105. Jahrgang | Heft 5 Mai **2025**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Die Zukunft der Mobilität in Deutschland: Strategien für nachhaltigen Verkehr

Martin Werding, Sylwia Bialek-Gregory, Milena Schwarz, Christopher Zuber, Christian Böttger, Alexander Eisenkopf, Gernot Sieg, Helena Sophie Wisbert, Ann-Katrin Voit, Andreas Knie

Wirtschaftspolitik
Junge und künftige Generationen mitdenken
Nicola Fuchs-Schündeln, Ana Helena Palermo Kuss

Öffentliche Investitionen
Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils
Lukas Hack, Eckhard Janeba

Arbeitsmarktpolitik
Eine neue Orientierung für den Mindestlohn
Malte Lübker, Thorsten Schulten

Rentenpolitik
Kapitalgedeckte Altersvorsorge: Chancen und Risiken der Frühstart-Rente
Marlene Haupt, Martin Kerkhoff

Föderalismus
Bündelung als Reformhebel für eine resiliente und leistungsfähige Verwaltung
Sabine Kuhlmann, Teresa Missenhardt

Klimapolitik
Klimaschutzverträge als regulatorischer Hebel für die Dekarbonisierung der Industrie?
Aaron Rittmeier, Anna Lena Lesch, Kilian Bizer, Martin Führ

Glücksforschung
Trotz Krisenstimmung steigende Lebenszufriedenheit
Timon Renz

USA
Unsicherheit und Zölle belasten US-Konjunktur
Klaus-Jürgen Gern

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

5

sciendo

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

N. Fuchs-Schündeln, A. H. Palermo Kuss — Junge und künftige Generationen in der Wirtschaftspolitik mitdenken — 314

Kommentare

B. Gehrke — Arbeitslosigkeit: Stresstest für den Arbeitsmarkt — 316

F. Breyer — Bedingungsloses Grundeinkommen: Sind Experimente sinnvoll? — 317

B. Jochimsen — Elektronische Patientenakte: Meilenstein der Digitalisierung — 318

Zeitgespräch

Die Zukunft der Mobilität in Deutschland: Strategien für nachhaltigen Verkehr — 319

M. Werding et al. — Sondervermögen Infrastruktur: Verschuldungsspielräume klug nutzen — 320

C. Böttger — Mehr Geld in angespannter Lage: Wie sich das Sondervermögen Infrastruktur sinnvoll einsetzen lässt — 325

A. Eisenkopf — Welche Verkehrsinfrastruktur für die Verkehrswende? — 330

G. Sieg — Instandsetzung einer maroden Verkehrsinfrastruktur – Ursachen, Herausforderungen und Lösungen — 335

H. S. Wisbert, A.-K. Voit — Optimierte Förderung von Elektrofahrzeugen als Schlüssel zur Erreichung nationaler Klimaziele — 339

A. Knie — Die Verkehrsinfrastrukturpolitik braucht eine neue Zukunftsidee — 345

Analysen

L. Hack, E. Janeba — Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils auf die öffentlichen Investitionen — 349

M. Lübker, T. Schulten — Eine neue Orientierung für den Mindestlohn — 354

M. Haupt, M. Kerkhoff — Kapitalgedeckte Altersvorsorge: Welche Chancen und Risiken birgt die Frühstart-Rente? — 361

S. Kuhlmann, T. Missenhardt — Bündelung im Föderalstaat: Reformhebel für eine resiliente und leistungsfähige Verwaltung — 368

A. Rittmeier et al. — Klimaschutzverträge als regulatorischer Hebel für die Dekarbonisierung der Industrie? — 376

Ökonomische Trends

T. Renz — Deutsches Glücksparadoxon: trotz Krisenstimmung steigende Lebenszufriedenheit — 382

K.-J. Gern — Unsicherheit und Zölle belasten US-Konjunktur — 387

DOI: 10.2478/wd-2025-0079

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 314-315

JEL: D64, H52, Q58, H54, J16

Junge und künftige Generationen in der Wirtschaftspolitik mitdenken



Prof. Dr. h. c. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.

Präsidentin des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung und Professorin für Makroökonomie und Entwicklung an der Goethe-Universität Frankfurt

© David Ausserhofer

Die demografische Entwicklung sorgt dafür, dass die älteren Generationen als Wähler:innen immer mehr an Gewicht gewinnen. Stellten die über 50-Jährigen 1972 noch rund 40 % der Wahlberechtigten, sind es heute fast 60 %; die über 70-Jährigen alleine machen inzwischen fast ein Viertel der Wahlberechtigten aus. Damit verändert sich die politische Landschaft grundlegend: Die Interessen junger und zukünftiger Generationen verlieren bei der politischen Mehrheitsbildung an Gewicht. Deshalb ist es notwendig, dass wir uns als Gesellschaft bewusst und kritisch damit auseinandersetzen, wie wirtschaftspolitische Entscheidungen von heute das Leben der jüngeren und kommender Generationen beeinflussen. Daher lohnt es sich, zu fragen, inwieweit deren Belange im Koalitionsvertrag berücksichtigt werden. Vier Themenfelder sind dabei zentral und auch untereinander verbunden: Bildung, Klima, Infrastruktur und Wachstum.

Bildung: Bildung ist die wahrscheinlich wichtigste Investition in die Zukunft unserer Volkswirtschaft. Deutschland bezieht sein Wirtschaftswachstum nicht aus der Verfügbarkeit von Rohstoffen, sondern aus dem Humankapital seiner Bürger:innen. Wir brauchen gut ausgebildete junge Menschen, um weiter Innovationen und technische Errungenschaften als Grundlage unseres Wachstums zu nutzen. Allerdings nimmt in der Realität die Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss zu statt ab, auch unter Menschen aus deutschem Elternhaus. Die Forschung zeigt, dass Investitionen in Kinder für den Staat finanziell extrem lukrativ sind: Eine Analyse von 133 Ausgabenprogrammen in den USA macht deutlich, dass zusätzliche Ausgaben für Bildung und Gesundheit von Kindern erhebliche positive Effekte auf deren späteres Einkommen haben, insbesondere wenn sie Kindern aus einkommensschwachen Familien zugutekommen. Jeder Euro, der in die Bildung unserer Kinder investiert wird, zahlt sich für den Staat in späteren Jahren durch höhere Steuereinnahmen um ein Vielfaches aus. Hier ist die langfristige Perspektive absolut zentral. Das Thema Bildung nimmt im Koalitionsvertrag vier Seiten ein. Es werden einige wichtige Impulse gesetzt. Neben Bund sind Länder und Kommunen gefordert, und das Zusammenspiel gestaltet sich oft als kompliziert. Es wird sich zeigen, ob es in dem so wichtigen Bereich Bildung endlich vorangeht in Deutschland.

Klima: Die Auswirkungen des menschenverursachten Klimawandels sind heute schon spürbar, werden sich aber in der Zukunft noch verschärfen. Somit tragen die jungen und zukünftigen Generationen die Hauptlast des Klimawandels. Deshalb müssen die Ziele der Klimaneutralität und die Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen unverrückbare Leitlinien der Politik sein, um die Bilanz der intergenerationalen Klimagerechtigkeit zumindest zu verbessern. Es ist begrüßenswert, dass diese Ziele und die CO_2-Bepreisung als zentraler Baustein im Instrumentenmix der neuen Regierung verankert werden sollen. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie engagiert sich die neue Bundesregierung in diesem Bereich zeigen wird. Sie wird sich auch in internationalen Verhandlungen nachhaltig für den Klimaschutz einsetzen müssen, gerade jetzt, wo mit keinerlei Initiativen der US-Regierung in diesem Bereich zu rechnen ist.

Infrastruktur und deren Finanzierung: Die Schuldenbremse wurde lange Zeit mit dem Argument verteidigt, man solle den zukünftigen Generationen keine übermäßigen Schulden überlassen. Gleichzeitig wurden Investitionen in die Infrastruktur über Jahrzehnte

© 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. Ana Helena Palermo Kuss
Referentin für Wirtschafts- und Wissenschaftspolitik bei der Präsidentin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

© WZB/Kathrin Kliss

vernachlässigt. Im Endeffekt spielt aber für die junge Generation das Nettovermögen der Volkswirtschaft eine Rolle, in das die Infrastruktur als positives Realvermögen ebenso einfließt wie die Schulden als negatives finanzielles Vermögen. Die Forschung zeigt zudem, dass die gelungene staatliche Daseinsvorsorge vor Ort eine wichtige Rolle für den Erhalt der liberalen Demokratie spielt. Der Zustand vieler Schulgebäude in Deutschland gibt da Anlass zur Sorge. Heutige Investitionen in die Infrastruktur sind auch für die kommenden Generationen zentral, und das geplante Sondervermögen Infrastruktur ist somit durchaus zu begrüßen. Gleichzeitig gilt, dass andere Finanzierungsformen der Verschuldung vorzuziehen sind. Der Koalitionsvertrag enthält aber nach wie vor viel „business as usual" bezüglich teurer Klientelpolitik, von der die heutige Wählerschaft profitiert, z. B. die Ausweitung der Mütterrente oder der Pendlerpauschale sowie die Wiedereinführung der Agrardiesel-Rückvergütung. Der Abbau von Fehlanreizen und eine solide Haushaltsplanung können finanziellen Spielraum schaffen, der gezielt für Zukunftsinvestitionen in Bildung, Klimaschutz und Infrastruktur genutzt werden kann. Erst danach sollte das Sondervermögen greifen.

Wachstum und Arbeitsmarkt: Wachstum ist zentral für alle Generationen. In den letzten Jahren verzeichnete Deutschland aber nur noch ein geringes Produktivitätswachstum. Im Moment befinden wir uns im dritten Jahr der Stagnation. Die Überwindung der gegenwärtigen Wachstumsschwäche ist daher von grundlegender Bedeutung. Wichtige Schritte sind dabei Entbürokratisierung und Deregulierung, um Unternehmen und Beschäftigte von bürokratischen Hürden zu entlasten und damit mehr Investitionen in produktive Tätigkeiten zu ermöglichen. Der Koalitionsvertrag setzt hier konkrete Impulse und greift unter anderem die Vorschläge der Initiative für einen handlungsfähigen Staat auf. Zu begrüßen sind beispielsweise die geplante Einführung eines an Zielen und Wirkungen orientierten Haushaltswesens sowie die angestrebte Pauschalierung und Digitalisierung in unterschiedlichen Bereichen.

Neben dem Bürokratieabbau braucht es weitere Impulse, insbesondere um dem Arbeitskräftemangel zu begegnen, der sich durch die demografische Entwicklung deutlich verschärfen wird. Der Internationale Währungsfonds empfiehlt in seinem im April veröffentlichten World Economic Outlook eine Reihe von Maßnahmen, um das Wachstum nachhaltig anzukurbeln. Dazu gehört die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen sowie eine bessere Integration von Migrant:innen und Flüchtlingen. Der Koalitionsvertrag greift einige dieser Vorschläge auf, z. B. durch einen steuerfreien Zuverdienst in der Rente, und widmet sich intensiv der Integration. Er bleibt aber ambitionslos, wenn es um die stärkere Einbeziehung von Frauen in den Arbeitsmarkt geht. Eine Reform der Minijob-Regelung oder des Ehegattensplittings sucht man im Koalitionsvertrag vergeblich. Dabei stellt die stärkere Beteiligung von Frauen im Arbeitsmarkt das größte Reservoir für zusätzliche Arbeitskräfte dar, wie der Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums in einem Gutachten aufgezeigt hat.

Welche Rolle spielt der Arbeitskräftemangel für die jüngere Generation? Einerseits erhöht er ihre Verhandlungsmacht im Arbeitsmarkt. Andererseits kann er dazu führen, dass sich Firmen gegen Investitionen in Deutschland entscheiden, und dadurch das wirtschaftliche Wachstum weiter gefährden. Langfristig kann er daher nicht in ihrem Interesse sein. Zuletzt belasten die Verschiebungen zwischen den Größen der Generationen natürlich die Sozialkassen. So kommt ein kürzlich erstelltes Gutachten zu dem Schluss, dass ohne größere Reformen eine 1960 geborene Person fast 40 % weniger in die Sozialkassen einzahlen muss als eine 2020 geborene Person.

Als Gesellschaft sind wir verpflichtet, die Perspektive der Jungen und der noch ungeborenen Generationen im Blick zu behalten. Und zwar nicht nur aus altruistischer Perspektive, sondern auch, um die Errungenschaften unserer liberalen Demokratie zu schützen.

DOI: 10.2478/wd-2025-0080

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 316

JEL: J21, J64, J68

Arbeitslosigkeit

Stresstest für den Arbeitsmarkt

Jahrelang galt der deutsche Arbeitsmarkt als robust. Doch das hat sich nun geändert. Zwar ist die deutsche Erwerbslosenquote im internationalen Vergleich weiter niedrig, die Arbeitslosigkeit ist seit 2022 aber spürbar angestiegen. Anfangs war dieser Anstieg größtenteils auf die Fluchtmigration aus der Ukraine zurückzuführen, zuletzt kommt der Anstieg aber aus dem Arbeitsmarkt selbst. Zum kleineren Teil gehen Personen aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit, z. B. aufgrund einer Entlassung. Zum größeren Teil verbleiben Personen länger in der Arbeitslosigkeit, da die Neueinstellungen rückläufig sind.

Zwei Entwicklungen prägen derzeit den Arbeitsmarkt: *Erstens* zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Branchen. Während die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe, im Bau und im Handel sinkt, wächst sie in den meisten Dienstleistungsbereichen, besonders in der öffentlichen Verwaltung, im Gesundheitswesen und in den Bereichen Pflege und Erziehung. *Zweitens* steigt die Beschäftigung ausschließlich bei Ausländern, insbesondere aus Drittstaaten wie der Ukraine oder dem Westbalkan, während sie bei Deutschen bereits seit einiger Zeit rückläufig ist. Diese Entwicklungen spiegeln sowohl den anhaltenden wirtschaftlichen Abschwung als auch tiefgehende strukturelle Veränderungen wider. Die deutsche Industrie leidet unter internationalem Wettbewerbsdruck, Handelskonflikten, hohen Energiepreisen sowie innen- und geopolitischer Unsicherheit. Diese Belastungen stellen das deutsche Exportmodell zunehmend infrage. Infolge sinkt die Industrieproduktion seit Jahren und das Wirtschaftswachstum war in den letzten zwei Jahren negativ. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass eine schwache Arbeitsnachfrage Spuren am Arbeitsmarkt hinterlässt. Das Verhältnis offener Stellen zu Arbeitslosen (aus dem konjunkturnahen Rechtskreis SGB III) ist laut IAB-Stellenerhebung von 0,8 im Jahr 2022 auf etwa 0,5 gefallen. Trotz leicht erhöhter Kurzarbeit bleibt deren Umfang im Vergleich zur Wirtschaftslage moderat. Viele Unternehmen scheinen den Rückgang ihrer Arbeitsnachfrage als dauerhaft zu bewerten.

Ein stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit wird durch die demografische Entwicklung verhindert, die das Arbeitsangebot zunehmend einschränkt. Die Alterung der Gesellschaft führt seit Jahren zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials. Dieser Rückgang konnte bisher durch Zuwanderung und eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen kompensiert werden. Trotz der demografischen Entwicklung steigt die Arbeitslosigkeit, weil Arbeitssuchende und die Anforderungen offener Stellen nicht immer zueinander passen (Mismatch). Hinzu kommt, dass es nicht gelingt, alle jungen Menschen in eine Ausbildung zu bringen. Digitalisierung und künstliche Intelligenz können dabei helfen, den Arbeitskräftemangel abzufedern und die Produktivität zu steigern, bedeuten aber einen Wandel vieler bestehender Tätigkeitsfelder.

Die Verfassung des Arbeitsmarkts lässt sich mit der Beveridge-Kurve beschreiben, die den empirischen Zusammenhang von offenen Stellen und Arbeitslosen abbildet. Bewegungen entlang dieser typischerweise fallenden Kurve deuten auf konjunkturelle Veränderungen hin, während strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarkts als Verschiebungen der gesamten Kurve interpretiert werden können. So kam es z. B. nach den Hartz-Arbeitsmarktreformen zu einer deutlichen Verschiebung nach innen, was auf eine Verbesserung der Arbeitsmarkteffizienz hindeutet. Aktuell zeigt sich hingegen keine ausgeprägte Verschiebung nach außen. Dies legt nahe, dass der jüngste Anstieg der Arbeitslosigkeit keine strukturellen Ursachen am Arbeitsmarkt hat, die das Zusammenkommen (Matching) von offenen Stellen und Arbeitssuchenden betreffen. Sollte allerdings der Mismatch weiter zunehmen, könnte sich dies in Zukunft ändern.

Die Transformation am Arbeitsmarkt ist längst da. Um diese zu gestalten, braucht es einen dynamischen Arbeitsmarkt, der gleichzeitig Risiken absichert. Wandel gelingt nur, wenn Beschäftigte bereit sind Risiken, wie einen Jobwechsel oder eine Unternehmensgründung, einzugehen. Dafür ist eine starke Sozialversicherung unverzichtbar, die auch attraktive Modelle für Selbständige bereithält. Das bestehende System könnte durch Vereinfachungen, bessere Anreize und weniger Bürokratie effizienter gestaltet werden. Flexibilität in der Arbeitswelt muss auch mit einer starken Verhandlungsposition der Beschäftigten einhergehen – etwa durch Tarifbindung, Betriebsräte und wirksame Mindestlöhne. Das ist nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen wichtig: Eine zu starke Marktmacht von Unternehmen wirkt sich nachweislich negativ auf die Produktivität aus. Abhilfe schaffen Transparenz sowie eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte. Zudem ist eine gezielte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland unerlässlich. Hier besteht Handlungsbedarf – etwa bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse und der Entwicklung einer Willkommenskultur. Dass viele zugewanderte Fachkräfte nicht dauerhaft bleiben, zeigt den dringenden Handlungsbedarf.

Prof. Dr. Britta Gehrke
Freie Universität Berlin, 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-2025-0081

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 317

JEL: I31, I38, J22

Bedingungsloses Grundeinkommen

Sind Experimente sinnvoll?

Die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) besitzt Spaltungspotenzial für die Gesellschaft: Würde es zur Abschaffung der Armut beitragen oder die Zukunft unserer Leistungsgesellschaft gefährden? Wäre es auf die Dauer überhaupt finanzierbar? Die Antwort auf diese Fragen hängt davon ab, wie die Bürger auf die Einführung dieses neuen Sozialmodells reagieren würden. Würden sie weniger arbeiten und verlören sie den Ehrgeiz sich weiterzubilden?

Antworten auf diese Fragen sucht eine durch Spenden finanzierte experimentelle Pilotstudie, angestoßen und durchgeführt vom Verein „Mein Grundeinkommen e. V." und dem Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), in dem 122 Personen zwischen 21 und 40 Jahren mit relativ niedrigem Einkommen (zwischen 1.100 und 2.600 Euro netto) drei Jahre lang je 1.200 Euro im Monat abgabenfrei und ohne Bedingungen erhielten. Die Ergebnisse der Befragung von 107 Personen wurden kürzlich präsentiert und Zeitungen titelten „Vorurteil der sozialen Hängematte ist falsch", denn die Testpersonen arbeiteten nicht weniger und sparten im Durchschnitt 37 % des zusätzlichen Einkommens. Auch wurden eine höhere Lebenszufriedenheit, weniger Stress und ein erfüllteres Sozialleben angegeben. Die Vereinsvorsitzende Klara Simon schloss daraus, das BGE könne gar zu Einsparungen im Gesundheits- und Sozialsystem führen, und sie zog das positive Resümee: „Das bedingungslose Grundeinkommen ist ein soziales Sprungbrett."

Ist die Frage nach den Wirkungen damit beantwortet? Muss der schwarz-rote Koalitionsvertrag umgeschrieben und schleunigst ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt werden? Die folgenden Gründe sprechen gegen eine Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse des Experiments:

1. Es macht einen großen Unterschied, ob ein BGE dauerhaft eingeführt wird oder mit einer zeitlichen Befristung, bei der die Empfänger wissen, dass für sie nach wenigen Jahren wieder die „alten" Regeln gelten.
2. Genauso wichtig ist es, ob man ein einzelner Transferempfänger in einem Umfeld ist, in dem alle anderen erwachsenen und arbeitsfähigen Menschen arbeiten, oder ob die Möglichkeit für alle besteht, auf Staatskosten ihren Hobbies nachzugehen. Die Normen und Vorstellungen dessen, was sozial akzeptiert wird, passen sich daran an, wie verbreitet ein Verhalten ist.
3. Generell verhalten sich Menschen anders, wenn sie wissen, dass sie unter Beobachtung stehen, vor allem wenn sie einer kleinen Gruppe von Auserwählten angehören (in diesem Fall 122 von 2 Mio. Bewerbern), als wenn gleiche Regeln für alle Bürger gelten. Die Dankbarkeit gegenüber den Spendern könnte zu einem Verhalten beigetragen haben, das deren Erwartungen entspricht.
4. Den Probanden wurden die zusätzlichen 1.200 Euro steuer- und abgabenfrei ausgezahlt; sonstiges Einkommen wurde besteuert wie bisher, d. h. mit einem jährlichen Freibetrag von knapp 10.000 Euro und niedrigem Eingangssteuersatz. Demgegenüber sehen alle durchgerechneten Vorschläge für ein BGE vor, dass der Steuersatz für alle weiteren Einkünfte mindestens 50 % betragen muss (vgl. die Übersicht in Osterkamp, R. (2015). Ist ein bedingungsloses Grundeinkommen in Deutschland finanzierbar? In *Auf dem Prüfstand: Ein bedingungsloses Grundeinkommen für Deutschland?* Nomos, S. 225–250, insb. Tabelle 1 auf S. 234 f.). Die Arbeitsanreize insbesondere für Menschen mit geringem Stundenlohn werden sich also fundamental unterscheiden.
5. Wenn das Grundeinkommen an alle Bürger ausbezahlt würde, würden sich auch die Preise z. B. auf dem Markt für einfache Dienstleistungen ändern. Nicht nur sind die Effekte auf das Arbeitsangebot schwer vorherzusagen, sondern auch die Zahlungsbereitschaften der Konsumenten. Ob bzw. inwieweit eine Welt mit Grundeinkommen dann eine für die Gesellschaft „bessere" wäre, gehört zu den wichtigsten Fragen in der Debatte über ein BGE. Zu gesamtwirtschaftlichen Angebots- und Nachfrageeffekten kann die Studie aufgrund der gewählten Methode keine Erkenntnisse liefern, was deren Verallgemeinerbarkeit einschränkt.

Das DIW gibt in seinem Wochenbericht Nr. 15/2025 an, dass die Studie einen „evidenzbasierten Baustein zur Versachlichung der sozialpolitisch relevanten Debatte" (um das BGE) liefern würde. Gerade diese Aussage lässt sich jedoch bestreiten, da das Experiment aus den genannten Gründen den Lackmustest der externen Validität nicht besteht. Dabei liegt das nicht am fehlerhaften Design dieser speziellen Studie, sondern an der grundsätzlichen Unmöglichkeit, eine auf Dauer angelegte und für die ganze Bevölkerung geltende Sozialreform an einer kleinen Gruppe, zeitlich begrenzt und mit anderen Abgaberegeln zu testen. Abgesehen von der fehlenden Übertragbarkeit auf ein „echtes BGE" gibt es doch eine überraschende Erkenntnis aus dem Experiment: Schenkt man jungen Menschen, die nicht zu den Topverdienern zählen, 43.200 Euro (verteilt über 36 Monate), so legen sie davon nur ein gutes Drittel auf die hohe Kante, was für einen relativ kurzen Zeithorizont spricht.

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Universität Konstanz

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

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

DOI: 10.2478/wd-2025-0082

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 318

JEL:I10, O30

Elektronische Patientenakte

Meilenstein der Digitalisierung

Mit der am 29. April 2025 deutschlandweit eingeführten elektronischen Patientenakte (ePA) schreitet die Digitalisierung des Gesundheitswesens deutlich voran. In der ePa, die von den gesetzlichen Krankenkassen zur Verfügung gestellt wird, werden von nun an persönliche Gesundheitsdaten wie Befunde, Röntgenbilder oder Medikamente hinterlegt. Derzeit gibt es rund 70 Mio. ePAs, rund 5 % der gesetzlich Versicherten haben der ePA-Einrichtung widersprochen. Bis Ende 2025 soll die ePA auch der großen Mehrheit der Privatversicherten zur Verfügung stehen. Die Hoheit über die ePA hat der Patient. Er entscheidet nicht nur über ihre Einrichtung, sondern auch, wem er Zugriff gewährt, ob er Inhalte löscht oder verbirgt oder der Nutzung seiner pseudonymisierten Daten zu Forschungszwecken widerspricht. Zugriffe auf die Daten der ePa werden mit Datums- und Zeitstempel protokolliert, sind also nachvollziehbar. Die Krankenkasse hat keine Einsicht.

Die Nutzung der ePA hat das Potenzial, sowohl das Patientenwohl unmittelbar zu steigern als auch mittelbar zu einer besseren Versorgungsqualität der Bevölkerung beizutragen. Liegen relevante medizinische Dokumente in der ePA, erleichtert dies den Austausch zwischen den Gesundheitsakteuren. Das Zusammenwirken von Haus- und Facharzt oder die Notfallbehandlung im Krankenhaus kann schneller und fehlerfreier erfolgen, wenn verschriebene Medikamente sowie Vorerkrankungen oder Unverträglichkeiten bekannt sind. Mehrfachuntersuchungen werden überflüssig, was nicht nur unmittelbar dem Patientenwohl dient, sondern auch einen Beitrag zur Kostensenkung darstellt. Von deutlich größerer gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist jedoch die Nutzung der pseudonymisierten Daten der ePA zu Forschungszwecken. Ab Mitte 2025 sollen diese beim Forschungsdatenzentrum Gesundheit nutzbar sein – ein wichtiger Beitrag zu evidenzbasierter Politikberatung.

Ihren größtmöglichen Nutzen entfaltet die ePA, wenn die Patienten sie aktiv nutzen, d. h. regelmäßig einsetzen und Daten eigenständig ergänzen. Allerdings gibt es in der Bevölkerung einen ungleichmäßigen Zugang zur Nutzung digitaler Tools – und auch eine ungleiche Befähigung dazu. Ombudsstellen der Krankenversicherungen sollen den eingeschränkten Zugang zur ePA für bestimmte Patientengruppen ausgleichen; denn die ePA darf nicht zur Verstärkung der sozialen Ungleichheit beitragen.

© 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.

In drei Modellregionen (Hamburg, Franken und Teilen Nordrhein-Westfalens) haben knapp 300 Leistungserbringer (Arzt- und Zahnarztpraxen, Apotheken und Krankenhäuser) die ePA für drei Monate getestet. Die Erfahrungen sind gemischt. Die Mehrheit der teilnehmenden Praxen würde die ePA weiterempfehlen, wenn sie denn reibungslos funktionierte. Obwohl alle Beteiligten die langfristigen Vorteile der ePA-Nutzung betonen und auch bereits in der Testphase einige Funktionen, wie z. B. die elektronische Medikationsliste (eML), die Behandlung deutlich verbessert haben, sind noch erhebliche technische und sicherheitsrelevante Mängel vorhanden. Die Verunsicherung ist groß, ob alle Sicherheitslücken geschlossen sind. Da eine Reihe von Praxisverwaltungssystemen die Nutzung der ePA noch nicht ermöglicht, greift die Pflicht zur Befüllung der ePA erst Anfang 2026.

Die ePA wird seit über 20 Jahren entwickelt. Dennoch treten nun nach dem „rollout“ (teils neue oder nicht bedachte) Probleme auf. Bei Kinderärzten hat nunmehr der Schutz des Kindes im Zweifel Vorrang vor dem elektronischen Eintrag seiner Daten. Kritisch gesehen wird ferner die Möglichkeit der Löschung von Daten. Offen ist der Umgang mit falschen Diagnosen in der ePA. Parallel zum „rollout“ der ePA in Deutschland entwickelt sich der Europäische Raum für Gesundheitsdaten (EHDS) weiter. Eine im März in Kraft getretene EU-Verordnung umfasst einen Rechtsanspruch auf einen zügigen und einfachen Zugang zu elektronischen Gesundheitsdaten für die Patienten selbst und die Angehörigen der Gesundheitsberufe zur optimalen Behandlung (Primärnutzung). Zudem werden die Voraussetzungen für die Sekundärnutzung der Gesundheitsdaten zu Forschungszwecken geregelt. Trotz dieser zeitgleichen Entwicklung wird es voraussichtlich noch bis zu 10 Jahre dauern, bis es eine europaweit nutzbare ePA gibt.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, d. h. mehr Alte, mehr Kranke, weniger potenzielle Fachkräfte, gibt es keine Alternative zur weiteren Digitalisierung des Gesundheitswesens. Die Pilotphase hat gezeigt, dass vor allem bei der technischen Umsetzung und der Sicherheit noch Probleme bestehen sowie einige offene Fragen nicht gelöst sind. Diese müssen schnellstens beseitigt und beantwortet werden. Zugleich ist das Potenzial der ePA noch nicht voll ausgeschöpft. Neben iterativen Anpassungen wie einer Volltextsuche oder einer besseren Strukturierung der Akte gilt es künftig, die Möglichkeiten von KI zu nutzen und die ePA für alle sozialen Schichten gleichermaßen vorteilhaft nutzbar zu machen.

Prof. Dr. Beate Jochimsen

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

DOI: 10.2478/wd-2025-0083

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 319
JEL: H54, O18, Q54, R41, R42

Die Zukunft der Mobilität in Deutschland: Strategien für nachhaltigen Verkehr

Wie kann nachhaltige Mobilität in Deutschland gelingen? Die deutsche Verkehrs- und Infrastrukturpolitik steht vor großen Aufgaben: Klimaziele, Investitionsrückstände, Finanzierungsengpässe und strukturelle Defizite fordern eine strategische Neuausrichtung. Beleuchtet werden die aktuellen Herausforderungen und Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrs- und Infrastrukturpolitik – von Finanzierungsinstrumenten wie dem Sondervermögen über strategische Zielkonflikte der Verkehrswende bis hin zu konkreten Reformvorschlägen für Schiene, Straße und Elektromobilität. Im Fokus steht die Frage, wie Effizienz, Klimaschutz und wirtschaftliche Tragfähigkeit künftig besser in Einklang gebracht werden können.

Sondervermögen Infrastruktur: Verschuldungsspielräume klug nutzen

Martin Werding, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Universität Bochum

Sylwia Bialek-Gregory, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Milena Schwarz, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Christopher Zuber, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Mehr Geld in angespannter Lage: Wie sich das Sondervermögen Infrastruktur sinnvoll einsetzen lässt

Christian Böttger, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Welche Verkehrsinfrastruktur für die Verkehrswende?

Alexander Eisenkopf, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Instandsetzung einer maroden Verkehrsinfrastruktur – Ursachen, Herausforderungen und Lösungen

Gernot Sieg, Universität Münster

Optimierte Förderung von Elektrofahrzeugen als Schlüssel zur Erreichung nationaler Klimaziele

Helena Sophie Wisbert, Ostfalia Hochschule, Wolfsburg

Ann-Katrin Voit, FOM Hochschule, Essen

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik braucht eine neue Zukunftsidee

Andreas Knie, TU Berlin; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Title: *The Future of Mobility in Germany: Strategies for Sustainable Transport*

Abstract: *How can sustainable mobility succeed in Germany? German transport and infrastructure policy is facing major challenges: climate targets, investment backlogs, funding bottlenecks and structural deficits call for a strategic reorientation. The current challenges and opportunities of a sustainable transport and infrastructure policy are examined – from financing instruments such as the special fund to strategic conflicts of objectives of the transport turnaround and specific reform proposals for rail, road and electromobility. The focus is on the question of how efficiency, climate protection and economic viability can be better harmonised in the future.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0084

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 320-324

JEL: H54, H63, E62

Martin Werding, Sylwia Bialek-Gregory, Milena Schwarz, Christopher Zuber

Sondervermögen Infrastruktur: Verschuldungsspielräume klug nutzen

Der schlechte Zustand der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ist mittlerweile eine alltägliche Erfahrung: Straßen, Schienen- und Wasserwege, Personen- und Güterverkehr, Nah- und Fernverkehr, Binnen- und Transitverkehr, private und gewerbliche Nutzer – alle sind davon grundsätzlich ähnlich betroffen. Trotzdem war es eine überraschende Wende, dass der 20. Bundestag kurz vor Ablauf seiner Wahlperiode durch eine Grundgesetzänderung nicht nur den Weg zur Finanzierung deutlich erhöhter Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse eröffnete, sondern auch ein Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz mit Kreditermächtigungen im Umfang von 500 Mrd. Euro einrichtete.

Manche Beobachter sahen darin eine historische Entscheidung, die den Bund – und in der finalen Fassung auch die Länder – in die Lage versetzt, langjährige Versäumnisse beim Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur aufzuholen. Andere sahen in dem Schritt eher einen durchsichtigen Versuch der sich formenden neuen Regierungskoalition, bereits vor der Aufnahme formeller Verhandlungen sicherzustellen, dass ihr – anders als der Vorgängerregierung nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023 – in der neuen Wahlperiode die Mittel für gemeinsam vereinbarte Projekte aller Art nicht ausgehen. Zustandekommen und Inhalt der Grundgesetzänderung bieten Anzeichen für beide Lesarten. Welche davon bei einer späteren Beurteilung überwiegt, wird von der Nutzung der erweiterten Verschuldungsspielräume abhängen.

© 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. Martin Werding ist Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum (RUB).

Sylwia Bialek-Gregory, Ph.D., ist Teamleiterin für Produktivität und Öffentliche Finanzen im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates.

Dr. Milena Schwarz ist stellvertretende Generalsekretärin im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates.

Dr. Christopher Zuber ist Teamleiter für Makroökonomik im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates.

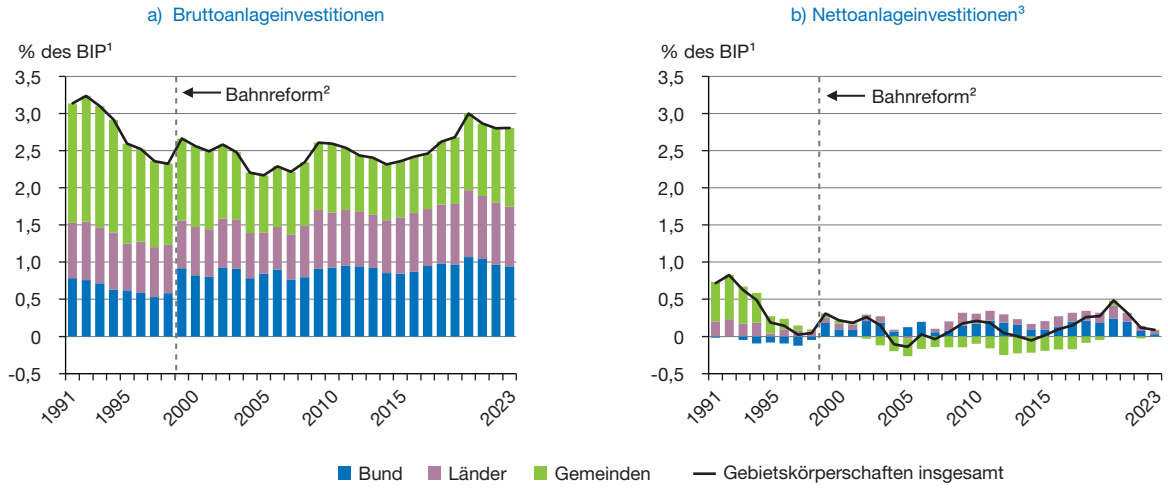
Mehrjährige Debatte über Finanzierung öffentlicher Investitionen

Überraschend waren an der Errichtung des Infrastruktur-Sondervermögens vor allem Zeitpunkt und politischer Kontext. Im Übergang von einer Wahlperiode zur nächsten musste im alten Bundestag eine verfassungsändernde Mehrheit gesucht werden, als die Mehrheitsverhältnisse im neuen Bundestag schon absehbar waren. Der Sache nach kam die Entscheidung dagegen nicht völlig unerwartet. Die Option, ein umfangreiches Sondervermögen zu schaffen, um damit öffentliche Investitionen zu finanzieren, insbesondere in die Infrastruktur des Landes, war zu diesem Zeitpunkt nicht neu.

Vorausgegangen war der Grundgesetzänderung eine mehrjährige Debatte über die anhaltend unzureichende Höhe öffentlicher Investitionen und den wachsenden Nachholbedarf, der sich dadurch aufgebaut hat. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Investitionen der Gebietskörperschaften seit 1991 relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) entwickelt haben. Nach erhöhten Zahlen infolge der Wiedervereinigung sind die Bruttoinvestitionen nachhaltig zurückgegangen.[1] Die öffentlichen Nettoinvestitionen, die die zum Erhalt des öffentlichen Kapitalstocks erforderlichen Ersatzinvestitionen übersteigen, schwanken in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre effektiv um null. Dass der Modernitätsgrad des öffentlichen Kapitalstocks

1 Dieser Trend wird noch deutlicher, wenn man beachtet, dass der Wiederanstieg im Jahr 1999 buchungstechnisch bedingt ist – mit bleibenden Niveaueffekten – und dass der Anstieg im Jahr 2020 zu einem Gutteil auf den pandemiebedingten Rückgang des BIP als Bezugsgröße der Angaben zurückzuführen ist.

Abbildung 1
Öffentliche Anlageinvestitionen in Deutschland, 1991 bis 2023



[1] Anteil der Brutto- bzw. Nettoanlageinvestitionen am BIP in jeweiligen Preisen. [2] In den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden die Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn nach der Bahnreform im Jahr 1999 dem Staatssektor zugerechnet; daraus ergibt sich zu diesem Zeitpunkt ein statistisch bedingter Anstieg bei den Bruttoanlageinvestitionen des Bundes. [3] Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen.

Quelle: Bruttoinvestitionen des Staates (Tab 3.6.1) und Nettoinvestitionen des Staates (Tab 3.6.2) aus Destatis (2025a), BIP (Tab 1.1) aus Fachserie 18 Reihe 1.2 in Destatis (2025b), eigene Berechnungen.

daher deutlich gesunken ist, zeigt Abbildung 2. Stark betroffen ist davon die öffentliche Infrastruktur („Tiefbau"), noch mehr jedoch der öffentliche Hochbau (z. B. Verwaltungsgebäude, Schulen, Universitäten).

In der Debatte über fehlende öffentliche Infrastrukturinvestitionen und über Wege zu ihrer raschen Steigerung meldete sich Anfang des Jahres 2024 eine Allianz prominenter Ökonomen zu Wort (Fuest et al., 2024). Ohne konkrete Zahlen zu nennen, sprachen sie sich für die Einrichtung eines milliardenschweren Sondervermögens aus, das eine Kreditfinanzierung außerhalb der 2009 ins Grundgesetz eingefügten Schuldenbremse ermöglichen sollte. Zuvor war im Rahmen dieser Debatte vor allem eine Lockerung oder Abschaffung der Schuldenbremse gefordert worden, in der ein entscheidendes Hindernis für höhere staatliche Investitionen gesehen wurde (vgl. etwa Fratzscher et al., 2019). Als gezieltere Option war zudem wiederholt eine Ausnahme von den geltenden Verschuldungsregeln für positive öffentliche Nettoinvestitionen vorgeschlagen worden (Truger, 2015; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023).[2]

2 Diese Position lässt sich zurückverfolgen bis zu einer Expertise, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor der Ausarbeitung und Einführung der Schuldenbremse vorgelegt hatte (SVR Wirtschaft, 2007).

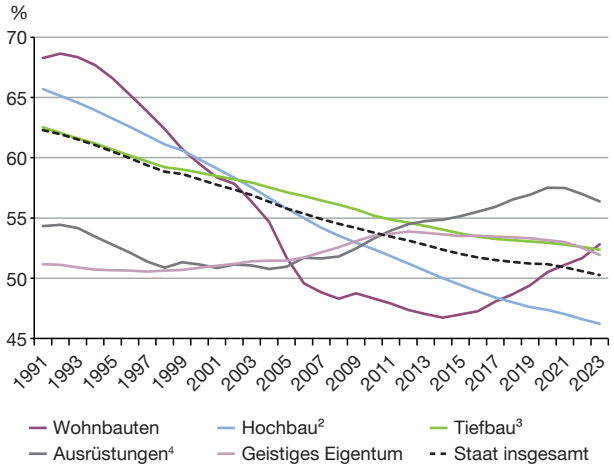
SVR Wirtschaft: Anti-Investment Bias mit Regeln überwinden

Eine nochmals andere Position brachte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) in diese Diskussion in seinem Jahresgutachten 2024/25 ein (SVR Wirtschaft, 2024a, Kap. 2). Sein Fokus lag dabei auf „zukunftsorientierten Ausgaben" (Bohne et al., 2024), zu denen er Infrastrukturinvestitionen zählte, allerdings auch Bildungsausgaben, die statistisch überwiegend nicht als Investitionen klassifiziert werden. Der SVR Wirtschaft attestierte der Politik in seinem Gutachten einen allgemeinen Gegenwarts-Bias, der in Gegenwartspräferenzen und Kurzsichtigkeit der Wähler:innen wurzelt und durch die enge zeitliche Beschränkung der Wahlperioden aber noch enorm verstärkt wird. Infolgedessen neigt die Politik zum einen dazu, laufende Ausgaben durch Schulden zu finanzieren („Deficit Bias"). Zum anderen bevorzugt sie kurzfristig wirksame, konsumtive Ausgaben gegenüber solchen, deren Erträge erst längerfristig hervortreten („Anti-Investment Bias").

Aus dieser Analyse folgerte der SVR Wirtschaft, dass Regeln zur Begrenzung von Schulden sinnvoll und nötig sind und eine Lockerung oder Umgehung solcher Regeln nicht automatisch zu höheren Investitionen führt. Vielmehr entsteht das Risiko, dass erweiterte Verschuldungsspielräume, die höhere öffentliche Investitionen ermöglichen

Abbildung 2

Modernitätsgrad[1] des öffentlichen Kapitalstocks, 1991 bis 2023



[1] Der Modernitätsgrad setzt das Nettoanlagevermögen (nach Abschreibungen) ins Verhältnis zum Bruttoanlagevermögen, jeweils zu Wiederbeschaffungspreisen. [2] Der Hochbau umfasst öffentliche Gebäude der Verwaltung, für Forschung und Lehre sowie für Veranstaltungen. [3] Der Tiefbau umfasst große Teile der öffentlichen Infrastruktur (z. B. Straßen, Tunnel oder Brücken). [4] Einschließlich militärischer Waffensysteme.

Quelle: Bruttoanlagevermögen nach Sektoren (Tab 81000-108) und Nettoanlagevermögen nach Sektoren (Tab 81000-109) aus Destatis (2025c), eigene Berechnungen.

sollen, – mindestens teilweise – in höhere konsumtive Staatsausgaben umgeleitet werden. Daher hat der SVR Wirtschaft neben einer moderaten, stabilitätsorientierten Reform der Schuldenbremse (SVR Wirtschaft, 2024a, Ziffern 170–173; 2024b) zusätzliche Regeln skizziert, die – abgestimmt auf die einzelnen Arten zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben – sicherstellen sollen, dass diese Ausgaben in der laufenden Finanzpolitik angemessen priorisiert und nicht ständig durch andere Ausgaben verdrängt werden. Zur Steigerung und Verstetigung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen schlug er die Einrichtung eines Infrastrukturfonds nach Schweizer Vorbild vor (SVR Wirtschaft, 2024a, Ziffern 147 f., 177). Eine solche Lösung hat gewisse Ähnlichkeiten mit einem Sondervermögen, unterscheidet sich davon allerdings in zentralen Punkten.

Stärken und Schwächen verschiedener Finanzierungsoptionen

Jede der hier genannten Optionen zu einer verlässlicheren, im Umfang angemessenen Finanzierung öffentlicher Investitionen hat ihre Nachteile, einige versprechen aber durchaus auch Vorteile. Für eine weitgehende Lockerung oder Abschaffung der Schuldenbremse gilt Letzteres nicht, da sie für sich genommen eben keine verlässliche Finanzierung investiver Ausgaben verspricht. Vorteil eines Infrastruktur-Sondervermögens ist, dass es vergleichsweise schnell errichtet werden kann, wie etwa die Erfahrungen mit dem Bundeswehr-Sondervermögen im Frühjahr 2022 gezeigt haben. In den eiligen Verhandlungen über die Grundgesetzänderung erwies sich dies als ausschlaggebend.

Eine Verschuldungsmöglichkeit nur für öffentliche Nettoinvestitionen zu schaffen, ist dagegen voraussetzungsvoll. Es erfordert unter anderem eine umfassende Bewertung und Bilanzierung des gesamten öffentlichen Kapitalstocks sowie eine Messung der daran Jahr um Jahr vorzunehmenden Abschreibungen. Die Vorschläge des Sachverständigenrates, mit konkreten Vorgaben für öffentliche (Mindest-)Investitionen, die nach lediglich moderater Erweiterung der Verschuldungsspielräume erreicht werden sollten, sind finanzpolitisch sehr ambitioniert. Ohne größere Umstrukturierungen im Haushalt wären sie nicht umsetzbar. Um eine dieser beiden Finanzierungsoptionen zu realisieren, fehlte im März 2025 schlicht die Zeit und – in der Übergangssituation zwischen Bundestagswahl und Konstituierung des neuen Bundestages – wohl auch eine geeignete politische Verhandlungssituation. Es blieb die Option eines Sondervermögens.

Aus den vorangegangenen Diskussionen sind allerdings auch die Nachteile eines solchen Ansatzes bekannt. Die Errichtung eines Infrastruktur-Sondervermögens lässt sich unter anderem deshalb so schnell beschließen, weil dabei eine Reihe wichtiger Fragen offen bleibt. Je nachdem, wie mit diesen Fragen im Zuge der Errichtung und Nutzung des Sondervermögens umgegangen wird, können sich Probleme ergeben, die vorgesehene Zweckbindung des Sondervermögens einzuhalten und die Zusätzlichkeit der damit zu finanzierenden Ausgaben sicherzustellen.

Offene Fragen beim Infrastruktur-Sondervermögen

Der Begriff „Investitionen“ ist rechtlich einigermaßen klar definiert (§ 10 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 HGrG), der Begriff „Infrastruktur“ nicht. Auch ökonomisch gibt es bei beiden Interpretationsspielräume, aufgrund derer eine zweckgerechte Verwendung der hierfür geschaffenen Verschuldungsmöglichkeiten möglicherweise nicht zweifelsfrei geprüft werden kann. Allerdings sind die Begriffe doch so hinreichend bestimmt, dass sich eine direkte grob abweichende Verwendung erkennen ließe und mindestens politisch angreifbar wäre.

Gravierender sind die Probleme mit der Zusätzlichkeit der Ausgaben eines solchen Sondervermögens, wie der Sachverständigenrat bereits im letzten Jahresgutachten

ausführte (SVR Wirtschaft, 2024a, Ziffern 149–151). So können aus den Mitteln Investitionen getätigt werden, die zuvor bereits geplant und vor allem bereits anderweitig – etwa im Kernhaushalt – finanziert waren. Bei einer solchen Verlagerung fehlt es nicht nur an der gewünschten Zusätzlichkeit der Maßnahme. Zugleich werden Mittel frei, die für beliebige andere, auch konsumtive Ausgaben verwendet werden können. Die Zweckbindung des Sondervermögens wird damit indirekt umgangen.

Die ersten, von der CDU/CSU und der SPD vorbereiteten Entwürfe zur Grundgesetzänderung für das Infrastruktur-Sondervermögen (Deutscher Bundestag, 2025a) enthielten keinerlei Vorkehrungen, um eine zweckgemäße Verwendung für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen sicherzustellen. In den eilig geführten Verhandlungen mit Vertreter:innen der anderen im 20. Bundestag vertretenen Parteien kam es auf Intervention der Grünen jedoch zu Ergänzungen, die Schritte in diese Richtung darstellten. So wurde in den Gesetzentwurf – und letztlich in den neuen Art. 143h GG – eingefügt, dass mit den zu beschließenden Kreditermächtigungen nur „zusätzliche“ Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität finanziert werden dürfen. Zudem wurde ein Satz ergänzt, der die geforderte Zusätzlichkeit daran misst, dass im Bundeshaushalt im jeweiligen Haushaltsjahr eine „angemessene Investitionsquote“ erreicht wird.[3] In einem Entschließungsantrag (Deutscher Bundestag, 2025b), der am Ende zusammen mit der Grundgesetzänderung verabschiedet wurde, wird diese angemessene Quote konkretisiert: Mindestens 10 % der Ausgaben im jeweiligen Bundeshaushalt (ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen) sollen für Investitionen aufgewendet werden.

Schlupflöcher und Nachbesserungsmöglichkeiten

Es wäre gut, wenn diese Konkretisierung im Errichtungsgesetz für das Infrastruktur-Sondervermögen verankert wird. Sie genießt dann zwar keinen Verfassungsrang, kann aber nicht stillschweigend geändert oder einfach ignoriert werden. Im zwischenzeitlich ausgehandelten Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2025) ist davon zwar nicht die Rede, es wird aber auch nicht ausgeschlossen. Immerhin wird dort angekündigt, im Errichtungsgesetz klare Ziele und Investitionsfelder für das Sondervermögen zu benennen und es mit einer Erfolgskontrolle zu verknüpfen (Zeilen 1669–1671). Auch dies sind Schritte, um die Zweckbindung der Kreditermächtigungen zu stärken. Quantitative Festlegungen wären in dieser Hinsicht aber verlässlicher.

