsoptionen geblieben? Sind die damit verbundenen Risiken, Unsicherheiten und Kosten technologischer Erneuerungen zu hoch?

Parallel dazu schwächelt der Export – lange eine Stütze der deutschen Wirtschaft. Während Chinas Führungsrolle im Welthandel erwartbar ist, ist der Rückgang des deutschen Exportvolumens 2023/2024 alarmierend (Statistisches Bundesamt, 2025).[2] Die Unternehmen in Schlüsselbranchen wie Automobil, Maschinenbau, Chemie, Elektrotechnik und Pharmazeutische Industrie verlieren an Wettbewerbsfähigkeit, besonders beim Übergang zu radikal neuen Technologien, wie etwa in der Automobilbranche von fossilen zu alternativen Antriebsaggregaten oder im Maschinenbau in Bezug auf die Anwendung künstlicher Intelligenz. Hinzu kommen die Wettbewerbsfähigkeit einschränkende hohe Energiepreise, vor allem in der energieintensiven Industrie. Wie steht es um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, die Deutschland über die letzten Dekaden so gut getragen hat? Dem jüngsten German Economic Pulse 2025, einer Umfrage von FTI und Allensbach (FTI-Andersch & Allensbach, 2025), zufolge zweifeln 54 % der Deutschen an der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, während vor zehn Jahren noch 82 % von einer hohen Wettbewerbsfähigkeit überzeugt waren.

1 Laut DIHK (2024) will ein Drittel der Betriebe 2025 weniger investieren; der Ifo-Geschäftsklimaindex (ifo, 2024) erreichte Ende 2024 den niedrigsten Stand seit 2020.

2 Exporte im November 2024: +2,1 % zum Oktober 2024 (Statistisches Bundesamt, 2025).

© 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.

Einige Passagen des Beitrags finden sich in sehr ähnlicher Argumentation in Cantner (2025).

Prof. Dr. Uwe Cantner lehrt VWL/Mikroökonomik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Die strukturelle Krise zeigt sich auch in zunehmenden Unternehmensschließungen. Zwischen 2022 und 2023 nahmen diese im Verarbeitenden Gewerbe um fast 9 % zu, besonders in forschungsintensiven Bereichen.[3] Parallel dazu bauen viele Unternehmen Stellen ab. Besonders betroffen ist die Automobilbranche, die den Abbau zehntausender Arbeitsplätze plant.[4] Auch Chemie-, Stahl- und Energieunternehmen reagieren mit Entlassungen (INSM, 2024). Diese Entwicklungen spiegeln nicht nur konjunkturelle Schwäche, sondern auch einen tiefgreifenden transformativen Strukturwandel wider – etwa den geringeren Arbeitskräftebedarf bei der Umstellung von Verbrenner- auf Elektroantriebe oder die Nachfrage nach ganz neuen technologischen Komponenten bei der Zulieferindustrie. Am Arbeitsmarkt steigt die Arbeitslosigkeit wieder an; für 2025/2026 werden bis zu über 3 Mio. Erwerbslose erwartet (Huchzermeier et al., 2025; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024). Fachkräftemangel und demografischer Wandel lindern die Probleme kaum, da zugleich Qualifikationsdefizite in Bezug auf radikal neue Technologien bestehen und Digitalisierung traditionelle Tätigkeiten ersetzt.

Schwächelnde Innovationskraft

Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem (F&I-System) bildet seit Jahrzehnten eine zentrale Säule wirtschaftlicher Stärke. Es schafft wissenschaftliche Grundlagen, Kompetenzen und neue Technologien. Doch bringt es die jüngste Ausgabe des Innovationsindikator 2025 (Frietsch et al., 2025) klar zum Ausdruck: Vorhandene Potenziale werden nicht ausgeschöpft und Deutschland rangiert international auf Rang zwölf. Dieses ernüchternde Ergebnis unterstützt die Analyse der EFI-Kommission in deren Gutachten 2025. Dort nämlich wird durch zentrale Indikatoren aufgezeigt, dass Deutschland international bei Forschung und Innovation zurückfällt und die Dynamik des Systems begrenzt ist (EFI, 2025a, A0).

So stiegen die Bruttoinlandsausgaben (OECD, 2025) für Forschung und Entwicklung (F&E) zwischen 2019/2020 und 2021/2022 lediglich um 2,6 %. Damit liegt Deutschland deutlich hinter China (7,8 %), den USA (6,0 %) und Südkorea (5,2 %) und sogar unter dem EU27-Durchschnitt (3,5 %). Auch bei der F&E-Intensität, also dem Anteil der F&E-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt, zeigt sich Stagnation (European Commission, 2025): Seit 2019 liegt sie konstant bei etwa 3,1 %, während andere Staaten deutliche höhere Intensitäten verzeichnen (Südkorea 4,73 %, USA 3,54 %, Japan 3,35 %, China 2,50 %).[5] Auch die Ergebnisse der F&E-Aktivitäten, patentierte Inventionen, sind wenig dynamisch. Transnationale Patentanmeldungen, ein Qualitätsindikator für international verwertbare Innovationen, gingen zwischen 2018 und 2021 in Deutschland um 1,3 % zurück. Im Gegensatz dazu legten China (+4,9 %), Südkorea (+3,5 %) und die USA (+0,9 %) zu.[6]

Besonders kritisch ist der Rückstand in Schlüsseltechnologien wie Künstlicher Intelligenz, Biotechnologie, Materialwissenschaften und modernen Produktionstechnologien. Während die USA und China in KI eine dominante Position erreicht haben (EFI, 2024, Kapitel B4), bleibt Deutschland – ähnlich wie zuvor bei anderen digitalen Technologien – zurück. Auch kleinere Länder wie Finnland, Schweden, die Schweiz oder Singapur konnten führende Positionen (EFI, 2022, Kapitel B1)[7] erobern, wodurch Deutschland zusätzlich unter Druck gerät.

Insgesamt steht Deutschland vor einer doppelten Herausforderung: kurzfristige Konjunkturschwäche und langfristige Strukturprobleme, die mit technologischen und nachhaltigkeitsorientierten Transformationsprozessen einhergehen. Klassische wirtschaftspolitische Konjunkturprogramme greifen hier zu kurz. Erforderlich ist eine Wirtschaftspolitik, die den transformativen Strukturwandel aktiv gestalten kann. Der Forschungs- und Entwicklungspolitik (F&I-Politik) kommt dabei eine zentrale Rolle zu und sie muss nachlegen. Denn es zeigt sich, dass Deutschlands F&I-System an Kraft und Dynamik eingebüßt hat. Ohne dessen gezielte Stärkung droht Deutschland, bei den anstehenden technologischen Transformationen international den Anschluss zu verlieren. Eine Wirtschaftspolitik ist erforderlich, die auf die Problematik des transformativen, innovationsgetriebenen Wandels zugeschnitten ist. Ziele des Strukturwandels gilt es mit Wachstumszielen zu verbinden. Ein neuer Politikstil ist gefragt.

Transformativer Strukturwandel – Prozess der kreativen Zerstörung

Transformativer Strukturwandel äußert sich durch tiefgreifende, langfristige Veränderungen, die Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur umfassend betreffen. Strukturen der Produktion, des Konsums, der Energieversorgung oder der Mobilität sind hiervon oft sehr

3 Hierzu zählen vor allem: Elektrotechnik, Chemie, Pharmazeutische Industrie und Fahrzeugbau (Gottschalk, 2024, 2023).

4 Volkswagen, Ford, Audi, Continental und ZF planen zusammen den Abbau zehntausender Arbeitsplätze (INSM, 2024).

5 Eigene Berechnungen. Für die verwendeten Daten siehe F&I-Dashboard der Expertenkommission (EFI, 2025b) sowie European Commission (2025).

6 Eigene Berechnungen. Für die verwendeten Daten siehe F&I-Dashboard der Expertenkommission (EFI, 2025b).

7 Siehe auch F&I-Monitoring der Expertenkommission zu Schlüsseltechnologien (EFI, 2025b).

grundlegend erfasst. Auslöser derartiger transformativer Prozesse sind in aller Regel radikale Innovationen, wie etwa die oben angesprochenen Schlüsseltechnologien. Radikale unterscheiden sich von inkrementellen Neuerungen dadurch, dass sie auf grundlegend anderen (technologischen) Grundprinzipien basieren (z. B. Elektromotor statt Verbrennungsmotor) und dass ihre Entwicklung mit hohen Unsicherheiten, vor allem auf der Nachfrageseite, verbunden ist. Inkrementelle Innovationen hingegen verbessern bestehende Technologien und sind ihrem Ergebnis nach abschätzbar. Handelt es sich bei radikalen Innovationen um neue Schlüsseltechnologien, dann geht deren Wirkung über den eigenen unmittelbaren Bereich hinaus und transformiert „kreativ zerstörend" ganze Produktions- und Nutzungssysteme in anderen Sektoren und Industrien: Hierdurch entstehen dort neue ökonomische Möglichkeiten und Geschäftsmodelle für Start-ups und änderungsfähige etablierte Unternehmen. Sich bisher bewährte ökonomische Strukturen und Geschäftsmodelle verlieren an Bedeutung, Unternehmenskonsolidierungen und letztendlich -schließungen werden erforderlich, mit der Folge von Stellenabbau und Arbeitslosigkeit.

Anders als kurzfristige Anpassungen verläuft transformativer Strukturwandel über längere Zeiträume. Er ist häufig wettbewerbsgetrieben und ergebnisoffen, wie bei vielen Schlüsseltechnologien. Er kann jedoch auch normativ – etwa an Nachhaltigkeitszielen – ausgerichtet und damit politisch initiiert sein.

Transformativer Strukturwandel ist kein neues Phänomen. Die Technologie- und Wirtschaftsgeschichte beschreibt, analysiert und diskutiert industrielle Revolutionen der letzten rund 250 Jahre, oft im Zusammenhang mit dem Phänomen „Langer Wellen" oder „Kondratieff-Wellen". Diese Revolutionen werden durch die oben beschriebenen Elemente transformativen Strukturwandels charakterisiert: grundlegende technologische Neuerung(en) mit starken Wirkungen auf ökonomische und gesellschaftliche Strukturen, im Sinne intensiver kreativer Zerstörung. Auch die beiden in 2025 vergebenen Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel tragen zu dieser Literatur bei: Joel Mokyrs Arbeit (etwa Mokyr, 1992) betont, dass die erste industrielle Revolution technologischen Wandel und unterstützende Institutionen zusammenbrachte und damit eine Ära anhaltenden Wirtschaftswachstums auslöste, die durch weitere industrielle Revolutionen immer wieder befeuert wurde und die die Welt zuvor noch nicht gesehen hatte. Philippe Aghion und Peter Howitt erhielten den Preis für ihre Arbeit (Aghion & Howitt, 1992) zur Wachstumstheorie, insbesondere für die Einbeziehung der Schumpeter'schen Idee der kreativen Zerstörung in ihr Wachstumsmodell.

Wirtschaftspolitische Begleitung transformativen Strukturwandels in Deutschland

Neu an den sich aktuell vollziehenden innovationsgetriebenen Transformationen gegenüber den früheren industriellen Revolutionen ist, dass die Politik heute versucht, diese aktiv zu begleiten – etwa bei Digitalisierung und Nachhaltigkeit, bei Mobilität und Energie. Die aktuelle wirtschaftliche Krise Deutschlands erhöht den Druck auf die politischen Entscheidungsträger, hier zeitnah voranzukommen. Für die politische Begleitung transformativen Strukturwandels gibt es (noch) keine Blaupause. Sie erfordert vielmehr eine veränderte Ausrichtung der Politik, einen neuen Politikstil, eine transformationsorientierte F&I-Politik. Und diese hat beide Seiten des transformativen Strukturwandels, das „Kreative" und das „Zerstörerische", in den Blick zu nehmen und dazu beizutragen, dass sich hieraus langfristige Wachstumseffekte ergeben.

In Bezug auf das „Kreative" zielte Politik bisher darauf ab, Markt- und Systemfehler[8] zu korrigieren, die die Intensität der Innovationstätigkeit verringern.[9] Mit den Transformationen rückt die Frage in den Vordergrund, wie Innovationstätigkeit unterstützt werden kann, damit sie sich gezielt in neue Richtungen entwickelt – etwa hin zu CO_2-neutralen Technologien oder zu Künstlicher Intelligenz. Hier treten neben klassischen Markt- und Systemfehlern neue Hemmnisse auf, sogenannte Transformationsfehler (vgl. im Folgenden Weber et al., 2012; Schot & Steinmueller, 2018; sowie ferner Cantner & Vannuccini, 2018). Sollten etablierte Technologien aufgrund hoher Wechselkosten, oft basierend auf Netzwerkeffekten, beibehalten werden, dann spricht man von einem Mangel an Direktionalität bzw. einem Vorliegen von Pfadabhängigkeiten. Haben sich für radikal neue Technologien noch keine Märkte entwickelt (Mazzucato, 2011), dann besteht ein Mangel an artikulierter Nachfrage. Beide Mängel führen dazu, dass Investitionen in radikale Innovationen eher unterbleiben, neue technologische Richtungen nicht eingeschlagen werden und damit Transformationen stecken bleiben.

Die Begleitung des „Zerstörerischen" der Transformation stellt die Politik vor die Herausforderung, Strukturveränderungen in dem Maße zuzulassen, in dem für diejenigen, die nicht auf der Gewinnerseite der Veränderung landen, ein Ausgleich möglich und gangbar gemacht wird. Den Wandel komplett zu verhindern ist dabei keine Option.[10]

8 Dazu zählen: kostenlose Wissensnutzung durch Dritte, hohe Risiken oder unzureichende Kooperation.

9 Die Forschungszulage (oder steuerliche F&E Förderung), die in Deutschland 2020 eingeführt wurde, ist hierfür eines der Instrumente.

10 Kluge politische Begleitung des Strukturwandels zielt darauf ab, übergangsweise die Einkommen zu erhalten, nicht aber die bestehenden Arbeitsplätze (EFI, 2024; Stolper, 1991).

Sicherlich mögen etablierte soziale Sicherungssysteme ihren Teil dazu leisten, doch ist im Kontext einer Transformation die Anzahl der negativ Betroffenen deutlich höher als bei „normalem" inkrementellem Wandel. Dies birgt sozialen Sprengstoff.

Ein grundsätzliches Problem einer transformationsorientierten Politik ist es, ein gutes Maß für die Übergänge in den transformativen Strukturwandel zu finden. Einerseits soll der Wandel durch Neuerung angetrieben werden bzw. sollen Hindernisse beseitigt werden, damit Neues entsteht und sich entwickeln kann. Andererseits muss dabei auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit beachtet werden, in dem Sinne, dass für den Übergang ein Szenario entwickelt wird, bei dem sich der Abbau von Strukturen und Geschäftsmodellen nicht ruckartig und gleichzeitig in aller Breite vollzieht, sondern einigermaßen „kontrolliert" in mehreren Schritten erfolgt. Diese Balance auszusteuern ist die große Herausforderung, stellt für die Politik keine leichte Aufgabe dar und kann zu nicht unerheblichen kontroversen Diskussionen führen.

In der aktuellen Diskussion um die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands und deren Überwindung kann man vor diesem Hintergrund zwei Herangehensweisen unterscheiden.

Transformationsorientierte F&I Politik: Die High-Tech-Agenda der Bundesregierung

Die High-Tech Agenda der Bundesregierung wurde unter Federführung des Bundesministeriums für Forschung Technologie und Raumfahrt im Herbst 2025 vorgestellt und trägt explizit den Elementen transformativen Strukturwandels und den damit verbundenen Chancen wie auch Herausforderungen Rechnung. Im Wesentlichen greift diese Agenda auf die Konzepte und Handlungsempfehlungen der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) der Bundesregierung zurück, wie in deren Gutachten 2021 bis 2025 formuliert (EFI, 2021, 2022, 2023a, 2024, 2025a).

Ein Ansatz einer transformationsorientierten Politik ist die „Neue Missionsorientierung" der F&I-Politik (EFI, 2021). Sie zielt darauf ab, große gesellschaftliche und technologische Herausforderungen anzugehen.[11] Im Zentrum des Politikdesigns stehen klar definierte Missionen, die zwischen übergeordneten Zielen und konkreten Projekten vermitteln (Weber et al., 2021; Polt et al., 2021). Sie definieren Transformationsziele mit festem Zeit- und Budgetrahmen (Mazzucato, 2018) und können transformativ (z. B. CO_2-neutrale Mobilität) oder akzelerierend (z. B. KI-basierte Industrie) sein (Wittmann et al., 2020). Ihre Umsetzung erfordert Zwischenziele und einen ressortübergreifenden Policy-Mix (Rogge & Reichardt, 2016), der sich an den Phasen von Innovation und Transformation orientiert (Flanagan & Uyarra, 2016; Cantner & Vannuccini, 2018). Missionsziele werden durch F&I-Maßnahmen und verbesserte Rahmenbedingungen[12] verfolgt, was eine hohe Politikkoordination (Weber & Rohracher, 2012; Weber et al., 2021; Schot & Steinmueller, 2018) verlangt. Markteingriffe sollen katalytisch (Cantner & Vannuccini, 2018) wirken, können über Beteiligungsformate[13] implementiert werden und sollen enden, sobald die gewünschte Richtung erreicht ist. Ausgleichsmaßnahmen flankieren und kurieren negative Folgen des Strukturwandels für Arbeitskräfte.

Mangelnde Koordination und fehlende Reflexivität gelten als zentrale Staatsfehler des politikfeldübergreifenden Ansatzes. Der One-Government-Ansatz (Edquist, 2025; Arnold & Barker, 2022) schlägt neue Strukturen wie Science-Advisor[14], Superministerien[15], Missionsteams[16] oder Missionsagenturen[17] vor.[18] Verbindliche Rückkopplungen und Evaluation fördern Politiklernen. Kritik am staatlichen Eingreifen wird durch technologieoffene, breit formulierte Missionsziele abgemildert.[19]

Zu den zentralen Einrichtungen und Maßnahmen für die Umsetzung dieses Politikansatzes zählen neue staatlich finanzierte Innovationsagenturen (EFI, 2023b) wie SprinD oder die Agentur für Innovationen in der Cybersicherheit, die helfen, Pfadabhängigkeiten zu überwinden und radikale Innovationen zu fördern. Um technologische, marktliche und regulatorische Unsicherheiten zu reduzieren, dienen Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung; das geplante Reallabore-Gesetz setzt hierfür den Rahmen. Dem Problem mangelnder Nachfrage begegnet

11 Bei der Neuen Missionsorientierung handelt es sich um ein vergleichsweise junges Politikdesign in der Forschungs- und Innovationspolitik. Früher entwickelte Politikdesign waren die Klassische Missionsorientierung (ab 1945), der Diffusionsorientierter Ansatz (seit den 1960er) und die Systemische F&I-Politik (seit den 1990er) (Cantner, 2021).

12 Hier ist an CO_2 Preis, Datennutzungsgesetze, Genehmigungsverfahren für Laborexperimente, Schadensregelungen und anderes mehr zu denken.

13 Etwa Public-Private Partnerships.

14 Ein Modell nach US-Vorbild könnte die Beratungskompetenz stärken.

15 Ein „Superministerium" wie in Österreich könnte Zuständigkeiten bündeln und Koordinationsverluste reduzieren.

16 Die Ampelkoalition plante solche Teams zur Umsetzung der Zukunftsstrategie F&I.

17 Vorgeschlagen wurde, eigenständige Agenturen im Kanzleramt anzusiedeln, die Missionen steuern, Akteure mobilisieren und Governance sichern.

18 Die Expertenkommission Forschung und Innovation schlägt hier ein mehrstufiges Modell vor (EFI, 2023b).

19 Etwa „CO_2-neutrale Individualmobilität 2035" als auch „KI-fundierte Industrie 2035" dienen als frei erfundene, aber nicht unrealistische, Beispiele.

innovationsorientierte öffentliche Beschaffung[20]. Staatliche Eingriffe mit katalytischer Wirkung erfolgen über Public-Private-Partnerships[21], bei denen erfolgreiche Projekte öffentliche Einlagen zurückführen. Für einen besseren Wissens- und Technologietransfer sind neue Förderformate nötig.[22] Maßnahmen zur Abfederung negativer Begleiterscheinungen transformativen Wandels betreffen vor allem den Arbeitsmarkt: Umschulungen, präventive Weiterbildung (EFI, 2021, B2) und angepasste Curricula können transformationsbedingte Arbeitsplatzverluste abmildern oder verhindern und Qualifikationslücken (EFI, 2021, B2) schließen.

Der Ansatz der Neuen Missionsorientierung zeigt ohne Zweifel industriepolitische Züge, setzt aber sehr bewusst auf privatwirtschaftliche Innovationskraft und Flexibilität. Staatliche Steuerung und Marktmechanismen sollen im Sinne einer Neuen Industriepolitik (EFI, 2025a, A3 Industriepolitik) miteinander in Einklang gebracht werden. Bei aller Vielschichtigkeit des Ansatzes, bei aller Breite des Instrumentenportfolios, der entscheidende Punkt für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Politik ist die ressortübergreifende Koordination und operative Umsetzung über Roadmaps und Meilensteinpläne. Eine unbedingte Kooperationsbereitschaft aller Ministerien ist hierfür eine Grundvoraussetzung.

Wachstums- und Konjunkturpolitischer Ansatz des Bundeswirtschaftsministeriums

Einen anderen Ansatz zur Bewältigung der Struktur- und Wachstumsproblematik fährt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Dort werden die Probleme des Strukturwandels durchaus gesehen, doch auf die selbstheilenden Kräfte des Marktes vertraut. Es wird auf eher übliche Maßnahmen gesetzt, wie Steuerreform, der Energiepreisdeckel oder die Erhöhung der Förderquoten bei steuerlicher F&E Förderung. Per se sind diese Maßnahmen eher dazu geeignet, Innovationsaktivitäten zu intensivieren; sie sind weniger dazu geeignet, den transformativen Strukturwandel und damit die Entwicklung und Nutzung radikal neuer Technologien anzuschieben.

Auch finden sich Maßnahmen, die der Stützung etablierter Technologien, etwa in der Automobilindustrie oder bei der Energieversorgung, dienen und damit einen transformativen Übergang zu neuen Technologien zeitlich strecken. Die Inbetriebnahme von Gaskraftwerken oder die Absicht, das Verbrenner-Aus 2035 wieder zurückzunehmen, zählen dazu.

Wenn man Instrumente dieser Art einsetzt, dann sollte darauf geachtet werden, dass sie die Triebkräfte transformativen Wandels nicht behindern, sondern sich darauf beschränken, die negativen Wirkungen des Strukturwandels abzumildern. So etwa ist eine Steuerentlastung bei hohen Energiepreisen einem Energiepreisdeckel vorzuziehen. Bei ersterem bleibt die Lenkungs- und Anreizwirkung der relativen Preise auf Innovationsaktivitäten erhalten, während bei letzterem Innovationsanreize verringert werden. Auch das politische Hin- und Her mit dem Verbrenner-Aus 2035 trägt nicht unbedingt dazu bei, Innovationsanreize hochzuhalten.

Mit dem Einsatz wachstums- und konjunkturpolitischer Maßnahmen können in der aktuellen wirtschaftlichen Situation stabilisierende Effekte einhergehen. Dies darf nur nicht so weit gehen, dass die transformative Dynamik erstickt wird. Vorteilhaft wäre, würden die wachstums- und konjunkturpolitischen Maßnahmen mit den Maßnahmen der High-Tech-Agenda der Bundesregierung in Einklang stehen und sich dort integrieren. Auf diese Weise kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen im High-Tech-Bereich und bei den Schlüsseltechnologien, aber auch bei Technologien im Rahmen von Nachhaltigkeit und Klimaanpassung wieder erreicht werden. Wachstumswirkungen ergeben sich dann fast automatisch.

Epilog

In Zeiten transformativer Prozesse mit tiefgreifendem Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft können wirtschaftliche Schwächephasen nicht allein durch tradierte konjunkturpolitische oder wachstumspolitische Maßnahmen angegangen werden. Diese sind weniger geeignet, strukturelle Anpassungsprobleme zu kurieren. Daher muss vornehmlich eine transformationsorientierte F&I-Politik betrieben werden, die innovationsgetriebenen Strukturwandel befördert und auftretende negative Wirkungen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, (temporär) kompensieren kann. Hierdurch werden die notwendigen, in der Regel technologischen Richtungsänderungen einer Transformation und der damit verbundene Strukturwandel unterstützt. Auf diese Weise werden neue Wachstumspotenziale eröffnet. Damit dies gelingen kann, müssen transformationsorientierte Forschungs- und Innovationspolitik und Wachstums- und Konjunkturpolitik aufeinander abgestimmt sein und nicht gegeneinander antreten: Erst Strukturen verändern, um damit Wachstum zu generieren.

20 Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) steht als Anlaufstelle bei allen Fragen rund um das Thema innovative öffentliche Beschaffung zur Verfügung.
21 Über sogenannte virtuelle Beteiligungen etwa.
22 Das kontrovers diskutierte Konzept der Deutschen Agentur für Innovation und Transfer (DATI) konnte in der vergangenen Legislatur nicht erfolgreich umgesetzt werden.

Literatur

Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, *60*(2), 323–351.

Arnold, E. & Barker, K. E. (2022). What past changes in Swedish policy tell us about developing third-generation research and innovation governance. In M. Benner, S. Schwaag-Serger & G. Marklund (Hrsg.), *Towards a smart society? Innovation policy and the challenges of social inclusion, environmental resilience and sustainable growth*. Edward Elgar.

Cantner, U. & Vannuccini, S. (2018). Elements of a Schumpeterian catalytic research and innovation policy. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5), 833–850.

Cantner, U. (2021). Neue Missionsorientierte Forschungs- und Innovationspolitik: Rationale und Ansätze. In J. Lange & D. Fornahl, *Missionsorientierte Innovationspolitik - Richtungsweisende Ansätze für Regionalentwicklung, Klimaschutz, Bioökonomie und Gesundheit* (Loccumer Protokoll, 91/220).

Cantner, U. (2025). Innovation und Transformation. *Internationale Politik Special*, 6, 63–67.

DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer. (2024). *Deutsche Wirtschaft verliert den Anschluss* (DIHK-Konjunkturumfrage Herbst 2024). DIHK.

Edquist, C. (2025). States and Markets in Innovation Research and Innovation Policy: Achievements and Challenges. In U. Cantner, D. Fornahl & S. Kuhlman (Hrsg.), *The New Role of the State for Transformative Innovation*. Edward Elgar, forthcoming.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2021). *Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021*. Kommissionsmitglieder: I. Bertschek, H. Bonin, U. Cantner, C. Häussler, K. Hölzle & T. Requate.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2022). *Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022*. Kommissionsmitglieder: I. Bertschek, H. Bonin, U. Cantner, C. Häussler, K. Hölzle & T. Requate.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2023a). *Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022*. Kommissionsmitglieder: I. Bertschek, G. Bünstorf, U. Cantner, C. Häussler, T. Requate & F. Welter.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2023b). Mit welchen Governance-Strukturen lässt sich die Agilität der missionsorientierten F&I-Politik steigern? *EFI-Policy Brief*, Nr. 1. Kommissionsmitglieder: I. Bertschek, G. Bünstorf, U. Cantner, C. Häussler, T. Requate & F. Welter.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2024). *Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024*. Kommissionsmitglieder: I. Bertschek, G. Bünstorf, U. Cantner, C. Häussler, T. Requate & F. Welter.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2025a). *Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2025*. Kommissionsmitglieder: I. Bertschek, G. Bünstorf, U. Cantner, C. Häussler, C. M. Schmidt & F. Welter.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation. (2025b). *F&I-Dashboard*.

European Commission. (2025, 13. Dezember). *GERD by sector of performance* [Dataset]. Eurostat. Data code: rd_e_gerdtot.

Flanagan, K. & Uyarra, E. (2016). Four dangers in innovation policy studies – and how to avoid them. *Industry and Innovation*, *23*(2), 177–188.

Frietsch, R., Schubert, T., Rammer, C., Garcia Chavez, C., Gruber, S., Maruseva, V. & Born, D. (2025). *Innovationsindikator 2025*. BDI.

FTI-Andersch & Allensbach. (2025). *The German Economic Impulse 2025*.

Gottschalk, S. (2023). *Schließungen 2022 – Deutliche Zunahme im Verarbeitenden Gewerbe und bei innovativen Branchen*. ZEW.

Gottschalk, S. (2024). *Unternehmensschließungen 2023 – Unternehmensschließungen 2023 – Starker Anstieg der Schließungszahlen im verarbeitenden Gewerbe*. ZEW.

Huchzermeier, D., Köster, B. & Schrinner, A. (2025, 1. Januar). Bundesrepublik vor längster Rezession der Geschichte. *Handelsblatt*.

ifo – ifo Institut für Wirtschaftsforschung. (2024). *ifo Geschäftsklimaindex gesunken*.

INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. (2024). *Alarmierender Stellenabbau in Deutschland*.

Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Demos.

Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5), 803–815.

Mokyr, J. (1992). *The lever of riches - Technological creativity and economic progress*. Oxford University Press.

OECD. (2025). *OECD Main Science and Technology Indicators* [Data set].

Polt, W., Ploder, M., Breitfuss, M., Daimer, S., Jackwerth, T., & Zielinski, A. (2021). Politikstile und Politikinstrumente in der F&I-Politik. Studien zum deutschen Innovationssystem, 7-2021.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2024). *Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach*. DIW, ifo, IfW, IWH, RWI.

Rogge, K. S. & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, *45*, 1620–1635.

Statistisches Bundesamt. (2025, 9. Januar). *Exporte im November 2024: +2,1 % zum Oktober 2024* [Pressemitteilung, Nr. 006].

Schot, J. & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, *47*, 1554–1567.

Stolper, W. F. (1991). The theoretical bases of economic policy. The Schumpeterian Perspective. *Journal of Evolutionary Economics*, *1*(3), 189–205.

Weber, M. & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change. Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, *41*(6), 1037–1047.

Weber, M., Biegelbauer, P., Brodnik, C., Dachs, B., Dreher, C., Kovac, M., Pulenkova, E., Schartinger, D. & Schwäbe, C. (2021). Agilität in der F&I-Politik: Konzept, Definition, Operationalisierung. *Studien zum deutschen Innovationssystem*, Nr. 8. EFI.

Wittmann, F., Hufnagl, M., Lindner, R., Roth, F. & Edler, J. (2020). Developing a typology for mission-oriented innovation policies. *Fraunhofer ISI Discussion Papers – Innovation Systems and Policy Analysis*, Nr. 64. Fraunhofer ISI.

Title: ***Escaping the structural and growth crisis with research and innovation policy***

Abstract: *Germany's economic situation in the 2020s is alarming: recession, stagnant growth, lagging behind in key future technologies, and a widespread loss of international competitiveness stand in stark contrast to the global opportunities presented by technological transformations. Other economies are forging ahead and setting standards. Therefore, the question arises as to how economic, research, and innovation policies must be designed so that these developments become an opportunity for Germany, rather than a burden. The traditional toolkit for stimulating the economy and growth falls short and must be expanded to include a transformation-oriented research and innovation policy.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0225

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 876-880

JEL: D02, D23, P48

Andreas Suchanek, Martin von Broock

Wachstum mit Grenzen

Wohlstand entsteht durch Wachstum. Aber Wachstum kann auch schädlich sein. Etwa wenn Wachstum zum Selbstzweck wird, dem andere Werte untergeordnet werden. Deswegen kommt regelmäßig die Forderung auf, das Wachstum zu begrenzen. Wie aber ist diese Forderung mit der Idee der individuellen Freiheit vereinbar, deren Entfaltung letztlich der Motor wirtschaftlicher Entwicklung ist? Die Freiheit hat dort Grenzen, wo Dritte geschädigt werden. Eine gute Ordnung sorgt dafür, dass in Fällen unerwünschter Schädigungen Regeln etabliert und deren Durchsetzung gewährleistet werden, sodass sich Wirtschaftsakteure hinreichend auf Nicht-Schädigung verlassen können. Gute Grenzen erzeugen demnach gutes Wachstum, also Wachstum, das niemanden schädigt. Wie eng, streng und kontrollierend diese Grenzen sein müssen – man könnte auch sagen: wie viel Bürokratie es braucht –, hängt nicht zuletzt davon ab, wie respektvoll die Menschen miteinander umgehen.

Im nächsten Jahr feiert eines der einflussreichsten Bücher, die unser Denken über Wirtschaft geprägt haben, einen runden Geburtstag: Adam Smiths „Wealth of Nations" wurde 1776 veröffentlicht. Auch wenn das Konzept „Wachstum" darin keine explizit hervorgehobene Rolle spielt, wurde es zur Grundlage für ein „Spielverständnis", das bis heute prägend ist: Eine gute Gesellschaft braucht eine funktionierende Marktwirtschaft mit einem Leistungswettbewerb, der Innovationen hervorbringt und damit Fortschritt und (Wirtschafts-)Wachstum fördert. Daraus erwuchs für die Politik ein Imperativ, die Bedingungen für ein solches Wachstum zu schaffen, zu erhalten und zu gestalten – zur Sicherung von Arbeitsplätzen, für soziale Teilhabe und damit auch für die Entschärfung gesellschaftlicher und politischer Konflikte.

Zugleich wird seit Jahrzehnten diskutiert, dass Wachstum auch unerwünschte Folgen, sogenannte „negative Externalitäten", hervorbringt. Zu solchen Folgen kann es unter anderem kommen, wenn Wachstum zum Selbstzweck wird, dem praktisch alle anderen Werte untergeordnet werden. Dann dient es nicht länger den Menschen. Vielmehr werden Menschen zu Mitteln des Wachstums – als Arbeitskräfte, Konsumenten oder als Zulieferer von Daten. Ein solches Wachstum wird dysfunktional. Nicht nur, weil es ökologische Bedingungen des Wirtschaftens zerstört und soziale Ungleichheiten drastisch vergrößert, sondern weil es auch die Menschen unzufriedener, gehetzter, kränker werden lässt. Solche unerwünschten Folgen dysfunktionaler Formen von Wirtschaftswachstum unterminieren die künftigen Möglichkeiten einer guten wirtschaftlichen Entwicklung.

Es gibt deshalb seit Jahrzehnten wiederholt Diskussionen darüber, dem Wachstum Grenzen zu setzen.[1] Oft verfehlen diese Diskussionen den Kern des Problems, da sie (meist implizit) mit Vorstellungen gesellschaftlicher Steuerung und Kontrolle von Wirtschaftsprozessen einhergehen, die der Wirklichkeit des wirtschaftlichen Geschehens nicht gerecht werden.

Denn es kann nicht darum gehen, dem Wachstum als solches – hier verstanden als eine gesellschaftlich erwünschte, positive wirtschaftliche Entwicklung – Grenzen zu setzen. Dafür gibt es in freiheitlichen Gesellschaften keine politischen Steuerungs- und Kontrollinstrumente. Zentrale Planung und Koordination sind nur in autokratischen Systemen möglich. Und die Geschichte hat gezeigt, wie hoch der Preis solcher Systeme ist.

1 Zu nennen ist insbesondere die einflussreiche Studie „Die Grenzen des Wachstums" (Meadows et al., 1972).

Prof. Dr. Andreas Suchanek hat den Lehrstuhl für Wirtschafts- und Unternehmensethik an der HHL Leipzig Graduate School of Management.

Dr. Martin von Broock ist Vorstandsvorsitzender am Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik (WZGE).

© 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.

Demgegenüber ist in einer freiheitlichen Gesellschaft die Vermeidung gesellschaftlich unerwünschter Folgen konzeptionell „mikrofundiert“, also vom Handeln und von der Zustimmung der Einzelnen her zu denken. Es geht mithin um die Frage, wie es möglich ist, in den vielfältigen wirtschaftlichen Prozessen dort von Menschen gesetzte und von Menschen zu akzeptierende (institutionelle) Grenzen einzuziehen, wo ansonsten negative Entwicklungen die Folge wären. Vor allem geht es um solche Grenzen, die überhaupt erst die notwendigen Aktivitäten für Wirtschaftswachstum motivieren und fördern: Arbeitsteilung, Tausch, Risikomanagement, Innovation und nicht zuletzt Leistungswettbewerb. Die Rede ist von der *Ordnung* des Wirtschaftens.

So ist die Wirtschaftsgeschichte der letzten 250 Jahre auch eine Geschichte der Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung von Ordnungen, die immer weitere Formen von Kooperationsgewinnen als Voraussetzung für Wachstum möglich machten: vom simplen Tausch mit Soforterfüllung zu komplexen Finanzmärkten mit hochentwickelten Rechtsinstrumenten; von lokalen Märkten zu globalen Wertschöpfungsketten mit internationalen Regulierungen; von der Subsistenzwirtschaft zu arbeitsteiligen Ökonomien mit elaborierten Arbeitsrechten.

So gesehen ist der Gedanke eines „Wachstums mit Grenzen“ geradezu banal. Dennoch bedarf er einer präziseren Klärung. Denn die Frage ist, wie der Gedanke solcher Grenzen mit der Idee der individuellen Freiheit vereinbar ist, deren Entfaltung letztlich der Motor wirtschaftlicher Entwicklung ist.

