105. Jahrgang | Heft 6 Juni **2025**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

In Regionen denken: Ideen für prosperierende ländliche Räume

Robert Grundke, Enes Sunel, Bastian Alm, Antje Weyh, Petrik Runst, Jörg Thomä, Gunther Markwardt, Mirko Titze, Stefan Zundel, Dominik Frankenberg, Annekatrin Niebuhr, Jan Cornelius Peters, Katja Gehr, Michael Pflüger

Finanzpolitik
Zeitenwende mit Schönheitsfehlern
Achim Truger

USA
Zollpolitik: Mehr Macht durch Ausnahmen
Christoph Scherrer

Unternehmen
Das chinesische Afrika-Engagement
Philipp von Carlowitz, Simon Züfle

Arbeitsmarkt
Altersdiskriminierung trotz Arbeitskräftemangel?
Claus Schnabel, Juliane List

Politikevaluation
Das Teilhabechancengesetz als Fallbeispiel
Bernd Fitzenberger, Karolin Hiesinger

Ungleichheit
Geldanlage: Wer erzielt die besseren Renditen?
Marc Peter Radke

Wettbewerbspolitik
Konzessionierung von Autobahn-Raststätten
W. Benedikt Schmal, Max Zombek

Umweltpolitik
Subventionen für umweltfreundliche Produkte
Atabek Atayev, Gian Caspari, Adrian Hillenbrand, Thilo Klein

Ukraine
Unterstützung im internationalen Vergleich
Leon Haziraj, Taro Nishikawa, Jannis Stagge

Wasserstoffwirtschaft
Regionale Effekte in Norddeutschland
Andreas Lagemann, Stephen Sacht

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

6

sciendo

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

A. Truger	Finanzpolitische Zeitenwende mit Schönheitsfehlern	390

Kommentare

I. Bertschek	Digitalministerium: BMDS nimmt Fahrt auf	392
J. Boysen-Hogrefe	Gastro-Mehrwertsteuer: Keine überzeugenden Gründe	393
R. Bachmann	USA: Vierpunkteplan für ein Brain Gain	394
B. Knopf	Klimapolitik: Soziale Gerechtigkeit stärken	395
F. Blank, I. Schäfer	Rentenpolitik: Koalitionsvertrag wörtlich nehmen	396
H. Seifert	Arbeitszeiten: In Deutschland zu kurz?	398

Zeitgespräch

	In Regionen denken: Ideen für prosperierende ländliche Räume	399
R. Grundke, E. Sunel	In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern	400
B. Alm, A. Weyh	Fördergebiete neu abgrenzen: Für eine proaktivere Regionalpolitik	407
P. Runst, J. Thomä	Mit integrativer Innovationspolitik ländliches Potenzial erschließen	414
G. Markwardt et al.	Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz: Mit Wissenschaft zu neuer Blüte	419
D. Frankenberg et al.	Strukturschwache ländliche Räume als Gewinner der Energiewende?	423
K. Gehr, M. Pflüger	Regionalentwicklung und Regionalpolitik im Lichte von NIMBY	428

Analysen

C. Scherrer	Trumps Zollpolitik: Mehr Macht durch Gewährung von Ausnahmen	434
P. von Carlowitz, S. Züfle	Das chinesische Afrika-Engagement – und die Folgen für die deutsche Wirtschaft und Politik	439
C. Schnabel, J. List	Altersdiskriminierung trotz Arbeitskräftemangel?	444
B. Fitzenberger, K. Hiesinger	Politikevaluation als gesetzlicher Auftrag: Das Teilhabechancengesetz als Fallbeispiel	450
M. P. Radke	Geldanlage in turbulenten Zeiten: Wer erzielt die besseren Renditen – „Arm“ oder „Reich“?	456
W. B. Schmal, M. Zombek	Monopolrenten an der Autobahn: Implikationen der Konzessionierung von Raststätten	462
A. Atayev et al.	Mit Ungeduld zu besseren Subventionen für umweltfreundliche Produkte	466

Ökonomische Trends

L. Haziraj et al.	Unterstützung für die Ukraine im internationalen Vergleich – neue Entwicklungen	471
A. Lagemann, S. Sacht	Deregulierung der Wasserstoffwirtschaft: Regionale Effekte in Norddeutschland	475

DOI: 10.2478/wd-2025-0097

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 390-391

JEL: E62, H54, H56, H77

Finanzpolitische Zeitenwende mit Schönheitsfehlern

Prof. Dr. Achim Truger
Universität Duisburg-Essen und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Die im März 2025 beschlossene Grundgesetzänderung für das Finanzpaket erweitert die Spielräume der deutschen Finanzpolitik ganz erheblich: *Erstens* gibt es eine Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben, die oberhalb von 1 % des BIP mit Krediten finanziert werden dürfen. *Zweitens* steht für zwölf Jahre ein großes kreditfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 500 Mrd. Euro für Infrastrukturinvestitionen und Klimaschutz zur Verfügung. *Drittens* erhalten die Länder eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von jährlich 0,35 % des BIP. Das Finanzpaket bedeutet eine wirkliche Zeitenwende. Nach vielen Jahren der kontroversen finanzpolitischen Debatten ist die Schuldenbremse nun tatsächlich massiv reformiert und gelockert worden. Für die Finanzpolitik ist dies ein Befreiungsschlag. Nach dem jahrelangen lähmenden Haushaltsstreit in der Ampel-Koalition, die sich auf Betreiben ihres FDP-Finanzministers Christian Linder mutwillig um jegliche Spielräume gebracht hatte und am Ende wegen der Uneinigkeit über wenige Milliarden Euro zerbrach, verfügt die neue Bundesregierung jetzt über massive Spielräume. Sie kann sie nutzen, um Versäumnisse in zentralen Bereichen wie Verteidigungsfähigkeit, Infrastruktur, Klimaschutz und Bildung anzugehen und das Land zu modernisieren. Expansive fiskalpolitische Impulse sind zudem entscheidend für die Überwindung der durch den Corona- und den Energiepreisschock herbeigeführten Stagnationskrise.

Gewiss wird die konkrete Umsetzung herausfordernd: Kann ein umfangreiches Rüstungsprogramm angesichts der notorischen Probleme im Beschaffungswesen der Bundeswehr gelingen? Können die Infrastrukturinvestitionen zügig umgesetzt werden oder scheitert alles an langsamen Planungs- und Genehmigungsverfahren oder begrenzten Kapazitäten in der Bauindustrie, sodass es starke Preisschübe gibt? Solche besorgten Fragen sind legitim. Sie basieren allerdings auf den Erfahrungen der Vergangenheit, als öffentliche Investitionen – auch aufgrund der Politik der „schwarzen Null“ – häufig nach Kassenlage und unstetig erfolgten. Die Tatsache, dass nun die finanziellen Voraussetzungen vorhersehbar über einen längeren Zeitraum gegeben sind, dürfte sowohl die Planbarkeit als auch den Kapazitätsaufbau begünstigen. Bei aller Freude und Erleichterung über die Chancen der finanzpolitischen Zeitenwende sind dennoch mindestens vier durchaus ernsthafte Schönheitsfehler festzustellen.

Erstens ist das Finanzpaket konzeptionell genau falsch herum aufgesetzt. Eine dauerhafte Kreditfinanzierung weiter Teile der großenteils konsumtiven Verteidigungsausgaben lässt sich ökonomisch kaum rechtfertigen. Eigentlich wäre für die Verteidigungsausgaben ein vorübergehendes Sondervermögen sinnvoll gewesen, während dauerhaft eine Finanzierung aus den laufenden Einnahmen angezeigt gewesen wäre. Genau umgekehrt ist es bei den öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur, die nur auf zwölf Jahre befristet und nominal in der Höhe begrenzt über das Sondervermögen abgebildet sind. Bei ihnen wäre gemäß der goldenen Regel der öffentlichen Investitionen durchaus eine dauerhafte Kreditfinanzierungsmöglichkeit in Höhe der Nettoinvestitionen sinnvoll gewesen. Zwar ist es angesichts der empfundenen militärischen Bedrohungslage politisch verständlich, durch eine dauerhafte Ausnahme der Verteidigungsausnahmen von der Schuldenbremse ein starkes Signal der Entschlossenheit zu senden. Es ist jedoch klar, dass es nicht sinnvoll sein kann, zusätzlich zur

© 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.

Regelgrenze der Schuldenbremse von nun 0,7 % des BIP für Bund und Länder zwei bis drei oder sogar mehr Prozent des BIP an Verteidigungsausgaben dauerhaft über Kredite zu finanzieren. Dies liefe auf Schuldenstände oberhalb von 100 % des BIP hinaus. Der neuen Bundesregierung mangelt es offensichtlich aktuell noch an einem langfristig nachhaltigen – auch einnahmeseitigen – Finanzierungskonzept.

Zweitens ist die volle Ausschöpfung der nach der Reform dauerhaft zulässigen Verschuldung mittelfristig nicht mit den aktuellen EU-Fiskalregeln zu vereinbaren, die Obergrenzen von 1,5 % des BIP für das strukturelle Defizit und von 60 % des BIP für die Schuldenstandsquote vorsehen. Zwar kann man an den willkürlichen Grenzen der EU-Fiskalregeln auch nach der jüngsten Reform berechtigte Kritik üben. Es wirft aber ein schlechtes Licht auf Deutschland als EU-Partner, wenn es bei der Reform zunächst auf möglichst große Strenge drängt, um dann aus rein nationalen Motiven eine 180-Grad-Wende einzuleiten. Die Bundesregierung muss die EU-Perspektive mitdenken und konstruktiv an einer Reform der EU-Fiskalregeln oder alternativen Lösungen auf EU-Ebene mitwirken, die allen Mitgliedstaaten und nicht nur Deutschland die auch im europäischen Sinn notwendigen Ausgaben ermöglichen.

Drittens gewährleistet das Finanzpaket nicht in ausreichendem Maße die Zusätzlichkeit der kreditfinanzierten Verteidigungs- und Infrastrukturausgaben. Deren volles Wachstumspotenzial kann nur ausgeschöpft werden, wenn insbesondere das Sondervermögen möglichst investiv und zusätzlich verausgabt wird. Zwar gibt es Vorkehrungen für die Zusätzlichkeit: So müssen Verteidigungsausgaben von 1 % des BIP ohne Kredite finanziert werden, und die Investitionsquote im Kernhaushalt muss mindestens 10 % betragen. Im Vergleich mit Vergangenheits- oder Planwerten sind diese Werte jedoch deutlich zu gering angesetzt, sodass erhebliche Spielräume im Kernhaushalt entstehen. Wenn diese Spielräume für konsumtive Zwecke genutzt werden, wird die makroökonomisch positive Wirkung des Finanzpakets gemindert; im Extremfall könnte sie ganz verpuffen. Insofern wären ehrgeizigere Vorgaben für Zusätzlichkeit und investive Verwendung angezeigt. Allerdings ist eine gedachte, aber zuvor gar nicht finanzierbare Planung kaum ein sinnvoller Ausgangspunkt zur Bestimmung der Zusätzlichkeit: Wenn am Ende Mittel zweckentfremdet werden, ist das zwar gemessen am Ideal schlecht, wenn es aber hilft, gravierende Kürzungen und damit eine unnötig restriktive Finanzpolitik zu vermeiden, kann das sinnvoll sein. Das gilt insbesondere für die Länder und vor allem die Kommunen, deren finanzielle Lage bereits seit 2023 prekär ist. Die jüngste Steuerschätzung brachte für die Kommunen gegenüber der vorherigen Schätzung bis 2029 Mindereinnahmen von 27 Mrd. Euro. Dies sollte für den Bund eine Mahnung sein, dass insbesondere die Finanzlage der Kommunen und deren aufgabengerechte Finanzierung deutlich mehr Aufmerksamkeit verlangen.

Viertens schließlich sind einige der konkreten Maßnahmen im Koalitionsvertrag problematisch. Zwar ist z. B. der schon kurzfristig geplante Investitionsbooster über vergünstigte Abschreibungsregelungen grundsätzlich wünschenswert, berücksichtigt aber nicht die erheblichen kontraproduktiven Steuerausfälle insbesondere bei den Kommunen. Manche der anderen Maßnahmen, wie etwa die Senkung der Gastro-Mehrwertsteuer, die Erhöhung der Pendlerpauschale, die Mütterrente oder die Agrardieselvergünstigung sind schon für sich genommen kritikwürdig und wären, falls aus dem Finanzpaket finanziert, eine Verschwendung kostbarer Ressourcen.

Die Bundesregierung hat es in der Hand, möglichst viele der Schönheitsfehler durch die konkrete Umsetzung des Finanzpakets sowie die vorgesehene grundsätzliche Reform der Schuldenbremse noch zu beseitigen, damit die große Chance der Zeitenwende auch tatsächlich genutzt wird.

DOI: 10.2478/wd-2025-0098

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 392

JEL: H83, L86

Digitalministerium

BMDS nimmt Fahrt auf

Seit Jahren haben verschiedene Akteure und Institutionen, darunter die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), darauf gedrängt, ein Bundesministerium für Digitalisierung einzurichten. Zum einen, um diesem Thema die notwendige Priorität zu widmen, zum anderen, damit der Digitalminister oder die Digitalministerin dieses Thema auf Augenhöhe mit den Kolleg:innen anderer Ressorts vertreten kann. So schreibt die EFI in ihrem Policy Brief 02/2021: „Die Aufgabe eines Digitalministeriums wäre es, die großen Linien der digitalen Transformation und ihrer Chancen im Blick zu haben, Strategien zu entwickeln, diese koordinierend interministeriell voranzutreiben und deren Umsetzung zu verfolgen." Der Zuschnitt des neuen Ministeriums für Digitalisierung und Staatsmodernisierung (BMDS) wirkt dahingehend überzeugend. Als Themenfelder wurden identifiziert: Digitaler Staat, Staatsmodernisierung, Digitale Wirtschaft, Digitale Souveränität, Digitale Infrastruktur sowie Internationale Digitalpolitik.

Nach der jahrelang schleppend verlaufenden digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung ist es konsequent, dass deren Digitalisierung inklusive Onlinezugangsgesetz und Normenkontrollrat sowie die IT-Beschaffung des Bundes jetzt beim BMDS liegen. Zu begrüßen ist zudem der Zustimmungsvorbehalt des BMDS für alle wesentlichen IT-Ausgaben des Bundes. Hier bleibt abzuwarten, wie dieser konkret umgesetzt wird. Zudem sollte dem BMDS ein Digitalbudget zugeordnet werden. Die digitale Verwaltung wird sich nur durch eine konstruktive Abstimmung mit Ländern und Kommunen realisieren lassen. Hier sorgt die seit Kurzem bestehende Digital-Minister-Konferenz der Länder zumindest dafür, dass alle Ländervertreter an einem Tisch zusammenkommen und damit Entscheidungen schneller und im Sinne der Einheitlichkeit getroffen werden können. Für die Digitalpolitik, in der es darum geht, rechtliche Rahmenbedingungen auf EU-Ebene zu gestalten und dann auf nationaler Ebene umzusetzen, ist eine Bündelung der Zuständigkeiten in einem Ministerium ebenfalls angebracht. Dass die Datenpolitik beim Innenministerium verbleibt, mag im Sinne eines kohärenten regulatorischen Rahmens zum Nachteil werden. Hier wird es eine gute Koordination brauchen.

Auch wenn die großen Themenfelder klar identifiziert sind, verbirgt sich dahinter eine Vielzahl detaillierter Aufgaben. Allein die weitere Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes stellt eine Mammutaufgabe dar. Insofern ist die Aussage des Digitalministers richtig, es gelte nun „brutal zu priorisieren". Vom Minister bereits angekündigt wurden der flächendeckende Ausbau von Glasfaser und 5G, eine einheitliche IT-Infrastruktur oder der „Deutschland-Stack" mit Basiskomponenten wie Cloud- und IT-Diensten und klar definierten Schnittstellen mit Fokus auf Cybersicherheit. Ebenso auf der Agenda steht die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Wirtschaft, um die Chancen von künstlicher Intelligenz und digitaler Geschäftsmodelle besser nutzen zu können. Und das unter Wahrung von Datenschutz und Datensicherheit.

Erste Maßnahmen, die bereits umgesetzt oder eingeleitet wurden: Der Bundestag beschloss Ende Mai 2025, dass für Telekommunikationsnetze künftig überragendes öffentliches Interesse gelten soll, zunächst bis Ende 2030. Dies soll den Ausbau von Glasfaser und 5G beschleunigen, unter anderem durch schnellere Genehmigungsverfahren. Das wird aber nicht das Problem lösen, dass oft mangelnde Nachfrage nach Glasfaser den Ausbau hemmt. Des Weiteren wurde eine Rechtsgrundlage für die Bund und Länder übergreifende Zusammenarbeit bei der Verwaltungsmodernisierung beschlossen. Das National-Once-Only-Technical-System (NOOTS) soll künftig eine sichere und effiziente Vernetzung von Verwaltungsdaten ermöglichen. Für Bürger:innen würde dies bedeuten, dass persönliche Daten nur einmal in das IT-System eingegeben werden.

Auch für weitere Themenfelder gilt es natürlich konkrete Ziele und Maßnahmen zu definieren und umzusetzen, insbesondere für die digitale Souveränität. Jedoch sind die ersten Schritte wichtig, um zu zeigen, dass das BMDS bereits jetzt handlungsfähig ist. Es wurden große Bedenken geäußert, dass es zu lange dauern würde, bis ein Digitalministerium – aufgebaut „from scratch" – auch handlungsfähig sein würde. Aber vielleicht liegt gerade hier ein bedeutender Vorteil: Der Aufbau einer gänzlich neuen Einheit, die sich losgelöst von etablierten Strukturen entwickeln kann und in der sich Fachexpert:innen aus Wirtschaft und Politik mit dem richtigen Spirit zusammentun, um die digitale Transformation voranzutreiben. In ihren Empfehlungen hat die EFI darauf hingewiesen, dass mit einem Digitalministerium „neuer Prägung" die Chance genutzt werden sollte, „moderne Strukturen und Prozesse der Governance" zu schaffen, die „auf ein projektbezogenes Arbeiten ausgerichtet" sind. Hoffen wir, dass dem neuen Ministerium gelingt, woran vorherige Ressorts gescheitert sind.

Prof. Dr. Irene Bertschek
ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

© 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-2025-0099

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 393
JEL: H20, H22, H23

Gastro-Mehrwertsteuer

Keine überzeugenden Gründe

Die Frage, ob im Haus (bisher 19 % Umsatzsteuer) oder zum Mitnehmen (bisher 7 %), wird vermutlich bald an Bedeutung verlieren. Im Koalitionsvertrag steht wörtlich: „Die Umsatzsteuer für Speisen in der Gastronomie wird zum 01.01.2026 dauerhaft auf sieben Prozent reduziert."

Man könnte meinen, ein Kuriosum des Umsatzsteuerwesens weniger, wenn Speisen in der Gastronomie gleich denen im Einzelhandel besteuert werden. Zugleich war die Gastro-Branche in den vergangenen Jahren durchaus zahlreichen Herausforderungen ausgesetzt, sodass der warme Regen „Steuersenkung" hier sicherlich einiges an Erleichterung bringen wird.

Doch schaut man genauer hin, fällt auf, dass die Lage in vielen anderen Branchen deutlich angespannter ist als in der Gastronomie. Insbesondere das Verarbeitende Gewerbe und die exportorientierten Unternehmen stehen aktuell unter Druck. In den vergangenen Jahren haben sie international massiv an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Der internationale Wettbewerbsdruck ist in der Gastronomie hingegen naturgemäß weniger stark ausgeprägt.

Brisant ist eine steuerliche Schützenhilfe, die nur einer bestimmten Branche zugutekommt, weil sie implizit von allen anderen getragen werden muss. Mit den gut 4 Mrd. Euro pro Jahr hätten schließlich andere Zwecke finanziert werden können, die deutlich mehr oder sogar allen Branchen genutzt hätten. Dies gilt auch dann, wenn wie aktuell der Kreditrahmen der öffentlichen Haushalte merklich geweitet wurde. Kreditfinanzierung entbindet nicht von einer effizienten Mittelverwendung, sondern macht diese vielmehr noch dringlicher.

Die Erleichterung der einen ist somit zumindest implizit die Belastung der anderen. Stellen Sie sich einfach vor, der Betrag wäre dazu genutzt worden, die Einkommensteuer zu senken. Das hätte allen Branchen und vielen Menschen geholfen, insbesondere hätte es die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutlich stärker verbessert als eine Senkung der Umsatzsteuer. Nun ist zwar auch die Umsatzsteuer eine Belastung der wirtschaftlichen Aktivität – die Vorstellung, dass sie nur den Konsum trifft und keinerlei Einfluss auf Leistungsanreize hat, ist unterkomplex. Der landläufig gebräuchliche Name „Mehrwertsteuer" deutet das an: Es ist eine Steuer auf den „Mehrwert" bzw. die Wertschöpfung. Doch zum einen verzerrt die Umsatzsteuer, anders als die Einkommensteuer, Spar- und Investitionsentscheidungen nicht – sie relativ zur Einkommensteuer zu reduzieren, ist aus dieser Sicht also nicht zu empfehlen – und zum anderen geht es nicht um eine Reduktion des allgemeinen Satzes, sondern um sehr spezielle Güter. Es gibt also eine klare Umverteilungskomponente dieser Steuersenkung zwischen den Branchen und zwischen den Konsument:innen.

Wo und wie die Umverteilung stattfindet, hängt wesentlich davon ab, wer die Steuer ökonomisch trägt, oder anders gesagt, in welchem Ausmaß der reduzierte Steuersatz über reduzierte Preise an die Konsument:innen weitergereicht wird. Als Daumenregel hat sich etabliert, dass eine Veränderung der Umsatzsteuer zu 70 % in den Konsumentenpreis eingeht. Allerdings gibt es Hinweise, dass Steuersatzerhöhungen deutlich stärker weitergereicht werden als -senkungen. Grob gesagt ist es plausibel, dass sich Restaurantbesucher:innen und Restaurantbesitzer:innen die gut 4 Mrd. Euro in etwa hälftig teilen werden.

Da die Ausgaben für Restaurantbesuche relativ zum Einkommen mit demselben tendenziell zunehmen, ist davon auszugehen, dass das Stück des Kuchens, das an die Konsument:innen fällt, überwiegend auf den Tischen gutverdienender Haushalte serviert werden wird. Anders als bei der Senkung des allgemeinen Satzes der Umsatzsteuer dürfte die Reduktion des Steuersatzes in der Gastronomie noch nicht mal progressive Umverteilungseffekte auslösen. Das Gegenteil ist wahrscheinlich.

Es gibt somit insgesamt keine überzeugenden konjunkturellen oder strukturellen noch sozialpolitischen Gründe, die Umsatzsteuer in der Gastronomie zu senken. In den „fetten Jahren" vor der Coronapandemie wäre sie vielleicht mit einem Achselzucken hinnehmbar gewesen; aber aktuell, da angesichts des demografischen Wandels ein effizientes und leistungsorientierteres Steuer- und Transfersystem dringender ist denn je, bleibt sie eine Maßnahme, die aus der Zeit gefallen ist: ein Geschenk an die Wenigen, für das alle etwas bezahlen müssen.

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Kiel Institut für Weltwirtschaft

© 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-2025-0100

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 394

JEL: F22, H52, I28

USA

Vierpunkteplan für ein Brain Gain

Das Trump-Regime greift die unabhängige Wissenschaft in den USA auf mindestens vier Ebenen an: 1) Willkürliche Kürzungen von Drittmitteln, die bereits vom Kongress genehmigt und von unabhängigen Gremien der Wissenschaft zugeteilt waren; 2) unkontrollierte Regulierung gegen (real existierenden) Antisemitismus auf US-Campi – übrigens eine Maßnahme, die zuvor von den Demokraten genutzt wurde, um ihre Diversity, Equity & Inclusion (DEI) Agenda durchzusetzen; 3) Besteuerung der Erträge aus den Stiftungsvermögen privater Universitäten sowie die Androhung der Aberkennung des steuerrechtlichen Status als gemeinnützige Institutionen; und 4), das am Ende schärfste Schwert, die Einwanderungspolitik, die im US-System nahezu ausschließlich in der Zuständigkeit der Exekutive liegt und die es den US-Universitäten nahezu unmöglich machen wird, ihre Talente global zu rekrutieren. Dieser vierfache Angriff auf die Wissenschaft passt zu anderen Politikmaßnahmen des Trump-Regimes wie die Attacken gegen die Kunst, die Presse und die Justiz, welche auf die Zerstörung wichtiger Säulen der liberalen republikanisch-demokratischen Grundordnung abzielen. Diese Politiken sind nicht nur antithetisch zur propagierten „America First"-Agenda, vor allem mit dem Angriff auf die Wissenschaft wird ein wichtiger Wachstums- und Innovationsmotor der USA eventuell für immer zerstört, sondern sie werden auch die Geschwindigkeit des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts weltweit verlangsamen, denn es ist unwahrscheinlich, dass andere Länder diesen Ausfall zumindest kurz- und mittelfristig kompensieren. Selbst bei einem Erdrutschsieg der Demokraten bei den Wahlen in den Jahren 2026 und 2028 wird eine junge Wissenschaftlerin, die ihre Karriere in den USA beginnen könnte, abwägen, ob nicht in vier Jahren wieder ein trumpeskes Regime an die Macht kommt.

Was kann Deutschland tun? Zunächst einmal muss vor übertriebenen Erwartungen gewarnt werden. Die Vorstellung, Deutschland könne den Brain Drain von 1933 ff., unter dem sein Wissenschaftssystem heute immer noch leidet, jetzt schnell korrigieren, ist unrealistisch. Auch in Deutschland geht es politisch prekär zu, wenn ein gutes Fünftel der Wählerstimmen auf eine rechtsextremistische Partei entfallen, macht das den Wissenschaftsstandort Deutschland nicht attraktiver.

© 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.

Erstens sollten sich Brain-Gain-Maßnahmen zunächst an diejenigen jungen Forscher:innen richten, die weltweit ohnehin vor einem Übergang stehen: fertige Bachelor- und Masterstudenten, Pre-Docs, PhD-Studenten, Post-Docs und Assistenzprofessoren. Diese Flüsse finden sowieso statt und sollten recht einfach nach Deutschland umleitbar sein. Meist ist auf diesen Karrierestufen die Mobilität höher. Hinzu kommt auch die schnöde Kalkulation, dass Nachwuchswissenschaftler:innen weniger pro Kopf kosten als etablierte Professor:innen.

Das bedeutet, *zweitens*, nicht, dass man nicht auch gezielt versuchen sollte, etablierte und renommierte Starprofessor:innen anzuwerben. Deutschlands strategischer Bedarf sollte die Richtung diktieren: Bereiche wie Militärtechnik, KI, Quantencomputing, Robotik, Steuerungs- und Regelungstechnik, Medizin- und Pharmaforschung. Die experimentelle und laborintensive Forschung in den USA sind besonders durch die Drittmittelkürzungen betroffen. Diese Maßnahme muss in Form eines gezielten Headhuntings organisiert werden. Hierfür ist eine agile Task Force aus dem Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt, der Hochschulrektorenkonferenz, dem Wissenschaftsrat und den Wissenschaftsgesellschaften erforderlich.

Drittens werden deutlich mehr finanzielle Mittel benötigt. Allein das Jahresbudget meiner relativ kleinen, privaten Universität betrug 2024 1,6 Mrd. US-Dollar, wogegen die Mittel etwa der Exzellenzinitiative vergleichsweise gering aussehen. Ist Deutschland wirklich bereit, statt Mütterrente und Gastronomiemehrwertsteuer mehr in die Wissenschaft zu investieren? Noch wichtiger wird es sein, die Verwaltungsverrechtlichung und Bürokratie der deutschen Universitäten zumindest partiell und lokal aufzuheben. Hier wird man Öffnungsklauseln und Reallabore brauchen, damit das deutsche Universitätssystem mittelfristig lernen kann, welche Regulierungen wirklich nötig sind.

Viertens braucht es genau das Out-of-the-Box-Denken, das, durchaus überraschend, Kulturstaatsminister Wolfram Weimer an den Tag legte, als er Harvard anbot, eine Dependance in Deutschland einzurichten. Dies ist eine niedrigschwellige Idee, für die Deutschland erst einmal nur großzügige Visaregeln bereitstellen müsste. Denn viele US-Eliteuniversitäten haben – aus den Hochtagen der Globalisierung – solche Dependancen bereits. Eine Kofinanzierung könnte das Angebot noch attraktiver machen. Das löst ein konkretes Problem, indem sie den vierten Schlag des Trump-Regimes gegen die Wissenschaft über die Einwanderungspolitik wenigstens partiell parieren.

Prof. Rüdiger Bachmann
University of Notre Dame (Indiana, USA)

DOI: 10.2478/wd-2025-0101

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 395

JEL: Q58, I38, H23

Klimapolitik

Soziale Gerechtigkeit stärken

Das Zweijahresgutachten des Expertenrats für Klimafragen (2025) analysiert erstmals – auf Basis des erweiterten Mandats nach der Novelle des Klimaschutzgesetzes – neben der Emissionsentwicklung auch die sozialen Verteilungswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen. Die Motivation ist klar: Die Transformation zur Klimaneutralität wird nur dann gelingen, wenn sie sozial gerecht ausgestaltet wird. Der bestehende klimapolitische Instrumentenmix in Deutschland verfehlt dieses Ziel jedoch bislang weitgehend und die sozialen Verteilungswirkungen von Klimapolitik bleiben bisher zu oft unbeachtet. Die Folge: Haushalte mit niedrigem Einkommen tragen verhältnismäßig höhere Lasten, während wohlhabendere Gruppen überproportional von Förderungen profitieren.

Diese soziale Schieflage manifestiert sich besonders deutlich bei steigenden Preisen für fossile Energieträger infolge der CO_2-Bepreisung. Diese trifft einkommensschwache Haushalte überdurchschnittlich stark – nicht nur, weil sie einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden müssen, sondern auch, weil ihnen häufig die Mittel fehlen, auf emissionsärmere Alternativen umzusteigen. So entsteht ein fossiler Lock-in: Die Energiewende schreitet voran, doch ein Teil der Gesellschaft bleibt zurück. Ohne gezielte Unterstützung droht eine strukturelle Verfestigung von Energiearmut – mit weitreichenden sozialen und politischen Konsequenzen. Um diese Dynamiken zu durchbrechen, bedarf es eines kohärenten Politikrahmens, der soziale Ausgleichsmechanismen zu einem integralen Bestandteil der Klimapolitik macht. Der Expertenrat identifiziert hier vier Bausteine: den Ausbau einer mit den Treibhausgasminderungszielen kompatiblen öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge, sozial differenzierte Förderprogramme, regulatorische Maßnahmen sowie direkte finanzielle Kompensation.

Der Ausbau öffentlicher Daseinsvorsorge – etwa im Nahverkehr oder in der Wärmeversorgung – ist ein zentraler Hebel, um emissionsarme Alternativen auch für jene zugänglich zu machen, die nicht über die Ressourcen für individuelle Lösungen verfügen. Ein verbesserter ÖPNV oder eine flächendeckende Fernwärmeinfrastruktur schaffen nicht nur klimapolitische Vorteile, sondern auch soziale Mehrwerte: reduzierte Luftschadstoffe, geringere Lärmbelastung, mehr Teilhabechancen. Daneben sind gezielt ausgestaltete Förderprogramme unerlässlich. So zeigt die Reform der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), wie durch einkommensabhängige Zuschüsse gezielt Barrieren für untere Einkommensgruppen abgebaut werden können. Haushalte mit einem zu versteuernden Einkommen unter 40.000 Euro erhalten dort nun bis zu 30 % zusätzliche Förderung für einen Heizungstausch. Doch dieser Weg muss weiter beschritten werden. Auch Beispiele aus europäischen Nachbarländern, wie das Social Leasing für E-Fahrzeuge in Frankreich oder Bonus-Malus-Systeme bei der Fahrzeugbesteuerung zeigen, wie sozial gerechte Anreize in der Klimapolitik wirksam gestaltet werden können (siehe auch Zukunft KlimaSozial, 2025).

Zentral für die gesellschaftliche Akzeptanz der CO_2-Bepreisung ist zudem ein Lastenausgleich, der als fair empfunden wird. Hier bietet das Konzept eines Klimageldes, das die Einnahmen aus der CO_2-Bepreisung pro Kopf oder sozial gestaffelt an die Bevölkerung zurückgibt, eine pragmatische Lösung. Dabei erhöht die Einführung des zweiten europäischen Emissionshandels für Gebäude und Verkehr (EU-ETS 2) ab 2027 mit potenziell stark steigenden Preisen den Druck, sozial ausgewogene Maßnahmen rasch umzusetzen. Der europäische Klima-Sozialfonds sollte hier als Chance genutzt werden, vom EU-ETS 2 besonders betroffene vulnerable Gruppen mit entlastenden Maßnahmen zu unterstützen. Neben Förderung und Ausgleichsmaßnahmen sind auch regulatorische Instrumente unverzichtbar. Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) oder das CO_2-Kostenaufteilungsgesetz setzen hier wichtige Impulse, etwa durch die gerechtere Verteilung von Transformationskosten zwischen Mietenden und Vermietenden.

Im Zusammenspiel könnten diese vier Bausteine dazu beitragen, dass keine Bevölkerungsgruppe durch die Transformation zu einer klimaneutralen Gesellschaft in übermäßiger oder als ungerecht wahrgenommener Weise belastet wird (siehe auch Zukunft KlimaSozial, 2024). Denn nur wenn alle gesellschaftlichen Gruppen an der Transformation positiv teilhaben können, lassen sich die Klimaziele langfristig erreichen. In diesem Sinne empfiehlt der Expertenrat, die sozialen Auswirkungen bei der Ausgestaltung klimapolitischer Maßnahmen künftig stärker mit einzubeziehen.

Dr. Brigitte Knopf
Zukunft KlimaSozial; Expertenrat für Klimafragen

Literatur

Expertenrat für Klimafragen. (2025, 5. Februar). *Zweijahresgutachten 2024*.
Zukunft KlimaSozial. (2024). *Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern: 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik.*
Zukunft KlimaSozial. (2025). *Beispiele für klimasoziale Maßnahmen in Europa.*

© 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-2025-0102

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 396

JEL: A13, H55, J14

Rentenpolitik

Koalitionsvertrag wörtlich nehmen

Die neue Regierungskoalition verspricht in ihrem Koalitionsvertrag: „Wir werden die Alterssicherung für alle Generationen auf verlässliche Füße stellen“ (CDU/CSU & SPD, 2025, S. 19). Dazu werden eine Reihe von Vorhaben genannt und Versprechen gemacht, denen vor allem eins gemeinsam ist: Sie bewegen sich im Rahmen des gegenwärtigen Systems der Alterssicherung. Sie bestätigen für die Dauer der Legislaturperiode die bisherige Politik (Stabilisierung des Rentenniveaus und keine Verschärfung der Anhebung des Rentenalters), versuchen an anderen Stellen Probleme im gegenwärtigen System zu beheben (Versicherungspflicht für Selbstständige, die als „Frühstartrente“ bezeichnete private Vorsorge für Schüler:innen sowie weitere Reformen der privaten Vorsorge) und sollen Anreize für Mehrarbeit setzen (Steuererleichterung für arbeitende Rentner:innen).

An einer Stelle schafft die Koalition aber Raum für grundsätzliche Fragen und weitreichende Diskussionen und Entscheidungen – wenn sie denn den eigenen Koalitionsvertrag ernst nimmt. Sie schreibt: „In einer Rentenkommission werden wir bis zur Mitte der Legislatur eine neue Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Rentensäulen prüfen“ (CDU/CSU & SPD, 2025, S. 19). Wird dieser Auftrag sorgfältig umgesetzt, bieten sich zwei große Chancen: *Erstens* in Bezug darauf, wie über Rentenpolitik diskutiert wird und *zweitens* in Hinblick auf Strukturfragen des Alterssicherungssystems. Denn gesucht wird die Antwort auf die Frage, was eine angemessene Altersversorgung in Deutschland ausmacht.

In der aktuellen Debatte über Rentenpolitik – und über Sozialpolitik insgesamt – kreisen die Argumente vieler lautstarker Akteure um Fragen der Finanzierbarkeit. Vorschläge etwa zum Renteneintrittsalter oder zum Leistungsniveau folgen aus dem als vorrangig gewerteten Ziel der Beitragssatzstabilität. Der angesichts des demografischen Wandels erwartete Beitragsanstieg wird als „nicht nachhaltig“, „nicht tragfähig“ oder „nicht generationengerecht“ bewertet und müsse durch Ausgabenkürzungen begrenzt werden. Damit wird aber das Pferd von hinten aufgezäumt. Der Fokus der Kommission „Gesamtversorgungsniveau“ bietet die Möglichkeit, Rentenpolitik wieder als eine soziale Frage zu betrachten. Das heißt: Rentenpolitik wird nicht mehr mit dem starren Blick auf den Beitragssatz gemacht. Vielmehr greift die Politik in die Einkommensverteilung ein, um soziale Ziele zu erreichen. Konkret bedeutet dies, Menschen nach ihrem Erwerbsleben einen Ruhestand ohne materielle Sorgen zu ermöglichen. In Deutschland wird dies mit dem Begriff Lebensstandardsicherung umschrieben (allerdings ist dies kein eindeutiger oder sozialrechtlicher Begriff). Wie hoch nun Renten ausfallen sollen, welche Risiken abgesichert sein sollen, was eine faire Rente nach langer Erwerbstätigkeit und Familienarbeit ist, auch welche Rolle Armutsvermeidung spielen soll – darüber lässt sich lange streiten. Aber es ist wichtig, diesen Streit an den Anfang der rentenpolitischen Diskussion zu stellen. Das heißt nicht, die Frage der Finanzierung zu ignorieren oder kein effektives und effizientes System anzustreben. Aber wenn Rentenpolitik kein zu erreichendes Ziel festgelegt hat, verkommt sie zu einem reinen „was können wir uns leisten?“ und wird blind für soziale Folgen. Ohne ein solches Ziel können die Sozialpolitik und die Leistungsfähigkeit des aktuellen Systems nicht überprüft werden. Ohne ein klar definiertes Ziel, das es zu erreichen gilt, wird eine unzureichende Versorgung schlussendlich als Folge des eigenen Fehlverhaltens und unzureichender Eigenverantwortung dargestellt.

Der Hinweis auf eine „neue Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Rentensäulen“ birgt erhebliche Sprengkraft. Er zielt auf das Zusammenspiel von gesetzlicher Rentenversicherung, privater und betrieblicher Vorsorge zur Erreichung des sozialpolitischen Zwecks ab. Bereits heute wird im Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung ein Gesamtversorgungsniveau ausgewiesen (Bundesregierung, 2024a, S. 40) – in den Alterssicherungsberichten berechnet die Bundesregierung ein Gesamtversorgungsniveau wieder anders (Bundesregierung, 2024b, S. 179). Diese Kenngröße, die sich aus Vorausberechnungen zum Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung (Sicherungsniveau vor Steuern) und einer auf Annahmen basierten Kalkulation der privaten Vorsorge ergibt, hat gleich mehrere Probleme.

Erstens wird das Gesamtversorgungsniveau nur für den Augenblick des Renteneintritts berechnet. Das ist aber wenig aussagekräftig. So müsste beispielsweise bei einem in Zukunft möglicherweise wieder sinkenden Niveau die private Vorsorge einen im Rentenbezug steigenden Anteil zum Gesamtversorgungsniveau liefern – um die Niveausenkung tatsächlich auszugleichen, müsste die Rente aus der privaten Vorsorge jährlich stärker steigen als die Löhne (vgl. hierzu bereits Schäfer, 2015).

Zweitens stützt sich die Vorausberechnung der Leistungen der Rentenversicherung auf Annahmen, die im Rentenversicherungsbericht offengelegt werden und an den empirischen Werten sowie dem geltenden Recht am

© 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.

aktuellen Rand ansetzen. Nicht so die Berechnungen zur privaten Vorsorge: Hier wurden seit dem Anfang der Berechnungen stets lediglich Annahmen zu Sparbeitrag, Verzinsung, Kosten, Lebenserwartung und Rentendynamik getroffen, ohne diese mit der empirischen Evidenz abzugleichen (selbst die zeitweilige Absenkung der 4 %-Zinsannahme ist nicht empirisch begründet).

Drittens werden Berechnungen sowohl für die Rentenversicherung als auch für die private Vorsorge für eine Standardrentnerin bzw. einen Standardrentner durchgeführt: eine Person, die 45 Jahre lang zum Durchschnittsverdienst gearbeitet und Beiträge gezahlt hat. Während der Bezug in der Rentenversicherung aber eine Pflichtbeitragszahlung ist, ist die private Vorsorge freiwillig – und die Daten zeigen, dass längst nicht alle Personen vorsorgen (Bundesregierung, 2024a). Während also im Falle der gesetzlichen Rente die Frage im Raum steht, wie sehr empirische Lebensläufe der Maßzahl nahekommen, stellt sich bei der privaten Vorsorge eher die Frage, ob die Maßzahl generell anwendbar ist.

Viertens fließt in die Berechnungen zur privaten Vorsorge der gesamte Beitrag in Leistungen zur Absicherung des Risikos „Langlebigkeit" (Altersrente) und nicht in zusätzliche Vorsorge für den Fall der Erwerbsminderung oder des Todes. Diese Leistungen sind ebenso von der Niveausenkung der gesetzlichen Rente betroffen. Das ausgewiesene Gesamtversorgungsniveau im Alter ist damit überhöht, da die zusätzlichen Beiträge annahmegemäß allein für das Gesamtversorgungsniveau im Alter verwendet werden.

Fünftens sind die ausgewiesenen Messgrößen auf dieser Grundlage kein Leistungsziel, sondern das Ergebnis zweier kumulierter Größen: einerseits des Rentenniveaus der Rentenversicherung gemäß der Gesetzeslage (das auf ein Leistungsziel geeicht sein kann, aber nicht ist); andererseits der privaten Vorsorge, die in den Annahmen so geeicht ist, dass ein spezifisches Gesamtversorgungsniveau erreicht werden kann und soll.

Für die kommende Diskussion einer „Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Rentensäulen" ist damit mehrerlei wünschenswert: Es muss ein echtes Sicherungsziel sozialpolitisch definiert werden. Anderenfalls bleibt die Debatte auf der Ebene der reinen Berichterstattung stehen. Wenn weiter die Alterssicherung im Mehr-Säulen-Modell verfolgt wird, müssen die Beiträge der einzelnen Säulen zum Sicherungsziel definiert und fixiert werden – und zwar gestützt auf bisherige Erfahrungen. Wenn die Zusage dieses Beitrags von kapitalgedeckter, privatwirtschaftlich umgesetzter Vorsorge nicht geleistet werden kann, d. h., wenn sie nicht auf einen konkreten, prüfbaren Beitrag zur Gesamtversorgung festzulegen ist –, dann sollte die Rolle von Vorsorge neben der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich geprüft werden. Für ein Berichtswesen, mit dem das Erreichen eines Sicherungsziels geprüft werden kann, müssen die entsprechenden Daten gesammelt und veröffentlicht werden. Und das bedeutet in einem Mehr-Säulen-System, dass auch die zugesagten Leistungen, ihre Dynamisierung und die tatsächlichen Kosten der zusätzlichen Vorsorge in die Darstellungen einfließen müssen.

Wünschenswert wäre zudem, dass wie bisher im Alterssicherungsbericht neben dem bzw. der Standardrentner:in weitere Biografien sowie noch darüber hinaus auch Leistungen bei Erwerbsminderung und an Hinterbliebene ausgewiesen werden. Das ist mit Blick auf das Gesamtversorgungsniveau deshalb so wichtig, weil im Mehr-Säulen-Modell eine implizite, nie politisch wirklich thematisierte Aufgabenteilung zwischen den Säulen angelegt ist: Die gesetzliche Rentenversicherung reagiert flexibel auf unterschiedliche Lebensläufe und berücksichtigt auch Phasen ohne Erwerbsarbeit bzw. honoriert diese explizit („Mütterrente"). In der privaten und betrieblichen Vorsorge sind solche Elemente zwar rudimentär vorhanden (Kinderzulage), sie basieren aber darauf, dass Eigenbeiträge geleistet werden, selbst wenn das Erwerbseinkommen wegbricht.

Es gilt nun die bestehenden Herausforderungen in der Rentenpolitik sozialpolitisch und zielorientiert zu lösen. Während einige Vorhaben der Koalition in die richtige Richtung gehen (Stabilisierung des Rentenniveaus), sind andere eher unnütz („Frühstartrente", Anreize zur Weiterarbeit). Gleichwohl bietet der Koalitionsvertrag eine Chance – die Chance, das Alterssicherungssystem in einer Kommission systematisch zu durchdenken und Vorschläge zu machen, die dem eigentlichen Ziel der Rentenpolitik gerecht werden, nämlich eine angemessene Absicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu ermöglichen!

Dr. Florian Blank, Ingo Schäfer
WSI der Hans-Böckler-Stiftung, DGB

Literatur

Bundesregierung. (2024a). *Rentenversicherungsbericht 2024. Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 Abs. 1 und 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – (SGB VI)*.

Bundesregierung. (2024b). *Alterssicherungsbericht: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI*.

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

Schäfer, I. (2015). *Die Illusion von der Lebensstandardsicherung. Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells"*. Studie 1/2015, Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen.

DOI: 10.2478/wd-2025-0103

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 398

JEL: J08, J22, J13

Arbeitszeiten

In Deutschland zu kurz?

Die Meldung, dass die durchschnittlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten in Deutschland zu den kürzesten aller Industrieländer zählen, hat keinen besonderen Neuigkeitswert (Schäfer, 2025). Seit Jahren informieren Daten von OECD und Eurostat über diese Tatsache. Wenn sie dennoch aktuell eine hohe Aufmerksamkeit findet und heftige öffentliche Debatten auslöst, hat das zweifellos mit dem sich in den kommenden Jahren weiter verknappenden Angebot an Arbeitskräften zu tun. Zudem ist die Problematisierung der als zu kurz angesehenen Arbeitszeit als Versuch anzusehen, die jüngst aufgekommene Diskussion über die Viertagewoche abzublocken. Welche Erkenntnisse aber können globale Durchschnittswerte liefern, und inwieweit taugen sie als informative Entscheidungsgrundlage für geeignete politische Maßnahmen, um mögliche Knappheiten an Arbeitskraft zu lindern? Der Blick auf den Durchschnittswert aller abhängig Beschäftigten verdeckt, wo relativ einfach zu mobilisierende Zeit- und Arbeitspotenziale liegen, wo außerdem längere Arbeitszeiten unerfüllte Wünsche von Beschäftigten einlösen und zu Wohlfahrtsgewinnen führen können.

Entscheidend ist, die Arbeitszeiten von Voll- und von Teilzeitbeschäftigten separat zu betrachten. Beschäftigte der ersten Gruppe arbeiteten 2024 in Deutschland trotz partieller 35-Stundenwoche durchschnittlich 40,2 Stunden pro Woche und damit fast genauso viel wie im EU-Durchschnitt (40,3 Stunden) (Eurostat, 2025). Nur unwesentlich kürzer als der EU-Durchschnitt (22,5 Stunden) arbeiteten 2023 die Teilzeitbeschäftigten mit durchschnittlich 22,1 Stunden pro Woche. Wenn die Arbeitszeiten dieser beiden Beschäftigtengruppen nah an den europäischen Durchschnittswerten liegen, wie aber sind dann die im internationalen Vergleich sehr niedrigen Durchschnittswerte aller Beschäftigten zu erklären? Zwei Faktoren sind ausschlaggebend: Zum einen ist es die überdurchschnittlich hohe Teilzeitquote von Frauen. Mit knapp 50 % wird sie in Europa lediglich in den Niederlanden und der Schweiz übertroffen und liegt in etwa gleichauf mit der Quote in Österreich. Zum anderen kommt die in Deutschland ebenfalls überdurchschnittlich hohe Frauenerwerbstätigkeit hinzu (Frauenerwerbsquote: 74,1 % gegenüber dem EU-Durchschnitt von 66,3 %). Diese beiden Faktoren drücken den Wert der durchschnittlichen Arbeitszeit.

© 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 Gründe, warum Frauen in hohem Maße in Teilzeit arbeiten, sind immer wieder hinreichend problematisiert worden. Gleichwohl stehen nach wie vor gravierende Hürden längeren Arbeitszeiten im Wege. Erfreulich ist lediglich, dass der Anteil der Frauen, die keine Vollzeitstelle finden können, innerhalb der letzten 10 Jahre von knapp 15 % auf gut 5 % gesunken ist. Nach wie vor aber hält das Defizit an Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder Frauen davon ab, länger zu arbeiten. Bei Müttern mit Kindern bis zu drei Jahren liegt die Teilzeitquote bei knapp 73 %. Im Ausbau von Ganztagsbetreuung liegt ein wirksamer Ansatz, um das Arbeitsangebot zu steigern und zugleich den Wünschen vieler Teilzeitbeschäftigter zu entsprechen und damit deren Karriere- und Einkommensperspektiven zu verbessern.

Die neue Bundesregierung will Teil- und auch Vollzeitbeschäftigte durch finanzielle Anreize bewegen, ihre Stundenzahlen aufzustocken. Im Koalitionsvertrag von 2025 ist vereinbart, Zuschläge für Mehrarbeit, die über die tariflich vereinbarte Vollzeitarbeit hinausgeht, steuerfrei zu stellen – ein fataler familien- und gesellschaftspolitischer Rückschritt. Mit diesem Vorhaben ebnet die Bundesregierung den Weg zurück zum Familienernährermodell. Denn vorrangig sind es Männer, die Überstunden leisten. Aufgrund ihrer durchschnittlich höheren Stundenlöhne dürften innerfamiliäre Entscheidungen das asymmetrische Zeitmuster bestätigen oder sogar noch verstärken. Je mehr Stunden ein Partner im Familienverbund Vollzeit arbeitet, desto größer ist der Druck auf den anderen Partner, und das ist in aller Regel die erwerbstätige Frau, die Erwerbsarbeit zu begrenzen oder gar zu reduzieren.

Auch für längere Teilzeitarbeit bietet die neue Bundesregierung Anreize. Steuerlich begünstigt sie Arbeitgeber, die eine Prämie zur Ausweitung der Arbeitszeit zahlen. Sinnvoll erscheint es, die finanziellen Anreize auch auf Minijobber:innen auszudehnen. Immerhin streben etwa 40 % dieser Beschäftigten ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis mit längeren Arbeitszeiten an (Schäfer, 2023), ein nicht geringes zusätzliches Arbeitspotenzial. Der Ball liegt im Feld der Arbeitgeber.

Dr. Hartmut Seifert
ehemals Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

Literatur

Eurostat. (2025). Durchschnittliche normalerweise geleistete Wochenarbeitsstunden in Haupttätigkeit, nach Geschlecht, Alter, Stellung im Beruf, Vollzeit-/Teilzeittätigkeit und Wirtschaftszweigen (ab 2008, NACE Rev. 2).

Schäfer, H. (2023). Arbeitspotenziale bei geringfügig Beschäftigten. *IW-Kurzbericht*, 60/2023.

Schäfer, H. (2025, 18. Mai). Arbeitszeiten: Griechen arbeiten 135 Stunden im Jahr mehr als Deutsche. *IW-Nachricht*.

DOI: 10.2478/wd-2025-0104

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 399

JEL: R11, R52, R58

In Regionen denken: Ideen für prosperierende ländliche Räume

Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen Deutschlands sind kleiner geworden, aber noch deutlich vorhanden. Im Zuge der ökologischen und digitalen Transformation könnten sie wieder größer werden. Aber Klimawende und Digitalisierung bergen auch Chancen – nicht zuletzt für den ländlichen Raum. Was kann die Politik tun, damit vom Strukturwandel alle Regionen profitieren? Was lässt sich aus (Miss-)Erfolgsgeschichten lernen? Und was sind die Voraussetzungen, damit Innovation zunehmend auf dem Land stattfinden kann? – Ein Zeitgespräch über die Förderung von Regionen.

In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern

Robert Grundke, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Enes Sunel, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Fördergebiete neu abgrenzen: Für eine proaktivere Regionalpolitik

Bastian Alm, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

Antje Weyh, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Chemnitz

Mit integrativer Innovationspolitik ländliches Potenzial erschließen

Petrik Runst, Thünen Institut für Innovation und Wertschöpfung

Jörg Thomä, Universität Göttingen

Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz: Mit Wissenschaft zu neuer Blüte

Gunther Markwardt, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg

Mirko Titze, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Stefan Zundel, BTU Cottbus-Senftenberg; Begleitforschung für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz

Strukturschwache ländliche Räume als Gewinner der Energiewende?

Dominik Frankenberg, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig

Annekatrin Niebuhr, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Jan Cornelius Peters, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig

Regionalentwicklung und Regionalpolitik im Lichte von NIMBY

Katja Gehr, Universität Würzburg

Michael Pflüger, Universität Würzburg; CESifo; IZA

Title: *Thinking in Regions: Ideas for Prosperous Rural Areas*

Abstract: *Regional differences in Germany have decreased, but are still large. The positive trend could reverse in the course of the ecological and digital transformation. But climate change and digitalisation are also known to hold opportunities – not least for rural areas. What can politicians do to ensure that all regions benefit from structural change? What can be learnt from success (failure) stories? And what are the prerequisites for innovation to increasingly take place in rural areas?*

DOI: 10.2478/wd-2025-0105

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 400-406

JEL: H20, H70, O20, R10, R50

Robert Grundke, Enes Sunel

In Zeiten des Strukturwandels Regionen in Deutschland besser fördern

Die regionalen Unterschiede in Deutschland haben abgenommen, sind aber nach wie vor beträchtlich. Und sie könnten sich im Zuge der ökologischen und digitalen Transformation wieder vergrößern. Drei Dinge sollten deshalb getan werden: Erstens, die Regionalfördermaßnahmen und andere Maßnahmen mit regionaler Wirkung besser koordinieren. Zweitens, die finanziellen und administrativen Kapazitäten der Kommunen verbessern. Und drittens, die Energie- und Digitalinfrastruktur zügig ausbauen.

Deutschland ist ein stark dezentralisierter Föderalstaat mit relativ großen wirtschaftlichen und sozialen Gefällen (Abbildung 1). Mit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 nahmen die regionalen Ungleichgewichte beträchtlich zu, da die Umstellung von Plan- auf Marktwirtschaft mit erheblichen strukturellen Veränderungen und hohen wirtschaftlichen und sozialen Anpassungskosten in den östlichen Bundesländern einherging. Hinzu kam der durch die Globalisierung, den technologischen Fortschritt und die ökologische Transformation ausgelöste Strukturwandel, der erhebliche Auswirkungen auf einige Regionen in Westdeutschland hatte, wie etwa das Ruhrgebiet oder andere Regionen mit viel Bergbau und einer hohen Konzentration an CO_2-intensiven Branchen des Verarbeitenden Gewerbes (Dauth et al., 2014).

Im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte haben die regionalen wirtschaftlichen Unterschiede vor allem zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern deutlich abgenommen. Die ostdeutschen Bundesländer profitierten von erheblichen öffentlichen und privaten Investitionen, unterstützt von Regionalfördermaßnahmen des Bundes und der Europäischen Union (EU), Verbesserungen der institutionellen Qualität sowie einem guten Bildungs- und Berufsbildungsangebot. Dank der guten Bildung der Bevölkerung und der hohen Forschungsqualität konnten gezielt Innovationscluster entwickelt werden, die sich sehr positiv auf einige Regionen auswirkten, so z. B. der Halbleiter-Cluster in Dresden.

Die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-Bruttoinlandprodukts (BIP) der verschiedenen Kreise und kreisfreien Städte sind aber weiterhin erheblich. Agglomerationseffekte und kulturelle Faktoren führten zu einer zunehmenden Wirtschafts- und Bevölkerungskonzentration in den größeren Metropolräumen, was auch in vielen anderen OECD-Ländern zu beobachten ist (OECD, 2023a). Der sich fortsetzende Strukturwandel droht diese regionalen Unterschiede weiter zu vergrößern. Regionen, in denen CO_2- oder energieintensive Branchen oder der Automobilsektor eine große Rolle für die Wirtschaftstätigkeit spielen, werden von der ökologischen Transformation stärker belastet (OECD, 2023b).

Die ökologische Transformation wird einigen aktuell eher strukturschwachen Regionen im Norden und Osten Deutschlands aber auch Chancen eröffnen. Aufgrund wetterbedingter Faktoren haben diese komparative Vorteile im Bereich der erneuerbaren Energien, und eine geringere Bevölkerungsdichte führt eher zur Akzeptanz von Solar- und Windparks. Dies könnte Unternehmen aus anderen Regionen anlocken, die ihre Produktion dekarbonisieren möchten.

Auch die Digitalisierung wird die Produktionsprozesse und die Arbeitswelt weiter erheblich verändern. In den deutschen Regionen gibt es starke Innovatoren im Bereich traditioneller Technologien. Die Verbreitung digita-

© 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).

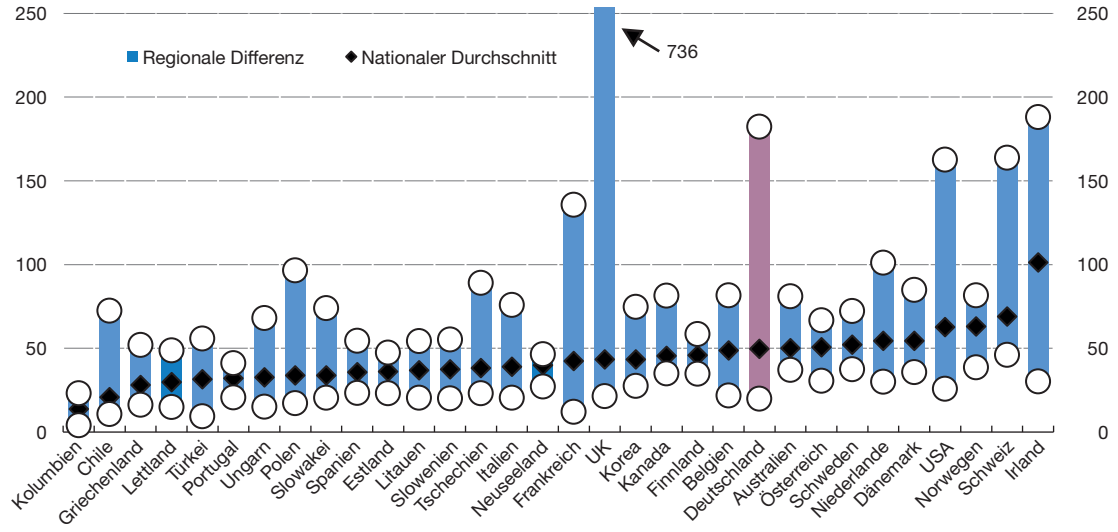
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Robert Grundke ist Senior Economist und **Enes Sunel** ist Economist, beide bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Abbildung 1

Regionale Einkommensunterschiede in ausgewählten Staaten

Pro-Kopf-BIP auf regionaler Ebene, in tausend USD zu konstanten Preisen von 2015, kaufkraftbereinigt, 2021



Die OECD teilt Länder für regionale Vergleiche in sogenannte „Territorial Levels" (TL) ein — meist in 3 Ebenen: TL1 für größte Regionen, TL2 für mittlere Regionen, TL3 für kleinste Regionen. In Deutschland entsprechen die TL3-Regionen den Kreisen. Berücksichtigt sind nur Länder, für die auf TL3-Ebene aufgeschlüsselte regionale Daten vorliegen. Die nationalen Durchschnittswerte sind nach Einwohnerzahl der TL3-Regionen gewichtet.

Quelle: OECD (2024a).

ler Technologien wird jedoch immer noch durch fehlende digitale Kompetenzen und einen schlechten Zugang zu schnellem Breitbandinternet behindert. Die sehr heterogenen demografischen Trends drohen die regionalen Ungleichheiten ebenfalls zu vergrößern. In einigen wirtschaftsschwachen Regionen wird die Bevölkerung Prognosen zufolge in den nächsten zwei Jahrzehnten nochmals um mehr als 10 % zurückgehen, was den Fachkräftemangel verschärfen, die unternehmerische Tätigkeit bremsen und die Kosten der Daseinsvorsorge erheblich erhöhen könnte.

Vor diesem Hintergrund gilt es, in drei großen Politikbereichen zu handeln:

1) Regionalfördermaßnahmen und andere Maßnahmen mit regionaler Wirkung besser koordinieren

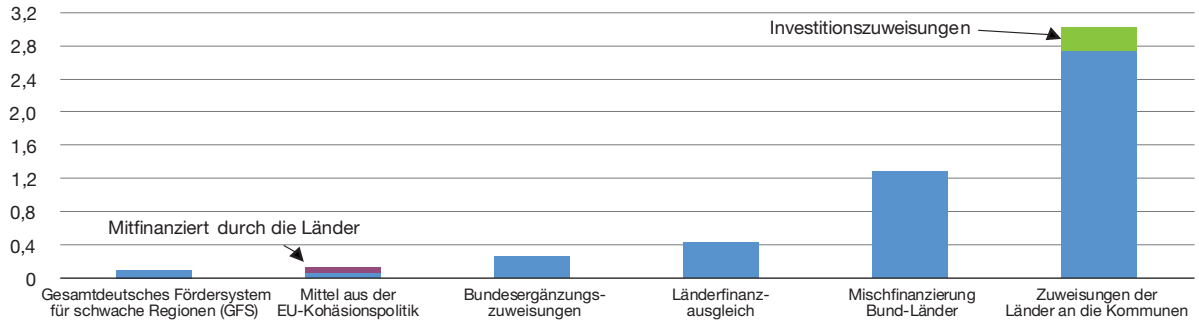
Umfangreiche Transfers zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen haben das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands zu sichern. Ein Großteil dieser Mittel wird jedoch nicht hinreichend koordiniert und fließt nicht in die Regionen, in denen der Bedarf am größten ist (Abbildung 2). Die meisten Transfers erfolgen innerhalb der Länder über kommunale Finanzausgleichssysteme, die die Kommunen durch Zuweisungen für die Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen und Verwaltungsstrukturen sowie öffentlichen Investitionen unterstützen (Thöne & Bullerjahn, 2020). Der Länderfinanzausgleich sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) an bestimmte Länder verringern die Unterschiede bei der Finanzkraft der Länder. Darüber hinaus gibt es zweckgebundene Finanzhilfen des Bundes für von den Ländern oder Gemeinden mitfinanzierte Vorhaben, um kommunale Investitionen in Bereichen wie Forschung, Digital- und Verkehrsinfrastruktur, öffentlicher Verkehr, Stadtentwicklung, Bildung, Kinderbetreuung und Wohnungsbau zu sichern. Alle diese Transfers zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen haben erhebliche Verteilungseffekte auf die Länder und ihre Kommunen und verbessern die Rahmenbedingungen für die lokale Wirtschaftsentwicklung, sie gelten allerdings nicht als Regionalfördermaßnahmen.

Ziele der regionalen Wirtschaftsförderung werden direkt über das Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS) verfolgt. Die Mittel aus dem GFS sind deutlich weniger umfangreich (0,1 % des BIPs, im Vergleich zu 1,3 % bei den Kofinanzierungsmitteln), und eine Koordination mit den anderen Finanztransfers findet nicht statt. Über die GFS-Programme werden Investitionszuschüsse, lohnkostenbezogene Zuschüsse, zinsverbilligte Kredite sowie Fördermittel für Forschung und Entwicklung, Weiterbildungsmaßnahmen und Digitalisierung für Unternehmen sowie Mittel für die öffentliche Infrastruktur gewährt. Die Mittel werden von sieben Bun-

Abbildung 2

Transfers zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen

in % des BIP und Prozentpunkten, 2023



In der ersten Säule sind Daten von 2022 zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen berücksichtigt.

Quellen: BMWK (2024), BMF (2023), Durán Laguna (2024), OECD (2024b), eigene Berechnungen.

desministerien über 16 Förderprogramme bereitgestellt und zu großen Teilen nach dem sogenannten Regionalindikatorenmodell auf strukturschwache Regionen verteilt. Dieses Indikatorenmodell misst die Produktivität und die Beschäftigungsergebnisse, die Qualität der Infrastruktur und die demografischen Aussichten. Dieser inländische Rahmen für die Regionalförderung wird durch Mittel für Übergangsregionen aus der europäischen Kohäsionspolitik ergänzt, die mehrheitlich von den Ländern verwaltet werden und an Kommunen, Forschungseinrichtungen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gehen.

Bessere Abstimmung und Zielgenauigkeit dieser verschiedenen Transfers bietet erhebliches Potenzial, die Ausgabeneffizienz zu steigern und den Bürokratieaufwand zu verringern. Ein großer Teil der zweckgebundenen Mittelzuweisungen des Bundes für die Stadtentwicklung, die Verkehrs- und Digitalinfrastruktur, die Bildungs- und Forschungsinfrastruktur sowie den sozialen Wohnungsbau erfolgt nicht nach dem Regionalindikatorenmodell. Vielmehr beruht die Aufteilung der Mittel zwischen den Ländern häufig auf dem Steueraufkommen und der Bevölkerungszahl der Länder (Königsteiner Schlüssel). Durch eine bessere Abstimmung dieser zweckgebundenen Mittel mit den Mitteln aus dem GFS und der EU-Kohäsionspolitik und eine stärkere Nutzung des Regionalindikatorenmodells für die Mittelverteilung ließen sich die Zielgenauigkeit verbessern und die Ausgabeneffizienz steigern. Dies ist umso wichtiger, als über das jüngst geschaffene Sondervermögen Infrastruktur in den kommenden zwölf Jahren 100 Mrd. Euro an die Länder und Kommunen fließen werden, um deren Investitionstätigkeit zu unterstützen.

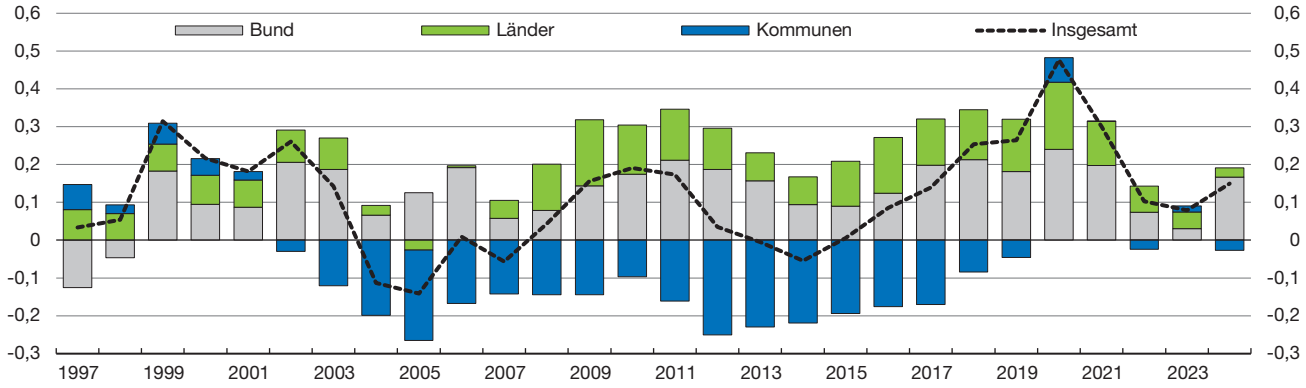
Mehr Transparenz und eine bessere Koordinierung der verschiedenen Förderprogramme würden auch die Verwaltungskosten und Informationsasymmetrien verringern, die durch die fragmentierten Antragsverfahren entstehen, vor allem für Kommunen mit begrenzten Verwaltungskapazitäten. Mit der 2019 erfolgten Einbeziehung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in das GFS konnte beispielsweise die Koordinierung verbessert und die Effizienz gesteigert werden, indem Antragsverfahren harmonisiert wurden und eine bedingte Übertragbarkeit der Mittel zwischen den verschiedenen Programmen eingeführt wurde. Dadurch erhöhten sich die Flexibilität und die Planungssicherheit der Empfänger (Suedekum, 2023).

Die geplante zentrale Anlaufstelle für die Beantragung von Fördermitteln, insbesondere für an die Kommunen gerichtete Förderprogramme – die Förderzentrale Deutschland – sollte dahin gehend erweitert werden, dass sie Zugriff auf eine größere Zahl von Förderprogrammen des Bundes sowie auf Programme der EU-Kohäsionspolitik und der Länder gibt. Zudem sollte sie genutzt werden, um die Antragsverfahren zu harmonisieren und zu vereinfachen.

2) Die finanziellen und administrativen Kapazitäten der Kommunen verbessern

Der große Investitionsstau im Infrastrukturbereich auf kommunaler Ebene belastet die wirtschaftliche Entwicklung und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen (Abbildung 3). Auf die Kommunen entfallen rund 40 % der gesamtstaatlichen Investitionsausgaben. Der Investitionsstau hat 2022 ein Niveau von 4,2 % des BIP erreicht

Abbildung 3
Kapitalstock der Kommunen
Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen, in % des BIP und Prozentpunkten



Quelle: OECD (2024c).

(BMF, 2023). Die Gründe für den Infrastrukturstau reichen von schwachen Planungskapazitäten über langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren bis hin zu einer Verschlechterung der Finanzlage in den letzten Jahren. Höhere Transferleistungen infolge der Pandemie und der Energiekrise, auf Bundesebene beschlossene Sozialleistungserhöhungen, ein starker Zustrom von Geflüchteten, steigende Energiepreise, Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor, steigende Baukosten und hohe Zinsen haben den Ausgabendruck erhöht, während die Steuereinnahmen stagnierten.

Aufgrund von Unterschieden bei der Wirtschaftsleistung ist die Lage in den verschiedenen Kreisen und kreisfreien Städten jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich. Die großen Unterschiede bei der Finanzlage der Kommunen, den öffentlichen Investitionen und der Daseinsvorsorge korrelieren auch stark mit dem Vertrauen in die öffentlichen Institutionen. Um die Finanzlage ärmerer Kommunen zu verbessern, gilt es, die lokale Steuerbasis zu verbreitern, den Kommunen einen größeren Teil der Gemeinschaftsteuern zuzuweisen und den kommunalen Finanzausgleich zu verbessern. Durch eine stärkere Zusammenarbeit der Kommunen, eine Bündelung ihrer Aufgaben und die Übertragung einiger ihrer Aufgaben auf andere Verwaltungsebenen ließen sich die Verwaltungskapazitäten erheblich steigern.

Feste Ausgaben, die auf anderen staatlichen Ebenen festgelegt werden, wie z. B. auf Bundesebene beschlossene Sozialleistungen, begrenzen die Mittel der Kommunen für langfristige Infrastrukturinvestitionen. Zwar sorgen Bundeszuweisungen und höhere Umsatzsteueranteile für eine gewisse Entlastung, doch decken diese häufig nur einen Teil der kommunalen Sozialausgaben. (Freier et al., 2023). Wenn Gesetzesänderungen auf Bundesebene die Kosten für die Gemeinden erhöhen, sollten die Kommunen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer oder anderen Gemeinschaftssteuern erhalten, ohne dass andere Zuweisungen gekürzt werden. Um ein ausgewogenes öffentliches Dienstleistungsangebot und eine stabile und ausreichende Finanzierung der Kommunen sicherzustellen, ist zudem entscheidend, den Effekt von Steuerreformen auf Bundesebene auf die Kommunen zu evaluieren.

Darüber hinaus sind die meisten kommunalen Finanzausgleichssysteme nicht kostenbasiert, sodass die Zuweisungen stark mit den Einnahmen der Bundesländer schwanken, was die finanziellen Schwierigkeiten in konjunkturellen Abschwungphasen verstärkt. Einige Bundesländer haben Verstetigungsmodelle oder kostenbasierte Ansätze eingeführt, um Abhilfe zu schaffen. Allerdings könnte eine breitere Einführung kostenbasierter Ausgleichssysteme, wie in Norwegen und Schweden, die Reaktionsfähigkeit auf externe Schocks verbessern und die Ausgabeneffizienz steigern (Thöne & Bullerjahn, 2020; OECD, 2021). Die Finanzierung dieser Programme unter anderem durch Beiträge wohlhabenderer Kommunen und eine Berechnung der Beiträge auf der Grundlage der kommunalen Steuerkraft, unter Berücksichtigung unter anderem der aktualisierten Katasterwerte für die Grundsteuern, anstatt der tatsächlichen Einnahmen, würden Fairness und Effizienz fördern (OECD, 2021).

Eine Steigerung der Einnahmen aus der Grundsteuer würde die Abhängigkeit der Kommunen von Finanztransfers verringern, die Einnahmen stabilisieren und die Anreize zur Erhöhung der Ausgabeneffizienz stärken. Die Einnah-

men aus den Gewerbesteuern, die die größte Einnahmequelle darstellen, schwanken stark mit dem Konjunkturzyklus, was die Planungssicherheit für die Kommunen beeinträchtigt. Das Aufkommen aus Steuern auf unbewegliches Vermögen, die stabilere Einnahmen bringen, ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrig. Gemessen am BIP stagniert es seit den 1990er Jahren, obwohl sich die Grundstückspreise in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt haben und die Immobilienpreise um rund 80 % gestiegen sind (Fuest et al., 2021; Bach & Eichfelder, 2021).

Die vor Kurzem durchgeführte Grundsteuerreform ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, da damit eine regelmäßige Aktualisierung der Boden- und Gebäudewerte anhand der Verkehrswerte eingeführt wurde. Bisher beruhte die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer auf Werten aus den 1960er Jahren (Westdeutschland) bzw. 1930er Jahren (Ostdeutschland) (Bach & Eichfelder, 2021). Diese Reform sollte genutzt werden, um die Einnahmen aus der Grundsteuer zu erhöhen und zugleich einen bundesweiten Mindesthebesatz einzuführen, um einem schädlichen Steuerwettbewerb entgegenzuwirken. Um zahlungsschwache, aber vermögensreiche Haushalte zu entlasten, könnten Steuerstundungen eingeführt werden – wie dies in Dänemark, Irland, Kanada und einigen US-Bundesstaaten der Fall ist. Dabei muss nur sichergestellt sein, dass die noch nicht entrichteten Steuern bei Verkauf oder Vererbung der Immobilie bezahlt werden. Die Bundesländer könnten solche Programme finanzieren, um die Grundsteuereinnahmen der Gemeinden zu garantieren, wie dies in neun US-Bundesstaaten geschieht (Dougherty & Kim, 2023).

Neben finanziellen Schwierigkeiten haben auch begrenzte Kapazitäten für strategische Planung und Projektmanagement dazu geführt, dass der kommunale Investitionsstau regional sehr unterschiedlich ist. Begrenzte Verwaltungskapazitäten erschweren auch die Beantragung und Verwaltung von Zweckzuweisungen anderer staatlicher Ebenen oder der EU, was die Wirksamkeit dieser Mittel zur Bewältigung des kommunalen Infrastrukturstaus beeinträchtigt. So variierte beispielsweise die Absorption von GFS-Mitteln in strukturschwachen Regionen zwischen Gemeinden erheblich (BMWK, 2024). Der Fachkräftemangel nimmt zu, und es wird immer schwieriger, die in den Kommunalverwaltungen erforderlichen Fachkräfte zu gewinnen und zu halten. Eine schnellere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und eine Verbesserung der Personalpolitik sind wichtige politische Hebel, um die Verwaltungskapazitäten und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu verbessern. Dies sollte mit einer besseren Kooperation und einer Bündelung von Aufgaben zwischen den Kommunen kombiniert werden. Bestimmte Aufgaben, bei denen große Skaleneffekte erzielt werden können, sollten zudem an andere Verwaltungsebenen übertragen werden.

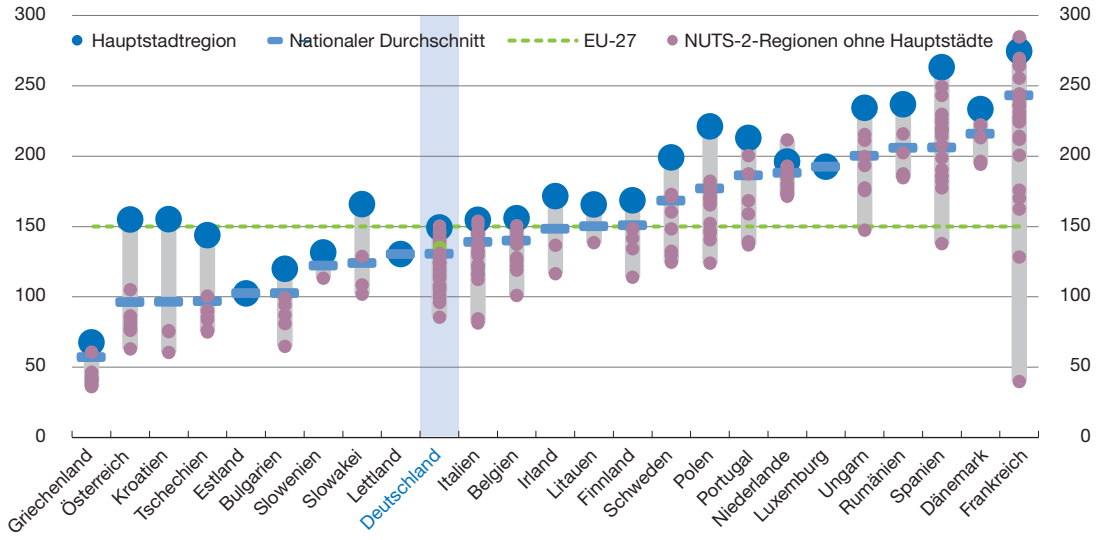
Es gibt großes Potenzial, die Kosten öffentlicher Dienstleistungen im Verhältnis zur Bevölkerung durch Gebietsreformen oder verstärkte Kooperation zu senken. Trotz einiger Gebietsreformen gibt es noch immer mehr als 10.500 Gemeinden mit einer durchschnittlichen Einwohner:innenzahl von weniger als 8.000, im Vergleich zu rund 26.000 Einwohner:innen im Median der OECD-Länder. Gemeindeverbände bieten z. B. einen geeigneten institutionellen Rahmen, um die Zusammenarbeit zwischen kleineren Kommunen zu erleichtern. In Bereichen wie Abfallwirtschaft, öffentlicher Verkehr oder Tourismus gibt es diese Art der Kooperation bereits (Zimmermann, 2017). Die Angst der Kommunen vor einem Autonomieverlust sowie Datenschutzbedenken stellen jedoch Hindernisse für die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden dar. Um diese Probleme anzugehen, hat Nordrhein-Westfalen das Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit eingerichtet. Es ist dafür zuständig, die Kommunen in den frühen Phasen der Zusammenarbeit zu beraten, hauptsächlich im Hinblick auf den potenziellen Mehrwert erhöhter Synergien. Solche Anstrengungen sollten intensiviert und durch finanzielle Anreize zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ergänzt werden, z. B. durch Anreize im kommunalen Finanzausgleich. Eine Option wäre auch, die Zusammenarbeit der Kommunen bei bestimmten Dienstleistungen vorzuschreiben.

Durch die Bündelung von Aufgaben oder die Übertragung jener Aufgaben an andere Verwaltungsebenen, die vollständig digitalisiert werden können und keine Beratung vor Ort erfordern, kann der Druck auf die Verwaltungskapazitäten auf der lokalen Ebene verringert werden. Die Beantragung und Ausstellung von Pässen, Personalausweisen und Führerscheinen ist beispielsweise in vielen OECD-Ländern zentralisiert und digitalisiert, wobei die Dokumente per Einschreiben zugestellt werden. In Deutschland werden diese Dokumente ebenfalls zentral gedruckt, für die Antragsverfahren und die Aushändigung der Dokumente sind die einzelnen Gemeinden jedoch selbst zuständig. Viele Kommunen haben die Antragsverfahren digitalisiert, dafür aber verschiedene IT-Anbieter genutzt, und eine Vernetzung der Systeme ist vielfach nicht möglich. Eine Bündelung oder Zentralisierung dieser Verwaltungsverfahren würde die Ausgabeneffizienz erhöhen und die dadurch frei werdenden personellen Ressourcen könnten für andere Aufgaben verwendet werden (NKR, 2025). Das Potenzial, die Ausgabeneffizi-

Abbildung 4

Downloadgeschwindigkeit von Regionen in Europa

Durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit im Festnetz auf regionaler Ebene, Mbit/s, Q1 2023



Die regionale Differenz bezieht sich auf die Ebene der NUTS2-Regionen (die in Deutschland den Regierungsbezirken entsprechen). Die EU hat das NUTS-System eingeführt, damit Regionen in verschiedenen Ländern vergleichbar analysiert werden können. NUTS 1 sind große Regionen, NUTS 2 mittlere Regionen und NUTS 3 kleine Regionen.

Quelle: Europäische Kommission (2024).

enz durch mehr Zusammenarbeit zu steigern, ist vor allem im öffentlichen Beschaffungswesen groß (OECD, 2019).

3) Verbesserung der Energie- und Digitalinfrastruktur

Der rasche Ausbau der Wind- und Solarstromerzeugung hat das Stromübertragungsnetz stark strapaziert, da die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien größtenteils im Norden und Osten erfolgt, während sich die Nachfrage im Westen und Süden des Landes konzentriert. Der Ausbau des Stromnetzes und die Verbesserung der Netzverbindungen mit den Nachbarländern sind entscheidend, um in allen Regionen Energieversorgungssicherheit und erschwingliche Preise zu gewährleisten.

Die Vorgängerregierung hat die Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Netzausbau stark vereinfacht und beschleunigt, indem sie diese Projekte als Vorhaben von überragendem nationalen Interesse eingestuft hat. Allerdings beeinträchtigen lange Warteschlangen für den Netzanschluss von Speicherkapazitäten und energieintensiven Großanlagen, die ihre Produktion elektrifizieren, weiterhin die Versorgungssicherheit, den industriellen Wandel und die regionale Entwicklung. Eine Reform der Konzessionsvergabe für Netzausbauprojekte ist notwendig, um die Regulierungsperiode für Netzbetreiber zu verkürzen und den Verwaltungsaufwand weiter zu verringern.

Außerdem könnte eine weitere Verbesserung der Netzentgeltanreize für die Übersiedlung von Unternehmen in Gebiete, die mit Strom aus erneuerbaren Energien versorgt werden, die regionale wirtschaftliche Konvergenz unterstützen und die ökologische Transformation fördern. In Regionen mit hohem Potenzial für erneuerbare Energien, wie der Norden und Osten, sind die Netzentgelte bis zu dreimal so hoch wie in anderen Regionen. Dies erschwert das Anlocken von Unternehmen, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die öffentliche Akzeptanz neuer Anlagen. Durch eine Reform im Jahr 2025 werden die zukünftigen Kosten für den Netzausbau bundesweit gleichmäßiger verteilt, wodurch die jährlichen Stromkosten für die Verbraucher in den betroffenen Regionen sinken. Es bedarf einer laufenden Marktaufsicht, um sicherzustellen, dass diese Einsparungen die Verbraucher erreichen. Weitere Senkungen der Netzentgelte in diesen Regionen sollten in Erwägung gezogen werden.

Die regionale Entwicklung ließe sich auch durch eine Ausweitung der Versorgung mit leistungsfähigen Internetanschlüssen auf alle Regionen fördern. Während die Unternehmensausgaben für Forschung und Entwicklung über dem OECD-Durchschnitt liegen, verharren die Investitionen in digitale Technologien auf einem vergleichsweise geringen Niveau. Ein wichtiger Faktor ist hier die niedrige durchschnittliche Downloadgeschwindigkeit, die

zwischen den Regionen – vor allem zwischen Stadt und Land – erheblich schwankt (Abbildung 4). Der Anteil der Glasfaseranschlüsse ist mit 36 % niedrig und die meisten Haushalte sind nach wie vor auf kupferbasierte DSL-Anschlüsse angewiesen, was Glasfaserausbau und Wettbewerb behindert (Europäische Kommission, 2024; VATM, 2024). Ohne sorgfältige Planung könnte der Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen erhebliche Zugangsbarrieren für neue Marktakteure schaffen und damit den Wettbewerb behindern und den Glasfaserausbau verlangsamen. Die gemeinsame Infrastrukturnutzung sollte erleichtert werden, um den Wettbewerb zu fördern und die Engpässe bei der Glasfaseranbindung zu beseitigen. 2023 wurde eine bundesweit geltende Norm für die Reduzierung der erforderlichen Grabtiefe für Erdkabel veröffentlicht, die die Unsicherheit der Planungs- und Genehmigungsbehörden und der Bevölkerung im Hinblick auf Sicherheits- und Gesundheitsrisiken deutlich verringern könnte. Dies sollte jedoch mit der Einstufung digitaler Infrastrukturprojekte als Vorhaben von überragendem nationalen Interesse kombiniert werden, um die Planungs- und Genehmigungsverfahren weiter zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Literatur

Bach, S. & Eichfelder, S. (2021). Reform der Immobilienbesteuerung: Bodenwerte belasten und Privilegien streichen. *DIW Wochenbericht*, *88*(27), 463–470.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2023). *Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2023*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024*.

Dauth, W., Findeisen, S. & Suedekum, J. (2014). The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration. *Journal of the European Economic Association*, *12*(6), 1643–1675.

Dougherty, S. & Kim, H. (Hrsg.) (2023, 26. Oktober). Bricks, Taxes and Spending: Solutions for Housing Equity across Levels of Government. *OECD Fiscal Federalism Studies,* OECD Publishing.

Durán Laguna, J. (Hrsg.) (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europäische Kommission. (2024). *DESI 2024 indicators*.

Freier, R., Geißler, R. & Gnädinger, M. (2023). *Kommunaler Finanzreport 2023*. Bertelsmann Stiftung.

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

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

OECD. (2019). *Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*. OECD Publishing.

OECD. (2021). *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing.

OECD. (2023a). *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*. OECD Publishing.

OECD. (2023b). *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023*. OECD Publishing.

OECD. (2024a). OECD *Regional Statistics Database*. OECD Publishing.

OECD. (2024b). *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2*. OECD Publishing.

OECD. (2024c). *OECD National Accounts Database*. OECD Publishing.

Suedekum, J. (2023). *The broadening of place-based policies – from reactive cohesion towards proactive support for all regions*. Paper für den Workshop 1 der OECD-EC High-Level Expert Workshop Series on „Place-Based Policies for the Future".

Thöne, M. & Bullerjahn, J. (2020). *Gemeindefinanzen und kommunaler Finanzausgleich*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

VATM – Verband der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt e. V. (2024, 30. September). *Position des VATM zur Migration von Kupfer auf Glasfaser*. Positionspapier.

Zimmermann, K. (2017). Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. *Raumforschung und Raumordnung. Spatial Research and Planning*, *75*(3), 253–263.

Title: ***Better Support Regions in Times of Structural Change***

Abstract: *Regional disparities in Germany have decreased but still remain considerable. And they could widen again as a result of the ecological and digital transformation. Regional economic development should be better coordinated in the future in order to increase its effectiveness. This could be done, in particular, with the federal government's extensive earmarked funding, e.g. in areas such as infrastructure, innovation and industrial policy. Furthermore, the financial and administrative capacities in many municipalities need to be improved in order to resolve infrastructure backlogs and cope with structural changes. In addition to increasing property tax revenues, municipalities should receive compensation when legislative changes at the federal level affect their budgets. Greater cooperation and the bundling of tasks at the municipal level can increase spending efficiency and administrative capacity, which is particularly important in the context of increasing staff shortages.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0106

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 407-413

JEL: J20, R11, R12

Bastian Alm, Antje Weyh

Fördergebiete neu abgrenzen: Für eine proaktivere Regionalpolitik

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist das bedeutendste regionalpolitische Instrument in Deutschland. In der vergangenen Legislaturperiode wurde die GRW umfassend modernisiert. Die Regionalfördergebietskarte, die den räumlichen Aktionsraum der GRW festlegt, wurde allerdings bisher nicht angepasst. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Neuabgrenzung der Regionalfördergebiete für den Zeitraum ab 2028 untersucht dieser Beitrag mögliche Ansatzpunkte, wie die proaktive Ausrichtung der GRW weiter gestärkt werden kann.

Staatliche Maßnahmen zur Unterstützung spezifischer Regionen – sogenannte place-based policies – stellen sowohl aus sozial- als auch aus wirtschaftspolitischer Perspektive relevante Instrumente dar, um faire Chancen zwischen Regionen und eine räumlich ausgewogene Entwicklung zu fördern. Aus sozialpolitischer Sicht sind regionalpolitische Maßnahmen erforderlich, um regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen zu verringern. Sie tragen damit einem grundlegenden Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft Rechnung: dem Anspruch, allen Menschen – unabhängig von ihrem Wohnort – vergleichbare Lebensbedingungen und Teilhabechancen zu ermöglichen.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht tragen place-based policies dazu bei, strukturelle Marktungleichgewichte abzumildern – etwa durch den Ausgleich von Standortnachteilen im Infrastrukturbereich oder durch den Abbau von Mobilitätshemmnissen für Arbeitskräfte und Kapital. Gelingt eine wirksame und effiziente Regionalförderung, so stärkt sie nicht nur die betroffenen Regionen, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

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

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

Der Aufsatz gibt die persönliche Meinung von Dr. Bastian Alm wieder und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Dr. Bastian Alm ist Leiter des Referates „Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik, Gemeinschaftsaufgabe (GRW), Gesamtdeutsches Fördersystem“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Berlin.

Dr. Antje Weyh ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im IAB regional Sachsen in Chemnitz.

GRW als Schlüsselinstrument der deutschen Regionalpolitik

In Deutschland hat die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik als wirtschaftliche Dimension der Regionalpolitik eine sehr lange Tradition, wobei die primäre Zuständigkeit für Regionalentwicklung gemäß Subsidiaritätsprinzip von Beginn an bei den Bundesländern lag.[1] Seit 1969 ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) das bedeutendste regionalpolitische Instrument in Deutschland. Sie verfolgt das Ziel, die wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale strukturschwacher Regionen zu fördern und deren Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen Strukturwandel zu stärken. Auf diese Weise leistet die GRW einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.

Verglichen mit anderen regionalpolitischen Förderprogrammen in Deutschland nimmt die GRW eine Sonderstellung ein: Sie beruht auf einer im Grundgesetz verankerten, seit über fünfzig Jahren bestehenden Kooperation zwischen Bund und Ländern und verfolgt eine umfassende Strategie zur mittel- und langfristigen Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit benachteiligter Regionen. Dieser strukturpolitische Ansatz setzt Investitionsanreize, fördert die interregionale Zusammenarbeit und trägt zugleich dazu bei, einen Subventionswettbewerb zwischen

1 Für eine Beschreibung der verschiedenen Phasen der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik in Deutschland seit den 1950er Jahren siehe Alm (2013, S. 21-46).

Ländern und Regionen zu vermeiden. Während die GRW in Westdeutschland in ihrer Anfangsphase primär auf die Bewältigung des tiefgreifenden Strukturwandels infolge des Rückgangs der Montanindustrie ausgerichtet war und später vor allem zur Förderung der Anpassung altindustrialisierter und ländlicher Regionen an den Strukturwandel eingesetzt wurde, übernahm sie nach der Wiedervereinigung Deutschlands zudem eine zentrale Funktion im wirtschaftlichen Aufholprozess der ostdeutschen Länder: Seit 1991 wurden ca. 65 Mrd. Euro GRW-Mittel zur Förderung von über 100.000 Vorhaben in Ostdeutschland eingesetzt, um damit Investitionen vor allem in den Bereichen der gewerblichen Wirtschaft und der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur im Umfang von mehr als 260 Mrd. Euro anzustoßen. Etliche Studien haben die vergleichsweise hohe Wirksamkeit und Kosteneffizienz der GRW unterstrichen (z. B. Brachert et al., 2019, 2024; Siegloch et al., 2025). Wegen ihrer Vielseitigkeit, Bedeutung und nachgewiesenen Wirksamkeit für die Regionalentwicklung ist die GRW zudem das Ankerinstrument des im Jahr 2020 eingeführten „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“ (GFS), das zahlreiche investive wie nicht-investive regionalpolitische Programme bündelt.[2]

Strategische Neuausrichtung erforderlich

In den vergangenen Jahren war die Weltwirtschaft wiederholt massiven äußeren Schocks ausgesetzt – etwa durch geopolitische Spannungen oder pandemiebedingte Verwerfungen. Diese Entwicklungen belasteten nicht nur internationale Wertschöpfungsketten, sondern beeinträchtigten auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Resilienz vieler Regionen, weshalb Bund und Länder die GRW in der 20. Legislaturperiode umfassend reformiert haben. Ziel war es, die Fördersystematik unter Berücksichtigung langfristiger Trends wie des demografischen Wandels sowie der grünen und digitalen Transformation, die erhebliche strukturelle Anpassungen erforderlich machen und zugleich neue Entwicklungspotenziale für Regionen eröffnen, zu verändern.

Die Reform der GRW markierte eine strategische Neuausrichtung des Instruments. Das neue, differenzierte Zielsystem erweitert die bislang stark arbeitsmarktorientierte Ausrichtung unter anderem um Aspekte struktureller Standortentwicklung und Resilienz. Die Reform umfasst zudem eine stärkere Fokussierung auf regionale Wachstumskräfte sowie gezielte Anreize für klimafreundliche und forschungsintensive Investitionen. Zudem wurden mit dem neuen Fördertatbestand „regionale Daseinsvorsorge“ weitere Akzente für eine Stärkung der Standortattraktivität gesetzt.

Im Gegensatz zur Interventionslogik, den Zielsetzungen und den Fördermöglichkeiten wurde die im Jahr 2021 von der Europäischen Kommission genehmigte Regionalfördergebietskarte der GRW, die den räumlichen Aktionsraum des Programms vorgibt, allerdings bisher nicht angepasst. Damit wird das bis zum Ende des Jahres 2027 gültige GRW-Regionalfördergebiet (Abbildung 1) weiterhin mit einem Modell abgegrenzt, das den Grad der regionalen Strukturschwäche für Arbeitsmarktregionen auf der Grundlage des BIP je Erwerbstätigen (Gewichtung: 37,5 %), der durchschnittlichen Unterbeschäftigungsquote (37,5 %), der prognostizierten Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen 2017 – 2040 (17,5 %) und der Infrastrukturausstattung (7,5 %) berechnet.

Die Tatsache, dass die den Indikatoren zugrunde liegenden Daten zum Ende der Förderperiode zum Teil bereits zehn Jahre zurückliegen, bietet immer wieder Anlass zu Kritik. Zuletzt haben Südekum und Posch (2025, S. 8) darauf verwiesen, dass dieser Ansatz einem „reaktiven Reparaturbetrieb“ gleiche, da eine Förderung von Regionen bildlich gesprochen erst möglich sei, wenn „das Kind in den Brunnen gefallen ist“. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Neuabgrenzung der Regionalfördergebiete ab dem Jahr 2028 stellt sich die Frage, wie ein geeignetes Regionalindikatorenmodell gestaltet sein muss, um die infolge der GRW-Reform bereits angelegte proaktive Ausrichtung weiter zu stärken. Der erste Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung bietet hierfür eine wichtige Grundlage.[3]

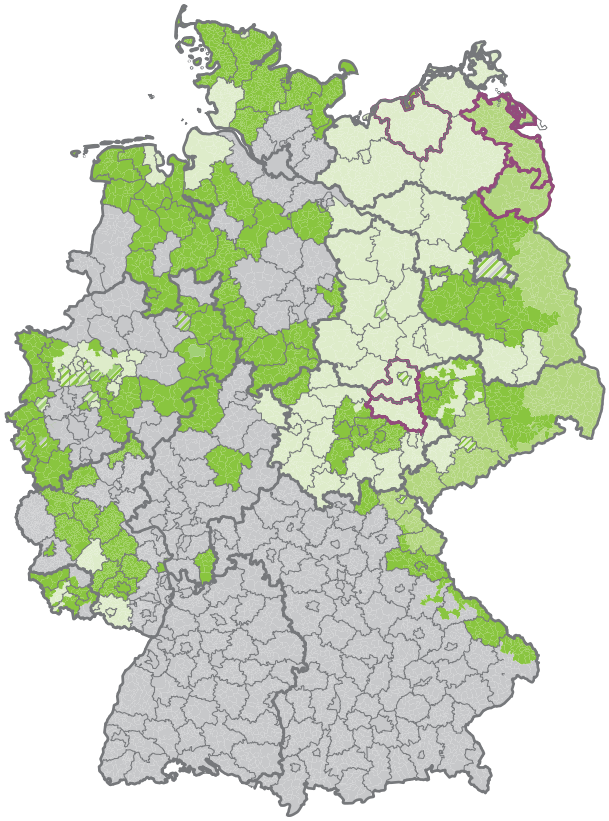
Unbestritten ist, dass der demografische Wandel, Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Dekarbonisierung, Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI) den Strukturwandel beschleunigen. Künftig dürften vermehrt auch Regionen betroffen sein, die bisher strukturbeständig waren und bislang nicht zu den GRW-Fördergebietsregionen zählten (SVR, 2025). Vor diesem Hintergrund erscheint die Entwicklung eines neuen Regionalindikatorenmodells erforderlich, das eine neue „Geography of place-based policies“ ermöglicht, indem es auch bisher weniger beachteten Regionen Entwicklungsperspektiven eröffnet.

Als zentraler Einflussfaktor für regionale Entwicklungspotenziale gilt dabei die Branchenstruktur. Im Folgenden wird exemplarisch dargelegt, wie diese – basierend auf einem

2 Die GFS-Programme fördern entweder explizit nur strukturschwache Regionen oder tragen durch bessere Förderkonditionen oder einen überproportionalen Mitteleinsatz für strukturschwache Regionen zu deren Stärkung bei, vgl. Bundesregierung (2025).

3 Der Bericht analysiert den Stand und die Entwicklung regionaler Disparitäten auf Ebene der 400 Kreise und kreisfreien Städte anhand einer Vielzahl sozioökonomischer Indikatoren, siehe Bundesregierung (2024).

Abbildung 1
GRW-Regionalfördergebiete im Zeitraum 2022 bis 2027



Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" im Zeitraum 2022 – 2027 sowie des GRW-Sonderprogramms „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen" in gemeindescharfer Abgrenzung

- C-Fördergebiet
- C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gemäß Rn. 184 Regionalbeihilfeleitlinien
- D-Fördergebiet
- teilweise C-Fördergebiet, teilweise D-Fördergebiet
- teilweise C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gemäß Rn. 184 Regionalbeihilfeleitlinien, teilweise D-Fördergebiet
- teilweise C-Fördergebiet, teilweise D-Fördergebiet, teilweise kein Fördergebiet
- teilweise D-Fördergebiet, teilweise kein Fördergebiet
- zugleich Fördergebiet des GRW-Sonderprogramms (Die Stadt Halle/Saale zählt nicht zum Fördergebiet des Sonderprogramms)
- kein Fördergebiet

Quelle: Datenbasis: Referenz des BMWK vom 11.01.2022. Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2020. © GeoBasis-DE/BKG. Bearbeitung: G. Lackmann. © BBSR Bonn.

Ansatz der Europäischen Kommission (Heikkonen et al., 2025) sowie dem aktuellen Frühjahrsgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2025) – im Zusammenhang mit einem zukünftigen Regionalindikatorenmodell zur Neuabgrenzung der Fördergebiete berücksichtigt werden könnte.

Analytischer Rahmen der Fördergebietsabgrenzung

Branchen[4] sind vom Strukturwandel, der langfristiger Natur ist, sowie von kurzfristigen Krisen, wie z. B. der COVID-19-Pandemie, in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Um beide Entwicklungen abzubilden, wird im ersten Schritt die kurzfristige der langfristigen Entwicklung der Branchen in Deutschland gegenübergestellt. Hierfür und auch für nachfolgende Analysen werden Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zum Stichtag 30. Juni der Jahre 2008, 2020 und 2024 verwendet.

Da die einzelnen Branchen in den Kreisen Deutschlands unterschiedlich stark vertreten sind, wirken sich Strukturwandel und Krisen regional unterschiedlich aus. Insbesondere wenn eine Region stark auf einzelne Branchen spezialisiert ist, kann sie in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Arbeitsmarktlage durch Transformation und Krisen erheblich beeinträchtigt werden. Daher wird im zweiten Schritt mithilfe des Krugman-Spezialisierungsindex[5] dargestellt, welche Kreise in Deutschland stark auf bestimmte Branchen spezialisiert sind bzw. ob die regionale Wirtschaftsstruktur eher diversifiziert und somit potenziell widerstandsfähiger gegenüber branchenspezifischen Krisen ist. Der Krugman-Spezialisierungsindex berechnet sich wie folgt:

$$K_r^{spez} = \sum_{i=1}^{I} |v_{ri} - v_i| \text{ mit } v_{ri} = \frac{b_{ri}}{b_r} \text{ und } v_i = \frac{B_i}{B}.$$

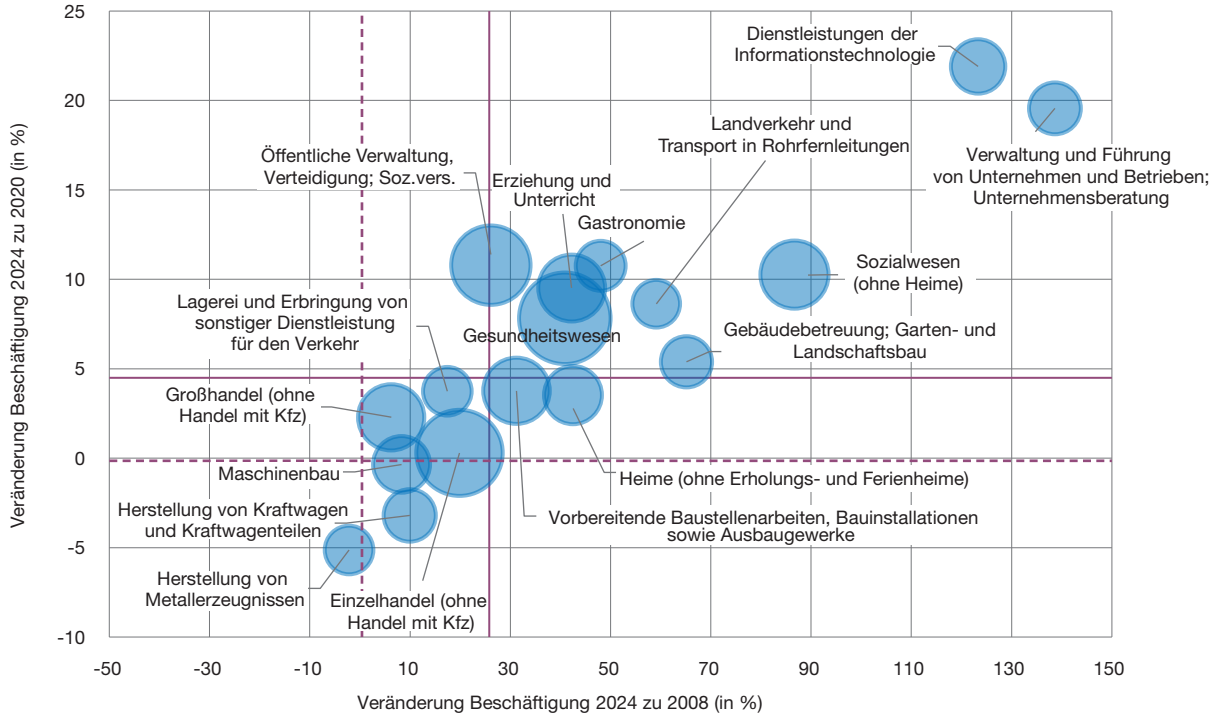
Dabei bezeichnet b_{ri} die Beschäftigung in Branche i in Kreis r, B_i die deutschlandweite Beschäftigung in Branche i, b_r die Gesamtbeschäftigung in Kreis r und B die Gesamtbeschäftigung deutschlandweit (Kosfeld, 2015).

In einem dritten Schritt wird – in Anlehnung an den Ansatz der Europäischen Kommission (Heikkonen et al., 2025) – die Bedeutung und Entwicklung einer einzelnen Branche auf Kreisebene betrachtet. Dazu werden für das Jahr 2024 die Anteile v_{ri} sowie die Veränderung von b_{ri} zwischen 2020 und 2024 analysiert. Anschließend werden die Regionen anhand des jeweiligen Medians in geringe bzw. hohe Bedeutung der Branche und vergleichsweise gute bzw. schlechte Entwicklung dieser eingeteilt. Dadurch ergeben sich vier Cluster. Im vierten Schritt wird – ebenfalls in

4 Unter Branche verstehen wir hier die Wirtschaftsabteilungen, also die Zweisteller der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 (Statistisches Bundesamt, 2008).

5 Das Krugman-Spezialisierungsmaß ist ein Index zur Messung räumlicher Spezialisierung. Daneben gibt es weitere Maßzahlen wie den Hirschman-Herfindahl Spezialisierungsindex oder den GINI Spezialisierungsindex (Kosfeld, 2015). Wenngleich sich je nach Berechnung kleinere Unterschiede im Umfang der Spezialisierung zwischen den Regionen zeigen, so werden bei allen Indizes Regionen mit einem hohen Grad an Spezialisierung auf eine oder wenige Branchen deutlich.

Abbildung 2
Beschäftigungsentwicklung nach Branchen



Die Größe der Blasen spiegelt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der jeweiligen Wirtschaftsabteilung zum Stichtag 30. Juni 2024 wider. Aus Gründen einer übersichtlichen Darstellung werden hier nur die Wirtschaftsabteilungen berücksichtigt, in denen zu diesem Stichtag jeweils mindestens 2 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am 30. Juni 2024 tätig waren. Die senk- und waagerecht durchgezogenen Linien stehen für die kurz- bzw. langfristigen Veränderungen im Durchschnitt aller Branchen. Die senk- und waagerecht gestrichelten Linien sind die jeweiligen Nulllinien.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung und Darstellung.

Anlehnung an den Ansatz der Europäischen Kommission (Heikkonen et al., 2025) – ein Indikator zur regionalen Bewältigungsfähigkeit entwickelt, der die regionale Anpassungsfähigkeit gegenüber Krisen innerhalb einer Branche abbildet. Dieser berechnet sich wie folgt:

$$bf_{ri} = \left[\frac{1}{2} * alq_r + \left(\frac{b_{ri}}{b_r} - \frac{1}{2} * \frac{vak_r}{b_r}\right)\right] * (-1).$$

Dabei bezeichnet alq_r die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2024 sowie vak_r die im Jahresdurchschnitt 2024 bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Stellen jeweils im Kreis *r*. Der Indikator spiegelt damit also zusätzlich zur Bedeutung einer Branche in der jeweiligen Region auch das nicht realisierte Arbeitskräfteangebot und die nicht realisierte Arbeitskräftenachfrage wider und berücksichtigt somit auch die Anspannung auf den regionalen Arbeitsmärkten. Zur Veranschaulichung der Schritte drei und vier wird die Automobilindustrie als Beispielbranche herangezogen.[6] Einerseits weisen mehrere Regionen Deutschlands eine hohe Spezialisierung auf diese Branche auf. Andererseits war sie kurzfristig von pandemiebedingten Störungen der Lieferketten betroffen und ist in erheblichem Maße von verschiedenen Aspekten des Strukturwandels betroffen.

Treibende Kräfte des Strukturwandels am Arbeitsmarkt deutlich erkennbar

Trotz eines nahezu durchgängigen Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland seit 2006 – mit Ausnahme der Zeit der Wirtschafts- und Finanzkrise – profitierten nicht alle Branchen gleichermaßen von dieser Entwicklung. Auch strukturelle Veränderungen und die Krisenanfälligkeit, etwa infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise oder der COVID-19-Pandemie, wirken sich auf Branchen unterschiedlich aus. Zur Darstellung der kurz- und längerfristigen Beschäftigungsentwicklung nach Branchen in Deutschland vergleicht Abbildung 2 die relative Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwischen 2008 und 2024 mit jener zwischen 2020 und 2024. Die Quadranten des Diagramms ergeben sich aus den kurz- und langfristigen

6 Die Autor:innen sprechen sich mit dem vorliegenden Artikel weder für noch gegen eine GRW-Förderung für Automobilstandorte aus. Diese Branche dient hier, wie unter anderen in Heikkonen et al. (2025), lediglich als Beispiel zur Veranschaulichung des Vorgehens.

Veränderungen im Durchschnitt aller Branchen (senk- und waagerecht durchgezogene Linien) und ermöglichen so eine systematische Einordnung der Dynamik einzelner Branchen.

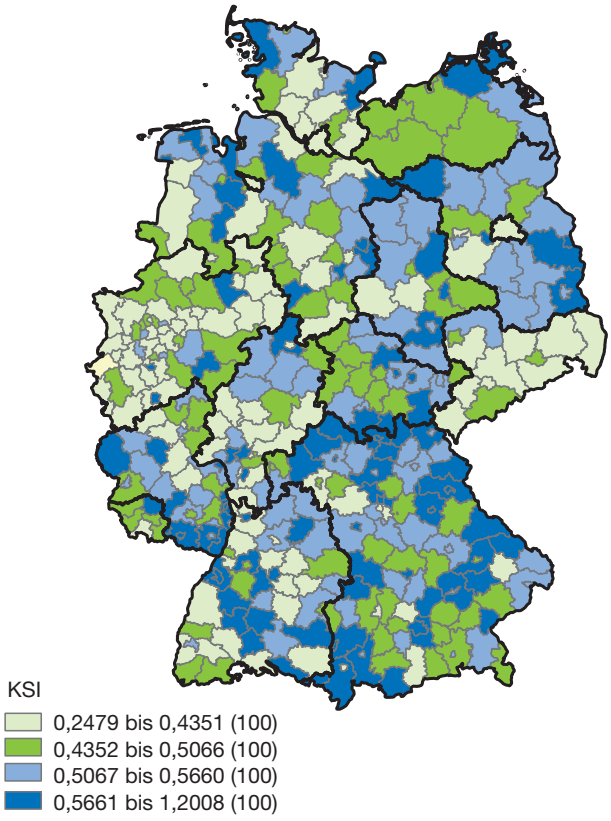
Grundsätzlich besteht ein positiver Zusammenhang der kurz- und langfristigen Entwicklung in den Branchen. Zudem zeigt sich ein recht deutlicher Trend hin zur Tertiärisierung der Wirtschaft. Gleichzeitig bauten aber auch in jüngerer Vergangenheit Branchen – wie die Herstellung von Metallerzeugnissen sowie die Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen – sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ab. Entgegen dieser Entwicklung profitieren die Dienstleistungen der Informationstechnologie, die Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben sowie Unternehmensberatungen deutlich. Auch Bereiche, die im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel gefragt sind, verzeichnen ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum. Mittlerweile stellt das Gesundheitswesen die Branche mit den meisten Beschäftigten dar, während der Einzelhandel, der 2008 noch der Bereich mit den meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war, deutlich abgebaut hat.

Hohe Spezialisierungsindizes in Automobilregionen

Strukturwandel und Krisen können einzelne Branchen und damit auch Regionen, in denen diese Branchen ein hohes Beschäftigungsgewicht haben, stark betreffen. Denkbar wäre im negativen Sinn eine erhebliche Beeinträchtigung der Wirtschaftskraft und Arbeitsmarktlage, während im positiven Sinn solche Regionen besonders profitieren können. Eine regional diversifizierte Wirtschaftsstruktur dagegen ist unter anderem von der geoökonomischen Lage weniger abhängig, und daher bei Krisen grundsätzlich besser aufgestellt. Der Krugman-Spezialisierungsindex klassifiziert Regionen nach dem Ausmaß ihrer Spezialisierung ihrer Wirtschaftsstruktur. Betrachtet man die Verteilung der Kreise anhand der Quartile, ergibt sich die Klassifizierung, wie in Abbildung 3 dargestellt.

Während Sachsen, der Südwesten Baden-Württembergs, große Teile Nordrhein-Westfalens und Hessen eher eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur aufweisen, sind viele Kreise in Bayern und Thüringen sowie Kreise an den Küsten von Nord- und Ostsee eher stärker auf eine oder wenige Branchen spezialisiert. Insbesondere Automobilregionen weisen eine starke Spezialisierung auf: Wolfsburg, Dingolfing-Landau, Emden und Ingolstadt haben neben Erlangen als Nicht-Automobilstandort die höchsten Krugman-Spezialisierungsindizes aller 400 Kreise. Eine stark diversifizierte Wirtschaftsstruktur weisen die Stadt Bielefeld, Hildesheim, der Rhein-Sieg-Kreis, die Region Hannover und Paderborn auf.

Abbildung 3
Spezialisierung der Wirtschaftsstruktur



Die Karte zeigt den Krugman-Spezialisierungsindex auf Ebene der 400 Kreise Deutschlands. Je höher der Wert des Index, desto stärker ist ein Kreis auf eine oder sehr wenige Branchen spezialisiert. Niedrige Werte stehen für eine eher diversifizierte Wirtschaftsstruktur mit einer gleichmäßigeren Verteilung der Beschäftigung auf alle Branchen. Die Eingruppierung in die vier Gruppen der Karte erfolgt anhand der Quartile, sodass alle Gruppen mit jeweils 100 Kreisen besetzt sind.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung und Darstellung.

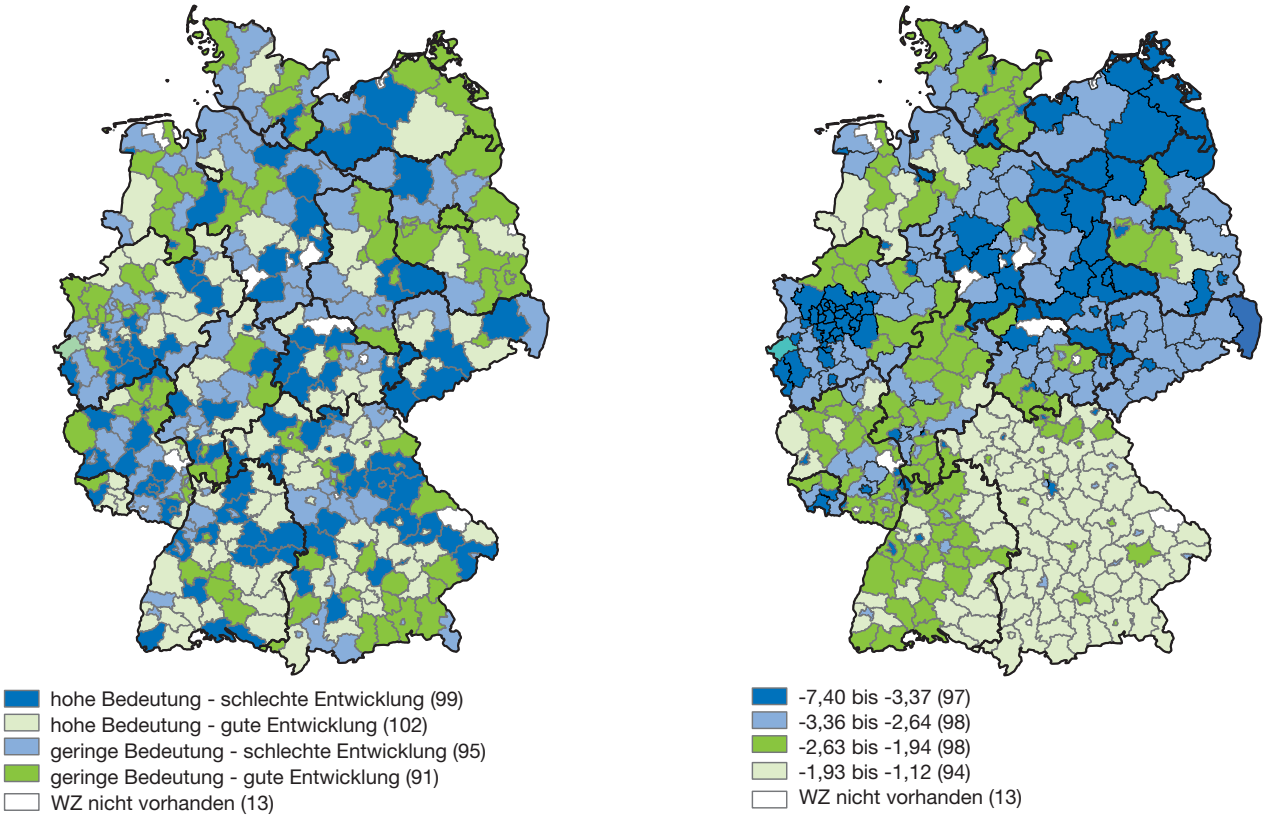
Heterogene Entwicklung und Krisenbewältigungsfähigkeit von Automobilstandorten

Vier der fünf Regionen mit den höchsten Spezialisierungsindizes sind Automobilstandorte. Diese Beobachtung sowie die oben genannten Punkte machen die Automobilindustrie zu einem geeigneten Beispiel, um die Übertragbarkeit des von der Europäischen Kommission eingebrachten Indikators zur Bewältigungsfähigkeit (Heikkonen et al., 2025) – ursprünglich für die NUTS-2-Regionen (Regierungsbezirke in Deutschland) (Statistisches Bundesamt, 2025) in Europa entwickelt – auf Kreisebene (NUTS-3) in Deutschland zu prüfen.

Durch eine Gegenüberstellung der Bedeutung der Automobilindustrie für eine Region mit der kurzfristigen Ent-

Abbildung 4

Bedeutung, Entwicklung und Krisenbewältigungsfähigkeit der Automobilindustrie nach Regionen



Die linke Karte stellt gleichermaßen die Bedeutung (Anteil an der Gesamtbeschäftigung) und Entwicklung (Veränderung der Beschäftigung zwischen 2020 und 2024) der Automobilindustrie in den 400 Kreisen Deutschlands dar. Die Eingruppierung in eine der vier Kategorien werden jeweils am Median von Bedeutung und Entwicklung festgemacht. Die rechte Karte zeigt für alle 400 Kreise Deutschlands den Indikator für die Bewältigungsfähigkeit, der die regionale Anpassungsfähigkeit gegenüber Krisen innerhalb einer Branche (hier Automobilindustrie) angibt, nach Heikkonen et al. (2025). Je weniger negativ dieser Wert ist, desto höher ist die Bewältigungsfähigkeit.

Quelle: Statistik der Bundesagentur, eigene Berechnung und Darstellung.

wicklung dieser Branche in den Regionen erfolgt zunächst eine Klassifizierung in wiederum vier Gruppen. Anhand des Medians werden die Kreise jeweils in hohe bzw. geringe Bedeutung der Automobilindustrie sowie „gute“ und „schlechte“ Beschäftigungsentwicklung gruppiert.

Das Ergebnis zeigt die linke Karte in Abbildung 4. In allen Flächenbundesländern Deutschlands finden sich Kreise, in denen die Automobilindustrie einen überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteil bei gleichzeitig unterdurchschnittlicher Entwicklung von 2020 zu 2024 aufweist, ebenso wie Kreise mit gegenteiliger Konstellation. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg besitzt die Automobilindustrie erwartungsgemäß eine geringe Bedeutung. Die vier Automobilregionen mit den höchsten Spezialisierungsindizes haben sich unterschiedlich entwickelt – so war die kurzfristige Beschäftigungsentwicklung in Wolfsburg und Dingolfing-Landau überdurchschnittlich, in Emden und Ingolstadt hingegen unterdurchschnittlich. Berücksichtigt man neben dem Anteil der Beschäftigten in der Automobilindustrie auch die Arbeitsmarktlage in den Regionen (siehe rechte Karte Abbildung) lässt sich der Indikator der Bewältigungsfähigkeit bei einer Krise der Automobilindustrie berechnen. Demnach weisen 21 Kreise, in denen die Automobilindustrie eine hohe Bedeutung bei gleichzeitig negativer Entwicklung hat, eine geringe Krisen- bzw. Transformationsbewältigungsfähigkeit auf. Von den vier hoch spezialisierten Automobilregionen gehört Emden zu dieser Gruppe, während Ingolstadt eine überdurchschnittliche Bewältigungsfähigkeit aufweist. Wolfsburg hätte im Falle einer Branchenkrise nur geringe Anpassungsressourcen, während Dingolfing-Landau durch eine besonders hohe Bewältigungsfähigkeit hervorsticht.

Die rechte Karte in Abbildung 4 weist starke Ähnlichkeiten mit der regionalen Verteilung der Arbeitslosenquote in Deutschland auf. Dies überrascht nicht, denn bei der Bildung des Indikators der Bewältigungsfähigkeit hat diese

ein Gewicht von 50 %. Wenn der strukturpolitische Fokus auf der Verringerung regionaler Arbeitslosigkeit liegen soll, wäre diese Gewichtung vertretbar. Möchte man jedoch mögliche Beschäftigungschancen im Falle von Arbeitslosigkeit besser aufzeigen und berücksichtigt dabei, dass es sich nur um die bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Stellen einer Region handelt, sollte die Gewichtung der Arbeitslosenquote bei der Berechnung der Bewältigungsfähigkeit reduziert werden.

Fazit und Ausblick

Alle vorliegenden Analysen weisen darauf hin, dass der Strukturwandel in Deutschland das ohnehin bereits verlangsamte Produktivitätswachstum auch künftig weiter dämpfen dürfte. Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Auswirkungen des Strukturwandels regional weiterhin unterschiedlich manifestieren werden (SVR, 2025). Vor diesem Hintergrund kommen placed-based policies – und hier insbesondere der GRW als zentralem regionalpolitischen Instrument Deutschlands – die Aufgabe zu, den Strukturwandel durch geeignete Rahmenbedingungen und gezielte Anreize wachstumsfördernd zu begleiten. Die evidenzbasierte und proaktive Ausrichtung der Regionalpolitik der Bundesregierung wurde in der letzten Legislaturperiode bereits durch zahlreiche Maßnahmen gestärkt – unter anderem durch die Reform der GRW und die Weiterentwicklung des GFS. Dieser Ansatz sollte nun konsequent auch auf die anstehende Neuabgrenzung des Regionalfördergebiets übertragen werden. Ziel muss es dabei sein, einerseits die bewährten Vorteile der Regelgebundenheit der GRW, insbesondere hinsichtlich fairen Wettbewerbs, Transparenz, Planungssicherheit, etc., zu bewahren und andererseits der regionalen Heterogenität von Herausforderungen und Potenzialen beim Neuzuschnitt der Förderkulisse gerecht zu werden. Da die Fördergebietskarte der GRW eine weit über das Förderprogramm hinausgehende Relevanz besitzt[7], sollten Bund und Länder sehr sorgfältig diskutieren, welche (sozioökonomischen) Indikatoren in die Abgrenzung einfließen sollten.[8] Die in diesem Beitrag dargestellten Analysen für das Beispiel der Automobilindustrie legen nahe, dass Branchenstrukturen – insbesondere aufgrund ihrer großen Relevanz für regionale Entwicklungspotenziale – eine bedeutendere Rolle als bislang spielen sollten. Ob und inwiefern sie in das Regionalindikatorenmodell zur Fördergebietsabgrenzung für den Zeitraum ab dem Jahr 2028 eingehen, werden Bund und Länder entscheiden.

7 So stellt die GRW-Fördergebietskarte auch für zahlreiche weitere Förderprogramme eine zentrale Bezugsgröße dar.

8 Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat dazu im ersten Quartal 2025 bereits ein vorbereitendes Forschungsvorhaben vergeben.

Literatur

Alm, B. (2013). *Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung – Möglichkeiten und Grenzen der ökonometrischen Wirkungsforschung*. Duncker&Humblot.

Brachert, M., Dettmann, E. & Titze, M. (2019). The regional effects of a place-based policy: Causal evidence from Germany. *Regional Science and Urban Economics*, *79*, 103483.

Brachert, M., Dettmann, E., Schneider, L. & Titze, M. (2024). Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle: Evaluationsbericht. *IWH Studie*, 3/2024. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Koordinierungsrahmen der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)*.

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

Bundesregierung. (2025). *Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen“*. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Heikkonen, H., Listl, N. & Reuter, A. (2025). Mapping the impact of industrial decline on European regions. *Single Market Economics Brief*, Nr. 16. European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.

L'Hoest, R. & Mauch, S. (2019). Regelgebundene Regionalpolitik unverzichtbar: Weiterentwicklung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. *Wirtschaftsdienst*, *99*(13), 71–79

Shutters, S., Seibert, H., Alm, B. & Waters, K. (2022). Industry interconnectedness and regional economic growth in Germany. *Urban Science*, *6*(1), 1.

Siegloch, S., Wehrhöfer, N. & Etzel, T. (2025). Spillover, efficiency, and equity effects of regional firm subsidies. *American Economic Journal: Economic Policy*, *17*(1), 144–180.

Statistisches Bundesamt. (2008). Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008) mit Erläuterungen.

Statistisches Bundesamt. (2025). Europa – NUTS-Klassifikation. Abgerufen am 10. Juni 2025.

Südekum, J. & Posch, D. (2025). *Die GRW neu denken: Proaktive Industriepolitik für Deutschlands Regionen*. Bertelsmann Stiftung

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

Title: ***Redefining the Regional Aid Map: Towards a More Proactive Regional Policy***

Abstract: *This article examines the role of place-based policies in Germany aimed at strengthening structurally weak regions and ensuring equitable living conditions across the country, focusing on the future delineation of assisted areas. It highlights the need for robust, evidence-based approaches to address regional disparities amid structural change, demographic shifts and economic shocks. Using sectoral specialisation and crisis resilience indicators, the study argues for a nuanced and data-driven redesign of funding boundaries to better support heterogeneous regional potential and promote balanced economic growth.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0107

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 414-418

JEL: L26, R11, O38

Petrik Runst, Jörg Thomä

Mit integrativer Innovationspolitik ländliches Potenzial erschließen

Innovationspolitik begünstigt häufig urbane Regionen. Innovationsgetriebenes Wachstum muss aber nicht den Ballungsräumen vorbehalten sein. Aktuelle Forschungsergebnisse zu jungen innovativen Unternehmen in Deutschland zeigen, dass Innovation in ländlichen Regionen durch alternative Formen gedeihen kann, die sich als „Learning by Doing, Using, Interacting (DUI)" zusammenfassen lassen. Um diese zu fördern, braucht es eine neue, eine integrativere Innovationspolitik.

Im Rahmen der politischen Bestrebungen, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands zu schaffen, hat der Bereich Innovation in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen (L'Hoest & Mauch, 2019; BMWK, 2024, 2025). Eine Verzahnung von Innovations- und Regionalpolitik soll nicht zuletzt in strukturschwachen ländlichen Regionen neue Entwicklungsimpulse setzen. In der derzeitigen Praxis steht dabei – als klassischer Ansatz der Innovationspolitik – die regionsspezifische Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E) relativ stark im Vordergrund. Die Literatur zeigt jedoch, dass F&E und das daraus resultierende wirtschaftliche Wachstum vor allem in urbanen Metropolregionen, und weniger in ländlichen Regionen stattfinden (Broekel et al., 2023; Boschma et al., 2025). Eine F&E-fokussierte Innovationspolitik verstärkt daher eher bestehende Stadt-Land-Ungleichheiten als sie abzubauen – und gerät damit leicht in Widerspruch zum regionalpolitischen Gleichwertigkeitsziel. Damit einher geht, dass der typische F&E-Fokus der Innovationspolitik eine gewisse Defizitsicht auf Lern- und Wissensprozesse im ländlichen Raum suggeriert. Nach dieser Lesart sind entsprechende Räume aufgrund mangelnder Ressourcen und Möglichkeiten per se im Innovationsgeschehen benachteiligt und würden in der Folge unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten mehr oder weniger automatisch gegenüber urbanen den Zentren ins Hintertreffen geraten.

© 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).

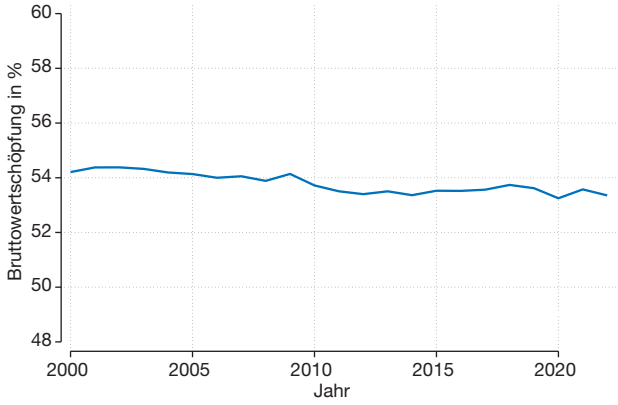
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Petrik Runst ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen.

Dr. Jörg Thomä ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen.

Es lohnt sich jedoch zu hinterfragen, ob sich die höhere Forschungs- und Innovationsleistung urbaner Regionen – gemessen an Indikatoren wie F&E-Ausgaben oder Patenten – im Zeitverlauf tatsächlich in einer steigenden Wirtschaftsleistung niederschlägt (vgl. Simmler & Garcia Dominguez, 2025). So lässt sich zeigen, dass der Anteil der Bruttowertschöpfung der urbanen Räume an allen Regionen in Deutschland seit mehr als 20 Jahren weitgehend stabil geblieben ist, der wirtschaftliche Vorsprung städtischer Regionen also nicht zugenommen hat und, wenn überhaupt, leicht zurückgegangen ist (Abbildung 1). Geht man gemäß makroökonomischer Theorie davon aus, dass technologischer Fortschritt die Hauptursache für wirtschaftliches Wachstum ist (Helpman, 2004), legt dies die Vermutung nahe, dass durch die „F&E-Brille" der Innovationsvorsprung urbaner Zentren womöglich überschätzt wird. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie Innovation und Wachstum in ländlichen Regionen auch jenseits von F&E gelingen. Im Folgenden wird dies anhand neuer Forschungsergebnisse zu jungen Unternehmen gezeigt, da Unternehmensgründungen eine wichtige Quelle volkswirtschaftlicher Innovationen darstellen.

Abbildung 1
Anteil urbaner Räume an der Bruttowertschöpfung aller deutscher Regionen über die Zeit



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; eigene Darstellung; Einteilung in ländlich/urban nach der Thünen-Typologie (Küpper, 2016).

Innovation jenseits von F&E am Beispiel von Jungunternehmen

In den letzten Jahren hat eine Reihe von Forschungsarbeiten begonnen, das klassische „Innovation braucht urbane Zentren"-Bild zu hinterfragen (z. B. Fritsch & Wyrwich, 2021a; Glückler et al., 2023) und die Besonderheiten im Innovationsgeschehen ländlicher Regionen in den Blick zu nehmen (z. B. Fritsch & Wyrwich, 2021b; Runst & Thomä, 2024; Reher et al., 2024). Innovationsprozesse ohne F&E werden dabei – der Terminologie von Jensen et al. (2007) folgend – häufig als anwendungsorientierte Prozesse auf der Basis von „Learning by Doing, Using, Interacting" (sogenannter DUI-Modus) beschrieben. Im Gegensatz dazu gilt der „Learning by Science, Technology, Innovation"-Modus (kurz STI-Modus) mit seiner Betonung von F&E und Patentanmeldungen als typisches Merkmal urbaner Zentren (Hädrich et al., 2024). Obwohl der DUI-Modus in den letzten Jahren in der regionalen Innovationsliteratur zunehmend Beachtung gefunden hat (z. B. Parrilli et al, 2020; Hervás-Oliver et al., 2021; Reher et al., 2024), steht seine Berücksichtigung in der Praxis der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik noch am Anfang, nicht zuletzt aufgrund der Schwierigkeiten der Messbarkeit (Alhusen et al., 2021).

Am Beispiel von Gründungsdaten haben Runst und Thomä (2025) jüngst den Zusammenhang zwischen Innovationsmodus und Wachstum näher untersucht. Junge Unternehmen[1] in Deutschland verfolgen demnach sowohl F&E-orientierte als auch nicht-F&E-orientierte Lern- und Innovationsweisen und kombinieren sie mitunter auch (Tabelle 1): Es gibt Unternehmen, die primär im F&E-orientierten STI-Modus innovieren und dabei auf eigene F&E-Kompetenzen und den Austausch mit externen wissenschaftlichen Einrichtungen zurückgreifen („STI Basis" und „STI plus"). Andere junge Innovatoren setzen dagegen ausschließlich oder vorrangig auf den nicht-F&E-orientierten DUI-Modus. Ihre Lern- und Innovationsquellen basieren vor allem auf Qualifikationen aus der beruflichen Bildung, aus praktischer und anwendungsbezogener Problemlösungskompetenz und dem interaktiven Lernen entlang der Wertschöpfungskette mit Kunden und Lieferanten („DUI Basis" und „DUI plus"). Im Ergebnis stehen hier häufig schrittweise Verbesserungen, Weiterentwicklungen und kundenindividuelle Modifikationen. Die Unternehmen der beiden „Plus"-Gruppen haben ihren internen Schwerpunkt zwar entweder im DUI- oder STI-Modus, nutzen aber häufig zusätzlich dazu noch entsprechende Innovationsimpulse aus dem externen Umfeld (Tabelle 1).

Die Untersuchung von Runst und Thomä (2025) zeigt, dass – mit Ausnahme des starken oberen Umsatzwachstumssegments der STI-Unternehmen – nur moderate Unterschiede in der wirtschaftlichen Performance zwischen DUI- und STI-orientierten Gründungen bestehen. Insbesondere die Wachstumsperformance der DUI-plus- und STI-plus-Gruppen ähnelt einander, wenn man vom obersten Fünftel der wachstumsstärksten Unternehmen absieht. Bei den Beschäftigtenzahlen finden sich sogar höhere Wachstumsraten für die DUI-Gründungen. Darüber hinaus gibt es Hinweise auf höhere Überlebensraten von DUI-Gründungen (im Vergleich zu STI-Unternehmen), d. h. ihr Marktaustrittsrisiko ist geringer. Aus Sicht der Politik bestätigt dies zwar zunächst die Vermutung, dass F&E-basierte Innovationstätigkeit und wirtschaftliches Wachstum wie erwartet in einem positiven Zusammenhang stehen. Gleichzeitig aber greift die ausschließliche Betrachtung des Innovationsgeschehens durch die „F&E-Brille" offensichtlich zu kurz. Denn die empirischen Befunde sprechen zugleich dafür, das Wertschöpfungspotenzial nicht-F&E-orientierter junger Innovatoren und damit die Rolle des DUI-Modus für das wirtschaftliche Wachstum nicht zu unterschätzen: Sobald der Bereich des Nullwachstums verlassen wird, ist die wirtschaftliche Performance junger, innovationsaktiver Unternehmen in der Regel höher als die nicht-innovativer Gründungen, und zwar unabhängig davon, ob der Fokus auf STI oder auf DUI liegt.

DUI als Innovationsmodus des ländlichen Raums?

Tabelle 2 gibt einen Überblick zur räumlichen Verteilung der eben beschriebenen Innovationsmodi für fünf ver-

1 Hier definiert als neu gegründete Unternehmen, die maximal sieben Jahren alt sind.

Tabelle 1
Innovationsmodi junger Unternehmen

	DUI Basis	DUI plus	STI Basis	STI plus
Innovationstreiber	- Interne Wissensbasis: Fokus auf beruflich-praktisches Wissen - Z.T. externes wissenschaftlich-technologisches Wissen	- Interne Wissensbasis: eher beruflich-praktisches Wissen - Mitarbeitereinbindung - Aufnahme externen, anwendungsnahen Branchenwissens	- Interne Wissensbasis: Fokus auf eigene F&E-Kompetenzen	- Interne Wissensbasis: vor allem F&E - Externes wissenschaftlich-technologisches Wissen - Mitarbeitereinbindung
Typische Merkmale	- Erprobte/allgemein gebräuchliche Technik - Häufig Technologie von Dritten (Diffusion) - Marktneuheiten allenfalls regional - Zugehörigkeit zum Handwerk	- Relativ hoher technologischer Neuheitsgrad - Nennenswerter Output im Bereich nationaler und weltweiter Marktneuheiten - Zugehörigkeit zum Handwerk	- Hoher technologischer Neuheitsgrad - Sehr stark bei weltweiten Marktneuheiten	- Hoher technologischer Neuheitsgrad - Überdurchschnittlich bei nationalen und weltweiten Marktneuheiten

Quelle: eigene Auswertung auf Basis des IAB/ZEW Gründungspanels. Für weitere Details siehe Runst und Thomä (2025).

schiedene Regionstypen. Dabei zeigt sich zunächst, dass die Verteilung der nicht-innovationsaktiven Jungunternehmen in etwa analog zur Bevölkerungsverteilung verläuft, d.h. entgegen häufig geäußerter Vermutungen ist das Fehlen von Innovationsaktivitäten in ländlichen Regionen nicht überproportional ausgeprägt. Darüber hinaus zeigen sich deutliche räumliche Muster in Abhängigkeit vom Innovationsmodus: So sind junge F&E-orientierte Unternehmen, die ihren Innovationsschwerpunkt im Bereich des STI-Modus haben, erwartungsgemäß besonders stark im urbanen Raum vertreten – ein klarer Hinweis auf die oben diskutierte Konzentration entsprechender Innovationsaktivitäten in städtischen Regionen. Je ländlicher eine Standortregion hingegen ist, desto größer fällt dagegen die Bedeutung des DUI-Modus aus. Die Unternehmen der beiden diesbezüglichen Gruppen (DUI Basis, DUI plus) sind relativ häufig sowohl in ländlichen Regionen mit guter als auch in solchen mit weniger günstiger sozioökonomischer Lage angesiedelt. Außerdem fällt auf, dass sowohl DUI-plus als auch STI-plus Unternehmen, beides Innovatorentypen mit ausgeprägten externen Verflechtungen, im Vergleich zur jeweiligen Basisgruppe (DUI Basis bzw. STI Basis) häufiger in sozioökonomisch schwächeren Räumen anzutreffen sind. Hier kann vermutet werden, dass überregionale Verbindungen genutzt werden, um fehlende lokale Ressourcen und Möglichkeiten zu kompensieren.

Performanceunterschiede zwischen urbanen und ländlichen Standorten?

Diese räumliche Verteilung der Innovationsmodi junger Unternehmen lässt vermuten, dass innovationsbasiertes Wachstum auch in ländlichen Regionen (und unabhängig

Tabelle 2
Innovationsmodi junger Unternehmen, Verteilung aller Unternehmen nach Raumtyp
in %

	Bevölkerungsverteilung (2013)	Innovationsmodi junger Unternehmen				
		Keine Innovation	DUI Basis	DUI plus	STI Basis	STI plus
Urban	42,8	41,61	39,49	45,03	58,50	57,84
Eher ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage	15,6	17,45	12,76	21,24	14,76	14,25
Eher ländlich/gute sozioökonomische Lage	14,6	14,69	16,83	9,67	8,24	12,00
Sehr ländlich/gute sozioökonomische Lage	10,9	10,96	16,28	9,77	12,19	5,46
Sehr ländlich/weniger gute sozioökonomische Lage	16,1	15,29	14,63	14,29	6,31	10,45
	100	100	100	100	100	100

Quelle: eigene Auswertung auf Basis des IAB/ZEW-Gründungspanels und der Thünen-Typologie von Küpper (2016). Für nähere Informationen zur Datengrundlage siehe Runst und Thomä (2025).

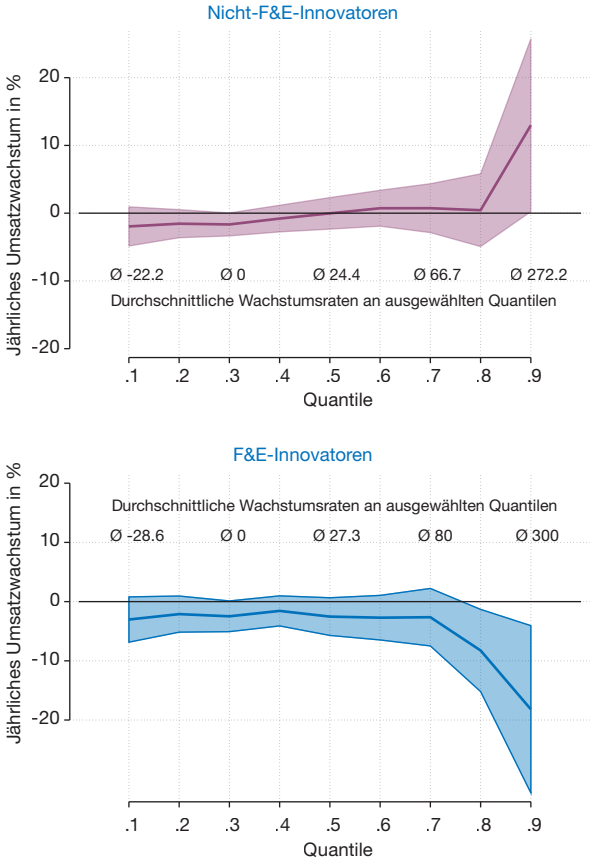
von der sozioökonomischen Lage) stattfindet. In der Praxis kann dies bedeuten, dass Innovationspolitik für ländliche Regionen neben den klassischen F&E-orientierten Impulsen auch andere Innovationsquellen in den Blick nehmen sollte, die näher am DUI-Modus liegen, z. B. der Ausbau lernförderlicher Arbeitsumgebungen in kleinen Unternehmen, die Anregung anwendungsnaher, intra- und interregionaler Innovationskooperationen entlang von Wertschöpfungsketten oder die stärkere Berücksichtigung der Rolle von Einrichtungen der beruflichen Bildung für die Funktionsfähigkeit regionaler Innovationssysteme (für eine Diskussion entsprechender Ansätze siehe Thomä & Bizer, 2021 und Hädrich et al., 2024).

Eine wichtige Voraussetzung für die Begründung einer solchen Ausrichtung wäre freilich, dass die gute Wachstumsperformance der nicht-F&E-orientierten DUI-Unternehmen nicht ihrerseits einseitig von den im urbanen Raum angesiedelten Vertretern dieser Gruppe getragen wird. Die diesbezügliche Auswertung des IAB/ZEW-Gründungspanels deutet darauf hin, dass dies nicht der Fall ist. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse einer Quantilsregression auf Unternehmensebene. Das jährliche Umsatzwachstum in Prozent stellt die abhängige Variable dar, während eine Dummy-Variable für ländliche Standortregionen neben einer Reihe von Kontrollvariablen die wichtigste erklärende Variable ist. Idealerweise würde eine entsprechende Auswertung getrennt für die verschiedenen aufgezeigten Innovationsmodi erfolgen. Aufgrund der begrenzten Beobachtungszahl im Datensatz ist dies jedoch nicht möglich. Ob ein Innovator mit oder ohne F&E innoviert (und somit dem DUI- oder dem STI-Modus näher ist), lässt sich mit den verwendeten Daten hingegen als Näherungsgröße jedoch valide im Zeitverlauf untersuchen (Abbildung 2).

Das Ergebnis zeigt Folgendes: Bei den Nicht-F&E-Innovatoren mit Fokus auf den DUI-Modus bestehen insgesamt kaum signifikante Unterschiede zwischen jungen Unternehmen aus ländlichen und urbanen Standorten. Im obersten Quantil ist der Einfluss der Ländlichkeit auf das Wachstum sogar offenbar leicht positiv. Innovationsaktivitäten junger Unternehmen auf Basis des DUI-Modus tragen also durchaus in nicht unerheblichem Maße zur wirtschaftlichen Dynamik ländlicher Regionen bei. Bei den F&E-orientierten Innovationsaktivitäten mit Schwerpunkt im Bereich des STI-Modus hingegen bestätigt sich das Zurückfallen ländlicher Regionen auch unter Performance-Gesichtspunkten: So sind F&E-orientierte junge Unternehmen in ländlichen Regionen nicht nur seltener vertreten, auch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den oberen Segmenten der Wachstumsverteilung fällt im Vergleich zu ihren Pendants im urbanen Raum signifikant ab. Insgesamt deuten die Ergebnisse also darauf hin, dass die Wachstumsleistung verschiedener Innovationsmodi vom regionalen Standort abhängig ist. In ländlichen Regionen, in denen der DUI-Modus stark vertreten ist, zeigt sich ein Wachstumsvorteil der entsprechenden Unternehmen. In urbanen Regionen ist es umgekehrt. Hier punkten STI-orientierte Unternehmen mit hohen Wachstumsraten.

Abbildung 2

Wachstumsraten von Nicht-F&E- und F&E-Innovatoren entlang der Umsatzwachstumsverteilung



Hinweis: Quantilsregression; erklärende Variable: ländlicher vs. urbaner Standort.

Die Abbildung zeigt das Wachstum von ländlichen gegenüber urbanen jungen Unternehmen über verschiedene Quantile der Umsatzwachstumsverteilung hinweg, jeweils für F&E- und Nicht-F&E-Innovatoren. Zusätzlich sind an den Quantilen die durchschnittlichen Wachstumsraten dargestellt. Der schattierte Bereich stellt die Konfidenzintervalle um die Quantilsregressionskoeffizienten dar.

Lesebeispiel: Die 10 % der Nicht-F&E-Innovatoren mit dem niedrigsten Umsatzwachstum weisen ein durchschnittliches jährliches Wachstum von -22,2 % auf. In dieser Gruppe gibt es keinen Unterschied zwischen ländlichen und urbanen Jungunternehmen. Die 10% der Nicht-F&E-Innovatoren mit dem höchsten Umsatzwachstum weisen ein durchschnittliches Wachstum von +272,2 % auf. Innerhalb dieser Gruppe ist das Wachstum der ländlichen Unternehmen etwa 13 Prozentpunkte höher als das der urbanen Jungunternehmen.

Quelle: eigene Auswertung auf Basis des IAB/ZEW Gründungspanel.

Mehr als F&E: Innovationspotenziale ländlicher Räume neu denken

Für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher (und urbaner) Regionen ist die Innovationstätigkeit von Unternehmen ein zentraler Faktor. In der Praxis stehen politische Entscheidungsträger vermeintlich vor der Aufgabe, hierbei zwischen ökonomischer Effizienz und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse abwägen zu müssen: Wenn F&E-basierte Innovationstätigkeit in urbanen Zentren wahrscheinlicher ist als auf dem Land (z. B. gemessen an der Zahl der Patente pro Kopf), sollte dann privatwirtschaftliche F&E auch in ländlichen Regionen mit Entwicklungsrückstand gefördert werden, selbst wenn die damit verbundenen Innovations- und Wachstumseffekte im Durchschnitt geringer ausfallen als in urbanen Metropolregionen, getreu dem Motto „Gleichwertigkeit kostet"?

Vor diesem Hintergrund regt der vorliegende Beitrag einen Perspektivwechsel an: Am Beispiel von Gründungen wird gezeigt, dass Innovation und daraus resultierendes regionales Wirtschaftswachstum auf unterschiedlichen Wegen gelingen können und dass der klassische F&E-Fokus der Innovationspolitik davon nur einen (gleichwohl zweifellos wichtigen) Weg erfasst. Die Ergebnisse zeigen, dass Innovationsaktivitäten junger Unternehmen – jenseits von F&E und Patentanmeldungen – auch im ländlichen Raum erfolgreich sind. Statt sich nur auf die Kompensation standortbedingter Nachteile ländlicher Regionen zu konzentrieren, weist der genutzte Innovationsmodus-Ansatz auf die vorhandenen regionalen Stärken und Potenziale dieser Räume hin und spricht für ein breiteres, über F&E hinausgehendes Innovationsverständnis. Auf dieser Grundlage können die Wertschöpfungspotenziale ländlicher Regionen mit Entwicklungsrückstand von der Politik klarer in den Blick genommen werden. Insofern ist der eingangs beschriebene Trade-off zwischen den typischen Zielen von Innovations- und Regionalpolitik unter Umständen gar nicht so groß wie häufig angenommen. Eine Politik, die die regionale Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Räumen voranbringen will, muss ihren Blick auf das, was Innovation ist und sein kann, möglicherweise nur erweitern und ihre Ansätze und Instrumente entsprechend konsequent darauf ausrichten.

Literatur

Alhusen, H., Bennat, T., Bizer, K., Cantner, U., Horstmann, E., Kalthaus, M., Proeger, T., Sternberg, R. & Töpfer, S. (2021). A New Measurement Conception for the 'Doing-Using-Interacting' Mode of Innovation. *Research Policy*, *50*(4).

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

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2025). *Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des „Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen"*.

Boschma, R., Fitjar, R. D., Giuliani, E. & Iammarino, S. (2025). Unseen costs: the inequities of the geography of innovation. *Regional Studies*, *59*(1).

Broekel, T., Knuepling, L. & Mewes, L. (2023). Boosting, sorting and complexity—urban scaling of innovation around the world. *Journal of Economic Geography*, *23*(5), 979–1016.

Fritsch, M. & Wyrwich, M. (2021a). Is innovation (increasingly) concentrated in large cities? An international comparison. *Research Policy*, *50*(6), 104237.

Fritsch, M. & Wyrwich, M. (2021b). Does Successful Innovation Require Large Urban Areas? Germany as a Counterexample. *Economic Geography*, *97*(3), 284–308.

Glückler, J., Shearmur, R. & Martinus, K. (2023). Liability or opportunity? Reconceptualizing the periphery and its role in innovation. *Journal of Economic Geography*, *23*(1), 231–249.

Hädrich, T., Reher, L. & Thomä, J. (2024). Solving the Puzzle? An Innovation Mode Perspective on Lagging Regions. *International Regional Science Review*.

Helpman E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Harvard University Press.

Hervás-Oliver, J.-L., Parrilli, M. D., Rodríguez-Pose, A. & Sempere-Ripoll, F. (2021). The drivers of SME innovation in the regions of the EU. *Research Policy*, *50*(9), 104316.

Jensen, M. B., Johnson, B., Lorenz, E. & Lundvall, B. Å. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy*, *36*(5), 680–693.

L'Hoest, R. & Mauch, S. (2019). Regelgebundene Regionalpolitik unverzichtbar. *Wirtschaftsdienst*, *99*(S1), 71–79.

Küpper, P. (2016). Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. *Thünen Working Paper*, Nr. 68.

Parrilli, M. D., Balavac, M. & Radicic, D. (2020). Business innovation modes and their impact on innovation outputs: Regional variations and the nature of innovation across EU regions. *Research Policy*, *49*(8), 104047.

Reher, L., Runst, P. & Thomä, J. (2024). Personality and regional innovativeness: An empirical analysis of German patent data. *Research Policy*, *53*(6), 105006.

Runst, P. & Thomä, J. (2024). Innovationsatlas Handwerk – ein neuer Blick auf die regionalökonomische Funktion der Handwerkswirtschaft. *ifh Forschungsbericht,* Nr. 25.

Runst, P. & Thomä, J. (2025). The R&D Risk-Return Trade-Off: Exploring the Diversity of Young Innovative Firms. *European Planning Studies* (im Erscheinen).

Simmler, M. &Garcia Dominguez, I. (2025). *Gründungsdynamiken in ländlichen und urbanen Räumen, Zahlen & Fakten 02/2025*. Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen.

Thomä, J. & Bizer, K. (2021). Governance mittelständischer Innovationstätigkeit – Implikationen des Doing-Using-Interacting-Modus. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *22*(4), 350–369.

Title: ***Rethinking Innovation Policy: Unlocking Rural Potential beyond R&D***

Abstract: *Innovation policy often focuses on research and development (R&D) and favours urban centres, therefore rural regions are frequently overlooked. This paper challenges the underlying assumption that innovation-driven growth predominantly occurs in metropolitan areas. Using recent research on young innovative firms in Germany, it demonstrates that innovation in rural areas can flourish through alternative modes of innovation beyond R&D, which can be summarised as 'learning by doing, using and interacting (DUI)'. The find¬ings advocate a broader understanding of innovation that recognises the unique strengths of rural regions. A more inclusive innovation policy could reconcile the goals of economic efficiency and regional equity more effectively than was previously thought possible.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0108

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 419-422
JEL: O10, 030, O38

Gunther Markwardt, Mirko Titze, Stefan Zundel

Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz: Mit Wissenschaft zu neuer Blüte

In einer deutschen Kohleausstiegsregion, der brandenburgischen Lausitz, findet ein politisches Experiment statt: die strategische Entwicklung einer kleinen, ländlichen Randregion durch außergewöhnlich hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Wissenschaft. Für die brandenburgische Lausitz sind bis 2038 rund 6 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln für Investitionen in Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und einen Wissenschaftspark bewilligt worden. Es wird sich zeigen, ob die Lausitz eine Blaupause für den wissenschaftsgetriebenen Strukturwandel wird.

Weitgehend unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit findet derzeit in einer deutschen Kohleregion ein spannendes politisches Experiment statt: die gezielte Entwicklung einer peripheren Region durch außergewöhnlich hohe Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Wissenschaft. Gesetzliche Grundlage hierfür ist das im Jahr 2020 in Kraft getretene Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG), das den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen rund 41 Mrd. Euro an Finanzhilfen bereitstellt. Davon entfallen etwa 11 Mrd. Euro (einschließlich der Mittel aus dem europäischen Just Transition Fund) auf die brandenburgische Lausitz. In einem deutschlandweit einzigartigen Prozess haben sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger dafür entschieden, einen großen Teil der Mittel in den Bereich Forschung und Innovation zu investieren. Bis 2038 sollen Finanzhilfen in Höhe von rund 6 Mrd. Euro in Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und einen Science Park in der brandenburgischen Lausitz fließen. Eine solche Summe ist europaweit einzigartig und wirft unweigerlich die Frage auf: Ist dieses Geld gut angelegt?

© 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.

PD Dr. Gunther Markwardt ist Vertretungsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik des öffentlichen Sektors an der Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg.

PD Dr. Mirko Titze ist Leiter des Zentrums für evidenzbasierte Politikberatung (IWH-CEP) am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Prof. Dr. Stefan Zundel ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Energie- und Umweltökonomik an der BTU Cottbus-Senftenberg und Leiter der Begleitforschung für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz.

Theoretische Einordnung

Ausgaben für Wissenschaft beeinflussen die regionale Wirtschaftsentwicklung über mehrere Kanäle: Sie stimulieren die regionale Nachfrage durch das Einkommen von Wissenschaftler:innen und Studierenden, ermöglichen Investitionen in wissenschaftliche Infrastrukturen und tragen zur Ausbildung hochqualifizierter Fachkräfte bei. Zudem generieren sie wirtschaftlich verwertbares Wissen und fördern den Wissenstransfer in die Praxis, insbesondere durch Kooperationen mit Unternehmen. Die Literatur unterscheidet zwischen kurzfristigen Nachfrageeffekten, die direkt über das Personal von Forschungseinrichtungen und Hochschulen sowie über die Beschaffungs- und Bautätigkeit entstehen, und langfristigen Angebotseffekten, die die Ausstattung der Region mit Produktionsfaktoren (wie Fachkräften, Technologien und Wissen) verbessern. Während erstere sofortige Wirkungen entfalten, wirken letztere mit einem längeren Zeithorizont nachhaltiger und stärken die Wettbewerbsfähigkeit der Region.

Zu den kurzfristigen Nachfrageeffekten: De facto sind die beträchtlichen Ausgaben für die Wissenschaft zusammen mit vielen anderen Maßnahmen im Rahmen des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) ein umfangreiches regionales Konjunkturprogramm. Laut Schätzungen von Berger et al. (2025) beläuft sich der regionale Nachfrageef-

fekt auf rund 7,3 Mrd. Euro – ein erheblicher fiskalpolitischer Impuls für eine Region, deren Bruttoinlandsprodukt bei etwa 23 Mrd. Euro (im Jahr 2022) liegt (VGRdL, 2024). Aufgrund begrenzter Kapazitäten wird die regionale Wirtschaft diesen starken Nachfrageimpuls nur teilweise bedienen können. Es ist jedoch weder wirtschaftlich noch sinnvoll, in kurzfristig stark expandierenden Sektoren wie dem Baugewerbe dauerhafte Kapazitäten aufzubauen, die nach 2038, wenn die Finanzhilfen ausgelaufen sind, womöglich nicht mehr benötigt werden und dann die Region vor neue strukturelle Probleme stellen.

Noch bedeutsamer ist jedoch die Frage, ob dieser wirtschaftspolitische Ansatz geeignet ist, die Produktivität, die Produktentwicklung und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der Region mittel- bis langfristig spürbar zu steigern. Gerade in diesen Bereichen sind viele ostdeutsche Regionen nach wie vor vergleichsweise schwach aufgestellt und sehen sich mit strukturellen Herausforderungen konfrontiert, die nicht allein durch kurzfristige Maßnahmen überwunden werden können.

Auf nationaler Ebene ist der positive Zusammenhang zwischen Wissenschaftsausgaben und Wirtschaftswachstum gut belegt (Aghion & Howitt, 1992, 2006). Auf regionaler Ebene zeigen Studien jedoch unterschiedliche Befunde. Valero und van Reenen (2019) sowie Südekum (2025) zeigen empirisch, dass die Stärkung regionaler Hochschulen langfristiges Wachstum fördern kann. Skeptischere Ergebnisse finden sich bei Brown (2016) und Bonaccorsi (2017), die betonen, dass Wissenschaftsausgaben ohne passende regionale Unternehmenspartner oft keine Wirkung entfalten.

Das regionale Innovationssystem in Lausitz

Zur Erklärung der unterschiedlichen empirischen Befunde eignet sich das Konzept des regionalen Innovationssystems (RIS). Dieses umfasst alle Akteure und Institutionen, die an der Entwicklung und Vermarktung neuer Technologien in einer Region beteiligt sind (Fritsch, 2013). Es besteht typischerweise aus zwei Subsystemen: der Wissensanwendung (vor allem durch regionale Unternehmen) und der Wissensgenerierung und -verbreitung (z. B. durch Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Gründerzentren) (Trippl et al., 2016). Die Leistungsfähigkeit eines RIS hängt nicht nur von der regionalen Akteurslandschaft, sondern auch von externen Verbindungen, institutionellen Rahmenbedingungen sowie der regionalen Ressourcenbasis ab. Entscheidend für die Innovationskraft ist eine kritische Masse an Akteuren, eine hohe organisatorische Dichte und die Qualität der beteiligten Institutionen (Fritsch, 2013). In der regionalökonomischen Literatur herrscht Konsens darüber, dass starke RIS Wettbewerbsvorteile bieten. Regionen mit schwachen RIS, wozu die brandenburgische Lausitz zählt (Pomp, 2024), sind hingegen häufig durch geringes Wachstum und niedrige Innovationskraft gekennzeichnet.

Periphere Regionen wie die Lausitz leiden häufiger unter Pfadabhängigkeiten, fehlenden Forschungseinrichtungen sowie einer schwachen inneren sowie äußeren Vernetzung (Trippl et al., 2016). Einige Befunde illustrieren die Schwäche des regionalen Innovationssystems (für ein umfangreiches Zahlenmaterial hierzu siehe Berger et al., 2025):

- Die internen FuE-Aufwendungen in Brandenburg liegen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Besonders auffällig ist der niedrige Anteil privater FuE-Ausgaben, während der öffentliche Sektor den Großteil trägt. Auch die Zahl der FuE-Beschäftigten pro Einwohner ist deutlich geringer als in den Vergleichsregionen. Hinzukommen rückläufige Studierendenzahlen, wodurch die langfristige Fachkräftebasis geschwächt wird (Berger et al., 2024).
- Bei Patentanmeldungen pro Einwohner weist die Lausitz weiterhin einen Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt auf. Zwar hat sich dieser in den letzten Jahren leicht verringert, dies ist jedoch hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die bundesweiten Anmeldungen stärker zurückgegangen sind. Ebenso zeigen sich geringere Drittmitteleinnahmen pro akademischem Mitarbeiter, was auf eine begrenzte Wettbewerbsfähigkeit bei der Forschungsfinanzierung hindeutet.
- Die Analyse geförderter FuE-Verbundprojekte zeigt, dass der Anteil regionaler Wirtschaftspartner ähnlich hoch ist wie in Vergleichsregionen. Die Intensität der Zusammenarbeit bleibt allerdings deutlich geringer, was die Effektivität des Wissenstransfers einschränkt.

Der Transfer von Wissen in die unternehmerische Praxis scheitert häufig an Barrieren wie fehlender Passfähigkeit zwischen Forschungs- und Wirtschaftsfeldern (Boschma & Gianelle, 2014), fehlenden Anreizen in der Wissenschaft (Kempton, 2015, 2019), unterschiedlichen Innovationsmodi (Isaksen & Trippl, 2016), geringer Absorptionsfähigkeit der Unternehmen (Cohen & Levinthal, 1990), schwachem Unternehmergeist (Marques et al., 2019; Fritsch & Wyrwich, 2014) oder unzureichenden kritischen Massen (Bonaccorsi et al., 2006). Diese Problemlage wird in der Literatur oft als Innovationsparadox adressiert. Regionen, die einen kräftigen Innovationsschub besonders dringend benötigen, tun sich auch besonders schwer damit, wissenschaftliche Erkenntnisse in erfolgreiche Geschäftsmodelle umzusetzen.

Der neue Weg

Die Akteure der brandenburgischen Lausitz haben sich entschieden, den Strukturwandel mit einem starken Fokus auf die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie Wissen-

schaft zu gestalten. Wie eingangs bereits dargelegt, sind mit Stand April 2025 Ausgaben in Höhe von rund 6 Mrd. Euro für diesen Sektor vorgesehen. Die Mittel konzentrieren sich – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – vor allem auf die kreisfreie Stadt Cottbus, das wirtschaftliche und kulturelle Zentrum der Region (Brachert et al., 2025).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die bisher bewilligten Maßnahmen im Förderbereich „Infrastrukturen für FuE, Wissenstransfers, Aus- und Weiterbildung“ in der brandenburgischen Lausitz. In die Auswertung wurden nur Projekte mit einem Zuwendungsvolumen von mehr als 10 Mio. Euro einbezogen. An erster Stelle steht die Gründung der Medizinischen Universität Lausitz – Carl Thiem (MUL-CT). Diese neue Einrichtung, die fast zwei Drittel der bewilligten Mittel ausmacht, ist ein Novum im deutschen Gesundheitswesen, da sie nicht als klassische medizinische Universität konzipiert ist, sondern den Schwerpunkt auf Gesundheitssystemforschung legt. An zweiter Stelle folgen Projekte für außeruniversitäre Forschungsinstitute wie das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), die Fraunhofer-Gesellschaft und die Leibniz-Gemeinschaft. Diese Institute sind vor allem in Cottbus angesiedelt und erhöhen dort die Zahl der FuE-Beschäftigten. Das drittgrößte Vorhaben ist das Power-to-X-Kompetenzzentrum mit Demonstrationsanlage. Hier soll Know-how für die Dekarbonisierung des interkontinentalen Verkehrs (Luftfahrt, Schifffahrt) und der chemischen Industrie bereitgestellt werden, indem synthetische Kohlenwasserstoffe aus erneuerbaren Energien erzeugt werden. Dieses Zentrum gehört zur Zukunft – Umwelt – Gesellschaft (ZUG) Bundesgesellschaft.

Tabelle 1
Ausgewählte Investitionen in die Wissenschaft der brandenburgischen Lausitz (Arm 1 und Arm 2)

Projekt	Summe[5] (in Mio. Euro)
Medizinische Universität Lausitz – Carl Thiem (MUL-CT)[1]	3.700,0[2]
Außeruniversitäre Forschung, davon	669,3
DLR[3]	565,9
Fraunhofer	64,1
Leibniz	39,4
Power-to-X-Kompetenzzentrum inklusive Demonstrationsanlagen	573,6
BTU, davon	340,4
BTU CS, chesco	238,0
BTU CS, EIZ	102,4
Ressortforschung (BfS, RKI, BBSR, BGR)	309
Lausitz Science Park (LSP)	58,0
Sonstige Fördermaßnahmen, davon	328,5
Projektförderung	307,4
STARK[4]	21,1
Summe	5.978,8

[1] MWFK Brandenburg (2024). [2] einschließlich der Landesmittel. [3] DLR-Institut für CO_2-arme Industrieprozesse und DLR-Institut für Elektrifizierte Luftfahrtantriebe & Erschließung. [4] Datenstand 30.04.2024, primäre Förderkategorie 2, ausschließlich Projekte mit einzigem Antragsteller aus Brandenburg. [5] Datenstand, wenn nicht anders angegeben, 15.04.2025.

Quellen: Projektlisten Arm 1 & Arm 2 der Staatskanzlei des Landes Brandenburg; Projektlisten des STARK Bundesprogramms.

An der Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS) werden zwei große Projekte gefördert: das Energieinnovationszentrum (EIZ) und das Center for Hybrid Electric Systems Cottbus (chesco). Darüber hinaus fließen umfangreiche Mittel in die Ansiedlung und den Ausbau von Ressortforschungseinrichtungen an Bundesbehörden. Ein wichtiger Bestandteil des neuen Ansatzes ist der Lausitz Science Park (LSP), der am Standort Cottbus Flächen für Erweiterungen von Universität und Instituten sowie für Ausgründungen und innovative Unternehmensansiedlungen bereitstellen soll. Die übrigen Finanzhilfen entfallen auf verschiedene Programme der Projektförderung, darunter das STARK-Bundesprogramm.

Offensichtlich wird hier nicht gekleckert, sondern geklotzt. Das unterscheidet das Vorgehen deutlich von vielen anderen vergleichbaren Versuchen in der Europäischen Union. Die Konzentration der Mittel auf die Stadt Cottbus, verbunden mit dem Versuch, in einigen Bereichen kritische Massen zu erreichen, dürfte auch über die Lausitz hinaus von Interesse sein. Kritische Massen können entstehen in Schlüsselbereichen wie der Gesundheitssystemforschung, dem emissionsarmen Fliegen, der Energietechnik und der Sensortechnik. Ebenfalls bedeutsam sind Hochtemperaturwärmepumpen, Speichertechnologien sowie anwendungsorientierte Mikroelektronik und -sensorik. Der geplante Lausitz Science Park bietet für diese Entwicklungen einen Rahmen. Er soll nicht nur als Standort für diese neuen Institute dienen, sondern auch gezielt Ausgründungen und die Ansiedlung technologieorientierter Unternehmen fördern. Diese sollen durch die Nähe zu wissenschaftlichen Einrichtungen, kostengünstige Grundstücke und unternehmensnahe Serviceleistungen ein passendes Habitat finden.

Die Kooperation mit dem Wissenschaftspark in Adlershof im Rahmen eines sogenannten Innovationskorridors, der von Berlin bis nach Cottbus reicht, signalisiert, dass groß gedacht wird und Cottbus Teil des Berliner Innovationsökosystems werden soll. Eine weitere direkte Folge der beschriebenen Investitionsoffensive in Forschung und Entwicklung sowie Wissenschaft wird der deutliche Anstieg wissenschaftlicher Beschäftigung im öffentlichen Sektor sein – eine Verdopplung der entsprechenden Stellen gilt als realistisch (Berger et al., 2024, 2025). Die Verdopplung des

wissenschaftlichen Personals schafft zusätzliche Schnittstellen für den Technologietransfer und damit auch einen Mehrwert für KMU und Handwerk.

Ein entscheidendes Hemmnis für die angestrebte Entwicklung ist die demografische Entwicklung. Der Engpass an qualifizierten Arbeitskräften ist in der brandenburgischen Lausitz aufgrund der demografischen Entwicklung besonders stark spürbar (Berger et al., 2024). Ohne Zuwanderung von in- und ausländischen Arbeitskräften einerseits und die weitere Aktivierung interner Arbeitsmarktreserven andererseits dürfte die angestrebte Entwicklung nicht nachhaltig sein. Das Problem wird durch den Ausbau geeigneter Infrastrukturen (Verkehrsverbindungen, Stadtentwicklung und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge) adressiert. Ob dies ausreicht und rechtzeitig erfolgt, bleibt abzuwarten.

Insgesamt stehen die Chancen nicht schlecht, dass das skizzierte Innovationsparadox in der brandenburgischen Lausitz überwunden werden kann. Dafür sprechen a) die bewusste räumliche Fokussierung auf Cottbus, wodurch kritische Massen entstehen, die auch für Akteure außerhalb der Region attraktiv sind, b) das ungewöhnlich hohe Finanzvolumen, das in die Wissenschaft investiert wird, c) der lange Gestaltungszeitraum bis 2038, d) die steigende Zahl an Schnittstellen für Wissens- und Technologietransfer, e) der starke Anwendungsbezug der in die Region kommenden wissenschaftlichen Einrichtungen sowie f) die geografische Nähe zu Berlin, die Cottbus als Standort zusätzlich aufwertet. Ob die brandenburgische Lausitz damit zu einem Modellfall für einen wissenschaftsgetriebenen Strukturwandel wird, ist jedoch eine Frage, die erst die kommenden Jahre beantworten können.

Literatur

Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A Model of Growth through Creative Destruction. *Econometrica*, *60*, 323–352.

Aghion, P. & Howitt, P. (2006). Joseph Schumpeter Lecture: Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework. *Journal of the European Economic Association*, *4*(2-3), 269–314.

Berger, W., Markwardt, G., Rettig, J., Schnellenbach, J., Titze, M. & Zundel, S. (2024). *Policy Brief: Engpass Arbeitsmarkt?! Chance und Risiko für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz*. BTU Cottbus-Senftenberg und IWH Halle.

Berger, W., Markwardt, G., Rettig, J., Schnellenbach, J., Titze, M. & Zundel, S. (2025). *Die (neue) Rolle der Wissenschaft für den Strukturwandel in der brandenburgischen Lausitz*. BTU Cottbus-Senftenberg und IWH Halle.

Bonaccorsi, A. (2017). Addressing the disenchantment: universities and regional development in peripheral regions. *Journal of Economic Policy Reform*, *20*(4), 293–320.

Bonaccorsi, A., Daraio, C. & Léopold, S. (2006). Advanced indicators of productivity of universities: An application of robust nonparametric methods to Italian data. *Scientometrics*, *66*(2), 389–410.

Boschma, R. & Gianelle, C. (2014). Regional Branching and Smart Specialisation Policy. *JRC Rechnical Reports, S3 Policy Brief Series*, Nr. 06/2014.

Brachert, M., Heinisch, K., Holtemöller, O., Kirsch, F., Neumann, U., Rothgang, M., Schmidt, T., Schult, C., Solms, A. & Titze, M. (2025). Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms. Zweiter Zwischenbericht vom 31.10.2024, *IWH Studies*, 1/2025.

Brown, R. (2016). Mission impossible? Entrepreneurial universities and peripheral regional innovation systems. *Industry and Innovation*, *23*(2), 189–205.

Cohen, W. & Levinthal, D. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, *35*, 128–152.

Fritsch, M. (2013). Das regionale Innovationssystem. In P. Pasternack (Hrsg.), *Regional gekoppelte Hochschulen. Die Potenziale von Forschung und Lehre für demografisch herausgeforderte Regionen* (HoF-Handreichungen, 2.2013, S. 15–18).

Fritsch, M. & Wyrwich, M. (2014). The Effect of Regional Entrepreneurship Culture on Economic Development – Evidence for Germany. *Jena Economics Research Papers*, 2014-014.

Isaksen, A. & Trippl, M. (2016). Exogenously Led and Policy-Supported New Path Development in Peripheral Regions: Analytical and Synthetic Routes. *Economic Geography*, *93*(5), 436–457.

Kempton, L. (2015). Delivering smart specialization in peripheral regions: the role of Universities, Regional Studies. *Regional Science*, *2*(1), 489–496.

Kempton, L. (2019). Wishful thinking? Towards a more realistic role for universities in regional innovation policy. *European Planning Studies*, *27*(11), 2248–2265.

Marques, P., Morgan, K., Healy, A. & Vallance, P. (2019). Spaces of Novelty: Can Universities Play a Catalytic Role in Less Developed Regions? *Science and Public Policy*, *46*(5), 763–771.

Pomp, C. (2024). The Regional Innovation System and Smart Specialisation in the "energy region" Lusatia. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, *49*, 45–68.

Südekum, J. (2025). Place-based policies – How to do them and why. *Global Challenges & Regional Science*, *1*, 100003.

Trippl, M., Asheim, B. & Miörner, J. (2016). Identification of Regions with Less-Developed Research and Innovation Systems. In M. D. Parrilli, R. Dahl Fitjar & A. Rodriguez-Pose (Hrsg.), *Innovation drivers and regional innovation strategies*. Routledge.

Valero, A. & van Reenen, J. (2019). The economic impact of universities: Evidence from across the globe. *Economics of Education Review*, *68*, 53–67.

VGRdL – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. (2024). *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2022*. Statistische Ämter der Länder.

Title: ***Lusatia's Next Chapter: Science as a Catalyst for the Region's Renewal***

Abstract: *An exciting political experiment is currently taking place in a region that is phasing out coal in Germany, largely unnoticed by the general public: the strategic development of a small, rural peripheral region through exceptionally high investment in research, development and science. Approximately six billion euro of public funding has been approved for the Lusatia region in the state of Brandenburg for investment in universities, non-university research facilities and a science park by 2038. Such a sum is unique in Europe and inevitably raises the question: is this money well spent? Time will tell whether the Lusatia region will become a blueprint for science-driven structural change. The chances, however, look good.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0109

Zeitgespräch

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 423-427

JEL: R11, O13, Q42

Dominik Frankenberg, Annekatrin Niebuhr, Jan Cornelius Peters

Strukturschwache ländliche Räume als Gewinner der Energiewende?

Der Anpassungsdruck und das Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung durch den ökologischen Wandel sind von Region zu Region sehr unterschiedlich. Viele strukturschwache ländliche Gebiete sind wichtige Standorte für die Erzeugung erneuerbarer Energien und könnten daher überdurchschnittlich von der Energiewende profitieren. Investitionszuschüsse durch die Regionalpolitik, Regulierung zur Erhöhung der lokalen Wertschöpfung aus der Erzeugung erneuerbarer Energien und regionale Energiepreise könnten strukturschwachen Regionen helfen, die potenziellen Vorteile des Transformationsprozesses zu nutzen.

Die Transformation hin zu einer CO_2-neutralen Wirtschaft ist mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Die Dekarbonisierung erfordert einen weiteren Ausbau der Produktion erneuerbarer Energien (EE) und eine weitestgehende Reduzierung der Treibhausgasemissionen durch die Entwicklung und Implementierung emissionsärmerer Produktionsprozesse (SVR, 2021). Mit diesen Veränderungen verbundene Chancen und Risiken verteilen sich aufgrund unterschiedlicher Standortbedingungen und Branchenstrukturen nicht gleichmäßig über die Regionen in Deutschland.

© 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. Dominik Frankenberg und **Dr. Jan Cornelius Peters** forschen am Johann Heinrich von Thünen-Institut in Braunschweig zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume.

Prof. Dr. Annekatrin Niebuhr lehrt empirische Arbeitsmarktforschung und räumliche Ökonometrie an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

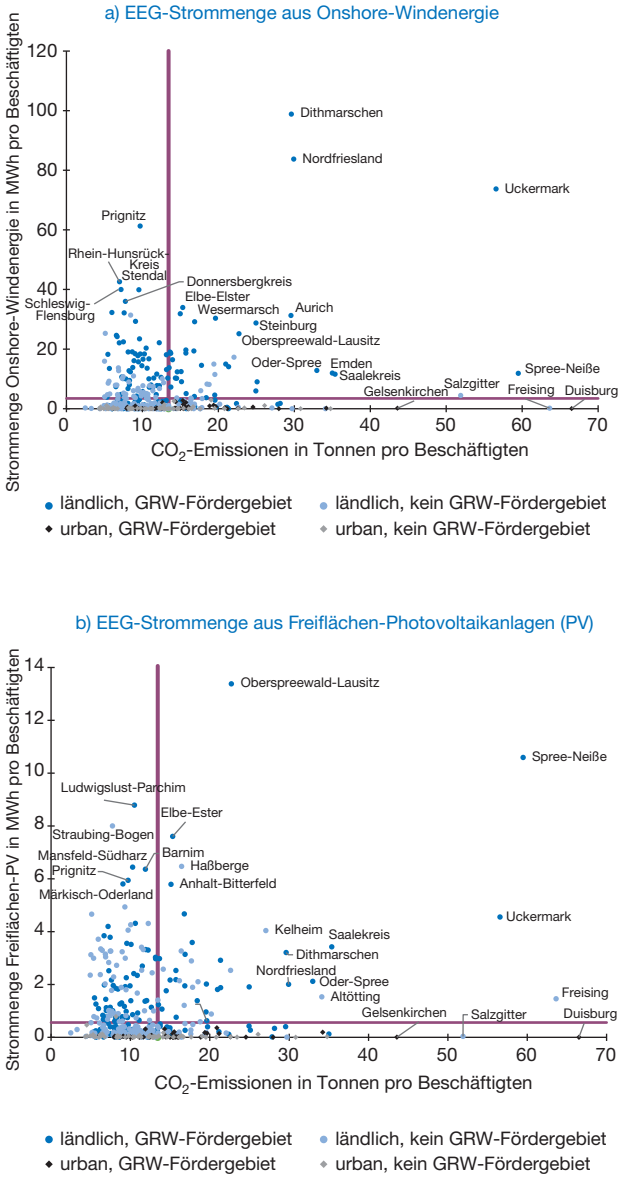
Ein hoher energiewendebedingter Anpassungsdruck besteht auf der einen Seite vor allem in Regionen, die auf energieintensive Produktionsprozesse mit einem hohen CO_2-Ausstoß (z. B. chemische Industrie) und die Herstellung emissionsintensiver Produkte (z. B. Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren) spezialisiert sind (Dörr et al., 2024; Haas et al., 2024; Südekum & Rademacher, 2024). Auf der anderen Seite werden mit dem notwendigen Ausbau erneuerbarer Energien insbesondere für ländliche Räume besondere Entwicklungspotenziale verbunden (SRLE, 2024; Többen et al., 2023). Welche Regionen am Ende von diesem ökologischen Strukturwandel profitieren, welche Standorte zurückfallen und ob sich die regionalen Disparitäten infolge der Transformation verringern oder vertiefen, lässt sich bislang noch nicht abschätzen (Südekum & Rademacher, 2024; Többen et al., 2023).

Unterschiedliche Chancen und Risiken der Energiewende

Abbildung 1 stellt anhand dreier Indikatoren die Chancen und Risiken der Energiewende für Kreise und kreisfreie Städte in Deutschland gegenüber. Die lokalen Risiken werden hier durch den geschätzten CO_2-Ausstoß je Beschäftigten abgebildet (Südekum & Rademacher, 2024). Ein hoher Anpassungsdruck besteht demnach insbesondere in Regionen, die auf energieintensive Industrien spezialisiert sind, da der Indikator die CO_2-Emissionen der Wirtschaftszweige mittels regionaler Branchenstrukturen auf die Regionen verteilt. Ein klares räumliches Muster zeigt sich dabei nicht. Regionen mit einem hohen ökologischen Transformationsdruck finden sich in Ost- und Westdeutschland; dünn besiedelte ländliche Gebiete sind ebenso betroffen wie kreisfreie Großstädte (Haas et al., 2024).

Abbildung 1

Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und CO_2-Emissionen je Kreis



GRW = Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Durch Onshore-Windenergie und Freiflächen-PV erzeugte Strommengen aus regionalisierten Jahresabrechnungen der Übertragungsnetzbetreiber für das Jahr 2023 (Grundlage: Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)), regionalisierte CO_2-Emissionen für das Jahr 2019. Alle drei Indikatoren wurden zur Kontrolle von Größenunterschieden mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 2019 normiert. Abgrenzung ländlicher Räume gemäß Thünen-Typologie. Ein Kreis wurde (nicht) dem GRW-Fördergebiet zugeordnet, wenn die Mehrheit (Minderheit) der Bevölkerung des Kreises in einem GRW-Fördergebiet wohnt. Die pinken Linien kennzeichnen den bundesweiten Durchschnitt.

Quelle: Übertragungsnetzbetreiber (EEG-Jahresabrechnungen), CO_2-Emissionen gem. Haas et al. (2024), Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), eigene Berechnungen.

Die Chancen der ökologischen Transformation werden anhand der jüngst realisierten Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien je Beschäftigten dargestellt. Wir betrachten Onshore-Windenergie und Freiflächen-Photovoltaikanlagen (PV). Beide Indikatoren weisen darauf hin, dass auch die energiewendebedingten Chancen regional erheblich variieren. Kapazitäten für die Erzeugung von erneuerbarer Energie liegen demnach vor allem in ländlichen Regionen. Insbesondere die Strommenge aus Onshore-Windenergie konzentriert sich in strukturschwachen ländlichen Regionen, die zu den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) gehören (insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg sowie Schleswig-Holstein).

Einige dieser Regionen kennzeichnet gleichzeitig ein großer Transformationsdruck aufgrund hoher CO_2-Emissionen pro Beschäftigten (Quadrant oben rechts). Hier treffen demnach hohe Risiken der Transformation auf große Entwicklungspotenziale im Zuge des Ausbaus erneuerbarer Energien. In Regionen des linken oberen Quadranten ist die Energiewende vor allem mit Chancen verbunden, da sie bei einem geringen Transformationsdruck über große Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energie verfügen.

Für urbane Regionen ist die ökologische Transformation mit deutlich geringeren Entwicklungspotenzialen aufgrund der Erzeugung erneuerbarer Energien verbunden. Tabelle 1 zeigt, dass nur 4 % des in Deutschland mit Onshore-Windenergieanlagen gewonnen Stroms in urbanen Regionen erzeugt werden und lediglich 3 % des Stroms aus Freiflächen-PV. Auf strukturschwache ländliche Räume entfallen demgegenüber rund 70 % (Onshore-Windenergie) bzw. annähernd 60 % (Freiflächen-PV). Pro Beschäftigten ist die aus erneuerbaren Energien gewonnene Strommenge in den strukturschwachen ländlichen Regionen im Mittel um mehr als das 50-fache höher als in strukturstarken urbanen Regionen.

Trotz eines tendenziell höheren gewerblichen Stromverbrauchs in strukturschwachen ländlichen Räumen (+35 % gegenüber dem Bundesdurchschnitt pro Beschäftigten), überschritt bereits 2023 die dort erzeugte Strommenge aus Freiflächen-PV und Onshore-Windenergieanlagen den gewerblichen Stromverbrauch um mehr als 80 %, während strukturstarke urbane Regionen einen rechnerischen „Autarkiegrad“ von nur 6 % des gewerblichen Stromverbrauchs aufwiesen. Die vor allem in Süddeutschland stark überrepräsentierte energieintensive Industrie weist eine hohe Stromnachfrage auf, die durch das Stromangebot der solaren Erzeugungskapazitäten vor Ort nicht gedeckt werden kann. Aufgrund des

Tabelle 1
Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nach Regionstypen, 2023

	ländlich		urban		insgesamt
	GRW-Fördergebiet				
EEG-Strommenge	ja	nein	ja	nein	
	Anteil je Regionstyp in %				
Onshore-Windenergie	71,4	24,5	2,1	1,9	100
Freiflächen-PV	58,5	38,5	1,6	1,4	100
Fläche	51,2	40,1	3,3	5,4	100
Beschäftigte	21,2	28,3	19,5	31,0	100
Stromverbrauch	28,3	32,9	16,4	22,4	100
	EEG-Strommenge sowie gewerblicher Stromverbrauch in MWh pro Beschäftigten je Regionstyp				
Onshore-Windenergie	11,2	2,9	0,4	0,2	3,3
Freiflächen-PV	1,5	0,7	<0,1	<0,1	0,5
Stromverbrauch	7,3	6,3	4,4	3,9	5,4
rechnerischer „Autarkiegrad“ (in %)	181	59	9	6	73

EEG = Erneuerbare-Energien-Gesetz; GRW = Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; PV = Photovoltaik.

Der ausgewiesene Stromverbrauch beschränkt sich auf das Verarbeitende Gewerbe. Aufgrund von Geheimhaltungsfällen (Fallzahl-/Dominanzfallregel) werden für einzelne Gebietskörperschaften (z. B. Wolfsburg) keine Daten ausgewiesen. Insgesamt werden jedoch 93,2 % des Stromverbrauchs regionalisiert erfasst, auf diese Regionen entfallen 96,8 % der Beschäftigten. Mit 12,1 MWh/Beschäftigten ist in der Gruppe der Geheimhaltungsfälle ein stark überdurchschnittlicher Stromverbrauch zu beobachten. Die Stromerzeugungsleistung kann nur für Strommengen regionalisiert werden, die der EEG-Förderung unterliegen. Die tatsächliche Erzeugungsleistung kann daher bundesweit um rund 10 % unterschätzt werden. Dies betrifft etwa die bei Freiflächen-PV stärker verbreitete Direktvermarktung. Zusätzlich macht sich insbesondere seit 2021 der Wegfall der EEG-Förderung von Anlagen nach dem Ablauf des 20-jährigen Förderzeitraums bemerkbar, sofern der Strom nach Förderende direkt vermarktet wird. Abgrenzung ländlicher Räume gemäß Thünen-Typologie. Als GRW-Fördergebiete sind alle Kreise definiert, in denen die Mehrheit der Bevölkerung im Fördergebiet wohnt.

Quelle: Übertragungsnetzbetreiber (EEG-Jahresabrechnungen), Statistisches Bundesamt (Jahreserhebung über die Energieverwendung der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, im Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden), Beschäftigtenstatistik der BA, eigene Berechnungen.

hohen Eigenversorgungsgrads tragen die Produktionsüberschüsse in strukturschwachen Regionen fortschreitend dazu bei, den Energieverbrauch in strukturstarken Regionen zu decken.[1] Hinsichtlich des Autarkiegrades ist allerdings zu beachten, dass die Erzeugungsleistung unterjährig sehr volatil ist, d. h. der Strom wird nicht stets dann bereitgestellt, wenn er benötigt wird (Grimm et al., 2024) – so schwankte die wöchentliche Erzeugungsleistung 2024 laut Bundesnetzagentur zwischen 0,1-2,4 TWh (PV-Anlagen) bzw. 0,5-5,5 TWh (Onshore-Windenergie).

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Produktionsstandorte für erneuerbare Energien in starkem Maße in strukturschwachen ländlichen Regionen konzentrieren, die durch die GRW gefördert werden. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit durch die ökologische Transformation regionale Disparitäten in Deutschland reduziert werden können. Zu einem Abbau regionaler Unterschiede kann der Transformationsprozess beitragen, wenn die strukturschwachen Regionen das damit verbundene Entwicklungspotenzial realisieren können. Die Politik kann dies durch Fördermaßnahmen und die Setzung entsprechender (regulatorischer) Rahmenbedingungen unterstützen.

Unterstützung der Energiewende durch die GRW-Förderung

Der weitere Aufbau von Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energie wird ebenso wie die Umstellung von Produktionsprozessen auf emissionsärmere Technologien erhebliche Unternehmensinvestitionen erfordern. In strukturschwachen Regionen können solche betrieblichen Investitionen durch die GRW gefördert werden. Gerade mit Blick auf die ökologische Transformation sind die Fördermöglichkeiten durch eine Reform der GRW im Jahr 2022 ausgeweitet worden. So wurde das Zielsystem der Förderung erweitert und umfasst nun auch die Beschleunigung des Transformationsprozesses hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft. So profitieren Betriebe, die durch die geförderten Investitionen ihre CO_2-Emissionen um mindestens 20 % senken, von einem erleichterten Zugang zur Förderung. Zudem wurden neue Fördermöglichkeiten geschaffen (Alm & Clausen, 2023). In strukturschwachen Regionen können auch Investitionen in Anlagen unterstützt werden, die für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind (z. B. Solarpaneele, Batteriezellen, Windturbinen oder Elektrolyseure).[2]

Die GRW-Förderung der Transformationsprozesse in strukturschwachen Regionen wird jedoch nur dann zu einem Abbau der regionalen Disparitäten beitragen, wenn von ihr signifikante Effekte auf die wirtschaftliche Dyna-

1 In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass im Verarbeitenden Gewerbe 2023 nur 21 % des Energieverbrauchs (einschließlich nichtenergetischem Verbrauch) auf den Energieträger Strom entfielen. Dies verdeutlicht die Herausforderungen der Dekarbonisierung, die sich nicht allein auf den Strommarkt beschränken kann.

2 Mit der Erweiterung des GRW-Förderspektrums können „Energieinfrastrukturen“ gefördert werden, „soweit sie für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind“ (BMWK, 2024a).

mik in den Fördergebieten ausgehen. Evaluierungen der GRW-Förderung konnten eine deutliche positive Wirkung der betrieblichen Förderung auf das Beschäftigungswachstum der geförderten Betriebe sowie leicht positive Effekte auf die Medianlöhne nachweisen. Die Beschäftigungseffekte erweisen sich auch langfristig als stabil (Grunau et al., 2025). Siegloch et al. (2025) zeigen im Kontext der GRW-Förderung zudem, dass raumspezifische Fördermaßnahmen wesentlich effektiver zur Verringerung regionaler Disparitäten beitragen als solche ohne expliziten Raumbezug.

Regionale Wertschöpfungspotenziale heben

Die Produktion erneuerbarer Energien in strukturschwachen ländlichen Räumen sollte sich auch in einer Steigerung der regionalen Wertschöpfung niederschlagen. Allerdings führt etwa die Steuerzerlegung bei einem Fokus auf den Unternehmenssitz der Anlagenbetreiber dazu, dass die tendenziell strukturschwächeren Erzeugungsstandorte nur unterproportional am Gewerbeertrag partizipieren.[3] Eine gerechtere Verteilung von Kosten und Nutzen der Energiewende könnte vor Ort zu höherer Akzeptanz von Ausbaumaßnahmen beitragen. Neben den unmittelbaren regionalwirtschaftlichen Effekten in der Planungs- und Realisierungsphase des Anlagenausbaus (unter anderem durch Ersatzzahlungen, regionale Auftragsvergabe und Finanzierung) sowie Pachteinnahmen und vergünstigten Strompreisen (inklusive lokaler Industriestrom/Direktanbindung) in der Betriebsphase erstrecken sich kommunale Wertschöpfungspotenziale vorwiegend auf die Gewerbesteuer sowie Einnahmen durch sogenannte Ertragsbeteiligungsgesetze (gemäß § 6 EEG).

Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz haben alle Flächenländer bereits Landesgesetze zur Ertragsbeteiligung erlassen. Im Regelfall können Kommunen an der Erzeugungsleistung von Neuanlagen mit bis zu 0,2 ct/kWh partizipieren. In bundesweiter Perspektive sind die kommunalen Ertragsbeteiligungspotenziale begrenzt: Selbst bei einer Ausweitung auf Bestandsanlagen beliefe sich das Aufkommenspotenzial auf rund 300 Mio. Euro p. a. – dies entspräche bundesdurchschnittlich rund 0,2 % der kommunalen Steuereinnahmen.

Aufgrund der räumlichen Konzentration der Erzeugungsleistung kann sich für einzelne (strukturschwache) Regionen dennoch ein nennenswertes Aufkommenspotenzial ergeben (z. B. die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Prignitz und Uckermark). Gesamtwirtschaftlich bedeutsame Beschäftigungseffekte sind durch den Bau und den Betrieb von EE-Anlagen nicht zu erwarten.[4] Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die stärksten Effekte (jedoch überwiegend „Einmaleffekte“) in der Baubranche manifestieren. Das lokale Wertschöpfungspotenzial, das mit dem Bau und dem Betrieb von EE-Anlagen verbunden ist, sollte daher nicht überschätzt werden. Deshalb ist es wichtig, dass auch die lokale Wirtschaft insgesamt profitiert, z. B. durch niedrigere Strompreise in strukturschwachen Regionen mit hoher EE-Erzeugung.

Standortvorteile in strukturschwachen Regionen durch regionale Strompreise

Der deutsche Strommarkt besteht gegenwärtig aus einer einheitlichen Preiszone, d. h. der Strompreis kann regional nicht abhängig von lokalem Angebot und lokaler Nachfrage variieren. Da die Kapazitäten des Stromnetzes nicht immer ausreichen, um regionale Ungleichgewichte zwischen der Energieproduktion und der Stromnachfrage auszugleichen, sendet der einheitliche Preis falsche Signale. Dies führt zu Fehlanreizen und kostspieligen Korrekturmaßnahmen zur Behebung von Netzengpässen (Grimm & Ockenfels, 2025; Hirth, 2025).

Durch die begrenzten Netzkapazitäten trifft regelmäßig ein großes Angebot an erneuerbarer Energie in dünn besiedelten strukturschwachen Regionen auf eine geringe lokale Nachfrage. Dieser Überschuss an Strom würde bei regionalen Preiszonen zu einem relativ niedrigen Strompreis führen. Dieser potenzielle Standortvorteil könnte Investitionen in den Aufbau (energieintensiver) Produktionen in strukturschwachen ländlichen Regionen mit hoher Energieproduktion attraktiver machen. Ein bundesweit einheitlicher Strompreis spiegelt dagegen die Knappheitsverhältnisse vor Ort nicht wider. Investitionsanreize durch günstigen Strom können nicht wirksam werden. Im Gegenteil führen regional unterschiedlich hohe Netzentgelte dazu, dass der Preis für Endkunden gerade dort besonders hoch ist, wo vergleichsweise viel erneuerbare Energie produziert wird (Hirth, 2025). Neben den Argumenten, die aus energiepolitischer Sicht für regionale Strompreiszonen sprechen, gibt es somit auch

3 Die regionale Zuordnung der Gewerbesteuer basiert auf dem Anteil einer Betriebsstätte an den gesamten Lohnaufwendungen des Unternehmens. Seit 2021 gilt für Windenergieanlagen und Freiflächen-PV jedoch eine Spezialzerlegungsnorm (10 % nach Lohnsummen, 90 % nach installierter Leistung). Allerdings greift diese Regelung nur „bei Betrieben, die ausschließlich Anlagen zur Erzeugung von Strom und anderen Energieträgern […] betreiben“ (§ 29 GewStG).

4 Für das Jahr 2023 wurden für den EE-Bereich insgesamt Bruttobeschäftigungseffekte in Höhe von 405.000 Personen abgeschätzt (BMWK, 2024b), ca. 1,1 % der Gesamtbeschäftigung. Die Wertschöpfungseffekte von Investitionstätigkeit und Anlagenbetrieb beliefen sich 2024 auf etwa 55 Mrd. Euro (BMWK, 2025), dies entspricht 1,5 % der Bruttowertschöpfung.

aus regionalpolitischer Perspektive Vorteile regionaler Strompreise.

Zweifellos ist der Übergang zu einem System regionaler Preiszonen mit Herausforderungen verbunden. Zudem wird als Argument gegen die Einführung regionaler Strompreise häufig angeführt, dass Standorte im Süden des Bundesgebiets in der Folge unter steigenden Strompreisen leiden könnten. Die Ergebnisse aktueller Studien lassen allerdings erwarten, dass es in Süddeutschland nur zu einem relativ geringen Preisanstieg kommen würde (0,3-0,5 ct/kWh); die vorwiegend betroffenen energieintensiven Unternehmen könnten in Regionen mit steigenden Preisen zudem kompensiert werden, finanziert z. B. durch erzielte Engpassrenten (Hirth, 2025). Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen ist beim Strompreis außerdem der internationale Vergleich. Bei Beibehaltung des ineffizienten Strommarktdesigns droht der Standort Deutschland durch weiter steigende Stromkosten insgesamt an Boden zu verlieren (Grimm & Ockenfels, 2025).

Fazit

Inwieweit bestehen also Rahmenbedingungen und Förderinstrumente, die es strukturschwachen Regionen ermöglichen, ihr energiewendebedingtes Entwicklungspotenzial zu nutzen? Die Reform der GRW mit ihren erweiterten Fördermöglichkeiten zur Beschleunigung des Transformationsprozesses dürfte hier einen wichtigen Beitrag leisten, denn der Übergang zu klimaneutralen Produktionsprozessen erfordert vor allem betriebliche Investitionen, die in den Fördergebieten durch die GRW unterstützt werden. Auch zur stärkeren Bindung der Wertschöpfung in den Erzeugerregionen wurden erste Reformschritte eingeleitet. Gleichzeitig können sich aber die erheblichen EE-Erzeugungskapazitäten aufgrund des bundesweit einheitlichen Strompreises nicht in einem Standortvorteil für strukturschwache ländliche Regionen niederschlagen. Insofern hat die Politik bislang noch nicht umfassende Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die diesbezüglichen Entwicklungspotenziale in ländlichen GRW-Fördergebieten vollständig ausgeschöpft werden.

Literatur

Alm, B. & Clausen, H. (2023). Für eine starke Wirtschaft vor Ort: umfassende Reform der GRW beschlossen. *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, 1/2023, 10–14.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (Hrsg.) (2024a). *Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) ab 1. Januar 2024*.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (Hrsg.) (2024b). Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien 2000 bis 2023.

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (Hrsg.) (2025). Wirtschaftliche Impulse durch Erneuerbare Energien, Kurzdokumentation des ZSW.

Dörr, L., Falck, O., Gründler, K., Heil, P., Potrafke, N., Pfaffl, C. & Schlepper, M. (2024). Strukturwandel in ländlichen Räumen. *ifo Forschungsbericht*, 141.

Grimm, V., Oechsle, L. & Zöttl, G. (2024). Stromgestehungskosten von Erneuerbaren sind kein guter Indikator für zukünftige Stromkosten. *Wirtschaftsdienst*, *104*(6), 387–394.

Grimm, V. & Ockenfels, A. (2025). Der Strommarkt steht am Scheideweg. *ifo Schnelldienst*, *78*(03), 3–7.

Grunau, P., Hoffmann, F., Lemieux, T. & Titze, M. (2025). Who Benefits from Place-Based Policies? Evidence from Matched Employer-Employee Data. *NBER Working Paper*, 33785.

Haas, A., Niebuhr, A. & Vetterer, N. (2024). Regionale Arbeitsmärkte unter Transformationsdruck – unterschiedliche Herausforderungen und Anpassungspotenziale. *Wirtschaftsdienst*, *104*(8), 527–532.

Hirth, L. (2025). Warum die Teilung der deutschen Strompreiszone sinnvoll ist. *ifo Schnelldienst*, *78*(03), 7–10.

Siegloch, S., Wehrhöfer, N. & Etzel, T. (2025). Spillover, Efficiency, and Equity Effects of Regional Firm Subsidies. *American Economic Journal: Economic Policy*, *17*(1), 144–180.

SRLE – Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung. (2024). *Transformation des Energiesystems: Chancen des Ausbaus von Windenergie- und Photovoltaikanlagen für ländliche Räume nutzen*. Stellungnahme des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft vom 19.03.2024.

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

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2021). Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. *Jahresgutachten 2021/2022*.

Többen, J., Banning, M., Hembach-Stunden, K., Stöver, B., Ulrich, P. & Schwab, T. (2023). Energising EU Cohesion: Powering up lagging regions in the renewable energy transition. *MPRA Paper*, 119374, GWS – The Institute of Economic Structures Research / Bertelsmann Stiftung.

Title: *Can Structurally Weak Rural Areas Benefit from Energy Transition?*

Abstract: *Adjustment challenges and the potential for economic development linked to ecological transformation differ significantly across regions. Many lagging rural areas are important locations of renewable energy production and might thus benefit more than others from energy transition. Investment subsidies provided by regional policy, regulation to increase local value added from renewable energy production, and regional energy pricing might help lagging regions to reap the potential benefits of the transformation process.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0110

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 428-433

JEL: R11, R13, R58

Katja Gehr, Michael Pflüger

Regionalentwicklung und Regionalpolitik im Lichte von NIMBY

Ein neuer, polit-ökonomisch fundierter Ansatz der Stadt- und Regionalentwicklung rückt die NIMBY-Interessen (Not In My Backyard) städtischer „Insider" in den Mittelpunkt. Wir zeigen, dass ein quantitatives Modell neue Erkenntnisse über die deutschen Städte und Regionen liefert. Da dieser Ansatz Wohlfahrtsdifferentiale zwischen den Städten und Regionen impliziert, ergeben sich neue Perspektiven und Hebel für die Regionalpolitik. Diese kontrastieren mit einigen zentralen Einsichten des gegenwärtig in der Regionalanalyse und Politikberatung dominierenden Paradigmas des räumlichen Gleichgewichts bei freier Mobilität der Arbeitskräfte.

Knapper Wohnraum und explodierende Mieten in attraktiven Städten, große und wachsende regionale Ungleichheiten in den Einkommen, der Beschäftigung, der Infrastruktur und Daseinsvorsorge, fehlende Jobs und Leerstand in abgehängten Städten und Regionen (BMWK, 2024; SVR, 2024): Die Politik steht unter Handlungsdruck. Was ist zu tun? Ohne Verständnis der Bestimmungsfaktoren und Mechanismen der Entwicklung von Städten lässt sich kein Rat geben. Regionalpolitische Analysen und die Politikberatung orientieren sich gegenwärtig am Paradigma des räumlichen Gleichgewichts: Haushalte sind mobil und wählen aus einer gegebenen Anzahl an Städten jene, die ihren Präferenzen am besten entsprechen.[1]

1 Allen und Arkolakis (2025) und Fajgelbaum und Gaubert (2025) liefern aktuelle Überblicke. Ahlfeldt et al. (2024), Seidel (2024) und der Sachverständigenrat (SVR, 2024) unterstreichen die Bedeutung für Deutschland.

© 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.

Katja Gehr ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre – Internationale Ökonomik an der Universität Würzburg.

Prof. Dr. Michael Pflüger ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre – Internationale Ökonomik an der Universität Würzburg und Research Fellow beim CESifo und IZA.

Ein neuer, polit-ökonomisch fundierter „Stadtsystemansatz" verfolgt eine radikal andere Perspektive: hier werden NIMBY-Interessen (Not In My Backyard) der städtischen „Insider" in den Mittelpunkt gerückt.[2] Wir zeigen auf, welche Einsichten sich für die deutschen Städte und Regionen ergeben (Gehr & Pflüger, 2025). Wir diskutieren dann die Perspektiven dieses Ansatzes für die Regionalpolitik.

Der polit-ökonomische Ansatz der Regionalentwicklung

Der neue Ansatz basiert auf drei Komponenten: fundamentalen Standortfaktoren, Größeneffekten und NIMBY-Politiken. Abbildung 1 veranschaulicht die Zusammenhänge und die Ergebnisse von Gehr und Pflüger (2025). Horizontal ist die Aufteilung der Bevölkerung N auf urbane Räume N_i und ländliche Gebiete N_r abgetragen, vertikal die Pro-Kopf-Wohlfahrt der Städter v_i und der Landbewohner v_r.

Fundamentale Standortfaktoren. Standorte unterscheiden sich in ihren klimatischen Bedingungen, der Nähe zu Wasserwegen, Seen und Bergen, den Böden und ihrer Beschaffenheit, der Zentralität und Erreichbarkeit, etc. Diese prägen die Produktionsbedingungen (fundamentale Produktivität) und die Lebensqualität (Konsumannehmlichkeiten).

2 Ausgangspunkt sind die Arbeiten von Henderson (1974) und Albouy et al. (2019). Duranton und Puga (2023) führen den polit-ökonomischen Mechanismus ein. Gehr und Pflüger (2025) erweitern den Ansatz für den deutschen Kontext.

Größeneffekte. Die Größe von Städten geht mit Vor- und Nachteilen einher. Steigt die Zahl lokaler Arbeitskräfte ergeben sich Agglomerationseffekte – Lerneffekte, eine feinere Arbeitsteilung, ein besserer Fit der Jobs –, damit steigen Produktivität und Einkommen. Es wachsen aber auch die Kosten: Mieten steigen, Pendelwege werden länger, Verkehrswege verstopfen zunehmend. Das Zusammenspiel von Vor- und Nachteilen impliziert einen glockenförmigen Verlauf der Pro-Kopf-Wohlfahrt. Abbildung 1 veranschaulicht den „fundamental trade-off". Wächst die Bewohnerzahl, so überwiegen zunächst die Vorteile, die Wohlfahrt steigt. Da die Kosten aber immer mehr zunehmen, wird ein Scheitelpunkt erreicht. Durch weitere Zuzügler sinkt die Wohlfahrt.

NIMBY. Haushalte wägen Vor- und Nachteile von Orten ab und wählen jenen, der die höchste Wohlfahrt liefert. Ist man bereits ansässig, kommt ein weiterer Gesichtspunkt ins Spiel, die Frage, wie sich neue Nachbarn auswirken: bringen sie insgesamt Vorteile, so sind Neuankömmlinge willkommen; drohen Beeinträchtigungen, werden Hebel in Bewegung gesetzt, um den Zuzug zu verhindern. Städtische „Insider" mobilisieren ihre lokalen politischen Vertreter und diese implementieren NIMBY-Politiken: Regulierungen im Wohnungsmarkt, durch die das Wohnungsangebot verknappt und der Zuzug blockiert werden.[3] Diese werden so ausgestaltet, dass sich aus der Perspektive der „Insider" die Vor- und Nachteile von Zuzüglern die Waage halten: die „local governments" setzen die lokal optimalen Stadtgrößen, N_1 in Stadt 1 und N_2 in Stadt 2. Die Abbildung unterstellt, dass Stadt 1 bessere Standortfaktoren hat, daher liegt ihr Nutzenscheitel höher als der von Stadt 2, $v_1 > v_2$.

So wird mit jedem Ort verfahren: Es entsteht die fallend verlaufende schwarze Kurve, die die lokal optimalen Stadtgrößen verbindet. Die Stadt mit der geringsten Wohlfahrt realisiert im Gleichgewicht gerade das Niveau des ländlichen Raumes. Hierbei ist unterstellt, dass im ländlichen Raum keine Größeneffekte auftreten: Die Wohlfahrt spiegelt sich somit im ländlichen Reallohn, dem Grenzprodukt der Arbeit, dargestellt durch die blaue Kurve. Der Schnittpunkt der Kurven bestimmt dann die Wohlfahrt im ländlichen Raum v_r und die Aufteilung der Bevölkerung auf Städte und ländliche Gebiete.

„Outsider" werden durch die lokalen Regulierungen mit Zuwanderungskosten konfrontiert. Diese sind für die Städte 1 und 2 durch die Pfeile p_1 und p_2 dargestellt: je höher die lokal optimale Wohlfahrt, umso schärfer müssen Regulierungen ausfallen, um Zuzug aus der Stadt mit der geringsten Wohlfahrt zu unterbinden. Im Gleichgewicht des Stadtsystems erreichen „Insider" verschiedener Städte wegen der heterogenen Standortfaktoren unterschiedliche Wohlfahrtsniveaus. Die NIMBY-Zuwanderungskosten bedingen, dass kein Haushalt in eine andere Stadt wandern will, das „Gleichgewicht" wird durch die Regulierungen erzwungen.

Deutschlands Städte und Regionen aus der Perspektive des neuen Ansatzes

Wie lässt sich dieser Ansatz in der Praxis implementieren? Wie kann seine Stichhaltigkeit überprüft werden? Gehr und Pflüger (2025) verwenden reichhaltige Datensätze, um Größe und Struktur des deutschen Regionalsystems für das Basisjahr 2017 abzubilden und die Ergebnisse extern zu validieren.

Quantifizierung. Einer Klassifikation des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) folgend werden 264 urbane Räume als Städte definiert, die einen Bevölkerungsanteil von 89 % ausmachen. Die empirische Schätzung der Größeneffekte verwendet umfangreiche Mikrodaten.

- Regionale Arbeitsmarktdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (SIAB-R) erlauben es, die Auswirkungen der Stadtgröße auf die Löhne zu ermitteln. Eine Regressionsanalyse liefert für diese Agglomerationseffekte eine Populationselastizität von 0,05: Verdoppelt sich die Stadtbevölkerung, so steigen die Löhne um 5 %.

- Mit Angebotsmieten von ImmoScout24 (RWI-GEO-RED (RWI, 2019)) lässt sich die Populationselastizität der Kosten durch Mieten und Pendelwege schätzen: der Koeffizient beträgt 0,07.

- Daten für die Zeitkosten durch Verkehrsstaus kommen von einer Verkehrsbefragung des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI, 2019). Der Schätzkoeffizient für diese Populationselastizität liegt ebenfalls bei 0,07.

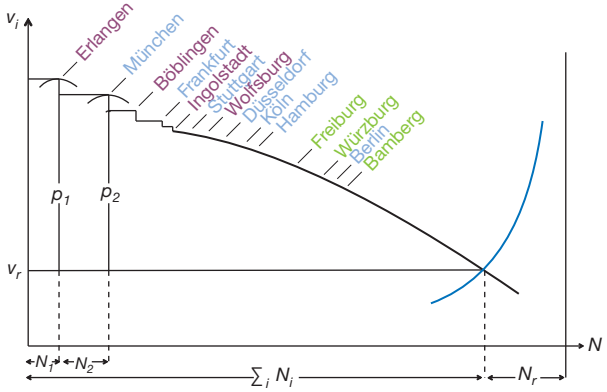
Der Elastizitätsparameter der urbanen Kosten (0,14) übersteigt damit jenen der urbanen Vorteile (0,05), sodass die Daten die unterstellten glockenförmigen Verläufe der Wohlfahrt unterstützen.

Die fundamentalen Standortfaktoren – lokale Produktivitäten und Konsumannehmlichkeiten – lassen sich mithilfe der geschätzten Elastizitäten und mit Bevölkerungs- und

3 In der Praxis sind NIMBY-Politiken vielfältig: Bauflächenbegrenzungen, Zonierung, Regulierungen der Nachverdichtung und Gebäudehöhen, langwierige und bürokratische Prozesse für Baugenehmigungen, exzessive Grünflächen (vgl. Duranton & Puga, 2023; Glaeser et al., 2005).

Abbildung 1

Urbane Räume und ländliche Gebiete im polit-ökonomischen Modell



Quelle: Gehr und Pflüger (2025).

Lohndaten aus dem Modell ableiten. Hierbei werden zwei Faktoren herausgerechnet: geografische Baubeschränkungen und Transferzahlungen zwischen Städten (Henkel et al., 2021).

Das deutsche Stadtsystem. Diese Parameter werden dann mit den faktischen Stadtgrößen zusammengebracht. Abbildung 1 zeigt das Ergebnis für das deutsche Stadtsystem. Bewohner Erlangens erreichen die höchste Wohlfahrt, gefolgt von jenen in München, Böblingen und Frankfurt. Von den Top-7-Ballungsräumen, die in Deutschland besondere Aufmerksamkeit erfahren (Abbildung 1 blau), folgen Stuttgart an Position 7, Düsseldorf an 13, Köln an 24, Hamburg an 28, und Berlin an Stelle 123. Dazwischen befinden sich kleinere Städte, z. B. Ingolstadt und Wolfsburg, die wie Erlangen und Böblingen Standorte wichtiger Unternehmen sind (Abbildung 1 lila). Grün gekennzeichnet sind Städte, die aufgrund ihrer Lebensqualität in der Platzierung nach vorne rücken.

Externe Validierung. Die Konfrontation mit unabhängiger empirischer Evidenz besteht das quantitative Modell von Gehr und Pflüger (2025) überzeugend.

- Die vom Modell implizierten Konsumannehmlichkeiten korrelieren stark mit unabhängig beobachtbaren Indikatoren der Lebensqualität: Natur, Tourismus, kulturelle Institutionen, Kriminalität, Umweltverschmutzung, Bildungsqualität und Gesundheitsversorgung.

- Kontrastiert man das Wohlfahrtsranking mit dem Realeinkommensranking von Weinand und von Auer (2020), welches Konsumdaten Statistischer Landesämter für die lokalen Lebenshaltungskosten nutzt – gänzlich andere Daten also –, so liegt der Korrelationskoeffizient über 0,9. Die Platzierungen der Städte sind ähnlich, Abweichungen plausibel: So rückt Berlin durch hohe Konsumannehmlichkeiten von Position 149 (Weinand & von Auer, 2020) auf Platz 123 (Gehr & Pflüger, 2025).

- Das polit-ökonomische Modell impliziert, dass die Hauspreise nach Baukosten am Stadtrand den NIMBY-Regulierungskosten entsprechen. Braun und Lee (2021) liefern Schätzwerte für die Bodenkosten, ein Proxy für den Keil zwischen Hauspreisen und Baukosten: Abbildung 2a zeigt, dass diese sehr stark mit den NIMBY-Regulierungen korrelieren.

- Hauspreise an den Rändern der Städte müssen gemäß Modell aufgrund der NIMBY-Regulierungen umso höher sein, je attraktiver die Stadt ist. In Abbildung 2b sind die modellimplizierten Wohlfahrtsniveaus gegen die Mietpreise an den Stadträndern abgetragen. Die Korrelation ist überragend.

- Die Mietpreisgradienten verlaufen, wie vom Modell impliziert, von Stadtkern zu Stadtrand fallend. Das Niveau der Mieten sollte wegen der Regulierungen in attraktiveren Städten aber höher sein. Das zeigt sich in den Daten: Die Kurve für München liegt über jener für Berlin.

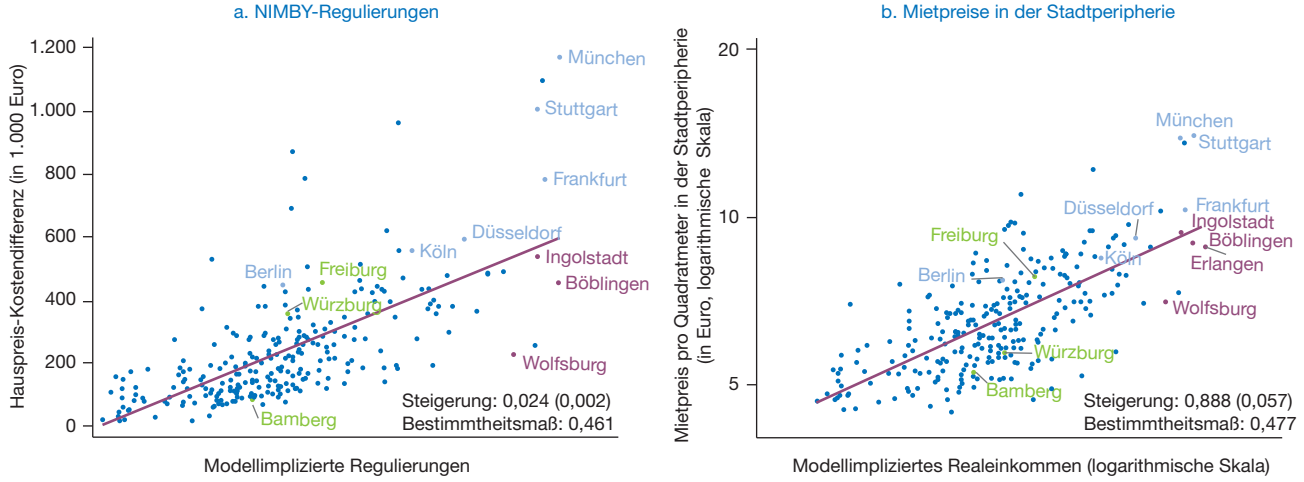
Implikationen für die Regionalpolitik

Die regionalpolitischen Implikationen des neuen Paradigmas sind – anders als jene der Theorien räumlichen Gleichgewichts – bislang weder systematisch aufgearbeitet worden noch in die Politikberatung eingeflossen. Wir liefern nachfolgend eine erste Bestandsaufnahme von Ansatzpunkten.

Wohlfahrtsdifferentiale. Eine zentrale Implikation des polit-ökonomischen Ansatzes ist die Existenz von Wohlfahrtsdifferentialen: urbane Räume lassen sich hierarchisch ordnen in Städte mit hoher Wohlfahrt bis zu jenen mit Niveaus ähnlich dem ländlichen Raum (Abbildung 1). Das eröffnet Perspektiven für Politiken, die die Wohlfahrt zwischen den Regionen angleichen.

Dieser Befund kontrastiert mit der Skepsis, die aus dem Konzept räumlichen Gleichgewichts folgt: Warum sollten einzelne Regionen gefördert werden, wenn sich durch freie Wanderung vermittels „kompensierender Differentiale“ (z. B. örtliche Lebensqualität als Kompensation für hohe Mieten und geringe Löhne)

Abbildung 2
NIMBY-Regulierungen (Not In My Backyard) und Mietpreise in der Stadtperipherie



Quelle: Gehr und Pflüger (2025).

die (erwartete) Wohlfahrt über die Standorte hinweg ausgleicht?[4]

Existierende Städte sind zu klein. Aus Effizienzperspektive sind die Städte im polit-ökonomischen Modell zu klein (Albouy et al., 2019; Gehr & Pflüger, 2025). Lokale Politiker begrenzen die Stadtbevölkerung, sodass sich für die „Insider" die lokalen Vor- und Nachteile an der Grenze gerade ausgleichen. In der Effizienzanalyse wird hingegen die Gesamtbevölkerung betrachtet, die sich auf die heterogenen Standorte verteilen muss. Die Gesamtwohlfahrt wird maximal, wenn sich die Vor- und Nachteile von Zuzüglern an der Grenze für alle Orte ausgleichen. Die Heterogenität der Standortfaktoren bedingt, dass Städte aus Effizienzperspektive daher größer sein müssen, als von den lokalen Politikern bestimmt.

Gehr und Pflüger (2025) untersuchen die Folgen einer Ausdehnung der Top-7 in Deutschland. Unterstellt wird, dass diese durch eine (kontrafaktische) Verringerung der lokalen Regulierungen jeweils um 10 %, also um insgesamt 1 Mio. Menschen wachsen. Dies führt zu einer Verringerung der Personen in ländlichen Gebieten, eine Stadt rutscht aus der Klassifikation urbaner Räume heraus. „Insider" der Top-7 verzeichnen einen leichten Rückgang der Wohlfahrt, da ihre Städte nun über die lokal optimalen Größen hinauswachsen. Bewohner im ländlichen Raum, Zuzügler in allen Städten und die neuen Bürger der Top-7 profitieren jedoch deutlich. Insgesamt steigt die Wohlfahrt pro Kopf um 1,11 %. Die Analyse untermauert damit die erheblichen gesellschaftlichen Kosten lokaler Regulierungen.

Der Befund, dass existierende Städte zu klein sind, steht im Kontrast zu neuen Arbeiten, die sich am Konzept des räumlichen Gleichgewichts orientieren, aber Transfers zwischen Regionen zulassen (Fajgelbaum & Gaubert, 2020, 2025; Henkel et al., 2021; Seidel, 2024): Sind solche Transfers möglich, dann sollten sie von größeren Regionen (die dann schrumpfen) an kleinere Regionen (die dann expandieren) geleistet werden. Wie erklärt sich diese Diskrepanz? Effizienz erfordert weiterhin den Ausgleich der Grenznutzen über die Standorte. Die Ausgangssituationen sind jedoch unterschiedlich: im polit-ökonomischen Ansatz sind Städte aufgrund der „Insider" zu klein, in Theorien räumlichen Gleichgewichts sind sie aufgrund der freien Wanderung zu groß.

Allokations- und Verteilungsverbesserungen. Theorien räumlichen Gleichgewichts implizieren eine Spannung zwischen Verteilung und Effizienz: Auch in neuen Varianten, in denen Wanderungshemmnisse berücksichtigt werden, und damit die Wohlfahrt immobiler „inframarginaler" Personen, führt die Förderung einzelner Standorte zu unerwünschten Nebeneffekten, weil Immobilienbesitzer profitieren und Mitnahmeeffekte auftreten (Kline & Moretti, 2014).

Anders präsentiert sich die Lage beim polit-ökonomischen Ansatz. Hier können Effizienz und Verteilung Hand

4 Siehe Glaeser und Gottlieb (2008). Aus der Perspektive der optimalen Einkommensbesteuerung gibt es inzwischen neue Verteilungsargumente für Regionalpolitik (Gaubert et al., 2024).

in Hand gehen, wie die kontrafaktische Ausdehnung der Top-7 exemplarisch zeigt: Die Gesamtwohlfahrt steigt und gleichzeitig werden regionale Wohlfahrtsdifferentiale abgebaut.

Polit-ökonomische Barrieren als Anknüpfungspunkt. Der polit-ökonomische Ansatz greift einen alten Gedanken der Regionalforschung auf: „The greatest promise for a national place-based policy lies in impeding the tendency of highly productive areas to restrict their own growth through restrictions on land use" (Glaeser & Gottlieb, 2008, S. 155). Erst durch Duranton und Puga (2023) ist eine konsistente endogene Modellierung der lokalen Regulierungen gelungen.

Mit dem Aufbrechen von NIMBY-Barrieren gelingen also Allokations- und Verteilungsverbesserungen. Ein Leitfaden für die regionalpolitische Praxis liegt damit aber noch nicht vor. Für die USA und die Schweiz gibt es mit dem Wharton-Index (Gyourko et al., 2008; Gyourko et al., 2021) und dem CLURI-Index (Büchler & von Ehrlich, 2023) immerhin umfangreiche Bestandsaufnahmen, die die vielfältigen Regulierungen, die in der Praxis zum Einsatz kommen, erfassen. Für Deutschland braucht es dringend eine solche Studie. Wichtig ist hierbei zwischen puren Eigeninteressen und legitimen Anliegen zu unterscheiden. Ein Beispiel sind Grünflächen: Sie sind für städtischen Klimaschutz essentiell, können in exzessiver Form aber massive Barrieren der Stadtentwicklung werden (Koster, 2023).

Größe ist nicht alles. Die Reihung der Top-7 spricht Bände: nur vier von ihnen sind unter den Top-20 der nach Wohlfahrtsniveaus gelisteten urbanen Räume, zwei weitere folgen unter den Top-30, Berlin liegt etwa in der Mitte (Gehr & Pflüger, 2025). Nicht wenige kleinere urbane Räume erzielen aufgrund fundamental guter Standortfaktoren Top-Positionen.

Bei diesen Befunden ist ein methodischer Aspekt wichtig. Der polit-ökonomische Ansatz erklärt das Stadtsystem aus makroökonomischer Perspektive mit einem Minimum an Bestimmungsfaktoren. Ausgeblendet werden: sektorale Entwicklungen, die geografische Position der Orte, Qualifikationsstufen der Arbeitskräfte, idiosynkratische Ortsbindungen und damit persönliche Wanderungshemmnisse, eine Trennung von Wohn- und Arbeitsorten zwischen Städten. Diese Faktoren schlagen sich somit in den fundamentalen Standortfaktoren und den NIMBY-Regulierungen nieder.

Hier sind einige Beispiele. Die hohen fundamentalen lokalen Produktivitäten und Löhne in Städten wie Erlangen, Böblingen, Ingolstadt und Ludwigshaften spiegeln offensichtlich (auch) die Stärke der dort ansässigen Industrien bzw. Unternehmen. Andere Orte profitieren durch Pendlerverflechtungen mit benachbarten Agglomerationsräumen. Die starke Positionierung des Main-Taunus-Kreises, des Hochtaunuskreises und der Stadt Offenbach hängen nicht zuletzt mit dem Großraum Frankfurt am Main zusammen. Freising profitiert vom Großraum München und Böblingen vom Großraum Stuttgart. Da das Modell keine persönlichen Wanderungshemmnisse erfasst sind die quantitativen Werte der implizierten Konsumannehmlichkeiten und NIMBY-Regulierungskosten als Obergrenze zu deuten: Es liegt nahe, die Ergebnisse für einige Räume im deutschen Osten in diesem Lichte zu sehen.

Ansatzpunkte für die Regionalpolitik. Ein zentraler Hebel der Regionalpolitik ist, wie aufgezeigt, das Aufbrechen lokaler Regulierungen. Auch wenn solche Regulierungen bestehen, gibt es Ansatzpunkte, für eine Steigerung der lokalen Wohlfahrt und für einen Abbau von Wohlfahrtsdifferentialen, etwa durch Infrastrukturprojekte, die die lokale Produktivität stärken, oder durch Maßnahmen, die die Lebensqualität vor Ort erhöhen. Eine genauere Analyse, die auch Finanzierungsaspekte einbezieht, steht aber bislang aus, daher bleiben solche Überlegungen bislang spekulativ.

Fazit und Ausblick

Regionalpolitische Analyse und Politikberatung sind gegenwärtig vom Konzept des räumlichen Gleichgewichts dominiert, welches freie Mobilität unterstellt. Der polit-ökonomische Stadtsystemansatz geht hingegen davon aus, dass die lokale Politik im Interesse der „Insider" den Zuzug durch lokale Regulierungen blockiert. Damit werden jeweils polare und extreme Positionen bezogen: schon die anekdotische Evidenz zeigt, dass beide Mechanismen in der Praxis am Werk sind.

Allerdings wächst *erstens* die Evidenz, dass lokalen Entscheidern die dominante Rolle zufällt (Desmet & Henderson, 2015; Glaeser, 2013). *Zweitens*, lokale Regulierungen werden (inzwischen) auch in Studien räumlichen Gleichgewichts adressiert – jedoch ohne ihre Genese zu erklären (Hsieh & Moretti, 2019). Für den polit-ökonomischen Ansatz spricht schließlich die starke Unterstützung, die das kalibrierte Modell für Deutschland erfährt (Gehr & Pflüger, 2025).

Für die Regionalpolitik ergeben sich aus dem polit-ökonomischen Ansatz nicht nur gänzlich neue Erkenntnisse, es werden auch einige vorherrschende Einsichten in Frage gestellt. Die Notwendigkeit weiterer Forschung, nicht zuletzt in Richtung einer Konsolidierung, liegt auf der Hand.

Literatur

Ahlfeldt, G. M., Bald, F., Roth, D. & Seidel, T. (2024). Measuring quality of life under spatial frictions. *CEPR Discussion Paper*, DP19769.

Albouy, D., Behrens, K., Robert-Nicoud, F. & Seegert, N. (2019). The optimal distribution of population across cities. *Journal of Urban Economics*, *110*, 102–113.

Allen, T. & Arkolakis, C. (2025). Quantitative regional economics. In *Handbook of Regional and Urban Economics* (im Erscheinen).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. (2017). Mobilität in Deutschland 2017 [Datensatz].

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

Braun, S. & Lee, G. S. (2021). The prices of residential land in German counties. *Regional Science and Urban Economics*, *89*, 103676.

Büchler, S. & von Ehrlich, M. (2023). Quantifying land-use regulation and its determinants. *Journal of Economic Geography*, 23, 1059–1096.

Desmet, K. & Henderson, J. V. (2015). The geography of development within countries. In G. Duranton, J. V. Henderson & W. C. Strange (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics* (Bd. 5A, S. 1457–1517). Elsevier.

Duranton, G. & Puga, D. (2023). Urban growth and its aggregate implications. *Econometrica*, *91*(6), 2219–2259.

Fajgelbaum, P. D. & Gaubert, C. (2020). Optimal spatial policies, geography and sorting. *Quarterly Journal of Economics*, *135*(2), 959–1036.

Fajgelbaum, P. D. & Gaubert, C. (2025). Optimal spatial policies. In *Handbook of Regional and Urban Economics* (im Erscheinen).

Gaubert, C., Kline, P. M., Vergara, D. & Yagan, D. (2024). Place-based redistribution. *NBER Working Paper*, 28337.

Gehr, K. & Pflüger, M. (2025). Cities, aggregate welfare, and growth. *CESifo Working Paper*, 11716.

Glaeser, E. L. (2013). Urban public finance. In A. J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein & E. Saez (Hrsg.), *Handbook of Public Economics* (Bd. 5, S. 195–256). Elsevier.

Glaeser, E. L. & Gottlieb, J. D. (2008). The economics of place-making policies. *Brookings Papers on Economic Activity, 39*, 155–253.

Glaeser, E. L., Gyourko, J. & Saks, R. (2005). Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in house prices. *Journal of Law and Economics*, *48*(2), 331–369.

Gyourko, J., Hartley, J. S. & Krimmel, J. (2021). The local residential land use regulatory environment across US housing markets: Evidence from a new Wharton index. *Journal of Urban Economics*, *124*, 103337.

Gyourko, J., Saiz, A. & Summers, A. A. (2008). A new measure of the local regulatory environment for markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. *Urban Studies*, *45*(3), 693–729.

Henderson, J. V. (1974). The sizes and types of cities. *American Economic Review*, *64*, 640–656.

Henkel, M., Seidel, T. & Suedekum, J. (2021). Fiscal transfers in the spatial economy. *American Economic Journal: Economic Policy*, *13*(4), 433–468.

Hsieh, C.-T. & Moretti, E. (2019). Housing constraints and spatial misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, *11*(2), 1–39.

Kline, P. & Moretti, E. (2014). People, places, and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs. *Annual Review of Economics*, 6, 629–662.

Koster, H. R. A. (2023). The welfare effects of greenbelt policy: Evidence from England. *The Economic Journal*, *134*, 363–401.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. (2019). RWI-GEO-RED. RWI Real Estate Data (Scientific Use File) - Apartments for Rent [Datensatz].

Seidel, T. (2024). Optimale regionale Transfers. *Wirtschaftsdienst*, *104*(11), 763–767.

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

Weinand, S. & von Auer, L. (2020). Anatomy of regional price differentials: Evidence from micro price data. *Spatial Economic Analysis*, *15*(4), 413–440.

Title: ***Regional Development and Regional Policy in the Light of NIMBY***

Abstract: *A new political economy-based approach to urban and regional development puts the NIMBY (Not In My Backyard) interests of urban "insiders" centre stage. Based on the analysis of Gehr and Pflüger (2025), we show that a quantitative model sheds new light on German cities and regions, and receives strong external validation. As this approach implies welfare differentials between cities and regions, new perspectives and levers for regional policy emerge. These contrast with some of the central insights of the paradigm of spatial equilibrium with free labour mobility that currently dominates regional analysis and policy advice.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0111

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 434-438

JEL: F13, P10, N72

Christoph Scherrer

Trumps Zollpolitik: Mehr Macht durch Gewährung von Ausnahmen

Ein wichtiges Motiv für Präsident Trumps Zollerhöhungen wird oft übersehen: Zölle dienen Trump als Machtinstrument in der Innen- und Außenpolitik. Dieses Machtinstrument besteht darin, bei gutem Verhalten Zollbefreiungen zu gewähren und bei mangelnder Unterstützung oder gar Opposition solche Vorteile zu verweigern oder sogar höhere Zölle zu verhängen. Der Artikel diskutiert zunächst die Widersprüchlichkeit der offiziell erklärten Ziele von Trumps Zöllen, beschreibt anschließend die Politik der Zollbefreiungen für ausländische Staaten und inländische Unternehmen während Trumps erster Präsidentschaft und präsentiert einige Belege für eine Wiederholung dieser Bevorzugung in seiner zweiten Präsidentschaft.

Stärker und schneller als in seiner ersten Amtszeit erhöht Donald Trump in seiner zweiten Amtszeit als US-Präsident die Zölle auf Importgüter. Mit diesen Zollerhöhungen verstößt er nicht nur gegen die Regeln der Welthandelsorganisation und die von den USA ratifizierten Freihandelsabkommen (insbesondere die in seiner ersten Amtszeit neu verhandelten Abkommen mit Kanada und Mexiko), sondern auch gegen die US-Verfassung, die dem Kongress und nicht dem Präsidenten die Kompetenz zur Festlegung von Zöllen zuweist. Trump begründet die Zollerhöhungen mit der nationalen Sicherheit, die durch jahrelange hohe Handelsbilanzdefizite gefährdet sei. Die Zölle könnten sowohl die heimische importsubstituierende Industrie stärken als auch die Exportwirtschaft fördern. Letzteres sei möglich, da Höhe und Umfang der Zölle als Verhandlungsmasse gegenüber den Handelspartnern genutzt werden könnten, um deren Handelsbarrieren zu senken. Darüber hinaus seien Zölle eine gute Einnahmequelle, die eine Senkung der Einkommens- und Körperschaftssteuer ermöglichten.

© 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. em. Dr. Christoph Scherrer ist Senior-Gastwissenschaftler am Kassel Institute for Sustainability der Universität Kassel.

Diese drei öffentlich bekannten Ziele werden in wirtschaftsnahen Medien und wirtschaftspolitischen Kreisen seit geraumer Zeit kritisch kommentiert. Die starken Kursverluste unmittelbar nach der Ankündigung der umfassenden Zollerhöhungen am 8. April 2025 und die anschließenden starken Kursschwankungen trotz der dann angekündigten 90-tägigen Pause bis zum Inkrafttreten der Zölle für alle Länder außer der Volksrepublik China haben selbst Trump-Anhänger dazu veranlasst, sein Vorgehen öffentlich zu kritisieren. Dennoch ist davon auszugehen, dass Trump an seiner Zollpolitik festhalten wird, und zwar, so meine These hier, aus einem bisher wenig beachteten Grund: Zölle dienen Trump als innen- und außenpolitisches Machtinstrument. Das Machtinstrument besteht darin, bei Wohlverhalten Ausnahmen von den Zöllen zu gewähren und bei mangelnder Unterstützung Trumps oder gar Opposition solche Vergünstigungen zu verweigern oder noch höhere Zölle zu erheben. Dieses Verhalten ist bereits für seine erste Amtszeit dokumentiert und wird im Folgenden näher beschrieben.

Zunächst werden jedoch zwei der von der Trump-Administration genannten zollpolitischen Ziele auf ihre Vereinbarkeit und die damit verbundenen politischen Risiken für Trump untersucht: Einnahmen und Marktöffnung.

Zielkonflikt: Zölle als Einnahmequellen und Verhandlungschips

Zolleinnahmen sollen es der Trump-Administration ermöglichen, die Körperschaftssteuer zu senken. Dass Importzölle aus verteilungspolitischer Sicht als regressiv gelten (Baker, 2025), dass also Steuern auf eingeführte

Waren Menschen mit geringem Einkommen relativ stärker belasten als Menschen mit hohem Einkommen, dürfte für die Milliardäre in der Trump-Administration kaum ein Problem darstellen. Problematischer ist die preistreibende Wirkung von Zöllen, von der der Mainstream in der Ökonomie ausgeht. Ein nach wie vor erheblicher Teil der Importe aus der Volksrepublik China und vermutlich ein Großteil der Importe aus Vietnam und ähnlichen Ländern wird von der US-Bevölkerung mit niedrigem und mittlerem Einkommen konsumiert, d. h. die Mehrheit der Bevölkerung wird von Preissteigerungen betroffen sein. Aus Europa werden dagegen eher Luxusgüter importiert, die von finanziell besser gestellten Personen gekauft werden (Felsted, 2025). Somit ist auch diese Bevölkerungsgruppe, die in der Regel politisch aktiver ist, von den Importzöllen betroffen. Da Trump seinen Wahlerfolg nicht zuletzt dem Versprechen verdankt, die in den letzten Jahren der Biden-Administration zu beobachtende Inflation zu senken, können ihm die inflationären Tendenzen seiner Zollpolitik aus wahltaktischen Gründen nicht gleichgültig sein.

Die Androhung von Importzöllen, um Handelspartner zur Öffnung ihrer Märkte zu bewegen, ist machtpolitisch durchaus sinnvoll. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Zölle der Partner, die in zahlreichen Handelsrunden bereits deutlich gesenkt wurden, sondern um die nichttarifären Handelshemmnisse. Gegenüber kleineren Ländern ist eine solche Strategie meist erfolgreich, gegenüber größeren Handelspartnern ist der Ausgang eher ungewiss.

Von der Europäischen Union (EU) fordert die Trump-Administration vor allem den Verzicht auf die Kontrolle von Datenströmen, auf kartellrechtliche Maßnahmen gegen die großen US-amerikanischen IT-Unternehmen und auf eine globale Mindeststeuer für transnationale Konzerne (Berg, 2025). Angesichts der unterschiedlichen handelspolitischen Interessen und Verwundbarkeiten gegenüber amerikanischen Drohgebärden unter den EU-Mitgliedstaaten ist ein teilweiser Erfolg der Trumpschen Strategie nicht von vornherein ausgeschlossen. Da Trump aber gleichzeitig die EU und die meisten europäischen Länder verbal beleidigt, stärkt er die europäische Identitätsbildung, die es der EU erleichtert, den amerikanischen Drohungen geschlossen entgegenzutreten (Wieslander & Blomqvist, 2025). Dies gilt auch für den wichtigsten Adressaten der US-Handelspolitik, die Volksrepublik China. Mit politischen Maßnahmen, die schon Friedrich List für aufholende Volkswirtschaften vorschlug, versucht China, die technologische Führungsrolle der USA abzulösen. Davon soll China abgehalten werden. Die verbale Aggressivität Trumps erleichtert es der herrschenden Staatspartei Chinas, die Bevölkerung auf Opfer zur Verteidigung der nationalen Souveränität einzuschwören (Yuan, 2025).

Trump ist bereits in seiner ersten Amtszeit mit dem Versuch gescheitert, China mit Strafzöllen von seinem ehrgeizigen Hochtechnologieprogramm abzubringen. Für die amerikanischen Steuerzahler war dies sehr teuer, da Trump die von den chinesischen Gegenmaßnahmen betroffenen Agrarbetriebe sehr großzügig mit Transferzahlungen entschädigte (GAO, 2021a). Zwar leitete Trump mit seiner Zollpolitik, die von der Biden-Administration weitgehend fortgesetzt wurde, einen Prozess der Verringerung der Importabhängigkeit von China ein (von 21,6 % auf 13,4 %, 2017-2024), doch führte diese Politik weder zu einem Kurswechsel in China (das inzwischen in fünf von 13 Schlüsseltechnologien weltweit führend ist) (Bloomberg News, 2025) noch zu einer Minderung des US-Handelsdefizits mit China (361 Mrd. US-Dollar, 2024). Für Trumps Zollpolitik in der zweiten Amtszeit dürfte die Volksrepublik China noch besser gerüstet sein als in der ersten. Der US-Anteil an ihren Exporten sank von 19 % im Jahr 2017 auf 14,7 % im Jahr 2024. Die Nahrungsmittelabhängigkeit von den USA minderte sich ebenso (Sojabohnenimporte fielen von 40 % auf 18 %, 2016-2024) (CMBroker, 2024). Die chinesischen Währungsreserven sind inzwischen weniger in US-Staatsanleihen gebunden, mehr als ein Viertel der chinesischen Exporte stammen aus Fabriken in ausländischem Besitz, und ein von den USA unabhängiges transnationales Zahlungssystem ist im Aufbau (Scherrer, 2023). Im Gegensatz dazu sind die USA in fast allen wichtigen Produktkategorien ein relativ unbedeutender Lieferant für China, mit Ausnahme von Düsentriebwerken und – in begrenztem Umfang – Sojabohnen.

Wie Lawrence Summers, der ehemalige Finanzminister unter Präsident Obama, überzeugend aufzeigt, sind beide Ziele nur begrenzt kompatibel. Sollen die Zölle tatsächlich als Einnahmequelle dienen, dann können sie nicht zugleich als Verhandlungsmasse für Marktöffnungen von Nutzen sein (Bloomberg, 2025). Dies wirft die Frage auf, ob die öffentlich genannten Ziele das gesamte Spektrum der Motivation für die Hochzollpolitik abdecken.

Ausnahmen für Wahlkampfspender in Trumps erster Amtszeit

Am 10. Juli 2018 kündigte die Trump-Regierung an, Zölle auf Warenimporte aus China im Wert von 34 Mrd. US-Dollar mit einem anfänglichen durchschnittlichen Zollsatz von 25 % zu erheben. Durch drei aufeinanderfolgende Ausweitungen der Strafzölle auf chinesische Waren in den folgenden 14 Monaten wurden 2018 Importe im Wert von 550 Mrd. US-Dollar mit einem durchschnittlichen Zollsatz von rund 20 % belegt.

Gleichzeitig wurde ein Zollbefreiungsverfahren für China eingeführt, das vollständig von der Exekutive kontrolliert wurde. Als Kriterien für die Gewährung von Zollbefreiungen wurden im US-Bundesanzeiger genannt: 1) wenn die Anwendung des Zolls auf ein Produkt den Interessen der Vereinigten Staaten erheblich schaden würde, 2) wenn in den Vereinigten Staaten oder in Drittländern außer China keine Ersatzprodukte verfügbar sind oder 3) wenn die Produkte nicht als strategisch wichtig für China angesehen werden (Lighthizer, 2018).

Ein Unternehmen musste für jedes Produkt, für das es eine Ausnahme beantragte, einen eigenen Antrag stellen; andere Unternehmen konnten ebenfalls Anträge für dasselbe Produkt stellen. Über die einzelnen Ausnahmeanträge entschied ausschließlich das Büro des US-Handelsbeauftragten (USTR). Wurde eine Ausnahme gewährt, waren alle Unternehmen, die die gleiche Ware importierten, von den Zöllen befreit. Die Ausnahmen galten rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Verhängung der Zölle und hatten eine Laufzeit von einem Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung. Erst etwa ein Jahr nach Inkrafttreten der Zölle begann der USTR, seine Entscheidungen öffentlich zu machen. Gegen die Entscheidungen konnte kein Einspruch erhoben werden (Hufbauer & Lu, 2019).

In der Literatur finden sich einige anekdotische Belege für politische Einflussnahme. So wurde beispielsweise den Anträgen eines Unternehmens auf Zollbefreiung stattgegeben, obwohl das dritte Kriterium für die Zollbefreiung, nämlich nichtstrategische Güter, nicht erfüllt war. Dieses Unternehmen hatte jedoch laut öffentlichen Dokumenten 40.000 US-Dollar für Lobbyarbeit beim USTR ausgegeben. Die Vorstände großer Unternehmen haben sich direkt an Trump gewandt. Tim Cook von Apple konnte eine Ausnahme erwirken, vermutlich mit dem Versprechen, eine große Summe in den USA zu investieren (Brown, 2019). Die stellvertretende Generalinspekteurin für Prüfung und Bewertung im Handelsministerium (Commerce Department) wies im Oktober 2019 auf eine mögliche unzulässige Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess hin (Rice, 2019). Zu Beginn der Präsidentschaft Bidens untersuchte das Amt für die Rechenschaftspflicht der Regierung (GAO) ausgewählte Ausschlussfälle und stellte Unstimmigkeiten in den Überprüfungen der Behörde fest (GAO, 2021b).

Die anekdotische Evidenz wird durch eine quantitative Studie von Fotak et al. (2025) gestützt. Diese Studie belegt die Bevorzugung von Spendern für den Wahlkampf von Donald Trump und die Republikanische Partei im Jahr 2016. In ihrer Stichprobe von 7.015 USTR-Entscheidungen stammten 1.022 letztlich genehmigte Anträge von Unternehmen mit größeren Wahlkampfspenden und höheren Lobbying-Ausgaben, verglichen mit 5.993 letztlich abgelehnten Anträgen. Wahlkampfspenden an einflussreiche Politiker (z. B. solche, die in wichtigen Senatsausschüssen sitzen) hatten einen größeren Einfluss, ebenso wie die Einstellung von Lobbyisten, die zuvor oder danach für die Trump-Administration gearbeitet haben.

In der Studie wurde auch für die folgenden Faktoren kontrolliert. Weder der Wunsch, Unternehmen in republikanisch dominierten Bundesstaaten vor chinesischen Vergeltungszöllen zu schützen, noch eine Freihandelsideologie auf einzelstaatlicher Ebene veränderten das Ergebnis ihrer Regressionsanalysen. Darüber hinaus fand die Studie unter Verwendung einer Ereignisstudienmethode heraus, dass die Genehmigungen mit einer abnormalen Rendite von etwa 55 Basispunkten in dem 5-Tage-Fenster um die Ankündigung herum verbunden waren. Der Anstieg war geringer für Unternehmen, von denen bekannt war, dass sie aufgrund ihrer Nähe zur Trump-Administration gute Chancen auf Genehmigungen hatten. Bei diesen Unternehmen war eine erfolgreiche Genehmigungserteilung bereits in deren Börsenbewertung „eingepreist“. Die Autor:innen schließen daraus, dass die Bevorzugung von Trump genehmen Firmen nicht verheimlicht wurde.

Allerdings stellte die Studie auch fest, dass Anträge, die die vom USTR festgelegten Kriterien erfüllten, eher eine Zollbefreiung erhielten, was darauf hindeutet, dass das System nicht vollständig politisiert war (Fotak et al., 2025, S. 3).

Erpressung der Handelspartner in der zweiten Amtszeit

Bereits im Jahr 2018 wurden Strafzölle nicht nur zur Durchsetzung klassischer handelspolitischer Forderungen eingesetzt, sondern auch zur Durchsetzung anderer Forderungen, wie beispielsweise die Begrenzung der illegalen Migration über die Grenze zwischen Mexiko und den USA (Karni et al., 2019).

Zu der Forderung nach einer Grenzschließung gesellt sich in der zweiten Amtszeit unter anderem die Forderung, den illegalen Drogenschmuggel in die USA zu unterbinden und die vertraglich vereinbarte Wassermenge aus dem Rio Grande zu liefern (Samuels, 2025a). Stolz brüstet sich Trump damit, dass viele Länder angerufen hätten, um in letzter Minute doch noch ein Abkommen zu unterzeichnen: „Ich sage Ihnen, diese Länder rufen uns an und küssen mir den Hintern“ (Goodman, 2025; Übers. ChS).

Präsident Trump gibt sich offen für eine Senkung oder einen Verzicht auf den globalen 10-prozentigen Zoll, den er als Teil seiner „reziproken“ Zollregelung auf US-Importe

verhängt hat. Dies sei jedoch abhängig von den Zugeständnissen, die die US-Handelspartner den USA in einer Flut von Gesprächen anbieten – die nach offiziellen Angaben inzwischen „über 75 Länder“ umfassen.

Peter Navarro, der Handelsbeauftragte in Trumps erster Amtszeit und jetziger offizieller Berater Trumps in Handelsfragen, ist einer der entscheidenden Vordenker für eine Hochzollpolitik und Scharfmacher für höhere Zölle insbesondere gegenüber der Volksrepublik China. Auch wenn es nach der angekündigten, allgemeinen 90-tägigen Pause für Strafzölle den Anschein hat, als ob der Finanzminister Scott Bessent gegenüber Navarro in der Trump Administration an Gewicht gewonnen hätte (Politi et al., 2025), so ist es unwahrscheinlich, dass Trump Navarro fallen lassen wird. Navarro dient Trump in den Verhandlungen mit den Handelspartnern als bad cop, während er die Rolle des good cop einnehmen kann (Gangitano & Weaver, 2025).

Klientelpolitik in der zweiten Amtszeit?

Bereits im Januar 2025 äußerten die demokratischen Senatorinnen Elisabeth Warren (Massachusetts) und Tina Smith (Minnesota) in einem Brief an den designierten Wirtschaftsminister Howard Lutnick und den Handelsbeauftragten Jamieson Greer den Verdacht, dass erneut „in willkürlichen, unfairen und undurchsichtigen Hinterzimmerabsprachen Ausnahmen gewährt werden“ (Brown, 2021; Übers. ChS). Ein Verdacht, der sich schnell bestätigte.

So erklärte Trump, dass er erwäge, einige US-Unternehmen, die in Ländern tätig sind, die von seinen sogenannten reziproken Zöllen betroffen sind, von den angekündigten Zöllen auszunehmen: „Es gibt einige, die hart getroffen wurden. Es gibt einige, die aufgrund der Natur ihres Geschäfts etwas härter getroffen werden. Und das werden wir uns anschauen.“ Mögliche Ausnahmen würden „instinktiv“ entschieden: „Man kann kaum einen Bleistift zu Papier bringen. Es ist wirklich mehr Instinkt, denke ich, als alles andere.“ (Trump zitiert von Chavez, 2025; Übers. ChS). Apple und andere US-amerikanische IT-Konzerne, die in China produzieren, wurden bereits zumindest vorübergehend von den exorbitanten Zöllen auf Smartphones, Computer und andere elektronische Geräte befreit (Samuels, 2025b).

Die Gutsherrenart von Trump beschränkt sich nicht auf die Zollpolitik. Bereits in der ersten Amtszeit wich er von der öffentlichen Zurückhaltung der Präsidenten gegenüber einzelnen Firmen ab und stellte einzelne Firmen an den Pranger. Aus Furcht vor seiner großen, radikalisierten Gefolgschaft halten sich die Vorstände der großen Konzerne in ihrer Kritik an Trump zurück, sofern sie eine solche haben. Es hat den Anschein, dass sie die, wie es in Bayern so schön heißt, Amigowirtschaft mitspielen. Die Abkehr von regelbasierter Außenpolitik spiegelt sich somit innenpolitisch wider.

Angesichts der hohen Kursverluste von Aktien und Anleihen nach der Ankündigung der hohen Strafzölle haben allerdings einige prominente Finanzakteure die Deckung verlassen und öffentlich Kritik geäußert. Sie haben damit zur Ankündigung der 90-tägigen Pause mit beigetragen (Kowitt, 2025). Inwieweit sie diesen Erfolg mit späteren Sanktionen von Trump bezahlen müssen, bleibt abzuwarten. Sowieso ist der Ausgang des Trumpschen Zollkrieges ungewiss, denn eine weitere Eskalation ist genauso denkbar wie symbolische Zugeständnisse der Handelspartner, die Trump zu moderaten Zollsätzen bewegen. Aus seinem Herrschaftsanspruch ableitend ist jedoch gewiss, dass er weiterhin die Gewährung von Ausnahmen von Zöllen sowie deren Entzug zur Disziplinierung der US-amerikanischen Geschäftswelt nutzen wird.

Literatur

Baker, D. (2025). *Donald Trump Is Confused: Tariffs and Taxes*. Center for Economic and Policy Research.

Berg, A. (2025, 26. Februar). *Trump's tariffs – how should the EU react?* Centre for European Reform.

Bloomberg. (2025, 5. April). *Summers: The White House can't have it both ways* [Video]. Bloomberg.

Bloomberg News. (2025, 11. April). *Trump and Xi are preparing for a war nobody wants*. Bloomberg.

Brown, C. (2019, 5. November). *Trump's Puzzling Tariff Exclusion Process*. Axios.

Brown, C. (2025, 16. Januar). *Warren against tariff „loopholes“ for big biz*. Axios.

Chavez, S. (2025, 9. April). Trump says he would consider exempting some US companies with operations in tariff-hit countries. *Financial Times*.

CMBroker. (2024, 18. November). *China food independence: Reducing dependence on US grain imports*.

Felsted, A. (2025, 3. April). *Trump tariffs: Your Rolex and Nikes are about to get more expensive*. Bloomberg.

Financial Times. (2025, April 11). How China's record trade surplus helped spark Trump's tariff war.

Fotak, V., Lee, H. S., Megginson, W. L. & Salas J. M. (2025). The Political Economy of Tariff Exemption Grants. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*.

GAO – United States Government Accountability Office. (2021a). *U.S.-CHINA TRADE USTR Should Fully Document Internal Procedures for Tariff Exclusion*. GAO-21-506.

GAO – United States Government Accountability Office. (2021b). *USDA Market Facilitation Program*. GAO-22-468.

Gangitano, A. & Weaver, A. (2025, 10. April). *Navarro approach rubs GOP the wrong way amid trade war*. The Hill.

Goodman, R. (2025, 9. April). *Trump says countries are 'kissing my ass' to avoid tariffs amid trade war*. Global News.

Hufbauer, G. C. & Lu, Z. (2019). *The USTR Tariff Exclusion Process: Five Things to Know About These Opaque Handouts*. Peterson Institute for International Economics.

Karni, A., Swanson, A., Shear, M. D. (2019, 30. Mai). Trump Says U.S. Will Hit Mexico with 5% Tariffs on All Goods. *The New York Times*.

Kowitt, B. (2025, 12. April). *Wall Street Just Learned How to Influence Trump*. Bloomberg.

Lighthizer, R. E. (2018). *Procedures to Consider Requests for Exclusion of Particular Products from the Determination of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices*. Federal Register Document 2018-14280.

Politi, J., Pollard, A. & Fontanella-Khan, J. (2025, 11. April). Scott Bessent, the Treasury secretary shaping Trump's trade war. *Financial Times*.

Rice, C. N. (2019). *Information Memorandum for Secretary Ross. Management Alert: Certain Communications by Department Officials Suggest Improper Influence in the Section 232 Exclusion Request Review Process, Final Memorandum Nr. OIG-20-003-M*. U.S. Department of Commerce, Office of Inspector General.

Samuels, B. (2025a, 11. April). *Trump threatens Mexico with additional tariffs in water dispute*. The Hill.

Samuels, B. (2025b, 13. April). *Lutnick: Smartphone tariff exemptions are temporary*. The Hill.

Scherrer, C. (2023). Herausforderungen für den US-Dollar und das Währungsregime. *PROKLA*, 213, *53*(4), 597–617.

Wieslander, A. & Blomqvist, L. (2025). *Europeans are responding to Trump by rallying around the EU flag*. Atlantic Council.

Yuan, L. (2025, 12. April). Trump Showed His Pain Point in His Standoff with China. *New York Times*.

Title: *Trump's Tariff Policy: More Power by Granting Exemptions*

Abstract: *An important motivation for President Trump's tariff escalation is often overlooked: tariffs serve Trump as a powerful domestic and foreign policy instrument. This instrument consists of granting exemptions from tariffs for good behavior and denying such benefits or imposing even higher tariffs in the case of a lack of support for Trump or even opposition. The article first discusses the contradictory nature of the officially stated goals of Trump's tariffs, then describes the policy of granting exemptions to foreign nations and domestic companies in Trump's first presidency. The article also presents evidence for a repeat of such favoritism in Trump's second term.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0112

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 439-443
JEL: F21, F23, F34, F50, N17

Philipp von Carlowitz, Simon Züfle

Das chinesische Afrika-Engagement – und die Folgen für die deutsche Wirtschaft und Politik

China hat durch das Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) und die Belt and Road Initiative (BRI) seine wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Afrika in den vergangenen 25 Jahren erheblich ausgeweitet. Unternehmen spielen in Chinas Afrika-Engagement eine zentrale Rolle zur Verwirklichung der geopolitischen Ziele. Für den deutschen und europäischen Privatsektor verschärft sich dadurch die Wettbewerbssituation in afrikanischen Märkten, wobei sich durchaus auch Geschäftschancen als Kooperationspartner chinesischer Unternehmen bieten. Die Bundesregierung und die Europäische Kommission sollten diese Potenziale fördern, zum Beispiel durch institutionalisierte Kooperationen und das Erstellen von Kriterien für die Finanzierung von Projekten in Afrika.

Eine ikonische Titelseite des Economist, die im März 2019 unter dem Titel „The new scramble for Africa" (Das neue Gerangel um Afrika) veröffentlicht wurde, wies auf die zunehmenden Handels- und Investitionsbeziehungen verschiedener Volkswirtschaften mit afrikanischen Ländern hin. Zudem unterstreichen die großen diplomatischen Konferenzen Chinas, der Europäischen Union (EU) und der USA mit afrikanischen Ländern und der Afrikanischen Union in den vergangenen fünf Jahren den zunehmenden geostrategischen Wettbewerb und die wachsende Bedeutung, die diese Länder den Beziehungen mit Afrika beimessen. Daneben gibt es zahlreiche weitere Länder, unter anderem Russland, Türkei, Japan und Indien, die sich ebenfalls immer stärker in Afrika engagieren, Afrika-Strategien verabschieden und Institutionen zur Förderung der Beziehungen mit dem Kontinent aufbauen (Züfle & von Carlowitz, 2025).

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

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

Prof. Dr. Philipp von Carlowitz ist Leiter des Think Tanks „Doing Business in Africa" an der ESB Business School der Hochschule Reutlingen.

Dr. Simon Züfle ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Think Tank „Doing Business in Africa" an der ESB Business School der Hochschule Reutlingen.

Dieses Engagement zielt insbesondere darauf ab, den (sicherheits-)politischen Einfluss in Afrika zu erhöhen. Außerdem streben diese Staaten die Vertiefung der ökonomischen Beziehungen und die Schaffung eines förderlichen Geschäftsumfelds für Unternehmen an. Schließlich bieten die dynamischen und schnell wachsenden afrikanischen Märkte mit ihrer jungen und unternehmerisch denkenden Bevölkerung, der wachsenden Mittelschicht, dem steigenden Konsum, der raschen Urbanisierung sowie den reichlich vorhandenen natürlichen Ressourcen ein erhebliches Geschäftspotenzial (Amankwah-Amoah et al., 2018). Afrika wird daher als „last frontier" der internationalen Expansion betrachtet (Mol et al., 2017).

Die diplomatischen Kanäle von Chinas Afrika-Engagement: FOCAC und BRI

Das Afrika-Engagement der EU und der USA wird häufig als Reaktion auf die gewachsene Bedeutung Chinas in Afrika dargestellt (Abels & Bieling, 2023). Die sino-afrikanischen Beziehungen haben sich seit der Gründung des FOCAC im Jahr 2000 erheblich verstärkt. Diese Initiative entstand im Rahmen von Chinas Going-out-Policy, die erstmals im zehnten Fünfjahresplan von 2001 verankert wurde. Ihr Ziel war es, chinesische Unternehmen zu ermutigen, neue Exportmärkte zu erschließen, wirtschaftliche Partnerschaften auszubauen und den Zugang zu strategischen Rohstoffen wie Erdöl und seltenen Erden

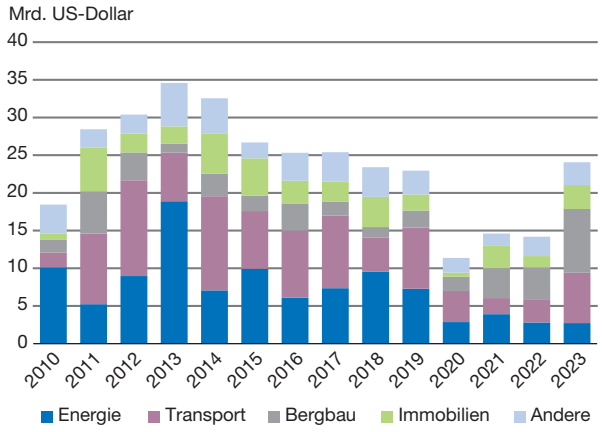
Tabelle 1
Finanzierungszusagen der chinesischen Führung, FOCAC 2012 bis 2024
in Mrd. US-Dollar

	2012	2015	2018	2021	2024
Kredite für afrikanische Länder und Finanzinstitutionen	20	35	20	10	ca. 29
Spezielle Fonds und Kredite zu Vorzugskonditionen	2	20	25	---	---
Investitionen chinesischer Firmen in Afrika	---	---	10	10	ca. 10
Importfinanzierung aus Afrika	---	---	5	10	---
IWF Sonderziehungsrechte	---	---	---	10	---
Andere Entwicklungshilfe	---	---	---	---	ca. 11

Finanzierungszusagen wurden 2024 in Renminbi angegeben.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der FOCAC-Aktionspläne.

Abbildung 1
Chinesische Investitionen in Afrika, 2010 bis 2023



Quelle: American Enterprise Institute (2025).

zu sichern. Darüber hinaus sollten die Energiesicherheit Chinas gewährleistet und die Abhängigkeit von einzelnen Rohstofflieferanten reduziert werden. Das FOCAC hat sich seit seiner Gründung als zentraler Mechanismus für die Koordination und Umsetzung der sino-afrikanischen Kooperation etabliert. Alle drei Jahre werden hochrangige Ministerkonferenzen abgehalten, zuletzt 2024 in Beijing. Dabei machte die chinesische Regierung zahlreiche Zusagen für den folgenden Dreijahreszeitraum, etwa die sukzessive Ausweitung der zollfreien Einfuhren aus afrikanischen Least Developed Countries oder die Streichung ausstehender staatlicher Darlehen für die am stärksten verschuldeten afrikanischen Länder (Züfle et al., 2024).

Im Mittelpunkt der Gipfel stehen die Finanzierungszusagen, die in Tabelle 1 für die FOCAC-Gipfel seit 2012 dargestellt sind. Dabei wird deutlich, dass die chinesische Führung den afrikanischen Ländern und Finanzinstitutionen insbesondere Kredite zur Verfügung stellt. Auf den vergangenen drei Gipfeln wurden auch Investitionen chinesischer Unternehmen in Höhe von je 10 Mrd. US-$ angekündigt. Ein weiterer Schwerpunkt in 2024 war die Zusage von ca. 11 Mrd. US-$ als Entwicklungshilfe, die allerdings nicht weiter spezifiziert wurde (MOFA, 2024).

Ein zentraler Bestandteil von Chinas Engagement in Afrika ist die Belt and Road Initiative (BRI), die 2013 von Präsident Xi Jinping ins Leben gerufen wurde. Diese geopolitische Konnektivitätsinitiative (Beeson, 2018) hat die Infrastruktur- und Handelsverbindungen zwischen China und ca. 140 Ländern, unter anderem mehr als 40 davon in Afrika, erheblich gestärkt und viele der bereits bestehenden Kooperationen unter dem Dach von FOCAC intensiviert. So wurden auf dem FOCAC-Gipfel 2024 in Beijing 30 Infrastrukturprojekte in Afrika zur Förderung der BRI und Schaffung eines China-Afrika-Konnektivitätsnetzes mit Land- und Seeverbindungen angekündigt (MOFA, 2024). Besonders der Ausbau von Verkehrs- und Energieinfrastruktur ist ein zentraler Pfeiler der BRI.

Dies zeigt sich auch an den chinesischen Investitionen in Afrika (Abbildung 1), die vom American Enterprise Institute als ausländische Direktinvestitionen und Bauverträge ab einem Projektvolumen von 100 Mio. US-$ erfasst werden. Von den Investitionen in Höhe von 332 Mrd. US-$ im Zeitraum 2010 bis 2023 entfallen 31 % auf Energie und 29 % auf Transport. Während die Investitionen rund um die Gründung der Belt and Road Initiative in 2013 auf ein Rekordniveau gestiegen sind, sanken sie anschließend aufgrund konjunktureller Unsicherheiten in China, wachsenden Umsetzungsschwierigkeiten von BRI-Projekten und häufig stagnierenden Kredittilgungen der afrikanischen Länder kontinuierlich, ehe 2023 nach Ende der Coronapandemie ein erneuter Anstieg zu verzeichnen war (AEI, 2025).

Unternehmen als Enabler von Chinas geopolitischen Zielen

Wenn es um die Realisierung der in den FOCAC und BRI-Dokumenten angestrebten Ziele geht, kommt den Unternehmen eine entscheidende Rolle zu. Dies betrifft zuvorderst chinesische Generalunternehmer, die große Anteile am Markt für schlüsselfertige Infrastrukturprojekte in Afrika halten (Zhang, 2021). Chinesische Staatsunternehmen sind die Hauptakteure eines Netzwerks bei Infrastrukturprojekten und häufig als Generalunternehmer für die Planung, die Beschaffung, den Bau und den Betrieb verantwortlich. Die-

se Staatsunternehmen sind eng mit der politischen Führung verbunden und werden von staatlicher Seite bei der Gewinnung, Finanzierung und Sicherung von Infrastrukturprojekten in Afrika unterstützt. Häufig arbeiten diese Generalunternehmer eng mit chinesischen Lieferanten und Sub-Kontraktoren in Infrastrukturprojekten zusammen. Immer mehr lokale Niederlassungen chinesischer Unternehmen sowie Händler in Afrika verdichten das Netzwerk chinesischer Unternehmen, sodass in von chinesischen Akteuren realisierten Infrastrukturprojekten häufig ein breites Spektrum an Leistungen angeboten wird (Wang et al., 2022).

Neben den chinesischen Firmen sollen auch lokale Firmen und internationale Unternehmen mit Tochtergesellschaften in den afrikanischen Märkten von den FOCAC-Ergebnissen eingebunden werden. Um langfristige wirtschaftliche Kooperationen zwischen afrikanischen und chinesischen Unternehmen zu fördern, werden Side-Events zu den FOCAC-Gipfeln wie der China-Africa Business Council und verschiedene Messen organisiert. Außerdem hat sich die chinesische Regierung verpflichtet, Wissens- und Technologietransfer gegenüber afrikanischen Firmen durch eine stärkere Vor-Ort-Präsenz der chinesischen Unternehmen zu fördern. Allerdings ist das Ausmaß dieses Technologietransfers und der Beteiligung lokaler afrikanischer Firmen an Infrastrukturprojekten umstritten (Gyamerah et al., 2023; Kodzi, 2023). Daneben haben sich die afrikanischen Länder auf den FOCAC-Gipfeln bereiterklärt, ein günstiges Geschäftsklima für Investoren zu schaffen. Hierzu gehören Maßnahmen wie die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, schnelle Genehmigungsverfahren, die Schaffung zuverlässiger Streitbeilegungsmechanismen sowie der Ausbau grundlegender Infrastruktur. Von diesen Verbesserungen profitieren nicht nur chinesische, sondern auch andere internationale Firmen.

Überhaupt hat die chinesische Führung auf die Kritik an den diplomatischen Initiativen (Kuhn, 2021) reagiert und die Beteiligung internationaler Firmen angekündigt. So werden insbesondere die mangelnde Transparenz, die Unrentabilität und die ökologischen und sozialen Probleme vieler Infrastrukturprojekte, die wachsende Schuldenlast afrikanischer Länder gegenüber China und die Dominanz chinesischer Unternehmen kritisiert (Züfle, 2022). Als Reaktion darauf kündigte die chinesische Regierung auf dem Belt and Road Forum 2019 an, die Beteiligung nicht-chinesischer Unternehmen zu erhöhen und öffentliche Ausschreibungsverfahren transparenter zu gestalten (Belt and Road Forum, 2019). Zudem wurde das Konzept der Drittmarkt-Kooperation („third-party market cooperation“) eingeführt, bei dem Unternehmen aus Industrieländern mit chinesischen Firmen in afrikanischen Märkten zusammenarbeiten sollen (NDRC, 2019). Während dies eine etablierte Business-to-Business Praxis im Rahmen internationaler Geschäftsaktivitäten von Unternehmen sein kann, zeigt sich in diesen Drittmarkt-Kooperationen häufig eine starke Rolle der Regierungen zur Anbahnung und politischen Flankierung von Infrastrukturprojekten.

Da Deutschland bislang keine offizielle Drittmarkt-Kooperation mit China eingegangen ist, lohnt sich ein Blick nach Frankreich, das als erstes von 14 Ländern eine Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) über die Drittmarkt-Kooperation mit China in 2015 unterzeichnete. Seitdem haben Frankreich und China vier Verhandlungsrunden zur Drittmarkt-Kooperation abgehalten. Die beteiligten Akteure auf französischer und chinesischer Seite waren Regierungen, Unternehmen und Finanzinstitutionen. Das Ergebnis der Verhandlungen sind einvernehmlich festgelegte Projektlisten, die sowohl für chinesische als auch für französische Unternehmen Geschäftsmöglichkeiten in Emerging Markets bieten (Duchâtel, 2019). In der jüngsten Liste vom Februar 2022 haben sie sich auf sieben Projekte geeinigt, bei denen Unternehmen aus Frankreich und China in den Bereichen Infrastruktur, Umweltschutz und erneuerbare Energien in einem Gesamtprojektvolumen von 1,7 Mrd. US-$ zusammenarbeiten (NDRC, 2022).

Deutsche Unternehmen: Wettbewerbsvorteile und Zusammenarbeit mit chinesischen Firmen

Aufgrund der gewachsenen Bedeutung Chinas und der Enabler-Rolle des Privatsektors stellt sich die Frage, welche Implikationen das chinesische Afrika-Engagement für deutsche Firmen hat. Chinesische Unternehmen sind in vielen Branchen zunächst starke Wettbewerber in Afrika. Sie verfügen über zahlreiche Wettbewerbsvorteile, wobei insbesondere das Preisniveau, die Finanzierung und die Abwicklungsgeschwindigkeit entscheidend sind. So gewinnen chinesische Firmen internationale Ausschreibungen der Weltbank oder der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB), indem sie wesentlich niedrigere Preise mit einhergehender Finanzierung anbieten. Weitere Wettbewerbsvorteile sind die politische Flankierung chinesischer Firmen durch die chinesische Regierung und die starke lokale Präsenz in den afrikanischen Märkten. Daneben ergeben sich aber auch Wettbewerbsnachteile chinesischer Unternehmen, insbesondere eine häufig geringere Qualität, Angebotslücken bei High-Tech Produkten und Spezialmaschinen, das Fehlen von Aftersales-Dienstleistungen sowie Defizite bei der sorgfältigen Planung und hochwertigen Umsetzung von Infrastrukturprojekten. Der deutsche Privatsektor kann diese Wettbewerbsnachteile der chinesischen Firmen in den Gesprächen mit afrikanischen Kunden hervorheben, um seine Geschäftsaktivitäten in Afrika auszuweiten (von Carlowitz & Züfle, 2022).

Die Finanzierungsquelle von Infrastrukturprojekten ist ein entscheidender Faktor für die Geschäftspotenziale des

deutschen Privatsektors im Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen. Chinesische Banken, insbesondere die Exim-Bank, haben in den letzten Jahren durch günstige Kreditkonditionen eine nahezu monopolartige Stellung bei Großprojekten eingenommen, da sie die Finanzierungen an die Projektumsetzung durch chinesische Unternehmen binden. Allerdings gibt es seit 2017/18 Anzeichen für eine Reduzierung dieser Mittel, was mit der hohen Schuldenlast afrikanischer Länder und einer Umstrukturierung hin zu privater Finanzierung aus China zusammenhängt. Während nicht-chinesische Finanzierungen, etwa durch die Weltbank oder die AfDB, zunehmend wettbewerbsfähige Konditionen bieten, werden viele Ausschreibungen weiterhin primär über den Preis entschieden, was chinesischen Unternehmen Vorteile verschafft. Allerdings eröffnen Projekte mit hohen Qualitätsanforderungen oder spezielle Vergabemodelle, die Qualität stärker gewichten, Chancen für nichtchinesische Firmen. Europäische Unternehmen setzen außerdem zunehmend auf alternative Finanzierungsquellen wie privatwirtschaftliche Banken oder Exportkreditversicherungen, um konkurrenzfähig zu bleiben (von Carlowitz & Züfle, 2022).

Neben dieser intensiven Wettbewerbssituation gibt es zahlreiche Konstellationen der Zusammenarbeit zwischen deutschen und chinesischen Unternehmen in den afrikanischen Ländern, je nach Produkten und Dienstleistungen. Bei Infrastrukturprojekten betrifft dies insbesondere die Planung und Überwachung der Bauarbeiten und die Einhaltung internationaler Standards, wofür die afrikanischen Auftraggeber dem chinesischen Generalunternehmer häufig einen internationalen Berater an die Seite stellen. Eine weitere Konstellation umfasst die Belieferung von Infrastrukturprojekten mit Spezialmaschinen und Materialien mit hohen technischen Anforderungen. Die meisten dieser Produkte liegen im Hochpreissegment und sind kritisch für sicherheitsrelevante Projektphasen, unter anderem bei Dammbauprojekten oder Hängebrücken, die spezielle Kenntnisse erfordern, über die weltweit nur wenige Wettbewerber verfügen. Bei erfolgreich durchgeführten Projekten zeigen sich häufig gemeinsame Folgeprojekte, die unter anderem auch gemeinsame Projektvorschläge für afrikanische Kunden beinhalten (von Carlowitz & Züfle, 2022; Seitz et al., 2019).

Für die Anbahnung von Geschäften mit chinesischen Unternehmen ist ein mehrstufiger Ansatz erforderlich. In China sollte der Zugang zu den Zentralen der chinesischen Staatsunternehmen sichergestellt und gepflegt werden, da dort die strategischen Entscheidungen und die zentrale Beschaffung von Infrastrukturprojekten, unter anderem in Afrika, realisiert werden. Eine Präsenz in Afrika ist notwendig, um die Projektausschreibungen und -durchführung mit den lokalen Niederlassungen der chinesischen Staatsunternehmen zu organisieren. Außerdem ermöglicht eine Präsenz vor Ort den Verkauf kleinerer Maschinen und Anlagen sowie von Verbrauchsmaterialien, z. B. im Bau, an chinesische Händler. Außerdem können afrikanische Behörden für die Vergabe von (Teil-)Aufträgen für Infrastrukturprojekte an deutsche Unternehmen angesprochen werden, um den Ausschreibungen eine höhere Qualitätskomponente zu geben (von Carlowitz & Züfle, 2022).

Implikationen für die deutsche und europäische Politik und Wirtschaft

Die Entwicklungen im Rahmen von FOCAC und BRI verdeutlichen die zentrale Position Chinas in den afrikanischen Märkten. Gleichzeitig ergeben sich daraus nicht nur wettbewerbliche Herausforderungen, sondern auch Geschäftsmöglichkeiten für den deutschen Privatsektor durch die Zusammenarbeit mit chinesischen Firmen. Dies bringt zahlreiche Implikationen für die deutsche und europäische Politik, Verbände und Unternehmen mit sich. Um die Geschäftsaktivitäten deutscher und europäischer Unternehmen in Afrika zu fördern und im Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen zu bestehen, sollte an einigen Stellschrauben gedreht werden.

Die deutsche Bundesregierung könnte die Anbahnung von Großprojekten zwischen chinesischen und deutschen Unternehmen in Afrika (und in anderen Emerging Markets) politisch flankieren. Eine Möglichkeit ist etwa das von der chinesischen Regierung eingeführte Instrument der Drittmarkt-Kooperation, von dem andere europäische Länder (unter anderem Frankreich) bereits Gebrauch machen. Daneben ist die Quelle der Finanzierung ein Seismograf zur Bestimmung der Geschäftspotenziale deutscher und europäischer Firmen. Die Bundesregierung und die Europäische Kommission sollten auf eine stärkere Reziprozität im Zugang zur Finanzierung Wert legen. Da deutsche Firmen keine Finanzierung von Geschäftsaktivitäten in Afrika durch chinesische Kreditinstitutionen wie die Exim-Bank erhalten, sollten auch europäische Entwicklungsbanken wie die KfW keine Projekte mit chinesischer Beteiligung fördern oder zumindest eine Finanzierung von chinesischen Generalunternehmern ausschließen. Zudem sollte bei den internationalen und nationalen Kreditgebern darauf gedrungen werden, Qualitätsanforderungen und Wartungsarbeiten stärker in die Ausschreibungsspezifikationen zu integrieren. Ziel sollten qualitätsbasierte Ausschreibungen sein, zumal dies auch den afrikanischen Auftraggebern durch die soziale und ökologische Nachhaltigkeit und Langlebigkeit von Projekten zugutekommt. Grundsätzlich sollten alle deutschen bzw. europäischen Kreditinstitutionen insbesondere die Förderinstitutionen, unter anderem KfW, in ihren Finanzierungsmodalitäten einen deutschen bzw. euro-

päischen Beteiligungsanteil in der Implementierung von Afrika-Projekten sicherstellen.

Was deutsche und europäische Wirtschaftsverbände und Außenhandelskammern anbelangt, könnte ein vielversprechender Ansatz darin bestehen, Personal in den Niederlassungen in China zu platzieren. Diese Personen sollten dann ausschließlich für das Drittmarktgeschäft in Afrika und anderen Emerging Markets verantwortlich sein. Außerdem könnten Verbände in der Organisation von Delegationsreisen nach Afrika Termine mit chinesischen Unternehmen zum Kontaktaufbau bzw. zur Geschäftsanbahnung einplanen. Daneben könnten die Außenhandelskammern und Verbandsniederlassungen in Afrika darauf hinarbeiten, differenziert für die Rolle Chinas in Afrika zu sensibilisieren und die Wahrnehmung von chinesischen Unternehmen als Partner und Kunden stärken. Durch Veranstaltungen mit deutschen und chinesischen (Privat-) Unternehmen vor Ort könnten die Geschäftsbeziehungen zu chinesischen Händlern und Niederlassungen großer Baufirmen etabliert werden.

Unternehmen sollten je nach Art des Geschäfts, des Produkts und des Angebots bestimmte Stakeholder in China und Afrika adressieren. Bei milliardenschweren Projektgeschäften wären beispielsweise die Zentralen der chinesischen Staatsunternehmen typischerweise der Ausgangspunkt, während die lokalen Niederlassungen von Staatsunternehmen sowie chinesische Händler in afrikanischen Märkten wichtige Zugangspunkte für die regelmäßige Belieferung von Materialien und Produkten in laufende Infrastrukturprojekte sind. Die afrikanischen Regierungen dagegen haben Priorität bei der Festlegung relevanter Kriterien in den Ausschreibungen von Infrastrukturprojekten. Ein nuancierter Ansatz zur Adressierung dieser Stakeholder ist elementar, um angesichts der gewachsenen Bedeutung Chinas in Afrika Kooperationsmöglichkeiten mit chinesischen Firmen anzubahnen bzw. die eigenen Wettbewerbsvorteile zu hebeln. Vor allem sollten deutsche Unternehmen China nicht ausschließlich als unfairen Wettbewerber abstempeln, sondern – bei aller Vorsicht – offen begegnen.

Literatur

Abels, J. & Bieling, H.-J. (2023). The geoeconomics of infrastructures: viewing globalization and global rivalry through a lens of infrastructural competition. *Globalizations*, *21*(4), 722–739.

AEI – American Enterprise Institute. (2025). *China Global Investment Tracker*.

Amankwah-Amoah, J., Boso, N. & Debrah, Y. A. (2018). Africa rising in an emerging world: an international marketing perspective. *International Marketing Review*, *35*(4), 550–559.

Beeson, M. (2018). Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand strategy. *Economic and Political Studies*, *6*(3), 240–256.

Belt and Road Forum. (2019). *Joint Communique of the Leaders' Roundtable of the 2nd Belt and Road Forum for International Cooperation*.

Duchâtel, M. (2019). *Triple Win? China and Third-Market Cooperation*.

Gyamerah, S., He, Z., Ampaw, E. M., Asante, D. & Asare-Kyire, L. (2023). The Belt and Road Initiative and East African small and medium-sized enterprises: benefits, drivers and particular sectors. *International Journal of Emerging Markets*, *18*(2), 463–482.

Kodzi, E. (2023). Inclusive Growth in Africa: are Chinese Investment and Local Industry Participation Compatible? *International Journal of Emerging Markets*, *18*(9), 2581–2598.

Kuhn, B. (2021). Chinas Belt and Road Initiative wandelt sich. *Wirtschaftsdienst*, *101*(11), 901–905.

MOFA – Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2024). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2025-2027)*.

Mol, M. J., Stadler, C. & Ariño, A. (2017). Africa: The new frontier for global strategy scholars. *Global Strategy Journal*, *7*(1), 3–9.

NDRC – National Development and Reform Commission. (2019). *Third-party market cooperation guidelines and cases*.

NDRC – National Development and Reform Commission. (2022). T*he Fourth Round China-France Third-Party Market Cooperation Pilot Project List Signed*.

Seitz, J., Pohl, M., & Maeiro, J. (2019). Afrikas größte Hängebrücke in Mosambik – Technische Besonderheiten. *Beton- und Stahlbetonbau*, *114*(2), 103–114.

von Carlowitz, P. & Züfle, S. (2022). *Chinas Subsahara-Afrika-Engagement – Chancen und Herausforderungen für die bayerische Wirtschaft*. Eine vbw Studie.

Wang, D., Cui, L., Vu, T. & Feng, T. (2022). Political Capital and MNE Responses to Institutional Voids: The case of Chinese state-owned enterprises in Africa. *Organization Studies*, *43*(1), 105–126.

Zhang, H. (2021). Understanding the Structural Sources of Chinese International Contractors' Market Power in Africa. *Policy Brief*, Nr. 56/2021, China Africa Research Initiative (CARI), School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University.

Züfle, S. (2022). *Die Seidenstraßeninitiative in Ostafrika: Auf dem Weg zu einer Hegemonie Chinas?* Springer VS.

Züfle, S. & von Carlowitz, P. (2025). The geopolitics, government-business relations, and triangular cooperation of „Africa+1" conferences. *Globalizations*, 1–21.

Züfle, S., von Carlowitz, P. & Büechl, J. (2024). China in Africa: Companies as enablers and beneficiaries? An empirical evaluation of the Forum on China-Africa Cooperation. *Business & Politics*, *26*(4), 573–597.

Title: ***China's Engagement in Africa – and the Consequences for German Business and Politics***

Abstract: *China has significantly expanded its economic and political relations with Africa through the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) and the Belt and Road Initiative (BRI) over the past 25 years. Companies play a central role in China's engagement with Africa in helping to realise its geopolitical goals. For the German private sector, this is intensifying the competitive in African markets, although there are also business opportunities as a co-operation partner for Chinese companies. The German government and the European Commission should promote this potential, e.g. through institutionalised cooperation and the application of certain criteria when financing projects in Africa.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0113

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 444-448

JEL: J14, J71

Claus Schnabel, Juliane List

Altersdiskriminierung trotz Arbeitskräftemangel?

Der zunehmende Arbeitskräftemangel in Deutschland rückt die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte in den Fokus. Zwar ist deren Erwerbstätigkeit gestiegen, doch Ältere finden schwerer einen Arbeitsplatz und erfahren Diskriminierung bei der Arbeitsuche. In manchen Unternehmen scheint noch immer das überholte Stereotyp vorzuherrschen, Ältere seien weniger leistungsfähig. Andererseits berichten Betriebe überwiegend von positiven Erfahrungen mit neu eingestellten älteren Arbeitskräften. Um die Arbeitsmarktchancen Älterer zu erhöhen, ist der Staat im Rahmen seiner Arbeitsmarkt- und Antidiskriminierungspolitik gefordert, und Betriebe wie Arbeitsuchende müssen ihr Verhalten anpassen.

Unternehmen und ihre Verbände in Deutschland klagen zunehmend über einen Mangel an Arbeits- und insbesondere Fachkräften. Zur Behebung dieses Problems wird eine lange Reihe von Maßnahmen diskutiert, die von einer Intensivierung der Aus- und Weiterbildung über eine Verbesserung der Arbeitsanreize bis zu einer verstärkten Zuwanderung von Fachkräften reichen (Raddatz, 2024). Gefordert wird auch eine weitere Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen und von älteren Personen sowie eine Anhebung des Renteneintrittsalters über das 67. Lebensjahr hinaus. Weitgehend vernachlässigt wird jedoch in dieser Diskussion, dass Ältere schwerer einen Arbeitsplatz finden und nicht selten über Diskriminierung bei der Arbeitsuche klagen. Letzteres ist bei Personalverantwortlichen ein Tabuthema, das oft mit Verweis auf bestehende Antidiskriminierungsgesetze abgebogen wird. Ein wichtiges Potenzial zur Verringerung der Arbeitskräftelücke liegt damit brach.

© 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. Claus Schnabel ist Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Sprecher des dortigen Labor and Socio-Economic Research Centers (LASER).

Dr. Juliane List ist freiberufliche Publizistin.

Beschäftigungssituation älterer Arbeitskräfte

Eine Gesellschaft mit einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung wie Deutschland muss ein besonderes Interesse haben, ihr gesamtes Beschäftigungspotenzial auszunutzen. Dazu gehören eine hohe Erwerbstätigenquote der gesamten Bevölkerung sowie eine möglichst lange und umfangreiche Erwerbstätigkeit älterer Arbeitskräfte, mit der neben einem Fachkräftemangel auch Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung entgegengewirkt werden kann. Daher ist es erfreulich, dass die Erwerbsbeteiligung Älterer in den letzten Jahrzehnten in fast allen OECD-Staaten deutlich zugenommen hat (Walwei, 2024).[1]

Auch in Deutschland stieg nicht nur die Erwerbstätigkeit der Gesamtbevölkerung (insbesondere der Frauen), sondern auch die der Älteren (Tabelle 1). Im Jahr 2023 betrug die Erwerbstätigenquote von 55- bis 65-Jährigen hierzulande fast 75 % und lag damit nur knapp unter der durchschnittlichen Quote für 15- bis 65-Jährige von 77 %. Dagegen waren 1991 nur rund 38 % der 55- bis 65-Jährigen erwerbstätig – ein deutlicher Rückstand von 30 Prozentpunkten zum Schnitt aller Altersgruppen. Zudem sind inzwischen auch immer mehr über 65-Jährige erwerbstätig; bei den 65- bis 70-Jährigen lag die Erwerbstätigenquote 2023 über 20 % (Bundesagentur für Arbeit, 2024). In Deutschland – wie auch im Durchschnitt der EU – gingen 2023 rund 13 % der Rentner:innen nach dem Renteneintritt weiterhin einer Arbeit nach (Statistisches Bundesamt, 2025).

1 Wie in der Literatur wird auch im Folgenden die Gruppe der Älteren nicht einheitlich abgegrenzt, sondern orientiert sich im Wesentlichen an den unterschiedlichen Abgrenzungen in den verfügbaren Befragungen und Statistiken, die zum Teil sogar schon 45-Jährige zu den Älteren zählen.

Tabelle 1
Erwerbstätigenquoten in Deutschland
in % der jeweiligen Bevölkerungsgruppe

Gruppe	1991	2001	2011	2023
insgesamt	67,8	65,8	72,5	77,2
Männer	78,4	72,7	77,3	80,8
Frauen	57,0	58,8	67,7	73,6
55- bis 65-Jährige	38,2	37,8	59,8	74,7

Quelle: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus).

Allerdings steigt die Erwerbstätigenquote von über 50-Jährigen in Deutschland hauptsächlich dadurch, dass mehr Ältere länger in Beschäftigung bleiben. Dagegen haben sich die Chancen, eine neue Stelle zu finden, für diese Altersgruppe kaum verbessert. Sie liegen deutlich unter denen jüngerer Arbeitskräfte, vor allem wenn aus Arbeitslosigkeit eine Stelle gesucht wird (Czepek & Moczall, 2017).[2] Vergleicht man die Einstellungsraten von älteren und jüngeren Arbeitskräften, so kommen auf einen neu eingestellten Älteren drei Neueinstellungen von jüngeren Arbeitskräften, wenn eine gleiche Anzahl bestehender Beschäftigungsverhältnisse in beiden Altersgruppen unterstellt wird. Immerhin hat sich im letzten Jahrzehnt der alterstypische Rückgang von Neueinstellungen auf ein höheres Alter (von ca. 50 auf 55 Jahre) verschoben (Drescher & Brussig, 2021).

Die geringeren Einstellungschancen gehen einher mit einem erhöhten Risiko Älterer, in einer einmal eingetretenen Arbeitslosigkeit zu verbleiben. Ältere weisen zwar ein relativ geringes Risiko auf, aus Beschäftigung heraus arbeitslos zu werden, was nicht zuletzt am ausgeprägten Kündigungsschutz dieser Gruppe liegt. Allerdings haben Ältere eine wesentlich geringere Chance, ihre eingetretene Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verlassen. Die monatliche Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit beträgt in der Gruppe der 55- bis unter 65-Jährigen nur 3,06 % und liegt damit deutlich unter der Rate von 5,79 % im Durchschnitt aller Altersklassen (Bundesagentur für Arbeit, 2024).

So überrascht es auch nicht, dass 2023 die durchschnittliche bisherige Arbeitslosigkeitsdauer von 55- bis unter 65-Jährigen bei 51 Wochen lag und damit deutlich höher als die Durchschnittsdauer von 36 Wochen über alle Altersklassen hinweg (Bundesagentur für Arbeit, 2024). Fast 90 % der Arbeitslosen, die bei Verlust ihres Arbeitsplatzes über 60 Jahre alt waren, kehren in den folgenden zwei Jahren nicht in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurück (Homrighausen & Wolf, 2018). Der längeren Dauer der Arbeitslosigkeit entsprechend fällt der Anteil der Langzeitarbeitslosen bei älteren Arbeitskräften ebenfalls höher aus. Im Durchschnitt der 55- bis unter 65-Jährigen waren 2023 rund 44 % der Arbeitslosen bereits seit mindestens einem Jahr ohne Beschäftigung, während diese Quote über alle Altersklassen hinweg nur bei 35 % lag (Bundesagentur für Arbeit, 2024).

Diskriminierung älterer Arbeitskräfte?

Zwar sollte aus diesen statistischen Belegen für Wiederbeschäftigungsprobleme von Älteren nicht vorschnell auf Altersdiskriminierung geschlossen werden (so auch Drescher & Brussig, 2021). Von Altersdiskriminierung kann aus ökonomischer Sicht nur gesprochen werden, wenn Individuen verschiedener Altersgruppen ohne sachliche Rechtfertigung unterschiedlich behandelt oder entlohnt werden, obwohl sie identische produktive Merkmale aufweisen.[3] Allerdings gibt es eine Reihe von Anzeichen für Altersdiskriminierung im Arbeitskontext, die von der Personalauswahl über die Personalentwicklung bis zur Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses reichen (Überblick bei Voss & Rothermund, 2019).

So berichten viele Arbeitskräfte von subjektiven Diskriminierungserfahrungen. Laut der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2024) betrifft fast ein Drittel der Anfragen Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung, und bei 14 % der Beratungsanfragen ging es 2023 um Diskriminierung aufgrund des (vermeintlich zu hohen oder zu niedrigen) Lebensalters. Bei einer Online-Befragung im Auftrag des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (2019) gab jede/r sechste Befragte an, innerhalb der letzten drei Jahre diskriminiert worden zu sein. 35 % der Betroffenen beklagten eine Diskriminierung aufgrund ihres Alters, wobei hiervon zwei Drittel aufgrund eines vermeintlich zu hohen und ein Drittel aufgrund eines zu niedrigen Alters benachteiligt wurden. In einer umfangreichen Online-Befragung der Recruiting-Plattform Stepstone (2024) berichteten 40 % der Bewerber:innen über 60 Jahren, bei ihrer letzten Jobsuche explizit wegen ihres Alters abgelehnt worden zu sein.

Auch nach repräsentativen Bevölkerungsumfragen verzeichnen ältere Arbeitskräfte besonders häufig Benachteiligungen bei der Arbeitsuche und Bewerbung (Beigang et al., 2017; GESIS, 2017; Richter et al., 2021). Laut Innovationsstichprobe 2020 des Sozio-oekonomischen Panels

2 In Deutschland liegt zwar die Verbleibsquote Älterer in Beschäftigung über dem Durchschnitt der OECD-Länder, aber ihre Einstellungsquote deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (Walwei, 2024).

3 Diskriminierungsdefinitionen anderer Disziplinen werden von Beigang et al. (2017) erörtert.

gaben knapp 13 % der Befragten an, in den vergangenen zwölf Monaten Diskriminierung erfahren zu haben, wobei Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsplatz dominierten. Fast ein Viertel der von Diskriminierung Betroffenen verwiesen auf ihr Lebensalter (zu jung oder zu alt) (Richter et al., 2021, S. 14, 18). Im Deutschen Alterssurvey (DEAS) berichteten 2014 über 12 % der 55- bis 69-Jährigen von wahrgenommener Altersdiskriminierung, wobei der Bereich der Arbeit und Arbeitsuche mit 7,5 % am häufigsten genannt wurde (Beyer et al., 2017, S. 338). Spezifischere Aussagen zu Beruf und Beschäftigung finden sich in der Bevölkerungsumfrage ALLBUS. Hier gaben 2016 rund 22 % aller Befragten an, in den letzten fünf Jahren beruflich benachteiligt worden zu sein, und von diesen Personen mit Diskriminierungserfahrung führten fast ein Fünftel ihr Alter als wichtigsten Grund für die Benachteiligung an (GESIS, 2017).

Neben subjektiven Erfahrungen von Arbeitskräften gibt es auch Indizien für bewusste Altersdiskriminierung von Seiten der Arbeitgeber:innen. Beides zeigt sich in einer (nicht repräsentativen) Online-Befragung von 1.000 Erwerbstätigen im Alter von 45 bis 67 Jahren und von 400 Personaler:innen, die die Jobplattform Indeed mit dem Marktforschungsinstitut Appinio im Juli 2022 durchgeführt hat (o. V., 2022). Laut dieser hatten über 27 % der befragten Arbeitnehmer:innen das Gefühl, bei Bewerbungen wegen ihres Alters sehr häufig oder gelegentlich benachteiligt zu werden. Zudem hatten 42 % der befragten Arbeitskräfte über 45 Jahren den Eindruck, deutlich oder etwas mehr Absagen im Bewerbungsprozess für Jobs verglichen mit jüngeren Menschen zu bekommen (Tabelle 2). Dazu passt, dass 20 % der 400 Befragten aus dem Personalbereich angaben, Bewerber:innen im Alter ab 55 Jahren seien zu alt für ihr Team oder Unternehmen, und für Bewerber:innen in der Altersklasse ab 60 Jahren trafen sogar 28 % der Personaler:innen eine solche ablehnende Einschätzung. Darüber hinaus gab über ein Drittel der Befragten aus dem Personalbereich an, Bewerbungen ohne Altersangabe auszusortieren (o. V., 2022).

Auf altersspezifische Benachteiligungen, besonders beim Zugang zu Beschäftigung, deuten auch Feldexperimente hin (Antidiskriminierungsstelle, 2021). Bei solchen Studien bekommen Unternehmen mit offenen Stellen z. B. Lebensläufe von zwei fiktiven Arbeitskräften zugesandt, die gleiche Qualifikationen aufweisen, aber sich in einem diskriminierungsrelevanten Merkmal wie Lebensalter unterscheiden. Ergeben sich dabei statistisch signifikante Unterschiede in Erfolgsquoten wie der Zahl der Einladungen zu Vorstellungsgesprächen, kann bei ansonsten gleichen Bedingungen auf Diskriminierung geschlossen werden. Derartige Feldexperimente haben für eine Reihe von Ländern deutliche Anzeichen für Altersdiskriminierung gefunden (vgl. Riach, 2015 und den Überblick von Neumark, 2018). So waren z. B. in einer vergleichenden Studie für vier Länder die Bewerbungen von jüngeren Kellnern erfolgreicher als die von ansonsten vergleichbaren älteren Kollegen, wobei die Altersdiskriminierung in Frankreich und Spanien stärker ausfiel als in England und Deutschland (Riach, 2015).

Tabelle 2
Empfundene Altersdiskriminierung bei Bewerbungen
in % der befragten Arbeitskräfte ab 45 Jahren

Haben Sie das Gefühl, bei der Bewerbung für einen Job wegen Ihres Alters benachteiligt zu werden?		Haben Sie den Eindruck, dass Sie mehr, weniger, oder gleich viele Absagen im Bewerbungsprozess für Jobs bekommen im Vergleich zu jüngeren Menschen?	
Nie	22,1	Deutlich mehr	18,3
Eher selten	20,2	Etwas mehr	24,0
Manchmal	17,8	Gleich viele	20,1
Ja, gelegentlich	12,1	Weniger	7,5
Ja, sehr häufig	15,4	Deutlich weniger	3,5
Weiß nicht / keine Angabe	12,4	Weiß nicht / keine Angabe	26,6

Quelle: Online-Befragung von Indeed und Appinio im Juli 2022 bei 1.000 Erwerbstätigen (Appinio, o. J.).

Hinweise auf Altersdiskriminierung finden sich auch in Vignetten-Studien, in denen die Befragten (z. B. Personalverantwortliche) angeben müssen, wie sie auf verschiedene hypothetische Szenarien zur Rekrutierung oder Beförderung von Arbeitskräften reagieren, wobei sich die ansonsten identischen Bewerber:innen im Alter unterscheiden (vgl. den Überblick von Neumark, 2018). So deutet eine vergleichende Studie von Lössbroek et al. (2021) auf Altersdiskriminierung bei Einstellungen in acht von neun betrachteten europäischen Ländern hin (wobei diese in Bulgarien und Ungarn deutlich stärker ausfiel als in Deutschland). Die geringere Rekrutierungswahrscheinlichkeit Älterer blieb auch bestehen, wenn die befragten Manager Informationen über produktivitätsrelevante Eigenschaften der Arbeitskräfte erhielten – es handelt sich also tatsächlich um eine Abneigung gegenüber Älteren und damit Diskriminierung. Diese Erkenntnis deckt sich mit einer anderen Vignetten-Studie (Büsch et al., 2009), nach der in Deutschland Altersdiskriminierung bei Einstellungen festzustellen ist (und deutlich stärker ausfällt als in Norwegen).

Noch größer wäre das Problem, wenn Ältere zwar zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden, um gesetzliche Antidiskriminierungsverbote zu erfüllen, ihre Einstellung aber von vornherein ausgeschlossen ist. Die Antidiskri-

minierungsstelle des Bundes (2024, S. 84) berichtet über einen derartigen Umgang mit älteren Bewerber:innen, wobei explizit diskriminierende Absagen selten sind. Eine solche versteckte Diskriminierung lässt sich auch kaum nachweisen, zumal das Thema gerade bei Personalverantwortlichen oftmals ein Tabu ist (Brauer, 2009).

Gründe für die Benachteiligung Älterer

Ein häufig verwendetes Stereotyp über ältere Arbeitskräfte geht davon aus, dass die körperlichen, geistigen und sozialen Fähigkeiten und Fertigkeiten des Menschen generell mit steigendem Alter nachlassen (Kessler & Warner, 2022, S. 30). Ältere Personen gelten als weniger kompetent, motiviert, kreativ und flexibel als jüngere (Homrighausen & Lang, 2024). Dieses „Defizitmodell" scheint immer noch weit verbreitet zu sein und auch bei betrieblichen Personalentscheidungen eine Rolle zu spielen, obwohl es aus wissenschaftlicher Sicht schon längst überholt ist (Rosenstiel, 2009). Studien aus der Soziologie, Gerontologie, Ökonomie und Arbeitsmedizin zeigen, dass zwar manche Eigenschaften wie geistige Wendigkeit und Schnelligkeit mit dem Alter abnehmen, andere aber – wie z. B. Erfahrungswissen – zunehmen, sodass die Leistungsfähigkeit nicht generell über das Lebensalter bestimmt werden kann.[4] Zudem schätzen in einer repräsentativen Umfrage des IAB-Betriebspanels die meisten Betriebe, dass ältere Arbeitskräfte genauso leistungsfähig sind wie jüngere, nur sind die verschiedenen Komponenten der Leistungsfähigkeit in beiden Gruppen unterschiedlich ausgeprägt (Bellmann et al., 2005). Allerdings findet nach dieser Untersuchung die positive Einschätzung der im Betrieb tätigen älteren Beschäftigten keinen Niederschlag in entsprechenden Einstellungsraten von externen älteren Arbeitskräften, insbesondere Arbeitslosen.

Befragt man die Betriebe mit Einstellungsvorbehalten gegenüber Älteren genauer, so werden als Hauptgründe vermeintliche Defizite wie eingeschränkte Belastbarkeit sowie geringere Flexibilität und Einsetzbarkeit von älteren Arbeitskräften genannt (Brussig & Bellmann, 2008). Zudem monieren Personaler:innen, dass ältere Beschäftigte Probleme mit jungen Vorgesetzten haben, häufiger krank sind als Jüngere und über veraltetes Wissen verfügen (o. V., 2022). Weitere in der öffentlichen Diskussion angeführte Einstellungsprobleme, wie hohe Lohnkosten, zu hohe Einarbeitungs- und Weiterbildungskosten sowie eine eingeschränkte Kündbarkeit von älteren Arbeitskräften, spielen dagegen eine untergeordnete Rolle (Bellmann et al. 2005; Brussig & Bellmann, 2008). Ihre tatsächliche Relevanz scheint auch nicht immer richtig eingeschätzt zu werden. So ist z. B. der Altersbezug bei der Entlohnung („Senioritätslöhne") und beim Kündigungsschutz vor allem bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen von Bedeutung, aber weniger bei (befristeten) Neueinstellungen von älteren Arbeitskräften. Zudem melden sich ältere Beschäftigte tatsächlich seltener krank als vergleichbare jüngere, wenn auch ihre Erkrankungen oft gravierender und länger anhaltend sind (Prümer & Schnabel, 2019).

Ob der wachsende Arbeits- und Fachkräftemangel zu einem Umdenken bei den Betrieben führt, bleibt abzuwarten. Immerhin hatte in der Studie von Indeed und Appinio gut ein Drittel der befragten Erwerbstätigen im Alter von 45 bis 67 Jahren den Eindruck, dass sie bei ihren Bewerbungen vom Fachkräftemangel profitieren und häufiger zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden (o. V., 2022).

Maßnahmen und Konsequenzen

Einerseits finden betriebliche Fallstudien deutliche Hinweise, dass Altersstereotype und Ausgrenzungsmechanismen in der Personalpolitik und beim Einstellungsverhalten eine Rolle spielen (Brauer, 2009; Voss & Rothermund, 2019). Andererseits berichten Betriebe, die Ältere neu eingestellt haben, überwiegend von positiven Erfahrungen mit diesen (Czepek & Moczall, 2017). Um diese Diskrepanz abzubauen und die Chancen Älterer auf eine Re-Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen, sind sowohl der Staat im Rahmen seiner Arbeitsmarkt- und Antidiskriminierungspolitik als auch Verhaltensänderungen bei Arbeitgeber:innen und Arbeitsuchenden gefragt.

Die staatliche Arbeitsmarktpolitik hat mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Alter nicht ganz Schritt gehalten. Sie fördert Ältere weiterhin unterproportional und weniger erfolgreich als Jüngere (Kaboth & Brussig, 2020). So erhalten Arbeitslose ab 55 Jahren – bezogen auf die Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit – seltener eine Förderung als jüngere Arbeitslose. Dies spiegelt nicht zuletzt wider, dass sie seltener an geförderter beruflicher Weiterbildung teilnehmen. Dabei zeigt bei ihnen die Förderung sogar eine höhere Wirkung (Stephan et al., 2024). Befragte Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen sehen in gesundheitlichen Einschränkungen älterer Arbeitsloser und in Vorbehalten von Unternehmen gegenüber älteren Arbeitskräften die stärksten altersspezifischen Vermittlungshemmnisse.

Als geeignete Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungschancen von Älteren empfehlen sie vor allem eine

4 So findet z. B. eine ökonometrische Studie der Fehlerquote in einem Lkw-Werk, dass die durchschnittliche Produktivität eines Fließbandarbeiters bis mindestens zum Alter von 60 Jahren nicht abnimmt. Dies ist vor allem auf die Erfahrung älterer Arbeitskräfte zurückzuführen, die zwar nicht weniger, aber weniger schwerwiegende Fehler machen als jüngere Arbeitskräfte (Börsch-Supan & Weiss, 2016).

intensivere persönliche Beratung von Arbeitsuchenden und Beratungsangebote für Unternehmen, mit denen Vorbehalte gegenüber Älteren abgebaut und Fördermöglichkeiten dargelegt werden sollen (Homrighausen & Wolf, 2018). Aus Sicht dieser Experten und auch vieler Unternehmen könnten zudem Lohnzuschüsse für Arbeitskräfte (zur Überbrückung von Lohndifferenzen zwischen alter und möglicher neuer Beschäftigung) oder Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber:innen die Anreize erhöhen, in Beschäftigung zurückzukehren bzw. ältere Arbeitslose einzustellen (Czepak & Moczall, 2017; Homrighausen & Wolf, 2018). Hilfreich und erfolgreich können auch Informationskampagnen der Arbeitsagentur sein, mit denen Arbeitgeber:innen aufgeklärt werden, dass viele stereotypische negative Behauptungen über ältere Arbeitskräfte nicht belegt oder gar falsch sind und dass erfahrene Ältere durchaus spezifische Stärken aufweisen, die eine Einstellung attraktiv machen (Homrighausen & Lang, 2024).[5]

Zwar bietet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz in seiner aktuellen Form keinen umfassenden Schutz vor Altersdiskriminierung (Kessler & Warner, 2022), doch verzeichnet die Antidiskriminierungspolitik gewisse Erfolge.[6] So verstoßen nach einer umfangreichen Auswertung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2018) fast 98 % der Stellenanzeigen nicht (mehr) gegen dieses Gesetz. Zweifel daran weckt jedoch die Online-Befragung von Indeed und Appinio (o.V., 2022). Danach geben 19 % der 400 befragten Personaler:innen an, dass sie in all ihren Stellenanzeigen den Begriff „jung“ für die Beschreibung ihres Teams oder als Teil der Stellenbeschreibung verwenden (und weitere 24 % tun dies teilweise).[7]

Diskutiert werden auch anonymisierte Bewerbungsverfahren, in denen – wie in anderen Ländern – keine Angaben zum Lebensalter gemacht werden müssen (Beigang et al., 2017). Zuviel sollte man sich davon aber nicht erwarten, denn Rückschlüsse auf das Alter lassen sich relativ einfach aus Angaben über den Bildungsweg der Arbeitsuchenden ziehen.

Wichtiger und dringend erforderlich scheint ein Einstellungswandel (nicht nur) der Personalverantwortlichen zu sein. Es muss ins allgemeine Bewusstsein, dass Ältere nicht weniger leistungsfähig sind. Zudem sollten sie ständig weitergebildet werden, doch führt nur eine Minderheit der Betriebe spezielle Personalmaßnahmen für Ältere durch (Bellmann et al., 2018). Obwohl der demografische Wandel es nahelegt, in Bezug auf Beschäftigung und Weiterbildung sich stärker auf ältere Arbeitsklassen zu fokussieren, liegt laut einer Unternehmensbefragung des ifo-Instituts der Schwerpunkt klar auf den jüngeren Altersgruppen. Allerdings nehmen ältere Mitarbeiter:innen Weiterbildungsangebote auch deutlich seltener in Anspruch als jüngere (Freuding et al., 2023). Selbst unter mitbestimmten Betrieben mit mindestens 20 Beschäftigten führt nur eine Minderheit spezielle Weiterbildungen für ältere Mitarbeiter:innen sowie Führungskräfteschulungen in Bezug auf Ältere durch (Keck & Brussig, 2024), was sich dringend ändern sollte.

Fazit

Die aufgezeigte Vernachlässigung oder gar Diskriminierung älterer Arbeitskräfte ist in vielerlei Hinsicht kontraproduktiv. Sie kann nur überwunden werden, indem sich die Einstellung der gesamten Gesellschaft wandelt. Altern wird immer noch zu sehr aus der Defizitperspektive betrachtet, ohne die Stärken älterer Personen zu berücksichtigen, die sich schon in einem langen Arbeitsleben bewährt haben. Es ist höchste Zeit, überkommene Altersstereotype zu überwinden; sonst lassen sich weder der Arbeitskräftemangel bewältigen noch die Erwerbstätigkeit Älterer weiter steigern.

5 So erhöhte eine derartige Informations- und Marketingkampagne der Arbeitsagentur Potsdam mit dem Titel „Juwel Berufserfahrung“ 2011 die lokale Beschäftigungsquote von Arbeitskräften im Alter von 50 bis 59 Jahren um mehrere Prozentpunkte (Homrighausen & Lang, 2024).

6 Erfolgreicher scheint hier z. B. Neuseeland zu sein, das sich einer konsequenten und öffentlich wahrnehmbaren Antidiskriminierungspolitik samt Öffentlichkeitsarbeit pro Arbeit von Älteren verschrieben hat und damit im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Einstellungsquoten von älteren Arbeitskräften verzeichnet (Walwei, 2024).

7 Dementsprechend fühlen sich auch 63 % der befragten Erwerbstätigen über 45 Jahren von derartigen Jobangeboten nicht angesprochen (o. V., 2022).

Literatur

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (2018). *Diskriminierung in Stellenanzeigen: Studie zur Auswertung von Stellenanzeigen im Hinblick auf Diskriminierung, Ausschlussmechanismen und positive Maßnahmen*.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (2021). *Diskriminierung in Deutschland – Erfahrungen, Risiken und Fallkonstellationen. Vierter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages*.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes. (2024). *Diskriminierung in Deutschland – Erkenntnisse und Empfehlungen. Fünfter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages*.

Appinio. (o. J.). *Altersdiskriminierung Arbeitnehmer.*

Beigang, S., Fetz, K., Kalkum, D. & Otto, M. (2017). *Diskriminierungserfahrungen in Deutschland*. Ergebnisse einer Repräsentativ- und einer Betroffenenbefragung.

Bellmann, L., Dahms, V. & Wahse, J. (2005). IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II: Personalpolitik, betriebliche Flexibilität, betriebliche Arbeitszeiten, ältere Arbeitnehmer. *IAB Forschungsbericht,* 21/2005.

Bellmann, L., Dummert, S. & Leber, U. (2018, 8. Oktober). Nur eine Minderheit der Betriebe führt spezifische Personalmaßnahmen für Ältere durch. *IAB-Forum*.

Beyer, A.-K., Wurm, S. & Wolff, J. K. (2017). Älter werden – Gewinn oder Verlust? Individuelle Altersbilder und Altersdiskriminierung. In K.

Mahne, J. Wolff, J. Simonson & C. Tesch-Römer (Hrsg.), *Altern im Wandel* (S. 329–343). Springer VS.
Börsch-Supan, A. & Weiss, M. (2016). Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line. *Journal of the Economics of Aging*, *7*(1), 30–42.
Brauer, K. (2009). „Er ging nicht in eine Berufsunfähigkeitsrente, er konnte einfach nicht mehr". Perspektiven von Älteren in deutschen Unternehmen. In K. Brauer & G. Korge (Hrsg.), *Perspektive 50plus? Theorie und Evaluation der Arbeitsmarktintegration Älterer* (S. 87–113). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Brussig, M. & Bellmann, L. (2008). Betriebliche Einflussfaktoren auf Rekrutierungen Älterer und deren Bewerbungen. *Zeitschrift für Personalforschung*, *22*(1), 35–57.
Büsch, V., Dahl, S. Å. & Dittrich, D. A. V. (2009). An empirical study of age discrimination in Norway and Germany. *Applied Economics*, *41*(5), 633–651.
Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Situation Älterer am Arbeitsmarkt*.
Czepek, J. & Moczall, A. (2017). Neueinstellungen Älterer: Betriebe machen meist gute Erfahrungen. *IAB-Kurzbericht*, 8/2017.
Drescher, S. & Brussig, M. (2021). Neueinstellung von Älteren: Teilzeit gewinnt an Bedeutung, Unterschiede aufgrund von Geschlecht und Region nehmen ab. *Altersübergangs-Report*, 2021-01.
Freuding, J., Garnitz, J. & Schaller, D. (2023). Demografischer Wandel und Arbeitskräftemangel: Personalpolitik von jung bis alt. *ifo Schnelldienst*, *76*(7), 63–67.
GESIS. (2017). ALLBUS 2016 – Variable Report. *GESIS Variable Reports*, 2017-10, Studien-Nr. 5250.
Homrighausen, P. & Wolf, K. (2018). Wiederbeschäftigungschancen Älterer: Wo Vermittlungsfachkräfte Handlungsbedarf sehen. *IAB-Kurzbericht*, 11/2018.
Homrighausen, P. & Lang, J. (2024). Can Information About Negative Age-Related Stereotypes Improve the Employment Chances of Older Unemployed Workers? *Journal of Aging & Social Policy, 1–20*.
Kaboth, A. & Brussig, M. (2020). Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Wie werden Ältere gefördert? *Altersübergangs-Report*, 2020-02.
Keck, M. & Brussig, M. (2024). Altersgerechte Arbeitsgestaltung – betriebliche Maßnahmen für ältere Beschäftigte in Betrieben mit Personal- bzw. Betriebsrat. *Altersübergangs-Report*, 2024-03.
Kessler, E.-M. & Warner, L. M. (2022). *Ageism – Altersbilder und Altersdiskriminierung in Deutschland*. Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
Lössbroek, J., Lancee, B., van der Lippe, T. & Schippers, J. (2021). Age Discrimination in Hiring Decisions: A Factorial Survey among Managers in Nine European Countries. *European Sociological Review*, *37*(1), 49–66.
Neumark, D. (2018). Experimental Research on Labor Market Discrimination. *Journal of Economic Literature*, *56*(3), 799–866.
o. V. (2022, 16. September). HR sortiert immer noch Ältere bei Bewerbungen aus? *HR Journal*.
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. (2019). (Strukturelle) Diskriminierung. *GESIS Datenarchiv*, (ZA6735).
Prümer, S. & Schnabel, C. (2019). Questioning the stereotype of the "malingering bureaucrat": Absence from work in the public and private sector in Germany. *Kyklos*, *72*(4), 570–603.
Raddatz, G. (2024). Strategien gegen Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit. *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 177. Stiftung Marktwirtschaft.
Riach, P. A. (2015). A field experiment investigating age discrimination in four European labour markets. *International Review of Applied Economics*, *29*(5), 608–619.
Richter, D., Kasprowski, D. & Fischer, M. (2021). Pretest eines Fragenmoduls zu subjektiven Diskriminierungserfahrungen in der SOEP-Innovationsstichprobe 2020. *SOEP Survey Papers*, Nr. 1077. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
Statistisches Bundesamt. (2025, 28. Januar). *Deutschland im EU-Durchschnitt: 13 % der Rentnerinnen und Rentner arbeiteten nach Renteneintritt weiter*. [Pressemitteilung].
Stephan, G., Büttner, T. & Schewe, T. (2024, 15. Juli). Die Förderung von älteren Arbeitslosen verbessert deren Beschäftigungschancen. *IAB-Forum*.
Stepstone. (2024). *The Age Advantage: Recruiting ohne Altersgrenzen*.
von Rosenstiel, L. (2009). Unerkannte Potenziale – ältere Beschäftigte aus der Sicht der Arbeits- und Organisationspsychologie. In K. Brauer & G. Korge (Hrsg.), *Perspektive 50plus? Theorie und Evaluation der Arbeitsmarktintegration Älterer* (S. 41–53).
Voss, P. & Rothermund, K. (2019). Altersdiskriminierung in institutionellen Kontexten. In B. Kracke & P. Noack (Hrsg.), *Handbuch Entwicklungs- und Erziehungspsychologie* (S. 509–538).
Walwei, U. (2024). Ältere Arbeitskräfte im demografischen Wandel: Beschäftigungspotenziale im internationalen Vergleich. *IAB-Forschungsbericht*, 14/2024.

Title: ***Age Discrimination Despite Labour Shortage?***

Abstract: *The increasing labour shortage in Germany is bringing the employment of older workers into focus. Although their employment rate has increased, older people find it more difficult to get a job and experience discrimination when looking for work. In some companies, the outdated stereotype that older people are less productive still seems to prevail. On the other hand, companies predominantly report positive experiences with newly hired older workers. In order to increase the labour market opportunities of older people, the state needs to intensify its labour market and anti-discrimination policies, and employers and job seekers must adapt their behaviour.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0114

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 450-455

JEL: D78, J08, C80

Bernd Fitzenberger, Karolin Hiesinger

Politikevaluation als gesetzlicher Auftrag: Das Teilhabechancengesetz als Fallbeispiel

In ihrem Koalitionsvertrag haben sich CDU, CSU und SPD zur Vorlage eines Forschungsdatengesetzes noch in diesem Jahr bekannt. Dieses Gesetz sollte eigentlich schon in der letzten Legislaturperiode verabschiedet werden und ist weiterhin dringend notwendig, da existierende Daten in weitestmöglicher Form für eine evidenzbasierte Politikberatung bereit stehen sollten. Nur auf einer breiten Datengrundlage können Gesetze auf ihre Wirksamkeit hin analysiert und valide Bewertungen vorgenommen werden. Dabei bergen insbesondere Individualdatensätze, bei denen Befragungsdaten mit verschiedenen administrativen Datenquellen verknüpft werden, großes Potenzial. Am Beispiel von Forschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wird aufgezeigt, wie der Datenzugang zu Sozialdaten unter Wahrung des Datenschutzes geregelt wird und wie mit empirischen Analysen basierend auf verknüpften Datensätzen eine wichtige Politikreform – das Teilhabechancengesetz – begleitend evaluiert wird.

In einem kürzlich erschienenen Beitrag bemängeln Diekmann et al. (2025) die derzeitige Evaluierungspraxis und insbesondere die unzureichende Evidenzorientierung politischer Entscheidungen in Deutschland. Sie fordern eine Verbesserung des Datenzugangs für Evaluationen (Diekmann et al., 2025). Die Forschungspraxis des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die unabhängige wissenschaftliche Forschung, Datenproduktion und Politikberatung verbindet, kann hier als Vorbild für eine grundlegende und systematische Verbesserung der Evaluationen politischer Reformen dienen. Denn in der Arbeitsmarktpolitik und in der Grundsicherung werden Entscheidungen wie in nur wenigen anderen Politikfeldern in Deutschland durch evidenzbasierte Beratung unter Nutzung vielfältiger Verwaltungsdaten auf der einen Seite und Befragungsdaten auf der anderen Seite unterstützt. Das IAB leistet hierzu seit 1967 einen zentralen Beitrag, der in §§ 280 und 282 Abs. 1 SGB III und § 55 SGB II gesetzlich verankert ist. Finanziert aus öffentlichen Mitteln, erforschen etwa 200 Wissenschaftler:innen aus unterschiedlichen Disziplinen, vor allem aus der Ökonomik, Soziologie und Survey-Statistik, den Arbeitsmarkt, die Berufswelt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse sollen die Diskussionen in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik vorangebracht und evidenzbasierte Politikentscheidungen ermöglicht werden.

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

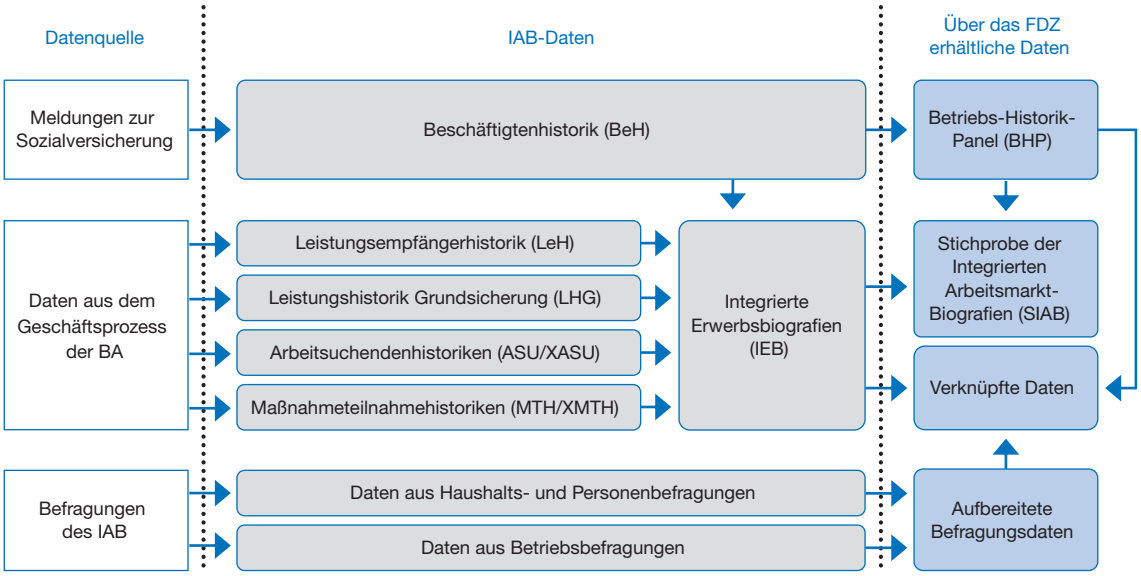
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Bernd Fitzenberger, PhD, ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg und Professor an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Dr. Karolin Hiesinger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Erwerbslosigkeit und Teilhabe am IAB und Referentin in der Institutsleitung.

Dafür sind umfassende Datengrundlagen unerlässlich. Insbesondere Analysen, die die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen evaluieren und auf deren Grundlage Aussagen mit externer Validität getroffen werden sollen, erfordern oftmals Datensätze mit hohen Fallzahlen und vielen Merkmalen. Die gesetzlichen Grundlagen der Arbeit des IAB ermöglichen die datenschutzkonforme Nutzung von Daten aus den Rechtskreisen der Sozialgesetzbücher II und III. Das IAB ist einer der größten Produzenten von Forschungsdaten zum Arbeitsmarkt, die weltweit von Forschenden genutzt werden. Die Prozessdaten aus den Verwaltungsabläufen der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 1
Übersicht über Datenquellen, IAB-Daten und über das FDZ-BA/IAB erhältliche Daten



Quelle: Müller und Wolter (2020).

(BA) sind dabei für die Forschung interessant, weil sie umfassende Informationen aller sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigten Personen sowie der Kund:innen der BA bieten. Tagesgenaue Daten zu verschiedenen Zuständen in den individuellen Erwerbsbiografien (wie Beschäftigung, Löhne, Leistungsbezug, Arbeitsuche, Maßnahmenteilnahme) können so bereitgestellt werden. Das Herzstück dieser administrativen Daten, die so genannten Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), werden auch als „Grundnahrungsmittel" für die Arbeitsmarktforschung bezeichnet (Keitel, 2023).

Aber nicht nur die administrativen Daten alleine, sondern auch deren Verknüpfung mit Umfragedaten – die Zustimmung der Befragten vorausgesetzt – sind für die Erforschung von arbeitsmarktbezogenen Fragestellungen relevant. Denn sie ermöglichen es, Sachverhalte tiefergehend zu analysieren, bei denen die administrativen Daten allein an ihre Grenzen stoßen würden. So können die Prozessdatensätze beispielsweise um subjektive Einschätzungen der Personen erweitert werden. Inzwischen existieren im IAB eine Vielzahl solcher verknüpfter Datensätze, wie beispielsweise eine Verknüpfung der IEB mit dem Panel für Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS). Mithilfe dieses Panels können die Dynamik des Grundsicherungsbezugs und die soziale Lage von Haushalten im Grundsicherungsbezug untersucht werden. Es handelt sich um eine seit 2007 bundesweit durchgeführte, jährliche Wiederholungsbefragung, die insgesamt ca. 10.000 Haushalte umfasst, die zum Teil telefonisch und zum Teil persönlich befragt werden. Die Kombination des Panels mit den IEB erweitert die Forschungsmöglichkeiten für ein breites Spektrum sozioökonomischer Themen, insbesondere im Bereich der Arbeitslosigkeit und der Armutsforschung (Antoni & Bethmann, 2019).

Damit diese Daten nicht nur von Forschenden im IAB analysiert werden können, ermöglicht das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (FDZ-BA/IAB) unter bestimmten Voraussetzungen, die in § 75 SGB X geregelt sind, externen Wissenschaftler:innen den Zugang zu Mikrodaten für die nicht-kommerzielle Forschung im Bereich der Sozialversicherung und der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Abbildung 1 gibt einen schematischen Überblick der originären Datenquellen, der daraus generierten IAB-Daten und der über das FDZ-BA/IAB für Forschende erhältlichen Daten (siehe hierzu auch Müller & Wolter, 2020). Im Folgenden soll anhand eines Beispiels – der Evaluation des Teilhabechancengesetzes – die Bedeutung der Daten für die Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik dargestellt werden.

Das Teilhabechancengesetz (Sozialer Arbeitsmarkt)

Arbeitslosigkeit, die länger als ein Jahr andauert – die Langzeitarbeitslosigkeit – hat nicht nur negative Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Verdienstchancen, sondern auch auf verschiedene Dimensionen der sozialen Teilhabe, wie das gesellschaftliche Zugehörigkeitsempfinden, die Lebenszufriedenheit, die Kontrollüberzeugun-

gen oder den wahrgenommenen sozialen Status (z. B. Gundert & Pohlan, 2022). Mit dem zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Teilhabechancengesetz (THCG) soll die Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen verbessert werden. Insgesamt sollen durch das THCG mithilfe von Lohnkostenzuschüssen und begleitendem Coaching Personen, die ohne Förderung nur geringe Chancen auf eine Beschäftigung hätten, Beschäftigung und soziale Teilhabe ermöglicht werden. Den Kern des Gesetzes bilden zwei Förderinstrumente:

- *§ 16e SGB II Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (EvL)*: Arbeitgeber erhalten einen Lohnkostenzuschuss für 24 Monate, wenn sie Leistungsberechtigte, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind, beschäftigen: im ersten Jahr in Höhe von 75 % und im zweiten Jahr in Höhe von 50 % des Arbeitsentgelts.

- *§ 16i SGB II Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAM)*: Wenn Arbeitgeber langzeitarbeitslose Personen beschäftigen, erhalten sie in den ersten beiden Jahren einen Zuschuss von 100 % zum Mindestlohn, in jedem weiteren Jahr wird dieser Zuschuss um 10 Prozentpunkte gekürzt bei einer maximalen Förderdauer von fünf Jahren. Voraussetzung für die Förderung ist, dass die langzeitarbeitslose Person in mindestens sechs der letzten sieben Jahre im Leistungsbezug und in dieser Zeit kaum erwerbstätig war.

Beide Maßnahmen sehen eine „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ (Coaching) der Geförderten vor, die von den Jobcentern oder von beauftragten Trägern erbracht werden kann.

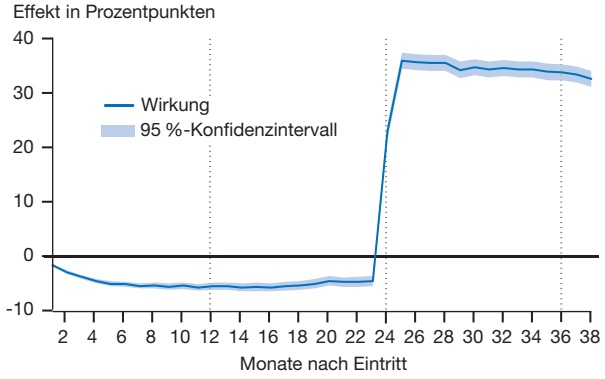
In seiner Begleitforschung evaluiert das IAB umfassend beide Instrumente des THCG und setzt dabei qualitative wie quantitative Analysemethoden ein. Im Fokus stehen die Umsetzung der Instrumente durch die Jobcenter, ihr betrieblicher Einsatz sowie ihre Wirkung auf soziale Teilhabe, Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktchancen der Geförderten.

Wirkungsanalysen mit administrativen Daten

Für die quantitativen Analysen wurden unter anderem die verschiedenen Quellen von administrativen Personendaten der Bundesagentur für Arbeit verknüpft, sodass eine Vielzahl soziodemografischer Merkmale, Einkommensangaben sowie Informationen zu abhängiger Beschäftigung, registrierter Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche und zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verfügung standen. Kasrin und Tübbicke (2024) analysieren, wie sich das Instrument bei Geförderten auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie den Leistungsbezugsstatus auswirkt. Dieser Effekt wird in einem quasiexperimentellen Design mittels der Methode des „Propensity-Score-Matching“ geschätzt. Die Methode identifiziert für jede geförderte Person „statistische Zwillinge“, also vergleichbare Personen, die nicht gefördert werden, aber hinsichtlich beobachteter Merkmale die gleiche Wahrscheinlichkeit aufweisen, nach dem THCG gefördert zu werden. Um die Wahrscheinlichkeit einer Förderung zu schätzen, wird eine Vielzahl von beobachteten Merkmalen (soziodemografische Merkmale, Haushaltsvariablen, Arbeitsmarkthistorie, Charakteristika eines etwaigen Partners oder Partnerin, regionale Kontextvariablen) genutzt. Die so ausgewählte Vergleichsgruppe unterscheidet sich in Bezug auf ihre beobachteten Charakteristika nicht mehr von der Gruppe der Geförderten (Treatmentgruppe). Ein Mittelwertvergleich der Ergebnisvariablen (Beschäftigung, Leistungsbezug) zwischen Treatmentgruppe und Vergleichsgruppe ergibt dann den geschätzten kausalen Effekt für die Geförderten. Der Schätzansatz unterstellt, dass die bei der Schätzung der Förderwahrscheinlichkeit berücksichtigen Merkmale alle systematischen Unterschiede zwischen den Geförderten und den Nichtgeförderten im Hinblick auf die Treiber der berücksichtigen Ergebnisvariablen bei Nichtförderung erfassen.

Die Ergebnisse zeigen, dass Übergänge in ungeförderte Beschäftigung beim Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EvL) oftmals erfolgreich sind, obwohl die Zielgruppe arbeitsmarktfern ist. Abbildung 2 zeigt, dass die Geförderten zunächst eine geringere Quote in regulärer Beschäftigung haben als die Vergleichsgruppe, was auf den sogenannten Einsperreffekt („lock-in effect“ in der englischsprachigen Literatur) während der Förderung zurückzuführen ist. Mit Förderende dreht sich der Effekt aber sprunghaft um und die Geförderten haben deutlich höhere Beschäftigungsquoten: Einen Monat nach Förderende, also 25 Monate nach Förderbeginn, ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Geförderten um etwa 36 Prozentpunkte höher als die der vergleichbaren SGB-II-Leistungsbeziehenden ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Diese Effekte sind auch im Zeitverlauf stabil. So sind auch 38 Monate nach Förderbeginn (und damit 14 Monate nach Förderende) die Quoten in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der ehemals EvL-Geförderten um etwa 33 Prozentpunkte höher als die der Vergleichsgruppe. Hierfür sind wohl vor allem sogenannte Klebeeffekte verantwortlich, also direkte Übernahmen durch die (überwiegend privatwirtschaftlichen) Arbeitgeber. So arbeiten zwei Monate nach Förderende etwa 72 % aller ehemals EvL-Geförderten mit einer regulären Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber, der sie bereits während der Förderung beschäftigte.

Abbildung 2
Teilnahmewirkung der EvL-Förderung auf die Quote in regulärer Beschäftigung im Zeitverlauf



EvL = Instrument des Teilhabechancengesetztes „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" (§ 16e SGB II). Lesebeispiel: 24 Monate nach Eintritt in die EvL-Förderung haben die Geförderten eine um etwa 23 Prozentpunkte höhere Quote in regulärer Beschäftigung als ihre statistischen Zwillinge.

Quelle: Kasrin und Tübbicke (2024, S. 5); Berechnungen basierend auf den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und Leistungshistorik Grundsicherung (LHG).

Weitere Ergebnisse zeigen, dass sich die SGB-II-Leistungsbezugsquote bei Geförderten deutlich reduziert hat im Vergleich zur Vergleichsgruppe. Tiefergehende Analysen verschiedener Gruppen ergeben außerdem, dass von der Förderung EvL vor allem Langzeitarbeitslose ohne Berufsabschluss sowie Personen mit besonders schlechter Beschäftigungshistorie profitieren.

Insgesamt ist die EvL-Förderung auf Basis der vorliegenden Analysen als äußerst wirksam zu bewerten, denn die Maßnahme steigert den Arbeitsmarkterfolg von Langzeitarbeitslosen deutlich. Ohne dass eine umfassende Nutzen-Kosten-Analyse vorliegt, schließen wir, dass die EvL-Förderung eine sinnvolle Ergänzung des Instrumentenkastens der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II darstellt (für eine detaillierte Darstellung der Analyse und Ergebnisse der EvL-Förderung auf Beschäftigungsindikatoren siehe auch Kasrin & Tübbicke, 2024). Eine Schätzung der TaAM-Effekte auf die Beschäftigung und den Leistungsbezug nach Förderende ist noch nicht erfolgt, da die Förderung bis zu fünf Jahre beträgt und deshalb bisher nur Ergebnisse während des Förderzeitraums vorliegen.

Wirkungsanalysen mit Befragungsdaten verknüpft mit administrativen Daten

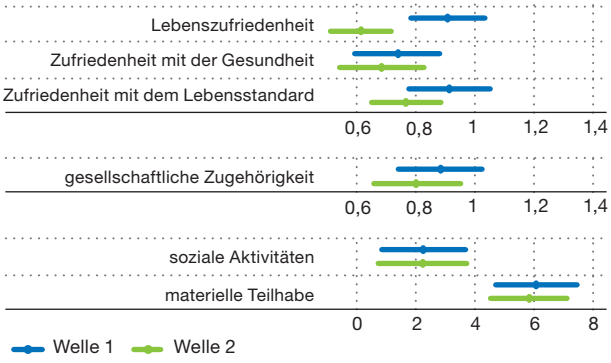
Mithilfe von quantitativen Analysen können aber nicht nur die Effekte der Förderinstrumente auf den Arbeitsmarkterfolg gemessen werden. Achatz et al. (2024a) analysieren ausführlich, wie sich die Förderinstrumente auf weitere Zielgrößen, wie die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Teilhabe der Geförderten, auswirken. Die dafür relevanten subjektiven Indikatoren sind jedoch nicht in den Prozessdaten der BA enthalten, sondern wurden mithilfe einer Befragung erhoben. Die Panelerhebung „Lebensqualität und Teilhabe" wurde eigens für die Evaluation der beiden Förderinstrumente in Bezug auf die Wirkungen auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe durchgeführt. So wurden unterschiedliche Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit, wie beispielsweise Selbstvertrauen oder Konfliktfähigkeit, sowie der sozialen Teilhabe, wie beispielsweise Lebenszufriedenheit und gesellschaftliche Zugehörigkeit, in zwei Befragungswellen (2020/2021 und 2021/2022) unter geförderten (Treatmentgruppe) wie nicht-geförderten Personen (Vergleichsgruppe) erhoben.

Diese Befragungsdaten wurden mit den administrativen Daten des IAB verknüpft (Hülle et al., 2022; Hülle et al., 2023). Dadurch konnte sowohl auf Basis von den Merkmalen aus den administrativen Daten (wie z. B. Merkmale der Erwerbsbiografie) als auch aus den Befragungsdaten (wie z. B. Merkmale der Herkunftsfamilie) eine größtmögliche Vergleichbarkeit zwischen Treatment- und Vergleichsgruppe hergestellt werden. Durch einen Vergleich der Ergebnisvariablen können auch hier die Teilnahmeeffekte auf unterschiedliche Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe bestimmt werden. Abbildung 3 stellt beispielhaft die Effekte der EvL-Programmteilnahme für die Geförderten auf die verschiedenen Dimensionen der sozialen Teilhabe für die zwei Befragungswellen dar. Die abgebildeten Konfidenzintervalle machen deutlich, ob die ermittelten Teilnahmeeffekte statistisch bedeutsam sind, nämlich dann, wenn der Wert Null nicht enthalten ist. Des Weiteren können Aussagen über mögliche Effektunterschiede zwischen den beiden Wellen getroffen werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Werte aller sechs Indikatoren der sozialen Teilhabe in den Wellen 1 und 2 signifikant höher bei Geförderten sind als bei ihren statistischen Zwillingen, da das 90 %-Konfidenzintervall den Wert Null nicht enthält. Eine Teilnahme an der EvL-Förderung erhöht damit signifikant die allgemeine Lebenszufriedenheit, die Zufriedenheit mit der Gesundheit und dem Lebensstandard, die gesellschaftliche Zugehörigkeit, die materielle Versorgung und die sozialen Aktivitäten. Vergleicht man die Ergebnisse im Zeitverlauf, so wird deutlich, dass die Effekte in Welle 1 und Welle 2 ähnlich hoch sind. Eine Ausnahme bildet der Teilnahmeeffekt auf die Lebenszufriedenheit: Dieser ist in Welle 2 deutlich niedriger als in Welle 1.

Abbildung 3

Teilnahmeeffekte beim Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EvL)

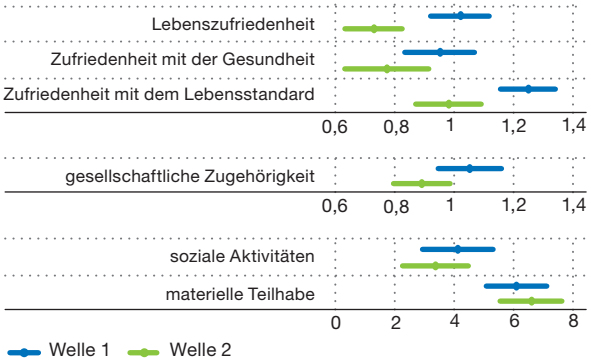


Die Balken zeigen das 90 %-Konfidenzintervall. Die Variablen „Lebenszufriedenheit“, „Zufriedenheit mit der Gesundheit“ und „Zufriedenheit mit dem Lebensstandard“ wurden auf einer Skala von 0 bis 10, die Variable „gesellschaftliche Zugehörigkeit“ auf einer Skala von 1 bis 10 und die Variablen „soziale Aktivitäten“ und „materielle Teilhabe“ auf einer Skala von 0 bis 100 gemessen. Lesebeispiel: Auf einer Skala von 0 bis 10 erhöht die EvL-Teilnahme die Lebenszufriedenheit um im Mittel 0,9 Skalenpunkte in Befragungswelle 1.

Quelle: Achatz et al. (2024a, S. 155); Achatz et al. (2024b); Berechnungen basierend auf Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel.

Abbildung 4

Teilnahmeeffekte beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM)



Die Balken zeigen das 90 %-Konfidenzintervall. Die Variablen „Lebenszufriedenheit“, „Zufriedenheit mit der Gesundheit“ und „Zufriedenheit mit dem Lebensstandard“ wurden auf einer Skala von 0 bis 10, die Variable „gesellschaftliche Zugehörigkeit“ auf einer Skala von 1 bis 10 und die Variablen „soziale Aktivitäten“ und „materielle Teilhabe“ auf einer Skala von 0 bis 100 gemessen. Lesebeispiel: Auf einer Skala von 0 bis 10 erhöht die TaAM-Teilnahme die Lebenszufriedenheit um im Mittel etwas mehr als einen Skalenpunkt in Befragungswelle 1.

Quelle: Achatz et al. (2024a, S. 156); Achatz et al. (2024b); Berechnungen basierend auf Paneldatensatz „Lebensqualität und Teilhabe“, Welle 1 (2020/2021) und Welle 2 (2021/2022), balanciertes Panel.

Auch die TaAM-Geförderten erzielen bei allen sechs untersuchten Indikatoren der sozialen Teilhabe in beiden Wellen höhere Werte als ihre statistischen Zwillinge (Abbildung 4). Im Ergebnis können die Analysen zeigen, dass beide Instrumente die soziale Teilhabe der Geförderten erhöhen und diese Wirkungen auch kurzfristig stabil sind (für eine detaillierte Darstellung der Analyse und Ergebnisse der EvL- und TaAM-Förderung auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Teilhabe siehe Achatz et al., 2024a).

Fazit

Durch die enge Verzahnung von Datenproduktion, Forschung und Politikberatung im IAB sowie dessen Nähe zur operativen Praxis der Bundesagentur für Arbeit kann die Forschung im Themenfeld Arbeitsmarkt- und Berufsforschung als Vorbild für andere Forschungsfelder gesehen werden. Der Datenzugang zu den administrativen Daten des IAB ist über § 75 SGB X für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung gesetzlich klar geregelt. Dies ermöglicht externen Wissenschaftler:innen, mit den für die wissenschaftliche Forschung hochwertigen Sozialdaten unter Wahrung des Datenschutzes zu arbeiten. Diese Regelung, die Datenzugang und Datenschutz vereint, kann somit als Blaupause für ein Forschungsdatengesetz gesehen werden, zu dem sich CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag bekannt haben und das noch in diesem Jahr vorgelegt werden soll (Fitzenberger & Müller, 2025).

Datensätze, bei denen mit Zustimmung der Befragten administrative Daten mit Befragungsdaten verknüpft werden, bergen großes Potenzial für die Forschung und Politikberatung. Denn zusätzliche Informationen aus Befragungen, welche in den administrativen Daten nicht enthalten sind (z. B. subjektive Einschätzungen), können vertiefte und spezifische Einblicke in bestimmte Sachverhalte liefern. Zudem können Probleme, denen Befragungen typischerweise ausgesetzt sind (z. B. soziale Erwünschtheit, Über- oder Untererfassung) durch die Verknüpfung mit administrativen Daten adressiert oder verringert werden. Nicht zuletzt ermöglichen verknüpfte Datensätze die Analyse langfristiger Effekte, da die Prozessdaten für einen sehr langen Zeitraum zur Verfügung stehen. Dies ist bei Umfragedaten allein oftmals nicht möglich, da Befragungen in der Regel zeitlich begrenzt sind.

Das Beispiel des Teilhabechancengesetzes (THCG) zeigt exemplarisch, wie das IAB mit empirischen Analysen basierend auf den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit und damit verknüpften Umfragedaten, die explizit für die Evaluation erhoben werden, eine Politikreform begleitend evaluiert, darauf aufbauend zeitnah die Arbeitsmarktpolitik berät und somit zu evidenzbasier-

ten Entscheidungen beitragen kann. Ein durch das Forschungsdatengesetz deutlich verbesserter Datenzugang sollte es möglich machen, solche qualitativ hochwertigen und dringend benötigten evidenzbasierten Evaluationen in weiteren Politikbereichen durchzuführen. Gleichzeitig kann auch die Forschung und Beratung des IAB von weitergehenden Verknüpfungen mit Verwaltungsdaten aus anderen Rechtskreisen stark profitieren. Um hierfür einen möglichst niederschwelligen Zugang zu ermöglichen, sollten breite Verknüpfungsmöglichkeiten in Forschungseinrichtungen mit gesetzlichem Auftrag zur Politikevaluation und in allen Forschungsdatenzentren zugelassen werden (Fitzenberger & Müller, 2025).

Literatur

Achatz, J., Bauer, F., Bennett, J., Bömmel, N., Coban, M., Dietz, M., Englert, K., Fuchs, P., Gellermann, J. F. C., Globisch, C., Hülle, S., Kasrin, Z., Kupka, P., Nivorozhkin, A., Osiander, C., Pohlan, L., Promberger, M., Raab, M., Ramos Lobato, P., ... Zins, S. (2024a). Evaluation des Teilhabechancengesetzes – Abschlussbericht. *IAB-Forschungsbericht*, 04/2024.

Achatz, J., Bauer, F., Bennett, J., Bömmel, N., Coban, M., Dietz, M., Englert, K., Fuchs, P., Gellermann, J. F. C., Globisch, C., Hülle, S., Kasrin, Z., Kupka, P., Nivorozhkin, A., Osiander, C., Pohlan, L., Promberger, M., Raab, M., Ramos Lobato, P., ... Zins, S. (2024b). Subsidised jobs for the long-term unemployed: An evaluation of the German Participation Opportunities Act. *IAB-Forum*.

Antoni, M. & Bethmann, A. (2019). PASS-ADIAB – Linked survey and administrative data for research on unemployment and poverty. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, *239*(4), 747–756.

Diekmann, L., Riphahn, R. T. & Schnitzer, M. (2025). Evidenzbasierte Politik – Lehren aus deutschen und internationalen Erfahrungen. *Wirtschaftsdienst*, *105*(4), 288–291.

Fitzenberger, B. & Müller, D. (2025). Forschung und Politikberatung benötigen ein Forschungsdatengesetz: Lehren aus dem IAB. *IAB-Forum*.

Gundert, S. & Pohlan, L. (2022). Materielle und soziale Teilhabe: Mit dem Arbeitsplatz kann man mehr verlieren als nur den Job. *IAB-Kurzbericht*, 02/2022.

Hülle, S., Achatz, J., Coban, M., Friedrich, M., Gricevic, Z., Kiesel, M., Kleinemeier, R., Meß, A., Schels, B., Trappmann, M., Wagemann, U., Wenzig, C., Wolff, J., Zabel, C. & Zins, S. (2022). Panel Lebensqualität und Teilhabe – Feld- und Methodenbericht der Welle 1. *IAB-Forschungsbericht*, 08/2022.

Hülle, S., Bömmel, N., Coban, M., Fössing, E., Friedrich, M., Gricevic, Z., Kasrin, Z., Kleinemeier, R., Meß, A., Schiele, M., Trappmann, M., Wagemann, U., Wenzig, C., Wolff, J., Zabel, C. & Zins, S. (2023). Panel Lebensqualität und Teilhabe – Feld- und Methodenbericht der Welle 2. *IAB-Forschungsbericht*, 20/2023.

Kasrin, Z. & Tübbicke, S. (2024). Das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ im SGB II: Der Lohnkostenzuschuss zeigt hohe und stabile Beschäftigungseffekte. *IAB-Kurzbericht*, 13/2024.

Keitel, C. (2023). 20 Jahre Integrierte Erwerbsbiografien: „Für uns Forschende ist die IEB wie ein Grundnahrungsmittel“ [Interview]. *IAB-Forum*.

Müller, D. & Wolter, S. (2020). German labour market data – data provision and access for the international scientific community. *German Economic Review*, *21*(3), 313–333.

Title: ***Policy Evaluation as a Legal Mandate: The Example of the Participation Opportunities Act***

Abstract: *In their coalition agreement, the governing parties in Germany have committed to presenting a research data law before the end of this year. This law should have been passed in the last legislative period and is still urgently needed, as evidence-based policy advice should be able to use existing data in the broadest possible form. Only laws based on a detailed data can be analysed and evaluated for their effectiveness. Individual data sets that contain survey data linked to various administrative data sources hold great potential. The example of research at the Institute for Employment Research shows how access to administrative social data is regulated in compliance with data protection and how empirical analyses based on linked datasets are used to evaluate an important policy reform, namely the Participation Opportunities Act.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0115

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 456-461

JEL: D14, E21, G11, G51

Marc Peter Radke

Geldanlage in turbulenten Zeiten: Wer erzielt die besseren Renditen – „Arm“ oder „Reich“?

Die finanz- und realwirtschaftlichen Krisen der vergangenen Jahre und die dadurch ausgelösten geldpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen haben wiederholt zu Debatten über mögliche Beeinträchtigungen der Ertragspotenziale des Vermögens privater Haushalte und insbesondere ärmerer Vermögensgruppen in Deutschland geführt. Daher werden in diesem Beitrag erstmals die realen Gesamtvermögens- und Eigenkapitalrenditen privater Haushalte in Deutschland aufgegliedert nach unterschiedlichen Vermögensgruppen auf Grundlage eines neuen Datensatzes des Eurosystems ab 2011 berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass „reichere“ Haushalte aufgrund einer günstigeren Portfolioallokation ihrer Aktiva im Durchschnitt höhere Gesamtvermögensrenditen erzielen als „ärmere“ Haushalte, jedoch „ärmere“ Haushalte aufgrund einer intensiveren Nutzung des Fremdkapitalhebels höhere Eigenkapitalrenditen erwirtschaften als „reichere“ Haushalte.

Deutsche Sparer hatten es seit der Einführung des Euros nicht leicht. New Economy Blase, Finanzkrise, Eurokrise, Niedrigzinsphase, COVID-Pandemie und jüngst ein Einbruch am deutschen Immobilienmarkt gepaart mit einer Inflationsphase, deren Preissteigerungsraten seit Einführung der D-Mark nur im Jahr 1951 leicht übertroffen wurden, führten in den letzten 25 Jahren immer wieder zu drastischen Schwankungen an den Finanzmärkten und hoher realwirtschaftlicher Volatilität. Diesen Schocks folgten regelmäßig Debatten über mögliche Gefahren für die Vermögenssubstanz und die künftigen Ertragsperspektiven privater Haushalte in Deutschland. Während der Finanz- und Eurokrise schienen Wertpapiermärkte sowie die Fragilität der Bankensysteme und der Staatsfinanzen in manchen Ländern das Vermögen und dessen Rendite zu bedrohen (Fischer et al., 2013). Während der Niedrigzinsphase wurde eine „Enteignung“ der Sparer durch das Eurosystem befürchtet (Heise, 2016; Cowen, 2019; Zschäpitz, 2019), und jüngst standen die potenziellen inflationsbedingten Vermögensverluste im Vordergrund (Schickentanz, 2022; Hinterberger, 2025).

Hinzu kommt, dass der private Vermögensaufbau in Zeiten eines sich beschleunigenden demografischen Wandels mit erwartbaren Leistungsverschlechterungen aus dem gesetzlichen Rentensystem immer wichtiger wird. Dabei nimmt die Notwendigkeit zur privaten Vorsorge zu je geringer das Vermögen ist. Jedoch legen zahlreiche Studien (Abreu & Mendes, 2010; Behrman et al., 2012; Schmidt & Tzamourani, 2017) nahe, dass das Niveau finanzieller Bildung abnimmt je geringer das Vermögen ist und somit vermögensschwächere Gruppen in Sachen Geldanlage und Altersvorsorge zukünftig vor besonderen Herausforderungen stehen.

Doch sind die Sorgen um die negativen Auswirkungen der realwirtschaftlichen und finanziellen Schocks auf deutsche Sparer im Allgemeinen und auf weniger vermögende Gruppen im Besonderen berechtigt? Um diese Frage zu beantworten, wurden auf Grundlage eines neuen Datensatzes des Eurosystems zu verteilungsbasierten Vermögensbilanzen (Distributional Wealth Accounts, DWA)[1] die Gesamtvermögens- und Eigenkapitalrenditen, die deutsche Privathaushalte mit ihrem Vermögen erzielten, erst-

© 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. Marc Peter Radke ist Professor für International Economics an der Hochschule Furtwangen, HFU Business School.

1 Die DWA kombinieren Quartalsangaben der Finanzierungsrechnung zu finanziellen Vermögensbilanzen privater Haushalte im Euroraum mit Daten des Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems (HFCS) (Europäische Zentralbank, 2024b). Vergleiche zur Methodik Europäische Zentralbank (2024a).

mals nach einzelnen Vermögensgruppen auf Quartalsbasis berechnet.[2] Für Deutschland sind die DWA-Daten derzeit von 2011 Q1 bis 2024 Q2 verfügbar und umfassen folgende Aktiva: Immobilienvermögen (Grundstücke und Wohngebäude), nichtfinanzielles Betriebsvermögen (Gebäude, Land und Maschinen von Einzelunternehmern, Freiberuflern und Landwirten zu Produktionszwecken), finanzielles Betriebsvermögen (nicht-börsennotierte Aktien, Anteile an GmbHs, OHGs und KGs), Bankeinlagen, Wertpapiere (Schuldverschreibungen, börsennotierte Aktien, Investmentfonds) sowie Anlagen in Lebensversicherungen. Die Passivseite umfasst Immobilienkredite und sonstige Kredite (unter anderem Konsumentenkredite) sowie das Eigenkapital. Hinsichtlich der Unterteilung nach Vermögensgruppen unterscheiden die DWA nicht immer nach allen Vermögensdezilen. Daher wurden für die hier vorgestellte Rechnung analog zu anderen Analysen (Deutsche Bundesbank, 2024) folgende gängige Vermögensgruppen auf Grundlage ihres Nettovermögens (Eigenkapital) unterschieden: (1) Die untere Hälfte der Vermögensverteilung (Dezile 1 bis 5, Gruppe 0 %–50 %), (2) die nächsten 40 % (Dezile 6 bis 9, Gruppe 50 %–90 %) und (3) die obersten 10 % (Dezil 10, Gruppe 90 %–100 % bzw. Top 10 %). Zudem wurden auch immer Angaben für das Gesamtaggregat aller Haushalte ausgewiesen (Dezile 1 bis 10, Gruppe 0 %–100 %).

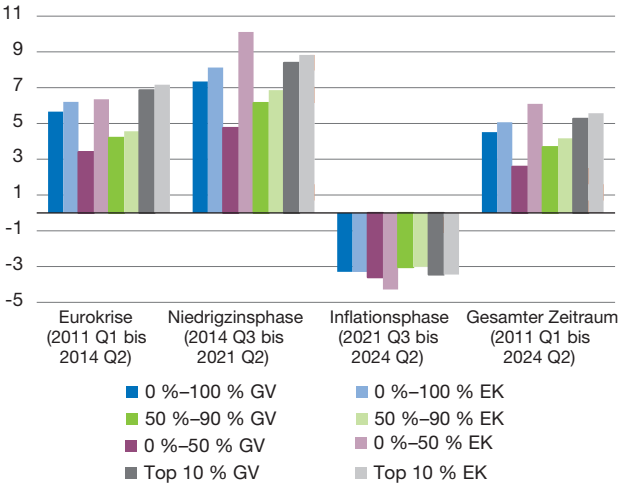
Zur Berechnung der realen Gesamt- oder Bruttovermögensrenditen wurden zunächst die rollierenden jährlichen realen Renditen auf Quartalsbasis für alle oben genannten Aktiva auf Grundlage von zahlreichen Quellen unter Berücksichtigung von Unterschieden in Laufzeiten, Risikoklassen und Emittentensektoren berechnet. Anschließend wurden diese Einzelrenditen für jede Vermögensgruppe mit den jeweiligen Portfolioanteilen gewichtet und dann zu den realen Gesamtvermögensrenditen aufsummiert. Die jeweiligen Eigenkapital- oder Nettovermögensrenditen wurden auf Grundlage des Weighted Average Cost of Capital (WACC)-Ansatzes im Anschluss unter Verwendung der gruppenspezifischen Gesamtvermögensrenditen, Fremdkapitalzinsen und Verschuldungsquoten berechnet (Radke & Rupprecht, 2021; 2022).

2 Die Berechnung realer Finanzvermögensrenditen deutscher Haushalte erfolgte erstmals durch die Deutsche Bundesbank (2015). Erweitert wurden diese Renditeberechnungen von Radke und Rupprecht (2018; 2019; 2020; 2022) durch die Miteinbeziehung des Sachvermögens und der gesamten Passivseite der Vermögensbilanz sowie durch die Ausweitung der Rechnung auf die anderen drei großen Euroländer Spanien, Italien und Frankreich sowie für den Euroraum als Ganzes. Aufgrund fehlender Verteilungsdaten konnte jedoch in allen Rechenwerken bislang nicht nach Vermögensgruppen unterschieden werden. Einzige Ausnahme hiervon ist der Ansatz von Andreasch et al. (2020), der die realen Finanzvermögensrenditen privater Haushalte in Deutschland und Österreich aufgegliedert nach Vermögensdezilen auf Grundlage von HFCS-Daten vergleicht, die allerdings nur für die Jahre 2010, 2014 und 2017 verfügbar waren.

Abbildung 1

Reale Gesamtvermögens- und Eigenkapitalrenditen privater Haushalte

nach Vermögensgruppen; arithmetische Mittel in % p. a.



GV = Gesamtvermögensrendite; EK = Eigenkapitalrendite.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Europäische Zentralbank. (o. D.); OECD Data Explorer (o. D.); LSEG (o. D.).

Zur besseren zeitlichen Vergleichbarkeit wurden die Ergebnisse in die folgenden drei Phasen unterteilt und die Daten als jeweilige arithmetische Mittel ausgewiesen: (1) „Eurokrise“ von 2011 Q1 (Zeitreihenbeginn) bis 2014 Q2; (2) „Niedrigzinsphase“ von 2014 Q3 (erstmalige Absenkung des Einlagensatzes in den negativen Bereich und Einführung des Asset Purchase Programme (APP) des Eurosystems) bis 2021 Q2; (3) „Inflationsphase“ von 2021 Q3 (erstmaliger deutlicher Anstieg der Inflationsraten in den großen Euroländern über die Zielmarke von 2 %) bis 2024 Q2 (Zeitreihenende). Zudem wurden auch die Durchschnittswerte für den gesamten Berichtszeitraum von 2011 Q1 bis 2024 Q2 ausgewiesen.

Gesamtvermögens- und Eigenkapitalrenditen im Überblick

Betrachtet man zunächst die realen Gesamtvermögens- und Eigenkapitalrenditen (Abbildung 1), so fällt auf, dass während der Eurokrise und der Niedrigzinsphase alle Renditen für alle Gruppen positiv waren, die Eigenkapitalrenditen die Gesamtvermögensrenditen übertrafen und alle Renditen beim Übergang in die Niedrigzinsphase gestiegen sind; besonders ausgeprägt war dieser Anstieg bei der Eigenkapitalrendite der Gruppe 0 %–50 %, die auch die höchste Eigenkapitalrendite von 10,1 % erzielte. Während der Inflationsphase drehten alle Renditen in den negativen Bereich, wobei die Gruppe 0 %–50 % spiegel-

bildlich zur Vorperiode die größte Reduktion und die niedrigste Eigenkapitalrendite von - 4,3 % hinnehmen musste. Hinsichtlich der Gesamtvermögensrenditen erzielten höhere Vermögen während der Eurokrise und der Niedrigzinsphase auch höhere positive Renditen. Während der Inflationsphase war zwar die untere Vermögenshälfte am stärksten vom Renditeeinbruch betroffen, jedoch war die Renditespreizung zwischen den Gruppen deutlich geringer ausgeprägt als in den beiden Vorperioden.

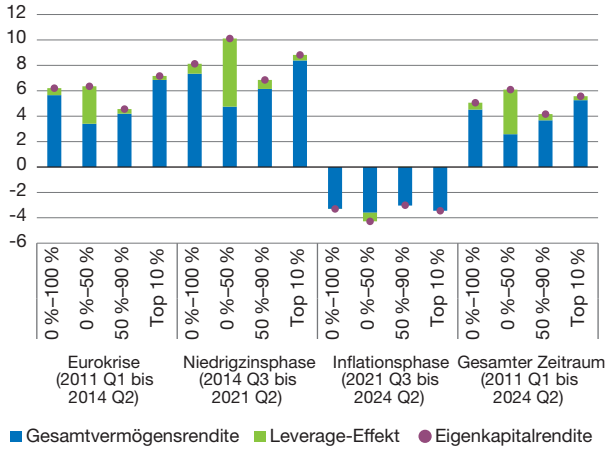
Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg konnten alle Gruppen positive Renditen erzielen, wobei auch hier die Eigenkapitalrenditen in allen Gruppen die Gesamtvermögensrenditen übertrafen; die Differenz fiel für die Gruppe 0 %–50 % mit 3,5 Prozentpunkten am größten aus. Diese Gruppe erzielte auch die höchste Eigenkapitalrendite von durchschnittlich 6,1 %, die Gruppe 50 %–90 % hingegen die niedrigste mit 4,2 %. Die Gesamtvermögensrenditen korrelierten über die gesamte Berichtsperiode – wie in den Teilperioden – positiv mit dem Vermögen. So erzielten die Top 10 % mit einer Gesamtvermögensrendite von 5,3 % eine leicht über dem langfristigen Durchschnitt für alle Gruppen liegende Rendite von 4,5 %, wohingegen die Gruppe 0 %–50 % mit 2,6 % die niedrigste Gesamtvermögensrendite realisierte.

Die während der Eurokrise und Niedrigzinsphase sowie im gesamten Berichtszeitraum höheren Eigenkapitalrenditen im Vergleich zu den Gesamtkapitalrenditen waren bei allen Gruppen durch einen positiven Leverage-Effekt bedingt (Abbildung 2).[3] Da die Fremdkapitalzinsen für alle Gruppen nahezu identisch waren, profitierten zwar reichere Gruppen stärker von einer positiven Differenz zwischen Gesamtkapitalrendite und Kreditzinsen. Jedoch verhielt sich der Einfluss des Fremdkapitalhebels genau umgekehrt, da der Verschuldungsgrad deutscher Haushalte mit fallendem Vermögen zunimmt. Dieser Hebeleffekt überkompensierte bei der unteren Vermögenshälfte den „Nachteil“ einer geringeren Differenz zwischen Gesamtvermögensrendite und Fremdkapitalzinsen deutlich,

Abbildung 2

Aufgliederung der realen Eigenkapitalrendite privater Haushalte

nach Vermögensgruppen; arithmetische Mittel in % p. a.



Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Europäische Zentralbank. (o. D.); OECD Data Explorer (o. D.); LSEG (o. D.).

sodass der Leverage-Effekt bei der Gruppe 0 %–50 % im langfristigen Durchschnitt mit 57,7 % zur Eigenkapitalrendite beitrug; bei der Gruppe 50 %–90 % lag dieser Anteil bei 11,8 % und bei den Top 10 % lediglich bei 5,6 %.

Während der Inflationsphase veränderte sich jedoch der Einfluss der Renditedifferenz trotz negativer Kreditzinsen für alle Gruppen signifikant. Für die untere Vermögenshälfte wurde die Differenz negativ, für die Top 10 % nahezu null. Nur die Gruppe 50 %–90 % verzeichnete immer noch eine positive – wenn auch deutlich reduzierte – Renditedifferenz. Folglich wirkte der Leverage-Effekt für die untere Vermögenshälfte – trotz einer Reduktion des Verschuldungsgrads – nun nachteilig, wohingegen die Top 10 % keine Auswirkungen verspürten und die Gruppe 50 %–90 % immer noch leicht profitierte.

Entwicklung der Gesamtvermögensrenditen

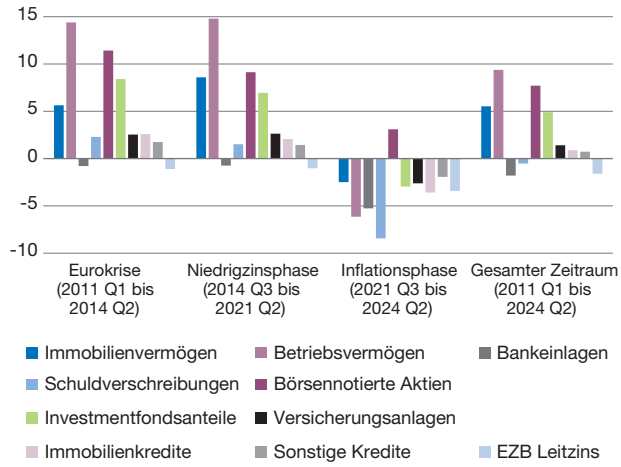
Das Niveau der Gesamtvermögensrenditen wird einerseits durch die Höhe der realen Renditen der einzelnen Aktiva und andererseits durch deren jeweilige Portfolioanteile bestimmt. Da die realen Renditen der Aktiva für alle Vermögensgruppen gleich sind, sind Unterschiede in den Niveaus der Gesamtvermögensrenditen allein durch Unterschiede in den Portfoliostrukturen bedingt. Der Großteil der Volatilität der Gesamtvermögensrenditen wird hingegen maßgeblich durch die Volatilität der Renditen der einzelnen Aktiva getrieben, da sich die vermögensgruppenspezifischen Portfoliostrukturen nur sehr langsam im Zeitablauf ändern.

3 Der Zusammenhang zwischen Eigenkapitalrendite, Gesamtvermögensrendite und Leverage-Effekt ist definiert durch $r_{EK} = r_{GV} + (FK/EK) \cdot (r_{GV} - r_{FK})$ wobei r_{EK} die Eigenkapitalrendite, r_{GV} die Gesamtvermögensrendite, r_{FK} den Fremdkapitalzins, FK den Marktwert des Fremdkapitals, EK den Marktwert des Eigenkapitals, und FK/EK den Verschuldungsgrad oder Hebel bezeichnet. Das Produkt $(FK/EK) \cdot (r_{GV} - r_{FK})$ misst die Höhe und das Vorzeichen des Leverage-Effekts. Folglich ist die Eigenkapitalrendite größer als die Gesamtvermögensrendite (positiver Leverage-Effekt), falls ein gewisser Grad an Verschuldung vorliegt und die Gesamtvermögensrendite größer als der Fremdkapitalzins ist. Ist die Zinsdifferenz $(r_{GV} - r_{FK})$ bei Fremdkapitaleinsatz jedoch negativ (negativer Leverage-Effekt), liegt die Gesamtvermögensrendite unterhalb der Eigenkapitalrendite. Ein höherer Verschuldungsgrad führt bei gegebener positiver/negativer Zinsdifferenz zu einem größeren positiven/negativen Leverage-Effekt (Radke & Rupprecht, 2022).

Abbildung 3

Reale ungewichtete Renditen der einzelnen Aktiva und Passiva

arithmetische Mittel in % p. a.

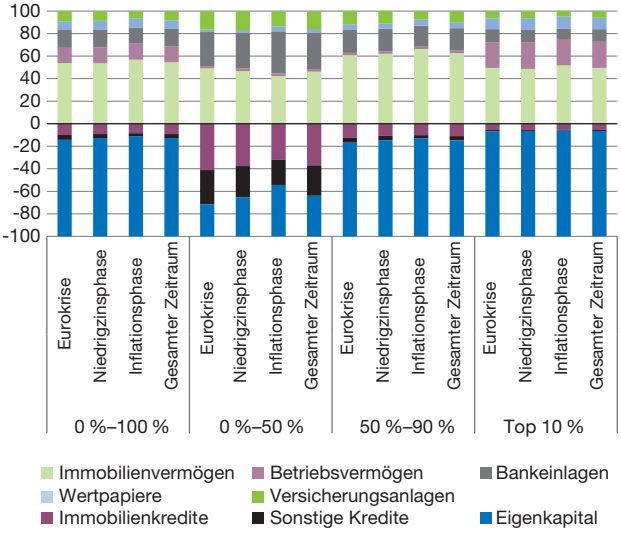


Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Europäische Zentralbank. (o. D.); OECD Data Explorer (o. D.); LSEG (o. D.).

Abbildung 4

Portfoliostruktur der Aktiva und Passiva privater Haushalte

nach Vermögensgruppen; Anteile in %, arithmetische Mittel



Alle Phaseneinteilungen wie zuvor. 1. Die (positiven) Portfolioanteile auf der Passivseite wurden alle mit (-1) multipliziert und sind daher im negativen Bereich abgetragen. 2. Die Position Wertpapiere umfasst börsennotierte Aktien, Schuldverschreibungen sowie Investmentfondsanteile.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Europäische Zentralbank (o. D.).

Die renditestärksten Aktiva waren während der Eurokrise und der Niedrigzinsphase Immobilien, Betriebsvermögen, börsennotierte Aktien und Investmentfonds, wobei Immobilien in der Niedrigzinsphase aufgrund der sich aufbauenden Überbewertungen am Häusermarkt im Vergleich zur Vorperiode am stärksten zulegen konnten (Abbildung 3). Betriebsvermögensrenditen verzeichneten beim Übergang in die Niedrigzinsphase ebenfalls einen leichten Anstieg, wohingegen die Renditen börsennotierter Aktien und Investmentfonds rückläufig waren. Schuldverschreibungen und Anlagen bei Versicherungen rentierten in beiden Perioden deutlich schwächer. Bankeinlagen erwirtschafteten in beiden Perioden eine leicht negative reale Rendite. Der EZB-Leitzins lag in beiden Perioden ebenfalls im negativen Bereich.

Beim Übergang in die Inflationsphase brachen die Renditen aller Assetklassen deutlich ein und lagen alle mit Ausnahme börsennotierter Aktien im negativen Bereich. Schuldverschreibungen, Betriebsvermögen und Bankeinlagen verzeichneten die größten Verluste, gefolgt von Investmentfonds und Versicherungsanlagen. Die Verluste beim Immobilienvermögen waren trotz der Verwerfungen am Häusermarkt vergleichsweise gering.

Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg erzielten Betriebsvermögen, börsennotierte Aktien, Immobilien und Investmentfondsanteile die höchsten Renditen. Anlagen bei Versicherungen rentierten deutlich schwächer und Schuldverschreibungen und Bankeinlagen erzielten Verluste. Der reale EZB-Leitzins lag durchweg im negativen Bereich.

Bezüglich der Portfoliostruktur gab es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Vermögensgruppen, jedoch wenig Veränderungen im Zeitablauf (Abbildung 4). So hielt die Gruppe 0 %–50 % den Großteil ihres Bruttovermögens in Immobilien, Bankeinlangen und Versicherungsprodukten; in Wertpapiere und Betriebsvermögen wurde kaum investiert. Die Gruppe 50 %–90 % ähnelte hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Aktiva der unteren Vermögenshälfte. Allerdings waren die Anteile des Immobilienvermögens etwas höher und die Anteile an Bankeinlagen und Versicherungsprodukten dementsprechend kleiner. Die Gruppe der Top 10 % unterschied sich hingegen deutlich von den beiden anderen Gruppen. Zwar hielt die Gruppe einen ähnlichen Anteil in Immobilien, jedoch waren die Anteile an Betriebsvermögen und Wertpapieren signifikant höher und folglich die Anteile bei Bankeinlagen und Versicherungsprodukten niedriger.

Über die drei Perioden hinweg verzeichnete die Gruppe 0 %–50 % die größten Veränderungen in der Portfoliostruktur. So reduzierten sich die Anteile beim Immobilienvermögen und bei Versicherungsprodukten insbesondere

während der Inflationsperiode. Kompensiert wurden diese Reduktionen von ca. 7 Prozentpunkten hauptsächlich durch die Erhöhung des Anteils an Bankeinlagen. Die beiden anderen Gruppen verzeichneten ebenfalls Anteilsrückgänge bei Versicherungsprodukten und Bankeinlagen; kompensiert wurde diese kumulierte Reduktion von ca. 3-4 Prozentpunkten durch eine Anteilserhöhung beim Immobilienvermögen.

Aufgrund der oben dargestellten Entwicklungen wurden während der Eurokrise und Niedrigzinsphase die Gesamtvermögensrenditen der Gruppen 0 %–50 % und 50 %–90 % hauptsächlich durch die Entwicklung der Immobilienrenditen getrieben (Abbildung 5). Aufgrund des hohen Anteils niedrig bzw. negativ verzinster Anlageprodukte trugen die anderen Assetklassen nur gering bzw. negativ zur Gesamtrendite bei. Bei der Gruppe der Top 10 % kam zusätzlich zum Immobilienvermögen das Betriebsvermögen als Hauptrenditeträger hinzu. Wertpapiere spielten zwar eine etwas größere Rolle als bei den anderen Gruppen, trugen aber insgesamt nur wenig zur Gesamtvermögensrendite bei.

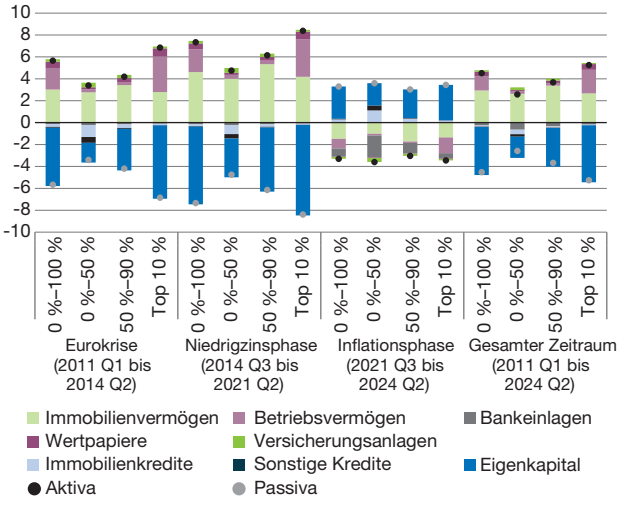
In der Inflationsphase waren spiegelbildlich zu den beiden Vorperioden die negativen Gesamtvermögensrenditen aller Gruppen zu einem großen Teil durch die negativen Renditen des Immobilienvermögens bedingt. Bei den Gruppen 0 %–50 % und 50 %–90 % schlug zudem der hohe Anteil an stark negativ verzinsten Bankeinlagen negativ zu Buche. Bei den Top 10 % trug die negative Rendite des Betriebsvermögens ebenfalls entscheidend zur negativen Gesamtrendite bei. Die schlechte Entwicklung an den Anleihemärkten und bei den Investmentfonds spiegelten sich aufgrund der niedrigen Portfolioanteile nahezu überhaupt nicht in der Entwicklung der Gesamtvermögensrenditen wider. Über den gesamten Berichtszeitraum hinweg wurden die Gesamtvermögensrenditen für jede Vermögensgruppe maßgeblich durch die jeweiligen Entwicklungen während der Eurokrise und Niedrigzinsphase dominiert und ähnelten daher im Niveau und in der Zusammensetzung diesen beiden Zeiträumen.

Auf der Passivseite spiegelten sich Entwicklungen der Gesamtvermögensrenditen bei der Gruppe 50 %–90 % und bei den Top 10 % aufgrund der niedrigen Verschuldungsgrade hauptsächlich in Veränderungen der gewichteten Eigenkapitalrenditen wider. Bei der unteren Vermögenshälfte wurde jedoch aufgrund des deutlich höheren Fremdkapitalanteils, der von 71 % während der Eurokrise auf einen Anteil von 54 % während der Inflationsphase sank, die Gesamtrendite der Passiva auch maßgeblich durch die Entwicklung der Kreditzinsen beeinflusst, die kontinuierlich sanken und während der Inflationsperiode sogar im negativen Bereich lagen.

Abbildung 5

Reale Renditebeiträge aller Aktiva und Passiva zur Gesamtvermögensrendite privater Haushalte

nach Vermögensgruppen; in % p. a. sowie in Prozentpunkten



Gesamtvermögensrendite und Gesamtrendite aller Passiva in % p.a. (arithmetische Mittel); Beiträge einzelner Aktiva und Passiva in Prozentpunkten (PP). 1. Der Renditebeitrag jedes Aktivums repräsentiert die mit dem jeweiligen Portfolioanteil an der Gesamtsumme aller Aktiva gewichtete Rendite. Die Summe dieser Renditebeiträge ergibt die Gesamtvermögensrendite (= Rendite aller Aktiva). Der Renditebeitrag jedes Passivpostens repräsentiert die mit dem jeweiligen Portfolioanteil an der Gesamtsumme aller Passiva gewichtete Rendite. Die Summe dieser Renditebeiträge ergibt die Rendite aller Passiva, die gleich der Gesamtvermögensrendite ist. 2. Bedingt durch die Multiplikation der Renditebeiträge aller Passivposten sowie der Gesamtrendite aller Passiva mit (-1) repräsentieren negative Werte im Diagram positive Renditen bzw. Renditebeiträge und positive Werte im Diagramm negative Renditen bzw. Renditebeiträge (wie z. B. während der Inflationsphase). 3. Die Position Wertpapiere umfasst börsennotierte Aktien, Schuldverschreibungen sowie Investmentfondsanteile.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Europäische Zentralbank (o. D.); OECD Data Explorer (o. D.); LSEG (o. D.).

Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass über den gesamten Berichtszeitraum und über alle Gruppen hinweg im Durchschnitt positive reale Gesamtvermögen- und Eigenkapitalrenditen erzielt werden konnten. Während der Eurokrise lagen die Renditen für alle Gruppen über dem längerfristigen Durchschnitt und konnten während der Niedrigzinsphase sogar für alle Gruppen gesteigert werden, was maßgeblich durch die Stabilisierungsmaßnahmen des Eurosystems bedingt gewesen sein dürfte. Folglich kann auch nicht von einer „Enteignung der Sparer“ gesprochen werden und vor allem nicht von einer besonderen Belastung der unteren Vermögenshälfte während diesen beiden Perioden. Die Inflationsphase, die eine außerordentlich starke geldpolitische Straffung induziert hatte, führte jedoch im Vergleich zu den Vorperioden zu

realen Renditeverlusten. Allerdings fielen diese für alle Vermögensgruppen betragsmäßig deutlich niedriger aus als die positiven Renditen in den beiden Vorperioden. Zudem waren die Renditeunterschiede zwischen den Gruppen deutlich geringer.

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Vermögenshöhe und Gesamtvermögensrendite erzielten reichere Haushalte aufgrund einer besseren Portfolioallokation auf der Aktivseite der Vermögensbilanz höhere Renditen als ärmere Haushalte. Allerdings dürfte dieses Ergebnis nicht nur auf fehlende finanzielle Bildung zurückzuführen sein, sondern auch auf einen höheren Bedarf an Vorsorgeliquidität bei niedrigerem Vermögen. Beim Zusammenhang zwischen Vermögenshöhe und Eigenkapitalrendite erzielten hingegen ärmere Haushalte aufgrund einer günstigeren Passivastruktur mit höherem Fremdkapitalanteil höhere Renditen als reichere Haushalte. Jedoch dürfte das Ausmaß der Fremdkapitalnutzung insbesondere bei den unteren Vermögensgruppen nicht immer primär auf einem renditemaximierenden Optimierungskalkül beruhen, sondern einfach ein Resultat der Vermögensrestriktion insbesondere beim Aufbau von Immobilienvermögen sein. Hinzu kommt, dass der Fremdkapitaleinsatz im Berichtszeitraum von der Geldpolitik des Eurosystems durch niedrige Fremdkapitalzinsen begünstigt wurde. Die Inflationsphase zeigt allerdings auch die Risiken auf, die der Fremdkapitaleinsatz mit sich bringt, wenn plötzlich die Kreditzinsen die Gesamtvermögensrenditen übersteigen.

Obwohl die Ertragskraft ärmerer Haushalte im Vergleich zu reicheren Haushalten beim Bruttovermögen etwas hinterherhinkt, jedoch hinsichtlich des Nettovermögens größer ist, sollte die hier geführte Diskussion nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland im Vergleich zu den restlichen Mitgliedsländern der Eurozone ausgesprochen hoch ist. So wies Deutschland gemessen am Gini-Koeffizienten über den gesamten Berichtszeitraum hinweg knapp hinter Österreich die zweithöchste Ungleichverteilung beim Nettovermögen auf. Um folglich vor allem die Gesamtkapitalrenditen der unteren Vermögensgruppen zu steigern und so deren relative Vermögensposition zumindest etwas zu stärken, wäre es ratsam von staatlicher Seite einerseits mehr in finanzielle Bildung zu investieren und andererseits den Vermögensaufbau insbesondere durch Immobilien- und Wertpapierbesitz noch stärker finanziell zu unterstützen.

Literatur

Abreu, M. & Mendes, V. (2010). Financial Literacy and Portfolio Diversification. *Quantitative Finance*, *10*(5), 515–528.

Andreasch, M., Radke, M. & Rupprecht, M. (2020). Renditen privater Haushalte nach Vermögensgruppen – Deutschland versus Österreich. *Wirtschaftsdienst*, *100*(6), 446–453.

Behrman, J. R., Mitchell, O. S., Soo, C. K. & Bravo, D. (2012). How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation. *American Economic Review*, *102*(3), 300–304.

Cowen, T. (2019, 6. August). In Defense of the German Saver. *Bloomberg*.

Deutsche Bundesbank. (2015). Das Spar- und Anlageverhalten privater Haushalte in Deutschland vor dem Hintergrund des Niedrigzinsumfelds. *Monatsbericht Oktober*, 13–32.

Deutsche Bundesbank. (2024). Distributional Wealth Accounts: zeitnahe Daten zur Vermögensverteilung der privaten Haushalte. *Monatsbericht April*, 20–52.

Europäische Zentralbank. (o. D.). *Distributional Wealth Accounts*. ECB Data Portal.

Europäische Zentralbank. (2024a, 8. Januar). *Experimental Distributional Wealth Accounts (DWA) for the household sector. Methodological note*.

Europäische Zentralbank. (2024b, 11. Juli). *Household finance and consumption survey (HFCS)*.

Fischer, M., Doll, F., Fehr, M., Hajek, S., Krumrey, H., Hoyer, N., Reimann, A., Reimer, H., Riedl, A., Schwerdtfeger, H., Welp, C. & Zerfaß, F. (2013, 11. Dezember). Finanzielle Repression – Angriff auf Ihr Geld. *Wirtschaftswoche*.

Heise, M. (2016, 2. Februar). How the ECB Hurts Europe's Savers. *The Wall Street Journal.*

Hinterberger, M. (2025, 31. Januar). Tages- und Festgeld – Sparer verlieren wieder Geld. *Handelsblatt*.

LSEG. (o. D.). *Refinitiv*.

Radke, M. P. & Rupprecht, M. (2018, 24. Oktober). Was zehn Jahre Niedrigzinsen für die Sparer in Europa bedeuten. *Börsenzeitung*.

Radke, M. P. & Rupprecht, M. (2019). The Bill, Please! Households' Real Returns on Financial Assets Since the Introduction of the Euro. *Intereconomics*, *54*(2), 106–113.

Radke, M. P. & Rupprecht, M. (2020). Droht das Ende der Rendite? Entwicklung der realen Gesamtvermögensrenditen. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, *73*(5), 244–248.

Radke, M. P. & Rupprecht, M. (2021). Household Wealth: Low-Yielding and Poorly Structured? *Journal of Risk and Financial Management*, *14*(3), 1–40.

Radke, M. P. & Rupprecht, M. (2022). Inflation: Auswirkungen auf die reale Vermögens- und Eigenkapitalrendite. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, *75*(11), 560–565.

Schickentanz, C.-O. (2022, 25. Februar). 100 Milliarden Euro! Was die schleichende Enteignung Sparer jährlich kostet. *Focus online*.

Schmidt, T. & Tzamourani, P. (2017). Zur finanziellen Bildung der privaten Haushalte in Deutschland: Ausgewählte Ergebnisse aus der Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF)". *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, *86*(4), 31–49.

Zschäpitz, H. (2019, 19. Juli). Diese EZB-Idee bedeutet die endgültige Enteignung der deutschen Sparer. *Welt*.

Title: ***Investing in Turbulent Times: Who Achieves Better Returns – 'The Poor' or 'The Rich'?***

Abstract: *The financial and real-economy crises of recent years, along with the resulting monetary policy stabilisation measures, have repeatedly sparked debates about possible impairments to the return potential of household wealth, particularly among lower-wealth groups in Germany. This article therefore calculates the real return on assets and equity of private households in Germany broken down by different wealth groups on the basis of new Eurosystem data set starting in 2011. The results show that 'richer' households achieve higher average returns on assets than 'poorer' households due to a more favourable portfolio allocation of their assets: 'poorer' households, however, generate higher returns on equity than 'richer' households due to a more intensive use of financial leverage.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0116

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 462-465

JEL: D42, H44, L51, L98

W. Benedikt Schmal, Max Zombek

Monopolrenten an der Autobahn: Implikationen der Konzessionierung von Raststätten

Autobahnraststätten sind ein elementarer Bestandteil der Mobilitätsinfrastruktur. Der deutsche Markt wird jedoch durch ein historisch gewachsenes Quasi-Monopol dominiert. Dieser Beitrag analysiert die wettbewerbsökonomischen Konsequenzen der aktuellen Konzessionspraxis und identifiziert politökonomische Interessenkonflikte, die einer stärkeren Marktöffnung entgegenstehen. Reformvorschläge zeigen Wege zu mehr Wettbewerb und einer effizienteren Ressourcennutzung auf.

Die Infrastruktur der deutschen Bundesautobahnen (BAB) ist von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsverkehr, den Tourismus und die Mobilität der Bürger. Ein wichtiger Bestandteil dieser Infrastruktur sind Haltepunkte entlang der Fernstraßen. Autobahnraststätten und Autohöfe dienen nicht nur der Erholung, sondern sind auch unverzichtbar, um Autofahrer und den Lkw-Verkehr mit Kraftstoffen zu versorgen. Im Zuge der Antriebswende vom Verbrenner hin zur Elektromobilität wird ihre Rolle als wichtige Ladepunkte mutmaßlich weiter zunehmen. Der Markt für Autobahnraststätten in Deutschland ist jedoch stark monopolisiert. Um an einer Bundesautobahn eine Raststätte zu betreiben, ist eine Konzession notwendig.

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

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

Der vorliegende Beitrag basiert auf dem gleichnamigen Policy Impuls Nr. 3 des Forschungsforums Mobilitätsökonomik (FORMOE) (Schmal & Zombek, 2025), der überarbeitet und inhaltlich vertieft wurde.

Dr. W. Benedikt Schmal ist Wettbewerbsökonom in der Unternehmensberatung und Forschungskoordinator beim Forschungsforum Mobilitätsökonomik (FORMOE). Zudem ist er mit der Heinrich-Heine-Universität und der TU Ilmenau akademisch verbunden.

Max Zombek, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Mikroökonomik der BTU Cottbus-Senftenberg und Forschungskoordinator beim Forschungsforum Mobilitätsökonomik (FORMOE).

Deutschlandweit gibt es gegenwärtig allerdings nur neun Konzessionäre (BALM, o. D.). Unter ihnen besitzt die Autobahn Tank & Rast Gruppe GmbH & Co. KG (Tank & Rast) mit einem Anteil von über 90 % der Konzessionen eine marktbeherrschende Stellung (Záboji, 2018).

Das ist historisch bedingt: In den 1950er Jahren wurde der Betrieb von Autobahnraststätten staatlich organisiert. In den 1990er Jahren wurde die bundeseigene Betriebsgesellschaft als „Tank & Rast" en bloc privatisiert (Tank & Rast Gruppe, o. D.). Dabei war diese spezifische Form der Privatisierung nicht alternativlos. Naheliegend wäre ein individueller Verkauf der Standorte gewesen. Ökonomisch hat das einen einfachen Grund: Anders als die Verkehrswege sind die Raststätten kein natürliches Monopol. Während parallel verlaufende Fahrstrecken unterschiedlicher Straßenbetreiber wenig sinnvoll erscheinen, ist ein Wettbewerb unter Rastmöglichkeiten entlang der Autobahnen nicht nur denkbar, sondern aus Verbrauchersicht wünschenswert. Denn die aktuelle Quasi-Monopolstruktur führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere in Form überhöhter Preise, geringer Angebotsvielfalt und mangelnder Innovationsanreize. Diese Situation beeinträchtigt sowohl die Konsumentenwohlfahrt als auch die wirtschaftliche Entwicklung alternativer Anbieter, wie Autohöfe.

Diese liegen zwar in der Nähe der Autobahnen, müssen aber über eine gewöhnliche Ausfahrt angefahren werden. Anders als bei Raststätten müssen Gäste also in den normalen Straßenverkehr zurückkehren. Dafür gelten Autohöfe oft als preiswertere Alternative, insbesondere für Kraftstoffe (ADAC, 2021). Um dieser Problematik zu begegnen und einen funktionierenden Wettbewerb entlang der Fernstraßen zu etablieren, sollten gezielte regulatorische Maßnahmen ergriffen werden. Im Zentrum sollte die Entflechtung der Interessen stehen, um politökonomische Zielkonflikte zu vermeiden.

Ungleiche Sichtbarkeit für Raststätten und Autohöfe

Autohöfe, die sich in der Nähe von Autobahnausfahrten befinden, stellen eine wettbewerbliche Alternative zu den teuren Autobahnraststätten dar. Allerdings sind sie für Autofahrer oft schwerer zu finden, da die Beschilderung auf Autobahnen hochgradig ungleich ist (Lenz & Würtenberger, 2010). In der Praxis können Raststätten durch bis zu vier Hinweisschilder angekündigt werden, wobei diese ca. fünf Kilometer, einen Kilometer und 500 Meter vor der Ausfahrt aufgestellt werden. Da Raststättenausfahrten allein der Zufahrt zu ebendiesen Raststätten dienen, ist die Ausfahrtstafel das vierte zentrale Hinweisschild. Für Autohöfe ist dagegen in der Regel nur eine Hinweistafel vorgesehen (wobei Ausnahmen genehmigt werden können). Dieses Schild ist rund 500 bis 1000 Meter vor der entsprechenden Ausfahrtsbeschilderung vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2021). Allerdings ist der Autohof selbst in der Regel von der Autobahn aus kaum oder gar nicht zu sehen – anders als Raststättennebenbetriebe. Daher haben die Autofahrer keine visuelle Erinnerung an den Autohof bzw. finden an der Autobahnausfahrt selbst nicht die gleiche Zusicherung, dass dies die korrekte Abfahrt ist. Wenn Autofahrer die häufig verwendeten Schildertürme der Autohöfe sehen, ist es oft bereits zu spät, die zugehörige Autobahnausfahrt anzusteuern oder aber es ist nicht gänzlich klar, ob die nahende Ausfahrt bereits die richtige ist. Aufgrund der hohen Geschwindigkeiten auf deutschen Autobahnen und des damit erforderlichen Fokus der Aufmerksamkeit auf den Straßenverkehr, ist eine wiederholte Signalisierung einer nahenden Pausenmöglichkeit ein entscheidender Wettbewerbsvorteil.

Neben der Ausweitung der individuellen Beschilderung sollten Autohöfe zudem auch bei dem Hinweis auf folgende Tankmöglichkeiten berücksichtigt werden: Gegenwärtig werden Hinweisschilder für Raststätten häufig um eine Angabe ergänzt, in wie vielen Kilometern Entfernung die nächste Tankmöglichkeit liegt. Bei dieser Zählung werden Autohöfe jedoch nicht beachtet (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, 2017). Durch diese Ungleichbehandlung kann der Eindruck entstehen, die Distanzen seien länger als sie tatsächlich sind. Es entsteht zusätzlicher Druck auf die Autofahrer, an einer Raststätte zu tanken, im Glauben, die nächste Tankmöglichkeit sei eventuell zu weit entfernt, um sie noch zu erreichen. Dabei liegt der nächste Autohof gegebenenfalls im noch erreichbaren Reichweitenradius.

Interessenkonflikte führen zu Ungleichbehandlung

Für den Betrieb einer Raststätte – einem sogenannten „Nebenbetrieb“ einer Bundesautobahn – ist eine Konzession nötig. Diese wird von der Autobahn GmbH des Bundes vergeben. Die Bepreisung der Konzession erfolgt auf Grundlage der BAB-Konzessionsabgabenverordnung (BAB-KAbgV). Relevant sind sowohl die abgesetzten Treibstoffmengen ebenso wie der Gesamtumsatz des Nebenbetriebs. In der aktuell gültigen Fassung sind das 23 Cent pro 100 Liter Benzin und 18 Cent pro 100 Liter verkauften Diesel-Kraftstoffs. Darüber hinaus sind 1,1 % des Gesamtumsatzes als Konzessionsabgabe an das zuständige Bundesamt für Logistik und Mobilität (vormals Bundesamt für Güterverkehr) zu entrichten. Die Höhe der Abgabe kann dabei vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) im Rahmen der oben genannten BAB-KAbgV ohne Zustimmung des Bundesrates festgelegt und verändert werden (§ 15 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)). Der gesetzliche Rahmen sieht dabei noch deutlich höhere Obergrenzen von 1,53 Euro je 100 Liter Kraftstoff und 3 % des Gesamtumsatzes vor.

BMV und BALM könnten den Preis für die Konzession also noch deutlich steigern. Das würde allerdings das politökonomische Problem verschärfen, das bereits jetzt besteht: Der Bund verdient am Erfolg der Autobahnnebenbetriebe aktiv mit. Das ist bei Autohöfen und der gesamten rückwärtigen Infrastruktur ohne eigene Autobahnanbindung anders.[1] Für Betriebe ohne eigene Auf- und Abfahrt von der Autobahn können keine Konzessionen vergeben und somit auch keine Konzessionserträge realisiert werden. Der Bund hat also ceteris paribus ein größeres Interesse am betriebswirtschaftlichen Erfolg der Autobahnraststätten. Dies macht es ökonomisch rational, Raststätten direkt an der Autobahn den Autohöfen und anderen Haltepunkten in der Nähe regulatorisch vorzuziehen. Die Ungleichheit der Beschilderung ist ein ideales Beispiel dafür. Hinweisschilder, die Autofahrer zu Autohöfen lotsen, sind für den Staat weniger lukrativ als solche, die zu Raststätten führen. Dasselbe gilt für die Entfernungsdeklaration der nächsten Tankmöglichkeit. Am abgesetzten Treibstoff an Raststätten verdient der Fiskus stärker als an Autohöfen, da die Konzessionsgebühren sowohl die Treibstoffmenge als auch den Gesamtumsatz berücksichtigen.

Die Ungleichbehandlung von Raststätten und Autohöfen wurde zwar gerichtlich festgestellt (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, 2017), allerdings als rechtmäßig eingestuft. Ökonomisch sinnvoll ist sie jedoch nicht. Hinzu kommt ein Paradoxon, das bereits vor 25 Jahren politisch festgestellt wurde (Deutscher Bundesrat, 2000): Die Parkmöglichkeiten für den Güterverkehr, die an Raststätten existieren, reichen nicht aus, um den Bedarf, der seitdem stark gestiegen ist, zu decken. Ergo sind die Parkkapazitäten der Autohöfe von großer Bedeutung, um den Fernfahrern die Einhaltung

1 Selbstverständlich profitiert die öffentliche Hand auch bei Autohöfen finanziell vom Verkaufserfolg über die Kraftstoffsteuern, die Umsatzsteuer, weitere Verbrauchsteuern und die Unternehmensbesteuerung. Dies trifft auch auf Raststätten entlang der Autobahn zu. Allerdings zahlen nur letztere zusätzlich absatzabhängige Konzessionsabgaben.

ihrer Lenk- und Ruhezeiten zu ermöglichen und so einen reibungslosen Ablauf der großen Logistikströme sicherzustellen. Zugleich reduzieren erholsame Pausenintervalle die Unfallrisiken und steigern damit die Verkehrssicherheit auf den Autobahnen, deren Sicherstellung klar als hoheitliche Aufgabe anzusehen ist.[2] Einerseits verlässt sich der Gesetzgeber damit bei der Schaffung von Verkehrssicherheit auf rein private Anbieter, die Autohöfe. Andererseits benachteiligt er diese in essenziellen Dimensionen.

Darüber hinaus billigt das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz den zuständigen Straßenverkehrsbehörden einen Ermessensspielraum in der Ungleichbehandlung zu. Unabhängig von der juristischen Dimension ist dies ökonomisch problematisch, denn genau dieses Ermessen ist potenziell verzerrt, weil die öffentliche Hand von der Ungleichbehandlung finanziell profitiert. Politökonomisch bedenklich ist, dass der Staat gleichsam Regelsetzer und Teilnehmer ist: Das BALM vereinnahmt die Konzessionsabgaben, die Verkehrsschilder werden von der Autobahn GmbH verantwortet. Beide Institutionen gehören zum Geschäftsbereich des BMV. Und nicht nur das: Wie bereits beschrieben, erlaubt § 15 FStrG dem Bundesministerium, selbständig die Höhe der Konzessionsabgaben (bis zur gesetzlich festgelegten, aber bei weitem noch nicht erreichten Obergrenze) festzulegen. Die ökonomische Anreizverzerrung für Ermessensentscheidungen ist also offenkundig.

Das Quasi-Monopol als ökonomische Konsequenz

Nach der rechtlichen Privatisierung der Autobahnnebenbetriebe zur Tank & Rast mit anschließendem Verkauf in den 1990er Jahren ist bis heute kaum Wettbewerb in diesem Markt entstanden. Wettbewerb findet also allenfalls punktuell statt. Für Raststätten, ebenso wie für den Staat, kann der fehlende Wettbewerb allerdings eine Win-Win-Lösung darstellen. Die mikroökonomische Theorie der Unternehmung skizziert klar, dass eine monopolistische Preis- und Mengensetzung derjenigen im Wettbewerb überlegen ist, was den Gewinn des Unternehmens betrifft. Da die Konzessionsabgaben als ad valorem Steuer erhoben werden, profitiert der Staat von den überhöhten Preisen im Monopol.

Dem gegenüber steht der Rückgang in der verkauften Menge durch den höheren Preis. Allerdings spielt hier die Elastizität der Nachfrage eine entscheidende Rolle: Aufgrund mangelnden Wettbewerbs an der Autobahn und der oft weiter entfernten oder – mangels Schilder – unbekannten Alternativen abseits der Fernstraßen, können Verbraucher in ihrem Konsum oft kaum ausweichen. Entsprechend gering ist die Elastizität oder Preissensibilität der Konsumenten. Das wiederum legt nahe, dass der positive Preiseffekt des Quasi-Monopols den Mengenrückgang überkompensieren dürfte. Damit profitieren die Raststättenbetreiber direkt an der Autobahn und auch der Staat. Keiner der Beteiligten dürfte demzufolge ein Interesse daran haben, die gegenwärtigen Konzessionsmodalitäten zu reformieren.

Benachteiligt werden die Verbraucher – sowohl Privatreisende als auch Außendienstmitarbeiter und Fernfahrer, die auf die Versorgungsinfrastruktur entlang der Autobahnen angewiesen sind. Zusätzlich verschärft wird dieser Umstand durch die Zunahme der Elektromobilität. Im Vergleich zu Verbrennern verfügen Elektrofahrzeuge im Schnitt noch immer über geringere Reichweiten (Akorli & Koch, 2023). Außerdem liegt die Ladezeit selbst mit Schnellladesystemen deutlich über der Dauer eines gewöhnlichen Tankvorgangs mit Verbrennertreibstoff. Beide Faktoren sorgen dafür, dass tendenziell öfter und dann auch länger gehalten wird. Das Vermeiden von Umwegen wird – im Vergleich zu Verbrennerfahrzeugen – relevanter. Auch steigt die Bedeutung des Umfeldes einer Lade- bzw. Rastmöglichkeit. Schließlich bietet sich die Wartezeit während eines Ladevorgangs förmlich dazu an, ein gastronomisches Angebot, sanitäre Anlagen oder Einkaufsmöglichkeiten aufzusuchen.

Zuletzt sei noch angemerkt, dass Rastmöglichkeiten auch für die intermodale Mobilität an Bedeutung gewinnen könnten: Während früher Tramper mit selbstgemalten Schildern nach Mitfahrgelegenheiten suchten, ermöglichen es heute digitale Plattformen, Reisende zusammenzubringen. Raststätten könnten hier als Start-, End- und Umstiegspunkte eine größere Rolle spielen. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Bedeutung von Raststätten in den nächsten Jahren zunehmen wird. Ein wichtiger Anlass, Anreizverzerrungen auf politischer Seite abzubauen.

Maßnahmen für mehr Wettbewerb

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sollten aus unserer Sicht Maßnahmen ergriffen werden, um Verzerrungen zu nivellieren und so den Wettbewerb zu steigern:

- *Einheitliche Regelung bei der Beschilderung*. Die Autobahn GmbH und die regionalen Autobahnmeistereien müssen einheitliche Regeln bekommen, welche Anrainer Schilder entlang der Autobahn aufstellen dürfen, in welcher Entfernung zur entsprechenden Abfahrt und in welcher Häufigkeit. Nur so lassen sich arbiträre Entscheidungen oder solche, die politökonomisch Sinn ergeben, aber den Wettbewerb schwächen, vermeiden. Zudem ist zu erwägen, ob Schilder mit dynamischen Angaben zu Kraftstoff- bzw. Ladepreisen der drei nächsten Haltepunkte aufgestellt werden sollten – wie es etwa in Italien bereits heute aus Transparenzgründen üblich ist.

2 Wir danken Vinzenz Schmal für die juristische Erörterung dieses Sachverhaltes.

- *Reform der Konzessionsabgabe und Kostenteilung*. Die aktuelle Konzessionierung macht monopolistische Preissetzung bei geringer Nachfrageelastizität für die Nebenbetrieben ebenso wie für den Fiskus attraktiv. Zugleich kommt die öffentliche Hand für die Infrastruktur auf, die die Raststätten an die Autobahn anbindet, konkret baut sie beispielsweise die Ab- und Auffahrten. Die Kosten für Errichtung und Unterhalt sollten von den Raststätten zu tragen sein. Im Gegenzug sollte die Konzessionsabgabe vom Umsatz abgekoppelt und auf Fixbeträge reduziert werden. Das verhindert „Erfolgsbeteiligungen". Diese verursachen nämlich erst die Anreizverzerrungen, da die öffentliche Hand ein finanzielles Interesse am Erfolg der privat bewirtschafteten Nebenbetriebe erhält (zur spieltheoretischen Modellierung dieser Überlegung siehe Schmal, 2020). Gegebenenfalls kann die Konzessionsabgabe nach Verkehrsfrequenz auf den korrespondierenden Autobahnen gestaffelt werden. Auf diese Weise hätte die öffentliche Hand ein Interesse an einer guten Auslastung der Fernstraßen, ohne allerdings Autohöfe zu benachteiligen. Um den Wettbewerb und die Innovationszyklen zu erhöhen – etwa im Hinblick auf eine kluge Verbindung von Lademöglichkeiten und gastronomischen Angeboten – sollte die Dauer der Konzessionen tendenziell verkürzt werden.

- *Steuervergünstigung für die Ansiedlung neuer Raststätten*. Anstatt Subventionen auszuzahlen, könnten neue Marktteilnehmer Steuergutschriften erhalten, um die Steuerlast in den ersten Jahren des Betriebs zu senken und auf diese Weise eine Ansiedlung attraktiv zu machen und Wettbewerb zu fördern.

Fazit

Die derzeitige Marktstruktur der Autobahnraststätten in Deutschland weist erhebliche wettbewerbsökonomische Verzerrungen auf. Die historisch gewachsene Quasi-Monopolstellung der Tank & Rast Gruppe führt aus ökonomischer Sicht zu überhöhten Preisen, eingeschränkter Angebotsvielfalt und mangelnden Innovationsanreizen. Während sich Autohöfe als potenzielle Wettbewerber anbieten, wird ihre Marktstellung durch ungleiche regulatorische Rahmenbedingungen, insbesondere in der Beschilderung, negativ beeinflusst. Dabei wissen wir, dass es gerade auch im Mobilitätsbereich die Herausforderer der etablierten Anbieter in einem Markt sind, die mit wohlfahrtssteigernden Innovationen glänzen (Zombek & Schmal, 2024). Ein zentrales Problem liegt in den politökonomischen Interessenkonflikten des Bundes. Als Verantwortlicher für die Konzessionen und zugleich finanzieller Profiteur der monopolistischen Marktstruktur hat der Staat wenig Anreize, wettbewerbsfördernde Maßnahmen umzusetzen. Die derzeitige Gestaltung der Konzessionsabgaben verstärkt diese Problematik, indem sie sowohl für die Nebenbetriebe als auch für den Staat ein monopolistisches Preissetzungsverhalten wirtschaftlich attraktiv macht, während die Konsumenten mit überhöhten Preisen belastet werden.

Eine Neugestaltung der Konzessionsvergabe in Verbindung mit den skizzierten Vorschlägen zur Beschilderung und zur Neuansiedlung von Raststätten könnten die Konsumentenwohlfahrt erheblich verbessern und einen wichtigen Beitrag zur Transformation des Individualverkehrs leisten. Die aktuelle Situation zeigt exemplarisch, wie politökonomische Interessen eine funktionierende Wettbewerbsordnung behindern können. Eine Reform dieses Sektors wäre daher nicht nur aus ökonomischer, sondern auch aus ordnungspolitischer Perspektive dringend geboten.

Literatur

ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (2021, 12. Oktober). *Raststätte oder Autohof: Der große Preisvergleich*.

Akorli, L. & Koch, S. (2023, 29. Juni). *E-Auto, Verbrenner und Brennstoffzelle im Vergleich*. Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

BALM – Bundesamt für Logistik und Mobilität. (o. D.). *Konzessionsabgabe*.

Deutscher Bundesrat. (2000, 29. September). *Verordnung zur Veränderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften*. Drucksache, 599/00.

Deutscher Bundestag. (2021, 13. August). *Autobahnraststätten der Tank & Rast – mittelständische Pächterstruktur und weitere Aspekte – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Victor Perli, Dr. Gesine Lötzsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*. Bundestagsdrucksache, 19/32011.

Lenz, C. & Würtenberger, T. D. (2010). Wegweisende Beschilderung auf Autobahnen – zur Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung von Autobahnnebenbetrieben und Autohöfen. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, 4/2010, 141-146.

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. (2017). Anspruch auf Änderung der Hinweisbeschilderung an einer Bundesautobahn zugunsten eines Autohofs; Ermessenausübung (Urteil des 7. Senats, Az. 7 A 10737/16).

Schmal, W. B. (2020). Compliancerisiken staatlicher Unternehmensbeteiligungen. W*iSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, *49*(11), 29–35.

Schmal, W. B. & Zombek, M. (2025). Monopolrenten an der Autobahn: Politökonomische Wettbewerbsimplikationen der Raststättenkonzessionierung. *FORMOE Policy Impulse*, Nr. 3.

Tank & Rast Gruppe. (o. D.). *Unternehmen*.

Záboji, N. (2018, 8. August). Subventioniert der Bund das Monopol von Tank & Rast? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Zombek, M. & Schmal, W. B. (2024). Autoindustrie: Rent-Seeking hemmt Wettbewerb. *Wirtschaftsdienst*, *104*(12), 819.

Title: ***Monopoly Rents on the Highway: Political Economy and Competition Implications of Service Station Licensing***

Abstract: *Highway service stations are an elementary component of the mobility infrastructure. However, the German market is dominated by a historically grown quasi-monopoly. This article analyses the competition consequences of the current licensing practice and identifies conflicts of interest that stand in the way of greater market liberalisation. Proposals for reform are intended to point the way to more competition and a more efficient use of resources.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0117

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 466-470

JEL: D44, D47, Q50

Atabek Atayev, Gian Caspari, Adrian Hillenbrand, Thilo Klein

Mit Ungeduld zu besseren Subventionen für umweltfreundliche Produkte

Subventionen für nachhaltige Produkte sind ein weit verbreitetes umweltpolitisches Instrument. Allerdings sind sie häufig ineffizient, da sie nach dem Gießkannenprinzip vergeben werden und somit auch inframarginalen Verbrauchern zugutekommen, die diese Produkte auch ohne finanzielle Anreize erwerben würden. Dies reduziert die Mittel für marginale Verbraucher, die Subventionen tatsächlich benötigen. Ein effektives „Screening"-Verfahren kann die Effizienz steigern, indem es inframarginale Verbraucher durch zeitlich verzögerte Bewilligungen abschreckt. Dennoch bleiben solche Ansätze in der Praxis ungenutzt. Wir analysieren innovative Lösungen, wie eine Wartezeitauktion, die mehr marginale Verbraucher erreichen und diskutieren, wie sich diese Konzepte in bestehende Förderstrukturen integrieren lassen.

Subventionen für umweltfreundliche Produkte sind ein zentraler Bestandteil der politischen Strategien zur Förderung einer nachhaltigen Transformation. Sie sollen Investitionen und Konsum von umweltschädlichen zu umweltfreundlichen Alternativen lenken, wie etwa durch KfW-Darlehen für energieeffiziente Gebäudesanierungen oder Förderprogramme für Elektrofahrzeuge und Wärmepumpen. Trotz ihrer weiten Verbreitung gibt es weder in der Wissenschaft noch in der Politik einen Konsens darüber, wie Förderungen effektiv gestaltet werden sollten (Stechemesser et al., 2024).

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

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

Dr. Atabek Atayev und **Dr. Gian Caspari** sind Advanced Researcher im Forschungsbereich Marktdesign am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim.

Prof. Dr. Adrian Hillenbrand ist Professor für Experimentalökonomie für Marktdesign am Karlsruher Institut für Technologie und Senior Researcher am ZEW Mannheim.

Prof. Dr. Thilo Klein ist Professor für Quantitative Wirtschaftsforschung an der Hochschule Pforzheim und Advanced Researcher am ZEW Mannheim.

Die zentrale Herausforderung sind dabei Mitnahmeeffekte – Haushalte erhalten Subventionen, obwohl sie das umweltfreundliche Produkt auch ohne Förderung gekauft hätten. Eine Subvention dieser inframarginalen Haushalte erhöht nicht die Anzahl der insgesamt gekauften umweltfreundlichen Produkte. Studien zeigen, dass 50 % bis 75 % der Empfänger von Subventionen für E-Mobilität auch ohne Förderung gekauft hätten (Bhardwaj & Axsen, 2025; Chen et al., 2021). Ähnliche Effekte gibt es bei Energieeffizienzmaßnahmen (Boomhower & Davis, 2014).

Gleichzeitig werden dadurch öffentliche Mittel gebunden und ein Teil der marginalen Haushalte, also die Haushalte, bei denen die Subvention eine Wirkung entfaltet hätte, gehen leer aus. Das oft eingesetzte Windhundprinzip verstärkt diesen Effekt, da umweltbewusste und gut situierte Haushalte oft frühzeitig über Förderungen informiert sind, damit schneller reagieren und Förderungen abgreifen können (Allcott et al., 2015). Einkommensschwache Haushalte, die am meisten profitieren würden, erreichen die Subventionen oft nicht. Finanzielle Hürden und unzureichende Informationen führen dazu, dass wohlhabende Haushalte stärker in Umwelttechnologien investieren (Ameli & Brandt, 2015). Dies verstärkt Ungleichheit, da ärmere Haushalte aufgrund fehlender Zeit oder Fehlinformationen Fördermöglichkeiten seltener nutzen (Lindén et al., 2006; Byrne & Martin, 2021).

Zwei Lösungsvorschläge: Tagging und Screening

Die ökonomische Forschung bietet insbesondere zwei Lösungsvorschläge, um Effizienzverluste aus Mitnahmeeffekten zu reduzieren. Beim sogenannten Tagging nutzt man spezifische, beobachtbare Informationen wie Sozialhilfeempfängerstatus, Arbeitslosenstatus, oder Einkommensgrenzen, um die Förderung nur für eine spezifische Haushaltsgruppe zur Verfügung zu stellen (siehe z. B. Akerlof, 1978). Eine solche Einschränkung setzt jedoch voraus, dass Behörden ausreichend Informationen haben und ist teilweise mit hohen administrativen Kosten verbunden, die den Ansatz oft unpraktikabel oder ineffizient machen (Fowlie et al., 2018). Zudem entstehen potenzielle Kosten für die Vermeidung von Fehlangaben und strategischem Verhalten zur unrechtmäßigen Erlangung von Subventionen (Mankiw et al., 2009). Außerdem kann Tagging nur beobachtbare Merkmale mit Inframarginalität korrelieren, was zu einer ungenauen Selektion führt.

Wir betrachten daher eine indirekte Lösung, das Screening. Dieses Prinzip basiert darauf, die Förderung so zu gestalten, dass inframarginale Antragsteller, die nicht auf die Förderung angewiesen sind, von sich aus auf die Förderung verzichten. Dabei werden explizit nicht-monetäre Kosten, insbesondere Wartezeiten eingeführt, die Haushalte auf sich nehmen müssen, um die Förderung zu erhalten (Spence, 1978). Dworczak (2023) untersucht ein stilisiertes Problem, bei dem ein Designer ein festes Budget an Individuen mit unterschiedlichen, privat beobachteten Grenzwerten für Geld verteilt und Selektion durch nicht näher spezifizierte nicht-monetäre Kosten erreicht werden. Alatas et al. (2016) analysieren die Selektion für das indonesische Conditional Cash Transfer-Programm und zeigen, dass Antragskosten inframarginale Individuen davon abhalten können, sich zu bewerben.

Bei der Anwendung von Screening wäre, wenn man die Förderung erhalten möchte, der Kauf oder die Nutzung des Produktes z. B. erst nach einer bestimmten Wartezeit (z. B. 3 Monate) möglich (Globus-Harris, 2020). Dies schafft Anreize für inframarginale Haushalte einen Direktkauf zu tätigen, ohne die an Wartezeit gekoppelte Subvention in Anspruch zu nehmen. Dadurch bleibt mehr Budget für diejenigen, die auf die Förderung angewiesen sind oder die das Produkt nur mit Förderung kaufen würden. Diese müssen zwar je nach Implementierung potenziell etwas länger warten, erhalten die Förderung aber mit einer größeren Wahrscheinlichkeit. Ein weiterer Vorteil dieser Selbstselektion ist, dass keine zusätzlichen administrativen Kosten anfallen. Im Gegensatz zu Tagging ermöglicht Screening eine präzise Selektierung.

Zeckhauser (2021) zeigt, dass Wartezeiten bereits im Gesundheitswesen zur Selektion genutzt werden. Globus-Harris (2020) untersucht deren Anwendung auf Umweltförderungen, wobei die optimale Wartezeit über Wohlfahrtseffekte bestimmt wird. Caspari (2025) erweitert diesen Ansatz durch eine Wartezeitauktion, in der Antragsteller:innen ihre Wartebereitschaft bieten. Dadurch kann die Subvention gezielt an Haushalte mit hohem Zahlungsbedarf vergeben werden, was die Effizienz steigert (DeShazo et al., 2017).

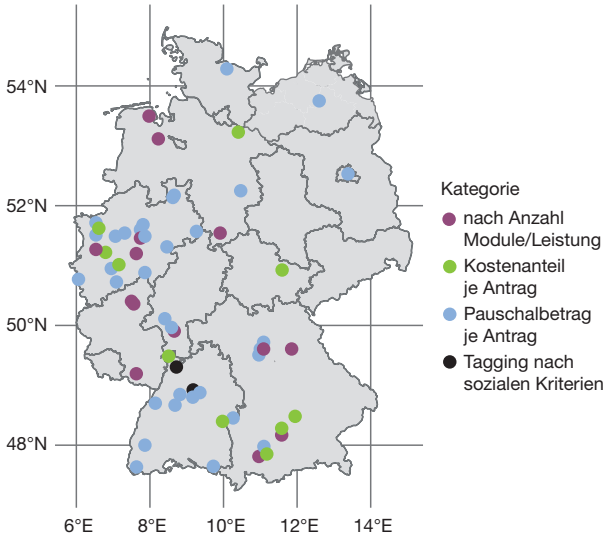
Verbreitung von Tagging und Screening in deutschen Förderprogrammen

Förderprogramme für Solaranlagen und Lastenräder sind inzwischen weit verbreitet. Im Rahmen einer systematischen Recherche öffentlich zugänglicher Förderprogramminformationen (Stand: 21. Februar 2025) wurden für 63 Städte mit Balkonkraftwerksförderung und 114 Städte mit Lastenradförderung die jeweiligen Förderbedingungen sowie die Kontaktdaten der zuständigen Programmleitungen zusammengetragen. Abbildung 1 zeigt dabei, dass die meisten Förderungen ohne weitergehende Voraussetzungen zugänglich sind. Bei Balkonkraftwerken beispielsweise wird in 56 % der Fälle ein Pauschalbetrag pro Antrag gewährt. Weitere 25 % orientieren sich an der Anzahl der verbauten Module oder an der Leistung (in Watt), und 16 % der Programme arbeiten mit einem festen Kostenanteil, der jedoch auf Beträge zwischen 200 und 750 Euro gedeckelt ist. Nur in Heidelberg und Ludwigsburg sind explizite soziale Kriterien vorgesehen („Tagging“): Empfänger:innen von Sozialleistungen können dort einen Nachweis (Heidelberg-Pass oder Ludwigsburg-Card) vorlegen und erhalten daraufhin einen höheren Förderbetrag.

Screening mit Ungeduld

Unser theoretischer Bezugsrahmen stützt sich maßgeblich auf Globus-Harris (2020) und geht von einer Institution (z. B. einer Stadt) mit einem fixen Budget aus, die den Kauf eines umweltfreundlichen Produkts durch Förderungen anregen möchte. Unter den förderbaren Haushalten werden drei Konsumententypen unterschieden: inframarginale und marginale Konsument:innen, sowie Nichtkäufer:innen. Inframarginale Konsument:innen kaufen das umweltfreundliche Produkt auch ohne Förderung. Marginale Konsument:innen steigen erst ab einer bestimmten Förderhöhe in den Kauf ein und würden das Produkt ohne Subvention nicht erwerben – unabhängig davon, ob ihnen die finanziellen Mittel fehlen oder sie diese nicht aufbringen wollen. Nichtkäufer:innen investieren selbst dann nicht in das Produkt, wenn eine Förderung angeboten wird, weil ihnen der Nutzen zu gering erscheint

Abbildung 1
Förderprogramme für Balkonkraftwerke nach Kategorien



Quelle: eigene Darstellung.

oder die Subvention unterhalb ihrer Mindestanforderungen liegt.

Ein zusätzlicher Kauf im Vergleich zur Situation ohne Förderung entsteht ausschließlich bei marginalen Konsument:innen. Sinkt jedoch die Förderung unter einen bestimmten Wert, werden diese Konsument:innen zu Nichtkäufer:innen. Somit ist eine zentrale Frage, wie sich Förderung so ausgestalten lässt, dass möglichst viele zusätzliche Käufe ausgelöst werden, ohne dass das knappe Budget an überwiegend inframarginale Konsument:innen geht.

Als Benchmark dient ein Szenario, in dem die Institution alle Haushalte perfekt nach Konsumententyp unterscheiden kann. In diesem Idealfall wäre es optimal, ausschließlich marginale Haushalte zu subventionieren, da nur diese die gesamte Anzahl an gekauften Produkten erhöhen. In der Realität sind allerdings oft nur begrenzte Informationen verfügbar, weshalb das sogenannte Tagging – beispielsweise eine gezielte Förderung von Rentner:innen oder Sozialhilfeempfänger:innen, da solche Gruppen oft durch geringeres Einkommen vermutlich eher marginale Haushalte sind – zwar wirksam, aber mitunter mit hohen, teils prohibitiven, administrativen Aufwänden verbunden sein kann. In der weiteren Analyse betrachten wir also den Fall, dass gezielte Förderungen nur eingeschränkt möglich sind.

Eine wirkungsvolle Alternative kann das Screening bieten. In dieser indirekten Fördergestaltung, bei der sich Haushalte durch Beantragen oder nicht Beantragen der Förderung „outen“, werden keine Informationen über einzelne Haushalte benötigt. Vielmehr wird durch präzises Design der Förderung erreicht, dass verschiedene Konsumentengruppen die intendierte Wahl treffen. Ein Mittel, um das zu erreichen, sind Wartezeiten, wie sie beispielsweise bei der „zeitlichen Diskriminierung“ eingesetzt werden.

Mit festen Wartezeiten lässt sich eine zeitliche Diskriminierung realisieren. Dabei kann der Kauf oder die Nutzung des Produkts erst nach einer festgelegten Wartezeit erfolgen, wenn man die Fördergelder erhalten möchte. Ungeduldige Konsument:innen entscheiden sich in der Regel dafür, ohne Förderung zu kaufen, wohingegen marginale Konsument:innen häufig bereit sind, eine Wartezeit in Kauf zu nehmen, um eine höhere Förderung zu erhalten. Die Wartezeit fungiert somit als impliziter Preis, der eine Selbstselektion ermöglicht und einer Preisdiskriminierung zweiten Grades entspricht.

Einführung einer Wartezeitauktion

Ein noch differenzierteres Screening-Verfahren wird in Caspari (2025) beschrieben. In der Wartezeitauktion wählen Bewerber:innen an bestimmten Stichtagen zwischen unterschiedlichen Wartefristen (z. B. sofort, ein Monat, drei oder sechs Monate). Analog zum Windhundverfahren wird der Zuschuss dabei nicht an die schnellsten, sondern an die geduldigsten Bieter:innen vergeben — bei gleichem Gebot entscheidet die Einreichfrist — bis das Budget erschöpft ist; die Wartezeit richtet sich nach dem höchsten erfolglosen Gebot und entspricht so einer Zweitpreisauktion.

Die Wartezeitauktion besitzt eine Reihe vielversprechender Eigenschaften. So kann sie unabhängig von den verfügbaren Informationen der Haushalte implementiert werden. Zudem erweist sich, dass bereits ein geringer Aufwand bei Antragstellung inframarginale Konsument:innen abschrecken kann, was genügt, um die Wartezeit im Gleichgewicht auf null zu reduzieren – ein Ergebnis, das mit vorab festgelegten Wartezeiten nicht erzielt werden kann. Allerdings muss die praktische Umsetzbarkeit dieser Auktion gegenüber festen Wartezeiten noch gezeigt werden. Praktische Aspekte für eine Umsetzung:

- *Maximalgebot*: Um sicherzustellen, dass die Förderung zeitnah ausgezahlt wird, kann es sich in der Praxis lohnen, ein Maximalgebot festzulegen. Dabei gilt: Je höher das erlaubte Maximalgebot, desto effizienter das Screening. Umgekehrt entspricht eine Wartezeitaukti-

on mit einem Maximalgebot von null theoretisch dem Status quo des „Windhundverfahrens".

- *Bieterkaution*: Parallele Einführung eines zweiten Förderpaktes ohne Wartezeit aber mit geringem Fördervolumen. Wer in der Auktion nicht erfolgreich ist, verliert den Anspruch auf die Förderung aus diesem Paket und kann von zukünftigen Auktionen ausgeschlossen werden. Dies wirkt wie eine „Bieterkaution", um nicht ernsthafte Gebote zu verhindern.

„Second-best"-Lösungen

Auch wenn das in der Theorie beschriebene Benchmark-Szenario – eine perfekte Trennung zwischen inframarginalen und marginalen Haushalten – selten vollständig umsetzbar ist, bestehen praktikable „second-best"-Lösungen. Diese können Effizienzlücken verringern, ohne tiefgreifende Änderungen an bereits etablierten Förderstrukturen vorzunehmen.

Implizite oder induzierte Wartezeiten: In manchen Städten ist das Förderbudget so knapp bemessen, dass die Programme unmittelbar nach ihrem Start ausgeschöpft sind. Dadurch entsteht eine „implizite Wartezeit" bis zur Neuauflage, die in der Regel erst im darauffolgenden Jahr erfolgt. Darüber hinaus lassen sich Wartezeiten auch gezielt herbeiführen, z. B. durch eine zeitliche Verschiebung der Budgets. Ein Ansatz besteht darin, das verfügbare Förderbudget von Jahresanfang an das Jahresende zu verschieben oder über das Jahr verteilt bereitzustellen (z. B. quartalsweise). Infolgedessen stehen zu Jahresbeginn weniger verfügbare Mittel zur Verfügung, sodass mehr Antragstellende frühzeitig auf Wartelisten gesetzt werden und dort länger verbleiben. Dies „induziert" längere Wartezeiten und könnte ungeduldige, inframarginale Konsument:innen dazu veranlassen, das Produkt ohne Förderung zu kaufen.

Wartelisten: Einige Kommunen führen Wartelisten für Haushalte, die im laufenden Förderzeitraum aufgrund begrenzter Jahresbudgets nicht mehr berücksichtigt werden können. Aktuell dienen diese Listen häufig nur als Informationsinstrument, um potenzielle Antragsteller:innen bei neuen Förderperioden zu benachrichtigen. Durch eine gezielte Priorisierung der bereits Wartenden ließe sich allerdings eine Selektion nach Ungeduld erreichen: Wer bereit ist, längere Wartezeiten in Kauf zu nehmen, und daher vermutlich eher bedürftig ist, bekäme bevorzugt eine Förderung im nächsten Programmzyklus.

Beide Ansätze – induzierte Wartezeiten und Wartelisten – erfordern lediglich „minimal-invasive" Anpassungen (Sönmez, 2023) bestehender Förderprogramme. Auch wenn sie nicht das Effizienzniveau des idealen Falles erreichen, können sie die Mittel zielgerichteter einsetzen und zusätzliche Käufe bei marginalen Haushalten auslösen.

Fazit

Aktuelle Förderprogramme für nachhaltige Produkte sind oft ineffizient, da sie ohne gezieltes Targeting sowohl inframarginale als auch marginale Haushalte subventionieren. Dies führt dazu, dass öffentliche Mittel nicht optimal genutzt werden und Haushalte, die auf die Förderung angewiesen sind, leer ausgehen. Trotz umfangreicher Debatten gibt es keinen klaren Konsens unter Forschenden und politischen Entscheidungsträger:innen darüber, wie Subventionen gezielter und wirksamer gestaltet werden können.

Während Tagging in der Praxis Anwendung findet, ist es aufgrund hoher administrativer Kosten und der begrenzten Korrelation mit Inframarginalität oft unzureichend. Angesichts dieser Herausforderungen erscheint Screening als vielversprechender Ansatz, insbesondere durch den Einsatz nicht-monetärer Kosten wie Wartezeiten. Obwohl die grundlegenden theoretischen Mechanismen gut verstanden sind, wurde ihre praktische Umsetzung bislang kaum getestet.

Wartezeitauktionen und andere Screening-Mechanismen bieten das Potenzial, die Treffsicherheit von Förderprogrammen zu erhöhen und administrative Kosten zu senken. Zukünftige Pilotstudien und Praxistests sollten daher gezielt untersuchen, wie sich diese Konzepte in bestehende Förderstrukturen integrieren lassen, um eine effiziente und gerechte Mittelvergabe sicherzustellen.

Literatur

Akerlof, G. A. (1978). The economics of "tagging" applied to the optimal income tax, welfare programs, and manpower planning. *American Economic Review*, *68*(1), 8–19.

Alatas, V., Purnamasari, R., Wai-Poi, M., Banerjee, A., Olken, B. A. & Hanna, R. (2016). Self-targeting: Evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, *124*(2), 371–427.

Allcott, H., Knittel, C. & Taubinsky, D. (2015). Tagging and Targeting of Energy Efficiency Subsidies. *American Economic Review*, *105*(5), 187–191.

Ameli, N. & Brandt, N. (2015). Determinants of households' investment in energy efficiency and renewables: Evidence from the OECD survey on household environmental behaviour and attitudes. *Environmental Research Letters*, *10*(4), 044015.

Bhardwaj, C. & Axsen, J. (2025). Purchase subsidies for 100% zero-emissions vehicle sales goals: Effectiveness, government cost, and supplier capture. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 29(101305).

Boomhower, J. & Davis, L. W. (2014). A credible approach for measuring inframarginal participation in energy efficiency programs. *Journal of Public Economics*, *113*, 67–79.
Byrne, D. P. & Martin, L. A. (2021). Consumer search and income inequality. *International Journal of Industrial Organization*, *79*(102716).
Caspari, G. (2025). Bidding for subsidies with one's patience. *ZEW – Centre for European Economic Research Working Paper*, 25-009.
Chen, C.-W., Hu, W.-M. & Knittel, C. R. (2021). Subsidizing fuel-efficient cars: Evidence from China's automobile industry. *American Economic Journal: Economic Policy*, *13*(4), 152–184.
DeShazo, J., Sheldon, T. L. & Carson, R. T. (2017). Designing policy incentives for cleaner technologies: Lessons from California's plug-in electric vehicle rebate program. *Journal of Environmental Economics and Management*, *84*, 18–43.
Dworczak, P. (2023). *Equity-efficiency trade-off in quasi-linear environments* (Working paper).
Fowlie, M., Greenstone, M. & Wolfram, C. (2018). Do energy efficiency investments deliver? Evidence from the weatherization assistance program. *Quarterly Journal of Economics*, *133*(3), 1597–1644.
Globus-Harris, I. (2020). Waiting periods as a screening mechanism for environmental subsidies. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, *7*(6), 1151–1180.
Lindén, A.-L., Carlsson-Kanyama, A. & Eriksson, B. (2006). Efficient and inefficient aspects of residential energy behaviour: What are the policy instruments for change? *Energy Policy*, *34*(14), 1918–1927.
Mankiw, N. G., Weinzierl, M. & Yagan, D. (2009). Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, *23*(4), 147–174.
Sönmez, T. (2023). Minimalist market design: A framework for economists with policy aspirations. *arXiv:2401.00307*.
Spence, M. (1978). Job market signaling. In P. Diamond & M. Rothschild (Hrsg.), *Uncertainty in Economics* (S. 281–306). Elsevier.
Stechemesser, A., Koch, N., Mark, E., Dilger, E., Klösel, P., Menicacci, L., Nachtigall, D., Pretis, F., Ritter, N., Schwarz, M., Vossen, H. & Wenzel, A. (2024). Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades. *Science*, *385*(6711), 884–892.
Zeckhauser, R. (2021). Strategic sorting: the role of ordeals in health care. *Economics & Philosophy*, *37*(1), 64–81.

Title: ***Using Impatience for Better Subsidies for Eco-Friendly Products***

Abstract: *Subsidies for sustainable products are widely used environmental policy instruments. However, they are often inefficient, as they are distributed indiscriminately, benefiting inframarginal consumers who would purchase these products even without financial incentives. This reduces the funds available for marginal consumers who actually need the subsidies. An effective "screening" mechanism can improve efficiency by deterring inframarginal consumers through delayed approvals. Nevertheless, such approaches remain largely unutilised in practice. We analyse innovative solutions, such as a waiting-time auction, that can better target marginal consumers and discuss how these concepts can be integrated into existing subsidy structures.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0118

Ökonomische Trends

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 471-474

JEL: F50, H56

Leon Haziraj, Taro Nishikawa, Jannis Stagge

Unterstützung für die Ukraine im internationalen Vergleich – neue Entwicklungen

Auf Grundlage des Kiel Institute Ukraine Support Trackers quantifizieren wir die Hilfeleistungen von 42 Geberländern und -institutionen für die Ukraine, aufgeschlüsselt in militärische, finanzielle und humanitäre Hilfe. Während Europa insgesamt mehr Hilfe mobilisiert hat als die USA, bleiben die USA als größter Geber militärischer Unterstützung leicht in Führung. Die Hilfe ist weiterhin ungleichmäßig verteilt: Die baltischen und nordischen Staaten leisten im Verhältnis zum BIP einen überproportionalen Beitrag, während größere Volkswirtschaften oft deutlich dahinter zurückbleiben. Zwei wichtige Trends zeichnen sich ab: Die Bedeutung Europas wächst inmitten der Unsicherheit über die Unterstützung durch die USA und der Anteil der direkt von der Industrie beschafften Militärhilfe steigt.

Die internationale Unterstützung für die Ukraine steht seit nunmehr über drei Jahren im Rampenlicht der Weltpolitik und ist Gegenstand anhaltender Debatten. Seit Beginn des russischen Angriffskrieges unterstützen zahlreiche Länder die Ukraine mit militärischen, finanziellen und humanitären Hilfen. Im vierten Kriegsjahr und mit Blick auf die volatile internationale Lage scheint es geboten, die internationalen Hilfen für die Ukraine zu quantifizieren und aktuelle Entwicklungen herauszuarbeiten.

Der Kiel Institute Ukraine Support Tracker (UST, o. D.) von Trebesch et al. (2023, 2025) dokumentiert seit 2022 nahezu alle Unterstützungsleistungen, die die Ukraine zur Verfügung gestellt bekommt. Im UST wird zwischen militärischen, finanziellen und humanitären Leistungen unterschieden. Erfasst werden 42 Geberländer, darunter alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die verbleibenden G7-Staaten (die USA, das Vereinigte Königreich, Japan, Kanada), Australien, Südkorea, die Türkei, Norwegen, Neuseeland, die Schweiz, China, Taiwan, Indien und Island sowie die EU-Institutionen. Eingang in den Datensatz finden ausschließlich staatliche und EU-Hilfen, die zumeist von offiziellen Quellen bestätigt wurden. Mangels vergleichbarer Daten verzichten wir auf das Quantifizieren privater Spenden oder Zuwendungen internationaler Organisationen.[1]

Auf Grundlage dieses Datensatzes und unserer letzten Veröffentlichungen (Trebesch et al., 2023, 2025; Irto et al., 2025; Bomprezzi et al., 2025) wird zunächst ein deskriptiver Überblick über die internationale Hilfe für die Ukraine gegeben. Anschließend werden zwei Trends aufgezeigt, die sich in den vergangenen Jahren herauskristallisiert haben: Die zunehmende Führungsrolle Europas bei der Unterstützung der Ukraine und der zunehmende Anteil von direkt beschafften Militärgütern an der Militärhilfe für die Ukraine.

© 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.

Leon Haziraj und **Jannis Stagge** sind Research Assistants am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

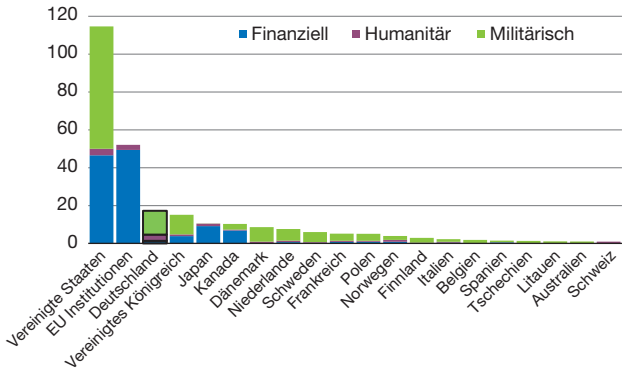
Taro Nishikawa ist Projektleiter des Kiel Institute Ukraine Support Tracker.

1 In unserem Datensatz (Trebesch et al., 2025) unterscheiden wir zwischen Commitments und Allocations. In der Regel kündigen Geberländer zunächst einen Betrag an, mit dem sie die Ukraine unterstützen wollen – diesen erfassen wir als Commitment. Anschließend werden Teile dieser Zusage für konkrete Maßnahmen freigegeben, etwa für die Lieferung von Waffen oder den Start eines humanitären Projekts. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Kategorien liegt also darin, ob die Mittel bereits in spezifische Hilfsmaßnahmen überführt wurden. Ist das der Fall, erfassen wir diese Beträge als Allocations. Naturgemäß kommt es häufig zu einer großen numerischen Diskrepanz zwischen beiden Metriken – in diesem Beitrag verwenden wir letztere, die Allocations, da sie als Stellvertretervariable für tatsächliche Lieferungen fungiert. Für mehr Details siehe die Dokumentation unseres Datensatzes (Trebesch et al., 2025) in Trebesch et al. (2023). Die für diesen Beitrag verwendete Version des Datensatzes dokumentiert alle bis einschließlich Februar 2025 angekündigten Hilfen. Trebesch et al. (2024) liefert eine Dokumentation des Datensatzes.

Abbildung 1

Unterstützung in absoluten Werten

in Mrd. Euro



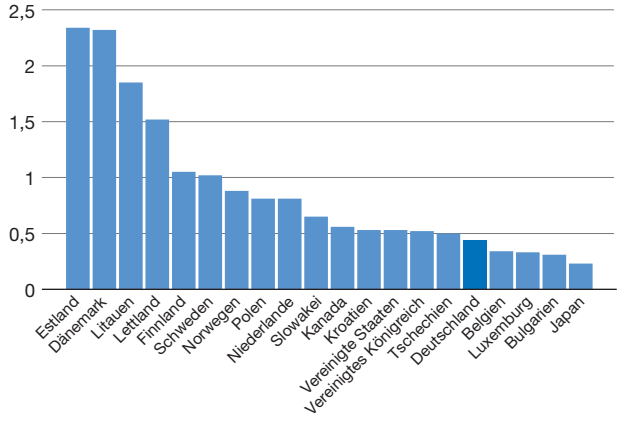
Die 20 größten Unterstützer der Ukraine, gemessen an absoluten Werten. Betrachtet werden allokierte Unterstützungsleistungen zwischen Januar 2022 und Februar 2025. EU-Institutionen meint die Kommission und den Rat.

Quelle: Trebesch et al. (2025).

Abbildung 2

Unterstützung relativ zur Wirtschaftsleistung

in % des BIP



Kumulierte Ukraine-Hilfen (Januar 2022 bis Februar 2025) im Verhältnis zum BIP (2021) der Top 20 Länder.

Quelle: Trebesch et al. (2025).

Wer hilft der Ukraine – und in welchem Umfang?

Der Ukraine wurden seit Kriegsbeginn Unterstützungsleistungen in Höhe von insgesamt 275,4 Mrd. Euro zugesagt, wobei sich die jährlichen Beträge auf einem weitgehend ähnlichen Niveau bewegten; 48 % (132,1 Mrd. Euro) entfielen dabei auf militärische, 45 % (123,2 Mrd. Euro) auf finanzielle und 7 % (20,1 Mrd. Euro) auf humanitäre Hilfe.

Primär stammt die Unterstützung von europäischen und nordamerikanischen Ländern sowie von Japan und Australien. In absoluten Zahlen sind die USA mit 114,6 Mrd. Euro weiterhin der mit großem Abstand wichtigste Unterstützer der Ukraine. Die wichtigsten europäischen Unterstützer sind die EU-Institutionen (52,1 Mrd. Euro), Deutschland (17,3 Mrd. Euro), das Vereinigte Königreich (15,2 Mrd. Euro) und Dänemark (8,6 Mrd. Euro). Andere große nichteuropäische Unterstützer sind Japan mit 10,5 Mrd. Euro und Kanada mit 10,3 Mrd. Euro (Abbildung 1).

Vergleiche, die auf absoluten Werten beruhen, hängen naturgemäß stark von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Länder ab – größere Volkswirtschaften können mit weniger Aufwand mehr Unterstützung bereitstellen. Um diese systematische Verzerrung zu korrigieren, normalisieren wir die kumulierten Hilfen der vergangenen drei Jahre anhand des jeweiligen Vorkriegsbruttoinlandsproduktes. Demnach haben die baltischen Staaten im Schnitt 1,9 %, und die skandinavischen Länder 1,3 %[2] ihres BIP des Jahres 2021 an Hilfen für die Ukraine bereitgestellt, das Vereinigte Königreich und Deutschland hingegen nur 0,52 % und 0,44 %. Frankreich (0,19 %), Italien (0,12 %) und Spanien (0,11 %) liegen sogar deutlich dahinter. Selbst nichteuropäische Länder wie Japan (0,23 %), die USA (0,53 %) oder Kanada (0,56 %) haben gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung mehr allokiert als einige der genannten großen europäischen Volkswirtschaften (Abbildung 2).

Zudem variiert die Komposition der Unterstützung stark. Während die EU-Institutionen und die Schweiz ausschließlich humanitäre und finanzielle Hilfen bereitstellen, reicht der Anteil der Militärhilfen bei anderen Gebern von einstelligen Prozentwerten bei Japan und Südkorea, über 56 % für die USA bis hin zu 89 % für Dänemark. Für Deutschland liegt dieser Anteil bei 73 % (Abbildung 1).

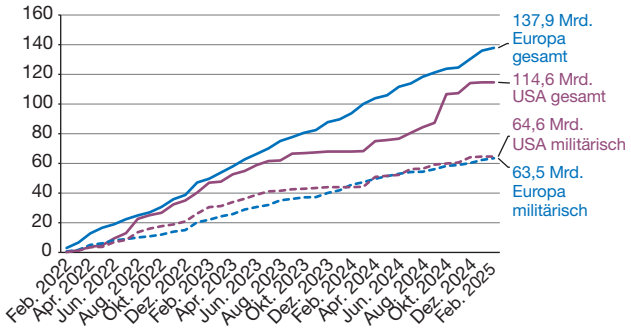
Innerhalb der EU scheinen die von den EU-Institutionen bereitgestellten Hilfen, die zu 95 % aus Finanzhilfen bestehen, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Militärhilfen zu komplementieren. Während Finanzhilfen bei Nicht-EU-Staaten ca. 43 % aller Hilfen ausmachen, liegt diese Zahl für die bilateralen Hilfen der EU-Staaten mit 9 % deutlich niedriger. Zählt man jedoch die von EU-Institutionen bereitgestellten Mittel hinzu, so machen die Finanzhilfen an den von den EU-Staaten und Institutionen bereitgestellten Hilfen 47 % aus.

2 Wir berechnen das ungewichtete arithmetische Mittel.

Abbildung 3

Dynamik der Unterstützung: kumulierte Allokationen nach Monat, Februar 2022 bis Februar 2025

in Mrd. Euro



Europa umfasst alle EU-Mitgliedstaaten, die EU-Institutionen (Kommission und Rat) sowie Island, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich.

Quelle: Trebesch et al. (2025).

Aktuelle Trends

Europa übernimmt die Führungsrolle von den USA

Unter der neuen US-Administration erscheinen zukünftige US-Hilfen für die Ukraine zunehmend unsicher – das letzte amerikanische Hilfspaket für die Ukraine wurde im Januar 2025 unter der Biden-Administration angekündigt. Die aktuelle Administration stoppte im März 2025 sogar kurzzeitig die Auslieferung dieser schon beschlossenen Hilfen (Tagesschau.de, 2025a) und die Übermittlung von Geheimdienstinformationen (Tagesschau.de, 2025b). Seit Beginn des Krieges hat Europa insgesamt mehr Hilfen allokiert als die USA (Abbildung 3), nicht zuletzt wegen der politischen Blockade im US-Kongress ab 2023. Somit hat Europa bis Februar 2025 insgesamt 23,2 Mrd. Euro mehr an Unterstützung für die Ukraine mobilisiert als die Vereinigten Staaten. Bei ausschließlicher Betrachtung der Militärhilfen liegen die USA allerdings weiterhin rund 1,1 Mrd. Euro vor Europa.

Können die europäischen Unterstützungen die US-Hilfen ersetzen?

Wenn die US-Hilfen erneut, und ähnlich wie während des politischen Patts im Kongress, stagnieren, stellt sich die Frage, ob Europa in der Lage wäre, diese qualitativ und quantitativ zu ersetzen. Irto et al. (2025) erörtern diese Frage aus einer fiskalischen und militärischen Perspektive:

Um das aktuelle Unterstützungsniveau im Falle ausbleibender US-Hilfen aufrecht zu erhalten, müsste Europa seine jährlichen Hilfen in absoluten Zahlen von 44 Mrd. Euro auf 82 Mrd. Euro erhöhen. Aktuell wendet es jährlich ca. 0,1 % seines BIP zur Unterstützung der Ukraine auf bei stark heterogener Verteilung innerhalb Europas. Um das Niveau von 82 Mrd. Euro zu erreichen, müsste dieser Anteil auf 0,21 % steigen. Die baltischen und skandinavischen Länder sowie Polen und die Niederlande erreichen dieses Ziel bereits; Dänemark, Estland, Lettland und Litauen leisten sogar das Zweifache. Alle anderen europäischen Volkswirtschaften bleiben jedoch, teils deutlich, hinter dieser Marke zurück. Insbesondere käme es beim Ersetzen der US-Hilfen auf die fünf großen europäischen Volkswirtschaften und die EU-Institutionen an. Wenn diese ihre Unterstützung auf jeweils 0,21 % des jährlichen BIP erhöhen würden, so wäre das Ziel nahezu erreicht, die verbleibenden europäischen Volkswirtschaften müssten lediglich zusätzliche 2,5 Mrd. Euro aufbringen. Deutschland, das bislang jährlich 0,13 % des eigenen BIP bereitgestellt hat, müsste die eigenen jährlichen Ukraine-Hilfen von 6 Mrd. Euro auf 9 Mrd. Euro erhöhen.

Die bislang für die Ukraine mobilisierten Hilfen fallen im historischen Vergleich moderat aus. Die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten haben mit aktuell 117,8 Mrd. Euro beispielsweise deutlich weniger Finanzmittel für die Ukraine bereitgestellt, als sie während der Eurokrise (394,6 Mrd. Euro) oder der Coronakrise (806,9 Mrd. Euro) mobilisiert haben (Trebesch et al., 2023).

Auf militärischer Ebene ist das Ersetzen der US-Hilfen anspruchsvoller, aber zumeist lösbar. Die europäische Rüstungsindustrie bietet für nahezu alle von den USA gelieferten Waffensysteme Alternativen. Insbesondere europäische Kampfpanzer und Haubitzen sind bereits heute im Einsatz. Die stärkste Abhängigkeit von US-Produkten besteht bei Raketenartillerie (86 % der Systeme), und bei weitreichenden Flugabwehrsystemen (70 %). Die von den USA aktuell bereitgestellten Geheimdienstinformationen sind kurzfristig vermutlich kaum zu ersetzen, da es Europa an der digitalen, satellitengestützten und nachrichtendienstlichen Infrastruktur fehlt.

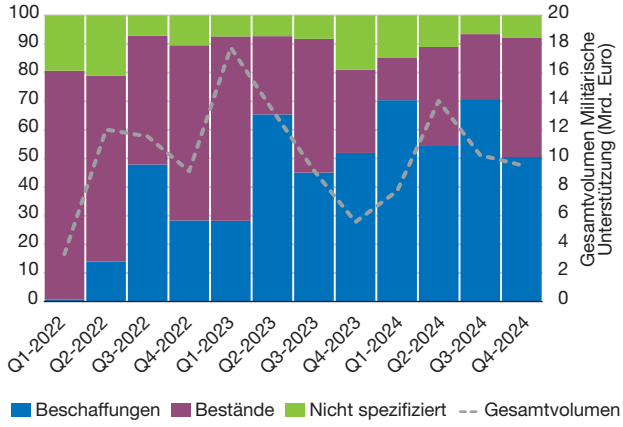
Militärhilfen werden direkt bei der Industrie beschafft

Die von den internationalen Unterstützerstaaten gelieferte militärische Unterstützung stammte zu Beginn des Krieges zumeist aus den nationalen Beständen, die sich seitdem stark verringert haben (Bomprezzi et al., 2025). In Abbildung 4 ist sichtbar, wie die Geberländer vermehrt begonnen haben, die gelieferten Waffen direkt von der Industrie zu beschaffen: Über die letzten drei Jahre hat sich dieser Anteil von 27 % (2022) kontinuierlich auf 61 % (2024) erhöht. Der Beschaffungsanteil innerhalb der deutschen Militärhil-

Abbildung 4

Herkunft militärischer Hilfe aller Geberländer – Beschaffungen vs. Bestände

in %



Quelle: Trebesch et al. (2025).

fen lag stets über diesem Trend und hat sich ebenfalls von 54 % auf 96 % erhöht.

Militärhilfen werden vermehrt multilateral organisiert

Die zunehmende Relevanz von Beschaffungen geht mit einem Anstieg multinationaler Initiativen einher, mit denen Staaten ihre Rüstungsprojekte besser zu koordinieren versuchen. Wenngleich ein überwiegender Teil der Militärhilfen weiterhin bilateral organisiert wird, lässt sich ein mehrheitlich europäisch organisierter Anstieg der multilateralen Beschaffungsinitiativen verzeichnen. Dieser Trend ist auch im Kontext des EU-Ziels relevant, bis 2030 rund 40 % der Verteidigungsgüter gemeinsam innerhalb der Union zu beschaffen (Europäische Kommission, 2024). Er umfasst sowohl kurzfristige Ad-hoc-Projekte als auch langfristig institutionalisierte Mechanismen. Ergänzt wird dies durch ein weiteres Modell: Den direkten Ankauf von Rüstungsgütern bei ukrainischen Herstellern – bislang jedoch mit einem marginalen Volumen von rund 1,3 Mrd. Euro (<2 % der Beschaffungen).

Fazit

Unsere datengestützte Analyse offenbart mehrere wichtige Erkenntnisse über die internationale Unterstützung für die Ukraine. *Erstens*: Obwohl sich Europa als führender Unterstützer etabliert hat, wären erhebliche finanzielle Anstrengungen erforderlich, um die US-Hilfen quantitativ zu ersetzen – insbesondere von den fünf großen europäischen Volkswirtschaften. *Zweitens* sind die Geberländer im vierten Jahr des Krieges zunehmend durch die Erschöpfung ihrer militärischen Bestände eingeschränkt, sodass sie vermehrt auf Beschaffungen durch die Rüstungsindustrie angewiesen sind – ein Trend, der sich besonders deutlich in Deutschland zeigt. Aus diesen Trends wird evident: Wenn die Unterstützung für die Ukraine in den kommenden Jahren aufrechterhalten werden soll, müssen die europäischen Länder sowohl ihre Haushaltsbeiträge für die Ukraine erhöhen als auch die langfristigen Investitionen in die Kapazitäten der Verteidigungsindustrie beschleunigen.

Literatur

Bomprezzi, P., Cherepinskiy, D., Irto, G., Kharitonov, I., Nishikawa, T. & Trebesch, C. (2025). *Ukraine Support After Three Years of War: Aid Remains Low but Steady and There Is a Shift Toward Weapons Procurement*. Kiel Institute for the World Economy.

Europäische Kommission. (2024, 5. März). *First ever defence industrial strategy* [Pressemeldung].

Irto, G., Kharitonov, I., Nishikawa, T. & Trebesch, C. (2025). Ukraine Aid: How Europe Can Replace US Support. *Kiel Policy Brief*, Nr. 186.

Tagesschau.de. (2025a, 4. März). *Trump setzt US-Militärhilfen für Ukraine aus*.

Tagesschau.de. (2025b, 5. März). *USA kappen Geheimdienstinformationen für Ukraine*.

Trebesch, C., Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Franz, L., Kharitonov, I., Kumar, B., Rebinskaya, E. & Schramm, S. (2023). The Ukraine Support Tracker. Which Countries Help Ukraine and How? *Kiel Working Paper*, Nr. 2218.

Trebesch, C., Bomprezzi, P. & Kharitonov, I. (2024, 5. Dezember). *Dataset Documentation for the Ukraine Support Tracker: Definitions, Sources, Methods*.

Trebesch, C., Antezza, A., Bomprezzi, P., Bushnell, K., Dyussimbinov, Y., Frank, A., Frank, P., Franz, L., Kharitonov, I., Kumar, B., Nishikawa, T., Rebinskaya, E., Schramm, S., Weiser, L. & Schade, C. (2025, April). *Daten des Ukraine Support Trackers* [Datensatz].

UST – Kiel Institute Ukraine Support Tracker. (o. D.). Webseite des Ukraine Support Tracker.

Title: ***Comparative Analysis of International Support for Ukraine – Recent Insights***

Abstract: *Using data from the Kiel Institute Ukraine Support Tracker, we quantify aid allocations from 42 donor countries and institutions to Ukraine, disaggregated into military, financial and humanitarian aid. While Europe has mobilised more total aid than the US, the US remains slightly ahead as the largest military donor. Overall Ukraine has received 275.3 billion euro in bilateral aid, but support is moderate in historical comparison. Aid remains unevenly distributed: Baltic and Nordic states contribute disproportionately higher amounts relative to GDP, while larger economies often fall short. We highlight two key trends: Europe's growing leadership role amid uncertainty about US support, and the rising share of military aid procured directly from industry.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0119

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(6), 475-476
JEL: L52, O13, Q21, Q43, C68, R13

Konjunkturschlaglicht

Deregulierung der Wasserstoffwirtschaft: Regionale Effekte in Norddeutschland

Im Zuge der Energiewende gewinnt grüner Wasserstoff als emissionsarmer Energieträger und Industrieinput zunehmend an Bedeutung. Insbesondere Norddeutschland mit seinen umfangreichen Wind- und Solarressourcen bietet ideale Voraussetzungen für die Erzeugung erneuerbaren Stroms und dessen Umwandlung in Wasserstoff. Eine auf Wasserstoff basierende Infrastruktur könnte in energieintensiven Sektoren wie Chemie, Stahl und Kupfer fossile Brennstoffe substituieren und so zur Erreichung nationaler und europäischer Klimaziele beitragen.

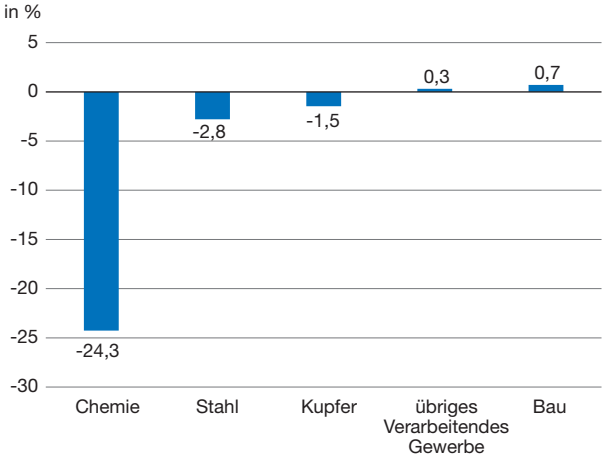
In dem vorliegenden Beitrag diskutieren wir die volkswirtschaftlichen Effekte des Ausbaus einer Wasserstoffwirtschaft in Norddeutschland basierend auf den Arbeitspapieren von Lagemann und Sacht (2025) sowie Sacht und Wedemeier (2025). Die jeweiligen Simulationsergebnisse wurden mit dem HWWI-eigenen CGE (Computable General Equilibrium)-Modell hergeleitet. Die Modellannahmen sehen vor, dass bis zum Jahr 2030 erhebliche Kapazitäten für Wind- und Solarstrom aufgebaut werden, um Elektrolyseure durchgängig mit erneuerbarer Energie zu versorgen. In einem zweiten Schritt wird in den genannten Industriebranchen Erdgas durch Wasserstoff ersetzt. Da Wasserstoff in der aktuellen Marktsituation teurer ist als fossiles Erdgas, entsteht zunächst eine signifikante Preisdifferenz, die gemäß der in den oben genannten Studien diskutierten Annahmen und präsentierten Simulationsergebnisse aller Voraussicht nach auch bis 2045 nicht gänzlich geschlossen sein wird.

Laut den Ergebnissen der Studie von Lagemann und Sacht (2025) kann eine solche kostspielige Transformation in der Industrieproduktion weg von der Nutzung von Inputfaktoren wie Erdgas hin zu Wasserstoff für die betroffenen Unternehmen, vornehmlich in der Chemieindustrie, im norddeutschen Raum (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg sowie Niedersachsen) in den kommenden zwanzig Jahren zu einem durchschnittlichen Rückgang des Produktionswerts über alle Regionen hinweg führen. Die Stahl- und Kupferindustrie wären ebenfalls von leicht negativen Effekten betroffen. Dagegen könnten das Baugewerbe sowie das übrige Verarbeitende Gewerbe leicht von erhöhten Investitionen in den Ausbau von Elektrolyseanlagen, erneuerbare Energien und Netzinfrastruktur profitieren (Abbildung 1).

Regional betrachtet ergeben sich allerdings unterschiedliche Gesamtwirkungen (siehe auch Sacht, 2024). In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein überwiegen aufgrund einer erhöhten Investitionstätigkeit im Zuge des Ausbaus der Erzeugung von erneuerbaren Energieträgern und der damit einhergehenden Verringerung des Strompreises die positiven Impulse, sodass Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Beschäftigung dort ansteigen. Negative Auswirkungen auf beide Größen ergeben sich jedoch für Bremen, Hamburg und Niedersachsen.

Die Produktion und Nutzung von Wasserstoff ist von einer weitreichenden Regulatorik betroffen, die zu großen Un-

Abbildung 1
Änderung des Produktionswerts von 2024 bis 2045 nach Industrien[1]



[1] ohne zusätzliche Deregulierung.

Quelle: eigene Darstellung.

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

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

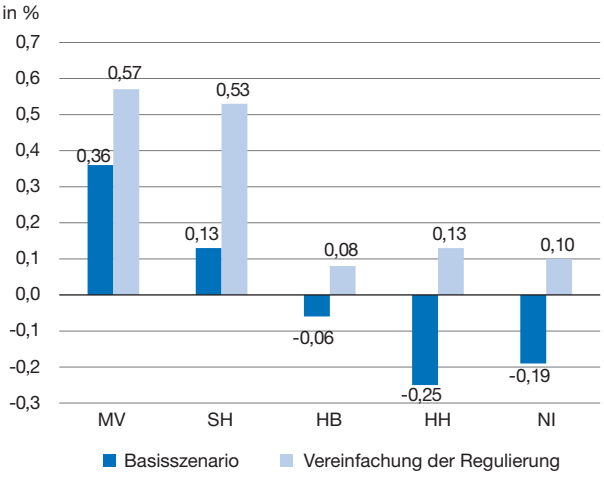
Die vorliegende Publikation ist im Zuge der Mitarbeit des HWWI an den Projekten „Norddeutsches Reallabor (NRL)“ (gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; Förderkennzeichen 03EWR007A-V) sowie „hydrogen for Bremen’s industrial transformation“ (hyBit) (gefördert durch das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt; Förderkennzeichen 03SF0687A) entstanden.

sicherheiten sowohl für die Produzenten als auch für die Nutzer von Wasserstoff führt. Selbst wenn die rechtliche Situation diesbezüglich verbessert werden kann, bleibt eine deutliche Lücke zwischen dem zukünftigen Wasserstoffpreis und dem von fossilen Ressourcen bestehen. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit sich eine effizientere Verteilung des Wasserstoffs zwischen den norddeutschen Regionen volkswirtschaftlich auswirkt. Das geplante Wasserstoffkernnetz würde die Möglichkeit für eine solche Verteilung schaffen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen einen effizienten Betrieb ermöglichen und keine übermäßigen regulatorischen Hürden bestehen. Beispiele hierfür sind eine Reduzierung der bürokratischen Anforderungen für die Instandhaltung des Wasserstoffkernnetzes oder eine Lockerung gesetzlicher Bestimmungen, die den Ausbau des Wasserstoffkernnetzes aufgrund von Gerichtsurteilen behindern könnten. Es wird davon ausgegangen, dass diese Art der Deregulierung den Wasserstoffhandel zwischen den norddeutschen Regionen über das entsprechende Kernnetz effizienter macht und somit den Handelspreis für Wasserstoff senkt. Lagemann und Sacht (2025) unterstellen demzufolge in diesem Szenario eine Reduktion des Entgelts für die Nutzung des Kernnetzes um 50 % gegenüber der derzeitigen Verteilung von Wasserstoff. Die folgend vorgestellten Simulationen fußen demnach auf der zentralen Annahme, dass das geplante Wasserstoffkernnetz bis 2045 auch tatsächlich realisiert wird.

Die Durchführung zusätzlicher Deregulierungsmaßnahmen nach 2030 hat das Potenzial, zu einem (sehr) geringen konjunkturellen Aufschwung in allen norddeutschen Regionen zu führen, wie Abbildung 2 verdeutlicht. Der Grund liegt darin, dass die Preislücke zwischen Wasserstoff und fossilen Energieträgern durch die unterstellte Absenkung des Wasserstoffkernnetzentgelts im Zeitverlauf bis 2045 stärker abgebaut wird. In der Folge fällt die Energietransformation in der Produktion weniger kostspielig aus. Die Unterschiede in den prognostizierten Änderungsraten der makroökonomischen Variablen bei bestehender und fehlender zusätzlicher Deregulierung sind signifikanter Natur. Abbildung 2 verdeutlicht, dass zusätzliche Deregulierungsanstrengungen positivere Effekte auf die Beschäftigung entfalten, als wenn diese unterlassen werden. Ähnliche Befunde gelten auch für das BIP. Bezogen auf den unterstellten Untersuchungszeitraum von 2024 bis 2045 ergeben sich zudem einheitlich positive Beschäftigungseffekte. Während im Basisszenario mit fehlender zusätzlicher Deregulierung lediglich in Mecklenburg-Vorpommern (MV) und Schleswig-Holstein (SH) Anstiege in der gesamtregionalen Beschäftigung aufgrund verstärkter Investitionsaktivitäten in der Wasserstoff- und regenerative Energieproduktion zu verzeichnen sind, trifft dies bei Vereinfachung der Regulierung auch

Abbildung 2

Änderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsstellen von 2024 bis 2045[1]



[1] nach Bundesländern; ohne und mit zusätzlicher Deregulierung bzw. vereinfachter Regulierung.

Quelle: eigene Darstellung.

auf die restlichen drei Bundesländer Bremen (HB), Hamburg (HH) sowie Niedersachsen (NI) zu.

Die Transformation hin zu einer norddeutschen Wasserstoffwirtschaft birgt volkswirtschaftliche Belastungen aufgrund höherer Inputkosten, insbesondere in der energieintensiven Chemie- und Metallindustrie und führt zu Rückgängen von BIP und Beschäftigung. Eine strategische Deregulierung des geplanten Wasserstoffkernnetzes, die Netzentgelte um die Hälfte reduziert und bürokratische Hürden abbaut, kehrt das Bild jedoch um. Dann profitieren alle norddeutschen Länder von dauerhaft positiven Beschäftigungsentwicklungen. Demnach sollten Politik und Regulierungsbehörden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Netzbetrieb und -ausbau entsprechend gestalten und somit das volle Potenzial einer regional integrierten Wasserstoffwirtschaft heben.

Andreas Lagemann, Stephen Sacht
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Literatur

Lagemann, A. & Sacht, S. (2025). The Effects of Establishing a Hydrogen Industry in Northern Germany. *HWWI Working Paper Series*, Nr. 3, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut.

Sacht, S. (2024). Mind the Gap! Potenzielle Preisentwicklung von Wasserstoff in Norddeutschland. *Wirtschaftsdienst*, *104*(6), 431–432.

Sacht, S. & Wedemeier, J. (2025). On Bremen's Industrial Transformation: The Role of Hydrogen in Production. *HWWI Working Paper Series*, Nr. 1, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut.

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