Selbst die im Entschließungsantrag genannte 10 %-Schwelle bietet aber immer noch einen gewissen Schlupf, die Zusätzlichkeit und die Zweckbindung der Ausgaben zu unterlaufen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates zur Vorbereitung des soeben veröffentlichten Frühjahrsgutachtens 2025 bietet diese Schwelle, gemessen an der mittelfristigen Finanzplanung, die noch von der alten Bundesregierung stammt, die Möglichkeit, in den Jahren 2025 bis 2028 insgesamt 29,4 Mrd. Euro Investitionsmittel aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen zu verlagern und somit in diesem Umfang Spielräume für anderweitige Ausgaben zu gewinnen (SVR Wirtschaft, 2025, Ziffer 98).[4]

Vor diesem Hintergrund könnte die 10 %-Schwelle für aus dem Kernhaushalt zu finanzierende Investitionsausgaben im Errichtungsgesetz von vornherein etwas höher angesetzt oder zumindest im Zeitablauf gesteigert werden, etwa von 10 % auf 12 % oder sogar auf noch höhere Werte. Eine Anhebung auf 12 % würde eine Verlagerung von Investitionen aus dem Kernhaushalt weitgehend ausschließen. Zugleich ergäbe sich eine Annäherung an den Vorschlag, Mindestausgabenquoten in den jeweiligen Kernhaushalten gesetzlich zu verankern, den der SVR Wirtschaft im Jahresgutachten 2024/25 für eine angemessenere Finanzierung von Verteidigungs- und Bildungsausgaben auf Bundes- bzw. Länderebene gemacht hatte (SVR Wirtschaft, 2024a, Ziffern 178 f.). Durch weitere Steigerungen der Schwelle könnten die Regeln schrittweise dazu überleiten, dass – jenseits einer zeitlich befristeten Deckung von Nachholbedarfen – auf Dauer zu einer Finanzierung öffentlicher Investitionen ohne Ausnahmen von den geltenden Fiskalregeln zurückgekehrt werden muss.[5]

Perspektiven für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Die Schnelligkeit, mit der das Infrastruktur-Sondervermögen unmittelbar vor Beginn der neuen Wahlperiode einge-

3 Unter Jurist:innen wird daher bereits diskutiert, ob sich die Anforderung „zusätzlicher Investitionen“ mit gleicher Verbindlichkeit auf die Mittel des Sondervermögens bezieht, die in den Klima- und Transformationsfonds übertragen bzw. den Ländern zur Verfügung gestellt werden sollen (vgl. etwa Verheyen, 2025).

4 Ähnliches gilt für die parallel vorgenommene Grundgesetzänderung zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben, die – zumindest bei Kritiker:innen des Sondervermögens für Infrastrukturinvestitionen – hinsichtlich ihrer Begründetheit und Eilbedürftigkeit insgesamt viel weniger umstritten war. Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit werden gemäß der Neufassung von Art. 115 Abs. 2 GG von der Schuldenbremse ausgenommen, soweit sie 1 % des BIP übersteigen. Da solche Ausgaben im Kernhaushalt zuletzt 1,6 % des BIP erreichten, entstehen auch hier zusätzliche Finanzierungsspielräume, die sich in der laufenden Wahlperiode zu knapp 110 Mrd. Euro addieren könnten.

5 Eine Frage eigenen Ranges ist dabei die nach der Konformität der Grundgesetzänderungen mit den auf EU-Ebene geltenden Fiskalregeln (Büttner, 2025). Dauerhafte Ausnahmen für höhere Verteidigungsausgaben erscheinen auf dieser Ebene aus heutiger Sicht als denkbar. Zur Kreditfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen dürften die gerade erst reformierten EU-Fiskalregeln dagegen eher nur temporäre Abweichungen zulassen.

richtet werden konnte, hat ihren Preis. Es bietet lediglich einen recht oberflächlich gestalteten und nur temporär anwendbaren Rahmen für die nötige Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Die dafür geschaffenen Verschuldungsmöglichkeiten in den kommenden Jahren klug zu nutzen, bedarf weiterer Vorkehrungen im Errichtungsgesetz und ständiger Aufmerksamkeit beim Einsatz der Mittel. Vor allem könnte diese Option zügig um die vom Sachverständigenrat für solche Zwecke skizzierte Lösung eines dauerhaft angelegten Verkehrsinfrastrukturfonds ergänzt werden (SVR Wirtschaft, 2024a, Ziffer 177), der auf Dauer allein die Finanzierungsverantwortung übernimmt.

Auch hierfür wurde eine gewisse, mit einer moderat reformierten Schuldenbremse zu vereinbarende Verschuldung zur Deckung von Nachholbedarfen erwogen. Entscheidend war an den Ideen des SVR Wirtschaft jedoch, dass dem Fonds verkehrsbezogene Einnahmen aus dem Kernhaushalt als kontinuierlich fließende, eigene Einnahmequellen übertragen werden sollten, um die langfristige Planbarkeit der Infrastrukturausgaben zu verbessern und Umfinanzierungen zugunsten sonstiger Ausgaben wirksam auszuschließen.

Geeignet wären dafür Zuweisungen von Einnahmen aus der Lkw-Maut, der Kfz-Steuer und der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe, die im Verkehrsbereich eingesetzt werden. Da ein Teil dieser Einnahmen mit dem Umstieg auf alternative Antriebe auf Dauer sinken dürften, hat der SVR Wirtschaft die Einführung einer – idealerweise nutzungsabhängigen – Pkw-Maut ins Auge gefasst. Ein solcher Schritt wäre sicherlich wenig populär. Die betroffenen Autofahrer:innen könnten jedoch verstehen, dass eine konsequente Nutzerfinanzierung – unter europarechtskonformer Beteiligung von Transitreisenden – die erforderliche Zweckbindung deutlich stärkt und eine Verkehrsinfrastruktur in gutem Zustand gewährleistet.

Literatur

Bohne, A., Heinemann, F., Niebel, T. & Thöne, M. (2024). Die Zukunftsquote: Ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *25*(2), 113–129.

Büttner, T. (2025). Gelockerte Schuldenbremse: Einhaltung der EU-Fiskalregeln wird wieder zur Herausforderung. *Wirtschaftsdienst*, *105*(4), 282–287.

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

Destatis. (2025a, 29. April). Arbeitsunterlage Investitionen [Datensatz].

Destatis. (2025b, 25. Februar). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Inlandsproduktberechnung Vierteljahresergebnisse [Datensatz].

Destatis. (2025c, 30. April). Statistischer Bericht Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1. Vierteljahr 2025 [Datensatz].

Deutscher Bundestag. (2025a). Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h). Drucksache Nr. 20/15096.

Deutscher Bundestag. (2025b). Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der SPD und CDU/CSU (Drucksachen 20/15096, 20/15117). BT-Drucksache Nr. 20/15123.

Fratzscher, M., Kriwoluzky, A. & Michelsen, C. (2019). Gut investierte Schulden sind eine Entlastung in der Zukunft. *Wirtschaftsdienst*, *99*(5), 313–317.

Fuest, C., Hüther, M., Südekum, J. (2024, 12. Januar). Folgen des Verfassungsurteils: Investitionen schützen, Gastbeitrag. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2007). *Staatsverschuldung wirksam begrenzen* (Expertise).

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

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024b). Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren. *Policy-Brief*, 1/2024.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2025). *Frühjahrsgutachten 2025*.

Truger, A. (2015). Implementing the golden rule for public investment in Europe. Working Paper-Reihe der AK Wien, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 138.

Verheyen, R. (2025). Finanzpaket 2025: Klimaneutralität, erweiterter Verteidigungsbegriff und Umsetzungsgesetze: Fragen und einige erste Antworten. Rechtsgutachten im Auftrag des WWF, Rechtsanwälte Günther, Hamburg.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik* (Gutachten).

Title: ***Infrastructure Special Fund: Utilising Debt Leeway Wisely***

Abstract: *The establishment of a special infrastructure fund with €500 billion in credit authorisation marks a political turning point in German investment policy. It is intended to address a long-standing investment backlog, particularly in the transport sector. However, critics see risks of a lack of additional funding and earmarking. The German Council of Economic Experts is calling for additional rules, including a minimum investment quota and long-term models for the fund. The decisive factor will be whether the extended scope for debt actually flows into future-oriented infrastructure projects.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0085

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 325–329

JEL: R42, L92, Q58, H54, D72

Christian Böttger

Mehr Geld in angespannter Lage: Wie sich das Sondervermögen Infrastruktur sinnvoll einsetzen lässt

Mobilität ist ein menschliches Grundbedürfnis und Voraussetzung für eine effiziente arbeitsteilige Wirtschaft. Deutschland war lange bekannt für seine moderne und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur. In den letzten 20 Jahren jedoch hat Deutschland die Weiterentwicklung dieser Infrastruktur vernachlässigt. Die Güterverkehrsleistung ist in diesem Zeitraum um ca. 30 % gestiegen, die Verkehrsleistung im Personenverkehr um ca. 10 %. Das Anlagevermögen der Verkehrsinfrastruktur ist gleichzeitig brutto nur um etwa 10 %, netto um rund 5 % angestiegen (BMDV, 2024a, S. 34-35, 218-219, 244-245).

Die aktuellen Berichte zum Zustand von Gleisen und Straßen passen zu diesen aggregierten Werten. So steigt gemäß Infrastrukturzustandsbericht das Durchschnittsalter der Eisenbahnbrücken seit Jahren an, eine seriöse Auswertung wird allerdings durch häufige Methodenwechsel erschwert[1]. Auch auf der Straße wird ein Sanierungsstau berichtet (Heyl & Richardsen, 2025), Brückeneinstürze und kurzfristige Sperrungen, wie aktuell in Dresden, Magdeburg und Berlin, lösen kaum noch öffentliche Aufregung aus.

Angesichts der großen politischen Krisen rückt die Sorge um die Umwelt in den Hintergrund. Zwar befürwortet weiterhin eine große Mehrheit der Deutschen den ökologischen Umbau der Wirtschaft, der Anteil derer, die die Umwelt für ein wichtiges Thema halten, ist zuletzt jedoch deutlich zurückgegangen (BMUV & UBA, 2023). Die gesellschaftliche Diskussion über den Beitrag jedes Einzelnen zum Klimaschutz (z. B. „Flightshaming“) hat deutlich abgenommen. In Deutschland ist binnen vier Jahren der Anteil derer, die sich selbst in der Verantwortung für den Klimaschutz sehen, von 69 % auf 53 % gesunken (Zeit Online, 2025).

Dazu passt, dass sich auch die Muster der Verkehrsmittelnutzung in Deutschland kaum ändern. Seit zwei Jahrzehnten ist der Modal Split, also der prozentuale Anteil, den verschiedene Verkehrsmittel am gesamten Personenverkehrsaufkommen haben, sehr stabil. All die Verbesserungen bei Eisenbahn und Öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) haben nicht zu einer Steigerung des Marktanteils geführt. Im Güterverkehr ist der Modal Split von Lkw und Schiene über die Jahrzehnte zulasten der Binnenschifffahrt leicht angestiegen.

Reaktion auf geändertes Umweltbewusstsein

Die deutsche Politik reagiert auf das abnehmende Umweltbewusstsein der Bürger. Letztes Jahr wurde das Klimaschutzgesetz dahingehend geändert, dass die Ziele zur Emissionssenkung nicht mehr nach Sektoren getrennt nachgewiesen werden müssen. Hintergrund war, dass in den letzten Jahren der Verkehrssektor seine Reduktionsziele nie erreicht hat. Eigentlich hätte die Regierung ein Maßnahmenpaket für den Verkehr beschließen müssen, um die Ziele zu erreichen. Dies wäre politisch sehr unpopulär. Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2025 enthielten kaum noch Maßnahmen zur Emissionssenkung im Verkehr, auch der aktuell vorliegende Koalitionsvertrag umfasst keine ernsthaften Ansätze. Sehr konkret hingegen sind Vereinbarungen zur Förderung des Flugverkehrs, für den Lkw-Verkehr und zum Führerscheinerwerb. Für das Klima sind diese Maßnahmen eher schädlich, es ist aber davon auszugehen, dass sie bei den Wählern starke Unterstützung genießen.

Eine alternde Verkehrsinfrastruktur, eine abnehmende Besorgnis der Bevölkerung um den Klimaschutz und wenig Veränderung des Mobilitätsverhaltens bilden die aktuellen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen für die neue Bundesregierung.

Geringes Interesse an Investitionen

Noch vor Bildung der Regierung hat der Bundestag ein Sondervermögen von 500 Mrd. Euro für die Verkehrsinfrastruktur geschaffen. Unmittelbar nach der Beschlussfassung verlagerten sich die Diskussionen im Rahmen der

1 Das Durchschnittsalter der Brücken in Deutschland war 2008 mit 54 Jahren angegeben, im Jahr 2023 waren es 75,9 Jahre (DB AG, 2008; 2023).

© 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. Christian Böttger ist Professor im Studiengang Wirtschaftsingenieurwesen an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Koalitionsverhandlungen auf den Kernhaushalt, der durch das Sondervermögen entlastet werden wird. Die verhandelnden Parteien überboten sich in Forderungen, die freien Haushaltsmittel an die eigene Klientel zu verteilen. Dies zeigt ein fundamentales Problem des politischen Betriebes in Deutschland: Alle Parteien sehen ihre primäre Aufgabe darin, ihre jeweiligen Wählergruppen finanziell besserzustellen. Dabei liegt der Fokus stets auf Maßnahmen, die kurzfristig wirken, idealerweise in der aktuellen Legislaturperiode. Investitionen entfalten ihre Wirkungen allerdings erst mit Umsetzung, also oft mit jahrelanger Verzögerung. Entsprechend gering ist das Interesse der Politik daran.[2]

Während um die Mittel im Bundeshaushalt intensiv gerungen wurde, gab es in den Wochen nach Beschlussfassung wenig Diskussionen zur Verwendung des Sondervermögens. Länder und Kommunen sollen 100 Mrd. Euro erhalten, die Deutsche Bahn AG (DB AG) hat Anspruch auf 150 Mrd. Euro erhoben. Im Entwurf des Koalitionsvertrages wird nur festgelegt, dass Straße, Schiene und Schifffahrt „angemessene" Mittel erhalten sollen. Zeitgleich gab es erste Vorstöße aus der Politik, das Sondervermögen Infrastruktur auch für konsumptive Ausgaben zu öffnen (Timmler, 2025; Welt, 2025).

Nicht nur die sektorale Aufteilung des Sondervermögens, sondern auch die Nutzung der Mittel ist bei den Diskussionen um die Regierungsbildung in den Hintergrund geraten. Tatsächlich wird es nicht einfach sein, einen solchen Betrag sinnvoll einzusetzen. Um die Herausforderung zu verstehen, sind die Umsätze und Bauvolumina der letzten Jahre genauer zu untersuchen.

Verkehrsbauvolumina und Kostenentwicklung

2023 hat der staatliche Sektor rund 35 Mrd. Euro in Verkehrsbauten investiert (BMDV, 2024a). Dies ist ein Anstieg um nominal 75 % binnen 10 Jahren. Allerdings verbirgt sich hinter dieser Entwicklung weniger eine Steigerung der Bauvolumina als vielmehr eine massive Kostensteigerung. Laut einer Auswertung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sind die Baukosten für Straßenbauprojekte des Bundesverkehrswegeplan im Zeitraum von 2015 bis 2022 um 67 %, für Schienenprojekte gar um 80 % gestiegen. Bereinigt um die allgemeine Preissteigerung, ergibt sich für die Straße eine Steigerung von 42 % und die Schiene von 54 % (Hartl et al., 2025, S. 48). Anders gesagt, sind die Projektkosten in dem Zeitraum massiv stärker angestiegen als die allgemeine Inflationsrate.

Ähnlich ist das Ergebnis einer Auswertung der Mengen und Preise aus dem Infrastrukturzustandsbericht der DB AG (DB AG, 2008; 2023). Danach haben sich die Baukosten je berichteter Einheit (z. B. Brücke, Weiche, Gleismeter) in den Jahren 2018 bis 2023 etwa verdoppelt (Berschin, 2025).

Die Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis) zu geleisteten Arbeitsstunden und Umsätzen von Bauunternehmen im Straßen- und Bahnbau bestätigen diese Befunde grundsätzlich. Die Umsätze der Bauunternehmen im Straßen- und Bahnbau sind im Zeitraum von 2015 bis 2024 deutlich stärker gestiegen als die kumulierte Steigerung von Arbeitsstunden und Inflationsrate. Diese „unerklärte" Steigerung betrug in dem Zeitraum knapp 30 % (Statistisches Bundesamt, 2024).

So unterschiedlich die verwendeten Datensätze und Analysemethoden auch sind, zeigen sie alle, dass die Preise für Projekte im Verkehrswegebau im letzten Jahrzehnt deutlich stärker gestiegen sind als die allgemeine Inflationsrate. Ein Teil der Differenz lässt sich wohl dadurch erklären, dass die Inputpreise wie z. B. Material- und Lohnkosten überproportional gestiegen sind. So zeigen die Destatis-Daten, dass die Stundenlöhne in dem betrachteten Segment von 2015 bis 2024 um 47 % gestiegen sind, während die allgemeine Inflationsrate im Zeitraum nur 27 % betrug. Generell sind die Löhne in Deutschland in diesem Zeitraum stärker gestiegen als andere Indizes, zunehmend getrieben vom Fachkräftemangel. Dabei wird berichtet, dass der Personalmangel besonders im gewerblichen Bereich und bei Tätigkeiten mit Schichtarbeit einerseits zu Engpässen, andererseits zu überproportionalen Lohnsteigerungen geführt hat. Allerdings tragen die Lohnkosten nur rund 20 % zu den Umsätzen des untersuchten Sektors bei. Für andere Kostenblöcke der Bauunternehmen liegen keine ähnlich detaillierten Informationen vor.

Es bleibt die alternative Hypothese, dass die Margen der Bauunternehmen in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen sind. Dies wird anekdotisch bestätigt, eine systematische Datenauswertung ist dem Autor nicht bekannt.

Bei aller Unschärfe der Daten ergibt sich aber eine plausible Erklärung für die Entwicklung der letzten Jahre: Die Bauindustrie hat aufgrund der geringen Investitionstätigkeit der Öffentlichen Hand in den Jahren bis ungefähr 2015 Kapazitäten abgebaut. Etwa zu dieser Zeit verbesserte sich die Haushaltslage, die Investitionen stiegen an. Gleichzeitig setzte die Wirkung des demografischen Wandels ein, der Arbeitsmarkt wurde enger, es wurde immer schwieriger, freie Stellen zu besetzen. In dieser Situation stiegen zum einen die Löhne überproportional, zum anderen entstanden zunehmend Engpässe bei der Projektbe-

2 Gleiches gilt auch für Strukturreformen (z. B. in der Rentenversicherung) und Kostensenkungen im öffentlichen Sektor.

arbeitung. Aus den letzten Jahren wird bei Bahnprojekten von Ausschreibungen berichtet, bei denen nur ein oder gar kein Angebot eingereicht wurde.[3] Eine geringe Wettbewerbsintensität führt im Allgemeinen zu höheren Preisen, als Resultat erwirtschaften die Baufirmen höhere Margen.

Zu viele Mittel verfügbar?

Vor dem Hintergrund dieser plausiblen, wenngleich nicht belegten Hypothese ist zu diskutieren, wie die in Aussicht stehenden zusätzlichen Mittel des Sondervermögens Infrastruktur sinnvoll verausgabt werden könnten. Hierzu ist im ersten Schritt zu untersuchen, ob in dem vorgesehenen Zeitraum hinreichend Projekte geplant und von der Planungs- in die Umsetzungsphase überführt werden können. Anschließend ist zu prüfen, ob hinreichend Ressourcen zur baulichen Realisierung vorhanden sind und welche Konsequenzen ein Ressourcenmangel hätte.

Ausgehend von den 35 Mrd. Euro Verkehrsinvestitionen in 2023 würde das Sondervermögen, wenn es wie geplant binnen 12 Jahren verausgabt würde, die aktuell verfügbaren Mittel mehr als verdoppeln. Grundsätzlich gibt es kaum Zweifel, dass ein entsprechender Bedarf besteht. Wie auch für andere Verkehrsträger gibt es für die Schiene eine lange Liste überfälliger Projekte: Die offenen Projekte des „vordringlichen Bedarfes“ im Bundesverkehrswegeplan wurden vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr auf 89 Mrd. Euro taxiert (BMDV, 2024b). Etliche der noch nicht begonnen Projekte sind bereits seit 1992 als „vordringlich“ aufgeführt.[4] Bei den Werten für Ersatzinvestitionen schwanken die Angaben, zuletzt hat die DB AG einen Wert von 170 Mrd. Euro bis 2034 genannt, davon etwa die Hälfte aus dem Sondervermögen (DB AG, 2025). Nicht enthalten in diesen Werten sind etliche Projekte, die für das Zielnetz des Deutschlandtaktes oder für das Wachstum des Güterkehrs erforderlich wären (SMA & Partner AG et al., 2021; Ifok, 2022). Darüber hinaus verfolgen Länder und Kommunen zahlreiche Nahverkehrsprojekte, insbesondere Neu- und Ausbau von S-Bahn, U-Bahn und Tram, Grundsanierung von ÖPNV-Strecken und die Reaktivierung stillgelegter Strecken. Für das Hauptfinanzierungsinstrument, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, sind Projekte mit einem Volumen von 80 Mrd. Euro angemeldet (Müller, 2025). Alle vorgenannten Werte beruhen auf Kostenabschätzungen, die einige Jahre alt sind und mit den aktuellen bahnspezifischen Kostensteigerungssätzen zu beaufschlagen sind.

Erster Projektschritt bei Infrastrukturvorhaben ist stets die Planung. In diesem Schritt bestehen heute massive Engpässe. Die Planung wird aufgrund immer komplexerer Regelwerke immer aufwändiger. Der Bedarf an Planung variiert nach Projekttypen. Für Projekte des Neu- und Ausbaus entsteht hoher Planungsaufwand, bei Ersatzinvestitionen ist der Planungsaufwand deutlich niedriger. In jedem Fall bestehen Engpässe bei der Planung sowohl bei den beantragenden Stellen (DB InfraGo oder andere Infrastrukturbetreiber) als auch bei den genehmigenden Behörden. Nur in Einzelfällen werden die Gründe offen benannt.[5]

Auch wenn kein klarer Nachweis erbracht werden kann, scheint die Hypothese plausibel, dass nicht nur Baukapazitäten hoch ausgelastet sind, sondern auch Planungskapazitäten. Trotz mehrfacher politischer Ankündigungen gibt es keine nennenswerten Vorratsplanungen für die Schiene. Selbst in der aktuellen Lage stoppt die DB AG offenbar wegen fehlender Finanzierung die Planung zentraler Projekte (Schwietering, 2025).

Reformansätze für mehr Infrastrukturinvestitionen

Zentrale Frage ist, wie sichergestellt werden kann, dass die Investitionsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Dies steht in Frage aufgrund der zuvor beschriebenen Annahme, dass bereits heute die Planungs- und Bauressourcen hoch ausgelastet sind und es kaum denkbar ist, binnen 12 Jahren doppelt so viel Geld für Infrastrukturprojekte zu verausgaben, ohne dass die Preise explodieren.

Ein Baustein für ein Maßnahmenprogramm wäre eine weitere Beschleunigung der Planungsverfahren. Die bisherigen Initiativen des Bundes zu diesem Thema sind weitgehend verpufft, weitere Maßnahmen sind erforderlich. Es scheint sinnvoll, eine Liste mit Projekten zu identifizieren, bei denen ein Baubeginn schnell erfolgen kann und diese Projekte vorzuziehen. Dies könnte insbesondere bedeuten, dass in den ersten Jahren vermehrt Mittel für Ersatzinvestitionen verwendet werden sollten, für die wenig Planungsvorlauf erforderlich ist.

Zugleich ist ein neuer Umgang mit Anwohnerwiderstand erforderlich. Die derzeitigen Formate führen zu massiver Verzögerung und teils absurden Kostensteigerungen. Viele Konflikte sind nur eingefroren, weil die Anwohner sich bislang darauf verlassen konnten, dass die Projekte wegen fehlender Mittel verschoben wurden. Hinreichende Mittel

3 Genannt werden z. B. die Elektrifizierungen bei der Euregiobahn, der Voreifelbahn und S5 Hamburg..

4 Z. B. die Bahnstrecken Hamburg – Hannover, Frankfurt – Mannheim.

5 Ausnahmsweise berichtet wurde von der Verzögerung bei der Regionaltangente West (Frankfurter Neue Presse, 2024) oder mehrfachen Verzögerungen bei der Reaktivierung der Strecke Kiel – Schönberg, (Südschleswigscher Wählerverband, 2025).

und Zeitdruck bei der Umsetzung werden die Konflikte aktivieren und zu einer großen Widerstandswelle führen.

Die Schaffung zusätzlicher Ressourcen für Planung und Bau wird von zentraler Bedeutung für den Erfolg des Investitionsprogrammes sein. In den letzten Jahren wurde Fachkräftemangel bei den medial inszenierten „Bahngipfeln" und „Masterplänen" thematisiert und untersucht (BMVI, 2020; Büker et al., 2022; Hartmann et al., 2022). Tatsächlich sind jedoch kaum Maßnahmen umgesetzt worden. Ideen liegen auf dem Tisch. Es bedarf gemeinsamer Anstrengungen von Politik, Verwaltung und Branche, um die Ressourcen so weit aufzubauen, dass die verfügbaren Investitionsmittel sinnvoll verausgabt werden können.

In den letzten Jahren hat die Bauwirtschaft den Aufbau von Kapazitäten gescheut, weil es eine große Unsicherheit hinsichtlich der längerfristigen Geschäftsaussichten gab. Das Sondervermögen ermöglicht eine stabile Finanzierung. Zu überlegen ist, mit welchen Verfahren einerseits der Wettbewerb erhalten und ausgebaut werden kann, anderseits die einzelnen Unternehmen hinreichend Sicherheit erlangen können, damit sie Investitionen tätigen. Auch ist zu prüfen, ob es Möglichkeiten gibt, verstärkte Anreize für internationale Wettbewerber zu geben, sich an Vergaben in Deutschland zu beteiligen.

All diese Maßnahmen sind erforderlich, um die alternde Verkehrsinfrastruktur in Deutschland zu erneuern. Es zeichnet sich aber ab, dass zumindest in den ersten Programmjahren des Sondervermögens keine neue Infrastruktur entstehen wird, die eine massive Verkehrsverlagerung auf die Schiene ermöglicht. Dies führt zu der Frage, welche Verlagerungsziele realistisch sind und welche Optionen jenseits neuer Infrastruktur bestehen, um Verkehr auf die Schiene zu verlagern.

Handlungsbedarf jenseits von Investitionen

Wie oben erläutert, ist es in Deutschland in den letzten Jahrzehnten trotz massiver Investitionen in den öffentlichen Verkehr nicht gelungen, ernsthaft zusätzlich Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Alle Parteien scheuen ernsthafte Eingriffe, um eine Verkehrsverlagerung regulatorisch zu erzwingen („Push"). Stattdessen wird Mobilität aller Verkehrsträger immer intensiver subventioniert. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung setzt diese Entwicklung fort (unter anderem Senkung der Luftfahrtsteuer, Erhöhung der Pendlerpauschale, Festschreibung des Deutschlandtickets). Vor dem Hintergrund der oben geschilderten abnehmenden Umweltorientierung der Wähler ist in Deutschland keine politische Trendwende zu erwarten. Es wird über Jahre wohl keine ernsthaften politischen Initiativen geben, mit denen Druck in Richtung einer umweltfreundlichen Verkehrsverlagerung ausgeübt wird.

So bleibt nur, die Modernisierung des Netzes anzugehen und darüber hinaus die Optimierungspotenziale innerhalb des Sektors konsequent zu heben:

Die DB AG hat seit zwei Jahren sehr erfolgreich das Narrativ in der Öffentlichkeit platziert, die alternde Infrastruktur sei das Kernproblem der Eisenbahn in Deutschland. Die Störungsstatistiken bestätigen diese Behauptung nur sehr eingeschränkt. Tatsächlich besteht aber ein anderes, weniger kommuniziertes, Problem in der Überlastung der Infrastruktur (Leuschel, 2023). Binnen 20 Jahren ist die Nutzung um etwa 15 % gestiegen und hat sich immer mehr auf die Hauptachsen verschoben. So ist eine Überlastungssituation entstanden, die auch die betriebliche Stabilität massiv beeinträchtigt. Eine Reduktion der Zugzahlen, vor allem im Schienenpersonennahverkehr (SPNV), und flankierende Maßnahmen könnten den Betrieb massiv verbessern.

Ein weiteres Problem, das den Betrieb der Eisenbahn in Deutschland massiv erschwert, ist die zunehmende Zahl technisch-betrieblicher Vorschriften. Diese sind bei der Bahn weit rigider als bei anderen Verkehrsträgern und bei Bahnen in Nachbarländern (Prechtl & Schulz, 2020). In der Branche wird diese Überregulierung als erhebliches Problem wahrgenommen, das Kosten treibt und die Betriebsstabilität reduziert. Allerdings fehlen Ansatzpunkte und politische Unterstützung für eine Reform der Regelwerke. Mit einem entsprechenden Programm könnte die Eisenbahn finanziell und betrieblich deutlich entlastet werden.

Ein dritter Ansatzpunkt ist die Marktordnung bei der Eisenbahn. Der Wettbewerb im SPNV war jahrelang ein Erfolgsmodell, inzwischen ziehen sich Marktteilnehmer zurück, bei vielen Ausschreibungen gibt es keine Angebote mehr. Ursache ist neben Kostensteigerungen eine problematische Risikoverteilung – weitgehend haften die Betreiber für Störungen der Infrastruktur, die sie nicht beeinflussen können. Hier ist eine Korrektur des eigentlich erfolgreichen Modells erforderlich.

Im Güterverkehr haben Wettbewerber inzwischen 60 % Marktanteil. Das Segment Einzelwagenverkehr ist ein natürliches Monopol, das heute nur von DB Cargo organisiert wird. Das Segment ist, wie auch in anderen Ländern, defizitär. Der Bund bezuschusst den Betrieb, da einige Branchen auf diese Verkehre angewiesen sind. Im Rahmen der Restrukturierung der DB Cargo sollte ein anderes Marktmodell geprüft werden, z. B. mit Ausschreibungen.

Des Weiteren sollte die Steuerung der DB AG durch den Eigentümer fundamental reformiert werden. In den letzten Jahren hat weder die Steuerung durch vertragliche Vereinbarungen noch die direkte Steuerung durch den Eigentümer funktioniert. Die wirtschaftliche und die betriebliche

Krise des Unternehmens entwickelte sich trotz vertraglicher Vereinbarungen und unter den Augen von Aufsichtsrat, Ministerium und Bundestag. Zur Steuerung wird ein neues Konzept benötigt. Eine Möglichkeit besteht darin, das Verhältnis zwischen Bund und Deutscher Bahn durch Verträge zu regeln. Diese müssten gegenüber heute klarer ausgestaltet sein und klarere Pönalen, auch gegenüber dem Management, enthalten. Die andere Option besteht darin, die Rolle als Eigentümer stärker zu nutzen. Hierfür wäre ein besserer Durchgriff auf den Aufsichtsrat sinnvoll, z. B. durch eine Umwandlung der DB AG in eine GmbH.

Schließlich bestehen wohl auch erhebliche Optimierungspotenziale innerhalb des DB Konzerns. In den letzten Jahren ist die Verwaltung stark gewachsen, viele Entscheidungen wurden zentralisiert, zugleich wurden die Verantwortlichkeiten so atomisiert, dass Entscheidungen immer langsamer – und weit weg von den Fachleuten vor Ort – getroffen werden. Die DB AG hat ein Kostensenkungsprogramm angekündigt, ähnliche Programme wurden mehrfach in der Vergangenheit angekündigt und versandeten jeweils.

Fazit

Das Sondervermögen Infrastruktur bietet eine große Chance, die alternde Verkehrsinfrastruktur in Deutschland zu modernisieren. Politisch zeichnet sich allerdings derzeit keine Mehrheit für eine Verkehrsverlagerung auf der Schiene ab, entsprechende politische Impulse sind nicht zu erwarten. Angesichts der hoch ausgelasteten Kapazitäten für Planung und Baudurchführung muss der Einsatz der Mittel sorgfältig geplant werden. Für die Schiene wird in den kommenden Jahren die Infrastruktur der entscheidende Engpass bleiben. Entsprechend wird es von zentraler Bedeutung sein, andere Optimierungspotenziale des Sektors zu heben.

Literatur

Berschin, F. (2025). Sind mehr staatliche Mittel für die Bahn vor allem Preistreiber?, *ifo Schnelldienst, 78*(5), 64–71.

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr. (2024a). *Verkehr in Zahlen 2024/2025*.

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr. (2024b). *Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2022*.

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz & UBA – Umweltbundesamt. (2023). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2022: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2020). *Masterplan Schienenverkehr*.

Büker, T., Nießen, N., Stoll, F. & Schindler, C. (2022). *Analyse der Hochschulausbildung im Schienenverkehrssektor* (Forschungsbericht Nr. 18). Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahn-Bundesamt.

DB AG – Deutsche Bahn AG. (2008). *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB)*, Jahrgang 2008.

DB AG – Deutsche Bahn AG. (2023). *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB)*, Jahrgang 2023.

DB AG – Deutsche Bahn AG. (2025). *Investitionsbedarf Schiene* [Unveröffentlichtes Hintergrundpapier].

Frankfurter Neue Presse. (2024, 14. April). *Bahn verhängt Baustopp für Regionaltangente West (RTW)*.

Hartl, R., Beckers, T., Nagel, K., Vorwerk, L., Hermes, G., Klein, J., Günnewig, D., & Borken-Kleefeld, J. (2025). *Vom BVWP 2030 zur Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplanung (BVMP): Eine interdisziplinäre Analyse der Verkehrsinfrastrukturplanung als Bestandteil der gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrssystemgestaltung unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzaspekten*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

Hartmann, E., Specht, G., Riotte, T. & Wipperfürth, M. (2022). *Analyse der Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Schienenverkehrssektor* (Forschungsbericht Nr. 19). Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahn-Bundesamt.

Heyl, B. & Richardsen, N. (2025). *Ausgebaut!* Transport & Environment Deutschland gGmbH.

ifok GmbH. (2022). *Güter im Takt: Evaluierung des Deutschlandtakts aus Sicht des Schienengüterverkehrs*. Abschlussbericht im Auftrag des Zentralverbands der deutschen Seehafenbetriebe e.V. und der IHK Nord.

Leuschel, I. (2023). Mehrverkehr? Na denn man los. *Eisenbahn-Klassik*, 10/2023, 88.

Müller, T. (2025). *Analyse GVFG Bundesprogramm – Programmlisten 2024* [Unveröffentlichtes Manuskript].

Prechtl, T. & Schulz, A. (2020). Reduziert die Richtlinien-Flut. *Eisenbahn-Revue International*, 10/2020, 538–541.

Schwietering, C. (2025, 17. April). Bahn stoppt drei Großprojekte: Auf diese Streckenausbauten müssen Reisende warten. *Tagesspiegel*.

SMA und Partner AG, Intraplan Consult GmbH & VIA Consulting & Development GmbH. (2021). *Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt: Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung* (Version 1.00). Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Statistisches Bundesamt. (2024). *Ergänzungserhebung im Bauhauptgewerbe* [Datenauswertung aus GENIOS]. GENIOS Wirtschaftsdatenbank.

Südschleswigscher Wählerverband (SSW). (2021, 21. April). *SSW Ratsfraktion Kiel: Verzögerungen bei Hein Schönberg sind nicht akzeptabel*.

Timmler, V. (2025, 28. April). Söder will Milliarden aus dem Sondervermögen auch für Raumfahrt und Flugtaxis. *Süddeutsche Zeitung*.

WELT. (2025, 21. April). *SPD: Klingbeil will mit Sondervermögen Wissenschaftler aus den USA anwerben*.

Zeit Online. (2025, 18. April). *Studie: Nur noch jeder Zweite sieht sich beim Klima in der Pflicht*.

Title: ***More Money in a Tense Situation: How the Special Infrastructure Fund Can Be Used Effectively***

Abstract: *Germany's infrastructure is not keeping pace with the growing need for mobility. The Infrastructure Special Fund is intended to reverse this trend. However, price increases in recent years, some of which have significantly exceeded inflation, raise concerns that the expected increase in demand for construction services as a result of the special fund will cause prices to rise further. Planning and construction resources are already at high capacity. This article, therefore, explores how the anticipated additional resources from the special fund can be spent wisely. Opportunities include simplifying planning procedures and enforcing regulatory measures to shift traffic from road to rail.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0086

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 330-334

JEL: L92, H54, Q54

Alexander Eisenkopf

Welche Verkehrsinfrastruktur für die Verkehrswende?

Im Zuge der sogenannten Verkehrswende wird auch eine Neuausrichtung der Verkehrsinfrastrukturpolitik in Deutschland diskutiert. Gefordert wird häufig eine Fokussierung der Investitionen auf das Schienenverkehrssystem, um die Verlagerung klimaschädlicher Verkehre von der Straße auf die Schiene zu ermöglichen. Mit dem zukünftigen Ausgabenpotenzial des neuen Sondervermögens Infrastruktur und dem Vorbehalt der Klimaneutralität 2045 spitzt sich die Frage nach der Allokation der Investitionsmittel zu. Der nachfolgende Beitrag analysiert diese Problemlage und hinterfragt den Lösungsvorschlag, jetzt einfach Geld prioritär in die Schiene zu stecken.

Klimapolitik und Verkehrswende

Mit dem „European Green Deal" verfolgt die Europäische Union das Ziel einer umfassenden Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft bis zum Jahre 2050 im Sinne eines Netto-Null-Konzepts. Vor dem Hintergrund dieses klimapolitischen Ziels wird insbesondere der Verkehrssektor als Problemfall wahrgenommen. Er ist der einzige Bereich, in dem die für die EU-27 gesetzten Minderungsziele bisher deutlich verfehlt wurden. Gegenüber dem Referenzjahr 1990 sind seine Treibhausgasemissionen sogar absolut gestiegen, während insgesamt bis zum Jahr 2022 eine Reduzierung der Emissionen um 30,7 % realisiert werden konnte (UBA, 2024).

Angesichts des Status quo und der bisherigen Fortschritte stellen die Erreichung der EU-Treibhausgasminderungsziele bis 2030 und der Klimaneutralität im Jahre 2050 eine große Herausforderung dar, insbesondere für den Verkehrssektor. Der Verkehr stand und steht aber nicht nur wegen seiner Treibhausgasemissionen in der öffentlichen Kritik. Diese waren zwar zuletzt das wichtigste Argument für eine Verkehrswende, doch wird regelmäßig die generelle ökologische Nachhaltigkeit des Transportsektors mit Verweis auf Luftverschmutzung, Lärmbelastung, Unfallkosten und naturräumliche Effekte in Frage gestellt (Europäische Umweltagentur, 2023).

Diese Problematiken werden in der Verkehrsökonomie als negative Externalitäten des Verkehrs adressiert und haben sich in zahlreichen Studien zur Berechnung sogenannter externer Kosten des Verkehrs manifestiert.[1] Aufgabe der Verkehrspolitik sollte es sein, für eine effektive, effiziente und anreizkompatible Internalisierung dieser externen Kosten zu sorgen und so eine effiziente Ressourcenallokation auch im Verkehrssystem sicherzustellen (Fichert & Sterzenbach, 2025).

In der verkehrspolitischen Diskussion in Deutschland hat sich unabhängig davon das programmatische Ziel einer „Verkehrswende" herausgebildet, die auch als „Antriebswende" oder „Mobilitätswende" daherkommt und in engem Zusammenhang zur „Energiewende" bzw. „Klimawende" steht. Der schillernde Begriff der Verkehrswende ist allerdings ein klassisches „Wieselwort" im Hayekschen Sinne (von Hayek, 2004) mit ganz unterschiedlichen Konnotationen. Spätestens seit dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) von 2011, das einen Gesellschaftsvertrag für eine „Große Transformation" einfordert, wird im Hinblick auf die Umgestaltung des Verkehrssystems auch mit der Begrifflichkeit der (Großen) Transformation gearbeitet (WBGU, 2011).

Verkehrswende bedeutet nach der Definition des Umweltbundesamtes „zum einen den Wechsel der Antriebstechniken mit dem Ziel der Dekarbonisierung des Verkehrs und zum anderen eine Schwerpunktverlagerung bei den Infrastrukturinvestitionen und der rechtlichen sowie steuerlichen Rahmenbedingungen zugunsten der Alternativen zum jahrzehntelang bevorzugten Straßenverkehr. Darüber hinaus bedarf es auch umfassender Verhaltensänderungen und einer Änderung der Raum- und Siedlungsstrukturen zugunsten einer nahräumlichen Versorgung" (UBA, o. D.).

© 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. Alexander Eisenkopf ist Inhaber des Zeppelin-Lehrstuhls für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

1 Für Deutschland zuletzt INFRAS (2019).

In der üblichen Diktion des Begriffes Verkehrswende geht es demnach um die Reduktion von mutmaßlich vermeidbaren Verkehrsaktivitäten, die Verlagerung der verbleibenden Transportaufgaben auf Verkehrsmittel mit einem günstigeren Nachhaltigkeitsprofil und die Nutzung umweltfreundlicher Technologien und Organisationsformen („Vermeiden, Verlagern, Verbessern“ (VCD, 2021)).

Da es sich beim Verkehrssystem aufgrund der Langlebigkeit der Infrastrukturen und tendenziell auch der Verkehrsmittel um ein träges System handelt, verwundert es nicht, dass die bisherigen Erfolge der Verkehrswende in Deutschland eher bescheiden sind. Dies zeigt z.B. die aktuelle Studie „Mobilität in Deutschland 2023“. Sie knüpft an methodisch vergleichbare Vorgängerstudien an und lässt so eine Längsschnittanalyse der Strukturen des Personenverkehrs bis zurück zum Jahr 2002 zu. Seither ist zwar der Anteil des öffentlichen Verkehrs an den Personenkilometern (Modal Split) von 14 auf 19 % gestiegen; seit 2008 gab es aber keine relevante Veränderung dieses Anteils mehr. Es dominiert nach wie vor der Pkw als Verkehrsmittel (einschließlich Pkw-Mitfahrer 73 % der Personenkilometer), dies bei zuletzt leicht rückläufiger Verkehrsleistung sowohl der Pkw als auch des öffentlichen Verkehrs. Zugenommen haben die Zahl der Wege und Personenkilometer zu Fuß und mit dem Fahrrad; allerdings umfassen diese nur jeweils ca. 4 % der Verkehrsleistung.

In den privaten Haushalten waren 2023 rund 45 Mio. Autos verfügbar; dieser Wert liegt unter dem statistischen Gesamtbestand von fast 50 Mio. Pkw, da zahlreiche Fahrzeuge nicht privaten Haushalten gehören. Die Bestandszahlen sind in den letzten Jahren regelmäßig gewachsen. Nur rund 5 % der privat gehaltenen Fahrzeuge wurden zuletzt elektrisch angetrieben; davon sind etwa die Hälfte Zweit- oder Drittwagen (Follmer, 2025).

Auch im Güterverkehr sind die Strukturen der Verkehrsleistung langfristig sehr stabil. So liegt der Modal Split des Straßengüterverkehrs seit vielen Jahren um die 70 %, während der Anteil der Schiene trotz aller politisch verlautbarten Programme zur Verkehrswende bei um die 20 % verharrt (BMDV, 2024). Wie im Personenverkehr dürfte es auch hier äußerst schwierig werden, eine nachhaltige Änderung der Verkehrsmarktstrukturen herbeizuführen.

Kategorien der Verkehrswende

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Idee der Verkehrswende auf den Dreiklang von „Vermeiden“, „Verlagern“ und „Verbessern“ setzt. In den letzten Jahren wurden von Interessensgruppen wie der Agora Verkehrswende, Greenpeace, verschiedenen Verkehrs- und Umweltlobbyorganisationen, Beratungsunternehmen, aber auch Ministerien und anderen (politischen) Institutionen wie dem Umweltbundesamt immer wieder umfangreiche Maßnahmenkataloge aufgelegt, wie eine Verkehrswende sehr schnell umgesetzt und die Klimaneutralität des Verkehrs erreicht werden könnte (Eisenkopf, 2025). Die zahlreichen vorgeschlagenen Eingriffe lassen sich in der Regel drei Kategorien zuordnen:

- Nachhaltigere Gestaltung der Verkehrsaktivitäten hinsichtlich Aktivitätsniveau und Verkehrsmittelwahl;
- Entwicklung der erforderlichen Infrastrukturen (Verkehr, Energie, Digitalisierung);
- Innovationen für emissionsarme Fahrzeugflotten und gezielte Beeinflussung der Kaufentscheidungen zwecks Flottenmodernisierung.

Auch wenn diese Beschreibung sehr nüchtern-sachlich daherkommt, dürften die hinterlegten umfangreichen Maßnahmenprogramme erhebliche ökonomische und soziale Konflikte nach sich ziehen. Die im Raum stehenden preispolitischen Instrumente (z. B. deutliche Erhöhung der Energiebesteuerung, Einführung einer Pkw-Maut bzw. Erweiterung der Lkw-Maut) und ordnungsrechtlichen Vorhaben (z. B. Verbrennerverbot) bedeuten faktisch erhebliche Eingriffe in aktuelle Mobilitätsroutinen und -budgets. Das politisch manifestierte Erfordernis einer Verkehrswende bzw. Großen Transformation verlagert zudem die fragile Balance zwischen Markt und Staat im Verkehrswesen zunehmend in Richtung planwirtschaftlicher Elemente, nicht zuletzt durch die Ausweitung des von Subventionen abhängigen Angebots im öffentlichen Verkehr.

Auf die Vielzahl der sich mit den Verkehrswendeplänen ergebenden Fragen und Probleme kann hier nicht eingegangen werden.[2] Die nachfolgenden Überlegungen fokussieren sich vielmehr darauf, wie Investitionen in den Aus- und Umbau der bestehenden Verkehrsinfrastruktur aussehen sollten, um ein zukunftsorientiertes und am Ziel der Klimaneutralität ausgerichtetes Verkehrssystem zu ermöglichen. Hier eröffnen sich mit dem seit März 2025 im Grundgesetz verankerten Sondervermögen Infrastruktur von 500 Mrd. Euro neue Optionen.

Das „Sondervermögen“ Infrastruktur

Seit Jahr und Tag wird in Deutschland über eine den Anforderungen nicht genügende und teilweise marode Verkehrsinfrastruktur geklagt und diskutiert. Nach jahr-

2 Vgl. hierzu Eisenkopf (2025).

zehntelangen Diskussionen sollte es diesbezüglich kein Erkenntnisproblem mehr geben, sondern ausschließlich ein Umsetzungsproblem, welches zuallererst die Finanzierung, dann aber auch die strategischen und operativen Realisierungsbedingungen betrifft.

Bereits im Sondierungspapier der Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD war die Verkehrsinfrastruktur jedoch nur einer von zahlreichen Zwecken für die geplanten öffentlichen Investitionen. Zudem sollte bereits damals von den avisierten 500 Mrd. Euro ein Betrag von 100 Mrd. an die Länder und Kommunen gehen. Im Zuge des Kompromisses mit Bündnis 90/Die Grünen wurden das jährliche durchschnittliche Gesamtvolumen des „Sondervermögens“ von 50 auf 42 Mrd. Euro p. a. abgesenkt und die Laufzeit auf zwölf Jahre verlängert. Zudem sind 20 % der veranschlagten Summe, insgesamt 100 Mrd. Euro, für den Klima- und Transformationsfonds reserviert (CDU, CSU & SPD, 2025).

Es gab und gibt im Infrastrukturpaket weder einen Ansatz der Priorisierung von Investitionen noch einen klaren Begriff davon, was überhaupt als investive Maßnahme gelten kann. Außerdem wurde ein in seinen Auswirkungen derzeit nicht absehbarer Klimavorbehalt (Klimaneutralität bis 2045) eingefügt.

Mit dem „Sondervermögen“ Infrastruktur bzw. „Infrastruktur und Klimaneutralität“, wie man es jetzt apostrophieren müsste, könnte ein Ruck durch Deutschland gehen. Die Verkehrsinfrastrukturinvestitionen könnten endlich auf ein Niveau angehoben werden, das für die Substanzerhaltung und die Anpassung der Kapazitäten an den Bedarf einer wachsenden Wirtschaft ausreicht. Neben den keynesianischen Nachfrageimpulsen in der Bauphase, die von einem solchen massiven Fiskalpaket ausgehen werden, aber natürlich ein Strohfeuer bleiben, wird die Ertüchtigung der Verkehrswege wichtige langfristige Wachstums- und Produktivitätseffekte haben. Gütertransporte werden so effizienter und verlässlicher, Staus auf den Autobahnen reduziert, und die zu erwartenden Verbesserungen beispielsweise im Schienenpersonenfernverkehr verringern Reisewiderstände und erleichtern den wirtschaftlichen Austausch. Wenn unsere Volkswirtschaft wieder wachsen will, was sie schon wegen der absehbaren Herausforderungen der Sozialsysteme und der Kosten einer klimapolitisch motivierten Transformation dringend muss, braucht es dringend intakte Straßen und einen funktionierenden Schienen-, Luft- und Binnenschiffsverkehr.

Laut Jahreswirtschaftsbericht 2025 wurden im letzten Jahr vom Bund 26,4 Mrd. Euro in die Verkehrsinfrastruktur investiert. Davon entfielen 16,3 Mrd. Euro auf die Schiene, 8,5 Mrd. Euro auf die Straße, und 1,4 Mrd. Euro auf die Wasserstraßen. Im Jahr zuvor waren es noch 9,2 Mrd. Euro für die Schiene und 8,9 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen (BMWK, 2025). Ein großer Teil der hohen Investitionen in die Schiene ist auf die Eigenkapitalerhöhungen bei der Deutschen Bahn AG zurückzuführen, die vorgenommen wurden, weil eine direkte Finanzierung von Maßnahmen mittels der bisher üblichen Baukostenzuschüsse des Bundes die Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet hätte. Das dürfte bald Geschichte sein, wenn das Geld aus dem „Sondervermögen“ fließt.

Bei vorsichtiger Kalkulation kann sich in den nächsten Jahren ein Aufwuchs der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen des Bundes um rund die Hälfte gegenüber dem Durchschnitt der letzten Jahre ergeben. Bleibt es beim aktuellen Investitionsniveau des ordentlichen Haushalts von 26 Mrd. Euro, was ein eher optimistisches Szenario darstellt, – wäre es möglich, in den nächsten zwölf Jahren insgesamt 450 Mrd. Euro in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes zu investieren. Das ist eine gigantische Summe und sollte auf den ersten Blick ausreichen, sogar wenn man sich die bisher artikulierten Bedarfe anschaut. So wurde von Seiten der Deutschen Bahn AG bereits ein zusätzlicher Bedarf von 150 Mrd. Euro genannt; für die Straße ist ein Investitionsvolumen von 188 Mrd. Euro über die nächsten zehn Jahre in der Diskussion (Budras, 2025). Allerdings fordert vor allem die Bahnlobby zusätzliches Geld, während man von den straßennahen Verbänden vergleichsweise wenig hört. Lediglich die Binnenschifffahrt, der „vergessene Verkehrsträger“, wird sich mit ein paar Milliarden zufriedengeben müssen.

Einseitige Fokussierung auf die Schiene ist nicht zielführend

Angesichts des unerwarteten Geldsegens fehlt jedoch ein strategischer Plan des Bundes für die Verwendung der Mittel. Zwar hat der Bundesverkehrsminister noch im Dezember 2024 den Bericht zur Überprüfung der Bedarfspläne für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße vorgelegt, doch waren dessen Erstellung und insbesondere die dabei zugrundgelegten Verkehrsprognosen heftig umstritten. Von Seiten der Bahn- und Klimalobby wurde insbesondere das erwartete zukünftige Verkehrswachstum auf der Straße hinterfragt und der vermeintliche Widerspruch höherer Verkehrsleistungen mit den deutschen Klimaschutzzielen betont. Deren propagandistisch zugespitzte Position läuft darauf hinaus, dass wegen der beabsichtigten Klimaneutralität 2045 eigentlich keine Bundesfernstraßen mehr neu gebaut werden dürften, und nur noch Erhaltung (auf niedrigem Niveau) stattfinden sollte. Die hierdurch freiwerdenden Mittel seien vor allem in die Schiene zu investieren (Kissel, 2023).

Mit dem von den Grünen zusätzlich in die Grundgesetzänderung eingebrachten Passus des Vorbehalts der Klimaneutralität wird die Diskussion um die Priorisierung von Schiene oder Straße bei Aus- und Neubau wesentlich kontroverser neu entfacht werden. Die neue Bundesregierung dürfte allerdings gut beraten sein, Forderungen nach einem Moratorium für den Straßenneubau nicht nachzugeben und weiterhin auf Kurs zu bleiben bzw. die Bedürfnisse aller Verkehrsträger entsprechend ihrer volkswirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Relationen im Blick zu haben.

Das heißt insbesondere, dass die Vorstellung, man könne die Bundesverkehrswegeplanung allein unter den Primat des Kilmaschutzes stellen und mit den Klimaschutzzielen (mutmaßlich) unvereinbare und noch nicht im Bau befindliche Vorhaben im Straßenbau einfach stoppen, in dieser Form abzulehnen ist.

Eine solche Politik hätte nichts mit einer effektiven und effizienten Regulierung der externen Effekte des Verkehrs und insbesondere seiner Treibhausgasproblematik zu tun. Dies ist bereits auf die ausschließliche Fixierung auf das Ziel der vollständigen Dekarbonisierung bzw. Netto-Nullemission zurückzuführen, die eine gesamthafte Abwägung der volkswirtschaftlichen Nutzen und Kosten von Infrastrukturmaßnahmen obsolet macht. Der Aufbau einer für eine relevante Verkehrsverlagerung erforderlichen zusätzlichen Schieneninfrastruktur wäre zudem mit massiven zusätzlichen CO_2-Emissionen in der Bauphase verbunden, die in der Diskussion regelmäßig ausgeblendet werden (Radermacher, 2025).

Bereits die Effektivität eines solchen Vorgehens ist in Frage zu stellen. Angesichts der oben beschriebenen Strukturen der Verkehrsleistungsproduktion in Deutschland dürfte es selbst bei einer massiven Priorisierung der Investitionen in die Schieneninfrastrukturen bis 2045 unmöglich sein, klimapolitisch wirklich relevante Verlagerungen zu erreichen. Dies liegt insbesondere an der systemtechnisch geringeren Effektivität der Schieneninfrastrukturinvestitionen in Bezug auf die tatsächliche Verkehrsleistung. Vergleicht man die Summe der Personen- und Tonnenkilometer (Einheitskilometer), die ein Verkehrsträger realisiert, mit den jährlichen Investitionen, war der Quotient „Einheitskilometer zu Investitionen“ in den letzten Jahren für die Straße ungefähr viermal so groß wie für die Schiene. Die Schiene liefert also je 1 Mrd. Euro jährlichem Investment nur ein Viertel der Verkehrsleistung der Straße. Gleichzeitig wird die Schieneninfrastruktur vielfach als überlastet dargestellt. Bezogen auf das gesamte Bruttoanlagevermögen liegt der Faktor immer noch in der Größenordnung von Zwei.[3]

3 Die Berechnungen erfolgten auf Basis der Statistiken für die Bundesmittel in BMDV (2024).

Schieneninfrastruktur ist objektiv eine teure und häufig schlecht bzw. relativ ineffizient genutzte Verkehrsinfrastruktur. Die Entwicklung seit der Bahnreform hat zudem gezeigt, dass sie umfänglich durch öffentliche Mittel subventioniert werden muss. Trotz jahrelanger Finanzierung über verlorene Baukostenzuschüsse und Mittel aus den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen befindet sich die Schieneninfrastruktur aktuell in einem maroden Zustand. Würde man über Trassenpreise den Schienenverkehrsunternehmen die tatsächlichen Kosten der Infrastruktur anlasten, wäre der Schienenverkehr in der heutigen Form am Markt nicht überlebensfähig. Dagegen ist der Straßenverkehr in der Lage, die für die Investitionen notwendigen Haushaltsmittel selbst zu erwirtschaften. Erinnert sei an 13 Mrd. Euro Einnahmen aus der Lkw-Maut im Jahr 2024 und über 30 Mrd. Euro Aufkommen aus der Mineralölsteuer für fossile Treibstoffe. Perspektivisch wäre auch eine Pkw-Maut als ergänzende Einnahmenquelle realisierbar.

Unabhängig von einer möglichen Investitionsoffensive ist in Frage zu stellen, ob das Schienenverkehrssystem in seiner jetzigen organisatorischen und institutionellen Ausgestaltung tatsächlich in der Lage ist, deutlich höhere Verkehrsleistungen zu erbringen. Dies betrifft insbesondere die seit langem und zunehmend dysfunktionalen Strukturen des bundeseigenen Konzerns Deutsche Bahn AG, der ohne eine grundsätzliche Reform und Reorganisation den Anforderungen der Märkte nicht gewachsen sein dürfte. Momentan spricht daher vieles eher für eine notwendige Reduktion des Verkehrsvolumens auf der Schiene als für eine Steigerung (Stelter, 2025).

Weiterhin kann eine solche Politik auch nicht effizient sein, weil sie das zentrale Effizienz ermöglichende Instrument des Emissionshandels für die Klimapolitik ausblendet. Im Zuge der Antriebs- und Energiewende und des politisch geplanten Umstieges auf Elektromobilität bei Güter- und Personenverkehr wird die Straße langfristig genauso klimafreundlich wie die Schiene werden – außer man rechnet mit einem Scheitern der Energiewende. Ab 2027 steht zudem der neue Europäische Emissionshandel EU-ETS 2 auch für den Straßenverkehr an. Es gibt dann keine klimaökonomische Rechtfertigung für eine Priorisierung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur mehr.

Realistische Verkehrsinfrastrukturpolitik ist gefragt

Statt ideologischer Fantasien eines Zurückdrängens des Straßenverkehrs und der fundamentalen Bevorzugung der Investitionen in die Schieneninfrastruktur ist eine realistische Verkehrsinfrastrukturpolitik gefragt. Neben der sicherlich dringend erforderlichen Ertüchtigung der zum Teil maroden Schieneninfrastruktur bedarf es auch des

weiteren Ausbaus hochbelasteter Korridore des bundesdeutschen Fernstraßennetzes, wobei in beiden Fällen an erster Stelle der Erhalt stehen muss. Wichtig ist auch eine deutliche Effizienzsteigerung der Nutzung der Schieneninfrastruktur, z.B. durch entsprechende Digitalisierungsprojekte. Für alle Verkehrsträger gilt, dass die Politik auf der Hut sein muss, dass nicht ein Großteil der angekündigten zusätzlichen Mittel durch Baupreissteigerungen absorbiert wird. Bei der angekündigten Reform der Planungs- und Genehmigungsverfahren ist der Handlungsbedarf groß. Es dürfte auch klar sein, dass ohne institutionelle und organisatorische Reformen des Bahnsektors bis zur tatsächlichen Trennung der Infrastruktur von den Transportsparten der Deutschen Bahn eine Renaissance des Schienenverkehrs trotz hoher Investitionsmittel ausbleiben wird.

Literatur

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.). (2024). *Verkehr in Zahlen 2024/2025*, 53. Jahrgang.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025). *Jahreswirtschaftsbericht 2025. Für eine neue wirtschaftliche Dynamik*.

Budras, C. (2025, 13. März). Milliardenschwere Finanzierungslücke gefährdet Verkehrsprojekte. FAZ.NET.

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

Eisenkopf, A. (2025). Verkehrswende und Wettbewerbsordnung. In J. Haucap, A. Polk & A. Stöhr (Hrsg.), *Wettbewerb und Ordnungspolitik im globalen Kontext* (S. 229–267). Nomos.

Europäische Umweltagentur. (2023). *Höchste Zeit für eine Umstellung im Verkehrssektor*.

Fichert, F. & Sterzenbach, R. (2025). *Verkehrspolitik und Verkehrswende. Kontroversen, Daten und Fakten zur Nachhaltigkeit*. Kohlhammer.

Follmer, R. (2025). *Mobilität in Deutschland – MiD Kurzbericht*. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Digitales und Verkehr (FE-Nr. VB600001).

INFRAS. (2019). *Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017*. Schlussbericht für die Allianz pro Schiene.

Kissel, L. (2023, 25. März). Diskussion über neue Autobahnen. Der Weg war das Ziel. *Der Spiegel.*

Radermacher, K. (2025, 12. März). Die Ökobilanz von Neubaustrecken. *Der Pragmaticus.*

Stelter, D. (2025, 2. April). Wie die Deutsche Bahn sich selbst in die Krise fährt. *Handelsblatt.*

UBA – Umweltbundesamt. (o. D.). *Verkehrswende*. *Begriff.*

UBA – Umweltbundesamt. (2024, 13. August). *Treibhausgas-Emissionen in der Europäischen Union*.

VCD – Verkehrsclub Deutschland. (2021). *Definition Verkehrswende. Verkehrswende oder Mobilitätswende – was ist der Unterschied?*

von Hayek, F. A. (2004). Wissenschaft und Sozialismus. Aufsätze zur Sozialismuskritik. In M. E. Streit (Hrsg.), *Gesammelte Schriften in deutscher Sprache* (Abt. A, Aufsätze Bd. 7). Mohr Siebeck.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. (2011). *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*.

Title: ***What Transport Infrastructure for the Transport Transition?***

Abstract: *A reorientation of transport infrastructure policy in Germany is being discussed for climate policy reasons. There are frequent calls for investment to be focused on the rail transport system. With the future spending potential of the new special infrastructure fund, the question of the allocation of investment funds is urgent. This paper argues that the sole focus of infrastructure policy on rail is ineffective and inefficient due to the inertia of the transport system and the low efficiency of rail infrastructure use. Furthermore, after the inclusion of road transport in emissions trading, there is no longer any justification for this in terms of climate economics.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0087

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 335-338

JEL: H54, L91, Q58

Gernot Sieg

Instandsetzung einer maroden Verkehrsinfrastruktur – Ursachen, Herausforderungen und Lösungen

Mit der in Artikel 143h des Grundgesetzes eingeführten Ermächtigung zur Bildung eines Sondervermögens für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045, von denen nach Abführung in den Klima- und Transformationsfonds und an die Länder noch 300 Mrd. für die engere Infrastruktur verbleiben, verbindet man in Deutschland die Hoffnung, den derzeit unbefriedigenden Zustand der Verkehrsinfrastruktur – insbesondere bei den Bundesverkehrswegen wie Autobahnen, dem Bahn-Netz der DB InfraGO und den Wasserstraßen – schnell und nachhaltig zu verbessern. Der Bedarf bei der Bahn liegt eigenen Angaben zufolge bei 290 Mrd. Euro, davon werden bis zu 150 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen nachgefragt (Tagesschau, 2025). Für die Straßenverkehrsinfrastruktur werden 283 Mrd. Euro benötigt (Arndt & Schneider, 2023) und für den militärischen Dual-Use-Ausbau existiert ein Bedarf in unbekannter Höhe. Diese Zahlen sind nicht nur hoch, sondern auch mit erheblicher Unsicherheit behaftet. So stiegen beispielsweise die im September 2022 auf 500 Mio. Euro geschätzten Kosten der Generalsanierung der Riedbahn für die Strecke zwischen Frankfurt am Main und Mannheim bis Ende 2024 auf 1,5 Mrd. Euro.

Das weit verbreitete Narrativ, die Schuldenbremse sei für den schlechten Zustand der Infrastruktur verantwortlich, hält weder einer wissenschaftlichen (Potrafke, 2025) noch einer historischen Analyse stand (SVR Wirtschaft, 2024, S. 143, Randnote 133). Vieles von dem, was bereits im Zeitgespräch „Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland: marode und unterfinanziert“ im Oktober 2013 (Wirtschaftsdienst, 2013) konstatiert wurde, gilt unverändert fort – einschließlich der Forderung nach einem Infrastrukturfonds.

Der Fonds ist dabei nicht nur ein Ausgabentopf, den man leeren kann und dann wieder neu einrichtet. Eine Fondslösung verfolgt bestimmte Ziele. Der Fonds sorgt durch eine mittelfristig verlässliche Finanzierung für die Infrastrukturerhaltung. Er ermöglicht eine „überjährige“ Mittelzuweisung, d.h. die Zuweisungen unterliegen nicht den Haushaltsprinzipien der Jährlichkeit und Spezialität. Dadurch kann ein wirtschaftlich basiertes mittelfristiges Investitionsprogramm aufgebaut werden. Bereits hier wird deutlich, dass ein allgemeiner Fonds, der mehrere Verkehrsträger umfasst, zu einer Allmende-Problematik führen kann: Die Mittel für eine nicht sanierte Autobahnbrücke wandern zu einer Bahnhofssanierung und stehen so nicht zwangsläufig im nächsten Jahr für die Autobahnbrücke zur Verfügung. Preiserlöse bei Eisenbahntrassen können für Wasserstraßen verwendet werden, die selbst keine Nutzereinnahmen generieren.

Ein notwendiges Erhaltungsprogramm kann mithilfe einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) definiert werden. Die damit verbundene Fondsverpflichtung zu einer strikt zweckbezogenen Verwendung der Mittel ist auch einfacher, wenn der Fonds Verkehrsträger-spezifisch ist. Die Planung und Durchführung des Erhaltungsprogramms lassen sich mithilfe von Methoden des unternehmerischen Managements unterstützen. Die zweckgerechte und wirtschaftliche Mittelverwendung wird durch Wirtschaftsprüfer attestiert und vom Rechnungshof überwacht. Zudem veröffentlicht jeder Fonds periodisch einen Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht.

Reformdefizite und Intransparenz in der Steuerung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur

In den letzten Jahren hat die Politik durchaus Reformen angestoßen: Die Lkw-Maut umfasst nicht nur den Infrastrukturverschleiß für alle Bundesfernstraßen, sondern auch externe Effekte wie Lärm und Luftschadstoffe und ist nach CO_2-Emissionen differenziert. Die als Vignette konzipierte Pkw-Maut ist dagegen kläglich gescheitert. Mit der Gründung der Autobahn GmbH sollten Planung und Ausführung bei Bundesfernstraßen zentralisiert werden. Das Schienennetz und die Bahnhöfe wurden in die DB InfraGO überführt, mit dem Anspruch, diese Infrastruktur gemeinwohlorientiert zu betreiben. Dass die Verkehrs-

© 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. Gernot Sieg ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.

infrastruktur weiterhin marode und unterfinanziert ist, liegt auch daran, dass die Ziele der Reformvorschläge – die Verknüpfung von Zweck und Mittel – im politischen Aushandlungsprozess nicht beachtet wurden, niemals bekannt waren, wieder verloren gegangen sind oder bewusst verhindert wurden. So wurde die Autobahn GmbH zwar gegründet, aber mit unzureichenden Rechten ausgestattet: Sie hat keine eigenen Einnahmen aus der Lkw-Maut, keine Vermögenswerte und keine Möglichkeit zur Verschuldung – ganz anders als das österreichische Vorbild ASFINAG. Auch bei der Bahn setzte sich die Politik über viele Empfehlungen hinweg und hielt am integrierten Konzernmodell fest. Die DB InfraGO soll gemeinwohlorientiert arbeiten, ist aber derzeit noch damit beschäftigt, diesen Begriff mit Inhalt zu füllen. Die Bestimmung dieser Ziele wurde vom Gesetzgeber an den Vorstand der DB InfraGO delegiert – eine Aufgabe, die eigentlich in politischer Verantwortung liegt. Solange dies praktiziert wird, bleibt der Anreiz bestehen, Konzerninteressen über Gemeinwohlziele zu stellen.

Die Gewinne sollen künftig direkt an den Bund und nicht wie bisher an die Deutsche Bahn AG (DB AG) abgeführt werden. Die Gewinne von DB InfraGO sind buchhalterische Gewinne. Ein ökonomischer Gewinn ist über die EU-Regulierung der maximalen Vollkostendeckung der Trassenpreise sowieso nicht vorgesehen. Der buchhalterische Gewinn dagegen kann bei Abführung an die DB AG zur Querfinanzierung herangezogen werden. Bei Abführung an den Bund kann der Gewinn dies aber auch, wenn er niedriger ausfällt als die Opportunitätskosten des eingesetzten Kapitals. Die Opportunitätskosten des eingesetzten Kapitals werden aber verschleiert, auch weil Investitionskostenzuschüsse erfolgsneutral behandelt werden. Allein im Jahr 2024 erhielt die DB InfraGO 12 Mrd. Euro. Im Rechnungswesen des DB-Konzerns werden Investitionszuschüsse nach Fertigstellung der betreffenden Anlage grundsätzlich aktivisch von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten abgesetzt. Dadurch werden geförderte Anlagen mit einem verringerten Buchwert ausgewiesen und es fallen entsprechend geringere Abschreibungen an. Im Konzernabschluss der Deutschen Bahn werden alle in einem Geschäftsjahr getätigten Investitionen sowohl mit ihrem Bruttowert (vor Abzug der Zuschüsse), als auch mit ihrem Nettowert (nach Abzug) dargestellt. Die Netto-Bilanzierung der Investitionszuschüsse im Vermögen der Deutschen Bahn schließt aus, dass der öffentlich finanzierte Teil der Infrastruktur korrekt erfasst wird. Das Rechnungswesen bildet den öffentlichen Finanzierungsanteil damit nur unzureichend ab und die öffentliche Rolle bei der Finanzierung erscheint unterbewertet.

Die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten tauchen ebenso im Rechnungswesen nicht auf. Das eingesetzte Kapital (Capital Employed), reflektiert aus den Eigenmitteln des DB-Konzerns finanzierten Netto-Investitionen, ist die Basis für die Berechnung der Zielrendite und Trassenpreise. Infolgedessen erscheinen beispielsweise Trassenpreise günstiger als sie es bei voller Kostenzurechnung wären, und die betriebswirtschaftliche Steuerung von Infrastrukturinvestitionen wird erschwert. Eine Aussagekraft des Rechnungswesens der Bahn, auch hinsichtlich der Opportunitätskosten der Nutzung der Bahninfrastruktur, ist nicht vorhanden. Zukünftig können sogar Instandhaltungsaufwendungen durch den Bund gefördert werden, ebenso einmalige Aufwendungen (z. B. für den Rückbau oder für IT-Leistungen) und Folgekosten von durch den Bund veranlassten Maßnahmen. Ein betriebswirtschaftlich orientiertes Management ist nicht möglich, wenn Eigenkapitalerhöhungen gefürchtet werden, da diese die Kostentransparenz erhöhen würden. Ein finanzielle Neuaufstellung der Bahn kann nur gelingen, wenn die tatsächlichen Opportunitätskosten erfasst und beachtet werden.

Verlagerungspotenziale durch Preissignale im öffentlichen Verkehr ausschöpfen

Die Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr hin zum öffentlichen Verkehr ist schwieriger als gedacht. Die Voraussetzungen bleiben schwierig, da das Auto meistens doch schneller oder bequemer ist. Die Ausgaben für den Pkw-Verkehr steigen und werden teilweise unterschätzt (Andor et al., 2025). Insgesamt kann man heute jedoch günstiger fahren als in der Vergangenheit. Ein Pkw mit Medianalter hat einen vernachlässigbaren Wertverlust. Vor zwanzig Jahren musste ein durchschnittlicher Arbeitnehmer für 1.000 Kilometer Fahrleistung im Monat über 5 % seines Nettolohns für den Benzinverbrauch eines VW Polo verwenden. Heute sind es trotz CO_2-Abgabe weniger als 3,5 %. Preise wirken – aber zuerst auf kostensenkende technische Innovationen oder auf die Fahrweise (Hagedorn et al., 2023), indem die Geschwindigkeiten auf Autobahnen reduziert werden. Aber der Umstieg auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), so er denn verfügbar, ist für viele schwieriger als der Umstieg auf einen sparsameren Pkw.

Das Deutschlandticket bietet hier eine preisgünstige Alternative, die den Umstieg auf den ÖPNV erleichtern sollte. Das Ziel der Planungssicherheit soll durch einen festen Kostenverteilungsschlüssel erreicht werden. Durch die Ankündigung, die Nutzerfinanzierung bzw. deren Anteil ab 2029 zu erhöhen, wird jedoch bei den Fahrgästen neue Unsicherheit geschaffen. Die derzeitige Lösung steht zudem auf europarechtlich unsicherem Boden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMDV, 2024). Ökonomisch gesehen gibt es viele Argumente, die gegen eine Flatrate-Fi-

nanzierung im ÖPNV sprechen. So könnten differenzierte Tarife die Hauptverkehrszeiten entlasten und somit den Fahrzeugbedarf reduzieren. Darüber hinaus informieren differenzierte Tarife indirekt über Kundenwünsche, bieten Anreize zur Kundenorientierung und ermöglichen eine vertikale Produktdifferenzierung. Damit es für den Kunden einfach ist, braucht man keine Flatrate, sondern es reicht eine barrierearme Handhabung, wie beispielsweise bei eezy.nrw – ein Einchecken beim Losfahren, ein Auschecken beim Ankommen und eine Abrechnung über die hinterlegten Kontodaten. Auch kann man mittlerweile über den DB Navigator einfach und schnell Tickets für den ÖPNV kaufen. Die Einfachheit des Deutschlandtickets beinhaltet bei den Verkehrsverbünden das Potential, alle unterschiedlichen Tarife und deren Weiterentwicklung einzusparen. Ob es jedoch dazu kommt, hängt davon ab, wie stark die Beharrungskraft derjenigen ist, deren Arbeitsplätze davon abhängen. Die Anreize, durch eigene Tarife zusätzliche Einnahmen zu erzielen, sind nach wie vor groß. So ist das Angebot von eezy.nrw, „kein Abo, nie mehr als 58 Euro“, zwar nur in NRW gültig, verbindet dort aber den geringen Preis des Deutschlandtickets mit der Option, bei geringer Nutzung weniger als 58 Euro zu zahlen und kannibalisiert so das Deutschlandticket.

In der politischen Diskussion wird darüber debattiert, wie hoch der Anteil der Nutzerfinanzierung und damit der Subventionsbedarf der staatlichen Einheiten sein soll. In der ökonomischen Literatur, insbesondere für Städte ohne Pkw-Maut, werden Subventionen höher als die 25 % bis 50 %, die wir in Deutschland jetzt beobachten, als durchaus effizient angesehen (Anderson, 2014). Das eigentliche Problem dabei ist jedoch dann die Governance der Verkehrsanbieter. Hier kann das Deutschlandticket dabei helfen, auch bei subventionierten Flatrates ein Anreizsystem für die Verkehrsanbieter zu schaffen, damit diese effizient und kundenorientiert arbeiten. Die Aufteilung der Einnahmen ist dabei der Schlüssel zum Erfolg. Gelingt die möglichst vollständige Erfassung aller Kunden mit ihrer Fahrtroute und der Fahrausweisart, was einfacher klingt als praktisch und datenschutzrechtlich zurzeit möglich ist, kann die Aufteilung der Fahrgasterlöse so gestaltet werden, dass die Anreize für die Anbieter der Verkehre, und die Anreize für die Planung des Verkehrsangebots, kundenorientiert und kosteneffizient erfolgen.

Politische Herausforderungen für klimazielkonformen Emissionshandel im Verkehr

Der Verkehrssektor erreicht die Klimaziele nur verzögert. Auf das Emissionshandelssystem zu setzen, ist der richtige Weg. Zusätzliche Maßnahmen sind dabei meist ineffizient (Edenhofer et al., 2020). Ineffiziente Maßnahmen zu vermeiden, gelingt der Politik oft jedoch nicht, wenn die finanziellen Mittel, wie beispielsweise im Energie- und Klimafonds, zur Verfügung stehen. Die Politik hat die Wirksamkeit des Emissionshandels aber auch dadurch verringert, dass Preissignale mit einem Tankrabatt konterkariert werden. Welche Klippen muss die Politik in den nächsten Jahren erkennen und umschiffen, damit der europäische Emissionshandel dafür sorgt, dass auch der Verkehrssektor Ende der 2040er Jahre dekarbonisiert ist? Mit der Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems 2 (EU-ETS 2) ist, aus EU-politischen Gründen, mit einem Preis zu rechnen, der geringer ist als zurzeit im nationalen Emissionshandelssystem (nEHS). Ökonomisch effizient wäre es, wenn in allen Sektoren dieselben Preise gelten würden. Daher wäre es sinnvoll, in Deutschland die Preise des nationalen Emissionshandels so lange fortzuführen (beispielsweise mit Hilfe von Ausgleichsbeträgen), bis im EU-ETS 2 das nEHS-Niveau erreicht wird.

Politisch wäre es auch das falsche Signal zu suggerieren, dass die Preise für Treibhausgasemissionsrechte sinken können. Das nächste Problem, das die Politik zu lösen hat, ist eine möglichst schnelle Integration der Emissionshandelssysteme. Gelingt das nicht, ist mit sehr hohen Preisen im EU-ETS 2 zu rechnen. Diese Preisdifferenz ist nicht nur ineffizient mit Blick auf das Ziel der Emissionsreduktion. Es ist auch unrealistisch anzunehmen, dass die Autofahrer und Autofahrerinnen im politischen Prozess nicht stark genug wären, wieder eine Art Tankrabatt auszuhandeln, wodurch die gesamte Wirksamkeit des Emissionshandelssystem gefährdet würde.

Nun beruht das System auf dem Effekt, dass aufgrund steigender Preise ein Umstieg von traditionellen Benzin- und Dieselmotoren auf Elektromobilität erfolgt. Der relative Preis von Treibstoff und Strom, und der relative Preis von traditionellen Pkw und batterieelektrischen Fahrzeugen spielt dann die entscheidende Rolle. Eine gelingende Energiewende ist also ebenso Voraussetzung wie das Angebot preisgünstiger batterieelektrischer Pkw. Eine Verkehrswende im engeren Sinne – also eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs – lässt sich allein durch technologische Substitution nicht erreichen.

Neuausrichtung der Governance und Steuerung staatlicher Infrastrukturfinanzierung

Infrastruktur verkommt, wenn Instandhaltung und Ersatz unterbleiben, weil die finanziellen Mittel fehlen. Vorhandene Finanzmittel können jedoch nicht nur sinnvoll eingesetzt werden, sie können auch unzweckmäßig verwendet und verschwendet werden. Neben der Versorgungsfunktion, also der Bereitstellung von Mitteln für Investitionen, kann und muss die Finanzierung auch eine Steuerungs- und Kontrollfunktion übernehmen, um solche ineffizi-

enten Mittelverwendungen zu verhindern. Bei der Deutschen Bahn AG, aber auch bei DB InfraGO, der Autobahn GmbH und dem weiteren Straßennetz, bei einigen Flughäfen sowie den Wasserstraßen und Häfen hat der Staat die Kontrollaufgabe übernommen. Eine Ursache für den maroden Zustand der Infrastruktur, insbesondere bei der Deutschen Bahn, ist, dass der Kapitalgeber bei der Steuerungs- und Kontrollfunktion versagt hat. Auch von der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) der DB AG mit dem Bund, die ungefähr 70 % der Gesamtmittel der Eisenbahninfrastruktur ausmacht, gehen keine hinreichenden Anreize für Effizienz- und Qualitätsverbesserungen aus. Dem Kapitalgeber ist es nicht einmal gelungen, Kenntnis über die Kapitalverwendung zu erlangen und den Bestand des von ihm investierten Kapitals zu sichern.

Ein „Weiter so" – kosmetische Umstrukturierungen, zusätzliche Mittel, neue Führungspersonen – wird die Probleme nicht lösen. Stattdessen ist eine grundlegende Neuausrichtung der Governance erforderlich. Dabei muss man bedenken, dass im Ministerium und den nachgeordneten Behörden kein freies Personal für die Steuerungs- und Kontrollfunktion vorhanden ist und dass der Bahn-Konzern einen Informationsvorsprung besitzt. Diese Nebenbedingungen sprechen dafür, dass sich der Staat auf seine Hauptaufgabe konzentriert und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit klaren Zielen wie Zuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit als gemeinwohlorientierte Bundesunternehmen unter der Aufsicht eines stellenneutral zu gründenden Bundesamts für Schieneninfrastruktur aus der DB AG herauslöst. Die übrigen Geschäftsfelder der Deutschen Bahn AG konnte und kann der Staat nicht steuern. Im Bereich des Güterverkehrs und des Schienenpersonennahverkehrs gibt es private Wettbewerber. Hier wäre die Hauptaufgabe, dafür zu sorgen, dass das Staatsunternehmen keine Wettbewerbsvorteile aus seiner Integration in den Konzern, aus finanziellen Zuwendungen oder aus einem bevorzugten Informationsfluss erhält. Marktanteilsverluste an private Anbieter sind kein Problem, sondern Ausdruck funktionierender Marktmechanismen und Schritte zu einer Privatisierung des Angebots. Da es im Schienenpersonenfernverkehr an intramodalem Wettbewerb mangelt, sollte ein Börsengang als Mittel zur Herstellung von Steuerungs- und Kontrolldisziplin erwogen werden. Eine Alternative wäre, die Erwartungen im Personenfernverkehr auf das jetzige Niveau anzupassen.

Literatur

Anderson, M. L. (2014). Subways, Strikes, and Slowdowns: The Impacts of Public Transit on Traffic Congestion, *American Economic Review*, *104*(9), 2763–2796.

Andor, M. A., Gerster, A., Gillingham, K. T. & Horvath, M. (2020). Running a car costs much more than people think – stalling the uptake of green travel. *Nature*, *580*(7804), 453–455.

Arndt, W.-H. & Schneider, S. (2023). Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem. *Difu Impulse*, *2023*(7). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Edenhofer, O., Kalkuhl, M. & Ockenfels, A. (2020). Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung: Eine Wende der deutschen Klimapolitik? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 21(*1), 4–18.

Hagedorn, T., Kösters, T., Specht, S. & Wessel, J. (2023). No Need for Speed: Fuel Prices, Driving Speeds, and the Revealed Value of Time on the German Autobahn. *Institute of Transport Economics Münster Working Paper*, 39.

Potrafke, N. (2025). The economic consequences of fiscal rules. *Journal of International Money and Finance*, *153*, 103286.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. *Jahresgutachten 2024/25* (S. 143, Randnote 133).

Tagesschau. (2024, 13. März). *Sondervermögen: Bahn braucht bis 2034 bis zu 150 Milliarden.*

Wirtschaftsdienst. (2013). Zeitgespräch: Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland: marode und unterfinanziert. *Wirtschaftsdienst*, *93*(10), 659–677.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr. (2024). Deutschlandticket – Weichenstellung für einen dauerhaften Erfolg. *Der Nahverkehr*, *42*(09), 6–12.

Title: ***Revamping Failing Transport Infrastructure – Causes, Challenges and Solutions***

Abstract: *Germany established a €300 billion special fund to upgrade its decaying infrastructure and reach climate neutrality by 2045. However, funding gaps, governance issues and inefficiencies persist, especially in rail, road, and waterway networks. Structural reforms, such as the creation of DB InfraGO and Autobahn GmbH, failed to align objectives with financing. The flat-rate Germany Ticket faces legal and economic challenges. Effective climate policy and emissions trading are hindered by political compromises. A governance overhaul is needed to ensure sustainable, efficient infrastructure investment and management.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0088

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 339-344

JEL: Q48, H23, R41

Helena Sophie Wisbert, Ann-Katrin Voit

Optimierte Förderung von Elektrofahrzeugen als Schlüssel zur Erreichung nationaler Klimaziele

Als bedeutender Wirtschaftszweig trägt die Automobilindustrie nicht nur maßgeblich zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland bei, sondern spielt eine zentrale Rolle bei der Erreichung der nationalen Klimaziele. Der Übergang zu erneuerbaren Energien und die Transformation hin zu einer CO_2-neutralen Individualmobilität müssen daher konsequent vorangetrieben werden. Ein kreditfinanziertes Sondervermögen der Bundesregierung in Höhe von 500 Mrd. Euro soll in den kommenden Jahren insgesamt für Investitionen in die Infrastruktur und den Klimaschutz zur Verfügung stehen. Davon sind 100 Mrd. Euro für Investitionen in den Klimaschutz vorgesehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die zentrale Frage, wie die verfügbaren Ressourcen effizient und zielgerichtet eingesetzt werden können, um ökologische, ökonomische und soziale Anforderungen gleichermaßen zu berücksichtigen.

Nach Auslaufen des Umweltbonus, also jenes staatlichen Förderprogramms in Deutschland, das von 2016 bis Ende 2023 den Kauf oder das Leasing von Elektrofahrzeugen finanziell unterstützte, ist der Absatz von batterieelektrischen Fahrzeugen (BEV) massiv eingebrochen. Der folgende Beitrag evaluiert die Wirkung einer optimierten Förderung von BEV auf Basis des ausgelaufenen Umweltbonus (E-Auto-Prämie) mittels einer Szenariobetrachtung der Preiselastizitäten in unterschiedlichen Preissegmenten. Wie kann eine neue Förderung effektiv ausgestaltet werden und welche politischen Rahmenbedingungen müssen dafür geschaffen werden?

Nach Angaben der Europäischen Kommission ist der Pkw-Verkehr innerhalb der EU für rund 15 % der CO_2-Emissionen verantwortlich. Eine Sicherung der Individualmobilität ist in Zukunft jedoch nur dann möglich, wenn diese CO_2-neutral umgesetzt wird. In Bezug auf die Einhaltung der europäischen CO_2-Flottengrenzwerte wurde den Automobilherstellern kürzlich Aufschub von drei Jahren gewährt (Europäische Kommission, 2025). In diesem Zeitraum müssen sie einen durchschnittlichen CO_2-Emissionswert von 93,6 g/km pro Auto erreichen (Europäisches Parlament, 2023). Aufgrund seiner Größe fällt der deutsche Automobilmarkt nachfrageseitig hier stark ins Gewicht. Deutschland ist mit 2,82 Mio. Neuzulassungen im Jahr 2024 der größte europäische automobile Einzelmarkt. Dennoch nimmt Deutschland trotz seines Marktvolumens nicht die Rolle eines Leitmarkts für Elektromobilität in Europa ein. Der Anteil reiner Elektroautos an den Neuzulassungen lag laut European Automobile Manufacturers' Association im Jahr 2024 mit 13,5 % nur im EU-Durchschnitt (ACEA, 2025). Um die Klimaschutzziele bis 2035 zu erreichen, ist es nicht ausreichend hoch effiziente Verbrenner oder Plug-in-Hybride bzw. Range-Extender zur Zielerreichung zu nutzen. Die Ziele sind auf absehbare Zeit ausschließlich mit Elektroautos erreichbar. Dies sollte bei politischen Maßnahmen entsprechend berücksichtigt werden.

Aktuelle Herausforderungen und Hemmnisse

Der Absatz von Elektroautos ist nach dem Wegfall des Umweltbonus Ende 2023 im Jahr 2024 massiv eingebrochen. In diesem Jahr stieg der Anteil an Elektroautos am Gesamtabsatz wieder im Vergleich zum Vorjahr 2024 an und lag mit 112.968 Elektroautos bei +38,9 % im ersten Quartal 2025, was einem Anteil von 17 % an den Neuzulassungen entspricht (Kraftfahrt-Bundesamt, 2025a). Die Absatzzahlen von 524.000 Elektroautos in Deutschland im Jahr 2023 relativieren jedoch den Zuwachs im ersten Quartal 2025 im Vergleich zum Vorjahr 2024. Im Jahr

Prof. Dr. Helena Sophie Wisbert ist Professorin für allgemeine Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Automobilwirtschaft an der Ostfalia Hochschule in Wolfsburg.

Prof. Dr. Ann-Katrin Voit ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der FOM Hochschule für Oekonomie & Management in Essen.

© 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.

2024 waren es nur noch 381.000 Elektroautos. Die BEV-Zulassungen gingen 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 27,4 % zurück und die durchschnittliche CO_2-Emission der neu zugelassenen Pkw in Deutschland stieg 2024 laut Kraftfahrt-Bundesamt (2025b) um +4,2 % auf 119,8 g/km (2023: 114,9 g/km).

Der größte Anteil der Kunden von Elektroautos sind laut Kraftfahrt-Bundesamt (2025b) mit 71 % Gewerbekunden, während Privatkunden einen Anteil von nur 29 % an den Neuzulassungen in Deutschland ausmachen. Letztere reagierten besonders deutlich auf den Wegfall der Förderprämie und die Neuzulassungen sind hier stärker eingebrochen als bei den Gewerbekunden, deren Förderprämie bereits drei Monate früher weggefallen ist (Center Automotive Research, 2025). Dieser Effekt sollte bei der Einführung eines neuen Umweltbonus berücksichtigt werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den höheren Absatzzahlen von Elektroautos in 2025 zum Teil auch um Nachholkäufe handelt, die durch einen steigenden Rabatt auf Seiten der Hersteller stimuliert werden. Im Jahr 2024 fielen die Rabatte auf Elektroautos im Vergleich zu Verbrennerfahrzeugen um 10 Prozentpunkte niedriger aus. Laut dem Center Automotive Research (CAR)-Institut wurden Elektroautos im ersten Quartal 2025 mit einem durchschnittlichen Rabatt von 12 % zwar stärker beworben als zuvor, aber auch im Jahr 2025 werden Verbrennerfahrzeuge mit einem durchschnittlichen Rabatt von 22 % stärker im Verkauf gefördert. Im Vergleich dazu: Während der Laufzeit des Umweltbonus wurden Elektroautos mit Umweltbonus und Nachlass seitens der Hersteller und des Handels mit durchschnittlich 19 % Nachlass verkauft bzw. verleast (Center Automotive Research, 2025).

Auch mit Blick auf die Umweltziele der ehemaligen Bundesregierung sieht der Absatz nach wie vor sehr dürftig aus. Das frühere Ziel von 15 Mio. Elektroautos auf Deutschlands Straßen wirkt mittlerweile mehr als unrealistisch bis hin zu skurril. Der aktuelle Fahrzeugbestand an BEV-Fahrzeugen in Deutschland beträgt laut dem Verband der Automobilindustrie (VDA) (2025) 1,66 Mio. Autos mit Stand März 2025; es fehlen demnach noch 13,32 Mio. BEV-Fahrzeuge, um das frühere Ziel bis 2030 auf Deutschlands Straßen zu erreichen.

Der Hauptgrund, den Kunden gegen die Anschaffung eines Elektroautos anführen, ist laut aktueller Studienlage nach wie vor der Preis (DAT, 2024). Die Preisdifferenz zwischen einem Elektroauto und einem vergleichbaren Verbrennerfahrzeug besteht insbesondere in den unteren Preissegmenten und nimmt dabei zu oberen Preissegmenten ab. Die Elektrovariante ist in preisgünstigeren Fahrzeugsegmenten, wie dem Kleinst- und Kleinwagensegment, um mehrere Tausend Euro teurer. In den oberen Preissegmenten, wie dem Oberklassesegment, nähern sich dagegen die Preise an. Dass Elektroautos im Schnitt teurer sind als Verbrenner liegt auch daran, dass die größte Anzahl an Elektroautos Mittelklassewagen und größere SUV sind. Im Kleinst- und Kleinwagensegment ist das Angebot dagegen noch sehr begrenzt (Center Automotive Research, 2025). Weitere Kaufhemmnisse sind der stockende Ausbau der öffentlichen Ladeinfrastruktur, die nach wie vor nicht flächendeckend ist und stark schwankende Ladestrompreise pro kWh aufweist. Die öffentliche Diskussion um das Verbrenner-Aus und die Technologieoffenheit hat außerdem dazu geführt, dass die Akzeptanz von Elektroautos seit letztem Jahr gesunken ist. Kunden stehen Elektroautos seit dem Auslaufen des Umweltbonus kritischer gegenüber und der Umstiegswille hat deutlich abgenommen.

Politische Weichenstellung für eine wirksame Förderung

Die Transformation hin zur klimaneutralen Mobilität bedarf klarer politischer Unterstützung, die über kurzfristige Maßnahmen hinausgeht. Die Wachstumsraten der Elektroautoverkäufe zeigen weltweit eine direkte Korrelation zwischen Fördermaßnahmen wie Steuervorteilen und Kaufprämien und dem Absatz von Elektroautos. Die Aufhebung des Fokus auf die Elektromobilität, zusammen mit der diskutierten Aufweichung der europäischen Flottengrenzwerte für eine CO_2-neutrale Mobilität bis 2035, würde nicht nur die Erreichung der Klimaschutzziele stark gefährden (Fraunhofer ISI, o. D.). Langfristig würde diese Entscheidung zudem die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie schwächen, da die Abkehr von der Elektromobilität die Nachfrage in Deutschland und der Europäischen Union weiter reduzieren und den Transformationsprozess der deutschen Automobilhersteller hemmen würde. Bestehende Kostennachteile müssen jedoch mit Hilfe von Skaleneffekten auf Basis steigender Produktionsmengen abgebaut werden (Wisbert, 2023). Die Rückbesinnung auf die vermeintliche technologische Überlegenheit, die sich in der derzeitigen Verbrennernostalgie äußert und Automobilhersteller dazu bringt, ihren Transformationsprozess in die Länge zu ziehen, wird den Unternehmen nur kurzfristig wirtschaftliche Erholung bringen.

Um am Haupthemmnis gegen Elektroautos anzusetzen, ist eine Wiederbelebung des Ende 2023 ausgelaufenen Umweltbonus sinnvoll. Dieser sollte jedoch optimiert werden, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren und Privatkunden stärker zu fördern.

Die E-Auto-Prämie förderte seit 2016 den Kauf von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben durch Zuschüsse von

Bund und Herstellern. Der Herstelleranteil wurde direkt mit dem Kaufpreis verrechnet. Der Bundesanteil wurde nach der Zulassung des E-Autos beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beantragt. Insgesamt wurden laut BAFA für rund 2,3 Mio. Fahrzeuge eine Förderung beantragt und ca. 10 Mrd. Euro ausgezahlt. Davon waren 1,43 Mio. reine E-Autos und knapp 805.000 Plug-in-Hybride. Ab 2023 wurden nur noch batterie- und brennstoffzellenbetriebene Fahrzeuge gefördert und die Fördersätze wurden gesenkt. Die Zahl der Anträge stieg von 255.000 im Jahr 2020 auf 820.000 in 2022 und sank im Jahr 2023 auf rund 397.000 Fahrzeuge, was mit einer Kürzung der Fördermittel auf 2,6 Mrd. Euro einherging (BAFA, 2024). Mit dem Wegfall der Förderprämie brach der Absatz an ehemals förderfähigen BEV im Jahr 2024 ein. Wurden laut dem CAR-Institut im Jahr 2023 noch rund 170.000 förderfähige Fahrzeuge auf Privatpersonen zugelassen, waren es im Jahr 2024 nur noch knapp 92.000 Fahrzeuge unter einem Kaufpreis von 45.000 Euro, was einem Rückgang von 46 % entspricht (Center Automotive Research, 2025).

Unterschiedliche Szenarien der Förderung

In den nachfolgenden Szenarien wird mit dem Konzept der Elastizität gearbeitet. In ihrer allgemeinen Form misst sie das Verhältnis der prozentualen Änderung einer abhängigen Variable zur prozentualen Änderung einer unabhängigen Variable.

Dabei werden drei Arten von Elastizitäten unterschieden: Die Preiselastizität der Nachfrage, die Einkommenselastizität sowie die Kreuzpreiselastizität. Die Einkommenselastizität zeigt, wie sich die Nachfrage nach einem Gut verändert, wenn sich das Einkommen der Konsumenten ändert. Diese wird im Rahmen dieses Beitrags nicht näher betrachtet, da die Reallöhne in Deutschland im Vergleich zu den Preissteigerungen der Güterpreise nicht stärker angestiegen sind. Die Preiselastizität ist hier der primäre Treiber in der Analyse, da die untersuchten Förderprogramme unmittelbar den Endpreis beeinflussen, während Einkommensänderungen einen anderen zeitlichen und wirtschaftlichen Kontext erfordern würden. Die Preiselastizität der Nachfrage gibt an, wie stark die nachgefragte Menge eines Gutes auf eine Veränderung seines Preises reagiert. Die Kreuzpreiselastizität misst die Veränderung der Nachfrage eines Gutes in Reaktion auf eine Preisänderung eines anderen Gutes wie beispielsweise Substitutions- oder Komplementärgüter. Es kann grundsätzlich zwar von einem leichten Effekt der Preisänderung bei Verbrennerautos auf die Nachfrage von Elektroautos ausgegangen werden. Da die Preissteigerung von 2,9 % bei Neuwagen im Referenzjahr 2024 (Statistisches Bundesamt, 2025) jedoch von hohen Herstellerrabatten aufgrund des schwächelnden Automobilmarktes ausgeglichen wurde (Center Automotive Research, 2025), wird dieser Effekt bei der folgenden Untersuchung ebenfalls nicht weiter berücksichtigt.

Tabelle 1
Betrachtete Preiskategorien und Preiselastizitäten

Preisgrenze (Euro)	Segment	Angemessene Preiselastizität
bis 25.000	Kleinstwagen	-0,9 bis -1,1
bis 35.000	Kleinwagen/Kompakt	-0,6 bis -0,8
bis 45.000	Obere Mittelklasse / SUVs	-0,4 bis -0,6

Lesebeispiel: Bei einer Preiselastizität von -0,8 im Kleinstwagenbereich führt eine Preisreduktion von 10 % zu einer prozentualen Erhöhung der Nachfrage um 8 %.

Quelle: angelehnt an U.S. Department of Transportation (2022); van Dijk und Farsi (2022); Leard und Wu (2023); Fridstrøm und Østli (2021).

Im Folgenden werden drei Szenarien berechnet, die den primären Nachfrageeffekt der Förderung von reinen Elektroautos mithilfe einer Modellierung auf Basis der Preiselastizität darstellen. Die Preiselastizität variiert je nach Preissegment, um die unterschiedliche Preissensitivität der Zielgruppen zu berücksichtigen. Von einer hohen Preiselastizität bei Automobilen wird bei einer Preiselastizität von -1,1 gesprochen (Läufer, 2009). Die Preiselastizität von Elektroautos ist im Vergleich zu Verbrennerfahrzeugen grundsätzlich höher. Dies liegt unter anderem am jungen Marktsegment und der geringen Marktsättigung (Center Automotive Research, 2025). Daher werden für die drei Preisspannen Preiselastizitäten am oberen Ende einer hohen, mittleren und niedrigeren Preiselastizitätsspanne angenommen, wie in Tabelle 1 dargestellt.

Die wissenschaftliche Literatur zeigt eine breite Spannweite von Preiselastizitäten für Neuwagen. Diese reicht von einer unelastischen Nachfrage von -0,4 über alle Antriebsarten hinweg (U.S. Department of Transportation, 2022) bis hin zu Preiselastizitäten von -0,6 für Elektroautos in der Schweiz (van Dijk & Farsi, 2022) und hohen Preiselastizitäten von mehr als -1 bei Elektroautos und sogenannten „First-Mover"-Kunden in Norwegen (Fridstrøm & Østli, 2021). Laut van Dijk und Varsi (2022) variieren die Ergebnisse signifikant je nach Käufersegment. Es besteht Konsens darüber, dass die Preiselastizität in den oberen Fahrzeugklassen abnimmt. Leard und Wu (2023) zeigen beispielsweise, dass die Preiselastizität von einzelnen Fahrzeugmodellen mit einem Preis von 20.000 Euro und 60.000 Euro um etwa 1,5 Punkte differiert (Leard & Wu, 2023).

Tabelle 2
Annahmen der Szenarienbetrachtung

Preiskategorie (Euro)	Preis-elastizität	Förderbetrag (Euro)	Kumulierter Basis-absatz (Stück)
Bis 25.000	-1	6.750	70.000
Bis 35.000	-0,8	6.750	170.000
Bis 45.000	-0,6	6.750	400.000

Quelle: eigene Berechnung angelehnt an van Dijk und Farsi (2022) und Fridstrøm und Østli (2021).