Diese Fragestellung ist alles andere als neu. Wir können daher an verschiedene Traditionen sozialphilosophischer und ökonomischer Konzeptionen anknüpfen und folgende zentrale Einsichten gewissermaßen aktualisieren:

1. Eine gute wirtschaftliche Entwicklung setzt eine funktionsfähige Ordnung voraus.

2. Die Legitimität dieser Ordnung gründet im Konsens aller zur kollektiven Selbstbindung, d. h. sie erfordert zwingend die Anerkennung durch die individuellen (und korporativen) Akteure.

3. Diese Anerkennung muss extrinsisch angereizt werden und zugleich in *individueller Selbstbindung* wurzeln, also in der internalisierten Bereitschaft und Fähigkeit, die Grenzen der eigenen Freiheit zu respektieren.

4. Dieser *Respekt* manifestiert sich im Wesentlichen darin, dass eigene Vorteile und (Gewinn-)Interessen nicht auf Kosten anderer verfolgt werden.

5. Die Selbstbegrenzung im Sinne des Respekts ist eine Investition in die Bedingungen der gesellschaftlichen Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil, d. h. in eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.[2]

Wirtschaftsordnung setzt Grenzen

Jede Form gesellschaftlicher Kooperation erfordert die Koordination individueller Handlungen. Es geht darum, die *wechselseitigen Verhaltenserwartungen* so aufeinander abzustimmen, dass die Einzelnen bereit sind, ihren Beitrag für die gesellschaftliche Kooperation zu leisten. Dabei geht es nicht nur um die Beiträge an sich, sondern auch um die Frage, wie sie erbracht werden.

Die Frage des *Wie* betrifft im Wesentlichen mögliche *Schädigungen* und deren Vermeidung bzw. Verminderung. Produkte können erstellt werden, indem soziale oder ökologische Kosten externalisiert werden; Gewinne können erzielt werden, indem Verbraucher:innen getäuscht und über den Tisch gezogen oder abhängig gemacht werden oder indem Kosten des Konsums auf Dritte, einschließlich künftiger Generationen, abgewälzt werden. Mitarbeitende oder abhängige Zulieferer können ausgebeutet werden. Investoren können getäuscht werden. Der Wettbewerb kann mit unfairen Mitteln geführt werden. Und auch im Fall von Innovationen ist es nicht untypisch, dass sie unerwünschte Nebenwirkungen haben können, deren Vermeidung zunächst sichergestellt werden sollte, bevor ihre Umsetzung stattfindet.

Generell gilt: In solchen Fällen unerwünschter Schädigungen werden Regeln etabliert und ihre Durchsetzung so gewährleistet, dass sich Wirtschaftsakteure hinreichend auf die Nicht-Schädigung verlassen können. Von diesen Grenzen ist hier die Rede: Spielregeln stellen wechselseitige Verlässlichkeit her und schaffen damit eine elementare Voraussetzung für Innovationen, Wertschöpfung und Handel – und damit für Fortschritt und Wachstum.

Darüber hinaus eröffnen und begrenzen Regeln die Handlungsspielräume für den vernünftigen Umgang mit Konflikten. Im regelbasierten Wettbewerb ist nicht jedes Mittel zur Klärung von Auseinandersetzungen erlaubt; es gibt Grenzen. Durch solche Grenzsetzungen wird ein „Lose-Lose“-Spiel und eine Eskalation von Konflikten vermieden.

Indem „Spielregeln“ Grenzen setzen, sind sie zugleich *ermöglichende Bedingungen*. Diese Argumentationsfigur ist alles andere als neu. Schon Cicero (69 v. Chr./1988, S. 143) formulierte: „Wir sind alle Diener des Gesetzes, damit

2 Wir verwenden hier die Begriffe „Wachstum“ und „(gute) wirtschaftliche Entwicklung“ synonym.

wir frei sein können.“ Und von Hobbes (1651/2016) über Hegel (1820/1993) bis Buchanan (1984) wurde die Idee immer wieder neu formuliert: Indem wir der eigenen Freiheit Grenzen setzen, ermöglichen wir künftige Freiheit, produktive Wertschöpfung und wirtschaftliche Entwicklung. Auch in der wirtschaftspolitischen Debatte, insbesondere im Ordoliberalismus, ist die buchstäblich grundlegende Bedeutung der Ordnung – die Rolle der „Spielregeln“ für das „Spiel“ der Wirtschaft – immer wieder betont worden.

Bedeutung des (gemeinsamen) Spielverständnisses

Eine begrenzende Ordnung schafft also die Voraussetzungen für eine dauerhaft gelingende Zusammenarbeit und Wertschöpfung, indem sie für alle eine hinreichende Verlässlichkeit gegenseitiger Verhaltenserwartungen herstellt. Insofern erfordert jede funktionierende Ordnung letztlich die *kollektive Selbstbindung* aller Akteure im Sinne der gegenseitigen Anerkennung von Rechten und Pflichten, Freiheiten und Grenzen. Wirtschaftsethisch gesehen gründet die Wirtschaftsordnung im Konsens aller. Will man auch hier die Metapher des Spiels nutzen, kann man vom *gemeinsamen Spielverständnis* sprechen (von Broock, 2012).

Dieses gemeinsame Spielverständnis darf nicht in einem *umfassenden* Sinne verstanden werden. Es war einer der Grundirrtümer des Sozialismus, von einem solchen umfassenden gemeinsamen Verständnis aller Mitglieder der Gesellschaft auszugehen oder es anzustreben. So ist es denkbar, und unter Umständen auch förderlich, dass verschiedene Akteure verschiedene Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgen, sofern dies verträglich ist mit der Fortführung des Spiels in den Grenzen der Ordnung.

Gemeinsames Spielverständnis meint jene grundlegenden Ausgangspunkte der Ordnung, die sie nicht aus sich selbst heraus erklären kann, die aber für die Ableitung der Regeln selbst und ebenso für den Umgang mit Freiheiten innerhalb der Regeln unverzichtbar sind. Es geht mit anderen Worten um jene hinreichend gemeinsamen Ideen, wo die grundlegenden Grenzen ansetzen sollen. Am konkreten Beispiel: Art. 1 des Deutschen Grundgesetzes erklärt – ebenso wie andere freiheitliche Verfassungen – die Menschenwürde zum Ausgangspunkt und Maßstab für alle folgenden Regeln und staatlichen Entscheidungen. Um die Würde – und die Freiheit – von A mit der Würde (und Freiheit) von B vereinbar zu machen, steht in Art. 2 (1): „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“

Unter einem solchen gemeinsamen Spielverständnis wird Gesellschaft zum „Unternehmen der Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ (Rawls, 1979, S. 105). Kooperation wird möglich durch die wechselseitige Anerkennung von Grenzen. Bäcker, Brauer und Metzger mögen in vielen Hinsichten Auffassungen haben, die von denen ihrer Kunden abweichen. Doch im Hinblick auf die erfolgreiche Durchführung der „Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ sind bestimmte gemeinsame Vorstellungen unverzichtbar – *einschließlich der wechselseitigen Anerkennung der Rechte aller Beteiligten und der daraus erwachsenden Grenzen*. Diese Rechte und Pflichten sind es, die die Wirtschaftsordnung vorgängig vor der einzelnen Transaktion festlegt und die der Zustimmung durch die einzelnen Akteure bedarf, um wirksam werden zu können.

Allerdings folgt aus dem allgemeinen Interesse an einer guten Ordnung nicht die zwingende *Bereitschaft* der einzelnen Akteure, sich an diese Regeln zu halten. Wie Karl Homann (2014) überzeugend dargelegt hat, kann unter Wettbewerbsbedingungen bereits die Aussicht, dass andere sich Vorteile durch Grenzübertretungen verschaffen, zum Scheitern von Kooperation führen.

Daher kann nicht erwartet werden, dass das bloße (gemeinsame) Wissen um bestimmte „Spielregeln“ stets deren Anerkennung im konkreten Handeln impliziert, andere sich also darauf verlassen können. Eben deshalb sind Ordnungen anreiz- und vor allem sanktionsbewehrt. Oft führt erst die Absicherung von Verhaltenserwartungen durch Kontrollen und Sanktionen zu jener hinreichenden Verlässlichkeit, unter der Kooperationen zustande kommen und ein fairer Wettbewerb stattfindet. Aber reicht das aus?

Notwendigkeit der Internalisierung von Grenzen

Unter anderem hat der Nobelpreisträger Douglass North (1988) auf ein Paradox in der ökonomischen Mainstream-Theorie hingewiesen. Diese nimmt als Standardmodell ein (opportunistisches) Verhalten von (Wirtschafts-)Akteuren an, das letztlich nicht mit der Beobachtung im Alltag vereinbar ist. Denn dort sind Menschen oft bereit, Einschränkungen ihrer eigenen Interessen zu akzeptieren, um Schädigungen anderer zu vermeiden.[3]

Unter Bezugnahme auf die zuvor angestellten Überlegungen wirft das die Frage auf: Sind Menschen fähig und willens, in konkreten Situationen die situative Verfolgung eigener (z. B. Gewinn-)Interessen einzuschränken aufgrund der Grenzen, die aus einem „gemeinsamen Spielverständnis“ als Grundlage einer funktionsfähigen Wirtschaftsordnung erwachsen? Alltagsnäher gefragt: Sind Menschen bereit, darauf zu verzichten, eigene Vorteile

3 Opportunismus sei hier interpretiert als Annahme, dass man diese Schädigungen in Kauf nimmt, sofern man selbst dadurch keine Nachteile zu erwarten hat.

auf Kosten anderer zu realisieren – *und dies auch dann, wenn die Realisierung der eigenen Vorteile keine wie auch immer gearteten Sanktionen nach sich zöge*?

Der letzte Zusatz ist wesentlich. Denn er deutet an, dass es in der Freiheit des Einzelnen liegt, Kosten auf sich zu nehmen, um die ansonsten geschehende Schädigung anderer zu vermeiden. Anders gesagt: Man misst der Achtung der Würde anderer, und das heißt vor allem ihrer Nicht-Schädigung, sowie dem Erhalt der dies sichernden Ordnung einen *Eigenwert* bei. Genau das ist die Idee von *Respekt*.

Im Unternehmensalltag bedeutet das beispielsweise:

- wertschätzender Umgang untereinander, unabhängig von der Hierarchieebene,
- konstruktiver Umgang mit Fehlern,
- Einhalten von Zahlungsverpflichtungen gegenüber Lieferanten,
- transparente statt irreführende Produktinformationen,
- Verzicht auf unlautere und unfaire Praktiken im Wettbewerb,
- Einhaltung von Datenschutzbestimmungen,
- Vermeidung aggressiver Steuergestaltung,
- Achtung der Menschenrechte, wie es in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (und anderen Dokumenten) gefordert wird.

Empirisch steht außer Frage, dass sich solche Verhaltensweisen beobachten lassen. Ebenso klar ist, dass es auch Menschen (und Organisationen) gibt, die wenig oder gar keinen Respekt zeigen.

Ökonomisch ist es allerdings hochrelevant, welche Verhaltensweisen dominieren. Denn offensichtlich hängen die Bereitschaft, zur „Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil“ beizutragen, sowie die Kosten zur Absicherung der wechselseitigen Verlässlichkeit – durch weitere Regeln, Kontroll- und Überwachungsinstrumente – vom Ausmaß des gegenseitigen Respekts voreinander und von den Regeln selbst ab. Anders gesagt: *Gegenseitiger* Respekt, die Anerkennung der legitimen Erwartung anderer, nicht ohne Grund geschädigt zu werden, ist aus ökonomischer Sicht höchst produktiv und generiert wechselseitige Vorteile. Nicht nur, dass Transaktionskosten reduziert werden; die Zusammenarbeit selbst gewinnt eine andere Qualität. Ob Respekt aber auch ein individuell handlungsleitender Wert ist, liegt im Ermessen des Einzelnen. Respekt lässt sich eben gerade nicht verordnen. Gleichzeitig ist es aus gesellschaftlicher Sicht höchst wünschenswert, dass Respekt im „gemeinsamen Spielverständnis“ präsent ist als eine selbstverständliche Erwartung, die wir aneinander richten.

Auch diese Erkenntnis ist nicht neu. Umso mehr stellt sich die Frage, warum die Idee des Respekts im Alltag – in der Teamarbeit, in Verhandlungsprozessen, im wirtschaftlichen Wettbewerb, in medialen Debatten, im sozialen Miteinander – offensichtlich zunehmend unter Druck gerät, aber wenige Gegenmaßnahmen oder Verteidigungsstrategien erkennbar sind.

Die Herausforderung von Respekt ist: Er funktioniert im Alltag am besten, wenn man sich intuitiv darauf verlassen kann und gar nicht darüber nachdenken muss. Wenn man, mit anderen Worten, als selbstverständlich unterstellen kann, dass A die Rechte von B achtet und B auch darauf vertrauen kann. Es wäre in bestimmter Hinsicht sogar dysfunktional, wenn man diese Frage stets explizit mitbedenken müsste. Natürlich können Menschen intuitiv das Vertrauen in den Respekt der anderen in Abhängigkeit vom jeweiligen Situationskontext, ökonomisch formuliert der Kostenstruktur der Situation, einschätzen und abschätzen. Doch funktioniert diese intuitive Annahme nur dann, wenn sie nicht dauerhaft enttäuscht wird. Eben darin liegt das immer wieder festgestellte Problem der Asymmetrie von Vertrauensbrüchen (Suchanek, 2015, Kap. 4).

Was hat das mit Wertschöpfung und Wettbewerbsmärkten zu tun? Die Kernaussage des einflussreichsten Artikels der Wirtschafts- und Unternehmensethik verdeutlicht den Zusammenhang. Milton Friedman schrieb 1970 im New York Times Magazin: „There is one and only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase its profits.“ Vielen dient dieser Satz als Rechtfertigung für streng opportunistisches Verhalten von Unternehmen auf Märkten – ohne Rücksicht und Respekt. Tatsächlich geht Friedmans Aussage aber so weiter: „… *so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception and fraud*.” (Friedman, 1970/2009, S. 79; unsere Hervorhebung) Es ist interessant zu beobachten, dass dieser zweite Teil kaum diskutiert wurde. Das lässt darauf schließen, dass er ein gemeinsames Spielverständnis ausdrückt, das so selbstverständlich gilt, dass es gar nicht weiter diskutiert werden muss.

Tatsächlich ist diese fundamentale Annahme alles andere als selbstverständlich. Denn sie formuliert *Grenzen*, die von individuellen und korporativen Akteuren *anzuerkennen* sind. Ist das nicht mehr der Fall, wird auch der Vordersatz falsch! Wenn Gewinne auch auf Kosten anderer und der Umwelt angestrebt und realisiert werden, hat das mit Verantwortung nicht mehr viel zu tun. Zudem führt es zu weiteren Nachteilen für das Spiel. Denn auf „unverantwortliche“ Formen der Gewinnerzielung folgen Einschränkungen von Freiheiten mit steigenden Transaktionskosten. Würde man die Annahme eines streng opportunis-

tischen Handelns innerhalb der Regeln konsequent zu Ende denken, würde das rasch das Ende eines *gemeinsamen Spielverständnisses* und damit die Unterminierung des Spiels bedeuten – mit erheblichen Konsequenzen für Wachstum und den „Wohlstand der Nationen“. Insofern hat Friedmans Zusatz nicht nur eine moralische, sondern auch eine ökonomische Begründung.

Der Bezug dieser Überlegungen zu aktuellen Diskussionen um Überregulierung und Bürokratieabbau ist offensichtlich: Je mehr der Respekt vor der wechselseitigen Verantwortung im Spielfeld erodiert, umso mehr wachsen vor allem die Regeln – und nicht die Kooperationsgewinne. Das Problem zu vieler und zu kleinteiliger Regeln ist also nicht allein eine Frage politischer Gestaltung. Die Ursachen liegen auch in der Kultur – oder dem Spielverständnis – des Umgangs miteinander.[4]

Schlussbemerkung

Abschließend sei einmal mehr Adam Smith zitiert, der den Kern der hier diskutierten Überlegungen bereits vor knapp 250 Jahren formulierte: „Every man, *as long as he does not violate the laws of justice*, is left perfectly free to pursue his own interest his own way.” (1776/1976, IV, 9; unsere Hervorhebung). Die Klärung dessen, was er mit den „Gesetzen der Gerechtigkeit” meint, findet in seinem anderen großen Werk statt, das deshalb gemeinsam mit seinem Klassiker „Wealth of Nations” gelesen werden sollte. Smith schreibt: „The violation of justice is injury: it does real and positive hurt to some particular persons“ (Smith, 1759/1976, II, 2,1). Und kurz darauf heißt es: „Justice [...] is the main pillar that upholds the whole edifice. If it is removed, the great, the immense fabric of human society […] must in a moment crumble into atoms“ (Smith, 1759/1976, II, 2,3). Zusammengefasst und bezogen auf die hier angestellten Überlegungen: (Wirtschafts-)Wachstum braucht die Anerkennung von Grenzen.

4 Nicht zufällig weist die Initiative „Handlungsfähiger Staat“ (Jäkel et al., 2025) darauf hin, dass Bürokratieabbau keine rein technische Frage ist: Weniger Bürokratie setzt eine Vertrauenskultur voraus, die in wechselseitigem Respekt, d.h. verantwortlicher Wahrnehmung der eigenen Freiheiten, besteht.

Literatur

Buchanan, J. M. (1984). *Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan*. Mohr Siebeck.

Cicero. (69 v. Chr./1988). Pro Cluentio. Zitiert in N. Bobbio, *Die Zukunft der Demokratie*. Rotbuch-Verlag.

Friedman, M. (1970/2009). The social responsibility of business is to increase its profits. In M. M. Jennings (Hrsg.), *Business ethics: Case studies and selected readings* (6. Aufl.). Cengage Learning.

Hegel, G. W. F. (1820/1993). *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (Gesammelte Werke, Bd. 7). Suhrkamp.

Hobbes, T. (1651/2016). *Leviathan*. Routledge.

Homann, K. (2014). *Sollen und Können*. Ibera.

Jäkel, J., de Maizière, T., Steinbrück, P. & Voßkuhle, A. (2025). Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Abschlussbericht.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens, W. W. (1972). *Die Grenzen des Wachstums: Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*. DVA.

North, D. (1988). *Theorie des institutionellen Wandels*. Mohr Siebeck.

Rawls, J. (1979). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Suhrkamp.

Smith, A. (1759/1976). *The theory of moral sentiments* (D. D. Raphael & A. Skinner (Hrsg.), Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith, Bd. 1). Oxford University Press.

Smith, A. (1776/1976). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (D. D. Raphael & A. Skinner (Hrsg.), Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith, Bd. 2). Oxford University Press.

Suchanek, A. (2015). *Unternehmensethik: In Vertrauen investieren*. Mohr Siebeck.

von Broock, M. (2012). *Spielzüge – Spielregeln – Spielverständnis: Eine Investitionsheuristik für die soziale Ordnung*. Metropolis-Verlag.

Title: *Growth with limits*

Abstract: *Prosperity comes from growth. But growth can also be harmful. For example, when growth becomes an end in itself, to which other values are subordinated. That is why there are regular calls to limit growth. But how is this demand compatible with the idea of individual freedom, the development of which is ultimately the engine of economic development? Freedom has its limits where third parties are harmed. A good system ensures that rules are established and enforced in cases of undesirable harm, so that economic actors can rely sufficiently on non-harm. Good boundaries, therefore, generate good growth, i.e. growth that does not harm anyone. How narrow, strict and controlling these boundaries need to be – or, in other words, how much bureaucracy is required – depends not least on how respectfully people treat each other.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0226

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 881-885
JEL: O31, O33, N13

Lukas Rosenberger, Claudia Steinwender

Nobelpreis 2025: Langfristiges Wachstum durch technologischen Fortschritt

Mit dem Wirtschaftsnobelpreis 2025 rückt ein Thema ins Zentrum der Aufmerksamkeit, das für Europas Wohlstand entscheidend ist: Wie entsteht technologischer Fortschritt – und wie kann Politik ihn fördern? Die ausgezeichneten Ökonomen Joel Mokyr, Philippe Aghion und Peter Howitt zeigen in ihren Arbeiten, warum Innovationen aus Wettbewerb, Unternehmergeist und dem Zusammenspiel von Wissenschaft und Anwendung erwachsen, weshalb trotz Firmenpleiten stetiges Wachstum möglich ist und wieso sowohl zu geringe als auch zu hohe Wachstumsraten problematisch sein können. In diesem Beitrag werden die wichtigsten Erkenntnisse gebündelt und ihre Bedeutung für die aktuelle wirtschaftspolitische Debatte herausgearbeitet.

Mit dem Wirtschaftsnobelpreis 2025 zeichnet die Königlich Schwedische Akademie der Wissenschaften Arbeiten aus, die erklären, wie technischer Fortschritt langfristiges Wachstum antreibt – und welche Bedingungen Politik und Gesellschaft dafür schaffen müssen. Eine Hälfte des Preises geht an den Wirtschaftshistoriker Joel Mokyr, die andere an Philippe Aghion und Peter Howitt. Gemeinsam zeigen sie, wie Innovationen aus wettbewerblicher Dynamik und der Verzahnung von Wissenschaft und Anwendung entstehen und langfristiges Wirtschaftswachstum ermöglichen (Royal Swedish Academy of Sciences, 2025).

Langanhaltendes Wirtschaftswachstum

Viele Nationen weisen über lange Zeiträume hinweg ein anhaltendes und stabiles Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens auf. Abbildung 1 zeigt dies am Beispiel Deutschlands. Im langjährigen Mittel lag die Wachstumsrate bei etwa 1,5 % pro Jahr, trotz zweier verheerender Weltkriege. Als Resultat dieses anhaltenden Wirtschaftswachstums ist das Pro-Kopf-Einkommen heute mindestens 20-mal so groß wie vor 200 Jahren. Dies ist nicht nur Ausdruck eines massiven Zuwachses an materiellem Wohlstand: Wie Angus Deaton (Nobelpreis 2015) gezeigt hat, verbessern sich damit auch die Gesundheit, die Lebenserwartung und die Lebenszufriedenheit der Bevölkerung. Dieses Phänomen des anhaltenden Wachstums ist nicht spezifisch für Deutschland, sondern lässt sich auch in anderen Industrienationen beobachten, etwa in den USA und in Großbritannien.

© 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.

Warum können Volkswirtschaften über lange Zeiträume hinweg so stabil wachsen? Das ist eine zentrale Frage der Volkswirtschaftslehre, mit der sich Ökonom:innen seit den 1950er-Jahren beschäftigen. Eine der ersten wichtigen Antworten gab Robert Solow (Nobelpreis 1987): Er zeigte, dass ein langfristig anhaltendes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens nicht durch die reine Akkumulation von Kapital oder Arbeit erklärt werden kann, sondern auf technischen Fortschritt zurückzuführen ist. Woher dieser stammt und wie er entsteht, ließ Solow jedoch offen.

Hier setzt die moderne Wachstumstheorie an. Paul Romer (Nobelpreis 2018) zeigte, wie der Prozess der Wissensgenerierung technologischen Fortschritt ermöglicht. Dabei ist wesentlich, dass Ideen, anders als gewöhnliche Güter, besondere Eigenschaften besitzen: Sie können nach ihrer Erfindung beliebig oft genutzt werden, ohne sich zu verbrauchen (nicht-rival). Zudem bauen sie aufeinander auf und erweitern bestehendes Wissen (komplementär und kumulativ). So wächst der Wissensbestand stetig und treibt anhaltenden technologischen Fortschritt voran.

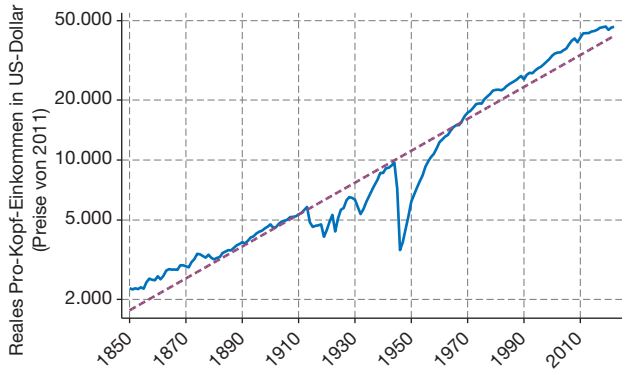
An diesem Punkt setzen Aghion und Howitt an und führen den Innovationsprozess auf die Ebene der Unternehmen zurück. Sie beginnen mit einer scheinbar widersprüchlichen

Dr. Lukas Rosenberger arbeitet am Seminar für Bevölkerungsökonomik an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Claudia Steinwender, Ph.D., ist Inhaberin des Lehrstuhls für Innovation und Außenhandel an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abbildung 1

Langfristiges Wirtschaftswachstum Deutschlands: Pro-Kopf-Einkommen, 1850 bis 2022

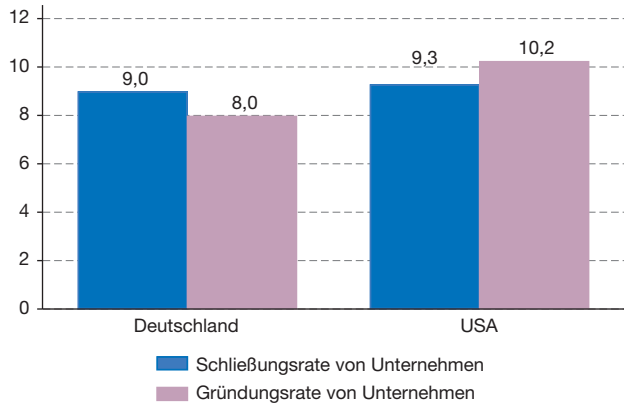


Quelle: Maddison Project Database 2023, „Our World in Data" (Bolt & Luiten van Zanden, 2024).

Abbildung 2

Unternehmensdynamik, Deutschland und USA, 2018 bis 2022

Mittelwert über 2018 bis 2022



Quelle: Deutschland: „Unternehmensgründungen und -schließungen, Jahre, Wirtschaftszweige" (Statistisches Bundesamt, 2025); USA: „Business Dynamics Statistics (BDS)" (United States Census Bureau, 2025).

Beobachtung: Während die Wachstumsraten vieler Länder auf der Makroebene über lange Zeiträume hinweg bemerkenswert konstant sind, zeigt sich auf der Mikroebene das Gegenteil: Ständig entstehen neue Produkte und Firmen, während andere vom Markt verschwinden. Abbildung 2 veranschaulicht diese Unternehmensdynamik: In Deutschland werden im Jahresdurchschnitt 8 % neue Unternehmen gegründet, während 9 % der Unternehmen schließen. In den USA ist diese Dynamik mit 9 und 10 % noch größer. Selbst Branchen unterliegen einem ständigen strukturellen Wandel: Einige Industriezweige wachsen, während andere schrumpfen und verdrängt werden.

Schöpferische Zerstörung

Dieses Kommen und Gehen machen Aghion und Howitt zum zentralen Prinzip ihrer Analyse des Innovationsprozesses. Neue Produkte machen ältere Produkte obsolet. Unternehmen mit erfolgreicher Prozessinnovation können ihre Produkte günstiger produzieren und drücken so die Margen von Unternehmen, die den etablierten Produktionsprozess fortführen. Mit anderen Worten: Neue und alte Ideen sind keine Komplemente, sondern Substitute.

In ihrem einflussreichen Aufsatz aus dem Jahr 1992, der den Kern ihres nun ausgezeichneten Werks bildet, haben Aghion und Howitt diese Logik in einem ökonomischen Modell formalisiert (Aghion & Howitt, 1992). Bestehende Unternehmen leben in ständiger Unsicherheit, dass neue Unternehmen eine Innovation auf den Markt bringen, die ihr Produkt obsolet macht, Gewinne schmälert und im Extremfall zur Firmenpleite führt. Diese neuen Unternehmen müssen Ressourcen in Forschung und Entwicklung investieren, um Innovationen hervorzubringen; je höher die bestehende Produktqualität ist, desto teurer ist dies. Ist die Innovation erfolgreich, verdrängen die Neuen die Etablierten, und die Produktqualität steigt durch die Innovation sprunghaft an. Das ist die Idee der „schöpferischen Zerstörung" von Joseph Schumpeter. Selbst Patente können die etablierten Unternehmen davor nicht schützen: Kommt eine überlegene Erfindung, verliert das frühere Patent seinen wirtschaftlichen Wert. Innovationen bauen, ähnlich wie bei Romer, auf früheren Innovationen auf. Neue Unternehmen müssen daher nicht bei Null beginnen, sondern verbessern bestehende Produkte Schritt für Schritt, sodass diese fortwährend besser werden. Aghion und Howitt zeigen, dass dieser Innovationsprozess auf Unternehmensebene zu einer konstanten durchschnittlichen Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens in der gesamten Volkswirtschaft führen kann. Dabei gilt: Je dynamischer die Volkswirtschaft, desto höher fällt die Wachstumsrate aus, denn jeder erfolgreiche Markteintritt neuer Unternehmen, bei dem bestehende Anbieter ausscheiden, bedeutet eine gelungene Innovation und damit einen Qualitätssprung. Das Verschwinden von Produkten und Unternehmen ist daher kein Alarmsignal, sondern Ausdruck der Erneuerung, die Wachstum bewirkt.

Warum investieren etablierte Unternehmen aber nicht selbst in Forschung und Entwicklung? Weil sie durch neue Entwicklungen ihre eigenen Gewinne aus früheren Innovationen beschneiden würden. Dieser „Ersetzungseffekt", zuerst beschrieben von Kenneth Arrow (1962), wird auch als Kannibalisierung bezeichnet. Anstatt selbst in Forschung und Entwicklung zu investieren, haben etablierte Unternehmen vielmehr ein Interesse daran, den Markteintritt und die Forschungstätigkeiten potenzieller Konkurrenten zu erschwe-

ren, damit diese sich nicht mit einem besseren Produkt durchsetzen können.

Ein weiteres Resultat des Modells von Aghion und Howitt ist, dass die Wachstumsrate, die in der freien Marktwirtschaft entsteht, aus der Perspektive der Gesellschaft zu niedrig sein kann. Dies ist der Fall, wenn potenzielle Erfinder damit rechnen, nur für kurze Zeit Gewinne zu machen, da sie bald selbst wieder vom Markt verdrängt werden, und deshalb nicht genug investieren. Interessanterweise kann die Wachstumsrate in gewissen Fällen auch zu hoch sein, d. h. eine geringere Wachstumsrate wäre mit höherer Wohlfahrt, also mit höherem gesamtgesellschaftlichen Nutzen, verbunden. Der Grund dafür ist, dass nicht alle Akteure gleichermaßen von Innovation profitieren: Etablierte Unternehmen beispielsweise verlieren, wenn sie durch bessere Nachfolger verdrängt werden. Die Überkapazitäten, die sich derzeit in einigen Branchen wie Batterien, Solar oder E-Mobilität in China beobachten lassen, könnten auf den zweiten Fall hindeuten, der durch zu hohe Unternehmensdynamik, intensiven Verdrängungswettbewerb und eine zu hohe Innovationsrate gekennzeichnet ist (Gunter et al., 2025). Im Gegensatz dazu zeigen aktuelle OECD-Analysen eine niedrige Unternehmensdynamik in Deutschland und der EU, was für den ersten Fall mit zu niedriger Innovationstätigkeit spricht (OECD, 2025).

In einer Erweiterung des Modells gemeinsam mit Harris und Vickers kommt es zu interessanten Wettbewerbseffekten innerhalb eines Produktmarktes (Aghion et al., 2001): Wenn Unternehmen ähnlich produktiv sind, entsteht ein Kopf-an-Kopf-Rennen um die Marktführerschaft, das besonders starke Innovationsanstrengungen auslöst, da jedes Unternehmen dem unmittelbaren Konkurrenzdruck durch Innovation entkommen möchte. Im Gegensatz dazu gibt es weniger Innovationsanstrengungen, wenn zwischen Marktführer und Verfolger ein großer Produktivitätsabstand besteht, da es für den Verfolger zu kostspielig sein kann, durch eigene Innovationen aufzuschließen. In dieser Logik kann mehr Wettbewerb Innovation fördern, solange die Unternehmen nahe beieinander liegen. Bei großen Abständen kann mehr Wettbewerb die Innovationsanstrengungen allerdings sogar verringern (Aghion et al., 2005).

Industrielle Revolution – Mutter aller schöpferischen Zerstörung

Mokyr richtet den Blick auf die Frage, wie die Industrielle Revolution – von ihm als „Mutter aller schöpferischen Zerstörung“ bezeichnet – ein neues Zeitalter stetigen technischen Fortschritts und Wachstums auslösen konnte. Zuvor führten selbst fundamentale technologische Neuerungen nur zu vorübergehendem Wachstum. Immer kam es wieder zum Stillstand (Mokyr, 1990). Mokyr erklärt dies mit der damaligen Methode der Ideengewinnung: Sie beruhte auf Versuch und Irrtum und unterlag dem Gesetz der abnehmenden Grenzerträge. Mit steigender technischer Komplexität wächst die Anzahl der möglichen Kombinationen, die ausprobiert werden müssten, um bessere Lösungen zu finden. Diese Suche wird rasch ineffizient.

Seit der Industriellen Revolution verläuft technischer Fortschritt grundlegend anders. *Erstens* kam es zu einer Welle „großer“ Ideen mit gewaltigen Wissenssprüngen, die gleichsam wie Geistesblitze aus dem Nichts auftauchten. Ein Beispiel dafür ist die Entdeckung der Ballonfahrt in Frankreich um 1780: Diese Idee ähnelt keiner vorhandenen Technologie, und ihre Entdeckung durch bloßes Probieren ist nahezu ausgeschlossen. *Zweitens* setzte ein konstanter Strom „kleinerer“ Ideen ein, der auch bei zunehmender Komplexität nicht abriss. Das spricht dafür, dass Erfinder den kombinatorisch expandierenden Raum technischer Möglichkeiten gezielt durchsuchten – durch Versuch und Irrtum wäre das nicht möglich gewesen.

Mokyr (2002) führt diese technologische Transformation darauf zurück, dass sich der Prozess der Wissensgenerierung veränderte. Er unterscheidet dabei zwischen zwei Arten von Wissen: *Episteme* erklärt, wie und warum Dinge funktionieren. *Techne* beschreibt, was funktioniert und was nicht. Die Summe von Episteme und Techne ist das „nützliche Wissen“, das den technischen Fortschritt vorantreibt. Lange Zeit entwickelten sich beide Wissensformen weitgehend unabhängig voneinander. Heutzutage wissen wir in der Regel, warum etwas funktioniert, wenn es funktioniert – Techne mit Episteme. Früher war das oft umgekehrt: Es gab Ingenieurwesen ohne Mechanik, Metallverarbeitung ohne Metallurgie, Medizin ohne Mikrobiologie – also Techne ohne Episteme. Das verhinderte zwar nicht die Anwendung von Technologien, führte aber zu einer Verschwendung von Ressourcen für Unmögliches, wie etwa das Perpetuum Mobile oder die Goldherstellung in der Alchemie.

Mit der Entstehung der modernen Wissenschaft in Europa seit dem 16. Jahrhundert entstand eine Rückkopplung zwischen Episteme und Techne, die den Zuwachs an nützlichem Wissen beschleunigte. Epistemisches Wissen wurde breiter, präziser und enthielt weniger falsche Informationen. Gleichzeitig begannen Forscher, die wissenschaftliche Methode systematisch auf praktische, technische Probleme anzuwenden und zu untersuchen, warum zeitgenössische Technologien funktionierten. Dies gab wiederum der Wissenschaft selbst einen Schub.

Diese Rückkopplung entstand durch die gesellschaftlichen Veränderungen der Aufklärung, die Mokyr als „industrielle Aufklärung“ bezeichnet. Dazu zählte eine stärkere Ausrichtung der Wissensschaffenden auf Technologien. Handwerkliche Praktiken wurden systematisch untersucht und in

Zeitschriften sowie Enzyklopädien detailliert beschrieben. Es entstanden Akademien, Salons und öffentliche Vorlesungen, und ein reger grenzüberschreitender Briefverkehr bildete eine „Republik der Gelehrten“ (republic of letters). So war im aufgeklärten Europa am Ende des 18. Jahrhunderts nützliches Wissen in größerem Umfang vorhanden und besser zugänglich als je zuvor.

Um Wissen wirtschaftlich nutzbar zu machen, brauchte es technisch kompetente Arbeitskräfte. Technische Kompetenz beruhte auf einem hinreichenden Verständnis von Episteme und Techne, das es ermöglichte, neue Erkenntnisse zu erfassen, Pläne zu lesen, Modelle zu skalieren, Geräte zu installieren, Maschinen anzupassen und Technologien weiterzuentwickeln. Frankreich war zwar das intellektuelle Zentrum Europas, erreichte aber mangels solch technisch kompetenter Arbeitskräfte keinen frühen industriellen Durchbruch. Großbritannien dagegen verfügte über Handwerker, Mechaniker und Ingenieure, die eine Lehrzeit durchliefen und ein grundlegendes Verständnis der aktuellen Wissenschaft erwarben. Viele dieser Tüftler bewegten sich mühelos zwischen Theorie und Praxis; berühmte Erfinder wie James Watt oder Richard Arkwright waren nur die Spitze einer breiten Gruppe, ohne die viele Ideen nicht marktfähig geworden wären.

Der Prozess der kreativen Zerstörung erzeugt Gewinner und Verlierer, was den Widerstand etablierter Unternehmen und ihrer Beschäftigten gegen neue Technologien erklärt. Mokyr (1990, 1992) dokumentiert zahlreiche historische Beispiele hierfür. So wurde beispielsweise bereits im Jahr 1397 Kölner Schneidern der Einsatz von Maschinen zur Herstellung von Stecknadelköpfen verboten. In den 1810er Jahren zerstörten die Ludditen in England Maschinen; bis heute steht ihr Name für Technologieskepsis.

Mit der Aufklärung änderte sich allerdings die Haltung zur Technologie: Es entstand ein Glaube an die produktiven Kräfte der Technik und ein Wille, Barrieren des Fortschritts abzubauen. Davon inspiriert schaffte die Französische Revolution feudale Rechte, Zünfte und alte Monopole ab. Viele dieser Reformen wurden in den Revolutionskriegen nach Deutschland exportiert. Zugleich legte die Aufklärung den Grundstein für Institutionen wie Parlamente, die Verteilungskonflikte zwischen Gewinnern und Verlierern verhandeln können. Erst unter solchen Rahmenbedingungen konnten die Kräfte der schöpferischen Zerstörung dauerhaft und produktiv wirken.

Wirtschaftspolitische Relevanz: Erkenntnisse für eine optimale Wirtschafts- und Innovationspolitik

Die Arbeiten der drei Nobelpreisträger schärfen das Verständnis für den Innovationsprozess und liefern wichtige Erkenntnisse für die optimale Gestaltung von Wirtschafts- und Innovationspolitik.

Eine zentrale Einsicht lautet, dass technologischer Fortschritt nicht naturgegeben, sondern wirtschaftspolitisch beeinflussbar ist. Das Produktivitätswachstum hat sich in vielen Industrieländern seit der Finanzkrise im Jahr 2008 abgeschwächt. Politik kann dem entgegenwirken. Aghion und Howitt betonen dabei den nichtlinearen Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovation: Ist der Wettbewerb zu intensiv, fällt es Unternehmen schwer, ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung über künftige Gewinne zu amortisieren, und das Wachstum bleibt niedrig. Ohne Konkurrenz haben Monopolisten allerdings geringe Innovationsanreize. Etablierte Anbieter mit gefestigter Marktstellung neigen dazu, Markteintritte zu blockieren und so Wachstum zu dämpfen – manchmal mit Unterstützung staatlicher Maßnahmen. Eine erfolgreiche Innovationspolitik sollte daher die Ausgangsbedingungen und die Wirkung auf den Wettbewerb je Branche berücksichtigen, denn unterschiedliche Branchen können unterschiedliche Instrumente erfordern.

Philippe Aghion ist hierbei äußerst präsent und einflussreich als Kommentator und Regierungsberater. Er sieht Europa in der Grundlagenforschung als stark, aber als schwach in der Skalierung und Umsetzung von Hightech-Erfindungen. Um dies zu ändern, sollten die Empfehlungen des Draghi-Reports umgesetzt werden. In Aghions Worten:

> Europa sollte die Wettbewerbs- und Industriepolitik einsetzen, um bei Themen wie künstlicher Intelligenz, dem Wandel zu grünen Technologien oder Biotechnologie noch besser zu werden. Und wir brauchen eine Innovationsagentur nach dem Vorbild der amerikanischen Behörde DARPA, um Sprunginnovationen zu fördern (Brächer, 2025).

Mokyrs Forschung zufolge ist die Integration von Grundlagenforschung und Anwendung von wesentlicher Bedeutung. Dabei kritisiert Mokyr das lineare Standardmodell der Wissenschaftsforschung. Dieses Modell besagt, dass die Grundlagenforschung neue Ideen generiert, die von der angewandten Forschung ausformuliert werden, worauf schließlich die Produktentwicklung von Unternehmen aufbaut. Laut Mokyr ist stattdessen der Feedback-Effekt entscheidend: Praktische Probleme inspirieren die Grundlagenforschung und neues Verständnis beschleunigt die Findung technischer Lösungen. Den Wettlauf um die Industrialisierung gewann nicht Frankreich, das damals führende Land der Wissenschaft, sondern Großbritannien, das führende Land der Praktiker.

Deutschland verfügt über eine starke Tradition in der anwendungsbezogenen Forschung und Ausbildung: Duale Ausbildung, Fachhochschulen und außeruniversitäre Forschungsinstitute bilden belastbare Brücken zwischen Wissenschaft und Anwendung. Allerdings gibt es Hürden bei der Umset-

zung. Aktuelle Initiativen setzen hier an: SPRIND fördert die Entwicklung zwischen Machbarkeitsnachweis und marktfähigem Prototyp, das Reallabore-Gesetz soll Erprobungen unter realen Bedingungen erleichtern, und die geplante, aber nicht umgesetzte Agentur DATI sollte den regionalen Transfer, insbesondere durch den Mittelstand, unterstützen.

Darüber hinaus betonen die Nobelpreisträger die Wichtigkeit von Schlüsselkompetenzen. Mokyrs Konzept der technischen Kompetenz bezog sich im 19. Jahrhundert auf die mechanische Kompetenz. Ihr modernes Pendant ist die digitale Kompetenz. Entscheidend für technischen Fortschritt ist dabei die Kompetenz der Besten, nicht die durchschnittliche Kompetenz der Bevölkerung. Aghion und Howitt betonen Unternehmerkompetenzen wie Tatkraft, Findigkeit und Originalität sowie die ständige Erneuerungsdynamik durch neue, potenzielle Erfinder. Damit diese Kompetenzen entstehen können, muss eine Volkswirtschaft den gesamten Talentpool ausschöpfen – durch eine Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die Zugangshürden senkt, Aufstiegschancen eröffnet und Spitzenleistungen ermöglicht.

Das Prinzip der schöpferischen Zerstörung führt zu Gewinnern und Verlierern. Einerseits muss eine gewisse Ungleichheit bei den Einkommen, insbesondere bei den Topverdiener:innen, zugelassen werden, um Anreize für Unternehmer:innen und Erfinder:innen zu setzen (Aghion et al., 2019). Zum anderen kann es notwendig sein, die Folgen der Arbeitslosigkeit abzufedern, wenn etablierte Unternehmen aus dem Markt ausscheiden (Aghion & Howitt, 1994). Darüber hinaus kann die Arbeits- und Regionalpolitik dazu beitragen, die langfristige Umorientierung in wachsende Branchen und Regionen zu erleichtern. Eine noch wichtigere Rolle in der Sozialpolitik spielt jedoch die Bildungspolitik, wenn sie die soziale Mobilität erhöht und mehr Menschen befähigt, an der Innovationsdynamik teilzuhaben. In Kombination mit hoher sozialer Mobilität sind daher höhere Spitzeneinkommen mit breiterem Wachstum vereinbar.

Mit passendem Timing zum Nobelpreis ist in den USA vor wenigen Tagen Mokyrs neues Buch erschienen. Darin erklärt er, wie Europa China überholen konnte – ein Land, das schon lange vor Europa reich und technologisch hoch entwickelt war, aber spätestens seit der frühen Neuzeit ins Hintertreffen geriet (Greif et al., 2025). Heute deutet manches darauf hin, dass sich die Führungsrollen erneut verschieben könnten (Mokyr, 1994). Ein Beispiel: Die deutsche Automobilindustrie war jahrzehntelang führend beim Verbrennungsmotor, liegt bei der Elektromobilität heute jedoch hinter China. Aus Mokyrs Sicht ist dies nur natürlich. Seine historische Forschung bestätigt Cardwell's Law, demzufolge keine Nation in der Geschichte jemals dauerhaft technologisch führend war. Der Grund: Dominanz in einer bestehenden Technologie mindert die Anreize, rechtzeitig in die nächste zu investieren.

Literatur

Aghion, P., Akcigit, U., Bergeaud, A., Blundell, R. & Hemous, D. (2019). Innovation and Top Income Inequality. *The Review of Economic Studies*, *86*(1), 1–45.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R. & Howitt, P. (2005). Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, *120*(2), 701–728.

Aghion, P., Harris, C., Howitt, P. & Vickers, J. (2001). Competition, imitation and growth with step-by-step innovation. *The Review of Economic Studies*, *68*(3), 467–492.

Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, *60*(2), 323–351.

Aghion, P. & Howitt, P. (1994). Growth and unemployment. *The Review of Economic Studies*, *61*(3), 477–494.

Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (S. 609–626). Princeton University Press.

Bolt, J. & Luiten van Zanden, J. (2024). Maddison style estimates of the evolution of the world economy: A new 2023 update. *Journal of Economic Surveys*, *39*(2), 1–41.

Brächer, M. (2025, 14. Oktober). Nobelpreisträger Aghion über Wirtschaftspolitik: „Europa muss aufwachen. Wir müssen auf den Wachstumspfad zurückkommen". Interview mit Philippe Aghion. *Der Spiegel*, Nr. 43/2025.

Greif, A., Mokyr, J. & Tabellini, G. (2025). *Two Paths to Prosperity: Culture and Institutions in Europe and China, 1000-2000.* Princeton University Press.

Gunter, J., Brown, A., Chimits, F., Hmaidi, A., Vasselier, A. & Zenglein, M. J. (2025). Beyond Overcapacity: Chinese-Style Modernization and the Clash of Economic Models. *MERICS Report*.

Mokyr, J. (1990). *The lever of riches: Technological creativity and economic progress*. Oxford University Press.

Mokyr, J. (1992). Technological inertia in economic history. *The Journal of Economic History*, *52*(2), 325–338.

Mokyr, J. (1994). Cardwell's Law and the Political Economy of Technological Progress. *Research Policy*, *23*(5), 561–574.

Mokyr, J. (2002). *The gifts of Athena: Historical origins of the knowledge economy*. Princeton University Press.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *OECD Insights on Productivity and Business Dynamics – Country Notes: Germany*.

Royal Swedish Academy of Sciences. (2025). *Scientific Background to the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2025*. Royal Swedish Academy of Sciences.

Statistisches Bundesamt (Destatis). (2025, 14. November). *Unternehmensgründungen und -schließungen in Prozent von Unternehmen*.

United States Census Bureau. (2025, 29. Mai). *Establishment entry and exit rates*.

Title: ***Conditions for long-term growth – The insights of the 2025 Nobel laureates***

Abstract: *Joel Mokyr, Philippe Aghion, and Peter Howitt receive the 2025 Nobel Prize in Economic Sciences for explaining how sustained economic growth is generated by technological progress. Aghion and Howitt show that sustained growth emerges from the competition between new and incumbent firms through a process of creative destruction. Mokyr identifies the conditions under which technological progress has flourished since the Industrial Revolution. Their research highlights that economic policy must address innovation, competition, skills, and social mobility jointly rather than in isolation to sustain technological progress.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0227

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 886-893

JEL: R11, R12, R58, H72, O38

Nils Biermann, Regina Weber

Mehr gesellschaftliche Stabilität durch eine neue und transformative Strukturpolitik

Die regionalen Herausforderungen in Deutschland nehmen zu – ökonomisch, ökologisch sowie hinsichtlich Demokratie und Teilhabe. Strukturförderung darf hier nicht nur reaktiv Defizite lindern, sondern muss sich zu einem strategischen und effizienten Steuerungsinstrument weiterentwickeln, das diesen gesellschaftlichen Wandel aktiv gestaltet und gleichwertige Lebensverhältnisse sichert. Bei der Ausgestaltung stehen vier Eckpfeiler im Mittelpunkt: erstens eine präventiv ausgerichtete Strukturpolitik, zweitens die Messung von Strukturschwächen sowie die Ausrichtung der Förderung daran, drittens eine partizipative Erstellung von Förderstrategien und viertens eine höhere Effektivität durch die Bündelung und strategische Ausrichtung von Förderinstrumenten.

Der gesellschaftliche Zusammenhalt in Deutschland steht angesichts des Klimawandels, geopolitischer Umbrüche und wirtschaftlicher Stagnation unter Druck. Wachsende Teile der Bevölkerung zweifeln an der Handlungsfähigkeit der Politik, Abstiegsängste nehmen zu. In der Folge gewinnen populistische Strömungen an Einfluss, die keine Lösungen anbieten, sondern die Probleme selbst relativieren. Damit geraten zentrale Errungenschaften der Demokratie in Gefahr (Boehnke et al., 2024; Zick et al., 2023).

Gleichzeitig zeigen sich die Transformationsfolgen nicht nur in strukturschwachen Regionen. Dekarbonisierung, Digitalisierung und geopolitische Spannungen stellen auch bisher prosperierende Standorte vor Herausforderungen (IW Consult, 2022; Südekum & Rademacher, 2024). Ländliche Räume kämpfen zusätzlich mit dem demografischen Wandel und fehlender Daseinsvorsorge; dagegen kämpfen urbane Zentren mit überlasteten Infrastrukturen und wachsender sozialer Ungleichheit. Hinzu kommt, dass die ökologischen Krisen den Handlungsdruck drastisch erhöhen.

Die Strukturpolitik steht somit vor einer doppelten Aufgabe. Einerseits muss sie den Wandel hin zu einer klimaneutralen und ressourcenschonenden Gesellschaft aktiv gestalten, andererseits muss sie ihr Kernziel verfolgen: gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland schaffen und sichern. Die etablierten Systeme der Strukturförderung geraten damit unter Reformdruck und sollen künftig neu ausgerichtet werden. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag, wie eine zukunftsfähige und transformativ ausgerichtete Strukturpolitik aussehen kann.

Ziele, Instrumente und Defizite

Strukturpolitik umfasst staatliche Eingriffe zur gezielten Veränderung wirtschaftlicher Strukturen und des Produktionspotenzials (Baues et al., 2024). Ihr zentrales Instrument ist die regionale Strukturförderung, deren Mittel vor allem in Infrastruktur, Unternehmensinvestitionen, Innovation und Qualifizierung fließen, um Defizite abzubauen und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Das Verfassungsziel der regionalen Strukturförderung ist gemäß Artikel 72 Absatz 2 GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, das heißt, Chancen auf Teilhabe und Wohlstand unabhängig vom Wohnort. Bislang wird dies anhand festgelegter Indikatoren be-

© 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.

Der Text gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht notwendigerweise die des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

Nils Biermann ist Referent im Referat Transformative Strukturpolitik des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf.

Dr. Regina Weber ist Bereichsleiterin bei der Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE.

wertet, die allein die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt berücksichtigen (Maretzke et al., 2019). In der Forschung werden allerdings zusätzlich Daten zur Wohlstandsverteilung, öffentlichen Infrastruktur, Bildung (Heider et al., 2023), Bevölkerungsentwicklung (Maretzke, 2022) sowie Siedlungsstruktur, Umweltgerechtigkeit und Energiegerechtigkeit (UBA, 2024) genutzt. Strukturschwäche ist folglich kein fest definierter, sondern ein normativer Begriff und Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses.

Die regionale Strukturförderung ist in Deutschland der zentrale Baustein zur Umsetzung des grundgesetzlichen Auftrags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Obwohl sie originär eine Aufgabe der Länder ist (Art. 28 und 30 GG), gestalten Bund und Länder sie seit 1969 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gemeinsam (Art. 91a).

Die GRW verfolgt einen klassisch-wirtschaftsorientierten Ansatz und zielt auf die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen ab. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung unternehmerischer Investitionen, etwa in Maschinen und Anlagen, sowie dem Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur. Seit 2022 wurden auch ökologische und soziale Ziele ergänzt, darunter Anreize zur Transformation, Förderbereiche zur Daseinsvorsorge sowie arbeitsbezogene Qualitätsstandards in bestimmten Branchen (BMWK, 2023). Ab 2028 soll die Fördergebietskulisse neu zugeschnitten werden. Im Gespräch sind „vorausschauende“ Indikatoren, die bevorstehende Strukturschwächen früh anzeigen (Alm & Weyh, 2025). Die GRW wurde 2020 in das Gesamtdeutsche Fördersystem (GFS) eingegliedert. Neben der GRW, als finanziell bedeutendstes Instrument, bündelt das GFS weitere rund 20 Förderprogramme des Bundes (BMWK, 2025b).

Auf EU-Ebene ist die Strukturpolitik, auch Kohäsionspolitik genannt, seit 1988 ein zentrales Politikfeld mit erheblichen Finanzmitteln. Die Umsetzung erfolgt über die EU-Strukturfonds. Diese fördern ein breites Förderspektrum, unter anderem Forschung, Innovation, Digitalisierung, Klima- und Umweltschutz sowie den sozialen Zusammenhalt. Die Förderintensität richtet sich nach dem regionalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf. Alle Regionen sind förderfähig, wobei die Mitgliedstaaten feste Quoten für priorisierte Ziele wie Umwelt- und Klimaschutz einhalten müssen (BMWK, 2025a; Europäische Kommission, 2021). Angesichts neuer Prioritäten der EU, etwa in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, sowie begrenzter Finanzmittel soll die Kohäsionspolitik der EU mit dem kommenden Europäischen Haushalt grundlegend reformiert werden.

Das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) wurde 2020 als regional und zeitlich begrenztes Strukturförderprogramm verabschiedet, um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen des politisch beschlossenen Kohleausstiegs abzufedern. Im Unterschied zu den klassischen Fördersystemen verfolgt das InvKG einen präventiven Ansatz: Es soll einen vorausschauenden, geordneten Strukturwandel ermöglichen.

Alle Fördersysteme verfolgen das übergeordnete Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie unterscheiden sich jedoch in ihren Unterzielen, ihrer Reichweite, den behandelten Themen und ihrer Förderlogik. Die EU-Strukturförderung deckt ein breites Spektrum gesellschaftlicher, ökologischer und wirtschaftlicher Herausforderungen ab und steht allen Regionen offen. Das deutsche System (GRW/GFS, InvKG) konzentriert sich hingegen auf wenige strukturschwache Regionen. Inhaltlich überschneiden sich die Fördersysteme bei der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur, unternehmerischer Investitionen und Innovationen.

Bei der Auswahl der Fördergebiete werden vor allem ökonomische Indikatoren wie BIP, Beschäftigung und Infrastruktur berücksichtigt. Faktoren wie Lebensqualität, ökologische Belastung, soziale Teilhabe oder demokratische Beteiligung spielen bislang keine Rolle. Zudem beziehen sich die Kriterien lediglich auf den Status quo und berücksichtigen, mit Ausnahme des Sonderprogramms über das InvKG keine absehbaren zukünftigen Entwicklungen.

Neue Anforderungen an die Strukturpolitik

Gleichwertige Lebensverhältnisse umfassen neben wirtschaftlicher Kohäsion auch gesellschaftliche Teilhabe, Zugang zu Daseinsvorsorge sowie ökologische Rahmenbedingungen für ein gutes Leben (BMWK, 2024). Dieses erweiterte Verständnis wird in der Strukturförderpraxis bislang jedoch nicht systematisch abgebildet; wir plädieren deshalb dafür, die Auffassung von Strukturpolitik um diese Dimensionen zu erweitern!

Umweltgerechtigkeit als Kernfrage regionaler Entwicklung

Umweltgerechtigkeit meint das Recht auf eine gesunde Umwelt und den Schutz vor Belastungen (Bunge, 2023). Die Umweltqualität beeinflusst die Lebensverhältnisse auf mehreren Ebenen: physisch, psychisch, sozial und wirtschaftlich. Luftverschmutzung, Lärm, fehlender Zugang zu Grünräumen oder klimatische Extrembelastungen wirken sich direkt auf Gesundheit, Lebenszufriedenheit und Entwicklungschancen aus (Draxler, 2019; Patino et al., 2023; Rajani et al., 2019; Silva et al., 2012; Spieß et al., 2024).

Allerdings sind Umweltbelastungen räumlich ungleich verteilt, oft zulasten einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen (Claßen et al., 2011; Niemann et al., 2015). Der Klimawandel verschärft diese Ungleichheiten. Hitze, Dürre, Starkregen oder Hochwasser betreffen Regionen unterschiedlich stark (UBA, 2022; Welsch, 2020, S. 7–12). Die regionale CO_2-Intensität variiert je nach Industriedichte oder Verkehrs- und Gebäudestrukturen (Südekum & Rademacher, 2024). Somit tragen manche Regionen mehr zum Klimawandel bei, während andere stärker von dessen Folgen betroffen sind. In beiden Fällen entstehen hohe Transformationskosten, die regional ungleich verteilt sind. Hinzu kommen die Folgekosten der Transformation. Soziale Spannungen entstehen auch durch Mobilitäts- oder Energiearmut, von der strukturschwache Regionen besonders betroffen sind (Bach et al., 2025; Bouzarovski & Simcock, 2017; Stark et al., 2023). Werden diese Aspekte nicht berücksichtigt, laufen Klimaschutzmaßnahmen Gefahr, sozial und räumlich polarisierend zu wirken.

Nur wenn heute ökologische Kriterien berücksichtigt werden, lassen sich auch in Zukunft gleichwertige Lebensbedingungen sichern. Das beugt Abwanderungstendenzen vor und ist somit nicht nur eine Frage der Umweltpolitik, sondern auch eine zentrale Voraussetzung für regionale Resilienz und Gerechtigkeit. Gleichwertigkeit bedeutet in diesem Sinne auch gleiche Chancen auf eine intakte Umwelt.

Teilhabe und Vertrauen: Demokratie als Standortfaktor

Neben Wirtschaft und Umwelt sind soziale Teilhabe, politisches Vertrauen und demokratische Stabilität Voraussetzungen für regionale Entwicklung. Politisches Vertrauen, also das Vertrauen in staatliche Institutionen, wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, etwa durch geringere Korruption und eine effizientere Verwaltung (Kumagai & Iorio, 2020; Muringani et al., 2024). In Deutschland gibt es teils erhebliche regionale Unterschiede im Vertrauen, mit auffälligen Defiziten in Ostdeutschland sowie in Teilen von Rheinland-Pfalz und dem Saarland (Muringani et al., 2024). Fehlender Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Schulen, Kliniken oder öffentlichem Nahverkehr senkt das Vertrauen in staatliche Institutionen und kann die Wahl populistischer Parteien fördern. Dies betrifft vor allem Regionen mit hoher Abwanderung und ausgedünnter Infrastruktur – teils trotz immenser wirtschaftlicher Aufholerfolge (Diermeier, 2020; Gold & Lehr, 2024; Heider et al., 2025; Latham & Layton, 2022).

Zivilgesellschaftliches Engagement und betriebliche Mitbestimmung stärken Akzeptanz und Mitgestaltung von Transformationen. Sie sind jedoch regional ungleich verteilt und rückläufig. Vereinsdichte, Parteimitgliedschaften, Gewerkschaftsbindung oder Wahlbeteiligung variieren regional stark und sind historisch geprägt (D'Antonio, 2017; Schäfer, 2023; Träger & Pollex, 2020). In Regionen wie dem Ruhrgebiet oder in Baden-Württemberg gibt es eine lange Tradition sozialpartnerschaftlicher Organisation. Viele ostdeutsche Regionen sind hingegen durch Strukturbrüche und eine schwächere zivilgesellschaftliche Infrastruktur geprägt (Bispinck, 2020; Bose et al., 2020; Heinze et al., 2025).

Dies setzt sich in der Arbeitswelt fort. Wenn betriebliche Mitbestimmung und Beteiligung vorhanden sind, werden Transformationsprozesse besser verstanden und mitgestaltet (Schulz & Trappmann, 2023). Allerdings nimmt der Anteil der Beschäftigten mit gewählter Interessenvertretung seit Jahren ab. Bundesweit liegt er unter 40 %, in Ostdeutschland teils sogar unter 31 % (Hohendanner & Kohaut, 2025). Insbesondere einfache Berufsklassen erleben Digitalisierung und Dekarbonisierung oft als Kontrollverlust. Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen ist die Folge (Mau et al., 2024; Siebert & Buchstab, 2025).

Ökonomische Kriterien erweitern

Die ökonomischen Strukturschwäche-Indikatoren erfassen vor allem bestehende Probleme wie Arbeitslosigkeit, ein geringes Bruttoinlandsprodukt oder eine niedrige Unternehmensdichte. Die Transformation verändert jedoch die ökonomischen Strukturen grundlegend. Dies geschieht regional unterschiedlich (Grimm et al., 2025; Kroeger et al., 2025). Während Arbeitsplätze in der CO_2-intensiven Industrie hohem Druck ausgesetzt sind, entstehen an anderer Stelle neue Jobs (Becker et al., 2025). Es fehlen jedoch Qualifizierungs- und Anpassungsstrategien, vor allem in Gebieten mit hoher Industriedichte, schwacher Infrastruktur oder vorhandenem Fachkräftemangel (Fitzenberger & Kagerl, 2025; Schneemann et al., 2025). Diese zukünftigen Risiken werden von den gegenwärtigen Indikatoren nicht berücksichtigt, wodurch Gebiete mit hohem Anpassungsbedarf unter den Förderradar fallen (Alm & Weyh, 2025; IW Consult, 2022; Südekum & Rademacher, 2024).

Ein weiterer Schwachpunkt der bestehenden Indikatoren ist, dass sie die Qualität der Arbeit vernachlässigen. Tarifbindung, ein wesentlicher Faktor für verlässliche Arbeitsbedingungen und wirtschaftliche Stabilität, wird bisher kaum berücksichtigt. Dabei fallen in Deutschland immer weniger Beschäftigte unter Tarifverträge, insbesondere in den Bundesländern, die derzeit stark von Strukturförderung profitieren. In Ostdeutschland liegt ihr Anteil bei weniger als einem Drittel, was entsprechende Folgen für die Konsumkraft, das Steueraufkommen und die soziale Absicherung hat (Lübker & Schulten, 2024). Die Verknüpfung

von Strukturförderung mit tariflichen Standards wäre ein wichtiger Hebel, um qualitativ hochwertige Beschäftigung und langfristige Wirtschaftsentwicklung zu stärken sowie europäische Vorgaben umzusetzen (DGB, 2024).

Neue Strukturpolitik für Transformation

Das Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse" bildet den normativen Kern regionaler Strukturpolitik. Da sich Regionen in ihren natürlichen Gegebenheiten, ihrer wirtschaftlichen Struktur, ihrer sozialen Infrastruktur und ihrer Resilienz gegenüber Krisen unterscheiden, erfordern die komplexen Herausforderungen ein erweitertes Begriffsverständnis von Gleichwertigkeit. Gleichzeitig verändern sich auch die politischen Anforderungen. Die tiefe gesellschaftliche Verunsicherung in Teilen der Bevölkerung – sichtbar etwa in der Wahl rechtspopulistischer Parteien – ist Ausdruck von wahrgenommener Abgehängtheit und dem fehlenden Vertrauen in die Problemlösungskompetenz staatlicher Institutionen. Strukturpolitik kann hier ansetzen, wenn sie ökonomische, ökologische und soziale Komponenten stärker als bisher systematisch integriert (Gold & Lehr, 2024; Heddesheimer et al., 2024).

Daher stellt sich die Frage, wie eine Strukturpolitik in der Transformation aussehen müsste: Wie können Förderprogramme den tiefgreifenden Wandel aktiv gestalten und dabei wirtschaftliche Resilienz, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und demokratische Stabilität verbinden?

Was Strukturpolitik leisten muss

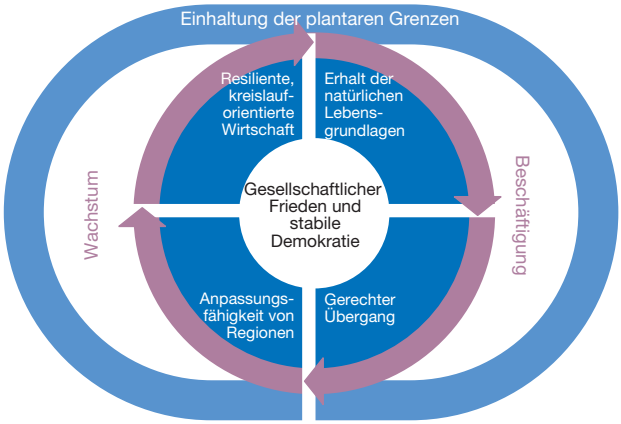
Das Zielsystem dient als strategischer Kompass der Strukturpolitik. Neben den zentralen Anliegen Wachstum und Beschäftigung stehen die Einhaltung planetarer Grenzen und die Sicherung gesellschaftlichen Friedens und demokratischer Stabilität als Rahmen und Kern des Zielsystems (Abbildung 1). Die ökonomischen Ziele bleiben relevant, müssen jedoch stärker als bisher mit sozialen und ökologischen Zielen verknüpft werden. Daraus ergeben sich vier Handlungsfelder (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2025):

Handlungsfeld 1: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen

Intakte Ökosysteme sichern Wohlstand und sozialen Frieden. Die Klimaerhitzung und der Verlust biologischer Vielfalt schwächen die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit, etwa in der Landwirtschaft oder der Rohstoffversorgung. Auch die wirtschaftliche und öffentliche Infrastruktur ist gefährdet. Eine Strukturförderung, die den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen aktiv unterstützt, ist daher entscheidend für eine zukunftsfähige Entwicklung.

Abbildung 1

Neues Zielsystem für gleichwertige Lebensverhältnisse durch transformativ ausgerichtete Strukturpolitik



Quelle: eigene Darstellung.

Handlungsfeld 2: Gerechter Übergang

Die sozial-ökologische Transformation darf bestehende soziale Ungleichheiten nicht verstärken. Ziel ist ein gerechter Wandel, zu dem Arbeitsplatzsicherung und angemessenes Einkommen, soziale Infrastruktur, Teilhabe am öffentlichen Leben sowie der Zugang zu sauberer Luft, zu sauberem Wasser, zu einer gesunden Wohnumgebung und zu Naturflächen gehören. Strukturpolitik muss diese soziale Dimension aktiv mitgestalten.

Handlungsfeld 3: Anpassungsfähigkeit von Regionen

Regionale Krisenresilienz wird zum Standortfaktor. Regionen benötigen diversifizierte Wirtschaftsstrukturen, eine an den Klimawandel angepasste Infrastruktur und starke Netzwerke für regionale Wertschöpfung. Eine zukunftsfähige Strukturpolitik stärkt diese Voraussetzungen gezielt.

Handlungsfeld 4: Resiliente und kreislauforientierte Wirtschaft

Ressourceneffizienz und regionale Stoffkreisläufe werden angesichts knapper Ressourcen, deren Verfügbarkeit zum politischen Druckmittel wird, zu einem Wettbewerbsvorteil. Kreislaufwirtschaft reduziert Abhängigkeiten und kann zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen. Die Strukturpolitik sollte die unternehmerischen Anpassungsprozesse durch innovationsfördernde Rahmenbedingungen aktiv unterstützen.

Eckpfeiler einer zukunftsfähigen Förderung

Eine transformative Strukturpolitik braucht passende Strukturen. Zwar wurden in früheren Reformprozessen

viele Anpassungen angestoßen, jedoch nur punktuell umgesetzt. Folgende vier Eckpfeiler sind entscheidend:

1. *Strukturpolitik präventiv ausrichten: Alle Regionen grundsätzlich förderfähig machen*

   Strukturpolitik muss vorausschauend handeln. Das bedeutet: potenzielle Strukturbrüche frühzeitig zu erkennen und präventiv gegenzusteuern. Transformationsbedarfe treten universell auf, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Dafür braucht es ein Monitoring-System, das Transformationsdruck unabhängig von der aktuellen regionalen Wirtschaftslage sichtbar macht (Gärtner, 2023; IW Consult, 2022). Alle Regionen sollten grundsätzlich förderfähig sein. Die Höhe der Förderung sollte sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Regionen orientieren, wie es die EU-Kohäsionspolitik bereits vorsieht.

2. *Strukturschwäche umfassend messen und Förderbereiche daran ausrichten*

   In der aktuellen Strukturpolitik fehlt die Kohärenz zwischen Indikatoren und Zielen. Zwar wurden Förderstrategien weiterentwickelt, doch die Messung von Strukturschwäche ist nach wie vor auf ökonomische Indikatoren beschränkt. Dies schränkt die Wirksamkeit der Förderpolitik ein. Ein differenziertes Indikatorensystem erfasst gleichwertige Lebensverhältnisse mehrdimensional und nimmt die oben skizzierten vier Handlungsfelder dabei in den Blick. Vergleichbare Ansätze finden sich im Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung (BMWK, 2024, S. 11). Die Förderung erfolgt dann anhand regionaler Förderstrategien in den Bereichen, in denen ein belegter Bedarf besteht. Ein solches Indikatorensystem unterstützt anschließend die evidenzbasierte Weiterentwicklung der Programme.

3. *Regionale Förderstrategien partizipativ erstellen*

   Regionen brauchen maßgeschneiderte Förderstrategien, die vor Ort mitentwickelt werden (König et al., 2023). Die Bundesländer sollten daher in enger Abstimmung mit den Regionen regionale Förderstrategien entwickeln.[1] Ausgangspunkt ist ein Indikatorensystem, das den Förderbedarf einer Region empirisch verbindlich feststellt. Fördermaßnahmen konzentrieren sich auf Bereiche mit Nachholbedarf.

   Diese Strategieentwicklung muss partizipativ stattfinden. Bestehende Beteiligungen sind oft unverbindlich (Gerlach & Hübner, 2022; Revierwende, 2025). Besonders Gewerkschaften und Umweltverbände benötigen darüber hinaus Ressourcen, um echte Beteiligung umzusetzen (BUND, 2024; Stiftung Arbeit und Umwelt, 2018). Umwelt- und Sozialverbände sowie die Sozialpartner müssen verbindlich auf allen Ebenen beteiligt sein.

4. *Effektivität erhöhen: Förderinstrumente bündeln und strategisch ausrichten*

   Das Fördersystem ist aktuell stark fragmentiert. Unterschiedliche Zuständigkeiten, Laufzeiten und Förderkulissen führen zu Redundanzen und einem ineffizienten Mitteleinsatz. Eine stärkere Verzahnung vorhandener Fördersysteme – etwa zwischen der GRW und den EU-Strukturfonds – kann den Verwaltungsaufwand reduzieren und den Zugang für Antragstellende erleichtern.[2] Gleichzeitig entsteht ein strategischer Hebel für die Transformation. Außerdem sollten die Fördermittel den Regionen langfristig zur Verfügung stehen und nicht an starre Förderperioden gebunden sein, da die Effektivität der Förderung sonst leidet. Ziel ist ein integriertes Fördermodell, das die Förderpolitik steuerungsfähig macht.

Strukturen zusammenführen

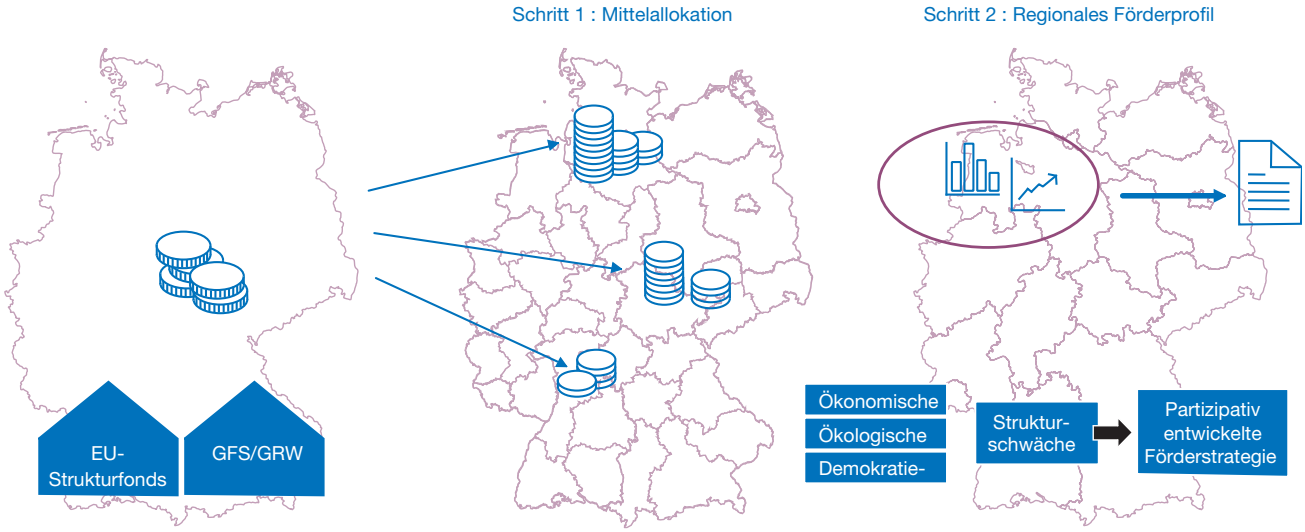
Die Umsetzung erfordert einen klaren institutionellen Rahmen. Die bisher fragmentierten Fördersysteme müssen zu einer integrierten Strukturförderung weiterentwickelt werden. Ein möglicher Ansatz nutzt vorhandene Strukturen, setzt aber konsequent auf Transformation (Abbildung 2).

Im ersten Schritt werden Strukturfördermitteln anhand der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an die Bundesländer zugewiesen. Dies knüpft an die EU-Strukturfonds an und verankert den Grundsatz, dass alle Regionen förderfähig sind, wobei die Förderintensität an den konkreten ökonomischen Entwicklungsstand der Region angepasst wird. Im zweiten Schritt entwickeln die Bundesländer gemeinsam mit den Regionen spezifische Förderstrategien. Grundlage hierfür ist eine indikatorengestützte Analyse der regionalen Ausgangslage. Förderung kann in den Bereichen stattfinden, in denen die Region Nachholbedarf hat. Dabei orientieren sie sich an den vier skizzierten Handlungsfeldern.

1 Operativ kann dies z. B. auf Ebene der NUTS2-Regionen stattfinden, in Deutschland wären das die Regierungsbezirke bzw. in manchen Fällen die Bundesländer direkt.

2 Darüber hinaus gibt es das Potenzial, weitere Finanzflüsse zwischen Bund, Ländern und Kommunen besser aufeinander abzustimmen und stärker an Regionalindikatoren auszurichten, wie Grundke und Sunel (2025) vorschlagen.

Abbildung 2
In zwei Schritten zum regionalisierten Förderprogramm



Darstellung der zwei Schritte zu einem integriertem Fördersystem. Mittel der EU-Kohäsionspolitik und des Gesamtdeutschen Fördersystems werden integriert genutzt. Im ersten Schritt erhalten die Förderregionen (NUTS2) Mittel abhängig von ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit. Im zweiten Schritt werden regionsspezifische Förderprofile entwickelt, die sich an feste Indikatoren für gleichwertige Lebensverhältnisse orientieren. Passend zu den identifizierten Schwächen werden in den Regionen (NUTS2-Ebene) Förderstrategien entwickelt unter Beteiligung regionaler Shakeholder.

Quelle: eigene Darstellung.

Die Förderstrategien legen Prioritäten für die Mittelverwendung fest. Gleichzeitig ermöglichen sie den Regionen, passgenau auf die über die Indikatorik attestierten Strukturschwächen einzugehen und Maßnahmen auf Basis eigener Stärken zu entwickeln, die mit übergeordneten Zielen im Einklang stehen. Ein solcher Umsetzungsprozess mit zentraler Mittelverteilung und dezentraler Strategieentwicklung schafft eine Balance zwischen überregionaler Steuerung und regionaler Gestaltungshoheit. Gleichzeitig wird die Strukturförderung zielgerichteter, transparenter und anschlussfähiger an übergeordnete Transformationsziele.

Fazit

Ein zukunftsfähiges Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse muss transformatorisch ausgerichtet sein. Es geht nicht nur um die Sicherung bestehender Realitäten, sondern darum, den Wandel aktiv zu gestalten. Gleichwertigkeit bedeutet, dass alle Regionen die Chance brauchen, unter veränderten Rahmenbedingungen lebenswert, wirtschaftlich erfolgreich und gesellschaftlich stabil zu bleiben. Dafür muss sich die Strukturpolitik entlang ökologischer, demokratischer und zukunftsgerichteter wirtschaftlicher Kriterien weiterentwickeln.

Neben Wachstum und Beschäftigung umfasst Gleichwertigkeit auch den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung, demokratischer Teilhabe, einer intakten Umwelt und nachhaltiger Infrastruktur. Historische Entwicklungen, frühere Umbrüche und geografische Voraussetzungen sorgen für eine regional ungleiche Lastenverteilung. Gründe, weshalb Regionen unter Druck geraten, sind etwa Alterung, Dekarbonisierung, Klimafolgen oder soziale Desintegration. Um diese Dimensionen zu erfassen, muss sich das Verständnis von Strukturschwäche verändern. Klassische Indikatoren wie Arbeitslosenquote oder Bruttoinlandsprodukt (BIP) greifen zu kurz, wie aktuelle Krisen zeigen. Dies wurde jüngst auch im Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung bestätigt (BMWK, 2024).

Zugleich werden öffentliche Mittel knapper. Damit steigt der Druck, Fördergelder wirksam einzusetzen. Strukturfördermittel machen nur einen kleinen Anteil der regional wirksamen Finanzmittel in Deutschland aus (Grundke & Sunel, 2025). Der Großteil der Mittel fließt nicht zweckgebunden über kommunale und Länderfinanzausgleiche sowie Bundesergänzungszuweisungen. Strukturfördermittel müssen ergänzend die regionalen Schwächen adressieren. Dafür ist eine klare Ausrichtung auf ökologische Tragfähigkeit und gesellschaftliche Resilienz notwendig. Regionale Förderstrategien müssen kontextgenau entwickelt, dezentral gesteuert und mit Beteiligung lokaler Akteure umgesetzt werden.

Strukturförderung darf nicht nur auf akute Krisen reagieren, sondern benötigt langfristige Leitlinien und institutionelle Stabilität. Sie soll Regionen nicht nur in ihrem Bestand erhalten, sondern auf künftige Herausforderungen vorbereiten. Als demokratiepolitisches Instrument kann sie Vertrauen schaffen, Polarisierung abbauen und die Stabilität des Gemeinwesens absichern. Gesellschaftlicher Wandel ist der neue Normalfall. Eine zukunftsfähige Strukturpolitik muss ihn als Hebel für nachhaltigen Wohlstand, gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine demokratische Transformation innerhalb der planetaren Grenzen gestalten.

Literatur

Alm, B. & Weyh, A. (2025). Fördergebiete neu abgrenzen: Für eine proaktivere Regionalpolitik. *Wirtschaftsdienst*, *105*(6), 407–413.

Bach, S., Engelhardt, R., Felder, L., Haan, P. & Schmacker, R. (2025). Regionalisiertes Klimageld entlastet Haushalte in ländlichen Räumen, Problem der Härtefälle bleibt. *DIW-Wochenbericht*, *92*(27/28), 421–433.

Baues, C., Rosenfeld, J., Bitter-Krahe, J., Knieling, J., Klenke, L., van Bebber, F., Pusch, C. & Link, M. (2024). *Transformative Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen: Konzeptioneller Ansatz: Projektbericht TSP.NRW*.

Bispinck, R. (2020). *Tarifpolitik in Ostdeutschland 1990-2020: Ein Rückblick auf zentrale Entwicklungen, Konflikte und Ergebnisse*. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI).

Boehnke, K., Dragolov, G., Arant, R. & Unzicker, K. (2024). *Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland 2023*. Bertelsmann Stiftung.

Bose, S., Dörre, K., Köster, J. & Lütten, J. (2020). Nach der Kohle II: Konflikte um Energie und regionale Entwicklung in der Lausitz. *Rosa-Luxemburg-Stiftung Studien*, Nr. 12.

Bouzarovski, S. & Simcock, N. (2017). Spatializing energy justice. *Energy Policy*, *107*, 640–648.

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Hrsg.). (2024). *Die zukünftige EU-Strukturpolitik muss transformativ sein: Vorschläge des BUND für eine nachhaltige Gestaltung der EU-Kohäsionspolitik 2028–2034*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). Für eine starke Wirtschaft vor Ort: Umfassende Reform der GRW beschlossen. *Schlaglichter Wirtschaftspolitik*, (01), 10–14.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.). (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024: Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025a). *EU-Kohäsions- und Strukturpolitik*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025b). *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur"*.

Bunge, C. (2023). Umweltgerechtigkeit als integrierter Ansatz zur Schaffung gesundheitlicher Chancengleichheit. In S. Klepp & J. Hein (Hrsg.), *Umweltgerechtigkeit und sozialökologische Transformation* (S. 279–306). transcript.

Claßen, T., Heiler, A., Baumeister, H., Heiler, A., Matros, J., Pollmann, T., Kistemann, T., Krämer, A., Lohrberg, F. & Hornberg, C. (2011). Stadtgrün und Gesundheit: Ein Beitrag zur Debatte um soziale und räumliche Ungleichheit. *Umwelt und Mensch - Informationsdienst*, (2), 100–104.

D'Antonio, O. (2017). Stadt, Land, Partei – neue Asymmetrien im Parteienwettbewerb? In S. Bukow & U. Jun (Hrsg.), *Parteien unter Wettbewerbsdruck* (S. 123–150). Springer.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund. (2024). *Positionspapier zur Aufstellung eines nationalen Aktionsplans im Rahmen der Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie*.

Diermeier, M. (2020). Ist mehr besser? Politische Implikationen der disparaten Daseinsvorsorge in Deutschland. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *30*(4), 539–568.

Draxler, C. (2019). *Grün, gesund, greifbar – Der Einfluss urbaner Grünflächen auf die Lebensqualität und Gesundheit der StadtbewohnerInnen am Beispiel des green.LABs im Grazer Smart City Gebiet* (Masterarbeit). Universität Graz.

Europäische Kommission. (2021). *Available budget of Cohesion Policy 2021-2027*.

Fitzenberger, B. & Kagerl, C. (2025). *Arbeitsmarkt im Wandel: Deutschland muss die Transformation annehmen, um seine Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken*.

Gärtner, S. (2023). Die ökologische Wende der regionalen Strukturpolitik. In K. Koschatzky & T. Stahlecker (Hrsg.), *Nachhaltige Transformation und resilienter Strukturwandel in Regionen* (S. 27–42). Fraunhofer Verlag.

Gerlach, F. & Hübner, S. (2022). *Chancen und Hindernisse für eine an den Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgerichteten Förderpolitik: Gute Arbeit in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"*.

Gold, R. & Lehr, J. (2024). Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior. *Kiel Working Papers*, 2266.

Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A. & Werding, M. (2025). *Frühjahrsgutachten 2025*. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Grundke, R. & Sunel, E. (2025). In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern. *Wirtschaftsdienst*, *105*(6), 400–406.

Heddesheimer, V., Hilbig, H. & Wiedemann, A. (2024). *Place-Based Policies, Local Responses, and Electoral Behavior*.

Heider, B., Novack, T., Scheunert, P. & Scholz, B. (2025). *Antidemokratische Wahlerfolge im ungleichen Deutschland*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Heider, B., Scholz, B., Siedentop, S., Radzyk, J., Rönsch, J. & Weck, S. (2023). *Ungleiches Deutschland: Sozioökonomische Disparitäten 2023*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Heinze, A.-S., Jun, U. & Oppelland, T. (Hrsg.). (2025). *Regionale Vielfalt? Neue Trends subnationaler Parteiensysteme in Deutschland*. Springer.

Hohendanner, C. & Kohaut, S. (2025). Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: keine Trendwende in Sicht. *IAB-Forum*.

IW Consult. (2022). *Transformationsstrategien für besonders betroffene Regionen: Identifizierung und Bewertung: Studie für das Netzwerk Zukunft der Industrie*.

König, J., Willwacher, H., Ziemer, T., Feller, Z., Piesker, A., Delargy, C., Ziekow, J., Suwala, L., Albers, H.-H. & Merkel, J. (2023). *Gleichwertige Lebensverhältnisse: Passgenaue Maßnahmen Zur Entwicklung Strukturschwacher Regionen*. Springer.

Kroeger, T., Schaffranka, C. & Schnitzer, M. (2025). Strukturwandel in den Regionen: Was sich ändert und wie die Politik reagieren sollte. *Wirtschaftsdienst*, *105*(8), 546–553.

Kumagai, S. & Iorio, F. (2020). *Building Trust in Government through Citizen Engagement*. World Bank.

Latham, A. & Layton, J. (2022). Social infrastructure: why it matters and how urban geographers might study it. *Urban Geography*, *43*(5), 659–668.

Lübker, M. & Schulten, T. (2024). Tarifbindung in den Bundesländern: Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten. *Analysen zur Tarifpolitik*, (103). Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut.

Maretzke, S. (2022). Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse: Herausforderungen im Spiegel der Raumordnungsprognose 2050. *Informationen zur Raumentwicklung*, *2022*(2), 132–151.

Maretzke, S., Ragnitz, J. & Untiedt, G. (2019). Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021. *ifo Dresden Studien*, 83.

Mau, S., Lux, T. & Westheuser, L. (2024). *Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Suhrkamp.

Muringani, J., Fitjar, R. D. & Rodríguez-Pose, A. (2024). Political trust and economic development in European regions. *The Annals of Regional Science*, *73*(4), 2059–2089.

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. (2025). *Was bedeutet Transformative Strukturpolitik?*

Niemann, H., Hoebel, J. & Laußmann, D. (2015). Lärmbelästigung in Deutschland – Ausgewählte Ergebnisse der GEDA-Studie 2012. *Umwelt und Mensch - Informationsdienst*, (1), 20–24.

Patino, J. E., Martinez, L., Valencia, I. & Duque, J. C. (2023). Happiness, life satisfaction, and the greenness of urban surroundings. *Landscape and Urban Planning*, 237.

Rajani, N. B., Skianis, V. & Filippidis, F. T. (2019). Association of environmental and sociodemographic factors with life satisfaction in 27 European countries. *BMC public health*, *19*(1), 534.

Revierwende. (2025). *Glück Auf! Zwischenbilanz aus vier Jahren REVIERWENDE*. Deutscher Gewerkschaftsbund.

Schäfer, A. (Hrsg.). (2023). *Wer fehlt an der Wahlurne? Sozialräumliche Muster der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schneemann, C., Bernardt, F., Kalinowski, M., Maier, T., Zika, G. & Wolter, I. M. (2025). *Auswirkungen des Strukturwandels auf die Arbeitsmarktregionen und Bundesländer in der langen Frist – Qualifikations- und Berufsprojektion bis 2040*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Schulz, F. & Trappmann, V. (2023). Erwartungen von Beschäftigten an die sozial-ökologische Transformation. *Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung*, Nr. 308.

Siebert, J. & Buchstab, J. (2025). *Die Unverzichtbaren: Menschen in Basisarbeit: Erkenntnisse für eine politische Auseinandersetzung mit ihren Perspektiven und Forderungen in der Transformationsgesellschaft*. Das progressive Zentrum.

Silva, J., Keulenaer, F. de & Johnstone, N. (2012). Environmental Quality and Life Satisfaction: Evidence based on Micro Data. *OECD Environment Working Papers*, Nr. 44.

Spieß, C. K., Daelen, A., Diabaté, S., Kriechel, L., Rüger, H., Stawarz, N. & Barschkett, M. (2024). Regionale Unterschiede in der Lebenszufriedenheit in Deutschland. *BiB.Monitor Wohlbefinden*.

Stark, K., Kehlbache, A. & Mattioli, G. (2023). *Mobilitätsarmut und soziale Teilhabe in Deutschland*. Agora Verkehrswende.

Stiftung Arbeit und Umwelt der IGBCE. (2018). *Handlungsfelder und Akteure der Strukturpolitik Eine Metastudie aus arbeitsorientierter Perspektive*.

Südekum, J. & Rademacher, P. (2024). *Regionale Disparitäten in der Transformation: Empirische Evidenz und Implikationen für die Regionalpolitik*. Bertelsmann Stiftung.

Träger, H. & Pollex, J. (2020). Parteimitglieder auf lokaler Ebene – eine vergleichende Analyse für urbane und ländliche Regionen in Niedersachsen und Sachsen. In D. Sack & B. Egner (Hrsg.), *Neue Koalitionen - Alte Probleme: Lokale Entscheidungsprozesse Im Wandel* (S. 11–36). Springer.

UBA - Umweltbundesamt (Hrsg.). (2022). *Die Risiken des Klimawandels für Deutschland*.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.). (2024). *STADT & LAND: Gleichwertige Lebensverhältnisse unter Ausgestaltung nachhaltiger Raumbeziehungen*.

Welsch, H. (2020). *Energieversorgung und Lebensqualität*. Springer.

Zick, A., Küpper, B., Mokros, N. & Schröter, F. (Hrsg.). (2023). *Die distanzierte Mitte: Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Dietz*.

Title: ***Greater social stability through a new and transformative structural policy***

Abstract: *Considering the consequences of climate change, geopolitics and economic stagnation, cohesion policy is under pressure to reform. Formerly strong regions are facing major structural changes in the near future, while regions that are catching up are not experiencing the economic recovery as perceived by their populations. In both cases, trust in state institutions is declining, putting social cohesion at risk. A new system of objectives is needed in cohesion policy, alongside a systematic understanding of equitable living conditions in terms of the economy, ecology, and democracy. Targeted support is also required for all regions in their respective areas of weakness.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0228

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 894-901

JEL: H24, J22, J33

Malte Lübker

Steuerfreie Überstundenzuschläge: Geringe Entlastung, problematische Verteilungswirkungen

Mit einer Steuerfreistellung für Überstundenzuschläge will die schwarz-rote Koalition die Beschäftigten finanziell entlasten und gleichzeitig einen Anreiz für Mehrarbeit schaffen. Doch die Reform dürfte beide Ziele verfehlen: Nur eine verschwindend kleine Minderheit würde von der Neuregelung tatsächlich profitieren und statt einer Anreizwirkung sind Mitnahmeeffekte zu erwarten. Die für diesen Beitrag ausgewertete Verdiensterhebung vom April 2024 zeigt auch, dass 95 % des Entlastungsvolumens Beschäftigten aus der oberen Hälfte der Entgeltverteilung zugutekommen würden. Zudem führt die geplante Änderung zu einer mittelbaren Diskriminierung von Frauen, da die von Frauen geleisteten Überstunden deutlich seltener die Bedingungen für das neue Steuerprivileg erfüllen als die von Männern.

„Wer freiwillig mehr arbeiten will, soll mehr Netto vom Brutto haben." So steht es im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2025, S. 46). Um einen Anreiz für Mehrarbeit zu schaffen, sollen Überstundenzuschläge künftig steuerfrei gestellt werden – allerdings nur, wenn sie über die Vollzeitarbeit hinausgehen. Das Vorhaben war im Wahlprogramm von CDU und CSU (2024, S. 11-12) ein zentraler Bestandteil der „Agenda für die Fleißigen", mit der eine „breite Entlastung für die Bevölkerung" erreicht werden soll. Doch in der öffentlichen Diskussion mehren sich ablehnende Stimmen. Zuletzt kam der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2025) zu dem Schluss, dass steuerfreie Überstundenzuschläge mehr Probleme schaffen, als sie lösen.

Die Kritik bezieht sich insbesondere auf drei Punkte: Zum einen birgt Mehrarbeit über die normale Vollzeittätigkeit hinaus Gesundheitsrisiken. So kann beispielsweise als gesichert gelten, dass lange Arbeitszeiten mit häufigeren Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems und mehr krankheitsbedingten Fehlzeiten einhergehen (Backhaus et al., 2023, S. 5-6). Dies lässt negative Rückwirkungen auf die Produktivität erwarten. Zum anderen werden die Verteilungswirkungen problematisiert, insbesondere aus der Geschlechterperspektive. Da die Teilzeitquote aufgrund der ungleichen Verteilung der Sorgearbeit bei Frauen (49 %) deutlich höher ist als bei Männern (12 %), würden insbesondere Männer von dem Steuerprivileg profitieren (Statistisches Bundesamt, 2025; Lott, 2024a; Seifert, 2025). Darüber hinaus führt der neue Ausnahmetatbestand zu höheren Bürokratiekosten, da Arbeitgeber:innen künftig im Zuge des Lohnsteuerabzugs prüfen müssen, ob ein ausbezahlter Überstundenzuschlag die Kriterien für eine steuerliche Freistellung erfüllt (DStV, 2025; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2025).

Zu den konkreten Auswirkungen der geplanten Steuerfreistellung gibt es bislang einige Modellrechnungen, jedoch kaum gesicherte Angaben. So antwortete die Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass ihr weder Daten zur Anzahl der Beschäftigten, die Überstundenzuschläge erhalten, noch zu der Höhe der Zuschläge selbst vorliegen und konnte auch den Umfang der steuerlichen Entlastung nicht beziffern (BT-Drucksache 21/755, 2025, S. 9-12). Die Süddeutsche Zeitung (2025) kam jüngst zu der Einschätzung, dass „viel weniger Menschen profitieren, als man denken könnte" und der Steuerbonus „mickrig" ausfallen werde. In diese Richtung deutet auch die Arbeitszeitrechnung

© 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.

Der Autor dankt Yvonne Lott und Elke Ahlers für hilfreiche Kommentare zu einer Entwurfsfassung, Lea Kampfmann für die Aufbereitung von Daten aus dem SOEP sowie Hans-Ullrich Mühlenfeld, Colin Schmidt und dem Team des Forschungsdatenzentrums bei IT.NRW für die Unterstützung während eines Gastaufenthaltes. Jens Stegmaier hat freundlicherweise weiterführende Informationen zum IAB-OPAL zur Verfügung gestellt.

Dr. Malte Lübker ist Wissenschaftler am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), nach der im Jahr 2024 pro Monat und Arbeitnehmer:in nur etwas mehr als eine Stunde Mehrarbeit ausbezahlt wurde (IAB, 2025; Wanger et al., 2024). Zudem fällt nur für einen Teil davon auch ein Zuschlag an, der unter das geplante Steuerprivileg fallen würde.

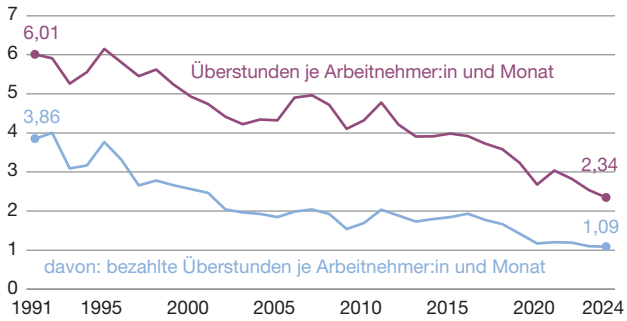
Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, auf Basis der Verdiensterhebung (VE) vom April 2024 (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2025) eine Reihe bisher offener Fragen zu beantworten: Wie viele Beschäftigte leisten bezahlte Überstunden und wie viele von ihnen würden von der Neuregelung profitieren? Wie hoch sind die Beträge, die von der Steuer freigestellt wären? Daraus lässt sich – wenn auch nur näherungsweise – die steuerliche Entlastung ableiten. Um die Verteilungswirkungen einzuordnen, differenziert die Analyse nach Beschäftigtenmerkmalen wie dem Geschlecht und der Verdiensthöhe.

Bestandsaufnahme

Eine zentrale Datenquelle zu Überstunden ist die bereits zitierte IAB-Arbeitszeitrechnung (Wanger et al., 2024). Die in Abbildung 1 wiedergegebene Zeitreihe führt zu zwei Befunden: *Erstens* werden Überstunden mehrheitlich unentgeltlich geleistet, also weder mit Geld noch mit Freizeit ausgeglichen. Dies geht zum Teil auf noch immer bestehende Lücken in der Arbeitszeiterfassung zurück (Nold & Backhaus, 2022, S. 1). Es gibt aber auch Beispiele, in denen erfasste Überstunden systematisch verfallen. So werden bei der Polizei in Nordrhein-Westfalen Überstunden unterhalb einer „Bagatellgrenze“ von fünf Stunden pro Monat automatisch aus den Zeitkonten gelöscht (GdP, 2025). Teilweise werden geleistete Überstunden auch dann gestrichen, wenn das Zeitguthaben eine bestimmte Kappungsgrenze überschreitet (Klein-Schneider, 2007, S. 90-92). Für unbezahlte Überstunden scheidet ein etwaiges Steuerprivileg naturgemäß aus.

Zweitens ist die Zahl der Überstunden von rund sechs pro Monat und Beschäftigte/n in den frühen 1990er Jahren bis zum Jahr 2024 auf nur noch 2,34 Stunden gefallen (darunter 1,09 bezahlte Überstunden). Das IAB führt dies insbesondere auf die zunehmende Verbreitung von Arbeitszeitkonten zurück, die in den vergangenen Jahrzehnten „ein immer wichtigeres betriebliches Flexibilisierungsinstrument geworden“ sind (Wanger et al., 2024, S. 26). In Phasen hoher Auslastung können Betriebe auf Mehrarbeit zurückgreifen, ohne diese als Überstunden auszubezahlen. Die so aufgebauten Zeitguthaben können bei geringer Auslastung wieder abgebaut werden (und gehen deshalb auch nicht in die Zahl der Überstunden ein). Aus Sicht der Beschäftigten ist jedoch problematisch, dass

Abbildung 1
Durchschnittliche Anzahl der monatlich geleisteten Überstunden pro Arbeitnehmer:in, 1991 bis 2024
in Stunden



Quelle: IAB (2025) - Arbeitszeitrechnung (Datenstand: Februar 2025).

sie oft in Vorleistung gehen: Im 4. Quartal 2023 befanden sich auf den Kurzzeitkonten insgesamt 473 Mio. bislang unbezahlte Arbeitsstunden, was nach Berechnungen des IAB einer Nettolohnsumme von rund 9,45 Mrd. € entspricht. Die Guthaben stellen „einen [unverzinsten] Kredit der Beschäftigten an ihren Betrieb oder die Verwaltung“ dar (Hartl et al., 2025, S. 6).

Informationen zu Überstunden finden sich zudem in einer Reihe von Haushalts- und Personenbefragungen. So zeigen die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, 2025) für das Jahr 2023, dass etwa die Hälfte aller Beschäftigten (53,1 %) im Monat vor der Befragung Mehrarbeit geleistet hat.[1] Diese fließt im Regelfall auf ein Arbeitszeitkonto. Nur bei einer kleinen Minderheit (6,8 %) wurden hingegen im vorausgegangenen Monat Überstunden ausbezahlt. Dies waren im Durchschnitt 19,8 Stunden, sodass sich bezogen auf alle Beschäftigten ein Wert von monatlich 1,35 ausbezahlten Überstunden ergibt. Da nicht erfasst wird, ob für Überstunden Zuschläge gezahlt werden und auch die Bruttomonatsverdienste nur summarisch erhoben werden, eignet sich das SOEP nicht, um die Effekte der geplanten Neuregelung zu ermitteln.

Detaillierter wurden die Überstundenregelungen im Frühjahr 2025 vom IAB in der Online-Personenbefragung „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (IAB-OPAL) erhoben (Stegmaier et al., 2025). Hier gab etwas weniger als die Hälfte (43 %) der befragten Vollzeitbeschäftigten an, dass sie sich Überstunden prinzipiell auszahlen lassen können.

1 Gewichtete Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (2025, SOEP-Core v40.1r), eigene Berechnungen. Die Analyse beschränkt sich auf Vollzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte, geringfügig Beschäftigte und Auszubildende.

Darunter waren 14 %, bei denen auch ein Überstundenzuschlag anfällt.[2] Da nicht gefragt wurde, inwiefern die Arbeitgeber von den bestehenden Überstundenregelungen auch Gebrauch machen, lässt sich mit dem IAB-OPAL aber nicht ausweisen, wie viele Beschäftigte in einem konkreten Zeitraum tatsächlich Überstunden ausbezahlt bekommen haben.

Um die Wirkung der geplanten Neuregelung auf das Arbeitsangebot abzuschätzen, wurde den Befragten ein Szenario vorgelegt, nach dem (i) Überstunden am Monatsende ausbezahlt werden, (ii) ein Zuschlag von 20 % auf den Grundlohn gewährt wird und (iii) der Zuschlag steuerfrei bleibt.[3] Rund 45 % der Vollzeitbeschäftigten ließen „eine Bereitschaft erkennen, bei einer solchen Regelung mehr Überstunden zu leisten“ als bisher (Stegmaier et al., 2025). Die Ergebnisse wurden in dem Sinne interpretiert, dass die steuerliche Freistellung der Zuschläge wie beabsichtigt Anreize schaffen würde, künftig mehr Überstunden zu leisten. Diese Deutung ist jedoch angreifbar, da den Befragten drei Anreize gleichzeitig vorgelegt wurden und sich folglich nicht ermitteln lässt, welchen Anteil jedes der drei Elemente für sich genommen hat. In jedem Fall ist es wenig plausibel, dass die Bereitschaft, mehr Überstunden zu leisten, ausschließlich auf die Steuerfreistellung zurückgeht und die Bezahlung von Überstunden sowie der in Aussicht gestellte Zuschlag selbst keinerlei Anreizwirkung haben.

Datenbasis und methodisches Vorgehen

Die nachfolgenden Auswertungen beruhen auf der VE für den Stichmonat April 2024, die Angaben für rund 9,6 Mio. Beschäftigte enthält. Die Daten beruhen auf einer Stichprobe von rund 58.000 Betriebe und stammen überwiegend direkt aus der Lohnbuchhaltung (Finke et al., 2023). Zusätzlich werden für den öffentlichen Dienst fortgeschätzte Daten aus der Personalstandstatistik zugespielt und Angaben für Betriebe ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte imputiert (Finke et al., 2023). Im Datensatz enthalten sind sowohl die bezahlten Arbeitsstunden ohne Überstunden als auch die Anzahl der bezahlten Überstunden.[4] Auch die Entgeltkomponenten sind detailliert abgebildet, sodass sich sowohl das Grundentgelt als auch das Entgelt für Überstunden ermitteln lässt (vgl. Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2025). Aus dem Verhältnis der beiden Stundenentgelte lässt sich der Überstundenfaktor ableiten. Ein Überstundenfaktor größer als 1 zeigt an, dass ein Überstundenzuschlag anfällt.[5]

Um die Auswirkungen des Vorhabens zu modellieren, müssen eine Reihe von Annahmen über die Ausgestaltung der Steuerfreistellung getroffen werden. Nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen liegt hierzu jedoch noch kein Gesetzesvorhaben vor.[6] Die Presseberichterstattung (Süddeutsche Zeitung, 2025) legt jedoch nahe, dass sich die Neuregelung an einer „Formulierungshilfe“ orientieren wird, die das Bundesministerium der Finanzen bereits zu Zeit der Ampel-Koalition erstellt hat.[7] Diese sah vor, Überstundenzuschläge analog zu den Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit nach § 3b des Einkommensteuergesetzes zu behandeln. Danach wären Überstundenzuschläge nur bis zu einer Höhe von 25 % des Grundlohns freigestellt; der berücksichtigte Grundlohn würde bei 50 € pro Stunde gekappt werden. Zweck der doppelten Kappung ist, einen Missbrauch der Ausnahmeregelung zu begrenzen. Beide Kappungsgrenzen werden im Folgenden übernommen.

Nach den Plänen der Koalition sollen lediglich Zuschläge für Überstunden steuerlich begünstigt werden, die über Vollzeitarbeit hinausgehen. Laut Koalitionsvertrag (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 18) gilt eine Wochenarbeitszeit von 40 Stunden als Vollzeit, für tariflich festgelegte Arbeitszeiten abweichend von mindestens 34 Stunden. Prinzipiell können also auch Teilzeitbeschäftigte von der Neuregelung profitieren – allerdings nur dann, wenn ihre Arbeitszeit inklusive Überstunden die Vollzeitschwelle überschreitet. In einem tarifgebundenen Betrieb müsste eine Teilzeitbeschäftigte mit 30 Wochenstunden also wöchentlich fünf Überstunden leisten, damit der Zuschlag auf eine Überstunde steuerfrei bleibt. Die Schwellen von 40 bzw. 34 Stunden werden in der Analyse verwendet, um Beschäftigte zu identifizieren, deren Gesamtarbeitszeit (also inklusive Überstunden) oberhalb der Vollzeitschwelle liegt und um begünstigte Überstunden von nicht begünstigten zu unterscheiden.[8]

2 Weitere 6 % konnten nicht sagen, ob es einen Zuschlag gibt oder nicht.

3 Alternativ besteht in dem Szenario die Möglichkeit eines Freizeitausgleichs.

4 Die Anzahl der bezahlten Überstunden fehlt in einigen Fällen. Um eine systematische Verzerrung zu vermeiden, werden fehlende Angaben imputiert. Für die methodischen Einzelheiten siehe Lübker (2025, S. 7- 9).

5 Das Grundentgelt wird als Bruttomonatsverdienst (F21) abzüglich der „darunter“-Positionen (F22, F23, F24) ermittelt. Die Stundenentgelte werden ermittelt, indem das jeweilige Entgelt durch die korrespondierende Zahl der Arbeitsstunden geteilt wird, sodass Rundungsfehler auftreten können. Überstundenfaktoren < 1,001 werden auf 1 zurückgesetzt.

6 E-Mail des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. September 2025.

7 Der Wortlaut der Formulierungshilfe ist in Lübker (2025, S. 8) dokumentiert.

8 Für den Fall, dass die künftige Gesetzgebung nicht auf die beiden pauschalen Schwellen abstellt, sondern die tatsächliche tariflich vereinbarte oder betriebsübliche Vollzeitarbeitszeit ansetzt, ergeben sich hieraus Abweichungen.

Ergebnisse

Geringer Anteil begünstigter Beschäftigter

Wie Tabelle 1 zeigt, haben 5,1 % der Beschäftigten im April 2024 Überstunden ausbezahlt bekommen. Damit liegt der Anteil in der Nähe der Ergebnisse des SOEP (6,8 %) aus dem Jahr 2023. Trotz unterschiedlicher Erhebungsmethoden und -zeitpunkte stützen beide Quellen also den Befund, dass bezahlte Überstunden in Deutschland eher ein Randphänomen sind. Da die VE im Wesentlichen auf der Lohnbuchhaltung der Betriebe beruht, lässt sich von einer hohen Datenqualität ausgehen, sodass das Ergebnis robust erscheint. Nur ein sehr geringer Anteil von 1,8 % der Beschäftigten bekommt Überstunden mit einem Zuschlag ausbezahlt. Da die Überstundenzuschläge in der VE nicht direkt gemessen werden, sondern durch einen Vergleich der Stundenentgelte für reguläre Arbeitszeit und Überstunden ermittelt werden, ist diese Angabe jedoch weniger verlässlich als die erstgenannte Zahl. Zur externen Validierung bietet sich das bereits zitierte IAB-OPAL an, nach dem ein Drittel der Beschäftigten, die sich prinzipiell Überstunden auszahlen lassen können, angab, dass hierbei auch ein Zuschlag anfällt (Stegmaier et al., 2025). Das Verhältnis der Beschäftigten mit bezahlten Überstunden zu denjenigen mit Überstundenzuschlag ist in der VE praktisch identisch.

Die Neuregelung soll nur für Zuschläge auf Überstunden gelten, die über den Umfang einer Vollzeittätigkeit hinausgehen. Da nicht alle Beschäftigten dieses Kriterium erfüllen, sinkt der Anteil der begünstigten Beschäftigten auf 1,4 %. Betrachtet man nur Vollzeitbeschäftigte, ergibt sich für diese Gruppe mit 2,4 % ein deutlich höherer Anteil. Teilzeitbeschäftigte erreichen die Vollzeitschwelle auch inklusive Überstunden nur in Ausnahmefällen, sodass nur 0,2 % der Beschäftigten in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit von dem Steuerprivileg profitieren würden. Für geringfügig entlohnte Beschäftigte (0,0 %) würde die Regelung keine Anwendung finden und auch Auszubildende (0,8 %) würden nur selten unter das neue Steuerprivileg fallen. Differenziert man nach Geschlecht, bestätigt sich der in der von Kritikern des Vorhabens (Lott et al., 2025; Seifert, 2025) erwartete Effekt: Männer (2,2 %) profitieren deutlich häufiger als Frauen (0,5 %). Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben (1,7 %) fallen etwas häufiger unter die Neuregelung als jene in Betrieben ohne Tarifbindung (1,1 %), Beschäftigte in Westdeutschland (1,5 %) eher als solche in Ostdeutschland (0,9 %). Insgesamt zeigt sich somit, dass insbesondere Männer und Vollzeitbeschäftigte begünstigt werden – aber auch in diesen beiden Gruppen ist dies nur jede:r Vierzigste.

Tabelle 1
Anteil der Beschäftigten mit Überstunden und (begünstigten) Zuschlägen
in %

Anteil der Beschäftigten mit bezahlten Überstunden	5,1
darunter: mit Überstundenzuschlag	1,8
darunter: mit begünstigtem Überstundenzuschlag*	1,4
Anteil der Beschäftigten mit begünstigtem Überstundenzuschlag* nach Personen- und Betriebsmerkmalen	
nach Beschäftigungsstatus	
Vollzeit	2,4
sozialversicherungspflichtige Teilzeit	0,2
geringfügig entlohnte Beschäftigte	0,0
Auszubildende	0,8
nach Geschlecht	
Männer	2,2
Frauen	0,5
nach Tarifbindung des Betriebs	
nicht tarifgebunden	1,1
tarifgebunden	1,7
nach Region	
Westdeutschland	1,5
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	0,9

* Mit einer Gesamtarbeitszeit oberhalb der Vollzeit-Schwelle von 34 Stunden (tarifgebundene Betriebe) bzw. 40 Stunden (nicht tarifgebundene Betriebe).

Quelle: Verdiensterhebung April 2024 (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2025), eigene Berechnungen.

Geringe Zahl steuerbegünstigter Überstunden

Mit 0,87 ausbezahlten Überstunden pro Beschäftigte/n im April 2024 liegen die Ergebnisse der VE (Tabelle 2) etwas unterhalb des Wertes aus der IAB-Arbeitszeitrechnung für 2024 (1,09 bezahlte Überstunden) und deutlich unterhalb des Wertes aus dem SOEP für das Jahr 2023 (1,35 bezahlte Überstunden). Mögliche Erklärungen sind unterschiedliche Stichmonate bzw. Referenzzeiträume sowie Unterschiede in der Datenerhebung. Grundsätzlich stimmen aber alle Quellen darin überein, dass der Umfang der bezahlten Mehrarbeit in Deutschland gering ist. Noch einmal erheblich geringer ist laut VE die Anzahl der Überstunden, auf die ein Zuschlag gezahlt wird (0,29 Stunden). Da hiervon nicht alle das Vollzeit-Kriterium erfüllen, wären pro Beschäftigte/n und Monat künftig die Zuschläge auf etwa 0,23 Überstunden (oder 14 Minuten) steuerbefreit. Auch hier zeigt sich ein deutlicher Vorsprung von Vollzeitbeschäftigten (0,40 Stunden) und Männern (0,38 Stunden) gegenüber Teilzeitbeschäftigten (0,04) und Frauen (0,07).

Tabelle 2
Durchschnittliche Anzahl der Überstunden pro Beschäftigte/n
in Stunden

	durchschnittliche Anzahl der bezahlten Überstunden[1]	darunter: Anzahl der bezahlten Überstunden mit Überstundenzuschlag[1]	darunter: Anzahl der bezahlten Überstunden mit Überstundenzuschlag oberhalb der Vollzeit-Schwelle[1, 2]
nach Beschäftigungsstatus			
Vollzeit	1,19	0,44	0,40
sozialversicherungspflichtige Teilzeit	0,75	0,16	0,04
geringfügig entlohnte Beschäftigte	0,10	0,03	0,00
Auszubildende	0,13	0,10	0,09
nach Geschlecht			
Männer	1,19	0,43	0,38
Frauen	0,52	0,14	0,07
nach Tarifbindung des Betriebs			
nicht tarifgebunden	0,71	0,27	0,20
tarifgebunden	1,03	0,31	0,26
nach Region			
Westdeutschland	0,90	0,31	0,25
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	0,71	0,18	0,14
Insgesamt	0,87	0,29	0,23

[1] Bei fehlenden Angaben für die Anzahl der Überstunden wurden diese imputiert. [2] Als Vollzeit gelten 34 Wochenstunden in tarifgebundenen Betrieben und 40 Wochenstunden in nicht tarifgebundenen Betrieben.

Quelle: Verdiensterhebung April 2024 (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2025), eigene Berechnungen.

Ein Vergleich der beiden letzten Spalten in Tabelle 2 zeigt, dass bei Frauen nur gut die Hälfte (54 %) der von ihnen geleisteten Überstunden mit Überstundenzuschlag unter das neue Steuerprivileg fällt. Bei Männern qualifizieren sich hingegen 88 % der Überstunden mit Überstundenzuschlag für eine Freistellung des Zuschlags.[9] Ursächlich hierfür ist, dass Frauen häufiger in Teilzeit arbeiten und deshalb am Vollzeit-Kriterium scheitern. Die Ergebnisse zeigen damit, dass die Neuregelung zu einer mittelbaren Diskriminierung nach Geschlecht führen würde (BT-Drucksache 21/755, 2025, S. 1-2). Das Bundesarbeitsgericht (8 AZR 370/20) hat in einem ähnlich gelagerten Fall „[t]arifliche Regelungen, nach denen Teilzeit-Arbeitnehmer erst dann Mehrarbeitszuschläge bekommen, wenn sie mit der Zahl der erbrachten Überstunden die Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten überschritten haben“, als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gewertet und für nichtig erklärt (Süddeutsche Zeitung, 2024).

9 Berechnung mit den ungerundeten Ausgangswerten.

Freigestellte Beträge und Schätzung der Entlastung

Bisher hat die Datenanalyse ergeben, dass sowohl der Kreis der Begünstigten als auch die Zahl der Überstunden mit steuerbegünstigten Zuschlägen sehr gering ist. Dies lässt erwarten, dass auch die Entlastungswirkung der Neuregelung gering ausfallen wird. Wie hoch die Steuerersparnis ist, hängt von zwei Faktoren ab: Der Höhe der freigestellten Beträge und dem Steuersatz. Da in der VE keine Angaben zum Haushaltskontext enthalten sind, lässt sich letzterer jedoch nicht exakt ermitteln. Um die Steuerprogression zumindest näherungsweise abzubilden, werden die Beschäftigten nach ihrem Bruttomonatsverdienst in zehn gleich große Gruppen eingeteilt, die sogenannten Dezile. Unter grob vereinfachenden Annahmen – etwa, dass die Beschäftigten keine weiteren Einnahmen haben und gesetzlich versichert sind – lässt sich dann für jedes Dezil das zu versteuernde Jahreseinkommen[10] berechnen und mithilfe des Steuerrechners des Bundesfinanzministeriums der Grenzsteuersatz im Steuerjahr 2024 ermitteln. Hierbei wird eine Veranlagung als Ledige unterstellt.

Tabelle 3 führt zunächst für die einzelnen Dezile die in den vorherigen Abschnitten eingeführten Indikatoren auf. Neu hinzu kommen die Höhe der freigestellten Beträge, der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst und der geschätzte Grenzsteuersatz. Daraus lässt sich die mittlere Steuerersparnis im jeweiligen Dezil berechnen. Über die gesamte Verteilung gemittelt beträgt diese 0,31 € pro Person und Monat oder 3,77 € im Jahr. Aufgrund der vereinfachenden Annahmen zur Steuerbelastung muss jedoch betont werden, dass es sich hierbei nur um eine grobe Schätzung handelt. Außerdem ist denkbar, dass die Zahl der steuerbegünstigten Überstunden oder die Höhe der freigestellten Zuschläge unterschätzt wurden. Doch selbst wenn man eine Unterschätzung um den Faktor drei unterstellt, würde die durchschnittliche Steuerersparnis weniger als 1 € pro Monat oder 12 € pro Jahr betragen. Gemessen an dem Ziel, „breite Entlastungen“ für die Beschäftigten zu erreichen (CDU & CSU, 2024, S. 1), ist auch dies ein bescheidener Betrag.

10 Dazu wird der Bruttomonatsverdienst mit zwölf multipliziert. Anschließend werden Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie der Arbeitnehmer-Pauschbetrag abgezogen (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Tabelle 3

Durchschnittliche Steuerersparnis aufgrund der Steuerfreistellung von Überstundenzuschlägen

Angaben nach Position in der Entgeltverteilung

Gruppe in der Verteilung der Bruttomonatsverdienste	Anteil der Beschäftigten mit begünstigtem Überstundenzuschlag in %	bezahlte Überstunden in Stunden pro Monat	darunter: begünstigte Überstunden in Stunden pro Monat	freigestellte Beträge in €	Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst in €	Grenzsteuersatz (Ledige)* in %	Durchschnittliche Steuerersparnis (vereinfachende Annahmen)*	
							pro Person und Monat, in €	pro steuerbegünstigte Überstunde, in €
1. Dezil	<0,1	0,08	0,00	-	317	0,0	-	-
2. Dezil	<0,1	0,14	0,01	0,01	678	0,0	-	-
3. Dezil	0,2	0,50	0,03	0,03	1.485	17,1	0,01	0,23
4. Dezil	0,6	0,64	0,06	0,09	2.262	25,4	0,02	0,43
5. Dezil	1,4	0,76	0,16	0,36	2.804	27,4	0,10	0,61
6. Dezil	1,9	0,90	0,24	0,62	3.286	29,1	0,18	0,76
7. Dezil	2,5	1,10	0,36	1,10	3.804	30,9	0,34	0,93
8. Dezil	2,7	1,35	0,47	1,61	4.508	33,4	0,54	1,14
9. Dezil	2,5	1,58	0,50	2,03	5.696	37,9	0,77	1,53
10. Dezil	2,0	1,62	0,50	2,82	11.962	42,0	1,18	2,36
untere Hälfte (<= 3.041 €)	0,5	0,44	0,07	0,10	-	-	0,03	0,39
obere Hälfte (> 3.041 €)	2,3	1,31	0,42	1,64	-	-	0,60	1,45
Insgesamt	1,4	0,87	0,23	0,87	-	-	0,31	1,35

* Anmerkung: Ohne Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen, Sonderzahlungen und anderen Einnahmen. Zu versteuerndes Einkommen entspricht dem 12-fachen des mittleren Bruttomonatsverdienstes, abzüglich der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sowie des Arbeitnehmer-Pauschbetrags. Einkommensteuertarif 2024 für Alleinstehende ohne Berücksichtigung der Progression innerhalb der einzelnen Einkommensdezile. Werte für die untere/obere Hälfte und für „insgesamt“ wurden als Durchschnitt der dazugehörigen Dezile gebildet.

Quelle: Verdiensterhebung April 2024 (Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2025), eigene Berechnungen.

Ein detaillierterer Blick zeigt, dass die Steuerersparnisse sehr ungleich verteilt sind: Beschäftigte in den untersten beiden Dezilen würden überhaupt nicht von der Freistellung profitieren, und auch im 3. Dezil (0,01 €), im 4. Dezil (0,02 €) und im 5. Dezil (0,10 €) ist die monatliche Entlastung verschwindend gering. Mit steigendem Verdienst steigt auch die Steuerersparnis, sodass diese im 10. Dezil rund 1,18 € im Monat beträgt. Dies liegt sowohl an der höheren Anzahl von Überstunden in den oberen Verdienstklassen als auch daran, dass die freigestellten Beträge aufgrund der höheren Stundenverdienste größer sind. Zudem bewirkt der steigende Grenzsteuersatz, dass die Steuerersparnis proportional höher ausfällt. Für die untere Hälfte der Verteilung mit einem Bruttomonatsverdienst von bis zu 3.041 € ergibt sich so eine durchschnittliche Entlastung von 0,03 € pro Person und Monat, für die obere Hälfte von 0,60 € pro Person und Monat. Dies bedeutet, dass rund 95 % des steuerlichen Entlastungsvolumens Beschäftigten aus der oberen Hälfte der Entgeltverteilung zugutekommen und nur 5 % der unteren Hälfte. Die Pläne der Koalition haben also Rückwirkungen auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen, die in der politischen Debatte bereits thematisiert wurden (BT-Drucksache 21/7552, 2025, S. 12).

Erklärtes Ziel des Koalitionsvorhabens ist es, einen steuerlichen Anreiz für Mehrarbeit zu schaffen (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 46). Um die Anreizwirkung zu untersuchen, wird die Steuerentlastung in Tabelle 3 (letzte Spalte) ins Verhältnis zur Zahl der steuerbegünstigten Überstunden gesetzt. Mit 1,35 € pro steuerbegünstigte Überstunde fallen die Entlastungsbeträge jetzt etwas höher aus. Auch hier zeigt sich wieder ein Gefälle entlang der Entgeltverteilung. So beträgt der zusätzliche Nettoverdienst in der unteren Hälfte der Verteilung nur 0,39 € pro steuerbegünstigte Überstunde. Selbst im Extremfall – einer dauerhaften Erhöhung der Wochenarbeitszeit von 40 auf 48 Stunden pro Woche – ergibt dies nur einen Entlastungsbetrag von knapp 14 € pro Monat. Damit erscheint eine nennenswerte Anreizwirkung unwahrscheinlich. Im 10. Dezil ist die mittlere Steuerersparnis mit 2,36 € pro steuerbefreite Überstunde zwar deutlich höher, dürfte aber bei einem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst von fast 12.000 € ebenfalls keinen messbaren Anreiz ausüben. Damit dürften Mitnahmeeffekte dominieren.

Die Entlastung von 1,35 € pro steuerbegünstigte Überstunde ist deutlich geringer als der Wert von 3,50 €, den

der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (2025) in einer Überschlagsrechnung ermittelt hat. Die Diskrepanz lässt sich im Wesentlichen auf zwei methodische Unterschiede zurückführen: So geht der Beirat von einem hypothetischen Zuschlag von 10 € pro Stunde aus, der vollständig von der Steuer freigestellt wird. Im Gegensatz dazu werden hier die tatsächlichen Überstundenzuschläge verwendet, die zudem einer doppelten Kappung unterworfen werden. Zudem wird die Grenzbelastung von 35 %, die der Beirat ansetzt, unter Einschluss aller Beschäftigtengruppen erst im 8. Dezil erreicht. Die Beispielrechnung macht also überaus großzügige Annahmen, die in der Praxis typischerweise nicht gegeben sind. Doch selbst für diesen Fall erwartet der Beirat „keine signifikante Ausweitung des Arbeitsangebots" (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2025) und kommt damit zur gleichen Schlussfolgerung.

Fazit: Die Reform verfehlt ihre Ziele und schafft neue Probleme

Auf Basis der Verdiensterhebung (VE) lassen sich die Auswirkungen der geplanten Steuerfreistellung für Überstundenzuschläge erstmals konkret beziffern. Das Ergebnis ist ernüchternd: Nur eine verschwindend kleine Minderheit der Beschäftigten (1,4 %) würde von den Plänen der Koalition profitieren, der Rest geht leer aus. Über alle Beschäftigten gerechnet wäre künftig rund 0,87 € Bruttoentgelt pro Monat steuerbegünstigt. Da andere Datenquellen einen etwas höheren Umfang von bezahlten Überstunden ausweisen, ist es jedoch denkbar, dass die hier vorgestellten Berechnungen die Entlastungswirkung unterschätzen. Doch selbst wenn man annimmt, dass die Entlastung in der Realität dreimal so hoch ausfällt, wäre nur eine Steuerentlastung von knapp 12 € pro Jahr und Beschäftigte/n zu erwarten. Das Vorhaben kann damit das Versprechen aus dem Wahlprogramm von CDU und CSU (2025, S. 11-12), „eine breite Entlastung für die Bevölkerung" zu erreichen, nicht einmal ansatzweise einlösen.

Die Datenanalyse belegt zudem problematische Verteilungswirkungen: Unterteilt man die Beschäftigten nach der Höhe ihres Bruttomonatsverdienstes in zwei Hälften, kommen rund 95 % des Entlastungsvolumens Beschäftigten aus der oberen Hälfte der Entgeltverteilung zugute und nur 5 % der unteren Hälfte. Beschäftigte mit einem Monatsverdienst von bis zu 3.041 € würden im Durchschnitt monatlich um gerade einmal 3 Cent entlastet; für Beschäftigte im obersten Zehntel liegt die durchschnittliche Entlastung hingegen bei rund 1,18 € pro Monat. Hierzu trägt bei, dass bei Gutverdienenden aufgrund der höheren Gehälter auch die Überstundenzuschläge höher ausfallen und der höhere Grenzsteuersatz zu größeren Steuerersparnissen führt.

Die Steuerfreistellung soll nach den Plänen der Koalition nur für Überstunden gelten, die oberhalb der normalen Vollzeit geleistet werden. Deshalb würden insbesondere Vollzeitbeschäftigte (2,4 %) von dem neuen Steuerprivileg profitieren, während die Regelung bei Teilzeitbeschäftigten (0,2 %) nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen würde. Da Frauen aufgrund ihres höheren Anteils an der Sorgearbeit häufiger in Teilzeit arbeiten als Männer (Lott 2024b, S. 5), würden Frauen (0,5 %) deutlich seltener als Männer (2,2 %) in den Genuss der Neuregelung kommen. Eine mittelbare Diskriminierung nach Geschlecht zeigt sich auch, wenn man nur auf die bezahlten Überstunden mit Überstundenzuschlag abstellt: Bei Frauen würde davon künftig nur etwas mehr als die Hälfte (54 %) unter das Steuerprivileg fallen, bei Männern hingegen der weit überwiegende Anteil (88 %). Nimmt man die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (8 AZR 370/20) zu Überstundenzuschlägen als Anhaltspunkt (Süddeutsche Zeitung, 2024), liegt hier ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nahe.

Insgesamt kann bezweifelt werden, dass die geplante Steuerbefreiung für Überstundenzuschläge einen wirkungsvollen Beitrag zur Ausweitung des Arbeitsangebots leisten würde. Die Analyse stützt damit die Schlussfolgerung des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF (2025), der mit optimistischen Annahmen gerechnet hatte und in einer Überschlagsrechnung auf eine Steuerersparnis von 3,50 € pro Überstunde gekommen war. Auf Basis der VE ergibt sich hingegen nur ein durchschnittlicher Steuervorteil von 1,35 € pro steuerbegünstigte Überstunde. Hinzu kommt, dass die Steuerersparnis in der unteren Hälfte der Lohnverteilung – wo zusätzliches Einkommen den größten Anreiz schaffen sollte – mit nur 0,39 € pro steuerbegünstigte Überstunde deutlich geringer ausfällt. Bei Beschäftigten mit hohem Einkommen ist die Entlastung pro Überstunde zwar höher, fällt aber angesichts des Gesamtverdienstes nicht ins Gewicht. Deshalb dürften über die gesamte Verteilung hinweg Mitnahmeeffekte dominieren.

Das Koalitionsvorhaben ist unter weiteren Gesichtspunkten kritikwürdig: Zum einen ist fraglich, ob die zu erwartenden Bürokratiekosten in einem günstigen Verhältnis zu den erhofften Anreizwirkungen der Steuerfreistellung stehen. Um Missbrauch zu begrenzen, wäre diese nach den vorliegenden Informationen – sinnvollerweise – an mehrere, ineinandergreifende Voraussetzungen geknüpft. Diese machen jedoch die Unterscheidung von begünstigten und nicht begünstigten Überstundenzuschlägen für Arbeitgeber und Finanzverwaltung komplex. Zum anderen geht das Vorhaben an der eingespielten Praxis vorbei, nach der Mehrarbeit in der Regel auf Arbeitszeitkonten verbucht wird. Die Betriebe gewinnen dadurch Flexibilität und können – da die Beschäftigten oft in Vorleistung ge-

hen – gleichzeitig Kosten einsparen. Aus Beschäftigtensicht ist jedoch problematisch, dass sich auf den Arbeitszeitkonten ein Berg von fast 500 Mio. bislang nicht vergüteten Arbeitsstunden angesammelt hat (Hartl et al., 2025). Auch die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Überstunden ohne Bezahlung und Freizeitausgleich verfällt, legt nahe, dass es bei Überstunden abseits eines neuen Steuerprivilegs dringlicheren Handlungsbedarf gibt.

Literatur

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

BT-Drucksache 21/755. (2025, 4. Juli). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sascha Müller, Katharina Beck, Dr. Moritz Heuberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN [Drucksache 21/474]. Finanzielle Anreize für Ausweitung der Erwerbsarbeit.

CDU & CSU. (2024). *Politikwechsel für Deutschland, Wahlprogramm von CDU und CSU zur Bundestagswahl 2025*.

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

DStV – Deutscher Steuerberaterverband e.V. (2025). *DStV zum KoaVertrag: Steuerfreiheit von Zuschlägen für Mehrarbeit*.

Finke, C., Geisler, S. & Überschaer, A. (2023). Aus Drei mach Eins: Die neue Verdiensterhebung. *WISTA – Wirtschaft und Statistik*, *75*(5), 58–68.

Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. (2025). *Metadatenreport. Teil II: Produktspezifische Informationen zur Nutzung der Verdiensterhebung, April 2024 per On-Site-Nutzung (EVAS-Nummer: 62361)*. Version 1.

GdP – Gewerkschaft der Polizei. (2025, 18. Juli). *„Bagatellgrenze" – Ministerium führt automatisierten Stundenverfall im DSM ein* [Pressemitteilung].

Hartl, T., Wanger, S., Warning, A. & Weber, E. (2025). Zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeit: Höchststand von 473 Millionen Stunden auf Kurzzeitkonten. *IAB-Kurzbericht*, 12/2025.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2025, 4. März). *Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung für das Jahr 2024: Erstmals seit Corona sinkt das Arbeitsvolumen* [Presseinformation].

Klein-Schneider, H. (2007). *Flexible Arbeitszeit – Vertrauensarbeitszeit*.

Lott, Y. (2024a, August). Wachstumsinitiative: Risiko für Gesundheit, Gleichstellung und sozialen Zusammenhalt. *WSI-Kommentar*, Nr. 2.

Lott, Y. (2024b, September). Alles beim Alten – Der Gender Care Gap in der Erwerbsbevölkerung. *WSI Policy Brief*, Nr. 83.

Lott, Y., Mückenberger, U., Scholz, R. & Völkle, H. (2025). Sorgesensible und geschlechtergerecht Arbeitszeiten. Jetzt! *WSI-Kommentar*, Nr. 6.

Lübker, M. (2025). Steuerliche Freistellung von Überstundenzuschlägen: Geringe Entlastung und problematische Verteilungswirkungen. *Policy Brief*, Nr. 96.

Nold, J. & Backhaus, N. (2022). Jede Stunde zählt? Arbeitszeiterfassung und -konten für verschiedene Überstundengründe und -ausgleichsformen. *sozialpolitik.ch*, 2(2022), 1–39.

Seifert, H. (2025). Arbeitsangebot: Steuerfreie Überstundenzuschläge? *Wirtschaftsdienst*, *105*(3), 151.

SOEP – Sozio-oekonomisches Panel. (2025). Daten der Jahre 1984-2023, Version 40.1 (SOEP-Core v40.1, Remote Edition - Update).

Statistisches Bundesamt. (2025, 19. Mai). *Fast jede zweite erwerbstätige Frau arbeitet in Teilzeit* [Pressemitteilung, Nr. 175].

Stegmaier, J., Weik, J. A., Fitzenberger, B. & Weber, E. (2025). *Mehr Anreize, mehr Flexibilität, mehr Arbeit? Wie Beschäftigte auf die Pläne der neuen Bundesregierung reagieren würden*.

Süddeutsche Zeitung. (2024, 5. Dezember). Überstunden: Gericht beendet Nachteile bei Teilzeitjobs. *Süddeutsche Zeitung*, Online-Ausgabe.

Süddeutsche Zeitung. (2025, 11. Juli). Ahnungslos in Berlin. *Süddeutsche Zeitung*, 13.

Wanger, S., Hartl, T., Hummel, M. & Yilmaz, Y. (2024). Überarbeitung der IAB-Arbeitszeitrechnung im Rahmen der Generalrevision 2024 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. *IAB-Forschungsbericht*, 20/2024.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2025, 3. August). Steuerfreie Überstundenzuschläge schaffen mehr Probleme, als sie lösen. Brief an den Bundesminister der Finanzen, Lars Klingbeil.

Title: *Tax exemption for overtime supplements: Limited relief and adverse distributional impact*

Abstract: *By exempting overtime supplements from income tax, the coalition government aims to provide financial relief for workers and to incentives for overtime work. However, the planned reform is likely to fail on both counts: Only a tiny minority would benefit from the new exemption, and free-rider effects are likely to dominate. An analysis of the Earnings Survey shows that 95 percent of the relief would accrue to workers in the upper half of the wage distribution. Furthermore, the planned change leads to indirect discrimination against women, as the overtime they work is significantly less likely to qualify for the new tax privilege than is the case for men.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0229

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 902-906

JEL: J15, J21, J31

Clemens Ohlert, Juliane Pehla

Folgen des Mindestlohns für ausländische und deutsche Beschäftigte

Weil ausländische Beschäftigte in Deutschland zu einem größeren Anteil im Niedriglohnbereich arbeiten, profitieren diese überdurchschnittlich häufig von Anhebungen des Mindestlohns. Allerdings ging mit der Anhebung auf 12 € im Oktober 2022 auch die Arbeitszeit ausländischer Beschäftigter im Mindestlohnbereich zurück. Der Anstieg der monatlichen Verdienste fiel deshalb weniger stark aus als der Anstieg der Stundenlöhne.

Beschäftigte mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft verdienen in Deutschland im Durchschnitt pro Stunde brutto rund 18 % bzw. 4,50 € weniger als deutsche Beschäftigte (Tabelle 1). Zudem arbeiten Beschäftigte ohne deutsche Staatsbürgerschaft deutlich häufiger in Mindestlohn- und Niedriglohnjobs. Niedriglohnbeschäftigung kann einerseits eine Möglichkeit für eine niedrigschwellige Integration Zugewanderter in den Arbeitsmarkt sein, kann aber auch mit einer Armutsgefährdung einhergehen und zu einer dauerhaft schlechten Positionierung im Arbeitsmarkt führen (Grabka & Göbler, 2020). Dieser Beitrag widmet sich daher der Arbeitsmarktsituation von ausländischen Beschäftigten im Niedriglohnbereich und zeigt, wie sich deren Löhne, Arbeitszeiten und Beschäftigungszahlen nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € im Oktober 2022 entwickelt haben.[1]

Der gesetzliche Mindestlohn, der in Deutschland ab Januar 2026 13,90 Euro je Stunde beträgt und der im Januar 2027 auf 14,60 Euro je Stunde angehoben wird, könnte zu einer Verbesserung der Löhne ausländischer Beschäftigter und zu einer Reduzierung des Lohnunterschieds zwischen ausländischen und deutschen Beschäftigten beitragen. Der Hauptgrund hierfür ist, dass diese zu einem größeren Anteil als Deutsche zum Mindestlohn beschäftigt sind und daher überdurchschnittlich häufig von Anhebungen des Mindestlohns profitieren können. Allerdings könnten ausländische Beschäftigte auch häufiger von Arbeitszeit- und Beschäftigungseffekten des Mindestlohns betroffen sein. Es stellt sich somit die Frage, wie der Mindestlohn die Arbeitsmarktsituation von deutschen und nicht-deutschen Beschäftigten beeinflusst. Zu dieser Frage liegt bisher nur sehr wenig empirische Evidenz für Deutschland vor.

Die folgenden Auswertungen basieren auf der Verdiensterhebung (VE) der Jahre 2022 und 2023 (jeweils April). Die Verdiensterhebung ersetzt seit dem Jahr 2022 drei frühere Verdienststatistiken des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt, 2024; Finke et al., 2023). Die Teilnahme an der Erhebung ist für Betriebe verpflichtend. Grundlage ist eine geschichtete Stichprobe von Betrieben in Deutschland, innerhalb derer Informationen über alle Beschäftigungsverhältnisse im jeweiligen Betrieb erhoben werden. Die VE 2023 umfasste eine nominale Stichprobe von 58.000 Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Insgesamt lagen Angaben zu rund 9,2 Mio. Beschäftigungsverhältnissen vor (Statistisches Bundesamt, 2024). Die Verdiensterhebung wurde bereits zur Evaluation der Auswirkungen von Anhebungen des Mindestlohns auf Verdienste und Arbeitszeiten genutzt (Bachmann et al., 2025; Bossler et al., 2024). Seit 2022 enthält sie auch das Merkmal Staatsangehörigkeit.

1 Die einschlägige (theoretische) Literatur zu diesem Themenbereich bezieht sich auf Prozesse von Migration und Integration. Anhand der für diesen Beitrag verwendeten Daten kann allerdings nur nach Staatsangehörigkeit differenziert werden. Eine zusätzliche Differenzierung danach, ob es sich um Personen handelt, die selbst nach Deutschland eingewandert, aber eingebürgert sind, oder aber um deutsche Staatsangehörige, deren Eltern nach Deutschland immigriert sind, ist nicht möglich. Zur Einordnung: Laut Mikrozensus 2023 waren von den 16,2 Mio. selbst nach Deutschland zugewanderten Personen 66,1 % ausländischer Staatsangehörigkeit; bei den Nachkommen von nach Deutschland eingewanderten Personen (5 Mio.) lag der Anteil bei 31,5 % (Grigoriev & Körner, 2024).

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

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

Dr. Clemens Ohlert und **Juliane Pehla** sind Wissenschaftler:innen bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Berlin.

Tabelle 1
Durchschnittliche Lohnentwicklung nach Anhebung des Mindestlohns auf 12 € nach Nationalität

	Alle Beschäftigten			Mindestlohnbeschäftigte		
	Brutto Stundenlohn in €		Veränderung in %	Brutto Stundenlohn in €		Veränderung in %
	2022	2023		2022	2023	
Deutsche Staatsangehörigkeit	24,6	25,5	3,7	9,0	11,4	26,7
Ausländische Staatsangehörigkeit	19,7	21,0	6,6	9,2	11,5	25,0
Gesamt	23,9	24,8	3,8	9,0	11,4	26,7
	Brutto Monatslohn in €		Veränderung in %	Brutto Monatslohn in €		Veränderung in %
Deutsche Staatsangehörigkeit	3.399	3.544	4,3	601	670	11,3
Ausländische Staatsangehörigkeit	2.722	2.923	7,4	791	830	4,9
Gesamt	3.300	3.448	4,5	636	700	10,1

Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2022 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 9,87 € und für das Jahr 2023 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 12,05 €.

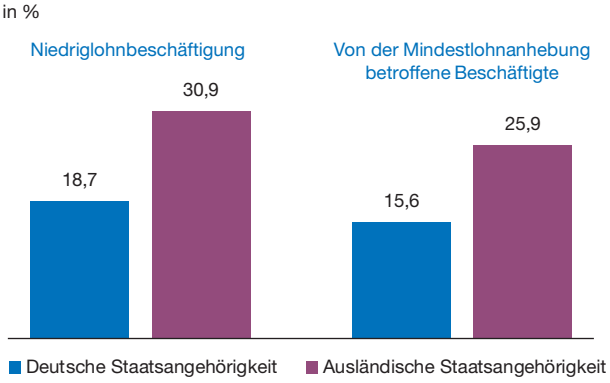
Quelle: Verdiensterhebung April 2022, April 2023, eigene Berechnungen.

Betroffenheit vom Mindestlohn nach Nationalität

Anhand der Verdiensterhebung stellen wir fest, dass Beschäftigte ohne deutsche Staatsbürgerschaft von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € im Oktober des Jahres 2022 mit rund 26 % der Beschäftigten deutlich häufiger betroffen waren als deutsche Beschäftigte mit rund 16 % der Beschäftigten (Abbildung 1).[2,3] Das heißt der Stundenlohn dieser Beschäftigten lag unterhalb von 12 Euro und musste aufgrund der Mindestlohnanpassung im Oktober 2022 angehoben werden. Im Niedriglohnbereich waren 31 % der Beschäftigten ohne deutsche Staatsbürgerschaft und rund 19 % der deutschen Beschäftigten tätig.[4]

Der durchschnittliche Unterschied im Stundenlohn zwischen deutschen und ausländischen Beschäftigten betrug im Jahr 2022 rund 20 %. Innerhalb des Mindestlohnbereichs ist im Mittel dagegen kaum ein Lohnunterschied zwischen den beiden Beschäftigtengruppen feststellbar (Tabelle 1). Beschäftigte mit und ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die im April 2022 weniger als 12 € verdienten, hatten im Mittel einen Stundenlohn von rund 10,50 € bzw. 10,70 €. Das heißt, die notwendige Stundenlohnerhöhung, um ab Oktober 2022 den Wert des Mindestlohns von 12 € zu erreichen, fiel bei beiden Gruppen im Durchschnitt ähnlich hoch aus, nämlich etwa 1,50 € bzw. rund 14 %. Ausländische Beschäftigte waren demnach häufiger, aber nicht stärker von der Anhebung des Mindestlohns betroffen.

Abbildung 1
Niedriglohnbeschäftigung und Betroffenheit von Mindestlohnanhebung auf 12 € nach Nationalität



Quelle: Verdiensterhebung April 2022, eigene Berechnungen.

Ausländische Beschäftigte sind, differenziert nach individuellen Merkmalen, in nahezu allen Gruppen von Beschäftigten deutlich häufiger von der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € betroffen als deutsche Beschäftigte (Abbildung 2). Bei ausländischen Frauen liegt der Anteil der von der Mindestlohnanhebung betroffenen Beschäftigten bei etwa einem Drittel, während dieser bei ausländischen Männern rund 21 % beträgt. Beschäftigte ohne berufliche Ausbildung sind die einzige Gruppe, bei der der Umfang der Mindestlohnbetroffenheit bei deutschen und nicht-deutschen Beschäftigten mit 36 bzw. 37 % auf einem ähnlich hohen Niveau liegt. Bei ausländischen Beschäftigten mit Ausbildungs- oder Hochschulabschluss ist die Betroffenheit von der Mindestlohnanhebung deutlich höher als bei den entsprechenden deutschen Beschäftigten. Dies weist darauf hin, dass für ausländische Arbeitnehmer:innen erhebliche Probleme bestehen, eine ausbildungsadäquate Beschäftigung zu finden.

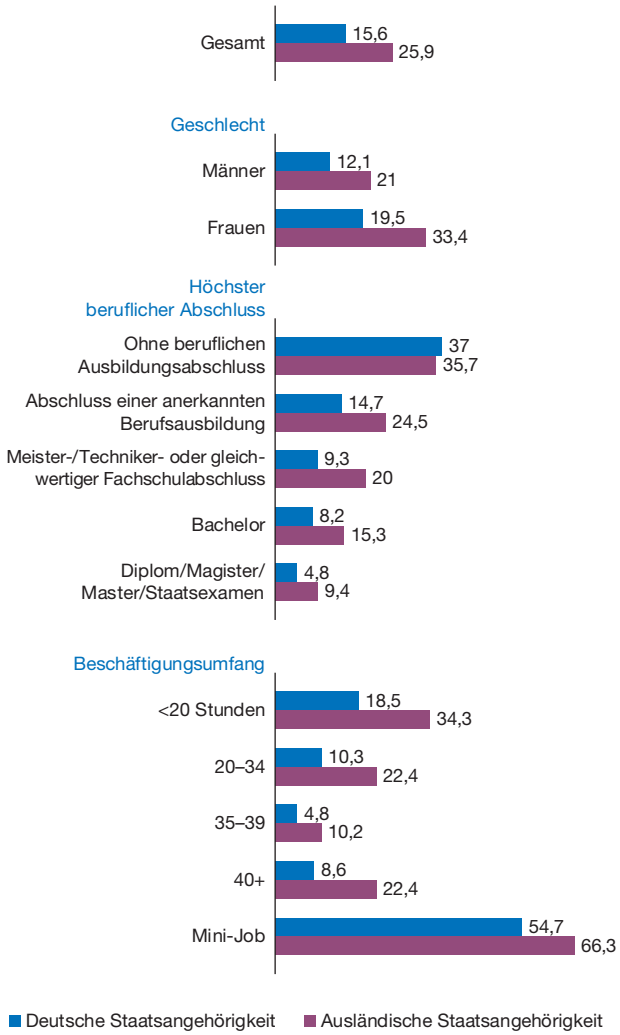
Wie auch bei deutschen Beschäftigten ist die Betroffenheit vom Mindestlohn bei ausländischen Beschäftigten tendenziell umso höher, je geringer die wöchentliche Arbeitszeit

2 Als von der Mindestlohnanhebung auf 12 € im Oktober 2022 betroffen werden Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unterhalb von 11,95 € definiert.
3 Als von der Mindestlohnanhebung auf 12 € im Oktober 2022 betroffen werden Beschäftigungsverhältnisse mit einem Stundenlohn unterhalb von 11,95 € definiert.
4 Zum Niedriglohnbereich zählen Beschäftigungen, die mit weniger als zwei Dritteln des mittleren Bruttostundenverdienstes entlohnt werden.

Abbildung 2

Betroffenheit von der Mindestlohnanhebung auf 12 € nach Nationalität und individuellen Merkmalen

in %

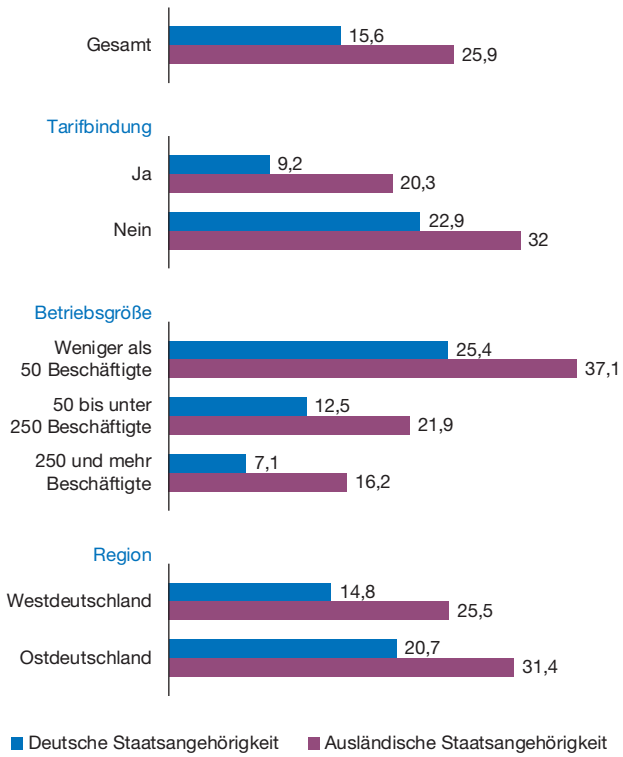


Quelle: Verdiensterhebung April 2022, eigene Berechnungen.

Abbildung 3

Betroffenheit von der Mindestlohnanhebung auf 12 € nach Nationalität und Betriebsmerkmalen

in %



Quelle: Verdiensterhebung April 2022, eigene Berechnungen.

ist. Geringfügig Beschäftigte weisen mit deutlich über 60 % mit Abstand die höchste Betroffenheit vom Mindestlohn auf. Allerdings ist auch bei langer Vollzeitbeschäftigung mit wöchentlichen Arbeitszeiten jenseits von 40 Stunden eine deutlich höhere Betroffenheit vom Mindestlohn bei ausländischen Beschäftigten mit einem Anteil von 22 % gegenüber deutschen Beschäftigten festzustellen.

Eine Beschäftigung in einem Betrieb ohne Tarifbindung geht generell mit einem deutlich erhöhten Risiko einher, im Mindestlohnbereich beschäftigt zu sein (Abbildung 3). Dabei ist die Mindestlohnbetroffenheit mit rund 32 % für ausländische Beschäftigte in nicht tarifgebundenen Betrieben wesentlich höher als für Deutsche. In tarifgebundenen Betrieben liegt die Mindestlohnbetroffenheit bei deutschen Beschäftigten nur bei rund 9 %, bei ausländischen Beschäftigten hingegen mehr als doppelt so hoch bei rund 20 %. Lohnunterschiede je nach Betriebsgröße und zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen bei deutschen und nicht-deutschen Beschäftigten in ähnlicher Weise, allerdings bei den nicht-deutschen Beschäftigten insgesamt auf deutlich höherem Niveau. So sind in kleineren Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten fast 40 % der ausländischen Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen. In Ostdeutschland sind rund 31 % der ausländischen Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen, in Westdeutschland sind es rund 5 Prozentpunkte weniger.

Gemäß einer differenzierteren Betrachtung der Betroffenheit vom Mindestlohn nach Herkunftsregionen weist die Gruppe der Arbeitnehmer:innen aus dem europäischen Ausland eine etwas höhere Betroffenheit vom Mindestlohn bzw. von Niedriglöhnen auf als deutsche Beschäftigte. Eine deutlich höhere Betroffenheit vom Mindestlohn liegt dagegen insbesondere bei Beschäftigten mit einer Staatsangehörigkeit aus asiatischen und aus afrikanischen Ländern.

Tabelle 2

Durchschnittliche Veränderung der Arbeitszeiten nach Anhebung des Mindestlohns auf 12 € nach Nationalität

	Alle Beschäftigten			Mindestlohnbeschäftigte		
	Bezahlte Stunden pro Woche		Veränderung in %	Bezahlte Stunden pro Woche		Veränderung in %
	2022	2023		2022	2023	
Deutsche Staatsangehörigkeit	29,2	29,1	-0,2	15,5	13,7	-11,5
Ausländische Staatsangehörigkeit	29,8	29,6	-0,4	19,7	16,8	-15,0
Gesamt	29,3	29,2	-0,2	16,3	14,3	-12,3

Beschäftigungsverhältnisse im Mindestlohnbereich sind für das Jahr 2022 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 9,87 € und für das Jahr 2023 solche mit einem Stundenverdienst von weniger als 12,05 €.

Quelle: Verdiensterhebung April 2022, April 2023, eigene Berechnungen.

Tabelle 3

Bestand und Veränderung der Gesamtbeschäftigung nach Mindestlohnanhebung auf 12 € nach Nationalität

	Bestand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in 1.000		Veränderung in %
	April 2022	April 2023	
Deutsche Staatsangehörigkeit	28.206	28.180	-0,1
EU-Staatsangehörigkeit (ohne Deutschland)	2.401	2.495	3,9
Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staates	2.292	2.569	12,1
	Bestand der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in 1.000		Veränderung in %
Deutsche Staatsangehörigkeit	3.397	3.418	0,6
EU-Staatsangehörigkeit (ohne Deutschland)	238	235	-1,3
Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staates	347	385	11,1
	Bestand der Gesamtbeschäftigung in 1.000		Veränderung in %
Deutsche Staatsangehörigkeit	31.603	31.598	-0,0
EU-Staatsangehörigkeit (ohne Deutschland)	2.639	2.729	3,4
Staatsangehörigkeit eines Nicht-EU-Staates	2.639	2.954	11,9
Gesamt	36.881	37.281	1,1

Die hier verwendeten Beschäftigungsdaten der Bundesagentur für Arbeit umfassen ausschließlich sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte (ohne Auszubildende), die mindestens 18 Jahre alt sind.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2025), eigene Berechnungen.

Lohn, Arbeitszeit und Beschäftigung nach Anhebung des Mindestlohns

Im Folgenden geht es um die Auswirkungen der Anhebungen des Mindestlohns im Jahr 2022 auf die Lohn-, Arbeitszeit- und Beschäftigungsentwicklung bei ausländischen und deutschen Beschäftigten. Dazu werden die Angaben aus den Verdiensterhebungen der Jahre 2022 und 2023 ausgewertet und die Veränderungen zwischen den Jahren dargestellt. In den Daten ist neben der Anhebung auf 12 € im Oktober 2022 auch die im Umfang geringere Anhebung von 9,82 € auf 10,45 € im Juli 2022 enthalten.

Beschäftigte im Mindestlohnbereich weisen vom Jahr 2022 zum Jahr 2023 eine sehr starke Entwicklung der Stundenlöhne auf, die sich zwischen deutschen und nicht-deutschen Staatsangehörigen kaum unterscheidet (Tabelle 1). Die Entwicklung der monatlichen Verdienste von Beschäftigten im Mindestlohnbereich fiel insgesamt schwächer aus als die der Stundenlöhne und war bei ausländischen Beschäftigten deutlich geringer als bei deutschen Beschäftigten. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit einer im Durchschnitt rückläufigen wöchentlichen Arbeitszeit der Beschäftigten im Mindestlohnbereich (Tabelle 2).

Die durchschnittlichen Stundenlöhne von ausländischen Beschäftigten sind insgesamt nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € stärker angestiegen als die von deutschen Beschäftigten insgesamt (siehe linke Hälfte Tabelle 1 „Alle Beschäftigen“). Dies gilt auch bei monatlichen Verdiensten. Der Befund dürfte teilweise darauf zurückgehen, dass ausländische Beschäftigte anteilsmäßig häufiger vom Mindestlohn betroffen sind und dementsprechend häufiger von den deutlichen Anhebungen des Mindestlohns im Jahr 2022 profitiert haben. Ein weiterer Erklärungsansatz liegt gemäß der Assimilationstheorie in einem generellen Aufholprozess von Migrant:innen ausgehend von niedrigen Einstiegslöhnen (Esser, 2001).

Die schwächere Entwicklung monatlicher Verdienste bei ausländischen Beschäftigten dürfte damit zusammenhängen, dass die Arbeitszeit der Beschäftigten im Mindestlohnbereich im Jahr 2023 insbesondere bei ausländischen Beschäftigten im Durchschnitt geringer war als im Jahr 2022 (Tabelle 2). Arbeitszeitreduzierungen können eine betriebliche Maßnahme zur Einsparung von Arbeitskosten in Reaktion auf Mindestlohnerhöhungen sein (Mindestlohnkommission, 2025, 2023). Möglich ist aber auch, dass Arbeitnehmer:innen auf Anhebungen des Mindestlohns mit einem veränderten Arbeitsangebot reagieren. Der Durchschnitt der bezahlten Arbeitszeit aller Beschäftigten hat sich im gleichen Zeitraum hingegen kaum verändert.

In Bezug auf die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung nach Staatsangehörigkeit zeigt sich kein erkennbarer Zusammenhang zur Mindestlohnanhebung auf 12 € im Oktober 2022 (Tabelle 3). Die Anzahl der ausländischen Beschäftigten stieg von 5,3 Mio. im April 2022 um 7,7 % auf 5,7 Mio. im April 2023 an, wobei der Beschäftigungszuwachs insbesondere durch die anhaltende Zuwanderung aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten geprägt war. Die Gesamtbeschäftigung setzt sich aus sozialversicherungspflichtiger und ausschließlich geringfügiger Beschäftigung zusammen. Die Anzahl der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöhte sich von April 2022 bis April 2023 um 7,9 % auf knapp 5,1 Mio., die der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um 6,1 % auf rund 620.000. In beiden Beschäftigungsformen war der Zuwachs der Nicht-EU-Staatsangehörigen deutlich stärker als der von EU-Staatsangehörigen. Bei deutschen Staatsangehörigen kam es zu einem leichten Anstieg der ausschließlich geringfügigen und einem leichten Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Insgesamt wurde das Gesamtbeschäftigungswachstum in Deutschland im Jahr 2023 ausschließlich von ausländischen Staatsangehörigen getragen (Bundesagentur für Arbeit, 2024, S. 44).

Fazit

Zusammenfassend stellen wir fest, dass ausländische Beschäftigte deutlich häufiger als deutsche Beschäftigte vom Mindestlohn betroffen sind. Das Risiko einer Beschäftigung zum Mindestlohn ist bei ausländischen Beschäftigten auch in solchen Beschäftigungsverhältnissen erhöht, in denen Niedriglöhne insgesamt selten vorkommen, wie in Vollzeitbeschäftigung, in größeren und tarifgebundenen Betrieben. Nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 € sind die Stundenlöhne von ausländischen Beschäftigten im Durchschnitt stärker angestiegen als die von deutschen Beschäftigten, was zumindest teilweise auf deren häufigere Betroffenheit vom Mindestlohn zurückgehen dürfte. Allerdings kommen hierfür auch andere Einflussfaktoren in Betracht, insbesondere die voranschreitende Arbeitsmarktintegration ausländischer Beschäftigter.

Bei Beschäftigten im Mindestlohnbereich fiel die Entwicklung der Stundenlöhne nach Staatsangehörigkeit ähnlich hoch aus, die Entwicklung der monatlichen Verdienste war bei ausländischen Beschäftigten allerdings deutlich schwächer ausgeprägt. Dies steht im Zusammenhang mit einem deutlichen und bei ausländischen Beschäftigten stärker ausgeprägten Rückgang der Arbeitszeit im Mindestlohnbereich nach der Anhebung des Mindestlohns auf 12 €. Angesichts der begrenzten Forschungslage zur Mindestlohn- und Niedriglohnbeschäftigung von Migrant:innen ist weitere Forschung notwendig. Insbesondere wäre eine Evaluation der spezifischen Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf ausländische Beschäftigte bzw. Migrant:innen erforderlich, um dessen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration von Migrant:innen feststellen zu können.

Literatur

Bachmann, R., Biewen, M., Bredtmann, J., Herdegen, N., Jonas, L., Klauser, R., Kugler, P. & Monsees, D. (2025). *Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Löhne und Arbeitszeiten: Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission*. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung & Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW).

Bossler, M., Schank, T. & Chittka, L. (2024). *A 22 percent increase in the German minimum wage: Nothing crazy!* (IZA Discussion Paper, Nr. 17575). Institute for Labor Economics (IZA).

Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt: Dezember und Jahr 2023* (Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt).

Esser, H. (2001). *Integration und ethnische Schichtung* (Arbeitspapier 40). Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.

Finke, C., Geisler, S. & Überschaer, A. (2023). Aus drei mach eins: Die neue Verdiensterhebung. *Wirtschaft und Statistik*, *2023*(5), 58–68.

Grabka, M. M. & Göbler, K. (2020). *Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?* Bertelsmann Stiftung.

Grigoriev, O. & Körner, T. (2024). Eingewanderte und ihre Nachkommen. In Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), *Sozialbericht 2024: ein Datenreport für Deutschland* (S. 30–43). Bundeszentrale für politische Bildung

Mindestlohnkommission. (2023). *Vierter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns: Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*.

Mindestlohnkommission. (2025). *Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns: Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz*.

Statistisches Bundesamt. (2024). *Verdiensterhebung 2024: Erhebung der Arbeitsverdienste nach § 4 Verdienststatistikgesetz*.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2025). *Mindestlohnbranchen (Sonderauswertungen aus der Beschäftigungsstatistik) – Zeitreihen für die Berichtsmonate Januar 2022 bis März 2025 (Auftragsnummer 363863)*. Nürnberg.

Title: ***Consequences of the minimum wage for foreign and German employees***

Abstract: *This article examines the employment of foreign workers in the minimum wage and low wage sectors in 2022 and 2023 based on the earnings survey conducted by the Federal Statistical Office. It shows that foreign workers are significantly overrepresented in these wage sectors in Germany. Following the increase in minimum wage to 12 € in 2022, workers in the minimum wage sector show a very strong development in hourly wages from 2022 to 2023, with little difference between German and non-German nationals. The development of monthly earnings was weaker overall than that of hourly wages and was lower for foreign employees than for German employees. This development is related to a decline in the average weekly working hours of employees in the minimum wage range.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0230

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 907-912
JEL: I31, I38, J61

Mariella Falkenhain, Maya Kim

Die Kosten des Austritts aus der Grundsicherung: Ukrainische Geflüchtete im Übergang

Die Frage, wie das komplexe deutsche Transfersystem verändert werden könnte, um Erwerbsanreize zu stärken, ist seit längerem Gegenstand wirtschaftspolitischer Debatten. Dieser Beitrag schlägt eine Perspektiverweiterung vor, die über formale Ansprüche hinausgeht und gelebte Erfahrung einbezieht. Er untersucht aus einer soziologischen Perspektive und basierend auf Ergebnissen von Tiefeninterviews, wie ukrainische Geflüchtete, deren Arbeitsmarktintegration politisch besonders dringlich gefordert wird, den Übergang aus der Grundsicherung in Arbeit erleben. Das abrupte Ende von Transferzahlungen, unerwartete Rück- oder Nachzahlungen und Unsicherheit über die Höhe von aufstockenden Leistungen stellen besondere Belastungen dar, die sich langfristig negativ auswirken können. Neben unbürokratischer, finanzieller Anschubhilfe sollte die Beratung durch Jobcenter im Sinne eines sensiblen Übergangsmanagements gestärkt werden.

Der deutsche Sozialstaat ist derzeit Gegenstand zahlreicher Debatten. Er soll zukunftsfähig werden, bürgerfreundlicher und effizienter. Gerade beim Bürgergeld soll eingespart werden. Dabei wird intensiv diskutiert, wo der Hebel sitzt. Einige Arbeitsmarktexperten, so z. B. Enzo Weber, sehen den wirkungsvollsten Weg darin, Menschen aus der Grundsicherung nachhaltig in Arbeit zu bringen, über Qualifizierung, bessere Unterstützung und positive finanzielle Anreize (Bidder, 2025). Aktuell wird der Anreiz, den Arbeitsumfang auszuweiten bei gleichzeitigem Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder anderen sozialen Leistungen, als gering eingeschätzt, weil die Sozialleistungen in der Folge stark sinken oder ganz wegfallen, sodass sich das verfügbare Einkommen des Haushalts kaum erhöht (Peichl et al., 2023). Im Zentrum der bisherigen, stark ökonomisch geprägten Debatte stehen Modellrechnungen und ein enges, rein finanzielles Verständnis von Erwerbsanreizen, das alternative Rationalitäten des Lebens in Armut ausblendet. Letztere sind in der soziologischen Forschung jedoch seit langem dokumentiert (Jordan et al., 1992; Hirseland & Ramos Lobato, 2010).

In diesem Beitrag untersuchen wir ukrainische Geflüchtete und somit eine Gruppe, deren Arbeitsmarktintegration politisch besonders dringlich gefordert wird, die aber – wie Geflüchtete aus anderen Kriegs- und Krisenländern – mit zahlreichen strukturellen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt konfrontiert ist. Unsere Forschung zeigt, dass der Übergang heraus aus der Grundsicherung eine kritische Schwelle darstellt, die hohes Problempotenzial birgt. Menschen erleben, durchleben und bewältigen diesen Übergang und machen dabei Erfahrungen, die ihre Erwerbsverläufe längerfristig beeinflussen. Der Beitrag zeigt versteckte finanzielle, soziale und psychologische Kosten und Risiken von Übergängen aus der Grundsicherung auf, die in der bisherigen Debatte um Erwerbsanreize zu kurz kommen, und skizziert neue Reformpotenziale.

Plädoyer für eine erweiterte Perspektive: Der Übergang als gelebter Prozess

Unser Fokus auf das subjektive Erleben des Übergangs heraus aus der Grundsicherung basiert *erstens* auf Einsichten aus der soziologischen Forschung zu Übergängen im Lebensverlauf. Übergänge werden hier verstanden als komplexe, zeitlich ausgedehnte Prozesse, die eingebettet sind in frühere und spätere Ereignisse des Lebenslaufs

Dr. Mariella Falkenhain ist stellvertretende Leiterin des Forschungsbereichs „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Maya Kim ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin.

© 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.

und oft längerfristige Konsequenzen haben (Elder, 1985). Übergänge bestehen nicht einfach, sie werden institutionell reguliert, diskursiv artikuliert und subjektiv bewältigt (Wanka et al., 2020). Aus dieser Perspektive ist der Übergang heraus aus der Grundsicherung weit mehr als ein formaler Statuswechsel, dessen Bedeutung sich mit einer vorher-nachher Gegenüberstellung von formalen Ansprüchen erfassen ließe. Vielmehr handelt es sich um einen gestalteten und gelebten Prozess mit potenziell weitreichenden Folgen für Lebensverläufe und Erwerbspfade. Unsere analytische Perspektive ist *zweitens* angelehnt an die US-amerikanische Forschung zu Armut und sozialer Sicherung. Analog zur aktuellen Debatte in Deutschland wird hier aus ökonomischer Perspektive das Problem diskutiert, dass armutsgefährdete Menschen bei steigendem Einkommen Ansprüche auf Sozialleistungen verlieren und dass dies – als rationale Handlungsfolge – die Motivation für eine Ausdehnung der Erwerbsarbeit senken kann (z. B. Roll et al., 2025). In der US-amerikanischen Debatte wird dieses Phänomen als „cliff effects", „benefit cliffs" oder „welfare cliffs" bezeichnet.

Die soziologische Armutsforschung weist darüber hinaus: Studien zeigen, dass Erwerbsentscheidungen nicht nur auf finanziell-rationalen Erwägungen beruhen, sondern insbesondere bei einkommensschwachen Personen auch stark von ihren bisherigen Erfahrungen und ihrer Einschätzung der (Un-)Vorhersehbarkeit der Folgen ihres Handelns geprägt sind (Jordan et al., 1992; Albelda & Shea, 2010). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass auch Aspekte wie Ungewissheit über zukünftige (Ersatz)Ansprüche oder über die Dauerhaftigkeit eines Jobs handlungsleitend sein können. Untersuchungen zeigen auch, dass der plötzliche Verlust von sozialen Hilfen oder unerwartete finanzielle Ausgaben gerade bei Geringverdienenden nicht nur kurzfristig finanzielle Schwierigkeiten auslösen, sondern armutsgefährdete Familien auch langfristig destabilisieren können. Auch haben unerwartete finanzielle Einschnitte große subjektive Resonanz: Sie lösen beispielsweise (Zukunfts)Ängste aus, verursachen Gefühle von Kontrollverlust und werden häufig als individuelles Scheitern gedeutet. Gerade die meist komplizierte Beantragung neuer sozialer Hilfen zur Abfederung der sozialen Härten wird vielfach als entwürdigend erlebt und ist oft schambesetzt (Prenovost & Youngblood, 2010; Desmond, 2016).

Tiefeninterviews mit ukrainischen Geflüchteten

Aktuell sind in Deutschland gut 930.000 Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) gemeldet (BA, 2025a). Rund 500.000 von ihnen erhalten als erwerbsfähige Leistungsberechtigte Bürgergeld. Die Beschäftigungsquote von Ukrainer:innen in Deutschland ist in den letzten zwei Jahren konstant angestiegen und erreichte im Sommer dieses Jahres 35,7 % (BA, 2025a). Parallel dazu ist auch die Zahl der erwerbstätigen Ukrainer:innen in der Grundsicherung angestiegen – zuletzt auf knapp 20% (BA 2025b). Dies spiegelt einen generellen Trend wider, demzufolge die Zahl der erwerbstätigen Migrant:innen, vor allem Teilzeitbeschäftigte oder Personen in größeren Haushalten, die ihr Einkommen mit Grundsicherungsleistungen aufstocken müssen, zuletzt gestiegen ist (Schäfer, 2025). Mit anderen Worten: Die Gruppe der Ukrainer:innen, die die Grundsicherung vollständig verlassen oder zu sogenannten Aufstocker:innen werden, wird größer und somit wächst auch die Notwendigkeit, die Probleme des Übergangs besser zu verstehen.

Dieser Beitrag basiert auf Daten, die im qualitativen Forschungsprojekt „Geflüchtete aus der Ukraine auf dem Weg in die deutsche Arbeitsgesellschaft" erhoben wurden. Innerhalb von drei Erhebungsphasen wurden zwischen November 2022 und Januar 2025 insgesamt 84 Tiefeninterviews mit 44, nach kontrastiven Gesichtspunkten ausgewählten, ukrainischen Geflüchteten geführt. 22 von ihnen wurden mehrfach interviewt.[1] Auf Grundlage dieses Sets kontrastiver Fälle wurden mittels interpretativer Verfahren für den Übergang relevante Dimensionen identifiziert, die im Folgenden durch exemplarische Fälle dargestellt werden (Yin, 2017). Bei den Namen handelt es sich um Pseudonyme.

Abruptes Ende von Jobcenter-Zahlungen

Einige Studienteilnehmer:innen haben bereits kurz nach ihrer Ankunft in Deutschland Arbeit aufgenommen. Für manche war dies eine Antwort auf wahrgenommenen politischen Druck und gesellschaftliche Erwartungen, für andere ein Weg zurück zur Normalität nach den Belastungen durch Flucht und Krieg. Unsere Daten zeigen, dass das Ende der Grundsicherungsleistungen als abrupt erlebt wird. Dies liegt insbesondere daran, dass die Grundsicherung am Anfang des Monats im Voraus gezahlt wird, das erste Gehalt aber in der Regel erst in der Mitte oder am Ende des Monats überwiesen wird. Es entsteht also eine Einkommenslücke von einem Monat, die gerade für Familien schwer zu stemmen ist und, wie sich in unseren Daten zeigt, für die Befragten häufig unerwartet eintritt.

> Beispiel 1: Dina ist mit ihrem Ehemann und zwei ihrer drei Kinder nach Deutschland gekommen. Das Ehepaar beginnt wenige Monate nach der Flucht gleichzeitig einen Helferjob in einem Großbetrieb, ist aber über eine Zeitarbeitsfirma angestellt. Vom abrupten Ende der Jobcenter-Zahlungen werden sie überrascht.

1 Wir danken Emilie Dobrovolski und Nadja Brenning für ihren wertvollen Beitrag in der Datenerhebung und dem gesamten Forschungsprojekt.

Die finanzielle Situation des Ehepaars verschlechtert sich weiterhin als sie, ebenso unerwartet, aus der öffentlich geförderten Wohnung ausziehen müssen. Mit Hilfe ihres Netzwerkes finden sie innerhalb von zwei Wochen eine neue Wohnung. Diese ist aber deutlich teurer als die vorige und zu klein für die Familie. Für Dina bedeutet der Übergang aus der Grundsicherung in Arbeit damit vor allem Stress, Instabilität und Kontrollverlust: Neben einem körperlich anstrengenden Job mit Nachtschichten muss sie den Alltag in den ersten Wochen ohne verfügbares Einkommen improvisieren. Sie ist enttäuscht und frustriert, dass sich ihre Anstrengungen so wenig auszahlen.

Gerade bei Erwerbseintritten im Niedriglohnbereich kann mit dem Verlassen der Grundsicherung ein Anspruch auf Wohngeld entstehen. Doch der Übergang hin zu dieser Transferleistung verläuft oft nicht reibungslos. *Erstens* dauert die Beantragung von Wohngeld in der Regel mehrere Monate. Gerade wenn Jobs ohne großen zeitlichen Vorlauf angetreten werden, wird das abrupte Ende der Grundsicherungsleistungen nicht durch die erste Wohngeldzahlung abgefedert, auch wenn formal ein Anspruch besteht. *Zweitens* wissen viele unserer Befragten – so auch Dina – nicht, dass sie einen Anspruch auf Wohngeld haben (könnten). So bleibt die Beantragung aus oder wird erst verspätet in Angriff genommen. Massive Informationsdefizite in der Bevölkerung wurden auch für die insgesamt sehr geringe Inanspruchnahme von Wohngeld angeführt (Bruckmeier & Wiemers, 2018).

Nur vereinzelt berichteten uns Teilnehmende, dass sie eine Übergangsfinanzierung vom Jobcenter erhalten hätten, mit der sie die Einkommenslücke bei Jobantritt zumindest in Teilen ausgleichen konnten. Dies war nur möglich, weil Berater:innen im Jobcenter sie auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht und bei der Beantragung unterstützt haben. In der Tat können Jobcenter den Übergang in Arbeit finanziell abfedern, gerade bei Erwerbseintritten im Niedriglohnsektor. Das kann z. B. über ein Überbrückungsdarlehen geschehen oder über das so genannte Einstiegsgeld. Die Inanspruchnahme des Einstiegsgeldes ist im Rahmen des Job-Turbos, mit dem die Bundesregierung Geflüchtete schneller in Arbeit bringen will, deutlich angestiegen (Terzenbach, 2024). Beide Finanzierungen sind allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, liegen im Ermessen der Beratungsfachkräfte und müssen frühzeitig beantragt werden – was wiederum ein frühzeitiges Wissen über die Unterstützungsmöglichkeiten voraussetzt. Die meisten unserer Befragten hatten keine Kenntnis von diesen Möglichkeiten. Einige schrecken auch davor zurück, weil sie befürchten, damit eine verlängerte finanzielle Abhängigkeit vom Jobcenter einzugehen.

Destabilisierende Nach- oder Rückzahlungen nach Ende des Leistungsbezugs

Neben dieser Einkommenslücke berichten einige der Befragten, die eine Arbeit aufgenommen haben, von destabilisierenden Nach- oder Rückzahlungen, mit denen sie nach Beendigung des Hilfebezugs konfrontiert waren.

Beispiel 2: Sofia flieht zusammen mit ihrem Ehemann und ihren drei Kindern nach Deutschland. Direkt nach der Flucht erhält das Ehepaar Grundsicherungsleistungen und das Jobcenter zahlt eine Kaution für die erste Wohnung der Familie. Wenige Monate später nimmt Sofia Arbeit auf. Da der Job qualifikationsadäquat ist und sie entsprechend verdient, verliert die gesamte Familie den Anspruch auf Grundsicherung und das Jobcenter fordert kurz darauf das Geld für die Kaution zurück. Die Rückzahlungsforderung trifft Sofia völlig unerwartet in einer Phase, in der sie sich im Beruf noch nicht stabilisiert hat. Ihr monatliches Einkommen reicht gerade aus, um die essenziellen Ausgaben der Familie zu decken, nicht aber für die Rückzahlung. Es folgt ein monatelanger, für Sofia frustrierender, Briefwechsel mit der Leistungsabteilung des Jobcenters. Ihre Bitte, das Geld in Raten zurückzuzahlen wird erst nach Monaten bewilligt. Sofia glaubt nicht, dass sie das Problem ohne die Hilfe eines Arbeitskollegen hätte lösen können.

Etwas anders gelagert ist der folgende Fall:

Beispiel 3: Aljona, alleinerziehende Mutter, arbeitet in Deutschland als IT-Expertin. Sie erhält eine vierstellige Nebenkostenrechnung für ihre erste Wohnung, die sich auf einen Zeitraum bezieht, in dem sie noch Grundsicherungsleistungen bezogen hatte. Obwohl die Kosten während des Leistungsbezugs entstanden sind, weist das Jobcenter eine Kostenübernahme oder -beteiligung ab, da die Rechnung erst weit nach Beendigung des Leistungsbezugs gestellt wurde. Von der baldigen Zahlungsfrist und der Tatsache, dass das Jobcenter nicht für die Rechnung aufkommt, ist Aljona überrascht. Trotz ihres guten Verdienstes kann sie die Rechnung nicht mit eigenen Mitteln zahlen und muss sich von einem Bekannten Geld leihen. Angesichts hoher Lebenshaltungskosten weiß sie noch nicht, wie sie die Schulden begleichen soll.

In beiden Fällen treffen die Nachzahlungen unsere Befragten unvorbereitet und verursachen längerfristige Belastungen, sowohl finanziell als auch emotional und sozial. Unterstützung in der Bearbeitung der Probleme erhalten die beiden Frauen nicht vom Jobcenter, sondern aus ihrem privaten und beruflichen Umfeld. Retrospektiv überwiegt bei beiden ein Gefühl von Ungerechtigkeit.

Aufstockende Leistungen als Unsicherheitsfaktor

Einige der Teilnehmenden verlassen die Grundsicherung mit der Beschäftigungsaufnahme nicht vollständig. Sie erhalten weiterhin aufstockende Leistungen, weil ihr Gehalt für den Lebensunterhalt nicht ausreicht. Anders als bei den zuvor diskutierten Fällen sind sie also weiterhin Jobcenter-Kund:innen. Sie berichten von anderen Problemen, darunter einer schwierigen Übergangsphase mit zahlreichen Neu- und Nachberechnungen von Leistungsansprüchen. Ein Befragter berichtet von anhaltender Unsicherheit über die Höhe der Leistungen aufgrund seines fluktuierenden Einkommens:

> Beispiel 4: Artem, Vater eines Kindes, Partnerin erwerbslos, arbeitet im Bildungsbereich in Teilzeit und bezieht aufstockende Leistungen vom Jobcenter. Er berichtet davon, dass sich sein Einkommen regelmäßig verändert, etwa aufgrund von inflationsbedingten Anpassungen oder Prämien. Diese Veränderungen meldet er stets pünktlich dem Jobcenter. Doch die Antwortbriefe sind für ihn schwer verständlich und suggerieren Fehlverhalten. Artem berichtet von zahlreichen Nachberechnungen der ihm zustehenden Leistungen durch das Jobcenter. Er muss Geld an das Jobcenter zurückzahlen, das er dann in Teilen aufgrund von Fehlberechnungen doch wieder zurück bekommt. Das anhaltende Hin und Her verursacht Stress und generiert Unsicherheit, wie viel Geld der Familie wirklich zur Verfügung steht.

Exit-Kosten und Belastungen wiegen für Geflüchtete besonders schwer

Die hier diskutierten Kosten und Belastungen können grundsätzlich jede Person betreffen, die das Grundsicherungssystem verlässt oder einen Job aufnimmt und weiterhin aufstockende Leistungen bezieht. Und doch ist anzunehmen, dass sie bei Geflüchteten vermehrt auftreten und für sie besonders schwer wiegen.

Erstens starten Geflüchtete unter erschwerten Bedingungen in das komplexe deutsche Sozialsystem. Sie haben sich in der Regel vor der Flucht nicht vorbereiten können auf das, was sie erwartet und haben bei Ankunft keine oder wenig Kenntnisse über sozialrechtliche Ansprüche. Viele sind belastet durch Krieg, Flucht und Verlust. Direkt nach der Flucht sind Geflüchtete mehrheitlich erwerbslos, ohne Wohnung und finanzielle Reserven und somit hilfebedürftig. Gerade in den Wirren des Ankommens kann es dazu kommen, dass staatliche Hilfen fließen (wie die Zahlung der Kaution im Fall von Sofia) ohne dass Geflüchtete davon wissen, oder dass private Entscheidungen getroffen werden (etwa für eine Wohnung, deren Nebenkosten sich später als horrend herausstellen, siehe Aljonas Fall), die beim Austritt aus der Grundsicherung zum finanziellen Problem werden.

Zweitens arbeiten Geflüchtete häufig in einfachen Jobs mit geringen Gehältern, so auch die mehrheitlich hochqualifizierten Ukrainer:innen (Kosyakova et al., 2025). Dies ist unter anderem mit strukturellen Nachteilen am Arbeitsmarkt, wie geringen Deutschkenntnissen und nicht als gleichwertig anerkannten Qualifikationen, zu erklären. Wir beobachten auch, dass viele unserer Befragten in befristeten Jobs arbeiten, unter anderem da Arbeitgeber angesichts des zeitlich befristeten Aufenthaltstitels davon absehen, längerfristige oder unbefristete Verträge abzuschließen. Die Kosten und Belastungen beim Austritt aus der Grundsicherung treten also in einer Phase auf, die bereits von finanzieller Instabilität und Ungewissheit geprägt ist.

Drittens stehen alleinerziehende Mütter, die sowohl unter unseren Befragten als auch in der gesamten Gruppe der Ukrainer:innen in Deutschland den Großteil ausmachen (Kosyakova et al., 2025), finanziell besonders unter Druck. Sie haben meist hohe Fixkosten und sind als Alleinversorgerinnen ihrer Familien weniger flexibel als alleinstehende Personen, die bei einem finanziellen Engpass beispielsweise mehr arbeiten könnten. So sind finanzielle Engpässe nach dem Verlassen der Grundsicherung gerade für alleinerziehende Mütter nach der Flucht weit mehr als ein individuelles Problem. Sie können die bereits fragile Balance zwischen Sorge- und Erwerbsarbeit und damit die Stabilität in der Familie ins Wanken bringen. Außerdem sind alleinerziehende Mütter der Komplexität des deutschen Sozialsystems besonders ausgesetzt. Viele erhalten für ihre Kinder besondere Sozialleistungen wie den Kinderzuschlag, Kindesunterhalt oder -vorschuss, die mit verändertem Einkommen neu berechnet werden müssen. So kann es, gerade im niedrigen Einkommensbereich in besonderem Maße zu Nachberechnungen und finanzieller Unsicherheit kommen.

Viertens sind viele Ukrainer:innen zwar gut in der ukrainischen Community vernetzt. Doch sind die meisten Bekannten unserer Befragten ebenfalls auf Transferleistungen angewiesen oder arbeiten selbst in schlecht bezahlten Jobs. So scheuen viele davor zurück, sich bei finanziellen Problemen Geld zu leihen, teils aus Risikobewusstsein, teils aus Rücksicht, teils aus Stolz oder Scham. Es können aber auch Situationen der multiplen Verschuldung entstehen, wenn Personen von vielen Bekannten jeweils nur kleine Geldbeträge leihen.

Fünftens stellt die Bearbeitung der Exit-Kosten eine besondere Belastung für Geflüchtete bzw. Zugewanderte insgesamt dar. Die Kommunikation mit der Leistungsabteilung der Jobcenter über Nach- oder Rückzahlungen wird von

unseren Befragten als äußerst schwierig beschrieben, unter anderem aufgrund fehlender Ansprechpartner:innen, schwieriger Erreichbarkeit, komplizierter schriftlicher Behördensprache und fehlender sprachsensibler Unterstützung. Viele würden sich wünschen, Probleme und Lösungen im persönlichen Gespräch klären zu können. So wird die Bearbeitung der Exit-Kosten als oftmals langwierig beschrieben. Die Befragten erleben sich selbst in diesem Kontext als Bittsteller:innen und sehen sich in ihrer Handlungskompetenz stark eingeschränkt.

Sechstens sind Geflüchtete typischerweise mit großer Unsicherheit konfrontiert, gerade wenn ihr Aufenthaltsstatus in Deutschland und damit der Zugang zu Schutz und sozialer Sicherung an Bedingungen geknüpft ist. Für ukrainische Geflüchtete wurde der temporäre Aufenthaltstitel (nach § 24 Aufenthaltsgesetz) im November 2024 um ein weiteres Jahr, bis März 2026, verlängert. Auf EU-Ebene ist eine Verlängerung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz bis März 2027 bereits beschlossen. Wie es danach weitergeht, und welche Möglichkeiten des „Spurwechsels" hin zu einem längerfristigen oder permanenten Aufenthaltstitel es gerade für beschäftigte Ukrainer:innen in Deutschland geben wird, bleibt unklar (SVR Integration und Migration, 2025). Viele unserer Befragten sind darüber hinaus unsicher, ob sie überhaupt in die Ukraine zurückkehren wollen bzw. können, selbst wenn der Krieg endet. Für einige wird eine Rückkehr immer unwahrscheinlicher je länger der Krieg andauert; doch wirft dies für die Zukunft schier unlösbare Fragen auf, gerade wenn enge Familienangehörige noch in der Ukraine leben bzw. nicht ausreisen dürfen. In dieser Situation ist das Bedürfnis der Geflüchteten nach Stabilität und Vorhersehbarkeit besonders groß.

Handlungsfolgen und Welleneffekte

Die Kosten und Belastungen des Ausstiegs aus der Grundsicherung verursachen bei ukrainischen Geflüchteten komplexe emotionale Reaktionen. Die Befragten sind durch die unerwarteten finanziellen Belastungen und deren schwierige Bearbeitung irritiert, frustriert und gestresst. Zwar betonen sie in den Interviews stets Dankbarkeit für die gesamte staatliche Unterstützung, die sie in Deutschland erfahren (haben). Daneben steht aber der Eindruck, bei der Bearbeitung der Exit-Kosten und Belastungen weitgehend allein gelassen worden zu sein. Einige fühlen sich für den Weg in Erwerbsarbeit eher bestraft als belohnt.

Ein negativ empfundener Austritt aus der Grundsicherung kann auch längerfristige Konsequenzen haben, darunter negative Spiralen der Prekarität. Weiterhin beobachten wir, dass sich einige unserer Studienteilnehmer:innen vom Staat abwenden. Sie wollen in Zukunft keine staatliche Unterstützung mehr in Anspruch nehmen, auch wenn diese ihnen zustehen würde. Dieser Effekt ist aus der internationalen Sozialpolitikforschung als „policy feedback" bekannt und zahlreich dokumentiert (Bruch et al., 2010; Watson, 2014): Die Wahrnehmung und Bewertung der persönlichen Interaktion mit Behörden und ihren Mitarbeitenden – als (un)fair, (un)zugänglich, erniedrigend oder bestärkend – kann größere Folgen haben für Vertrauen in den (Sozial)staat, gesellschaftliches Engagement und politische Teilhabe.

Schließlich können Exit-Kosten und Belastungen auch Welleneffekte generieren. Unsere Daten deuten an, dass sich derartige Erfahrungen schnell in der Community herumsprechen. Wenn der Eindruck entsteht, der Austritt aus der Grundsicherung sei ein Wagnis, kann das Erwerbslose entmutigen, diesen Weg einzuschlagen. Andersherum: Gerade für Menschen in instabilen Lebenslagen – etwa Frauen, deren Ehemänner im Krieg sind – könnte die Schaffung von Vorhersehbarkeit ein wirksamer Anreiz sein für den Schritt heraus aus der Grundsicherung.

Reformpotenziale

Der Übergang aus der Grundsicherung hat bisher sowohl wissenschaftlich als auch politisch kaum Beachtung gefunden. Unsere Ergebnisse verdeutlichen, dass er für Betroffene Kosten generiert, die sich teils aus der Komplexität des deutschen Sozialsystems und dem Nebeneinander verschiedener Subsysteme ergeben. Der Exit verursacht nicht nur finanzielle, sondern auch emotionale und soziale Kosten, die sich teils gegenseitig verstärken und längerfristige Handlungsfolgen haben.

Die befragten Ukrainer:innen sind zwar in besonderem Maße belastet, doch auch andere Grundsicherungsbeziehende berichten systematisch von ähnlichen Problemen (Lo Bello et al., 2025). Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit im Übergang heraus aus der Grundsicherung stellen zentrale Belastungen dar, die auch für andere Grundsicherungsbeziehende abschreckend wirken können. In den aktuellen Überlegungen zur Reform des Sozialstaats sollte dies berücksichtigt werden – *erstens* um das Ziel von Beschäftigungsaufnahmen und der Überwindung von Hilfebedürftigkeit nicht zu konterkarieren; und *zweitens* um die Menschen und ihren wertvollen Beitrag auf dem Arbeitsmarkt anzuerkennen.

Einige mögliche Lösungen wurden oder werden bereits diskutiert, darunter die Vereinfachung der Sozialsysteme. Würde etwa das Wohngeld von gleicher Stelle ausgezahlt wie das Bürgergeld, dann könnten Wartezeiten wegfallen und Schnittstellenprobleme abgemildert werden. Neben der Absenkung von Transferentzugsraten wäre auch ein direkter monetärer Anreiz denkbar, eine Art Anschubhilfe für Grundsicherungsbeziehende, die eine Beschäftigung

aufnehmen oder ausweiten (Weber, 2024). Hierbei wäre wichtig, dass die Kosten der Umsetzung und Inanspruchnahme möglichst geringgehalten werden, d. h. dass die Hilfe nicht beantragt werden muss, keiner Ermessensentscheidung unterliegt, nicht erst im Nachhinein ausgezahlt wird und nicht zurückzuzahlen ist, damit nicht weitere Verschuldungssituationen entstehen.

Auf Grundlage unserer Ergebnisse empfehlen wir auch, über finanzielle Anreize hinaus zu denken und den Übergang aus der Grundsicherung bei der Arbeitsvermittlung stärker in den Blick zu nehmen. Im Sinne eines sensiblen Übergangsmanagements sollten Jobcenter frühzeitig umfassende und sprachsensible Informationsarbeit leisten, unter anderem bezüglich des Wegfalls von Ansprüchen beim Verlassen der Grundsicherung, neuen Ansprüchen und Antragsfristen. Finanzberatung könnte eine präventive Wirkung entfalten, da die entstehenden Kosten beim Austritt aus der Grundsicherung hohe finanzielle Kompetenz und Vorausschau erfordern (etwa die frühzeitige Absprache über Ratenzahlung mit dem Stromanbieter oder Vermieter). Einige Jobcenter praktizieren dies bereits und könnten Erfahrungen, die sie u. a. im Kontext des Job-Turbos gemacht haben, an andere weitergeben. Fest steht aber: Ohne genügend Ressourcen wird ein gut durchdachtes Übergangsmanagement nicht realisierbar sein. Auch die Interaktion mit der Leistungsabteilung der Jobcenter, die von unseren Befragten als besonders belastend erlebt wird, sollte auf den Prüfstand gestellt werden, um zu verhindern, dass die schwierige Bearbeitung von Exit-Kosten Menschen langfristig destabilisiert.

Insgesamt gilt: Der Sozialstaat sollte diejenigen belohnen, die genau das tun, was sozialpolitisch von ihnen erwartet wird. Dazu gehört, die versteckten Kosten des Übergangs aus der Grundsicherung zu verstehen, anzuerkennen und zu reduzieren. Eine derartige Reform dürfte weit größere Wirkungen erzielen als einseitig auf Druck und Leistungskürzungen zu setzen.

Literatur

Albelda, R. & Shea, J. (2010). To Work More or Not to Work More: Difficult Choices, Complex Decisions for Low-Wage Parents. *Journal of Poverty*, *14*(3), 245–265.

Lo Bello, R., Schultheis, F., Tertelmann, F. & Hälbich, J. (2025). *Arbeit lohnt sich immer?! Zwischen Sollen, Wollen und Können. Warum Langzeitarbeitslose trotz Fach- und Arbeitskräftemangel selten in den Arbeitsmarkt eintreten*. Forschungsbericht.

Bidder, B. (2025). Kann man beim Bürgergeld wirklich 5 Milliarden Euro sparen? Interview mit Enzo Weber. *Der Spiegel*.

Bruch, S. K., Marx Ferree, M. & Soss, J. (2010). From Policy to Polity: Democracy, Paternalism, and the Incorporation of Disadvantaged Citizens. *American Sociological Review*, *75*(2), 205–226.

Bruckmeier, K. & Wiemers, J. (2018). Benefit Take-Up and Labor Supply Incentives of Interdependent Means-Tested Benefit Programs for Low-Income Households. *Comparative Economic Studies*, 60, 583–604.

BA - Bundesagentur für Arbeit. (2025a). *Arbeitsmarktsituation von Staatsangehörigen der Asylherkunftsländer (TOP 8) und Ukraine*.

BA – Bundesagentur für Arbeit. (2025b). *Übergreifende Statistik zu Personen mit der Staatsangehörigkeit Ukraine, Datenstand August 2025*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Desmond, M. (2016). *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. Crown Publishing Group.

Elder Jr., G. H. (1985). *Life Course Dynamics: Trajectories and Transitions, 1968-1980*. Cornell University Press.

Hirseland, A. & Ramos Lobato, P. (2010). *Armutsdynamik und Arbeitsmarkt*. IAB Forschungsbericht, 3/2010.

Jordan, B., James, S., Kay, H. & Redley, M. (1992). *Trapped in Poverty? Labour Market Decisions in Low-Income Households*. Routledge.

Kosyakova, Y., Rother, N. & Zinn, S. (2025). *Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland: Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung*. Forschungsbericht 51. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Peichl, A., Bonin, H. & Stichnoth, H. (2023). *Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize - Kurzversion*. Forschungsbericht 629. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Prenovost, M. A. & Youngblood, D. C. (2010). Traps, Pitfalls, and Unexpected Cliffs on the Path Out of Poverty. *Poverty & Public Policy*, *2*(2), 53–82.

Roll, S., Miller, S. & Despard, M. (2025). *The impact of benefits cliffs and asset limits on low-wage workers: New evidence from a nationally representative survey*. CSD Research Brief, Nr. 25-07.

SVR Integration und Migration – Sachverständigenrat für Integration und Migration. (2025). *Wie lange ist vorübergehend? Lösungen für das Dilemma des temporären Schutzes von ukrainischen Kriegsflüchtlingen werden gebraucht*. SVR-Kurzinformation, 2025-2.

Schäfer, H. (2025). Mehr Bürgergeld-Aufstocker: Ergebnis eines arbeitsmarktpolitischen Erfolges? *IW-Kurzbericht*, 66/2025.

Terzenbach, D. (2024). *Der Job-Turbo: Erfahrungsbericht des Sonderbeauftragten für die Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt*.

Wanka, A., Rieger-Ladich, M., Stauber, B. & Walther, W. (2020). Doing Transitions: Perspektiven und Ziele einer reflexiven Übergangsforschung. In *Reflexive Übergangsforschung: Theoretische Grundlagen und methodologische Herausforderungen* (1. Aufl., S. 11–36). Verlag Barbara Budrich.

Watson, S. (2014). Does Welfare Conditionality Reduce Democratic Participation? *Comparative Political Studies*, *48*(5), 645–686.

Weber, E. (2024). Eine Anschubhilfe im Bürgergeld könnte die Erwerbsanreize erheblich stärken. *IAB Forum*.

Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications. Design and Methods* (6. Aufl.). SAGE.

Title: The costs of leaving basic income support: Ukrainian refugees in transition

Abstract: *For some time, economic policy debates have focused on how the complex German system of social transfers could be changed to strengthen work incentives. This article proposes a broader perspective that goes beyond formal legal entitlements to encompass the lived experiences of welfare leavers. It explores from a sociological perspective and based on in-depth interviews, how Ukrainian refugees, whose labour market integration is of particular political priority, experience the transition out of basic income support. The abrupt end of transfer payments, unexpected repayments, and uncertainty about the amount of supplementary benefits pose particular burdens that can have a negative long-term impact. In addition to unbureaucratic financial start-up assistance, job centers should provide a sensitive transition management.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0231

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 913-917
JEL: Q41, L94, Q48,

Kerim Ben Hamida

Erneuerbare Energien verändern die industrielle Produktion grundlegend

Der zunehmende Anteil erneuerbarer Energien geht mit einer gestiegenen Volatilität der Strompreise einher. Damit wird das betriebswirtschaftliche Leitbild einer möglichst konstanten industriellen Produktion infrage gestellt. Produktionsstrategien, die den Stromverbrauch gezielt in günstige Zeitfenster verlagern, gewinnen an Bedeutung. Ein flexibles Lastmanagement bietet nicht nur aus Unternehmenssicht Effizienzpotenziale; es kann auch die Netzstabilität erhöhen und eine erfolgreiche Energiewende begünstigen. Gesetzliche Regelungen zum individuellen Netzentgelt konterkarieren die Anreize zur Flexibilisierung allerdings teilweise. Der regulatorische Rahmen sollte an die veränderten Bedingungen am Strommarkt angepasst werden und so die Transformation der industriellen Produktion fördern.

In der industriellen Produktion galt über Jahrzehnte der Grundsatz: Maschinen und Anlagen sollten möglichst konstant im technischen Optimum betrieben werden. Besonders in kontinuierlichen Fertigungsverfahren, etwa in der chemischen Industrie oder bei Schmelzprozessen, erscheint diese Sichtweise weiterhin plausibel. Doch die Gründe für das Streben nach gleichmäßiger Auslastung reichen weit über technische Aspekte hinaus. Viele Unternehmen sind organisatorisch auf Planbarkeit angewiesen, da eine konstante Ausbringung nicht nur die Steuerung von Personal, Materialflüssen und Logistik erleichtert, sondern auch innerbetriebliche Abläufe wie Instandhaltung, Qualitätssicherung und Vertrieb stabilisiert. Hohe Auslastungsgrade gelten in zahlreichen Betrieben zudem noch immer als Effizienzkriterium. Diese Sichtweise ist tief in den Denkstrukturen vieler Entscheidungsträger verankert und spiegelt sich in Zielvereinbarungen, Steuerungssystemen und Investitionsentscheidungen wider. Hinzu treten externe Faktoren wie Lieferverpflichtungen, Abnahmegarantien oder langfristige Kundenverträge, die eine kontinuierliche Produktion begünstigen. Auch regulatorische Anforderungen, etwa im Emissionshandel oder bei der Produkthaftung, fördern indirekt einen gleichmäßigen Betrieb, da Abweichungen dokumentiert, gemeldet und teilweise genehmigt werden müssen. In Summe hat sich so ein über Jahrzehnte gewachsenes System etabliert, das auf Kontinuität ausgelegt ist – technisch, organisatorisch und kulturell.

© 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.

Durch die Volatilität der Strompreise infolge des Ausbaus erneuerbarer Energien gerät dieses System zunehmend unter Druck (Agora Energiewende, 2024). Es gewinnen Strategien an Bedeutung, die den Stromverbrauch gezielt in günstige Zeitfenster verlagern. Die Verschiebung industrieller Steuerungslogiken hin zu mehr Flexibilität und Marktreaktivität steht aber in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur geltenden regulatorischen Praxis. Während sich auf physikalischer und wirtschaftlicher Ebene ein flexibles Lastmanagement als notwendig erweist, sendet der gesetzliche Rahmen Signale, die der erforderlichen Flexibilität entgegenstehen. Ein Beispiel ist die Regelung zum individuellen Netzentgelt gemäß § 19 Absatz 2 der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV) (Bundesregierung, 2005). Vor diesem Hintergrund geht die folgende Analyse der Frage nach, inwiefern wirtschaftspolitische Fehlanreize einer systemdienlichen Flexibilisierung industrieller Prozesse entgegenwirken und welche ordnungspolitischen Konsequenzen sich daraus für eine Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmens ergeben.

Wandel industrieller Produktionsmuster

Die Volatilität der Strompreise verändert die Rahmenbedingungen industrieller Produktion grundlegend. Während Großhandelsstrompreise früher vergleichsweise stabil und gut planbar waren, zeigen sie heute teils ausgeprägte Schwankungen im Tagesverlauf, die vor allem auf die wetterabhängige Einspeisung erneuerbarer Energien und

Dr. Kerim Ben Hamida ist Wirtschaftswissenschaftler und selbständiger Energieökonom.

eine nur begrenzt steuerbare Angebotsstruktur zurückzuführen sind (Umweltbundesamt, 2021). In dieser neuen Realität wird das klassische Paradigma eines dauerhaften Betriebs im technischen Optimum zunehmend infrage gestellt, denn es basiert auf stabilen äußeren Voraussetzungen, insbesondere auf gleichmäßiger Energieverfügbarkeit zu kalkulierbaren Kosten. Wo jedoch die Strompreise stündlich variieren, kann eine kontinuierliche Produktion rasch zur wirtschaftlichen Belastung werden. In Unternehmen mit technisch flexiblen Prozessen eröffnet sich durch die gezielte Verlagerung des Stromverbrauchs auf günstige Zeitfenster ein neues Effizienzpotenzial. Gleichzeitig bleibt diese Option bestimmten Industriezweigen verwehrt: In der Glas-, Stahl- oder Kupferproduktion sowie bei großtechnischen Elektrolysen schließen physikalische, prozesstechnische und sicherheitsrelevante Anforderungen eine flexible Steuerung weitgehend aus. Für diese Betriebe stellt sich die Herausforderung nicht in der aktiven Marktteilnahme, sondern in der Absicherung gegen Risiken und in der langfristigen Gestaltung von Energiepreismodellen. Unabhängig von der jeweiligen Branche zeichnet sich jedoch ein struktureller Wandel ab: Produktionsplanung vollzieht sich nicht länger allein im Spannungsfeld von Technologie und Kapazität, sondern zunehmend im Kontext ökonomischer Anpassungsfähigkeit. Damit entsteht ein neues Verständnis industrieller Logik, das nicht auf Beständigkeit, sondern auf Reaktionsfähigkeit beruht.

Energiesystem im Umbruch

Der Umbau der deutschen Energiewirtschaft schreitet in großen Schritten voran. Der forcierte Ausbau erneuerbarer Energiequellen einerseits und der gleichzeitige Rückbau konventioneller, grundlastfähiger Kraftwerke andererseits verändern die Struktur des Stromsystems grundlegend. Besonders eindrücklich zeigt sich dies an sogenannten Hellbrisetagen, also Wetterlagen mit starkem Wind und intensiver Sonneneinstrahlung, die typischerweise im Frühjahr auftreten. In diesen Phasen kommt es zu einer hohen simultanen Einspeisung aus Photovoltaik- und Windkraftanlagen, was die Börsenpreise am Spotmarkt massiv unter Druck setzt. Treffen solche Einspeiseschübe zudem auf Tage mit geringer industrieller Nachfrage, etwa Wochenenden oder Feiertage, entstehen regelmäßig mehrstündige Negativpreise. Unternehmen, die flexibel auf solche Signale reagieren können, haben in dieser Zeit die Möglichkeit, für ihren Strombezug vergütet zu werden. Dies verdeutlicht, dass Preissignale heute weniger Ausdruck physischer Knappheit sind, sondern vielmehr Ergebnis von Angebotsspitzen wetterabhängiger Erzeugung.

Derartige Preissignale stellen eine fundamentale Abkehr von den stabilen Preisniveaus vergangener Jahre dar. In diesem volatilen Marktumfeld werden Unternehmen belohnt, die ihre Stromnachfrage dynamisch an die Preisschwankungen des Spotmarktes anpassen können. Der politische Rahmen wirkt dabei als zusätzlicher Katalysator. Mit dem novellierten Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 und den langfristigen Klimazielen bis 2045 wird die Transformation des Stromsystems weiter beschleunigt (BMWK, 2023).

Die Folge ist eine steigende Frequenz extremer Preissignale. Sie treten sowohl als kurzfristige Preisrallyes bei geringer Einspeisung als auch als anhaltende Preisverfälle bei simultanem Überangebot auf. Diese veränderte Systemlogik stellt das bisherige Versorgungskonzept vor neue Herausforderungen. Da Wind- und Solarenergie nicht steuerbar einspeisen, muss das Gesamtsystem durch sogenannte Schattenkraftwerke ergänzt werden. Diese Erzeugungskapazitäten gehen nur dann ans Netz, wenn die wetterabhängigen Quellen nicht ausreichen.

Neben dem Ausbau erneuerbarer Energien plant die Bundesregierung deshalb eine neue Kraftwerksstrategie. Sie setzt auf wasserstofffähige Gaskraftwerke, die nicht der Grundversorgung dienen, sondern gezielt Versorgungslücken während sogenannter Dunkelflauten schließen (tagesschau.de, 2025). Parallel dazu werden Investitionen in Speichertechnologien und Demand-Side-Management gefördert, um das System durch flexible Lasten zu stabilisieren. Diese Strategie ist technologisch nachvollziehbar, stellt aber erhebliche wirtschaftspolitische Anforderungen an Effizienz, Investitionsbereitschaft und Steuerungskapazitäten. Sie basiert auf einem komplexen Zusammenspiel vieler einzelner Akteure. Deren Verhalten muss nicht mehr nur physikalisch-technisch, sondern auch marktwirtschaftlich gesteuert werden. Damit rückt die betriebswirtschaftliche Entscheidungsebene in der Industrie stärker als je zuvor in den Mittelpunkt der energiewirtschaftlichen Systemverantwortung.

Fehlanreize im regulatorischen Umfeld

Während sich die Preisbildung zunehmend an fluktuierender Einspeisung orientiert, bleibt die gesetzliche Regulierung in zentralen Bereichen dem Paradigma der Grundlastversorgung verpflichtet (AEE, 2013; Umweltbundesamt, 2015; VDMA Power Systems, 2021). Noch immer spiegeln zentrale Elemente des regulatorischen Rahmens ein Verständnis von Stromverbrauch wider, das auf gleichmäßige Lastverläufe und kontinuierliche Abnahme setzt. Besonders deutlich wird dieser Widerspruch am Beispiel der Netzentgeltbefreiung nach § 19 (2) StromNEV.

Innerhalb dieses Paragraphen sind zwei unterschiedliche Entlastungsmechanismen geregelt. Beide sollen stromintensiven Unternehmen eine deutliche Reduktion der Netzentgelte ermöglichen. Der erste Mechanismus ist das sogenannte Hochlastzeitfenster. Dabei müssen Unterneh-

men ihre Lastspitzen gezielt während festgelegter Zeiträume reduzieren. Der zweite Mechanismus ist die netzdienliche Privilegierung. Sie gewährt eine Entlastung, wenn Unternehmen über das Jahr hinweg eine konstant hohe Stromabnahme nachweisen können. Beide Regelungen verfolgen dasselbe Ziel: Sie sollen ein netzdienliches Verhalten fördern. Allerdings beruhen sie auf unterschiedlichen operativen Voraussetzungen und Nachweisverfahren.

Hochlastzeitfenster als Flexibilitätsanreiz

Unternehmen, die besonders viel Strom verbrauchen, zahlen nicht nur für jede Kilowattstunde, sondern auch für die höchste elektrische Leistung, die sie innerhalb eines Jahres aus dem Netz beziehen. Diese Komponente wird als Leistungspreis bezeichnet. Um das Stromnetz in Spitzenzeiten zu entlasten, können Unternehmen ihre Kosten senken, wenn sie zu bestimmten, im Voraus festgelegten Stunden des Jahres besonders wenig Strom abnehmen. Diese Zeiträume werden als Hochlastzeitfenster bezeichnet (Bundesnetzagentur, 2013). Unternehmen, die in diesen kritischen Phasen ihren Verbrauch deutlich zu reduzieren, profitieren von einer geringeren Berechnungsgrundlage für den Leistungspreis und zahlen dadurch im gesamten Jahr niedrigere Netzentgelte. Diese Entlastung ist unabhängig vom Strompreis, der zu diesen Zeitpunkten am Markt erzielt wird.

Bezieht ein mittelständisches Industrieunternehmen mit einer Stromleistungsspitze von beispielsweise 5.000 kW (elektrische Leistung) seinen Strom über einen normalen Stromliefervertrag und beträgt der Jahresleistungspreis in diesem Fall 100 € pro Kilowatt (kW) und Jahr, ergibt sich daraus eine jährliche Leistungspreiskomponente von:

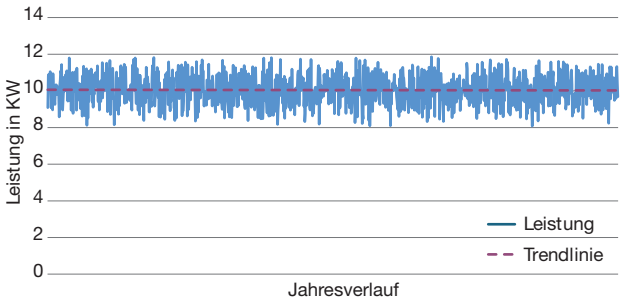
$$5.000\ \text{kW} \times 100\ €/\text{kW} = 500.000\ € \text{ pro Jahr}$$

Im Rahmen der Hochlastzeitfenster nach § 19 (2) StromNEV legt der Verteilnetzbetreiber für das folgende Jahr bestimmte Stunden fest, in denen eine besonders hohe Netzlast zu erwarten ist. Reduziert das Unternehmen in diesen Zeiträumen seine maximale Leistungsaufnahme von 5.000 Kilowatt auf 500 Kilowatt, sinkt die Berechnungsgrundlage für den Leistungspreis auf 10 % der ursprünglichen Kosten:

$$10\,\%\text{ von }500.000\ € = 50.000\ €$$

Diese Einsparung ergibt sich unabhängig vom tatsächlichen Strompreis am Spotmarkt und ist somit auch bei niedrigen Marktpreisen wirtschaftlich attraktiv. Gleichzeitig entstehen durch die Reduktion in den Hochlaststunden möglicherweise Produktionsverschiebungen, Ramp-up-Kosten oder Effizienzverluste. Diese sind gegenüberzustellen, um eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Entscheidung zu treffen. Der Anreiz zur Reduzierung der maximalen Leistungsaufnahme in Hochlastzeitfenstern wirkt allerdings einseitig. Während das System darauf abzielt, Stromverbräuche aus potenziell überlasteten Stunden zu verlagern, entfaltet es keinerlei Wirkung in Zeiten mit Stromüberangebot. Diese Regelung bleibt blind gegenüber den wachsenden Zeitfenstern mit sehr niedrigen oder negativen Börsenstrompreisen, in denen flexible Nachfrage aus systemischer Sicht besonders wertvoll wäre. In der Folge verschärft sich der Zielkonflikt zwischen Versorgungssicherheit und Marktintegration erneuerbarer Energien.

Abbildung 1
Typischer Lastverlauf eines Unternehmens mit individuellem Netzentgelt über das Jahr



Quelle: eigene Darstellung.

Entlastung durch konstante Stromabnahme

Stromintensive Unternehmen können dauerhaft Netzkosten senken, wenn sie ihren Stromverbrauch möglichst gleichmäßig über das Jahr hinweg verteilen (siehe schematische Darstellung in Abbildung 1). Grundlage dafür ist die sogenannte netzdienliche Privilegierung nach § 19 (2) StromNEV. Sie wird anhand der sogenannten Vollbenutzungsstunden berechnet, also dem Quotienten aus dem jährlichen Stromverbrauch in Kilowattstunden und der höchsten abgerufenen Leistung in Kilowatt:

$$\frac{\text{Verbrauch in kWh/Leistungsspitze in kW}}{= \text{Vollbenutzungsstunden}}$$

Je höher dieser Wert, desto stärker wird das Unternehmen entlastet. Die Annahme dahinter ist, dass ein konstanter Stromverbrauch das Netz planbar und gleichmäßig belastet. Deshalb sehen die regulatorischen Vorgaben für Unternehmen mit hoher Vollbenutzungsstundenzahl deutlich reduzierte Netzentgelte vor (Tabelle 1). Diese Entlastung erfolgt unabhängig von Börsenstrompreisen oder der tatsächlichen Netzbelastung.

Ein Unternehmen der energieintensiven Industrie, etwa aus der Metallverarbeitung, betreibt beispielsweise eine Produktionsanlage mit einer konstanten Anschlussleistung von

Tabelle 1
Netzentgeltreduzierung für Unternehmen durch netzdienliche Privilegierung

Vollbenutzungsstundenzahl (h)	Netzentgeltreduzierung
< 7.000	0
7.000 – 7.500	80 %
7.500 – 8.000	85 %
8000 <	90 %

Quelle: Bundesregierung (2005), eigene Darstellung.

10.000 kW. Der reguläre Leistungspreis des zuständigen Netzbetreibers beträgt 100 €/kW und Jahr, woraus sich folgende jährliche Netzentgeltbelastung ergibt:

$$10.000\ \text{kW} \times 100\ €/\text{kW} = 1.000.000\ € \text{ pro Jahr}$$

Im vorliegenden Beispiel erreicht das Unternehmen eine gleichmäßige Auslastung von 8.000 Stunden, was einem Jahresstromverbrauch von 80.000.000 kWh entspricht. Damit fällt es in die höchste Reduktionsstufe, und das Netzentgelt sinkt auf:

$$1.000.000\ € \times (100\ \% - 90\ \%) = 100.000\ €$$

Eine Jährliche Ersparnis von 900.000 €.

Für Unternehmen ergibt sich daraus ein deutlicher Zielkonflikt. Sie können entweder versuchen, von kurzfristig niedrigen oder sogar negativen Börsenstrompreisen zu profitieren, oder sich strategisch auf die Erfüllung der Voraussetzungen für die Netzentgeltreduktion konzentrieren. Der flexible Ansatz ist bei idealer Umsetzung wirtschaftlich attraktiv. In der Praxis ist er jedoch mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Strompreise lassen sich auf Stundenbasis kaum zuverlässig prognostizieren. Spontane Produktionsanpassungen sind organisatorisch und technisch anspruchsvoll. Außerdem lassen sich nicht alle Prozesse ohne Weiteres bedarfsgerecht verschieben. Die Regelung zur Vollbenutzungsstundenzahl hingegen schafft Sicherheit. Die Kriterien sind ex ante bekannt und ermöglichen eine langfristige Produktionsplanung. Bereits im Januar wissen Unternehmen, welche Auslastung sie bis Dezember erreichen müssen, um einen klar definierten finanziellen Vorteil zu realisieren. Diese Planbarkeit macht das Modell gerade für risikoaverse oder strukturell wenig flexible Unternehmen attraktiv.

Dieser Ansatz verliert in einer zunehmend fluktuierenden Energiewelt aber an Aktualität. Mit dem wachsenden Anteil wetterabhängiger Erzeugung liegt die zentrale Herausforderung des Systems nicht mehr in der Glättung der Nachfrage, sondern in der Fähigkeit, kurzfristig auf ein schwankendes Stromangebot zu reagieren. Zunehmende Redispatch-Maßnahmen verdeutlichen diese Entwicklung. Dabei müssen Netzbetreiber Kraftwerke hoch- oder herunterfahren, um Netzengpässe auszugleichen und die Stabilität des Gesamtsystems zu sichern. Diese Eingriffe führen unweigerlich zu höheren Kosten für Ausgleichsenergie, die letztlich von den Verbrauchern getragen werden (Bundesnetzagentur, 2024; Consentec GmbH & Neon Neue Energieökonomie, 2019). Sie zeigen, dass Nachfrage und Erzeugung bislang nicht ausreichend flexibel aufeinander abgestimmt sind. In dieser Situation setzt der Gesetzgeber mit dem individuellen Netzentgelt jedoch weiterhin einen klaren Anreiz zur Produktionskontinuität und wirkt damit einer flexiblen Betriebsweise direkt entgegen. Die daraus entstehende Schieflage ist strukturell. Während marktwirtschaftliche Prinzipien eine dynamische, preisorientierte Produktionssteuerung nahelegen, belohnen zentrale Regelungsmechanismen weiterhin ein statisches Verbrauchsverhalten. Die entstehenden Opportunitätskosten sind erheblich, nicht nur durch entgangene wirtschaftliche Vorteile, sondern auch durch die erschwerte Integration erneuerbarer Energien. Die geltende Regulierung verfestigt damit ein überholtes Netzverständnis und verhindert die konsequente Nutzung jener Preissignale, die durch die Liberalisierung des Strommarkts gezielt eingeführt wurden.

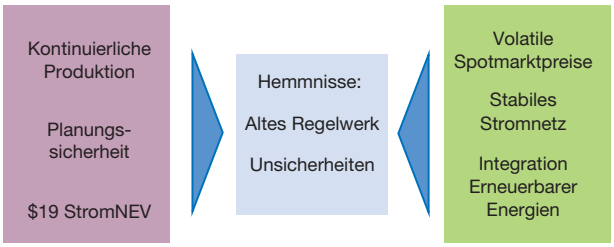
Auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass der regulatorische Rahmen nach wie vor auf statische Betriebsmodelle ausgerichtet ist. Neue Instrumente wie Industriestrompreis-Vorschläge oder Strompreiskompensationen adressieren vorwiegend kurzfristige Entlastungen, setzen jedoch kaum Impulse für strukturelle Anpassungen in Richtung Flexibilität. Zudem herrscht in der Praxis große Unsicherheit darüber, ob und wie flexibel produzierende Unternehmen bestehende Vergünstigungen mit innovativen Steuerungsansätzen kombinieren dürfen. Die netzdienliche Privilegierung wirkt hier besonders stark, da sie langfristige Planungssicherheit verspricht und Produktionsverlagerungen aus definierten Hochlastzeiten finanziell attraktiv macht.

Schlussfolgerungen für Politik und Praxis

Die vorliegende Analyse macht deutlich, wie stark die industrielle Energieverwendung im Spannungsfeld zwischen technischer Notwendigkeit, ökonomischer Rationalität und politischer Steuerungsabsicht steht. Die Strommärkte verändern sich durch den Ausbau erneuerbarer Energien grundlegend und führen immer häufiger zu stark schwankenden Preisen. Die Netzentgeltregulierung bleibt in zentralen Punkten jedoch einem statischen Systemverständnis verpflichtet. Besonders die individuellen Netzentgelte zeigen, dass regulatorische Anreizsysteme derzeit vor allem gut planbare Lastverläufe begünstigen. Flexible und marktreaktive Unternehmen stehen hingegen vor Unsicherheiten und potenziellen Nachteilen, obwohl sie systemisch betrachtet einen wertvollen Beitrag zur Stabilisierung des Stromsystems leisten könnten.

Diese Asymmetrie führt zu einer Schieflage: Einerseits wird von der Industrie erwartet, dass sie ihre Prozesse zunehmend an ein volatiles Energiesystem anpasst. Andererseits fehlt es an verlässlichen, wirtschaftlich attraktiven Rahmenbedingungen, die diese Anpassung tatsächlich ermöglichen und belohnen. Stattdessen fördern bestehende Mechanismen ein Verhalten, das auf starre Auslastung und maximale Gleichförmigkeit abzielt. So bleiben wirtschaftliche Effizienzpotenziale durch flexible Lastverlagerung ungenutzt, während die Integration erneuerbarer Energien ausgebremst wird. Die Industrie verharrt in einem aus der Vergangenheit stammenden Steuerungskorsett, obwohl technische Lösungen für flexible Lastverschiebung, Speicherintegration oder digitale Produktionssteuerung längst vorhanden sind. Diese Diskrepanz ist keineswegs ein Randthema. Sie betrifft zentrale Weichenstellungen für den industriellen Standort Deutschland. Unternehmen müssen sich zunehmend zwischen Sicherheit durch regulative Begünstigungen und Chancen durch marktgetriebene Flexibilität entscheiden. Diese Wahl ist nicht neutral, sondern wird durch die heutige Gesetzeslage systematisch zugunsten planbarer Prozesse begünstigt. Eine verlässliche Reduktion der Netzentgelte durch gleichmäßige Stromabnahme erscheint für viele Akteure als wirtschaftlich attraktiver als die spekulative Hoffnung auf Strompreissignale, die kurzfristig nutzbar sind. Wer hingegen auf Flexibilität setzt, trägt die Last der Unsicherheit, regulatorischer Intransparenz und oft auch höherer Betriebskosten (Abbildung 2).

Abbildung 2
Zielkonflikt von Kontinuität vs. Flexibilität



Quelle: eigene Darstellung.

Die hier Analyse zeigt, dass eine grundlegende Neuausrichtung regulatorischer Mechanismen notwendig ist. Es bedarf eines Ordnungsrahmens, der nicht rückwärtsgewandt ist, sondern die tatsächlichen Herausforderungen eines dezentralen, fluktuierenden Energiesystems abbildet. Ziel muss es sein, technologische Innovationsbereitschaft und systemdienliches Verhalten nicht zu bestrafen, sondern gezielt zu fördern. Dazu gehört insbesondere, dass flexible Lasten, Speicher und digitale Steuerungstechnologien nicht länger benachteiligt, sondern aktiv in das Netzentgeltsystem eingebunden werden.

Wer heute regulatorische Weichen stellt, sollte die strukturellen Zielkonflikte zwischen Planbarkeit und Flexibilität erkennen und auflösen. Nur wenn die ökonomischen Anreize mit den politischen Zielen in Einklang gebracht werden, kann die Transformation der Industrie gelingen. Die Technologien sind verfügbar, die Bereitschaft vieler Unternehmen ist vorhanden. Nun braucht es ein Regulierungsdesign, das diesen Wandel nicht behindert, sondern konsequent ermöglicht. Eine nächste Stufe der Regulierung sollte daher nicht nur Fehlanreize abbauen, sondern aktiv den Weg für ein industrielles Lastmanagement im Einklang mit volatilen Erzeugungsprofilen ebnen.

Literatur

AEE - Agentur für Erneuerbare Energien. (2013). Erneuerbare Energien im Strommarkt. *Renews Kompakt*, Nr. 53.

Agora Energiewende. (2024). *Die Energiewende in Deutschland – Stand der Dinge 2024*.

BMWK - Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung*.

Bundesnetzagentur. (2013). *BK4-13-739 – Festlegung zur Ermittlung sachgerechter Entgelte nach § 19 Abs. 2 StromNEV, S. 28–29 (Methodik und Begriff „Hochlastzeitfenster")*.

Bundesnetzagentur. (2024). *Redispatch*.

Bundesregierung. (2005). *Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung – StromNEV)*.

Consentec GmbH & Neon Neue Energieökonomie. (2019). *Kosten- oder marktbasiert? Zukünftige Redispatch-Beschaffung in Deutschland*.

tagesschau.de. (2025, 14. November). *Kraftwerksstrategie: Bundesregierung einigt sich auf neue Gas- und Reservekraftwerke*.

Umweltbundesamt. (2015). *Strommarktdesign der Zukunft*.

Umweltbundesamt. (2021). *Transformation des Strommarktes bis 2050 – Optionen für ein Marktdesign mit hohen Anteilen erneuerbarer Energien*.

VDMA Power Systems. (2021). Klima- und Energiepolitik für mehr Innovationen. In Forum für Zukunftsenergien (Hrsg.), *Energie macht Zukunft – Was die Energiewirtschaft von der kommenden Bundesregierung erwartet* (S. 152–155).

Title: ***Renewable energies are fundamentally changing industrial production***

Abstract: *This article examines how volatile electricity prices driven by renewable energy integration challenge traditional industrial production logics in Germany. It highlights the conflict between flexible, market-oriented production strategies and regulatory incentives that still favour constant load profiles, particularly through individual network charges under §19 (2) StromNEV. By analysing the resulting economic trade-offs for energy-intensive firms, the paper reveals structural barriers to system-friendly demand flexibility. It concludes that realigning regulatory frameworks with the dynamics of renewable-based power systems is essential to unlock efficiency potentials and support the energy transition without undermining industrial competitiveness.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0232

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 918-922

JEL: E32, E37, R31

Frederik Czerniak, Aaron Hennig

Bauaktivität in Deutschland: Ist kurzfristig eine Erholung zu erwarten?

Der Wohnungsbau in Deutschland steckt seit mehreren Jahren in einer tiefen Schwächephase: steigende Baupreise, hohe Zinsen und ein deutlicher Einbruch der Baugenehmigungen bremsen die Bautätigkeit spürbar. Gleichzeitig bleibt der Wohnraumbedarf hoch. Die vorliegende Auswertung aktueller Daten aus dem „Dashboard Konjunktur" zeigt: die Produktion im Baugewerbe und die Investitionen in den Bau liegen weiterhin auf niedrigem Niveau, während nur einzelne Frühindikatoren – etwa leicht höhere Auftragseingänge und mehr neue Hypothekenverträge – auf eine mögliche Bodenbildung hindeuten.

In den vergangenen vier Jahren sind die Baupreise in Deutschland deutlich gestiegen, während die Wohnungsbauaktivität stark zurückgegangen ist. Um den Bedarf zu decken, werden jedoch deutlich mehr Wohnungen benötigt. Die vor der COVID-19-Pandemie vorherrschende Hochphase der Wohnungsbauwirtschaft scheint auch nach dem Abklingen der Pandemie vorüber zu sein (Leiss & Wohlrabe, 2024). Dieser Artikel betrachtet potenzielle Einflussfaktoren auf die Bautätigkeit und verschafft einen Überblick über die gegenwärtige Marktsituation im deutschen Wohnungsbau. Die Datenrecherche erfolgt auf Grundlage des „Dashboard Konjunktur", dem interaktiven Datenportal des Statistischen Bundesamtes (StBA) und Bestandteil des „Dashboard Deutschland"[1].

Als eine der primären Säulen in der Ergebnisveröffentlichung des StBA bietet das Dashboard Deutschland einen einfachen Einstieg in datengestützte Analysen zu verschiedenen Themen. Es umfasst zwei Datenangebote: „Dashboard Integration" und „Dashboard Konjunktur". Neben überwiegend monatlich publizierten Indikatoren der amtlichen Statistik wird das konjunkturelle Datenangebot durch hochfrequente nicht-amtliche Daten mit bis zu täglicher Aktualisierung ergänzt. Diese Kombination ist ein Alleinstellungsmerkmal in Deutschland und hat zum Ziel, die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland so aktuell wie möglich abzubilden. Zudem gibt der längere Betrachtungszeitraum[2] die Möglichkeit, kurzfristige Schwankungen ins Verhältnis zu langfristigen Entwicklungen zu setzen.

Weniger genehmigte Wohnungen, hohes Preisniveau

Ein Indikator für die bauwirtschaftliche Aktivität ist die Anzahl der genehmigten Wohnungen im Neubau. Im Dashboard Konjunktur sind hierzu amtliche Daten ab dem Jahr 2003 mit monatlicher Aktualisierung enthalten. In Abbildung 1 sind die entsprechenden Zeitreihen für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäuser dargestellt – Wohnheime und Nichtwohngebäude sind aufgrund der geringen Anzahl zu vernachlässigen. Seit Beginn der Zeitreihe sind deutliche Schwankungen in der Zahl der Baugenehmigungen erkennbar. Diese sind auf konjunkturelle Effekte des Marktumfelds

1 Das Dashboard Deutschland ergänzt die Homepage (destatis.de) und die Datenbank GENESIS-Online.

2 Teilweise beginnen Zeitreihen im Dashboard Konjunktur bereits im Jahr 2003.

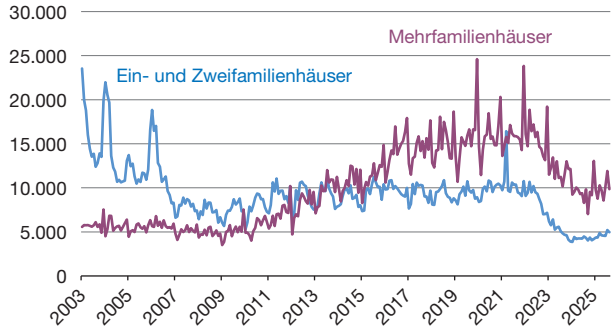
© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Frederik Czerniak ist Referent im Referat Visualisierung und in der Gruppe Externe Kommunikation im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden.

Aaron Hennig ist Data Expert in der Gruppe Nationaleinkommen, Sektorkonten, Erwerbstätigkeit in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden.

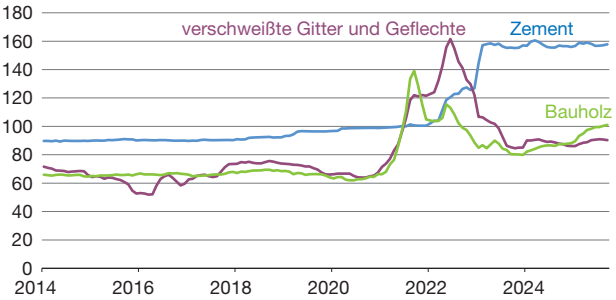
Abbildung 1
Anzahl genehmigter Wohnungen im Neubau



Quelle: Statistisches Bundesamt (2025a), Statistik der Baugenehmigungen.

Abbildung 2
Preisentwicklung für ausgewählte Baumaterialien*

Preisindex, 2021 = 100



* Als Grundlage werden hierzu die Subindizes des Erzeugerpreisindex gewerblicher Produkte aus inländischer Produktion für den inländischen Absatz betrachtet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2025b), Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte.

sowie auf saisonale Schwankungen zurückzuführen. Insbesondere die Genehmigungen für Ein- und Zweifamilienhäuser gehen ab Mitte 2006 deutlich zurück und erreichen im Nachgang der Weltfinanzkrise Anfang 2010 bis dato ihren Tiefststand. In den 2010er Jahren nimmt die Anzahl genehmigter Mehrfamilienhäuser deutlich stärker zu als die der Ein- und Zweifamilienhäuser. Aus den Daten ist erkennbar, dass sich die Anzahl letzterer von 2010 bis 2022 auf einem ungefähr gleichbleibenden Niveau bewegt. Mehrfamilienhäuser verzeichneten dagegen im selben Zeitraum einen deutlichen Anstieg.

Spätestens seit Mitte 2022 ist für beide Zeitreihen ein deutlicher Rückgang erkennbar, sodass sich die Zahl der genehmigten Ein- und Zweifamilienhäuser seit 2023 unter dem Niveau von 2010 bewegt. Auch die Zahl neu genehmigter Mehrfamilienhäuser liegt mit monatlich durchschnittlich etwa 9.500 genehmigten Einheiten im Jahr 2024 auf einem Niveau, welches letztmals 2014 gemessen wurde. Zum Vergleich: Der Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2023 lag bei etwa 15.000 genehmigten Mehrfamilienhäusern pro Monat. Ab 2024 ist für beide Zeitreihen eine gewisse Stabilisierung erkennbar, wobei diese insbesondere bei den genehmigten Ein- und Zweifamilienhäusern auf niedrigem Niveau von etwa 4.500 monatlich genehmigten Einheiten erfolgt.

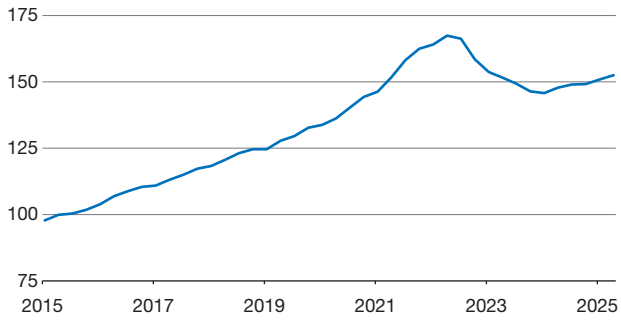
Preis- und Zinsentwicklung: zentrale Einflussfaktoren für Bauinvestitionen und Bautätigkeit

Wichtige Einflussfaktoren auf die Investitionen in den Bau und die Tätigkeit der Bauwirtschaft sind Preise und Zinsen. Seit Mitte 2021 kam es zu hohen Preissteigerungen auf allen Wirtschaftsebenen, d. h. neben hohen Inflationsraten der Verbraucherpreise sind auch etwa Einfuhrpreis- und Erzeugerpreisindizes der amtlichen Statistik sehr deutlich gestiegen. Besonders die Energiepreise wiesen extrem hohe Veränderungsraten auf, die Ende 2022/Anfang 2023 auch aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine ihren Höhepunkt erreichten. Als Reaktion auf die hohen Inflationsraten erhöhte die Europäische Zentralbank (EZB) im Zeitraum von Mitte 2022 bis Mitte/Ende 2023 ihre Leitzinsen (ECB, 2025). Dies hatte gesamtwirtschaftlich höhere Kreditzinsen zur Folge. Der EZB-Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte erreichte mit 4,5 % im September 2023 einen Höchstwert in den letzten 15 Jahren. Zwischen Mai 2024 und Juni 2025 wurde er immer wieder gesenkt und lag im Oktober 2025 mit 2,15 % immer noch höher als vor der Phase sehr hoher Inflation.

Im Laufe des Jahres 2022 erhöhten sich auch die Hypothekenzinsen für private Haushalte deutlich (Deutsche Bundesbank, 2025). So stiegen beispielsweise die Effektivzinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte im Neugeschäft (mit einer Zinsbindung von 5 bis 10 Jahren) von etwa 1,3 % im ersten Quartal 2022 auf etwa 3,6 % im ersten Quartal 2023. Auf diesem Niveau verbleibt die Reihe bis zum aktuellen Zeitpunkt: im dritten Quartal 2025 liegt der Zinssatz bei 3,6 %. Dies stellt eine Kostensteigerung für die Bautätigkeit privater Haushalte dar. Neben dem gestiegenen Zinsniveau sind auch die Preise für Produktionsfaktoren aller Branchen betroffen, wie auch die für die Bauwirtschaft. Dies verdeutlicht die Preisentwicklung ausgewählter Baumaterialien (Abbildung 2).

Im Zeitverlauf ab 2014 ist für Baumaterialien wie Zement, Bauholz und Metallerzeugnisse (wie verschweißte Git-

Abbildung 3
Häuserpreisindex
Preisindex, 2015 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (2025c), Häuserpreisindex.

ter und Geflechte) bis 2021 ein nur leichter Anstieg der monatlich ermittelten Werte erkennbar. Ab 2021 verdoppelten sich zeitweise die Preise für einige Baumaterialien (unter anderem für verschweißte Gitter und Geflechte sowie für Bauholz); aktuell bewegen sie sich auf einem merklich höheren Niveau als in den Jahren vor 2021. Im aktuellen Berichtsmonat September 2025 liegt der Preis für Bauholz zwar mit 27,4 % unter dem Preis im September 2021 (dieser war der Höchstwert), aber 59,3 % über dem Wert im September 2020. Ähnlich verhält es sich mit dem durchschnittlichen Preis für verschweißte Gitter und Geflechte, der im September 2025 etwa 41,0 % über dem Niveau von September 2020 lag. Die Preise für Zement sind seit Anfang 2022 stark gestiegen und waren im September 2025 um 50 % höher als noch im Jahr 2021, was unter anderem auf die deutlich gestiegenen Energiekosten zurückzuführen ist (Bauindustrie, 2025).

Die Preisentwicklung für die Bautätigkeit insgesamt wird durch die quartalsweise veröffentlichten Baupreisindizes repräsentiert. Für Wohngebäude ist der Index in den letzten zehn Jahren über 70 % gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2025d). Der stärkste Anstieg fand dabei zwischen Ende 2021 und heute statt. Im dritten Quartal 2025 lag das Preisniveau der Baupreise etwa 31,5 % höher als noch im dritten Quartal 2021.

Ein geeigneter Indikator zur Beschreibung des Wohnungs- und Häusermarkts ist der Häuserpreisindex, welcher die durchschnittliche Preisentwicklung für neue und bestehende Wohnimmobilien beschreibt (Abbildung 3). Dieser Index ermittelt sich dabei aus den Preisen für Gebäude und Grundstück insgesamt. Bundesweit haben sich Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen zwischen 2015 und 2025 um rund 55 % verteuert. Den vorläufigen Höchstwert erreichte der Index im zweiten Quartal 2022, in dem er im Vergleich zu 2015 eine Verteuerung von 70 % auswies. Der Häuserpreisindex spiegelt damit die Auswirkungen auf die Angebotsseite des Häusermarktes durch gestiegene Baupreise wider. Nach einem Rückgang des Preisindex auf hohem Niveau während der Phase der höheren Zinsen im Hypothekenmarkt im Verlauf der Jahre 2022 und 2023 steigt der Häuserpreisindex seit dem zweiten Quartal 2024 wieder und liegt im zweiten Quartal 2025[3] bei 152,5 Indexpunkten und damit 52,5 % höher als im Jahresdurchschnitt 2015.

Aktuelle Lage des Baugewerbes

Um die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Bautätigkeit bewerten zu können, werden Konjunkturindikatoren der Baubranche dargestellt. Dies erfolgt unter Verwendung des „Pulsmesser Wirtschaft“, eines Vergleichstools innerhalb des Dashboard Konjunktur, das die besondere Funktion bietet, ökonomische Indikatoren verschiedener Frequenzen und verschiedener Wertniveaus in einer gemeinsamen Zeitreihenvisualisierung darzustellen. Ein möglicher Anwendungsfall ist das Kombinieren amtlicher Daten mit nicht-amtlichen Indikatoren sowie experimentellen Schnellindikatoren. Konjunkturelle Entwicklungen am aktuellen Rand des Betrachtungszeitraumes lassen sich damit möglichst frühzeitig identifizieren. Reihen unterschiedlicher Frequenzen werden gemeinsam über derselben Zeitachse geplottet und die Datenpunkte stets linear interpoliert. Um verschiedene Werteskalen visuell in Einklang zu bringen, wird ein einfaches Standardisierungsverfahren verwendet: Werte Y_t werden mit

$$Y_t^s := \frac{Y_t - \min\{Y_t : t\}}{\max\{Y_t : t\} - \min\{Y_t : t\}}$$

auf das Intervall [0, 1] in standardisierte Werte Y_t^s transformiert im jeweils betrachteten Zeitraum. Die Ermittlungen von Minimum und Maximum sind abhängig vom ausgewählten Zeitraum, sodass Y_t^s die Werte 0 (min) und 1 (max) von jeder Zeitreihe mit mindestens zwei Datenpunkten im Zeitraum erreicht. Der Vorteil dieser Methodik[4] ist, dass sie kaum Anforderungen an die betrachteten Zeitreihen stellt und leicht interpretierbar ist.

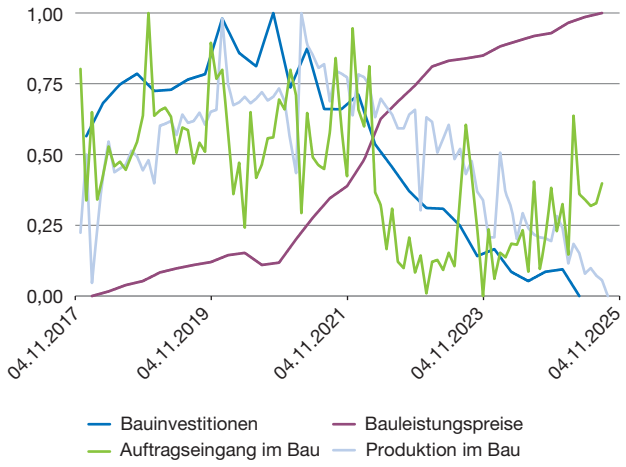
3 Der Wert im zweiten Quartal 2025 ist der aktuellste Wert des Häuserpreisindex Stand November 2025. Die Statistik für das dritte Quartal 2025 wird Mitte/Ende Dezember 2025 veröffentlicht.

4 Generell sind weitere Standardisierungsmethoden (wie beispielsweise die Z-Standardisierung auf Basis des Mittelwerts und der empirischen Standardabweichung einer Reihe) denkbar, die in der Regel höhere Anforderungen an die Eigenschaften der Zeitreihen stellen.

Abbildung 4

Pulsmesser mit Baukonjunktur

skalierter Wertebereich von 0 bis 1

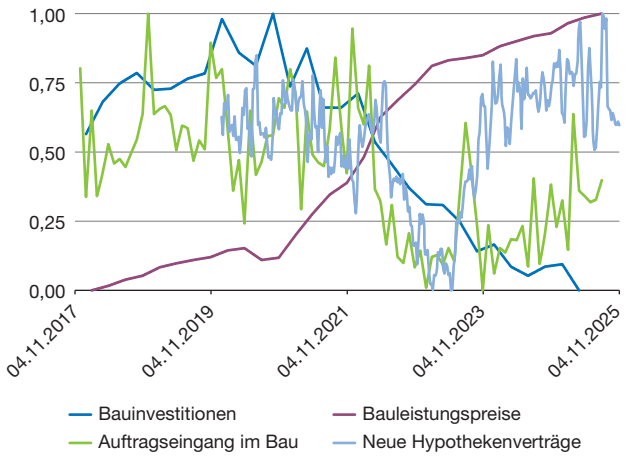


Quelle: Statistisches Bundesamt (2025e), eigene Berechnungen.

Abbildung 5

Pulsmesser mit hochfrequentem SCHUFA-Indikator „Neue Hypothekenverträge“

skalierter Wertebereich von 0 bis 1



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2025e) und der SCHUFA Holding AG (2025).

Eine für die längerfristige Betrachtung des Wohnungsbaus in Deutschland relevante Größe sind die Bauinvestitionen[5]. Um die längerfristige Entwicklung zu erfassen, beträgt der Betrachtungszeitraum acht Jahre (Abbildung 4). Die Bauinvestitionen werden mit den zuvor differenziert betrachteten Baupreisen geplottet. Es zeigt sich, dass die Investitionen in den Bau in dem betrachteten Zeitraum rückläufig sind, während die Bauleistungspreise fast monoton steigen. Im dritten Quartal 2025 erreichen die Baupreise für Wohngebäude ihr Maximum, während die Bauinvestitionen im zweiten Quartal 2025 ihr Minimum aufweisen.

Zur Analyse der Entwicklung am aktuellen Rand werden die beiden Konjunkturstatistiken Produktion im Baugewerbe (Subindex Hochbau, hellblaue Kurve)[6] sowie die kalender- und saisonbereinigte Reihe des Auftragseingangs im Bauhauptgewerbe (grüne Kurve) hinzugefügt.[7] Aus der Darstellung aller vier Zeitreihen kann man ablesen, dass die Produktion der Bauwirtschaft seit etwa Mitte 2021 rückläufig ist. Zwar sind in den letzten ein bis zwei Jahren immer wieder kurzzeitige Steigerungen der Bauproduktion erkennbar, doch weist die Zeitreihe zum jüngsten Berichtsmonat September 2025 ihren niedrigsten Wert der letzten acht Jahre auf. Der vorauslaufende Indikator Auftragseingang im Baugewerbe ist bis ins Jahr 2024 ebenfalls rückläufig und verzeichnet dann einen leichten Anstieg (Abbildung 4). Der kalender- und saisonbereinigte Auftragseingang im Bauhauptgewerbe nimmt im August 2025 einen Wert im beinahe mittleren Bereich der [0, 1]-Skala an, liegt also merklich über seinen Tiefstständen. Auch wenn die Steigerung des Auftragseingangs sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt augenscheinlich nicht kurzfristig in einer höheren Produktion niederschlägt, könnte dies auf eine künftige Erholung der Branche hindeuten.

Um am aktuellen Rand (Analyse Anfang November 2025) noch aktuellere Informationen in die Betrachtung einzubeziehen, kann im gegebenen Szenario der wöchentliche Schnellindikator „Neue Hypothekenverträge“ auf Basis von Daten der SCHUFA Holding AG (2025) genutzt werden (Abbildung 5). Der Indikator ist bereits eine Woche nach Berichtszeitraum verfügbar. Er zeichnet die Entwicklung neuer Hypothekenkredite der privaten Haushalte nach und kann somit ein Schnellindikator für einen Teil der künftigen Bautätigkeit sein. Der Indikator Neue Hypothekenverträge liegt seit etwa Anfang 2024 augenscheinlich auf einem höheren Niveau als in den Jahren 2022 und 2023. Im laufenden Jahr 2025 ist er recht volatil. Nachdem er Anfang August 2025 (Ka-

5 Die Bauinvestitionen sind ein Teilaggregat der Verwendungsseite des Bruttoinlandsprodukts in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts (für weitere Informationen siehe Statistisches Bundesamt (2025f)).

6 Die hier betrachteten Subindizes des Produktionsindex sind preis-, saison- und kalenderbereinigt.

7 Die beiden Konjunkturstatistiken Produktionsindex und Auftragseingang im Bauhauptgewerbe sind amtliche Daten des Statistischen Bundesamts.

lenderwoche 32) sein globales Maximum erreicht hat, liegt der Schnellindikator am aktuellen Rand Anfang November 2025 (Kalenderwoche 45) noch auf einem mittleren bis hohen Niveau relativ zu Werten im gesamten Anschauungszeitraum. Für die Bautätigkeit der privaten Haushalte kann diese Entwicklung auch als Hinweis auf eine leichte Erholung angesehen werden.

Fazit

Die Bautätigkeit in Deutschland befindet sich seit 2020 auf einem niedrigen Niveau. Es herrscht ein Rückgang neu genehmigter Wohnimmobilien und ein deutlich gestiegenes Niveau der Baukosten. Beide Faktoren haben die Häuserpreise für Neu- und Bestandsimmobilien stark ansteigen lassen. Die gestiegenen Preise und Bauzinsen sorgen außerdem für eine hohe Insolvenzquote der Bauträger (Tagesschau, 2024). Zudem verzeichnet die Baubranche weiterhin vergleichsweise niedrige Auftragseingänge und insbesondere Produktionsleistungen. Die Lage dieser Konjunkturindikatoren lässt am aktuellen Rand keine kurzfristige Besserung der Marktsituation erwarten. Eine mögliche positive Entwicklung ist zumindest durch leicht gestiegene Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe zu erkennen. Zudem deutet der experimentelle Schnellindikator zu Hypothekenverträgen der privaten Haushalte am aktuellen Rand zwar eine leichte Erholung an, jedoch auf Basis eines recht niedrigen Niveaus.

Diese Entwicklungen und mögliche Zusammenhänge haben wir mit dem Dashboard Konjunktur und dem Vergleichstool „Pulsmesser Wirtschaft“ abgebildet, die einen niederschwelligen Zugang zur datengestützten Analyse wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Fragestellungen bieten. Zur vertiefenden Analyse lassen sich weitere Datenquellen, wie die Datenbank GENESIS-Online ergänzen. Die im Dashboard dargestellten amtlichen Daten zu Bauleistungspreisen[8] etwa bieten weitere 40 Teilindizes für einzelne Bauleistungen.

8 GENESIS-Tabelle 61261-0002 (Statistisches Bundesamt, 2025c).

Literatur

Bauindustrie. (2025, 20. November). Baumaterialpreise.

Dechent, J. & Wagner, I. (2020). Der Wohnungsmarkt aus Sicht der Bautätigkeitsstatistik. WISTA Wirtschaft und Statistik, 2/2020, 46–60.

Deutsche Bundesbank. (2025). Zinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte in Deutschland.

ECB – European Central Bank. (2025). Key ECB interest rates.

Gerhard, M. & Bauer, L. (2023). Experimentelle Daten zu Hypothekenverträgen. WISTA Wirtschaft und Statistik, 5/2023, 28–37.

Leiss, F. & Wohlrabe, K. (2024). Zur aktuellen Krisenstimmung im Wohnungsbau. Wirtschaftsdienst, 104(7), 503–506.

SCHUFA Holding AG. (2025). Neue Hypothekenverträge.

Statistisches Bundesamt. (2025a). Statistik der Baugenehmigungen. GENESIS-Tabelle 31111-0020.

Statistisches Bundesamt. (2025b). Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte, GENESIS-Tabelle 61241-0004.

Statistisches Bundesamt. (2025c). Häuserpreisindex. GENESIS-Tabelle 61261-0002.

Statistisches Bundesamt. (2025d). Baupreisindizes für Wohngebäude (Bauleistungspreise). GENESIS-Tabelle 61261-0002.

Statistisches Bundesamt (2025e). Vergleichstool Pulsmesser Wirtschaft.

Statistisches Bundesamt. (2025f). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Wichtige Zusammenhänge im Überblick.

Stefan, H. (2020). Experimentelle Daten zu Online-Transaktionen, Privatkundenkrediten und Hypothekenverträgen. WISTA Wirtschaft und Statistik, 4/2020, 89–95.

Tagesschau. (2024, 7. April). Wohnungskäufer in Deutschland ohne Schutz.

Title: *Construction activity in Germany: an analysis using the Economic Dashboard*

Abstract: *Over the past four years, construction prices in Germany have risen significantly. At the same time, housing construction has shown a clear downward trend. Furthermore, Germany needs considerably more housing to meet demand. The high levels of production and orders received in the construction sector that prevailed before the COVID-19 pandemic appears to be over even after the pandemic subsided. This article provides an overview of the current market situation and examines potential factors influencing construction activity. The data research is based on the interactive data portal Dashboard Konjunktur (Economic Dashboard) of the Federal Statistical Office of Germany.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0233

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(12), 923-924
JEL: E32, E66, O11

Konjunkturschlaglicht

Deutliches Wirtschaftswachstum 2026 möglich

Die deutsche Wirtschaft wartet auf die Konjunkturwende. Wie schon im ersten Halbjahr 2025 insgesamt stagnierte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) auch im dritten Quartal. Ein schwieriges internationales Umfeld und eine bislang eher zaghafte Umsetzung von Reformen durch die neue Regierung bremsten weiterhin die Wirtschaftsentwicklung. So zog sich der US-Zoll-Streit bis ins dritte Quartal hinein. Zudem hat sich die Wettbewerbsfähigkeit durch die Euroaufwertung gegenüber dem US-Dollar deutlich verschlechtert. Das dämpfte vor allem die Ausfuhren in die USA, aber auch die übrigen in Dollar abgerechneten Ausfuhren. Und die Exporte nach China stehen dort unter verschärftem Konkurrenzdruck. Gleichzeitig sind die Importe gestiegen, sodass der Wachstumsbeitrag von außen negativ war. Überdies gelang es der Regierung bislang nicht, eine Aufbruchsstimmung zu erzeugen. Die Umsetzung der angekündigten Reformen kam eher langsam voran und wurde durch Divergenzen innerhalb der Koalition überlagert. Eine Stimmungsverbesserung, bei Unternehmen wie auch Verbrauchern, blieb so zunächst aus.

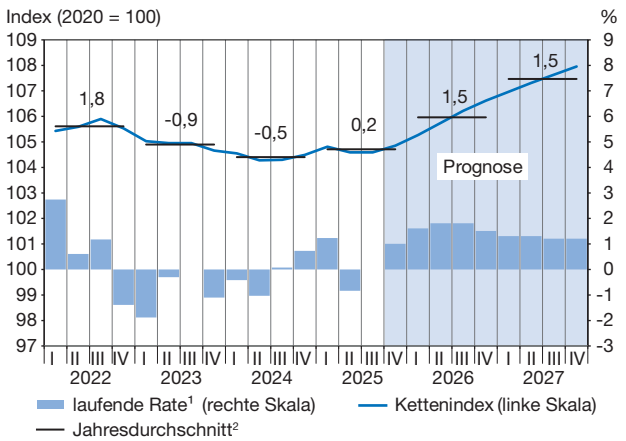
Im vierten Quartal 2025 ist nicht mit einer großen Wende zu rechnen. Die bisherigen Fiskalmaßnahmen beginnen aber ausgabewirksam zu werden und der Export dürfte nach den Zolleinigungen mit den USA zunächst eher wieder steigen. Die bislang dämpfenden Faktoren beginnen somit umzuschlagen. Das reale und saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt sollte deshalb im vierten Quartal leicht zunehmen. Im Jahresdurchschnitt 2025 wird das Wirtschaftswachstum dann 0,2 % betragen (Abbildung 1).

Die Beschäftigungsentwicklung scheint auf den ersten Blick recht stabil (Tabelle 1). Das gilt zumindest für die Zahl der Arbeitnehmer. Allerdings ist die Entwicklung im Einzelnen sehr unterschiedlich. In der kriselnden Industrie sowie im Baubereich sank die Beschäftigung bis zuletzt. Allerdings steigt die Beschäftigung im Dienstleistungssektor, besonders in den öffentlichen Bereichen. Die Zahl der Arbeitslosen und damit auch die Arbeitslosenquote (im Oktober: 6,3 %) haben sich zuletzt nicht weiter erhöht. Die Inflationsrate lag in den letzten Monaten wieder knapp über der Stabilitätsmarke von 2 %. Trotz günstiger Energie- und Einfuhrpreise waren weitere Stabilitätserfolge nicht möglich. Vielmehr sind die Dienstleistungspreise wieder merklich, auf 3,5 %, angestiegen. Die Kernrate (Verbraucherpreise ohne Nahrungsmittel und Energie) hält sich hartnäckig bei 2,75 %. Dahinter steht offenbar eine trotz wieder moderaterer Lohnabschlüsse bei unzureichender Produktivitätsentwicklung spürbare Kostenentwicklung.

Bei Amtsantritt hatte die neue Regierung umfassende Strukturreformen und Ausgabenprogramme erwarten lassen, zumal sie die Verschuldungsmöglichkeiten großzügig erweitert hatte. Das Sondervermögen für Infrastruktur und die Aussetzung der Schuldenbremse für erhöhte Verteidigungsausgaben ließen erhebliche Fiskalimpulse erwarten. Zumindest in den kommenden zwei Jahren sollten diese eintreten. Für eine dauerhafte Stärkung der deutschen Wirtschaft sind überdies umfassendere Reformen erforderlich, die die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft verbessern. Ohnedem würde sich das Wachstum wieder merklich abflachen.

Die bis 2027 erhöhten Abschreibungsmöglichkeiten und die Energiekostenentlastungen ab 2026 sollten für vermehrte private Investitionen sorgen. Verschiedene andere Reformversprechen wurden wegen der Finanzierungsprobleme aufgeschoben. Der angestrebte Abbau der Bürokratie wird angesichts der vielfachen EU-Zuständigkei-

Abbildung 1
Reales Bruttoinlandsprodukt
Saison- und arbeitstäglich bereinigt



[1] Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet. [2] Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ab viertem Quartal 2025 Prognose des HWWI.

© 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.

ten ebenfalls nicht einfach sein. Unklar ist auch, wie der Reformbedarf im Sozialbereich angegangen werden soll. Deutschland hat im internationalen Vergleich einen der höchsten Anteile von Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt; gleichzeitig fehlt Geld für Bildungsausgaben, öffentliche Investitionen oder Verteidigungsausgaben. Ein bestimmtes Rentenniveau angesichts der ungünstigen demografischen Faktoren längerfristig festzuschreiben, wäre nur durch Erhöhung der Zuschüsse aus der Staatskasse möglich; diese Mittel fehlen dann aber anderswo.

Der Wachstumsimpuls infolge von ersten Reformvorhaben und Fiskalmaßnahmen für mehr Infrastrukturinvestitionen und Verteidigungsausgaben wird – je nachdem was an wirklich zusätzlichen Ausgaben unterstellt wird – auf 0,6 % bis 1 % BIP-Wachstum veranschlagt. Überdies dürften die privaten Ausrüstungs- und Bauinvestitionen merklich erhöht werden. Der private Konsum wird bei Ausweitung der Beschäftigung und leicht zunehmenden Realeinkommen zumindest moderat steigen. Und auch der staatliche Konsum wird sicherlich weiter expandieren. Bei zunächst noch gedämpften Aussichten für die deutschen Exporteure und zunehmenden Importen dürfte der Wachstumsbeitrag von außen negativ bleiben. Unter diesen Bedingungen dürfte das reale BIP 2026 kalenderbereinigt um etwa 1,25 % zunehmen. Bei 2,5 mehr Arbeitstagen gegenüber 2025 – was einem Wachstumseffekt von 0,25 % entspricht – wird das Wirtschaftswachstum dann im Jahresdurchschnitt rund 1,5 % betragen.

Die fiskalischen Ausgabenprogramme dürften aufgrund der Auftragsvergabe-, Genehmigungs- und Produktionszeiten, insbesondere bei größeren Investitionsvorhaben, 2027 noch zusätzliche Impulse bewirken. 2027 ist zudem das letzte Jahr, in dem die erhöhten Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen gelten; Unternehmen dürften deshalb teilweise für die Folgezeit geplante Investitionen vorziehen. Die Bauinvestitionen dürften ebenfalls weiter merklich zunehmen. Die Ausweitung der Beschäftigung und moderat steigende Realeinkommen werden den privaten Konsum weiterhin stützen. Ausgehend davon, dass sich die Rahmenbedingungen im internationalen Handel nicht weiter verschlechtern, sollten sich die Ausfuhren stabilisieren. Unter diesen Bedingungen dürfte sich die Konjunkturdynamik gegenüber 2026 nur wenig verringern. Bei einem jedoch höheren statischen Überhang zu Beginn 2027 und einem nochmaligen positiven Kalendereffekt könnte das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2027 wie schon 2026 um 1,5 % steigen.

Bei dieser Entwicklung sollte die Arbeitslosenquote 2026 wieder unter 6 % fallen und sich zum Jahresende 2027 hin der 5 %-Marke nähern. Für die Preisentwicklung wird das stabilitätspolitische Umfeld eher schwieriger. Die in letzter Zeit inflationsdämpfenden Entwicklungen bei Energie- und Importpreisen werden sich kaum so weiter fortsetzen. Und die stärkere staatliche Nachfrage könnte in einzelnen Bereichen für steigende Preise sorgen. Auf der anderen Seite dürfte bei wieder expandierender Produktion sich auch die gesamtwirtschaftliche Produktivität verbessern und den Anstieg der Arbeitskosten dämpfen. Letzteres lässt zwar eine niedrigere Kernrate erwarten, ein nachhaltiges Sinken der Inflationsrate unter die Stabilitätsmarke von 2 % ist jedoch unwahrscheinlich. Hier wird für den Prognosezeitraum 2026/2027 mit einer Inflationsrate von knapp über 2 % gerechnet.

Tabelle 1
Eckdaten für Deutschland
Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

	2023	2024	2025	2026	2027
Bruttoinlandsprodukt[1]	-0,9	-0,5	0,2	1,5	1,5
Private Konsumausgaben	-0,7	0,5	0,9	1,0	1,1
Staatliche Konsumausgaben	-0,2	2,6	2,1	1,5	1,4
Anlageinvestitionen	-2,0	-3,3	-0,4	4,0	4,2
Ausrüstungen	-0,5	-5,4	-2,1	5,5	5,3
Bauten	-5,9	-3,4	-1,0	2,6	3,1
Sonstige Anlagen	6,6	0,2	3,8	4,7	4,7
Inlandsnachfrage	-0,9	0,2	1,7	1,9	1,5
Ausfuhr	-1,4	-2,1	-0,2	1,4	2,4
Einfuhr	-1,4	-0,6	3,6	2,6	2,4
Arbeitsmarkt					
Erwerbstätige	0,7	0,1	-0,0	0,1	0,3
Arbeitslose (in Mio.)	2,61	2,79	2,93	2,85	2,65
Arbeitslosenquote[2] (in %)	5,4	5,7	6,0	5,9	5,4
Verbraucherpreise	5,9	2,3	2,2	2,1	2,1
Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)	-2,5	-2,7	-2,5	-3,5	-3,5
Leistungsbilanzsaldo[3] (in % des BIP)	5,5	5,8	4,8	4,5	4,5

[1] Preisbereinigt. [2] Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). [3] In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesagentur für Arbeit; ab 2025 Prognose des HWWI.

Sowohl im internationalen Umfeld wie auch auf nationaler Ebene gibt es Risiken für diese Prognose. Die geopolitischen Krisen bestehen fort. In der Handelspolitik ist trotz Zoll-Deals die Verlässlichkeit seitens der USA keinesfalls sicher. Auch im Handel mit China spielen mehr und mehr strategische Überlegungen eine Rolle; die Liefersicherheit bei sensiblen Rohstoffen und Gütern ist nicht unbedingt gewährleistet. Innenpolitisch gibt es Unsicherheit durch Differenzen innerhalb der Koalition. Ein Scheitern der angekündigten Reformpolitik würde auch die erwartete Erneuerung der deutschen Wirtschaft infrage stellen.

Jörg Hinze
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
https://zbw.eu

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

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-302
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu
Website: https://wirtschaftsdienst.eu
LinkedIn:
https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw
Bluesky:
https://bsky.app/profile/wirtschaftsdienst.bsky.social

Wissenschaftlicher Beirat

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

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Paradigm. Paradigm ist ein Unternehmen von De Gruyter Brill.

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

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

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

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

Tel.: +49 431 8814-302
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: https://wirtschaftsdienst.eu
Paradigm: https://reference-global.com/journal/WD

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

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

Klimaneutral Unternehmen

FSC www.fsc.org MIX Papier | Fördert gute Waldnutzung FSC® C016042

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.

https://wirtschaftsdienst.eu

OPEN ACCESS

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics