105. Jahrgang | Heft 8 August **2025**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Neubelebung der Industriepolitik

Thilo Kroeger, Claudia Schaffranka, Monika Schnitzer, Robert Lehmann, Timo Wollmershäuser, Jakob von Weizsäcker, Michael Hüther, Sebastian Dullien, Julia Elspaß, Roland Mattmüller, Diane Robers

Wasserwirtschaft
Wasserstress in Deutschland: Engpässe trotz „Wasserreichtums“
Erik Gawel

Finanzpolitik
Massive Krise der Kommunalfinanzen
Thomas Döring, Matthias Wohltmann

Arbeitsmarkt
Aus Sicht der Betriebe: Was es braucht, damit Inklusion besser gelingt
Anna-Maria Fischer, Karolin Hiesinger, Laura Pohlan

Energiepolitik
Wasserstoffimporte: Plädoyer für ein diversifiziertes Fördersystem
André Wolf

Gerechtigkeit
Soziale Gerechtigkeit in Deutschland: Wunsch versus Wirklichkeit
Dominik Enste, Rebecca Gabel, Johannes Müller, Jennifer Potthoff, Barbara-Natalie Unger

Konjunktur
Kupfer als Frühindikator wirtschaftlicher Entwicklung in Deutschland?
Lea Bernhardt, Ivan Sergio

A 58369 ISSN 0043-6275

sciendo

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

8

sciendo

https://wirtschaftsdienst.eu

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

E. Gawel — Wasserstress in Deutschland: Engpässe trotz „Wasserreichtums“ — 538

Kommentare

M. Fratzscher — Europäische Zentralbank: Revolution der EZB-Geldpolitik — 540
H. Stichnoth — Bürgergeld: Reformempfehlungen — 542
T. Just — Bauturbo: Teillösung gegen Wohnungsbaukrise — 543
W.-P. Schill — Energiewende: Beschleunigen statt bremsen — 544

Zeitgespräch

Neubelebung der Industriepolitik — 545
T. Kröger et al. — Strukturwandel in den Regionen: Was sich ändert und wie die Politik reagieren sollte — 546
R. Lehmann, T. Wollmershäuser — Strukturwandel – Verliert die Industrie in Deutschland wirklich an Bedeutung? — 554
J. von Weizsäcker — Governance für eine moderne Industriepolitik: Das Beispiel des saarländischen Transformationsfonds — 562
M. Hüther — Industriepolitik für Transformation und Resilienz — 566
S. Dullien — Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt — 572
J. Elspaß et al. — Raus aus der Mid-Tech-Falle: Eine Industriepolitik für Europa — 576

Analysen

T. Döring, M. Wohltmann — Massive Krise der Kommunalfinanzen — 583
A.-M. Fischer et al. — Aus Sicht der Betriebe: Was es braucht, damit Inklusion besser gelingt — 591
A. Wolf — Wasserstoffimporte: Plädoyer für ein diversifiziertes Fördersystem — 598

Ökonomische Trends

D. Enste et al. — Soziale Gerechtigkeit in Deutschland: Wunsch versus Wirklichkeit — 603
L. Bernhardt, I. Sergio — Kupfer als Frühindikator wirtschaftlicher Entwicklung in Deutschland? — 607

DOI: 10.2478/wd-2025-0137

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 538-539

JEL: L95, L98, Q25

Wasserstress in Deutschland: Engpässe trotz „Wasserreichtums“

Prof. Dr. Erik Gawel ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Institutionenökonomische Umweltforschung, Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ in Leipzig und Direktor des Instituts für Infrastruktur- und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig.

Deutschland gilt traditionell als wasserreiches Land. Tatsächlich werden derzeit im langjährigen Mittel kaum mehr als 12 % der insgesamt verfügbaren Wasserressourcen entnommen, weit unterhalb der gängigen 20 %-Schwelle, ab der man international von Wasserstress spricht. Die bundesweite Gesamtnutzung lag zuletzt 2004 knapp über dieser Marke (20,2 %). Doch entscheidend ist die Lage vor Ort: In den dürregeplagten Jahren 2018 bis 2022 kam es in einigen Regionen bereits zu lokalen Engpässen in der Wasserversorgung – trotz reichlicher Gesamtniederschläge im Bundesdurchschnitt. Unterschiedliche klimatische Bedingungen, eine räumlich und jahreszeitlich ungleiche Verteilung der Niederschläge sowie punktuell hohe Wasserentnahmen führen mancherorts zu Versorgungsproblemen. So gerieten in einigen Gemeinden während Hitzeperioden zeitweise die Leitungsnetze an ihre Kapazitätsgrenzen, wenn an heißen Tagen außergewöhnlich viel Wasser gleichzeitig nachgefragt wurde. Zudem konnte teils nicht auf lokale Grundwasservorräte zurückgegriffen werden, weil diese durch Nitratbelastung unbrauchbar waren – ein Folgeschaden intensiver Düngung, der die nutzbare Wassermenge weiter einschränkt. Darüber hinaus sind per Saldo noch ausreichende Niederschläge umso weniger nutzbar für Mensch und Natur, je mehr sie als Starkregen niedergehen, der kaum in der Fläche aufgenommen werden kann, sondern sogar noch zu Überschwemmungen und Überlastungen der Infrastruktur führt.

Spätestens die Dürrejahre 2018 bis 2022 haben das Thema Wasserknappheit auf die Agenda gebracht. Die mehrjährigen Niederschlagsdefizite führten regional zu deutlich sinkenden Grundwasserständen und ersten Problemen in der Wasserversorgung. Die Klimaerwärmung droht diese Unsicherheiten weiter zu verschärfen. So registrierte der Deutsche Wetterdienst im Frühjahr 2025 deutschlandweit ein historisches Niederschlagsminimum. Insbesondere Nord- und Ostdeutschland litten unter extremer Frühjahrstrockenheit, was die Böden stark austrocknen ließ, wie der UFZ-Dürremonitor ausweist. Künftige Klimaprojektionen sagen tendenziell niederschlagsärmere Sommer und häufigere Hitzeperioden voraus. Die Folge wären regional erhebliche Engpässe in der Wasserverfügbarkeit und verschärfte Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft, Industrie, Energieerzeugung und Trinkwasserversorgung – zulasten auch der aquatischen Ökosysteme. Trockenperioden und veränderte Niederschlagsmuster könnten das Gleichgewicht von Wasserangebot und -nachfrage aus den Fugen bringen. Schon heute zeichnen sich vermehrte Konflikte um knapper werdendes Wasser ab. Mehrere trockene Sommer hintereinander beeinträchtigen nicht nur die Landwirtschaft und Forstwirtschaft, sondern auch die öffentliche Wasserversorgung, die Schifffahrt und den Zustand von Flüssen, Feuchtgebieten und Wäldern.

Eine im Juni 2025 veröffentlichte Studie des Instituts für sozial-ökologische Forschung zeigt auf, dass bereits die Hälfte aller Landkreise und kreisfreien Städte von akutem oder strukturellem Grundwasserstress betroffen ist. Besonders in Teilen Ost-, Nord- und Westdeutschlands beobachten die Forschenden nachhaltige Probleme bei der Grundwasserversorgung. Dabei unterscheiden sie zwei Dimensionen: strukturellen Stress, wenn seit Jahren mehr als 20 % des neu gebildeten Grundwassers entnommen werden, und akuten Stress, der sich in zuletzt deutlich fallenden Grundwasserspiegeln äußert. Interessanterweise entfällt in den gestressten Regionen der Großteil der Entnahmen auf die öffentliche

© 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.

Trinkwasserversorgung. Daneben spielen Industrie und Landwirtschaft eine Rolle. Die Ursachen für Wasserstress sind regional unterschiedlich; oft wirken langjährige Übernutzung, klimatische Trockenheit und überregionale Wassertransfers zusammen.

Die beschriebenen Befunde machen deutlich, dass Deutschland seine Wasserwirtschaft an die neuen klimatischen Realitäten anpassen muss. Bund und Länder haben begonnen zu reagieren. Die Bundesregierung hat 2023 eine Nationale Wasserstrategie vorgelegt, die angesichts des Klimawandels langfristige Leitlinien für ein nachhaltiges Wassermanagement setzt. Sie sieht unter anderem vor, im Fall anhaltender Dürre Nutzungsprioritäten gesetzlich festzulegen und damit die Grundbedürfnisse und Ökosysteme gegenüber nachrangigen Nutzungen zu schützen. Parallel dazu arbeiten das Umweltbundesamt und die Bundesländer an operativen Leitlinien für akute Wasserknappheitssituationen. Auch technische und naturnahe Maßnahmen wie die Rückhaltung von Wasser in der Fläche, der Ausbau von Verbundleitungen, die Regenwasserspeicherung oder die Nutzung aufbereiteten Brauchwassers sind zu stärken. Diese Aktivitäten markieren einen Paradigmenwechsel: weg von der reinen Sicherstellung hin zur aktiven Steuerung von Wasserangebot und -nachfrage. Solche Maßnahmen erhöhen die Resilienz gegen Trockenperioden. Sie sind jedoch oft kostspielig und komplex in der Umsetzung. Umso wichtiger ist eine vorausschauende Politik, die Anreize zum sparsamen Umgang mit Wasser setzt und zugleich finanzielle Mittel generiert, um die Wasserversorgung klimafest zu machen.

Ergänzt werden sollte dieser Instrumentenmix daher durch wirtschaftliche Steuerungsansätze. Eine prominente Rolle spielen dabei Wasserentnahmeentgelte. In 13 von 16 Bundesländern wird bereits eine solche Abgabe erhoben. Sie dienen nicht nur zur Refinanzierung von Wasserinfrastruktur, sondern sollen auch einen vorsorgenden Anreiz für einen effizienten Wassergebrauch setzen und Umweltkosten einpreisen. Im Sinne des Verursacherprinzips lässt sich damit eine faire Lastenteilung zwischen Haushalten, Industrie und Landwirtschaft organisieren. Doch Bayern, Hessen und Thüringen verzichten bislang auf dieses Instrument. Ihre Zurückhaltung schwächt die bundesweite Steuerungskraft und fördert Wettbewerbsverzerrungen. Angesichts knapper werdender Ressourcen sollten alle Länder rasch nachziehen, der Bund sollte dabei Harmonisierungsvorgaben zur Verfügung stellen. Umfangreiche Bereichsausnahmen (z. B. für Bergbau und Landwirtschaft) sind kontraproduktiv. Eingriffe in den Wasserhaushalt dürfen im Klimawandel kein unbezahltes Allgemeingut mehr bleiben. Dazu sollten auch konsequent vollkostendeckende Wasserpreise beitragen, die Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie schon lange fordert.

Deutschland droht trotz insgesamt guter Wasserbilanz zunehmend unter regionaler und saisonaler Wasserknappheit zu leiden. Dürrejahre, fallende Grundwasserstände und Nutzungskonflikte zeigen: Die Anpassung an den Klimawandel erfordert mehr als nur technische Vorsorge. Auch wirtschaftliche Anreize wie Wasserentnahmeentgelte und Vollkostenpreise können helfen, den Wert der Ressource sichtbar zu machen. Neben der Vorsorge für akute Mangellagen müssen auch langfristig vorsorgende Strukturmaßnahmen ergriffen werden. Neben Preisanreizen gehört dazu auch ein Flächenmanagement, das Flüssen und Auen ihren Raum gibt und Retention ermöglicht. Auch der Stadtumbau ist angesprochen, um eine „blau-grüne“ Infrastruktur mit „Schwammfunktion“ zu schaffen, die Wasser vor Ort hält, Überschwemmungen vorbeugt und zugleich zur Verdunstungskühlung und zu mehr Lebensqualität beiträgt. Politik und Gesellschaft müssen jetzt handeln, um die Wasserverfügbarkeit für Mensch und Ökosysteme in der Zukunft nachhaltig zu sichern. Nicht zuletzt zeigt das Beispiel des Sektors Wasserwirtschaft, dass Klima-, Umwelt- und Naturschutz, deren Defizite im Zusammenspiel die vorgenannten Folgekosten für fast alle Lebensbereiche produzieren, keine lästigen Nebenaufgaben sind, die man politisch beliebig hintanstellen könne. Vielmehr sind sie ganz offensichtlich ein integraler Bestandteil vorsorgender und rationaler Wirtschaftspolitik.

DOI: 10.2478/wd-2025-0138

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 540-541

JEL: E58

Europäische Zentralbank

Revolution der EZB-Geldpolitik

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat mit ihrer jüngsten Strategieanpassung den wohl tiefgreifendsten Wandel seit ihrer Gründung im Jahr 1998 vollzogen (ECB, 2025a, 2025b). Auch wenn dies so nicht kommuniziert wird, verabschiedet sie sich von einem strikt regelbasierten Ansatz und gesteht sich künftig deutlich mehr Ermessensspielraum bei geldpolitischen Entscheidungen zu. Das ist ein mutiger und richtiger Schritt – aber auch einer, der mit Risiken verbunden ist.

Nach den europäischen Verträgen ist die EZB ausschließlich dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Sie bestimmt jedoch selbst, wie sie dieses Ziel interpretiert und mit welcher Strategie sie es verfolgt. Nun hat sie diesen Rahmen formal nur geringfügig, in der Praxis jedoch grundlegend verändert. Zwar bleibt das Inflationsziel von 2 % in der mittleren Frist bestehen, ebenso wie das Prinzip der Symmetrie – also die gleichgewichtige Reaktion auf zu hohe wie auf zu niedrige Inflation.

Neu ist jedoch, dass die EZB künftig eine explizite Abschätzung der Angemessenheit ihrer Geldpolitik vornehmen will: Der Nutzen geldpolitischer Maßnahmen soll ins Verhältnis zu möglichen Kosten und Risiken für Realwirtschaft und Finanzsystem gesetzt werden. Nicht alleine „der wahrscheinlichste Pfad der Inflation" wird in Zukunft relevant für die geldpolitischen Entscheidungen sein – so die EZB. Die EZB sieht sich in der Rolle einer Risikomanagerin, die alternative Szenarien mit hohen Risiken und Kosten kommuniziert – so wie prominent von Goodhart (2023) und Bernanke (2024) empfohlen wurde – und stärker berücksichtigt. Dies erlaubt es der EZB prinzipiell, auf für die Preisstabilität eigentlich notwendige geldpolitische Maßnahmen zu verzichten, wenn deren Nebenwirkungen unverhältnismäßig groß und deren Effektivität gering wären. Damit verliert das Inflationsziel seine uneingeschränkte Vorrangstellung – und größere Abweichungen vom Ziel könnten länger in Kauf genommen werden.

EZB-Präsidentin Christine Lagarde (2025) betont in ihrer Rede zur neuen Strategie, dass die EZB eine solche Abweichung vor allem dann in Betracht zieht, wenn Inflationserwartungen gut verankert sind. Sie argumentiert, eine anhaltende („persistent") Reaktion der Geldpolitik sei ein Substitut für eine kraftvolle („forceful") Reaktion – also die EZB könne beispielsweise eine starke Zinserhöhung durch eine weniger starke aber länger anhaltende Zinserhöhung ersetzen. Das Argument kann aber nicht richtig sein – beide können keine perfekten Substitute sein.

Nun mag man einwenden, dieser Fall einer schwierigen Abwägung trete sehr selten ein. Die EZB könnte jedoch vor allem in Krisenzeiten vor eine solche Abwägung gestellt werden. Wer sich an die Jahre 2015 bis 2019 erinnert, wird sich auch an die Kritik des damaligen Bundesbankpräsidenten Jens Weidmann erinnern. Damals kaufte die EZB in großem Umfang Anleihen, drückte die Renditen auf deutsche Staatsanleihen ins Negative und löste Marktverzerrungen aus. Viele Finanzinstitutionen gerieten dadurch unter Druck. Weidmanns Kritik war berechtigt – aber ihre damalige Strategie erlaubte der EZB keine Abwägung gegen wirtschaftliche und finanzielle Nebenwirkungen.

Die entscheidende Frage ist: Könnte die EZB unter ihrer neuen Strategie nun in einer solchen Situation anders entscheiden oder würde es ihr dadurch zumindest leichter begründbar? Die Antwort ist: Ja! Damit ist die neue geldpolitische Strategie der EZB eben nicht eine Evolution, sondern eher eine Revolution – anders als von Präsidentin Lagarde dargelegt.

Eine andere Perspektive ist, dass die EZB durch die neue Strategie ihre Diskretion und ihren Handlungsspielraum weiter ausweiten wird. Die bisherige Diskretion der EZB bestand vor allem in der mangelnden Konkretheit darüber, welcher Zeitraum mit dem Begriff „mittlere Frist" gemeint ist, über den die EZB ihr Preisstabilitätsziel erfüllen will. Wird die EZB in Zukunft ihr Mandat als erreicht ansehen, wenn sie nach einem Schock die Preisstabilität nach drei Jahren wieder erreicht? Wie ist es mit vier Jahren oder fünf Jahren? Die neue Strategie wird es der EZB erleichtern zu rechtfertigen, weshalb sie auf entschiedenere Maßnahmen verzichtet, wenn sie auf eine gute Verankerung der Inflationserwartungen verweisen kann und ihre Projektionen eine Rückkehr zu einer Inflationsrate von 2 % nach drei Jahren andeuten.

Diese Spielräume bringen jedoch auch neue Herausforderungen mit sich. Denn unter denselben wirtschaftlichen Rahmenbedingungen könnten künftig (leichter und häufiger) unterschiedliche geldpolitische Entscheidungen getroffen werden – abhängig von der jeweiligen Einschätzung der Risiken. Diese Flexibilität ist einer veränderten Realität geschuldet, wie ich bereits in der Vergangenheit betont habe (Fratzscher, 2024): Zentralbanken

© 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.

operieren heute in einer Welt, die von permanenten externen Schocks vor allem auf der Angebotsseite geprägt ist – von Finanz- und Schuldenkrisen über Pandemien bis hin zu geopolitischen Spannungen, Energiepreissprüngen und Umweltkatastrophen, wie beispielsweise von Constancio (2025) in seiner Kritik der neuen Strategie betont wird.

In einer solchen Welt ist es unrealistisch, dass Zentralbanken Preisstabilität mit klassischen Instrumenten jederzeit und dauerhaft garantieren können. Und es wäre daher unklug, Maßnahmen zu ergreifen, die zugleich enorme Kollateralschäden verursachen und das Vertrauen in die Institution untergraben. Insofern ist die neue Strategie nachvollziehbar und klug – sie erlaubt Abwägung und Augenmaß.

Gleichwohl kann es problematisch werden, dass sich die EZB ein höheres Maß an Diskretion einräumt. Wann sind die Nebenwirkungen groß genug, um vom Ziel der Preisstabilität abzuweichen? Welche ökonomischen Aspekte fließen in diese Entscheidung ein? Geht es nur um Finanzstabilität, Beschäftigung und Wachstum? Oder auch um Ungleichheit, Innovationskraft und europäische Integration?

Ein Blick in die USA zeigt: Die Federal Reserve verfügt über ein sogenanntes duales Mandat – Preisstabilität und maximale Beschäftigung. Das erlaubt ihr, zwischen den beiden Zielen zu gewichten. Die EZB hingegen hat formal nur ein primäres Ziel. Ihre neue Strategie erlaubt ihr faktisch eine temporäre Abweichung von ihrem Primärziel, da sie potenziell viele Gründe zulässt, um das Preisstabilitätsziel zeitweise nachzuordnen.

Diese neue Offenheit birgt drei zentrale Risiken: *Erstens*, der Verlust an Glaubwürdigkeit. Nicht die geldpolitische Maßnahme selbst entscheidet über deren Erfolg, sondern vor allem die Erwartung, die sie bei Marktteilnehmern auslöst und die Glaubwürdigkeit der Institution. Wenn jedoch unklar ist, wie die EZB auf wirtschaftliche Entwicklungen reagiert, kann die Wirksamkeit der Geldpolitik in Bezug auf Preisstabilität leiden. Die EZB muss daher ihre Reaktionsfunktion – also ihre Entscheidungslogik – transparent darlegen und klar kommunizieren, und somit ihren Ermessensspielraum ein Stück weit wieder einengen. Nur so kann sie Vertrauen erhalten und wirksam bleiben.

Das *zweite* Risiko: eine größere Kakophonie der Kommunikation und Unsicherheit über den geldpolitischen Kurs. Der EZB-Rat ist ein politisches Gremium, in dem die nationalen Notenbankgouverneure eine zentrale Rolle spielen. Ihre Positionen reflektieren nicht selten nationale Interessen und wirtschaftspolitische Präferenzen. Länder mit einer hohen Inflationsaversion wie Deutschland neigen zu restriktiver Geldpolitik, hoch verschuldete Länder eher zu einem expansiven Kurs. Wenn nun deutlich mehr Faktoren in geldpolitische Entscheidungen einfließen, steigt die Wahrscheinlichkeit divergierender Positionen. Dies erschwert die Konsensfindung – und erhöht das Risiko inkohärenter Kommunikation und die Unsicherheit über den geldpolitischen Kurs, was wiederum die Volatilität an den Märkten befördern kann.

Drittens besteht die Gefahr, einen Teil der faktischen Unabhängigkeit zu verlieren. Eine flexiblere Strategie erhöht die Gefahr, dass Regierungen versuchen, Einfluss auf die EZB zu nehmen. Beispielsweise könnten sie eine lockerere Geldpolitik fordern, um fiskalischen Spielraum zu gewinnen oder höhere Schuldenstände zu finanzieren. Die fiskalische Dominanz könnte sich so verstärken – mit weitreichenden Folgen für die faktische Unabhängigkeit und somit für die Effektivität der Notenbank.

Die EZB hat mit ihrer neuen Strategie einen notwendigen und mutigen Schritt unternommen – sie trägt damit den Realitäten einer multipolaren, krisenanfälligen Welt Rechnung. Doch muss sie in Zukunft sehr klar offenlegen, wie sie ihre Abwägungen trifft, unter welchen Bedingungen sie von ihrer klassischen Reaktionsweise abweicht – und wie sie ihre geldpolitische Linie trotz größerer Flexibilität glaubwürdig vermittelt.

Nur wenn sie ihre neue strategische Flexibilität mit einem ebenso hohen Maß an Transparenz und Kommunikationsstärke verbindet, kann sie ihre Unabhängigkeit bewahren, ihre Effektivität sichern und dem gestiegenen Anspruch an ihre Rolle in einer instabileren Welt gerecht werden.

Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin);
Humboldt-Universität zu Berlin

Literatur

Bernanke, B. (2024). *Forecasting for monetary policy making and communication at the Bank of England: a review*. Bank of England Independent Evaluation Office.

Constancio, V. (2025, 14. Juli). *A few concerns about the ECB's new monetary framework*.

European Central Bank. (2025a). *The ECB's monetary policy strategy statement*.

European Central Bank. (2025b). *Strategy review*.

Fratzscher, M. (2024, 19. November). Darum muss die EZB die Strategie wechseln. *Handelsblatt*.

Goodhart, C. (2023). *Should central banks abandon single point forecasts?, 29. August 2023*. VOX EU.

Lagarde, C. (2025, 30. Juni). *Strategy assessment: lessons learned*.

DOI: 10.2478/wd-2025-0139

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 542

JEL: H55, J21, J28

Bürgergeld

Reformempfehlungen

Das Bürgergeld ist als existenzsichernde Grundsicherung ein zentraler Bestandteil des Sozialstaats. Es garantiert in persönlichen Notlagen den Lebensunterhalt und trägt damit gerade in Krisenzeiten zur gesellschaftlichen Stabilität bei. Diese stabilisierende Funktion hat allerdings ihren Preis: Die hohen Transferentzugsraten senken die Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, da Teile des zusätzlichen Einkommens durch reduzierte Transfers aufgezehrt werden. Und aus staatlicher Sicht – damit letztlich für alle Steuerzahler – ist das Bürgergeld ein erheblicher Ausgabenposten.

In der aktuellen Debatte wird mitunter suggeriert, dass sich durch Reformen beim Bürgergeld beträchtliche Summen sparen ließen. Das scheint angesichts des Zielkonflikts wenig realistisch. Die Leistungen deutlich abzusenken, wäre sehr schwierig: Eine Neudefinition des Existenzminimums wäre nötig, die eine Abkehr von der bisherigen Praxis der Bedarfsermittlung bedeuten würde. Das ist nicht nur juristisch kaum durchsetzbar, es würde auch zu großen Härten für die Betroffenen – darunter Kinder und Jugendliche – führen und wäre angesichts der gut dokumentierten Folgekosten von Armut kontraproduktiv. Ein stärkerer Transferentzug wiederum würde den Kreis der Leistungsbezieher ausweiten und wäre entsprechend teuer. Ob sich das Arbeitsvolumen über diesen Hebel überhaupt steigern lässt, hängt von der genauen Ausgestaltung ab. Kleinere Verbesserungen sind dennoch möglich. ZEW und ifo-Institut haben in einer Studie für das BMAS einen Vorschlag vorgelegt, der zu einem leichten Anstieg des Arbeitsvolumens führen und sich über dadurch höhere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge insgesamt selbst tragen würde.

Ebenfalls leicht umsetzen ließe sich eine bessere Ermittlung der Regelbedarfe. Der Ampel-Koalitionsvertrag hatte eine Neuberechnung des Existenzminimums von Kindern angekündigt, die aber nicht zustande kam. So beruhen die sogenannten Verteilungsschlüssel nach wie vor auf Daten und Methoden, die fast ein Vierteljahrhundert alt sind. Angesichts der zentralen Bedeutung der Regelbedarfe im Sozial- und Steuerrecht ist das genauso unverständlich wie die Tatsache, dass Haushalte von Allein- und Getrennterziehenden nicht in die Regelbedarfsermittlung eingehen und für ihre besonderen Bedarfe somit keine empirische Grundlage existiert. In beiden Fällen ließe sich mit vergleichsweise geringem finanziellem Aufwand Abhilfe schaffen.

© 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.

Unglücklich ist auch die Anpassung der Sozialleistungen über die Zeit. Beim Bürgergeld war die Anpassung in den letzten, von hoher Inflationsdynamik gezeichneten Jahren – gemessen an den Verbraucherpreisen – erst zu niedrig und 2024 dann deutlich zu hoch. Dieses Problem dürfte sich bei den jetzt wieder niedrigeren Inflationsraten entschärfen. Ein anderes Problem bleibt jedoch bestehen: Da das gegenüber dem Bürgergeld vorrangige Wohngeld nur alle zwei Jahre angepasst wird, kommt es zu ständigen Pendelbewegungen zwischen den beiden Sozialleistungen – mit Reibungsverlusten bei den Betroffenen und in der Verwaltung. Eine naheliegende Lösung wäre eine jährliche Anpassung auch beim Wohngeld.

Noch besser wäre ein großer Wurf, der das Nebeneinander von verschiedenen Sozialsystemen (Bürgergeld hier, Wohngeld und Kinderzuschlag dort, bei Allein- und Getrennterziehenden gegebenenfalls noch der Unterhaltsvorschuss) beseitigt. Die Leistungen setzen alle letztlich am gleichen zu deckenden Bedarf an, werden jedoch von verschiedenen Stellen verwaltet und sehen verschiedene Regeln zur Anrechnung von eigenem Einkommen vor. Bei einem gleichzeitigen Bezug von Wohngeld und Kinderzuschlag treten zudem sehr hohe Grenzbelastungen auf, von jedem selbst verdienten Euro bleibt also nur wenig übrig.

Es spricht einiges dafür, das Wohngeld und den Kinderzuschlag (der ohnehin erst Mitte der 2000er Jahre eingeführt wurde) abzuschaffen. Weniger klar ist, was an ihre Stelle treten sollte. Eine einfache Ausdehnung der Bürgergeld-Logik auf mittlere Einkommen wäre schwierig. Deren strenge Einzelfallprüfung taugt nicht für einen Einkommensbereich, in dem durch Pauschalierungen und möglichst lange Bescheidzeiträume Vereinfachungen für Verwaltung und Bürger angestrebt werden sollten. Besser wäre daher wohl eine Lösung über eine negative Einkommensteuer. Diese könnte bei abhängig Beschäftigten automatisch mit dem Lohnsteuerverfahren gewährt werden, sodass für einen großen Teil der Berechtigten das Problem der Nichtinanspruchnahme, zumindest für den pauschalierten Teil der Bedarfe, gelöst wäre.

Das Bürgergeld würde dann nur noch für die untersten Einkommensgruppen gelten, etwa bis zum Erreichen der Geringfügigkeitsschwelle oder des steuerlichen Grundfreibetrags. Dieser Schwellenwert wäre unabhängig von der Haushaltszusammensetzung, den Kosten der Unterkunft und dem Wohnort. Die Anspruchsvoraussetzungen wären somit deutlich einfacher und transparenter als im derzeitigen System der Vorrangprüfung.

Prof. Dr. Holger Stichnoth
ZEW-Forschungsgruppe Ungleichheit und Verteilungspolitik

DOI: 10.2478/wd-2025-0140

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 543

JEL: K25, L74, R31, R38

Bauturbo

Teillösung gegen Wohnungsbaukrise

Im Jahr 2024 wurden in Deutschland 251.937 Wohnungen fertiggestellt, etwa 15 % weniger als im Jahr zuvor. Das von der Vorgängerregierung ausgegebene Ziel von 400.000 Wohnungen pro Jahr wurde in keinem Jahr auch nur annähernd erreicht. Dabei wäre eine Angebotsausweitung dringend erforderlich, weil die Mieten nicht nur in den Ballungszentren weiterhin deutlich zulegen, und in der Politik keine Bereitschaft besteht, das Mietrecht zu liberalisieren; so wurde beispielsweise die Mietpreisbremse verlängert. Zwar dürfte der zyklische Tiefpunkt der Bauwirtschaft im zweiten Halbjahr 2024 durchschritten worden sein – die saisonbereinigten Baugenehmigungszahlen legten seitdem etwas zu, die Finanzierungsabschlüsse ebenfalls und auch die Stimmungsindikatoren verbesserten sich leicht. Doch alle diese Aufhellungen erfolgen langsam und auf sehr niedrigem Niveau.

Die neue Bundesregierung hat daher eine Reihe von Sofortmaßnahmen beschlossen, um das im Koalitionsvertrag selbst gesteckte Ziel – Wohnen „bezahlbar, verfügbar und umweltverträglich zu gestalten“ – zügig zu erreichen. Mit den nun im Kabinett beschlossenen Maßnahmen versucht die Regierung den Balance-Akt zwischen Vollgas (Bauturbo) und Bremsklotz (Mietpreisbremse) zu meistern. Konkret wird mit dem § 246e im Baugesetzbuch die Möglichkeit geschaffen, Genehmigungsverfahren und damit Bauen zu beschleunigen, indem Kommunen vom bisher geltenden Bauplanungsrecht abweichen dürfen. Künftig können sie darauf verzichten, einen Bebauungsplan aufzustellen. Auch das Aufstocken von Wohnungen sowie die Umwidmung von Nichtwohnflächen in Wohnflächen wird erleichtert, und der Lärmschutz darf etwas aufgeweicht werden. Mit diesem Maßnahmenbündel dürfte Bauen schneller und auch günstiger werden. Zumindest wirken die Maßnahmen dem Baupreisauftrieb entgegen.

Natürlich hat der Bauturbo einen Preis. Die bisher langwierigeren Genehmigungs- und Planungsverfahren sollten es den Behörden ermöglichen, Bürger einzubeziehen, Gefährdungslagen auszuschließen und zu einem Interessenausgleich in der Stadt beizutragen. Der Bauturbo wird also auch zu Verlierern führen. Und doch ist der Preis in einer Zeit deutlich steigender Mieten gerechtfertigt, denn er führt zu einer Stärkung der Interessen jener Haushalte, die sich bisher unzureichend mit Wohnraum versorgen können – Zuziehende, oft junge Haushalte aus dem In- und Ausland, die häufig relativ hohe Neuvertragsmieten vereinbaren müssen.

Dass der Bauturbo mit einer Verlängerung des Umwandlungsschutzes für Mietwohnungen verbunden wurde, wiegt meiner Ansicht nach nicht sehr schwer. Diese Verlängerung bis 2030 wäre wahrscheinlich auch ohne den Turbo zu erwarten gewesen, ähnlich wie die Verlängerung der Mietpreisbremse.

Die Hauptgefahr liegt nicht im Konstrukt des Turbos und auch nicht in der gesetzgeberischen Umsetzung – damit ist zu rechnen – , sondern darin, dass der Bauturbo erst dann zündet, wenn er täglich in Dutzenden Bauämtern und Stadtparlamenten gelebt wird und die Ergebnisse von den Bürgern auch akzeptiert werden. Ein Fortfall der Bebauungsplanverfahren kann eine Beschleunigung bedeuten, doch vorsichtige Politiker und Bürokraten werden damit nicht bürgerferne oder sogar bürgerfeindliche Planung umsetzen. Wie viel Zeit tatsächlich eingespart werden kann, bleibt abzuwarten. Wie zufrieden die Bürger mit den Kompromissen sein werden ebenfalls, und auch, ob wiederwahlorientierte Kommunalpolitiker die Interessen der Zuziehenden nun künftig stärker gewichten werden als die Interessen der Etablierten.

Insofern sehe ich die Hauptgefahr darin, dass der Bauturbo zu große Erwartungen bei der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie bei den Mietwohnungssuchenden weckt. Das beschlossene Maßnahmenbündel ist sinnvoll, das Potenzial ist durchaus beachtlich. Doch weil die Finanzierungszinsen noch immer nicht deutlich sinken, weil die wirtschaftliche und geopolitische Unsicherheit weiterhin hoch ist, weil Baukosten durch exogene Schocks steigen und die Vorteile des Turbos konterkarieren können, wäre es wichtig, den Bauturbo in ein Bündel weiterer Maßnahmen einzubetten: Die Bau- und Immobilienwirtschaft ist noch immer sehr kleinteilig organisiert und auch daher unzureichend digitalisiert. Nun ist es nicht Aufgabe der Politik, Unternehmen zukunftsfähig aufzustellen. Doch die Politik kann ordnende Rahmen setzen, sodass sich Größe und Digitalisierung für Unternehmen rechnen und günstigeres Bauen die Folge sein könnte. Die Vielfalt an Bauordnungen, die fehlende Digitalisierung von Behörden sowie der Mangel an Daten und Markttransparenz tragen dazu bei, dass etwa serielles oder modulares Bauen bisher zu selten eine kosteneffiziente Lösung für Unternehmen darstellen. Eigentlich bräuchte es also nicht (nur) den Bauturbo, sondern eine mehrstufige Baurakete, von der nun die erste Stufe gezündet wurde.

Prof. Dr. Tobias Just
International Real Estate Business School, Universität Regensburg

© 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-2025-0141

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 544

JEL: Q42, Q48, Q58

Energiewende

Beschleunigen statt bremsen

Ihrem Koalitionsvertrag zufolge will die schwarz-rote Bundesregierung die Energiewende „transparent, planbar und pragmatisch zum Erfolg machen“. Diesen Zielen dürfte die Mehrheit aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft zustimmen. Allerdings gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, was eine erfolgreiche Energiewende ausmacht. Aus Perspektive des Klimaschutzes steht ein zügiger Ausbau erneuerbarer Energien im Fokus, um fossile Energieträger zu substituieren. Der energiepolitische Diskurs drehte sich dagegen zuletzt eher um die Kosten der Energiewende und wie sie möglichst gering gehalten werden könnten.

Die letzte Bundesregierung war angetreten, die Energiewende deutlich zu beschleunigen. Hierzu hat die Ampel-Koalition die Ausbauziele für verschiedene Schlüsseltechnologien deutlich erhöht, beispielsweise für erneuerbaren Strom, die Elektromobilität oder grünen Wasserstoff. Die meisten dieser Ziele sind im Einklang mit aktuellen Energieszenarien, die Klimaneutralität im Jahr 2045 erreichen – wozu sich auch die neue schwarz-rote Regierung bekannt hat. Außerdem hat die Ampel vielfältige Maßnahmen ergriffen. Beispielsweise wurden die Ausschreibungsmengen für erneuerbare Energien deutlich erhöht, Planungs- und Genehmigungsprozesse verbessert und diverse Fördermaßnahmen aufgesetzt. Dadurch hat sich das Energiewendetempo in vielen Bereichen deutlich erhöht. Dennoch ist die Geschwindigkeit bei fast allen Schlüsseltechnologien noch zu gering, um die für das Jahr 2030 gesetzten Zwischenziele zu erreichen. Dies gilt ganz besonders für die sogenannte Sektorenkopplung: Die Flotte von Elektroautos wächst bisher nur langsam, unter den neu installierten Heizungen sind immer noch mehr Gas- und Ölheizungen als Wärmepumpen, und der grüne Wasserstoff steckt noch in den Kinderschuhen (Schill et al., 2025).

Die Voraussetzungen für die nötige Beschleunigung der Energiewende haben sich jedoch zuletzt deutlich verbessert. Beispielsweise sind bei der Windkraft an Land die Genehmigungszahlen seit 2024 auf einem Rekordniveau, bei der Windkraft auf See wurden im großen Umfang neue Anlagen erfolgreich ausgeschrieben und Netzanschlüsse geplant. Der weitere Photovoltaikausbau kann davon profitieren, dass die Kosten von PV-Anlagen und Batteriespeichern stark gesunken sind. Zudem wurden erste Schritte unternommen, um den wachsenden Herausforderungen der Einspeisung von Aufdachanlagen zu begegnen. Bei den Wärmepumpen wurden die Kapazitäten in Industrie und Handwerk erweitert. Nicht zuletzt ist bei der Elektromobilität die Schnellladeinfrastruktur zuletzt deutlich schneller gewachsen als die Fahrzeugflotte.

Trotz dieser verbesserten Voraussetzungen scheint die Beschleunigung der Energiewende für die aktuelle Bundesregierung keine Priorität zu haben. Vielmehr deuten die angestrebte Synchronisation von Windkraft- und Netzausbau sowie der angekündigte „Realitätscheck“ der benötigten Strommengen darauf hin, dass die Transformation eher gebremst als beschleunigt werden soll. Auf den ersten Blick mag es effizient erscheinen, den durchaus mit Friktionen verbundenen Ausbau der erneuerbaren Energien nicht übermäßig zu forcieren, wenn die Stromnachfrage sich schwächer entwickelt. Allerdings ist es kein Grund zum Feiern, wenn für Elektroautos, Wärmepumpen und grünen Wasserstoff weniger Strom gebraucht wird als geplant – denn somit werden auch weniger fossile Kraft- und Brennstoffe eingespart, was die Erreichung der Klimaziele erschwert. Hinzu kommt, dass insbesondere der Ausbau der Windkraft aufgrund langer Vorlaufzeiten sehr träge ist. Kurzfristig können die Ausbauraten nur begrenzt gesteigert werden, dies haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt. Außerdem ist langfristige Planungssicherheit wichtig für Investitionen in viele Energiewendetechnologien – nicht nur für die Realisierung und Finanzierung einzelner Projekte, sondern auch für leistungsfähige und resiliente Lieferketten.

Daher wäre es ein Fehler, die Energiewende nun aus falsch verstandenen Kostenerwägungen wieder abzuwürgen. Beim Ausbau der erneuerbaren Energien sollte der bereits eingeschlagene Kurs gehalten werden, ergänzt durch einen Abbau von Hürden für Speicher und andere Flexibilitätstechnologien. Vor allem aber benötigt die Sektorenkopplung einen deutlichen Wachstumsimpuls. Hierfür hat die aktuelle Regierung deutlich größere Spielräume als die letzte – nicht zuletzt aufgrund der verbesserten Finanzierungsmöglichkeiten in Zeiten der Sondervermögen. Zu beachten ist, dass Deutschland keine Insel und bei vielen Technologien nicht einmal mehr ein Vorreiter ist: Wind- und Solarenergie, Wärmepumpen und Elektroautos entwickeln sich in anderen Ländern mittlerweile deutlich dynamischer, auch was die Entwicklung der Technologien betrifft. Was es braucht, sind also keine weiteren „Realitätschecks“ – sondern die tatsächliche Umsetzung der Energiewende in Deutschland.

Dr. Wolf-Peter Schill
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)

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

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

Literatur

Schill, W.-P., Guéret, A., Roth, A. & Schmidt, F. (2025). Bilanz des Ampel-Monitors: Mehr Tempo für die Energiewende. *DIW Wochenbericht*, *7*, 87–95.

DOI: 10.2478/wd-2025-0142

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 545
JEL: L52, O25

Neubelebung der Industriepolitik

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung finden sich verschiedene Ziele zur Stärkung des Industriestandorts Deutschland: Entbürokratisierung, verkürzte Genehmigungsverfahren und der Ausbau der Infrastruktur. Sicherheit und die Resilienz von Lieferketten sind in Zeiten veränderter geoökonomischer Risiken zu einer weiteren Begründung für eine aktive Industriepolitik geworden. Die Beiträge dieses Zeitgesprächs sammeln Impulse, wie eine ganzheitlich konzipierte Industriepolitik die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stärken und einen nachhaltigen Strukturwandel fördern kann. Damit diese langfristig wirkt, gilt es, nationale und europäische Lösungen zu koordinieren und politökonomische Realitäten zu berücksichtigen.

Strukturwandel in den Regionen: Was sich ändert und wie die Politik reagieren sollte

Thilo Kroeger, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); Universität Kopenhagen

Claudia Schaffranka, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft), Wiesbaden

Monika Schnitzer, Ludwig-Maximilians-Universität München; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft), Wiesbaden

Strukturwandel – Verliert die Industrie in Deutschland wirklich an Bedeutung?

Robert Lehmann, ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München

Timo Wollmershäuser, ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München

Governance für eine moderne Industriepolitik: Das Beispiel des saarländischen Transformationsfonds

Jakob von Weizsäcker, Minister der Finanzen und für Wissenschaft im Saarland

Industriepolitik für Transformation und Resilienz

Michael Hüther, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW Köln); EBS Universität Wiesbaden

Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt

Sebastian Dullien, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Raus aus der Mid-Tech-Falle: Eine Industriepolitik für Europa

Julia Elspaß, Klimaagentur Rhein-Ruhr in Bottrop

Roland Mattmüller, EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Oestrich-Winkel

Diane Robers, EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Oestrich-Winkel

---

Title: *Revival of industrial policy*

Abstract: *The coalition agreement of the new federal government contains various objectives for strengthening Germany as an industrial site: reducing bureaucracy, shortening approval procedures and expanding infrastructure. In times of changing geo-economic risks, security and the resilience of supply chains have become an additional justification for an active industrial policy. The contributions to this Zeitgespräch gather ideas on how a holistically designed industrial policy can strengthen the competitiveness of the German economy and promote sustainable structural change. For this to have a long-term effect, it is important to coordinate national and European solutions and take political and economic realities into account.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0143

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 546-553

JEL: L52, R11, R58

Thilo Kroeger, Claudia Schaffranka, Monika Schnitzer

Strukturwandel in den Regionen: Was sich ändert und wie die Politik reagieren sollte

In Deutschland verlief der Strukturwandel weg von der Industrie lange Zeit deutlich langsamer als in anderen, ähnlich entwickelten Ländern. Nun wird er zunehmend von globalen Megatrends wie Digitalisierung, Dekarbonisierung, demografischem Wandel und veränderten internationalen Wirtschaftsbeziehungen geprägt. Es zeigen sich regional stark differenzierte Anpassungsprozesse: Ballungsräume profitieren von Innovationsdichte und Infrastruktur, während ländliche Regionen mit strukturellen Defiziten kämpfen. Auch einst wirtschaftlich stabile Regionen geraten zunehmend unter Druck. Dies macht eine differenzierte, zukunftsorientierte Strukturpolitik notwendig, die regionale Innovationskraft stärkt, Qualifizierung fördert und Infrastruktur in der Fläche aufbaut.

Der Strukturwandel in Deutschland beschleunigt sich. Nachdem der Anteil des Industriesektors, anders als in den meisten anderen europäischen Ländern, über viele Jahre stabil blieb, fürchten viele nun eine zunehmende Deindustrialisierung. Globale Megatrends wie die Digitalisierung und Künstliche Intelligenz, die Dekarbonisierung, ein Wandel der internationalen Arbeitsteilung und der demografische Wandel führen zu tiefgreifenden Veränderungen in den Wirtschaftssektoren und in der regionalen Wirtschaftsstruktur (SVR Wirtschaft, 2025). Der Strukturwandel erreicht zunehmend auch Regionen, die bisher strukturstabil und wirtschaftlich erfolgreich waren. Aufgrund der ausgeprägten regionalen Unterschiede in Wirtschaftsstruktur, Innovationskraft und Arbeitsmarktprofilen verläuft der Wandel räumlich heterogen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen daher differenziert ansetzen: Investitionen in Infrastruktur, eine gezielte Förderung regionaler Innovationskraft und Maßnahmen zur Verbesserung von Humankapital und Mobilität können helfen, den Strukturwandel erfolgreich zu gestalten und gleichzeitig regionale Disparitäten nicht weiter zu vertiefen.

© 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.