Grundsätzlich sind also in niedrigeren Preissegmenten die Werte höher als in oberen Preissegmenten. Daher liegt bei Elektroautos im unteren Preissegment bis zu 25.000 Euro eine angemessene Preiselastizität bei -0,9 bis -1,1. In Bezug auf Elektroautos im mittleren Preissegment bis zu 35.000 Euro liegt eine angemessene Preiselastizität im oberen mittleren Bereich zwischen -0,6 bis -0,8 und für Fahrzeuge im oberen Preissegment bis zu 45.000 Euro im unteren mittleren Bereich zwischen -0,4 bis -0,6. Die Limitation der Szenariobetrachtung liegt in der Annahme von linearen Verläufen der Preiselastizität in den Preisspannen. Käufer von Fahrzeugen im Preissegment bis 25.000 Euro sind in der Regel preissensibler und Preisänderungen wirken sich in diesem Segment prozentual stärker aus. Kaufentscheidungen in diesem Bereich werden oft wesentlich stärker durch Preise, Monatsraten oder Rabattaktionen beeinflusst. Zudem sind Modelle in den unteren Segmenten häufig leichter austauschbar.

Der Basisabsatz in den einzelnen betrachteten Preissegmenten wird von einem Gesamtmarkt von 500.000 BEV pro Jahr und dem Marktanteil der Fahrzeuge in der jeweiligen Preisspanne auf Basis der Angaben des Kraftfahrt-Bundesamt (2025) abgeleitet. In dieser Analyse wird das potenzielle Absatzwachstum von Elektrofahrzeugen basierend auf einer Förderprämie von 6.750 Euro untersucht. Die Förderprämie wird in Höhe der ursprünglich für 2024 geplanten Förderprämie festgelegt. Diese setzt sich zusammen aus einer öffentlichen Fördersumme in Höhe von 4.500 Euro und einer von der Automobilindustrie finanzierten Fördersummen von 2.250 Euro. Ziel ist es, die zusätzlichen Verkäufe sowohl absolut als auch relativ zum Basisabsatz darzustellen.

In dem ersten Szenario werden nur Elektroautos mit einem Listenpreis bis zu 25.000 Euro gefördert. Diese Fahrzeuge gehören überwiegend zum Kleinstwagensegment und es gibt bisher nur ein kleines Angebot in dieser Preiskategorie. Darunter fallen bei einem Gesamtmarkt von 500.000 Elektroautos in Deutschland pro Jahr ca. 70.000

Tabelle 3
Absatzsteigerung durch Förderung nach Preissegmenten

Preis-grenze (Euro)	Segment	Preis-elasti-zität	Preis-redu-zierung (%)	Kumulier-ter Basis-absatz förder-fähiger Fahrzeuge	Zusätz-liche Fahr-zeuge (absolut)	Zusätz-liche Fahr-zeuge (%)
≤ 25.000	Kleinst-wagen	-1	-27	70.000	18.900	27,0
≤ 35.000	Klein-wagen / Kompakt	-0.8	-19	170.000	25.840	15,2
≤ 45.000	obere Mittel-klasse / SUVs	-0.6	-15	400.000	36.000	9,0

Quelle: eigene Berechnung.

abgesetzte Elektroautos. Die Auswahl soll im Jahr 2025 und 2026 jedoch zunehmen.

Im zweiten Szenario werden zusätzlich noch Elektroautos mit einem Listenpreis bis zu 35.000 Euro gefördert. In dieser Preisklasse befindet sich ein Großteil der Fahrzeuge im Kompaktwagensegment. Bei einem Gesamtmarkt von ebenfalls 500.000 Elektroautos beträgt die Anzahl an förderfähigen Autos kumuliert 170.000 Stück. Da im mittleren Preissegment 100.000 Fahrzeuge über 25.000 Euro hinzukommen und damit der überwiegende Fahrzeuganteil ins mittlere Preissegment fällt, wird für den kumulierten Basisabsatz eine niedrigere Preiselastizität von - 0,8 angenommen als im unteren Preissegment.

Im dritten Szenario kommt noch die Förderung von Fahrzeugen bis zu einem Listenpreis von 45.000 Euro hinzu. Diese Fahrzeuge sind hauptsächlich im anzahlstärksten SUV-Segment zu finden, wodurch die Anzahl an förderfähigen Fahrzeugen kumuliert auf 400.000 Autos ansteigt, da 400.000 Elektroautos des Gesamtmarkes einen Listenpreis von bis zu 45.000 Euro aufweisen. Da im oberen Preissegment 230.000 Fahrzeuge über 35.000 Euro hinzukommen und damit der überwiegende Fahrzeuganteil ins hohe Preissegment fällt, wird für den kumulierten Basisabsatz wiederum eine niedrigere Preiselastizität von -0,6 angenommen als im mittleren Preissegment. Elektroautos mit einem höheren Preis sind nicht förderfähig.

Die Annahmen der Szenarien sind in Tabelle 2 dargestellt. Hierbei wurde sich auf die repräsentative Elastizitätskennziffer konzentriert. Im Fall des Automobilmarktes wurde nur eine einzelne Preiselastizität verwendet, da der gewichtete Mittelwert bessere und zuverlässigere Ergeb-

nisse produziert (Brons et al., 2008, S. 75). Diese aggregierte Kennziffer wurde ausgewählt, um eine konsistente Vergleichbarkeit zu gewährleisten und gleichzeitig eine modellierbare Zahl für die weitere Analyse zu erhalten.

Die folgende Szenarienbetrachtung für Elektroautos trägt der aktuellen Studienlage Rechnung und es wird für die Preisklasse von 25.000 Euro eine elastische Nachfrage von -1 (Fridstrøm & Østli, 2021) angenommen, die dann über den Mittelwert von -0,8 im mittleren Preissegment im oberen Preissegment auf -0,6 (van Dijk & Farsi, 2022) abnimmt, wie in Tabelle 2 dargestellt.

Ergebnisse der Szenarienbetrachtung

Im unteren Preissegment (≤ 25.000 Euro) führt die Förderung zu einer relativen Absatzsteigerung von 27 % im Jahr, was den höchsten prozentualen Effekt darstellt (Tabelle 3). Dies spiegelt die hohe Preissensitivität in diesem Marktsegment wider. Der relative Fördereffekt ist bei günstigeren BEVs am stärksten, da die Förderung einen größeren Anteil am Fahrzeugpreis ausmacht und Kunden preissensitiver reagieren. Der Effekt nimmt mit steigendem Preisniveau ab, sowohl prozentual als auch bezogen auf die Preiselastizität.

Im mittleren (≤ 35.000 Euro) und oberen Preissegment (≤ 45.000 Euro) fällt die relative Absatzsteigerung mit 15,2 % bzw. 9,0 % geringer aus, da die Preissensitivität der Kunden abnimmt. Da diese Segmente und insbesondere das SUV- und Mittelklassensegment größer sind und mehr förderfähige Fahrzeuge bis zu einem Preis von 45.000 Euro beinhalten, steigt die absolute Zahl der zusätzlich abgesetzten Fahrzeuge. Obwohl der relative Effekt im unteren Preissegment am größten ist, ergeben sich daher im oberen Preissegment aufgrund des höheren Basisabsatzes die höchsten absoluten Zuwächse pro Jahr (36.000 Fahrzeuge). Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass ein erheblicher Teil der staatlichen Ausgaben nicht in zusätzliche Käufe fließt, sondern bereits geplante Anschaffungen fördert. Der Mitnahmeeffekt steigt bei hochpreisigen Elektroautos weiter an. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Förderprogramme ihre größte relative Wirkung in preissensitiven Segmenten entfalten. Eine gezielte Förderung günstiger Elektrofahrzeuge könnte somit einen effizienteren Beitrag zur Elektrifizierung der Individualmobilität leisten. Zum einen ist dann der Marktimpuls höher, da die Preiselastizität in unteren Preissegmenten höher ist und zum anderen fällt gleichzeitig der Preisnachlass der Förderhöhe von 6.250 Euro stärker ins Gewicht. Der Mitnahmeeffekt fällt somit geringer aus. Im Jahr 2023 wurden noch 75 % aller neu

Tabelle 4
Staatliche Kosten der Förderung für pro Förderjahr

Preisgrenze (Euro)	Basisabsatz	Zusätzliche Fahrzeuge	Gesamtabsatz	Förderbetrag (Mrd. Euro / Jahr)
≤ 25.000	70.000	18.900	88.900	0,40
≤ 35.000	170.000	25.840	195.840	0,88
≤ 45.000	400.000	36.000	436.000	1,96

Quelle: eigene Berechnung.

zugelassenen Elektroautos gefördert (Center Automotive Research, 2025). Durch die Förderung für Autos bis zu 25.000 Euro würden 18 % der Elektroautos, bei förderfähigen Autos bis zu 35.000 Euro würden 39 % und bei förderfähigen Elektroautos bis zu 45.000 Euro Listenpreis würden 87 % der Elektroautos gefördert werden. Bei teureren Fahrzeugen sollten daher alternative Maßnahmen zur Marktentwicklung erwogen werden. Zum Beispiel stellen die derzeitigen Steuervergünstigungen für Dienstwägen einen wirksamen Anreiz dar.

Wenn bei einer neuen Umweltprämie wieder eine Aufteilung der Finanzierung zwischen Bund und Industrie erfolgt und die Bundesregierung 4.500 Euro der gewährten 6.750 Euro pro Elektroauto finanziert, sind die mit der Förderung verbundenen Kosten wie in Tabelle 4 dargestellt.

In Bezug auf einen effizienten neuen Umweltbonus sollte der Fokus auf preisgünstigere Elektroautos gelegt werden, um den Mitnahmeeffekt zu mindern und stärker Fahrzeugsegmente mit einem höheren Privatkundenanteil zu adressieren. Die Nachfrage nach Elektroautos bei Privatkunden ist nach wie vor geringer als bei Gewerbekunden. Für den Markthochlauf der Elektromobilität bedarf es jedoch auch einer hohen Nachfrage im Privatkundenbereich. Hochpreisige Elektrofahrzeuge, die häufig als Dienstwagen genutzt werden, sollten weiterhin durch die derzeitigen Steuervergünstigungen beim geldwerten Vorteil gefördert werden, anstatt durch einen zusätzlichen Umweltbonus. Im Gewerbekundenbereich zeigen Elektrofahrzeuge teilweise eine höhere Nachfrage als vergleichbare Verbrennermodelle. Dies liegt unter anderem an steuerlichen Vorteilen sowie an der Tatsache, dass Unternehmen zunehmend eigene CO_2-Ziele verfolgen und daher eine nachhaltige Dienstwagenpolitik implementieren. Eine Verlängerung der aktuellen Kfz-Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge würde sowohl Privatkunden als auch Gewerbekunden gleichermaßen zugutekommen.

Zur Beschleunigung des Ausbaus der öffentlichen Ladeinfrastruktur sind neben der Erweiterung der Ladepunkte auch angepasste Ladestromtarife erforderlich, die es den Nutzern ermöglichen, Elektrofahrzeuge zu Konditi-

onen aufzuladen, die nicht über die Kosten für das herkömmliche Tanken von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor hinausgehen. Eine Senkung der Steuern und der Netzentgelte für öffentlichen Ladestrom stellt daher eine sinnvolle Maßnahme dar. Diese Maßnahme trägt dazu bei, die Akzeptanz von Elektrofahrzeugen zu erhöhen, indem sie eine wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit auch für Nutzer ohne private Lademöglichkeit schafft. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, mehr Transparenz in Bezug auf Tarife und Abrechnungen von öffentlichem Ladestrom der verschiedenen Anbieter zu schaffen. Auch in diesem Bereich ist eine gesteigerte Akzeptanz zu erwarten, die sich positiv auf die Nachfrage nach Elektromobilität auswirken könnte.

Literatur

ACEA – European Automobile Manufacturers' Association. (2025). *New car registrations: +0.8% in 2024; battery-electric 13.6% market share*.

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. (2024). *Jahresrückblick 2023*.

Brons, M., Nijkamp, P., Pels, E. & Rietveld, P. (2008). A meta-analysis of the price elasticity of gasoline demand. *Journal of Transport Economics and Policy*, *42*(3), 373–399.

Center Automotive Research (Hrsg.). (2025). *CAR-Auto-Report*. Januar 2025.

DAT – Deutsche Automobil Treuhand GmbH. (2024). *DAT-Report 2024*.

Europäische Kommission. (2025). *Commission boosts European automotive industry's global competitiveness* [Pressemitteilung].

Europäischer Rechnungshof. (2024). *Reduktion der CO2-Emissionen von Pkw: Maßnahmen gewinnen endlich an Fahrt, doch stehen noch Herausforderungen bevor*.

Europäisches Parlament. (2023). *CO2 emission standards for new cars and vans*.

Fraunhofer ISI – Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung. (o. D.). *Policy-Mix zur Förderung der Elektromobilität*.

Fridstrøm, L. & Østli, V. (2021). Direct and cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: The case of Norway. *European Transport Research Review*, *13*(3).

Statistisches Bundesamt. (2025). *Preise rund ums Auto im Januar 2025 um 3,2 % höher als ein Jahr zuvor* [Pressemitteilung Nr. 007].

Kraftfahrt-Bundesamt. (2025a). *Fahrzeugneuzulassungen März 2025* [Pressemitteilung Nr. 15/2025].

Kraftfahrt-Bundesamt. (2025b). *Fahrzeugneuzulassungen 2024 – Jahresbilanz* [Pressemitteilung Nr. 01/2025].

Läufer, N. K. A. (2009). Mikro- und makroökonomische Effekte der Abwrackprämie. *Wirtschaftsdienst*, *89*(6), 410–418.

Leard, B. & Wu, Y. (2023). *New passenger vehicle demand elasticities: Estimates and policy implications*.

U.S. Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration. (2022). *Final regulatory impact analysis: Final rulemaking for model years 2024-2026 light-duty vehicle corporate average fuel economy standards*.

Van Dijk, J. & Farsi, M. (2022). *Who is afraid of electric vehicles? An analysis of stated EV preferences in Switzerland* (IRENE Working Paper No. 22-04). Institute of Economic Research, University of Neuchâtel.

Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA). (2025). *Konjunkturbarometer März 2025* (190. Ausgabe).

Wisbert, H. (2023). Mobilitätswende in Deutschland – E-Mobilität als Mittel der Wahl. *Wirtschaftsdienst*, *103*(6), 434–439.

Title: ***Optimised Promotion of Electric Vehicles as Key to Achieving National Climate Targets***

Abstract: *The automotive sector plays a key role in achieving national climate targets. The transition to renewable energy and the transformation towards CO_2-neutral individual mobility must therefore be continuously advanced. A government-funded special investment program of €500 billion is planned to support infrastructure and climate protection investments in the coming years, with €100 billion specifically allocated for climate protection measures. A central question arises: how can the available resources be utilised efficiently and effectively to address ecological, economic and social requirements equally? This study examines the impact of optimised incentives for battery electric vehicles (BEVs) based on the expired environmental bonus scheme of 2023, employing a scenario analysis of price elasticities across different price segments.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0089

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 345-348

JEL: R42, O18, K32

Andreas Knie

Die Verkehrsinfrastrukturpolitik braucht eine neue Zukunftsidee

Wer im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung Orientierung sucht, der wird enttäuscht. Wer sich Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft erhofft, wird keine finden. Zwar erhält mit dem 500 Mrd. Euro umfassenden Sondervermögen das Thema Infrastruktur eine prominente Bedeutung. Gleichwohl fehlt der Plan, wie das Geld sinnvoll auszugeben ist. Die neue Regierung orientiert sich an einer Gesellschaft der 1950er und 1960er Jahre und verlängert diese passenderweise einfach in die Zukunft. Aber mit einem „Höher-Schneller-Weiter" lassen sich weder die tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen adressieren noch die für moderne Infrastruktur weitreichenden und über die Aktualität hinausreichenden Herausforderungen meistern.

Infrastrukturpolitik kann sich nicht vom Vergangenen leiten lassen und nicht in der Alltagspolitik verharren. Sie muss eine Idee von der Zukunft der nächsten Jahrzehnte haben. Welche Aspekte dabei zu berücksichtigen sind, hat das Bundesverfassungsgericht bereits 2021 eindeutig formuliert:

> Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln. (BVerfG, 2021)

Infrastrukturpolitik als Autoförderung

Wenn die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen gefährdet werden, spielen alle politischen Ziele keine Rolle mehr. Pragmatismus reicht also nicht aus. Es braucht eine Idee und den Mut, sich von der Vergangenheit zu befreien. Das dies bitter notwendig ist, zeigt sich in der Verkehrsinfrastruktur. Hier leidet Deutschland immer noch an einer Erblast aus den 1930er Jahren. Die Nationalsozialisten entwickelten damals die Grundlage einer autoritären Moderne, deren technischer Unterbau die Massenmotorisierung war. Deutschland lag zu dieser Zeit in der Motorisierungsrate weit hinter Frankreich, Italien, England und vor allen Dingen den USA zurück. Die Nazis setzten dazu bereits vorhandene Pläne eines gigantischen Netzes von „Nur-Autostraßen" in der Größenordnung von fast 4.000 Kilometern um, obwohl es zu dieser Zeit in Deutschland so gut wie keine Autos gab. Mit Blick auf die USA ging man aber davon aus, dass dem Auto die Zukunft gehören würde und ironischerweise ließ man die Autostraßen von der Deutschen Reichsbahn bauen. Das damals größte Unternehmen der Welt erhoffte, mit einem eigenen Straßennetz über den zukünftig zu erwartenden Lkw-Verkehr die Kontrolle zu erlangen und gab dafür die Zukunftsidee der Schiene auf (Baumeister, 2024). Gleichzeitig begann während dieser Zeit die Städteplanung die verdichteten Ballungsräume mit ihren Funktionen „Wohnen", „Arbeiten" und „Vergnügen" räumlich auseinander zu reißen und den Betrieb durch ein dichtes Netz von Autostraßen abzusichern. Zur Erinnerung: Autos gab es nur wenige. Dafür aber das untrügliche Gefühl, dass diese kommen würden und dass die Menschen – wenn sie nur die Möglichkeit hätten – alle diese Autos wünschten und fahren würden. Damit diese Vision in Erfüllung gehen konnte, wurden neben der Infrastrukturpolitik noch eine Reihe weiterer Maßnahmen umgesetzt, die das Auto mit vielerlei Privilegien ausstatteten (Knie, 2025).

Aber offenkundig musste in Deutschland der Wunsch nach einem Auto erst noch entfacht und mit vielerlei Anreizen geschaffen werden. Bis weit in die 1960er Jahre blieben die Zulassungszahlen trotz dieser auf das Auto fokussierten Infrastrukturpolitik hinter den Nachbarländern zurück. Erst nachdem die steuerlichen Vergünstigungen 1957 die tatsächlichen Kosten eines privaten Autos mehr als wettmachten und der öffentliche Raum für das Parken privater Autos freigegeben wurde, nahm die Massenmotorisierung auch in Deutschland zu. Ob es nun wirklich der Wunsch der Menschen war oder doch nur ein ökonomisches Kalkül, das für ein Auto sprach – jedenfalls waren

Prof. Dr. Andreas Knie ist Professor an der TU Berlin und leitet die Forschungsgruppe Digitale Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

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

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

die schnell steigenden Zulassungszahlen eine Folge infrastrukturpolitischer Entscheidungen. Deutschland hatte die Eisenbahn und den öffentlichen Nahverkehr praktisch abgewickelt und stattdessen überall aufs Auto gesetzt. Das Zufußgehen und das Fahrradfahren blieben in dieser infrastrukturellen Perspektive auf der Strecke und wurden noch nicht einmal mehr statistisch erfasst (Knie, 2025).

Und heute? Die neue Regierung gibt im Koalitionsvertrag ein Bekenntnis zum Auto ab, und weiß nicht, wie mit der Bahn umzugehen ist. Die dem Auto in den früheren Jahren zugestandenen Privilegien werden auch weiterhin nicht in Frage gestellt. Ganz im Gegenteil, man möchte auch zukünftig neue Straßen bauen und die Entfernungspauschale, die vor allen Dingen den Menschen mit mittleren und höheren Einkommen finanzielle Vorteile verschafft, sogar noch weiter erhöhen (CDU, CSU & SPD, 2025).

Während man also weiterhin die Förderung des Autos wie vor 50 Jahren fortsetzt, kann man gleichzeitig die Herausforderungen des Klimawandels nicht leugnen und das Klimaschutzgesetz mit einer deutlichen Reduktion der Klimagase bleibt erstmal auf der Agenda: Für den Verkehr würde das bis 2030 eine Reduktion von rund 40 % gegenüber dem Referenzjahr 1990 erfordern. Um diese Ziele zu erreichen, spielen die Bahn und der öffentliche Verkehr als Alternative zum Auto eine wichtige Rolle: Das Bundesverkehrsministerium prognostiziert ein Wachstum auf der Schiene bis 2030 von rund 30 %, trifft aber keine Aussagen darüber, wie dies angesichts der Autodominanz zu erreichen ist (BMDV, 2025). Ganz im Gegenteil: Das Deutschlandticket als neues Zugpferd im Nahverkehr, das sehr gut nachgefragt wird und immerhin bewirkt, dass Menschen mit Affinität zum Öffentlichen Verkehr mehr Fahrten mit Bussen und Bahnen unternehmen, wird in seiner jetzigen Form kritisch reflektiert. Es soll zwar zunächst nicht abgeschafft werden, wird aber auch nicht als Blaupause für weitere Innovationen im Nahverkehr verstanden. Im Koalitionsvertrag fehlen ebenfalls Aussagen darüber, welche Verkehrsträger wie viel Geld bekommen sollen.

Die Gesellschaft verändert sich

Diese Ausrichtung der Infrastrukturpolitik ist ein mutloses Festhalten an der Tradition und kann weder die zukünftigen Herausforderungen abbilden noch ist sie für die Gegenwart hilfreich. Bereits heute gibt es fast 50 Mio. zugelassene Pkw in Deutschland und ihre Zahl wächst. Diese stehen – rechnet man die Geflüchteten heraus, deren Zahl laut den Vorstellungen der neuen Bundesregierung deutlich zurückgehen soll – einer schrumpfenden Bevölkerung gegenüber. Angesichts des demografischen Wandels ist ein Bevölkerungswachstum in den nächsten Jahrzehnten nicht erwartbar.

Hinzu kommt, dass die wachsende Anzahl von Pkw offenkundig einen abnehmenden Grenznutzen hat: Mehr Fahrzeuge schaffen nicht mehr Wohlstand. Die jüngsten Ergebnisse der zwei großen bundesdeutschen Verkehrserhebungen – Mobilität in Ballungsräumen (MiD) (Follmer, 2025) sowie das System repräsentativer Verkehrserhebungen (SrV, 2025) – bestätigen die bereits aus anderen empirischen Verkehrserhebungen bekannten Trends: Es wird weniger Auto gefahren. Die Zahl der Wege sinkt genauso wie die mit dem Auto zurückgelegten Entfernungen. Dieser Trend ist bereits seit über zehn Jahren zu beobachten. Die Coronapandemie hat zudem Strukturen entstehen lassen, die es rund einem Drittel aller Beschäftigten erlauben, mehrere Arbeitstage pro Woche nicht ins Büro zu fahren – Tendenz eher steigend als sinkend. Damit nehmen Verkehrsmittel für den Nahraum an Bedeutung zu. Zum Beispiel kann das Zufußgehen als „Gewinner“ während der Pandemie angesehen werden (MobiCor, 2024). Ebenfalls drückt sich dieses Verhalten zurückgehender Raumüberwindungen im Flugverkehr aus. Starts und Landungen sowie die Passagierzahlen liegen in Deutschland – im Unterschied zum übrigen Europa – immer noch bei rund 70 % des Niveaus vor der Coronapandemie (ADV, o. D.). Dies hat auch mit einer geänderten Arbeitswelt zu tun. Sicherlich auch mit den hohen Passagierzahlen aus der Zeit vor der Coronapandemie, die selbst drei Jahre nach dem Fortfall der Restriktionen nicht mehr erreicht werden. Eigentlich eine Steilvorlage für eine ambitionierte Klimapolitik.

Doch was steht dazu im Koalitionsvertrag? Man gewinnt den Eindruck, dass es der neuen Bundesregierung fast unangenehm ist, dass in Deutschland so wenig geflogen wird. Daher wird die Luftverkehrssteuer mit der Absicht gesenkt, dass wieder mehr geflogen werden soll. Auch hier knüpft man an tradierte Denkmuster an: Moderne Gesellschaften zeichnen sich in dieser Vorstellung durch eine große Anzahl an Autos und Autofahrten aus. Je öfter geflogen wird, umso moderner ist eine Gesellschaft. Das hätte sicherlich für eine Infrastrukturpolitik der 1970er Jahre gelten können, aber heute sind die Gesellschaften andere. Und es gibt keine Anzeichen, dass sich der demografische Wandel sowie die fortschreitende Digitalisierung in den nächsten Jahrzenten abschwächen. Gleichzeitig werden die Folgen des Klimawandels aber immer deutlicher (Canzler et al., 2025).

Die viel gescholtene und als völlig überfordert dargestellte Gesellschaft ist offenkundig doch viel reflektierter als häufig unterstellt wird. Der entfernungsintensive Arbeits- und Lebensstil Deutschlands wird schon seit vielen Jahren eher selbstkritisch wahrgenommen. Die Alternative ist einfach: weniger fahren. Die fortgeführten Anreize der erhöhten Entfernungspauschale, der Subventionierung des

Dieseltreibstoffes sowie des Dienstwagenprivilegs verpuffen in ihren Wirkungen völlig, kosten aber viel Geld (UBA, 2021). Der öffentliche Personenverkehr (ÖV) scheint bundesweit für die Autogesellschaft jedoch noch keine echte Alternative zu sein. Die Ergebnisse der oben bereits zitierten Erhebungen MiD und SrV sowie MobiCor zeigen einen stagnierenden Anteil des ÖV am Verkehrsmarkt. Es sei denn, es täte sich Revolutionäres. Wie so etwas aussehen könnte, das demonstrierte die kurze Erfolgsgeschichte des „9-EUR Ticket". Fast 60 Mio. Tickets wurden gekauft, praktisch jeder mobile Mensch hatte sich den Zugang zu einer ansonsten vielfach fremden Welt verschafft. Mit Erstaunen konnte man erleben, dass Busse und Bahnen keineswegs aus den Köpfen der Menschen verschwunden sind, sondern sich wunderbar emotionalisieren lassen – wenn denn die Bedingungen stimmen. Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel muss einfach und zumindest in einem ersten Schritt unschlagbar günstig sein.

Damit leiten sich weitere Konsequenzen für eine zukunftsfähige Infrastrukturpolitik ab: Angesichts einer weiter abnehmenden Verkehrsmenge sind alle Ausbauten bestehender Infrastrukturen auf den Prüfstand zu stellen und kritisch auf den tatsächlichen Bedarf hin zu evaluieren. Die bisherige Denkweise, dass eine Ausweitung des Angebots an Straßen, Flughäfen, Schienen und Kanälen sich selbst rechtfertigt, indem auch die Nachfrage – der Verkehr – zunimmt, dieser Ansatz ist weder finanzierbar noch klimapolitisch sinnvoll und er wird auch nicht mehr funktionieren. Eine im besten Sinne nachhaltige Infrastrukturpolitik orientiert sich an der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung: Die Gesellschaft wird schrumpfen, sie wird sich weiter fragmentieren und digitalisieren. Die Idee einer gesellschaftlichen Modernisierung durch das Auto hat sich sozusagen erledigt. Noch mehr in neue Straße zu investieren, würde nicht einmal die aktuellen Bedürfnisse adressieren, geschweige denn Bedarfe in den nächsten Jahrzehnten bedienen können (Knie, 2025).

Eckpunkte für eine moderne Verkehrsinfrastrukturplanung

Eine einfache Fortsetzung der Infrastrukturplanung entspricht also nicht den gesellschaftlichen Realitäten und entwickelt auch keine Zukunftsidee. Zudem müssen die Strukturen der Mittelverwendung modifiziert und aus der haushaltsrechtlichen Jährlichkeit sowie aus der „föderalen Politikfalle" befreit werden. Daher sind alle Mittel für die Verkehrsinfrastruktur in einem Fonds abzusichern und auf mindestens sieben Jahre zu garantieren. Die Mittel sollten zudem nicht weiter nach den bestehenden föderalen Verteilungsschlüsseln ausgegeben werden, sondern nur dort, wo Verkehre auch zukünftig zu erwarten sind. Der bisherige Bundesverkehrswegeplan ist als Sammelstelle für politische Projektionen und Wünsche kein adäquates Instrument mehr und sollte aufgegeben werden. Grundsätzlich muss bei der Verkehrsinfrastruktur aus einem bundesweiten Blick entschieden werden. Für den Verkehrsträger Straße ist mit der Gründung der Deutschen Autobahngesellschaft zumindest ein erster Schritt getan, die Planungen auch einer stärker bundesweiten Logik zu unterstellen. Mit Blick auf die erwähnten gesellschaftlichen Entwicklungen sollte es ein Moratorium für Neuplanungen sämtlicher Bundesfernstraßen geben sowie ein bedarfsorientiertes Zurückbauen: Was nicht mehr gebraucht wird, sollte abgerissen und entsiegelt werden.

Das Eisenbahnnetz allein ist wie ein Fisch auf dem Trockenen: in einer durch das Automobil völlig zersiedelten Landschaft muss auch ein Schienennetz wohl überlegt werden und kann nicht einem Hase-und-Igel-Spiel folgend die gleichen Erreichbarkeitsstandards wie die Straße gewähren. Hier gilt es die erste und letzte Meile als strategische Achillesferse zu erkennen und die Verkehre als ein „Hub and Spoke"-System auszubauen, d. h. den gebündelten, schienengeführten Verkehr durch bedarfsgesteuerte „On-Demand"-Verkehre auf der Straße zu bedienen. Damit werden Taxi- und Mietwagenfahrzeuge zu zentralen Elementen des öffentlichen Verkehrs und die Schiene bleibt den gebündelten Verkehren vorbehalten.

Notwendig dazu ist eine Reform des Eisenbahnwesens. Die bisherige Struktur, in der die Bundesländer durch die Regionalisierungsmittel entsprechend dem „Kieler Schlüssel" Geld zugewiesen bekommen, ist ebenfalls aufzukündigen und die Eisenbahn wieder aus einem Guss zu führen. Die im Wettbewerb vergebenen Leistungen des Schienenpersonenverkehrs haben eine in hohem Grad bürokratische Struktur erzeugt, die durch eine Integration dieser Wettbewerber unter einem Dach schlicht gespart werden können. Die verfügbaren Finanzmittel für die Bundesländer zur Bestellung dieses Nahverkehrs haben sich seit 1996 bis in das Jahr 2022, also noch vor Einführung des Deutschlandtickets, von unter 5 auf knapp 14,4 Mrd. Euro entwickelt und werden noch auf über 16 Mrd. Euro im Jahre 2026 steigen. Dies entspricht einem Wachstum der Mittel um ca. 200 %. Das Fahrgastaufkommen stieg im selben Zeitraum zwar ebenfalls, jedoch deutlich geringer. Wurden im Jahr 1996 1,53 Mrd. Personen befördert, stieg diese Zahl bis 2022 nur um ca. 55 % auf 2,37 Mrd. Personen und die Tendenz ist seit der Pandemie stagnierend (Statista, 2025). Nach den Erfahrungen der Bahnreform aus den letzten zehn Jahren hat sich gezeigt, dass ein Wettbewerb zwischen einzelnen Wertschöpfungselementen des Eisenbahnproduktionswesen vor allen Dingen die Komplexität erhöht und die Interaktionskosten steigen lässt. Trasse und Traktion gehören zusammen, die Personenverkehre und das Netz sollten daher in ein

integriertes System zurückorganisiert werden (Bantleon et al., 2025).

Bislang unbeachtet ist das Fahrrad. Mit dem Fahrrad werden bundesweit mehr als 12 % und in Ballungszentren im Schnitt 20 % aller Wege zurückgelegt. In einigen Kommunen, wie Bremen oder Leipzig, ist das Fahrrad mit fast 30 % Wegeanteil das am meisten genutzte Verkehrsmittel überhaupt. Dennoch bleibt es in der bundesweiten Infrastrukturpolitik unberücksichtigt. Im Organigramm des Verkehrsministeriums hat dieses Verkehrsmittel noch nicht einmal ein eigenes Referat. Es ist Konsens, dass dem Fahrrad für die Zukunft des Verkehrs eine große Bedeutung zukommt, dafür aber ein substanzieller Ausbau der Infrastruktur notwendig ist. Bislang waren in erster Linie die Kommunen als Baulastträger der Gemeindestraßen dafür verantwortlich, aber sie verfügen in aller Regel weder über den unbedingten politischen Willen noch über die Kapazitäten. Analog der Deutschen Autobahngesellschaft wäre daher eine bundesweit agierende Deutsche Fahrradstraßenbaugesellschaft ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma. In diesem Unternehmen könnten alle Kapazitäten gebündelt und auf Bestellung der Kommunen der Bau durch den Bund professionell betrieben und finanziert werden.

Neue Perspektiven: Weniger ist mehr

Zusammenfassend sind damit einige Eckpunkte einer neuen Infrastrukturpolitik skizziert: Gesellschaftliche Dynamiken im Bereich Verkehr müssen aufgenommen und die Verkehrsinfrastrukturpolitik neu gerahmt werden. Statt der Fortsetzung einer Philosophie des „Höher- Schneller- Weiter“ im Sinne einer steigenden Zahl von Autos, des Ausbaus von Straßen und Flughäfen, muss ein Wechsel zu einem qualitativen Denken mit dem Ziel der Sicherung der sozialen und natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne einer Resilienz gegenüber den globalen Herausforderungen stattfinden. Gesellschaften verändern sich – auch und gerade durch und mit infrastrukturpolitischen Entscheidungen. Die Kunst des Gelingens ist es daher, vorhandene Trends und tatsächliche Herausforderungen aufzugreifen und gleichsam „zukunftsfest“ zu machen. Dies würde für Deutschland bedeuten, weiterhin an die Idee einer offenen, vielfältigen demokratischen und gerechten Gesellschaft festzuhalten. Diese braucht dazu aber nicht mehr die Rezepte aus der Nachkriegszeit, als es in der Politik primär darum ging, den Raumwiderstand abzusenken, um die physische Beweglichkeit zu erhöhen und damit auch die geistigen Horizonte zu erweitern. Heute sind die Menschen bereits vielfältig unterwegs, eine Fortsetzung der alten Ansätze – so wie sie im neuen Koalitionsvertrag vorgesehen sind – erhöht somit nur noch mehr die Zentrifugalkräfte in der Gesellschaft mit den Folgen einer weiteren sozialen Ent-Bettung und Vereinzelung. Denn die extreme Beschleunigung lässt die Menschen nicht mehr zusammenkommen. Im wahrsten Sinne des Wortes entfernt man sich voneinander: Ein Weniger an Straßenausbau ist ein Mehr an sozialer Integrität und Robustheit.

Literatur

ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V. (Flughafenverband ADV). (o. D.). *ADV-Dashboard Verkehr*.

Bantleon, D., Bögle, D., Ellwanger, G., Göbertshahn, R., Huber, K., Ischebeck, O., Knie, A. & Müller, R. (2025). Eine bessere Zukunft für die Bahn? Weichenstellung für den Neustart. *Eisenbahn-Kurier*, 4, 70–73.

Baumeister, J. (2024). *Weichenstellung für die automobile Zukunft? Die kraftwagenpolitischen Konzepte und Strategien der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft in der Zwischenkriegszeit, 1920–1939* [Dissertation, Technische Universität Berlin].

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr. (2025, April). *Verkehrsprognose 2040*.

BVerfG – Bundesverfassungsgericht. (2021, 24. März). *Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021* - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20 - Rn. (1 - 270).

Canzler, W., Haus, J., Knie, A. & Ruhrort, L. (Hrsg.). (2025). *Handbuch Mobilität und Gesellschaft. Sozialwissenschaftliche Verkehrs- und Mobilitätsforschung*. Springer.

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

Follmer, R. (2025). *Mobilität in Deutschland – MiD Kurzbericht*. Studie von infas, DLR, IVT & infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Digitales und Verkehr (FE-Nr. VB600001).

MobiCor (Mobilität vor und nach Corona). (2024). *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*.

Knie, A. (2025). *Wo kommen bloß die vielen Autos her und wie werden wir sie wieder los?* Alexander Verlag.

Statista. (2025). Entwicklung der Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf der Schiene in den Jahren 1996 bis 2026. Daten entnommen aus F. Berschin, M. Holzhey, T. Petersen, C. Thalhofer & J. Voll (2023), *Ermittlung des Finanzbedarfs für den ÖPNV bis 2031*. Studie von Ramboll im Auftrag des Bundesministers für Digitales und Verkehr (FE-Nr. VB710017).

SrV – System repräsentativer Verkehrsbefragungen. (2025). *Startseite – Mobilität in Städten – SrV – TU Dresden.*

UBA – Umweltbundesamt. (2021). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*.

Title: *Transport Infrastructure Policy Needs a New Vision for the Future*

Abstract: *The new federal government's infrastructure policy is guided by the recipes of the 1950s. The barriers to mobility are being greatly reduced and people should be able to move even more, even faster and even further. At its core, the policy is about road expansion focused on the automobile, while public transport continues to be a token event. At the same time, society has changed. Despite the many privileges for the car, people are driving less. Walking and cycling are becoming much more important. Infrastructure policy therefore needs a new idea for the coming decades in order to pick up on existing trends and make society robust and future-proof.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0090

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 349-353
JEL: E60, H54, H60

Lukas Hack, Eckhard Janeba

Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils auf die öffentlichen Investitionen

Welche Effekte hatte das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2023 zum Nachtragshaushalt 2021 und damit zur Anwendung der Schuldenbremse auf die öffentlichen Investitionen in Deutschland? Dieser Beitrag zeigt, dass das Urteil nur einen moderaten negativen Effekt im Bundeshaushalt hatte, dessen geplante Investitionen um 1,2 Mrd. Euro gefallen waren. Deutlich stärker waren allerdings die Folgen im Klima- und Transformationsfonds. Noch wichtiger: Bei den Investitionen wurde anteilsmäßig mehr eingespart als bei konsumtiven Staatsausgaben. Das bedeutet: Eine „Ausgabenpriorisierung von Zukunftsinvestitionen" hat es nicht gegeben.

Der Bedarf an öffentlichen Investitionen in Deutschland ist erheblich. Beispielsweise stellt der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten fest, dass die öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur, Bildung und Verteidigung im internationalen Vergleich gering ausfallen (SVR Wirtschaft, 2024). Die für Investitionen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden dabei durch drei Faktoren bestimmt: den Anteil der konsumtiven Staatsausgaben, die verfügbaren Steuereinnahmen, sowie die zulässige Neuverschuldung gemäß Schuldenbremse laut Art. 109 des Grundgesetzes. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 zum Nachtragshaushalt 2021 und damit zur Anwendung der Schuldenbremse hat dabei den verfügbaren fiskalischen Spielraum stark eingeschränkt (Bundesverfassungsgericht, 2023).[1] Dies hatte zur Folge, dass die damalige Bundesregierung ihre Budgetpläne stark verändern musste, um die Schuldenbremse einzuhalten (Bundesregierung, 2023a). Die quantitative Relevanz des Urteils lässt sich auch daran erkennen, dass die Koalition aus SPD, Grüne und FDP im November 2024 an Fragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik zerbrochen ist, insbesondere wegen Differenzen über die Anwendung der Notlagenregel und einer Reform der Schuldbremse.

Annahmen und Vorgehen

Wie hat sich die Reduktion des fiskalischen Spielraums durch das Urteil auf die geplanten öffentlichen Investitionen ausgewirkt? In diesem Artikel beantworten wir diese Frage anhand einer Fallstudie. Dazu vergleichen wir die geplanten öffentlichen Investitionen für 2024 vor und nach dem Urteil. Wir zeigen, dass die geplanten öffentlichen Investitionen nach dem Urteil zurückgegangen sind, insbesondere im Klima- und Transformationsfonds (KTF). In der Folge schätzen wir eine Elastizität der Investitionen bezüglich des Konsolidierungsbedarfs von 1,5. Das bedeutet, dass ein Einsparungsbedarf von 1 % der Gesamtausgaben zu einem Rückgang der öffentlichen Investitionen in Höhe von 1,5 % führt. Abschließend vergleichen wir die Plandaten mit den tatsächlichen Investitionen im Jahr 2024. Auch dieser Vergleich zeigt, dass die Investitionen deutlich niedriger ausgefallen sind als ursprünglich geplant.[2] Dieses empirische Resultat deckt sich mit der theoretischen Analyse aus Janeba (2025) bzw. Hack und Janeba (2025), die vorhersagt, dass eine Erhöhung des Konsolidierungsbedarfs zu einer Reduktion der Investitionen führt.

Um den Vergleich der Plandaten durchzuführen, vergleichen wir die Planung des Bundeshaushalts für das

1 Das Urteil betraf Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro, die als Reaktion auf die Coronapandemie im Jahr 2021 vorgesehen waren, aber dann in einem späteren Haushaltsjahr für andere Zwecke verausgabt werden sollten.

© 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.

2 Dieser Vergleich zeigt, dass sich das Urteil nicht nur in den Planungen niedergeschlagen hat, sondern dass auch ein Effekt auf die tatsächlich realisierten Investitionen zu erwarten ist. Gleichwohl gibt es zahlreiche weitere Einflussfaktoren, welche die realisierten Investitionen beeinflusst haben könnten.

Dr. Lukas Hack ist Dozent am Departement Management, Technologie und Ökonomie an der ETH Zürich.

Prof. Dr. Eckhard Janeba ist Professor für Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim.

Haushaltsjahr 2024 aus der ersten Lesung im Bundestag im September 2023, mit den Daten des verabschiedeten Haushalts Anfang Februar 2024. Den aus dem Urteil folgenden Konsolidierungsbedarf entnehmen wir zwei Pressemitteilungen der Bundesregierung (Bundesregierung, 2023a, 2023b). Wir gehen darauf ein, inwiefern andere Einflussfaktoren auf die Änderung der Planung gewirkt haben. Dabei stellen wir fest, dass die Veränderung der Steuerschätzung sowie der Konjunkturkomponente zur Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme unter der Schuldenbremse den fiskalischen Spielraum hier erhöht haben. Somit sind unsere Berechnungen als konservativ einzuschätzen: Bei unverändertem fiskalischem Spielraum wären die Investition möglicherweise noch stärker gesunken.

Abschließend diskutieren wir, inwiefern das Urteil des Bundesverfassungsgerichts als Verschärfung der Schuldenbremse interpretiert werden kann. Eine solche Interpretation ist nützlich, um die Konsequenzen der Schuldenbremse empirisch zu beleuchten. Existierende Beiträge zur deutschen Schuldenbremse beschränken sich auf deskriptive Analysen (z. B. Wirtschaftsdienst, 2019) oder Befragungen (z. B. Blesse et al., 2021) oder Korrelationen auf Bundesländerebene (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWE, 2020). Außerdem gab es seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 bis März 2025 keine entscheidenden Änderungen und somit auch keine Variation für eine empirische Schätzung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellt nun eine substanzielle Änderung in der Auslegung der Schuldenbremse dar, relativ zur Rechtsauslegung der Haushaltsplanung vor dem Urteil. Eine weitere, auch den Gesetzestext der Schuldenbremse betreffende Änderung hat sich im März 2025 ergeben. Die neue Regelung erlaubt, Verteidigungsausgaben oberhalb von 1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ebenso wie ein Sondervermögen von bis zu 500 Mrd. Euro von der Schuldenbremse auszunehmen. Die Wirkungen dieses Pakets auf die Finanzmärkte werden in Petroulakis und Saidi (2025) analysiert.

Fallstudie: Das Bundesverfassungsgerichtsurteil

Wir nutzen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Schuldenbremse vom 15. November 2023 (Bundesverfassungsgericht, 2023) und analysieren den Effekt auf die geplanten öffentlichen Investitionen im Bundeshaushalt, sowie im Klima- und Transformationsfond (KTF). Der Effekt des Urteils kann anhand der Haushaltsplanung 2024 vor und nach dem Richterspruch gemessen werden. Die Haushaltsplanung vor dem BVerfG-Urteil entnehmen wir der Planung des Bundeshaushalts im August 2023 (Deutscher Bundestag, 2023, Gruppierungsübersicht, S. 55-56). Die korrespondierenden KTF-Werte entstammen aus der Anlage Wirtschaftsplan zu der gleichnamigen Drucksache (Deutscher Bundestag, 2023, Anlage 3, S. 48).[3] Den notwendigen Einsparungsbedarf im Bundeshaushalt als Folge des Urteils entnehmen wir der Pressemitteilung der Bundesregierung vom 19. Dezember 2023 (Bundesregierung, 2023a).[4] Da die Pressemitteilung keine eindeutige Aufschlüsselung nach investiven und konsumtiven Ausgaben enthält, entnehmen wir die Investitionsplanung nach dem Urteil aus dem BMF Monatsbericht (BMF, 2024a), der die Planungen gemäß Haushaltsgesetz 2024 präsentiert (BGBl. Nr. 38 vom 12. Februar 2024).[5] Unsere Definition der Investitionen exkludiert die „Sondereffekte“ (BMF, 2024a) durch das Generationenkapital und die Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG, da diese als finanzielle Transaktionen nicht von der Schuldenbremse betroffen sind. Die genannten Plandaten präsentieren wir in Zeilen (1) bis (4) von Tabelle 1.

Wir beschreiben zunächst die Ergebnisse unserer Berechnungen in Zeilen (5) bis (9) von Tabelle 1. Das Urteil hat nur einen moderaten negativen Effekt auf die Investitionen im Bundeshaushalt, die um 1,2 Mrd. Euro gefallen sind, wenn man die oben genannten Sondereffekte herausrechnet. Ein deutlich stärkerer Rückgang findet sich im KTF in Höhe von 6,8 Mrd. Euro, sodass sich eine Gesamtreduktion von 8,0 Mrd. Euro ergibt. Setzt man diese Zahlen in Bezug auf die Einsparungserfordernisse, die die Bundesregierung im Dezember 2023 als Reaktion auf das Urteil bekanntgab, so beträgt die Investitionsreduktion nur 7,1 % im Haushalt, aber über 50 % im KTF. Konsolidiert man KTF und Bundeshaushalt ergibt sich ein Beitrag von über 25 %. Mit anderen Worten, ein wesentlicher Teil der Einsparung traf die Investitionen, vor allem im KTF. Dieses empirische Resultat deckt sich mit der theoretischen Analyse aus Janeba (2025) sowie Hack und Janeba (2025), die vorhersagt, dass bei Existenz eines Gegenwartsbias im politischen Budgetprozess eine Erhöhung des Einsparungsbedarfs stets zu weniger konsumtiven, aber auch zu weniger investiven Staatsausgaben führt.[6]

3 Gesamtausgaben im KTF in der Finanzplanung von 2023 werden ohne die Rubrik „Besondere Finanzierungsausgaben“ berechnet, die vor allem der Rücklagenbildung dienen.

4 In einer zweiten Presseerklärung (Bundesregierung, 2023b) werden Anpassungen im KTF als Folge des Urteils näher beschrieben. Der Einsparungsbetrag für 2024 wird mit „über 12 Mrd. Euro“ ausgewiesen und korrespondiert mit dem Wert in Tabelle 1.

5 Die Pressemitteilung listet Einsparungen in verschiedenen Ausgabenbereichen auf, die sich aber nicht eindeutig den Investitionen zuordnen lassen. Nimmt man an, dass die in der Pressemitteilung genannten Ausgabenkürzungen im Bereich Digitales und Verkehr (380 Mio.), Regionalisierungsmittel für den Ausbau des ÖPNV durch die Länder (350 Mio.) und Bildung und Forschung (200 Mio.) Investitionscharakter haben (und plausiblerweise nur diese), summieren sich diese auf 930 Mio. Euro. Diese Summe deckt sich näherungsweise mit der in Zeile (5) von Tabelle 1 ermittelten Zahl im Haushalt von 1,2 Mrd. Euro.

6 Die einzige Schlüsselannahme für dieses Resultat ist, dass die Bürgerinnen und Bürger strikt konkaven Nutzen aus der Bereitstellung öffentlicher Konsum- und Investitionsgüter erhalten. In einem solchen Rahmen ist es für den Staat stets optimal, die benötigten Ausgabenkürzungen über alle Ausgabenarten (Konsum und Investitionen) zu verteilen.

Tabelle 1
Budgetplanung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2024

	Quelle / Berechnung	Erklärung	Haushalt (a)	KTF (b)	Gesamt (a+b)
			in Mrd. Euro		
(1)	Plandaten vor BVerfG-Urteil	Gesamtausgaben	445,7	57,6	503,3
(2)		Investitionen	54,2	36,7	90,9
(3)	Plandaten nach BVerfG-Urteil	Investitionen	53,0	29,9	82,9
(4)		Einsparungsbedarf	17,0	12,7	29,7
(5)	(2)-(3)	Rückgang Investitionen	1,2	6,8	8,0
			in %		
(6)	(5)/(4)	Anteil Investitionen an Einsparungen	7,1	53,5	26,9
(7)	(2)/(1)	Investitionsquote vor BVerfG-Urteil	12,2	63,7	18,1
(8)	(3)/(1)	Investitionsquote nach BVerfG-Urteil	11,9	51,9	16,5
			in Prozentpunkten		
(9)	(7)-(8)	Rückgang Investitionsquote	0,3	11,8	1,6

Die Datenquellen für Zeilen (1)–(4) sind im Text dargelegt. Die Berechnung von Zeilen (5)–(9) ergibt sich aus Spalte 2. Zeile (2)–(3): Investitionsausgaben im Kernhaushalt umfassen die Gruppen 7 und 8 im Gruppierungsplan. Investitionsausgaben im KTF beziehen sich auf die Position „Ausgaben für Investitionen". Gesamtausgaben im KTF in der Finanzplanung vor dem Urteil werden ohne die Rubrik „Besondere Finanzierungsausgaben" berechnet, die vor allem der Rücklagenbildung dienen. Investitionen nach dem Urteil in Zeile 3 exkludieren die Sondereffekte in Höhe von 17,5 Mrd. Euro durch das Generationenkapital und die Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG, da diese als finanzielle Transaktionen nicht von der Schuldenbremse betroffen sind. Zeile (7)–(9): Die Investitionsquote hält den Nenner konstant. Eine Anpassung des Nenners nach dem Urteil gemäß Plandaten Februar 2024 würde die Reduktion der Investitionsquote noch verschärfen (siehe Diskussion im Text).

Zeilen (7) bis (9) in Tabelle 1 zeigen, dass die Investitionsquote durch das Urteil reduziert wird. Im Haushalt beträgt diese Reduktion nur 0,3, im KTF jedoch 11,8 Prozentpunkte.[7] Konsolidiert ergibt sich eine Reduktion um 1,6 Prozentpunkte. Dieser Wert liegt näher an der Reduktion im Haushalt, da das Gesamtvolumen des KTF nur etwa 13 % des Bundeshaushalts entspricht. Abschließend nutzen wir die dargelegten Zahlen aus Tabelle 1, um eine Elastizität der Investitionen bezüglich des Einsparungsbedarfs zu berechnen. Die Prozentänderung der Investitionen (Haushalt und KTF) beträgt 8/90,9 x 100 = 8,8 %, während der prozentuale Einsparungsbedarf im Gesamthaushalt 29,7/500,9 x 100 = 5,9 % beträgt. Die Elastizität

7 Bei der Berechnung der Investitionsquote halten wir den Nenner, die Gesamtausgaben, konstant und verwenden den Wert gemäß Planung August 2023. Aufgrund von erhöhtem (erwartetem) Steueraufkommen und höherer zulässiger Verschuldung gemäß der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse liegen die Planausgaben im Februar 2024 sogar noch höher. Somit ist unser Ansatz konservativ, da wir die Investitionsquote nach dem Urteil überschätzen.

Tabelle 2
Budgetplanung der Bundesregierung und Realisierungen für das Haushaltsjahr 2024

	Quelle / Berechnung	Erklärung	Betrag in Mrd. Euro
(1)	Plandaten vor BVerfG Urteil	Einnahmen ohne Kredite im Haushalt	427,7
(2)		Konjunkturkomponente zur Berechnung der zulässigen NKA	2,4
(3)		Gesamtinvestition inkl. KTF	90,9
(4)	Plandaten nach BVerfG Urteil	Einnahmen ohne Kredite im Haushalt	427,5
(5)		Konjunkturkomponente zur Berechnung der zulässigen NKA	7,7
(6)		Gesamtinvestition inkl. KTF	82,9
(7)	Ist-Daten nach BVerfG Urteil	Einnahmen ohne Kredite im Haushalt	440,6
(8)		Konjunkturkomponente zur Berechnung der zulässigen NKA	20,4
(9)		Gesamtinvestition inkl. KTF	74,5

Die Plandaten vor dem Urteil stammen aus Tabelle 1 und Deutscher Bundestag 2023. Die Plandaten nach dem Urteil entnehmen wir aus Tabelle 1 und dem BMF (2024a). Die Ist-Daten entstammen dem BMF (2025) (Gesamtinvestition bestehend aus 56,7 Mrd. im Kernhaushalt und 17,8 Mrd. im KTF).

errechnet sich dann als 8,8/5,9 = 1,5. Ein Einsparungsbedarf von 1 % sorgt also für eine Reduktion der Investitionen um 1,5 %.

Soll- vs. Ist-Daten

Unsere Analyse basiert auf Planungsdaten, die mitunter stark von den realisierten Werten abweichen können. Findet sich die Anpassung der Investitionen nun auch in den Ist-Daten wieder? In Tabelle 2 zeigen wir, dass die Reduktion der Investitionen gemäß Plandaten auch in den Ist-Daten für 2024 sichtbar wird. Die Ist-Gesamtinvestitionen aus dem Bundeshaushalt und KTF fallen mit 74,5 Mrd. noch geringer aus als die geplanten Investitionen nach dem Urteil in Höhe von 82,9 Mrd. Das ist ein bemerkenswerter Rückgang, insbesondere weil in den Ist-Daten die Steuereinnahmen um 13,1 Mrd. höher ausgefallen sind als nach dem Urteil geplant. Auch die Konjunkturkomponente gemäß Ist-Daten erlaubt eine höhere Verschuldung als ursprünglich (nach dem Urteil) geplant. Aus der Konjunkturkomponente ergibt sich weiterer zusätzlicher fiskalischer Spielraum in Höhe von 12,7 Mrd., so dass der fiskalische Spielraum insgesamt um 25,8 Mrd. angestiegen ist.[8] Dies legt nahe, dass die Reduktion der Planin-

8 Abschlussdaten für den KTF im Jahr 2024 liegen uns aktuell noch nicht vor. Eine Abschätzung der Entwicklung der KTF-Einnahmen lässt sich jedoch durch einen Vergleich der Verwaltungseinnahmen von Februar 2024 und August 2024 (basierend auf der Haushaltplanung für 2025, siehe Deutscher Bundestag, 2024) herstellen. Die Verwaltungseinnahmen umfassen vor allem die Einnahmen aus der CO_2 Bepreisung und dem Emissionshandel und sind praktisch konstant (19,1 Mrd. Euro im Februar vs. 18,8 Mrd. im August 2024).

vestitionen durch das Urteil sich plausiblerweise auch in den realisierten Investitionsausgaben widerspiegelt. Dennoch ist davon auszugehen, dass die realisierten Investitionen durch zahlreiche weitere Faktoren beeinflusst wurden.

Aus unseren Berechnungen ziehen wir die folgenden Schlussfolgerungen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind die Investitionen in Plan- und Ist-Daten stark gefallen. Eine Fokussierung auf eine „Ausgabenpriorisierung von Zukunftsinvestitionen" (BMF, 2024b) durch eine striktere Auslegung der Schuldenbremse lässt sich anhand unserer empirischen Untersuchung nicht belegen.

Interpretation der Fallstudie

Wir gehen zunächst darauf ein, unter welchen Annahmen der Urteilsspruch als ursächlich für die Änderung der Investitionen einzustufen ist. Danach diskutieren wir, inwiefern unsere Ergebnisse auch Aussagekraft für die kausalen Effekte von Fiskalregeln wie der Schuldenbremse haben.

Damit das BVerfG-Urteil als ursächlich für die Reduktion der Planinvestitionen gesehen werden kann, sind drei Schlüsselannahmen erforderlich. *Erstens* muss der erforderliche Einsparungsbedarf (Zeile (4) in Tabelle 1) allein durch das BVerfG-Urteil begründet sein. Diese Annahme ist vertretbar, da die Bundesregierung den kausalen Bezug zum Urteil explizit in der Pressemitteilung aufgreift: „Zu Beginn der Beratungen über die Folgen des Urteils auf den Bundeshaushalt 2024 bestand […] ein Anpassungsbedarf für den Bundeshaushalt und für den Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds von fast 30 Milliarden Euro." (Bundesregierung, 2023a).

Die *zweite* Annahme verlangt, dass die Änderung der Investitionsplanung zwischen August 2023 und Februar 2024 ausschließlich auf das Urteil des BVerfG zurückzuführen ist. Wir argumentieren, dass diese Annahme vertretbar ist, da das Urteil für den Großteil der Planungsänderung ursächlich sein dürfte. Das relativ große Zeitfenster zwischen August und Februar lässt sich damit erklären, dass die Nachverhandlungen der Koalitionspartner viel Zeit in Anspruch genommen haben. Nichtsdestotrotz gibt es im selben Zeitfenster zwei relevante Faktoren, die den fiskalischen Spielraum beeinflusst haben. Zum einen erlaubt die Konjunkturkomponente, die in die Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme nach Art. 115 GG einfließt, im Februar 2024 eine höhere Verschuldung (siehe Tabelle 2). Zum anderen könnten sich die geplanten Einnahmen des Bundes ohne Kredite für 2024 zwischen den beiden Daten verändert haben. Aus Tabelle 2 wird aber ersichtlich, dass die Einnahmenänderung nur 0,2 Mrd. Euro beträgt und deshalb als vernachlässigbar anzusehen ist. Zusammen sorgen die beiden Faktoren für mehr fiskalischen Spielraum und es ist möglich, dass die Investitionen weniger stark reduziert werden mussten, weil der effektive Einsparungsbedarf gesunken ist. Entsprechend ist die von uns festgestellte Reduktion der Investitionen als konservativ zu betrachten: Bei unverändertem fiskalischem Spielraum wären die Investition möglicherweise noch stärker gesunken.

Die *dritte* Schlüsselannahme verlangt, dass das Urteil von der Bundesregierung nicht antizipiert wurde und die Planungen vom August unter der Überzeugung stattfanden, dass diese rechtskonform sind. Wir halten diese Annahme für plausibel. Hätten die Beteiligten, insbesondere die FDP, dies nicht für wahrscheinlich gehalten, dann hätten sie dem Kompromiss vermutlich nicht zugestimmt.[9]

Wir schätzen alle drei diskutierten Schlüsselannahmen als plausibel ein. Deshalb schlussfolgern wir, dass unsere Fallstudie unter vertretbaren Annahmen den kausalen Effekt des zusätzlichen Konsolidierungsbedarfs auf die öffentlichen Investitionen misst. Da das BVerfG explizit über die Auslegung der Schuldenbremse entschieden hat, stellt sich die Frage, ob unsere Analyse auch als kausaler Effekt einer Schuldenbremsenverschärfung interpretiert werden kann. Eine solche Interpretation erfordert, dass die geplanten Investitionen nach dem Urteil (Zeile 3 aus Tabelle 1) den kontrafaktischen Planinvestitionen im August entsprechen, wenn die Bundesregierung bereits im August 2023 von der Rechtsauslegung des BVerfG gemäß dem Urteil vom 15. November 2023 ausgegangen wäre. Dagegen spricht gegebenenfalls, dass die Planungsänderungen nach dem Urteil unter erheblichem Zeitdruck standen. Gleichzeitig haben sich die Koalitionspartner knapp drei Monate zeitgelassen, bis der überarbeitete Haushaltsentwurf zur Abstimmung im Bundestag kam. Deshalb halten wir es für plausibel, dass die Planinvestitionen nach dem Urteil das relevante kontrafaktische Szenario zufriedenstellend abbilden. Gleichzeitig sehen wir keinen überzeugenden Grund, warum ein ex-ante Antizipieren der Rechtsauslegung des Gerichts zu einer anderen Investitionsplanung führen sollte als ein ex-post Adjustieren der Planung.

Diskussion

Wir vergleichen unsere Ergebnisse mit der einschlägigen Literatur zur Wirkung von Fiskalregeln und arbeiten den Mehrwert unserer Fallstudie heraus.

Eine Vielzahl an empirischen Untersuchungen belegen, dass Fiskalregeln Haushaltsdefizite und Verschuldung re-

9 Nach dem Urteil gab es vermehrt Stimmen, dass das Urteil absehbar war. Dies entkräftet aber nicht unser Argument, da solche ex-post Aussagen keine Information über die ex-ante Einschätzung der Bundesregierung liefern.

duzieren. Eine gute Übersicht der Literatur bietet Potrafke (2025) und Heinemann et al. (2018) liefert eine korrespondierende Metastudie. Geht man davon aus, dass der politische Prozess einem Gegenwartsbias unterliegt und daher der staatliche Konsum in der laufenden Periode durch Verschuldung im Vergleich zu einer Welt ohne Gegenwartsbias erhöht wird, dann beinhaltet die Rückführung der Verschuldung einen positiven Wohlfahrtseffekt einer besseren intertemporalen Allokation. Die empirische Literatur liefert somit indirekt Evidenz dafür, dass Fiskalregeln ceteris paribus die Wohlfahrt erhöhen.

Allerdings geht eine Einschränkung des finanziellen Spielraums durch Fiskalregeln aus theoretischer Perspektive auch mit verringerten öffentlichen Investitionen einher (Hack & Janeba, 2025): Politiker, die konsumtive Staatsausgaben als Wahlgeschenke mit übermäßigen Schulden finanzieren, neigen auch dazu, Wahlgeschenke gegenüber Zukunftsinvestitionen zu priorisieren. Dieser Effekt wirkt für sich wohlfahrtsmindernd. Der Gesamteffekt einer Fiskalregel, der sich aus dem positiven und negativen Effekt ergibt, ist daher uneindeutig.

Die Anzahl der empirischen Studien, welche die Effekte von Fiskalregeln auf öffentliche Investitionen messen, ist deutlich geringer als die oben diskutierte Literatur zu Fiskalregeln im Allgemeinen. Eine Zusammenfassung der Literatur zeigt, dass empirisch kein klarer Zusammenhang zwischen Fiskalregeln und Investitionen besteht (Blesse et al., 2023). Somit liefert die empirische Literatur keine Evidenz, die es erlaubt einen negativen Effekt auszuschließen.

Die in Blesse et al. (2023) untersuchten Studien verwenden dabei meist moderne statistische Verfahren, um kausale Effekte zu isolieren. Allerdings bleibt unklar, inwiefern diese Untersuchungen auf den deutschen Kontext übertragbar sind, da die Studien auf Daten aus Italien, Schweiz und Kolumbien oder auf einem Querschnitt an Nationalstaaten („cross-country panel“) basieren.[10] Beiträge zur deutschen Schuldenbremse beschränken sich auf deskriptive Analysen (z. B. Wirtschaftsdienst, 2019) oder Befragungen (z. B. Blesse et al., 2021) oder Korrelationen auf Bundesländerebene (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWE, 2020). Unsere Fallstudie stellt deshalb eine wichtige Ergänzung der Literatur dar. Wir präsentieren Evidenz aus dem deutschen Kontext, die unter plausiblen Annahmen als kausal interpretiert werden kann. Dem gegenüber steht der Nachteil, dass wir eine Fallstudie präsentieren und somit eine einzige Beobachtung auswerten.[11] Deshalb erachten wir unsere Arbeit als komplementär zur existierenden Literatur.

10 Die Metastudie von Blesse et al. (2023) untersucht 20 Studien zu Fiskalregeln. Davon verwenden 9 Studien regionale Variation in Italien und jeweils eine Studie regionale Variation aus der Schweiz und aus Kolumbien. Die übrigen Studien nutzen Paneldaten auf Nationalstaatenebene.

11 Entsprechend können wir die Schätzunsicherheit im Rahmen unserer Fallstudie nicht quantifizieren. Zukünftige Forschung könnte die Auswirkung des BVerfG-Urteils beispielsweise auf Länderebene auswerten und damit auch die Schätzunsicherheit messen.

Literatur

Blesse, S., Heinemann, F., Janeba, E. & Nover, J. (2021). Die Zukunft der Schuldenbremse nach der Pandemie: Einsichten aus einer Befragung aller 16 Landesparlamente. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, *70*(1), 81–97.

Blesse, S., Dorn, F. & Lay, M. (2023). Do fiscal rules undermine public investments? A review of empirical evidence. *ifo Working Paper*, Nr. 393.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024a, Februar). *Sollbericht 2024: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts*. Monatsbericht.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024b, April). *Schuldenbremse - Mythos und Realität*. Monatsbericht.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2025, Januar). *Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2024*. Monatsbericht.

Bundesregierung. (2023a, 19. Dezember). *Zum Haushalt 2024* [Pressemitteilung 280].

Bundesregierung. (2023b, 21. Dezember). *Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten*.

Bundesverfassungsgericht. (2023, 15. November). *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig* [Pressemitteilung Nr. 101/2023].

Deutscher Bundestag. (2023). Drucksache 20/7800.

Deutscher Bundestag. (2024). Drucksache 20/12400.

Hack, L. & Janeba, E. (2025). Ist die Schuldenbremse eine Investitionsbremse? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik (vorbehaltlich angenommen)*.

Heinemann, F., Moessinger, M. D. & Yeter, M. (2018). Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy, 51*, 69–92.

Janeba, E. (2025). *The effect of fiscal rules on public investment: Theory and Application to the German Debt Brake*. Mimeo.

Petroulakis, F. & Saidi, F. (2025). In Merz We Truss: Financial Market Reaction to Germany's Fiscal Package. *Kiel Policy Brief*, Nr. 185.

Potrafke, N. (2025). The economic consequences of fiscal rules. *Journal of International Money and Finance, 153*, 103286.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. *Jahresgutachten 2024-25*.

Wirtschaftsdienst. (2019). Zeitgespräch: Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? *Wirtschaftsdienst, 99*(5), 307–329.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2020). *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf*.

Title: ***Impact of the Constitutional Court Ruling on Public Investment***

Abstract: *What impact did the Federal Constitutional Court's 2023 ruling on the 2021 supplementary budget, and thus on the application of the debt brake, have on public investment in Germany? This article shows that the ruling had only a moderate negative impact on the federal budget, where planned investments fell by €1.2 billion. However, the consequences for the Climate and Transformation Fund were significantly more pronounced. Even more importantly, proportionally higher savings were made on investments than on consumptive government spending. This means that the alleged "spending prioritisation of future investments" did not occur.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0091

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 354-360

JEL: J31, J38

Malte Lübker, Thorsten Schulten

Eine neue Orientierung für den Mindestlohn

Bis spätestens zum 30. Juni 2025 muss die Mindestlohnkommission einen Beschluss darüber fassen, wie hoch der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland in den kommenden beiden Jahren sein soll. Im Koalitionsvertrag der neuen schwarz-roten Bundesregierung wird die Erwartung formuliert, dass sich die Kommission hierbei neben der Tarifentwicklung erstmals auch am Referenzwert von 60 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten orientiert. Damit folgen die Koalitionsparteien einer Empfehlung für ein angemessenes Mindestlohnniveau aus der Europäischen Mindestlohnrichtlinie. Die Mindestlohnkommission selbst hatte sich bereits Anfang 2025 in ihrer neuen Geschäftsordnung auf diesen Referenzwert als zusätzliche Orientierungsgröße verständigt. Damit dürfte die deutsche Mindestlohnpolitik vor einer grundlegenden Neuorientierung stehen.

Der gesetzliche Mindestlohn war in Deutschland seit jeher Gegenstand kontroverser öffentlicher Debatten. Schon vor seiner Einführung vor zehn Jahren wurde heftig über die Funktion des Mindestlohns und seine möglichen ökonomischen Folgewirkungen gestritten. Mittlerweile ist der Mindestlohn zu einem weitgehend akzeptierten Regelungsinstrument der deutschen Arbeitsmarktordnung geworden. Kontrovers geblieben ist jedoch die Frage, wie hoch der Mindestlohn sein soll. Der Koalitionsvertrag der neuen schwarz-roten Bundesregierung hat diese Debatte erneut befeuert: Laut dem dort formulierten Kompromiss soll „an einer starken und unabhängigen Mindestlohnkommission“ festgehalten werden. Dies wird mit der Feststellung verbunden, dass sich die Mindestlohnkommission künftig „im Rahmen einer Gesamtabwägung sowohl an der Tarifentwicklung als auch an 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“ orientiert. Nach Einschätzung des Koalitionsvertrags soll „auf diesem Weg […] ein Mindestlohn von 15 Euro im Jahr 2026 erreichbar“ sein (CDU, CSU & SPD, 2025, Rz. 548-552.

© 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. Malte Lübker ist Referatsleiter für Tarif- und Einkommensanalysen am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Prof. Dr. Thorsten Schulten leitet das Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und ist Honorarprofessor an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Der Beschluss liegt also weiterhin in den Händen der Mindestlohnkommission, wo der neue Mindestlohn von den Vertreter:innen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ausgehandelt wird. Das Mindestlohngesetz (§ 9 Abs. 2) nennt dafür die Entwicklung der Tariflöhne als Orientierungspunkt. Zugleich wird der Mindestlohnkommission ein sehr weitgehender Entscheidungsspielraum zugestanden, im Rahmen einer Gesamtabwägung unterschiedliche soziale, ökonomische und beschäftigungspolitische Aspekte zu berücksichtigen. Anders als bei Tarifverhandlungen verfügen die Gewerkschaften in der Mindestlohnkommission allerdings kaum über Druckmittel, um ihre Forderungen durchzusetzen. In der Praxis lief dies in der Vergangenheit darauf hinaus, dass die Tarifentwicklung das dominante Anpassungskriterium war.

Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn

Dies hat im Ergebnis dazu geführt, dass der Mindestlohn im Wesentlichen auf seinem Einführungsniveau fortgeschrieben wurde und eine eigenständige Überprüfung des Mindestlohnniveaus durch die Kommission ausgeblieben ist. Hier zeigt sich ein wesentliches Defizit des

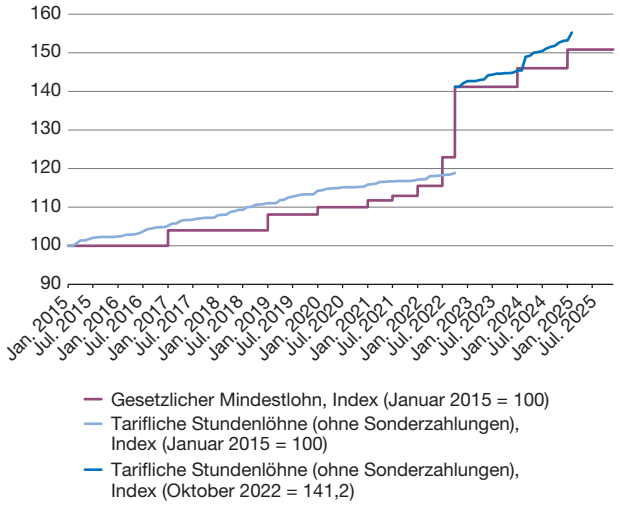
Mindestlohngesetzes, das zwar einen „angemessenen Mindestschutz“ einfordert, jedoch keine greifbaren Kriterien für eine angemessene Mindestlohnhöhe definiert. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Mindestlohnrichtlinie (Müller & Schulten, 2022) einen wichtigen Impuls gegeben. In der Ende 2022 verabschiedeten Richtlinie (Europäisches Parlament & Europäischer Rat, 2022) werden eine Reihe von Kriterien formuliert, die im Vergleich zum deutschen Mindestlohngesetz deutlich konkreter sind. Hierzu gehört neben der Kaufkraft des Mindestlohns und der allgemeinen Lohn- und Produktivitätsentwicklung auch die Verpflichtung, bei der Bewertung der Angemessenheit des gesetzlichen Mindestlohns einen Referenzwert zugrunde zu legen. Die Richtlinie verweist diesbezüglich auf die „auf internationaler Ebene übliche[n] Referenzwerte wie 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ (Europäisches Parlament & Europäischer Rat, 2022, Art. 5 Abs. 4).

In der deutschen Debatte hat sich mittlerweile der Referenzwert von 60 % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten als Orientierungsgröße durchgesetzt (Lesch & Schröder, 2025; Lübker et al., 2025; Schulten, 2024). Auch die Mindestlohnkommission hat sich in ihrer neuen Geschäftsordnung vom Januar 2025 darauf verständigt, sich bei zukünftigen Anpassungen des Mindestlohns „im Rahmen einer Gesamtabwägung nachlaufend an der Tarifentwicklung sowie am Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten“ zu orientieren (Mindestlohnkommission, 2025, § 2 Abs. 1a). Der Koalitionsvertrag zitiert insofern also nur die Geschäftsordnung der Kommission.

Mindestlohn und Tarifentwicklung

Bisher war die Tarifentwicklung die wesentliche Orientierungsgröße für die Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission. Grundlage hierfür war der Tarifindex des Statistischen Bundesamtes ohne Sonderzahlungen auf der Basis der Stundenverdienste. Ein Vergleich beider Größen zeigt deutlich, dass der Mindestlohn bis Mitte 2022 den Tariflöhnen stets hinterherläuft (Abbildung 1). Jede Mindestlohnerhöhung hat den Abstand zu den Tariflöhnen immer wieder reduziert, ohne diese jedoch einzuholen. Erst mit der relativ kräftigen Mindestlohnerhöhung auf 10,45 Euro zum 1. Juli 2022 überschreitet das nominale Mindestlohnwachstum erstmals leicht die Tarifentwicklung. Mit der außerordentlichen Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 setzt sich der Mindestlohn dann deutlich von der Entwicklung der Tariflöhne ab. Da diese Erhöhung durch den Deutschen Bundestag beschlossen wurde und damit aus Sicht der Mindestlohnkommission exogen gegeben war, wird der Tarifindex zu

Abbildung 1
Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns und der tarifvertraglichen Stundenlöhne, 2015-2025



Quelle: Statistisches Bundesamt (2025a); WSI-Mindestlohndatenbank (2025); eigene Berechnungen.

diesem Zeitpunkt in Abbildung 1 auf eine neue Basis gestellt.[1]

In den Jahren 2023 bis 2025 bleibt die Entwicklung des Mindestlohns wieder hinter den Tariflöhnen zurück. Der Abstand fällt sogar noch größer aus, wenn man den Tarifindex inklusive Sonderzahlungen verwendet. Dieser ist in den letzten Jahren deutlich stärker angestiegen, was vor allem mit der hohen Verbreitung der sogenannten Inflationsausgleichsprämien zusammenhängt (Schulten & WSI-Tarifarchiv, 2025). Lesch (2023) hat vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, dass die Mindestlohnkommission zumindest vorrübergehend den Tarifindex mit Sonderzahlungen berücksichtigt.

Legt man die Tariflohnentwicklung der Jahre 2023 und 2024 zugrunde, so ergibt sich hieraus eine Erhöhung des Mindestlohns auf 13,71 Euro (ohne Sonderzahlungen) bzw. 13,92 Euro (mit Sonderzahlungen) (Lübker et al., 2025, S. 10).[2] Werden darüber hinaus auch noch die Tariflohnerhöhungen in den ersten Monaten des Jahres 2025 eingerechnet, so müsste der Mindestlohn auf über 14 Euro ansteigen. Schließlich haben die Tarifvertragsparteien

1 Wir folgen damit der Darstellungsweise in Lesch & Schröder (2025, S. 5).

2 Wenn zudem die methodisch etwas anderen Berechnungen der Deutschen Bundesbank und des WSI-Tarifarchivs berücksichtigt werden, ergibt sich eine Erhöhung auf 14,15 bzw. 14,26 Euro (Lübker et al., 2025, S. 10).

in jüngster Zeit als Reaktion auf die hohen Inflationsraten in vielen Tarifverträgen die unteren Lohngruppen überdurchschnittlich stark angehoben, was ebenfalls für eine überdurchschnittliche Erhöhung des Mindestlohns spricht.

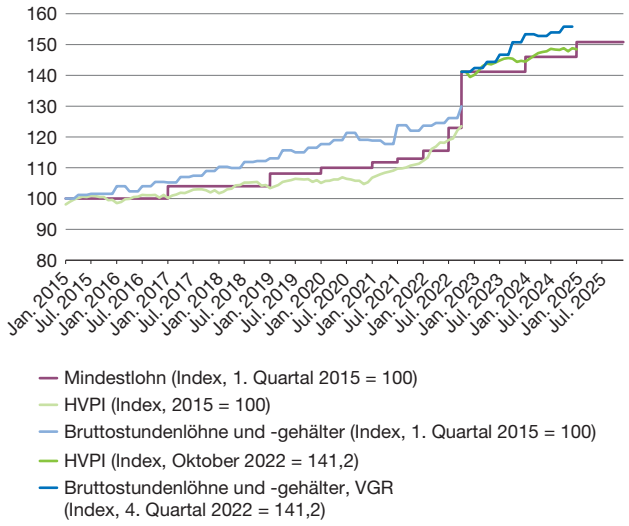
Der Mindestlohn und die allgemeine Preis-, Lohn- und Produktivitätsentwicklung

Um für die vergangenen zehn Jahre eine aussagekräftige Bilanz der Mindestlohnentwicklung zu ziehen, eignet sich auch ein Vergleich mit drei weiteren Indikatoren, die in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie vorgegeben werden (Europäisches Parlament & Europäischer Rat, 2022, Art. 5 Abs. 2): die Entwicklung der Lebenshaltungskosten, die Wachstumsrate der Löhne und die langfristige Produktivitätsentwicklung. Diese Bezugsgrößen ermöglichen eine bessere Einschätzung der Mindestlohnentwicklung als eine rein nominale Sichtweise, die in der öffentlichen Wahrnehmung in einem klassischen Fall von Geldwertillusion (Shafir et al., 1997) häufig zu einer deutlichen Überschätzung des Mindestlohnwachstums führt.

In Abbildung 2 wird der nominale Mindestlohn zunächst mit der Entwicklung der Verbraucherpreise verglichen, die hier anhand des Harmonisierten Verbraucherpreisindexes (HVPI) dargestellt wird. Betrachtet man die erste Phase unter Verantwortung der Mindestlohnkommission, also den Zeitraum von Januar 2015 bis September 2022, so lässt sich feststellen, dass Preise und nominaler Mindestlohn etwa im gleichen Ausmaß gestiegen sind: Der Mindestlohn wurde von 8,50 Euro auf 10,45 Euro erhöht, oder um 22,9 %. Dem steht ein Anstieg des HVPIs um 24,5 % gegenüber. Der nationale Verbraucherpreisindex (VPI) stieg im selben Zeitraum um 21,1 % (nicht in Abbildung 2 ausgewiesen). Daraus ergibt sich abhängig vom verwendeten Preisindex ein minimaler realer Rückgang von -1,2 % (HVPI) bzw. ein kleiner realer Zuwachs von +1,6 % (VPI). Erst die Anhebung des Mindestlohns durch den Gesetzgeber auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022, oder um 14,8 %, hat für Mindestlohnbeschäftigte einen deutlichen Kaufkraftgewinn gebracht.

Die nachfolgenden Mindestlohnanpassungen durch die Mindestlohnkommission haben im Wesentlichen erneut nur einen Inflationsausgleich bewirkt: Im Januar 2025 lag der Mindestlohn mit 12,82 Euro je nach verwendetem Preisindex preisbereinigt 13,9 % (HVPI) bzw. 16,7 % (VPI) oberhalb seines Einführungsniveaus vom Januar 2015 (siehe ähnlich auch Lesch & Schröder, 2025, S. 8). Dies entspricht von der Größenordnung her der außerordentlichen Anhebung durch den Deutschen Bundestag im Jahr 2022. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission über die vergangenen zehn Jahre per Saldo zu keiner nennenswerten realen Erhöhung des Mindestlohns geführt haben.

Abbildung 2
Nominaler Mindestlohn, Verbraucherpreise und allgemeines Lohnniveaus, 2015-2025



Die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde bezieht sich auf saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2025b, 2025c); WSI-Mindestlohndatenbank (Mindestlohn); eigene Berechnungen.

Noch negativer fällt die Bilanz aus, wenn der Mindestlohn am Lohnwachstum gemessen wird. In Abbildung 2 wird dies mithilfe der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerstunde aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) auf Quartalsbasis abgetragen. Im 3. Quartal 2022 lag der Mindestlohn mit der noch durch die Mindestlohnkommission beschlossenen Erhöhung auf 10,45 Euro um 22,9 % oberhalb seines Ausgangsniveaus, während die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne und -gehälter im gleichen Zeitraum um 26,1 % gewachsen sind. Im Ergebnis hat der Mindestlohn also in dieser Phase den Anschluss an die allgemeine Lohnentwicklung verloren.[3] Erst mit der Erhöhung auf 12 Euro durch den Gesetzgeber setzt sich dieser deutlich vom vorherigen Verlauf ab.

3 Wenn Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur ausgeblendet werden, fällt der Vergleich etwas positiver aus: So ist der Index der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste vom 1. Quartal 2015 bis zum 3. Quartal 2022 um 19,7 % gestiegen, der geglättete Nominallohnindex um 18,1 %. Für Einzelheiten siehe Lübker et al. (2025, S. 24-25).

Mit den folgenden Erhöhungsschritten, die wieder von der Mindestlohnkommission verantwortet wurden, bleibt der Mindestlohn erneut hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurück: Im 1. Quartal 2024 lagen die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne und -gehälter um 8,6 % oberhalb des Niveaus direkt nach der Einführung des Mindestlohns von 12 Euro. Der Mindestlohn wurde hingegen nur um 3,4 % angehoben. Am aktuellen Rand (4. Quartal 2024) beträgt das kumulative Wachstum bereits 10,4 %, während der Mindestlohn auch im zweiten Erhöhungsschritt zum 1. Januar 2025 nur um 6,8 % gegenüber dem Referenzzeitpunkt steigt. Im Jahresverlauf dürfte sich der Rückstand des Mindestlohns gegenüber dem allgemeinen Lohnwachstum entsprechend noch stärker ausweiten.

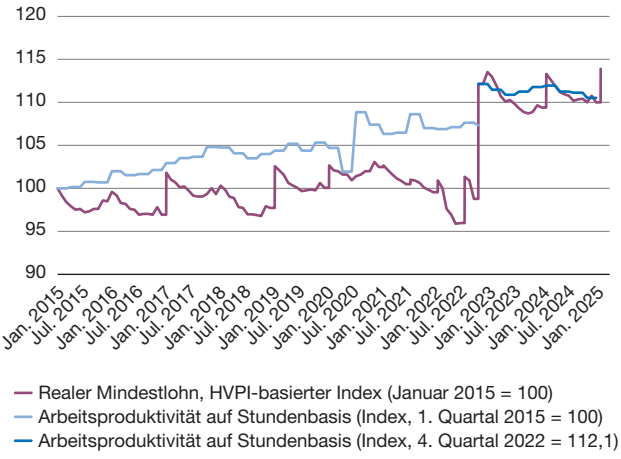
Im Vergleich mit der Produktivitätsentwicklung lässt sich abschätzen, inwiefern Mindestlohnbeschäftigte am gesamtgesellschaftlichen Wohlstandszuwachs teilhaben (Herzog-Stein et al., 2023, S. 20-21.). Auch im Sinne einer nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird das langfristige Produktivitätswachstum als Orientierungsgröße für die Reallohnentwicklung angeführt. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Marktmacht auf Seiten der Arbeitgeber in monopsonistischen Arbeitsmärkten zu ökonomischer Ausbeutung und zu ungerechtfertigt niedrigen Löhnen führen kann. Diese gehen oft auch mit niedriger Produktivität einher.

In einer solchen Situation kann eine Anhebung des Mindestlohns die Arbeitsproduktivität über zwei Wirkungskanäle erhöhen: Einerseits führen höhere Löhne zu einer effizienteren Arbeitsorganisation und zweitens wechseln Arbeitskräfte von weniger produktiven hin zu produktiveren Betrieben. Solche produktivitätssteigernden Reallokationseffekte lassen sich auch für Deutschland nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nachweisen (Dustmann et al., 2022). Deshalb ist es aus makroökonomischer Sicht unproblematisch, wenn der reale Mindestlohn zeitweilig schneller steigt als die gesamtwirtschaftliche Produktivität.[4]

Da Produktivität stets auf preisbereinigter Basis gemessen wird, weist Abbildung 3 neben der Arbeitsproduktivität den realen Mindestlohn aus. Für die erste Phase unter Verantwortung der Mindestlohnkommission zeigt sich, dass Mindestlohnbeschäftigte nicht an den Produktivitätsfortschritten partizipiert haben: Vom 1. Quartal 2015 bis zum 3. Quartal 2022 stieg die Arbeitsproduktivität auf Stundenbasis um insgesamt 7,6 %, während die Kaufkraft

4 Zudem ist der von einer Mindestlohnerhöhung ausgehende Lohnimpuls begrenzt und hat damit nur geringe Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme (Dullien et al., 2022).

Abbildung 3
Entwicklung des realen Mindestlohns und der Arbeitsproduktivität, 2015-2025



Quelle: Statistisches Bundesamt (2025b, 2025c); WSI-Mindestlohndatenbank (Mindestlohn); eigene Berechnungen.

des Mindestlohns weitgehend stagnierte. Erst mit der Anhebung auf 12 Euro zum 1. Oktober 2022 weicht der reale Mindestlohn nach oben von der Produktivitätsentwicklung ab.

Seitdem haben sich die Arbeitsproduktivität und der reale Mindestlohn kaum verändert. Die schwache Produktivitätsentwicklung ist in erster Linie eine Folge der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnationsphase, in der sich die deutsche Volkswirtschaft nunmehr schon seit drei Jahren befindet (Dullien et al., 2024). Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität verhält sich im konjunkturellen Verlauf prozyklisch, weshalb eine Orientierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung an der kurzfristigen Produktivitätsentwicklung ebenfalls prozyklisch und tendenziell destabilisierend wirkt.

Der Mindestlohn im Verhältnis zum Medianlohn

Im internationalen Vergleich ist es üblich, den Mindestlohn als Prozentsatz des jeweiligen Durchschnitts- oder Medianlohns zu berechnen und dadurch ins Verhältnis zum Lohngefüge zu setzen (Lübker & Schulten, 2025). In Deutschland lag der gesetzliche Mindestlohn bei seiner Einführung im Jahr 2015 nach Berechnungen der OECD lediglich bei 48,2 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten; bis 2021 ist der sogenannte Kaitz-Index auf 44,8 % abgesackt. Erst die außerordentliche Erhöhung auf 12 Euro im Oktober 2025 hat dazu geführt, dass der Kaitz-Index

im Jahr 2023 auf 51,7 % angestiegen ist. Seitdem ist die Entwicklung nach Daten des Statistischen Bundesamtes wieder rückläufig (Lübker et al., 2025, S. 14).

Das Mindestlohnniveau liegt damit deutlich unterhalb des Referenzwertes von 60 % des Medianlohns, der künftig auch in Deutschland als Orientierungsgröße dienen soll. Um den Referenzwert zu erreichen, hätte der Mindestlohn schon im Jahr 2015 bei 10,59 Euro liegen müssen und damit deutlich über dem Einführungsniveau von 8,50 Euro (Abbildung 4). Seither liegt der Unterschied zwischen tatsächlichem Mindestlohn und dem Niveau, das sich aus dem Referenzwert ableiten lässt, in der Regel bei mehr als 2 Euro pro Stunde. Bereits im Jahr 2023 wäre demnach ein Mindestlohn von knapp 14 Euro notwendig gewesen. Schreibt man diesen Wert mit der Wachstumsrate der Stundenlöhne für 2024 (5,5 %) sowie der Prognose der Bundesregierung für 2025 (2,9 %) fort, so hätte der Mindestlohn im Jahr 2024 bei 14,69 Euro und im Jahr 2025 bei 15,12 Euro liegen müssen.[5]

Gelingt der Mindestlohnkommission eine Neuorientierung?

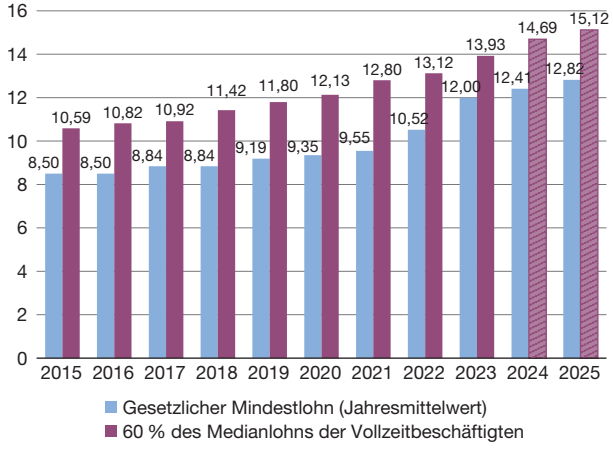
Zehn Jahre nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns fällt dessen Entwicklungsbilanz eher ernüchternd aus: Die Anpassungsbeschlüsse der Mindestlohnkommission haben dazu geführt, dass die Mindestlohnentwicklung über lange Zeit nicht mit relevanten Indikatoren Schritt gehalten hat. Bis Mitte 2022 fiel der Mindestlohn hinter die Tariflohnentwicklung, das Lohnwachstum und den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zurück. Auch vom Referenzwert von 60 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten hat sich der Mindestlohn unter Ägide der Mindestlohnkommission weiter entfernt. Anders als intendiert wurde das Zielniveau auch durch die außerordentliche Erhöhung auf 12 Euro nicht erreicht.

Vergleicht man den Mindestlohn mit der Entwicklung der Verbraucherpreise, beträgt das bisherige reale Wachstum je nach Preisindex 16,7 % (VPI) bzw. 13,9 % (HVPI). Dies entspricht von der Größenordnung in etwa der außerordentlichen Erhöhung des Mindestlohns um 14,8 % zum 1. Oktober 2022. Per Saldo hat die Mindestlohnkommission in den vergangenen zehn Jahren also nur einen Inflationsausgleich erreicht – ähnlich wie dies in Belgien und Frankreich durch eine Kopplung des Mindestlohns an einen Verbraucherpreisindex erreicht wird (Lübker & Schulten, 2023, S. 119.

Angesichts dieser Bilanz ist es verständlich, dass sich insbesondere in Gewerkschaftskreisen eine gewisse Ernüchterung breit gemacht hat. So gelangt z. B. Reuter (2025, S. 36) zu dem Ergebnis, dass die bisherigen Kommissionsbeschlüsse „hinter den Ansprüchen der Gewerkschaften“ zurückgeblieben seien. Körzell (2025, S. 7), selbst seit Gründung Mitglied der Mindestlohnkommission, bedauert insbesondere, dass „das Ziel der Arbeitnehmerbank, den Mindestlohn in Richtung 12 Euro weiterzuentwickeln“ und damit eine strukturelle Erhöhung des Mindestlohns vorzunehmen, am Veto der Arbeitgeber gescheitert ist.

In der Praxis hat sich in Deutschland also ein hybrides System mit zwei Elementen herausgebildet: Die Mindestlohnkommission schreibt den Mindestlohn auf dem existierenden Niveau fort, reale Erhöhungen kommen nur durch die Intervention des Gesetzgebers zustande. Wie der aktuelle WSI-Mindestlohnbericht zeigt, ist solch eine dysfunktionale Arbeitsteilung nicht zwangsläufig: In Irland und Großbritannien hat die Politik lediglich ein Ziel für ein angemessenes Mindestlohnniveau festgelegt, die

Abbildung 4
Tatsächlicher Mindestlohn und referenzwertkompatibler Mindestlohn, 2015-2025
Angaben in Euro pro Stunde, Jahresmittelwert



Berechnung auf Basis der Daten der OECD zum Kaitz-Index von Vollzeitbeschäftigten. Fortschreibung für das Jahr 2024 mit der Erhöhung der Stundenlöhne um 5,5 % laut VGR des Statistischen Bundesamtes und für das Jahr 2025 auf Grundlage der Jahresprojektion der Bundesregierung von 2,9 % (Januar 2025).

Quelle: eigene Berechnungen, OECD (o. D.).

5 Gegenüber den hier verwendeten Daten der OECD weist das Statistische Bundesamt auf der Grundlage der Verdiensterhebung (VE) einen etwas niedrigeren Medianlohn aus (Lübker et al., 2025, S. 15). Danach lag der Mindestlohn im April 2024 bei 52,8 % des Medians der Vollzeitbeschäftigten. Um den Referenzwert von 60 % zu erreichen, hätte der Mindestlohn auf dieser Datenbasis im April 2024 bei 14,09 Euro liegen müssen. Schreibt man diesen Wert anhand der Prognosen für das Lohnwachstum fort, ergibt sich 2026 ein Wert von rund 15 Euro (Lübker et al., 2025, S. 15).

Umsetzung aber an die zuständige Kommission delegiert (Lübker & Schulten, 2025, S. 117-119). In Portugal wurde eine graduelle, strukturelle Erhöhung des Mindestlohns von einem Konsens der Tarifparteien getragen (Oliveira, 2023). Die in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie verankerten Referenzwerte spielen diesbezüglich auch in anderen Ländern Europas eine wichtige Rolle, um den Mindestlohn strukturell anzuheben (Lübker & Schulten, 2025, S. 109-111).

Auch in Deutschland hat die Mindestlohnkommission in ihrer neuen Geschäftsordnung eine wichtige Richtungsentscheidung getroffen: Sie bekennt sich dort erstmals zu dem Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns der Vollzeitbeschäftigten, der neben die bisher dominierende Orientierung an der Tarifentwicklung tritt (Mindestlohnkommission, 2025, § 2 Abs. 1). Dies ermöglicht es der Kommission, das Niveau des Mindestlohns zu überprüfen und so ihren gesetzlichen Auftrag auszufüllen, „zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“ (Mindestlohngesetz § 9 Abs. 2). Der Koalitionsvertrag gibt der Mindestlohnkommission zusätzlich politische Rückendeckung für ihre Kurskorrektur (CDU, CSU & SPD, 2025, Rz. 548-552). Es wäre folgerichtig, den Zielwert von 60 % des Medianlohns der Vollzeitbeschäftigten auch in das Mindestlohngesetz aufzunehmen.

Da der deutsche Mindestlohn derzeit deutlich hinter den Referenzwert zurückfällt, dürfte die kommende Erhöhung deutlich stärker ausfallen, als dies nach dem alten Entscheidungsmodus der Fall gewesen wäre. Nach unseren Berechnungen ergibt sich bei einer Fortschreibung des Mindestlohns anhand der Tarifentwicklung ein Mindestlohn von rund 14 Euro. Um den Referenzwert von 60 % des Medians zu erreichen, ist hingegen ein Mindestlohn von rund 15 Euro notwendig. Auch Lesch und Schröder (2025, S. 7) vom arbeitgebernahen Institut der deutschen Wirtschaft (IW) kommen in einer aktuellen Studie fast gleichlautend zu dem Ergebnis, dass sich anhand der beiden Kriterien ein Anpassungskorridor mit einer Untergrenze von etwa 14 Euro (Tarifentwicklung) und einer Obergrenze von knapp 15 Euro (60 % des Medians) ableiten lässt.

Um dem strukturellen Erhöhungsbedarf Rechnung zu tragen, bietet sich für die Kommission ein zweistufiges Verfahren an: Die Orientierung an der Tarifentwicklung der vergangenen zwei Jahre und an anderen Verlaufsindikatoren wie der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung könnte als Maßstab für die reguläre Anpassung des Mindestlohns dienen. Als zweites könnte bis zum Erreichen des Zielwertes von 60 % des Medianlohn eine weitere Komponente hinzukommen, mit der die bestehende Lücke geschlossen wird. Die Kommission könnte damit Transparenz über ihre eigene Entscheidungsfindung schaffen und Verlässlichkeit über die weitere Entwicklung des Mindestlohns herstellen.

Für die Zukunft der Kommission steht dabei einiges auf dem Spiel: Bei der letzten Beschlussfassung vor zwei Jahren hatten die Arbeitgebervertreter ihre Position mit Hilfe der Vorsitzenden durchgesetzt und gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter:innen eine auch im europäischen Vergleich sehr niedrige Erhöhung beschlossen (Lübker & Schulten, 2024, 2025). Das Abweichen vom bisherigen Konsensprinzip hat die Glaubwürdigkeit der Kommission beschädigt und sich zudem als „Pyrrhussieg der Arbeitgeber“ (Schulten, 2023) erwiesen, da es zu einer weiteren Politisierung des Mindestlohns beigetragen hat.

Die Kommission hat in dieser Situation ein gemeinsames Interesse, ihre eigene Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen einen Beschluss zu fassen, der von der gesamten Kommission getragen wird. Die neue Geschäftsordnung vom Januar 2025 sieht entsprechend vor, im Regelfall Beschlüsse wieder einstimmig zu fällen. „Falls die Kommission auf keinen gemeinsamen Nenner kommt und sich nicht einvernehmlich einigen kann, dann steht die Legitimation der Kommission auf dem Prüfstand“, so das gewerkschaftliche Kommissionsmitglied Körzell.[6]

Noch deutlicher drücken dies Lesch und Schröder (2025, S. 7) vom IW aus: „Einen weiteren nicht einvernehmlichen Anpassungsbeschluss wie 2023 würde die Mindestlohnkommission politisch kaum überleben“ (Lesch & Schröder, 2025, S. 7). Die Autoren verweisen diesbezüglich auf das Ziel der Gewerkschaften, „den Mindestlohn möglichst rasch auf 15 Euro je Stunde anzupassen“ und sehen die eigene Seite in der Pflicht: „Nachdem sich zuletzt die Arbeitgeberseite durchgesetzt hat, wird eine Einigung nur durch eine ausreichende Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber möglich.“ (Lesch & Schröder, 2025, S. 7).

Gelingt der Kommission eine Neuorientierung entlang ihrer selbst gesetzten Ziele, könnte sie verlorene Glaubwürdigkeit zurückgewinnen. Misslingt sie, so rollt der Ball zurück ins Feld der Politik und der Gesetzgeber muss erneut eingreifen, um in Deutschland einen angemessenen Mindestlohn durchzusetzen.

6 Zit. nach Die Welt (Bundesausgabe) vom 14.03.2025, S. 9.

Literatur

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

Dullien, S., Herzog-Stein, A., Lübker, M., Pusch, T. & Theobald, T. (2022). Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum – Makroökonomische Simulationsstudie mit dem NiGEM-Modell. *IMK Policy Brief*, 116.

Dullien, S., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Rietzler, K., Stephan, S., Theobald, T., Tober, S. & Watzka, S. (2024). Stark belastete deutsche Wirtschaft verharrt in Stagnation. Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2024/2025. *IMK-Report*, 193.

Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M. & vom Berge, P. (2022). Reallocation Effects of the Minimum Wage. *Quarterly Journal of Economics*, *137*(1), 267–328.

Europäisches Parlament & Europäischer Rat. (2022). Richtlinie 2022 / 2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L275 vom 25.10.2022, 33–47.

Herzog-Stein, A., Lübker, M., Pusch, T., Schulten, T. & Watt, A. (2023). Europäische Mindestlohnrichtlinie schafft neue Spielräume für eine Weiterentwicklung des deutschen Mindestlohngesetzes. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2023. *WSI Policy Brief*, 75.

Körzell, S. (2025). Der Mindestlohn – ein wichtiger Erfolg der Gewerkschaften. In DGB (Hrsg.), *10 Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Rückblick – Ausblick – Wirkungen* (S. 6–7).

Lesch, H. (2023, 12. April). Mindestlohnanpassung: verlorenes Vertrauen wiederherstellen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Lesch, H. & Schröder, C. (2025). Regelbasierte statt politische Mindestlohnanpassung: Schriftliche Stellungnahme zur fünften Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. *IW-Report*, 11/2025.

Lübker, M. & Schulten, T. (2023). WSI-Mindestlohnbericht 2023: Kaufkraftsicherung als zentrale Aufgabe in Zeiten hoher Inflation. *WSI-Mitteilungen*, *76*(2), 112–122.

Lübker, M. & Schulten, T. (2024). WSI -Mindestlohnbericht 2024: Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie. *WSI-Mitteilungen*, *77*(2), 107–119.

Lübker, M. & Schulten, T. (2025). WSI-Mindestlohnbericht 2025: Neuorientierung der Mindestlohnpolitik führt zu realer Aufwertung. *WSI-Mitteilungen*, *78*(2), 108–121.

Lübker, M., Schulten, T. & Herzog-Stein, A. (2025). 10 Jahre Mindestlohn: Bilanz und Ausblick. Gemeinsame Stellungnahme von WSI und IMK anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2025. *WSI Policy Brief*, 88.

Mindestlohnkommission. (2025). Geschäftsordnung (GO) der Mindestlohnkommission vom 22.01.2025.

Müller, T. & Schulten, T. (2022). Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa. *Wirtschaft und Gesellschaft*, *48*(3), 335–364.

OECD. (o. D.). *Earnings Database*. OECD Data Explorer.

Oliveira, C. (2023). The minimum wage and the wage distribution in Portugal. *Labour Economics*, *85*(1), 102459.

Reuter, N. (2025). Eine Erfolgsgeschichte mit Schattenseiten. Zehn Jahre gesetzlicher Mindestlohn. *Sozialismus*, *52*(1), 25–37.

Schulten, T. (2023). Pyrrhussieg der Arbeitgeber. *Wirtschaftsdienst*, *103*(7), 432.

Schulten, T. (2024). Die (fehlende) Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in Deutschland. *WSI-Kommentar*, 4.

Schulten, T. & WSI-Tarifarchiv. (2025). Tarifpolitischer Jahresbericht 2024: Anhaltend hohe Tarifabschlüsse trotz rückläufiger Inflationsraten. *Berichte des WSI-Tarifarchives*.

Shafir, E., Diamond, P. & Tversky, A. (1997). Money illusion. *Quarterly Journal of Economics*, *112*(2), 341–374.

Statistisches Bundesamt. (2025a). Genesis-Datenbank, Seriencode 62231-0001.

Statistisches Bundesamt. (2025b). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13, Fachserie 18, Reihe 1.3. Bruttolöhne und -gehälter.

Statistisches Bundesamt. (2025c). Genesis-Datenbank, Seriencode 61121-0002.

WSI-Mindestlohndatenbank. (2025). WSI-Mindestlohndatenbank, Version Januar 2025.

Title: ***A Reorientation for the Minimum Wage***

Abstract: *By 30 June 2025 at the latest, the Minimum Wage Commission must reach a decision on how high the statutory minimum wage should be in Germany over the next two years. The agreement of the new federal government coalition stipulates the expectation that the commission will, for the first time, base its decision on the reference value of 60% of the median wage for full-time employees in addition to changes in collectively agreed wages. The coalition parties are thus following a recommendation for an adequate minimum wage level from the European Minimum Wage Directive. The Minimum Wage Commission itself had already agreed on this reference value as an additional benchmark in its new rules of procedure at the beginning of 2025. German minimum wage policy is therefore likely to face a fundamental reorientation.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0092

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 361–367
JEL: H55, J11, J26

Marlene Haupt, Martin Kerkhoff

Kapitalgedeckte Altersvorsorge: Welche Chancen und Risiken birgt die Frühstart-Rente?

Die im Koalitionsvertrag angekündigte „Frühstart-Rente“ ist ein kapitalgedecktes Altersversorgungssystem, das bereits im frühen Kindesalter mit automatischen staatlichen Beiträgen beginnt. Das Konzept verspricht zwar beträchtliche langfristige Renditen und eine verbesserte finanzielle Allgemeinbildung, wirft jedoch Bedenken hinsichtlich der Ausgestaltung und der sozialen Gerechtigkeit auf, insbesondere im Falle einer begrenzten Inanspruchnahme durch einkommensschwache Haushalte über die staatlich finanzierte Ansparzeit hinaus. Zu den Herausforderungen gehören die Produktauswahl, die Kostenkontrolle, die Standardeinstellungen (Default-Optionen) und die Verhaltensanreize für nachhaltiges Sparen. Der Beitrag bewertet politische Handlungsoptionen und beschreibt die Bedingungen, unter denen sich die „Frühstart-Rente“ zu einem wirksamen zusätzlichen Element der dritten Säule entwickeln könnte.

„Ja zu mehr Vermögensbildung und sicherer Altersvorsorge“ schreibt die CDU/CSU in ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2025 und konkretisiert dies u. a. mit der Einführung einer Frühstart-Rente (CDU & CSU, 2025a). Demnach sollen junge Menschen möglichst früh selbst kapitalgedeckt vorsorgen und so ein Bewusstsein für Altersvorsorge und Kapitalbildung entwickeln. Mittlerweile wurde dieses Konzept im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD weiter ausgeführt. Dort heißt es wörtlich:

> Zum 01.01.2026 wollen wir die Frühstart-Rente einführen. Wir wollen für jedes Kind vom sechsten bis zum 18. Lebensjahr, das eine Bildungseinrichtung in Deutschland besucht, pro Monat zehn Euro in ein individuelles, kapitalgedecktes und privatwirtschaftlich organisiertes Altersvorsorgedepot einzahlen. Der in dieser Zeit angesparte Betrag kann anschließend ab dem 18. Lebensjahr bis zum Renteneintritt durch private Einzahlungen bis zu einem jährlichen Höchstbetrag weiter bespart werden. Die Erträge aus dem Depot sollen bis zum Renteneintritt steuerfrei sein. Das Sparkapital ist vor staatlichem Zugriff geschützt und wird erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze ausgezahlt. (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 19)

Im Koalitionsvertrag wurde für die Frühstart-Rente bewusst die Formulierung „wollen“ statt „werden“ gewählt. Dies deutet auf eine politische Absichtserklärung hin, die unter Finanzierungsvorbehalt steht und deren konkrete Umsetzungsschritte sowie Detailfragen – insbesondere zur steuerlichen Behandlung der Auszahlungsphase oder zur genauen Produktgestaltung – noch offengelassen wurden.

Ungeachtet dieser noch offenen Fragen greift die Initiative der Koalitionspartner jedoch Ideen auf, die bereits seit Längerem im Rahmen der Reformdiskussion zur privaten Altersvorsorge präsent sind. Angesichts der demografischen Entwicklung, der wachsenden finanziellen Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung und der Schwächen der Riester-Rente steht die Reform der privaten Altersvorsorge seit drei Legislaturperioden auf der Agenda (Haupt, 2024a). Mit der Frühstart-Rente greifen

Prof. Dr. Marlene Haupt ist Professorin für Sozialwirtschaft und Sozialpolitik an der RWU Hochschule Ravensburg-Weingarten.

Martin Kerkhoff ist Doktorand an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

© 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.

CDU/CSU und nun die Regierungskoalition Konzepte auf, die zuletzt im Kontext möglicher Reformoptionen für die private Altersvorsorge in Deutschland diskutiert wurden. Dazu zählen das Kinderstartgeld des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft, 2024) sowie der Diskussionsbeitrag der Fokusgruppe private Altersvorsorge, auch eigenständige Altersvorsorgeverträge für Kinder im Rahmen der Riester-Rente zu ermöglichen, selbst wenn die Eltern keinen eigenen Altersvorsorgevertrag besitzen. Dies garantiere eine maximale Laufzeit für den Ansparvorgang mit maximalem Zinseszinseffekt und maximaler zeitlicher Diversifikation (Fokusgruppe private Altersvorsorge, 2023).

Das Kinderstartgeld des SVR Wirtschaft sieht ebenfalls eine automatische staatliche Einzahlung von 10 Euro pro Monat über einen Zeitraum von 12 Jahren (6. bis 18. Lebensjahr) in einen liquiden Fonds mit breiter Diversifizierung und niedrigen Kosten vor. Allerdings kann die Auszahlung des angesparten Kapitals bereits ab dem 18. Geburtstag erfolgen. Im Gegensatz zur Frühstart-Rente liegt die Kernmotivation des Kinderstartgeldes also nicht in der Altersvorsorge, sondern beruht auf dem Teilnahme-Aspekt: Verbraucher sollen bereits in jungen Jahren durch die mithilfe des Kinderstartgeldes gewonnene Praxiserfahrung – unterstützt durch Finanzbildungsmaßnahmen – an den Kapitalmarkt herangeführt werden und ihre Finanzkompetenz stärken. Somit können sie von den höheren Renditen insbesondere der Anlageform Aktien profitieren. Daneben soll durch das Kinderstartgeld und die dadurch steigende Liquidität des heimischen Kapitalmarktes auch die Möglichkeit der Kapitalmarktfinanzierung für hiesige Unternehmen verbessert werden. Das Konzept des Kinderstartgeldes verfolgt somit auch eine wirtschaftspolitische Stoßrichtung, indem es die Kapitalmarktentwicklung und Unternehmensfinanzierung in Deutschland stärken möchte (SVR Wirtschaft, 2024).

Die Frühstart-Rente hingegen zielt zwar ebenfalls auf eine Verbesserung der Finanzkompetenzen und der finanziellen Bildung der Bevölkerung ab, ihr zentraler Fokus ist aber die Stärkung der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge durch die Nutzung von Zinseszinseffekten bei der Geldanlage an den Kapitalmärkten. Auf das angesparte Kapital kann erst im Rentenalter zurückgegriffen werden. Sie hat damit eine starke sozialpolitische Motivation.

Mit dem Koalitionsvertrag vom 9. April 2025 liegt nun eine politisch abgestimmte Absichtserklärung zur Einführung der Frühstart-Rente vor. Sie signalisiert einen wichtigen Schritt in Richtung einer kapitalgedeckten Vorsorgekomponente für Kinder und knüpft damit an bestehende Reformvorschläge an. Zugleich bleiben zentrale Fragen der konkreten Durchführung – etwa zur Produktauswahl, zur steuerlichen Behandlung der Auszahlungsphase und zur administrativen Umsetzung – weiterhin offen. Diese Analyse leistet daher einen Beitrag zur vertieften Diskussion und dient durch konkrete Empfehlungen als Orientierung für die weitere Ausgestaltung.

Viele offene Fragen bei der Ausgestaltung

Viele Aspekte der Frühstart-Rente lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bewerten, denn es stellen sich hinsichtlich der Ausgestaltung und Umsetzung ganz grundsätzliche Fragen: Soll für jedes Kind ein Depot durch den Staat eröffnet werden und zahlt dieser dann automatisch auf ein Konto oder in ein bestimmtes Produkt ein? Erfolgt die staatliche Einzahlung nur auf Antrag? Wird ein fixer Starttermin gewählt (z. B. für alle 6-Jährigen am 1. Januar 2026) oder werden auch Depots für zu diesem Zeitpunkt ältere Kinder eröffnet, für die dann zeitlich anteilig ein Ansparen erfolgt? Zwar legt der Koalitionsvertrag fest, dass das Depot privatwirtschaftlich organisiert ist und Einzahlungen automatisch erfolgen, dennoch bleiben auch Details der konkreten Produktgestaltung offen (CDU, CSU & SPD, 2025).

Diesen notwendigen strukturellen und organisatorischen Überlegungen schließen sich ganz konkrete Fragen zum Sparverhalten an. Diese beginnen mit den zu besparenden Anlageklassen und Vorgaben zum Risikomanagement. Es gilt festzulegen, ob nur Fonds oder ETFs (Exchange Traded Funds) oder auch Aktien oder gar Derivate infrage kommen und wie es sich mit einer möglichen vorgegebenen Diversifikation verhält (Länder, Sektoren, ESG-Kriterien (nachhaltige Anlagen)). Darüber hinaus ist zu bestimmen, ob Kinder bzw. deren Eltern überhaupt Anlageentscheidungen treffen sollen bzw. müssen oder es eine Default-Lösung gibt, bei der wie in Schweden beim Pensionsfonds AP7 das Geld bei Nichtauswahl automatisch in ein bestimmtes Basisprodukt fließt (Haupt et al., 2018). Dem schließt sich die Frage an, ob eine Vergleichsplattform und eine Clearingstelle für infrage kommende Sparprodukte eingerichtet werden sollen.

Offen ist außerdem, ob Sparprodukte bestimmten Kosten- oder Gebührenvorgaben unterworfen werden und ob die entsprechenden Vorsorgeprodukte einen Zertifizierungsprozess durchlaufen müssen, bevor sie im Rahmen der Frühstart-Rente zur Verfügung stehen. Insbesondere mit Blick auf das gescheiterte Riester-System und die Anfangsphase der schwedischen Prämienrente besteht nämlich die Gefahr, dass ungeeignete und überteuerte Finanzprodukte die Rendite der Frühstart-Rente deutlich schmälern könnten. Nicht zuletzt braucht es auch eine Strategie, mit der Menschen motiviert werden,

über das 18. Lebensjahr hinaus selbstständig weiterzusparen.

Mit Blick auf das Ziel der Altersvorsorge muss darüber hinaus zwingend die Auszahlungsphase der Frühstart-Rente in den Blick genommen werden. Denkbar wäre eine (Teil-)Auszahlung des Kapitals zu Beginn der Rentenphase (z. B. 30 % des Kapitals) oder eine Verrentung. Bei dieser Leibrente würde das Kapital in der Regel durch eine Versicherung in eine lebenslange Rente umgewandelt. Die Versicherung garantiert damit regelmäßige Auszahlungen bis zum Lebensende, eine Vererbung ist in der Regel nicht möglich. Als dritte Variante und zuletzt im Kontext der Riester-Rente auch von der Fokusgruppe private Altersvorsorge gefordert (Fokusgruppe private Altersvorsorge, 2023), käme ein Auszahlungsplan in Betracht: Das Kapital bliebe als Eigentum der Person erhalten. Der Anbieter (z. B. die Bank oder der depotführende Broker) würde regelmäßige Raten so lange auszahlen, bis das Kapital aufgebraucht ist. Eine Garantie auf eine lebenslange Auszahlung gibt es daher nicht, ein nach dem Tod verbleibendes Restkapital könnte aber vererbt werden.

Neben der Frage nach den konkreten Auszahlungsmodalitäten spielen auch steuerliche Aspekte eine Rolle: Laut Koalitionsvertrag (CDU, CSU & SPD, 2025) soll es eine vollständige Steuerfreiheit in der Ansparphase geben. Zur Besteuerung während der Auszahlungsphase liegen keine Aussagen vor; es wäre aber eine Besteuerung nach dem individuellen progressiven Einkommensteuersatz denkbar – der Grenzsteuersatz liegt aktuell bei maximal 45 % plus Solidaritätszuschlag. Dieses Vorgehen wäre sozial ausgewogener als eine Versteuerung der Kapitalerträge über die Abgeltungsteuer, die pauschal 25 % plus Solidaritätszuschlag beträgt. Die Günstigerprüfung bei der Abgeltungsteuer ermöglicht es Steuerpflichtigen allerdings, ihre Kapitalerträge im Rahmen der Einkommensteuererklärung mit dem individuellen Einkommensteuersatz zu versteuern, wenn dieser unter dem pauschalen Abgeltungssteuersatz von 25 % liegt.

Eine andere Möglichkeit wäre ein zusätzlicher Sonderausgabenabzug nach § 10a EStG in der Ansparphase – dies entspräche den Plänen der Ampel-Regierung zur Reform der Riester-Rente. Der Höchstbetrag für den Sonderausgabenabzug sollte dabei von derzeit 2.100 Euro auf zunächst 3.000 Euro und ab 2030 auf 3.500 Euro angehoben werden (BMF, 2024).

Einhergehend mit den Überlegungen zu einer staatlich geförderten Altersvorsorge für Kinder stellt sich die Frage nach den dabei entstehenden Kosten. Für die Frühstart-Rente kämen jährlich etwa 700.000 Kinder infrage, die in Deutschland geboren werden. Ein Geburtsjahrgang schlägt bei 10 Euro monatlich pro Kind bzw. 120 Euro jährlich mit deutlich unter 100 Mio. Euro zu Buche, über einen Zeitraum von 12 Jahren würden mit 12 Kohorten Kosten von rund 1 Mrd. Euro (nicht inflationsbereinigt) entstehen. Die Riester-Rente wird aktuell jährlich durch Zulagen bzw. durch den Sonderausgabenabzug mit ca. 4 Mrd. Euro gefördert (Timpe et al., 2024). Es ist anzunehmen, dass aus der Frühstart-Rente perspektivisch höhere Steuereinnahmen und geringere Sozialausgaben resultieren.

Verschiedene Szenarien des Ansparprozesses und der Kapitalentwicklung

Lässt man die Fragen nach der konkreten Ausgestaltung der Frühstart-Rente für einen Moment beiseite und konzentriert sich nur auf den Ansparprozess, dann zeigt sich die Bedeutung von Sparverhalten, Rendite und Kosten der Kapitalanlage. Die zu erwartende Ansparsumme hängt ganz entscheidend davon ab, ob und in welcher Höhe das gewählte Produkt aus der Frühstart-Rente auch über das 18. Lebensjahr hinaus eigenverantwortlich weiter bespart und mit welcher Rendite das Kapital verzinst wird. Auch diese Aspekte müssten bei der Entwicklung der Frühstart-Rente bedacht werden, wie nachfolgend anhand von drei verschiedenen Portfolioszenarien deutlich wird. Für alle Szenarien gelten folgende Prämissen: Die Portfolios bestehen vom 6. bis zum 67. Geburtstag, also 61 Jahre. Es erfolgen staatliche Einzahlungen von 10 Euro pro Monat vom 6. bis zum 18. Geburtstag. Diese Annahmen entsprechen den im Koalitionsvertrag festgelegten Parametern (CDU, CSU & SPD, 2025).

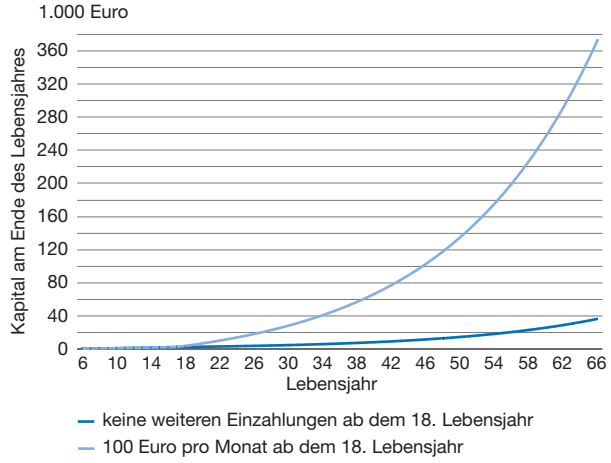
In Abbildung 1 wird bei einer angenommenen Rendite von 6 % pro Jahr verglichen, wie sich das Portfolio entwickelt, wenn nach dem 18. Lebensjahr eigenverantwortlich weiter gespart wird (100 Euro pro Monat) oder keinerlei persönliches Ansparen nach Einstellung der staatlichen Zahlungen erfolgt.

Erfolgen keine weiteren Einzahlungen, so stehen am 67. Geburtstag 36.320 Euro zur Verfügung – diese setzen sich zusammen aus 1.440 Euro, die eingezahlt wurden, und 34.880 Euro an Erträgen. Dem gegenüber stehen 374.520 Euro, wenn mit 100 Euro pro Monat weiter gespart wurde. Einzahlungen in Höhe von 60.240 Euro haben dabei Erträge in Höhe von 314.280 Euro erwirtschaftet. Hierbei zeigt sich die große Wirkung des Zinseszinseffekts über einen sehr langen Anlagezeitraum, wenn kontinuierlich Geld in das Sparprodukt fließt.

Abbildung 2 zeigt, dass der Erfolg des Weitersparens auch stark von der jeweiligen Rendite und damit vom ge-

Abbildung 1

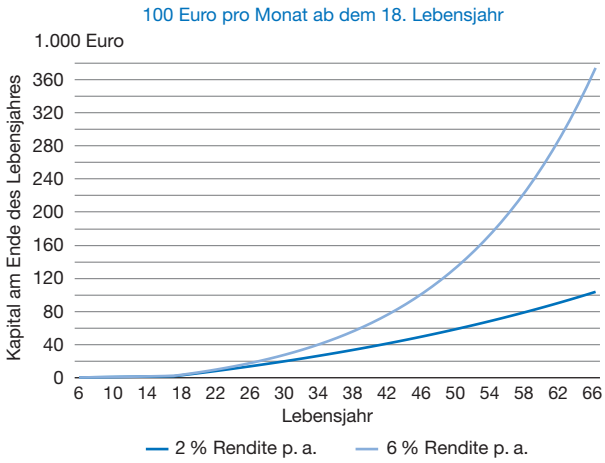
Vergleich der Kapitalentwicklung bei unterschiedlichem Ansparverhalten



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Vergleich der Kapitalentwicklung bei unterschiedlicher Rendite



Quelle: eigene Berechnungen.

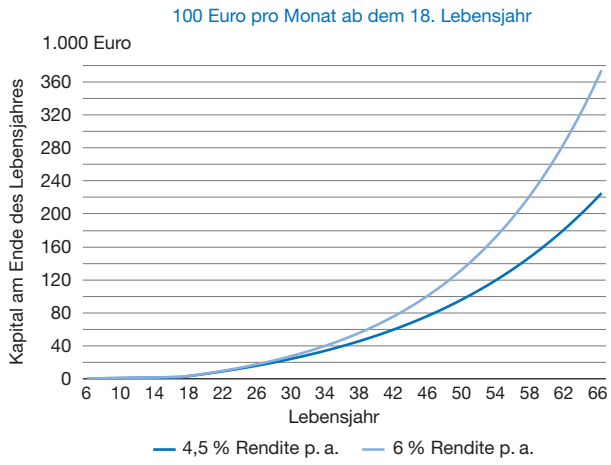
wählten Sparprodukt abhängt. So erreicht das mit 100 Euro pro Monat weiter besparte Portfolio bei 2 % Rendite zum 67. Geburtstag eine Gesamtsumme von 103.690 Euro. Bei einer Rendite von 6 % ergibt sich mit 374.520 Euro ein mehr als dreimal so hoher Sparbetrag zum Rentenbeginn. Erträge von ca. 6 % lassen sich am ehesten mit Aktien-ETFs erreichen, während Garantieprodukte, Anleihen oder Spareinlagen in der Regel deutlich geringer verzinst sind.

Abbildung 3 verdeutlicht die Unterschiede auf der Kostenseite. Für dieses Szenario wird angenommen, dass das Anlageprodukt Kosten in Höhe von 1,5 % aufweist. Den bereits erwähnten 374.520 Euro bei 6 % Rendite am Ende der Laufzeit stehen 225.230 Euro gegenüber, wenn das Kapital um die Kosten vermindert einen Ertrag von 4,5 % aufwies und die Sparsumme jeweils 100 Euro pro Monat nach dem 18. Geburtstag betrug. Das Kapital setzt sich zusammen aus Einzahlungen in Höhe von 60.240 Euro und Erträgen in Höhe von 164.990 Euro.

Bezüglich der Kosten sind aber nicht nur die Produktkosten relevant, auch die Konditionen der depotführenden Institute spielen eine Rolle. Im Allgemeinen wird zwischen Filialbanken, Direktbanken und Neobrokern unterschieden. Filialbanken betreiben ein Netzwerk von Niederlassungen, in denen Kunden persönlichen Service und persönliche Beratung erhalten. Dieses Geschäftsmodell führt zu höheren Betriebskosten, die in Form von Gebühren an die Kunden weitergegeben werden. Direktbanken verzichten auf ein Filialnetz und bieten ihre Dienstleistungen hauptsächlich online oder telefonisch an. Dadurch können sie Kosten einsparen und häufig günstigere Konditionen anbieten. Sie bieten ein umfassendes Spektrum an Bankdienstleistungen, einschließlich Girokonten, Kreditkarten und Krediten sowie eine große Anzahl an Börsenplätzen bis hin zur Möglichkeit des Handels an ausländischen Börsen. Neobroker (von altgriechisch „Néos“ = „neu“, „jung“) sind eine moderne Form der Direktbanken, die sich auf den Wertpapierhandel spezialisiert haben. Sie zeichnen sich durch besonders niedrige Gebühren und benutzerfreundliche app-basierte Plattformen aus, allerdings ist der Kundenservice deutlich reduziert. Während sie ursprünglich einen begrenzten Serviceumfang hatten, entwickeln sich viele Neobroker hin zu Vollbanken, wodurch die Unterschiede zu traditionellen Direktbanken zunehmend verschwimmen.

Aufgrund des unterschiedlichen Serviceangebots sowie der unterschiedlichen Kostenstrukturen gibt es deutliche Differenzen in der Preisgestaltung für den Endverbraucher. Während Neobroker regelmäßig kostenlose Sparplan-Ausführungen anbieten, verlangen Direktbanken meist eine Pauschalgebühr pro Transaktion, die sich beispielsweise prozentual am Kaufpreis orientiert, oder Gebühren in Form einer Flatrate. Filialbanken verlangen darüber hinaus oft zusätzliche Gebühren, z. B. in Form von Verwahrentgelten in Abhängigkeit vom verwalteten Vermögen. Diese Unterschiede in den Gebührenmodellen können sich auf mehrere Hundert Euro pro Jahr summieren und beeinflussen die langfristige Kapitalbildung. Im Falle eines für mehrere Jahrzehnte angelegten Wertpapiersparplans kann aufgrund des Zinseszinseffekts

Abbildung 3
Vergleich der Kapitalentwicklung mit und ohne Berücksichtigung von Produktkosten



Quelle: eigene Berechnungen.

der Unterschied im Endkapital bei Eintritt in den Ruhestand deutlich über 100.000 Euro betragen, wie Abbildung 3 zeigt.

Bewertung und Handlungsempfehlungen

Das Konzept einer Frühstart-Rente bietet eine vielversprechende Basis, um eine wirkungsvolle und langfristig tragfähige kapitalgedeckte Altersvorsorge in der dritten Säule zu etablieren. Angesichts der wachsenden Herausforderungen im gesamten Alterssicherungssystem und der Schwächen bzw. des Scheiterns der Riester-Rente darf die Bedeutung einer solchen Maßnahme nicht unterschätzt werden. Allerdings hängt ihr langfristiger Erfolg entscheidend von einer durchdachten Ausgestaltung und einem gezielten Bündel flankierender Maßnahmen ab, die ihre Wirksamkeit und Attraktivität sicherstellen.

Durch die in jungen Jahren beginnende lange Ansparphase nutzt die Frühstart-Rente den Zinseszinseffekt maximal aus und ermöglicht den Teilnehmern über die Breite der Gesellschaft hinweg einen Zugang zu den Kapitalmärkten. Im Idealfall kommt so dem Thema Altersvorsorge mehr Aufmerksamkeit zu und auch einkommensschwachen Gruppen wird private Vorsorge für das Alter ermöglicht.

Andererseits sind viele Risiken der Frühstart-Rente unmittelbar mit ihrer individuellen Ausgestaltung verbunden. So sieht der Koalitionsvertrag vor, dass die Frühstart-Rente privatwirtschaftlich organisiert wird (CDU, CSU & SPD, 2025). Ohne eine klare Struktur und Regulierung droht die Gefahr, dass Verbraucher auf die Beratung durch Finanzvertriebe angewiesen sind. Dies könnte dazu führen, dass sie in ungeeignete oder überteuerte Produkte investieren, anstatt von kosteneffizienten und renditestarken Lösungen zu profitieren.

Ein weiteres Risiko entsteht, wenn die Bereitstellung der Anlageprodukte innerhalb eines dezentralen Systems vollständig der Privatwirtschaft überlassen wird. In diesem Fall könnten höhere Verwaltungskosten und geringere Skaleneffekte die Folge sein, da eine Vielzahl unterschiedlicher Produkte auf den Markt kommt – mehr, als eigentlich notwendig wären. Dies würde nicht nur die Komplexität für Sparer erhöhen und möglicherweise zu einer Auswahlüberlastung (Choice Overload) führen, sondern auch die Effizienz der Frühstart-Rente insgesamt beeinträchtigen.

Als generelles Problem zeigt sich bei der Frühstart-Rente, dass vermögende Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise wie von Armut betroffene Familien gefördert werden. Es ist außerdem anzunehmen, dass es vielen Menschen mit geringem Einkommen nicht möglich sein wird, nach der staatlichen Ansparphase weiter selbstständig in die private Vorsorge zu investieren. Bei vielen Menschen könnte darüber hinaus der irrtümliche Eindruck entstehen, dass durch die staatlichen Einzahlungen bereits ausreichend private Vorsorge betrieben wurde und daher keine zusätzlichen eigenen Beiträge zur finanziellen Absicherung des Ruhestands erforderlich sind.

Basierend auf der Diskussion der Chancen und Risiken der Frühstart-Rente werden folgende Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung abgeleitet:

Staatliche und private Einzahlungen

Um den Zinseszinseffekt besser zu nutzen, sollten die staatlichen Einzahlungen möglichst nicht erst mit dem 6. Lebensjahr, sondern direkt mit der Geburt beginnen. So verstärkt sich automatisch die Wirkung des Zinseszinseffekts. Eine Verlängerung der staatlichen Einzahlungen bis zum 25. Lebensjahr wäre ebenfalls eine sinnvolle Option. Im Gegensatz zur bisherigen Grenze von 18 Jahren hätten junge Erwachsene so mehr Zeit, ein finanzielles Fundament aufzubauen. Mit 25 Jahren verfügen die meisten Menschen bereits über ein eigenes Einkommen, das ihnen ermöglicht, ihre Altersvorsorge eigenverantwortlich und kontinuierlich fortzuführen.

Zudem sollte perspektivisch geprüft werden, ob die aktuell vorgesehene Beschränkung privater Einzahlungen auf die Zeit nach dem 18. Geburtstag langfristig sinnvoll ist.

Gerade die Möglichkeit, bereits während der staatlichen Einzahlungsphase private Sparbeiträge zu leisten, würde die langfristige Kapitalbildung durch den Zinseszinseffekt erheblich verstärken. Darüber hinaus könnte ein früher eigener Beitrag – auch symbolischer Natur – den Lerneffekt im Sinne der finanziellen Bildung zusätzlich erhöhen, da die persönliche Beteiligung die Auseinandersetzung mit Kapitalmarktmechanismen fördern kann (vgl. Haupt, 2024b). Dies verweist auf die zentrale Rolle, die gezielte Finanzbildung im Rahmen der Frühstart-Rente spielen muss – nicht nur als flankierende Maßnahme, sondern als integraler Bestandteil des Konzepts.

Finanzbildung

Es braucht ausreichend finanzielle Bildung, um die Wirkmechanismen der Finanzmärkte verstehen zu können, Ängste abzubauen und die Notwendigkeit privater Altersvorsorge zu verdeutlichen. Durch die Frühstart-Rente würden Millionen von Menschen erstmals über ein eigenes Altersvorsorgedepot verfügen. Dies eröffnet auch eine völlig neue Möglichkeit, Finanzbildung gezielt zu fördern, da ein solches Depot als zentrales Vehikel für den Zugang zu Finanzwissen dienen kann. Die regelmäßige Kommunikation kann dabei direkt über die Altersvorsorgedepots erfolgen – sei es durch transparente Informationen, personalisierte Hinweise oder interaktive Lerninhalte. Zusätzlich wäre eine Verknüpfung mit der digitalen Rentenübersicht denkbar, um den Nutzern einen säulenübergreifenden Blick auf ihre Altersvorsorge zu ermöglichen und die Eigenverantwortung weiter zu stärken (Haupt, 2024b).

Anlagestrategie und Auszahlung

Langfristig sind hohe Renditen nur mit einer sinnvollen Anlagestrategie und der richtigen Auswahl der Anlageklassen zu erzielen. Damit die Frühstart-Rente tatsächlich einen nachhaltigen Beitrag zur Altersvorsorge leistet, ist es daher unerlässlich, dass ihre Organisation nicht nur privatwirtschaftlich, sondern auch effizient, verbraucherfreundlich und kostengünstig erfolgt. Die jeweiligen Anlagemöglichkeiten sollten breit diversifiziert und transparent sein. Daher muss die Frühstart-Rente ein Angebot mit niedrigen Gebühren und unabhängigen, passiv verwalteten und weltweit investierenden, marktbreiten Indexfonds darstellen.

Eine klare Rahmensetzung durch den Staat ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Mittel der Sparer bestmöglich angelegt werden und langfristig hohe Renditen erzielen. Die Bereitstellung von Musterdepots könnte hierbei als eine Art Anker wirken, indem sie eine erste Orientierung für Personen ohne oder mit nur geringer Erfahrung in der Kapitalanlage bieten. Solche standardisierten Anlagevorschläge können dazu beitragen, eine ausreichende Diversifikation sicherzustellen und das Klumpenrisiko zu minimieren.

Im Sinne einer möglichst ertragreichen Altersvorsorge ist entscheidend, dass keine Garantieprodukte eingesetzt werden. Nur eine kapitalgedeckte Anlage ohne Garantien ermöglicht langfristig Renditen deutlich oberhalb der Inflationsrate und sichert damit die nachhaltige Wirksamkeit der Frühstart-Rente.

Die Auszahlungsphase braucht klare Regeln, in welcher Form das Geld an die Sparenden ausgeschüttet wird und welche steuerlichen Regelungen greifen. Sowohl die Fokusgruppe private Altersvorsorge (2023) als auch die vorherige Bundesregierung mit ihrem pAV (private Altersvorsorge)-Reformgesetz (BMF, 2024) haben dazu konkrete Vorschläge und Alternativen vorgelegt.

Verhaltensökonomische Instrumente

Zuletzt steht und fällt der Erfolg der Frühstart-Rente auch mit dem jeweiligen Verhalten der Sparer. Weil Menschen oftmals dazu neigen, im Status quo zu verharren, muss der Übergang vom staatlichen zum eigenverantwortlichen Sparen eng begleitet und über sogenannte Nudges gezielt gesteuert werden (Thaler & Sunstein, 2008). Es geht dabei um kleine, gezielte Anstöße, ohne Verbote oder wirtschaftliche Anreize. Denkbar sind als Nudges zum Beispiel:

- *Automatische Einbeziehung („Automatic Enrollment" – Opt-out statt Opt-in):* Sparer werden automatisch zur Weiterzahlung ihrer Beiträge angemeldet, sobald der staatliche Finanzierungsanteil endet, und müssen aktiv widersprechen (Opt-out), anstatt sich selbst aktiv anmelden zu müssen (Opt-in).

- *Staatlich organisiertes Default-Angebot in Form eines breit diversifizierten Fonds:* Automatische Anlage in einen staatlich organisierten, günstigen und breit gestreuten Fonds (ähnlich wie AP7 in Schweden) für Personen, die keine aktive Investitionsentscheidung treffen möchten oder können.

- *Automatische Inflationsanpassung der Sparbeiträge:* Automatische und regelmäßige Erhöhung der Beiträge, z. B. durch die depotführende Bank. Damit wird der reale Wert der Ersparnisse vor Inflation geschützt.

- *Automatische Terminvergabe für unabhängige Beratung zum Renteneintritt:* Die Zuweisung eines Beratungstermins erleichtert den Teilnehmern den Zugang

zu einer unabhängigen Rentenberatung (z. B. durch die Verbraucherzentralen), wie dies auch der Sozialbeirat der Bundesregierung in seinem Jahresgutachten (2023) empfohlen hat.

Fazit

Unbestritten ist: Ohne eine grundlegende Reform der dritten Säule wird eine nachhaltige Altersvorsorge in Deutschland nicht gelingen. Die gesetzliche Rente allein reicht nicht aus, und das Scheitern der Riester-Rente hat deutlich gemacht, dass ein neuer, tragfähiger Ansatz erforderlich ist. Die Frühstart-Rente bietet die Chance, eine zukunftsfähige Lösung zu schaffen – doch ihr Erfolg steht und fällt mit der richtigen Ausgestaltung und einer konsequenten staatlichen Rahmensetzung. Dafür sollte die Frühstart-Rente auf vorhandenen Konzepten wie den Ergebnissen der Fokusgruppe private Altersvorsorge (2023) und dem Referentenentwurf des pAV-Reformgesetzes (BMF, 2024) aufbauen und sie ergänzen. Es braucht nicht nur ein effizientes und renditestarkes Anlagekonzept, sondern auch eine aktive Begleitung der Sparenden, damit eine breite gesellschaftliche Beteiligung an der privaten Altersvorsorge gelingt.

Jetzt ist die Politik am Zug: Halbherzige Maßnahmen reichen nicht aus. Es gilt, mutig zu handeln, strukturelle Weichen richtig zu stellen und ein Modell zu schaffen, dem die Bevölkerung langfristig vertrauen kann – damit die Frühstart-Rente ihr Potenzial nutzt und zu einem tragenden Element der privaten Altersvorsorge in Deutschland werden kann.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz.* Referentenentwurf. Deutscher Bundestag mit Bundesrat.

CDU & CSU. (2025a). *Wahlprogramm von CDU und CSU zur Bundestagswahl 2025 – Langfassung*.

CDU & CSU. (2025b). *Politikwechsel für sichere Renten*.

CDU, CSU & SPD. (2025). *Verantwortung für Deutschland*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, beschlossen am 09. April 2025.

Fokusgruppe private Altersvorsorge. (2023). *Abschlussbericht*. Bundesministerium der Finanzen.

Haupt, M. (2024a). Aktuelle Diskussionen zum Ausbau kapitalgedeckter Altersvorsorge als Ergänzung des Rentensystems. *Wirtschaftsdienst*, *104*(2), 82–86.

Haupt, M. (2024b). The effects of pension communication on knowledge, attitudes, and behaviour: An integrative review of evidence and directions for future research. *Population Ageing*, 17, 475–518.

Haupt, M., Sesselmeier, W. & Yollu-Tok, A. (2018). Das Nudging-Konzept und die Altersvorsorge – Der Blick zu Knuff und Puff in Schweden. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, *87*(2), 17–31.

Sozialbeirat. (2023). *Jahresgutachten 2023*.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). Ein Kinderstartgeld für Deutschland. *Policy Brief*, 3/2024. Sachverständigenrat für Wirtschaft.

Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt*.

Timpe, K., Weber, M., Kruse, E. & Rohde, A. (2024). Förderung der Riester-Rente durch Zulagen und Sonderausgabenabzug: Erneut leichter Rückgang bei den geförderten Personen im Beitragsjahr 2020 im Vergleich zum Beitragsjahr 2019. *RVaktuell*, 1/2024.

Title: ***Funded Retirement Provision: What Opportunities and Risks Does Early Retirement Provision Entail?***

Abstract: *This article analyses the "Frühstart-Rente" (early start pension), a funded pension scheme outlined in the 2025 coalition agreement of CDU, CSU, and SPD. The concept proposes state contributions initiated in early childhood from ages 6 to 18. While promising substantial long-term returns and enhanced financial literacy, the concept raises concerns regarding design and social equity, particularly the risk of regressive effects and limited uptake among low-income households. Challenges include product selection, cost control, default structures, and behavioural incentives for sustained saving. The paper evaluates policy options and delineates conditions under which the "Frühstart-Rente" could evolve into an effective additional third-pillar pension scheme.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0093

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 368–375

JEL: H11, H70, H83

Sabine Kuhlmann, Teresa Missenhardt

Bündelung im Föderalstaat: Reformhebel für eine resiliente und leistungsfähige Verwaltung

Auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen braucht es Strukturreformen und Fortschritte bei der Modernisierung. Darüber herrscht weitgehend Einigkeit. Erstens schafft die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen neue Möglichkeiten. Zweitens schrumpfen die personellen und finanziellen Ressourcen der Verwaltung. Drittens werden die Anforderungen an die öffentliche Verwaltung zunehmend komplexer. Die Antwort auf diese Herausforderungen heißt räumliche, fachliche und funktionale Bündelung von Aufgaben.

Die Debatte um eine Stärkung der Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung erlebt derzeit eine neue Diskurskonjunktur (NKR, 2025a, 2025b; De Maizière et al., 2025; Agora Digitale Transformation, 2025). Nicht nur auf kommunaler Ebene werden Überlastungserscheinungen, regulative Überforderung und Vollzugsprobleme beklagt, wobei neben bürokratischen Hemmnissen und praxisuntauglichem Recht auch Digitalisierungshürden und fehlende Personal- und Finanzmittel moniert werden (Dinnessen et al., 2025; Gräfe et al., 2024).

Auch mit Blick auf die Landes- und Bundesverwaltung werden die Stimmen lauter, welche grundlegende Strukturreformen und sichtbare Modernisierungsfortschritte einfordern, um den zukünftigen Herausforderungen an staatliches Handeln begegnen und Vertrauen in staatliche Institutionen zurückgewinnen zu können (NKR, 2025a, 2025b; De Maizière et al., 2025). Die Einrichtung eines neuen Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung kann in diesem Zusammenhang als ein institutionenpolitischer Schritt gewertet werden, in dem sich das gewandelte Bewusstsein einer solchen Reformnotwenigkeit klar manifestiert, wobei allerdings die konkrete Wirksamkeit noch abzuwarten bleibt.

© 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. Sabine Kuhlmann hat den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam inne und ist stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates (NKR).

Teresa Missenhardt ist Referentin im Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates (NKR).

Aktuelle Problemlage im Verwaltungsföderalismus

Die aktuelle Problemlage des deutschen Verwaltungsföderalismus ist dadurch gekennzeichnet, dass funktionale Anforderungen und technologische Möglichkeiten (Digitalisierung, Plattformlösungen) zunehmend mit den überkommenen, formal institutionalisierten Kompetenzregeln kollidieren. Die verwaltungsföderale, fragmentiert-dezentrale Funktionsweise des politisch-administrativen Systems wird den neuen Problemstellungen, Krisenlagen und Erwartungen vielfach nicht mehr gerecht. Häufig beeinträchtigen hohe organisatorische Fragmentierung und funktionale Zersplitterung die administrative Aufgabenerledigung, was zu Leistungseinbußen auf der Vollzugsebene und letztlich zu Vertrauensverlusten auf Seiten von Bürgern[1] und Unternehmen in staatliche Institutionen führt. Konfrontiert mit multiplen, sich überlappenden akuten und längerfristigen, schleichenden Krisen (Kuhlmann et al., 2024), verschärfen sich diese Problemlagen weiter.

1 Dieser Beitrag verwendet das generische Maskulinum. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich auf alle Geschlechter.

Obwohl es beispielsweise dank des technologischen Fortschritts als überholt gelten kann, dass staatliche Verwaltungsleistungen, wie Ausweisdokumente oder Führerscheine, ausschließlich physisch bei lokalen Behörden beantragt werden müssen, sind digitale Plattformlösungen als Bündelungsansatz in Deutschland bisher noch wenig verbreitet. Auch bei hochspezifischen, selten vorkommenden Entscheidungssachverhalten (sogenannte „Orchideenfälle“) leuchtet es aus funktionalen und Effizienzgesichtspunkten nicht ein, dass diese in einer Vielzahl von Territorialbehörden jeweils isoliert und ohne Nutzung von Skalenvorteilen bewältigt werden müssen. Denn die einzelnen Behörden verfügen oft nicht über das notwendige Fachpersonal und Spezialexpertise, aber weisen stattdessen erhebliche Spezialisierungsnachteile und Überlastung auf. Schließlich bietet auch das Prinzip der Modularisierung reformpolitische Ansatzpunkte dergestalt, dass häufig vorkommende Querschnittsaufgaben, wie etwa die Einkommensprüfung, aus den Fachprozessen der zuständigen Behörden herausgelöst und (idealerweise automatisiert) in Serviceeinheiten konzentriert werden können, was aber ebenfalls kaum praktiziert wird.

Für alle drei Beispiele (Plattformlösungen, Spezialbehörden, Modularisierung) stellt der verwaltungspolitische Ansatz der (digitalgestützten) Bündelung einen strukturellen Hebel dar, der eine Steigerung der administrativen Handlungsfähigkeit, Resilienz und Serviceorientierung sowie Effizienz- und Effektivitätsgewinne verspricht. Dabei kommt es darauf an, jene Funktionsbereiche im administrativen Mehrebenensystem zu identifizieren, für die Bündelungsoptionen, verknüpft mit Digitalisierung und Automatisierung, signifikante Performanzverbesserungen erwarten lassen. Dies dürfte auf eine Vielzahl von bislang zersplitterten Aufgabenfeldern, etwa bei kommunalisierten gestaltungsarmen Staatsaufgaben, oder querschnittlichen Prozesselementen zutreffen. Es geht somit nicht um eine Zentralisierungsreform oder die Abschaffung dezentral-föderaler Strukturen. Vielmehr sollen anhand echter Aufgaben- und Vollzugskritik diejenigen staatlichen Handlungsfelder identifiziert werden, die bislang unter institutioneller Fragmentierung „leiden“ und für die der Bündelungsansatz somit einen vielversprechenden verwaltungspolitischen Reformhebel darstellt, der die Subsidiarität und lokale Gestaltungsfreiheit stärken kann.

Bündelung als verwaltungswissenschaftliches Konzept

Bündelung stellt ein klassisches Prinzip der Verwaltungspolitik und -organisation dar, welches vielfältige Facetten haben kann und verwaltungshistorisch unterschiedliche Themenkonjunkturen durchlaufen hat (Kuhlmann & Bogumil, 2021). Allerdings wurde dieser Hebel in den aktuellen Diskussionen um eine Staats- und Verwaltungsreform systematisch unterschätzt und vernachlässigt. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht lassen sich dabei grundsätzlich zwei idealtypische Modelle der Verwaltungsorganisation (Wagener, 1969, 1976) unterscheiden, die Bündelung unterschiedlich fassen (Wollmann, 2006; Kuhlmann et al., 2025):

- das Aufgabenorganisationsmodell einerseits, das funktionale Bündelungen in fachspezifisch organisierten Verwaltungseinheiten vorschlägt (single purpose model),
- und das Gebietsorganisationsmodell andererseits, das auf territoriale Bündelungen in multifunktional organisierten Verwaltungseinheiten abzielt (multi purpose model).

Beim hier diskutierten Bündelungsansatz, der dem Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zugrunde liegt, geht es primär um den Typus der funktionalen (geographischen, fachlichen etc.) Bündelungen, der dem Aufgabenorganisationsmodell nahesteht, allerdings ergänzt um Digitalisierung, Automatisierung und „Plattformisierung“.

Bündelung hat auch in der internationalen Reformdebatte bereits eine lange Tradition. Als Reformansatz taucht sie prominent im Kontext der internationalen Post-New Public Management-Bewegung auf (Kuhlmann, 2024; Kuhlmann & Bogumil, 2019), wobei Begriffe, wie „Whole-of-Government“ (Bouckaert 2023, S. 32), De-Agencification oder Re-Insourcing eine Rolle spielen (Kuhlmann et al., 2025). Auch die Verwaltungskonsolidierung (comprehensive/selective consolidation) durch Bildung multifunktionaler „Großbehörden“, z. B. für Regulierungszwecke, stellt einen übergreifenden internationalen Trend dar, der multifunktionale Bündelung an die Stelle von monofunktionaler Fragmentierung setzt (Sześciło, 2020; Kuhlmann et al., 2025). In verbundföderalen Kontexten, wie in Deutschland, wird Bündelung außerdem im Zusammenhang mit der Optimierung von Verwaltungsverflechtung diskutiert (Bogumil & Kuhlmann, 2022), wobei die Optimierung von Koordination und Kooperation ohne Zentralisierung im Fokus steht.

Vor diesem Hintergrund gibt es seit Jahrzehnten Kontroversen darüber, welches ein angemessener Grad an Aufgabenbündelung und funktionaler Konzentration/Integration im deutschen Verwaltungsföderalismus sein könnte, wobei die Antworten – naturgemäß – nicht einheitlich ausfallen. Dies spiegelt sich in den sehr unterschiedli-

chen administrativen Bündelungs- und Konsolidierungsgraden der Bundesländer wider. So gibt es beispielsweise im Bereich des Immissionsschutzes bereits heute einzelne Bundesländer, die diese Aufgaben in Landesbehörden gebündelt haben (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Hessen), während andere sie bei den Kommunen (unter anderem Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen) verortet haben. Ähnliches gilt für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Im Bereich der Migrations- und Integrationsverwaltung haben sich in Deutschland sehr unterschiedliche Bündelungsmodelle herausgebildet (Bogumil et al., 2023). Dabei hat sich die organisatorische Zusammenführung von thematisch zusammenhängenden Teilfunktionen oft als probate Reformoptionen erwiesen (z. B. integrierte Verwaltungseinheiten für Migration und Integration, Kommunale Integrationszentren), mit denen zahlreiche Länder/Kommunen bereits positive Erfahrungen gemacht haben (Bogumil & Kuhlmann, 2022). Auch in der Beibehaltung von bzw. im Verzicht auf Regierungspräsidien/Bezirksregierungen (Funktional- und Strukturreformen; Kuhlmann & Bogumil, 2021) oder in Fragen der territorialen Konsolidierung auf kommunaler Ebene (interkommunale Kooperation, Gebietsfusionen; Kuhlmann et al., 2018) zeigt sich die verwaltungspolitische Varianz der Bundesländer bei der Beantwortung der Bündelungsfrage.

Bündelung als verwaltungspolitischer Reformhebel

Trotz dieser langjährigen verwaltungswissenschaftlichen Debatten und der vielfältigen Beispiele von Bündelungsoptionen und -reformen hat die Diskussion um Bündelung als Reformansatz in der Verwaltungspolitik und -praxis in letzter Zeit eine neue Relevanz und Salienz gewonnen. Auf allen Ebenen mehren sich die Stimmen, die grundlegende Reformen im Verwaltungsföderalismus fordern, unter anderem durch stärkere Bündelung von Aufgaben und Prozessschritten. Am prominentesten wurde dies in den Dresdner Forderungen artikuliert, die im Bündelungsansatz, gekoppelt mit Verwaltungsdigitalisierung (Krellmann & Sommer, 2022), ein entscheidendes Entlastungspotenzial für die Kommunen sehen. Diese Entwicklungen und Diskurse haben aber bisher nicht zu einer systematischen Anwendung dieses Reformansatzes im breiten Stil geführt.

Die Notwendigkeit, Bündelungsreformen als Reformhebel zur Steigerung von Resilienz, Effektivität, Effizienz und generell der Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung einzusetzen, ergibt sich aus folgenden, neuartigen Problemlagen und Druckfaktoren:

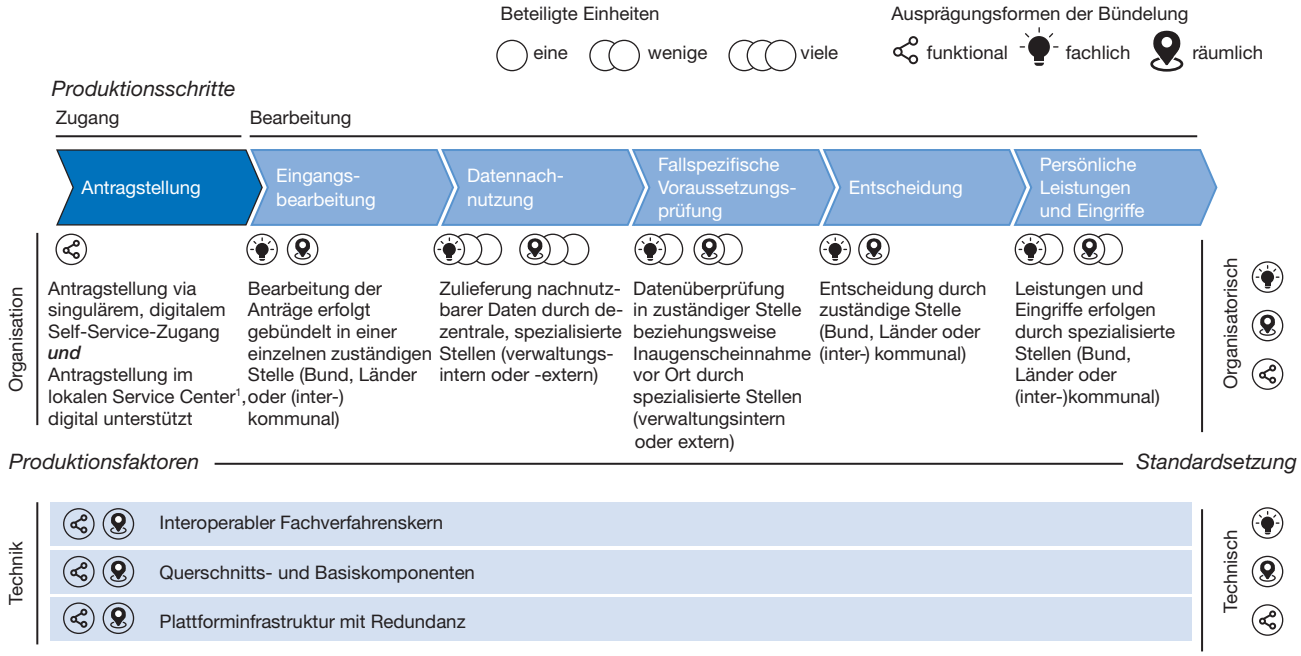
- schrumpfende personelle und finanzielle Ressourcen, insbesondere auf der Vollzugsebene;
- sichtbar rückläufige Umsetzungsfähigkeit von Staat und Verwaltung bei zugleich zunehmender Regelungsdichte bis hin zu regulativer und materieller Überforderung der Vollzugsbehörden;
- verändertes und wachsendes öffentliches Aufgabenprofil, neuartige, komplexe Problemlagen, Herausforderungen durch ebenen- und sektorenübergreifende Polykrisen; Zunahme von Wicked Problems mit Querschnittscharakter, also komplexen Herausforderungen, die keine eindeutige Lösung haben;
- Möglichkeiten und Herausforderungen der digitalen Transformation bei zugleich deutlichen Leistungsgrenzen fragmentierter Organisationsformen und nicht-digitaler Verwaltungsprozesse; wachsende Erwartungen der Bürger an digitale Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung.

Diese Entwicklungen und Herausforderungen aufgreifend, hat der NKR (2025a) das Gutachten „Aufgabenbündelung im Föderalstaat“ veröffentlicht, welches die Bündelung von Aufgaben als zentralen Reformhebel empfiehlt. Inzwischen lässt sich ein ähnlicher Ansatz auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung finden, der unter anderem vorsieht, dass Bündelungen auf Bundesebene für Verwaltungsleistungen und Ressortzuständigkeiten vorangetrieben werden. Die zentralen Erkenntnisse des Gutachtens werden im Folgenden vorgestellt. Der NKR hat zur Klärung der wichtigsten verfassungsrechtlichen Fragen ein rechtwissenschaftliches Folgegutachten (Roth-Isigkeit, 2025) beauftragt, auf dessen Erkenntnisse ebenfalls ansatzweise eingegangen wird.

Ein neues „Betriebsmodell“ für die Verwaltung

Das NKR-Gutachten knüpft an Ideen von Government as a Platform (GaaP) und Stein-Hardenberg 2.0 (SH 2.0) an, die sich auf die Verwaltung als „Betriebsmodell“ konzentrieren. Beide Konzepte versuchen, eine Neuorganisation von Verwaltungsleistungen jenseits traditioneller Zuständigkeitsregeln und physischer Ortsnähe zu modellieren, indem der Fokus auf die Funktionalität und Effizienz der Prozessorganisation gelegt wird. Hierfür wird der gesamte Prozess der öffentlichen Leistungserbringung in den Blick genommen – von der Antragstellung über die Bearbeitung bis hin zum finalen Verwaltungsakt wird das Verwaltungshandeln als „Betriebsprozess“ modelliert. In Zusammenführung dieser Grundideen (GaaP, SH 2.0) entwirft das NKR-Gutachten ein idealtypisches Betriebsmodell, welches auf Bündelung und Modularisierung von Verwaltungsaufgaben/-prozessschritten abzielt und mit einem digitalen Plattformansatz verknüpft wird.

Abbildung 1
Neues Betriebsmodell für die deutsche Verwaltung



[1] Amtshilfe auf Basis eines entsprechenden Gesuchs durch die für die Bearbeitung hauptverantwortliche Stelle.

Quelle: NKR (2025a, S. 38).

Ziel des Modells ist es, fragmentierte oder gar doppelte Zuständigkeiten bei Organisation und Technik durch eine gemeinsame Plattforminfrastruktur und Aufgabenbündelung abzulösen. Abbildung 1 zeigt horizontal in der obersten Ebene einen generalisierten Verwaltungsprozess mit seinen einzelnen Produktionsschritten. Diesen Produktionsschritten wird die Zahl an beteiligten Einheiten und mögliche Bündelungsformen zugeordnet. Darunter liegen bildlich die technischen Produktionsfaktoren Fachverfahrenskern, Querschnitts- und Basiskomponenten sowie die Plattforminfrastruktur. Ebenso werden die erforderlichen Standardsetzungen abgebildet. Das idealtypische Betriebsmodell kann als Heuristik bei der Analyse von Verwaltungsleistungen dienen.

Das NKR-Gutachten konzipiert Aufgabenbündelung in drei idealtypischen Ausprägungen, die aber in der Praxis auch miteinander kombiniert werden können:

Modell 1: Räumliche Bündelung

Die räumliche Bündelung zeigt auf, wie die Zersplitterung von Zuständigkeiten geografisch überwunden werden kann. Ziel ist es, dass spezialisierte Bündelungsbehörden (Teil-)Leistungen für andere Behörden erbringen, wobei die Bündelungsbehörde sowohl beim Bund, einem Land oder auf kommunaler Ebene angesiedelt sein kann. Bündelung ist demnach nicht mit Zentralisierung beim Bund gleichzusetzen. Vielmehr soll sie dazu beitragen, durch funktionale Entlastung subnationaler Ebenen (z. B. der Kommunen) in Aufgabenfeldern, die keine nennenswerten lokalen Gestaltungsspielräume aufweisen, das Subsidiaritätsprinzip und die lokale Autonomie sogar zu stärken. Räumliche Bündelung ist besonders bei „Massengeschäften“, also eher einfachen Aufgaben mit hohen Fallzahlen und wenig Entscheidungsspielräumen sinnvoll und fördert bei diesem Aufgabentyp Skaleneffekte. Diese Bündelungsform verfolgt auch die neue Bundesregierung mit ihrer Ankündigung im Koalitionsvertrag, bundesseitig „im Bereich der Digitalisierung für ausgewählte Aufgaben mit hohem Standardisierungs- und Automatisierungspotenzial Vollzugsverantwortung [zu] übernehmen“ (KoaV, 2025, S. 59).

Modell 2: Fachliche Bündelung

Öffentliche Leistungen bestehen grundsätzlich aus Aufgabenteilen, die fachlich ähnlich oder weniger ähnlich sind. Für gleichartige (Teil-)Leistungen kann eine fachliche Bündelung erfolgen. Die fachliche Bündelung er-

möglicht, sehr ähnliche Aufgaben von einer dafür spezialisierten Bündelungsbehörde zu erbringen. Dies bietet sich insbesondere bei einer hohen Komplexität an und kann bei mittlerem bis hohem Fallaufkommen zu Effizienzgewinnen in der Aufgabenerledigung sorgen. Gerade bei Aufgaben, für die Expertenwissen notwendig ist – wie der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen oder komplexen Infrastrukturvorhaben – entfällt großer Einarbeitungsaufwand für Verwaltungsmitarbeitende in Behörden, die nur selten mit diesen Anträgen und Fallkonstellationen betraut sind. Die neue Bundesregierung plant im Koalitionsvertrag als fachliche Bündelung z. B. das Auslands-BAföG beim Bundesverwaltungsamt oder die Ausreise von Migranten im Bundesausreisezentrum (KoaV, 2025, S. 76, 95).

Modell 3: Funktionale Bündelung

Die funktionale Bündelung dient Aufgaben(-teilen), die über die bisherige fachliche Zuständigkeit hinweg große Ähnlichkeiten aufweisen. Querschnittaufgaben – wie Rechnungswesen oder Einkommensprüfung – können so von einer anderen Stelle oder spezialisierten Service-Zentren zugeliefert werden. Funktionale Bündelung kann Ineffizienzen bei Sach- und Personalressourcen überwinden und Verbundvorteile erreichen. Ein Beispiel auf Bundesebene ist hierfür die Dienstleistungsfunktion des Bundesverwaltungsamts für Bundesbehörden bei Beihilfen und Bezügen.

Bündelung im Praxistest: Anwendungsbeispiele und Prozessvarianten

Diese drei Bündelungsformen können unmittelbar auf Vollzugsaufgaben angewendet werden. Hierzu werden im Gutachten drei fachlich heterogen gelagerte Praxisbeispiele der Leistungsverwaltung herangezogen – Aufgaben können aber analog auch in der Ordnungs- und Eingriffsverwaltung gebündelt werden.

Modell 1 – räumliche Bündelung: *Antrag und Erteilung einer Fahrerlaubnis* erfolgen derzeit durch die Kommunalverwaltungen. Die jährliche Fallzahl für Erstanträge auf einen Führerschein der Klasse B liegt bei 600.000. Der heterogene Vollzug führt dazu, dass die Antragsbearbeitung zwei Tage bis acht Wochen dauert. Dies könnte durch eine ohnehin überfällige Digitalisierung des bisher meist analogen Antragsprozesses und eine räumlich (-fachliche) Bündelung beim Kraftfahrtbundesamt spürbar beschleunigt werden. Das Kraftfahrtbundesamt wäre hierfür aus unserer Sicht eine geeignete Bundesbehörde, da es die Register zur Fahreignung und Fahrerlaubnis verwaltet. Der digitale Zugang zur Antragstellung wäre dabei nicht nur aus Effizienzgründen von Vorteil, sondern auch verfassungsrechtlich erforderlich, wenn man diese Bündelungsoption bei einer Bundesbehörde wählt (Roth-Isigkeit, 2025, S. 37).

Durch die Prozessdigitalisierung können Wege- und Wartezeit für Antragstellende in den Behörden entfallen und die Antragsprüfung automatisiert werden. Damit könnten im Idealfall die gesamte Bearbeitungsdauer und die Wartezeit für Antragstellende von acht Wochen auf einen Tag reduziert werden. Das Einsparpotenzial bei den kommunalen Personalkosten läge bei 5 Mio. Euro. Zudem können in die Antragsplattform weitere Akteure, wie Fahrschulen und Optiker, eingebunden werden und somit weitere Einsparungen gehoben werden.

Modell 2 – fachliche Bündelung: Die Verwaltungsaufgabe *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen* weist in den letzten Jahren deutliche Sprünge in der Fallzahl auf, wobei eine schnelle Anerkennung von Qualifikationen von strategischer Bedeutung für Staat und Wirtschaft sind, nicht zuletzt aufgrund des Fachkräftemangels. Die Anerkennung erfolgt derzeit seitens der Stelle, die für die Ausbildung vor Ort zuständig ist, d. h. insbesondere Regierungspräsidien und Kammern, und dauert derzeit bis zu einem Jahr. Je nach Bundesland und Beruf gibt es eine oder mehrere Ausbildungsstellen. Die reine Bearbeitungszeit könnte durch eine (räumlich-)funktionale Bündelung bei einer gemeinsamen Behörde der Länder, wie der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, deutlich beschleunigt werden. So könnte eine gebündelte Plattform einen digitalen Self-Service-Antragskanal und eine gebündelte, einheitliche Bearbeitung ermöglichen. Ausweislich des Gutachtens könnte die Bearbeitungszeit durch diese Maßnahmen und eine Teilautomatisierung der Fallbearbeitung mehr als halbiert werden. Auch die Fehlerquoten ließen sich verringern und die aufwändige dezentrale Aneignung von Fachwissen zu spezifischen Fallkonstellationen würde entfallen.

Für eine länderübergreifende Bündelung dieses Typs wäre ein Staatsvertrag denkbar. Allerdings weisen Staatsverträge eine gewisse Volatilität auf, da sie, insbesondere nach Landtagswahlen, auch gekündigt werden können. Zudem ist mit dem Staatsvertragsmodell, wie die Praxis zeigt, auch ein erheblicher Governance-Aufwand verbunden (Roth-Isigkeit, 2025, S. 41 ff.), der mögliche Effizienzgewinne wieder in Frage stellt, sodass bei länderübergreifenden (horizontalen) Bündelungen ggf. über alternative Optionen nachgedacht werden sollte. Beispielsweise wäre bei der Berufsanerkennung auch eine Bündelung auf Bundesebene möglich, wie es der Koalitionsvertrag der neuen schwarz-roten Bundesregierung vorsieht (KoaV, 2025, S. 14). Dies würde dann eher dem Modell 1 (räumliche Bündelung) entsprechen.

Modell 3 – funktionale Bündelung: Das letzte Fallbeispiel *Einkommensprüfung* ist Teil von rund 200 Verwaltungsleistungen, wie Bürger-, Eltern- und Wohngeld oder Einkommensteuerveranlagung. Sie erfolgt bei sozialversicherungsrelevanten Vorgängen und kommt allein bei den genannten Fallbeispielen auf eine Fallzahl in mittlerer, zweistelliger Millionenhöhe. Durch die unzureichende Wiederverwendung von Daten belastet sie sowohl Bürger als auch Unternehmen und Verwaltung. Dies wird jedoch nicht nur durch unzureichende Digitalisierung, sondern auch die Uneinheitlichkeit des Einkommensbegriffs und der betrachteten Einkommenszeiträume verursacht (NKR, 2021). Für eine leistungsfähige Verwaltung ist es jedoch unerlässlich, dass Prüfungen, wie die Einkommensprüfung, nicht mehrfach in den deutschen Behörden vorgenommen, sondern möglichst nur an einer Stelle gebündelt werden. Hierfür eignet sich eine funktionale Bündelung, bei der die Einkommensprüfung von Vollzugsbehörden als Modul „eingekauft" werden kann.

Antragstellende müssten hierbei im Sinne des „Once-Only-Prinzips" nur einmalig ihre Einkommensdaten übermitteln. Technisch könnte die Bündelung über eine Datenmittlerplattform, auf Bundesebene vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales verantwortet, erfolgen. Rechtlich betrachtet, ist bei der Herauslösung, Fremdvergabe und Bündelung von einzelnen Prozessschritten zu beachten, dass die verantwortlichen Behörden und deren Verwaltungsbedienstete die Entscheidungsergebnisse der Bündelungsbehörden/Service-Zentren nachvollziehen können und freiwillig übernehmen müssen (Roth-Isigkeit, 2025, S. 47), soweit bei ihnen die Gewährleistungs- und Letztentscheidungsverantwortung verbleibt.

Handlungsempfehlungen für eine schrittweise Reform

Das NKR-Gutachten entwickelt für die Umsetzung der Reform eine Reihe von Handlungsempfehlungen, die schrittweise umsetzbar sind. Im Hinblick auf die Reforminitiative und Promotorenrolle, sind die Empfehlungen vor allem an den Bund gerichtet, der Reformen von nationaler Reichweite politisch anstoßen und vorantreiben sollte. Das Gutachten hebt jedoch auch die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens von Bund, Ländern und Kommunen hervor, da diese die wichtigsten Träger des Verwaltungsvollzugs und somit ebenso bedeutsame verwaltungspolitische Akteure sind.

Ebenenübergreifender Ansatz

Ein erfolgreicher Reformprozess erfordert demnach das klare Bekenntnis aller staatlichen Ebenen. Für den Bund regt der NKR unter anderem an, Aufgaben dort anzusiedeln, wo die größten Nutzenpotenziale gehoben werden können. Der Bund solle dann mehr Verantwortung bei standardisier- und automatisierbaren Aufgaben übernehmen – eine Forderung, deren Umsetzung bei einzelnen Verwaltungsleistungen im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode bereits angekündigt wird (KoaV, 2025, S. 59). Zudem befürwortet der NKR eine bündelungsfokussierte Aufgabenneuordnung, die für zehn Jahre konzipiert wird. Die Bundesregierung solle hierfür die Aufgabenreform kooperativ mit Ländern und Kommunen vorantreiben.

Governance-Empfehlungen und Priorisierung von Leistungen

Darüber hinaus empfiehlt der NKR, Ziele, Maßnahmen und Governance-Strukturen der Reform auf Landesebene verbindlich in der Ministerpräsidentenkonferenz beschließen zu lassen. Ergänzend hierzu enthält das Gutachten – insbesondere für die politische Kommunikation und Pioniere auf Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen – zehn einheitliche Gestaltungsgrundsätze, wie z. B. „Bündeln Sie, wo immer eine Bündelung möglich ist" oder „Lernen Sie, Aufgaben abzugeben" (NKR, 2025a, S. 98).

Für ein klar strukturiertes Vorgehen und damit die Priorisierung von zu bündelnden Leistungen empfiehlt der NKR, sowohl politische Überlegungen als auch Erkenntnisse aus der Praxis zu berücksichtigen. Hierzu zählen fehlende fachliche Notwendigkeit für eine lokale Aufgabenerbringung, politische Relevanz der Aufgaben, deutliche Vollzugsdefizite, hohe Fallzahlen, Konzentration von Expertenwissen und Entlastung von Sachkosten.

Organisatorische und regulative Voraussetzungen

Das Gutachten wurde noch vor der Bundestagwahl veröffentlicht und skizziert Empfehlungen für eine gemeinsame Reformorganisation innerhalb der neuen Bundesregierung. Für die Umsetzung der Reform ist demzufolge eine klare institutionelle Verankerung, idealerweise im Bundeskanzleramt oder – zwischenzeitlich geschaffenen – Ministerium für Digitales und Staatsmodernisierung erforderlich. Das Gutachten schlägt dort die Ansiedelung eines Akteurs mit starkem Mandat als „Reformbotschafterin bzw. Reformbotschafter", einer starken Steuerungseinheit in einer „Abteilung für Verwaltungsreform" und für die operative Umsetzung leistungsspezifische Task Forces vor. Letztere könnten demnach als interdisziplinäre und ebenenübergreifende Teams, die neue Vollzugsmodelle für spezifische Verwaltungsleistungen entwickeln und nach einer lokal begrenzten Pilotphase ausrollen, organisiert sein.

Zudem wird die Stärkung der föderalen Fach- und IT-Gremien für verbindliche Standards im Sinne agiler, schlanker Strukturen und einer gebündelten Finanzierung der Reformumsetzung zur gerechten Teilung finanzieller Lasten und Einnahmen empfohlen. Ebenso wichtig erscheint der flexible und bedarfsorientierte Personalwechsel zwischen Verwaltungseinheiten sowie Quereinstieg aus der freien Wirtschaft.

Daneben rät das Gutachten zu mehr Klarheit für die behördliche Zusammenarbeit: So müsse das Verwaltungsrecht im Kern vereinheitlicht und fachrechtliche Unsicherheiten ausgeräumt werden. Die Weiterverwendung von Informationen und Prüfergebnissen solle durch bundeseinheitliche Vorgaben befördert werden. Ferner solle bei Praxis- und Digitalchecks, also in der frühen Erarbeitungsphase von Gesetzen, Aufgabenbündelungen berücksichtigt werden.

Im Übrigen gilt es, die aus der Verwaltungsdigitalisierung bekannten, technischen Voraussetzungen wie etwa die Ende-zu-Ende-Digitalisierung umzusetzen.

Mögliche verfassungsrechtliche Implikationen

Das Grundgesetz hat sich als föderale Verfassung in den vergangenen Jahrzehnten zweifellos bewährt. Ein neues Vollzugsmodell sollte und dürfte den Föderalismus, wie in Art. 79 Abs. 3 GG festgehalten, daher keineswegs ablösen. Die langwierige, bisher ergebnislose Abstimmung zwischen Bund und Ländern zur Übernahme von kommunalen Aufgaben verdeutlicht jedoch zwei Probleme: Zum einen werden bisherige Spielräume zu wenig genutzt, zum anderen könnten die Spielräume für die heutigen technologischen Möglichkeiten und neuen Herausforderungen im Vollzug maßvoll angepasst werden. Schließlich kommt das Gutachten zum Schluss, Bündelung sei in der Praxis „bisher jedoch auf Insellösungen und freiwillige Beteiligung begrenzt“ (NKR, 2025a, S. 112).

Als Begründung für die bisherige Ablehnung von Aufgabenbündelungen wurden auf Bundesebene bisweilen verfassungsrechtliche Gegenargumente oder Bedenken, insbesondere im Bereich Mischverwaltung, angeführt. Das Zusatzgutachten (Roth-Isigkeit, 2025) unternimmt den Versuch, diese Unsicherheiten durch verfassungsrechtliche Antworten auf die drängendsten Fragen aufzuklären. Demnach können im Föderalstaat bereits heute viele Aufgaben gebündelt werden. Der NKR (2025a) spricht sich mit seinem Gutachten dafür aus, vorhandene verfassungsrechtliche Spielräume zu nutzen. In der Erwägung einzelner, gezielter verfassungsrechtlicher Erleichterungen könnten nach Roth-Isigkeit (2025) vier Änderungen verfolgt werden:

1. Vor dem Hintergrund der langsamen Verwaltungsdigitalisierung wäre eine Ergänzung von Art. 91c Abs. 5 GG um eine Normierung einer Infrastrukturkompetenz des Bundes verbunden mit der Verpflichtung, eine für die Länder offene Plattformlösung anzubieten, möglich. Von den Ländern sollte eine solche Bundeslösung dann aus Wirtschaftlichkeitsaspekten und weiterhin nicht aus Zwang genutzt werden.

2. Experimentierklauseln werden sowohl auf Bundes- als auch Landesebene einfachgesetzlich vorangetrieben, um zeitlich begrenzt einen abweichenden Verwaltungsvollzug zu ermöglichen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung wäre gerade bei der Erprobung neuer Vollzugsmodelle hilfreich, um in einem geschützten Rahmen aus Aufgabenbündelungen zu lernen. Im Idealfall werden die dabei gefundenen Lösungen verstetigt.

3. Zu erwägen wäre auch ein allgemeines Kooperationsgebot, das die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden erleichtern könnte, indem ein Gegengewicht zu den Trennungsgrundsätzen aus Art. 30 und 83 GG gebildet wird. So könnte in diesen Artikeln ergänzt werden, dass Bund und Länder im Verwaltungsvollzug dazu angehalten sind, zusammenarbeiten.

4. Aufgabenbündelung könnte zudem über eine Konturierung des Begriffs „Mischverwaltung“ befördert werden. Bestehende Rechtsunsicherheiten zur interföderalen Zusammenarbeit könnten damit beseitigt werden, ohne das Bundesstaatsprinzip abzuschaffen.

Forderungen wie die jüngsten Diskussionen um eine Föderalismusreform in der Digitalministerkonferenz (Stiebel & Heeger, 2025) könnten ein Gelegenheitsfenster für eine Alternative zu den vier klar begrenzten Grundgesetzänderungen eröffnen. Allerdings sollte vermieden werden, dass pragmatische und machbare Ansätze zur Aufgabenbündelung, die bereits in den vorhandenen verfassungsrechtlichen Spielräumen möglich sind und schrittweise vorangetrieben werden könnten, durch den Verweis auf eine große Staatsreform oder Föderalismuskommission (taktisch?) verzögert werden. Die neue Bundesregierung plant jedenfalls laut Koalitionsvertrag eine Reformagenda für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung (KoaV, 2025, S. 56). Wenngleich diese Agenda strukturelle Probleme angehen soll, ist noch offen, ob und zu welchem Grad sie die beschriebenen Empfehlungen rund um eine Modularisierung und Bündelung von Aufgaben aufgreift.

Literatur

Agora Digitale Transformation. (2025). *Transformations-Agenda für ein digitales Deutschland: Das Besser heute angehen*.

Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2022). Verwaltungsverflechtung als „missing link" der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *Dms – der Moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy Recht und Management*, *15*(1), 84–108.

Bogumil, J., Kuhlmann, S., Hafner, J., Kastilan, A., Oehlert, F. & Reusch, M. C. (2023). *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich*. Nomos.

Bouckaert, G. (2023). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies*, *23*(1), 13–59.

De Maizière, T., Jäkel, J., Steinbrück, P. & Voßkuhle, A. (2025). *Initiative für einen handlungsfähigen Staat. Zwischenbericht*. Hertie School of Governance.

Dinnessen, F., Kuhlmann, S., Bannach, T., Gräfe, P., Nagel, M. & Wehmeier, L. (2025). *Umsetzungsfähigkeit des Staates. Fünf Kernbotschaften für die öffentliche Verwaltung*. Deloitte.

Gräfe, P., Wehmeier, L. M., Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (2024). *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Nomos.

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

Krellmann, A. & Sommer, H. (2022). *Dresdner Forderungen. Das System neu justieren*.

Kuhlmann, S. (2024). Back to Bureaucracy? The Advent of the Neo-Weberian State in Germany. *Journal of Policy Studies*, *39*(2), 11–44.

Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2019). Neo-Weberianischer Staat. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 139–151). Springer VS.

Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2021). Administrative Reforms in the Multilevel System. Reshuffling Tasks and Territories. In S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (Hrsg.), *Public Administration in Germany. Institutions, Reforms, Governance* (S. 271–289). Palgrave Macmillan.

Kuhlmann, S., Franzke, J., Peters, N. & Dumas, B. P. (2024). Institutional Designs and Dynamics of Crisis Governance at the Local Level: European Governments Facing the Polycrisis. *Policy Design And Practice*, 1–21.

Kuhlmann, S., Seyfried, M. & Siegel, J. (2018). *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung*. Nomos Verlagsgesellschaft.

Kuhlmann, S., Wollmann, H. & Reiter, R. (2025). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (3. Aufl.). Edward Elgar.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2021). *Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff*.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2025a). *Bündelung im Föderalstaat. Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung*.

NKR – Nationaler Normenkontrollrat. (2025b). *Deutschland muss einfacher werden. Empfehlungen für eine Reformagenda der nächsten Bundesregierung*.

Roth-Isigkeit, D. (2025). *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Föderalstaat*. Rechtsgutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. Nationaler Normenkontrollrat.

Stiebel, B. & Heeger, V. (2025, 28. März). Digitalministerkonferenz. Was die Digitalminister wollen. *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*.

Sześciło, D. (2020). Agencification revisited: Trends in consolidation of central government administration in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, *88*(4), 995–1012.

Wagener, F. (1969). *Neubau der Verwaltung*. Duncker & Humblot.

Wagener, F. (1976). Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In F. Wagener (Hrsg.), *Verselbständigung von Verwaltungsträgern* (S. 31–51). Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften.

Wollmann H. (2006). Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In J. Bogumil, W. Jann & F. Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung: PVS-Sonderheft*, 37, 424–52. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Title: ***Bundling in the Federal State: Reform Levers for a Resilient and Efficient Administration***

Abstract: *Structural reforms and progress in modernisation are needed at the federal, state and local levels. There is broad agreement on this. Firstly, the digitalisation of administrative processes is creating new opportunities. Secondly, the administration's human and financial resources are shrinking. Thirdly, the demands on public administration are becoming increasingly complex. The answer to these challenges is the geographic, thematic and functional bundling of tasks.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0094

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 376-381

JEL: H10, Q58, Q31, Q33

Aaron Rittmeier, Anna Lena Lesch, Kilian Bizer, Martin Führ

Klimaschutzverträge als regulatorischer Hebel für die Dekarbonisierung der Industrie?

Das Förderinstrument Klimaschutzverträge (KSV) soll die Dekarbonisierung der Industrie vorantreiben, indem es die Mehrkosten ausgleicht, die Unternehmen emissionsintensiver Branchen bei Umstellung auf klimafreundlichere Technologien und Anlagen entstehen. Ergebnisse eines transdisziplinären Forschungsprojekts zeigen allerdings wesentliche Hemmnisse und verdeutlichen neuralgische Punkte, wie z. B. komplexe Antragsverfahren, unklare Begriffsdefinitionen und Risikoteilung. Es werden Optionen aufgezeigt, die Attraktivität von KSV zu steigern, darunter die Zentralisierung von Informationsquellen sowie die Bereitstellung anwenderfreundlicher Plattformen und Kommunikationsformate.

Die letzte Bundesregierung formulierte im Rahmen des Klimaschutzprogramms Zielvorgaben für die Dekarbonisierung der Industrie (Bundesregierung, 2023, S. 9-12). Insbesondere Unternehmen emissionsintensiver Branchen stehen damit vor der Herausforderung, die Emissionen in ihren Fertigungsanlagen zu reduzieren. Die aktuellen Markt- und Standortbedingungen Deutschlands, inklusive signifikanter Energiekostennachteile (BCG et al., 2024, S. 7), setzen keine ausreichenden Anreize, fossil-basierte Produktionsverfahren unter hohem finanziellem Aufwand auf emissionsärmere Alternativen umzustellen. Auch regulatorische Rahmenbedingungen wie das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) und das CO_2-Grenzausgleichssystem (CBAM) sowie die Pläne zum Ausbau von erneuerbaren Energien und Versorgungsinfrastruktur versprechen der Industrie derzeit nicht genügend Sicherheit, dass sich Investitionen in klimafreundliche Produktionsanlagen rentieren werden. Dem soll mit dem neuartigen Förderinstrument Klimaschutzverträge (KSV) entgegengewirkt werden.

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

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

Aaron Rittmeier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Darmstadt.

Anna Lena Lesch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Georg-August Universität Göttingen.

Prof. Dr. Kilian Bizer ist Professor am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung an der Georg-August Universität Göttingen.

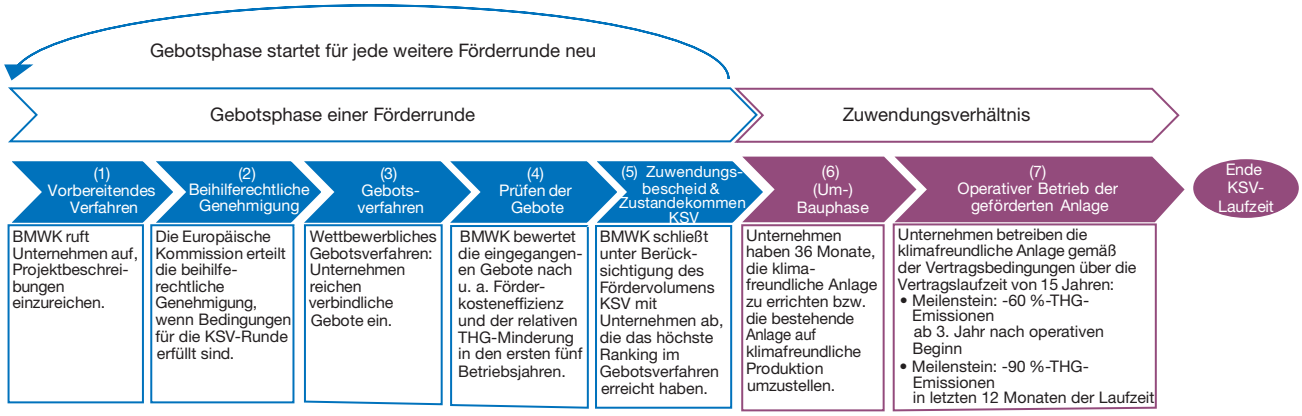
Prof. Dr. Martin Führ ist Professor am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtsvergleichung an der Hochschule Darmstadt.

Als neuartiges Förderinstrument sind Klimaschutzverträge noch wenig erprobt. Sie heben sich hinsichtlich Struktur und Ausgestaltung zudem von anderen Förderprogrammen deutlich ab, weshalb weder Zuwendungsgeber noch potenzielle industrielle Zuwendungsempfänger auf Erfahrungswerte zurückgreifen können. Angesichts des großen Potenzials und der derzeitigen Entwicklungsphase von KSV widmet sich das Forschungsprojekt „Regulatorische Optionen für eine Wasserstofftransformation in der Chemieindustrie“ (ROWaCh) dem Förderinstrument mit der Frage, wie dieses zukünftig effektiver und praktikabler auszugestalten wäre. Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse des Forschungsvorhabens zusammen, während das demnächst erscheinende Policy-Paper „Klimaschutzverträge: Hoffnungsträger für die Dekarbonisierung der Industrie?” eine vertiefende Darstellung bietet.

Das Förderinstrument „Klimaschutzverträge“

Klimaschutzverträge verfolgen das Ziel, möglichst rasch und in signifikantem Umfang Investitionen anzustoßen, die dazu beitragen, die Klimaneutralität 2045 kosteneffizient zu erreichen (BMWK, 2024a, 3.2). KSV sollen die Mehrkosten von Unternehmen emissionsintensiver Branchen ausgleichen, die diesen aus Investitionen in klimafreundlichere Anlagen (CAPEX) sowie dem Betrieb dieser Anlagen (OPEX)

Abbildung 1
Prozessualer Ablauf von Förderrunden zum Abschluss und zur Umsetzung von Klimaschutzverträgen



Quelle: eigene Abbildung. Erstellt unter Verwendung von BMWK (2024a) und BMWK (2024b).

entstehen. Die Förderung wird mittels eines Gebotsverfahrens an die Unternehmen vergeben, welche am kostengünstigsten Treibhausgasemissionen in ihren Anlagen einsparen können. Unternehmen geben ein Gebot ab: Darin veranschlagt ein Antragsteller die Mehrkosten, die diesem durch die Produktion eines Referenzprodukts mit der neuartigen Anlage gegenüber der Herstellung des gleichen Produkts mit der konventionellen Anlage für jede Tonne vermiedener Treibhausgasemissionen entstehen (BMWK, 2024a, 7.1 (a) (i)). Daraus ergibt sich der Gebotspreis; im Falle des Zuschlags ist dies der Basis-Vertragspreis.[1]

Geförderte Unternehmen gehen mit KSV eine langfristige vertragliche Bindung von 15 Jahren ein (BMWK, 2024a, 4.2). Die jährliche Fördersumme ist abhängig von der absoluten Treibhausgasemissionsminderung des Vorhabens (BMWK, 2024a, 7.1 (a) (iv)) und somit von der tatsächlich realisierten Produktionsmenge. KSV berücksichtigen dabei, dass die Mehrkosten der Zuwendungsempfänger signifikant von variablen Bedingungen im Förderzeitraum abhängen. So berücksichtigt die tatsächlich ausgezahlte jährliche Fördersumme die realen Energieträgerpreise sowie den CO_2-Preis aus dem EU-ETS (BMWK, 2024b, S. 25–26). Ist die Produktion durch die klimafreundliche Anlage unter den vorherrschenden Rahmenbedingungen während der Vertragslaufzeit kostengünstiger, als es das betriebene konventionelle Verfahren zu diesem Zeitpunkt wäre, kehrt sich die Zahllast um. Die Unternehmen zahlen in diesem Fall die Differenz an den Staat.[2]

1 Das Handbuch zu KSV führt den Begriff „Gebotspreis“ für die Phase vor dem Zuschlag ein. Ist der Zuschlag erteilt, verwendet es den Begriff „Basis-Vertragspreis“ (BMWK, 2024b, S. 13).
2 Eine genaue Darstellung bietet das Handbuch zum Förderprogramm (BMWK, 2024b, S. 25-28).

Die Förderung ist gestaffelt und über mehrere Gebotsrunden verteilt, die jeweils nach dem in Abbildung 1 veranschaulichten Prozess ablaufen. Die erste Förderrunde ist mit der Übergabe der Klimaschutzverträge an die erfolgreichen Unternehmen am 15. Oktober 2024 abgeschlossen worden. In der ersten Gebotsrunde gingen „lediglich“ 17 Gebote ein (BMWK, 2024d). Von dem beihilferechtlich genehmigten Budget von 4 Mrd. Euro (Europäische Kommission, 2024) wurden damit lediglich 2,8 Mrd. Euro vergeben (BMWK, 2024d).

Für die zweite Förderrunde hat das BMWK bereits ein vorbereitendes Verfahren veranstaltet und eine novellierte Fassung der Förderrichtlinie erarbeitet. Die Europäische Kommission hat jene novellierten Fördergrundlagen für ein zweites Gebotsverfahren der Klimaschutzverträge mit einem Volumen von bis zu fünf Mrd. Euro beihilferechtlich geprüft und genehmigt (Europäische Kommission, 2025). Nun entscheidet die neue Bundesregierung über den Beginn eines zweiten Förderaufrufs (BMWK, 2025b).

Transdisziplinäre Forschung im Rahmen des ROWaCh-Projekts

Die geringe Bewerberzahl in der ersten Gebotsrunde deutet darauf hin, dass das Instrument bislang weniger attraktiv ist als erwartet. Diese Entwicklung hatte sich angesichts der Befunde im ROWaCh-Projekt abgezeichnet, im Rahmen dessen unter anderem Interviews mit Vertretern von Industrie-Unternehmen geführt wurden. Demnach nehmen Ansprechpersonen industrieller Unternehmen KSV zwar als geeignetes Instrument zur Dekarbonisierung der Industrie wahr. Gleichzeitig sehen die Befragten jedoch signifikante Hemmnisse und äußern Zurückhaltung, das Förderinstrument zu nutzen.

Vor diesem Hintergrund veranstaltete das ROWaCh-Projektteam am 17. Juni 2024 einen Workshop mit Akteuren aus Unternehmen und Industrieverbänden. Zudem nahmen KSV-Fachleute teil, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) bei der Ausgestaltung des Förderinstruments unterstützen. Der Zeitpunkt der Erhebung lag somit in Phase 4 (Abbildung 1) der ersten Gebotsrunde der KSV. Ziel war es, Stolpersteine aufzudecken und gemeinsam praktikable Gestaltungsoptionen für eine höhere Wirksamkeit und Attraktivität von KSV zu erarbeiten. Die einzige Grundregel des ansonsten freien und flexiblen Workshop-Formats war die „Chatham House Rule". Demzufolge dürfen Teilnehmende Informationen aus dem Workshop nutzen, solange sichergestellt ist, dass Identität und Zugehörigkeit des Redners oder der Rednerin sowie der anderen Teilnehmenden nicht veröffentlicht werden. Dies ermöglichte es aus Sicht der Beteiligten „neuralgische Punkte" zu thematisieren sowie konstruktiv zu diskutieren.

Die Untersuchungen des ROWaCh-Projekts, basierend auf neun qualitativen halbstandardisierten Interviews mit Unternehmensvertretern und einem interaktiven Workshop-Format, legen folgende Hemmnis-Faktoren sowie potenzielle Stolpersteine offen[3] und liefern Handlungsempfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Förderinstruments. Die vertretenen KSV-Fachleute haben die Ergebnisse bereits an die Verantwortlichen im Ministerium herangetragen. Die Novellierungen an der Förderrichtlinie für das zweite Gebotsverfahrens durch das BMWK greifen bereits einen Teil der erarbeiteten Handlungsempfehlungen auf.

Unklare Definitionen verunsichern potenzielle Zuwendungsempfänger

Die Akteure in den Unternehmen interpretieren die in der Förderrichtlinie, dem Förderaufruf und den Frequently Asked Questions (FAQ) verwendeten Begriffe teilweise anders als von den Verfassern beabsichtigt. Diskussionen im Workshop zu Gründen der Abweichung von Vertragsinhalten sowie den Konsequenzen und möglichen Vertragsstrafen unterstreichen exemplarisch, dass Unternehmen einigen Klauseln in der aktuellen Form Bedeutungsinhalte beimessen, die von der Sichtweise der KSV-Fachleute abweichen. Die Unklarheiten erschweren es interessierten Unternehmen zu erkennen, welche Verpflichtungen und Risiken diese mit einem Gebot und einem anschließenden Klimaschutzvertrag eingehen. Im unternehmensinternen Entscheidungsprozess kann dies ein Hemmnis sein, sich auf das neue Instrument einzulassen und ein Gebot abzugeben.

3 Die Version der Förderrichtlinie vom 11. März 2024 für das erste Gebotsverfahren ist die aktuelle Fassung zum Zeitpunkt der Erhebungen und Analyse. Verweise auf die Nummern in der Förderrichtlinie beziehen sich auf diese Version, wenn nicht anders hervorgehoben.

Erschwerter Zugang zu Informationen für Zuwendungsempfänger

Das Förderinstrument KSV ist neuartig und komplex. Dies unterstreichen allein 466 beantwortete Bieterfragen aus den vorbereitenden Verfahren und Gebotsverfahren, zu finden in FAQ-Dokumenten und auf der für das Förderinstrument eingerichteten Website. Die relevanten Informationen für interessierte Unternehmen verteilen sich über eine Vielzahl von Dokumenten. So veröffentlichte das BMWK unter anderem eine Förderrichtlinie, diverse Handbücher, Antworten auf Bieterfragen und weitere Informationsquellen. Antworten auf konkrete Fragen zu finden, erfordert von den Unternehmen umfassende Ressourcen, Aufmerksamkeit und proaktives Vorgehen. Im Workshop zeigte sich, dass den Akteuren auf Seiten der Unternehmen – trotz intensiver Auseinandersetzung mit KSV-Förderung – die Vorgaben in Teilen nicht bekannt zu sein schienen.

Vorabplanung und Gebotserstellung sehr aufwändig und fehleranfällig

Aus Sicht bietender Unternehmen ist die geforderte Vorabplanung zu granular. Es sei sehr herausfordernd, die Emissionsminderungspfade für die neuartigen Produktionsverfahren auf jährlicher Basis zu prognostizieren. Dabei sind die errechneten Pfade entscheidend für die spätere Auszahlungen der Fördersumme. Grundsätzlich sei der Prozess der Antragstellung komplex, zeitaufwendig und womöglich fehleranfällig. Dabei führen die komplexen Berechnungsformeln für die jährlichen Nachteilsausgleichszahlungen zu Unsicherheiten hinsichtlich der zu erwartenden Fördersumme. Dies erschwert die Kalkulation der Rentabilität eines Vorhabens und hemmt die Entscheidung, ein KSV-Gebot abzugeben.

Geforderte Reduktion der Produktion in konventionellen Referenzanlagen trifft auf Widerstand

Unternehmen, die eine Anlage mit demselben Referenzsystem wie die geförderte neuartige Anlage betreiben, sind verpflichtet, die Produktionskapazität dieser konventionellen Anlage um mindestens 90 % der Produktionskapazität der geförderten Anlage zu reduzieren (BMWK, 2024a, 7.8). KSV-interessierten Unternehmen zufolge ist es (nahezu) unmöglich mit den unternehmerischen Zielen und Risiken vereinbar, die Produktionsmengen in funktionsfähigen und rentablen Referenzanlagen zurückzufahren, um Förderung für eine neuartige, technisch wenig erprobte Anlage in Anspruch zu nehmen. Die Klausel ist damit ein Hemmnis für einige Unternehmen mit vielversprechenden transformativen Projekten. Auch jenseits der Kapazität der neuen Anlagen möchten sie eine steigende Nachfrage bedienen können, auch wenn dadurch

der absolute Rückgang an Treibhausgasemissionen weniger stark ausfällt als zunächst angenommen – zumal konkurrierende Anbieter weiterhin und womöglich mit noch höheren Emissionen am Markt aktiv sind.

Zuwendungsgeber kennt die neuralgischen Punkte der Unternehmen nicht

Der Workshop zeigte, dass dem Zuwendungsgeber bei der detaillierten Ausgestaltung des Instruments Kenntnisse zu den neuralgischen Punkten der industriellen Adressaten fehlten; etwa zur Risikoeinschätzung und zu den unternehmensinternen Entscheidungsabläufen. Die oben beschriebene Kritik an der geforderten Reduzierung der Produktion in konventionellen Referenzanlagen ist hier ein geeignetes Beispiel.

Weitere Erkenntnisse aus dem Workshop

Aus den Workshop-Beiträgen sind die folgenden Punkte hervorzuheben:

- Aus Sicht der Adressaten aus der Industrie sind die Risiken, die während der Laufzeit eines Klimaschutzvertrags auftreten könnten, nicht fair zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger verteilt. Dahingehend scheint die novellierte Fassung der Förderrichtlinie, insbesondere die deutlich entschärften Ausschlusskriterien nach Nummer 9.5, die Risikoteilung zugunsten der Unternehmen zu verschieben.
- KSV definieren Wasserstoff nicht als Zwischenprodukt (BMWK, 2024a, 2.28). Dies gilt ebenso in der novellierten Fassung (BMWK, 2025, Nr. 2.42). Einige Potenziale, die Herstellung von grünem Wasserstoff voranzutreiben, bleiben damit ungenutzt. Zudem sei der angesetzte Faktor für Treibhausgasemissionen von 6,84 pro Tonne Wasserstoff[4] für das Referenzsystem zu niedrig und entspreche nicht den realen Bedingungen, unter denen die Industrie Wasserstoff gegenwärtig herstellt.
- Die durch KSV-Förderung vorgesehene Dynamisierung von Energieträgerpreisen birgt Preisrisiken für Unternehmen. Diese wünschen, dass es KSV erlauben, auch reale Energieträgerkosten bei der Kalkulation der jährlichen Fördersumme zu berücksichtigen.
- Unbefriedigend sei, im Anschluss an das vorbereitende Verfahren keine klare Aussage zu erhalten, ob das eingereichte Projekt grundsätzlich förderfähig ist. Im Falle einer negativen Einschätzung der Förderfähigkeit ließe sich weiterer Arbeitsaufwand auf Seiten der Unternehmen vermeiden.

Im Hinblick auf die Kontextbedingungen kommen weitere Unsicherheitsfaktoren hinzu: Schwer absehbar sind zukünftige regulatorische Entwicklungen, die Versorgung mit erneuerbaren Energien sowie der Aufbau kritischer Infrastruktur, z. B. des Wasserstoffkernnetzes. Ungewissheit über die regulatorischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen erschweren es den Verantwortlichen in den Unternehmen, ein verbindliches Gebot abzugeben.

Empfehlungen an Politik und Verwaltung

Folgende Empfehlungen lassen sich auf Basis der Befunde an den Fördermittelgeber formulieren.

Klare Definitionen und verständliche Erläuterungen zentralisiert bereitstellen

Um die Unsicherheiten bei potenziellen Zuwendungsempfängern zu reduzieren, ist eine präzise und verständliche Kommunikation der Förderbedingungen essenziell. Das BMWK muss Schlüsselbegriffe, Regelungen und Verpflichtungen eindeutig definieren. Ein amtliches Dokument, welches die aktuelle Förderrichtlinie mit einem juristischen Kommentar unterlegt, kann dazu beitragen, Einzelheiten verständlich zu erläutern. Ein solches zentralisiertes amtliches Dokument kann als verbindliche Informationsquelle dienen, die häufige Fragen beantwortet und die aktuell verstreuten Informationen bündelt. Diese Maßnahme würde sicherstellen, dass Unternehmen die Anforderungen und Risiken des Förderinstruments besser verstehen und dadurch eher bereit sind, ein Gebot abzugeben.

Kommunikationsprozesse und -formate verbessern

Kommunikationsformate, wie erklärende Videos, können die kommentierte Förderrichtlinie ergänzen, um Sachverhalte anschaulich zu erklären und Informationsasymmetrien abzubauen. Neben diesen einseitigen Kommunikationskanälen sind auch interaktive Ansätze wie Webinare und Workshops von großer Bedeutung. Solche Formate fördern den bilateralen Austausch und helfen, offene Fragen direkt zu klären, was die Akzeptanz und das Verständnis des Förderinstruments weiter stärken würde.

Anforderungen an die Vorabplanung evaluieren und optimieren

Das BMWK sollte die derzeitigen granularen Anforderungen an die Vorabplanung überprüfen, um Unternehmen realistischere Vorgaben zu machen. Ein Mittelweg wäre sinnvoll: Während das BMWK weiterhin die besten Verfahren auswählen kann, sollten die Anforderungen an die Emissions-

4 Für jedes Referenzsystem bestehen spezifische Treibhausgas-Emissionsfaktoren, welche an den Produkt-Benchmarks des EU-ETS für effiziente Anlagenkonstellationen ausgerichtet sind (BMWK, 2024c, S. 26).

minderungspfade so gestaltet sein, dass sie für Unternehmen praktikabler sind. Im Rahmen der Novellierung der Förderrichtlinie für das zweite Gebotsverfahren hat das BMWK zumindest bereits das Risiko der Planabweichung für Unternehmen reduziert, indem es die ursprünglichen Ausschlusskriterien für Förderung maßgeblich entschärft hat (BMWK, 2025a, 9.5). Entfallen sind die bisherigen Ausschlussgründe (i) und (ii), die eine Nichtgewährung der Zuwendung bei Unterschreitung der geplanten absoluten Treibhausgasemissionsminderung oder des geplanten Wasserstoffbedarfs um mehr als 10 % in einem Kalenderjahr vorsahen. Dies reduziert das operative Risiko im Falle von unvorhergesehenen Produktionsschwankungen oder Verzögerungen im Hochlauf der Wasserstoffinfrastruktur. Die verbleibenden Ausschlussgründe legen den Fokus auf die Integrität des Transformationsprozesses, was den Unternehmen ein geringeres Planungsrisiko und zugleich unternehmerischen Spielraum während der Vertragslaufzeit bietet.

Digitale Antragsplattform

Eine anwenderfreundliche digitale Antragsplattform kann signifikant dazu beitragen, die vorgelagerten Handlungsempfehlungen umzusetzen:

- Diese kann den Zugang zu Informationen rund um das Förderinstrument vereinfachen und konsistenter gestalten, indem sie die Informationen aller relevanten Medien strukturiert an einem zentralen Ort vereint.
- Diese enthält automatisierte Berechnungsmechanismen, die es Unternehmen ermöglichen, die Rentabilität ihrer Vorhaben präzise zu kalkulieren und den Prozess der Gebotserstellung erleichtern.
- Diese reduziert damit das Risiko fehlerhafter Anträge durch Unternehmen, indem sie die Akteure in Unternehmen unmittelbar auf mögliche Fehler in der Antragstellung hinweist.

Darüber hinaus kann die Plattform die Zusammenarbeit zwischen Fördermittelgeber und -empfängern im weiteren Prozess erleichtern. So kann sie während der Vertragslaufzeit des KSV als Austauschmedium der „Berechnungsangaben“ gemäß BMWK, (2024a, 9.2 (b)) zwischen Zuwendungsempfänger und BMWK dienen.

Klausel zur Produktionsreduktion in Referenzanlagen überprüfen

Das BMWK sollte die Klausel, die eine Reduktion der Produktionskapazität konventioneller Referenzanlagen vorschreibt (BMWK, 2024a, 7.8), hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und praktischen Umsetzung evaluieren. Angesichts der geringen Anzahl eingegangener Gebote in der ersten Förderphase könnte eine Anpassung dieser Regelung die Attraktivität des Instruments erheblich steigern. Anstelle einer pauschalen Vorgabe sollte das BMWK einen Ansatz verfolgen, der sowohl das Ziel der Emissionsreduktion als auch die unternehmerische Autonomie berücksichtigt. Dies könnte Unternehmen mit innovativen Projekten motivieren, sich stärker am Gebotsverfahren zu beteiligen.

Die novellierte Förderrichtlinie zur zweiten Gebotsrunde enthält eine wichtige Neuerung zu Nummer 7.8: Bei Vorhaben, die eine Umstellung bestehender konventioneller Anlagen auf ein transformatives Verfahren vorsehen, wird der damit verbundene Kapazitätsabbau auf die geforderte Reduktion von 90 % angerechnet (BMWK, 2025a, 7.8). Diese Ergänzung entschärft die ursprüngliche Regelung und entlastet Unternehmen, die im Zuge der Transformation ohnehin alte Kapazitäten stilllegen. Für vollständig neue Anlagen bleibt die Anreizproblematik jedoch bestehen.

Frühzeitigen Austausch zu neuralgischen Punkten organisieren

Ein intensiverer Dialog zwischen Fördermittelgeber und Unternehmen ist entscheidend, um das Förderinstrument zielgerichtet und praxisnah weiterzuentwickeln. Der Zuwendungsgeber sollte in allen Förderphasen, insbesondere in der initialen Ausgestaltung, auf interaktive Formate wie offene Workshops und Webinare setzen. Diese Formate bieten die Möglichkeit, aus erster Hand zu erfahren, welche Aspekte für Unternehmen von zentraler Bedeutung sind und welche potenziellen Hemmnisse das Förderinstrument weniger attraktiv machen.

Durch einen frühzeitigen und kontinuierlichen Austausch können Förderbedingungen so angepasst werden, dass sie sowohl die Bedürfnisse der Unternehmen als auch die übergeordneten Ziele des Förderinstruments erfüllen. Auf diese Weise ließe sich das Förderinstrument weiter optimieren und für eine größere Zahl potenzieller Vorhabenträger attraktiv gestalten.

Ausblick auf weitere Förderperioden

Trotz bereits erhaltener beihilferechtlicher Genehmigung ist Anfang Mai 2025 noch unklar, ob die neue Bundesregierung das Förderinstrument fortführen möchte. Das Förderinstrument KSV stößt jedenfalls auf Seiten industrieller Unternehmen weiterhin auf reges Interesse und erscheint grundsätzlich attraktiv, wenn es darum geht, Schritte zu einer klimaneutralen Wirtschaft in Angriff zu nehmen. So gingen im Verlauf des zweiten vorbereitenden Verfahrens zwischen Juli und September 2024 zu jener zweiten Runde 130 Anträge ein (Stratmann, 2024).

Personen aus produzierenden Unternehmen betonen in Interviews mit dem Projektteam nach der ersten Gebots-

runde, dass sie erneut am vorbereitenden Verfahren teilnehmen, um sich die Möglichkeit der KSV-Förderung offenzuhalten. Gleichzeitig wiesen sie auf aus ihrer Sicht bestehende Schwachstellen und Hemmnisse in der damaligen Ausgestaltung des Förderinstruments hin. Einige Vorgaben von KSV seien schwer mit den unternehmerischen Entscheidungsprozessen vereinbar, wie der Workshop unterstrichen hat. Bleiben bestimmte Förderbedingungen unverändert, könnten die Verantwortlichen trotz grundsätzlichem Interesse und geeigneten Vorhaben erneut von der Teilnahme am Gebotsverfahren absehen. Dann könnten die eingereichten Gebote erneut nicht den Erwartungen des BMWK genügen. Darunter leiden nicht nur die Ausschöpfung der Fördermittel, sondern auch die Dekarbonisierungsziele.

Für die Entscheidung, ob ein Gebot aus betriebswirtschaftlicher Sicht tragfähig und sinnvoll ist, spielt laut den Vertretungen der Unternehmen die Risikoteilung und Risikoabschätzung eine zentrale Rolle. Derzeit stellen einige klein erscheinende Definitionen und Vorgaben von Vertragsinhalten große Unsicherheitsfaktoren dar und erschweren es Verantwortlichen in Unternehmen, die mit einem Gebot und einem Klimaschutzvertrag verbundenen Verpflichtungen und Risiken vorausschauend zu bewerten. Für das BMWK empfiehlt es sich daher, diese neuralgischen Punkte erneut zu evaluieren: So können granulare Anpassungen in der Förderrichtlinie eine große Hebelwirkung entfalten. Ob und inwiefern die novellierte Förderrichtlinie die beschriebenen Hürden abgebaut hat, bleibt mit Blick auf die kommende Gebotsrunde zu beobachten. Weiter empfiehlt es sich, die derzeit über einige Dokumente verstreuten Informationen in einer verbindlichen kommentierten Förderrichtlinie zu vereinen, um Unsicherheiten zu vermindern. Eine anwenderfreundliche Antragsplattform könnte darüber hinaus den Prozess der Gebotskalkulation verlässlicher gestalten, beidseitig Arbeitsaufwand reduzieren und das Monitoring in der Vertragslaufzeit unterstützen.

Das BMWK ergreift zumindest erste Schritte, um die Stolpersteine in Verbindung mit der Förderrichtlinie zu identifizieren und aus dem Weg zu räumen. Einerseits hat das BMWK für das vorbereitende Verfahren der zweiten Gebotsrunde eine Webinar-Reihe mit dem Namen „Sprechstunde Klimaschutzverträge“ organisiert. In den Webinaren tritt das BMWK in den direkten Austausch mit interessierten Unternehmen und antwortet auf konkrete Fragen zum zweiten vorbereitenden Verfahren. Darüber hinaus arrangierte der Zuwendungsgeber zwischen November 2024 und Januar 2025 ein öffentliches Konsultationsverfahren für „Interessenten des Förderprogramms Klimaschutzverträge“ (BMWK, 2025c), um deren neuralgischen Punkte, Perspektiven und Bedenken zu erfassen. Die novellierte Fassung der Förderrichtlinie für das zweite Gebotsverfahren adressiert jedenfalls eine Reihe der neuralgischen Punkte von Industrieunternehmen, die auch im Workshop zentral waren. Diese Entwicklung gibt Hoffnung, dass das BMWK die Anliegen der potenziellen Zuwendungsempfänger auch zukünftig angemessen berücksichtigt und das Instrument in Hinsicht auf die normativen Zielvorgaben attraktiver für die Adressaten gestaltet.

Literatur

BCG – Boston Consulting Group, IW – Institut der deutschen Wirtschaft & BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie. (2024). *Transformationspfade für das Industrieland Deutschland. Eckpunkte für eine neue industriepolitische Agenda*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024a, 11. März). *Richtlinie zur Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie durch Klimaschutzverträge* (Förderrichtlinie Klimaschutzverträge – FRL KSV).

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024b, 11. März). *Handbuch zum Förderprogramm Klimaschutzverträge (Handbuch KSV)*. Version 1.0 (1. Gebotsverfahren).

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024c, 12. März). *1. Förderaufruf zum Gebotsverfahren Klimaschutzverträge*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024d, 15. Oktober). *Habeck überreicht Klimaschutzverträge. Erstes Gebotsverfahren abgeschlossen*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025a, 24. März). *Richtlinie zur Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie durch Klimaschutzverträge (Förderrichtlinie Klimaschutzverträge – FRL KSV)*. Entwurf nach beihilferechtlicher Genehmigung durch EU KOM.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025b, 24. März). *Zweites Gebotsverfahren: Zustimmung aus Brüssel*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025c, 27. Januar). *Konsultation zur Förderrichtlinie Klimaschutzverträge*.

Bundesregierung. (2023, 14. Oktober). *Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung*.

Europäische Kommission. (2024, 16. Februar). *Kommission genehmigt mit 4 Mrd. EUR ausgestattete, teilweise aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanzierte deutsche Beihilferegelung zur Unterstützung des Emissionsabbau in den Wertschöpfungsprozessen* [Pressemitteilung].

Europäische Kommission. (2025, 24. März). *Kommission genehmigt mit 5 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung zur Unterstützung der Industrie bei der Dekarbonisierung von Produktionsprozessen* [Pressemitteilung].

Stratmann, Klaus. (2024, 15. Oktober). 2,8 Milliarden Euro – Bund hilft Industrie mit Klimaschutzverträgen. *Handelsblatt*.

Title: ***Climate Protection Contracts as a Regulatory Lever for the Decarbonisation of Industry?***

Abstract: *The funding instrument of climate protection contracts is intended to promote the decarbonisation of industry by offsetting the additional costs incurred by companies in emission-intensive sectors when switching to more climate-friendly technologies and systems. However, a workshop organised by the 'ROWaCh' research project with companies and advisors from the Ministry of Economic Affairs and Climate Action uncovered significant obstacles and highlighted critical points such as complex application procedures, unclear definitions of terms and risk sharing. The workshop also creates options for increasing the attractiveness of climate protection contracts – including centralised sources of information, user-friendly platforms and communication formats.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0095

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 382-386

JEL: E31, I31, J81

Timon Renz

Deutsches Glücksparadoxon: trotz Krisenstimmung steigende Lebenszufriedenheit

Es scheint paradox: In Politik, Wirtschaft und Gesellschaft häufen sich krisenhafte Ereignisse, gleichzeitig aber nimmt die Lebenszufriedenheit der Deutschen seit 2021 stetig zu. Mit den Daten des Glücksatlas von 2011 bis 2024 wird gezeigt, dass mindestens drei Ursachen für die aktuell zunehmende Lebenszufriedenheit ausgemacht werden können. Erstens erholen sich Bevölkerungsgruppen, die von der Coronapandemie besonders belastet waren (Frauen, junge Erwachsene), derzeit überproportional stark. Darüber hinaus gibt es zweitens einen Einkommens- und Konsumeffekt: Die Deutschen reisen wieder mehr und es zeigt sich eine deutlich gestiegene Einkommenszufriedenheit, da die inflationsbedingten Kaufkraftverluste weitestgehend kompensiert wurden. Drittens tragen die gestiegene Flexibilisierung der Arbeit, z. B. durch Homeoffice, und die gesunkene Arbeitszeit zur Lebenszufriedenheit bei.

Die Lebenszufriedenheit der Deutschen steigt seit der Aufhebung der Coronamaßnahmen fast ungebrochen (Abbildung 1). Auf einer Skala von null (= überhaupt nicht zufrieden) bis zehn (= völlig zufrieden) stieg das durchschnittliche Wohlbefinden von 6,59 (2021) auf 7,11 Punkte im Jahr 2024.[1] Damit liegt die Lebenszufriedenheit höher als in sämtlichen Jahren von 2011 bis 2018. Nur im Jahr 2019 lag der Wert mit 7,13 Punkten leicht höher als 2024 (Raffelhüschen & Renz, 2024). Der Trend zum steigenden Wohlbefinden wird von anderen groß angelegten Befragungen in Deutschland bestätigt: So zeigt der „BiB.Monitor Wohlbefinden" für die Bevölkerung im jungen und mittleren Erwachsenenalter mit einer identischen Skala, dass die Lebenszufriedenheit von 2021 bis 2022 ebenfalls um etwa 0,2 bis 0,3 Punkte gestiegen ist (Spieß et al., 2024).

Die zunehmende persönliche Lebenszufriedenheit erscheint vor dem Hintergrund der vielen wahrgenommenen und realen gesellschaftlichen Krisen zunächst kontraintuitiv. Die reale Wirtschaftsleistung nimmt seit zwei Jahren leicht ab bzw. stagniert, zwischenzeitlich stieg die Inflationsrate auf bis zu 9 % und das Konsumklima ist Anfang 2025 noch weit schlechter als in den Pandemiejahren 2020/21 (Bundesagentur für Arbeit, 2025; NIM, 2025; Statistisches Bundesamt, 2025). Zudem wird in zahlreichen Befragungen festgestellt, dass die Stimmung und der Optimismus in der Bevölkerung derzeit vergleichsweise schlecht seien. Was sind also die Ursachen für das hohe persönliche Wohlbefinden der Deutschen? Und nimmt die Lebenszufriedenheit in allen Bevölkerungsgruppen gleich stark zu?

Lebenszufriedenheit steigt im Westen stärker als im Osten

Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland geht der Trend in der Lebenszufriedenheit nach der Coronazeit nach oben (Abbildung 1). So stieg diese im Westen von 2021 bis 2024 um 0,56 Punkte, im Osten um 0,52 Punkte. Allerdings klafft zwischen den beiden Landesteilen 2024 wieder eine Lücke von etwa 0,28 Punkten, was in etwa dem Unterschied von 2016 entspricht (Biermann

1 Die Begriffe Lebenszufriedenheit und Wohlbefinden werden synonym verwendet. Gezeigt werden die Ergebnisse mehrerer (für die deutsche Gesamtbevölkerung ab 16 Jahren) repräsentativer mündlich-persönlicher Befragungen des Instituts für Demoskopie Allensbach für das Glücksatlas-Projekt. Insgesamt wurden von 2011 bis 2024 knapp 92.000 Personen zu ihrer subjektiven Lebenszufriedenheit befragt, seit 2022 werden monatlich etwa 1.000 Deutsche dazu interviewt. In den Pandemiejahren 2020 und 2021 waren es insgesamt 14.104 Befragte, 2024 13.342 Befragte. Die Befragungen für den Glücksatlas werden von der Süddeutschen Klassenlotterie (SKL) finanziert, die Auswertungen der Daten mithilfe von SPSS (Version 30.0) finden am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Universität Freiburg statt. Siehe zum Glücksatlas-Projekt dessen Website: https://www.skl-gluecksatlas.de/index.html.

© 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).

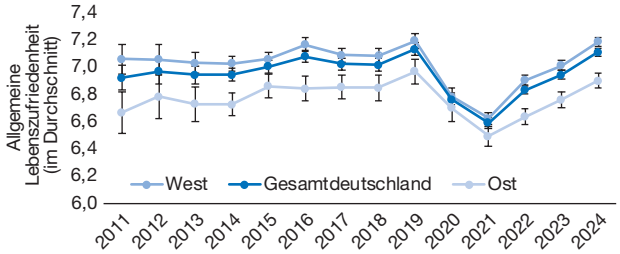
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Timon Renz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Abbildung 1

Allgemeine Lebenszufriedenheit in Deutschland, 2011 bis 2024

„Wenn Sie einmal alles in allem nehmen, wie zufrieden sind Sie insgesamt zurzeit mit Ihrem Leben? Null bedeutet ‚überhaupt nicht zufrieden' und zehn ‚völlig zufrieden'."



Mittelwerte der Lebenszufriedenheit in Ost- und Westdeutschland von 2011 bis 2024. Für die repräsentative Umfrage wurden in identischer Weise von 2011 bis 2024 92.811 Personen ab 16 Jahren befragt.

Quelle: Glücksatlas-Datenbank 2011-2024, IfD Allensbach, eigene Berechnungen.

& Welsch, 2021). Noch während der Coronapandemie schien es, als würde die Lebenszufriedenheit endgültig konvergieren: 2020 lag der Unterschied im Wohlbefinden zwischen Ost und West bei nur noch 0,08 Punkten – statistisch war das nicht mehr signifikant. Offenbar handelte es sich um einen reinen Coronaeffekt. Bereits 2021 stieg die Differenz zwischen Ost und West wieder auf 0,13 Punkte, 2022 befand man sich mit 0,27 Punkten wieder auf dem Niveau von vor der Coronapandemie.

Die Erklärung für die kurzzeitige Konvergenz und das wiederholte Auseinanderklaffen zwischen Ost und West findet sich in den glückstrennenden Faktoren, die während der Coronapandemie für die Lebenszufriedenheit eine geringere Rolle spielten als in „Normalzeiten". Zum einen trafen die Konsum- und Freizeiteinschränkungen die Westdeutschen in der Coronazeit aufgrund ihres höheren absoluten Einkommens stärker als die Ostdeutschen. Urlaube, Reisen, Restaurantbesuche und Shoppingtouren konnten seltener unternommen werden; vor allem die wohlhabenderen Westdeutschen waren gezwungen, sich einzuschränken. Der Einkommensvorteil der Westdeutschen konnte während der Pandemie nicht in einen Konsumvorteil umgesetzt werden. Nach der Pandemie gilt dies freilich nicht mehr, die Einkommens- und Vermögensvorteile der Westdeutschen machen sich im Querschnitt wie schon vor der Coronazeit in einer höheren durchschnittlichen Lebenszufriedenheit bemerkbar (Frijters et al., 2004; Raffelhüschen & Renz, 2022, S. 36-40).

Darüber hinaus ist der Anteil der jüngeren Bevölkerung (16- bis 24-Jährige) im Westen höher als im Osten. Diese ist aber mit weitem Abstand die glücklichste Altersgruppe (Abbildung 2b). 2024 berichteten die 16- bis 24-Jährigen von einer Lebenszufriedenheit von durchschnittlich 7,60 Punkten, die Senioren von nur 6,86 Punkten. Gerade aber die Jüngeren büßten während der Coronapandemie an Lebenszufriedenheit ein und damit eine Bevölkerungsgruppe, die im Westen anteilig stärker vertreten ist als im Osten.

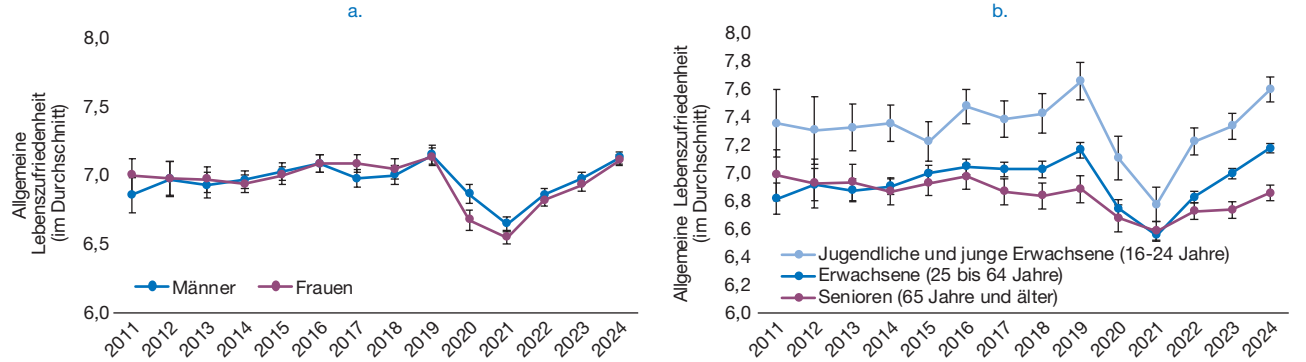
Erholung nach Coronazeit: Frauen, Jugendliche und junge Erwachsene wieder deutlich zufriedener

Ein wesentlicher Grund für die derzeit deutschlandweit steigende Lebenszufriedenheit dürfte in der Normalisie-

Abbildung 2

Frauen in der Pandemie unglücklicher als Männer, junge Erwachsene fast auf Niveau der Senioren gefallen

„Wenn Sie einmal alles in allem nehmen, wie zufrieden sind Sie insgesamt zurzeit mit Ihrem Leben?" Null bedeutet ‚überhaupt nicht zufrieden' und zehn ‚völlig zufrieden'



Mittelwerte der Lebenszufriedenheit in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen von 2011 bis 2024. Für die repräsentative Umfrage wurden in identischer Weise von 2011 bis 2024 92.811 Personen ab 16 Jahren befragt.

Quelle: Glücksatlas-Datenbank 2011-2024, IfD Allensbach, eigene Berechnungen.

rung des Wohlbefindens derjenigen Bevölkerungsgruppen liegen, die sich von der Coronapandemie besonders betroffen zeigten. So empfanden Frauen die sich aus den Coronamaßnahmen ergebenden Auswirkungen im Vergleich zu Männern als deutlich belastender. Abbildung 2a zeigt, dass sich die Lebenszufriedenheit zwischen Männern und Frauen bis 2019 kaum unterschied. Im Jahr 2020 sank das durchschnittliche Wohlbefinden der Frauen um 0,46 Punkte, das der Männer hingegen nur um 0,28 Punkte. Für den pandemiebedingten „Happiness Gender Gap" wurden in der Literatur bereits einige Erklärungen gefunden: So arbeiten Frauen eher in Berufen mit häufigen Sozialkontakten, deren Ausübung während der Pandemie teils verboten (z. B. körpernahe Dienstleistungen) und teils umstrukturiert (z. B. in der Pflege, in Schulen und Kindergärten) wurden (Raffelhüschen & Renz, 2022, S. 52-54). Zudem stemmten Frauen in der Pandemie einen Großteil der Sorgearbeit sowie des „Homeschoolings" und arbeiteten eher von zu Hause aus (Bujard et al., 2021; Jessen et al., 2021). Einige Studien zeigen darüber hinaus, dass Frauen coronabedingt eher unter Einsamkeit, sozialer Isolation und Angst litten als Männer (z. B. Lepinteur et al., 2021). Mit dem Aufheben der Maßnahmen nimmt die Lebenszufriedenheit aber wieder deutlich zu: Seit 2021 erholte sich das Wohlbefinden der Frauen im Schnitt um 0,57, das der Männer um 0,48 Punkte.

Einen noch stärkeren Zufriedenheitseinbruch erlebten während der Coronapandemie Jugendliche und junge Erwachsene (16- bis 24-Jährige). Von 2019 bis 2021 sank deren Lebenszufriedenheit um 0,88 Punkte, diejenige der Senioren hingegen nur um 0,3 Punkte (Abbildung 2b). Die Coronabeschränkungen verhinderten die im jungen Alter wichtigen sozialen Kontakte. Zudem nahmen junge Menschen die Pandemie in ihrem Zeitgefühl als viel länger wahr als ältere Jahrgänge und berichteten von Ängsten, Depressionen und Belastungsstörungen (Bujard et al., 2021). Nach den hohen Einbußen folgte nach Corona ein steiler Anstieg der Lebenszufriedenheit der jungen Erwachsenen. Seit 2021 nahm das Wohlbefinden der 16- bis 24-Jährigen um 0,82 Punkte zu. Bei den 25- bis 64-Jährigen waren es plus 0,62 und bei den Senioren (65 Jahre und älter) plus 0,27 Punkte.

Zufriedenheit mit der finanziellen Situation steigt wieder

Neben der Erholung aus der Coronapandemie scheinen die Deutschen auch die zweite Krise, die das persönliche Lebensumfeld betraf, überwunden zu haben. Die Preissteigerungen und Kaufkraftverluste 2022/2023 führten 2022 mit durchschnittlich 6,49 Punkten (wieder auf der Skala von null bis zehn) zu einer noch deutlich geringeren Einkommenszufriedenheit als in den Jahren zuvor.[2] 2024 lag sie aber schon wieder bei 6,81 Punkten und damit 0,32 Punkte höher. Dies entspricht in etwa wieder der Zufriedenheit mit der finanziellen Situation der 2010er-Jahre.[3] Hohe Tariflohnabschlüsse und Ausgleichsprämien gaben der Bevölkerung das Gefühl, dass die Kaufkraftverluste der Inflation 2022/2023 wieder weitgehend kompensiert seien. Mit einem Anstieg von 0,32 Punkten verbesserte sich die Einkommenszufriedenheit der Deutschen stärker als andere Bereiche wie die Gesundheits- (+0,05) oder Familienzufriedenheit (+0,11) (Abbildung 3a).

Abbildung 3b zeigt überdies, dass die Einkommenszufriedenheit als Prädiktor für die allgemeine Lebenszufriedenheit im Jahr 2024 in etwa so hoch ist wie 2022, während die Gesundheitszufriedenheit im Vergleich zum Ende der Coronazeit an Relevanz eingebüßt hat. Die Deutschen gewichten das Einkommen für ihre Lebenszufriedenheit im Jahr 2024 also immer noch hoch und beurteilen ihre finanzielle Situation gleichzeitig besser als vor zwei Jahren. Die gestiegene Zufriedenheit mit dem eigenen Einkommen ist somit ein wichtiger Treiber für die zunehmende Lebenszufriedenheit der letzten zwei Jahre.

Homeoffice, gesunkene Arbeitszeit und mehr Urlaub heben das Wohlbefinden

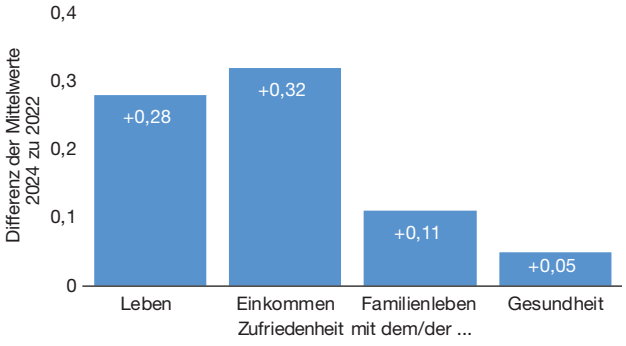
Neben den beschriebenen Faktoren (Coronaerholung und Einkommenszufriedenheit) gibt es insbesondere zufriedenheitsfördernde Veränderungen in der Arbeitswelt. So hat sich das Arbeiten von zuhause aus (Homeoffice) seit der Coronazeit in einigen Berufen stärker verbreitet. Je nach Erhebung geben etwa 20 % bis 40 % der Berufstätigen an, zumindest teilweise im Homeoffice zu arbeiten (Flüter-Hoffmann & Stettes, 2022). Homeoffice geht mit einer gestiegenen Flexibilisierung der Arbeitszeit einher und senkt die wöchentliche Pendelzeit. Beides ist im Durchschnitt für die Lebenszufriedenheit förderlich, da langes Pendeln unglücklich macht und sich Arbeit- und Familienleben besser durch das Homeoffice vereinbaren lassen (Stutzer & Frey, 2008). Aus Sonderbefragungen für den Glücksatlas ergaben sich 2022 Glückseffekte durch das Homeoffice je nach Haushaltskonstellation zwischen 0,1 und 0,3 Punkten (Raffelhüschen & Renz, 2022, S. 54-56).[4]

2 Die Befragungen wurden identisch zum Befragungsmodus zur allgemeinen Lebenszufriedenheit vom Institut für Demoskopie Allensbach in den jeweiligen Monaten Februar, März und April durchgeführt.
3 Vergleich mit den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (eigene Berechnungen), welches ebenfalls die Zufriedenheit mit mündlich-persönlichen Befragungen durchführt.
4 Hierfür wurden 2.000 Personen mittels Online-Interviews durch das Befragungsunternehmen Ipsos im Juni 2022 befragt (siehe Raffelhüschen & Renz, 2022).

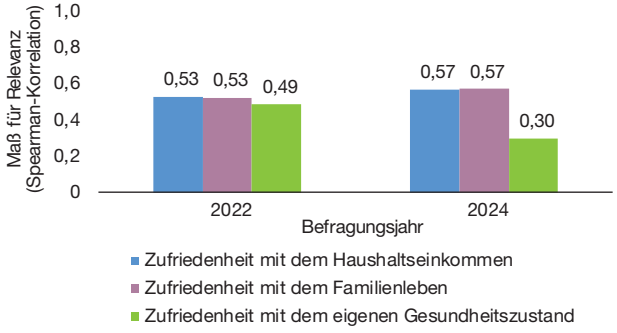
Abbildung 3

Entwicklung der Bereichszufriedenheiten und ihrer Relevanz von 2022 bis 2024

a. Stärkster Anstieg bei der Einkommenszufriedenheit



b. Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit spielt 2024 eine geringere Rolle für die allgemeine Lebenszufriedenheit als noch 2022



a. Folgende Fragen wurden mit der gleichen Skala wie bei der Lebenszufriedenheit gestellt: Einkommenszufriedenheit: „Wie zufrieden sind Sie mit dem Einkommen Ihres Haushalts?“; „Wie zufrieden sind Sie derzeit mit Ihrem Familienleben?“; „Wie zufrieden sind Sie mit Ihrem Gesundheitszustand?“

b. Spearman’scher Rangkorrelationskoeffizient, definiert zwischen -1 und +1. Lesebeispiel: In den Jahren 2022 und 2024 gibt es einen positiven und starken Zusammenhang zwischen der Einkommens- und der Lebenszufriedenheit. Die Gesundheitszufriedenheit hängt im Jahr 2024 mit r_s = 0,30 nur noch mittelstark mit der Lebenszufriedenheit zusammen.

Für die repräsentative Umfrage wurden in identischer Weise 2022 und 2024 6.331 Personen ab 16 Jahren befragt.

Quelle: Glücksatlas-Datenbank 2022 und 2024, IfD Allensbach, eigene Berechnungen.

Darüber hinaus ist die Arbeitszeit je Berufstätigen in den vergangenen Jahren gesunken, da mehr Deutsche von der Vollzeit- in die Teilzeitbeschäftigung wechselten. Dies entspricht auch den Präferenzen vieler Beschäftigter, die sich laut „Arbeitszeitreport 2021“ in der Mehrheit eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit wünschten (BaUA, 2021, S. 40-46). Wenn gewünschte und tatsächliche Arbeitszeit übereinstimmen, hebt dies das Wohlbefinden (Frey, 2009, S. 151).

Auch die Freizeitgestaltung der Deutschen trägt zur Hebung des Wohlbefindens bei. Urlaube und Reisen werden wieder häufiger unternommen. Laut jährlichen Sonderbefragungen durch das Befragungsunternehmen Ipsos für den Glücksatlas gaben 2024 52 % der Befragten an, mindestens einmal im Monat einen Ausflug oder eine kurze Reise zu unternehmen. 2021 waren es coronabedingt nur 22 %, aber selbst vor der Pandemie gerade mal 41 %. Ausflüge, Unternehmungen und kurze Reisen sind für die Lebenszufriedenheit ein wichtiger Bestimmungsfaktor (Dunn et al., 2011; Raffelhüschen & Renz, 2020, S. 75-83; Raffelhüschen & Renz, 2024, S. 115-118). Allerdings wirkt der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit entgegen, dass die Deutschen sich seit der Coronapandemie weniger mit Freunden, Bekannten und Verwandten treffen. So treffen gerade mal 69 % der Befragten ihre Freunde mindestens einmal im Monat, vor der Coronapandemie waren es noch 75 %.

Fazit

Die durchschnittliche Zufriedenheit mit dem allgemeinen Leben ist in Deutschland im Jahr 2024 wieder so hoch wie vor der Coronapandemie. Seit 2021 nahm das Wohlbefinden stetig zu – trotz wirtschaftlicher und politischer Krisen. Treiber waren insbesondere Bevölkerungsgruppen, die während Corona besonders gelitten haben und sich über die letzten Jahre wieder erholten – so z. B. viele Frauen, Jugendliche und junge Erwachsene. Im Westen stieg die Lebenszufriedenheit zudem aufgrund des Konsumeffekts und demografischer Effekte schneller wieder an als im Osten.

Auch die hohen Inflationsraten 2022/2023 konnten den Anstieg des Wohlbefindens kaum bremsen. Zwar waren die Deutschen insbesondere 2022 mit ihrer finanziellen Situation unzufrieden, die Einkommenszufriedenheit erholte sich aber 2023 und 2024 schnell wieder auf ein Niveau wie vor den hohen Preisanstiegen. Die zunehmende Einkommenszufriedenheit war in den letzten zwei Jahren ein relevanter Treiber der allgemeinen Lebenszufriedenheit.

Viele Deutsche haben zudem ihre Arbeitszeit verkürzt und an ihre Wünsche angepasst. Ein Teil der Beschäftigten konnte seine beruflichen Tätigkeiten in das Homeoffice verlegen. Die durchschnittliche Pendeldauer sank und die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie ist zumindest in manchen Berufen gestiegen. Überdies fahren die Deutschen wieder mehr in den Urlaub und unternehmen häufiger Ausflüge und kurze Reisen.

Aus Sicht der ökonomischen Zufriedenheitsforschung waren die letzten Jahre somit sehr positive Jahre. Das wi-

derspricht dem derzeitigen Krisennarrativ, welches weitgehende wirtschaftspolitische Maßnahmen erforderlich zu machen scheint. Im Gegenteil sind Teile der wirtschaftlichen Entwicklungen wie beispielsweise die Verkürzung der Arbeitszeit begrüßenswert.

Literatur

BAuA – Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. (2021). *Arbeitszeitreport Deutschland: Ergebnisse der BAuA-Arbeitszeitbefragung 2021*.

Biermann, P. & Welsch, H. (2021). An anatomy of East German unhappiness: The role of circumstances and mentality, 1990-2018. *Journal of Economic Behavior and Organization*, *181*, 1–18.

Bujard, M., von den Driesch, E., Ruckdeschel, K., Laß, I., Thönnissen, C., Schumann, A. & Schneider, N. F. (2021). Belastungen von Kindern, Jugendlichen und Eltern in der Corona-Pandemie. *BiB.Bevölkerungs. Studien*, 2/2021. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Bundesagentur für Arbeit. (2025). *Eckwerte Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit, Zeitreihen*.

Dunn, E. W., Gilbert, D. T. & Wilson, T. D. (2011). If money doesn't make you happy, then you probably aren't spending it right. *Journal of Consumer Psychology*, *21*(2), 115–125.

Flüter-Hoffmann, C. & Stettes, O. (2022). Homeoffice nach fast zwei Jahren Pandemie. *IW-Report*, 2.

Frey, B. S. (2009). *Happiness. A Revolution in Economics*. MIT Press.

Frijters, P., Haisken-DeNew, J. & Shields, M. A. (2004). Money Does Matter! Evidence from Increasing Real Income and Life Satisfaction in East Germany Following Reunification. *American Economic Review*, *94*(3), 730–740.

Jessen, J., Spieß, C. K. & Wrohlich, K. (2021). Sorgearbeit während der Corona-Pandemie: Mütter übernehmen größeren Anteil – vor allem bei schon zuvor ungleicher Aufteilung. *DIW Wochenbericht*, *88*(9), 131–139.

Lepinteur, A., Clark, A. E., Ferrer-i-Carbonell, A., Piper, A., Schröder, C. & D'Ambrosio, C. (2022). Gender, loneliness and happiness during COVID-19. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, *101*, 101952.

NIM – Nürnberg Institut für Marktentscheidungen. (2025). *Der Rückgang des Konsumklimas setzt sich fort*.

Raffelhüschen, B. & Renz, T. (2020). Stand und Entwicklung der Lebenszufriedenheit. In R. Grimm & B. Raffelhüschen (Hrsg.), *Deutsche Post Glücksatlas 2020* (S. 25–104). Penguin Verlag.

Raffelhüschen, B. & Renz, T. (2022). Glück in verschiedenen Lebensbereichen. In B. Raffelhüschen (Hrsg.), *SKL Glücksatlas 2022* (S. 47–84). Penguin Verlag.

Raffelhüschen, B. & Renz, T. (2024). *SKL Glücksatlas 2024*. Penguin Verlag.

Spieß, C. K., Daelen, A., Diabaté, S., Kriechel, L., Rüger, H., Stawarz, N. & Barschkett, M. (2024). *BiB.Monitor Wohlbefinden 2024*. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Statistisches Bundesamt. (2025). *Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate. Code: 61111-0002*. Statistisches Bundesamt.

Stutzer, A. & Frey, B. S. (2008). Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox. *Scandanavian Journal of Economics*, *110*(2), 339–366.

Title: ***The German Happiness Paradox: Rising Life Satisfaction Despite Crisis Conditions***

Abstract: *It appears paradoxical: crisis-like events are becoming more frequent in politics, the economy and society; at the same time, however, life satisfaction among Germans has been steadily increasing since 2021. The data from the Happiness Atlas from 2011 to 2024 (n = 92,000) shows that at least three factors can be identified for the current increase in life satisfaction. Firstly, population groups that were particularly affected by the corona-virus pandemic (women, young adults) are currently experiencing a disproportionately strong recovery. Secondly, there is an income and consumption effect: Germans are travelling more again and a significant increase in income satisfaction shows that the loss of purchasing power due to inflation has been largely compensated for. Thirdly, the increased flexibilisation of work (e. g. through working from home) and reduced working hours are contributing to life satisfaction.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0096

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(5), 387-388
JEL: F14, F44, O15

Konjunkturschlaglicht

Unsicherheit und Zölle belasten US-Konjunktur

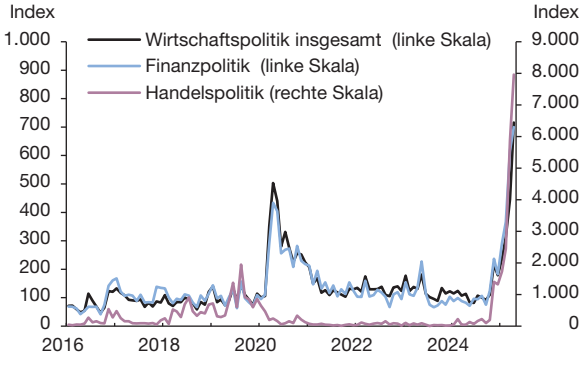
Die konjunkturellen Aussichten in den USA haben sich in den ersten Monaten seit Antritt der Trump-Administration deutlich eingetrübt. Die Stimmung bei den Unternehmen und den Konsumenten hat sich erheblich verschlechtert, die Aktienkurse sind kräftig gesunken, und der US-Dollar hat an Wert verloren. Begleitet wurde diese Entwicklung von einer stark gestiegenen wirtschaftspolitischen Unsicherheit. Ein Index, der die wirtschaftspolitische Unsicherheit auf der Basis von Nennungen in führenden Zeitungen ermittelt, ist in den ersten Monaten dieses Jahres auf historische Höchststände gestiegen (Abbildung 1). Besonders massiv erhöhte sich die handelspolitische Unsicherheit angesichts der Ankündigung drastischer Zollerhöhungen. Aber auch bezüglich aller anderen erfassten politischen Teilbereiche – etwa Finanzpolitik, Sozialpolitik oder Regulierungspolitik – ist die so gemessene Unsicherheit auf Rekordwerte geklettert (EPU, o. D.).

Vor diesem Hintergrund schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt im ersten Quartal mit einer annualisierten Rate von 0,3 %.[1] Dies ist der schwächste Wert seit dem ersten Quartal 2022. Der private Konsum, der zuletzt die Hauptstütze der Expansion gewesen war, legte nur noch verhalten zu. Angesichts der hohen Unsicherheit über die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der neuen US-Regierung und deren mögliche Folgen sparten die privaten Haushalte vermehrt. Außerdem wurden offenbar größere Teile der inländischen Verwendung durch Importe abgedeckt. Diese stiegen drastisch (mit einer annualisierten Rate von über 40 %), wohl nicht zuletzt um erwarteten Zollerhöhungen zuvorzukommen. So nahmen die privaten Investitionen zwar etwas stärker zu als im Quartal zuvor, der Anstieg war aber auf das Segment der Informationsverarbeitung konzentriert, wo die Hardware großenteils aus Asien eingeführt wird. Die Importe wurden in erheblichem Umfang auch zum Aufbau von Lagerbeständen verwendet, deren Zunahme das Bruttoinlandsprodukt rechnerisch um mehr als 2 % erhöhte. Die Exporte stiegen gleichzeitig nur moderat, sodass sich das Defizit in der Handelsbilanz auf neue Rekordstände ausweitete (Abbildung 2).

Eine Rezession hat trotz des Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Produktion in den USA zwar offenbar noch nicht eingesetzt. Hierfür sind die Daten vom Arbeitsmarkt noch zu stark, wo die Zahl der Stellen weiter deutlich zunimmt und die Arbeitslosigkeit bislang niedrig geblieben ist. Allerdings sind die Aussichten für die kommenden Monate trübe: Das Verbrauchervertrauen ist bis zuletzt weiter gesunken und liegt inzwischen in der Nähe des Tiefstandes während der Coronapandemie. Besonders gedrückt sind die Erwartungen der Konsumenten. Die Stimmung im Verarbeitenden Gewerbe, die sich zwischenzeitlich aufgehellt hatte, hat sich zuletzt wieder verschlechtert und signalisiert aktuell eine allenfalls stagnierende Produktion. Auch der gesamtwirtschaftlich wesentlich wichtigere Dienstleistungssektor expandiert den Stimmungsindikatoren zufolge kaum noch.

Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen bleiben vorerst schwierig. Die Geldpolitik hat ihren Kurs seit Dezember nicht weiter gelockert, da der Preisauftrieb nach wie vor über dem Ziel liegt und neuerlicher Inflationsdruck durch Zölle erwartet wird. Impulse von der Finanzpolitik sind ebenfalls nicht zu erwarten. Zwar sollen die während Trumps erster Präsidentschaft beschlossenen Einkommensteuersenkungen beibehalten werden, die ohne ei-

Abbildung 1
Wirtschaftspolitische Unsicherheit in den USA



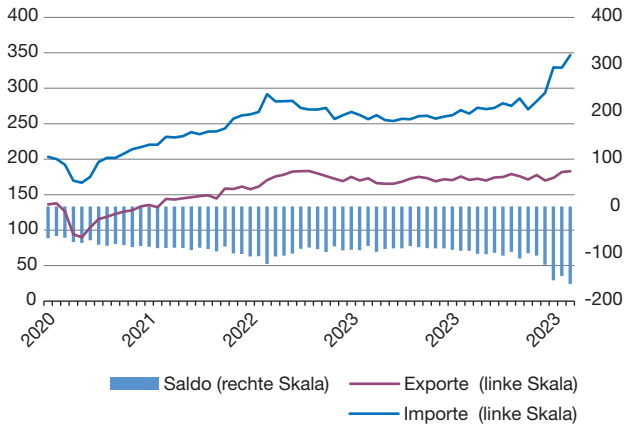
Quelle: EPU (o. D.).

1 In den USA werden die Veränderungen zum Vorquartal in der Regel auf ein Jahr hochgerechnet. Die hierzulande übliche einfache Quartalsrate beträgt -0,1 %.

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

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

Abbildung 2
Ex- und Importe von Waren sowie Handelsbilanzsaldo der USA
in Mrd. US-Dollar



Quelle: US Bureau of Economic Analysis (o. D.).

ne Neuregelung Ende 2025 auslaufen würden. Hierdurch wird aber lediglich ein restriktiver Impuls von 350 Mrd. US-$ auf die Konjunktur vermieden. Darüberhinausgehende Steuersenkungen sind unsicher und wohl nur zu finanzieren, wenn gleichzeitig erhebliche Einsparungen bei den Staatsausgaben vorgenommen werden. Es ist fraglich, ob diesbezügliche Pläne (etwa für den Verteidigungshaushalt oder bei den Sozialausgaben) tatsächlich umgesetzt werden, ihre Ankündigung schafft aber zunächst erhebliche Unsicherheit. Zu Verunsicherung führt auch der angestrebte Personalabbau im öffentlichen Sektor um etwa 200.000 Stellen im Jahr 2025, der zudem noch die Funktionsfähigkeit der Öffentlichen Dienste zu beeinträchtigen droht.

Die neue US-Regierung hat angekündigt, die Immigration zu erschweren und illegale Einwanderer zügig und in großem Umfang abzuschieben, wenngleich bislang kein verbindliches quantitatives Ziel genannt wurde. Nach der jüngsten Schätzung des PEW Research Center lebten im Jahr 2022 circa 11 Mio. nicht autorisierte Einwanderer in den USA, von denen 8,3 Mio. erwerbstätig waren und damit rund 5 % aller Arbeitskräfte ausmachten. Die Ausweisung eines nennenswerten Teils dieser Bevölkerungsgruppe würde das Arbeitsangebot und die Produktionsmöglichkeiten der Wirtschaft empfindlich senken. Selbst eine starke Verringerung der Nettozuwanderung würde die wirtschaftliche Expansion spürbar bremsen, wurde doch die Ausweitung der Beschäftigung in den vergangenen drei Jahren zum überwiegenden Teil durch Immigration gespeist (Edelberg & Watson, 2024).

Besonders belastend ist indes die Handelspolitik. Durch die bislang von der Trump-Administration in Kraft gesetzten Zusatzzölle hat sich der durchschnittliche Zollsatz auf Einfuhren in die USA nach Berechnungen der Tax Foundation (2025) bereits vervierfacht und liegt auf dem höchsten Niveau seit dem zweiten Weltkrieg. Sollten die am 2. April 2025 verkündeten sogenannten „reziproken“ Zölle tatsächlich eingeführt werden, die für die meisten Länder wesentlich höher liegen, könnte sich der Durchschnittszollsatz nochmals auf mehr als 20 % verdoppeln. Nach allen gängigen Modellrechnungen wird durch diese Politik insbesondere die wirtschaftliche Aktivität in den USA beeinträchtigt. So ergeben Simulationsrechnungen mit dem KITE-Handelsmodell des Kiel Instituts für Weltwirtschaft, dass das US-Bruttoinlandsprodukt durch eine Einführung der „reziproken“ Zölle um 1,7 % reduziert würde (Hinz, 2025).

Derzeit gelten neben einigen produktspezifischen Zöllen für die meisten Länder zwar niedrigere Zölle von in der Regel 10 %, denn die Einführung der „reziproken“ Zölle wurde zunächst einmal für 90 Tage ausgesetzt. Gleichzeitig sind allerdings die Zölle gegenüber China, dem nach Mexiko zweitwichtigsten Herkunftsland von Warenimporten, mit bis zu 145 % besonders hoch, nachdem China auf die Verhängung der US-Zölle sofort mit Vergeltungszöllen reagiert und die USA dann ihre Zölle nochmals erhöht hatten. Bei diesem Zollniveau sind die Folgen für die US-Produktion nach KITE-Berechnungen ähnlich gravierend (Hinz et al., 2025). Im Gefolge der Eskalation des Handelsstreits zwischen den USA und China sind die von China in die USA verschifften Warenmengen zuletzt eingebrochen. Sollten die erheblichen Zusatzzölle nicht bald wieder gesenkt werden oder die „reziproken“ Zölle tatsächlich weitgehend eingeführt werden, drohen große Lieferengpässe und erhebliche Preissteigerungen sowohl für die Wertschöpfungsketten in der US-Industrie als auch für die Verbraucher in den USA. Die Wahrscheinlichkeit einer schweren Rezession ist in diesem Fall groß.

Klaus-Jürgen Gern
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Edelberg, W. & Watson, T. (2024, März). New immigration estimates help make sense of the pace of employment. *The Hamilton Project*.
EPU Index – Economic Policy Uncertainty Index. (o. D.). Policy Uncertainty Index.
Hinz, J. (2025, 3. April). Neue US-Zölle treffen vor allem die USA selbst. *IfW Kiel Medieninformation*.
Hinz, J., Méjean, I. & Schularick, M. (2025). The consequences of the Trump trade war for Europe. *Kiel Policy Briefs*, 190.
Tax Foundation. (2025, 13. Mai). Trump Tariffs: Tracking the Economic Impact of the Trump Trade War.
US Bureau of Economic Analysis. (o. D.). U.S. Trade in Goods and Services, 1960-present.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
https://zbw.eu

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

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu
Website: https://wirtschaftsdienst.eu
LinkedIn:
https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw
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 Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© Das Copyright verbleibt bei den Autor:innen. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen 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 8814-332
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: https://wirtschaftsdienst.eu
Sciendo: https://sciendo.com/journal/WD

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

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

Klimaneutral Unternehmen

FSC www.fsc.org MIX Papier | Fördert gute Waldnutzung FSC® C016042