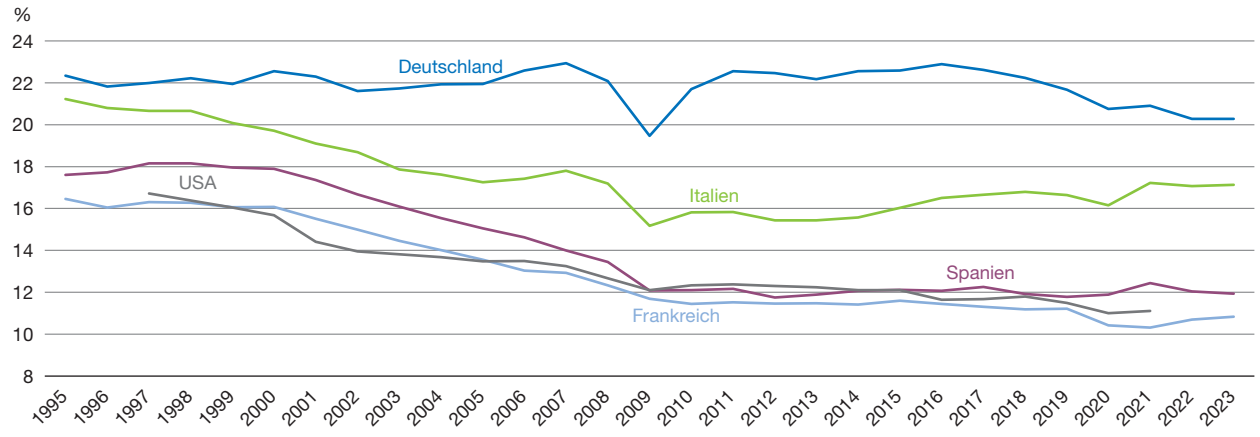
Dr. Thilo Kroeger ist wissenschaftlicher Referent am DIW Berlin und externer PostDoc an der Universität Kopenhagen.

Dr. Claudia Schaffranka ist Senior Referentin für Finanzmärkte sowie Umwelt- und Energiepolitik im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft).

Prof. Dr. Monika Schnitzer ist Professorin an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Vorsitzende des SVR Wirtschaft.

Strukturwandel beschreibt die langfristige Veränderung der sektoralen Zusammensetzung von Volkswirtschaften. In den entwickelten Volkswirtschaften kam es im Zuge der fortgeschrittenen Industrialisierung, Technologisierung und mit steigendem Wohlstand zu einem Rückgang der Industrieanteile zugunsten von Dienstleistungen (Herrendorf et al., 2014). Während in Ländern wie den Vereinigten Staaten und Großbritannien bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts ein starker Strukturwandel, also ein Rückgang der Wertschöpfungsanteile des Verarbeitenden Gewerbes, zu beobachten ist, verlief dieser Prozess in Deutschland langsamer. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung war mit rund 20 % im Jahr 2023 weiterhin hoch, verglichen mit etwa 11 % in den USA oder 16 % im europäischen Durchschnitt (Abbildung 1). Dieser stabile Industrieanteil Deutschlands wurde begünstigt durch eine technologische Führungsposition in der Investitionsgüterherstellung, eine enge Einbindung in globale Wertschöpfungsketten sowie eine starke Mittelstandsstruktur. Gleichzeitig trugen auch wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf die Aufrechterhaltung des

Abbildung 1
Strukturwandel im internationalen Vergleich
Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an gesamter Wertschöpfung



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten von Eurostat (o. D.).

Status quo ausgerichtet waren, zur Pfadabhängigkeit der deutschen Wirtschaftsstruktur bei (ElFayoumi et al., 2018).

Regionale Unterschiede

Die Wirtschaftsstruktur Deutschlands ist regional stark differenziert. Während es in Ballungsräumen wie Frankfurt, Hamburg oder München dynamische Dienstleistungssektoren gibt, bleibt in Süd- und Westdeutschland der industrielle Schwerpunkt dominant. Über nahezu alle Regionen zeigt sich in den letzten Jahren ein Fortschreiten des Strukturwandels, lediglich in einigen wenigen Regionen haben die Beschäftigtenanteile in den Dienstleistungen im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2021 nicht zugenommen (Abbildung 2). Eher ländliche Regionen, die bereits vom Strukturwandel betroffen waren, sind dabei oftmals weiterhin durch eine wenig technologie- oder wissensintensive Industriestruktur geprägt.

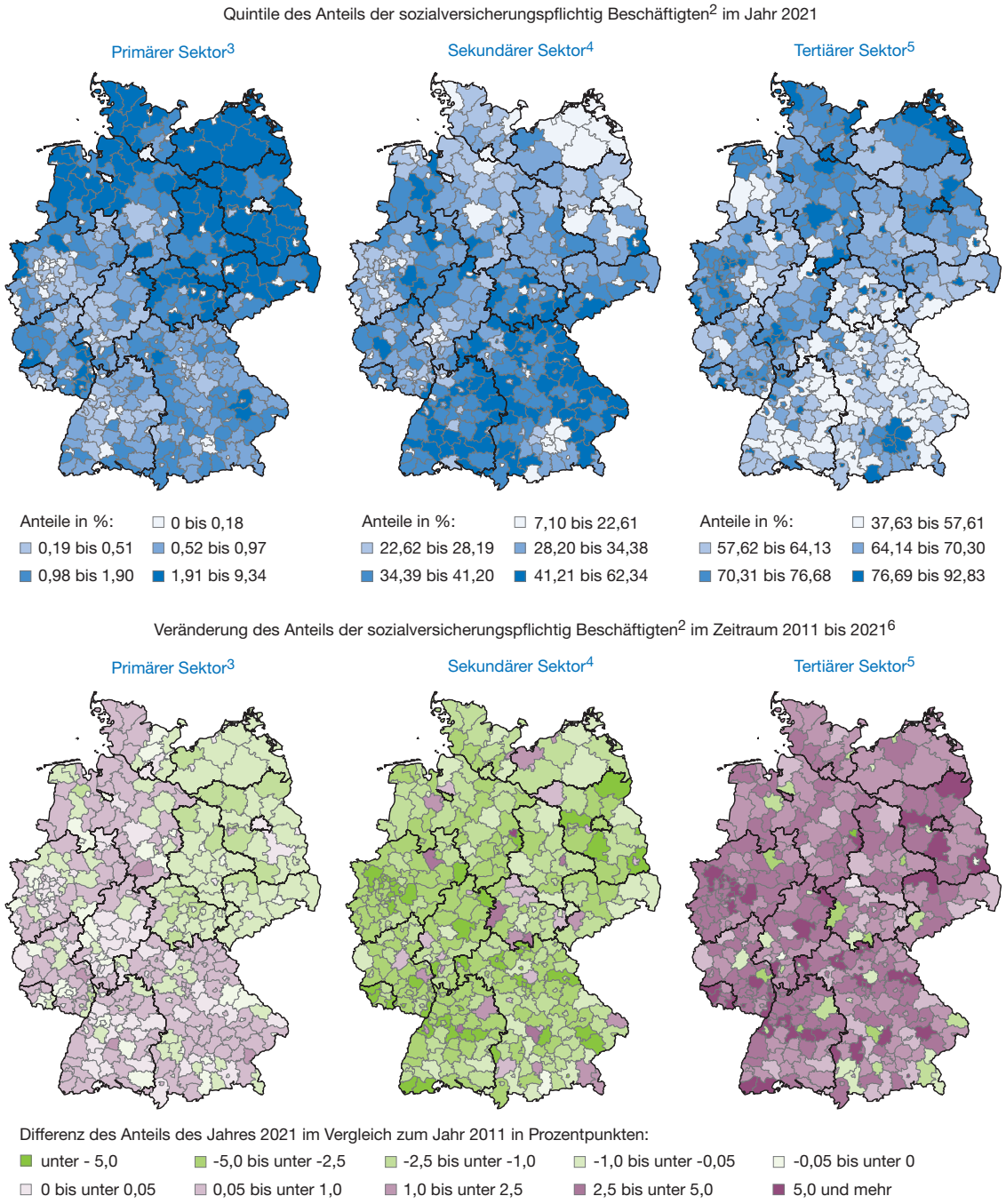
Eine hohe Bevölkerungsdichte, diversifizierte, etablierte Unternehmenslandschaften und exzellente Forschungsinfrastrukturen begünstigen Wissenstransfers, Innovationen und die wirtschaftliche Dynamik in Ballungsräumen (Duranton & Puga, 2000; Chen et al., 2023). So entstehen positive Agglomerationseffekte, etwa durch Clusterbildung, spezialisierte Arbeitskräfte und Infrastrukturvorteile, die die Resilienz der gegenwärtigen Wachstumszentren fördern.

Gleichzeitig führt die wachsende Verflechtung von Industrie und Dienstleistungen, insbesondere durch tertiäre Wertschöpfung in Industriebetrieben, zu einer verstärkten Tertiärisierung auch im Verarbeitenden Gewerbe (Boddin & Kroeger, 2024; Boddin & Kroeger, 2022) und schafft etwa durch den Ausbau von verarbeitungsnahen Dienstleistungen wie Wartung oder Forschung und Entwicklung neue hybride Unternehmensformen, die möglicherweise robuster auf die sich fortsetzenden Trends reagieren werden (Hüther et al., 2023; Stehrer et al., 2015; Lehmann et al., 2025).

Treiber des Strukturwandels und seine Auswirkungen

Der aktuelle Strukturwandel wird durch mehrere fundamentale Treiber angetrieben, die je nach regionaler Wirtschaftsstruktur unterschiedlich stark wirken (Dörr et al., 2024; SVR Wirtschaft, 2025). So hat etwa die Globalisierung Deutschlands Wirtschaftsstruktur in den vergangenen Jahrzehnten nachhaltig geprägt. Hochwertige Industriegüter wie Automobile und Maschinenbauprodukte hatten bislang internationale Wettbewerbsvorteile und sorgten in vielen Regionen insbesondere in Süddeutschland für stetiges Wachstum (Dauth et al., 2014; SVR Wirtschaft, 2017). Regionen mit Spezialisierung auf arbeitsintensive Industrien (z. B. die Textilindustrie) verloren durch die Globalisierung hingegen Arbeitsplätze, insbesondere in Ostdeutschland (Yi et al., 2024). Der technologische Aufholprozess asiatischer Staaten erhöht nun auch für Hochtechnologieregionen wie Baden-Württemberg den Wettbewerbsdruck. Regionen mit hoher Exportabhängigkeit, aber niedriger Innovationsdynamik könnten so besonders verwundbar sein, wenn komparative Vorteile schwinden oder globale Handelskonflikte zunehmen. Reshoring-Tendenzen aufgrund geoökonomischer Unsicherheiten bieten punktuell Chancen, vor allem in automatisierbaren Bereichen Wertschöpfung und in geringerem Maße auch Arbeitsplätze wieder nach Europa oder Deutschland zu verlagern (Faber et al., 2025).

Abbildung 2
Regionale Wirtschaftsstruktur[1]



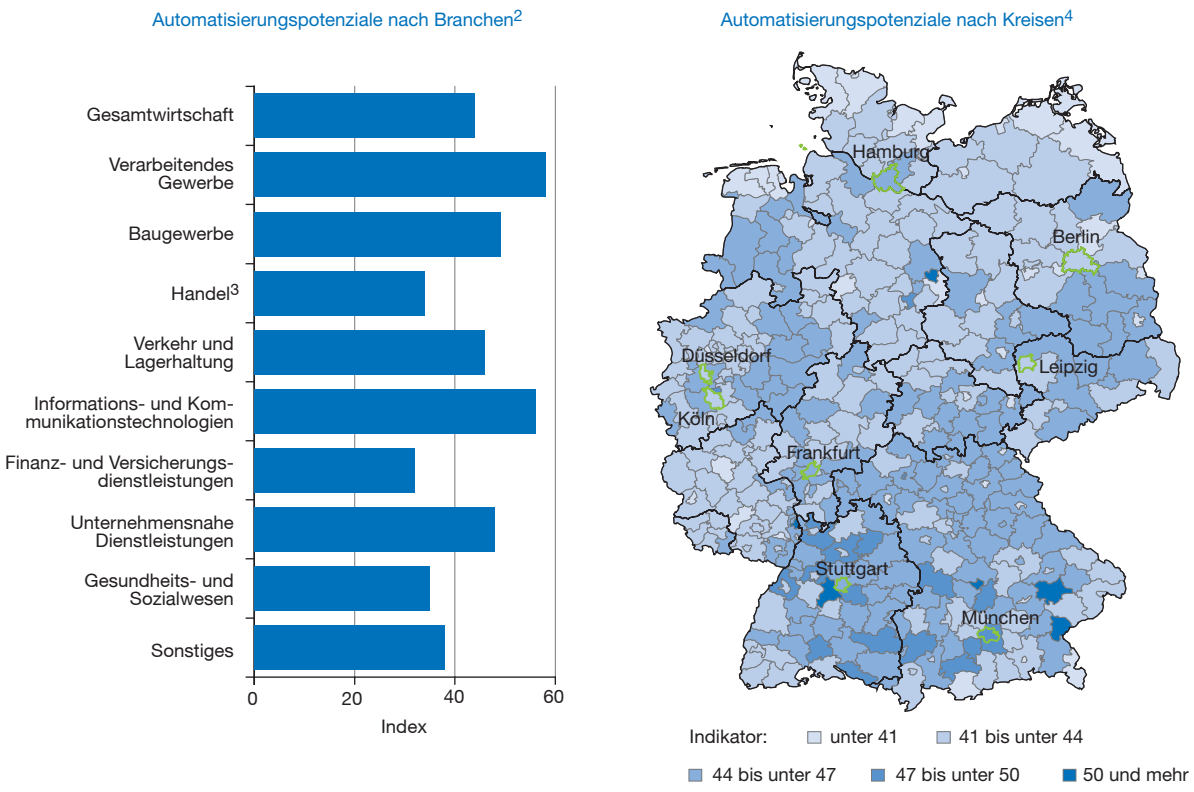
[1] Unterteilung der Wirtschaftssektoren gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ, 2008). Eigene Berechnungen bzw. Schätzungen für fehlende Werte einzelner Kreise und kreisfreier Städte im primären und sekundären Sektor. [2] Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind Arbeiter, Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind. Keine Berücksichtigung finden hier also Beamte, Selbständige, mithelfende Familienangehörige oder geringfügig Beschäftigte. [3] Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. [4] Produzierendes Gewerbe. [5] Dienstleistungen, übrige Wirtschaftsbereiche. [6] Lesebeispiel: Ein hellroter Landkreis im Primärsektor (z. B. Berlin) bedeutet, dass der Beschäftigungsanteil dieses Sektors zwischen den Jahren 2011 und 2021 um 0 bis 0,05 Prozentpunkte gestiegen ist. Die mittelgrüne Färbung Berlins im sekundären Sektor bedeutet hingegen, dass der entsprechende Beschäftigungsanteil im selben Zeitraum um 2,5 bis 5 Prozentpunkte zurückgegangen ist.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf BBSR (2024).

Automatisierung und Künstliche Intelligenz (KI) wirken bereits tief in die Wirtschaftsstruktur hinein. Während frühere Automatisierungswellen vor allem Routinearbeiten in Fertigung (Roboter) und Verwaltung (Computer und Internet) betrafen (Lehmer & Matthes, 2017; Arntz et al., 2018), ermöglicht KI inzwischen die Automatisierung kognitiv anspruchsvollerer Tätigkeiten, auch in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen (Abbildung 3 links; Czarnitzki et al., 2023; Filippucci et al., 2024; McElheran et al., 2024). Dies schafft neue Effizienzpotenziale, stellt aber auch hohe Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte. Die Automatisierung ist insbesondere in Großunternehmen des Verarbeitenden Gewerbes fortgeschritten. Der KI-Einsatz in Dienstleistungen und kleineren Unternehmen ist hingegen regional unterschiedlich stark verbreitet. Unternehmen in Ballungsräumen nutzen überdurchschnittlich häufig KI (Rammer et al., 2024), begünstigt durch besser entwickelte digitale Infrastrukturen. In vielen ländlichen Regionen fehlen hingegen noch digitale Infrastrukturen, Kompetenzen und unternehmerische Netzwerke, um von der Automatisierung durch KI zu profitieren. Die Automatisierungspotenziale durch KI sind im Moment vor allem in wirtschaftlich starken Kreisen hoch, die hohe Anteile wissensintensiver Wirtschaftszweige aufweisen (Abbildung 3 rechts).

Die Dekarbonisierung der Wirtschaft, angestoßen unter anderem durch nationale und europäische Klimaziele, wird erhebliche sektorale und regionale Anpassungen nach sich ziehen, vor allem in Regionen mit emissionsintensiven Industrien wie Stahl, Zement und Chemie (Böhringer & Alexeeva-Talebi, 2013; Glenk et al., 2024). Besonders betroffen sind etwa Teile des Ruhrgebiets und die Lausitz (Abbildung 4).

Abbildung 3
Automatisierungspotenziale durch KI[1]



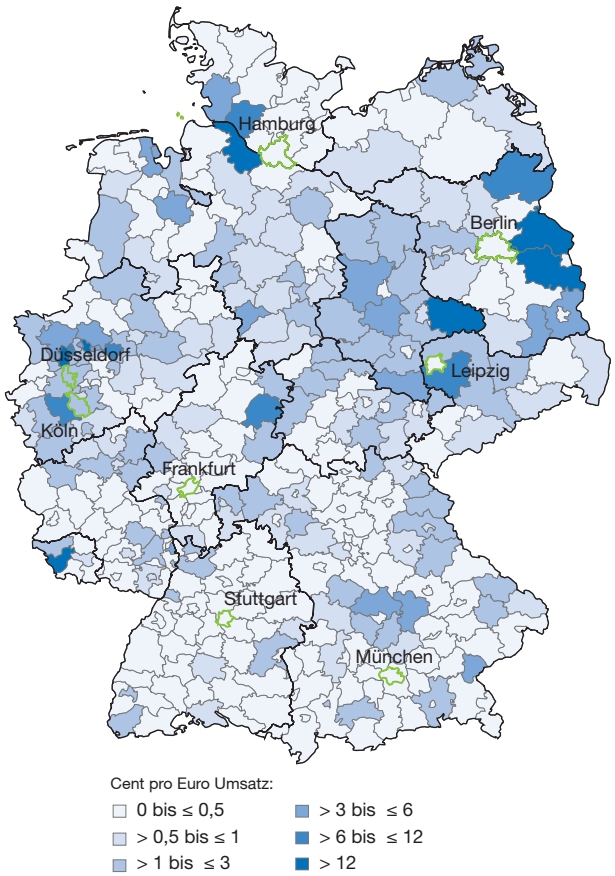
[1] Die Automatisierungspotenziale sind eine Übertragung der Klassifikation von Webb (2020) auf die deutsche Berufsklassifikation. Der Indikator misst die Übereinstimmung der Tätigkeitsbeschreibung einzelner Berufe mit Anwendungsfeldern von KI aus Patenttexten auf einer Skala von 1 bis 100. [2] Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ, 2008). Berechnet für die durchschnittliche Beschäftigungsstruktur für die Jahre 2012 bis 2019 mithilfe der Stichprobe der integrierten Erwerbsbiografien. [3] Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen. [4] Der Indikator zeigt das beschäftigungsgewichtete Automatisierungspotenzial durch KI auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Bei uneindeutigen Matches wurde der Median des Automatisierungspotenzials angenommen. Die Beschäftigungsstruktur basiert auf den Daten der 2-Steller der Wirtschaftszweige und der Anforderungsniveaus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung des Jahres 2023.

Quellen: eigene Berechnung basierend auf BA (2025), Fregin et al. (2023), Webb (2020).

Abbildung 4

Durchschnittliche CO_2-Vermeidungskosten nach Kreisen und kreisfreien Städten[1]

Durchschnittswerte für den Zeitraum 2017 bis 2020



[1] Die CO_2-Emissionen werden anhand von energetischer Verwendung der Energieträger in individuellen Betrieben (mit über 20 Beschäftigten), die in den amtlichen Firmendaten für Deutschland enthalten sind, approximiert. Dazu werden pauschalisiert nicht-energetische Emissionen für die Wirtschaftszweige „Herstellung von chemischen Erzeugnissen", „Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden" sowie „Metallerzeugung und -bearbeitung" hinzugerechnet. Für CO_2-Vermeidungskosten werden wirtschaftszweigspezifische Werte aus der Literatur unterstellt. Für die Wirtschaftszweige mit fehlenden Werten wurden Vermeidungskosten von 50 € pro Tonne unterstellt. Wirtschaftszweige gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ, 2008).

Quellen: eigene Berechnung basierend auf Daten der FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Höhere Produktionskosten durch steigende CO_2-Preise oder strukturelle Umstellungen der Produktionsprozesse energieintensiver Unternehmen, wie im Automobilbau, dürften die industrielle Basis dieser Regionen unter Druck setzen. Gleichzeitig bieten sich im Bereich grüner Technologien Entwicklungschancen, sofern regionale Innovationssysteme entsprechend gestärkt werden.

Darüber hinaus altert Deutschland, jedoch regional in unterschiedlichem Tempo. In strukturschwachen ländlichen Regionen Ostdeutschlands und Teilen Norddeutschlands schreitet der demografische Rückgang besonders schnell voran (Buch et al., 2024). Die bereits bestehenden Strukturprobleme werden durch die schrumpfende Erwerbsbevölkerung und die damit verbundene geringere Verfügbarkeit von Fachkräften in diesen Regionen unter Umständen verschärft (Maier et al., 2024). Andererseits könnte der Eintritt Älterer in die Rente bei einer abnehmenden Arbeitsnachfrage im Strukturwandel mildernd auf die extensiven Arbeitsmarkteffekte wirken. Qualifizierte Arbeitskräfte konzentrieren sich zunehmend in urbanen Zentren, was peripheren Regionen nicht nur Wachstumspotenzial entzieht, sondern generell ihre Anpassungsfähigkeit an wirtschaftliche Veränderungen schwächt. Dagegen könnten dynamische Metropolregionen durch (Binnen-)Migration ihre Bevölkerungsbasis zumindest teilweise stabilisieren.

Mit dem Strukturwandel verändern sich die Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt. Regionen mit geringer Weiterbildungsbeteiligung und spezialisierter Arbeitskräftestruktur (z. B. ehemalige Kohleregionen) sind besonders anfällig für Skill-Mismatches. Ohne gezielte Qualifizierungsstrategien drohen diese Regionen bei der Anpassung an neue wirtschaftliche Anforderungen zurückzufallen.

Regionale Charakteristika

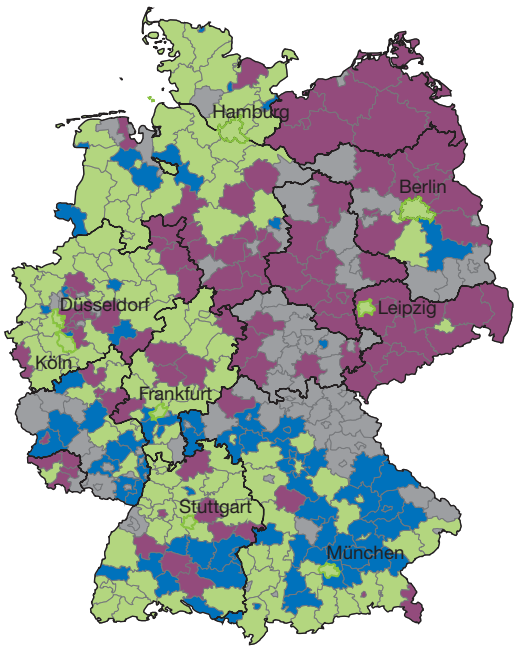
Die Wirtschaftsstruktur der Regionen beeinflusst, wie stark sie dem Strukturwandel jeweils ausgesetzt, aber auch wie anpassungsfähig sie sind. Im Frühjahrsgutachten des SVR Wirtschaft betrachten wir in Anlehnung an Findeisen und Südekum (2008) zunächst rückblickend die regionale Wirtschaftsentwicklung anhand zweier Kriterien: wie viel Strukturwandel die Regionen bisher relativ zum Durchschnitt aller Regionen in Deutschland aufweisen und wie stark die Beschäftigung in den Regionen relativ zum Durchschnitt gewachsen ist. Die Regionen werden dabei in vier Typen eingeteilt (SVR Wirtschaft, 2025). Die räumliche Verteilung dieser Typen zeigt, dass in den östlichen Kreisen bisher wenig Strukturwandel stattfand und das Beschäftigungswachstum gering war (zurückbleibende Regionen) (Abbildung 5 links). Im Südosten, im Saarland sowie im westlichen Rheinland-Pfalz gibt es Regionen mit starkem Strukturwandel, aber ebenfalls niedrigem Beschäftigungswachstum (Verlierer im Strukturwandel). Regionen mit starkem Strukturwandel und relativ starkem Beschäftigungswachstum (sich neu erfindende Regionen) sind vor allem im Süden konzentriert. Schließlich gibt es Regionen, die bisher strukturstabil waren, aber gleichzeitig ein hohes Beschäftigungswachstum aufweisen (erfolgreiche, strukturbeständige Regionen). Sie befinden sich überwiegend in den westdeutschen

Abbildung 5

Regionaler Strukturwandel und seine Treiber

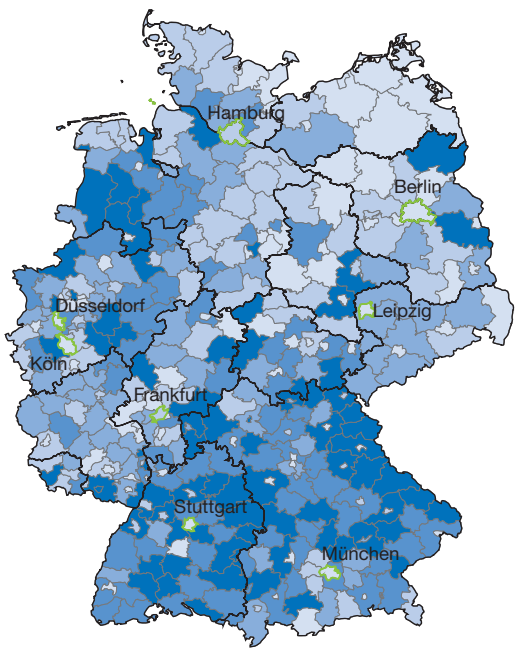
Durchschnittswerte für den Zeitraum 2017 bis 2020

Strukturwandel und Beschäftigungswachstum[1] der Jahre 1999 bis 2023



- Sich neu erfindende Regionen: hoher Strukturwandel und hohes Beschäftigungswachstum
- Erfolgreiche, strukturbeständige Regionen: wenig Strukturwandel, aber hohes Beschäftigungswachstum
- Zurückbleibende Regionen: wenig Strukturwandel und geringes Beschäftigungswachstum
- Verlierer im Strukturwandel: hoher Strukturwandel und geringes Beschäftigungswachstum

Regionale Ausgesetztheit gegenüber den Treibern[2]



Quintile:

- 0 bis ≤ 20
- > 20 bis ≤ 40
- > 40 bis ≤ 60
- > 60 bis ≤ 80
- > 80

[1] Die Karte zeigt Kreistypen nach Findeisen und Südekum (2008) in Bezug auf ihr Beschäftigungswachstum und die Veränderungsrate der Wirtschaftsstruktur gemessen als durchschnittliche jährliche Umbruchsrate (excess churning rate). Diese Rate misst die Veränderung in der Zusammensetzung von Wirtschaftszweigen einer Region, gemessen an der Beschäftigungsstruktur, relativ zur Veränderung der Gesamtbeschäftigung dieser Region. Beschäftigungswachstum kann auch negativ sein. Datenbasis: Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen (3-Steller), gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ, 2008), je Kreis oder kreisfreier Stadt und Jahr (1999 bis 2023). [2] Die Karte zeigt die Ausgesetztheit gegenüber allen Treibern, gemessen als Summe der standardisierten Indikatoren, in Quintilgruppen. Lesebeispiel: Ein hellblauer Kreis (z. B. München) bedeutet, dass dieser Landkreis ins unterste Quintil der normalisierten, summierten Indikatoren der hier diskutierten Treiber fällt, also am wenigsten den gegenwärtigen und zukünftigen Treibern des Strukturwandels ausgesetzt ist.

Quellen: eigene Berechnungen basierend auf BA (2025), BACI Datenbank CEP II (Gaulier & Zignago, 2010), Frey und Osborne (2017), Webb (2020).

Bundesländern, während sie in den ostdeutschen Bundesländern die Ausnahme sind.

Um die absehbare künftige Entwicklung der Regionen darzustellen, haben wir die Betroffenheit der Regionen durch verschiedene Treiber des Strukturwandels analysiert. Wer bisher schon stark vom Strukturwandel betroffen war, wird dies auch in Zukunft sein (Abbildung 5 rechts). In bisher erfolgreichen Regionen werden die Treiber voraussichtlich weniger wirken. Künftig werden aber auch Regionen, die bisher strukturstabil und gleichzeitig wirtschaftlich erfolgreich waren, stärker vom Strukturwandel betroffen sein. Dies gilt vor allem für Regionen mit einem hohen Anteil an Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, insbesondere wissensintensiven Wirtschaftszweigen. Regionen mit hohen Anteilen wissensintensiver Dienstleistungen werden hingegen weniger stark betroffen sein.

Darüber hinaus beeinflussen regionale Unterschiede in Infrastruktur, Humankapital und Innovationsfähigkeit die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Strukturwandel. Ballungsräume profitieren von dichten Arbeitsmärkten, Hochschulnähe und einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur. Sie können neue Branchen und Technologien

leichter integrieren. Industrielle Monostrukturen hingegen erschweren die Anpassung: Regionen mit hoher Branchenspezialisierung, wie Automobilcluster, sind bei negativen Branchenschocks besonders verwundbar.

Handlungsoptionen

Eine differenzierte Strukturpolitik ist essenziell, um die regionale Anpassungsfähigkeit im Strukturwandel zu sichern. Dabei kann es nicht darum gehen, den Strukturwandel zu verhindern. Die gesellschaftliche Akzeptanz des Strukturwandels hängt jedoch entscheidend davon ab, ob es gelingt, nicht nur gesamtwirtschaftliche ökonomische Kennziffern zu verbessern, sondern auch eine Zukunftsperspektive für besonders betroffene und benachteiligte Regionen zu schaffen. Die negativen politischen Auswirkungen eines nicht erfolgreichen Strukturwandels zeigen sich besonders in Regionen mit Bevölkerungsrückgang, wirtschaftlicher Unsicherheit und Infrastrukturmängeln (Fraile & Pardos-Prado, 2014; Diermeier et al., 2024). Trotz vergleichsweise guter wirtschaftlicher Entwicklung wird dort die Lage oft negativ wahrgenommen (Bundesregierung, 2024), was das Vertrauen in staatliche Institutionen untergräbt, und demokratische Strukturen gefährden kann (Colantone & Stanig, 2019). Gezielte Wirtschaftsförderung – etwa durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – kann hingegen das Vertrauen in demokratische Institutionen stärken (Gold & Lehr, 2024).

Die deutsche Strukturpolitik hat sich in der Vergangenheit oft auf den Erhalt bestehender Strukturen fokussiert, was Anpassungsprozesse unnötig verzögert und ineffizient gemacht hat. Eine proaktive Politik könnte hingegen neue Wachstumschancen unterstützen, möglichst bevor große Verwerfungen entstehen. Gleichzeitig ist es wichtig, die Förderung nicht nur auf bereits geschwächte Regionen zu konzentrieren, sondern auch Regionen zu unterstützen, die zukünftig vor erheblichen Herausforderungen stehen werden. Zum Beispiel könnte eine Ergänzung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), dem zentralen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland, um eine Säule, die auf Investitionen zur Dekarbonisierung fokussiert und bundesweit einsetzbar ist (Südekum & Posch, 2024), ein erster proaktiver Ansatz mit missionsorientierten und technologieoffenen Elementen sein.

Regionale Rahmenbedingungen haben einen wesentlichen Einfluss auf Standortentscheidungen. Für etablierte Unternehmen ist ein Umzug auch bei veränderten regionalen Rahmenbedingungen oft keine realistische Option. Daher sind Place-Based Policies, die gezielt wirtschaftlich schwächere Regionen fördern und Anpassungsfriktionen verringern, weiterhin sinnvoll. Insbesondere horizontale Elemente wie digitale und physische Infrastruktur müssen flächendeckend ausgebaut werden, um die Standortattraktivität auch außerhalb der Ballungsräume zu erhöhen. Breitbandnetze, 5G-Ausbau und moderne Verkehrsanbindungen verbessern die Erreichbarkeit peripherer Regionen und erhöhen deren Attraktivität für Unternehmen und Arbeitskräfte. Regionale Innovationsförderung sollte gezielt Clusterstrukturen stärken und Innovationsökosysteme schaffen. Dabei sollten Hochschul- und Forschungsstandorte außerhalb der Metropolen gezielt gestärkt werden, was die Ansiedlung forschungsintensiver Unternehmen in Regionen mit Transformationsbedarf befördern kann. Darüber hinaus zeigen Evaluationen der GRW insgesamt eine positive, aber heterogene Effektivität der Förderung (Brachert et al., 2024). Investitionszuschüsse für Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands zeigten eine hohe Effektivität: Mit Kosten von rund 19.000 € pro geschaffenem Arbeitsplatz ist die GRW-Förderung als relativ kosteneffizient einzustufen (Siegloch et al., 2025; Grunau et al., 2025).

Als weitere Säule sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen notwendig. Sie sind angesichts der bestehenden Fachkräfteengpässe in vielen Berufen sowie der demografischen Entwicklung in der kurzen Frist besonders geeignet, um dem Strukturwandel zu begegnen. Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote müssen stärker an regionale Wirtschaftsstrukturen angepasst werden. Kooperationen zwischen Unternehmen, Arbeitsagenturen und Bildungseinrichtungen sollten ausgebaut werden, um Beschäftigten attraktiv zu ermöglichen, neue, gesuchte Tätigkeitsprofile auszuführen. Weiterbildung muss insbesondere in Regionen intensiviert werden, die absehbar vom Strukturwandel betroffen sind, und durch niedrigschwellige Zugänge gefördert werden. Eine finanzielle Unterstützung kann die Teilnahme an umfangreichen Umschuldungen erhöhen. Investitionen in bezahlbaren Wohnraum und Verkehrsinfrastruktur, etwa durch bessere Verkehrsanbindungen oder Unterstützungsangebote für Umzüge sowie überregionale Arbeitsmarktdrehscheiben könnten die räumliche Mobilität von Beschäftigten erhöhen.

Literatur

Arntz, M., Gregory, T., Zierahn, U., Lehmer, F. & Matthes, B. (2018, April). *Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen* (ZEW-Gutachten).

BA – Bundesagentur für Arbeit. (2025). Datenservice der BA.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2024). INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, Ausgabe 2024.

Boddin, D. & Kroeger, T. (2022). Servitization, inequality, and wages. *Labour Economics*, *77*, 102011.

Boddin, D. & Kroeger, T. (2024). Disentangling structural change, servitization, and skillbiased change. *SSRN Working Paper*, Nr. 4896776.

Böhringer, C. & Alexeeva-Talebi, V. (2013). Unilateral climate policy and competitiveness: Economic implications of differential emission pricing. *The World Economy*, *36*(2), 121–154.

Brachert, M., Dettmann, E., Schneider, L. & Titze, M. (2024). Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle. *IWH Studies*, Nr. 3/2024.

Buch, T., Fuchs, M., Helm, J., Niebuhr, A., Peters, J. C. & Sieglen, G. (2024). Zunehmende Fachkräfteengpässe – Warum sind ländliche Räume besonders betroffen? *Wirtschaftsdienst*, *104*(5), 323–328.

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

Chen, N., Novy, D., Perroni, C. & Wong, H. C. (2023, November). Urban-biased structural change. *CESifo Working Paper*, Nr. 10804. CESifo.

Colantone, I. & Stanig, P. (2019). The surge of economic nationalism in Western Europe. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(4), 128–151.

Czarnitzki, D., Fernández, G. P. & Rammer, C. (2023). Artificial intelligence and firm-level productivity. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *211*, 188–205.

Dauth, W., Findeisen, S. & Südekum, 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.

Diermeier, M., Oberst, C., Sultan, S. & Förster, H. (2024). Regionale Entwicklung im Vergleich: Wirtschaftliche Aufholprozesse in Ostdeutschland unterschätzt? *IW-Policy Paper*, Nr. 6/2024.

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

Duranton, G. & Puga, D. (2014). Chapter 5: The growth of cities. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of economic growth* (Bd. 2, S. 781–853). Elsevier.

ElFayoumi, K., Ndoye, A., Nadeem, S. & Auclair, G. (2018). Structural reforms and labor reallocation: A cross-country analysis. *IMF Working Paper*, Nr. WP/18/64. International Monetary Fund.

Eurostat. (o. D.). *Bruttowertschöpfung nach A*10 Wirtschaftsbereichen - internationale Datenkooperation Jahresdaten*.

Faber, M., Kilic, K., Kozliakov, G. & Marin, D. (2025). Global value chains in a world of uncertainty and automation. *Journal of International Economics*, *155*, 104079.

Filippucci, F., Gal, P., Jona-Lasinio, C., Leandro, A. & Nicoletti, G. (2024, April). The impact of artificial intelligence on productivity, distribution and growth: Key mechanisms, initial evidence and policy challenges. *OECD Artificial Intelligence Paper*, Nr. 15.

Findeisen, S. & Südekum, J. (2008). Industry churning and the evolution of cities: Evidence for Germany. *Journal of Urban Economics*, *64*(2), 326–339.

Forschungsdatenzentren (FDZ) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. (o. D). *Metadaten, AFiD-Panel Industriebetriebe 1995-2021, On-Site-Zugang*.

Fraile, M. & Pardos-Prado, S. (2014). Correspondence between the objective and subjective economies: The role of personal economic circumstances. *Political Studies*, *62*(4), 895–912.

Fregin, M. C., Koch, T., Malfertheiner, V., Özgül, P. & Stops, M. (2023). Automatisierungspotenziale von beruflichen Tätigkeiten: Künstliche Intelligenz und Software-Beschäftigte sind unterschiedlich betroffen. *IAB-Kurzbericht,* 21/2023.

Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2017), The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254–280.

Gaulier, G. & Zignago, S. (2010). BACI: International Trade Database at the Product-Level. The 1994-2007 Version. *CEPII Working Paper*, Nr. 2010-23.

Glenk, G., Meier, R. & Reichelstein, S. (2024). Assessing the costs of industrial decarbonization. *ZEW Discussion Paper*, Nr. 24061.

Gold, R. & Lehr, J. (2024, März). Paying off populism: How regional policies affect voting behavior. *Kiel Working Paper*, Nr. 2266.

Grunau, P., Hoffmann, F., Lemieux, T. & Titze, M. (2025). Who benefits from place-based policies? Evidence from matched employer–employee data. *NBER Working Paper*, Nr. 33785.

Herrendorf, B., Rogerson, R. & Valentinyi, Á. (2014). Chapter 6 – Growth and structural transformation. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of economic growth* (Bd. 2, S. 855–941). Elsevier.

Hüther, M., Bialek, S., Schaffranka, C., Schnitzer, M., Müller, S., Heymann, E., Maier, T., Falck, O., Flach, L., Pfaffl, C. & Schneider, C. (2023, März 15). Deindustrialisierung: Schreckgespenst oder notwendiger Schritt im Strukturwandel der deutschen Wirtschaft? *ifo Schnelldienst*, *76*(3), 1–30.

Lehmann, R., Linz, S. & Wollmershäuser, T. (2025, 21. März). Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe: Hybride Produkte und Produktionsprozesse verändern industrielle Geschäftsmodelle. *ifo Schnelldienst digital*, *6*(5), 1–13.

Lehmer, F. & Matthes, B. (2017). Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland. *IAB Aktuelle Berichte*, 5/2017.

Maier, T., Kalinowski, M., Schur, A., Zika, G., Schneemann, C., Mönnig, A. & Wolter, M. (2024). Weniger Arbeitskraft, weniger Wachstum: Ergebnisse der achten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040. *BIBB Report*, 1/2024. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

McElheran, K., Li, J. F., Brynjolfsson, E., Kroff, Z., Dinlersoz, E., Foster, L. & Zolas, N. (2024). AI adoption in America: Who, what, and where. *Journal of Economics & Management Strategy*, *33*(2), 375–415.

Rammer, C., Doherr, T., Kinne, J. & Lenz, D. (2024). *KI-Einsatz in Unternehmen in Deutschland: Strategische Ausrichtung und internationale Position* (ZEW Expertises). Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

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.

Stehrer, R., Foster-McGregor, N., Koenen, J., Leitner, S. M., Schricker, J., Strobel, T., Vermeulen, J., Vieweg, H. G. & Yagafarova, A. (2015, Juli). The relation between industry and services in terms of productivity and value creation. *wiiw Research Report*, Nr. 404. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw).

Südekum, J. & Posch, D. (2024). Regionale Disparitäten in der Transformation: Braucht es ein Update der deutschen Regionalpolitik? *Wirtschaftsdienst*, *104*(7), 457–461.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2017). *Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik*. *Jahresgutachten 2017/18*.

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

Webb, M. (2020). The impact of Artificial Intelligence on the labor market, Stanford University.

Yi, M., Müller, S. & Stegmaier, J. (2024). Industry mix, local labor markets, and the incidence of trade shocks. *Journal of Labor Economics*, *42*(3), 837–875.

Title: ***Structural change in the regions: What is changing and how politics should react***

Abstract: *In Germany, the structural shift away from industry has long been much slower than in other similarly developed countries. Now, it is increasingly being shaped by global megatrends such as digitisation, decarbonisation, demographic change and changing international economic relations. There are significant regional differences in the adaptation processes: urban areas benefit from innovation density and infrastructure, while rural regions struggle with structural deficits. Even regions that were once economically stable are coming under increasing pressure. This necessitates a differentiated, future-oriented structural policy that strengthens regional innovation, promotes qualification and builds infrastructure across the board.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0144

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 554-561

JEL: E01, E20, L60

Robert Lehmann, Timo Wollmershäuser

Strukturwandel – Verliert die Industrie in Deutschland wirklich an Bedeutung?

Trotz Tertiärisierung und ungeachtet zahlreicher Krisen ist der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der realen Bruttowertschöpfung seit dem Jahr 2010 weitgehend stabil geblieben. Ausgehend von diesem Maß und im Unterschied zu anderen Kennzahlen kann bislang keine tiefgreifende Deindustrialisierung in Deutschland diagnostiziert werden. Allerdings verändern sich durch den Strukturwandel die Anteile einzelner Industriezweige an der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes und damit deren Bedeutung.

Der Strukturwandel verändert die Bedeutung einzelner Wirtschaftsbereiche im Zeitablauf. In den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften verschob sich in den zurückliegenden Jahrzehnten der wirtschaftliche Schwerpunkt von der Industrie zu den Dienstleistungsbereichen. Auch in Deutschland konnte diese sogenannte Tertiärisierung beobachtet werden, wenngleich der Bedeutungsverlust der Industrie im Vergleich zu anderen Ländern deutlich geringer ausfiel.

In den vergangenen Jahren ist allerdings auch das deutsche industriebasierte Wirtschaftsmodell unter Druck geraten und die Sorgen vor einer breit angelegten Deindustrialisierung haben zugenommen (Hüther et al. 2023; Meyer, 2025; Rusche, 2025). Die Megatrends Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie, Deglobalisierung und eine veränderte Rolle Chinas in der Weltwirtschaft setzen etablierte Geschäftsmodelle deutscher Unternehmen unter Druck und zwangen sie, ihre Produktionsstrukturen anzupassen. Die Krisen der vergangenen Jahre haben diesen Strukturwandel der deutschen Wirtschaft spürbar beschleunigt.

Wir betrachten zunächst aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive die Verschiebung zwischen den Dienstleistungsbereichen, der Industrie und dem Baugewerbe seit den 1970er Jahren. Es zeigt sich, dass der reale Wertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes in den vergangenen Jahren trotz der Krisen weitgehend stabil geblieben ist und dass anhand dieses Maßes keine tiefgreifende Deindustrialisierung diagnostiziert werden kann. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den Schlussfolgerungen, die häufig anhand anderer Kennziffern gezogen werden. So folgt der Beschäftigungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes seit den 1970er Jahren einem stetigen Abwärtstrend, und auch sein nominaler Wertschöpfungsanteil ist in den vergangenen zehn Jahren gesunken. Diese Maße für den Strukturwandel können allerdings in die Irre führen, wenn Produktivitäts- oder Preisentwicklungen der Wirtschaftsbereiche einer Volkwirtschaft systematisch über einen längeren Zeitraum voneinander abweichen.

Anschließend untersuchen wir den Strukturwandel innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes anhand realer Wertschöpfungsanteile seit den 1990er Jahren. Während vor allem der Fahrzeugbau und die Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen spürbar an Bedeutung gewonnen haben, sind die Wertschöpfungsanteile insbesondere der Chemieindustrie, der Metallindustrie und des Maschinenbaus zurückgegangen. Es zeigt sich, dass diese strukturellen Verschiebungen innerhalb der Industrie mit einer Veränderung der Geschäftsmodelle einhergeht. Je mehr in einem Industriezweig Wertschöpfung aus hybriden Geschäftsmodellen durch produktbegleitende Dienstleistungen und ausgelagerte Produktionsstätten entsteht, desto stärker nimmt sein realer Wertschöpfungsanteil zu.

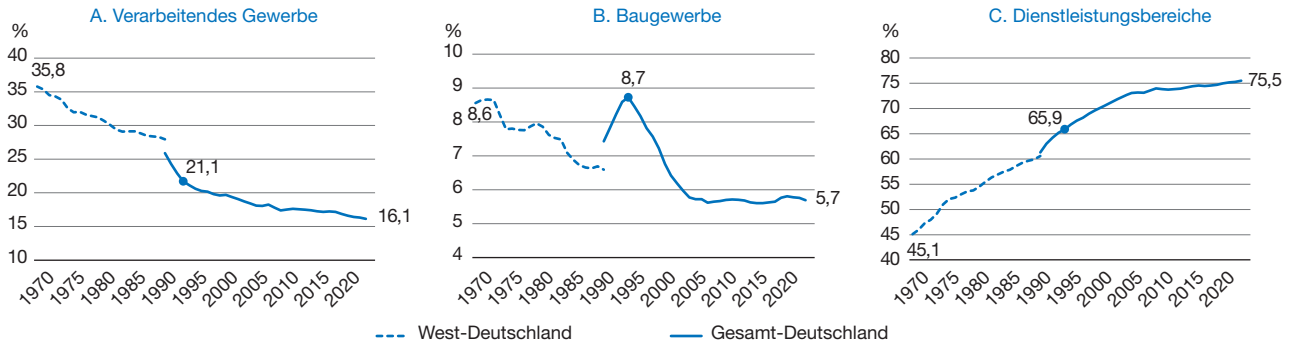
© Der/die Autor:in 2025. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Robert Lehmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V. in München.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist Leiter der Konjunkturforschung und -prognosen am ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V. in München.

Abbildung 1
Anteil der Erwerbstätigen



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts (2023, 2025b).

Strukturwandel in der Gesamtwirtschaft

Herrendorf et al. (2013) definieren Strukturwandel als Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität von einem Wirtschaftsbereich in einen anderen. Um diesen quantitativ zu erfassen, unterscheiden sie zwischen produktions- und konsumseitigen Maßen. Während der Strukturwandel produktionsseitig anhand der Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteile einzelner Wirtschaftsbereiche gemessen wird, konzentriert sich die konsumseitige Betrachtung auf die Anteile der Ausgaben privater Haushalte für Güter aus den einzelnen Wirtschaftsbereichen. Die folgende Analyse beschränkt sich auf die Produktionsseite.

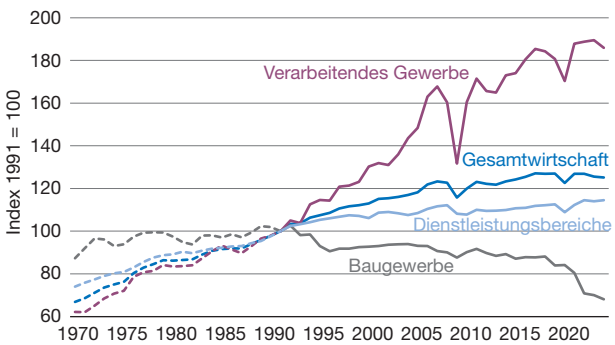
Am deutlichsten zeigt sich der Strukturwandel in Deutschland, wenn man ihn mit der Veränderung der Beschäftigungsstruktur misst. Demnach fiel der Anteil der Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe seit dem Jahr 1970 kontinuierlich um knapp 20 Prozentpunkte bis zum Jahr 2024 (Abbildung 1). Auch im Baugewerbe kam es zu einem trendmäßigen Rückgang um knapp 3 Prozentpunkte, der vorübergehend nur durch die Wiedervereinigung unterbrochen wurde. Gewinner des Strukturwandels waren die Dienstleistungsbereiche, deren Anteil an den Erwerbstätigen im selben Zeitraum kontinuierlich um gut 30 Prozentpunkte stieg.

Allerdings kann die ausschließliche Betrachtung der Veränderung der Beschäftigungsstruktur bei der Analyse des Strukturwandels in die Irre führen, da unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen unberücksichtigt bleiben. So war der durchschnittliche Anstieg der Arbeitsproduktivität, gemessen als reale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen, seit dem Jahr 1970 im Verarbeitenden Gewerbe mit 2,2 % merklich höher als in den Dienstleistungsbereichen (plus 0,8 %) oder im Baugewerbe (minus 0,4 %) (Abbildung 2).

Daher ist es möglich, dass in einem Wirtschaftsbereich trotz eines abnehmenden Anteils der Erwerbstätigen die Produktion spürbar ausgeweitet wird.

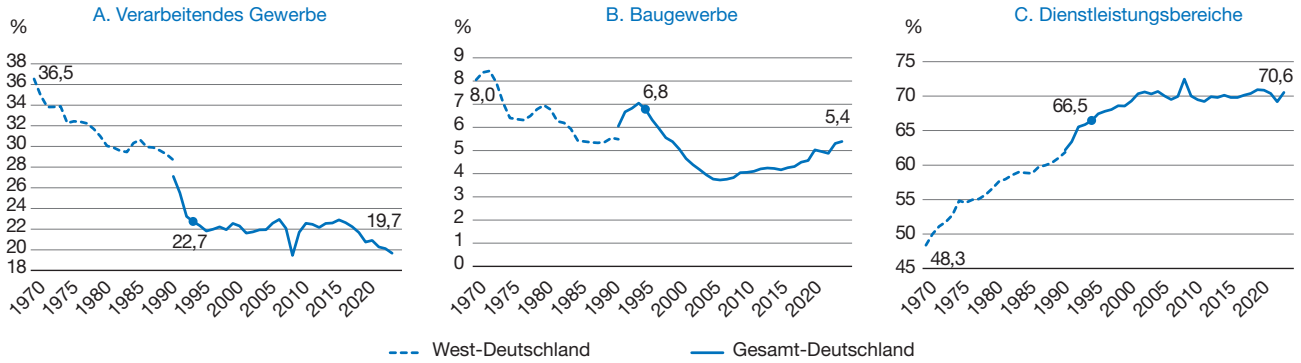
Ein umfassenderes Maß für strukturelle Veränderungen innerhalb einer Volkswirtschaft ist daher die Veränderung der Anteile der Wirtschaftsbereiche an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung. Die Bruttowertschöpfung erfasst den im Produktionsprozess geschaffenen Mehrwert und wird aus dem Produktionswert eines Wirtschaftsbereiches abzüglich der von den Unternehmen erworbenen und im Rahmen des Produktionsprozesses verarbeiteten Vorleistungen errechnet. Häufig wird der Strukturwandel auf Basis der Veränderung nominaler Wertschöpfungsanteile beschrieben (SVR Wirtschaft, 2025, Kap. 4; Schrader, 2025). Ähnlich wie bei den Beschäftigungsanteilen liegt der Vorteil in der einfachen Berechnung, da die Bruttowertschöpfung der einzelnen

Abbildung 2
Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts (2023, 2025b).

Abbildung 3
Nominale Wertschöpfungsanteile



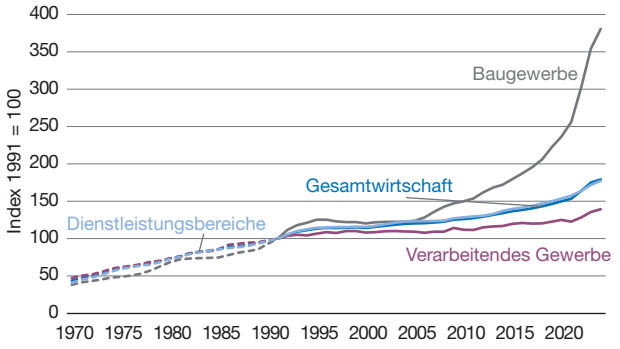
Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts (2023, 2025b).

Wirtschaftsbereiche in laufenden Preisen regelmäßig vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird. Zwischen 1970 und 2024 ist der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen nominalen Wertschöpfung um knapp 17 Prozentpunkte zurückgegangen und damit etwas weniger stark als sein Beschäftigungsanteil (Abbildung 3). Größere Unterschiede zeigen sich vor allem von Mitte der 1990er bis Mitte der 2010er Jahre. Während der nominale Wertschöpfungsanteil, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen, weitgehend stabil bei gut 22 % lag, setzte der Beschäftigungsanteil im selben Zeitraum seinen Rückgang fort. In den vergangenen zehn Jahren verlor das Verarbeitende Gewerbe dann kontinuierlich nominale Wertschöpfungsanteile (gut 2 Prozentpunkte). Der nominale Wertschöpfungsanteil deutet, ähnlich wie der Beschäftigungsanteil, auf einen Bedeutungsverlust der Industrie hin. Das Baugewerbe konnte hingegen seinen Anteil an der nominalen Wertschöpfung seit Mitte der 2000er Jahre um gut 1,5 Prozentpunkte ausweiten.

Allerdings kann auch die Betrachtung nominaler Wertschöpfungsanteile allein in die Irre führen, wenn sich die Preise in den Wirtschaftsbereichen unterschiedlich entwickeln. Besonders deutlich wird diese Verzerrung beim Baugewerbe, wo die Wertschöpfungsdeflatoren seit dem Jahr 2005 und insbesondere in den zurückliegenden Jahren deutlich stärker zulegten als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt (Abbildung 4). Das überraschende Ergebnis, dass das Baugewerbe im Zuge der Krise in den vergangenen Jahren ausweislich der nominalen Wertschöpfungsanteile an Bedeutung gewinnt, dürfte daher weitgehend auf die dynamische Relativpreisentwicklung zurückzuführen sein. Im Verarbeitenden Gewerbe zeigt sich ein umgekehrtes Bild. Dort stieg der Wertschöpfungsdeflator seit dem Jahr 2015 nur um durchschnittlich 1,8 % pro Jahr – und damit 1,2 Prozentpunkte weniger als in der Gesamtwirtschaft. Die sinkenden Relativpreise der Industrie sind einerseits Ausdruck der im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen stärkeren Produktivitätszuwächse und der damit einhergehenden geringeren Stückkostenanstiege. Andererseits übt der globale Wettbewerb einen Preisdruck auf handelbare industrielle Güter aus, im Gegensatz zu nicht handelbaren Dienstleistungen. Daher ist der Rückgang des nominalen Wertschöpfungsanteils des Verarbeitenden Gewerbes auch auf die schwache Relativpreisentwicklung zurückzuführen.

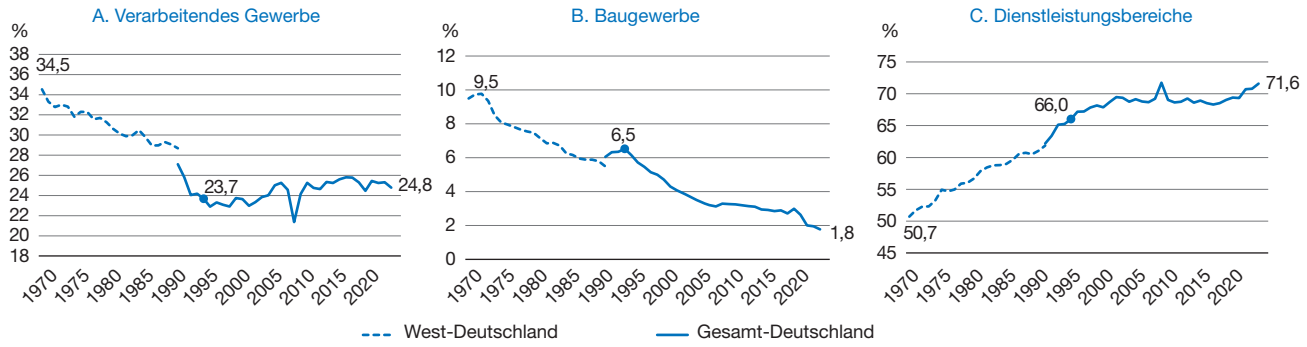
Um daher den Einfluss der Preisentwicklung herauszurechnen, sollten reale Wertschöpfungsanteile betrachtet werden. Allerdings ist die Berechnung realer Anteile in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen seit der Einführung der Vorjahrespreisbasis im Jahr 2005 nicht ohne weiteres möglich. Zwar wird die preisbereinigte Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche und der Gesamtwirtschaft auch in Euro-Beträgen ausgewiesen. Allerdings

Abbildung 4
Wertschöpfungsdeflatoren



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts (2023, 2025b).

Abbildung 5
Reale (additive) Wertschöpfungsanteile



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts (2023, 2025b).

handelt es sich dabei um sogenannte verkettete Volumenangaben, die die Eigenschaft der Nicht-Additivität besitzen. Mit Ausnahme des Basisjahres und des darauffolgenden Jahres ergibt daher die Summe der Wertschöpfungsangaben der einzelnen Wirtschaftsbereiche nicht die gesamte preisbereinigte Bruttowertschöpfung. Nierhaus und Abberger (2024) haben eine Methode vorgeschlagen, mit der reale Wertschöpfungsanteile berechnet werden können, die zu jedem Zeitpunkt additiv sind (Kasten 1).

Der nach dieser Methode berechnete reale Wertschöpfungsanteil des Verarbeitenden Gewerbes sank zwischen 1970 und 1995 fast kontinuierlich um knapp 11 Prozentpunkte (Abbildung 5). Für diesen Zeitraum bestätigt damit dieses Maß für den Strukturwandel den Bedeutungsverlust des Verarbeitenden Gewerbes, den auch der Anteil der Erwerbstätigen und der nominale Wertschöpfungsanteil anzeigten. Allerdings deutet die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre in eine entgegengesetzte Richtung. Während nach den anderen beiden Maßen das Verarbeitende Gewerbe weiter an Bedeutung verlor, hat der reale Wertschöpfungsanteil in der Tendenz wieder leicht zugenommen und lag im Jahr 2024 um gut 1 Prozentpunkt höher als im Jahr 1995. Berücksichtigt man demnach die im Vergleich zu den anderen Wirtschaftsbereichen schwächere Preis- und die günstigere Produktivitätsentwicklung des Verarbeitenden Gewerbes, kann eine tiefgreifende Deindustrialisierung im Verlauf der vergan-

Kasten 1
Zur Berechnung realer (additiver) Wertschöpfungsanteile

Die verschiedenen Maße für den Strukturwandel weisen jeweils Vor- und Nachteile auf. So lassen Beschäftigungsanteile beispielsweise Produktivitätsentwicklungen zwischen Wirtschaftsbereichen außer Acht und unterzeichnen kapitalintensive Produktionsstrukturen oder -prozesse, die auf arbeitssparendem technischen Fortschritt beruhen. Veränderungen nominaler Wertschöpfungsanteile können sowohl durch Mengen- als auch Preisänderungen verursacht sein. Hinzu kommt, dass nicht nur aufgrund direkter Preisveränderungen in einem Wirtschaftsbereich dessen Anteil an der Gesamtwirtschaft variiert, sondern auch Verschiebungen von Relativpreisen die Höhe der nominalen Anteile beeinflussen können. Um diese Preisveränderungen auszuschalten, bieten sich reale Wertschöpfungsanteile an, die nach Grömling (2005) wichtige Kenngrößen zur Analyse des Strukturwandels innerhalb einer Volkswirtschaft darstellen.

Im aktuellen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) ist die Berechnung und Interpretation realer Anteile nur mit erheblichen Einschränkungen möglich. Maßgeblich hierfür ist die Preisbereinigung der nominalen Größen. Mit der großen Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Jahr 2005 löste die Vorjahrespreisbasis die Festpreisbasis als zentrale Berechnungsgrundlage zur Preisbereinigung ab. Im Festpreisverfahren wurden reale Größen in den Preisen eines vorgegebenen, festen Basisjahres dargestellt, sodass deren Entwicklung über die Zeit ausschließlich Mengenveränderungen

abbildeten. Der Vorteil war, dass man reale Größen ohne Weiteres summieren konnte und damit die Berechnung realer Anteile uneingeschränkt möglich war. Der Nachteil dieses Verfahrens war es, dass die zugrunde gelegte Preisbasis schnell veraltete. Diesem Umstand wurde durch den Wechsel auf die Vorjahrespreisbasis Rechnung getragen. Die realen Angaben auf Vorjahrespreisbasis, auch unverkettete Volumenangaben in Vorjahrespreisen genannt, haben jedoch den Nachteil, dass deren Entwicklung über die Zeit sowohl Mengen- als auch Preiseffekte widerspiegelt. Um diesen Nachteil auszuschalten, werden diese Volumenangaben bzw. die Messziffern daraus miteinander verkettet („chain linking"). Das Resultat ist der bekannte Kettenindex auf Basis eines Referenzjahres (derzeit 2020). Reale Größen auf dieser Basis werden verkettete Volumenangaben genannt; die Veränderung der Kettenindizes und der verketteten Volumenangaben über die Zeit resultieren in exakt gleichen Raten, da sich die verketteten Volumenangaben als Produkt der Kettenindizes und des für jedes Jahr konstant gehaltenen nominalen Wertes aus dem Referenzjahr ergeben.

Reale Anteile auf Basis verketteter Volumenangaben weisen jedoch ein zentrales Problem auf: die additive Inkonsistenz bzw. die Nicht-Additivität. Diese Nicht-Additivität der verketteten Volumenangaben bedeutet, dass die Summe der preisbereinigten Unteraggregate – mit Ausnahme des Basisjahres und des darauffolgenden Jahres – nicht dem Gesamtaggregat entspricht. So ergibt beispielsweise die Summe der Wertschöpfungsangaben der einzelnen Wirtschaftsbereiche nicht die gesamte preisbereinigte Bruttowertschöpfung und die realen Anteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche addieren sich nicht zu Eins. Somit sind Anteile auf Basis verketteter Volumenangaben (real) im Zeitverlauf und in der Höhe nicht interpretierbar.

Abhilfe schafft der Vorschlag von Nierhaus und Abberger (2024), welchen wir im vorliegenden Beitrag adaptieren. Hierbei wird der reale Anteil (aus verketteten Volumen) eines selbst gewählten Basisjahres mit der Veränderung der Anteile aus unverketteten Volumen (Angaben in Vorjahrespreisen) fortgeschrieben (Nierhaus & Abberger, 2024, S. 60). Wir bezeichnen den so konstruierten Wertschöpfungsanteil im Gegensatz zu Nierhaus und Abberger (2024) als realen (additiven) Anteil, um den Preisbereinigungscharakter hervorzuheben. Die drei wesentlichen Vorteile des realen (additiven) Anteils sind, dass man damit längere Entwicklungen über die Zeit darstellen und interpretieren kann, sich die Anteile zu Eins addieren und nur Mengenrelationen (ohne Preisveränderungen oder -verschiebungen) abgebildet werden. Ein Nachteil ist, dass man das Niveau der realen (additiven) Anteile nicht interpretieren kann, da es abhängig von der Wahl des Basisjahres ist. Dies ist aber in unserem Falle unerheblich, da wir strukturelle Verschiebungen innerhalb der deutschen Wirtschaft über die Zeit messen wollen.

Im vorliegenden Beitrag berechnen wir reale (additive) Anteile sowohl für die drei zusammengefassten Wirtschaftsabschnitte (Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe und Dienstleistungssektor) als auch die einzelnen Abteilungen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes (so genannte 2-Steller wie z. B. der Fahrzeugbau). Datengrundlage ist die aktuelle Ausgabe der Fachserie 18 Reihe 1.4 vom März 2025 (Statistisches Bundesamt, 2025a). Diese Fachserie enthält nominale Wertschöpfungsangaben und Kettenindizes, aus welchen die verketteten Volumenangaben berechnet werden können. Unverkettete Volumen sind hingegen – nach unserem Wissen – auf dieser Betrachtungsebene nicht verfügbar in den öffentlich zugänglichen Datenbanken des Statistischen Bundesamts (GENESIS-Online). Jedoch hat uns das Statistische Bundesamt diese Angaben auf Anfrage zur Verfügung gestellt, wofür an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt wird.

Die Angaben zur Wertschöpfung liegen für die zusammengefassten Wirtschaftsabschnitte für den Zeitraum von 1991 bis 2024 vor; auf der Ebene der 2-Steller endet die Zeitreihe mit dem Jahr 2022. Daher mussten die Angaben der Wirtschaftsabteilungen für die Jahre 2023 und 2024 mit geeigneten Indikatoren fortgeschrieben werden. Hierfür haben wir die Umsätze der Betriebe aus dem Monatsbericht verwendet (Statistisches Bundesamt, 2024), die nach Ausführungen von Lehmann et al. (2025) näher an der Bruttowertschöpfungsentwicklung liegen als die Produktionsindizes. Somit wurden die nominalen Wertschöpfungsangaben mit der nominalen Umsatzentwicklung fortgeschrieben. Für die preisbereinigte Bruttowertschöpfung kommen die deflationierten Umsätze der Betriebe zum Einsatz, wobei die Deflationierung mittels der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz) durchgeführt wurde. Bei zusammengefassten Wirtschaftsabteilungen wurden ebenfalls zusammengefasste Erzeugerpreise auf Basis des offiziellen Wägungsschemas des Statistischen Bundesamts konstruiert. Da, wie im Beispiel des Verarbeitenden Gewerbes, das Oberaggregat laut amtlicher Statistik verfügbar ist, wurde der Fortschreibungsfehler für das Gesamtaggregat als Differenz der Summe der fortgeschriebenen Wirtschaftsabteilungen und dem bekannten Oberaggregat mittels nominalen Wertschöpfungsanteilen auf die einzelnen Bereiche umgelegt. Die Wachstumsrate der unverketteten Volumenangaben ergeben sich approximativ aus der Veränderungsrate des Deflators des Vorjahres und der Veränderungsrate des Kettenindizes im aktuellen Jahr; eine Berechnung der realisierten Wachstumsrate für das Jahr 2022 auf diese Weise ergab nur geringe Abweichungen zu den offiziellen Angaben.

gen drei Jahrzehnte anhand realer Wertschöpfungsanteile nicht festgestellt werden. Im Gegensatz dazu hat die Krise in der Bauwirtschaft ihre Spuren hinterlassen und den Abwärtstrend des realen Wertschöpfungsanteils des Baugewerbes seit dem Jahr 2021 spürbar verstärkt. Davon profitiert haben die Dienstleistungsbereiche, deren Bedeutung in den vergangenen Jahren – nach einer weitgehenden Stagnation ihres realen Wertschöpfungsanteils seit Anfang der 2000er Jahre – wieder zugenommen hat.

Strukturwandel innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes

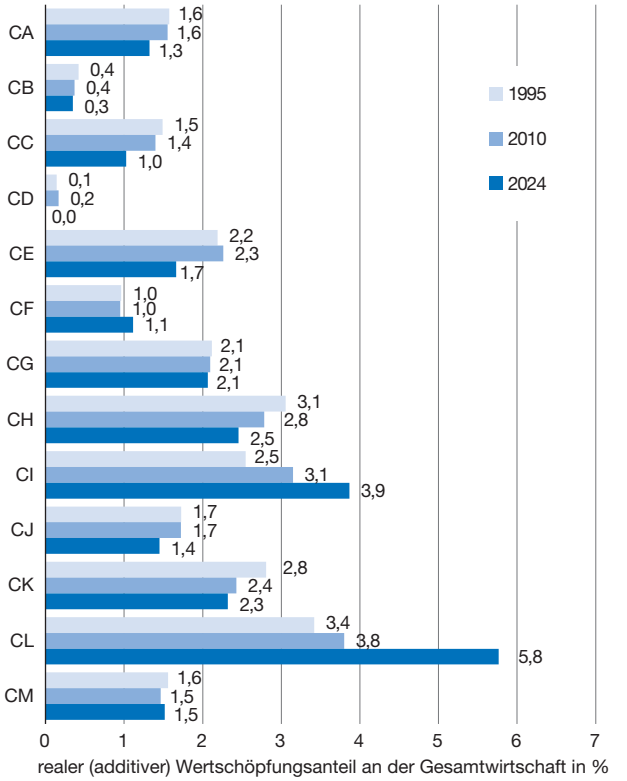
Der bis zuletzt weitgehend stabile Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der preisbereinigten gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung deutet auf keinen Bedeutungsverlust der Industrie und damit auf keine tiefgreifende Deindustrialisierung in Deutschland hin. Dieser Befund verschleiert allerdings, dass in den vergangenen Jahrzehnten innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes signifikante strukturelle Veränderungen zu beobachten waren (Abbildung 6).

Nur in wenigen Industriezweigen blieb ähnlich wie im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt der reale Wertschöpfungsanteil seit dem Jahr 1995 weitgehend stabil. Dazu zählen die Bekleidungsindustrie (Wirtschaftsbereich CB), die Hersteller von Gummi-, Kunststoff-, Glaswaren und Keramik (CG), die Pharmaindustrie (CF), sowie die Möbelindustrie (CM). An gesamtwirtschaftlicher Bedeutung verloren haben in diesem Zeitraum vor allem die Hersteller von Holzwaren, Papier und Druckerzeugnissen (CC), die Chemieindustrie (CE), die Metallindustrie (CH) und der Maschinenbau (CK), sowie in abgeschwächtem Ausmaß auch die Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie (CA), die Kokerei und Mineralölverarbeitung (CD) und die Hersteller von elektrischen Ausrüstungen (CJ). Kräftige Zugewinne der realen Wertschöpfungsanteile konnten seit dem Jahr 1995 nur zwei Industriezweige verbuchen: die Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (CI) sowie der Fahrzeugbau (CL).

Dabei fällt auf, dass die größten Veränderungen der Wertschöpfungsanteile der einzelnen Industriezweige in den Jahren nach 2010 stattfanden (Abbildung 6, jeweils die beiden dunkleren blauen Balken). Lehmann und Wollmershäuser (2024) sowie Lehmann et al. (2025) zeigen, dass sich zeitgleich der Strukturwandel innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes in einer zunehmenden Diskrepanz zwischen der realen Wertschöpfung und der Warenproduktion in den einzelnen Industriezweigen widerspiegelte. Industriezweige, deren reale Wertschöpfung sich positiver als der Produktionsindex entwickelt, setzen bei der Produktion vermehrt auf hybride Geschäftsmodelle, bei denen ein zunehmender Anteil der Industrieumsätze mit produktbegleitenden Dienstleistungen und durch ausgelagerte Produktionsstätten erwirtschaftet wird. In den Industriezweigen, in denen dieser Wandel besonders ausgeprägt ist, nehmen im Inland Beschäftigte und Ausgaben im Bereich der Forschung und Entwicklung zu, bei gleichzeitigem Rückgang im Bereich der Fertigung.

Diese Veränderung der Produktionsstrukturen geht insbesondere in den Jahren ab 2010 mit einer Anpassung der realen Wertschöpfungsanteile einher. Je mehr in Industriezweigen Wertschöpfung aus hybriden Geschäftsmodellen entsteht und damit die Diskrepanz zwischen der realen Wertschöpfung und dem Produktionsindex zunimmt, desto stärker nimmt die Bedeutung des Industriezweiges gemessen an seinem realen Wertschöp-

Abbildung 6
Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe

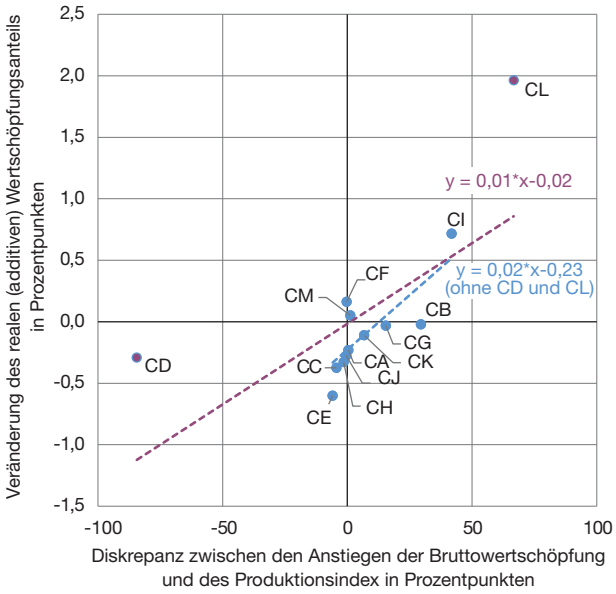


CA: Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung; CB: Herstellung von Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhen; CC: Herstellung von Holzwaren, Papier und Druckerzeugnissen; CD: Kokerei und Mineralölverarbeitung; CE: Herstellung von chemischen Erzeugnissen; CF: Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen; CG: Herstellung von Gummi-, Kunststoff-, Glaswaren, Keramik und Ähnlichem; CH: Metallerzeugung u. -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen; CI: Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen; CJ: Herstellung von elektrischen Ausrüstungen; CK: Maschinenbau; CL: Fahrzeugbau; CM: Herstellung von Möbeln und sonstigen Waren; Reparatur und Instandhaltung von Maschinen.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 7

Wandel der Produktionsstrukturen im Verarbeitenden Gewerbe, 2010 bis 2024



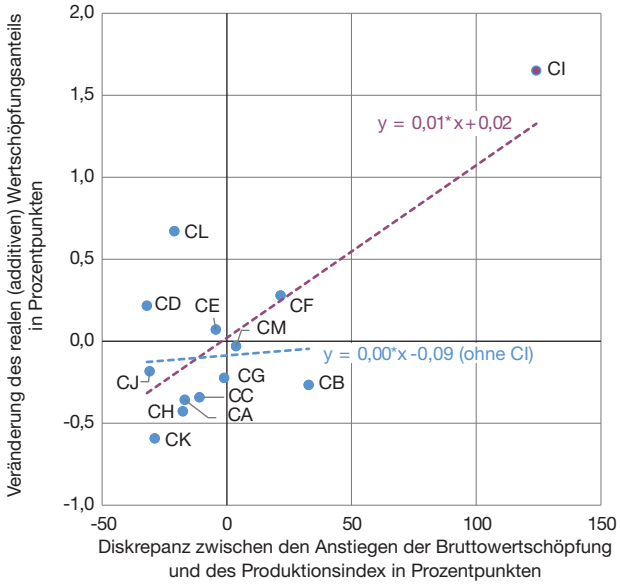
CA: Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung; CB: Herstellung von Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhen; CC: Herstellung von Holzwaren, Papier und Druckerzeugnissen; CD: Kokerei und Mineralölverarbeitung; CE: Herstellung von chemischen Erzeugnissen; CF: Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen; CG: Herstellung von Gummi-, Kunststoff-, Glaswaren, Keramik und Ähnlichem; CH: Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen; CI: Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen; CJ: Herstellung von elektrischen Ausrüstungen; CK: Maschinenbau; CL: Fahrzeugbau; CM: Herstellung von Möbeln und sonstigen Waren; Reparatur und Instandhaltung von Maschinen.

Ein * bei der Regressionsgleichung bedeutet Signifikanz des Koeffizienten auf dem 5 %-Niveau.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts und Lehmann et al. (2025).

Abbildung 8

Wandel der Produktionsstrukturen im Verarbeitenden Gewerbe, 1995 bis 2010



CA: Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung; CB: Herstellung von Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhen; CC: Herstellung von Holzwaren, Papier und Druckerzeugnissen; CD: Kokerei und Mineralölverarbeitung; CE: Herstellung von chemischen Erzeugnissen; CF: Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen; CG: Herstellung von Gummi-, Kunststoff-, Glaswaren, Keramik und Ähnlichem; CH: Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen; CI: Herstellung von DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen; CJ: Herstellung von elektrischen Ausrüstungen; CK: Maschinenbau; CL: Fahrzeugbau; CM: Herstellung von Möbeln und sonstigen Waren; Reparatur und Instandhaltung von Maschinen.

Ein * bei der Regressionsgleichung bedeutet Signifikanz des Koeffizienten auf dem 5 %-Niveau.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts und Lehmann et al. (2025).

fungsanteil zu (Abbildung 7, lila Regressionslinie). Besonders ausgeprägt ist dieser Zusammenhang im Fahrzeugbau (Wirtschaftsbereich CL) auf der einen Seite und der Kokerei und Mineralölverarbeitung (CD) auf der anderen Seite. Aber auch ohne Berücksichtigung dieser beiden Industriezweige bleibt der positive Zusammenhang erhalten (Abbildung 7, blaue Regressionslinie). Im Zeitraum von 1995 bis 2010 ist dieser Bedeutungsgewinn durch zunehmend hybride Geschäftsmodelle nur bei den Herstellern von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (CI) zu beobachten (Abbildung 8).

Schlussfolgerung

Im Zuge des Strukturwandels hat sich die Zusammensetzung der realen Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes seit dem Jahr 2010 verändert. Während vor allem der Fahrzeugbau und die Hersteller von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen spürbar an Bedeutung gewonnen haben, sind die realen Wertschöpfungsanteile insbesondere der Chemieindustrie, der Metallindustrie und des Maschinenbaus zurückgegangen. Der Anteil des gesamten Verarbeitenden Gewerbes an der realen Bruttowertschöpfung ist seit dem Jahr 2010 trotz zahlreicher Krisen weitgehend stabil geblieben, sodass anhand dieses Maßes bislang keine tiefgreifende Deindustrialisierung in Deutschland diagnostiziert werden kann. Zwar ist der reale Wertschöpfungsanteil im vergangenen Jahr 2024 leicht gesunken. Offen bleibt jedoch, ob sich dieser Rückgang in den kommenden Jahren fortsetzen und er damit dauerhaft werden wird oder ob sich die Industrie erholen und ihr Wertschöpfungsanteil – wie in der Vergangenheit schon häufiger geschehen – wieder zunimmt.

Vorübergehend wäre der Rückgang in einer typischen Konjunkturkrise (Szenario I), wenn wegen einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung im Inland und im Ausland Neuaufträge ausbleiben. Sobald sich die Nachfrage auf den Absatzmärkten erholt, würde auch die Wertschöpfung in der Industrie wieder schneller steigen als in der Gesamtwirtschaft und damit der Wertschöpfungsanteil wieder zunehmen. Vorübergehend könnte der Rückgang aber auch in einer Krise sein, die durch einen Strukturwandel ausgelöst wird (Szenario II). Alte Industrien oder Geschäftsmodelle fallen weg, werden aber durch neue ersetzt, deren wirtschaftlicher Erfolg sich allerdings erst nach einiger Zeit in Wertschöpfungsgewinnen äußert. Aber natürlich kann der Strukturwandel auch mit dauerhaften Rückgängen des Wertschöpfungsanteils der Industrie einhergehen (Szenario III), wenn die neuen industriellen Geschäftsmodelle scheitern oder wenn wegfallende Industrien durch Neugründungen in anderen Wirtschaftsbereichen (etwa im Dienstleistungssektor) ersetzt werden.

Für alle drei Szenarien finden sich derzeit Hinweise. Für eine vorübergehende Konjunkturkrise spricht, dass Industrieunternehmen ihre Auftragslage ausweislich der ifo Konjunkturumfragen als schlecht beurteilen und eine kräftige Unterauslastung ihrer Produktionskapazitäten melden. Der Strukturwandel wird durch die Megatrends Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografie und Deglobalisierung ausgelöst, die einen Umbau der Produktionsstrukturen erfordern. Dabei verschwinden etablierte Geschäftsmodelle und neue Produktionskapazitäten entstehen. Allerdings ist der Ausgang dieser Transformation und insbesondere der Erfolg der neuen Geschäftsmodelle unklar. Jedenfalls geht der Strukturwandel derzeit mit Produktionsverlagerungen und einem Stellenabbau in manchen Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes einher, während in einigen Dienstleistungsbereichen Beschäftigung aufgebaut wird.

Für eine erfolgreiche Transformation des Industriesektors sind verlässliche wirtschaftspolitische Weichenstellungen erforderlich, die mit einer zügigen Verbesserung der Standortfaktoren und damit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einhergehen. Dazu zählen eine sinkende Steuerbelastung der Unternehmen sowie sinkende Bürokratie- und Energiekosten, der Ausbau der Digital-, Energie- und Verkehrsinfrastruktur und eine Erhöhung des Arbeitsangebots, z. B. durch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Älteren oder Frauen, eine Ausweitung der Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten oder eine erleichterte Zuwanderung von Fachkräften. Werden diese Weichen nicht gestellt, ist die Gefahr groß, dass Industrien dem Standort Deutschland den Rücken kehren und der Rückgang des Wertschöpfungsanteils der Industrie dauerhaft und die Deindustrialisierung Realität wird.

Literatur

Grömling, M. (2005). Sinn und Unsinn von Quoten auf Basis von preisbereinigten Werten. *Thünen-Series of Applied Economic Theory – Working Paper*, Nr. 50.

Hüther, M., Bialek, S., Schaffranka, C., Schnitzer, M., Müller, S., Heymann, E., Maier, T., Falck, O., Flach, L., Pfaffl, C. & Schneider, C. (2023). Deindustrialisierung: Schreckgespenst oder notwendiger Schritt im Strukturwandel der deutschen Wirtschaft? *ifo Schnelldienst*, *76*(3), 1–30.

Herrendorf, B., Rogerson, R. & Valentinyi, Á. (2013). Growth and Structural Transformation. *NBER Working Paper*, Nr. 18996.

Lehmann, R. & Wollmershäuser, T. (2024). Struktureller Wandel im Verarbeitenden Gewerbe: Produktion unterzeichnet Bruttowertschöpfung. *ifo Schnelldienst*, *77*(2), 55–60.

Lehmann, R., Linz, S. & Wollmershäuser, T. (2025). Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe: Hybride Produkte und Produktionsprozesse verändern industrielle Geschäftsmodelle. *ifo Schnelldienst digital*, *6*(5), 1–13.

Meyer, T. (2025). Deindustrialisierung: Realität oder Schreckgespenst? Stiftung Marktwirtschaft. *Auf den Punkt*, Nr. 6.

Nierhaus, W. & Abberger, K. (2024). Vorjahrespreisbasis, Aggregation und Quoten. *ifo Schnelldienst*, *77*(12), 52–57.

Rusche, C. (2025). Direktinvestitionsströme deuten die Deindustrialisierung Deutschlands an. *Wirtschaftsdienst*, *105*(3), 212–214.

Schrader, K. (2025). Schleswig-Holsteins Industrie in stürmischen Zeiten: Eine Bestandsaufnahme. *Kiel Policy Brief*, Nr. 191.

Statistisches Bundesamt. (2023). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Lange Reihen ab 1970, 2022.

Statistisches Bundesamt. (2024). *Monatsbericht für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden – Qualitätsbericht*.

Statistisches Bundesamt. (2025a). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung Detaillierte Jahresergebnisse 2024*. Fachserie 18 Reihe 1.4.

Statistisches Bundesamt. (2025b). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Inlandsproduktberechnung, Vierteljahresergebnisse, 4. Vierteljahr 2024*. Fachserie 18 Reihe 1.2.

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

Title: ***Structural change – Is manufacturing losing importance in Germany?***

Abstract: *Despite tertiarisation and numerous crises, the manufacturing sector's share of real gross value added has remained largely stable since 2010. Based on this measure and in contrast to other indicators, no profound deindustrialisation can be diagnosed in Germany to date. However, structural change is altering the shares of individual industrial sectors in value added of the manufacturing industry and thus their significance.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0145

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 562-565

JEL: D72, L52, O25

Jakob von Weizsäcker

Governance für eine moderne Industriepolitik: Das Beispiel des saarländischen Transformationsfonds

Die Transformation im Saarland ist durch eine energieintensive Wirtschaftsstruktur und hohe Branchenkonzentration, insbesondere Stahl und Automotive, besonders herausfordernd. Den Erfolg des Transformationsfonds, der angesichts einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Schuldenbremse eingerichtet wurde, sollen fünf Governance-Elemente inklusive einer Verantwortungspartnerschaft sichern: (1) strengere Kontrollrechte des Landtags als im Kernhaushalt; (2) eine klare Abgrenzung der Transformation von anderen Politikfeldern; (3) eine Anhebung der Investitionsquote im Kernhaushalt zur Finanzierung zusätzlicher Investitionen; (4) die Ansiedlung der Geschäftsstelle des Fonds im Finanzministerium als zusätzlicher Ansprechpartner für die Risikoeinschätzung des Projektportfolios und (5) eine konstruktiv-kritische Begleitung durch einen unabhängigen Beirat.

Auf dem diesjährigen *Berlin Summit* des *Forums for a New Economy* wurde ich gebeten, einen kurzen Impulsvortrag zur regionalen Industriepolitik in der Transformation am Beispiel des saarländischen Transformationsfonds zu halten. Diesem Wunsch bin ich sehr gerne nachgekommen, um den Teilnehmer:innen aus der Wissenschaft und Politikberatung einen zusätzlichen Datenpunkt in Form eines kondensierten Echtzeiteinblicks in die politischen Überlegungen und Realitäten einer regionalen Industriepolitik in Zeiten der Transformation zu ermöglichen. Das großzügige Angebot des Wirtschaftsdienst, auf Basis dieses Impulsvortrags einen kleinen Artikel zu schreiben, habe ich etwas zögernder zugesagt. Das Zögern hatte zwei Gründe. *Erstens* sind bislang erst etwa zwei Drittel der knapp 3 Mrd. € des saarländischen Transformationsfonds gebunden und von den gebundenen Mitteln weniger als ein Viertel bereits abgeflossen. Es ist also viel zu früh für eine abschließende Beurteilung. *Zweitens* steht unweigerlich ein möglicher Interessenkonflikt im Raum, wenn man versuchte, das eigene politische Handeln mit dem wissenschaftlichen Anspruch zu untersuchen, den diese Zeitschrift verdient. Vor diesem Hintergrund habe ich entschieden, mich in diesem Beitrag auf die Rahmenbedingungen und Governance-Aspekte des saarländischen Transformationsfonds zu konzentrieren.

© 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.

Jakob von Weizsäcker ist Minister der Finanzen und für Wissenschaft des Saarlandes.

Zum Abschluss dieser Vorbemerkungen sei die herzliche Einladung an interessierte Leser:innen erlaubt, den saarländischen Transformationsfonds wissenschaftlich zu begleiten und zu einem späteren Zeitpunkt dann auch im Vergleich zu anderen industriepolitischen Anstrengungen in seiner Wirksamkeit zu bewerten. In Zeiten der Transformation dürfte der Stellenwert der Industriepolitik in Deutschland und Europa weiter zunehmen, auch um bei den technologischen Durchbrüchen und der Wertschöpfung der Zukunft im neuen Systemwettbewerb nicht nur mit China, sondern auch mit den USA nicht systematisch abgehängt zu werden. In diesem Systemwettbewerb wird die Qualität der Industriepolitik eine hohe Bedeutung haben. Denn nicht jede gut gemeinte Industriepolitik ist auch gut gemacht. Zu den Gefahren gehören die Anmaßung von Wissen sowie der mangelnde Aufbau von Expertise durch den Staat. Aber auch das politökonomische Risiko einer systematischen Fehlallokation von Ressourcen zu Gunsten bestorganisierter Interessengruppen ist real, verbunden mit der Gefahr einer Ossifizierung von vorhandenen Wirtschaftsstrukturen. Je mehr Industriepolitik man in den kommenden Jahren betreibt, umso wichtiger wird es, mit den verschiedenen Gefahren bewusst umzugehen, um das Risiko systematischer Fehlallokation von Steuerzahlergeld zu minimieren und die positive Wirkung für technologische Durchbrüche, wirtschaftliche Dynamik und zukunftsfähige Arbeitsplätze unter den Bedingungen der Dekarbonisierung und des neuen Systemwettbewerbs zu maximieren. Deshalb halte ich es für wichtig,

dass sich jegliche Industriepolitik für eine wissenschaftliche Begleitung zur Verfügung stellt, um einen solchen Lernprozess zu ermöglichen. Dies sollte allerdings mit einer Fehlerkultur in der Öffentlichkeit Hand in Hand gehen, bei der der gesellschaftliche Erkenntnisprozess und nicht die Skandalisierung im Vordergrund steht.

Transformation im Saarland

Die Ausgangslage für die Transformation im Sinne der Dekarbonisierung und der Bewältigung der neuen geopolitischen Lage ist im Saarland besonders fordernd. Die Wirtschaftsstruktur im Saarland ist energieintensiv und exportorientiert. Der Beschäftigungsanteil in der Industrie liegt deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts. Dabei ist die industrielle Beschäftigung hoch konzentriert in einigen, wenigen Branchen, die in der Transformation besonders exponiert sind. So ist die Beschäftigungskonzentration in der Automobilindustrie im Saarland mit einigem Abstand am höchsten, noch deutlich vor Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen. Bei der Metallerzeugung und -bearbeitung hat das Saarland als Stahlstandort ebenfalls die höchste Beschäftigungskonzentration aller Bundesländer. Auch ist der Primärenergieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes als Anteil am Gesamtverbrauch in keinem anderen Bundesland höher.

Diese Ausgangslage war konstitutiv für die verfassungsrechtliche Begründung zur kreditfinanzierten Errichtung des saarländischen Transformationsfonds. Der Beschluss des saarländischen Landtags zur außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Schuldenbremse im Jahr 2022 stellt auf den Energiepreisschock infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine ab, der die Transformation der Saarwirtschaft vor dem Hintergrund ihrer Branchenkonzentration außerordentlich stark beschleunigt und verteuert. Die Begleitung einer gleichförmigen Transformation hin zur Klimaneutralität bis 2045 hätte das fiskalisch unterdurchschnittlich leistungsfähige Saarland bereits an die Grenzen der Leistungsfähigkeit gebracht. Durch die Beschleunigung und Verteuerung wäre ohne den kreditfinanzierten Transformationsfonds diese Begleitung aus dem Kernhaushalt schlechterdings nicht zu stemmen gewesen. Bereits die Kofinanzierungskosten der Transformationsmittel des Bundes für die Umstellung der saarländischen Stahlindustrie auf grünen Stahl betragen mehr als 10 % des Jahresvolumens des saarländischen Landeshaushalts. Und darin noch nicht enthalten sind die für den Strukturwandel dringend erforderlichen Investitionen und Unterstützungsleistungen für neue Technologien, neue Infrastrukturen, neue Ansiedlungen und neue Start-ups.

Vor dem Hintergrund dieser enormen Herausforderung gibt es im Saarland eine breite Unterstützung für den Transformationsfonds. Dies gilt für die Saarwirtschaft und die Gewerkschaften. Es gilt aber auch für die SPD-Regierungsmehrheit im saarländischen Landtag und die CDU-Opposition. Letztes Jahr haben sich SPD und CDU sogar zu einer formalisierten Verantwortungspartnerschaft für den Transformationsfonds zusammengefunden.

Der breite Konsens mag sich unter anderem aus zwei Saarland-spezifischen Faktoren erklären. *Erstens* war der Strukturwandel im Rahmen des Kohleausstiegs im Saarland zwar schmerzhaft. Aber aufgrund der damals erfolgreichen Industrieansiedlungen, insbesondere im Bereich Automotive, gibt es einen Grundoptimismus, dass der erneute Strukturwandel ebenfalls gelingen kann, wenn er staatlich flankiert wird. *Zweitens* mag eine Rolle spielen, dass das Saarland wohl das französischste aller deutschen Bundesländer ist. Vielleicht waren deshalb die grundsätzlichen Bedenken gegen einen industriepolitischen Ansatz im Saarland von Anfang an weniger ausgeprägt als anderswo in Deutschland. Gleichzeitig gibt es in der Grenznähe unmittelbares Anschauungsmaterial auch für gewisse Schwächen französischer Industriepolitik. Im Ergebnis habe ich die industriepolitische Diskussion im Saarland wenig ideologisch aufgeladen und vergleichsweise pragmatisch abwägend erlebt. Jedenfalls begünstigt eine breite politische Unterstützung über die gesamte Laufzeit des Transformationsfonds hinweg die Wirksamkeit des Fonds. Denn dadurch wird die Planungssicherheit für alle an der Transformation beteiligten Akteure in ansonsten unsicheren Zeiten deutlich verbessert.

Die breite Unterstützung für den Fonds und die hohe politische Stabilität der einzigen Alleinregierung auf Landesebene in Deutschland waren auch gute Voraussetzungen, um bereits mit der Schaffung des Transformationsfonds dessen Ziele klar und realistisch zu benennen. So stellte die Ministerpräsidentin Anke Rehlinger von Anfang an klar, dass es nicht möglich sein werde, jeden Arbeitsplatz im bevorstehenden Transformationsprozess zu retten. Ziel des Fonds sei nicht die Erhaltung des Status quo, vielmehr gehe es darum, eine bessere, andere Zukunft aufzubauen. Und ich betonte damals, dass es das Ziel der Landesregierung sei, die durchschnittliche Rendite des Transformationsfonds für das Saarland zu maximieren. Ziel sei es nicht, das Risiko jeder einzelnen Entscheidung zu minimieren. Im Ergebnis müsse auch in Kauf genommen werden, dass ein vielversprechendes, aber risikobehaftetes Projekt letztlich scheitern könne. Maßstab des Erfolgs sei nicht das einzelne Projekt, sondern der Beitrag des gesamten Projektportfolios zur erfolgreichen Transformation im Sinne von wirtschaftlicher Dynamik, zukunftsträchtigen Arbeitsplätzen und Dekarbonisierung. Auf diesem Weg könne die in Kauf zu nehmende zusätzliche Staatsverschuldung durch bessere Zukunftschancen mehr als auf-

gewogen werden. Im Ergebnis gehe der Transformationsfonds unweigerlich mit Risiken einher, aber das Risiko des Nichthandelns sei größer.

An dieser Stelle sollen im Vorübergehen noch zwei Vorteile einer gelingenden regionalen Transformationspolitik – hier im Saarland – für den Rest der Republik erwähnt werden. *Erstens* kommt der Löwenanteil des fiskalischen Vorteils einer gelingenden Transformation über den Länderfinanzausgleich allen anderen Bundesländern zugute. *Zweitens* erhöht eine gelingende Transformation auch die politische Stabilität, da Regionen im wirtschaftlichen Niedergang den Feinden der offenen Gesellschaft leichter als politischer Nährboden dienen können. Aus diesen beiden Gründen liegt die gelingende Transformation gerade auch in den wirtschaftlich und fiskalisch besonders geforderten Bundesländern im gemeinsamen Interesse aller Bundesländer.

Governance-Aspekte

Die Voraussetzungen für die Schaffung des Transformationsfonds waren also insgesamt gut. Aber gute Anfangsvoraussetzungen alleine bilden noch keinen geeigneten Governance-Rahmen für einen fordernden Strukturwandel, bei dem auch viel schiefgehen kann. Mit der Schaffung des Transformationsfonds stellte sich also die Frage, mit welchem Governance-Rahmen sich eine erfolgreiche Transformationspraxis im Vollzug weiter begünstigen lassen könnte. Im Ergebnis dieser Überlegungen lassen sich fünf Governance-Aspekte des saarländischen Transformationsfonds hervorheben, die auch aufgrund ihrer weitgehenden Übertragbarkeit auf andere industriepolitische Konstellationen ausgewählt wurden:

Parlamentarische Kontrolle

Das Budgetrecht ist das Königsrecht des Parlaments. Deshalb spielt der saarländische Landtag für die Errichtung des Transformationsfonds, für den jährlichen Beschluss des Wirtschaftsplans und bei etwaigen Änderungen die entscheidende Rolle. Dabei sind seine Kontrollrechte für den Transformationsfonds deutlich niederschwelliger und engmaschiger als für den Kernhaushalt. Größere Projektentscheidungen, die nicht bereits im Wirtschaftsplan angelegt sind, bedürfen somit der Zustimmung des Plenums des Landtags. Dieser Governance-Aspekt des Transformationsfonds ist eine wichtige Voraussetzung für den fortgesetzten politischen Konsens zum Transformationsfonds. So wird die demokratische Legitimität des Transformationsfonds abgesichert, was auch verfassungsrechtlich im Lichte jüngerer Rechtsprechung erforderlich ist. Gleichzeitig wird die Exekutive im Rahmen des Wirtschaftsplans in die Lage versetzt, sogar im Vollzug einzelne Projekte mit der erforderlichen Vertraulichkeit und Geschwindigkeit vorzubereiten und über sie zu entscheiden.

Klare Abgrenzung der Transformation von anderen Politikfeldern durch die „3 I“

Geld macht sinnlich. Deshalb weckt die Einrichtung eines neuen Finanzierungsinstruments – und sei es schuldenfinanziert – fast unweigerlich zusätzliche Begehrlichkeiten in allen anderen Politikfeldern. Damit wird die wirkungsvolle Abgrenzung von anderen Politikfeldern zu einer Schlüsselfrage für den Transformationsfonds. Dies gilt sowohl verfassungsrechtlich im Hinblick auf den Veranlassungszusammenhang als auch politisch, um den angestrebten Transformationserfolg mit den vorhandenen Mitteln auch wirklich erreichen zu können. Deshalb wurde bereits bei der Schaffung des Transformationsfonds die Verwendungsbestimmung mit den „3 I“ klar begrenzt: auf Industriepolitik, auf Infrastrukturen der Transformation und auf Innovation. Auch der dominierende investive Charakter des Fonds wurde hierbei festgeschrieben.

Unter der Überschrift *Industriepolitik* geht es um die Unterstützung transformativer Modernisierungs- und Neuansiedlungsinvestitionen der Privatwirtschaft, also um attraktive Arbeitsplätze und Wertschöpfung der Zukunft. Unter der Überschrift *Infrastruktur* geht es um die Förderung zukunftsweisender Infrastrukturen, beispielsweise für grünen Wasserstoff und um die energetische Ertüchtigung öffentlicher Gebäude. Unter der Überschrift *Innovation* geht es um die Förderung von Forschung und Wissenschaft zur Unterstützung des Strukturwandels innerhalb der bestehenden Branchen und zur Entwicklung neuer Wertschöpfung in den Wachstumsfeldern der Zukunft.

Ein wichtiger Hintergedanke für die „3 I“ war auch, eine gesunde Balance zwischen der Unterstützung bestehender Branchenstrukturen bei der Transformation und der Unterstützung von Innovation und Start-ups bereits im Errichtungsgesetz konzeptionell anzulegen. Diese Balance ist für die Transformation besonders wichtig, um Zukunftsaktivitäten, die noch keine starke Lobby haben, ausreichend zu berücksichtigen.

Schließlich sei noch erwähnt, dass die Steuerungsgruppe des Transformationsfonds, also das exekutive Entscheidungsgremium zur Allokation der Fondsmittel, relativ schlank gehalten ist. Das Gremium setzt sich aus je einem Vertreter der Staatskanzlei, des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums zusammen. Diese schlanke Entscheidungsstruktur begünstigt agile Entscheidungen und schränkt das Potenzial für politische Begehrlichkeiten jenseits des Kernbereichs der Transformation bewusst ein.

Dauerhafte Anhebung der Investitionsquote im Kernhaushalt

Begehrlichkeiten aus anderen Politikfeldern gegenüber dem Transformationsfonds können sich auch indirekt Bahn brechen, beispielsweise indem eigentlich im Kernhaushalt geplante Transformationsinvestitionen systematisch in den Transformationsfonds verlagert werden. Ein Teil des Transformationsfonds würde in diesem Fall überhaupt keinen zusätzlichen Transformationsbeitrag leisten, sondern stattdessen neue kreditfinanzierte Spielräume im Kernhaushalt schaffen, beispielsweise für konsumptive Ausgaben. Um solche fiskalischen Verschiebebahnhöfe zu verhindern, hat sich die saarländische Landesregierung auf eine Anhebung der Investitionsquote im Kernhaushalt festgelegt. Dadurch wird die Zusätzlichkeit der Investitionen aus dem saarländischen Transformationsfonds gegen solche denkbaren Verschiebebahnhöfe abgesichert.

Transformationsfonds-Geschäftsstelle im Finanzministerium

Ein weiterer Governance-Aspekt des saarländischen Transformationsfonds ist die Ansiedlung der Geschäftsstelle des Transformationsfonds im Finanzministerium. Somit hat die Arbeitsebene nicht nur des Wirtschaftsministeriums, aus dem ein Großteil der Anträge für den Transformationsfonds kommt, bei der Qualitätskontrolle einen hilfreichen Ansprechpartner, um gemeinsam die Qualität der Anträge und die Beachtung des Veranlassungszusammenhangs zu sichern. Für diese wichtige Aufgabe der Qualitätssicherung macht sich die Geschäftsstelle auch mithilfe externer Ansprechpartner ein umfassendes Bild. In Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle wird auch der Umgang mit Problemfällen beraten, um „sunk costs“ zu minimieren, wenn Projekte doch einmal scheitern sollten. Auch auf Fragen der Anreizwirkung und der angemessenen Risikoverteilung zwischen Land und Geförderten wird hier besonderes Augenmerk gelegt. Allgemeiner formuliert: Um die erforderlichen Risiken im Rahmen des Transformationsfonds überhaupt eingehen zu können, ist die gemeinsame Fähigkeit von Wirtschaftsministerium, Finanz- und Wissenschaftsministerium sowie der dort angesiedelten Geschäftsstelle von großer Bedeutung, Risiken zumindest grob einzuschätzen und in unterschiedlichen Szenarien agil zu managen.

Unabhängiger Beirat des Transformationsfonds

Zusätzlich zur Geschäftsstelle berät ein Beirat[1] des Transformationsfonds die Landesregierung. Diese Beratung erfolgt unabhängig und vertraulich. Es geht um die konstruktiv-kritische Begleitung dieses Schlüsselprojekts für die Zukunft des Saarlandes aus ganz unterschiedlichen Perspektiven. Auch wenn der Beirat keinerlei Entscheidungsbefugnis hat, so trägt er maßgeblich auf zweierlei Weise zur Qualität der Vergabeentscheidungen im Transformationsfonds bei. Einerseits durch seinen kompetenten Rat. Andererseits genügt immer wieder auch die Vergegenwärtigung seiner Existenz, um auf Vorhaben zu verzichten, die der Beirat aus gutem Grund kritisch sehen würde.

Fazit

Letztlich ist es ein wichtiger Aspekt der genannten Governance-Elemente, gute Entscheidungen im Sinne der Transformation auch dann zu begünstigen, wenn kurzfristige politische Opportunität und der mutmaßliche Transformationsbeitrag in der längeren Frist auseinanderfallen. Denn die Zustimmung zu Projekten zu gewinnen, für die man kurzfristig keinen Applaus bekommt, die aber längerfristig vielversprechend sind, ist eine Kunst. Genauso schwierig ist die Ablehnung von Projekten, die in der kurzen Frist etliche Unterstützer haben – und längerfristig kaum Vorteile bieten. Zusammen genommen wäre ich vorsichtig optimistisch, dass die Governance-Struktur des saarländischen Transformationsfonds einen Beitrag dazu leistet, gerade die politisch anspruchsvollen Entscheidungen besser treffen zu können. Gleichzeitig dürften sich die genannten Aspekte ohne größere Anstrengung auf andere industriepolitische Programme übertragen lassen.

1 Die Beiratsmitglieder sind Oswald Bubel, Jörg Caspar, Hanno Dornseifer, Lars Feld, Maja Göpel, André Lösekrug-Pietri, Monika Schnitzer, Heidrun Schulz, Jens Südekum.

Title: ***Governance for industrial policy: The example of the Saarland Transformation Fund***

Abstract: *The transformation in Saarland is particularly challenging due to an energy-intensive economic structure and high industry concentration, especially in steel and automotive. This article explores a number of governance features of the Saarland Transformation Fund as an example of governance for industrial policy. The starting point was a broad-based consensus across the political spectrum and between the social partners to set up the Fund and to keep it running. The necessary level of trust is reinforced by five governance features: First, tight supervisory powers of the regional parliament. Second, a clear-cut mandate of the Transformation Fund to spend exclusively in the areas of industrial policy, infrastructure and innovation (the „Three Is“) in order to avoid mission creep. Third, a firm political commitment to increase investment spending in the core budget, thus preventing indirect leakage which might otherwise have occurred by means of moving investment expenditures from the core budget to the Transformation Fund. Fourth, structured vetting of spending proposals by the Fund's secretariat at the Ministry of Finance before being presented to the board of the Fund. Fifth, an independent advisory council to the Fund bringing together outstanding and outspoken experts that offer a wealth of different perspectives.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0146

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 566-571

JEL: L52, O25

Michael Hüther

Industriepolitik für Transformation und Resilienz

Die industrielle Transformation in Deutschland steht im doppelten Spannungsfeld von Klimaneutralität und geopolitischer Sicherheit. Neue industriepolitische Strategien müssen Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz zugleich stärken. Der Beitrag untersucht die Wechselwirkungen zwischen Verteidigungswirtschaft, grüner Industriepolitik und Rohstoffabhängigkeiten – mit Fokus auf die Vereinbarkeit nationaler Industriepolitik mit europäischen Klima- und Sicherheitszielen. Deutlich wird: Technologische Innovation allein genügt nicht. Erfolgreiche Transformation erfordert stabile politische Rahmenbedingungen, widerstandsfähige Lieferketten und gezielte Investitionsanreize. Vor allem die Verknappung kritischer Rohstoffe und der Kostendruck etwa bei grünem Stahl und Batterien verlangen ein Umdenken. Industrie-, Energie- und Sicherheitspolitik müssen konsequent zusammen gedacht werden, um die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu sichern.

Ordnungspolitisch wird Industriepolitik kritisch gesehen oder gar abgelehnt, insoweit es um den politischen Eingriff in den sektoralen Strukturwandel geht. Die Vorstellung, Politik und Administration könnten anstelle des technologisch inspirierten marktgetriebenen Wandels der Produktionsstrukturen gestaltend eingreifen, gewinnt allein wegen der damit verbundenen Anmaßung von Wissen eine negative Konnotation. Die Erfahrungen sektoraler Industriepolitik bestätigen weitgehend diese Bewertung.

Wenn nun die Frage nach der Industriepolitik der neuen Bundesregierung zu beantworten ist, dann geht es nicht um die Gegenüberstellung tradierter Argumente, wie schon der Blick auf die Initiativen der letzten Regierung zeigt. Denn die industriepolitischen Herausforderungen haben sich grundlegend verändert. So ist in den letzten Jahren weltweit in großem Umfang Industriepolitik betrieben worden, was sich in einer umfangreichen empirischen Literatur über die Wirkungen dieser Politiken niedergeschlagen hat. Und es hat sich ein „new thinking on (and context of) industrial policy" entwickelt, so dass „the actual practice of industrial policy looks quite different from the way economists have traditionally conceptualized it" (Juhász et al., 2023, S. 34).

© 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. Michael Hüther ist Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW Köln) und Honorarprofessor an der EBS Universität Wiesbaden.

Industriepolitischer Handlungsbedarf: Strukturwandel per Termin

Der Wettbewerb industriepolitscher Ansätze hat sich global intensiviert, was mit Schlüsselkompetenzen wie Künstlicher Intelligenz oder Software-Engineering zusammenhängt, bei denen ein großer Kapitaleinsatz erforderlich ist und im Erfolgsfall große Skalierungspotenziale bestehen. Daraus resultiert die Sorge, abgehängt und abhängig zu werden. Anders als bei differenzierten Industriewaren ist bei Softwarelösungen ein Lock-In-Effekt plausibel, wie die Produkte und Marktstrukturen der GAFAM (Goolge, Apple, Facebook/Meta, Amazon) zeigen. Die darauf antwortenden industriepolitischen Ansätze sind unterschiedliche Kombinationen aus staatlichen Anregungen und eingehegter unternehmerischer Autonomie (Juhász et al., 2023). Dieser technologieorientierte Strang zielt auf die Agilität einer Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb.

Dazu kommt das Ziel der Europäischen Union (EU), bis zur Mitte des Jahrhunderts Produktion und Konsum klimaneutral zu gestalten – durch eine Minderung der Emission klimaschädlicher Gase und die Nutzung natürlicher sowie technischer CO_2-Senken (z. B. Wälder, Moore, Car-

bon Capture, Utilization and Storage); das deutsche Klimaschutzgesetz sieht den Zieltermin 2045 vor. Ein Strukturwandel per Termin ist Ausdruck einer spezifischen politischen Verantwortung und begründet eine besondere Intensität des politischen Eingriffs hier und heute. Denn in einem Zeitraum von einem Vierteljahrhundert sind nicht nur alle notwendigen regulatorischen und infrastrukturellen Bedingungen für die große Transformation zu erfüllen, sondern der private Sektor ist so anzureizen, dass er die notwendigen Veränderungen zur Klimaneutralität im Strukturwandel bis 2045 erbringen kann.

Wenn man den Pfad zur Klimaneutralität nicht durch eine Deindustrialisierung der Volkswirtschaft bewerkstelligen will, dann ist eine aktive Industriepolitik grundsätzlich begründbar, sie steht aber vor gewaltigen Herausforderungen. Denn es sind einzelne Branchen zu bewerten, und zwar mit Blick auf ihre Transformationsrelevanz und ihre Standortbedeutung. Während das erste Argument auf die Notwendigkeiten der Klimaneutralität verweist, zielt das zweite Argument auf die volkswirtschaftliche Effizienz und Resilienz in Zeiten geopolitischer Verwerfungen.

Welche Industrie wozu?

Es gibt verschiedene Argumente, die den weitgehenden Verlust an industrieller Wertschöpfung in einem traditionellen Industrieland wie Deutschland als unproblematisch erachten lassen. Zum Beispiel die These der Basarökonomie, die These der autonomen Tertiarisierung oder die These der Verzichtbarkeit der energieintensiven Branchen. Grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass bei offenen Märkten und entsprechender Spezialisierung gemäß den politisch unverzerrten Standortbedingungen alles auf internationalen Märkten zu beziehen ist.

Doch die weltwirtschaftliche Spezialisierung verläuft nicht unverzerrt wie im Lehrbuch, sondern ist vielfältig durch politische Interventionen beeinflusst. Seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 ist – gemessen am Rückgang der Welthandelselastizität – eine Deglobalisierung messbar, die sich politisch in einer hohen Dynamik protektionistischer Interventionen manifestiert. Spätestens mit dem russischen Angriff auf die Ukraine sind die geopolitischen Risiken dramatisch angestiegen und Fragen der volkswirtschaftlichen Resilienz mit Blick auf die Beschaffung und die grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten ganz oben auf der wirtschaftspolitischen und unternehmerischen Agenda angekommen.

Zudem gilt, dass die energieintensiven Branchen forschungs- und entwicklungs- (FuE-)stärker sind als der Durchschnitt der Industrie, und sie sind in hohem Maße relevant für die Transformation zur Klimaneutralität und für die Sicherung strategischer Resilienz. Denn gerade in den energieintensiven Produktionen geht es bei einer Verlagerung in das Ausland nicht allein um das fokussierte Produkt, sondern ebenso um die Nebenprodukte entlang der Wertschöpfungskette. Dazu folgende Beispiele:

1. Während die Erzeugung von Sekundärstahl mit elektrischem Strom möglich ist, benötigt die Primärstahlproduktion neben dem Energiebedarf zur Erzeugung der Prozesswärme zusätzlich ein Reduktionsmittel, beispielsweise Kohle, Erdgas oder Wasserstoff. Wenn man in der Primärstahlproduktion wegen absehbar hoher Kosten und Versorgungszweifel bei grünem Wasserstoff auf Direktreduktionsanlagen zur Erzeugung von Eisenschwamm verzichtet und nur auf die Sekundärroute mit Stahlschrott beziehungsweise die Weiterverarbeitung von importiertem Eisenschwamm mit grünem Strom betriebene Elektrolichtbogenöfen setzt,[1] dann fehlt für Reststoffe – wie Zunder – eine effiziente Möglichkeit, diese dekarbonisiert in den Kreislauf zurückzuführen. Hier trifft sich die Kreislaufwirtschaft mit der Industriepolitik. Deshalb ist es angemessen, Direktreduktionsanlagen anfänglich mit Gas zu betreiben, solange bis der grüne Wasserstoff in den notwendigen Mengen zu wettbewerbsfähigen Preisen verfügbar ist. Denn der nach 2030 zu erwartende CO_2-Preis für die Industrie lässt bereits heute keinen Zweifel an dem notwendigen Umbau der Hochofenroute durch Direktreduktionsanlagen (Hartbrich, 2022; Russwurm, 2025; anders als Arcelor Mittal gehen Salzgitter und Thyssen Krupp diesen Weg); ansonsten wird die Primärstahlproduktion kostenseitig – verantwortlich für rund 4,5 % der Gesamtemissionen an CO_2 in Deutschland – hierzulande nicht mehr darstellbar sein.

2. Wenn Ammoniak – einer der meistproduzierten Chemikalien sowie Grundstoff für die Produktion weiterer Stickstoffverbindungen – in Deutschland gar nicht mehr produziert, sondern vollständig importiert würde, hätte das unmittelbare und bislang unterschätzte Auswirkungen auf nachgelagerte Produkte wie Dünger (Lebensmittelversorgung), Harnstoff (AdBlue) und Salpeter (wichtiger Bestandteil vieler Sprengstoffe und für die Herstellung von Munition). Denn in integrierten Produktionsanlagen wird das bisher eingesetzte Erdgas nicht nur energetisch, sondern auch stofflich verwendet. Wird Ammoniak vollständig importiert, müssen in integrierten Anlagen alternative CO_2-Quellen erschlos-

1 So hat das Unternehmen Arcelor Mittal für die Werke in Bremen und Eisenhüttenstadt den Umbau durch Direktreduktionsanlagen aufgegeben, da selbst mit der Bundesförderung von 1,3 Mrd. € ein wirtschaftlicher Betrieb nicht absehbar ist (Záboji et al., 2025).

sen werden – etwa durch CO_2-Abscheidung aus der Kalk- oder Zementindustrie (CCU) oder aus biogenem Ursprung. Welche Auswirkungen diese Umstellung auf CO_2-Transportinfrastruktur, Lagerhaltung und Produktionskosten an den jeweiligen Standorten hat und in welchem Ausmaß diese Alternativen zur Verfügung stehen, ist noch nicht vollends absehbar. Im ungünstigsten Fall könnte dies dazu führen, dass die Produktion bestimmter Koppelprodukte nicht mehr technisch oder wirtschaftlich darstellbar ist.

3. Mit Blick auf das Hochfahren der Wasserstoffwirtschaft und den enormen Bedarf an grünem Wasserstoff spricht viel für den erweiterten Import von Ammoniak. So ist die Produktion von Ammoniak auf Basis von grünem Wasserstoff im Ausland meist günstiger als den grünen Wasserstoff zu importieren und dann in grünen Ammoniak umzuwandeln. Entsprechende Schiffskapazitäten bestehen für Ammoniak bereits (Transportvolumen derzeit rund 20 Mio. t/Jahr), bei Wasserstoff ist das erst im Pilot-Maßstab der Fall und es ist fraglich, ob der Transport von Flüssigwasserstoff per Schiff jemals wirtschaftlich sein wird. Während der heutige fossile Ammoniak-Markt im Wesentlichen von zwei Netto-Exporteuren (MENA und Russland) geprägt ist, kann grüner Ammoniak künftig überall produziert werden, wo es reichlich Wind und Sonne gibt. Rund 40 % aller weltweit geplanten oder im Bau befindlichen Elektrolyseprojekte (Stand 2024) zielen daher nicht auf die Produktion von Wasserstoff selbst, sondern auf die direkte Erzeugung von grünem Ammoniak.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass der industriepolitische Ansatz der Klimapolitik mit großen Risiken verbunden ist, wenn man die Kuppelprodukte übersieht, die aber an anderer Stelle unverzichtbar sind. Damit stellt sich die Frage, welche industrielle Produktion in welchen Mengen für die Resilienz der deutschen Volkswirtschaft erforderlich ist. Die geopolitischen Herausforderungen – insbesondere durch die Veränderungen der US-Position in der transatlantischen Sicherheitsarchitektur – und die militärische Bedrohung durch Russland (Kluge, 2024) haben die Verteidigungsfähigkeit oder gar die Kriegstüchtigkeit der Bundesrepublik zu einer ökonomischen Herausforderung gemacht.

Die Einschätzung der Experten ist derzeit negativ, Deutschland wird als nicht selbstverteidigungsfähig bewertet (Boldt, 2024). Doch die Chancen für eine Korrektur stehen seit der Einführung der Bereichsausnahme für die Verteidigungsausgaben von der grundgesetzlichen Schuldenbremse gut (Art. 109 Abs. 3 GG). Die deutsche Rüstungsindustrie hat in den vergangenen drei Jahren in erheblichem Maße die Produktionskapazitäten ausgeweitet; ein Prozess, der noch lange nicht zu Ende ist. Die Wirksamkeit für die Verteidigungsfähigkeit des Landes ist allerdings an Voraussetzungen in der energieintensiven Grundstoffproduktion gebunden, und damit an eine spezifische Industriepolitik (vgl. hier und im Folgenden: Bardt, 2024). Denn es ist sicherheitspolitisch fragwürdig, hocheffiziente Produktionsanlagen in Deutschland (und in Europa) zu haben, wenn die notwendigen Grundstoffe (Salpeter, Panzerstahl etc.) ausschließlich importiert werden müssen, und zwar aus politisch krisenhaften Regionen. Es kann sich als notwendig erweisen, nationale Anbieter zu bevorzugen (local content-Vorschriften), wenn diese gleichzeitig durch enge Exportbeschränkungen in ihren Geschäftsmöglichkeiten massiv beschränkt werden.[2] Zudem müssen Verteidigungsgüter im Krisenfall schnell sowie in großer Zahl produziert und geliefert werden. Insgesamt sind räumlich wie zeitlich bestehende Abhängigkeiten zu verringern; so nehmen die USA die Resilienz der verteidigungsrelevanten Lieferketten explizit in den Blick (Department of Defense, 2023).

Skalierungsversagen des Marktes als industriepolitische Herausforderung

Die Komplexität der Produktionszusammenhänge beeinflusst – wie beispielhaft skizziert – den Spielraum der Industriepolitik, wenn sie Transformationspfade für verschiedene Branchen gestalten will (BCG et al., 2024). Mit der neuen Dominanz der Verteidigungswirtschaft aus gesamtstaatlicher Perspektive verbindet sich die Forderung nach nationaler Souveränität in den hierfür relevanten Produktionsbereichen. Die Transformation zur Klimaneutralität muss diese Bedingungen berücksichtigen, wenn keine Zielkonflikte verursacht und die klimapolitischen Ambitionen hochgehalten werden sollen. Das Resilienzargument fragt nach den kritischen Produkten, für die marktbasierte Verfügbarkeitsanalysen zu erstellen und daraus bei gegebener Technologie Mindestmengen inländischer Produktion abzuleiten sind.

Unabhängig davon ist der Umbau der Industrie zur Klimaneutralität originär mit systematischen Problemen behaftet. Grundsätzlich erfolgt die Steuerung über den CO_2-Preis, der sich in Europa aus dem EU-ETS 1 seit dem Jahr 2005 für die Industrie und die Energieversorger ergibt; seit 2012 ist der innereuropäische Luftverkehr und seit 2024 der Seeverkehr einbezogen. Die Logik des Systems liegt darin, dass die einzelnen Unternehmen gemäß ihrer Grenzkosten der Emissionsreduktion die Anpassung an den CO_2-Preis im Zeitablauf vornehmen. In den meisten Branchen kann die inkrementelle Preisanpassung die gewünschten Anreize für die Transformation setzen. Aller-

2 In der Rüstungsproduktion wird dies aus Eigeninteresse bereits thematisiert (vgl. Bös et al., 2025).

dings ist die Anpassung der Unternehmen nicht nur vom CO_2-Preis abhängig, sondern ebenso von den regulatorischen Bedingungen (Genehmigungsverfahren, Zertifizierung, Verfügbarkeit und Nutzbarkeit der technologischen Optionen usw.), den infrastrukturellen Voraussetzungen und dem erwartbaren Marktvolumen. Dies greift insbesondere dann, wenn der Umbau der Produktion umfassend und mit bisher nicht erprobten Technologien erfolgen soll.

Erschwert wird die unternehmerische Entscheidung besonders dort, wo Anpassungen mit Sprunginvestitionen und nicht schrittweise mit graduellen Veränderungen verbunden sind. Das gilt in der Glasindustrie beim Wechsel von der gasbasierten zur strombasierten Glasschmelzwanne,[3] das gilt in der chemischen Industrie und in der Stahlindustrie für den Umstieg auf die Wasserstoff-Basierung. Wenn die Unternehmen im internationalen Wettbewerb stehen und bei offenen Grenzen vielfältige Optionen in anderen Volkswirtschaften haben, sind die Freiheitsgrade der nationalen Klimapolitik beschränkt, wenn man den Rückgang an Emissionen im eigenen Land nicht durch Verlagerung von Unternehmen und Carbon Leakage erkaufen will. Die Option eines Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) kann die Importkonkurrenz für die betroffenen Grundstoffproduzenten verringern, verteuert allerdings deren Produkte für ihre europäischen Kunden. Zudem ermöglicht der CBAM in seiner aktuellen Ausgestaltung für exportierende Unternehmen keine Chancengleichheit und hat aufgrund branchenspezifischer Bedingungen unterschiedliche Wirksamkeit. Der Erfolg dieses Instruments wird davon abhängen, ob und wie viele andere Länder den Anreiz verspüren, eigene CO_2-Bepreisung einzuführen oder anzupassen, um diese Einnahmen nicht an der EU-Grenze zu verlieren (Dechezlepretre et al., 2025).

Besonders die Marktgegebenheiten für neue Technologien, deren Anwendung umfassend stattfinden soll, begründen grundsätzlich einen industriepolitischen Handlungsbedarf (Beirat beim BWMK, 2023; Hüther et al., 2023), für den mittlerweile erste reale Umsetzungserfahrungen vorliegen:

1. So bestehen bei homogenen Produkten (Commodities) große Potenziale der Kostendegression, die aber aus der Entwicklungsphase in die Marktexpansion infolge positiver externer Effekte für die einzelnen Unternehmen kleiner ausfallen als ihrem Wirkungsbeitrag durch Diffusion entspricht. Das kann Subventionen begründen, die sowohl auf die Marktexpansion als auch auf die Kosten zielen. Ein Beispiel hierfür ist die Produktion von Batterien für Pkws. Diese wurden lange als Commodities bewertet, für die es keine nationale Produktion benötige. Diese Sicht hat sich mit Blick auf die Resilienz von Lieferketten verändert und zu umfangreichen Standortsubventionen in der EU geführt. Allerdings sind angesichts der schwachen Entwicklung der Elektromobilität bisher viele Projekte auf der Strecke geblieben; von 27 angekündigten europäischen Projekten sind derzeit zwei in Betrieb, 18 Projekte gelten bereits als gescheitert (Piller, 2025). Vermutlich ist eine Produktion in Europa aufgrund der Energiekosten am ehesten in Spanien wirtschaftlich darstellbar. Zudem beschäftige der chinesische Hersteller CATL mehr Batterieforscher als es in Deutschland gebe (Piller, 2025).

2. Der Strukturwandel per Termin steht unter dem Druck progressiver Zeitverknappung. Dadurch drohen Strukturbrüche, wenn die Unternehmen nicht ausreichend anpassungsfähig sind und die Entwicklung neuer Unternehmen diese Lücke nicht schließen kann. Strukturbrüche entwerten bestehende Kapitalbestände und Ressourcen (insbesondere Wissen und Netzwerke). Das droht, weil zwischen den heute bereits notwendigen unternehmerischen Entscheidungen und der Erreichung z. B. der staatlichen Ausbauziele für die erneuerbaren Energien und damit eines näherungsweisen international wettbewerbsfähigen Strompreises oder dem Hochfahren der Wasserstoffwirtschaft eine beachtliche zeitliche Differenz liegt.

Die Skalierung fundamental anderer Produktionsweisen für die Dekarbonisierung, die auf einem homogenen Produkt basieren (Wasserstoff), aber in den jeweiligen Produktionsbereichen die erwähnten Sprunginvestitionen – wie in der Stahlproduktion – voraussetzen, erbringt der Markt nicht allein. Die Investitionskosten rechnen sich im Standortwettbewerb dann lange nicht. Deshalb werden sogar angebotsseitige (Klimaschutzverträge) und nachfrageseitige (Leitmärkte) Interventionen als notwendig erachtet (Demary et al., 2025). Denn die Umstellung der Produktion auf veränderte relative Preise wirkt nur dann, wenn die Erwartung trägt, dass die Nachfrage mitzieht, so dass beispielsweise grüner Stahl wettbewerbsfähig hergestellt werden kann; derzeit dominieren die Zweifel (Russwurm, 2025).

Der Standortwettbewerb erweist sich in der Transformation als besondere Hürde, da die Volksrepublik China versucht, die Skalierung und damit die Kostendegression mit umfangreicher staatlicher Unterstützung zur organisieren. Analysen für das Jahr 2024 zeigen, „dass eine in China produzierte Autobatterie um 24 Prozent günstiger gewesen sei als das gleiche Produkt aus den USA und um 33 %

3 Zur ersten im Dauerbeitrieb genutzten elektrisch basierten Glasschmelzwanne (Seiser, 2025).

günstiger als eine europäische Batterie“ (Piller, 2025). Es sieht so aus, als wäre für die gegebene Batterietechnologie der Skalierungswettlauf zugunsten Chinas entschieden. Dessen Strategie des staatlich unterstützten Produktionshochlaufs zielt auf eine entsprechende Kostendegression. Die externen Effekte des Prozesses werden nonchalant durch den chinesischen Staat kompensiert. Im Bereich der Photovoltaik ist das ebenso eindrücklich zu beobachten; bei diesem standardisierten und homogenen Produkt haben die chinesischen Hersteller eine weltweit marktbeherrschende Stellung, allein Deutschland bezieht fast 90 % dieser Module aus der Volksrepublik.

Welche Industriepolitik es sein soll

Im globalen Umfeld unserer Zeit ist Industriepolitik – wie angedeutet – weit davon entfernt, ein Nischendasein zu pflegen. Die Argumente für eine sektorspezifische Intervention des Staates sind einerseits durch den klimapolitisch incentivierten Strukturwandel per Termin sowie die daraus folgenden Skalierungsprobleme definiert, andererseits durch die verteidigungspolitischen Notwendigkeiten und den Bedarf an gesamtwirtschaftlicher Resilienz (Kolev-Schaefer et al., 2025).

Das ändert nichts daran, dass die traditionelle deutsche Perspektive über eine horizontale Standortpolitik richtig und zentral ist. Die Bedeutung der allgemeinen Standortfaktoren und Investitionsbedingungen kann im globalen Kontext der Wettbewerbsfähigkeit nicht überschätzt werden. Deutschland und die EU müssen die Soft Power (Nye, 1990, 2004) weiter stärken – hier liegt Europa weit vor den USA und China – und bei der Hard Power – hier liegt Europa in der militärischen Kraft und der technologischen Souveränität hinter den USA und China – massiv aufrüsten. Rechtsstaatlichkeit, Binnenmarkt und Verteidigungsfähigkeit sind die bedeutsamen Faktoren.

Im Konkreten ist eine sektorspezifische Industriepolitik in den folgenden Zusammenhängen relevant und ordnungspolitisch begründbar:

Die Energiewende beruht auf einer politischen Systementscheidung zugunsten der erneuerbaren Energien. Damit diese die Grundlastanforderung erfüllen können, muss der Ausbau des Übertragungsnetzes und der Speicherkapazitäten zügig sowie flächendeckend erfolgen. Die hohen Redispatch-Kosten, die zur Netzstabilisierung derzeit erforderlich sind, können dadurch und bei dynamischen und regionalen Preissignalen nachhaltig gesenkt werden. Die Infrastrukturkosten sollten allerdings nicht nur von den Energienachfragern während des Ausbaus getragen werden, sondern ebenso von der nächsten Generation. Das spricht dafür die Finanzierung der Kosten für das Übertragungsnetz und die Speicher über ein Amortisationskonto auf der Zeitachse zu strecken. Die anfänglichen Defizite aus gedeckelten Netzentgelten und den Ausbaukosten werden durch künftige Strompreise oberhalb der Gestehungskosten refinanziert. Je länger der Zeitraum des Ausgleichs gewählt wird, desto dämpfender kann die Wirkung auf die Netzentgelte sein.

Die Transformation zur Klimaneutralität erfolgt über den CO_2-Preis. Für die allermeisten Branchen ist eine Anpassung im Zeitablauf über inkrementelle Investitionen zu realisieren. Dafür bedarf es außer einer allgemein guten Standortpolitik keiner spezifischen industriepolitischen Begleitung. Die Übernahme der stark angestiegenen Systemkosten für Strom könnten nicht ausreichen, um international wettbewerbsfähige Energiepreise für die gewerbliche Wirtschaft sicherzustellen – weil hohe Gaspreise die Strompreise belasten oder die Erweiterung des Angebots zu schleppend erfolgt. Eine passende Lösung wäre dann ein Transformationsstrompreis, der sich an dem künftig zu erreichenden Preisniveau für Offshore-Wind orientiert und Anreize für einen netzdienlichen Betrieb setzt. Damit würde der politischen Verantwortung für den Umbau des Energiesystems Rechnung getragen.

In den energieintensiven Grundstoffbranchen mit hoher Kuppelproduktion muss der Umbau industriepolitisch begleitet werden, da hier Sprunginvestitionen relevant sind und bereits heute in Reaktion auf die künftigen CO_2-Preise ein großer Kapitaleinsatz erforderlich ist. In diesen sektorspezifischen Fällen kommen häufig Argumente der Resilienz und der Versorgungssicherheit mit ins Spiel (Nahrungsmittel (Dünger), Medikamente, Daseinsvorsorge, Verteidigungsfähigkeit). Hier geht es, anders gewendet, um Verbundvorteile (economies of scope), die industriepolitisch zu würdigen sind.

Eine besondere Herausforderung bildet die Skalierung beim Wasserstoff, aber auch bei spezifischen Produkten wie Halbleitern oder Batterien. Während die Digitalisierung durch die Skalierungsvorteile der kapitalattraktiven Basisinnovatoren aus den USA geprägt war (Hüther, 2018) und Europa zurückgelassen hat, droht nun, dass die Volksrepublik China mit ihren intensiven Subventionen eine ähnliche Abhängigkeit Europas in umweltrelevanten Technologien begründen kann. Europa und Deutschland müssen sich entscheiden, entweder eigene spezifische europäische Standortstrategien für die Skalierung und Kostendegression entgegenzusetzen oder in bestimmten Gebieten – wie bei der Batterieproduktion – eine Kooperation mit China einzugehen. Bei diesen Skaleneffekten (economies of scale) ist genau auf die Interdependenz über die Produktionsverflechtungen und die Versorgungssicherheit zu achten.

Literatur

Bardt, H. (2024). Verteidigungswirtschaft: Industriepolitik statt „Kriegswirtschaft“. *IW-Policy Paper*, 10-24. Institut der deutschen Wirtschaft.

BCG, IW & BDI. (2024). *Transformationspfade für das Industrieland Deutschland. Eckpunkte für eine neue industriepolitische Agenda*.

BMWK – Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2023). *Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge* (Gutachten).

Boldt, M. (2024). Kriegstüchtig? Wo steht die Bundeswehr. *IF – Zeitschrift für innere Führung,* Nr. 2.

Bös, N., Freytag, B. & Jansen, J. (2025, 30. Juni). Der Rüstungsindustrie droht ein Stahlengpass. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Dechezlepretre, A. & Haramboure, A. (2025, 21. März). EU Carbon Border Adjustment Mechanism: What is it, how does it work and what are the effects? *OECD Blog*.

Demary, M., Küper, M. & Schaefer, T. (2025). *Investitionsstarre gefährdet Transformation und Wettbewerbsfähigkeit. Finanzierungslösungen für die klimaneutrale Transformation von Unternehmen*. Gutachten im Auftrag von EPICO KlimaInnovation und Bellona Deutschland. Institut der deutschen Wirtschaft.

Department of Defense. (2023). *National Defense Industrial Strategy*. U.S. Department of Defense. OUSD A&S - Industrial Base Policy.

Hartbrich, I. (2022, 8. August). Stahl: Diese Anlagentechnik wird bei Thyssenkrupp und Co. den Hochofen ablösen. *VDI Nachrichten*.

Hüther, M. (2018). Digitalisierung: Motor im Strukturwandel – Herausforderung für die Wirtschaftspolitik. *ORDO*, *68*(1), 179–216.

Hüther, M., Bardt, H., Bähr, C., Matthes, J., Röhl, K.-H., Rusche, C. & Schaefer, T. (2023). Industriepolitik in der Zeitenwende. *IW-Policy Paper*, 7. Institut der deutschen Wirtschaft.

Juhász, R., Lane, N. J. & Rodrik, D. (2023). The New Economics of Industrial Policy. *HKS Faculty Research Working Paper Series*, RWP23-022. Harvard Kennedy School.

Kluge, J. (2024, November). Russlands Wirtschaft am Wendepunkt: Mit dem Ende des russischen Kriegsbooms steigen die wirtschaftlichen Risiken für den Kreml. *SWP Aktuell*, Nr. 59. Stiftung Wissenschaft und Politik.

Kolev-Schaefer, G., Matthes, J., Schaefer, T., Schmitz, E., Weber, B. & Schmitz-Brieber, J. (2025). *Resilienz der deutschen Lieferketten nach der Zeitenwende*. Studie des EPICO KlimaInnovation e.V. in Zusammenarbeit mit dem Institut der deutschen Wirtschaft.

Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, *80*(3), 153–171.

Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs.

Piller, T. (2025, 21. Juni). Immer mehr Hürden für Batteriefertigung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Seiser, M. (2025, 25. Juni). Glasschmelze unter Strom. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Russwurm, S. (2025, 27. Juni). Grüner Stahl aus Deutschland ist auf absehbare Zeit nicht wettbewerbsfähig [Interview]. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Záboji, N., Löhr, J. & Preuß, S. (2025, 21. Juni). Für Arcelor ist grüner Stahl zu teuer. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Title: ***Industrial policy for transformation and resilience***

Abstract: *Industrial transformation in Germany is caught between the conflicting priorities of climate neutrality and geopolitical security. New industrial policy strategies must strengthen both competitiveness and resilience. This article examines the interactions between the defence industry, green industrial policy and raw material dependencies, focusing on the compatibility of national industrial policy with European climate and security goals. It is clear that technological innovation alone is not enough. Successful transformation requires stable political conditions, resilient supply chains and targeted investment incentives. Above all, the shortage of critical raw materials and cost pressures, for example in green steel and batteries, call for a rethink. Industrial, energy and security policies must be consistently considered together in order to ensure long-term competitiveness.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0147

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 572-575

JEL: L52, O25, O38

Sebastian Dullien

Industriepolitik der neuen Regierung: Von holistischem Ansatz noch weit entfernt

Die im Koalitionsvertrag reichlich vorgesehenen industriepolitischen Maßnahmen folgen keiner klar erkennbaren Strategie. Um ihre volle Wirkung zu entfalten, sollte die Bundesregierung entlang drei zentraler Gelingensbedingungen nachsteuern: Erstens braucht es eine klare Zieldefinition – also Transparenz darüber, welche Branchen aus welchen wirtschaftspolitischen Gründen gefördert werden sollen. Zweitens ist bei der Umsetzung entscheidend, wirksame Instrumente zu entwickeln und anhand nachvollziehbarer Leistungsziele vorzugehen. Drittens sollte die Industriepolitik in marktwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen eingebettet und europäisch koordiniert sein, um Effizienz und Wirkung zu maximieren.

Weltweit lässt sich ein Boom industriepolitischer Aktivität beobachten. Wie Juhász et al. (2022; 2024) eindrucksvoll darlegen, ist vor allem seit 2010 ein massiver Anstieg des Einsatzes industriepolitischer Instrumente festzustellen. Dabei sind es zunehmend die reicheren Länder einschließlich der hoch entwickelten Volkswirtschaften, die für sich die vertikale Industriepolitik wiederentdeckt haben.[1]

In den USA hatte der unter US-Präsidenten Joe Biden eingeführte „Inflation Reduction Act" klare industriepolitische Zielsetzungen. Dabei wurden mit dem Gesetzespaket nicht nur die Produktion und Installation erneuerbarer Energien und zugehöriger Anlagen in den USA gefördert, sondern mit dem klaren Ziel einer geschlossenen nordamerikanischen Wertschöpfung auch die Produktion von E-Autos einschließlich aller Komponenten in Nordamerika. Der aktuelle US-Präsident Donald Trump versucht mit einer aggressiven Zollpolitik, Unternehmen zur (Rück-)Verlagerung von Produktion in die USA zu bewegen.

China, längst selbst kein Entwicklungsland mehr, verfolgt spätestens seit 2015 mit der „Made in China 2025"-Strategie den Ansatz, mit massiven industriepolitischen Eingriffen Schlüsselbranchen zu fördern, um in wichtigen Bereichen zur globalen Technologieführerschaft aufzuholen oder diese sogar zu erringen.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass auch Deutschland ein idealer Kandidat für eine offensivere und als solche kommunizierte Industriepolitik sein könnte. Deutschlands Verarbeitendes Gewerbe ist in den vergangenen Jahren zunehmend durch geoökonomische und geopolitische Verschiebungen sowie die Industriepolitik anderer Länder massiv unter Druck gekommen. So sind die neuen US-Zölle für Deutschland insbesondere wegen der großen Bedeutung des US-Marktes für den deutschen Export schmerzhaft. Chinas „Made in China 2025"-Strategie zielt zudem auf viele Märkte, in denen bisher Deutschland führend war, was deutschen Unternehmen nicht nur den Absatz in China, sondern auch auf Drittmärkten erschwert (Dullien et al., 2025; Hohlfeld & Theobald, 2024).

Tatsächlich hat in den vergangenen Jahren auch in Deutschland die Debatte um eine neue Industriepolitik an Fahrt gewonnen. 2019 hatte der damalige Wirtschaftsminister Peter Altmaier mit seiner „Nationalen Industriestrategie 2030" eine kontroverse Debatte angestoßen

1 Unter „vertikaler Industriepolitik" versteht man gemeinhin die Förderung einzelner Technologien, Branchen oder Unternehmen, während „horizontale Industriepolitik" generell standortstärkende und technologieunabhängige Maßnahmen bezeichnet wie generelle Steuersenkungen oder generelle Forschungsförderung. Während horizontale Industriepolitik weitgehend unumstritten ist, gibt es weit verbreitete Vorbehalte gegenüber vertikaler Industriepolitik. Dieser Beitrag befasst sich in erster Linie mit der – umstrittenen – vertikalen Industriepolitik.

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

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

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

(Bofinger, 2019; Gerlach & Ziegler, 2019; Schmidt, 2019); der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung aus SPD, Grünen und FDP für den Zeitraum ab 2021 enthielt eine Vielzahl industriepolitischer Eingriffe, auch wenn diese nicht als einheitliche Industriepolitik dargestellt wurden.

Maßnahmen im Koalitionsvertrag

Betrachtet man den neuen Koalitionsvertrag von Union und SPD für die Legislaturperiode ab 2025, so findet sich die einzige explizite Referenz zu Industriepolitik auf Seite 49, wo die Koalitionäre schreiben, dass die Entwicklung eines „leistungsfähigen Kapitalmarktes" ein „industriepolitisches Ziel" sei (CDU, CSU & SPD, 2025).

Allerdings darf man nicht vergessen, dass Industriepolitik nicht nur dann Industriepolitik ist, wenn sie so betitelt ist, sondern dass Maßnahmen zur Förderung bestimmter Branchen durchaus auch Industriepolitik sein können, obwohl der Begriff nicht verwendet wird. So finden sich neben Ankündigungen zur allgemeinen Stärkung des Standorts Deutschland, die unter den Begriff einer horizontalen Industriepolitik subsumiert werden können, eine Reihe von Verweisen auf Förderungen einzelner Branchen oder Sektoren im Koalitionsvertrag, die man üblicherweise als vertikale Industriepolitik bezeichnen würde:

- Auf Seite 2 findet sich ein Bekenntnis zur „Industrie" allgemein (in Abgrenzung zu Dienstleistungen), die gefördert werden soll.
- Auf Seite 5 ff. finden sich Vorschläge zur Senkung der Energiekosten und des Ausbaus eines Wasserstoffnetzes mit besonderem Verweis auf die Industrie.
- Es wird zugesagt, im Rahmen der Beihilfeausnahmen der EU-Kommission für wichtige Projekte gemeinsamen europäischen Interesses (IPCEI) in der Linie zur Pharmaindustrie „Med4Cure" Förderungen vorzunehmen (S. 6).
- Es wird die Fortsetzung von Förderprogrammen zur Dekarbonisierung der Industrie in Aussicht gestellt (S. 6).
- Es wird eine Unterstützung der Stahlindustrie bei „Umstellung der Produktionsprozesse auf dem Weg zur Klimaneutralität" (S. 6) versprochen.
- Es heißt: „Biotechnologie wird als Schlüsselindustrie gefördert" (S. 7).
- Deutschland soll als „führender Standort für Mikroelektronik" ausgebaut werden. Dabei will die Regierung Investitionen unter dem European Chips Act und der Beihilfeausnahmen des IPCEI-Rahmens „weiterhin fördern" (S. 7).
- Die Förderung des Aufbaus der Batteriezellenfertigung wird zugesagt (S. 8).
- Die Förderung der Raumfahrtindustrie und insbesondere kleiner Unternehmen und Start-ups durch Einsatz der Nachfragemacht des Staates wird versprochen (S. 8).
- Die Unterstützung deutscher Werften bei der Produktion von Offshore-Konverterplattformen, „etwa durch Bürgschaften" (S. 9) wird in Aussicht gestellt.
- Die Automobilindustrie soll durch Kaufanreize von E-Fahrzeugen gefördert werden, die im Detail aufgelistet werden (S. 7):
  - Steuerliche Begünstigung von Dienstwagen durch Erhöhung der Bruttopreisgrenze der steuerlichen Förderung von E-Fahrzeugen auf 100.000 €,
  - Sonderabschreibung für E-Fahrzeuge,
  - Steuerbefreiung für E-Autos bis 2023,
  - Förderung von Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen, um den Umstieg auf klimafreundliche Mobilität zu unterstützen,
  - Förderung von Plug-in-Hybriden und Fahrzeugen mit sogenannten Range Extendern,
  - Ausbau eines flächendeckenden Lade- und Schnellladenetzes für PKW und LKW,
  - Befreiung emissionsfreier LKW von der Mautpflicht über das Jahr 2026 hinaus und
  - Förderung der Wasserstoff-Infrastruktur für Nutzfahrzeuge.

Anforderungen an erfolgsversprechende Industriepolitik

Um zu beurteilen, inwieweit diese Kombination von Maßnahmen zielführend ist, kann man diese an den Anforderungen einer erfolgreichen Industriepolitik aus der Literatur überprüfen, wie sie etwa in Dullien (2024) zusammengefasst sind. Eine erfolgreiche Industriepolitik erfordert danach klar definierte Ziele, eine sorgfältige Umsetzung und die Einbettung in geeignete institutionelle Strukturen.

Zur Zieldefinition gehört, klarzustellen, welche Branchen gefördert werden sollen und welches Ziel mit der Förderung erreicht werden soll. Dabei kann es um die traditionellen Argumente für Industriepolitik wie externe Effekte, Spillovers oder Entdeckungsverfahren (Hausmann & Rodrik, 2003) gehen. Denkbar sind aber auch die Motive einer Stärkung der Resilienz oder der strategischen Autonomie Deutschlands und der Europäischen Union (EU) (Dullien et al., 2022), oder die Konkurrenz um die Ansiedlung von Schlüsselindustrien an heimischen Standorten, die möglicherweise wohlstandssteigernd sind, wie es in dem Modell von Gomory und Baumol (2000) abgebildet ist. Solange es nicht um Resilienz und strategische Autonomie geht, sollten möglichst neue Produkte oder Prozesse gefördert werden, statt alte Branchen zu konservieren.

Aufbauend auf dieser Entscheidung ist zu definieren, welches die zu behebenden Schwächen der betroffenen Branchen sind, die durch Industriepolitik angegangen werden sollen. Basierend auf dieser Analyse sind Instru-

mente auszuwählen und zu entwickeln, die absehbar in der Lage sind, diese Schwächen zu adressieren. Bei der Umsetzung sollten die Instrumente dann so zugeschnitten sein, dass zum einen die Ziele erreicht werden, zum anderen öffentliche Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden und mögliche unerwünschte Nebenwirkungen der Industriepolitik vermieden werden.

Zudem ist wichtig, den Unternehmen klare Performanceziele vorzuschreiben, an die die Weiterführung industriepolitischer Förderung gekoppelt ist, wobei Abweichungen aufgrund der innovationsintensiven – und damit schwer vorhersehbaren – Natur vieler Vorhaben möglich bleiben müssen. Hierfür empfiehlt Evans (1995) ein Modell der „embedded autonomy" – also eine enge, aber unabhängige Zusammenarbeit zwischen Staat und Unternehmen: Der Staat definiert Ziele und überwacht deren Erreichung, hat dabei die Möglichkeit zur Nachsteuerung, agiert aber autonom in der Entscheidung über Fortführung oder Abbruch der Förderung.

Ein drittes zentrales Kriterium ist die Einbettung in marktwirtschaftliche Wettbewerbsmechanismen. Auch geförderte Unternehmen sollten einem effektiven Wettbewerb ausgesetzt sein, um sogenannte X-Ineffizienzen – also Ineffizienzen durch mangelnden Druck zur Leistungssteigerung – zu vermeiden. Gleichzeitig sollte Industriepolitik so gestaltet sein, dass sie den Marktzugang für neue (inländische bzw. EU-) Anbieter erleichtert, anstatt etablierte Unternehmen dauerhaft zu schützen. Schließlich spielt die richtige institutionelle Verankerung eine wichtige Rolle, insbesondere in einem föderalen System wie der EU. Industriepolitik sollte dort angesiedelt sein, wo externe Effekte internalisiert werden können – idealerweise also unter Einbeziehung mehrerer Regierungsebenen. Wird Industriepolitik zu stark national ausgerichtet, drohen Verzerrungen des europäischen Binnenmarkts und eine ineffiziente Standortkonkurrenz zwischen Mitgliedstaaten.

Licht und Schatten im Koalitionsvertrag

Betrachtet man die industriepolitischen Elemente des Koalitionsvertrags, so findet sich Licht und Schatten. Überwiegend könnte man tatsächlich Begründungen für die angekündigten industriepolitischen Maßnahmen entweder in der traditionellen Argumentation für Industriepolitik oder in den neuen Argumenten wie Resilienz und strategische Autonomie finden, auch wenn keine expliziten Begründungen ausbuchstabiert sind. Ebenfalls positiv ist zu vermerken, dass der überwiegende Teil der versprochenen Förderungen auf Produkte oder Prozesse abzielt, die in Deutschland oder sogar generell neu sind. Das gilt für klimafreundliche Stahlproduktion ebenso wie für die Förderung der Biotechnologie oder die Herstellung von E-Autos.

Allerdings hat die Liste der Koalition auch gravierende Schwächen. Sie erscheint eher wie ein Potpourri von Fördermaßnahmen denn eine strategisch überlegte Liste zu fördernder Branchen und Technologien. Auffällig ist der massive Unterschied in der Detailliertheit der Förderversprechen zwischen den Branchen. Während der Biotechnologie etwa generell zugesagt wird, „als Schlüsselindustrie" gefördert zu werden, werden Werften für den Bau von Offshore-Konverterplattformen Bürgschaften versprochen und die Automobilbranche gleich mit einer detaillierten Liste von Maßnahmen bedacht.

Fairerweise sollte man beachten, dass ein Koalitionsvertrag nicht unbedingt eine stringent hergeleitete Begründung für wirtschaftspolitische Maßnahmen enthalten muss. Auch kann ein Koalitionsvertrag durchaus zunächst grobe Ziele definieren, die dann durch einzelne Instrumente durch die Ministerien später spezifiziert und umgesetzt werden.

So muss etwa die Abwesenheit einer Referenz zu Performance-Zielen für die Unterstützung im Koalitionsvertrag nicht bedeuten, dass Unternehmen die Förderung ohne jede Konditionalität gezahlt wird. Die Fälle der geplanten industriepolitischen Förderung einer Chipproduktion durch Intel in Magdeburg und einer Umstellung der Stahlwerke von ArcelorMittal in Bremen und Eisenhüttenstadt auf die Nutzung von grünem Wasserstoff zeigen, dass das Bundeswirtschaftsministerium durchaus die Kompetenzen mitbringt, Förderverträge entsprechend mit Konditionalitäten auszugestalten. So sind zwar die erhofften Investitionen in Magdeburg, Bremen und Eisenhüttenstadt bislang ausgeblieben, weil sich die betroffenen Unternehmen aufgrund veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (mindestens vorläufig) gegen die ursprünglich geplanten Investitionen entschieden haben, allerdings waren die Verträge so gestaltet, dass ohne die Investitionen und die tatsächliche Produktion auch die Fördergelder nicht geflossen sind. Solange nicht die neue Leitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hier einen grundsätzlichen Kurswechsel einleitet, sollte zu erwarten sein, dass sich diese sinnvollen Vertragselemente auch in künftigen Förderverträgen wiederfinden.

Förderung der Automobilhersteller ohne klares Konzept

Allerdings gibt es im Koalitionsvertrag auch Anzeichen größerer Probleme mit dem Ansatz zur Industriepolitik. So deutet die angekündigte Kombination verschiedener Förderungen darauf hin, dass möglicherweise den

Autor:innen des Vertrags nicht ganz klar war, welches eigentlich die Schwächen der einzelnen Branchen sind, die es mit der Industriepolitik zu heilen gilt. Illustrieren lässt sich das gut an den versprochenen Maßnahmen für die Automobilindustrie. Neben den oben aufgeführten Förderungen von E-Mobilität wird den Automobilherstellern im Koalitionsvertrag zugesagt, man setze sich für Technologieoffenheit ein und werde sich „aktiv dafür einsetzen, Strafzahlungen aufgrund der Flottengrenzwerte abzuwehren“ (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 7). Ebenfalls lehne man pauschale gesetzliche Quoten für die Elektrifizierung von Fahrzeugflotten ab. Anders ausgedrückt: Während man zwar auf der einen Seite die Förderung von E-Autos forciert, senkt man auf der anderen Seite die Anreize, E-Autos zu kaufen und die Anreize bei den Herstellern, E-Autos offensiv in den Markt zu drücken.

Es ist schwer zu erkennen, welches industriepolitische Ziel eine solche Kombination von Maßnahmen erreichen soll. Wenn das Problem der deutschen Automobilindustrie ist (wie es vielfach beschrieben wird), dass sie technologisch den chinesischen Herstellern bei Batterietechnologie und anderen Komponenten der E-Mobilität hinterherhinkt, und dass dieser Rückstand auch mit dem Vorsprung bei den bereits verkauften Volumina und der damit verbundenen Erfahrung der Chinesen zu tun hat, so müssten die Maßnahmen auf einen möglichst schnellen Hochlauf der E-Autos aus heimischer Produktion abzielen. Eine Kombination aus Förderung einerseits, aber Lockerung gesetzlicher Vorgaben zum Hochfahren des Anteils an E-Autos andererseits wirkt hier wie das gleichzeitige Betätigen von Gaspedal und Bremse.

Auch ist eine europäische Koordinierung der Industriepolitik bestenfalls am Rande angesprochen. Zwar werden bestimmte Förderungen im Rahmen der EU-Programme angekündigt, insbesondere, wenn es bestehende IPCEI-Projektlinien gibt, für die bereits Ausnahmen von den üblichen Beihilferegeln erteilt waren. Der Großteil der angekündigten industriepolitischen Förderungen scheint aber ohne Rücksicht auf europäische Partner oder auf das Potenzial eines EU-weiten Ansatzes erdacht zu sein.

Zusammenfassend lässt sich so sagen, dass der Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode tatsächlich alles andere als eine industriepolitische Enthaltsamkeit abbildet, und dass stattdessen eine Vielzahl von Maßnahmen angekündigt wird, die der vertikalen Industriepolitik zuzuordnen ist. Schwächen gibt es allerdings in der Konsistenz und Begründung der Maßnahmen und ihrer Kombinationen, ebenso bei der europäischen Flankierung und Koordinierung. Es bleibt zu hoffen, dass die neue Regierung hier noch nachbessert. Dabei wäre es hilfreich, die angekündigten Maßnahmen auch als das zu begreifen, was sie sind, nämlich Elemente einer Industriepolitik, die besser holistisch entwickelt und abgestimmt werden sollte.

Literatur

Bofinger, P. (2019). Paradigmenwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik. *Wirtschaftsdienst*, *99*(2), 95–98.

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

Dullien, S. (2024). European Industrial Policy in the 2020s: Rationale, Challenges and Limitations. *Intereconomics*, *59*(5), 249–253.

Dullien, S., Bauermann, T., Herzog-Stein, A., Paetz, C., Rietzler, K., Stein, U., Stephan, S., Tober, S. & Watzka, S. (2025). Modell Deutschland neu justieren – Nachfrage und Innovationen stärken: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2025. *IMK Report*, Nr. 194. Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK).

Dullien, S., Hackenbroich, J., Foundation for European Progressive Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung & Fondation Jean-Jaurès. (2022). European industrial policy: A crucial element of strategic autonomy. *IMK Policy Brief*, Nr. 130. Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK).

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Gerlach, F. & Ziegler, A. (2019). Industriepolitik in Deutschland und Europa. *Wirtschaftsdienst*, *99*(9), 650–655.

Gomory, R. E. & Baumol, W. J. (2000). *Global trade and conflicting national interests*. MIT Press.

Hausmann, R. & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, *72*(2), 603–633.

Hohlfeld, P. & Theobald, T. (2024). Die deutsche Konjunktur seit 2020 und die strukturelle Schwäche der Industrie. *Wirtschaftsdienst*, *104*(9), 651–654.

Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E. & Pérez, V. C. (2022). *The who, what, when, and how of industrial policy: A text-based approach*. SSRN.

Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2024). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, *16*(1), 213–242.

Schmidt, C. M. (2019). Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und Innovation. *Wirtschaftsdienst*, *99*(2), 91–94.

Title: ***Industrial policy of the new government: Still far from a holistic approach***

Abstract: *The industrial policy measures provided for in the coalition agreement do not follow any clearly recognisable strategy. However, in order to be fully effective, the federal government can take corrective action based on three key conditions for success: First, there needs to be a clear definition of objectives – in other words, transparency about which industries are to be promoted and for what economic policy reasons. Secondly, it is crucial to use effective instruments and proceed on the basis of comprehensible performance targets when implementing these measures. Thirdly, industrial policy should be embedded in market-based competitive mechanisms and coordinated at European level in order to maximise efficiency and effectiveness.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0148

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 576-582

JEL: L52, O38, O52

Julia Elspaß, Roland Mattmüller, Diane Robers

Raus aus der Mid-Tech-Falle: Eine Industriepolitik für Europa

Falsche Rahmenbedingungen haben zu einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Europa geführt. Was es jetzt braucht, ist eine systemisch angelegte Industriepolitik, die Wettbewerbsfähigkeit als integrative Gestaltungsaufgabe auf den drei Ebenen von Leitplanken (Makro), Standortattraktivität (Meso) und Wertschöpfung (Mikro) versteht. Zentral ist dabei die mittlere Ebene, also die Verbesserung der Standortqualität. Sie verbindet politische Rahmenbedingungen mit unternehmerischen Investitionsentscheidungen und ist der Raum, in dem Standortfaktoren konkret ausgestaltet werden.

Europas Wettbewerbsstärke beruhte lange auf industrieller Exzellenz, kontinuierlicher Produkt- und Prozessinnovation, modernen Lieferketten, qualifizierten Fachkräften und erschwinglicher Energie. Dieses Zusammenspiel diente als Grundlage von Wertschöpfung und Wachstum für große und mittelständische Unternehmen (KMU) in zahlreichen Branchen (Giordano et al., 2024). Das Fundament dieser strukturellen Stärken, eine wertebasierte Ordnung mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, eine unabhängige Zentralbank, die sich der Preisstabilität verpflichtet fühlt, besteht bis heute weitgehend unangetastet fort.

Jedoch werden deutliche Schwächen auf der politischen Steuerungsebene sichtbar: Fragmentierung, mangelnde Koordination sowie die fehlende Fokussierung und Orchestrierung europäischer Industrie- und Standortpolitik verhindern die Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dies trägt dazu bei, dass Europa im geopolitischen Wettbewerb an Boden verliert: Im Jahr 2023 stagnierte das Wirtschaftswachstum der Eurozone bei 0,4 %, die deutsche Wirtschaft schrumpfte sogar um 0,3 % (European Central Bank, 2025; Rudnicka, 2025; Eurostat, 2025). Auch eine vergleichende Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklungen seit 2007 verdeutlicht diese strukturellen Schwächen: Zwischen 2007 und 2024 wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) der USA um 41,7 %, China konnte seine Wirtschaftsleistung verfünffachen, während Europa lediglich ein Wachstum von rund 20 % verzeichnete (FRED, 2025a,b; World Bank Group, o. D.). Nicht zuletzt die energiepolitischen Folgen des Ukraine-Kriegs haben die Produktionskosten europäischer Unternehmen erheblich erhöht und bestehende Wettbewerbsnachteile weiter verschärft (Ferriani et al., 2023; Adolfsen et al., 2022).

Verschiedene Studien – darunter der Future of Growth Report (WEF, 2023, 2024), der Draghi-Report (Draghi, 2024), der Annual Single Market and Competitiveness Report (Europäische Kommission, 2025) und der EU Industrial Policy Report (LUHNIP, 2024) – verdeutlichen, dass Europa in strategischen Technologiefeldern wie Digitalisierung, Hochtechnologie und resilienten Industrien zunehmend zurückfällt. Während die USA seit Beginn der Pandemie und China seit 2021 gezielt auf Technologieführerschaft und wirtschaftliche Resilienz setzen (von Daniels, 2024; Lösch & Niedermark, 2023; Federal Register, 2020; Bickenbach & Lui, 2021), hemmen Überregulierung, Bürokratie und ein unzureichend vernetztes Innovationsökosystem die Entwicklung in Europa. Laut dem Global Innovation Index (Dutta et al., 2023, 2024) liegt Europa zwar in Bereichen wie Grundlagenforschung und Patent-

© 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. Julia Elspaß ist Projektmanagerin bei der Klimaagentur Rhein-Ruhr in Bottrop.

Prof. Dr. Roland Mattmüller ist Inhaber des Lehrstuhls für Strategisches Marketing an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht in Oestrich-Winkel.

Prof. Dr. Diane Robers ist Professorin für Management Practice und akademische Leiterin des Europa Instituts der EBS Universität für Wirtschaft und Recht in Oestrich-Winkel.

anmeldungen weit vorne, zeigt jedoch Schwächen beim Transfer von Forschungs- und Entwicklungs- (F&E-)Ergebnissen in marktfähige Produkte und bei der Skalierung neuer Technologien. Hinzu kommen kritische Abhängigkeiten in strategischen Lieferketten, etwa bei Halbleitern, Batterien und seltenen Erden, die laut LUHNIP (2024) die wirtschaftliche Autonomie und Wettbewerbsfähigkeit Europas gefährden.

Aktuelle geopolitische Entwicklungen wie etwa der dominante „America First"-Kurs in der zweiten Amtszeit von Präsident Trump verschieben darüber hinaus den Referenzrahmen europäischer Wettbewerbsfähigkeit: Statt auf gemeinsame Spielregeln stützt sich die globale Ordnung zunehmend auf einseitige Interessen und protektionistische Industriepolitik großer Wirtschaftsmächte (Bohrn & Walkenhorst, 2024). Dies zeigt sich in Zöllen auf Stahl, Aluminium oder Autoteile, Buy-American-Programmen und massiven Subventionen für US-Unternehmen. Gleichzeitig werden die USA nicht mehr als der verlässliche sicherheits- und wirtschaftspolitische Partner für Europa eingeschätzt (Kaim & Kempin, 2024).

Diese neue geopolitische Realität verschärft Europas strategische Herausforderungen zusätzlich und macht ein proaktives industriepolitisches Handeln dringend erforderlich. Zwar sind protektionistische Maßnahmen, Handelskonflikte und die Notwendigkeit zur Anpassung von Lieferketten keine neuen Phänomene, doch steht Europa heute unter veränderten Vorzeichen: Die ursprüngliche Triade aus Europa, USA und Japan mit jeweils klaren industriellen Identitäten (Muhammad et al., 2018) wurde von dominanten Akteuren mit aktiver industriepolitischer Agenda abgelöst. Europas wirtschaftliche Resilienz ist schwächer, industrielle Wertschöpfungsketten sind fragmentiert oder abgewandert (Arjona et al., 2024; Szczepański, 2021) und politische Heterogenität behindert koordinierte Reaktionen (Bosch, 2014).

Dies offenbart ein industriepolitisches Defizit, das zum strukturellen Standortnachteil geworden ist. Es zeigt sich nicht nur in unzureichenden Investitionen, sondern auch im Fehlen einer strategischen Gesamtlogik, die wirtschaftliche, technologische und geopolitische Prioritäten integriert. Während andere Weltregionen gezielt in Schlüsseltechnologien investieren, fehlt es Europa an einer kohärenten Industriepolitik und an einer zukunftsgerichteten Steuerung, die Innovation, Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit systemisch verbindet.

Dieses Defizit äußert sich besonders deutlich in der technologischen Positionierung vieler europäischer Industrien: Mangels Anreize für disruptive Innovation verharren große Teile der Industrie in der sogenannten Mid-Tech-Falle – mit Fokus auf inkrementelle Verbesserungen etablierter Technologien, etwa im Maschinenbau oder der Automobilbranche (Dietrich et al., 2024). Zwar generieren diese Sektoren noch Umsätze, doch ihr Wachstumspotenzial bleibt begrenzt. Ein klassischer Fall von Pfadabhängigkeiten: Frühere Spezialisierungen wurden über Jahrzehnte durch Investitionen, Infrastruktur und Kompetenzen zementiert. Alternativen wurden vernachlässigt. Verstärkend wirken dabei die hohen „Costs of Failure" in Europa – also die Gesamtkosten beim Scheitern innovativer Projekte, etwa durch Abfindungen, regulatorische Hürden oder soziale Verpflichtungen. Diese machen risikoreiche Investitionen – vor allem für Startups – unattraktiv (Stelter, 2025; Coatanlem & Coste, 2024).

Um dem Verlust industrieller Gestaltungskraft entgegenzuwirken, braucht es eine eigenständige europäische Antwort. Wettbewerbsfähigkeit erfordert eine „intelligente Industriepolitik" (Lösch & Niedermark, 2023, S. 16). Aktuelle Initiativen, etwa die Berichte von Letta (2024) und Draghi (2024) sowie der Competitiveness Compass der EU-Kommission (2025), betonen die Notwendigkeit, Innovation zu fördern, Schlüsselbereiche wie Technologie und Verteidigung zu stärken, Bürokratie abzubauen, strategische Abhängigkeiten zu verringern und außenpolitische Resilienz auszubauen. Eine integrierte europäische Industriepolitik muss diese Ziele künftig systematisch verbinden.

Speziell Deutschland müsste als größter Industriestandort Europas, als zentrales Standbein der europäischen Wertschöpfung und wirtschaftspolitischer Impulsgeber (Lösch & Niedermark, 2023) eine zentrale Rolle für die Neujustierung einnehmen. Doch wie beispielsweise das World Competitiveness Ranking 2024 des International Institute for Management Development zeigt, bei dem Deutschland Platz 24 von 67 belegt, ist auch hier eine emergente Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit nicht von der Hand zu weisen (IMD, 2024; Rusche, 2025).

Was bezeichnet volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit?

Grundsätzlich wird Wettbewerbsfähigkeit als „vergleichendes Konzept [verstanden], das die Fähigkeit einer wirtschaftlichen Einheit (Volkswirtschaft, Industrie, Unternehmen) in der Erreichung eines erwünschten Ergebnisses den entsprechenden Fähigkeiten anderer Einheiten gegenüberstellt, um daraus Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und Verbesserungspotentiale für die Erreichung dieser Ziele" (Reinstaller, 2022, S. 4) abzuleiten. Als Ursprung unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit werden einzelne Unternehmensaspekte (Wettbewerbsvorteile) verstanden: „Sources of competitiveness are

those assets and processes within an organisation that provide competitive advantage“ (Arzt, 2019, S. 17; Ambastha & Momaya, 2004, S. 47). Mattmüller (2012, S. 28) bezeichnet diese als Komparative Konkurrenzvorteile (KKV) und definiert deren Aufbau als das Bemühen eines Unternehmens, „bei den aus Kundensicht wichtigen Leistungsbereichen besser zu sein als die relevanten Konkurrenten“. Komparative Konkurrenzvorteile sollten dabei nicht allein auf der statischen Erfüllung bestehender Kundenwünsche basieren, sondern gleichermaßen vorwärtsgerichtet auch originär innovative Aspekte fokussieren, die wiederum „vom Nachfrager als wichtige [relevante und wertstiftende] Leistungsmerkmale [anerkannt und] internalisiert werden müssen“ (Mattmüller, 2012, S. 28). Der Erhalt und die gezielte Weiterentwicklung von Wettbewerbsfähigkeit hängen demnach davon ab, wettbewerbsrelevante Faktoren zu identifizieren und deren Ausprägung kontinuierlich mit relevanten Wettbewerbern zu vergleichen. Speziell in einem hochdynamischen Umfeld mit vielfältigen technologischen Umbrüchen und geopolitischen Verschiebungen ist die zuvor erläuterte Innovationsfähigkeit ein entscheidender Wettbewerbsfaktor zur langfristigen Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit (Hottenrott et al., 2024; BMFTR, 2023; KAS, o. D.)

Volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet auf dieser Basis die Fähigkeit eines Landes, dauerhaft international konkurrenzfähige Wertschöpfung zu generieren und dabei nachhaltige Vorteile in strategisch relevanten Bereichen aufzubauen (OECD, 2025). Sie entsteht durch ein innovationsförderndes Umfeld, das Rahmenbedingungen, Ressourcen und Kompetenzen bereitstellt, um unternehmerische Leistungsfähigkeit systematisch zu ermöglichen und global als überlegen wahrgenommene Lösungen hervorzubringen (Hottenrott et al., 2024; Eichler & Müller, 2008).

Michael E. Porters Konzept des „Competitive Advantage of Nations“ (1990a, b) gilt als wegweisender Bezugsrahmen zur Erklärung volkswirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit jenseits rein makroökonomischer Indikatoren wie Inflation oder Staatsdefizit. Im Zentrum steht die Frage, warum ein Land ein für Unternehmen besonders vorteilhaftes Umfeld für internationale Wettbewerbsfähigkeit bietet (Porter, 1990b, S. 77). Entscheidender Bezugspunkt sind dabei die standortspezifischen Faktoren, die Innovation, Anpassungsfähigkeit und operative Effizienz fördern (Porter, 1990b; Eichler & Müller, 2008). Mit dem „Diamond of National Advantage“ zeigt Porter (1990b, S. 78), dass Wettbewerbsfähigkeit aus einem dynamischen Zusammenspiel komplementärer Standortfaktoren hervorgeht, die die Produktivität und Innovationskraft von Unternehmen steigern. Eine analytische Ergänzung bietet das Konzept der Standortattraktivität: Es beschreibt standort- und situationsspezifische Bedingungen, die Unternehmen bei ihrer Standortwahl berücksichtigen (Mattmüller et al., 2024, S. 17-18). Standortfaktoren fungieren demnach als Komparative Konkurrenzvorteile. In Anlehnung an den kundenbezogenen KKV-Ansatz (Mattmüller, 2012) vergleichen standortnachfragende Akteure potenzielle Standorte hinsichtlich relevanter Leistungsmerkmale, um jene mit dem größten Potenzial zur Generierung nachhaltiger Wettbewerbsvorteile auszuwählen. Abbildung 1 zeigt eine erweiterte Fassung von Porters Modell, das Standortattraktivität und innovationsförderndes Umfeld integriert und verdeutlicht, dass nachhaltige Wettbewerbsvorteile standortabhängig und systemisch bedingt sind.

Eine ergänzende Perspektive auf die Bedeutung der lokalen Rolle im Wettbewerb bietet Paul Krugmans New Economic Geography (1991). Während Porter (1998) Innovationsfähigkeit als strategische Reaktion auf Wettbewerbsdruck begreift und gezielt durch Clusterpolitik förderbar hält, erklärt Krugman Standortmuster als Resultat langfristiger, marktgetriebener Prozesse wie Skalenerträgen, Transportkosten und Pfadabhängigkeiten. Die beiden Ansätze stehen hier jedoch nicht im Widerspruch, sondern sind komplementär und ermöglichen so eine umfassende Sichtweise auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit: Wettbewerbsfähigkeit entsteht im Zusammenspiel (politisch) gestaltbarer Standortfaktoren und struktureller Rahmenbedingungen, etwa marktgetriebener Pfadabhängigkeiten (Psofogiorgos & Metaxas, 2015).

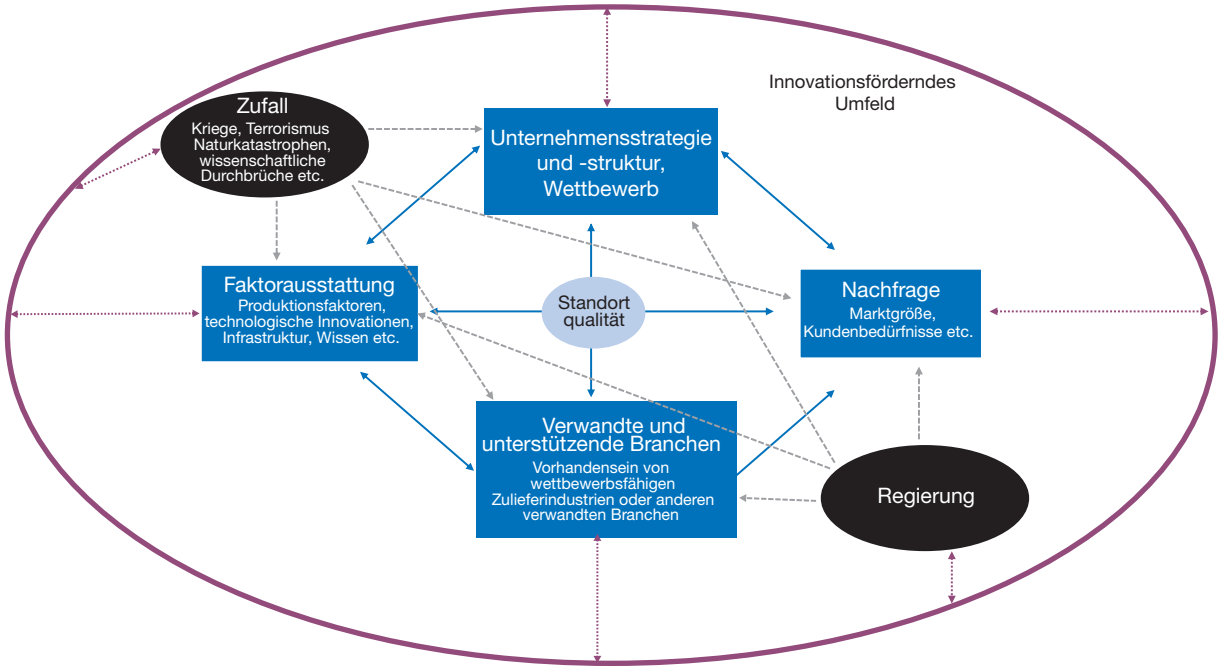
Volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit wird durch unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit bestimmt – wobei die Standortebene das zentrale Bindeglied zwischen mikroökonomischer Wertschöpfung und makroökonomischer Stärke darstellt. Erst durch die Bündelung einzelner Unternehmenswertschöpfungen in leistungsfähigen Clustern und Agglomerationen entsteht die gesamtwirtschaftliche Stärke eines Standorts (Ketels & Porter, 2021). Dieses Verständnis einer aggregierten volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit vertritt auch Momaya (2001, S. 12): „Competitiveness of a company, an industry or a nation and its prosperity seems to be strongly correlated; the former driving the latter“.

Damit wird deutlich: Standortattraktivität ist kein Nebenaspekt, sondern der zentrale Hebel zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit.

Standortattraktivität als Motor

Während aktuelle Maßnahmen zur „European Competitiveness“ nach Draghi (2024) unter anderem vor allem marktbasierte Rahmenbedingungen auf Makroebene wie

Abbildung 1
Erweiterung von Porters Diamond Model um Standortattraktivität und innovationsförderndes Umfeld



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Porter (1990a, b).

Deregulierung, Kapitalmobilität und Binnenwettbewerb adressieren, reichen diese nicht aus, um Europas Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern. So fordern Ketels und Porter (2021) in diesem Zusammenhang, über Marktintegration hinauszugehen und allen Regionen die Fähigkeit zu vermitteln, eigenständige Wettbewerbsstrategien zu entwickeln. Eine Fokussierung allein auf makroökonomische Steuerungsinstrumente greift zu kurz. Es braucht den gezielten Aufbau standortbezogener Kompetenzen.

Ergänzend zur Makroebene bedarf es daher des gezielten Blicks auf die zugehörige Meso- und Mikroebene. Während auf Mikroebene standortnachfragende Einzelakteure (in erster Linie Unternehmen, Forschungseinrichtungen und qualifizierte Fachkräfte) konkrete Wertschöpfungs-, Innovations- und Wettbewerbsentscheidungen treffen, schafft die Mesoebene mit ihren Wertschöpfungsnetzwerken wie z. B. regional geprägte Branchen bzw. Cluster, regional differenzierte Standortbedingungen und damit Standortqualität. Entscheidend ist dabei, zugehörige Standortfaktoren zukunftsgerichtet auszurichten, etwa über F&E, innovationsfördernde Rahmenbedingungen oder strategische Investitionen. Vertrauen in ein stabiles System und das Zukunftspotenzial eines Standorts ist essenziell für standortbezogene Investitionsentscheidungen (Bodenmann, 2005; Hottenrott et al., 2024). Nur so lässt sich die Abwärtsspirale aus sinkender Standortattraktivität, rückläufigen Investitionen und Abwanderung durchbrechen.

Alle drei Ebenen sind eng verzahnt (Ketels & Porter, 2021; Arzt, 2019; Momaya, 2001): Die Makroebene setzt Leitplanken, die sich auf konkrete Standortfaktoren der Mesoebene auswirken und letztlich auf die Akteursebene durchschlagen und deren Investitionsentscheidungen beeinflussen. Europas Wettbewerbsfähigkeit ist demnach das Ergebnis dieses Zusammenspiels und erfordert ein integratives top-down und bottom-up Verständnis aller drei Ebenen im Sinne einer systemischen Industriepolitik, die Standortattraktivität als mehrdimensionale Aufgabe begreift und koordiniert gestaltet. Abbildung 2 skizziert dieses Zusammenspiel.

Die Mesoebene ist vor diesem Hintergrund sowohl Bindeglied zwischen Makro- und Mikroebene als auch zentraler Kristallisationspunkt einer resilienten europäischen Wettbewerbsfähigkeit: Hier verdichten sich Standortfaktoren zu wahrgenommener Standortattraktivität und bilden den Handlungsrahmen für Entscheidungen auf Mikroebene. Für Europas Wettbewerbsfähigkeit heißt das: Es genügt

Abbildung 2
Gestaltungsebenen der europäischen Wettbewerbsfähigkeit



Quelle: eigene Darstellung unter Einbezug von Ketels und Porter (2021).

nicht, rein binnenmarktbasierte Rahmenbedingungen zu schaffen, vielmehr müssen auch Standortfaktoren gezielt so gestaltet werden, dass sie unternehmerisches, innovatives Handeln fördern. Da das Verständnis von Standortattraktivität ebenso wie die spezifischen Anforderungen an Art, Ausgestaltung und Zusammenspiel relevanter Standortfaktoren je nach Wertschöpfungsnetzwerk erheblich variieren, ist ein One-Fits-All-Ansatz zur Gestaltung zukunftsfähiger Standortbedingungen nicht möglich (Eichler & Müller, 2008).

Handlungsperspektiven

Vor dem Hintergrund der zuvor identifizierten Gestaltungsdimensionen lassen sich folgende Empfehlungen zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit ableiten.

Makroebene

Europa braucht eine strategisch ausgerichtete Industriepolitik, die flexibel auf geopolitische Veränderungen reagiert und sektorübergreifend agiert. Dazu gehört die stärkere Verknüpfung von Industrie-, Innovations-, Außenhandels- und Sicherheitspolitik sowie zentrale Programme zur Förderung von Schlüsseltechnologien. Ergänzend sollten ambitionierte Innovationsvorhaben gezielt durch steuerliche Anreize und ressortübergreifende Förderprogramme unterstützt werden, um Anwendungsmöglichkeiten für neue Technologien zu beschleunigen. Schlanke, bürokratiearme Prozesse helfen KMU und Startups, die „Costs of Failure“ zu senken und Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen. Eine koordinierende Instanz wie etwa ein European Industrial Competitiveness Board sollte zudem die Entwicklung, Umsetzung und das Monitoring standortbezogener Strategien übergeordnet begleiten.

Mesoebene

Um eine europäische Wettbewerbsstärke strukturell zu verankern, ist ein differenziertes Verständnis von regionaler Standortqualität vonnöten. Dazu sollten Standortfaktoren entlang der spezifischen Anforderungen von regionalen Branchen beziehungsweise Clustern differenziert gestaltet und kontinuierlich überprüft werden. „Regional“ sollte auch als innereuropäisch verstanden werden und beinhaltet damit zusätzlich die Perspektive von grenzübergreifenden Wirtschaftsökosystemen. Zur Schaffung von Transparenz kann das Aufsetzen eines Competitiveness Dashboards hilfreich sein, das an das übergeordnete Industrial Competitiveness Board angebunden ist. Ein solches Dashboard erfasst regionale Unterschiede systematisch und generiert anknüpfende steuerungsrelevante Impulse. Voraussetzung dafür ist die gezielte Identifikation und Priorisierung strategischer Wertschöpfungsnetzwerke.

Mikroebene

Auf dieser Ebene ist entscheidend, wie standortnachfragende Einzelakteure, speziell Unternehmen, gegebene Standortbedingungen nutzen und in Wertschöpfung überführen können. Dies zeigt, ob und wie stark industriepolitische Impulse und Standortattraktivität tatsächlich ihre Wirkung im Sinne von Produktivität und Wertschöp-

fung entfalten. Daher bedarf es hier vor allem Maßnahmen zur Förderung technologischer, organisatorischer und geopolitischer Resilienz sowie zur Überwindung der Mid-Tech-Falle. Dazu zählen speziell gezielte Impulse für disruptive Geschäftsmodelle, die Skalierung technologieintensiver KMU und der Aufbau resilienter Lieferketten.

Fazit

Wie dieser Beitrag aufzeigt, haben punktuelle, fragmentierte, fehlende oder auch falsche Akzente in der Setzung von marktorientierten Rahmenbedingungen zu einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Europa geführt. Erforderlich ist nun eine systemisch angelegte Industriepolitik, die Wettbewerbsfähigkeit als integrative Gestaltungsaufgabe auf drei Ebenen von Leitplanken (Makro), Standortattraktivität (Meso) und Wertschöpfung (Mikro) versteht.

Im Zentrum steht die Mesoebene mit ihren Wertschöpfungsnetzwerken (regionale Branchen beziehungsweise Cluster): Sie verbindet politische Rahmenbedingungen mit unternehmerischen Investitionsentscheidungen und ist der Raum, in dem Standortfaktoren konkret ausgestaltet werden. Standortattraktivität ist dabei zwar keine hinreichende, jedoch eine in hohem Maße notwendige Bedingung, um Investitionen, Fachkräfte und Wertschöpfung zu halten, zu gewinnen und zu skalieren, und Europa so als zukunftsfähigen Akteur im geopolitischen Wandel zu positionieren. Eine zukunftsgerichtete europäische Wettbewerbsfähigkeit beginnt daher unmittelbar vor Ort – bei der Standortattraktivität und einem daran ausgerichteten politischen Handeln.

Literatur

Adolfsen, J. F., Kuik, F., Schuler, T. & Lis, E. (2022). The impact of the war in Ukraine on euro area energy markets. *Economic Bulletin Boxes*, 4.

Ambastha, A. & Momaya, K. (2004). Competitiveness of firms: Review of theory, frameworks and models. *Singapore Management Review*, *26*(1), 45–61.

Arjona, R., Garcia, W. C. & Herghelegiu, C. (2025, 3. April). EU supply chain tectonics. CEPR. *vox.eu*.

Arzt, R. (2019). *Wettbewerbsfähigkeit europäischer Messeveranstalter: Entwicklung und empirische Anwendung eines multidimensionalen Bezugsrahmens*. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Bickenbach, F. & Liu, W. (2021). *Chinas neuer Fünfjahresplan: Wirtschaftliche Kernelemente und Implikationen für Deutschland und Europa*. Kiel Institute for the World Economy.

Bodenmann, B. R. (2005). Modelle zur Standortwahl von Unternehmen. *Arbeitsbericht Verkehrs und Raumplanung*, Nr. 336. Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme, ETH Zürich.

Bohrn, B. & Walkenhorst, P. (2024, Oktober). *Trump 2.0: Herausforderungen für Europa und Deutschland*. Bertelsmann Stiftung.

Bosch, X. V. (2014, September). Industrial policy in the EU: A guide to an elusive concept. *Egmont Paper*, 69.

BMFTR – Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt. (2023, 14. Februar). *Zukunftsstrategie Forschung und Innovation*.

Coatanlem, Y. & Coste, O. (2024, 5. September). Cost of failure and competitiveness in disruptive innovation. *IEP@BU Policy Brief*, Nr. 25. Institute for European Policymaking @ Bocconi University.

Dietrich, A., Dorn, F., Fuest, C., Gros, D., Presidente, G., Mengel, P., Falck, O., Falk, S., Schmidt, C. M., Bertschek, I., Bünstorf, G., Cantner, U., Häussler, C., Requate, T., Welter, F., Paunov, C., Schwaag Serger, S., Schmidt, N., Brühl, T., Schäfer, A., Audretsch, D. B. & Phelps, E. S. (2024). Innovation in Deutschland und der EU – Weg der Stärke? *ifo Schnelldienst*, *77*(4).

Draghi, M. (2024, September). *The Draghi report on EU competitiveness*. European Commission.

Dutta, S., Lanvin, B., Rivera León, L. & Wunsch-Vincent, S. (2023). *Global Innovation Index 2023: Innovation in the face of uncertainty* (16. Aufl.). World Intellectual Property Organization (WIPO).

Dutta, S., Lanvin, B., Rivera León, L. & Wunsch-Vincent, S. (2024). *Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship* (17. Aufl.). World Intellectual Property Organization (WIPO).

Eichler, M. & Müller, U. (2008). Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. *Die Volkswirtschaft*, *81*(3).

Europäische Kommission. (2025, 29. Januar). *The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.

European Central Bank. (2025, 1. Februar). *Europe has strengths it can build on*.

Eurostat. (2025, 1. Februar). *Wachstumsrate des realen BIP – Volumen* [Datensatz].

Federal Register. (2020, 5. Oktober). *Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain From Reliance on Critical Minerals From Foreign Adversaries and Supporting the Domestic Mining and Processing Industries*.

FRED – Federal Reserve Bank of St. Louis. (2025a, 30. April). *Real gross domestic product (GDPC1)*.

FRED – Federal Reserve Bank of St. Louis. (2025b, 15. April). *Real Gross Domestic Product (Euro/ECU Series) for European Union (27 Countries from 2020)*.

Ferriani, F., Gazzani, A. & Bank of Italy. (2023). The impact of the war in Ukraine on energy prices: consequences for firms' financial performance. *SUERF Policy Brief*, 554, 1–4.

Giordano, M., Hieronimus, S., Smit, S., De La Chevasnerie, M., Mischke, J., Koulouridi, E., Dagorret, G. & Brunetti, N. (2024). *Accelerating Europe: Competitiveness for a new era*. McKinsey & Company.

Hottenrott, H., Peters, B. & Rammer, C. (2024). Wie steht es um die Innovationsfähigkeit Deutschlands? *Wirtschaftsdienst*, *104*(4), 230–235.

IMD – International Institute for Management Development. (2024, Juni). *World Competitiveness Ranking 2024*.

Kaim, M. & Kempin, R. (2024). Die Neuvermessung der amerikanisch-europäischen Sicherheitsbeziehungen. Von Zeitenwende zu Zeitenwende. *SWP-Studie*, 15.

Ketels, C. H. M. & Porter, M. E. (2021). Rethinking the role of the EU in enhancing European competitiveness. *Competitiveness Review*, *31*(2), 189–207.

KAS – Konrad Adenauer Stiftung. (o. D.). *Wirtschaft und Innovation* [Themenseite]. Abgerufen am 1. Juli 2025.

Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, *99*(3), 483–499.

Letta, E. (2024, April). *Much more than a market*. Europäische Kommission.

LUHNIP – LUISS Hub for New Industrial Policy and Economic Governance. (2024, September). *EU Industrial Policy Report 2024*.

Lösch, H. & Niedermark, W. (2023). Keine zwei Welten mehr: Geopolitik und Wirtschaft. In A. Busch, A. Knauf, K. Najipoor-Smith, J. K. Ritter & J. Rocholl (Hrsg.), *Leading Global Champions* (S. 11–22). Springer Gabler.

Mattmüller, R., Elspaß, J. & Funk, S. (2024, Januar). *Analyse zur Attraktivitäts- und Wertsteigerung ländlicher Räume unter Berücksichtigung von Standort- und bezugsgruppenorientierten Faktoren*. Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Mattmüller, R. (2012). *Integrativ-Prozessuales Marketing* (4. Aufl.). Springer Gabler.

Momaya, K. (2001). *International competitiveness: Evaluation and enhancement*. Hindustan Publishing Corporation.

Muhammad, U., Khurram, S. & Muhammad, S. (2018). International Business. *PSU Research Review*, *2*(1), 105–112.
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025, 14. Oktober). *The innovation imperative: Contributing to productivity, growth and well-being*. OECD Publishing.
Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, *76*(6), 77–90.
Porter, M. E. (1990a). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press.
Porter, M. E. (1990b). The competitive advantage of nations. *Harvard business review*, *68*(2), 73–93.
Psofogiorgos, N. A. & Metaxas, T. (2015). *Porter vs Krugman: History, Analysis and Critique of Regional Competiveness*.
Reinstaller, A. (2022). *Konzepte der Wettbewerbsfähigkeit: Ein interpretierender Literaturüberblick*. (Report 2). Büro des Produktivitätsrates.
Rudnicka, J. (2025, 28. April). *BIP-Prognose der Bundesregierung bis 2026*. Statista.
Rusche, C. (2025). Direktinvestitionsströme deuten die Deindustrialisierung Deutschlands an. *Wirtschaftsdienst, 105*(3), 212–214.
Stelter, D. (2025, 5. Februar). Der wahre Grund für Europas Innovationsrückstand. *Handelsblatt*.
Szczepański, M. (2021, November). *Resilience of global supply chains: Challenges and solutions*. EPRS – European Parliamentary Research Service.
von Daniels, L. (2024, 8. Februar). *Wirtschaft und nationale Sicherheit: US-Außenwirtschaftspolitik unter Trump und Biden*. Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 4.
World Bank Group. (o. D.). *GDP (current US$) – China* [Datensatz].
World Economic Forum. (2024, 17. Januar). *The Future of Growth Report 2024*.
World Economic Forum. (2023). *Future of Growth Report 2023*.

Title: ***Getting out of the mid-tech trap: an industrial policy for Europe***

Abstract: *The article discusses the structural decline in Europe's competitiveness and argues for a strategic reorientation of European industrial policy. It proposes an integrated and systemic understanding of competitiveness across macro, meso, and micro levels, highlighting the meso level with its value creation networks and regional location factors as a key lever for enhancing location attractiveness. The paper outlines actionable policy recommendations and calls for a coordinated, forward-looking industrial strategy that strengthens Europe's resilience, innovation capacity, and geopolitical agency by actively shaping the conditions for strong regional value creation.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0149

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 583-590
JEL: H71, H72, H74, H77

Thomas Döring, Matthias Wohltmann

Massive Krise der Kommunalfinanzen

Die Finanzlage der Kommunen hat sich im vergangenen Jahr dramatisch verschlechtert. Städte, Landkreise und Gemeinden haben das Jahr 2024 mit einem bislang beispiellosen Rekorddefizit in Höhe von 24,3 Mrd. € abgeschlossen. Damit werden die bisherigen Rekordwerte aus den Jahren 1992 und 2003 um nahezu das Dreifache übertroffen. Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Defizit sogar nahezu vervierfacht. Verantwortlich für die außergewöhnlich hohe Deckungslücke in den kommunalen Haushalten ist eine hohe Ausgabendynamik, welche den vorhandenen Einnahmenzuwachs deutlich übertrifft. Die kritische Lage der Kommunalfinanzen wird zwar im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wahrgenommen, konkrete Reformschritte werden jedoch nicht benannt. Ohne eine ebenso rasche wie umfassende Reform droht eine dauerhafte Schieflage der Kommunalfinanzen mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die von Städten, Landkreisen und Gemeinden zu erbringenden kommunalen Leistungen.

Die Lage der Kommunalfinanzen ist äußerst dramatisch und in ihrer aktuellen Ausprägung mit Blick auf die zurückliegenden Jahrzehnte historisch einzigartig. Im Jahr 2024 schlossen die Kernhaushalte von Städten, Landkreisen und Gemeinden in Summe mit einem bisher noch nie dagewesenen Finanzierungsdefizit ab in Höhe von 24,3 Mrd. € (Kern- und Extrahaushalte: -24,8 Mrd. €).[1] Betroffen sind davon alle kommunalen Gebietskörperschaftsebenen: die kreisfreien Städte mit -9,4 Mrd. €, die kreisangehörigen Gemeinden mit -8,2 Mrd. €, die Landkreise mit -5,8 Mrd. € und die Höheren Kommunalverbände (Landeswohlfahrtsverbände, Landschaftsverbände, kommunale Sozialverbände etc.) mit -0,8 Mrd. €. Die bis dato höchsten Finanzierungsdefizite musste die kommunale Ebene – einigungsbedingt – im Jahr 1992 (-8,3 Mrd. €) und – verursacht durch die seinerzeitige Unternehmenssteuerreform – im Jahr 2003 (-8,4 Mrd. €) hinnehmen. Damit fiel das 2024 zu verzeichnende Defizit nahezu dreimal so hoch aus wie die bislang höchsten Tiefststände. Gegenüber dem Vorjahr (-6,3 Mrd. €) hat sich das Defizit sogar nahezu vervierfacht (Abbildung 1). Während der negative Finanzierungssaldo im Jahr 2023 fast ausschließlich aus den Defiziten der Kommunen in den westlichen Flächenländern resultierte und die ostdeutschen Flächenländer diesbezüglich noch Überschüsse aufwiesen, zeigen die entsprechenden Vergleichsdaten für das Jahr 2024, dass mit Ausnahme Thüringens mittlerweile die Finanzierungssalden der kommunale Ebene in sämtlichen Ländern negative Werte aufweisen (Tabelle 1). Damit hat sich innerhalb von kurzer Zeit die finanzielle Lage der Kommunen rapide verschlechtert. Mit dem damit einhergehenden erheblichen Anstieg der kommunalen Verschuldung insbesondere über Kassenkredite droht die Gefahr, dass die in der jüngeren Vergangenheit erfolgreichen Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte von Städten, Gemeinden und Landkreisen – so etwa in Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder auch dem Saarland – wieder zunichtegemacht werden.

Die Ursache für die ausgeprägte Schieflage der kommunalen Haushalte ist nicht die stagnierende Wirtschaftsentwicklung in Deutschland in den zurückliegenden beiden Jahren aufgrund deutlich verschlechterter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Ursächlich sind vielmehr bereits seit langem bestehende grundlegende strukturelle Probleme in den föderalen Finanzbeziehungen zwi-

1 Die Bewertung des negativen Finanzierungssaldos der kommunalen Kern- und Extrahaushalte für das Jahr 2024 als auf Rekordniveau hat auch dann Bestand, wenn man die bestehende Deckungslücke in Relation zu den kommunalen Ausgaben setzt. Siehe hierfür Borghorst et al. (2025) und Frankenberg et al. (2025).

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

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

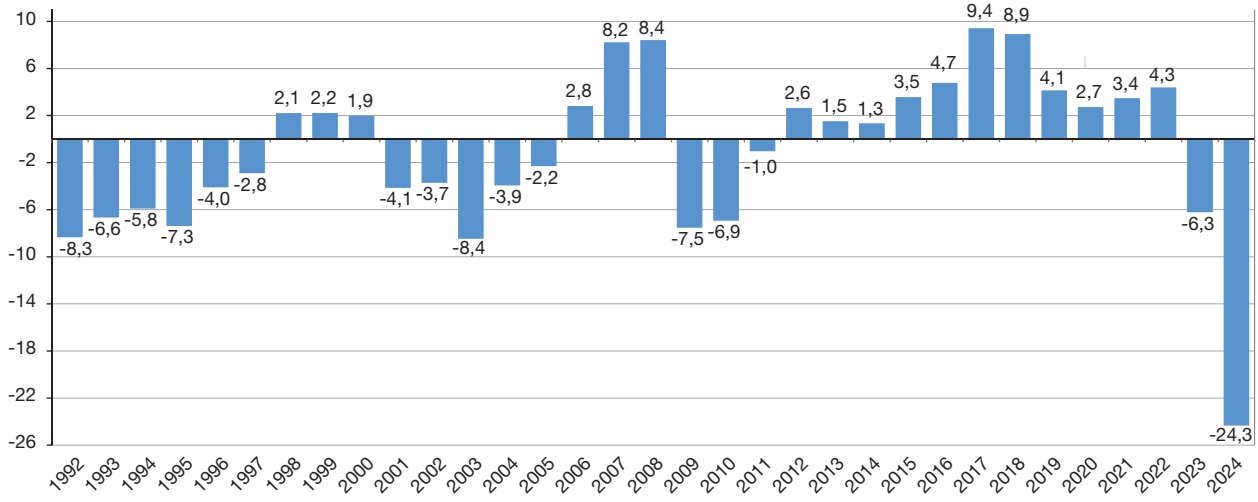
Prof. Dr. Thomas Döring ist Professor für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik an der Hochschule Darmstadt.

Matthias Wohltmann ist Beigeordneter für Öffentliche Finanzen beim Deutschen Landkreistag (DLT), Berlin.

Abbildung 1

Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden, 1992 bis 2024

in Mrd. €



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten der Fachserie 14, verschiedene Reihen (Reihe 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Reihe 3.1: Rechnungsergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte), des Statistischen Bundesamtes (bis 2022 Rechnungsergebnisse, 2023 und 2024 Kassenstatistik), verschiedene Jahrgänge.

schen Bund, Ländern und Kommunen, die unter den gegebenen Bedingungen geringen wirtschaftlichen Wachstums wie ein „Brandbeschleuniger“ wirken.

Es muss überraschen, dass die extreme Schieflage der kommunalen Finanzen im jüngsten Bundestagswahlkampf keine nennenswerte Aufmerksamkeit erfahren hat. Zumindest findet sich im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung hierzu unter anderem die Aussage, dass mit einem Zukunftspakt von Bund, Ländern und Kommunen die finanzielle Handlungsfähigkeit von Städten, Landkreisen und Gemeinden gestärkt und eine umfassende Aufgaben- und Kostenkritik vorgenommen werden soll (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 1755-56), ohne jedoch genauer auszuführen, wie eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen aussehen könnte. Viel gewonnen ist damit noch nicht. Auch soll bei Gesetzen, welche die Kommunen betreffen, ab sofort die Kommunalverträglichkeit hinsichtlich ihrer finanziellen und organisatorischen Auswirkungen unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände geprüft werden (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 1760-62). Die Kommunen sollen deutlich entlastet und die Ausgabendynamik durchbrochen werden (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3635-37). Darüber hinaus wird eine Kommission zur Sozialstaatsreform angekündigt (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 453-62), ohne dass jedoch zu all diesen Punkten weitere inhaltliche Konkretisierungen folgen. Es wird zudem eine Beteiligung des Bundes an der Lösung des kommunalen Altschuldenproblems in Höhe von jährlich 250 Mio. € in Aussicht gestellt (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 1764-66), was an den strukturellen Proble-

Tabelle 1

Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte nach Flächenländern gegliedert, 2023 und 2024

in Mio. €

Bundesland	2023	2024
Baden-Württemberg	541,70	-3.042,60
Bayern	-2.282,90	-5.146,10
Brandenburg	140,30	-420,40
Hessen	-1.039,90	-2.926,30
Mecklenburg-Vorpommern	-174,80	-270,20
Niedersachsen	-1.219,80	-3.758,20
Nordrhein-Westfalen	-2160,60	-6.235,40
Rheinland-Pfalz	-562,60	-625,80
Saarland	79,20	-80,00
Sachsen	204,10	-687,30
Sachsen-Anhalt	47,70	-365,80
Schleswig-Holstein	-210,80	-805,80
Thüringen	295,30	79,40
Flächenländer West	-6.855,40	-22.620,20
Flächenländer Ost	512,60	-1.664,40
Flächenländer insgesamt	-6.343,20	-24.284,50

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts, Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte), Statistischer Bericht Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2023 und 1.-4. Vierteljahr 2024 (hier: Kernhaushalte).

Tabelle 2
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen, 2022 bis 2024

	2022		2023		2024	
Einnahmen / Ausgaben	in Mrd. €	Änderung zum Vorjahr in %	in Mrd. €	Änderung zum Vorjahr in %	in Mrd. €	Änderung zum Vorjahr in %
Einnahmen gesamt	306,55	6,1	327,02	6,7	338,45	3,5
Steuern	121,46	7,1	130,14	7,1	132,05	1,3
Grundsteuer A und B	13,27	2,0	14,11	2,9	14,48	2,6
Gewerbesteuer (netto)	57,70	13,9	61,92	7,3	62,13	0,3
Einkommensteueranteil	41,03	2,5	45,15	10,0	46,11	2,1
Umsatzsteueranteil	7,46	-9,2	7,51	0,6	7,55	0,7
Gebühren	21,71	9,8	22,64	4,3	24,35	7,5
Laufende Zuweisungen Land/Bund	117,56	6,5	123,99	5,5	129,44	4,4
Investitionszuweisungen Land/Bund	12,89	8,9	14,84	15,2	14,99	1,0
Sonstige Einnahmen	32,93	-2,2	35,23	7,0	36,02	2,2
Ausgaben gesamt	304,40	6,4	333,36	9,5	362,74	8,8
Personal	75,34	5,4	80,91	7,4	88,11	8,9
Sachaufwand	62,99	6,8	68,22	8,3	73,46	7,7
Soziale Leistungen	67,67	5,0	75,63	11,8	84,51	11,7
Zinsen	1,77	-4,3	2,43	37,4	3,22	32,1
Sachinvestitionen	37,23	7,7	41,81	12,3	44,50	6,4
Sonstige Ausgaben	59,40	8,7	64,35	8,3	68,95	7,1
Finanzierungssaldo	2,15		-6,34		-24,3	

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts, Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte), Statistischer Bericht Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2023 und 1.-4. Vierteljahr 2024 (Sonderauswertung).

men der Kommunalfinanzierung allerdings nichts ändern dürfte und auch der Höhe nach nur sehr begrenzt geeignet ist, einen nennenswerten Entlastungsbeitrag zu leisten.

Nicht zuletzt findet sich im Koalitionsvertrag ein politisches Bekenntnis zur sogenannten Veranlassungskonnexität („wer bestellt, bezahlt“, CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3623-28). Ein solches, nicht bindendes Bekenntnis war auch bereits im Koalitionsvertrag der Vorgängerregierung enthalten und hat das aktuelle Rekorddefizit nicht verhindern können. Unter der Überschrift „Förderung von Schulen“ findet sich schließlich der nicht näher konkretisierte und in diesem Kontext überraschende Satz „Wir werden keine neuen Aufgaben, Standards und Rechtspflichten auf die Kommunen übertragen“ (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3648-49). Unabhängig davon wurde darüber hinaus bereits zum Ende der vergangenen Legislaturperiode von Bundestag und Bundesrat mit Art. 143h GG ein (kreditfinanziertes) „Sondervermögen Infrastruktur“ in Höhe von 500 Mrd. € mit einer Laufzeit von zwölf Jahren beschlossen, aus dessen Mitteln 100 Mrd. € für Investitionen an Länder und Kommunen fließen sollen. Noch ist offen, welcher Anteil hiervon tatsächlich in welcher Form den Kommunen zur Verfügung stehen wird. Unabhängig davon wird das Investitionspaket allenfalls ein anderes Problem – den Investitionsrückstand – abmildern können. Es trägt aber zur Lösung des 25 Mrd. €-Defizits nicht bei.

Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

Ein Blick auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben zeigt, dass das kommunale Defizit vor allem ausgabengetrieben ist. Während die kommunalen Einnahmen 2024 insgesamt um 3,5 % zunahmen, wuchsen die Ausgaben weitaus stärker um 8,8 % auf (Tabelle 2). Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung ebenso, dass auch der Einnahmenzuwachs nicht uneingeschränkt für alle Finanzierungsquellen der Kommunen gilt. Vielmehr ist festzustellen, dass bei den für die Finanzautonomie von Städten und Gemeinden bedeutsamen eigengestaltbaren Einnahmen in Form von Grund- und Gewerbesteuer die Zuwächse deutlicher hinter dem Anstieg der gesamten kommunalen Einnahmen zurückgeblieben sind. So wuchs das Aufkommen der Grundsteuer im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 2,7 %. Beim Gewerbesteueraufkommen (netto) ist aufgrund der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung und angesichts der ausgeprägten Konjunkturreagibilität dieser Steuer ein noch geringeres Wachstum

in Höhe von 0,3 % zu verzeichnen. Inflationsbereinigt haben sich die Einnahmen aus den beiden genannten Steuerquellen 2024 sogar negativ entwickelt.

Letzteres trifft nicht zu auf die Zuweisungen von Bund und Ländern, die um 4,4 % (laufende Zuweisungen) bzw. um 1,0 % (investive Zuweisungen) gestiegen sind. Damit war auch der erfolgte Zuwachs bei den Zuweisungen von Bund und Ländern keineswegs ausreichend, um den Anstieg bei den kommunalen Ausgaben – und hier insbesondere jenen im Sozialbereich – auch nur annähernd kompensieren zu können.

Richtet man den Blick auf die Ausgabenentwicklung, steht hinter dem hohen Ausgabenwachstum mit +9,6 % vor allem eine starke Zunahme bei den laufenden Ausgaben (Tabelle 3). In dieser Ausgabenkategorie haben mit 28,7 % die Personalausgaben immer noch den höchsten Anteil (Tabelle 3). Sie nahmen im vergangenen Jahr deutlich um 8,9 % zu. Neben dem hohen Tarifabschluss steht dahinter vor allem der Bedarf nach zusätzlichem Personal, welches benötigt wird, um neu hinzugekommene und inhaltlich erweiterte Aufgaben bewältigen zu können. Als Beispiele können hier das WohngeldPlus, die von Bund und Ländern vereinbarte Aufstockung des Personals im öffentlichen Gesundheitsdienst oder auch der Bereich der Kindertagesbetreuung genannt werden. Der laufende Sachaufwand, der 23,9 % der laufenden Ausgaben ausmacht, nahm 2024 ebenfalls deutlich um 7,7 % zu. Neben den immer noch bestehenden Nachwirkungen der Energiepreissteigerungen dürften hierfür insbesondere die Defizite aus dem Krankenhausbereich ursächlich sein.

Die höchsten Zuwachsraten verzeichneten jedoch – neben den Zinsausgaben (+32,1 %), die allerdings nur 0,9 % der laufenden Ausgaben ausmachen – die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen mit +11,7 %. In der öffentlichen Wahrnehmung stehen bei ihnen zwar vor allem die kommunalen Ausgaben nach SGB II (insbesondere Kosten für Unterkunft und Heizung) ebenso wie die Asylbewerberleistungen im Blickpunkt. Tatsächlich machen erstgenannte Ausgaben mit 17,8 % weniger als ein Fünftel der kommunalen Sozialausgaben aus und stiegen zudem im vergangenen Jahr lediglich vergleichsweise moderat um 4,7 % (Tabelle 3). Ein ebenfalls nur geringer Aufwuchs mit lediglich 3,2 % ist bei den Asylbewerberleistungen zu verzeichnen, nachdem sie im Jahr zuvor sogar um 7,9 % zurückgegangen waren. Eine sehr hohe Ausgabendynamik mit +13,6 % ist demgegenüber bei der Eingliederungshilfe festzustellen, die mit 22,7 Mrd. € finanziell deutlich gewichtiger ist und mehr als ein Viertel (26,8 %) der kommunalen Sozialausgaben umfasst. Fiskalisch ebenfalls bedeutend sind zudem die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in und außerhalb von Einrichtungen (18,3 Mrd. € = 21,7 %), die mit 17,1 % noch stärker zugenommen haben. Schließlich sind auch die (allerdings vom Bund vollerstatteten) Leistungen zur Grundsicherung im Alter, die sich 2024 auf rund 10 Mrd. € beliefen und deren Anteil an den kommunalen Sozialausgaben 14 % ausmacht, um 13,2 % gestiegen.[2] Inhaltlich werden die genannten Sozialaufgaben allesamt bundesrechtlich geregelt, während deren Ausführung der kommunalen Ebene obliegt, wobei die Regelzuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten liegt.

Tabelle 3
Steigerung ausgewählter kommunaler Ausgaben 2024 im Vergleich zu 2023

Art der Ausgaben	Steigerungsrate (in %)
Laufende Ausgaben	+9,60
darunter: Personalausgaben (Anteil: 28,7 %)	+8,90
Laufender Sachaufwand (Anteil: 23,9 %)	+7,70
Zinsausgaben (Anteil: 0,9 %)	+32,10
Sozialausgaben	+11,70
darunter: SGB-II-Ausgaben (ohne Option) (Anteil: 17,8 %)	+4,50
Asylbewerberleistungen (Anteil: 4,5 %)	+3,20
Grundsicherung im Alter (Anteil: 14 %)	+13,20
Eingliederungshilfe (Anteil: 26,8 %)	+13,60
Kinder- und Jugendhilfe (Anteil: 21,7 %)	+17,10

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten des Statistischen Bundesamts, Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte), Statistischer Bericht Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2023 und 1.-4. Vierteljahr 2024 (Sonderauswertung).

Rückstand bei den Infrastrukturinvestitionen

Der hohe negative Finanzierungssaldo der Kommunen im Jahr 2024 wiegt umso schwerer, wenn man zugleich berücksichtigt, dass Städte, Landkreise und Gemeinden bezogen auf die von ihnen bereitzustellende Infrastruktur (Straßen, Schulen, ÖPNV, Bevölkerungsschutz etc.) bereits seit geraumer Zeit einen erheblichen Investitionsrückstand aufweisen. Je nach Untersuchung hierzu beläuft sich diese Investitionslücke bzw. der bestehende Investitionsbedarf auf Werte zwischen 186 Mrd. € und 225 Mrd. € (Brand & Salzgeber, 2024; Raffer & Scheller, 2024; Dullien et al., 2024). Der Investitionsstau ist dabei kein kurzfristiges Phänomen, sondern die stark rückläufige Investitionstätigkeit

2 Zudem weisen auch die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt eine hohe Steigerungsrate auf, die allerdings fiskalisch nicht gewichtig ist. Dies trifft ebenso auf die Hilfe zur Pflege zu, die zu rund 80 % von den Kommunen getragen wird, sich in Zukunft aber aufgrund stetig steigender Pflegeausgaben zu einer „Zeitbombe“ entwickeln könnte.

der Kommunen hat bereits in den 1990er Jahren eingesetzt und sich in den frühen 2000er Jahren weiter fortgesetzt. Die kommunale Ebene ist die einzige öffentliche Ebene, die seit 2003 durchgehend negative Nettoanlageinvestitionen aufweisen. Ein gewisser Aufholprozess setzte erst ab 2017 ein angesichts erhöhter Investitionszuschüsse von Bund und Ländern sowie einer wachstumsbedingt günstigen Einnahmenentwicklung, ohne jedoch den Investitionsstau nennenswert verringern oder positive Nettoanlageinvestitionen erreichen zu können. Tatsächlich verzögern sich aktuell in mehr als der Hälfte der Kommunen nicht nur aus finanziellen Gründen, sondern ebenso aufgrund von Personalmangel notwendige Investitionsprojekte zum Teil erheblich.

Die Beteiligung von Ländern und Kommunen an dem bereits erwähnten „Sondervermögen Infrastruktur" im Umfang von 100 Mrd. € wird an dieser prekären Situation im Bereich der kommunalen Infrastruktur kaum etwas grundlegend ändern. Rein rechnerisch und unter der (zwar wenig realistischen) Annahme, dass die Länder ihren Anteil am Sondervermögen an die Kommunen vollständig durchreichen, stünden bei der geplanten Laufzeit des Sondervermögens von zwölf Jahren den Kommunen im besten Fall jährliche Investitionsmittel in Höhe von 8,3 Mrd. € zur Verfügung. Stellt man diesen Betrag dem zum aktuellen Zeitpunkt ermittelten Investitionsrückstand gegenüber und verteilt diesen auf die kommenden zwölf Jahre, würde daraus je nach vorliegender Schätzung ein jährlicher Nachholbedarf in Höhe von 15,5 Mrd. € bzw. 18,7 Mrd. € resultieren. Die schon bei dieser rein statischen Betrachtung auch im für die Kommunen günstigsten Fall, d. h. einer alleinigen Verwendung der Mittel für kommunale Zwecke, verbleibende Finanzierungslücke in der Größenordnung zwischen 7,2 Mrd. € und 10,4 Mrd. € dürfte aus Sicht eines dynamisch sich fortentwickelnden Investitionsbedarfs und dem aktuell hohen kommunalen Finanzierungsdefizit noch weit größer ausfallen, ohne dass zum aktuellen Zeitpunkt klar ist, wie diese Lücke durch entsprechende Einnahmen der Kommunen gedeckt werden kann.

Kommunales Rekorddefizit ist keine Momentaufnahme

Das kommunale Rekorddefizit 2024 ist allerdings nicht nur die Momentaufnahme eines Jahres. Es ist vielmehr Resultat einer seit Jahren bestehenden strukturellen Schieflage der Kommunalfinanzen. Während die Kommunen mit 28,4 % (aktuellste Datenbasis: 2023) deutlich mehr als ein Viertel der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts (ohne Sozialversicherungen) verausgaben, haben sie nur einen Anteil an den Steuereinnahmen von rund einem Siebtel bzw. 14,2 % (Stand 2023). Die Kommunen sind damit strukturell auf Unterfinanzierung angelegt und bedürfen somit bereits in „normalen Zeiten" regelmäßig aufstockender Zuwendungen seitens der Bundes- und Landesebene. Bei einer kommunalen Haushaltslage wie der aktuellen wiegt diese strukturelle Unterfinanzierung problemverschärfend. Hinzu kommt, dass de facto die Hälfte der kommunalen Einnahmen nicht eigenbestimmt ist, sondern von der Entscheidung Dritter über ihre Höhe und Ausgestaltung abhängt. Verantwortlicher Adressat sind nach der verfassungsrechtlichen Ordnung dabei zuvörderst die Länder.

Alle Landesverfassungen verpflichten die jeweiligen Landesregierungen dazu, den Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, wobei die kommunalen Finanzausgleiche der Länder mit einem Anteil von rund 60 % an den insgesamt an die Kommunen fließenden Zuweisungen und einem bundesweiten Volumen von 73,7 Mrd. € (2024) das Herzstück bilden. Die Struktur und Entwicklung der kommunalen Finanzausgleiche in den einzelnen Ländern zeigen sich dabei recht unterschiedlich, wobei die mit Blick auf die Vergangenheit dauerhaft hohen Kassenkreditbestände der Kommunen in einzelnen Ländern wie Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland oder auch Sachsen-Anhalt maßgeblich auf Probleme in der Zielerreichung hinweisen. Tatsächlich haben sich die Kommunalfinanzen in der Vergangenheit in Krisenzeiten regelmäßig nicht als resilient erwiesen.

Strukturelle Fehlstellungen und einnahmenseitige Reformoptionen

Aber nicht nur in quantitativer Hinsicht ist das kommunale Steuersystem strukturell nicht adäquat aufgestellt. Dies gilt vielmehr auch unter qualitativen Aspekten. So ist die kommunale Ertragsbeteiligung an den öffentlichen Steuereinnahmen ausgesprochen „wirtschaftslastig". Diese starke Orientierung des kommunalen Steuereinnahmensystems am Wirtschaftserfolg, wie sie vor allem in der Gewerbesteuer als der zentralen eigengestaltbaren Steuerquelle von Städten und Gemeinden seinen Niederschlag findet, mag in seinen Anfängen und 1969 bei der Finanzverfassungsreform noch zum kommunalen Aufgabenkanon gepasst haben. Seitdem ist aber vor allem der Wohlfahrtsstaat gewachsen und der kommunale Aufgabenbestand immer „soziallastiger" geworden. Rund zwei Fünftel der bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen entfallen mittlerweile auf den Produktbereich „Jugend und Soziales", was zu der Feststellung führt, dass Einnahmen- und Ausgabenstruktur damit immer weniger zusammenpassen.

Mit dem Rekorddefizit im Jahr 2024 sind die strukturellen Fehlstellungen in der Kommunalfinanzierung schonungslos in aller fiskalischer Härte offenbar geworden. Das durch die Unternehmensteuerreform bedingte Rekorddefizit Anfang der 2000er Jahre führte zur Einsetzung

der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen und zur Suche nach Lösungen. Auch nach dem mit der aktuellen Situation vergleichbaren „Absturz" der Kommunalfinanzen in den Jahren 2009 und 2010 von in Summe 14,4 Mrd. € wurde eine entsprechende Kommission eingesetzt. Derzeit fehlt es jedoch noch an politischen Verlautbarungen, wie auf die historisch bislang einmalige Krisensituation der Kommunalfinanzen reagiert werden soll. Neben der bereits erwähnten Idee eines noch näher zu konkretisierenden Zukunftspakts von Bund, Ländern und Kommunen, um die finanzielle Handlungsfähigkeit von Städten, Landkreisen und Gemeinden zu stärken, wird im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung darüber hinaus zwar die zentrale Rolle der Kommunen in der Umsetzung staatlicher Aufgaben ausdrücklich anerkannt, wobei die Koalitionäre „eine faire Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen" anstreben. Damit soll sichergestellt werden, dass kommunale Aufgaben angemessen ausgestattet werden und neue Verpflichtungen mit einer entsprechenden finanziellen Unterstützung einhergehen (CDU, CSU & SPD, 2025, Tz. 1756-60). Wie dies jedoch geschehen soll, bleibt dabei letztlich offen.

Eine ebenso naheliegende wie kurzfristig wirksame Maßnahme zur Milderung der bestehenden Finanzierungslücke auf kommunaler Ebene und zur Erhöhung der Resilienz der kommunalen Finanzen besteht in der von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagenen Erhöhung des Umsatzsteueranteils von bislang 2 % auf zukünftig 6 % verbunden mit einer auf diesen Erhöhungsteil bezogenen Änderung des bisherigen Verteilschlüssels in Form einer ausschließlichen Orientierung an der Einwohnerzahl (Wohltmann, 2024). Dies könnte für kommunale Mehreinnahmen in Höhe von 11 bis 12 Mrd. € sorgen. Eine Veränderung der Umsatzsteueranteile von Bund, Ländern und Kommunen ist naheliegend, da der Umsatzsteuerverteilung schon seit geraumer Zeit eine „Scharnierfunktion" in den föderalen Finanzausgleichsbeziehungen zur einnahmenseitigen Anpassung an Verschiebungen im Gefüge von Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen zukommt. Dieser Vorschlag kann als Soforthilfe schnell greifen, lässt aber weitere Maßnahmen für die zentralen strukturellen Ursachen der gegenwärtigen kommunalen Finanzkrise nicht obsolet werden. Mit Blick auf die Einnahmenseite ist hier vor allem auf die lediglich eingeschränkte Finanzautonomie der Kommunen aufgrund der starken Abhängigkeit von Zuweisungen höherer Ebenen zu verweisen. Neben der Grundsteuer, deren Finanzierungspotenzial jedoch nicht umfassend ausgeschöpft wird und die insofern als „schlafender Riese" gilt (Zimmermann & Döring, 2019), verfügen Städte und Gemeinden lediglich in Form der Gewerbesteuer über eine weitere eigengestaltbare Einnahmenquelle. Diese kann aber bekanntermaßen aufgrund ihrer ausgeprägten Konjunkturreagibilität nur begrenzt zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen beitragen, wie die jüngste Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens neuerlich gezeigt hat. Hinzu kommt, dass die Landkreise – sieht man von der fiskalisch unbedeutenden Jagdsteuer ab – über keinerlei eigengestaltbare Finanzierungsquelle verfügen. Deren Ausgaben werden fast vollständig aus Zuweisungen und Mitteln der Kreisumlage finanziert.

Zur Realisierung eines nachhaltigeren Gemeindefinanzierungssystems und einnahmenseitig einer höheren Resilienz der Kommunalfinanzen steht daher eine grundlegende Reform der Gewerbesteuer in Form einer Verbreiterung bzw. Neugestaltung der Bemessungsgrundlage nach wie vor auf der Agenda. In diese Richtung lässt sich auch der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung lesen, wenn dort sowohl von einer „Weiterentwicklung der Gewerbesteuer" unter Absicherung der kommunalen Einnahmen die Rede ist als auch für „mehr kommunale finanzielle Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten" (CDU, CSU & SPD, 2025, TZ 3631-33) votiert wird. Hierzu wurden bereits in der ersten Hälfte der 2000er Jahre viele Reformvorschläge vorgelegt, ohne dass es jedoch bei irgendeinem dieser Vorschläge bislang zu einer politischen Umsetzung gekommen ist. An Aktualität mangelt es all diesen Reformmodellen nicht (siehe für einen Überblick hierzu etwa Döring & Feld, 2005 mit weiteren Literaturverweisen). Die Diskussion um diese Reformvorschläge sollte nicht nur umgehend wiederaufgenommen werden, sondern darüber hinaus möglichst auch zu einem implementationsfähigen Ergebnis führen.

Unter der Zielsetzung einer Stärkung der kommunalen Finanzautonomie und einer Reduzierung der Abhängigkeit von Zuweisungen ist darüber hinaus über den Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine – durch Einführung eines Hebesatzrechts auf Grundlage von Art. 106 Abs. 5 GG bewirkte – direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen erneut nachzudenken. Damit würden die fiskalische Äquivalenz und ein damit einhergehendes Kostenbewusstsein der Bürger auf der kommunalen Ebene gefördert. Auch hierzu gab es in der Vergangenheit bereits eine Reihe von Vorschlägen, auf die zurückgegriffen werden kann, ohne dass diese hier nochmals benannt werden müssen (Fuest & Thöne, 2003; Döring, 2007). Gleiches gilt für die grundsätzliche Beteiligung der Landkreise am staatlichen Steueraufkommen bis hin zu deren Ausstattung mit einer eigenen Steuerquelle, um zugleich auch die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nicht länger mit einer immer stärker steigenden Kreisumlage zu belasten, wie es gerade aktuell der Fall ist.

Ausgabendynamik brechen – bestehende Konnexitätslücken schließen

Wie bereits festgestellt, liegen die Ursachen des aktuellen Rekorddefizits der Kommunen nicht vorrangig auf der Einnahmenseite der Haushalte von Städten, Landkreisen und Gemeinden. Vielmehr sind diese auf eine hohe Ausgabendynamik insbesondere im Bereich der kommunalen Sozialausgaben zurückzuführen. Ausgabenzuwächse in einer Größenordnung von mehr als 10 %, wie sie aktuell bei den kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen bewältigt werden müssen, können von einem öffentlichen Haushalt – wenn überhaupt – nur schwer aufgefangen werden. Unabhängig von der nötigen Stärkung der kommunalen Einnahmenseite muss daher auch an die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen herangegangen und zumindest ihre Wachstumsdynamiken gerade in den Bereichen mit hohen Zuwachsraten deutlich zurückgeführt werden.

Herangegangen werden muss auch an die unzureichende Anwendung des Konnexitätsprinzips in seiner Variante einer strikten Ausrichtung an der Aufgabenveranlassung (siehe bereits Geske, 1998; Döring, 2004). Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung findet sich diesbezüglich nur ein politisches Bekenntnis zur Veranlassungskonnexität („wer bestellt, bezahlt“) im Unterschied zum Prinzip der Ausführungskonnexität, wie es im Verhältnis von Bund und Ländern in Art. 104a Abs. 1 GG festgeschrieben ist. Bis zum Aufgabendurchgriffsverbot gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 (Döring & Voigt, 2006) konnte der Bund auf Basis der bundesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen im Bereich der Sozialgesetzgebung die Konnexitätsverpflichtung aushebeln, wobei der Bund keine direkten Ausgleiche an die Kommunen zahlen durfte (und auch nicht wollte) und die Länder nicht zahlen mussten. Mit der Verankerung des Durchgriffsverbots ist es dem Bund zwar untersagt, Aufgaben an die Kommunen zu übertragen, um sowohl deren Finanzhoheit als auch Organisationshoheit als wesentliche Bestandteile des mit Art. 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu schützen. Vielmehr bleibt eine entsprechende Aufgabenübertragung ausschließlich den Ländern vorbehalten.

Allerdings gilt das genannte Verbot nicht rückwirkend, sodass davon solche Aufgabenübertragungen des Bundes – nicht zuletzt auch im Bereich der Sozialausgaben – ausgenommen sind, die vor Umsetzung der Föderalismusreform 2006 erfolgten. Das Durchgriffsverbot betrifft nur neue Aufgabenzuweisungen oder mit ihnen gleichzusetzende wesentliche Veränderungen bereits zuvor erfolgter Aufgabenübertragungen an die Kommunen. „Altaufgaben“ und deren fiskalisch dynamische Entwicklung fallen folglich nicht unter diese Regelung und stellen insofern eine „Konnexitätslücke“ dar, die im Sinne einer umfassenden Verwirklichung des Prinzips der Veranlassungskonnexität geschlossen werden sollte. Ein Teilbeitrag dazu könnte sein, die im Zuge der COVID-19-Pandemie erfolgte (dauerhafte) Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende von vormals bis zu 50 % auf aktuell bis zu 75 % auch bei allen übrigen Geldleistungsgesetzen gemäß Art. 104a Abs. 3 GG zur Anwendung zu bringen, wie etwa den Asylbewerberleistungen oder auch der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Anders als im Fall des Verhältnisses von Bund und Kommunen, wo es keine verfassungsrechtlich bindenden direkten Mehrbelastungsausgleichsverpflichtungen gibt, wurden schon im Laufe der 1990er Jahre in den jeweiligen Landesfassungen entsprechende Konnexitätsregeln verankert. Um die Kommunen zukünftig finanziell zu entlasten, sollten die Konnexitätsregeln auf Landesebene strikt angewandt werden. Tatsächlich weigern sich die Länder bislang trotz der Stoßrichtung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG sowie der landesverfassungsrechtlichen Verpflichtungen zum Mehrbelastungsausgleich allerdings, auch für solche kommunalen Mehrausgaben, die aufgrund von bundes- oder europarechtlichen Aufgaben(-änderungen) entstehen, entsprechend einzutreten. Als Grund hierfür wird in aller Regel auf die fehlende Veranlassung solcher Mehrausgaben durch das Land verwiesen, was für die Kommunen insbesondere dann zu fiskalischen Härten führt, wenn sich mit solchen bundes- oder europarechtlichen Aufgabenzuweisungen eine dynamische Ausgabenentwicklung verbindet.

Eine Möglichkeit, solche Strategien der Länder zur „Konnexitätsvermeidung“ zu unterbinden, könnte darin bestehen, dass die Finanzierungsverantwortung für entsprechende Aufgaben auf die Länderebene übertragen wird. Dazu müssen bestehende bundesrechtliche Zuständigkeitsbestimmungen wie etwa § 3 SGB XII aufgehoben werden. Dies kann nicht nur zu einer fiskalischen Entlastung der Kommunen führen, sondern hätte aus politökonomischer Sicht zudem den Vorteil, dass die Länder anders als die Kommunen über eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem Bund verfügen, wenn es um den finanziellen Ausgleich bundes- oder europaseitig veranlasster Mehrbelastungen geht. Eine weitere Reformoption zur Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben könnte auch in einer Änderung der Organisationsform bestimmter Sozialleistungen bestehen.

Weiterer Reformbedarf

Unter der Zielsetzung einer Steigerung der Resilienz der Kommunalfinanzen ist neben den bislang bereits genannten Reformoptionen darüber hinaus noch auf weitere Maßnahmen zu verweisen, die nachfolgend jedoch lediglich in knapper Form benannt werden sollen. Dies betrifft zum einen die Notwendigkeit einer Erweiterung

der Finanzbedarfsermittlung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder, die es erlaubt, neu hinzugekommene Aufgaben und damit verbundene Ausgabensteigerungen zeitnah im Rahmen der Bedarfsberechnung zu berücksichtigen, wie dies etwa auf Maßnahmen der Kommunen im Bereich von Klimaschutz und Klimaanpassung zutrifft. Bislang verhindert die ausgeprägte „Vergangenheitsorientierung" der kommunalen Finanzausgleichssysteme bezogen auf die zur Anwendung kommende empirische Datengrundlage bei der Erfassung solcher neu entstandenen Ausgabenbedarfe, dass diese zu einer gegenwartsorientierten Finanzbedarfsermittlung führen. Erste Vorschläge, wie dieses Problem gelöst werden könnte, liegen – illustriert am Beispiel der Berücksichtigung von Klimaschutzaspekten im kommunalen Finanzausgleich – bereits vor (Döring et al., 2025).

Weiterer Handlungsbedarf jenseits des kommunalen Finanzausgleichs besteht zudem im Bereich der Förderpolitik von Bund und Ländern. Die gegenwärtige Förderpraxis ist dabei nicht nur durch eine Vielzahl an mit spezifischen Zweckbindungen versehenen Förderprogrammen gekennzeichnet. Auch setzen diese Programme für eine entsprechende Inanspruchnahme seitens der Kommunen in aller Regel eine finanzielle Eigenbeteiligung voraus. Dies führt zum einen in nicht wenigen Fällen zu einer verzerrten Mittelallokation dergestalt, dass Kommunen in von Bund oder Land geförderten Bereichen Ausgaben tätigen, auch wenn dort keineswegs der dringendste Ausgabenbedarf besteht. Zum anderen führt die Eigenbeteiligung dazu, dass vor allem solche Kommunen von dieser Art der Fördermittelvergabe profitieren, die über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Teilnahme an entsprechenden Programmen verfügen, nicht aber jene Kommunen, bei denen der Förderbedarf am größten ist (Kurz, 2024). Um zu vermeiden, dass förderbedürftige, aber finanzschwache Städte, Gemeinden und Landkreise auf die Nutzung von Bundes- oder Landesförderungen verzichten müssen, wäre nicht allein eine Bündelung vorhandener Förderangebote notwendig, sondern vor allem auch der weitgehende Verzicht auf Förderprogramme mit Eigenbeteiligung zugunsten von pauschalen (zweckungebundenen) Mittelzuweisungen von Land und Bund, wenn die Kommunen ausgabenseitig effektiv entlastet werden sollen.

Sollen zur Entlastung der kommunalen Haushalte unnötige Ausgabensteigerungen vermieden werden, sollten schließlich auch von Bund oder Land festgelegte Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung wirksam reduziert werden, um stärker „eine Politik des Machbaren als des Wünschbaren" (Kurz, 2024) zu praktizieren. Nur umfassende Reformen, die von der neuen Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern möglichst rasch auf den Weg zu bringen sind und die sowohl die zuletzt genannten Maßnahmen als auch jene davor identifizierten Veränderungsnotwendigkeiten (Schließen von Konnexitätslücken, Ausweitung der kommunalen Steuerbasis) umfassen, können dazu beitragen, die von den Kommunen erbrachten Leistungen auch in Zukunft zu sichern.

Literatur

Brand, S. & Salzgeber, J. (2024, Mai). Kommunen nehmen schlechtere Finanzlage und höheren Investitionsrückstand wahr. *KfW Research / KfW-Kommunalpanel 2024 – Kurzfassung*.

Borghorst, M., Brilon, S. & Raffer, C. (2025, Mai). Rekorddefizit und Zukunftssorgen – zur aktuellen Lage der kommunalen Haushalte. *KfW Research – Fokus Volkswirtschaft*, 499.

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

Döring, T. (2004). Konnexitätsprinzip. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, *33*(10), 609–613.

Döring, T. (2007). Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, *56*(1), 25–53.

Döring, T. & Feld, L. P. (2005). Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – eine Nachlese. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *6*(2), 207–232.

Döring, T. & Voigt, S. (2006). Reforming Federalism German Style – A First Step in the Right Direction. *Intereconomics*, *41*(4), 201–208.

Döring, T., Gerhards, E. & Thöne, M. (2025). Implementierung eines Klimaansatzes im kommunalen Finanzausgleich – Probleme und Lösungsmöglichkeiten. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, *17*(1), 389–399.

Dullien, S., Iglesias, S. G., Hüther, M. & Rietzler, K. (2024, Mai). Herausforderungen für die Schuldenbremse – Investitionsbedarfe für die Infrastruktur und für die Transformation. *IMK Policy Brief*, 168.

Frankenberg, D., Junkernheinrich, M. & Micosatt, G. (2025). Kommunalfinanzen im Jahr 2024. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, *17*(1), 282–312.

Fuest, C. & Thöne, M. (2003). Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Gemeindesteuer. *Wirtschaftsdienst*, *83*(3), 164–169.

Geske, O.-E. (1998). Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? *Wirtschaftsdienst*, *78*(9), 556–564.

Kurz, P. (2024). *Gute Politik – Was wir dafür brauchen*. S. Fischer.

Raffer, C. & Scheller, H. (2024). *KfW-Kommunalpanel 2024*.

Wohltmann, M. (2024). Kernaussagen und Schlussfolgerungen zu den Kreisfinanzen 2023/24. *Der Landkreis*, 10/2024, 440–442.

Zimmermann, H. & Döring, T. (2019). *Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft* (4. Aufl.). Franz Steiner Verlag.

Title: ***A serious crisis in German local government finances***

Abstract: *The financial situation of local authorities in Germany has deteriorated dramatically over the past year. Cities, municipalities and districts ended 2024 with an unprecedented deficit of €24.3 billion. This is almost three times higher than previous record levels, which were set in 1992 and 2003. Compared to the previous year, the deficit has almost quadrupled. This exceptionally high shortfall in municipal budgets is due to spending that significantly exceeds revenue growth. The critical state of municipal finances is also referenced in the coalition agreement of the new German federal government, although no specific reform measures have yet been outlined. Without rapid and comprehensive reform, however, there is a risk of permanent imbalances in municipal finances, which would have a significant negative effect on the services provided by cities, municipalities and districts.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0150

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 591-597
JEL: J14, J23, J78

Anna-Maria Fischer, Karolin Hiesinger, Laura Pohlan

Aus Sicht der Betriebe: Was es braucht, damit Inklusion besser gelingt

Inklusion von Menschen mit Schwerbehinderung in den Arbeitsmarkt gewinnt angesichts des demografischen Wandels und eines sich verschärfenden Fachkräftemangels an Bedeutung. Auf Basis der IAB-Stellenerhebung werden Einschätzungen von Betrieben zur Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung sowie zu Inklusionshürden und möglichen Maßnahmen analysiert. Aus betrieblicher Perspektive liegt ein Hauptgrund für die geringe Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung in einem Mangel an geeigneten Tätigkeiten. Zudem erachten Betriebe finanzielle Unterstützungsmaßnahmen, die Bereitstellung der Erstausstattung und Eingliederungszuschüsse als hilfreiche Maßnahmen, um die Teilhabe von Menschen mit Schwerbehinderung am Arbeitsmarkt zu erhöhen.

In Deutschland leben 7,9 Millionen Menschen (9,3 % der Bevölkerung) mit einer anerkannten Schwerbehinderung aufgrund dauerhafter körperlicher, geistiger oder psychischer Einschränkungen. 12 % dieser Gruppe sind jünger als 45 Jahre, während 29 % zwischen 45 und 65 Jahren alt sind und 60 % 65 Jahre oder älter (Statistisches Bundesamt, 2025). Vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft und eines sich verschärfenden Fachkräftemangels gewinnt die Förderung der beruflichen Teilhabe und der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderung zunehmend an Bedeutung. Dabei kommt den Betrieben eine wesentliche Rolle bei der Inklusion von Menschen mit Schwerbehinderung in den Arbeitsmarkt zu: Als Arbeitgeber entscheiden sie, ob schwerbehinderte Personen eingestellt oder (weiter-)beschäftigt werden, und spielen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen.

© 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.

Anna-Maria Fischer ist wissenschaftliche Hilfskraft im Forschungsbereich Arbeitsmarktprozesse und Institutionen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

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

Dr. Laura Pohlan ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Arbeitsmarktprozesse und Institutionen am IAB.

Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes

Die Förderung der beruflichen und gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Schwerbehinderung ist zudem fest in der deutschen Gesetzgebung verankert. Beispielsweise versucht das Schwerbehindertenrecht in Teil 3 des SGB IX (§§ 151 ff. SGB IX) einige Nachteile behinderter Menschen im Arbeitsleben auszugleichen. Neben besonderen institutionellen Regelungen zum erweiterten Kündigungsschutz und zu zusätzlichen Urlaubsansprüchen sind alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen dazu verpflichtet, wenigstens 5 % davon mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen (§ 154 SGB IX). Für jeden nicht mit einem schwerbehinderten Menschen besetzten Pflichtarbeitsplatz ist eine Ausgleichsabgabe zu zahlen. Die Höhe der Ausgleichsabgabe richtet sich nach der Zahl der unbesetzten Pflichtarbeitsplätze. Die Ausgleichsabgabe ist gestaffelt und beträgt aktuell je unbesetztem Pflichtarbeitsplatz monatlich 155 € bis 405 € für Unternehmen mit mehr als 0, aber weniger als 5 % schwerbehinderten Beschäftigten. Die Höhe ist davon

abhängig, in welchem Umfang die Beschäftigungspflicht nicht erfüllt wird.

Zum 1. Januar 2024 trat ein Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts in Kraft, das explizit darauf abzielt, Menschen mit Behinderungen darin zu unterstützen, einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können. Dieses Gesetz sieht unter anderem eine weitere Staffel vor: Soweit die Beschäftigungsquote bei 0 % liegt, also trotz entsprechender Pflicht gar keine Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigt werden, beträgt die Ausgleichsabgabe monatlich 815 € pro unbesetztem Pflichtarbeitsplatz. Für die sogenannten „Nullbeschäftiger" werden die Kosten demnach deutlich höher. Für Arbeitgeber mit weniger als 60 bzw. weniger als 40 zu berücksichtigenden Arbeitsplätzen gelten geringere Ausgleichsabgaben. Um Erkenntnisse darüber zu erlangen, wie bekannt diese Reform der Ausgleichsabgabe bei den Betrieben ist und wie Betriebe generell die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen einschätzen, wurden im Rahmen der IAB-Stellenerhebung im 2. Quartal 2024 entsprechende Fragen eingebunden.

Die IAB-Stellenerhebung ist eine Betriebsbefragung, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit 1989 durchführt (Bossler et al., 2020; IAB, 2025). Die Ergebnisse werden gewichtet, um repräsentativ für alle Betriebe in Deutschland mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu sein. Im 2. Quartal 2024 wurden in dieser Befragung ein Teil der Betriebe mit einem Kurzfragebogen und ein Teil der Betriebe mit einem Langfragebogen befragt.[1] Der Kurzfragebogen beinhaltet nur die Frage, ob Betriebe in den letzten drei Jahren Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigt haben, während der Langfragebogen zusätzlich Fragen zur Kenntnis der Reform, zu Herausforderungen und geeigneten Inklusionsmaßnahmen in Bezug auf die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderungen enthält.

Beschäftigung schwerbehinderter Menschen

Zunächst sollten die Betriebe angeben, ob sie in den letzten drei Jahren Personen mit bekannter Schwerbehinderung bzw. Personen, die Schwerbehinderten gleichgestellt sind, beschäftigt haben. Eine Schwerbehinderung liegt in Deutschland bei einem amtlich anerkannten Grad der Behinderung von mindestens 50 vor. Eine Gleichstellung mit Schwerbehinderten ist unter anderem daran geknüpft, dass der Grad der Behinderung mindestens 30, aber kleiner als 50 sein muss, und die Behinderung die Möglichkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden oder auf einer Stelle zu bleiben, einschränkt. Grundsätzlich ist die Meldung der anerkannten Schwerbehinderung an den Arbeitgeber freiwillig. Sie muss nur dann dem Arbeitgeber offengelegt werden, wenn sich diese auf die berufliche Tätigkeit so auswirkt, dass die Person selbst oder andere gefährdet wären.

In den Antworten der Betriebe zeigen sich erwartungsgemäß starke Unterschiede nach Betriebsgröße (Abbildung 1): Etwa 8 % der Kleinstbetriebe (mit unter zehn Beschäftigten) gaben an, in den letzten drei Jahren mindestens eine schwerbehinderte Person beschäftigt zu haben. Dieser Anteil steigt mit der Betriebsgröße: Bei den Betrieben mit zehn bis 19 Beschäftigten waren es 25 %, bei Betrieben mit 20 bis 49 Beschäftigten 45 % und bei Betrieben mit 50 bis 249 Beschäftigten 84 %. Bei den Großbetrieben ab 250 Beschäftigten waren es sogar 95 %, die angaben, in den letzten drei Jahren Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigt zu haben. Die betrieblichen Beschäftigtenquoten von Menschen mit Schwerbehinderung, die in der Befragung im 2. Quartal 2024 erhoben wurden, zeigen ein ähnliches Muster wie die Quoten, die im 4. Quartal 2020 im Rahmen der Stellenerhebung von Betrieben berichtet wurden (Hiesinger & Kubis, 2022).

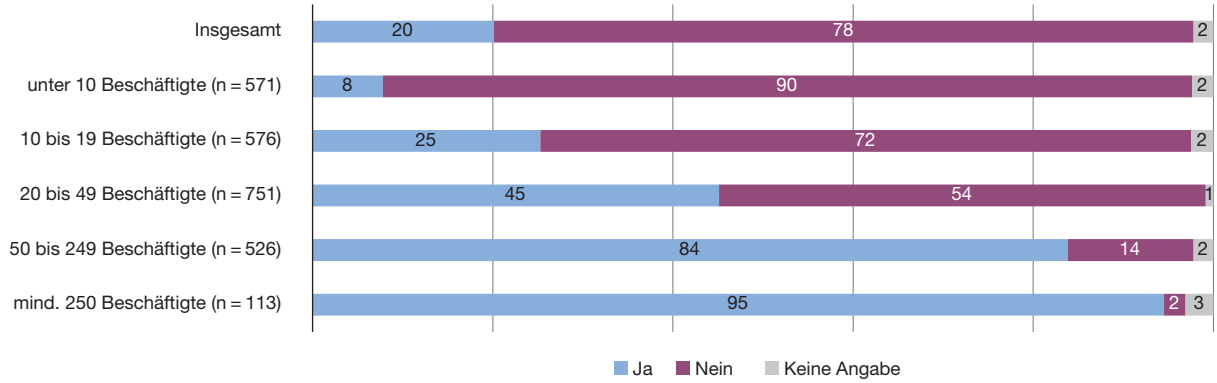
Die steigende Beschäftigtenquote von Schwerbehinderten mit zunehmender Betriebsgröße lässt sich durch mehrere Faktoren erklären. Zum einen ist in größeren Unternehmen die Wahrscheinlichkeit höher, dass sich unter den Beschäftigten bereits Personen mit Schwerbehinderung befinden. Zudem verfügen größere Betriebe oft über eine besser ausgebaute Infrastruktur, die die Integration von Menschen mit Schwerbehinderungen erleichtert – beispielsweise barrierefreie Arbeitsplätze, spezialisierte Arbeitsmittel oder eine Schwerbehindertenvertretung, die sich für ihre Interessen einsetzt.

Zusätzlich profitieren größere Betriebe oft von mehr Erfahrung im Umgang mit Inklusion und haben etablierte Prozesse für die Anpassung von Arbeitsplätzen oder die Förderung von Beschäftigten mit besonderen Bedürfnissen. Sie haben auch eher die personellen und finanziellen Ressourcen, um individuelle Lösungen zu schaffen, Weiterbildungen anzubieten oder Fördermittel für die Integration von Schwerbehinderten zu beantragen. In kleinen Betrieben hingegen kann der organisatorische und finanzielle Aufwand für solche Maßnahmen eine größere Herausforderung darstellen (Zapfel et al., 2024).

Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die gesetzlichen Vorgaben: Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitenden unterliegen keiner Beschäftigungspflicht für schwerbehinderte Personen. Sie müssen die vorgeschriebene Quote

1 In der IAB-Stellenerhebung wurde ein Experiment durchgeführt, um die Auswirkungen eines längeren Fragebogens auf den erwarteten Rücklauf zu untersuchen.

Abbildung 1
Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung
Anteil der Betriebe nach Betriebsgröße in %, 2024



Die konkrete Frage lautet: „Beschäftigte Ihr Betrieb/Ihre Verwaltungsstätte in den vergangenen drei Jahren Personen mit bekannter Schwerbehinderung bzw. Personen, die Schwerbehinderten gleichgestellt sind?“

Für die Berechnung der Zahl der Beschäftigten wurden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sowie geringfügig Beschäftigte berücksichtigt.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf IAB-Stellenerhebung Q2/2024, n = 2.537, gewichtete Werte.

von 5 % nicht erfüllen und daher auch keine Ausgleichsabgabe entrichten. Dies verringert den finanziellen Anreiz, Menschen mit Schwerbehinderungen einzustellen.[2]

In diesem Zusammenhang wurde auch erhoben, ob die befragten Betriebe unter die Beschäftigungspflicht fallen, d. h. ob das zum Betrieb gehörende Unternehmen mindestens 20 Beschäftigte hat, und – falls sie unter die Beschäftigungspflicht fallen – ob sie die Ausgleichsabgabe zahlen müssen, weil sie nicht genug Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen. Nur 15 % der befragten Betriebe gaben an, von der Beschäftigungspflicht betroffen zu sein, was deutlich macht, dass es sich bei dem Großteil der Betriebe um Klein- und Kleinstbetriebe handelt. Von den beschäftigungspflichtigen Betrieben wiederum gaben etwa 61 % an, die Ausgleichsabgabe zahlen zu müssen. Dieser Wert entspricht etwa dem Wert aus der Statistik zum Anzeigeverfahren, bei dem Unternehmen jährlich die Zahl ihrer schwerbehinderten Beschäftigten an die Bundesagentur für Arbeit berichten müssen und auf Basis dessen die Höhe der Ausgleichsabgabe ermittelt wird. So betrug der Anteil der ausgleichsabgabepflichtigen Unternehmen beispielsweise im Jahr 2021 61 % und im Jahr 2022 62 % (Bundesagentur für Arbeit, 2023, 2024).

Inklusionshürden

Anschließend wurden die Betriebe um ihre Einschätzung gebeten, was aus ihrer Sicht Gründe dafür sind, dass wenige Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigt sind. Betriebe konnten hier auf Basis einer Auswahlbatterie mehrere Gründe nennen. Abbildung 2 zeigt, dass der mit Abstand häufigste angegebene Grund der Mangel an geeigneten Tätigkeiten ist. Über 50 % der Betriebe nannten dies als Grund.

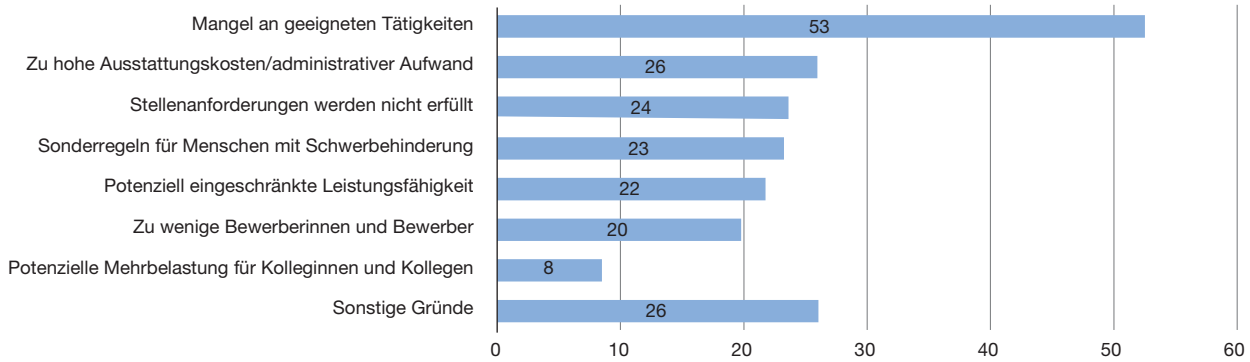
Rund ein Viertel der Betriebe nannte zu hohe Ausstattungskosten und/oder einen zu hohen administrativen Aufwand als Grund. Die potenziell eingeschränkte Leistungsfähigkeit von Menschen mit Schwerbehinderung oder die institutionellen Sonderregeln für Schwerbehinderte, wie der besondere Kündigungsschutz oder die zusätzlichen Urlaubstage, wurden von etwa 22 % der Betriebe genannt. Diese institutionellen Regelungen, die eigentlich dem Schutz von schwerbehinderten Personen dienen sollen, können demnach aus Sicht einiger Betriebe auch beschäftigungshemmend wirken. Ein Fünftel der Betriebe gab an, dass sich ihrer Einschätzung nach kaum Personen mit Schwerbehinderung auf sozialversicherungspflichtige Stellen bewerben und 24 % berichteten, dass die Bewerbungen die Stellenanforderungen nicht erfüllen. Mit 8 % spielt eine potenzielle Mehrbelastung von Kolleginnen und Kollegen eine untergeordnete Rolle.

2 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Befragung der IAB-Stellenerhebung auf Betriebsstätten bezieht, während die Beschäftigungspflicht für Unternehmen gilt, die aus mehreren Betriebsstätten bestehen können. So können Betriebe, die für sich genommen die Grenze von 20 Arbeitsplätzen unterschreiten, ebenfalls ausgleichsabgabepflichtig sein, wenn sie zu einem übergeordneten Unternehmen gehören.

Abbildung 2

Betriebliche Einschätzung zu Inklusionshürden

Anteil der Betriebe in %, 2024 (Mehrfachnennung möglich)



Die konkrete Frage lautet: „Es gibt das Ziel die Inklusion von Menschen mit (Schwer-)Behinderung in den Arbeitsmarkt stärker zu fördern. Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass wenige Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigt sind?“ Antwortkategorien: (1) Zu hohe Ausstattungskosten und/oder administrativer Aufwand, (2) Potenziell eingeschränkte Leistungsfähigkeit von Menschen mit Schwerbehinderung, (3) Sonderregeln für Menschen mit Schwerbehinderung (besonderer Kündigungsschutz, zusätzliche Urlaubstage), (4) Personen mit Schwerbehinderung bewerben sich kaum auf sozialversicherungspflichtige Stellen, (5) Bewerbungen von Personen mit Schwerbehinderung erfüllen oft nicht die Stellenanforderung, (6) Potenzielle Mehrbelastung der Kollegen/Kolleginnen, (7) Mangel an geeigneten Tätigkeiten, (8) Sonstige Gründe.

11 % der befragten Betriebe haben keine Gründe ausgewählt.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf IAB-Stellenerhebung Q2/2024, n = 1.251, gewichtete Werte.

Etwa 26 % der Betriebe gaben allerdings auch sonstige Gründe an. Diese könnten beispielsweise ein fehlendes Bewusstsein dafür, Menschen mit Behinderungen zu beschäftigen, oder fehlende Kenntnisse zu Unterstützungsangeboten und Fördermöglichkeiten umfassen (Jahn & Reims, 2021).

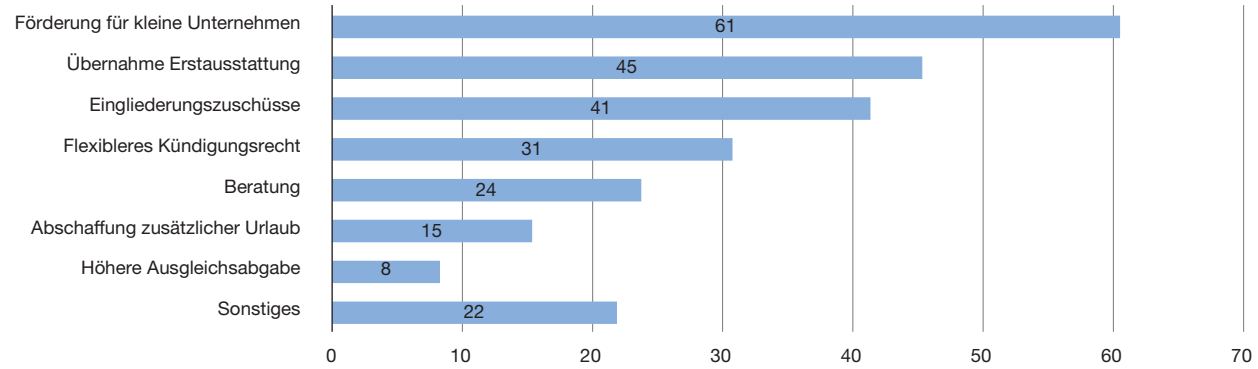
In der Befragung 2020 wurden Betriebe, die die Ausgleichsabgabe zahlen, direkt gefragt, was Gründe dafür sind, dass sie zu wenige Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen und knapp 80 % nannten den Mangel an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern (Hiesinger & Kubis, 2022). In der Betriebsbefragung 2024 wurden nun alle Betriebe nach einer allgemeinen Einschätzung gefragt und die Auswahlbatterie wurde im Vergleich zu 2020 erweitert, um genauere Erkenntnis darüber zu erlangen, warum es wenige geeignete Bewerbungen von Menschen mit Schwerbehinderung gibt. Dies scheint aus Sicht der Betriebe vorrangig daran zu liegen, dass die Tätigkeiten nicht geeignet sind. Dass die Bewerbungen nicht die Stellenanforderungen erfüllen oder wenige Bewerbungen von Menschen mit Schwerbehinderung eingehen, wurde weniger häufig genannt. Unter Betrieben, die die Ausgleichsabgabe zahlen, ist der Mangel an geeigneten Tätigkeiten mit über 50 % auch die meistgenannte Inklusionshürde. Zu wenige Bewerberinnen und Bewerber wird in dieser Gruppe aber deutlich häufiger angegeben als von allen Betrieben (41 % versus 20 %).

Inklusionsmaßnahmen

Die Betriebe wurden anschließend danach gefragt, welche drei Maßnahmen sie für besonders geeignet halten, um die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung zu fördern. Abbildung 3 verdeutlicht, dass finanzielle Unterstützungsleistungen aus Sicht der Betriebe die sinnvollsten Maßnahmen darstellen: So bewerteten 61 % der befragten Betriebe die finanzielle Förderung von kleinen Unternehmen, 45 % die Übernahme der Erstausstattung und 41 % Eingliederungszuschüsse als geeignete Maßnahme zur Förderung der Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen. Institutionelle Änderungen werden dabei als vergleichsweise weniger geeignete Maßnahmen eingeschätzt: Etwas weniger als ein Drittel hielt eine stärkere Flexibilisierung des besonderen Kündigungsschutzes für geeignet, etwa 15 % die Abschaffung des zusätzlichen Urlaubsanspruchs und nur 8 % schätzten eine höhere Ausgleichsabgabe als geeignete Maßnahme ein.

Etwa ein Viertel der Betriebe (24 %) hielt die Beratung zur Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung für eine der drei wichtigsten Maßnahmen. Zuletzt gaben 22 % sonstige Maßnahmen an. Welche inhaltlichen Aspekte sich hinter dieser Kategorie verbergen, wurde in dieser Erhebung jedoch nicht vertieft erfragt. Aufgrund der Bedeutung dieser Kategorie könnte dies Gegenstand weiterer Forschung sein.

Abbildung 3
Betriebliche Einschätzung zu Inklusionsmaßnahmen
Anteil der Betriebe in %, 2024 (Mehrfachnennung möglich)



Die konkrete Frage lautet: „Welche drei Maßnahmen halten Sie für besonders geeignet, um die Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung zu fördern?“ Antwortkategorien: (1) Eingliederungszuschüsse für Menschen mit Schwerbehinderung, (2) Erhöhung der Ausgleichsabgabe, (3) Stärkere Flexibilität beim Kündigungsrecht für Menschen mit Schwerbehinderung, (4) Abschaffung der zusätzlichen Urlaubstage von Menschen mit Schwerbehinderung, (5) Übernahme der Kosten für die Ausstattung eines barrierefreien Arbeitsplatzes, (6) Beratung zur Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderung, (7) Finanzielle Förderung von kleinen Unternehmen, die Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen, (8) Sonstiges.

11 % der befragten Betriebe haben keine Maßnahmen ausgewählt.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf IAB-Stellenerhebung Q2/2024, n = 1.251, gewichtete Werte.

Reform der Ausgleichsabgabe

Schließlich wurde noch erhoben, ob den Betrieben die Reform der Ausgleichsabgabe bekannt ist. Von allen befragten Betrieben gaben insgesamt nur etwa 16 % an, dass sie über die neu eingeführte Stufe Bescheid wissen. Dass dieser Anteil so gering ist, mag daran liegen, dass sie bereits kurz nach Inkrafttreten der Reform befragt wurden. Abbildung 4 zeigt außerdem, dass es hierbei deutliche Unterschiede gibt abhängig davon, ob Betriebe unter die Beschäftigungspflicht fallen und die Ausgleichsabgabe zahlen müssen: Über die Hälfte der Betriebe, die groß genug sind, um unter die Beschäftigungspflicht zu fallen und die aktuell ausgleichsabgabepflichtig sind, gab an, dass ihnen die Reform bekannt ist. Bei Betrieben, die zwar beschäftigungspflichtig sind, aber aktuell keine Ausgleichsabgabe zahlen, waren es nur 34 %. Nur 11 % der Betriebe, die nicht unter die Beschäftigungspflicht fallen und daher von der Reform nicht betroffen sind, war die Reform bekannt.

Die Ausgleichsabgabe wurde in einer früheren Untersuchung als wirksames Instrument zur Beschäftigungsförderung schwerbehinderter Menschen evaluiert (Hiesinger, 2022). Dennoch bleibt abzuwarten, wie hoch die Beschäftigungseffekte der verschärften Ausgleichsabgabe tatsächlich ausfallen werden. Die Frage, ob Betriebe, denen die Reform bekannt war, ihre Anstrengungen, Menschen mit Schwerbehinderungen zu beschäftigen, wegen der Reform erhöhen werden, bejahten immerhin etwas weniger als ein Viertel der beschäftigungspflichtigen Betriebe.

Fazit

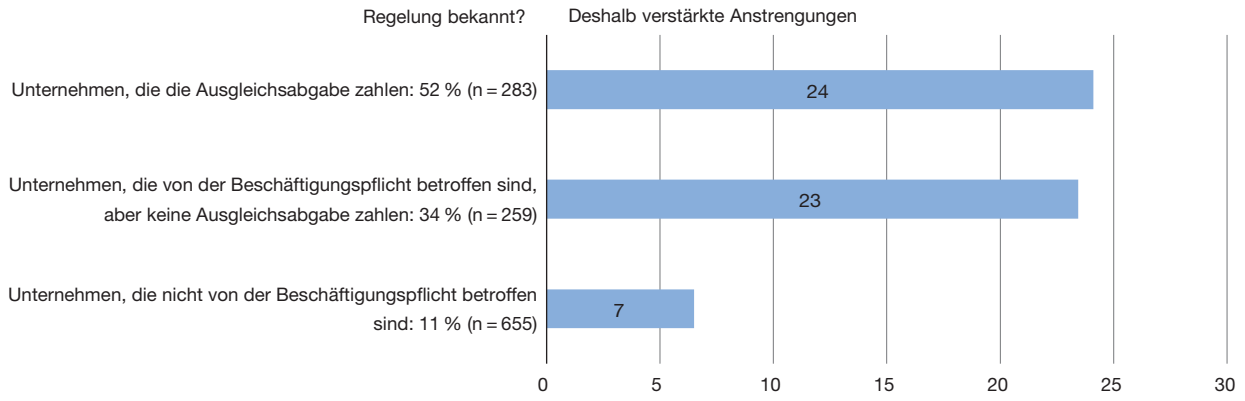
Da Betriebe die Inklusion von Menschen mit Schwerbehinderungen in den Arbeitsmarkt wesentlich mitbestimmen, ist ihre Einschätzung zu Inklusionshürden und geeigneten Inklusionsmaßnahmen relevant, um die berufliche Teilhabe schwerbehinderter Menschen weiter zu fördern. In der IAB-Stellenerhebung wurden 2024 erneut Betriebe zur Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderungen befragt.

Die Ergebnisse verdeutlichen die aus betrieblicher Sicht wahrgenommen Inklusionshürden. Über die Hälfte der befragten Betriebe gibt den Mangel an geeigneten Tätigkeiten für Schwerbehinderte als Grund für deren vergleichsweise geringe Beschäftigungsquote an. Dieser Befund wirft die Frage auf, warum die Tätigkeiten für Schwerbehinderte nicht geeignet erscheinen. Aufgrund der physischen oder psychischen Anforderungen? Wenn Betriebe an Schwerbehinderung denken, überwiegen möglicherweise oftmals Vorstellungen einer körperlichen Beeinträchtigung, z. B. von einer Person im Rollstuhl. Eine Schwerbehinderung kann aber auch psychische Ein-

Abbildung 4

Bekanntheit und Wirkung der reformierten Ausgleichsabgabe

Anteil der Betriebe in %, 2024



Die konkreten Fragen lauten: „Zum 1.1.2024 wurde eine neue Stufe der Ausgleichsabgabe eingefügt, die besonders für die Unternehmen relevant ist, die gar keine Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen. Ist Ihnen diese neue Regelung bekannt?“ und „Wenn ja, wird diese Neuregelung dazu führen, dass Sie Ihre Anstrengungen erhöhen, Menschen mit Schwerbehinderung in Ihrer Betriebsstätte zu beschäftigen?“

Arbeitgeber, die die Schwerbehindertenquote nicht erfüllen, haben auch die Möglichkeit, Aufträge an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM) oder Blindenwerkstätten zu erteilen und einen Teil des Rechnungsbetrags von der anfallenden Ausgleichsabgabe abzuziehen. Bei der Fragestellung wurde nicht strikt zwischen der Verpflichtung zur Ausgleichsabgabe und ihrer tatsächlichen Zahlung unterschieden. Daher könnte es noch weitere Betriebe geben, die die Quote nicht erfüllen (und damit die Ausgleichsabgabe entrichten müssten), aber geantwortet haben, tatsächlich keine Ausgleichsabgabe zu zahlen.

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf IAB-Stellenerhebung Q2/2024, n = 1.197, gewichtete Werte.

schränkungen umfassen oder aufgrund einer schweren Krankheit entstehen. Auch ist die Schwerbehinderung oftmals nicht sichtbar. Die durch eine Schwerbehinderung ausgelösten möglichen Einschränkungen für berufliche Tätigkeiten sind daher sehr heterogen. Um die Beschäftigungsmöglichkeiten und Potenziale von Menschen mit Schwerbehinderung zu fördern, ist eine wesentliche Voraussetzung eine offene Betriebskultur, die Betroffene dazu ermutigt, ihre Schwerbehinderung dem Arbeitgeber gegenüber preiszugeben. Denn gerade bei unsichtbaren oder psychischen Behinderungen ist davon auszugehen, dass viele Beschäftigte ihre Behinderung aus Angst vor Stigmatisierung nicht melden.

Nach sinnvollen Inklusionsmaßnahmen gefragt, überwiegen den betrieblichen Einschätzungen zufolge finanzielle Förderungen für Betriebe. Auch wenn hier strategisches Antwortverhalten der Betriebe nicht auszuschließen ist, macht dieses Ergebnis deutlich, dass insbesondere für kleinere Betriebe, die nicht unter die Beschäftigungspflicht fallen, finanzielle Anreize sinnvoll sein können, um die Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen stärker zu fördern und somit ihre Inklusionsbemühungen zu honorieren. So könnte als Ergänzung zur Ausgleichsabgabe auch eine Art Belohnungssystem sinnvoll sein. Wenn Inklusionsthemen generell stärker thematisiert werden, könnte dies auch zu einem höheren Bewusstsein und einem Abbau von Stereotypen führen. Auch dies mag gerade für kleinere Betriebe relevant sein, die bisher nur im geringeren Ausmaß Menschen mit Schwerbehinderungen beschäftigen und anders als große Betriebe häufig nicht über etablierte Prozesse verfügen oder über Fördermöglichkeiten Bescheid wissen. Ein erster Schritt in diese Richtung war die Einrichtung der Einheitlichen Ansprechstellen für Arbeitgeber (EAA) durch die Integrationsämter im Jahr 2022. Diese Stellen haben zum Ziel, insbesondere kleinere Unternehmen, die bisher keine Menschen mit Schwerbehinderung beschäftigen, zu unterstützen und sie beispielsweise zu Fördermöglichkeiten zu beraten. Dies scheint auch den Bedürfnissen der Betriebe zu entsprechen, von denen etwa ein Viertel Beratung als geeignete Inklusionsmaßnahme erachtet.

Literatur

Bossler, M., Gürtzgen, N., Kubis, A., Küfner, B. & Lochner, B. (2020). The IAB Job Vacancy Survey: design and research potential. *Journal for Labour Market Research*, *54*(1), Nr. 13.

Bundesagentur für Arbeit. (2023). *Tabellen. Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX), 2021*.

Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Tabellen. Schwerbehinderte Menschen in Beschäftigung (Anzeigeverfahren SGB IX), 2022*.

Hiesinger, K. (2022). To Include or Not to Include? Firm Employment Decisions with Respect to the German Disabled Worker Quota. *IAB-Discussion Paper*, 25/2022.

Hiesinger, K. & Kubis, A. (2022). Beschäftigung von Menschen mit Schwerbehinderungen: Betrieben liegen oftmals zu wenige passende Bewerbungen vor. *IAB-Kurzbericht*, 11/2022.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2025). *IAB-Stellenerhebung*.

Jahn, K. & Reims, N. (2021). Fachkräfte und Unternehmen zusammenbringen – Kooperation zwischen Leistungserbringern und Unternehmen im Kontext der beruflichen Rehabilitation. *Sozialer Fortschritt*, *70*(3), 167–186.

Statistisches Bundesamt. (2025). *Statistik der schwerbehinderten Menschen 2023*. Kurzbericht.

Zapfel, S., Hiesinger, K. & Reims, N. (2024). Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen als Potenzial für den Fachkräftemangel für kleine und mittlere Unternehmen. In B. Badura, A. Ducki, J. Baumgardt, M. Meyer & H. Schröder (Hrsg.) (2024), *Fehlzeiten-Report 2024: Bindung und Gesundheit – Fachkräfte gewinnen und halten* (S. 19-30). Springer.

Title: ***From the perspective of establishments: What is needed to make inclusion more successful***

Abstract: *In view of demographic change and tight labour markets, the inclusion of people with severe disabilities in the labour market is becoming increasingly important. Based on the IAB Job Vacancy Survey, we analyse establishments' assessments of the employment of people with severe disabilities and examine the question of which inclusion barriers still exist and which inclusion measures are considered useful. The lack of suitable tasks seems to be the main reason why establishments employ only few people with severe disabilities. When asked for measures suitable for promoting the employment of people with severe disabilities, establishments consider financial support, provision of the initial equipment and integration grants to be most helpful.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0151

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 598-602

JEL: Q27, Q42, Q48

André Wolf

Wasserstoffimporte: Plädoyer für ein diversifiziertes Fördersystem

Der Aufbau globaler Lieferketten für erneuerbaren Wasserstoff ist ein zentrales Projekt deutscher und europäischer Energieaußenpolitik, das jedoch vor erheblichen wirtschaftlichen und koordinativen Herausforderungen steht. Mit dem Fördermechanismus H2Global hat Deutschland ein wirkungsvolles Instrument etabliert, das Investitionssicherheit bietet, jedoch zentrale Marktmechanismen ersetzt. Ein einseitiger Fokus auf zentralisierte Förderung birgt Risiken. Es braucht ein diversifiziertes Fördersystem, das private Handelsbeziehungen und den Aufbau eines Wasserstoff-Derivatemarkts gezielt unterstützt. Diese Maßnahmen dienen der Erhöhung der ökonomischen Effizienz und der Stärkung der Resilienz der Energieversorgung.

Spätestens seit den Erfahrungen aus der Energiekrise im Jahr 2022 ist erneuerbarer Wasserstoff im Fokus der deutschen Energieaußenpolitik. Der Aufbau neuer, internationaler Lieferketten für elektrolytisch erzeugten Wasserstoff ist aus zwei Gründen zunehmend wichtig für die Energiesicherheit Deutschlands. *Erstens* unterstützen sie den Prozess der räumlichen Diversifizierung der Energieimporte, der nach dem Beginn der russischen Invasion in die Ukraine eingeleitet wurde. Durch die Zusammenarbeit mit zukünftigen globalen Wasserstoffexporteuren wie Kanada und Australien wird das Risiko neuer Abhängigkeiten in der Energieversorgung, beispielsweise von amerikanischem Flüssiggas, reduziert. *Zweitens* ist erneuerbarer Wasserstoff als Mittel zur Dekarbonisierung schwer elektrifizierbarer Prozesse ein unverzichtbarer Baustein zur kosteneffizienten Umsetzung der Klimaziele.

Autarkie ist ähnlich wie bei anderen Energieträgern auch bei Wasserstoff kein realistisches Ziel. Die zunehmende Flächenknappheit für Wind- und PV-Strom sowie die generellen komparativen Kostennachteile Deutschlands bei der Erzeugung erneuerbarer Energien machen Importe zur Bedarfsdeckung unverzichtbar (Piria et al., 2021). Dies gilt auch auf europäischer Ebene. So sieht die Europäische Union (EU) in ihrem RePowerEU-Plan ein konkretes Ziel für den Import von erneuerbarem Wasserstoff von 10 Mio. Tonnen bis 2030 vor (Europäische Kommission, 2022). Mit der jüngsten Ankündigung, bis Ende 2027 die verbleibenden russischen Erdgasimporte vollständig einzustellen, hat die strategische Bedeutung dieses Ziels für die europäische Energiesicherheit weiter zugenommen (Europäische Kommission, 2025).

Herausforderungen beim Aufbau globaler Wasserstofflieferketten

Gleichzeitig steckt der Aufbau interkontinentaler Lieferketten noch in den Kinderschuhen. Wesentliche Hemmnisse sind zum einen die hohen Kosten des Wasserstofftransports per Schiff. Die hierfür vorrangig diskutierten Transportformen (vor allem bei Ammoniak, Methanol oder verflüssigtem Wasserstoff) erfordern hohe Fixkosten für die Energieumwandlung und eine entsprechend spezialisierte Terminalinfrastruktur (Brändle et al., 2021). Je nach Annahme über die Höhe der Skaleneffekte variieren die bisherigen Prognosen stark hinsichtlich der Frage, ab wann interkontinentale Wasserstoffimporte kostenmäßig konkurrenzfähig sein werden (Aurora, 2023; Galimova et al., 2023). Zum anderen führt die mangelnde Marktkoordination beim Aufbau von Infrastruktur und Versorgungsketten zu verzögerten Investitionsentscheidungen (Odenweller et al., 2022).

Vor diesem Hintergrund spielt eine gezielte Importförderpolitik eine wichtige Rolle für die Marktentwick-

© 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. André Wolf leitet den Fachbereich Technologische Innovation, Infrastruktur und industrielle Entwicklung am Centrum für Europäische Politik (cep) in Berlin.

lung. Deutschland hat mit seinem Fördermechanismus H2Global weltweit eine Vorreiterrolle eingenommen. Die derzeit bestehende Lücke zwischen den Produktions- und Transportkosten von importiertem Wasserstoff einerseits und der Zahlungsbereitschaft heimischer Verbraucher andererseits wird durch staatliche Förderung geschlossen. Dazu wird ein duales Auktionsmodell eingesetzt, das den Import und die Verteilung des importierten Wasserstoffs über unabhängige, preisbasierte Auktionen organisiert. Die dabei abgeschlossenen Abnahmeverträge haben eine kürzere Laufzeit als die Lieferverträge der Exporteure, um kontinuierliche Preissignale zu senden. Die Differenz zwischen den Importkosten und den Einnahmen aus den Beschaffungsauktionen wird durch staatliche Subventionen gedeckt (Hintco, 2025a). Neben Beschaffungsauktionen auf globaler Ebene werden derzeit auch Auktionen mit regionalem Fokus eingeführt, um eine ausreichende geografische Diversifizierung der Wasserstoffimporte zu gewährleisten (Hintco, 2025b). Darüber hinaus wurden bereits Vereinbarungen zur finanziellen Beteiligung sowohl mit EU-Partnern als auch mit Drittstaaten getroffen, um die Reichweite und Effektivität von H2Global zu erhöhen (Hintco, 2025c).

Über den direkten finanziellen Förderaspekt hinaus erfüllt dieser Mechanismus in der derzeitigen Hochlaufphase der Wasserstoffwirtschaft mehrere wichtige Funktionen. Durch die Zusammenführung von internationalen Exporteuren und nationalen Wasserstoffabnehmern erfüllt er eine Koordinationsfunktion. Durch den preisbasierten Zuschlag werden Anreize für eine an Kostenvorteilen orientierte internationale Arbeitsteilung gesetzt. Durch die eigenständige Folgeausschreibung des importierten Wasserstoffs erfüllt H2Global zudem eine Vermarktungsfunktion. Sie übernimmt in der aktuellen Startphase das Absatzrisiko für den importierten Wasserstoff. Gleichzeitig werden über die Auktionsergebnisse Preissignale gesendet, die als Orientierung für den inländischen Downstream-Handel dienen können (Bollerhey et al., 2023). Der Mechanismus stellt somit ein Substitut für noch nicht existierende grenzüberschreitende Märkte dar.

Zugleich liegt hier aber auch die größte Gefahr der derzeitigen Förderpolitik. In dem Maße, in dem H2Global traditionelle Marktfunktionen übernimmt, könnte der Mechanismus den Aufbau dezentraler Handelskanäle verzögern. Die Wasserstoffnachfrage wird durch die Subventionen in standardisierten Auktionen gebunden, deren Preise kurzfristig nur schwer zu unterbieten sind. Dies beschleunigt zwar den Anstieg des Importvolumens, allerdings zum Preis einer übermäßigen Homogenisierung der Lieferbedingungen, z. B. hinsichtlich des zeitlichen Lieferhorizonts. Die mit der internationalen Zusammenarbeit wachsende finanzielle Ausstattung des Instruments droht diese Gefahr noch zu verstärken. Das Zielbild sollte stattdessen ein Wasserstoffbinnenmarkt sein, der analog zum heutigen Erdgashandel über liquide Spot- und Derivatemärkte und eine Vielzahl von Akteuren und individuellen Lieferbeziehungen eine effiziente dezentrale Allokationsfunktion ausübt.

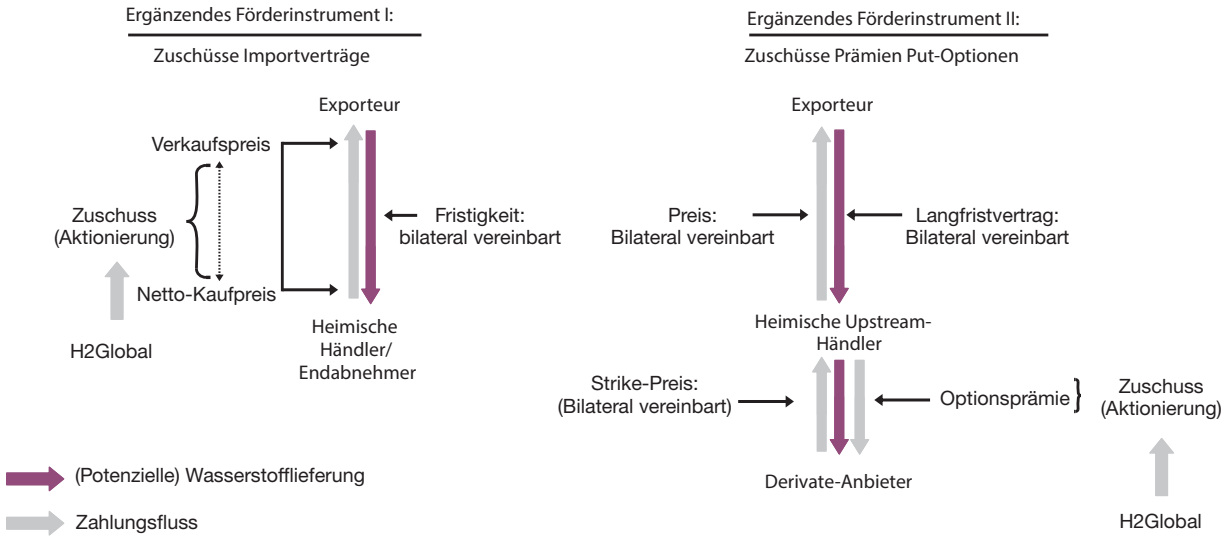
Perspektive: Förderstrategie für einen liquiden, dezentralen Wasserstoffmarkt

Teil einer vorausschauenden Förderpolitik sollte es daher sein, den H2Global-Mechanismus durch Förderinstrumente zu ergänzen, die direkt den privaten Handel fördern. Ein naheliegendes Instrument ist die Unterstützung privater Importverträge durch staatliche Prämienzahlungen (Abbildung 1, linke Seite). Auf europäischer Ebene wird dieser Mechanismus bereits im Rahmen der finanziellen Förderung der heimischen Wasserstoffproduktion durch die European Hydrogen Bank praktiziert (Europäische Kommission, 2023). Der unmittelbare ökonomische Effekt ist ähnlich wie beim H2Global-Mechanismus der Ausgleich der anfänglich hohen Diskrepanz zwischen den internationalen Lieferkosten für Wasserstoff und der Zahlungsbereitschaft heimischer Abnehmer. Im Gegensatz zum Doppelauktionsmodell zielt dieser Ausgleich jedoch direkt darauf ab, die Entstehung direkter Handelsbeziehungen zwischen privaten Akteuren zu beschleunigen. Dies fördert nicht nur eine stärkere Ausrichtung der Wasserstoffimporte am tatsächlichen quantitativen Bedarf, sondern ermöglicht auch eine Flexibilisierung der Lieferkonditionen hinsichtlich Vertragslaufzeit, Lieferort und Verteilung der Marktrisiken zwischen den Vertragspartnern. Den unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Wasserstoff-Verwendungssektoren (z. B. unterschiedlich lange Investitionszyklen) kann so besser Rechnung getragen werden.

Insbesondere die Förderung des Abschlusses kurzfristiger Importverträge würde dazu führen, dass sich zukünftige Kostensenkungen bei der weltweiten Wasserstoffproduktion schneller in sinkenden Importpreisen niederschlagen. Auch auf der Anbieterseite dürfte die Bereitschaft zum Abschluss kurzfristiger Importverträge in Zukunft steigen. Sobald die notwendigen Investitionen in Elektrolyseure und Exportterminals refinanziert sind, werden Exporteure bestrebt sein, temporäre Preisunterschiede zwischen den entstehenden regionalen Wasserstoffmärkten durch kurzfristige Lieferverträge flexibel auszunutzen. Eine solche Entwicklung ist in jüngster Zeit bereits beim Handel mit LNG zu beobachten (Srikandam et al., 2023). Prämienzahlungen könnten diesen Prozess auch für Wasserstoff beschleunigen. Dies begünstigt die Bildung liquider und effizienter Märkte und verringert die

Abbildung 1

Ansatzpunkte der vorgeschlagenen Instrumente zur Förderung von Wasserstoffimporten



Quelle: eigene Darstellung.

Gefahr der Entstehung oligopolistischer Strukturen im Downstream-Handel mit Wasserstoff.

Ein solches Instrument muss nicht mit dem bestehenden Doppelauktionsmodell konkurrieren, sondern könnte dieses im Rahmen eines übergeordneten Fördermanagements graduell ersetzen. So könnten die Prämienzahlungen und Zuschüsse im Rahmen des Doppelauktionsmodells über ein gemeinsames Förderbudget gesteuert werden. Dabei würden die Fördermittel sukzessive in die Prämienzahlungen umgeschichtet. Das Risiko für die öffentlichen Haushalte wäre damit wie im bestehenden H2Global-Mechanismus strikt begrenzt. Gleichzeitig würde aus ökonomischer Sicht eine schrittweise Übertragung der Koordinations- und Preisbildungsfunktion von H2Global auf private Akteure und Märkte erfolgen. Zur Kostenbegrenzung sollte auch die Prämienvergabe über preisorientierte Auktionsmodelle organisiert werden, bei denen die Vertragsparteien ein gemeinsames Prämiengebot abgeben.

Absicherung und Preissignale: Aufbau eines funktionierenden Wasserstoff-Derivatemarkts

Eine weitere, konzeptionell komplexere Förderoption wäre die staatliche Förderung von Wasserstoff-Derivatemärkten. Ein funktionierender Wasserstoffhandel erfordert auch die Etablierung liquider Sekundärmärkte zur Absicherung von Preisrisiken. Ohne entsprechende Absicherungsinstrumente könnten internationale Preisschwankungen für importierten Wasserstoff langfristig nicht nur die Planbarkeit von Investitionen in industrielle Anwendungstechnologien erschweren, sondern über die zukünftige Rolle von Wasserstoff in Spitzenlastkraftwerken auch die Volatilität der Strompreise erhöhen. Ein wachsendes Angebot an Produkten wie Wasserstoff-Forwards und Wasserstoff-Optionen ist daher eine wichtige Voraussetzung für eine ausreichende Investitionsbereitschaft in Wasserstofftechnologien. Der bestehende H2Global-Mechanismus liefert mit seinen Preissignalen einerseits eine wichtige Grundlage für die Ausgestaltung solcher Produkte. Andererseits kann er durch seine staatliche Risikoübernahmefunktion auch hemmend auf die Verbriefung privater Formen der Risikoteilung wirken. Daher sollte auch bei der Risikoübernahmefunktion rechtzeitig eine schrittweise Verlagerung auf private Märkte eingeleitet werden.

Eine Möglichkeit wäre eine direkte staatliche Förderung von Wasserstoff-Optionskontrakten, beispielsweise durch die teilweise Übernahme der zu zahlenden Optionsprämien (Abbildung 1, rechte Seite). Gerade in der Anfangsphase des Handels dürfte sich die hohe Unsicherheit über die Verfügbarkeit und die Preisentwicklung von Wasserstoff in hohen Prämienzahlungen für die Risikoübernahme im Rahmen von Optionskontrakten niederschlagen. Eine teure Absicherung könnte sich wiederum als Hemmnis für die Entwicklung liquider Spotmärkte erweisen. Indem H2Global-Fördermittel für die Zahlung von Optionsprämien einsetzt, erhöht sich die Bereitschaft der Marktakteure, Terminkontrakte anzubieten. Gleichzeitig würde das staatliche Haushaltsrisiko

im Vergleich zum derzeitigen Fördermechanismus reduziert. Schwankungen des Importpreises würden jedoch nicht vollständig durch staatliche Subventionen abgedeckt, sondern es würde nur ein Teil der notwendigen Kosten der Absicherung gegen diese Schwankungen übernommen.

Zur Bestimmung der Höhe solcher staatlicher Prämienzuschüsse sollte ebenfalls ein spezifisches Auktionsverfahren entwickelt werden. Ähnlich wie bei der oben diskutierten Subventionierung des Spot-Handels ist auch bei einem solchen wettbewerblichen Fördermechanismus zu erwarten, dass die erforderlichen Zuschüsse im Zeitverlauf sinken werden. Die Notwendigkeit staatlicher Subventionierung wird mit zunehmender Erfahrung der Akteure im Wasserstoffhandel sowie mit zunehmender Gewissheit über grundlegende Faktoren wie die Geschwindigkeit des Aufbaus der Wasserstoffinfrastruktur und die regulatorischen Rahmenbedingungen abnehmen.

Eine parallele Umsetzung der beiden vorgestellten neuen Fördermodelle könnte zu sich gegenseitig verstärkenden Effekten führen. So dürfte die Subventionierung privater Importverträge den Bedarf an Absicherungsinstrumenten erhöhen und somit die Effektivität der Förderung von Terminkontrakten steigern. Umgekehrt verbessert eine förderpolitisch forcierte Entwicklung von Derivatemärkten die Rahmenbedingungen für die Etablierung privater Lieferbeziehungen. Dadurch verlieren zentral organisierte H_2-Importe und Allokationen über das Doppelauktionsmodell zunehmend an Bedeutung, was wiederum mehr Mittel für die Förderung direkter Markttransaktionen freisetzt.

Positive Synergieeffekte sind auch in Verbindung mit der Förderung der heimischen Wasserstoffproduktion zu erwarten (Wolf, 2025). Die Höhe der in Anspruch genommenen Importsubventionen stellt ein Kostensignal dar, das, in Relation zu den von der Europäischen Wasserstoffbank versteigerten Produktionsprämien betrachtet, Auskunft über die relativen Kosten von importiertem gegenüber heimischem Wasserstoff gibt. Dies erleichtert die Steuerung der Wasserstoffpolitik insgesamt. Insbesondere gibt es Aufschluss über die potenziellen zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten einer stärker auf inländische Produktion ausgerichteten Förderstrategie. Auch die Verbreitung von Optionsverträgen verbessert die Informationsbasis der Politik. Deren Prämien spiegeln den Grad der Marktunsicherheit sowohl hinsichtlich der technologischen als auch der regulatorischen Rahmenbedingungen wider. Eine Förderung von Optionsverträgen könnte daher in besonderem Maße regulatorisch disziplinierend wirken. Denn eine verlässliche Marktregulierung schlägt sich so nicht erst langfristig, sondern bereits unmittelbar in einem sinkenden Bedarf an staatlicher Förderung nieder.

Europäische Integration und Infrastruktur als Erfolgsfaktor

Schließlich ist auch bei der Diversifizierung der Förderoptionen die Einbeziehung des europäischen Horizonts wichtig. Der bei der Finanzierung der Doppelauktionen eingeschlagene Weg der Einbindung europäischer Partner in das deutsche Modell sollte auch bei neuen Förderinstrumenten konsequent fortgesetzt werden. Dies unterstützt die zügige Entstehung grenzüberschreitender Wasserstoffmärkte in Europa. Insbesondere die Etablierung einer EU-weiten Drehscheibe im H_2-Großhandel, vergleichbar der heutigen Rolle der niederländischen Marktplattform Title and Transfer Facility (TTF) für den Erdgashandel (Rubaszek, 2024), würde europaweite Preissignale setzen. Dies würde eine Allokation des mittelfristig knappen regenerativen Wasserstoffs in die europaweit günstigsten Verwertungsoptionen ermöglichen – und damit einen wichtigen Beitrag zur Senkung der gesamtwirtschaftlichen Emissionsvermeidungskosten leisten. Neben einer koordinierten Importförderung erfordert dies auch den zügigen Aufbau einer grenzüberschreitenden Pipelineinfrastruktur, die sich an der räumlichen Verteilung der europaweiten Bedarfe orientiert. Die im EU-Gasbinnenmarktpaket beschlossenen Vorgaben zu Infrastrukturplanung und -betrieb setzen hierfür den Rahmen (Europäische Union, 2024a, b). Die neue Bundesregierung sollte sich auch in dieser Frage für eine rasche EU-weite Umsetzung einsetzen.

Literatur

Aurora. (2023, 23. Januar). *Renewable hydrogen imports could compete with EU production by 2030*. Aurora Energy Research.

Bollerhey, T., Exenberger, M., Geyer, F. & Westphal, K. (2023). *H2Global-idea, instrument and intentions*. H2Global Stiftung.

Brändle, G., Schönfisch, M. & Schulte, S. (2021). Estimating long-term global supply costs for low-carbon hydrogen. *Applied Energy*, *302*, 117481.

Europäische Kommission. (2022). *REPowerEU: affordable, secure and sustainable energy for Europe*. COM(2022) 108 final.

Europäische Kommission. (2023). *European Hydrogen Bank*. COM(2023) 156 final.

Europäische Kommission. (2025). *Roadmap towards ending Russian energy imports*. COM(2025) 440 final.

Europäische Union. (2024a). Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff. *Amtsblatt der Europäischen Union*.

Europäische Union. (2024b). Verordnung (EU) 2024/1789 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas sowie Wasserstoff. *Amtsblatt der Europäischen Union*.

Galimova, T., Fasihi, M., Bogdanov, D. & Breyer, C. (2023). Impact of international transportation chains on cost of green e-hydrogen: Global

cost of hydrogen and consequences for Germany and Finland. *Applied Energy*, *347*, 121369.
Hintco. (2025a). *The H2Global mechanism*.
Hintco. (2025b). *Hintco starts second H2Global tender worth EUR 2.5 billion*.
Hintco. (2025c). *Germany commits EUR 588 million to bilateral H2Global Tenders with Australia and Canada*.
Odenweller, A., Ueckerdt, F., Nemet, G. F., Jensterle, M. & Luderer, G. (2022). Probabilistic feasibility space of scaling up green hydrogen supply. *Nature Energy*, *7*(9), 854–865.
Piria, R., Honnen, J., Pfluger, B., Ueckerdt, F. & Odenweller, A. (2021). *Wasserstoffimportsicherheit für Deutschland: Zeitliche Entwicklung, Risiken und Strategien auf dem Weg zur Klimaneutralität*. Kopernikus-Projekt Ariadne.
Rubaszek, M. (2024). A Note on Natural Gas Price Transmission from TTF to other European Hubs. *Econometric Research in Finance*, *9*(1), 25–48.
Srikandam, R., Lübbers, S., Kreidelmeyer, S., Bornemann, M. & Hobohm, J. (2023). *LNG-Bedarf für die deutsche Energieversorgung im Prozess des Übergangs zur Klimaneutralität*. Wissenschaftsplattform Klimaschutz.
Wolf, A. (2025). Public support for the roll-out of renewable hydrogen in Europe: A real options perspective. *International Journal of Hydrogen Energy*, *97*, 1440–1452.

Title: ***Hydrogen imports: a plea for a diversified support system***

Abstract: *The establishment of global supply chains for renewable hydrogen is a key project of German and European foreign energy policy, but it faces considerable economic and coordination challenges. With the H2Global funding mechanism, Germany has established an effective instrument that offers investment security but replaces key market mechanisms. A one-sided focus on centralised funding carries risks. A diversified funding system is needed that specifically supports private trade relations and the development of a hydrogen derivatives market. These measures serve to increase economic efficiency and strengthen the resilience of energy supply.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0152

Ökonomische Trends

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 603-606

JEL: D63, D73, H75

Dominik Enste, Rebecca Gabel, Johannes Müller, Jennifer Potthoff, Barbara-Natalie Unger

Soziale Gerechtigkeit in Deutschland: Wunsch versus Wirklichkeit

Was verstehen Deutsche unter sozialer Gerechtigkeit und wie priorisieren sie verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien? Eine aktuelle Bevölkerungsumfrage zeigt, dass Regelgerechtigkeit und Chancengerechtigkeit als wichtigste Dimensionen angesehen werden, während Verteilungsgerechtigkeit von den Deutschen als am wenigsten wichtig betrachtet wird. Der internationale Gerechtigkeitsindex der Stiftung Familienunternehmen stellt dar, dass Deutschland bei Bedarfs- und Generationengerechtigkeit relativ gut abschneidet. Handlungsbedarf besteht hingegen bei Chancen- und Regelgerechtigkeit, da diese Dimensionen der Bevölkerung am wichtigsten sind und Deutschland hier im Vergleich zu anderen Dimensionen nur mittelmäßig abschneidet. Um Verbesserungspotenziale voll auszuschöpfen, sind sowohl ein effizienteres Regelsystem durch effektiven Bürokratieabbau als auch Investitionen in das Bildungssystem notwendig.

Die Gegenwart ist stark geprägt von Krisen: (Geo-)Politische Instabilität, Unsicherheit sowie Inflation und Stagnation beim Wirtschaftswachstum. Diese wirken sich auf das Vertrauen der Menschen in Demokratie und die Wahrnehmung von Gerechtigkeit aus. Insbesondere in Zeiten, in denen das Wachstum ausbleibt und Verteilungskonflikte an Schärfe gewinnen, rücken Fragen nach mehr Gerechtigkeit in das Zentrum politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Debatten. In Deutschland wird soziale Gerechtigkeit von vielen als zu gering ausgeprägt wahrgenommen. Dies spiegelt sich auch in der öffentlichen Wahrnehmung wider: Die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland empfinden 55 % der Bevölkerung als ungerecht, während nur 30 % die eigene wirtschaftliche Situation als ungerecht wahrnehmen (Goldschmidt et al., 2025). Diese Diskrepanz deutet darauf hin, dass viele Menschen die strukturellen Ungleichheiten in der Gesellschaft kritischer sehen als ihre persönliche Lage.

© 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. Dominik Enste ist Leiter des Kooperationsclusters Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Rebecca Gabel und **Jennifer Potthoff** sind Ökonominnen für Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik am IW Köln.

Dr. Johannes Müller ist stellvertretender Leiter des Bereichs Wissenschaft und Programme der Stiftung Familienunternehmen in München.

Dr. Barbara-Natalie Unger ist Referentin im Bereich Wissenschaft und Programme der Stiftung Familienunternehmen in München.

Die eine soziale Gerechtigkeit gibt es nicht

Eine allgemein anerkannte Definition von Gerechtigkeit existiert nicht, jedoch wird in der Gerechtigkeitsforschung zwischen sechs Dimensionen von Gerechtigkeit unterschieden (Enste, 2015; Enste & Klös, 2021):

- *Bedarfsgerechtigkeit*: Jeder erhält, was er zur Sicherung seines Existenzminimums benötigt.
- *Leistungsgerechtigkeit*: Jeder erhält, was ihm entsprechend seiner individuellen Leistung zusteht.
- *Chancengerechtigkeit*: Jeder hat gerechte Chancen auf Teilhabe an Bildung, am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben.
- *Verteilungsgerechtigkeit*: Güter und Leistungen sind zwischen den Menschen gleichmäßig verteilt.
- *Regelgerechtigkeit*: Jeder hat die gleichen Rechte und muss die gleichen Regeln befolgen.

- *Generationengerechtigkeit*: Jede Generation sorgt für eine ausgewogene Verteilung von Ressourcen, Rechten und Pflichten zwischen den Generationen.

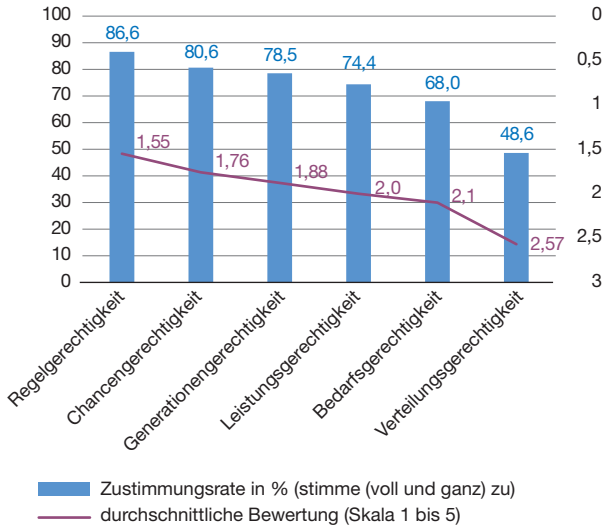
Die Vielfalt der Gerechtigkeitskonzepte zeigt, wie komplex und vielschichtig der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist und wie unterschiedliche Perspektiven politische und gesellschaftliche Debatten prägen.

Regel- und Chancengerechtigkeit prägen das Gerechtigkeitsverständnis

Anhand der Ergebnisse einer quotenrepräsentativen Bevölkerungsumfrage (N = 3.267) wird deutlich, wie die Bevölkerung verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen einstuft (Abbildung 1). Die Bewertung erfolgte auf einer Likert-Skala von 1 („Stimme voll und ganz zu“) bis 5 („Stimme überhaupt nicht zu“). Dementsprechend bedeuten niedrigere Werte (rechte Achse) eine höhere Zustimmung. Die Zustimmungsrate (0-100 %; linke Achse) gibt an, wie viel Prozent der Befragten der zentralen Aussage, die die Gerechtigkeitsvorstellung der jeweiligen Dimension abbildet, (voll und ganz) zustimmen (Antworten 1 und 2 auf der Likert-Skala). Folgende Aussagen wurden dabei abgefragt: Eine Gesellschaft ist gerecht, wenn „die gleichen Regeln und Rechte für alle gelten (Regelgerechtigkeit)“, „jeder Mensch unabhängig von der Herkunft über gleiche Chancen auf Teilhabe an Bildung, Arbeit und Gütern verfügt (Chancengerechtigkeit)“, „jede Generation die gleichen Chancen auf Wohlstand hat und Lasten gleichmäßig verteilt sind (Generationengerechtigkeit)“, „Personen, die im Beruf viel leisten, mehr verdienen als andere (Leistungsgerechtigkeit)“, „sie sich besonders um die Schwachen und Hilfsbedürftigen kümmert (Bedarfsgerechtigkeit)“, „Einkommen und Vermögen möglichst gleich verteilt sind (Verteilungsgerechtigkeit)“. Die Befragung wurde im Dezember 2024 durchgeführt und nach den Merkmalen Einkommen, Wohnort nach Bundesland und Geschlecht/Alter (Kreuzquote) repräsentativ gemäß der Verteilung im Mikrozensus quotiert.[1]

An erster Stelle der Prioritätenliste steht Regelgerechtigkeit mit einer durchschnittlichen Bewertung von 1,55 und einer Zustimmungsrate von 86,6 %. Damit genießt die Gerechtigkeitsvorstellung, wonach gleiche Regeln und Rechte für alle gelten sollten, den größten Zuspruch

Abbildung 1
Bewertung von sechs Gerechtigkeitsdimensionen, 2024



Quotenrepräsentative Bevölkerungsumfrage im Dezember 2024; N = 3.267; 1 = Stimme voll und ganz zu, 2 = Stimme zu, 3 = Teils/Teils, 4 = Stimme nicht zu, 5 = Stimme überhaupt nicht zu.

Quelle: eigene Berechnungen.

und unterstreicht die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und Gleichheit vor dem Gesetz. In diesem Kontext ist es wichtig zu beachten, dass Regeln nur dann als gerecht gelten, wenn sie transparent, verständlich und nachvollziehbar sind. Eine übermäßige Regeldichte und ineffiziente Regelanwendung hingegen können nicht nur von der Bevölkerung und Unternehmen als negativer zeitlicher Aufwand wahrgenommen werden, sondern auch gesamtwirtschaftlich gesehen destruktiv (innovations- und wachstumsfeindlich) wirken, weil sie die Wirtschaftsleistung nachweislich beeinträchtigen (Falck et al., 2024). Besonders problematisch wird Bürokratie in Form von Überregulierung dort, wo sie als willkürlich oder praxisfern empfunden wird – dann verlieren selbst gut gemeinte Gerechtigkeitsregeln ihre Legitimationskraft. Unter Bezugnahme auf andere Forschungsarbeiten, wie von Falck et al. (2024), lässt sich Regelgerechtigkeit als Wunsch nach Gleichheit vor dem Gesetz und klaren, gerechten sowie verlässlichen Rahmenbedingungen verstehen.

Ebenfalls eine große Mehrheit der Befragten (80,6 %) stimmt (voll und ganz) zu, dass eine Gesellschaft dann gerecht ist, wenn jede Person unabhängig von ihrer Herkunft über gleiche Chancen auf Teilhabe an Bildung, Arbeit und Güter verfügt (Chancengerechtigkeit). Eine gerechte Verteilung von Chancen und Lasten zwischen den Generationen (Generationengerechtigkeit) wird ebenfalls als zentral erachtet: Mit einer durchschnittlichen Bewertung von 1,88 und einer hohen Zustimmungsquote von

1 Da sich in diesem Panel überdurchschnittlich viele Personen äußern könnten, die gezielt ihre Meinung in Umfragen einbringen wollen, ist eine mögliche Selektivität im Antwortverhalten zu berücksichtigen. Zur Überprüfung der Robustheit wurden verschiedene Anpassungsgewichte (z. B. nach Schulabschluss) verwendet, die jedoch zu keinen relevanten Abweichungen führten. Da eine Hochgewichtung unbeobachtete Verzerrungen nicht sicher ausgleichen kann, werden die Ergebnisse ungewichtet dargestellt (Fladmoe & Bergh, 2022).

78,5 % nimmt die Generationengerechtigkeit den dritten Platz auf der Rangliste der wichtigsten Gerechtigkeitsprinzipien ein. Viele Deutsche empfinden auch die Anerkennung von Leistung als gerecht und wichtig (Zustimmungsrate: 74,4 %; Bewertung: 2,0).

Besonderer Schutz für Schwache und Hilfsbedürftige (Bedarfsgerechtigkeit) hingegen scheint mit einer Zustimmungsrate von 68,0 % und einer Bewertung von 2,1 etwas weniger im Fokus der Deutschen zu stehen. Noch weniger Zustimmung erfährt die Verteilungsgerechtigkeit: Weniger als jeder Zweite (48,6 %) stimmt (voll und ganz) zu, dass eine Gesellschaft dann gerecht sei, wenn Einkommen und Vermögen möglichst gleich verteilt sind (Bewertung: 2,57). Obwohl in den Massenmedien Einkommens- und Vermögensungleichheit in Deutschland häufig als ernsthafte gesellschaftliche Herausforderung dargestellt wird, die soziale Spannungen und politische Instabilität verstärkt (siehe z. B. Berger, 2025), zeigt die Umfrage, dass Verteilungsgerechtigkeit im Sinne einer möglichst gleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen für die Befragten im Vergleich zu anderen Gerechtigkeitsdimensionen eine geringere Bedeutung hat. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass die bestehende Ungleichheit als unproblematisch wahrgenommen wird, legt aber dennoch nahe, dass Gleichverteilung als Ziel weniger stark priorisiert wird als etwa Leistungs- oder Chancengerechtigkeit. Dass eine möglichst gleiche Einkommens- und Vermögensverteilung nicht die Priorität bei den Deutschen ist, weisen auch größere Längsschnittstudien, wie das sozioökonomische Panel (Adriaans & Liebig, 2021, S. 262), nach. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass nur etwa 9 % der befragten Personen in Deutschland der Aussage vollständig zustimmen, dass Einkommen und Vermögen in der Gesellschaft gleich verteilt sein sollten, während rund 28 % diese Behauptung gar nicht befürworten.

Soziale Gerechtigkeit: Wunsch versus Wirklichkeit

Die Bevölkerung neigt dazu, Gerechtigkeit aus einer moralischen und intuitiven Perspektive zu betrachten und zu evaluieren und nutzt persönliche Erfahrungen, gesellschaftliche Stereotype, kognitive Heuristiken und vereinfachende Daumenregeln sowie plakative Einzelfälle bei ihrer Gerechtigkeitsbewertung (Enste, 2020). Das führte in der Vergangenheit dazu, dass in Deutschland eine deutliche Diskrepanz zwischen der subjektiven Wahrnehmung von Gerechtigkeit und einem objektiv messbaren Gerechtigkeitsniveau bestand. So wurde die Einkommensungleichheit häufig überschätzt und die soziale Mobilität sowie die Wirksamkeit staatlicher Umverteilungsmaßnahmen tendenziell unterschätzt, sodass insgesamt die sozialen Sicherungssysteme als weniger gerecht wahrgenommen werden, als sie tatsächlich sind. Im internationalen Vergleich fällt auf, dass die gefühlte Ungleichheit in Deutschland besonders stark ausgeprägt ist, obwohl die objektiven Indikatoren eine weniger dramatische Lage widerspiegeln (Niehues, 2016).

Tabelle 1
Gerechtigkeitsansprüche versus -wirklichkeit anhand von sechs Dimensionen, 2024

Gerechtigkeitsdimension	Priorität in der Bevölkerung	Deutschlands Rangplatz im GEX (im Vergleich mit 34 Ländern)
Regelgerechtigkeit	1	17
Chancengerechtigkeit	2	14
Generationengerechtigkeit	3	9
Leistungsgerechtigkeit	4	18
Bedarfsgerechtigkeit	5	9
Verteilungsgerechtigkeit[1]	6	21

[1] In der Umfrage wurde nach Verteilungsgerechtigkeit gefragt, während im GEX Verteilungsgerechtigkeit aufgrund methodisch fragwürdiger und lückenhafter Vermögensungleichheitsdaten (Stiftung Familienunternehmen, 2025, S. 37) nur anhand von Einkommensdaten gemessen und daher als Einkommensgerechtigkeit bezeichnet wurde.

Quelle: eigene Berechnungen.

Vor diesem Hintergrund kann es aufschlussreich sein, ergänzend zur subjektiven Bedeutung, die verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen in der Umfrage erfahren, auch die tatsächliche Situation in Deutschland in den Blick zu nehmen. So lässt sich untersuchen, in welchem Maße die normativen Präferenzen der Bevölkerung mit den realen gesellschaftlichen Verhältnissen übereinstimmen. Der internationale Gerechtigkeitsindex (GEX) der Stiftung Familienunternehmen (2025) strebt eine objektive und umfassende Messung an, wie gerecht es in einem Land zugeht. Trotz bestehender Kritikpunkte eines summarischen Index (Stiftung Familienunternehmen, 2025, S. 71–72) bietet der GEX einen kompakten Überblick über den Ist-Zustand von Gerechtigkeit in Deutschland sowie über die Entwicklung von Gerechtigkeit im internationalen Vergleich in der vergangenen Dekade. Diese vergleichende Darstellung versachlicht eine oftmals emotional geführte Gerechtigkeitsdebatte. Im Jahr 2024 schneidet Deutschland unverändert zu 2022 mit Rang 10 unter 34 Ländern (Top 10) vergleichsweise gut ab. Das Gerechtigkeitsniveau Deutschlands liegt hauptsächlich hinter den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, allerdings auf einem ähnlichen Niveau wie vergleichbare Industriestaaten und weit vor vielen südeuropäischen und angelsächsischen Ländern. Vergleicht man nun die durch die Bevölkerungsumfrage offengelegten Gerechtigkeitsansprüche mit dem im Index gemessenen Niveau der jeweiligen Gerechtigkeitsdimension, so zeigen sich für Deutschland einige Diskrepanzen (Tabelle 1). So schneidet

Deutschland in den Bereichen Regel- und Chancengerechtigkeit im internationalen Vergleich mit Rang 17 beziehungsweise 14 im Jahr 2024 im Verhältnis zu den anderen Dimensionen eher mittelmäßig ab – und das, obwohl diese beiden Gerechtigkeitskategorien von der Bevölkerung als stark prioritär eingestuft werden (Platz 1 und 2 der abgefragten Gerechtigkeitsaspekte).

Handlungsauftrag: mehr Regel- und Chancengerechtigkeit herstellen

Diese oben skizzierten Erkenntnisse sind vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Debatten besonders relevant und unterstreichen einen klaren Handlungsauftrag für die Bundesregierung. Das Auseinanderklaffen zwischen Wunsch und Wirklichkeit in den Bereichen Regel- und Chancengerechtigkeit legt nahe, dass die Politik sich auf gerechtigkeitsfördernde Maßnahmen konzentrieren sollte, die die tatsächliche Lebensrealität der Bürger:innen betreffen, anstatt den Fokus auf Bereiche wie Verteilungsgerechtigkeit zu legen, die in der Realität kein zentrales Anliegen einer Mehrheit der Menschen sind.

In Deutschland wird unter anderem intensiv über Reformen im Bildungssystem, am Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung diskutiert. Gleichzeitig zeigen gesellschaftliche Kontroversen – etwa zur Besteuerung von Vermögen oder zum Bürgergeld –, dass verschiedene politische Lager unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit vertreten. Die Studienergebnisse liefern hier eine klare Orientierung: Gerechte Startchancen und verlässliche Institutionen sind der großen Mehrheit der Bevölkerung deutlich wichtiger als eine möglichst gleichmäßige Verteilung von Einkommen und Vermögen. Die Menschen empfinden ein System als gerecht, wenn die Regeln und Voraussetzungen als fair gelten, selbst wenn dies zu ungleichen Ergebnissen führt. Diesen Befund bestätigen auch die Daten des Sozialberichts (Adriaans & Liebig 2024, S. 262), wonach weniger als 10 % der Bevölkerung dem Gleichheitsprinzip vollständig zustimmen.

Damit ergibt sich für die Politik der Auftrag, insbesondere Bildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, aber auch verlässliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu stärken, um dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürger:innen besser zu entsprechen. Dazu gehören der Abbau bürokratischer Hürden sowie mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlicher Entscheidungen, um Regelgerechtigkeit zu stärken. Wichtig ist, dass nicht nur die Normen an sich gerecht ausgestaltet sind, sondern auch deren Umsetzung praktikabel ist. Ein besseres Verständnis der Kosten und Nutzen geplanter Regulierungen sowie eine intensivere Kommunikation über die Zielkonflikte politischer Maßnahmen könnten dazu beitragen, politische Entscheidungsprozesse konstruktiver, verständlicher und gesellschaftlich akzeptierter zu gestalten (Necker, 2025). Gleichzeitig sind Investitionen in das Bildungssystem entscheidend, um langfristig mehr soziale Mobilität und individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und damit mehr Chancengerechtigkeit zu schaffen.

Literatur

Adriaans, J. & Liebig, S. (2024). Sozialstruktur und soziale Lagen. In Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung & Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), *Sozialbericht 2024. Ein Datenreport für Deutschland* (S. 261-267).

Berger, J. (2025, 05. März). *Arm und Reich: So gefährlich ist die Ungleichheit in Deutschland*. SWR1.

Enste, D. H. (2015). Markt und Moral. *IW-Positionen*, Nr. 69.

Enste, D. H. (2020). Laienökonomik und Verhaltensethik: Erkenntnisse und Ideen zum Wissenstransfer. In D. Loerwald (Hrsg.), *Ökonomische Erkenntnisse verständlich vermitteln* (S. 237-253). Springer Gabler.

Enste, D. H. & Klös, H.-P. (2021). Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Tripolare Herausforderungen für die Soziale Marktwirtschaft? *IW-Policy Paper*, Nr. 27.

Falck, O., Guo, Y. M. & Pfaffl, C. (2024). *Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand* (ifo-Studie, 01-17 im Auftrag der IHK für München und Oberbayern).

Fladmoe, A. & Bergh, J. (2022). The use of adjustment weights in voter surveys. Correcting for panel attrition and nonresponse can produce less accurate estimates of voting behavior. *Electoral Studies*, *78*(1), 1–6.

Goldschmidt, N., Kirchdörfer, R. & Deißner, D. (2025). Dimensionen der Gerechtigkeit. In Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), *Gerechtigkeit – Wie wir unsere Gesellschaft zusammenhalten* (S. 9–20). Herder. Necker, S. (2025). Abkehr von Überregulierung und Bürokratie dringend geboten. *ifo Schnelldienst*, *78*(01), 46–48.

Niehues, J. (2016). Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich. *Wirtschaftsdienst*, 96(Sonderheft 13), 13–18.

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.). (2025). *Internationaler Gerechtigkeitsindex – Betrachtungen von sechs Dimensionen in 34 Ländern* (erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft e. V.).

Title: ***Social justice in Germany: desire versus reality***

Abstract: *What do Germans understand by social justice and how do they prioritise different principles of justice? A recent population survey shows that regulatory justice and equal opportunities are seen as the most important dimensions, while distributive justice is considered the least important by Germans. The international justice index of the Stiftung Familienunternehmen shows that Germany performs relatively well in terms of needs-based and intergenerational justice. However, there is a need for action in the areas of fair opportunities and fair rules, as these dimensions are most important to the population and Germany scores only mediocrely here compared to other dimensions. In order to fully utilise the potential for improvement, both a more efficient regulatory system through an effective reduction in bureaucracy and investment in the education system are necessary.*

DOI: 10.2478/wd-2025-0153

sciendo

Wirtschaftsdienst, 2025, 105(8), 607-608
JEL: E30, L61

Konjunkturschlaglicht

Kupfer als Frühindikator wirtschaftlicher Entwicklung in Deutschland?

Kupfer zählt zu den zentralen Industriemetallen der Weltwirtschaft und nimmt aufgrund seiner vielseitigen Einsatzmöglichkeiten eine Schlüsselstellung in modernen Technologien ein. Besonders im Zuge der Energiewende, des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Elektromobilität gewinnt die Kupfernachfrage weiter an Bedeutung, etwa beim Bau von Stromnetzen, Batterien und Ladeinfrastruktur (Bähr et al., 2024).

Aufgrund dieser vielseitigen Verwendungen gilt der Kupferpreis gelegentlich als konjunktureller Frühindikator: Steigt die Nachfrage, deutet dies häufig auf einen Aufschwung in besonders zyklischen Branchen hin – in Wirtschaftsbereichen, deren Umsätze und Gewinne typischerweise stark mit dem Konjunkturverlauf schwanken (Dorner, 2020). Besonders hohe Kupferanteile an der deutschen Bruttowertschöpfung finden sich in den Wirtschaftszweigen elektrische Ausrüstungen (86 %), sonstiger Fahrzeugbau (83 %) und Kraftfahrzeugbau (78 %) (Bähr et al., 2024).

Allerdings liefert die empirische Literatur zum Zusammenhang zwischen der Nutzung industrieller Metalle und dem wirtschaftlichen Wachstum bislang kein eindeutiges Bild. Während einige Studien kaum Hinweise auf langfristige Zusammenhänge zwischen Metallverbrauch und Wirtschaftswachstum finden (z. B. Labson & Crompton, 1993), identifizieren andere regionale Unterschiede. So zeigen Namahoro et al. (2022), dass Kupferproduktion in Europa und Asien tendenziell wachstumsfördernd wirkt, während in Afrika und dem Nahen Osten das wirtschaftliche Wachstum eher als treibender Faktor für die Kupferproduktion erscheint. Eine breit angelegte Panelstudie von Jaunky (2013) untersucht den Zusammenhang zwischen Kupferverbrauch und Wirtschaftswachstum für 15 Industrieländer im Zeitraum von 1966 bis 2010. Die Ergebnisse zeigen, dass die Richtung und die Stärke des Zusammenhangs länderspezifisch variieren: In einigen Staaten wie Südkorea, Schweden und den USA folgt der Kupferverbrauch dem Wachstum, in anderen wie Australien oder Finnland zeigt sich eine kurzfristige Wirkung in entgegengesetzter Richtung. In mehreren Ländern bestehen sogar wechselseitige Beziehungen. Für Deutschland liegt bislang jedoch keine Untersuchung vor.

Für unsere Analyse orientieren wir uns am HWWI-Rohstoffpreisindex (Berlemann et al., 2024), der die Preisentwicklung wichtiger Rohstoffe für hochentwickelte Volkswirtschaften abbildet und greifen hierbei insbesondere auf die Kupferpreise zurück, die von der London Metal Exchange (LME) übermittelt werden (LME, 2025). Zur Ermittlung der importierten Kupfermengen wird auf die Handelsstatistiken der BACI-Datenbank zurückgegriffen (Gaulier & Zignago, 2010). Die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird anhand von Daten der OECD analysiert (OECD, 2025).

Ein Vergleich der monatlichen Wachstumsraten der Kupferpreise und der nach Deutschland importierten Kupfermenge im Zeitraum von August 2014 bis Februar 2024 zeigt, dass beide Zeitreihen deutlichen Schwankungen unterliegen und nur teilweise ähnliche Muster in ihren Bewegungen aufweisen (Abbildung 1). Auffällig ist, dass Wendepunkte in der Preisentwicklung, definiert als monatliche Veränderungen von mehr als ±10 %, häufig mit Trendwechseln im Importwachstum einhergehen.

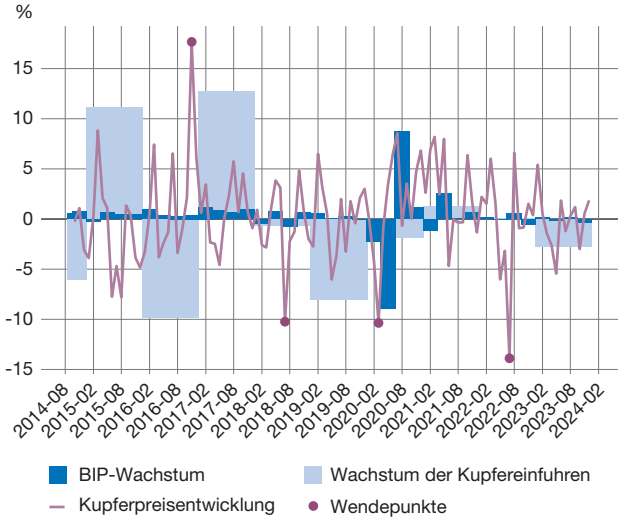
Wird ergänzend die Korrelation zwischen Kupferpreisen und BIP berechnet, zeigt sich ein positiver Zusammenhang, allerdings mit zeitlicher Verzögerung. Bei einem Zeitabstand von einem Quartal beträgt der Korrelationskoeffizient 0,234; bei einer Verzögerung von zwei Quartalen steigt er auf 0,296. Dies deutet darauf hin, dass steigende Kupferpreise tendenziell mit einem Anstieg des BIP in den nachfolgenden Perioden einhergehen. Der erklärende Einfluss bleibt jedoch begrenzt: Selbst der höchste Korrelationswert nach drei Quartalen erklärt lediglich rund 8,8 % der BIP-Variabilität. Insbesondere in Phasen ausgeprägter Preisveränderungen – beispielsweise im November 2016, im August 2018 sowie im August 2022 – lassen sich häufig zeitlich verzögerte Änderungen der Kupferimporte beobachten (Abbildung 1). So lassen sich Importsteigerungen als Reaktion auf eine erhöhte Nachfrage interpretieren, insbesondere aus konjunkturabhängigen Sektoren wie dem Baugewerbe

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

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

Abbildung 1

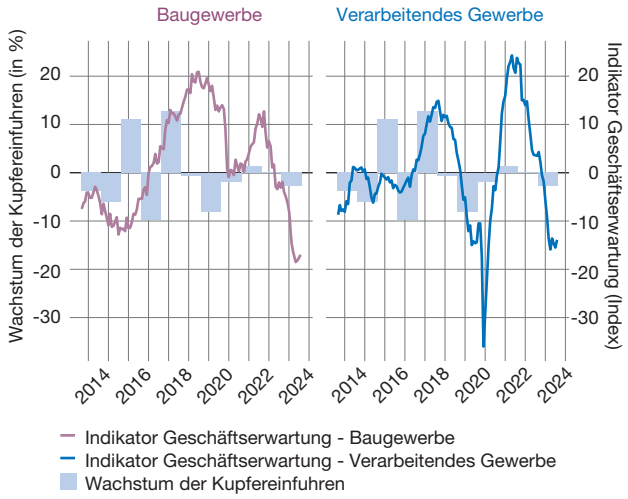
Monatliche Wachstumsraten der Kupferpreise, des realen BIP und der Kupferimporte nach Deutschland



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten von BACI (Gaulier & Zignago, 2010), OECD (2025), Kupferwerte basierend auf Daten der LME (2025).

Abbildung 2

Wachstumsraten der Kupferimporte sowie Indikatoren zur Geschäftserwartung



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Indikatoren der Europäischen Kommission (2025).

und dem Verarbeitenden Gewerbe. Diese beiden Wirtschaftsbereiche hatten im Jahr 2024 gemeinsam einen Anteil von rund 28 % am BIP in Deutschland. So trug etwa das Verarbeitende Gewerbe 23 % bei, das Baugewerbe rund 5 % (Statistisches Bundesamt, 2025).

Abbildung 2 vergleicht die monatlichen Wachstumsraten der Kupferimporte nach Deutschland mit den Geschäftserwartungen in diesen beiden Sektoren, wie sie im Rahmen der EU-weiten Konjunkturumfrage erhoben werden (Europäische Kommission, 2025). Steigen die Geschäftserwartungen, sollte mit Zeitverzögerung ein Anstieg der Kupferimporte zu beobachten sein (Abbildung 2). Dies könnte darauf hindeuten, dass Unternehmen bei optimistischerer Einschätzung der wirtschaftlichen Lage vermehrt Rohstoffe ordern, um sich auf eine erhöhte Produktionsnachfrage vorzubereiten. Umgekehrt sind rückläufige Erwartungen meist von sinkenden Kupferimporten begleitet. Allerdings verlaufen die beiden Indikatoren nicht immer proportional: Besonders starke Einbrüche im Geschäftsklima – etwa infolge exogener Schocks wie dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 – können zwar mit einem gleichzeitigen Rückgang der Importe einhergehen, doch deren Ausmaß wird zusätzlich von anderen Faktoren wie Lagerbeständen, Lieferkettenstörungen oder Preisentwicklungen beeinflusst.

Dr. Lea Bernhardt; Dr. Ivan Sergio
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Literatur

Bähr, C., Fritsch, M., Klink, H., Meeßen, F., Stijepic, D., Tercero Espinoza, L. & Zink, B. (2024). *Kritisch für die Wertschöpfung – Rohstoffabhängigkeit der deutschen Wirtschaft*, Studie für die KfW Bankengruppe. IW Consult & Fraunhofer ISI.

Berlemann, M., Eurich, M. & Meyer, H. (2024). HWWI Commodity Price Index: A technical documentation of the 2023 revision. *Review of Economics*, *75*(1), 1–20.

Dorner, U. (2020). Rohstoffrisikobewertung – Kupfer. *DERA Rohstoffinformationen*, 45. Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR).

Europäische Kommission. (2025). *Business and Consumer Surveys*.

Gaulier, G. & Zignago, S. (2010). BACI: International Trade Database at the Product-Level. The 1994-2007 Version. *CEPII Working Paper*, Nr. 2010-23.

Jaunky, V. C. (2013). A cointegration and causality analysis of copper consumption and economic growth in rich countries. *Resources Policy*, *38*(4), 628–639.

Labson, B. S. & Crompton, P. L. (1993). Common trends in economic activity and metals demand: Cointegration and the intensity of use debate. *Journal of Environmental Economics and Management*, *25*(2), 147–161.

LME – London Metal Exchange. (2025). *LME Copper – Price graphs und Official Prices*.

Namahoro, J. P., Qiaosheng, W. & Hui, S. (2022). The copper production and economic growth nexus across the regional and global levels. *Resources Policy*, *76*, 102583.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Expenditure Growth – National Accounts (GDP), Quarterly*. OECD Data Explorer.

Statistisches Bundesamt. (2025). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Bruttoinlandsprodukt*.

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

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.

https://wirtschaftsdienst.eu

OPEN ACCESS

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics