106. Jahrgang | Heft 3 März **2026**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Wege zur Reform der Pflegeversicherung

Johannes Geyer, Peter Haan, Christine Arentz, Jürgen Wasem, Steffen J. Roth, Hendrik Schmitz, Heinz Rothgang

Beschäftigung
Künstliche Intelligenz am Arbeitsplatz: Keine Apokalypse
Holger Görg

Energiepolitik
Warum ist der Strompreis für Haushalte in Deutschland (zu) hoch?
Renate Neubäumer

Gesundheit
Zugang zu Vor-Ort-Apotheken: eine Bestandsaufnahme der räumlichen Abdeckung
Maximilian Maurice Gail, Georg Götz, Daniel Herold, Jan Thomas Schäfer

Bildungspolitik
Zur Diskussion einer Ausbildungsumlage für die duale Berufsausbildung
Eric Schuß

Verkehrspolitik
Finanzierung der Schieneninfrastruktur: eine Replik
Alexander Eisenkopf, Andreas Knorr

Finanzierung der Schieneninfrastruktur: eine Erwiderung
Vera Huwe, Niklas Illenseer

Schulden
Generationengerechte (Staats-)Schulden: eine Replik
Bernd Lucke, Dirk Meyer

Generationengerechte (Staats-)Schulden: eine Erwiderung
Adalbert Winkler

Wirtschaftspolitik
Zufriedenheit mit der deutschen Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten
Samuel Mäurer

Beschäftigung
Gekommen, um zu bleiben: Homeoffice verstetigt sich auf hohem Niveau
Vincent Rost, Daniel Erdsiek

Konjunktur
Unsicherheit belastet Konjunktur
Lukas Berend, Nils Jannsen

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

3

A 58369 ISSN 0043-6275

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

H. Görg — Künstliche Intelligenz am Arbeitsplatz: Keine Apokalypse — 142

Kommentare

A. Börsch-Supan — Rente: Die „Rente mit 70“ ist Unfug — 144
W. F. Richter — Gesetzliche Krankenversicherung: Verbindliches Primärarztsystem? — 145
S. Erbe — Gesetzliche Krankenversicherung: Am Limit? — 146
M. Beznoska — Einkommensteuer: Reform kann Wachstum schaffen — 147
L. Bergmann — Recht auf Teilzeit: Begrenzung ist falscher Ansatz — 148

Zeitgespräch

Wege zur Reform der Pflegeversicherung — 149
J. Geyer, P. Haan — Ursachen steigender Pflegeversicherungskosten und Wege zur Stabilisierung — 150
C. Arentz, J. Wasem — Reform der Pflegeversicherung: Effizientere Leistungen und stärkere Kapitaldeckung — 155
S. J. Roth — Der Pflegemindestlohn sollte bei der Pflege-Reform auf den Prüfstand — 161
H. Schmitz — Die Zeit für Reformen ist jetzt! Potenziale im Pflegeheimmarkt und nachhaltige Finanzierung — 166
H. Rothgang — Steigende Eigenanteile in der Pflege: Warum Leistungsdynamisierung nicht ausreicht — 171

Analysen

R. Neubäumer — Warum ist der Strompreis für Haushalte in Deutschland (zu) hoch? — 176
M. M. Gail, G. Götz, D. Herold, J. T. Schäfer — Zugang zu Vor-Ort-Apotheken: eine Bestandsaufnahme der räumlichen Abdeckung — 184
E. Schuß — Zur Diskussion einer Ausbildungsumlage für die duale Berufsausbildung — 191
A. Eisenkopf, A. Knorr — Replik zum Beitrag „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“ — 198
V. Huwe, N. Illenseer — Eine Erwiderung auf die Replik von Eisenkopf/Knorr — 202
B. Lucke, D. Meyer — Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit – Eine Replik auf Adalbert Winkler — 205
A. Winkler — Eine Erwiderung auf die Replik von Lucke und Meyer — 209
S. Mäurer — Zufriedenheit mit der deutschen Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten – Evidenz der Energiekrise — 215

Ökonomische Trends

V. Rost, D. Erdsiek — Gekommen, um zu bleiben: Homeoffice verstetigt sich auf hohem Niveau — 221
L. Berend, N. Jannsen — Unsicherheit belastet Konjunktur — 226

DOI: 10.2478/wd-2026-0036

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 142-143

JEL: J23, J24, J62

Künstliche Intelligenz am Arbeitsplatz: Keine Apokalypse

Prof. Holger Görg, Ph.D. ist Professor für Außenwirtschaft an der Christian-Albrecht-Universität zu Kiel und Direktor der Forschungsgruppe „Internationaler Handel und Investitionen“ am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Die Entwicklung der Künstlichen Intelligenz (KI) schreitet schnell voran. Die heutigen KI-Systeme übernehmen Aufgaben, von denen man einst annahm, sie erforderten menschliche Intelligenz – sie verarbeiten riesige Datenmengen unter unterschiedlichen Graden der Aufsicht, unterstützen Entscheidungsträger:innen, generieren Inhalte und treffen sogar autonome Entscheidungen (OECD, 2024). Das geht am Arbeitsmarkt nicht spurlos vorbei, und viele Menschen machen sich Gedanken über die weitere Entwicklung. Welche Folgen hat der rasante Fortschritt der KI für Arbeitnehmer:innen? Wird KI Arbeitsplätze schaffen oder vernichten? Diese Fragen sind in die Zukunft gerichtet und, da weder KI-Expertinnen noch Arbeitsmarktökonomen Hellseher sind, können sie nicht hundertprozentig beantwortet werden. Was nicht heißt, dass wir uns komplett im Blindflug befinden. Ganz im Gegenteil, es lohnt sich, hier auf die letzten Jahre zu schauen, in denen sich KI rapide entwickelt hat.

Vorab zwei Bemerkungen: Konzeptionell kann KI sowohl menschliche Arbeit ersetzen als auch ergänzen und dadurch produktiver machen – es ist also nicht der Fall, dass mehr KI am Arbeitsplatz auch zwingend weniger Beschäftigte impliziert. Außerdem ist es unwahrscheinlich, dass alle Tätigkeiten, die von KI potenziell übernommen werden könnten, auch tatsächlich automatisiert werden. Dies ist allein schon aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten fraglich – in vielen Fällen wird sich das nicht lohnen. Daher bedarf es empirischer Evidenz, um die Arbeitsmarkteffekte der KI abzuschätzen.

Die Untersuchung von Engberg et al. (2026) ist hierfür illustrativ. Sie verfolgt zuerst die Fortschritte in der KI in neun KI-Teilbereichen (z. B. Sprachmodellierung, Bilderkennung, Entscheidungsfindung) von 2010 bis 2023, um die Entwicklung von Leistungsgewinnen an der technologischen Grenze der KI abzubilden. Anschließend werden diese mit detaillierten Informationen zu beruflichen Tätigkeitsinhalten verknüpft, um ein Maß für die KI-Exposition verschiedener Berufe (z. B. Führungskraft, Hilfsarbeiterin, Pflegekraft usw.) zu erzeugen. Die Ergebnisse zeigen, dass Berufe mit hohem kognitivem Anspruch, geringer körperlicher Tätigkeit und wenig sozialer Interaktion – typischerweise höherqualifizierte White-Collar-Tätigkeiten wie z. B. Datenanalyst, Softwareentwicklerin und Übersetzer – eine hohe KI-Exposition aufweisen. Demgegenüber zählen Berufe, die manuelle Geschicklichkeit oder intensiven zwischenmenschlichen Kontakt erfordern – wie Bauarbeiter oder Pflegehilfskraft – weiterhin zu den am wenigsten von aktuellen KI-Technologien betroffenen.

Engberg et al. (2026) zeigen auch, dass die aggregierte berufliche KI-Exposition seit 2010 deutlich gestiegen ist. Besonders starke Zuwächse gab es in den späten 2010er und frühen 2020er Jahren, als Durchbrüche im Deep Learning und bei großen Sprachmodellen erzielt wurden, etwa mit generativen KI-Chatbots wie DALL-E und ChatGPT im Jahr 2022. Der Fortschritt verlief jedoch ungleichmäßig über die verschiedenen KI-Teilbereiche hinweg: So verbesserten sich Bild- und Spracherkennung bereits in den frühen 2010er Jahren erheblich, die maschinelle Übersetzung machte Mitte der 2010er Jahre große Fortschritte, und die Sprachmodellierung erreichte um 2020 Durchbruchleistungen (Zhang et al., 2021).

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Wichtig ist, dass die „KI-Exposition“ in diesem Zusammenhang die potenzielle Anwendbarkeit von KI auf die Aufgaben eines Berufs bezeichnet – sie ist nicht per se ein Maß für Substitution oder Komplementarität von bestehenden Arbeitskräften. Ob eine hohe Exposition zu Verdrängungseffekten oder zu einer Aufwertung von Arbeit führt, wird gesondert von Engberg et al. (2026) untersucht. Zu diesem Zweck werden die KI-Indizes mit umfangreichen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Längsschnittdaten aus Dänemark, Portugal und Schweden verknüpft. Die Analysen zeigen keinen nachweisbaren Effekt der KI-Exposition auf die Gesamtbeschäftigung von Unternehmen, jedoch einen Trend hin zu einer Höherqualifizierung: Unternehmen mit höherer KI-Exposition erhöhen ihr Verhältnis von hoch- zu geringqualifizierter Beschäftigung. Dieses Ergebnis gilt für alle drei Länder. Insgesamt verlagern stärker KI-exponierte Unternehmen ihre Beschäftigung hin zu hochqualifizierten White-Collar-Tätigkeiten und weg von geringerqualifizierten administrativen Tätigkeiten; die Effekte auf Blue-Collar-Arbeitskräfte sind eher gering.

Eine ähnliche Grundaussage findet sich auch bei Zika et al. (2025). Anstatt auf die Veränderungen der letzten Jahre zu schauen, wird hier mit modellbasierten Szenariorechnungen durchgespielt, wie sich der Arbeitsmarkt in verschiedenen Branchen entwickeln könnte. Dazu werden deutsche Daten und andere KI-Messzahlen genutzt. Auch hier wird festgestellt, dass KI zwar Arbeitsplätze ersetzen wird, aber im fast gleichen Maße auch neue geschaffen werden. Daher bleibt die Nettozahl an Arbeitsplätzen fast unverändert. Aber das Profil der Arbeit ändert sich: Während z. B. die IT- und Informationsdienstleister-Branche mehr Beschäftigte einstellen werden, werden andere Wirtschaftszweige kontrahieren.

Man könnte nun fragen, was diese Studien uns für die Zukunft wirklich sagen können. Hat der KI-Hype nicht gerade erst angefangen und wird exponentiell wachsen? Engberg et al. (2026) zeigen deutlich, dass auch die letzten zehn Jahre durch rasantes Wachstum der KI geprägt waren. Und in dieser Zeit wurden Arbeitsplätze nicht massiv wegen KI abgebaut, aber die Natur der Arbeit hat sich langsam verschoben. Das kann also auch für die nächsten Jahre erwartet werden. Eine Apokalypse auf dem Arbeitsmarkt erscheint also erst einmal unwahrscheinlich.

Was bedeutet das für Beschäftigte und die Politik? Vielleicht am wichtigsten – die KI ist am Arbeitsmarkt angekommen und wird aller Voraussicht nach auch bleiben. Sie verändert die Anforderungsprofile von vielen Berufen. Damit muss man sich auseinandersetzen. Den Kopf in den Sand zu stecken ist keine Option, der Umgang mit KI sollte gelernt und praktiziert werden. Hierbei kann auch die Politik helfen. Bildung, insbesondere auch im Bereich der Sozialkompetenzen, ist ein Schlüssel dazu, das Beste aus der KI für den eigenen Arbeitsplatz herauszuholen.

Literatur

Engberg, E., Görg, H., Hellsten, M., Javed, F., Lodefalk, M., Längkvist, M., Monteiro, N., Kyvik Nordas, H., Pulito, G., Schroeder, S. & Tang, A. (2026). Who is afraid of AI? Who should be? *Kiel Policy Brief*, 198. Kiel Institut für Weltwirtschaft.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system. *OECD Artificial Intelligence Papers*, Nr. 8.

Zhang, D., Mishra, S., Brynjolfsson, E., Etchemendy, J., Ganguli, D., Grosz, B., Lyons, T., Manyika, J., Niebles, J. C., Sellitto, M., Shoham, Y., Clark, J. & Perrault, R. (2021). *The AI Index 2021 Annual Report*. Human-Centered AI Institute, Stanford University.

Zika, G., Hassemer, T. M., Hummel, M., Krebs, B., Maier, T., Mönnig, A., Schneemann, C., Weber, E. & Zenk, J. (2025). Künstliche Intelligenz: Potenzielle Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt. *IAB Forschungsbericht*, Nr. 23.

DOI: 10.2478/wd-2026-0037

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 144

JEL: D64, J11, J26, J32

Rente

Die „Rente mit 70“ ist Unfug

Die Rentenbezugsdauer hat sich zwischen 1960 und 2024 von 9,9 auf 20,5 Jahre mehr als verdoppelt. Diese enorme Leistungsausweitung der Rentenversicherung konnte durch ein hohes Produktivitätswachstum und eine starke Zunahme der Erwerbsbevölkerung finanziert werden. Mittlerweile ist das Produktivitätswachstum jedoch auf 0,5 % pro Jahr gesunken, und die Erwerbsbevölkerung schrumpft um etwa 400.000 Menschen pro Jahr. Eine ähnlich dramatische Ausweitung der Rentenbezugsdauer wie zwischen 1960 und 2024 ist daher für die Zukunft undenkbar. Eine Anpassung des Rentenzugangsalters an die Lebenserwartung ist die natürliche Antwort darauf. Dabei ist es nicht notwendig, das Rentenalter 1:1 an die Lebenserwartung anzupassen, sondern es reicht aus, die gewonnenen Lebensjahre finanzneutral für die Rentenversicherung auf mehr Arbeit und mehr Freizeit aufzuteilen. Da sich im Großen und Ganzen das Leben in 40 Jahre Arbeit und 20 Jahre Rentenbezug aufteilt, müsste sich für ein Jahr zusätzlicher Lebenserwartung das Rentenzugangsalter um 8 Monate und die Rentenbezugsdauer um 4 Monate erhöhen – die 2:1-Regel. Geht man von der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung (mittlere Variante) des Statistischen Bundesamts aus, das einen Anstieg der Lebenserwartung zwischen 2023 und 2070 um 5,3 Jahre zugrunde legt, dauert es gemäß der 2:1-Regel 13 Jahre und 4 Monate, bis das Rentenalter um ein weiteres Jahr angehoben werden müsste. Ausgehend von der Rente mit 67 im Jahr 2031, wäre 2044 ein Rentenalter von 68 Jahren erreicht, 2057 von 69 Jahren, die „Rente mit 70“ aber erst 2071.

Was folgt daraus für die „Rente mit 70“? Es ist absurd, sich jetzt schon auf eine starre Altersgrenze festzulegen, die erst in 45 Jahren angemessen ist. Dazu können sich die ökonomischen und demografischen Randbedingungen der Rentenversicherung – die Zahl der Erwerbstätigen, Migration, Geburtenrate, Lebenserwartung – viel zu stark verändern. Die Pandemie hat uns gerade gezeigt, wie schnell sich Geburtenrate und Lebenserwartung ändern können. Eine dynamische Anpassung – z. B. alle fünf Jahre – nach der 2:1-Regel ist daher viel sachgerechter. Nur scheuen viele Politiker Regelbindungen. Ein Musterbeispiel für Regelbindungen sind Zentralbanken, aber genau sie stehen nicht nur in den Vereinigten Staaten derzeit unter Beschuss. Regeln schränken die Möglichkeiten von Politikern ein. Aber genau dazu sind sie da und dies besonders für Institutionen, die sehr langfristig denken müssen, wie Zentralbanken und Rentenversicherungen. Aus guten Gründen werden auch andere zentrale Elemente der Rentenversicherung durch Regeln bestimmt, z. B. die jährliche Anpassung der Renten an die Lohnentwicklung.

Die „Rente mit 70“ ist aber auch deswegen unsinnig, weil nur eine Minderheit das Regelzugangsalter erreicht. 2024 beanspruchten etwa 60 % aller neuen Rentner:innen eine vorgezogene Altersrente, und von diesen fast die Hälfte die sogenannte „Rente mit 63“. Diese abschlagsfreie Frührente sollte man abschaffen, weil sich ihre Begründung – eine „außerordentlich langjährige Berufstätigkeit“ – als falsch erwiesen hat. Männliche Empfänger der „Rente mit 63“ haben im Durchschnitt nur etwa 38 Jahre tatsächlich gearbeitet, die übrigen Zeiten sind berufliche Ausbildung und bestimmte Phasen der Arbeitslosigkeit. Bei Frauen kommt Sorgearbeit hinzu. Zudem sind Empfänger der „Rente mit 63“ überwiegend besserverdienende und gesunde Menschen mit überdurchschnittlicher Ausbildung. Die „Rente mit 63“ nimmt also nicht nur der Wirtschaft hochqualifizierte Fachkräfte weg, sondern ist auch ein sozialpolitischer Fehler.

Die übrigen Frührentner:innen gehen mit Abschlägen in Rente. Im Prinzip ist die freie Wahl des Rentenalters sehr zu begrüßen, denn Menschen sind sehr unterschiedlich in ihrer Gesundheit und der Lust oder Abneigung, noch weiterzuarbeiten. Die Abschläge dienen dann dazu, die längere Bezugsdauer der Rente durch eine niedrigere Rentenzahlung pro Jahr auszugleichen. Nur sind die Abschläge zu niedrig. Sie betragen derzeit 3,6 % pro Jahr früheren Renteneintritts. Bei einer 20-jährigen Rentenbezugszeit des Versicherten und einer anschließenden Hinterbliebenenrente ist aber ein Jahr 4,2 % wert. Versicherungsmathematisch korrekt müssten die Abschläge noch höher sein, da man auch die Wahrscheinlichkeit einbeziehen muss, dass man im Jahr, das man länger arbeitet, sterben könnte. Zu niedrige Abschläge führen nicht nur zu einer zu großen Inanspruchnahme von Frührenten, sondern auch dazu, dass später in Rente gehende Menschen Frührentner subventionieren, was weder ökonomisch noch sozialpolitisch sinnvoll ist.

Daher das Fazit: Wir brauchen keine „Rente mit 70“, sondern eine dynamische Anpassung der Altersgrenze an die Lebenserwartung mittels der 2:1-Regel und zudem mehr Flexibilität beim Renteneintritt, die wir uns erlauben können, wenn die Abschläge versicherungsmathematisch korrekt anstatt deutlich zu niedrig sind.

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

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.2478/wd-2026-0038

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 145
JEL: I13, I18, H51

Gesetzliche Krankenversicherung

Verbindliches Primärarztsystem?

Um die Finanzen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ins Lot zu bringen, will Ministerin Warken die Einnahmen steigern, die Ausgaben senken und die Patientenströme besser steuern. So erwägt sie, die kostenlose Mitversicherung von Ehepartnern zu beenden und die Zuzahlung von Patient:innen für Medikamente und Hilfsmittel anzuheben. Für beides gibt es gute Argumente. Allerdings leidet das Gesundheitssystem nicht an unzureichenden Mitteln. Kein europäisches Land verwendet einen höheren Anteil seines Bruttoinlandsprodukts auf Gesundheit. Mit Vorschlägen zur Senkung der Ausgaben hält sich die Ministerin auffallend zurück. Diese überlässt sie der von ihr eingesetzten unabhängigen Finanzkommission. Sie deutet lediglich an, dass bei allen – Krankenhäuser, Ärzteschaft und Pharmaindustrie – gespart werden müsse. Dagegen lässt sich vorbringen, dass einmalige Sparrunden kein Beitrag zur nachhaltigen Stabilisierung der GKV-Finanzen sind.

Am konkretesten sind Frau Warkens Vorstellungen bei der Steuerung der Patientenströme. So soll der Hausarzt künftig der Türöffner zum Facharzt sein. Die Idee ist nicht ganz neu – schließlich gibt es die hausarztzentrierte Versorgung schon seit 2004. Bislang wird diese jedoch nur von wenigen Versicherten genutzt. Neu wäre dagegen die Verbindlichkeit: Patient:innen sollen künftig grundsätzlich erst ihren Hausarzt aufsuchen. Lediglich bei Augenheilkunde und Gynäkologie soll ein direkter Zugang weiterhin möglich sein.

In der vordigitalen Welt sprach vieles für ein verbindliches Primärarztsystem. Es versprach, Patient:innen durch das Gesundheitssystem zu lotsen, unnötige Arztkontakte zu vermeiden und letztlich Kosten zu sparen. Gerade Deutschland hätte von einer solchen Lotsenfunktion profitieren können, da die Zahl der Arztbesuche pro Kopf international zu den höchsten zählt. Trotzdem lässt sich bezweifeln, dass ein verbindliches Primärarztsystem in einer Welt mit Künstlicher Intelligenz (KI) und Telemedizin die Vorteile bietet, die man sich erhofft. Zwei konkrete Beispiele nähren Zweifel:

Eine große Drogeriekette sorgte jüngst für mediale Aufmerksamkeit, als sie mit einer digitalen Hautanalyse warb. Bei Auffälligkeiten erfolgt direkt die Vermittlung an einen Online-Hautarzt – mit dem Versprechen, Diagnose, Therapie und Rezept innerhalb von 24 Stunden zu erhalten. Ein solches Angebot dürfte auf rege Nachfrage stoßen, zumal überzeugende Einwände schwer zu finden sind. Allerdings passt es kaum zum verbindlichen Primärarztsystem: Es würde nicht einleuchten, wenn Betroffene vor dem Kontakt mit dem Online-Hautarzt wegen einer Überweisung erst ihren Hausarzt aufsuchen müssten. Weder dürfte dies die Versorgungsqualität steigern noch die Behandlungskosten senken.

Das zweite Beispiel betrifft sogenannte Symptom-Checker, die zunehmend auf den Markt drängen. Studien liefern Hinweise, dass Diagnosen von KI-Chatbots denen von Ärzt:innen überlegen sein können. Dies spräche dafür, den Besuch beim Primärarzt durch die Nutzung eines Symptom-Checkers zu ersetzen. Allerdings lassen sich nicht alle diagnostischen Leistungen virtualisieren – etwa das Abhören der Lungenaktivität. Hier setzt das Konzept der Gesundheitskioske an, mit dem in verschiedenen Regionen experimentiert wird. Diese Einrichtungen sind keine Arztpraxen; sie bieten jedoch niedrigschwellige Beratung und Unterstützung bei Gesundheits- und Sozialfragen – häufig mehrsprachig – insbesondere für vulnerable Gruppen, wie ältere Menschen sowie Personen mit Migrationshintergrund oder ohne Krankenversicherung. Der ehemalige Gesundheitsminister Lauterbach befürwortete eine flächendeckende Einführung solcher Gesundheitskioske. Er scheiterte jedoch wegen ungeklärter Finanzierungsfragen.

Naheliegend wäre es, Gesundheitskioske mit Fachpersonen auszustatten, die über medizinisches Grundlagenwissen verfügen und den Umgang mit Symptom-Checkern beherrschen. Für diesen Zweck würden sich Advanced Practice Nurses eignen, die auch von Ministerin Warken ins Gespräch gebracht wurden. Insbesondere im ländlichen Raum, für den sich junge Ärzt:innen immer weniger erwärmen lassen, könnten Gesundheitskioske eine Lösung sein. Natürlich wird man nicht sämtliche Hausarztpraxen durch Gesundheitskioske ersetzen wollen. Eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Hausarzt und Patient:in lässt sich schließlich nicht einfach virtualisieren. Doch zumindest wäre es ratsam, das Primärarztsystem offen zu halten für (teil-)digitale Lösungen und Innovationen im Versorgungsmanagement.

Das würde bedeuten: Nicht allein die Überweisung des Hausarztes sollte den Weg zum Facharzt öffnen – sondern die Bescheinigung über eine qualifizierte Voruntersuchung mit entsprechender Facharztempfehlung. Eine solche Bescheinigung sollte dann auch von einer Advanced Practice Nurse, einer Apotheke oder gar von einem staatlich lizenzierten Symptom-Checker stammen können.

Prof. Dr. Wolfram F. Richter
TU Dortmund

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.2478/wd-2026-0039

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 146

JEL: I13, H51, H55

Gesetzliche Krankenversicherung

Am Limit?

Die gesetzlichen Krankenkassen sind in finanzielle Schwierigkeiten geraten: Schon seit 2019 wiesen sie Defizite aus und zur Jahreswende 2024/2025 mussten sie die Zusatzbeiträge deutlich erhöhen. Mittlerweile liegt der durchschnittliche kassenindividuelle Zusatzbeitrag bei 3,13 %. 2025 haben sie mit einem Überschuss abgeschlossen, der aber nicht ausreicht, um die Liquiditätsreserve der Kassen wieder auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestniveau aufzufüllen.

Man könnte den Eindruck gewinnen, die Kassen seien schon seit langem in einer Negativspirale gefangen. So ist das aber nicht. Ihre Einnahmen sind von 2014 bis 2024 um 57 % gestiegen, deutlich schneller als das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) (+45 %). Das liegt zum Teil an den gestiegenen Beitragssätzen. Eine wesentlich größere Rolle dürfte aber die Mitgliederentwicklung gespielt haben. So ist die Zahl der beitragszahlenden Mitglieder in den zehn Jahren bis 2024 um mehr als 5 Mio. angestiegen. Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) hat deutlich von der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und der Zuwanderung profitiert. Und auch der demografische Wandel hat sich bisher nicht negativ ausgewirkt: Die Zahl der krankenversicherten Rentner ist mit 16,98 Mio. Mitgliedern (2024) gegenüber 2005 lediglich um 80.000 angestiegen. Die Kassen konnten also einen allgemeinen Trend nutzen: 2025 hat die Zahl der Erwerbstätigen einen langjährigen Höchststand erreicht, davon waren drei Viertel sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Einnahmeseitig hatte die GKV also über Jahre eine sehr gute Entwicklung zu verzeichnen. Mit wachsender Mitgliederzahl haben die Ausgaben erwartungsgemäß zugenommen; sie wuchsen allerdings deutlich rascher als die Einnahmen und lösten damit die Defizite aus. Zudem ist zu befürchten, dass die Zahl der Erwerbstätigen nicht in gleichem Tempo wie bisher steigen und die Zahl der Rentner in der GKV zunehmen wird.

Was ist also zu tun, wenn nicht hingenommen werden soll, dass die Beitragssätze weiterwachsen? In dieser Situation richtet sich der Blick auf staatliche Unterstützung: Tatsächlich gibt der Staat einen Zuschuss, um versicherungsfremde Leistungen abzudecken – damit ist vor allem die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und Ehegatten gemeint. Der Bund bezuschusst den Gesundheitsfonds – seit 2017 mit 14,5 Mrd. € jährlich. In den Coronajahren 2020 bis 2023 war die Summe sogar deutlich höher. Seit 2024 ist der Bundeszuschuss auf diesen Betrag zurückgekehrt. Die Zahl der Mitversicherten, die vor zehn Jahren noch über 17 Mio. lag und sich inzwischen bei 16 Mio. eingependelt hat, rechtfertigt jedenfalls keine Steigerung.

Eine andere Argumentationslinie für mehr Staatsmittel bezieht sich darauf, dass die staatliche Refinanzierung der Gesundheitsversorgung von Menschen im Bürgergeldbezug/in Grundsicherung als unzureichend angesehen wird. Bundesgesundheitsministerin Warken hat entsprechend vorgeschlagen, die Gesundheitsausgaben für Grundsicherungsempfänger direkt zu übernehmen und damit die GKV zu entlasten. Entlastungswirksam wird das nur in dem Maße, in dem die tatsächlichen Kosten die bereits aktuell vom Bund getragenen Beitragszahlungen übersteigen – das Volumen wurde in Studien des IGES-Instituts auf mehrerer Milliarden Euro beziffert. Eine höhere staatliche Beteiligung aus steuerfinanzierten Einnahmen würde übrigens dem SPD-Vorschlag einer Berücksichtigung aller Einkommensarten bei der Beitragsberechnung durchaus entgegenkommen. Die von Frau Warken im September 2025 einberufene „FinanzKommission Gesundheit“ soll bis Ende März 2026 Vorschläge mit kurzfristiger Wirkung und bis Ende des Jahres Vorschläge mit strukturellen Veränderungen vorlegen. Mehr Ressourcen für die Kassen sind angesichts der dynamischen Ausgabenentwicklung kein sinnvoller Lösungsvorschlag. Vielmehr sollten effizientere Strukturen beim Leistungsangebot Priorität erhalten. Dabei muss sich das deutsche Gesundheitssystem auch internationalen Vergleichen stellen: So sind die deutschen Gesundheitsausgaben gemessen am BIP OECD-weit die zweithöchsten, von der Lebenserwartung her liegt Deutschland aber eher im mittleren Bereich.

Die dynamische Ausgabenentwicklung der GKV geht vor allem auf die steigenden Krankenhauskosten zurück. Auf dieses Problem fokussierte sich die Krankenhausreform, die der Bundestag noch in der letzten Legislaturperiode verabschiedet hatte. Mittlerweile gibt es aber entschiedene Änderungswünsche der Länder, die Anfang März in einer vom Bundestag verabschiedeten Neufassung der Reform berücksichtigt wurden: Vorgesehen sind längere Übergangsfristen, mehr Spielraum für Ausnahmen und eine höhere staatliche Finanzierung. Grundsätzlich ist es wohl leichter, mehr Geld ins System zu schicken als echte Strukturreformen durchzuführen – wie etwa die Lockerung der rigiden Grenze zwischen ambulanten und stationären Leistungen. Überall dort, wo auch Länderinteressen betroffen sind, wird es aber offenbar schwierig.

Susanne Erbe
Makronom – Online-Magazin für Wirtschaftspolitik

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.2478/wd-2026-0040

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 147
JEL: E62, H21, H24, J22

Einkommensteuer

Reform kann Wachstum schaffen

Die Umsetzung eines zentralen Versprechens des aktuellen Koalitionsvertrags steht weiterhin aus: eine strukturelle Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen über die Einkommensteuer. Trotz kursierender Vorschläge fehlt bislang eine politische Einigung. Angesichts einer historisch hohen Steuerquote und der lange zurückliegenden letzten strukturellen Steuerreform wäre eine Senkung der Einkommensteuer ein wichtiges Signal an Wirtschaft und private Haushalte, um der derzeitigen Wachstumsflaute etwas entgegenzusetzen.

Zwar wurden die schleichenden Steuererhöhungen der kalten Progression zuletzt durch Anpassungen von Grundfreibetrag und Tarifgrenzen gedämpft, doch strukturelle Probleme bleiben bestehen: Insbesondere der über Jahre gewachsene Mittelstandsbauch und das frühe Einsetzen hoher Grenzsteuersätze reduzieren die Arbeitsanreize und belasten Löhne und Einkommen. Zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen trägt dies zu Deutschlands schwachem Abschneiden im OECD-Ranking „Taxing Wages“ bei und mag auch ein Grund für die im internationalen Vergleich niedrige Anzahl geleisteter Arbeitsstunden je Einwohner im Erwerbsalter sein. Eine Abflachung des Tarifverlaufs könnte daher Arbeitsanreize spürbar verbessern und sollte trotz angespannter Haushaltslage Priorität in der Finanzpolitik haben.

Die bisherigen Tarifkorrekturen zum Ausgleich der kalten Progression wirkten überwiegend kompensatorisch. Durch die überproportionale Anhebung des Grundfreibetrags wurde zudem der erste Progressionsbereich des Steuertarifs komprimiert, sodass der Grenzsteuersatz mittlerweile sehr schnell vom Einstiegssatz von 14 % auf 23 % steigt. Dies schwächt insbesondere für Geringverdienende, Teilzeitbeschäftigte und viele Alleinerziehende, deren Einkommen sich häufig in diesem Tarifbereich befinden, die Anreize zur Ausweitung der Arbeitszeit, obwohl gerade diese Gruppen hohe Arbeitsangebotselastizitäten aufweisen. Hier wäre Arbeitskräftepotenzial zu heben.

Am oberen Tarifende setzt der Spitzensteuersatz von 42 % inzwischen bereits bei weniger als dem 1,5-fachen des durchschnittlichen Jahresbruttolohns aller Beschäftigten ein (2005: etwa das 2-fache). Mehr als 4 Mio. Personen unterliegen ihm. Einschließlich des Solidaritätszuschlags steigt die Grenzsteuerbelastung in der sich anschließenden Übergangszone auf bis zu 47 %. Über das Ehegattensplitting betrifft dies auch viele Zweitverdienende. Zudem unterliegen zahlreiche Personenunternehmen dem Spitzensteuersatz, was Investitionsanreize beeinflusst. Eine weitere Erhöhung des Spitzensteuersatzes – wie von der SPD gefordert – würde Arbeits- und Investitionsanreize zusätzlich dämpfen und das Wachstumspotenzial weiter senken.

Als Reformoption schlägt die Union vor, den Beginn des Spitzensteuersatzes auf 80.000 € nach hinten zu verschieben (derzeit knapp 70.000 €). Dies würde die Zahl der Betroffenen auf etwa 2,8 Mio. senken und mittlere Einkommen spürbar entlasten, bei einem Entlastungsvolumen von rund 9 Mrd. €. Die Wirkung auf niedrige Einkommen bliebe jedoch begrenzt. Eine zusätzliche Erhöhung des Grundfreibetrags würde zwar breiter entlasten, den schnellen Anstieg des Grenzsteuersatzes jedoch weiter verschärfen.

Ökonomisch sinnvoll wäre eine deutliche Abflachung des Mittelstandsbauchs, etwa durch nur eine Progressionszone vom Grundfreibetrag bis 80.000 €. Diese Reform würde zwar Mindereinnahmen von rund 67 Mrd. € verursachen, jedoch alle Steuerzahlenden entlasten, wobei höhere Einkommen oberhalb von 80.000 € unterproportional profitieren, weil keine zusätzliche Entlastung jenseits dieser Grenze entsteht. Die oberen 10 % der Einkommensverteilung würden nach der Reform einen höheren Anteil am Steueraufkommen als vorher tragen.

Als fiskalisch tragfähige – wenn auch angesichts der Haushaltsengpässe noch immer ambitionierte – Zwischenlösung käme eine Reform mit einer Entlastung von etwa 20 Mrd. € in Betracht. Neben der Verschiebung des Spitzensteuersatzes könnte der erste Tarifknick von rund 17.800 € auf 21.000 € angehoben werden. Dadurch würden kleine und mittlere Einkommen stärker entlastet und Grenzsteuersätze langsamer steigen. Simulationen einer derartigen Reform mit dem Makromodell von Oxford Economics deuten auf einen Wachstumsimpuls von gut 0,3 % des Bruttoinlandprodukts hin.

Fazit: Eine Reform, die den Mittelstandsbauch abflacht und das Einsetzen hoher Grenzsteuersätze nach hinten verschiebt, könnte die Mittelschicht spürbar entlasten, Arbeitsanreize stärken und einen wichtigen Wachstumsimpuls setzen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, des Fachkräftemangels und der schwachen Produktivitätsdynamik wäre sie ein zentraler Bestandteil einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik.

Dr. Martin Beznoska
Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.2478/wd-2026-0041

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 148

JEL: J18, J22

Recht auf Teilzeit

Begrenzung ist falscher Ansatz

Bundeskanzler Friedrich Merz hat längere Arbeitszeiten zu einem zentralen Anliegen seiner Regierung gemacht. In seiner Antrittserklärung verlangte er, die Deutschen müssten wieder mehr arbeiten. Hieran schließt sich auch die aktuelle Debatte zum Recht auf Teilzeit an. Mit dem Antrag „Kein Rechtsanspruch auf Lifestyle-Teilzeit“ hat die Mittelstands- und Wirtschaftsunion eine öffentliche Debatte ausgelöst.

Fakt ist: In Deutschland arbeiten mehr Menschen Teilzeit als in vergleichbaren Volkswirtschaften. Während in der Europäischen Union im Jahr 2024 rund 13,8 % der Arbeitnehmer Teilzeit arbeiteten, betrug dieser Anteil in Deutschland 21,1 %. Doch würde dieser Anteil sinken, wenn die Politik das Recht auf Teilzeit abschafft?

Ein Blick in die Vergangenheit kann helfen: Deutschland führte das Recht auf Teilzeitarbeit im Jahr 2001 ein – und zwar nur für Unternehmen mit mehr als 15 Mitarbeitern. Das Ergebnis: Mütter arbeiten nach der Reform mit einer höheren Wahrscheinlichkeit und dann vor allem in Teilzeit. Die Reform wirkt also dort, wo sie wirken sollte: Sie steigert die Erwerbsbeteiligung von Müttern. Darüber hinaus bleiben die Mütter mit einer höheren Wahrscheinlichkeit im selben Job und wechseln in Folge der Reform seltener in Tätigkeiten mit geringeren Qualifikationsanforderungen (Paule-Paludkiwiecz, 2024).

Teilzeitarbeit kann Unternehmen allerdings belasten. Nicht nur sind die Betriebskosten für Teilzeit- und Vollzeitstellen nahezu konstant, Teilzeitarbeit erhöht auch den Abstimmungsbedarf: Unternehmen müssen Dienstpläne anpassen, Vertretungen organisieren und Termine koordinieren. Außerdem verfügen Teilzeitarbeitnehmer oft über weniger betriebsinternes Wissen.

Dennoch gaben im Jahr 2024 in einer Umfrage mehr als drei Viertel der Unternehmen an, dass sie Teilzeitarbeit als förderlich ansehen. Insbesondere sehen sie Teilzeit als Mittel an, um die Mitarbeiterzufriedenheit zu erhöhen und ihren Personalbedarf zu decken (Randstad-ifo-HR-Befragung, 2024). Angesichts des Fachkräftemangels wird Teilzeitarbeit daher vermutlich eine unverzichtbare Maßnahme für Unternehmen bleiben, um genug Mitarbeiter zu gewinnen und zu binden.

Darüber hinaus zeigt sich, dass sich die Einführung des Rechts auf Teilzeit im Jahr 2001 kaum auf Unternehmen ausgewirkt hat. Weder die Beschäftigungsstruktur noch das Einstellungsverhalten der betroffenen Firmen veränderten sich. Zudem sanken die Umsätze infolge des geänderten Rechtsanspruchs nicht und die Zahl der Insolvenzen stieg nicht an (Bergmann, 2026).

Eine Betriebsbefragung aus dem Jahr 2004 erklärt diese Entwicklung: Für über 95 % der befragten Betriebe hat die Einführung des Rechts auf Teilzeit nichts geändert – sie erlaubten Teilzeitarbeit auch vorher schon. Unternehmen können zudem Teilzeitarbeit aus betrieblichen Gründen verweigern. Von über 5.000 befragten Betrieben nutzte lediglich einer diese Möglichkeit. Schließlich erwarteten weniger als 4 % der Betriebe Personalprobleme durch das damals noch neue Gesetz (IAB-Betriebspanel von Bellmann et al., 2024).

Insgesamt zeigt dies, dass das Recht auf Teilzeit bereits 2001 eher eine Verstetigung des Status quo dargestellt hat, als Unternehmen neue Bürden aufzulasten. Noch immer wird Teilzeitarbeit vor allem für Care-Arbeit genutzt – und nur selten für Lifestyle (Schwarz et al., 2026). Schafft die Politik den Rechtsanspruch auf Teilzeit ab, arbeiten Deutsche vermutlich nicht mehr. Hierzu sind andere Maßnahmen zielführender, beispielsweise bessere und zuverlässige Kinderbetreuung.

Lea Bergmann
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und
Universität Duisburg-Essen

Literatur

Bergmann, L. (2026, im Erscheinen). The effects of part-time work on firms. *Ruhr Economic Papers*.

Bellmann, L., Gensicke, M., Kohaut, S., Möller, I., Schwengler, B., Tschersich, N. & Umkehrer, M. (2024). *IAB-Betriebspanel (IAB-BP) – Version 9323 v1*. Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Paule-Paludkiewicz, H. (2024). Does the right to work part-time affect mothers' labor market outcomes? *Bundesbank Discussion Paper*, Nr. 12.

Randstad-ifo-HR-Befragung. (2024, September). *Randstad-ifo-Personalleiterbefragung – 3. Quartal 2024*.

Schwarz, S., Steinberg, H., Weik, J. & Baisch, B. (2026, 10. Februar). Der Wunsch von Vollzeitbeschäftigten nach „Lifestyle-Teilzeit“ ist ein Randphänomen. *IAB Forum*.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

DOI: 10.2478/wd-2026-0042

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 149
JEL: H55, I13, I18, J14, J18

Wege zur Reform der Pflegeversicherung

Die Pflegeversicherung steht finanziell unter erheblichem Druck. Die Ausgaben steigen schneller als die Einnahmen. Dabei steht die eigentliche Herausforderung der demografischen Alterung in den nächsten Jahrzehnten erst noch bevor. Welche Reformen sollten jetzt ergriffen werden, um das System zu stabilisieren? Die Beiträge des Zeitgesprächs beleuchten kurz- und langfristige Ansätze – von einer stärkeren Priorisierung und Entflechtung der Leistungen über den Ausbau kapitalgedeckter Elemente und privater Vorsorge bis hin zu Fragen der Regulierung und der Rolle der Pflegelöhne.

Ursachen steigender Pflegeversicherungskosten und Wege zur Stabilisierung

Johannes Geyer, DIW Berlin

Peter Haan, Freie Universität Berlin; DIW Berlin

Reform der Pflegeversicherung: Effizientere Leistungen und stärkere Kapitaldeckung

Christine Arentz, Technische Hochschule Köln

Jürgen Wasem, Universität Duisburg-Essen

Der Pflegemindestlohn sollte bei der Pflege-Reform auf den Prüfstand

Steffen J. Roth, Universität zu Köln; Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

Die Zeit für Reformen ist jetzt! Potenziale im Pflegeheimmarkt und nachhaltige Finanzierung

Hendrik Schmitz, RWI Essen; Universität Paderborn

Steigende Eigenanteile in der Pflege: Warum Leistungsdynamisierung nicht ausreicht

Heinz Rothgang, Universität Bremen

Title: *Ways to reform long-term care insurance*

Abstract: *Long-term care insurance is under considerable financial pressure. Expenditure is rising faster than revenue. At the same time, the actual challenge posed by demographic ageing is still to come in the next few decades. What reforms should be undertaken now to stabilise the system in the long term? The contributions to the Zeitgespräch discussion highlight short- and long-term approaches – from greater prioritisation and unbundling of services to the expansion of funded elements and private provision, to questions of regulation and the role of care wages.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0043

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 150-154

JEL: H55, I13, I18, J14

Johannes Geyer, Peter Haan

Ursachen steigender Pflegeversicherungskosten und Wege zur Stabilisierung

Die Folgen des demografischen Wandels werden in der Pflegeversicherung erst in den 2050er Jahren vollumfänglich sichtbar. Dennoch ist der Beitragssatz in den letzten zehn Jahren um mehr als 50 % gestiegen. Der Anstieg hat vor allem politische Gründe. So wurde etwa der Kreis der Leistungsbeziehenden ausgeweitet. Was tun, um den Kostenanstieg zu bremsen? Eine kurzfristige Lösung, die auch zur Systematik der Rentenversicherung passt, wäre, versicherungsfremde Leistungen zu definieren und diese konsequent durch Steuern zu finanzieren. Eine Auswahl langfristiger Lösungsmöglichkeiten: bessere Prävention, die Stärkung der häuslichen Pflege, Strukturprobleme – etwa ineffiziente Verwaltungsstrukturen – angehen und private Zusatzversicherungen.

Die Alterung der Gesellschaft stellt die Sozialversicherungssysteme in Deutschland vor große Herausforderungen. In den nächsten Jahren trifft das vor allem das Rentensystem, wenn alle Jahrgänge der Babyboomer in Rente gegangen sind. Bei der Pflegeversicherung wird dieser Effekt erst deutlich später eintreffen. Das Pflegerisiko nimmt ab einem Alter von über 80 Jahren deutlich zu, sodass die Herausforderung für das Pflegesystem in den 2050ern ihren Höhepunkt erreichen werden.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuell prekäre Situation der Pflegeversicherung in Deutschland alarmierend. In den letzten zehn Jahren ist der Beitragssatz um mehr als 50 % gestiegen – stärker als in allen anderen Sozialversicherungszweigen und stärker als noch vor einigen Jahren vorausgeschätzt – und das Geld reicht absehbar weiterhin nicht aus. Dementsprechend steigen auch die privat finanzierten Pflegekosten unaufhaltsam an. Letzteres wird besonders bei den Preisen für stationäre Pflege deutlich, die jedes Jahr in rasanter Geschwindigkeit steigen.[1] Allerdings trifft die unzureichende Finanzierung auch den ambulanten Sektor, wo sich dies beispielsweise als Einschränkung angebotener Leistungen zeigt (Rothgang et al., 2025b).

Zwar ist die Zahl der Hochbetagten auch in den letzten Jahren gestiegen, aber, wie oben beschrieben, werden sich die Auswirkungen der demografischen Alterung für das Pflegesystem erst Ende der 2040er Jahre deutlich zeigen. Die aktuelle finanzielle Entwicklung bei der Pflege hat also keine demografischen Gründe. Auch mit Blick auf die Zahl der Beitragszahlenden ist eher eine Zunahme der versicherungspflichtig Beschäftigten zu beobachten.

Es sind in erster Linie politische Gründe, die zu einer derart angespannten Haushaltslage führen. *Erstens* wurde mit dem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff eine dynamische Entwicklung bei den Leistungsbeziehenden angeschoben. Diese Reform macht den Zugang zu Pflegeleistungen einfacher und stärkt insbesondere die informelle Pflege zu Hause (Rothgang & Kalwitzki, 2015; Geyer et al., 2016).

1 Laut dem Verband der Ersatzkassen (vdek) liegt der durchschnittliche Eigenanteil im Pflegeheim zum 1. Januar 2026 bei 3.245 € im ersten Aufenthaltsjahr (vdek, 2026).

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Johannes Geyer ist stellvertretender Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin.

Prof. Dr. Peter Haan ist Professor für empirische Wirtschaftsforschung an der Freien Universität Berlin und Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin.

Seitdem steigt die Zahl der Leistungsempfänger:innen dynamisch an und erreicht inzwischen ein Niveau (2024 waren es 5,6 Mio. Leistungsempfänger:innen), das noch vor einigen Jahren bestenfalls für 2050 prognostiziert wurde (Unabhängiger Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, 2019).[2] Im Gesetzgebungsverfahren des Pflegestärkungsgesetz II (PSG II) hatte man diese dynamische Entwicklung jedenfalls nicht erwartet. Allein zwischen 2023 und 2024 gab es eine Zunahme um mehr als 7 %.[3]

Zweitens wurde dem notorischen Fachkräftemangel im Pflegesektor – dem beschriebenen Anwachsen der Leistungsempfänger:innen steht ein deutlich geringeres Wachstum der Arbeitskräfte im Pflegesektor gegenüber (Rothgang et al., 2025b) – durch Verbesserung der Entlohnung entgegengewirkt. Dadurch stiegen die Kosten der professionellen Pflege erheblich. Der Abstand der durchschnittlichen Bezahlung einer professionellen Pflegekraft im Krankenhaus gegenüber dem Pflegeheim ist zwischen 2012 und 2024 von 25 % auf 4 % geschrumpft (Carstensen et al., 2025). Vor allem das jüngste Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) führte zu einer deutlichen Lohnsteigerung in Betrieben, die bisher eher unterdurchschnittlich gezahlt haben (Demir et al., 2026; Hackmann et al., 2026). Da die Personalkosten im Pflegesektor mit etwa 80 % einen Großteil aller Kosten ausmachen, hat diese Reform unmittelbar Auswirkungen auf die Preise und den Umfang der angebotenen Pflege.

Drittens wurde im GVWG und 2023/2024 mit dem Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) auf die steigenden Eigenanteile im Pflegeheim mit einer Umlage innerhalb des Versichertenkreises reagiert. Die Regelung sieht vor, dass die kofinanzierten Eigenanteile mit der Pflegedauer sinken. Nach zwölf Monaten sinkt der Eigenanteil an den Pflegekosten um 15 % und wird mit zunehmender Dauer um bis zu 75 % gesenkt. Unabhängig von dieser Kostenentlastung steigen die Kosten für einen Heimplatz allerdings weiter an. Dieser nicht besonders effektiven Entlastung stehen also erhebliche Kosten gegenüber, die innerhalb des Versichertenkollektivs umverteilt werden. Allein im Jahr 2025 kostete diese Maßnahme 6,4 Mrd. € und damit etwa dreimal so viel wie zum Zeitpunkt der Gesetzgebung erwartet. Vermutlich führt die Regelung sogar dazu, dass der Pflege insgesamt weniger Geld zur Verfügung steht, da rund ein Drittel der Heimbewohner:innen Hilfe zur Pflege, also Sozialhilfe, bezieht. Soweit die Eigenanteilsbegrenzung Personen betrifft, deren Kosten ansonsten von der Sozialhilfe getragen worden wären, werden nun weniger Steuermittel für Pflegeleistungen aufgewendet, die über die Pflegeversicherung abgedeckt werden müssen.

Viertens zahlt die Pflegeversicherung in wachsendem Umfang Rentenversicherungsbeiträge für informelle Pflegepersonen. Die Pflegereform 2017 sah auch hier eine Ausweitung der Leistungen vor, sodass die Zahl der anerkannten Pflegepersonen durch die Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten und durch bessere Anreize von 300.000 (2016) auf 1,2 Mio. (2024) gestiegen ist. 2024 wurden dafür mehr als 4 Mrd. € an die Rentenversicherung überwiesen (knapp 6 % der Ausgaben der Pflegeversicherung).

Fünftens verursachte die Coronapandemie hohe zusätzliche Ausgaben im Pflegesektor (etwa Corona-Tests oder Pflege-Boni), die ursprünglich auch durch Steuermittel erstattet werden sollten. Bisher ist dies jedoch nicht geschehen (Felix, 2024). Um das Ausmaß und die Auswirkungen der Belastung zu verdeutlichen: Würde man die ausstehenden Corona-bedingten Mehrausgaben von etwa 5 bis 6 Mrd. € erstatten, hätte die Pflegeversicherung in den nächsten Jahren kein Defizit.

Folgen der Reformen wurden unterschätzt

Viele dieser politischen Entscheidungen lassen sich plausibel begründen und haben den Versicherungsschutz verbessert. So hat der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff eine lange bekannte Leerstelle im deutschen Pflegesystem geschlossen. Nach der alten Systematik der Pflegestufen waren insbesondere Menschen mit kognitiven Einschränkungen schlechter abgesichert, da der Fokus der Pflegeversicherung noch auf somatischen Einschränkungen lag. Auch das Ziel der Anhebung der Löhne in der Pflege ist nachvollziehbar, da der Pflegesektor von einem notorischen Arbeitskräftemangel gekennzeichnet ist und im Vergleich zum Gesundheitssektor deutlich schlechter zahlte. Und angesichts der stetig wachsenden Kosten für Pflegeheimplätze ist eine Kostenentlastung für die Betroffenen ein nachvollziehbares Ziel. Andernfalls steigt das Risiko der Sozialhilfeabhängigkeit.

Gleichzeitig zeigen die beschriebenen Entwicklungen, wie sehr die gesetzgeberischen Planungen Kosten und Auswirkungen ihrer Gesetze unterschätzt haben. Die Reformen treffen auf ein System, das dem zusätzlichen Kosten- und Leistungsdruck strukturell nicht gewachsen ist. Zu den strukturellen Schwächen gehört die politische

2 Noch 2023 schätzte das Statistische Bundesamt, dass die Pflegebedürftigen bis 2035 auf 5,6 Mio. anwachsen werden – ein Wert, der dann bereits 2024 erreicht wurde (Destatis, 2023).

3 Auch 2023 gab es im Vergleich zu 2022 einen Zuwachs von mehr als 7 % (360.000 Personen). Der damalige Gesundheitsminister Karl Lauterbach zeigte sich überrascht und kommentierte, dass rein demografisch nur mit einem Anstieg von 50.000 Personen gerechnet würde (RND, 2024). Allerdings war diese Entwicklung keineswegs überraschend, denn seit der Reform 2017 sind die Zuwächse erheblich und liegen zwischen 10 % und 6 % pro Jahr (Rothgang et al., 2025).

Festlegung, dass die Pflegeversicherung ausschließlich aus Beiträgen und nicht aus Steuern finanziert werden soll. Das ließ sich 2020 – auch verursacht durch die Pandemie – schon nicht mehr aufrechterhalten und die Pflegeversicherung erhielt erstmalig einen Bundeszuschuss von 1,8 Mrd. €. 2022 wurde ein dauerhafter Bundeszuschuss von 1 Mrd. € für die Pflegeversicherung vorgesehen. Bereits ab 2024 wurde dieser Zuschuss allerdings in ein rückzahlbares Darlehen umgewandelt, wohl aus haushälterischen Gründen. Das Darlehen wird nicht auf die relevante Obergrenze der Schuldenbremse angerechnet. Ab 2028 soll dieses Darlehen zurückgezahlt werden. 2026 ist wiederum ein Darlehen in Höhe von 3 Mrd. € vorgesehen, um Beitragssatzanstiege zu vermeiden. Einerseits spielt die laufende Steuerfinanzierung mit weniger als 2 % (2024) keine größere Rolle, insbesondere im Vergleich zur Rentenversicherung, bei der der Steueranteil etwa 29 % (2024) ausmacht. Andererseits kumulieren sich die Schulden perspektivisch auf einige Milliarden und es ist völlig klar, dass der Bund entweder diese Schulden übernehmen muss oder die Beitragsmittel durch Anhebung des Beitragssatzes oder eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage erhöht werden müssen.

Wie bei der Krankenversicherung ist die Bemessungsgrundlage bei der Pflege durch das Nebeneinander von privater und gesetzlicher Pflegeversicherung gekennzeichnet. Insgesamt hat sich die Einnahmebasis in den letzten 20 Jahren schwächer als das Bruttoinlandsprodukt entwickelt (Rothgang et al., 2025b). Der Kreis der gesetzlich Versicherten umfasst einen älteren Personenkreis als der der privaten Versicherung und weist damit ein höheres Pflegerisiko und geringere Einkommen auf als die privat Versicherten. Geyer et al. (2021) zeigen auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), dass Menschen mit geringen Einkommen häufiger und früher pflegebedürftig werden. Gleiches gilt für Arbeiter:innen im Vergleich zu Beamt:innen sowie für Menschen mit hohen Arbeitsbelastungen im Vergleich zu Personen mit niedrigen beruflichen Belastungen.

Eine weitere strukturelle Schwäche ist die ausgeprägte Abhängigkeit des Pflegesystems von der informellen Pflege durch Angehörige und nahestehende Personen, die insbesondere Lücken in der sozialstaatlichen Versorgung auffängt und weiterhin die zentrale Stütze des Pflegesystems bildet (Brandt et al., 2025). Derzeit werden 86 % der Pflegebedürftigen, die Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten, in Privathaushalten – überwiegend durch An- und Zugehörige – unterstützt und gepflegt. Lediglich 14 % werden stationär in Heimen versorgt. Die Kosten dieser informellen Pflege lassen sich nur schwer beziffern, da sie vor allem in entgangenen Löhnen und Gesundheitsbelastungen der Pflegenden bestehen.[4] Gerade mit Blick auf das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial ist das ein zunehmendes Problem, da informelle Pflege und Erwerbstätigkeit oft nur schwer miteinander zu vereinbaren sind.

Was tun?

Um die Situation der Pflegeversicherung zu verbessern, sind unterschiedliche Reformen notwendig. Dabei muss zwischen kurz- und langfristigen Reformen unterschieden werden. Wichtig ist auch zu beachten, dass Einsparungen und Kürzungen allein das Problem nicht lösen werden, denn dann ist die Gefahr groß, dass die Pflegeversicherung ihre Aufgabe nicht mehr erfüllen kann und der Druck auf die informelle Pflege zunimmt: Die zentrale Herausforderung bei Reformen in der Sozialversicherung ist es, finanzielle Stabilität zu erlangen und dabei die Versicherungsfunktion zu verbessern.

Kurzfristiges Einsparpotenzial gäbe es, wenn Leistungen und Pflegequalität reduziert würden. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass der Pflegegrad I wieder abgeschafft werden könnte, um die Kosten zu senken. Wie hoch die Einsparung wäre, ist dabei allerdings umstritten.[5] Eine andere Lösung, die auch zur Systematik der Rentenversicherung passt, wäre, versicherungsfremde Leistungen zu definieren und diese konsequent durch Steuern zu finanzieren (Neusius, 2021; Brosig, 2025). Wenn man hier beispielsweise die Altersvorsorge der Pflegepersonen hinzuzählen, zusätzlich die Schulden aus der Coronapandemie tilgen und die medizinische Behandlungspflege[6] sachgerecht durch die GKV finanzieren würde, wäre auf absehbare Zeit keine weitere Beitragssatzerhöhung nötig und etwas Zeit für strukturelle Reformen gewonnen, die die Pflege unbedingt braucht.

Langfristige Strategien

Wie oben beschrieben, kommen die großen Herausforderungen für das Pflegesystem und die Pflegeversicherung

4 Je nach Schätzansatz und Annahmen ergeben sich deutliche Unterschiede in der Größenordnung. So schätzen etwa Hoff et al. (2025) einen Betrag von knapp 200 Mrd. € für 2023 und Geyer et al. (2023) einen Wert von etwa 50 Mrd. € für das Jahr 2019. In jedem Fall ist klar, dass ein erheblicher Teil der Pflegeversorgung privat getragen wird und nicht (explizit) in den Bilanzen der Pflegeversicherung auftaucht. Die Gesundheitskosten werden in diesen Studien nicht betrachtet; siehe dazu z. B. Stroka-Wetsch (2022).

5 Das RWI hat geschätzt, dass eine Abschaffung des Pflegegrads I ein Einsparpotenzial von bis zu 1,8 Mrd. € hätte. Allerdings nehmen die Forscher:innen an, dass die Pflegebedürftigen alle ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen, was nicht der Fall ist. Das faktische Einsparpotenzial dürfte deutlich niedriger liegen.

6 Die pauschale Kompensation dieser Leistungen durch die Krankenkassen reicht nicht aus, um die Aufwendungen für die medizinische Behandlungspflege im stationären Sektor zu decken.

durch die Alterung der Gesellschaft erst in den 2050er Jahren. Darin liegt eine Chance, denn wenn die Politik bald handelt, können langfristige Reformen das System stabilisieren.

Es gibt eine ganze Reihe von Vorschlägen, wie die Pflege nachhaltig gestärkt werden kann. Allerdings hat sich bisher weder Konsens noch eine tragfähige Strategie herausgeschält. Im Folgenden nennen wir einige zentrale Stellschrauben, ohne jedoch den Anspruch zu haben, alle Aspekte abzudecken.

Prävention. Es ist aus zwei Gründen bemerkenswert, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege" die Prävention in den Mittelpunkt ihres Gutachtens stellt (BMG, 2025). Prävention ist eine sinnvolle Investition und sollte daher ausgebaut werden. Jedoch gibt es hier einen Trade-Off, der aus heutiger Sicht schwer zu lösen ist: Die Förderung von Prävention kann langfristig Geld sparen, sie kostet aber heute Geld. Gleichzeitig ist der organisatorische Aufwand groß, um Prävention in der Fläche umzusetzen. Hier fehlen bisher noch überzeugende Konzepte.

Stärkung häuslicher Pflege. Die häusliche Pflege kostet die Pflegekasse vordergründig wenig und entspricht in der Regel dem Wunsch der Betroffenen. Aber die tatsächlichen Kosten der informellen Pflege sind deutlich höher als die Leistungen der Pflegekasse (Geyer et al., 2023). Unter anderem durch das Spannungsverhältnis mit dem Ziel der Steigerung der Erwerbstätigkeit. Hier gilt es, die Ansätze für neue, ambulant betreute Wohnformen zu verstetigen und nachhaltig in das (noch) zweigeteilte Pflegesystem zu integrieren.

Strukturprobleme. Auch in der Pflege gibt es eine Reihe gewachsener, ineffizienter Verwaltungsstrukturen. Besonders deutlich wird dies bei sektorspezifischen Preisen und den Schwierigkeiten, neue Wohn- und Versorgungsformen in die Abrechnungsschemata der Pflegeversicherung zu bringen. Die Überwindung der Sektorengrenzen wird auch im Zukunftspakt Pflege (BMG, 2025) als Ziel beschrieben (vgl. auch Rothgang et al., 2025a) und könnte ein wichtiger Baustein sein.

Armut. Bisherige Untersuchungen zu pflegebedürftigen Personen in Privathaushalten zeigen ein durchschnittliches oder leicht erhöhtes Armutsrisiko für pflegende Angehörige. Insbesondere Pflegende im Erwerbsalter haben ein erhöhtes Armutsrisiko (Felder et al., 2022; Geyer, 2015). Denkbar wäre die Einführung einer finanziellen Kompensation, wie sie seit einigen Jahren diskutiert wird.

Private Zusatzversicherung. Hierzu liegt eine Reihe von Vorschlägen vor (z. B. Arentz et al., 2023; Rothgang et al., 2025a). Diese Versicherungen werden das Pflegesystem erst entlasten können, wenn ein hinreichend großer Kapitalstock aufgebaut ist. Bis dahin müssen die Versicherten sowohl die steigenden Kosten der Umlage tragen, möglicherweise über höhere Beiträge, als auch die zusätzlichen Kosten der Zusatzversicherung. Fraglich ist auch, welches finanzielle Risiko versichert wird. Solange sich die Entwicklung der privat zu tragenden Kosten so dynamisch fortsetzt, bleibt eine Risikoabsicherung schwierig. Die Vorschläge operieren deswegen auch mit unterschiedlichen Strategien, um diese Kosten kalkulierbar zu machen, z. B. mit einer Fixierung des maximalen Gesamteigenanteils (Rothgang et al., 2025). In der Wissenschaft gibt es zudem Übereinstimmung darüber, diese Versicherung verpflichtend zu machen, was eine große politische Hürde darstellen würde.

Bürgerversicherung. Die Zusammenlegung der privaten und sozialen Pflegeversicherung würde den Risikopool und die Bemessungsgrundlage der sozialen Pflegeversicherung verbessern. Das könnte die oben diskutierte Schwäche bei der Entwicklung der Einnahmen adressieren und würde dazu beitragen, den erwarteten Beitragssatzanstieg zu dämpfen.

Digitalisierung. Hoffnung kann auch die Digitalisierung machen auf mögliche Effizienzgewinne durch den Technikeinsatz bei der Pflegeorganisation und -dokumentation und bei der Pflege selbst durch entsprechende Assistenzsysteme. Jedoch sind die langfristigen Effizienz- und Kostengewinne und die Auswirkung auf die Qualität noch nicht abschätzbar.

Fazit

Der Pflege und der Pflegeversicherung geht es derzeit schlecht, und die Ursachen sind vielfältig – jedoch in erster Linie nicht durch größere demografische Veränderungen verursacht. Wollte man sie in aller Kürze benennen, müsste man festhalten, dass politische Rahmensetzungen zu einem nachhaltigen Kostenanstieg führen, für den bisher keine Finanzierungslösungen auf dem Tisch liegen. Es liegt auf der Hand, dass die Politik bei künftigen Pflegereformen Folgeabschätzungen ernsthafter betreiben sollte als bisher. Betrachtet man allerdings die Praxis der Darlehensvergabe, zeigt sich, wie schwierig die Umsetzung einer nachhaltigen Politik zu sein scheint.

Die im Beitrag genannten kurzfristigen Maßnahmen wären zudem relativ einfach umzusetzen. Der finanzielle Umfang dieser Maßnahmen ist nicht groß; bedenkt man zudem, dass Mütterrente und die Senkung der Mehrwertsteuer in der Gastronomie finanzierbar waren, scheint es vor allem an der fehlenden Priorisierung zu liegen. Es

braucht hier vor allem den politischen Willen. Das gilt umso mehr für die langfristigen Weichenstellungen, denn diese sind schwieriger umzusetzen. Strukturveränderungen sind aber nötig und es gibt eigentlich keine gute Alternative dazu.

Obwohl dieser Beitrag in aller Kürze sehr viele Felder im Kontext der Pflege anreißt, bleibt einiges ausgeblendet, was zukünftig ebenfalls entscheidend sein dürfte. So leidet die Pflege trotz aller Lohnsteigerungen an einem Fachkräftemangel. Es gibt viele offene Fragen, etwa hinsichtlich der Qualität und Angemessenheit von Pflegeleistungen oder darüber, wie die Leistungen auch für Familien mit pflegebedürftigen Kindern zielgenauer ausgestaltet werden können.

Literatur

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

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2025). *Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Zukunftspakt Pflege: Optionen für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung – Roadmap*.

Brandt, M., Ehrlich, U., Geyer, J., Haan, P. & Kelle, N. (2025). Größter Pflegedienst in Deutschland: Millionen Menschen pflegen Angehörige inner- und außerhalb ihres Haushalts. *DIW Wochenbericht*, *92*(37), 591–598.

Brosig, M. (2025). „Versicherungsfremde" Leistungen in der Sozialversicherung. *Wirtschaftsdienst*, *105*(4), 299–304.

Carstensen, J., Seibert, H. & Wiethölter, D. (2025). Entgelte von Pflegekräften 2024 (IAB Aktuelle Daten und Indikatoren). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Demir, G., Geyer, J., Haan, P., & Jessen, J. (2026). *The effect of higher wages in the long-term care sector on employment, firm survival, prices and quality* (Mimeo).

Destatis – Statistisches Bundesamt. (2023, 30. März). *Pflegevorausberechnung: 1,8 Millionen mehr Pflegebedürftige bis zum Jahr 2055 zu erwarten* [Pressemitteilung, Nr. 124].

Felder, L., Geyer, J., Haan, P. & Teschner, M. (2022). *Verteilungswirkungen von finanziellen Unterstützungsmodellen für pflegende Angehörige: Mikrosimulationsstudie*. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Sozialverbands VdK.

Felix, D. (2024). *Die Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie über den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung: Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der DAK-Gesundheit*.

Geyer, J. (2015). Einkommen und Vermögen der Pflegehaushalte in Deutschland. *DIW Wochenbericht*, *82*(14/15), 323–328.

Geyer, J., Korfhage, T. & Schulz, E. (2016). Andere Länder, andere Wege: Pflege im internationalen Vergleich. *Gesundheits- und Sozialpolitik*, *70*(1), 52–58.

Geyer, J., Haan, P., Kröger, H. & Schaller, M. (2021). Pflegebedürftigkeit hängt von der sozialen Stellung ab. *DIW Wochenbericht*, *88*(44), 727–734.

Geyer, J., Börsch-Supan, A. H., Haan, P. & Perdrix, E. (2023, November). Long-term care in Germany. *Working Paper*, Nr. 31870. National Bureau of Economic Research.

Hackmann, M. B., Heining, J., Kesternich, I., Klimke, R., & Seibert, H. (2025). *Tarifbindung in der Altenpflege: Starke Lohnanstiege bei stabiler Beschäftigung*. ifo Schnelldienst, 78(11), 08-13.

Hoff, A., Höse, S., Knoll, M. & Ott, N. (2025). Der monetäre Wert der Pflegeleistungen von An- und Zugehörigen in Deutschland. *GAT Working Paper Series*, GAT-WP 01/2025.

Neusius, T. (2021). Steuerzuschuss für die Pflegeversicherung. *Wirtschaftsdienst*, *101*(11), 894–900.

RND – RedaktionsNetzwerk Deutschland. (2024). *Interview zur Finanzierung der Pflege: „Es gibt ein akutes Problem in der Pflegeversicherung"*.

Rothgang, H. & Kalwitzki, T. (2015). Pflegestärkungsgesetz II: Eine erstaunlich großzügige Reform. *Gesundheits- und Sozialpolitik*, *69*(5), 46–54.

Rothgang, H., Kalwitzki, T. & Preuß, B. (2025a). *Alternative Ausgestaltung der Pflegeversicherung III (AAPV III): Konzept für die Einführung einer bedarfsorientierten Pflegevollversicherung mit begrenzten Eigenanteilen*. Gutachten im Auftrag der Initiative Pro-Pflegereform.

Rothgang, H., Burfeindt, C., Czwikla, J. & Müller, R. (2025b). *Barmer Pflegereport 2025: Pflegeverläufe bei Akutereignissen und Erkrankungen mit progredientem Verlauf* (Bd. 48). Barmer.

Stroka-Wetsch, M. (2022). The effect of informal caregiving on medication: Evidence from administrative data. *The European Journal of Health Economics*, *23*(9), 1535–1545.

Unabhängiger Beirat für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf. (2019). *Erster Bericht des unabhängigen Beirats für die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf*.

vdek – Verband der Ersatzkassen e. V. (2026, 22. Januar). *Pflegebedürftige in Pflegeheimen müssen erneut mehr aus eigener Tasche bezahlen: Eigenanteil steigt auf durchschnittlich 3.245 Euro im ersten Aufenthaltsjahr* [Pressemitteilung].

Title: ***Causes of rising long-term care insurance costs and ways to stabilise them***

Abstract: *The consequences of demographic change will not become fully apparent in nursing care insurance until the 2050s. Nevertheless, the contribution rate has risen by more than 50% over the last ten years. The increase is mainly due to political reasons. For example, the group of benefit recipients has been expanded. What can be done to slow down the rise in costs? A short-term solution that is also compatible with the pension insurance system would be to define non-insurance benefits and finance them consistently through taxes. A selection of long-term solutions includes better prevention, strengthening home care, addressing structural problems – such as inefficient administrative structures – and private supplementary insurance.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0044

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 155-160
JEL: J14, G52, H51, I13, I18

Christine Arentz, Jürgen Wasem

Reform der Pflegeversicherung: Effizientere Leistungen und stärkere Kapitaldeckung

Die angespannte Finanzlage der Sozialen Pflegeversicherung wird sich mit Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge ins pflegerelevante Alter deutlich verschärfen. Um Beitragszahler nicht noch stärker zu belasten, sollten Reformen vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen. Dazu sollten Leistungen geprüft und priorisiert und parallele Finanzierungsstrukturen aufgelöst werden. Die Umlagefinanzierung sollte durch mehr Kapitaldeckung stabilisiert werden. Darüber hinaus ist es sinnvoll, Eigenanteile über private Zusatzversicherungen abzusichern. Durch eine vereinfachte und vereinheitlichte Regulierung des Pflegebereichs können zudem Kosten und infolge Eigenanteile gesenkt werden.

Die prekäre Finanzlage der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) ist vorrangig auf die deutliche Zunahme von Leistungsempfängern infolge der Reform des Pflegebedürftigkeitsbegriffs und Leistungsausweitungen zurückzuführen. Demografie und Morbidität spielen noch keine große Rolle (Rothgang et al., 2025, S. 135, 154). Allerdings wird sich die Finanzsituation ohne Reformen nochmals erheblich verschärfen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge ins pflegerelevante Alter kommen.

Der vorliegende Beitrag analysiert daher Stabilisierungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Teilleistungsversicherung sowie Reformoptionen für den bisher nicht versicherten Leistungsbereich. Dabei werden die auf politischer Ebene diskutierten Reformvorschläge analysiert und hinsichtlich ihrer Eignung zur Bewältigung der Finanzierungskrise bewertet.

Umlagefinanzierung durch Leistungsbegrenzung und Kapitaldeckung stabilisieren

Das bestehende Umlageverfahren in der SPV steht schon seit Jahren unter Druck, obgleich die geburtenstarken Jahrgänge noch im Erwerbsleben stehen und noch nicht zum Kreis der Leistungsempfänger der Pflegeversicherung zählen. Daher werden seit geraumer Zeit immer wieder Ansätze diskutiert, wie die Einnahmeseite gestärkt werden kann, um bestehende Leistungen weiter finanzieren oder diese ausweiten zu können. Diese Vorschläge finden sich auch in einem ersten Ergebnispapier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ zu möglichen Reformansätzen (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025). Dazu gehören bei der Beitragsfinanzierung primär die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf die Höhe der Rentenversicherung sowie eine Ausweitung der beitragspflichtigen Einkommensarten. Zudem wird auch eine höhere Steuerfinanzierung der Pflegeversicherung angedacht (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 38-40). Durch die Ausweitung der Beitrags- bzw. Steuerfinanzierung werden die Erwerbstätigen in erheblichem Maße belastet, während Pflegebedürftige unabhängig von ihrer finanziellen Situation entlastet werden. Eine stärkere Beitragsfinanzierung hat neben den intergenerationellen Belastungswirkungen auch negative Effekte auf den Arbeitsmarkt, da Arbeitsanreize gemindert und Arbeitskosten erhöht werden.[1] Angesichts der gesamtwirtschaftlichen

1 Vgl. zur Analyse der ökonomischen Auswirkungen Wasem et al. (2025b, S. 4–6).

Prof. Dr. Christine Arentz ist Professorin am Institut für Versicherungswesen (ivwKöln) der Technischen Hochschule Köln und lehrt dort Volkswirtschaftslehre und Gesundheitsökonomik.

Prof. Dr. Jürgen Wasem ist Inhaber des Lehrstuhls für Medizinmanagement der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Duisburg-Essen.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Folgen einer weiteren Abgabenbelastung sollte der Fokus der Reform daher nicht auf der Ausweitung der Einnahmen, sondern auf der Ausgabenseite liegen.

Ansatzpunkte im heutigen ambulanten Leistungsrecht[2]

Im aktuellen Leistungsrecht können unterschiedliche ambulante Leistungsarten teilweise ohne Verrechnung kombiniert werden. So können volle bzw. hälftige Pflegegeldleistungen bezogen werden, auch wenn die pflegebedürftige Person durch Dritte versorgt wird – etwa im Rahmen der teilstationären Pflege oder der Verhinderungs- und Kurzzeitpflege. Zudem kann in allen Pflegegraden der sogenannte Entlastungsbetrag von 131 € bezogen werden. Der Entlastungsbetrag ist eine zweckgebundene Leistung der Pflegeversicherung für Pflegebedürftige in häuslicher Pflege, einschließlich Pflegegrad 1. Er soll der Finanzierung qualitätsgesicherter Leistungen zur Entlastung pflegender Angehöriger sowie zur Förderung der Selbstständigkeit der Pflegebedürftigen im Alltag dienen. Eingesetzt werden kann der Betrag für Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege, ausgewählte Leistungen ambulanter Pflege- und Betreuungsdienste sowie für nach Landesrecht anerkannte Angebote zur Unterstützung im Alltag (§ 45b SGB XI). Im Jahr 2024 beliefen sich die Ausgaben der Sozialen Pflegeversicherung für den Entlastungsbetrag auf rund 3,4 Mrd. € (BMG, 2025a). Diese Leistung wird von weniger als der Hälfte der Anspruchsberechtigten genutzt – bei vollständiger Inanspruchnahme des Leistungsbetrages durch alle ambulant versorgten Pflegebedürftigen hätten sich die entsprechenden Ausgaben auf mehr als das Doppelte erhöht. Die vergleichsweise geringe Inanspruchnahme des Entlastungsbetrages und anderer Unterstützungsmaßnahmen wird mit der bürokratischen Ausgestaltung und der aufwändigen Abrechnung sowie fehlender Angebote begründet (vgl. beispielsweise Sozialverband VdK, 2022, S. 4).

Unter den Bedingungen zunehmender Finanzierungsengpässe in der Sozialen Pflegeversicherung ist eine Priorisierung der Leistungen unvermeidlich. Der Entlastungsbetrag ist eine ergänzende Leistung mit unscharfer Zielsetzung und bürokratischen Kosten für alle Beteiligten. In den Pflegegraden 2 bis 5 stehen mit dem Pflegegeld und den Pflegesachleistungen bereits zentrale Instrumente zur Unterstützung der häuslichen Pflege zur Verfügung. Diese Leistungen sind geeignet, sowohl pflegerische als auch betreuende Bedarfe abzudecken und erfüllen damit wesentliche Funktionen, die dem Entlastungsbetrag zugeschrieben werden. Es ist also fraglich, ob dieser für die Sicherstellung der häuslichen Versorgung systematisch erforderlich ist.

Im Pflegegrad 1 kann der Entlastungsbetrag nicht durch Pflegegeld oder Pflegesachleistungen ersetzt werden. Allerdings deuten Umfragen darauf hin, dass der Betrag überwiegend für haushaltsnahe Dienstleistungen eingesetzt wird (Medicproof, 2024; Büscher et al., 2023, S. 82). Damit wird das ursprüngliche Ziel der Leistung, nämlich die Förderung von Aktivierung, Prävention und Selbstständigkeit, nur eingeschränkt erreicht und würde andere Maßnahmen erfordern (Wasem et al., 2025b, S. 9-10).

In der Gesamtschau erfüllt der Entlastungsbetrag damit seine intendierten Zielsetzungen nur unzureichend. Weder entfaltet er eine relevante aktivierende oder präventive Wirkung, noch ist er für die Unterstützung der häuslichen Pflege unverzichtbar, da zentrale Funktionen bereits durch andere Leistungen der Pflegeversicherung abgedeckt werden. Gleichzeitig ist der Entlastungsbetrag mit nicht unerheblichen administrativen und bürokratischen Kosten verbunden, die sowohl auf Seiten der Pflegekassen als auch bei Pflegebedürftigen und Leistungserbringern anfallen. Es erscheint daher sachgerecht, den Entlastungsbetrag im Rahmen von Konsolidierungsüberlegungen kritisch zu hinterfragen. Leistungen zur Unterstützung im Alltag können heute auch schon bis zu 40 % aus dem Pflegesachleistungsbetrag finanziert werden (§ 45a Abs. 4 SGB XI). Denkbar wäre auch eine Finanzierung durch das Pflegegeld: Während der Inanspruchnahme solcher Leistungen werden pflegende Angehörige faktisch entlastet; interpretiert man das Pflegegeld als Kompensation für tatsächlich erbrachte Pflege- und Organisationsleistungen und nicht als pauschalen Zuschuss zum Haushaltseinkommen, spricht vieles dafür, notwendige externe Unterstützung zumindest teilweise aus dem Pflegegeld zu finanzieren. Dies würde zu einer stärkeren finanziellen Eigenbeteiligung der Pflegebedürftigen führen. Angesichts der bereits heute starken Belastung der jüngeren Generationen kann dies jedoch gerechtfertigt sein, insbesondere da das Instrument der Hilfe zur Pflege garantiert, dass notwendige pflegerische Unterstützung auch für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln erfolgt.

Nach den Überlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollen die Leistungen im ambulanten Bereich stärker gebündelt und zu Budgets zusammengefasst werden. Dies

2 Die folgenden Ausführungen und Reformvorschläge beziehen sich auf ältere Pflegebedürftige und ihre pflegenden Angehörigen. Familien mit pflegebedürftigen Kindern haben angesichts spezifischer und heterogener Bedarfe sowie oft unzureichenden spezialisierten Versorgungsangeboten nochmals andere Herausforderungen (vgl. GKV-Spitzenverband, 2013, S. 17). Pflegende Elternteile müssen oft ihre Berufstätigkeit deutlich einschränken oder aufgeben (vgl. Kofahl & Nickel, 2021, S. 17). Aufgrund der besonderen Bedarfslagen ist es fraglich, ob das bestehende Teilleistungssystem der Pflegeversicherung überhaupt für Familien mit pflegebedürftigen Kindern angemessen ist. Neben den Leistungen aus der Pflegeversicherung bestehen zwar noch andere Hilfsangebote, die aber oft nicht bekannt sind oder nur sehr bürokratisch beantragt werden können (vgl. Kofahl & Nickel, 2021, S. 20–21).

soll ausgabenneutral erfolgen. In einer der diskutierten Optionen soll der Entlastungsbetrag zum einen für eine Erhöhung des Pflegegeldes und zum anderen zur Stabilisierung der Pflegeversicherung verwendet werden, also eine Teilstreichung des Betrages erfolgen (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 14-16).[3] Die Budgetierung führt implizit zu einer Bereinigung von Doppel- und Parallelansprüchen. Für bestimmte Fallkonstellationen ergeben sich Leistungskürzungen, da Teile der bislang eigenständig ausgewiesenen Mittel für Verhinderungspflege, zum Verbrauch bestimmte Pflegehilfsmittel und den Entlastungsbetrag zur Finanzierung eines in der Option vorgesehenen höheren Pflegegeldes herangezogen werden. Da die Bündelung explizit ausgabenneutral erfolgt, ist damit jedoch kein konsolidierender Effekt für das Gesamtsystem verbunden. Es handelt sich primär um eine Umverteilung innerhalb des Leistungskatalogs. Zudem ist zu erwarten, dass durch die Budgets eine höhere Leistungsinanspruchnahme bei all denjenigen Pflegebedürftigen erfolgt, die bisher nicht alle einzelnen Leistungen in Anspruch genommen haben. Dies müsste bei der Kalkulation der Höhe der Budgets berücksichtigt werden, wenn zumindest Ausgabenneutralität realisiert werden soll.

Inkonsistent bleibt in diesem Zusammenhang der fortbestehende, nicht verrechnete Leistungsbetrag für teilstationäre Leistungen. Während bei der Kombination von Pflegegeld und ambulanten Sachleistungen eine proportionale Anrechnung vorgesehen ist, erfolgt bei teilstationärer Pflege keine entsprechende Kürzung des Pflegegeldes oder des Sachleistungsbetrages. Dadurch werden Leistungen parallel finanziert, obwohl während der teilstationären Versorgung weder pflegende Angehörige noch ambulante Dienste im häuslichen Umfeld tätig sind. Auch hier könnte eine notwendige Konsolidierung ansetzen.

Ansatzpunkte im heutigen stationären Leistungsrecht

Im Rahmen der stationären Pflege sollten die bisherigen Zuschüsse nach § 43c SGB XI überdacht werden. Diese wurden 2022 eingeführt, um die pflegebedingten Eigenanteile in den Pflegeheimen durch Zuschüsse aus der Pflegeversicherung zu senken. Dadurch sind die Ausgaben im stationären Bereich dynamisch gewachsen: Zwischen 2022 und 2024 sind sie um 78 % gestiegen und dürften in 2025 weiter angewachsen sein. Ohne diese neuen Leistungen wären die Ausgaben für den stationären Bereich konstant geblieben. Mit 6,4 Mrd. € im Jahre 2024 und damit einem Drittel Beitragssatzpunkt müssen nunmehr Erwerbstätige die Eigenanteilsbegrenzung finanzieren, obwohl diese auch Pflegebedürftigen zukommt, die diese Eigenanteile selbst aus Einkommen und Vermögen tragen können (Wasem et al., 2025b, S. 7–8). Dies ist ein nicht unerheblicher Anteil: 2024 waren 35 % der Pflegeheimbewohner in der Hilfe zur Pflege (BMG, 2025b, S. 16); umgekehrt bedeutet dies, dass 65 % die Eigenanteile aus eigenem Einkommen und Vermögen bestreiten konnten. Die beitragsfinanzierten Zuschüsse belasten zudem vor allem Geringverdiener, die keine Steuern, aber Beiträge bezahlen. Sie müssen nun den Teil, der bei der Hilfe zur Pflege eingespart wurde, durch ihre Beiträge mittragen und sind damit stärker belastet als vor der Einführung des § 43c SGB XI (Wasem et al., 2025b, S. 8).

Daher sollte die Finanzierung der Zuschüsse perspektivisch aus dem Umlageverfahren herausgelöst und durch eine kapitalgedeckte Vorsorgekomponente ersetzt werden, falls die Politik diese Zuschüsse erhalten möchte. Eine solche Teilkapitaldeckung könnte sozialpolitisch flankiert werden, etwa in Anlehnung an das „Pflege+“-Modell des Experten-Rats Pflegefinanzen (Wasem et al., 2023). Durch die kapitalgedeckte Variante würden die unsystematischen Verteilungswirkungen zulasten der jüngeren Generationen vermieden.

Würden sowohl die Zuschüsse zu den pflegebedingten Eigenanteilen als auch der Entlastungsbetrag aus dem Leistungskatalog herausgenommen, ergäbe sich ein Einsparpotenzial von rund 10 Mrd. €, bezogen auf das Jahr 2024; inzwischen dürfte dieser Betrag höher liegen. Dies entspräche in etwa einer Entlastung von einem halben Beitragssatzpunkt. Berücksichtigt werden müssten entsprechende Mehrbelastungen in der Hilfe zur Pflege. Dort würden aber nur noch gezielt diejenigen unterstützt, die darauf angewiesen sind, finanziert durch das Steuersystem, das die Leistungsfähigkeit deutlich umfassender abbildet als die versicherungsinterne Einkommensumverteilung.

Mehr Kapitaldeckung – Ziel klären, richtiges Mittel wählen

Angesichts der demografischen Veränderungen wurde in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auch eine Ausweitung der bestehenden Kapitaldeckung in der Pflegeversicherung (Pflegevorsorgefonds) diskutiert (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 40-41). Der bestehende Fonds ist aus mehreren Gründen nicht geeignet, die demografisch bedingten Mehrbelastungen der Sozialen Pflegeversicherung nachhaltig zu bewältigen (siehe hierzu beispielsweise Breyer, 2025, S. 53–56). Die Zuführung von lediglich 0,1 Beitragssatzpunkten pro Jahr reicht weder aus, um die absehbaren demografischen Effekte noch die pflegespezifische Kostentwicklung abzufedern. Die derzeit konservative Anlagestrategie begrenzt zudem die Ertragsmöglichkeiten des Fonds. Entsprechend fällt die beitragssatzdämpfende Wirkung selbst in der Phase der maximal vorge-

3 In der anderen Option bleibt der Entlastungsbetrag erhalten.

sehenen Entnahmen marginal aus. Auch der geplante Auszahlungszeitraum ab 2035 ist problematisch, da die höchsten Belastungen erst in den 2040er und 2050er Jahren zu erwarten sind und die Fondsmittel dann bereits weitgehend aufgezehrt sein werden. Zudem bleibt die strukturelle Herausforderung eines dauerhaft hohen Anteils pflegebedürftiger Personen auch über das Ausscheiden der Babyboomer hinaus bestehen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reform des bestehenden Pflegevorsorgefonds angezeigt.

Grundsätzlich ist eine Erhöhung der Fondsmittel innerhalb der Pflegeversicherung auf zwei Wegen zu erreichen: entweder über entsprechende Aufschläge auf den Beitragssatz oder aus den aktuellen Beitragsmitteln. Letzteres würde die Finanzierung der laufenden Ausgaben belasten, hätte jedoch den Effekt, auch die heutigen Pflegebedürftigen stärker an der Abmilderung der Finanzierungsprobleme zu beteiligen und nicht nur die heutigen und künftigen Beitragszahler zu belasten. Die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sehen hingegen eine stärkere Beitrags- oder Steuerfinanzierung oder eine Solidarabgabe der geburtenstarken Jahrgänge vor (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 41). Letzteres hätte den Vorteil, dass diese Kohorten stärker an der Finanzierung der demografischen Lastverschiebungen beteiligt würden.

In seiner derzeitigen Ausgestaltung ist der Fonds allerdings in ein umlagefinanziertes System eingebettet, das Leistungszusagen macht, ohne einer wirksamen und dauerhaft bindenden Finanzierungsrestriktion auf der Einnahmenseite zu unterliegen. Entsprechend verändert der Fonds die grundlegende Lastverteilung zwischen Erwerbstätigen und Leistungsempfängern nur in geringem Ausmaß.

Eine substanzielle Veränderung der Verteilungswirkungen ließe sich durch eine explizite Begrenzung der Beitragssatzentwicklung in der Sozialen Pflegeversicherung erreichen (zu diesem Vorschlag beispielsweise Breyer, 2025, S. 56-57). In der Konsequenz müsste die Finanzierung künftiger Leistungsniveaus auch aus der Kapitaldeckung erfolgen, wodurch die intergenerationale Lastverteilung systematisch verändert würde.

Ein reiner Ansparprozess wie beim heutigen Pflegevorsorgefonds wäre dann allerdings ungeeignet: Da die Höhe des Beitrags zum Fonds nicht an den zu erwartenden Leistungen ausgerichtet ist, ist unsicher, ob der Fonds später ausreichend Mittel hat, um die Leistungslücken zu decken. Sollen bestimmte Leistungsniveaus garantiert werden, wäre eine Versicherungslösung besser geeignet.

Mehr Kapitaldeckung kann das Umlageverfahren stabilisieren und ist grundsätzlich sinnvoll. Allerdings besteht bei staatlichen Fonds aufgrund fehlender individueller Ansprüche die Gefahr der Zweckentfremdung, ein Risiko, das mit einer alternden Gesellschaft ansteigt und bei dem unklar ist, ob es wirksam unterbunden werden kann (Wasem et al., 2023, S. 62–63).

Eigenanteile: Bedarf an generationen- und zielgerechten Finanzierungslösungen

Neben Reformen des bestehenden Teilleistungssystems wird ebenfalls diskutiert, ob und wie man die Eigenanteile bei Pflegebedürftigkeit insbesondere im stationären Bereich reduzieren kann. Hier wird seit Jahren der sogenannte Sockel-Spitze-Tausch als Reformmöglichkeit angeführt, der auch im Papier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe als eine mögliche Lösung erwähnt wird (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 36). Dieses Konzept sieht vor, eine Obergrenze für die pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Versorgung einzuziehen. Der Vorschlag im Bund-Länder-Papier sieht vor, die pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Pflege pauschal auf 1.000 € (alternativ: 1.200 €) monatlich zu begrenzen, während die Finanzierung der darüber hinaus gehenden pflegebedingten Kosten von der Pflegeversicherung übernommen wird.

Der Sockel-Spitze-Tausch führt unmittelbar zu höheren Belastungen der Erwerbstätigen zugunsten auch wohlhabender Pflegebedürftiger. Die Belastung der jüngeren Generationen steigt dann erheblich an, sobald die geburtenstarken Jahrgänge in das pflegerelevante Alter kommen. Insofern handelt es sich bei diesem Reformvorschlag um keine nachhaltige Lösung.[4] Auch die alternativ diskutierte regelmäßige Dynamisierung der Leistungsansprüche im Umlageverfahren (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 35.) führt zu steigenden Beitragssätzen für die kommenden Erwerbstätigengenerationen.

Alternativ werden private Pflegezusatzversicherungen als Instrument zur Schließung der Pflegelücke diskutiert (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“, 2025, S. 41-44; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2022; Wasem et al., 2023; Wasem et al., 2025a). Zentrale Unterscheidungsmerkmale betreffen dabei sowohl die Produktform – Pflegetagegeldversicherung versus Pflegekostenversicherung – als auch die institutionelle Ausgestaltung in Form freiwilliger oder verpflichtender Vorsorge.

Die Pflegetagegeldversicherung zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität aus. Die Leistungen können sowohl im ambulanten als auch im stationären Pflegefall eingesetzt

4 Zur weiteren Einordnung des Sockel-Spitze-Tauschs siehe auch Wasem et al. (2024, S. 9–10).

werden und stehen den Versicherten grundsätzlich frei zur Verfügung. Gleichzeitig liegt hierin eine zentrale Schwäche dieses Produkttyps: Da die Leistungen nicht an die tatsächlich entstehenden Pflegekosten gekoppelt sind, erfolgt keine zielgenaue Absicherung der Eigenanteile. Je nach Entwicklung der Pflegekosten kann es zu Unter- oder Überversicherung kommen.[5]

Die Pflegekostenversicherung setzt demgegenüber unmittelbar an den tatsächlich anfallenden Pflegeausgaben an und ermöglicht damit eine vollständige Abdeckung der Eigenanteile im versicherten Bereich. Allerdings ist diese Produktform derzeit nur für den stationären Sektor sinnvoll einsetzbar, weil für den ambulanten Bereich eine Definition der angemessenen Leistungen fehlt (Wasem et al., 2025a, S. 13).

Unabhängig von der Produktwahl stellt sich die Frage nach Freiwilligkeit oder Verpflichtung (Wasem et al., 2023, S. 34 ff.). Freiwillige Lösungen bieten individuelle Entscheidungsfreiheit und respektieren unterschiedliche Vorsorgepräferenzen. Allerdings können im freiwilligen Setting weder die Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege trotz ausreichender Vorsorgemöglichkeiten (Freifahrerverhalten) unterbunden, noch adverse Selektion (also eine Situation, in der vor allem diejenigen Personen eine Versicherung nachfragen, die ein höheres Risiko haben, während risikoärmere Personen eher fernbleiben, wodurch die Versicherungskosten steigen) wirksam verhindert werden. Verpflichtende Modelle können diese Probleme grundsätzlich adressieren. Allerdings ist eine Verpflichtung angesichts sehr geringer Inanspruchnahme der Hilfe zur Pflege im ambulanten Bereich[6] nur in der stationären Pflege zu rechtfertigen.

Verpflichtende Zusatzlösungen sollten daher auf den stationären Bereich beschränkt bleiben und als Pflegekostenversicherung ausgestaltet sein. Im ambulanten Bereich bieten sich dagegen ergänzende Lösungen in Form freiwilliger Pflegetagegeldversicherungen an (Wasem et al., 2025a). Bleibt es insgesamt bei der Freiwilligkeit, sollte zur Vermeidung von Freifahrerverhalten jedoch der Rückforderungsanspruch im Rahmen der Hilfe zur Pflege ausgeweitet werden, um gezielte Vermögensübertragungen vor Eintritt des Pflegefalls zu begrenzen und eine Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen trotz vorhandener Leistungsfähigkeit zu verhindern.

5 Vgl. zur Übersicht der bestehenden Produkte Wasem et al. (2023, S. 22-24).

6 Im ambulanten Bereich nehmen nur 1,2 % der Pflegebedürftigen Hilfe zur Pflege in Anspruch (BMG, 2025c, S. 16).

Eigenanteile durch weniger und zielgerichtete Regulierung senken

Unabhängig von der Finanzierung der Eigenanteile sollten die Ursachen der Kostenentwicklung in den Blick genommen werden. Die in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Eigenanteile in der stationären Pflege sind maßgeblich auf regulatorische Rahmenbedingungen zurückzuführen, die Kostensteigerungen begünstigen und zugleich systematisch verhindern, dass Effizienzgewinne realisiert werden können.[7]

Pflegeeinrichtungen müssen zum einen hohe bauliche Anforderungen erfüllen: Vorgaben zu Energiestandards, Mindestgrößen von Gemeinschaftsflächen sowie Einzelzimmerquoten erhöhen die Investitionskosten und damit die Eigenanteile erheblich und erschweren die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Neubauten. Eine stringente Orientierung an den Präferenzen der Pflegebedürftigen ist nicht erkennbar, da deren Wahlmöglichkeiten durch verbindliche Vorgaben, etwa zu verpflichtenden Einbettzimmerquoten, erheblich begrenzt werden. Hinzu kommt, dass jedes Bundesland eigene Vorschriften erlässt. Diese Fragmentierung erschwert die Planung neuer Heime, verhindert Skaleneffekte und mindert die Attraktivität von Investitionsvorhaben.

Auch die Preisbildung für pflegebedingte Aufwendungen sowie für Unterkunft und Verpflegung unterliegt einer weitgehenden Regulierung. Pflegeeinrichtungen können ihre Vergütungssätze nicht frei festsetzen, sondern müssen diese mit den Pflegekassen und Sozialhilfeträgern verhandeln. Nach § 84 SGB XI sollen Pflegesätze leistungsgerecht sein und eine wirtschaftliche Betriebsführung ermöglichen. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit bleibt jedoch unbestimmt. In der Praxis stützen sich die Verhandlungen weitgehend auf die von den Einrichtungen vorgelegten Kostenkalkulationen, während den Kostenträgern regelmäßig eigene belastbare Kalkulationsgrundlagen fehlen. In der Folge nähert sich das System faktisch dem Prinzip der Selbstkostenerstattung an. Effizienzsteigerungen wirken sich in einem solchen System negativ auf zukünftige Verhandlungsspielräume aus, da niedrigere Kosten zu niedrigeren Pflegesätzen führen können. Umgekehrt besteht ein impliziter Anreiz, Kosten auf einem konstant hohen Niveau zu halten. Diese Kostenproblematik wird durch weitere regulatorische Vorgaben verstärkt. Seit 2022 ist eine tarifgerechte Entlohnung Voraussetzung für den Abschluss eines Versorgungsvertrags. Kostensteigerungen infolge tariflicher Abschlüsse können somit vollständig an die Kostenträger weitergegeben werden, die nicht Teil der

7 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Arentz (2025) und die dort angegebene Literatur.

Tarifverhandlungen sind und damit die Angemessenheit hoher Tarifabschlüsse nicht prüfen können.

Insgesamt führen die regulatorischen Rahmenbedingungen im stationären Bereich zu erheblichen Einschränkungen unternehmerischer Handlungsspielräume. Der zentrale Produktionsfaktor Pflegearbeit ist sowohl preislich als auch mengen- und qualifikationsseitig stark reguliert, ohne dass Versorgungsqualität systematisch gesichert ist. Gleichzeitig bestehen kaum Anreize zur Investition in effizienzsteigernde Technologien, da diese im Gegensatz zum Personaleinsatz nur eingeschränkt refinanziert werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine grundlegende Vereinfachung und Vereinheitlichung der Regulierung geboten, was auch in den Überlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe thematisiert wird (BMG, 2025a, S. 22-25). Sinnvoll wäre die Festlegung einheitlicher Qualitätsstandards für alle Wohnformen, kombiniert mit einer deutlich stärkeren, auch unangekündigten Aufsicht. Dies würde den Einrichtungen größere Freiheitsgrade bei der Wahl der Mittel eröffnen und könnte komplexe Prozessvorgaben teilweise ersetzen.

Zudem sollten alternative Mechanismen der Preisfindung geprüft werden. Eine vollständige Abkehr von Pflegesatzverhandlungen zugunsten marktlicher Preisbildung könnte Transaktionskosten senken und Effizienzanreize stärken, setzt jedoch funktionierenden Wettbewerb, ausreichende Kapazitäten und transparente Qualitätsinformationen voraus, die derzeit nur eingeschränkt gegeben sind. Alternativ könnten administrierte Preise, etwa regionale Durchschnittspreise auf Basis offengelegter Kosten, Effizienzanreize erzeugen. Die sachgerechte Abgrenzung der Vergleichsregionen stellt dabei allerdings eine zentrale Herausforderung dar, da sowohl zu kleinteilige als auch zu grobe Zuschnitte Fehlanreize setzen können.

Fazit

Die Leistungen der Pflegeversicherung sollten angesichts der heute schon hohen Beitragsbelastung der Erwerbstätigen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Zielgenauigkeit überprüft werden. Leistungsanpassungen können sozial abgefedert werden und beteiligen die älteren Generationen an der Stabilisierung der Finanzierung der Pflegeversicherung.

Im Bereich der stationären Eigenanteile ist es notwendig, die Ursachen der hohen Kostensteigerungen zu adressieren. Eine Absicherung der Eigenanteile sollte dann im Hinblick auf Generationengerechtigkeit kapitalgedeckt erfolgen.

Literatur

Arentz, C. (2025). Stationäre Langzeitpflege: Status quo und Zukunftsperspektiven. *VSSAR – Vierteljahresschrift für Sozial- und Arbeitsrecht*, *43*(4), 327–347.

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

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege". (2025). *Fachliche Eckpunkte für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2025a). *Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung: 1995-2024*.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2025b). *Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung*. Stand: 27. November 2025.

Büscher, A., Stelzig, S., Peters, L., Lübben, A. & Yalymova, I. (2023). *Zu Hause pflegen – zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Die VdK-Pflegestudie – Abschlussbericht*.

GKV-Spitzenverband. (2013). *Vernetzung von Hilfen für pflegebedürftige Kinder*.

Kofahl, C. & Nickel, S. (2021). *Expertise zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf für Eltern mit einem pflegebedürftigen Kind*.

Medicproof. (2024). *Pflegegrad 1 in der Begutachtung—Datenanalyse und Gutachterbefragung*.

Rothgang, H., Burfeindt, C., Czwikla, J. & Müller, R. (2025). *Barmer Pflegereport 2025: Pflegeverläufe bei Akutereignissen und Erkrankungen mit progredientem Verlauf*. Barmer Institut für Gesundheitssystemforschung.

Sozialverband VdK. (2022). *Nächstenpflege: Alleingelassen und in Bürokratie erstickt*.

Wasem, J., Arentz, C., Buettner, T., Papaspyratos, C. & Rolfs, C. (2023). *Die Pflege+ Versicherung. Vorschlag für eine generationengerechte, paritätische Pflegekostenversicherung*.

Wasem, J., Arentz, C., Buettner, T., Papaspyratos, C. & Rolfs, C. (2024). *Stellungnahme des Experten-Rats 'Pflegefinanzen´ zum Kabinettsbeschluss der Bundesregierung Zukunftssichere Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung – Darstellung von Szenarien und Stellschrauben möglicher Reformen und dem Vorschlag des Bundesgesundheitsministers, Prof. Dr. Karl Lauterbach, zu einer Obergrenze der Einrichtungseinheitlichen Eigenanteile in der stationären Pflege und dem Vorschlag des Ministerpräsidenten Michael Kretschmer und dem Landesgesundheitsminister Karl- Josef Laumann zu einer Pflegevollversicherung*.

Wasem, J., Arentz, C., Buettner, T., Papaspyratos, C. & Rolfs, C. (2025a). *Ambulante Pflege. Analyse möglicher Absicherungsbedarfe und geeigneter Finanzierungslösungen*.

Wasem, J., Arentz, C., Buettner, T., Papaspyratos, C. & Rolfs, C. (2025b). *Stellungnahme des Experten-Rat Pflegefinanzen zum Start der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Ministerebene zur Reform der Pflegeversicherung und zum Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD „Verantwortung für Deutschland"*.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2022). *Nachhaltige Finanzierungen von Pflegeleistungen*.

Title: ***Reform of long-term care insurance: More efficient benefits and stronger capital coverage***

Abstract: *The tense financial situation of social care insurance will worsen significantly as the baby boomers reach the age when they will need care. In order to avoid placing an even greater burden on contributors, reforms should focus primarily on the expenditure side. To this end, benefits should be reviewed and prioritized, and parallel financing structures should be eliminated. Pay-as-you-go financing should be stabilized through greater capital coverage. In addition, it makes sense to cover co-payments through private supplementary insurance. Simplified and standardized regulation of the long-term care sector can also reduce costs and, as a result, co-payments.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0045

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 161-165
JEL: H53, H55, J18

Steffen J. Roth

Der Pflegemindestlohn sollte bei der Pflege-Reform auf den Prüfstand

Der „Zukunftspakt Pflege" liegt vor und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat ein breites Bündel an Vorschlägen erarbeitet, das durchaus sinnvolle Impulse enthält, jedoch keinen systematischen Durchbruch verspricht. Da die Eigenanteile und Beitragssätze seit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 stark gestiegen sind und Zuschüsse aus Bundesmitteln die Finanzierung nur vorübergehend stabilisieren, wächst der Reformdruck erheblich. Ein wesentlicher Kostenfaktor bleibt dabei jedoch bislang weitgehend unbeachtet: Die branchenspezifischen Pflegemindestlöhne sind spätestens seit der Einführung des allgemeinen Mindestlohns auf den Prüfstand zu stellen. Fazit: Eine auf Lohnregulierung konzentrierte Politik greift zur Lösung der Strukturprobleme zu kurz.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege" hat im Dezember 2025 ihren Abschlussbericht vorgelegt (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege", 2025). Die darin diskutierten Maßnahmen und Instrumente werden wohl in den politischen Vorschlägen und im Gesetzgebungsprozess dieses Jahres eine Rolle spielen. Einen Durchbruch hingegen versprechen sie nicht. Dabei erscheint eine Reform der Pflegeversicherung mehr als überfällig und Bundesgesundheitsministerin Nina Warken kündigt auf ihrer Webseite an, die Pflegeversicherung stünde „vor einer der größten Reformen der letzten Jahrzehnte" (BMG, 2025).

Unterdessen steigen die individuell zu tragenden Belastungen der Pflegebedürftigen in atemberaubender Geschwindigkeit. Im Januar 2026 berichtete der Verband der Ersatzkassen (VDEK), dass der Eigenanteil von vollstationär in Pflegeheimen wohnenden Pflegebedürftigen im ersten Jahr im bundesweiten Durchschnitt auf 3.245 € pro Monat gestiegen ist (VDEK, 2026a; 2026b). Seit der Gründung der Pflegeversicherung sind auch die Beiträge der Versicherten eindrucksvoll gestiegen. So liegen beispielsweise die Beiträge kinderloser Versicherter heute nicht mehr bei 1,7 % des Bruttoeinkommens, sondern bei 4,2 %.[1] Damit diese Steigerungen nicht zu deutlich ausfallen müssen, stabilisieren unverzinste Darlehen des Bundes die Pflegeversicherung. Im Jahr 2025 gab es ein Darlehen in Höhe von 0,5 Mrd. €. Für 2026 waren zunächst weitere 1,5 Mrd. € als Darlehen vorgesehen, die dann im parlamentarischen Verfahren um weitere 1,7 Mrd. auf insgesamt 3,2 Mrd. € aufgestockt wurden (Hausding, o. D.).

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst skizziert, welche Schritte im Eckpunktepapier des „Zukunftspakts Pflege" vom 11. Dezember 2025 angeregt werden. In einer kurzen Einordnung wird klar, dass diese Maßnahmen zwar sicher alle eine nähere Prüfung wert sind, die Probleme aber weder schnell und nachhaltig lösen werden noch ohne breite politische Diskussion umsetzbar sind. Im Anschluss wird daher vor allem auf die Begründung und Wirkung der zentralen Regulierungen des Pflegelohnes eingegangen. Diese Regulierungen werden selten unvoreingenommen diskutiert, weil eine genauere Betrachtung in großen Teilen der Bevölkerung und Politik als nicht angemessen wahrgenommen wird. Jedenfalls dann, wenn dabei deutlich wird, dass die Löhne zwar verdient sein mögen, zugleich aber auch bezahlt werden müssen und damit unmittelbar etwas mit den Kosten der Pflegebedürftigkeit zu tun haben.

1 Tatsächlich besteht ein Kontinuum der Beiträge von 2,6 % (Versicherte mit fünf und mehr Kindern unter 25 Jahren), 3,6 % (Versicherte mit einem Kind unter 25 Jahren oder Versicherte, deren Kinder älter als 25 Jahre sind) oder eben 4,2 % für kinderlose Versicherte.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Steffen J. Roth ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. Er lehrt an der Universität zu Köln und an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.

Wesentliche Vorschläge der Bund-Länder-Kommission

Unter dem Gesichtspunkt der Finanzierungsstabilisierung diskutiert die Kommission die Prüfung von zusätzlichen Einnahmen, z. B. die Einbeziehung von Kapital- und Mieteinkünften bei der Verbeitragung oder die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Solche Maßnahmen würden ähnlich wie höhere Steuerzuschüsse mittelfristig den Finanzierungsdruck auf die lohnbezogenen Beiträge senken. Allerdings sind sie *erstens* langfristig keine Lösung für das eigentlich zugrundeliegende Problem des demografischen Wandels, da sie weiterhin dieselbe Erwerbstätigengeneration treffen, und *zweitens* kurzfristig mit erheblichem Diskussionsbedarf auf der normativen Ebene verbunden: Insbesondere die Einbeziehung weiterer Einkunftsarten wäre eine Abkehr vom klassischen Sozialversicherungsmodell der lohnbezogenen Beiträge hin zu einem Solidarmodell. Ob dies gewollt und systemgerecht ist, kann hier nicht diskutiert werden. Da eine Verbeitragung von Lohn- und Mieteinkünften aber keineswegs automatisch eine bedürftigkeitsgeprüfte Hilfe und eine an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit orientierte Finanzierung bedeutet, erscheinen diese Maßnahmen nicht ohne gründliche politische Debatten und rechtliche Prüfungen ratsam.

Zur Verbesserung der Versorgungssituation von Pflegebedürftigen verspricht sich der Bericht einen Beitrag von Einzelpflegepersonen (§ 77 SGB XI). Diese Regelung ermöglicht es, qualifizierte selbstständige Pflegekräfte direkt in die vertragliche Versorgung einzubinden, um Lücken in der ambulanten oder häuslichen Pflege zu schließen. Zu welchen Effekten im Gesamtgefüge der Pflege diese Maßnahmen beitragen, wird die praktische Erfahrung zeigen. Klar ist jedoch a priori, dass Einzelpflegepersonen die Flexibilität des Systems erhöhen, jedoch keinen spürbaren Beitrag zur Lösung des Pflegefachkräftemangels leisten werden, da dadurch nicht mehr Pflegekräfte verfügbar sein werden, sondern sich nur deren Einsatz ändert (Substitutionseffekt).

Schnell umsetzbar und vermutlich tatsächlich kostensparend für die Soziale Pflegeversicherung wäre die Anpassung der Schwellenwerte für die Pflegegrade 1 bis 3. Dies würde allerdings einer Leistungskürzung für zukünftige Pflegebedürftige entsprechen und damit das normative Urteil voraussetzen, dass die bisherige Gestaltung der Pflegeversicherung unnötig großzügig war. Ob damit insgesamt in der Pflege Kosten gesenkt und der Fachkräftemangel gemindert werden kann, käme darauf an, ob die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen dies genauso sehen oder vollständig privat finanziert gegenhalten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Zukunftspakt Pflege zwar viele unterschiedliche Maßnahmen und Ideen diskutiert, darunter auch innovative Ansätze wie der Einsatz von KI, Digitalisierung und Prävention, die finanzielle Stabilität jedoch primär durch Leistungskürzungen für Pflegebedürftige, die Rückverlagerung der Finanzierungslasten auf die Familien und erweiterte Finanzierungsbeiträge zu lösen versucht. Diese Maßnahmen bedürfen – vorsichtig formuliert – einer Generaldebatte um die Steuer- und Sozialpolitik insgesamt, wenn sie nicht unsystematische Fremdkörper darstellen sollen.

Die Lösungen für diese komplexen Probleme sind also nicht einfach. Der Blick auf wesentliche Kostentreiber und Bestimmungsfaktoren der Versorgungslage mit Fachkräften lohnt daher. Dazu gehören zweifellos die Löhne und ihre Entwicklung.

Wirkungen der Lohnregulierung auf die Entlohnung in der Pflege

Pflegearbeit ist körperlich und psychisch anspruchsvoll. In der politischen und öffentlichen Debatte besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Pflegekräfte gesellschaftlich unverzichtbare Leistungen erbringen und hierfür angemessen entlohnt werden sollten. Da die Löhne solche politisch erwünschten Höhen nicht oder nicht schnell genug erreichten, wurde in Deutschland der Pflegemindestlohn (seit 2010) eingeführt. Die offiziellen Zielsetzungen dieser Maßnahme lauten: *Erstens* sollen „faire“ und höhere Löhne gezahlt werden, *zweitens* soll der Pflegeberuf dadurch attraktiver werden, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Versorgungssicherheit zu verbessern.

Betrug der branchenspezifische Mindestlohn für den Pflegesektor bei seiner Einführung 2010 noch 8,50 € (West) bzw. 7,50 € (Ost), wird er für ungelernte Pflegehilfskräfte im Juli 2026 auf 16,52 € steigen. Für qualifizierte Pflegekräfte mit einem Jahr Ausbildung wird er dann 17,80 € betragen, Pflegefachkräfte werden mindestens 21,03 € pro Stunde verdienen. Bereits die Löhne von Pflegehilfskräften liegen damit deutlich über dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 13,90 €. Das entspricht einem Vorsprung der Pflegehilfskräfte im Vergleich zu Beschäftigten im allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 18,85 %.[2]

Die Pflegelöhne in Deutschland weisen also – auch aufgrund der Tariftreue-Regelung (seit 2022) – eine höhere Dy-

2 Vor der Erhöhung im Juli liegt der Mindestlohn bei Pflegehilfskräften bei 16,10 € und der gesetzliche Mindestlohn bei 13,90 €. Der Vorsprung für die Pflege liegt also aktuell bei 15,8 %.

namik auf als der allgemeine Durchschnittslohn[3]. Während der Durchschnittslohn in Deutschland zwischen Dezember 2020 und Juli 2025 um 15 % gestiegen ist, stieg der Pflegemindestlohn für Hilfskräfte um 42 %. Der Pflegemindestlohn für qualifizierte Pflegekräfte stieg im selben Zeitraum um 53 %, der der Pflegefachkräfte sogar um 81 %.[4] Der gesetzliche Mindestlohn ist im gleichen Zeitraum um 35 % gestiegen. Die Lohnsteigerungen in der Pflege in den vergangenen Jahren erklären sich also keineswegs vollständig durch den allgemeinen Trend der überproportionalen Steigerungen im Niedriglohnbereich.

Einordnung der Lohnentwicklungen in die wirtschafts- und sozialpolitische Debatte

Natürlich können Löhne im Pflegebereich auch marktgetrieben steigen. Aus der Deskription der Lohnentwicklungen im letzten Abschnitt ist also nicht ohne Weiteres ablesbar, welche Anteile der Lohnsteigerungen kausal auf die Regulierungen zurückzuführen sind und welche auch ohne diese zu erwarten gewesen sind. Lohnsteigerungen sind auf freien Arbeitsmärkten insbesondere dort zu erwarten, wo Einrichtungen im Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte stehen. Die steigenden Zahlen von Pflegebedürftigen und die immer schwierigeren Konstellationen für innerfamiliäre, häusliche Pflege durch Angehörige haben zu einer deutlich größeren Nachfrage nach Pflegepersonal geführt. Und sie lassen weitere Steigerungen erwarten. Die Faktoren sind demografischer Natur, wie etwa weniger Kinder je pflegebedürftiger Person und ein höheres Alter der Pflegebedürftigen und entsprechend der Kinder. Zudem bestehen größere räumliche Entfernungen zwischen pflegebedürftigen Eltern und deren Kindern sowie höhere berufliche Anforderungen an die Kinder, die deren Flexibilität für Pflegetätigkeiten einschränken. Hinzu tritt eine allgemein höhere Nachfrage nach professioneller Pflege schon zur Sicherstellung einer ausreichenden Qualität der Pflegeleistungen.

Normativ wird in der politischen und öffentlichen Lohndebatte häufig von „gerechten“ Löhnen gesprochen. Dieser Begriff der Lohngerechtigkeit ist allerdings nicht nur hochgradig emotional aufgeladen, sondern auch inhaltlich unbestimmt. Unbeantwortet bleibt bereits die Frage, wem gegenüber die Löhne gerecht sein sollen (Beschäftigten, Beitragszahlern, Pflegebedürftigen).

3 Betrachtet wird von Destatis (o. D.) im „Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen“ der durchschnittliche Bruttostundenlohn aller tariflich vereinbarten Grundentgelt pro Arbeitsstunde.

4 Dabei zeigt die Betrachtung der tatsächlichen Pflegelöhne, dass die tatsächlich gezahlten durchschnittlichen Löhne im Fall der Pflegefachkräfte den in der Pflegemindestlohnverordnung festgelegten Wert deutlich übertreffen. Entsprechend höher wäre der Indexwert.

Aus der Perspektive überforderter Pflegebedürftiger und deren Angehörigen mag man den hart arbeitenden Pflegekräften von Herzen jede Lohnsteigerung gönnen. Ob allerdings Personalkosten, die als wesentliche Treiber der Pflegekosten insgesamt die Eigenanteile der Pflegebedürftigen über 3.200 € monatlich steigen lassen, diesen hilfebedürftigen Menschen, ihren Bedarfen und ihren Fähigkeiten „gerecht“ werden, sei dahingestellt.[5]

Eine rein existenzsichernde Funktion jedenfalls erfüllen die Pflegemindestlöhne nicht. Schon deshalb nicht, weil bereits die niedrigeren allgemeinen gesetzlichen Mindestlöhne existenzsichernd sein sollen.

Auswirkungen der Lohnregulierung auf die Versorgung der Pflegebedürftigen

Ein zentrales Ziel der Lohnregulierung ist die Verbesserung der Versorgungssicherheit. Auf den ersten Blick erscheint es trivial zu schlussfolgern, dass höhere Löhne die Arbeit in der Pflege attraktiver machen. Wenn mehr Menschen das Arbeiten in Pflegeberufen reizvoll finden und sich beruflich entsprechend orientieren, könnte dies die Versorgungssicherheit für die Pflegebedürftigen erhöhen. Für eine sachgerechte Bewertung der Pflegelohnregulierung in Hinblick auf die Versorgung der Pflegebedürftigen ist allerdings zwischen kurzfristigen Anpassungsreaktionen und langfristigen Strukturwirkungen zu unterscheiden.

Kurzfristig führen höhere, gesetzlich vorgegebene Lohnuntergrenzen zu einem unmittelbaren Anstieg der Personalkosten in Pflegeeinrichtungen. Da die Pflegeeinrichtungen die Personalkostensteigerungen erst mit zeitlicher Verzögerung in den Verhandlungen mit der Pflege- und Krankenversicherung zu refinanzieren versuchen können, statt unmittelbar die Preise zu erhöhen, reagieren Einrichtungen häufig mit internen Anpassungen. Dazu zählen eine Verdichtung der Arbeitsabläufe, eine steigende Arbeitsbelastung des vorhandenen Personals sowie eine Zurückhaltung bei Neueinstellungen. Solche Maßnahmen erhöhen den Druck auf das verbleibende Pflegepersonal und verschlechtern die Arbeitsbedingungen. Welcher Effekt hier überwiegt, d. h. ob die Maßnahmen die Pflegeberufe attraktiver machen (höheres Gehalt) oder weniger attraktiv (steigende Arbeitsbelastung) kann a priori nicht gefolgert werden.

Auch die Beitrags- und Steuerzahler sowie die Pflegebedürftigen selbst spüren die steigende Kostenbelastung

5 Laut dem Verband der Ersatzkassen e.V. (VDEK, 2026a) sind gestiegene Pflegepersonalkosten die Hauptkostentreiber der steigenden Eigenbeteiligungen der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen.

sofort, ohne dass kurzfristig bereits mehr Personal attrahiert worden wäre. Nur zur Erinnerung: Die Beitragssätze der kinderlosen Versicherten sind seit 1996 um fast das Zweieinhalbfache gestiegen.[6] Zugleich sind die von den Pflegebedürftigen durchschnittlich zu zahlenden Eigenanteile von monatlich rund 1.600 € in 2015 auf monatlich 3.245 € in 2026 gestiegen. Diese individuellen Kostensteigerungen wirken indirekt auch auf die Versorgungslage der Pflegebedürftigen zurück.

Gleichzeitig erhöhen steigende Lohnkosten – zusammen mit weiteren regulatorischen Vorgaben – die wirtschaftliche Unsicherheit für die Träger und Investoren. Insbesondere bei privaten und freigemeinnützigen Trägern führt ein höheres Risiko tendenziell zu Investitionszurückhaltung. Die privaten Investitionen werden aber dringend gebraucht: Bis 2040 besteht ein Investitionsbedarf von rund 125 Mrd. € für Pflegeinfrastruktur, insbesondere zum Umbau bestehender Pflegeheime und zum Neubau weiterer Heime und Senioreneinrichtungen (RWI, 2024). Bereits heute fehlen hunderttausende Pflegeheimplätze.

Langfristig können sich andere Effekte einstellen. Höhere Löhne können die Attraktivität des Pflegeberufs steigern und Ausbildungs- sowie Berufsentscheidungen beeinflussen. Ob und in welchem Umfang dieser Effekt eintritt, hängt entscheidend davon ab, ob die höheren Löhne von dauerhaft tragfähigen Arbeitsbedingungen, verlässlichen Dienstplänen und realistischen Karriereperspektiven begleitet werden.

Sofern Arbeitgeber im Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte stehen, sind höhere Löhne ein wichtiger Parameter, um mit attraktiven Arbeitsbedingungen dringend benötigte Pflegekräfte anzuwerben bzw. zu halten. Dafür braucht man aber keine regulierten Löhne, im Modell steigt schlicht der markträumende Gleichgewichtslohn. Der tatsächliche durchschnittliche Stundenlohn für Pflegefachkräfte 2026 beispielsweise liegt bundesweit nach Schätzungen zwischen 23,40 € und 24,60 € und damit über dem Mindestlohn von 20,50 € (seit Juli 2025) bzw. 21,03 € (ab Juli 2026). Arbeitnehmer bieten bei höheren Löhnen im Regelfall mehr Arbeitszeit an (Medi-Karriere, 2025). Dieses höhere Arbeitsangebot ermöglicht eine bessere Versorgung durch professionelle Pflege, dem auch eine entsprechende Zahlungsbereitschaft gegenübersteht.

Gesetzlich regulierte Mindestlöhne erhöhen die Stundenlöhne aber per Definition über das Gleichgewicht hinaus, sodass die Löhne nicht durch die Produktivität gedeckt sind. In einem freien Arbeitsmarkt bedeutet das, dass die Arbeitgeber zu diesen höheren Löhnen weniger Pflegekräfte nachfragen als vorher, damit sie ihr Pflegepersonal kostendeckend beschäftigen können. Weniger Personal bedeutet tendenziell eine schlechtere Versorgung der Pflegebedürftigen.

Um die Bedingungen aufzuzeigen, unter denen die erhöhte Anzahl ausgebildeter Pflegekräfte zu einer besseren Versorgung der Pflegebedürftigen führt, muss der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigungsmenge berücksichtigt werden. Denn mittel- oder langfristig könnten aufgrund höherer Löhne auch im Fall der regulierten Löhne tatsächlich mehr junge Menschen Pflegeberufe erlernen. Dieses höhere Angebot würde im Fall freier Lohnbildung im zweiten Schritt zu sinkenden Reallöhnen führen. Wenn höhere Löhne im ersten Schritt zu einer steigenden Anzahl von Pflegekräften führen, mindert dies den Fachkräftemangel. Personal ist weniger knapp. Bei geringerer Knappheit können die Löhne im Vergleich zu anderen Berufsgruppen wieder zurückfallen. Erst diese geringeren Personalkosten pro Arbeitsstunde ermöglichen wiederum einen höheren Personaleinsatz. Die Versorgung der Pflegebedürftigen würde sich verbessern. Dies wäre jedoch nur bei niedrigeren Löhnen oder einer höheren Produktivität der Fall. Sonst nicht.

Zugleich wirken Mindestlöhne auch auf die Beschäftigung höher qualifizierter Fachkräfte. Die durch Regulierungen im Niedriglohnsegment erhöhten Löhne reduzieren im ersten Schritt Lohnabstände zwischen den Qualifikationsstufen. Dies kann besser bezahlte Arbeitnehmer demotivieren, weshalb im zweiten Schritt mittelfristig auch deren Löhne steigen (oder deren Arbeitsangebot sinkt). Werden in der Mindestlohngruppe weniger Arbeitskräfte beschäftigt, müssen außerdem höher Qualifizierte Teile der zuvor von weniger Qualifizierten erledigten Aufgaben übernehmen. Auch dies demotiviert besser ausgebildete Fachkräfte. Und es senkt gleichzeitig ihre eigene durchschnittliche Produktivität. Beide Entwicklungen erhöhen nicht die Versorgungssicherheit für die Pflegebedürftigen (Gregory & Zierahn, 2022; Caires, 2025).

Insgesamt zeigt sich, dass kurzfristige Kosten- und Belastungseffekte nicht automatisch durch positive Strukturwirkungen kompensiert werden. Ohne flankierende Maßnahmen besteht die Gefahr, dass höhere Löhne zwar schnell zu höheren Pflegekosten führen, dabei jedoch nicht tatsächlich helfen, die strukturellen Engpässe zu überwinden. Eine politisch motivierte Konzentration auf die Lohnregulierung greift daher zu kurz,

6 Die Beiträge lagen 1996 bei 1,7 % der beitragspflichtigen Einnahmen und sind für kinderlose Versicherte bis 2026 auf 4,2 % gestiegen.

wenn die unterschiedlichen Zeithorizonte nicht explizit berücksichtigt werden.

Ordnungspolitische Handlungsempfehlungen

Die vorliegende Analyse verdeutlicht, dass die staatliche Lohnregulierung in der Pflege zwar Lohnsteigerungen in den unteren Entgeltgruppen bewirkt, dabei aber zugleich mit erheblichen Zielkonflikten behaftet ist. Aus normativer Sicht erscheint diese Intervention nur eingeschränkt gerechtfertigt: Die Pflegemindestlöhne liegen bereits signifikant über dem allgemeinen Mindestlohn, während die Kostensteigerungen in der Pflege enorm sind und eine nachhaltige Verbesserung der Versorgungssicherheit für Pflegebedürftige durch die Lohnregulierung kaum erwartet werden kann.

Kurzfristig führen die gesetzlichen Lohnuntergrenzen zu einer Kostensteigerung, die Investitionen hemmt, die Arbeitsverdichtung fördert und die Eigenanteile der Pflegebedürftigen massiv belastet, obwohl auch Bundeszuschüsse und Versicherungsbeiträge steigen. Langfristig bleibt fraglich, ob höhere Löhne allein die Berufsattraktivität steigern können, solange strukturelle Engpässe in der Arbeitsorganisation und Finanzierung bestehen. Ohne flankierende Reformen drohen höhere Löhne lediglich die professionellen Pflegeleistungen zu verteuern, ohne die Versorgungskapazitäten zu erweitern. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die gegenwärtige Pflegelohnregulierung allein kein geeignetes Instrument zur Sicherung guter Arbeitsbedingungen in der Pflege und zur verbesserten Versorgung von Pflegebedürftigen darstellt. Von der gegenwärtigen Ausgestaltung profitieren weder Pflegebedürftige noch Beitragszahler oder Investoren. Selbst der langfristige Nutzen für die Beschäftigten in der Pflege bleibt angesichts steigender Belastungen und ausbleibender Beschäftigungseffekte zweifelhaft.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist daher eine Neuausrichtung geboten. Statt auf administrativen Lohnfestsetzungen sollte der Fokus auf Instrumenten liegen, die direkt an den Ursachen der Versorgungskrise ansetzen: Der Ausbau von Ausbildungskapazitäten, die Beschleunigung der Anerkennung ausländischer Abschlüsse sowie eine gezielte Erwerbsmigration könnten das Arbeitsangebot im Pflegesektor erhöhen. Durch Entbürokratisierung, Digitalisierung und eine klare Aufgabenabgrenzung können Fachkräfte zugleich von administrativen Tätigkeiten entlastet werden. Solche Produktivitätsgewinne eröffnen eventuell Spielräume für Lohnsteigerungen, ohne die Kosten pro Pflegeleistung im gleichen Maße zu erhöhen.

Literatur

BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2025, 19. Dezember). *Das ändert sich 2026 in Gesundheit und Pflege*.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“. (2025). *Fachliche Eckpunkte für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung.*

Caires, F. B. (2025, 22. Oktober). *The „spillover effects“ of the minimum wage, with Filipe B. Caires*. European University Institute.

Destatis. (o.D.). Destatis, Statistisches Bundesamt, Datenbank GENESIS-online. Vierteljährlicher Index der Tarifverdienste und Arbeitszeiten - Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen, abrufbar unter www.destatis.de/genesis mit Code 62221.

Gregory, T. & Zierahn, U. (2022). When the minimum wage really bites hard: The negative spillover effect on high-skilled workers. *Journal of Public Economics*, 206, 104582.

Hausding, G. (o. D.). *Deutscher Bundestag – Höheres Darlehen für die Pflegeversicherung im Gesundheitsetat 2026*.

Medi-Karriere. (2025, 9. Oktober). *Pflegefachkraft Gehalt und Tarifverträge 2026*.

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. (2024). Bewertung der Tariftreueregelung – Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (GVWG). Dörte Heger und Rebecca Leber mit Förderung des bpa Arbeitgeberverband e. V. [unveröffentliches Manuskript].

VDEK – Verband der Ersatzkassen e. V. (2026a). *Pflegebedürftige in Pflegeheimen müssen erneut mehr aus eigener Tasche bezahlen: Eigenanteil steigt auf durchschnittlich 3.245 Euro im ersten Aufenthaltsjahr* [Pressemitteilung].

VDEK – Verband der Ersatzkassen e. V. (2026b). *Finanzielle Belastung einer/eines Pflegebedürftigen im Pflegeheim in EUR je Monat nach Aufenthaltsdauer* [Dataset].

Title: ***The minimum wage for care workers should be reviewed as part of the care reform***

Abstract: *Despite enormous increases in contribution rates and subsidies from federal funds, the personal contributions that people in need of care have to pay have exploded since the introduction of social care insurance in 1995. However, politicians are shying away from major reforms. The federal-state working group has presented a smorgasbord of ideas that provide useful impetus. However, one significant cost factor has been largely ignored so far: the industry-specific minimum wages for care workers have been difficult to justify since the introduction of the general minimum wage, if not before. At the same time, the associated costs indirectly increase the workload of nursing staff. This not only makes caring for those in need of care more expensive, but also potentially worsens the quality of care.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0046

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 166-170

JEL: I13, I18, H55

Hendrik Schmitz

Die Zeit für Reformen ist jetzt! Potenziale im Pflegeheimmarkt und nachhaltige Finanzierung

Die soziale Pflegeversicherung steht angesichts der demografischen Alterung vor wachsenden finanziellen und strukturellen Herausforderungen. Steigende Beitragssätze, zunehmende Eigenanteile und ein künftig stark wachsender Bedarf an Pflegeleistungen werfen die Frage auf, wie eine nachhaltige Finanzierung und ausreichende Versorgung in der Langzeitpflege sichergestellt werden können. Dieser Beitrag untersucht Reformansätze für eine beitragssatzstabile Finanzierung mit einem Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung sowie einer stärkeren Fokussierung der Leistungen auf existenzielle Pflegerisiken. Zudem wird analysiert, wie mehr Wettbewerb, geringere Regulierung, größere Investitionsanreize für privates Kapital sowie produktivitätssteigernde Maßnahmen im stationären Pflegesektor zur Ausweitung des Angebots und zur Dämpfung der Kosten beitragen können.

Die Langzeitpflege in Deutschland steht vor vielen Herausforderungen, wobei die folgenden drei zu den größten gehören. Insbesondere durch die Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre ist der Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) stark angestiegen (Herausforderung 1). Projektionen verschiedener Forscher:innen sehen einen ungebremsten Anstieg in den nächsten Jahrzehnten voraus, teilweise bis über 7 % im Jahr 2050, wenn es nicht zu umfassenden Strukturreformen kommt (z. B. Heger et al., 2023; IGES Institut, 2024; Breyer, 2025). Spätestens ab 2040, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in das Hochaltrigenalter eintreten, wird die demografische Belastung für die Langzeitpflege voll wirksam. Mit dem Erreichen des 80. Lebensjahres dieser Kohorten ist ein deutlicher Anstieg der Pflegeprävalenz zu erwarten.

Trotz steigender SPV-Beiträge steigen auch die Eigenanteile, die Pflegebedürftige zu zahlen haben, insbesondere für Leistungen im Pflegeheim (Herausforderung 2). Ein wachsender Anteil der Heimbewohner ist auf Sozialhilfe („Hilfe zur Pflege“) angewiesen, um diese Kosten tragen zu können.

Beide Herausforderungen sind zunehmend in der öffentlichen Wahrnehmung angekommen. Derzeit vergeht keine Woche ohne einen Beitrag in einer überregionalen Zeitung mit einem Titel wie „Bei der Pflegeversicherung brennt die Hütte“ (Spiegel Online, 2026). Dagegen wird Herausforderung 3, die Rückkopplungswirkungen auf die beiden anderen hat, seltener diskutiert: der zusätzliche Bedarf an Plätzen für ambulante und stationäre Pflege, der sich durch die Bevölkerungsalterung ergibt und der benötigt wird, um die zukünftig steigende Nachfrage nach Pflegeleistungen überhaupt zu bedienen.

Die genannten Probleme sind der aktuellen und auch den vorherigen Bundesregierungen bekannt. Die „Bund-Länder-AG Zukunftspakt Pflege“ wurde eingesetzt, um Reformvorschläge zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung sowie zur Sicherstellung der Versorgung zu erarbeiten. Jüngst hat sie ihre Ergebnisse vorgelegt (Bund-Länder-AG, 2025). Während einige der dort gemachten Vorschläge zu begrüßen sind, greifen insbesondere die Vorschläge zur nachhaltigen Finanzierung zu kurz. Im Gegenteil, andiskutierte Maßnahmen wie der „Sockel-Spitze-Tausch“ oder die automatische Dynamisierung

Prof. Dr. Hendrik Schmitz ist Leiter des Kompetenzbereichs „Gesundheit“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Paderborn.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

von Pflegeleistungen sind zwar aus der Perspektive der Leistungsempfänger:innen wünschenswert, würden jedoch die Ausgaben (und somit die Beitragssätze) weiter ungebremst steigen lassen. Es bleibt unklar, wie einige der Vorschläge der AG zu einer „nachhaltigen Finanzierung“ beitragen sollen.

Mit diesem Beitrag plädieren wir dafür, das oft genannte Ziel der nachhaltigen Aufstellung der SPV endlich ernsthaft anzugehen. Zur Bewältigung von Herausforderung 1 sollte dies bedeuten, den Beitragssatz zur SPV ab sofort und für die Zukunft auf maximal 3,6 % (bzw. 4,2 % für Kinderlose) zu fixieren. Gleichzeitig sollte ab sofort ein ernst gemeinter Teilumstieg in eine Kapitaldeckung beginnen. Dieser sollte zudem aus den aktuellen Beiträgen zur SPV finanziert werden und nicht z. B. durch Steuergelder. Dies wird folgerichtig nur durch ein Zurückfahren früherer Leistungsausweitungen möglich.

Wir empfehlen zur Adressierung von Herausforderung 2 (wachsender Eigenanteil, vor allem im stationären Sektor) und Herausforderung 3 (wachsender Bedarf an Pflegeleistungen), das Potenzial marktwirtschaftlicher Elemente und privaten Kapitals zu nutzen, um zusätzlichen Bedarf überhaupt decken zu können ohne die Kosten weiter explodieren zu lassen. Hierzu sollte es attraktiver gemacht werden, private Investitionen im Pflegeheimmarkt zu generieren und mehr Wettbewerb ermöglicht werden.

Die zentrale Botschaft dieses Beitrags lautet: Die Debatte darf sich nicht allein darauf konzentrieren, wodurch zusätzliche Mittel für die SPV mobilisiert werden können. Die Belastung der Beitragszahlenden – insbesondere der jüngeren Generation – ist bereits hoch. Vielmehr muss es auch darum gehen, wie mit innovativen Ansätzen die Kosten gesenkt und gleichzeitig ein wachsender Bedarf gedeckt werden können.

Beitragssatzstabilität und Kapitaldeckung

Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass ein umlagefinanziertes System ohne eine harte Budgetrestriktion dazu neigt, Leistungsansprüche schrittweise auszuweiten, während die Finanzierungslast über steigende Beiträge oder Steuerzuschüsse verteilt wird. Das ist nur verständlich, insbesondere im Bereich der Langzeitpflege mit ihren vielen großen Belastungen für Gepflegte und deren gesamtes Umfeld, sowohl gesundheitlich als auch finanziell. Spätestens die aktuelle Wirtschaftslage gebietet es aber, die Lohnnebenkosten sowie die Steuerlast nicht weiter steigen zu lassen.

Wir schlagen daher vor, den SPV-Beitragssatz auf dem aktuellen Wert für die Zukunft zu fixieren. Die demografiebedingte Zunahme der Leistungsempfänger:innen in der Zukunft wird dann dazu führen, dass die SPV-Leistungen je Leistungsempfänger:in immer geringer ausfallen. Breyer (2025) schlägt daher vor, Mittel in substanzieller Höhe einem „Pflegevorsorgefonds 2“ zuzuführen. In diesem Fonds mit klar definierten Eigentumsrechten spart jede Geburtskohorte Mittel für sich selbst an, die später bei Pflegebedürftigkeit abgerufen werden können und die die sinkenden Leistungen der umlagefinanzierten SPV ausgleichen. Eher beispielhaft und ohne sich auf die konkrete Höhe festzulegen, rechnet Breyer (2025) die Wirkungen dieses Fonds durch, wenn er mit Mitteln in Höhe von monatlich 0,5 Beitragssatzpunkten gespeist wird.

Wenn man diese Zahl ernst nimmt und künftig 0,5 Beitragssatzpunkte in einen solchen Fonds fließen sollen und zugleich die für den bestehenden Pflegevorsorgefonds ab 2028 wieder vorgesehenen 0,1 Punkte integriert werden, entsteht ein zusätzlicher Kapitalbedarf in Höhe von 0,4 Prozentpunkten. Das entspricht ca. 7 Mrd. € jährlich.

Diese Mittel sollten nicht zusätzlich zu bisherigen erhoben werden. Würde man den Beitragssatz erhöhen oder Steuermittel verwenden, um dieses Kapital aufzubauen, während das Umlagesystem unverändert fortgeführt wird, entstünde eine ausschließliche Belastung der jüngeren Generation. Diese zahlt aber bereits für die Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre. Wir schlagen daher vor, die Leistungsausweitungen vergangener Jahre teilweise zurückzunehmen, um mit diesen eingesparten Mitteln die SPV wirklich nachhaltig aufzustellen.

Ein vergleichsweise bürokratiearmes Instrument hierfür könnte die Einführung einer Karenzzeit bei erstmaliger Einstufung in einen Pflegegrad sein. Es könnten überschlagsmäßig die benötigten 7 Mrd. € eingespart werden, wenn bei erstmaliger Einstufung in einen Pflegegrad finanzielle Leistungen in Pflegegrad 1 bis 3 erst nach zwölf Monaten gewährt würden. Personen, die direkt in Pflegegrad 4 oder 5 eingestuft werden, müssten sich mit einer dreimonatigen Karenzzeit auf finanzielle Leistungen gedulden. Diese Änderung wäre konsistent zu einer gezielten Rückbesinnung auf die Kernlogik der Pflegeversicherung: Die SPV sollte ihre begrenzen Mittel wieder stärker auf die Absicherung großer Pflegerisiken konzentrieren. Kurzfristige oder leichtere Pflegeepisoden sollten nicht im gleichen Umfang finanziert werden wie schwerere Fälle. Gerade in den niedrigeren Pflegestufen fanden aber die jüngsten Leistungsausweitungen statt. Aus ökonomischer Sicht wäre ein Karenzjahr zielgenauer als etwa die ebenfalls in der Öffentlichkeit diskutierte Abschaffung von Pflegegrad 1, da es keine systematischen Anreize zur Höherstufung in andere Pflegegrade setzt. Dennoch ist zu betonen, dass dies nur einer von vielen

möglichen Vorschlägen ist, um Leistungsausweitungen zurückzufahren.

Es bedarf keiner großen prophetischen Fähigkeiten, um zu erkennen, dass solche Maßnahmen außerordentlich unpopulär wären und die politischen Entscheidungsträger mit erheblichem Widerstand konfrontiert wären. Unklar ist aber auch, wie lange die Beiträge zur Sozialversicherung noch angehoben werden können, ohne starke Reaktionen der Arbeitnehmer:innen zu provozieren – ob an der Wahlurne oder beim Arbeitsangebot. Zudem sollte beachtet werden, dass Leistungseinsparungen in Höhe von 7 Mrd. € lediglich bedeuten würden, dass die SPV so viel wie etwa im Jahr 2023 ausgibt, also nur jüngste starke Anstiege eingedämmt würden.

Maßnahmen im stationären Pflegesektor: Weniger Regulierung, mehr Wettbewerb, mehr Produktivität

Auch mit Hinzunahme von Elementen der Kapitaldeckung wird die langfristige Stabilisierung von Eigenanteilen ohne zielgerichtete Maßnahmen im ausgabenstärksten Bereich, dem stationären Pflegesektor, vermutlich nicht gelingen. Alleine wegen des Personalmangels dürften insbesondere die Kosten für Pflegefachkräfte auch in Zukunft weiter steigen. Damit steigen die Kosten für professionelle Pflege und, bei fixierten Beitragssätzen, auch der Eigenanteil.

Unabhängig davon kommt der Bedarf an einem größeren Angebot von Pflegeleistungen hinzu. Nach Projektionen des RWI Pflegeheim Rating Reports 2024 (Heger et al., 2023) dürfte die Zahl der vollstationär versorgten Pflegebedürftigen von derzeit rund 800.000 deutlich ansteigen. Je nach Szenario ergibt sich daraus bis 2040 ein zusätzlicher Bedarf von 114.000 bis 373.000 stationären Pflegeplätzen. Die dafür erforderlichen Neu- und Reinvestitionen werden auf insgesamt 82 bis 125 Mrd. € geschätzt. Gleichzeitig steigt der Personalbedarf deutlich: Bis 2040 werden in der vollstationären und ambulanten Pflege zusätzlich 141.000 bis 331.000 Vollkräfte benötigt, darunter bis zu 206.000 Pflegefachkräfte (Heger et al., 2023). Gründe dafür sind nicht nur die demografische Alterung, sondern auch die Zunahme an Ein-Personen-Haushalten und höhere Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen, die die Verfügbarkeit von informeller Pflege verringern.

Die Bund-Länder-AG diskutiert auch den Umgang mit möglichen Versorgungslücken und schlägt vor, dass „Pflegekassen und Kommunen (mehr) Möglichkeiten eröffnet werden, selbst Träger von Pflegeeinrichtungen zu sein, z. B. soweit in einer Region eine Unterversorgung mit entsprechenden Angeboten festgestellt wurde und keine freigemeinnützigen oder gewerblichen Träger ein Angebot zur Verfügung stellen (Eigeneinrichtungen der Pflegekassen oder Kommunen).“ (Bund-Länder-AG, 2025, S. 20). Das ist zu begrüßen, allerdings gäbe es durchaus noch andere Möglichkeiten, zusätzliches Angebot zu schaffen und gleichzeitig möglicherweise die Kosten – und damit die Eigenanteile – zu senken: ein attraktiveres Umfeld zu schaffen, um privates Kapital im Pflegesektor anzuziehen. Hierzu ist es allerdings essenziell, mehr Freiheiten für Innovationen zu schaffen und übermäßige Regulierung abzubauen, denn privates Kapital kann nur dann fließen, wenn es sich für den Kapitalgeber auch lohnen kann.

Die gegenwärtige Steuerungslogik in der Pflege ist stark inputorientiert: Der Gesetzgeber reguliert Personalquoten, Raumgrößen, Dokumentationspflichten, Bauvorgaben und Preisverhandlungen, mitunter im Detail. Dadurch ergibt sich ein stark regulierter Markt mit ungenutztem Potenzial an Innovationsfähigkeit und entsprechend steigenden Preisen. Bezugnehmend auf den RWI Pflegeheim Rating Report 2024 (Heger et al., 2023) nennen wir im Folgenden einige Punkte, die dem entgegenwirken sollen.

Investitionshemmnisse abbauen und Innovationen zulassen

Der benötigte Ausbau der stationären Kapazitäten erfordert in den kommenden Jahren Milliardeninvestitionen. Seit längerem ziehen sich die Bundesländer zunehmend aus der Investitionskostenfinanzierung zurück. Die Investitionskosten werden daher auf die Bewohner umgelegt – ein wichtiger zusätzlicher Grund für sehr hohe Eigenanteile. Privates Kapital könnte diese Lücke zumindest teilweise schließen. Doch gerade hier wirkt die Regulierungsdichte investitionshemmend. Komplexe Genehmigungsverfahren, langwierige Abstimmungsprozesse, detaillierte bauliche Vorgaben – etwa starre Ein-Bett-Zimmer-Quoten –, kleinteilige Struktur- und Personalmixvorgaben sowie eine enge Preisregulierung erhöhen die Planungsunsicherheit und senken die Attraktivität. Investoren müssen darauf entweder mit höheren Preisforderungen oder mit Zurückhaltung reagieren.

Je stärker der Gesetzgeber betriebliche Details vorgibt, desto weniger Raum bleibt für unterschiedliche Geschäftsmodelle und Kostenstrukturen. Das ist gut gemeint, verteuert jedoch den Bau und Betrieb von Einrichtungen. Darunter leidet auch die Angebotsvielfalt und damit auch die Möglichkeit, Versicherten mehr Auswahl zu bieten: höhere Standards für höhere Eigenanteile und einfachere für geringere Eigenanteile. Daher sollte gelten: weniger detaillierte Strukturvorgaben, mehr Ergebnisorientierung. Die Gewährleistung von Qualitätsstandards bleibt essenziell, aber Qualität sollte an messbaren Outcomes festgemacht werden – nicht primär an Quadratmeterzahlen oder Zimmerkonfigurationen. Wo Sicher-

heits- und Würdeaspekte gewahrt sind, sollte es Wahlfreiheit geben, etwa zwischen Ein- und Zweibettzimmern oder unterschiedlichen Komfortniveaus. Praxisbeispiele einiger Anbieter zeigen zudem, dass auch durch innovative hybride Versorgungsformen zwischen ambulanter und stationärer Pflege spürbare Reduktionen der Pflegekosten möglich sein könnten.

Digitalisierung und technische Assistenzsysteme bieten ebenfalls erhebliche Effizienzpotenziale. Insbesondere im Bereich der Robotik werden derzeit enorme Fortschritte gemacht mit dem Potenzial, schon in mittlerer Zukunft Personalkosten deutlich reduzieren zu können. Doch auch hier wirken Datenschutz- und Dokumentationsregeln oft bremsend. Hier würde ein Bewusstsein helfen, dass privates Innovationspotenzial stärker zu Entfaltung gebracht werden sollte, statt lediglich auf kommunale Betreiber zu setzen.

Wettbewerb braucht echte Preissignale

Der stationäre Pflegemarkt ist zu Recht kein klassischer Wettbewerbsmarkt. Preise werden verhandelt, Leistungen sind stark standardisiert. Etwas weniger Standardisierung könnte aber guttun. Hierzu ist wichtig, dass Qualitätsindikatoren Differenzierungswirkung entfalten können. Die bis 2019 veröffentlichten Pflegenoten mit nahezu flächendeckenden Bewertungen im „Einser-Bereich“ boten keine Orientierung. Schmitz und Stroka-Wetsch (2020) zeigen, dass die Noten keine Rolle für die Wahl eines Pflegeheims gespielt haben. Die Noten sind zwar abgeschafft, aber es bleiben Pflegetransparenzberichte, die für Laien zu kompliziert sind, um echte Qualitätsunterschiede herauszulesen.

Eine stärkere Wettbewerbsorientierung mit Potenzial zu einer Kostenersparnis bei hoher Qualität setzt voraus:

- transparente, differenzierende Qualitätsindikatoren,
- vollständige Preistransparenz inklusive Zusatzleistungen,
- größere Vertragsfreiheit zwischen Trägern und Kostenträgern.

Vorschläge wie ein pauschaler „Sockel-Spitze-Tausch“ mit fixierten Eigenanteilen (z. B. auf 1.200 € pro Monat) laufen dieser Logik entgegen. Werden Eigenanteile politisch gedeckelt, verlieren Pflegebedürftige den Anreiz, bei gleicher Qualität preisgünstigere Einrichtungen zu wählen. Gleichzeitig sinkt der Druck auf Anbieter, effizient zu wirtschaften. Das Ergebnis wären steigende Gesamtkosten, die in diesem Modell dann wieder über Beiträge oder Steuern finanziert werden müssten. Wettbewerb als Instrument zur Kostendämpfung und Qualitätssteigerung könnte diese Funktion auch in der Langzeitpflege besser erfüllen.

Produktivität statt Personalexpansion

Der Fachkräftemangel ist bereits heute evident und wird in der Langzeitpflege durch Abwanderungen in die Krankenhäuser nochmals verschärft. Eine Strategie, die primär auf zusätzliche Stellen setzt, wird an Grenzen stoßen – und bei Knappheit zu weiter steigenden Löhnen und damit Heimkosten führen. Zwar ist es ökonomisch wünschenswert, den Fachkräftemangel durch Anwerbung ausländischer Fachkräfte im großen Stil zu adressieren. Allerdings scheint dies politisch derzeit schlicht unrealistisch zu sein. Der Hebel liegt daher in der Erhöhung der Arbeitsproduktivität. Derzeit bindet ein erheblicher Dokumentations- und Prüfaufwand qualifizierte Pflegekräfte. Mehrfachprüfungen, parallele Berichtssysteme und formalisierte Nachweispflichten führen dazu, dass Fachkräfte zu viel Zeit am Schreibtisch statt mit den Heimbewohner:innen verbringen.

Ein Reformbedarf besteht insbesondere bei:

- Reduktion redundanter Dokumentationspflichten,
- Harmonisierung von Prüf- und Kontrollsystemen,
- konsequenter Digitalisierung von Dokumentation und Kommunikation,
- flexiblerer Aufgabenverteilung zwischen Fach- und Assistenzpersonal.

Nicht jede Tätigkeit erfordert eine dreijährige Fachausbildung. Eine stärkere Nutzung qualifizierter Assistenzkräfte und klar definierte Delegationsmöglichkeiten könnten die Netto-Pflegezeit pro Fachkraft erhöhen, ohne die Versorgungsqualität zu mindern.

Fazit: Substanzielle Reformen jetzt angehen

Die demografische Entwicklung ist seit Jahrzehnten absehbar. Dennoch ist der Pflegesektor bislang vor allem durch Leistungsausweitungen und zusätzliche Finanzmittel stabilisiert worden. Der Preis dafür sind steigende Ausgaben und steigende Beitragssätze bei trotzdem steigenden Eigenanteilen. Ohne Kurswechsel droht eine Beitragsspirale, die insbesondere jüngere Generationen belastet und trotzdem immer mehr Pflegebedürftige in die Sozialhilfe drängt.

Nachhaltigkeit in der Pflegepolitik erfordert zielgerichtete Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Eine besondere Rolle spielt dabei der stationäre Pflegesektor. Ein allzu stark regulierter Markt mit begrenzter Investitions- und Innovationsfreiheit wird auf Dauer Potenziale zu Kosteneffizienz liegen lassen. Die zentrale politische Aufgabe besteht darin, Finanzstabilität, bezahlbare Eigenanteile und Versorgungsqualität gleichzeitig zu si-

chern. Das gelingt nur, wenn Angebotsausweitung, Produktivität und Wettbewerb gestärkt werden, bevor die demografische Welle ab 2040 voll durchschlägt.

Unsere vier Kernbotschaften lauten:

1. Der SPV-Beitragssatz sollte ab sofort für die Zukunft fixiert werden und gleichzeitig ein substanzieller Einstieg in die teilweise Kapitaldeckung gestartet werden.
2. Die SPV sollte sich wieder stärker auf existenzielle, langfristige Pflegerisiken konzentrieren.
3. Investitionshemmnisse im stationären Sektor sollten reduziert werden: mehr Vertragsfreiheit und Ergebnisorientierung statt Detailsteuerung.
4. Wettbewerb und Transparenz sind zentrale Instrumente zur Dämpfung von Kosten und zur Sicherung von Qualität.

Die Zeit für Reformen ist jetzt – solange noch Gestaltungsspielräume bestehen, bevor im Jahr 2040 die Welle an Pflegebedürftigen noch deutlich größer ist.

Literatur

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

Bund-Länder-AG „Zukunftspakt Pflege“. (2025). *Fachliche Eckpunkte für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung*. Stand: 11. Dezember 2025.

Heger, D., Augurzky, B., Bergschneider, H., Hollenbach, J., Kolodziej, I. & Wuckel, C. (2023). *Pflegeheim Rating Report 2024: Pflege ohne Personal?* medhochzwei.

IGES Institut. (2024). *Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung*. Bericht für die interministerielle AG „Zukunftssichere Finanzen der SPV“ unter Leitung des Bundesministeriums für Gesundheit.

Schmitz, H. & Stroka-Wetsch, M. (2020). Determinants of nursing home choice - Does reported quality matter? *Health Economics*, *29*(7), 766–777.

Spiegel Online. (2026, 1. März). *„Bei der Pflegeversicherung brennt die Hütte“*.

Title: ***Reforms in long-term care: potential in the nursing home market and sustainable financing***

Abstract: *In view of demographic ageing, social long-term care insurance is facing growing financial and structural challenges. Rising contribution rates, increasing co-payments and a sharp rise in demand for care services in the future raise the question of how sustainable financing and adequate provision can be ensured in long-term care. This article examines reform approaches for stable contribution rate financing with an introduction to partial capital cover and a stronger focus on benefits for existential care risks. It also analyses how more competition, less regulation, greater investment incentives for private capital and productivity-enhancing measures in the inpatient care sector can contribute to expanding supply and curbing costs.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0047

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 171-175
JEL: H55, I13, H51

Heinz Rothgang

Steigende Eigenanteile in der Pflege: Warum Leistungsdynamisierung nicht ausreicht

Die soziale Pflegeversicherung steht vor erheblichen finanziellen Herausforderungen: Ihre Ausgaben steigen schneller als die Einnahmen, während zugleich die Eigenanteile der Pflegebedürftigen in der stationären Pflege kontinuierlich zunehmen. Damit gerät ein zentrales Ziel ihrer Einführung – die Vermeidung pflegebedingter Sozialhilfeabhängigkeit – zunehmend unter Druck. Der Beitrag analysiert die Ursachen dieser Entwicklung und zeigt anhand von Modellrechnungen die voraussichtliche weitere Dynamik der Eigenanteile. Anschließend werden zentrale Reformoptionen diskutiert und im Hinblick auf ihre Eignung bewertet, die finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen wirksam zu begrenzen.

Die Pflegeversicherung hat ein doppeltes Finanzierungsproblem: *Erstens* steigen ihre Ausgaben schneller als ihre Einnahmen, was in den letzten zehn Jahren nur durch in immer kürzeren Abständen erfolgende Beitragssatzsteigerungen aufgefangen werden konnte. Insgesamt ist der allgemeine Beitragssatz dabei von 1,95 Beitragssatzpunkten im Jahr 2012 auf 3,6 Beitragssatzpunkte im Jahr 2025 gestiegen. Schon 2025 sind die Einnahmen aber wieder hinter den Ausgaben zurückgeblieben und für 2026 droht ein noch größeres Defizit. Ohne entsprechende Reformmaßnahmen sind daher weitere Beitragssatzsteigerungen notwendig, die jedoch vermieden werden sollen, um den Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu stabilisieren. *Zweitens* ist der reale Wert der Versicherungsleistungen für ambulante Pflege durch unzureichende Leistungsdynamisierung kontinuierlich gesunken und sind die Eigenanteile, die von den Pflegebedürftigen in der stationären Pflege aufgebracht werden müssen, kontinuierlich gestiegen. Um die Problematik dieser letztgenannten Entwicklung zu erkennen, lohnt es sich, einen Blick auf die Anfänge der Pflegeversicherung zu werfen.

Verhinderung pflegebedingter Verarmung als Hauptgrund für Einführung der Pflegeversicherung

Bereits das Gutachten des Kuratoriums Deutsche Altershilfe aus dem Jahr 1974, das als Ausgangspunkt für die Debatte angesehen werden kann, welche schließlich zur Einführung der Pflegeversicherung geführt hat, kritisierte, dass zwar die Kosten der gesundheitlichen Versorgung in einer Sozialversicherung umfangreich abgedeckt seien, die Kosten der Pflegebedürftigkeit, die eine Folge von Krankheit und Behinderung sein kann, hingegen nicht, sodass Verarmung drohe, wenn ein Heimaufenthalt notwendig wird. Die Verhinderung der ansonsten drohenden „pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit“ bei stationärer Pflege war dann auch die Hauptlegitimation für die Einführung einer Pflegeversicherung im Jahr 1994 (Götze & Rothgang, 2014). Auf diese Zielsetzung wird auch im Allgemeinen Teil der Begründung für das Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG) abgestellt: „Wer sein Leben lang gearbeitet und eine durchschnittliche Rente erworben hat, soll wegen der Kosten der Pflegebedürftigkeit nicht zum Sozialamt gehen müssen“ (PflegeVG-E, S. 2). Diese Forderung greift das Wesen des „konservativen Sozialstaats“ deutscher Prägung auf, der auf Lebensstandardsicherung abstellt: Die soziale Stellung, die sich Personen durch Fleiß und Engagement erarbeiten, soll durch den Sozialstaat gegen die Wechselfälle des Lebens gesichert werden. Damit werden Bildungs- und Arbeitsanreize gesetzt, da das erworbene Humankapital sozialstaatlich geschützt wird.

Um Lebensstandardsicherung auch bei der Notwendigkeit von Heimpflege zu gewährleisten, wurde das Heimentgelt in drei Teile aufgeteilt. Die Bundesländer sollen die Investitionskosten tragen (§ 9 SGB XI), die Heimbewohnenden die Kosten für Unterkunft und Verpflegung. Die pflegebe-

Prof. Dr. Heinz Rothgang ist Professor für Gesundheitsökonomie an der Universität Bremen. Er leitet dort die Abteilung „Gesundheit, Pflege und Alterssicherung“ am SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik.

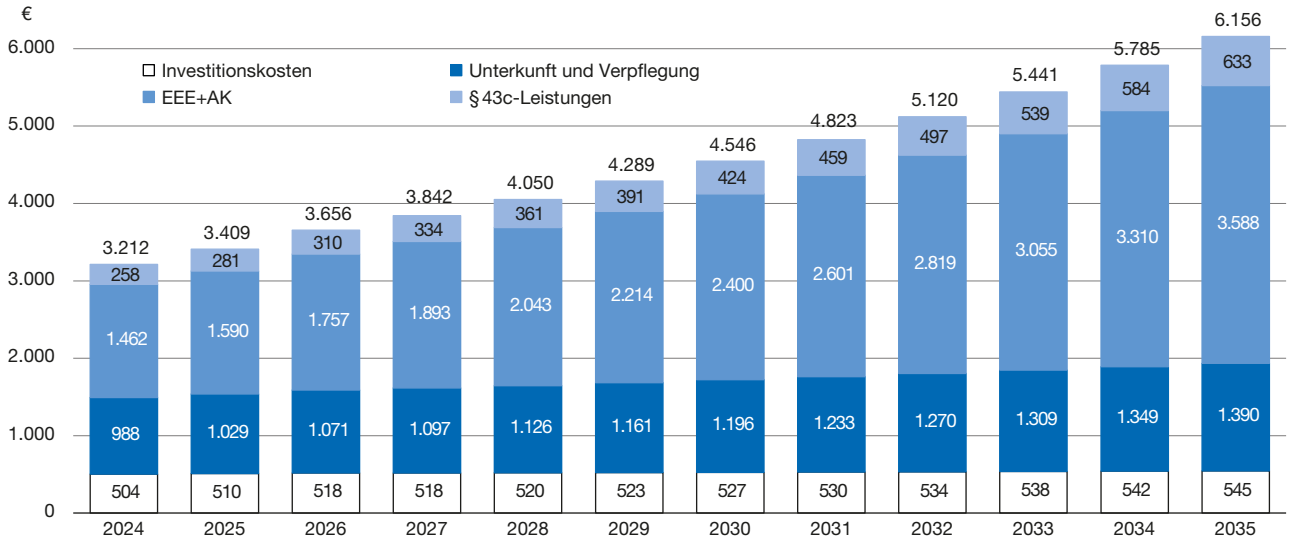
© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Abbildung 1

Monatliche Eigenanteile im ersten Jahr der vollstationären Pflege, jeweils zum 1. Juli eines Jahres

in Preisen von 2026



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Rothgang et al. (2026).

dingten Kosten dagegen sollten vollständig durch die neue Pflegeversicherung übernommen werden. Entsprechend heißt es in der Gesetzesbegründung zur Pflegeversicherung von 1997: „Die Pflegekasse … trägt … den pflegebedingten Aufwand für die im Einzelfall erforderlichen Leistungen der Grundpflege, der aktivierenden Pflege und für die Versorgung mit Pflegehilfsmitteln, soweit letztere nicht von den Krankenkassen oder anderen Leistungsträgern zu tragen sind." (PflegeVG-E, S. 115). Im ersten Bericht der Bundesregierung wird dies noch einmal bestätigt: „Die Pflegeversicherung […] soll eine Grundversorgung sicherstellen, die im Regelfall ausreicht, die pflegebedingten Aufwendungen abzudecken" (BMA, 1997).

Tatsächlich waren die Leistungen der Pflegeversicherung bei stationärer Pflege zunächst ausreichend, um die pflegebedingten Kosten der Heimpflege vollständig zu finanzieren (Rothgang et al., 2019). Inzwischen liegen die monatlichen Gesamteigenanteile im ersten Jahr der Heimpflege[1] aber im Bundesdurchschnitt bei 3.300 € und damit fast doppelt so hoch wie die Eckrente, die nach 45 Beitragsjahren mit jeweils durchschnittlichen Beitragszahlungen bezogen wird und sich derzeit auf 1.836 € beläuft. Entsprechend sind aktuell nach eigenen Berechnungen mehr als 37 % der Heimbewohnenden auf die Sozialhilfeleistung „Hilfe zur Pflege" (HzP) angewiesen (Rothgang et al., 2026), wobei ein Teil derjenigen, die derzeit nicht sozialhilfeabhängig sind, dies im weiteren Verlauf der Pflegebedürftigkeit jedoch noch werden. Allein die bundesdurchschnittlichen pflegebedingten Eigenanteile liegen aktuell im ersten Jahr bei mehr als 1.750 €, sodass das Ziel, die Pflegeversicherung trage die pflegebedingten Kosten (s.o.), weit verfehlt wird. Ebenso ist jemand, der „sein Leben lang gearbeitet hat", nicht davor geschützt, bei Pflegebedürftigkeit zum Sozialhilfefall zu werden. Damit werden die selbstgesteckten Ziele der Pflegeversicherung weit verfehlt.

Auch für die Zukunft ist von steigenden Heimentgelten auszugehen. Ursächlich hierfür sind insbesondere die politisch gewollten und durch die Einführung der Regelungen zur Entlohnung nach Tarif (§ 72 Abs. 3a-e SGB XI) erreichten überdurchschnittlichen Gehaltssteigerungen für Pflegekräfte, von denen auch in Zukunft auszugehen ist, und die gleichfalls politisch initiierte Verbesserung der Personalausstattung der Pflegeheime. Beide Maßnahmen dienen der Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs, die notwendig ist, um dem vorhandenen und in Zukunft noch verstärkt zu erwartenden Pflegekräftemangel entgegenzutreten, führen aber zu steigenden Heimentgelten. Abbildung 1 zeigt das Ergebnis einer entsprechenden Modellrechnung. Bei nominal konstanten Versicherungsleistungen wurde für Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten eine Kostensteigerung in Höhe des Durchschnitts der Jahre seit 2017 unterstellt, und für den einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE) und die Ausbildungskosten (AK), die den pflegebedingten Kosten abzüglich der Pflegeversicherungsleistungen entsprechen, in Anlehnung an entspre-

1 § 43 SGB XI gewährt nach Dauer der Pflege gestaffelte Zuschläge zu den Eigenanteilen. Da nur gut ein Drittel der Heimbewohnenden das erste Jahr überlebt (Rothgang et al., 2025, S. 84 für die Zugangskohorte 2023), wird hier auf das erste Jahr abgestellt.

chende Vorausberechnungen des WIdO (2026) ein Aufwuchs im Umfang von zwei Dritteln des Durchschnittswertes für die Jahre 2017 bis 2025.

Wie die Abbildung 1 zeigt, steigen die Gesamteigenanteile bei konstanten Versicherungsleistungen bis zum Jahr 2035 inflationsbereinigt (in Preisen von heute) auf mehr als 6.100 €, von denen nach Abzug der 2022 eingeführten Leistungszuschläge gemäß § 43c SGB XI mehr als 5.500 € bei der pflegebedürftigen Person verbleiben. Entsprechend steigt auch der Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege bis 2035 auf mehr als 44 % (Rothgang et al., 2026). Mit dieser Entwicklung führt sich die Pflegeversicherung selbst ad absurdum, da die Alterseinkommen dann bei der breiten Mehrheit nicht mehr ausreichen, um die Heimkosten zu finanzieren. Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung die „Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile“ daher ausdrücklich als Zielsetzung formuliert (CDU, CSU & SPD, 2025, S. 109). Hierzu werden mehrere Möglichkeiten diskutiert.

Kapitalgedeckte Finanzierungselemente sind keine Lösung

Kapitalgedeckte Elemente sind dabei nicht zielführend. Ohne deutliche Leistungskürzungen und damit einen Bruch der Leistungsversprechen, auf die sich die Mitglieder der Sozialversicherung glauben verlassen zu können, bringt die Einführung eines zusätzlichen kapitalgedeckten Elements immer eine Doppelbelastung mit sich: Zum einen muss die Finanzierung im laufenden System gesichert werden und zum anderen soll ein Kapitalstock aufgebaut werden. Bis das kapitalgedeckte System im Reifezustand ist, vergehen 40 bis 50 Jahre. Solange kann die Doppelbelastung zwar unterschiedlich verteilt, aber nicht vermieden werden.

Plastisch wird dies beim Vorschlag des sogenannten Expertenrats „Pflegefinanzen“ (Arentz et al., 2023) für eine obligatorische Zusatzversicherung nur für die pflegebedingten Kosten der Heimpflege. Für 20-Jährige soll diese Zusatzversicherung für eine monatliche Prämie von 39 € – bei Fortbestehen der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung (SPV) – sicherstellen, dass nur noch 10 % des EEE tatsächlich von der pflegebedürftigen Person getragen werden muss. Bei den 21- bis 66-Jährigen steigen die Prämien bis auf 52 € und der verbleibende Eigenanteil bis auf 44 %. Für mindestens 67-Jährige hingegen wird eine monatliche Prämie von 26 € kalkuliert bei einem verbleibenden Eigenanteil von 60 % des EEE. Zum Vergleich belaufen sich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Beiträge für die SPV auf 81 €.[2] Darin sind aber alle Leistungen bei häuslicher, ambulanter und stationärer Pflege enthalten. Die Zusatzversicherung ist also nicht ganz billig. Gleichzeitig trägt sie wenig bis nichts zur Begrenzung der Eigenanteile bei. Bei einem durchschnittlichen Zugangsalter zur Heimpflege von 82 Jahren ist davon auszugehen, dass in den nächsten 15 Jahren fast alle neuen Heimbewohner zur letztgenannten Altersgruppe zählen. Für sie gewährt die private Zusatzversicherung nur im ersten und zweiten Jahr eine – geringe – Erleichterung, weil ab dem dritten Jahr die Leistungen nach § 43c SGB XI bereits eine größere Entlastung bringen und die Zusatzversicherung dann nichts mehr zahlt. Im ersten Jahr des Heimaufenthalts steigt der Gesamteigenanteil (in heutigen Preisen) aber trotz der Zusatzversicherung bis zum Jahr 2035 auf knapp 4.500 €. Die Zusatzversicherung trägt somit nicht zur Lösung des Problems bei.

In den im Dezember 2025 veröffentlichten Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“ (2025) werden daher zwei „Grundmodelle“ hervorgehoben, die in verschiedenen Varianten zur Begrenzung der Entwicklung der pflegebedingten Eigenanteile zu prüfen seien: die Leistungsdynamisierung und der Sockel-Spitze-Tausch.

Leistungsdynamisierung ist nicht ausreichend

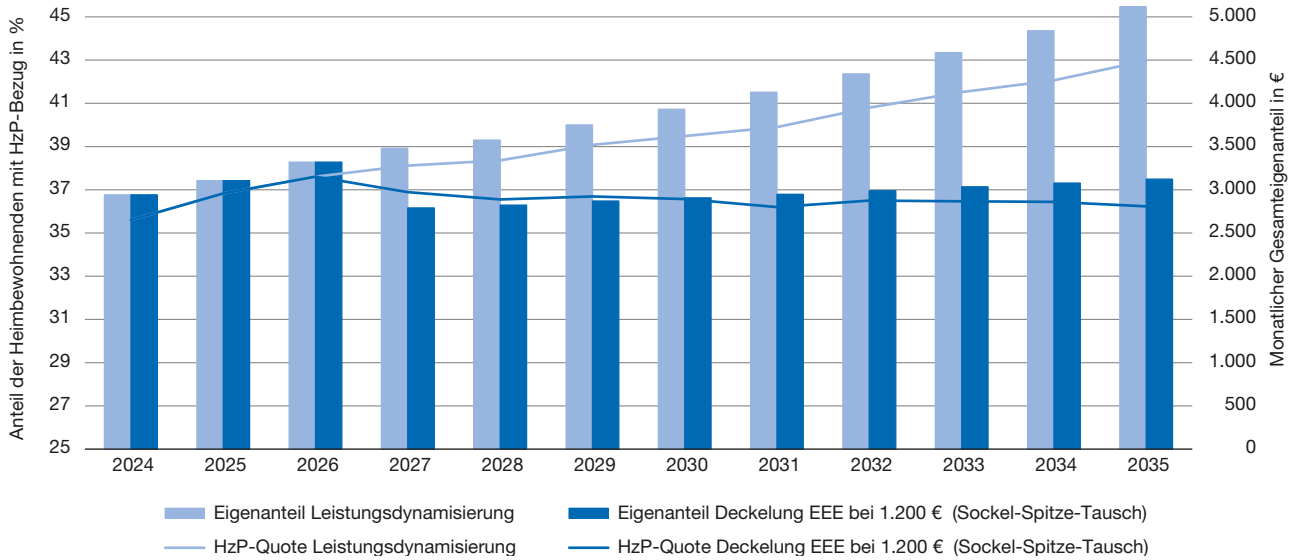
Von 1994 bis 2015 wurden die Leistungen bei vollstationärer Pflege in den Pflegestufen I und II gar nicht angepasst. Seitdem gibt es Anpassungen in unregelmäßigem Abstand, die sich in der Regel an der Inflationsentwicklung orientieren. Nach geltender Rechtslage werden die Leistungen bei vollstationärer Pflege zum 1. Januar 2028 in Höhe des kumulierten Anstiegs der Kerninflationsrate in den letzten drei Kalenderjahren angepasst (§ 30 SGB XI). Für den Zeitraum danach sieht diese Norm keine Regelung vor. Die zuvor bestehende Verpflichtung der Bundesregierung „alle drei Jahre … Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung“ (§ 30 Abs. 1 SGB XI a.F.) zu prüfen, wurde mit dem Inkrafttreten des Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetzes (PUEG) im Jahr 2023 gestrichen. Wenn jetzt die Option einer regelgebundenen Leistungsdynamisierung diskutiert wird, ist dies in gewisser Weise eine Rolle rückwärts. Die aktuellen Äußerungen der Bundesgesundheitsministerin zielen lediglich auf eine „dauerhafte Dynamisierung in Höhe der jährlichen Inflationsentwicklung“ (Interview in der FAZ vom 16. Februar 2026) ab. Eine derartige Regelung ist allerdings ungeeignet, den Anstieg der Eigenanteile und des Anteils der HzP-Empfangenden zu verhindern. *Erstens* ist auch für die Zukunft von steigenden Reallöhnen auszugehen – insbesondere in der Pflege. Die Kostenentwicklung übersteigt schon aus diesem Grund die Inflationsrate. *Zweitens* sind die Personalobergrenzen nach § 113c SGB XI von vielen Einrichtungen noch nicht ausgeschöpft. Es ist daher auch in Zukunft von einer Personalmehrung in

2 Dieser Betrag ergibt sich rechnerisch bei jährlichen Beitragseinnahmen von 72,45 Mrd. € und einer Versichertenzahl von 74,535 Mio. für das Jahr 2025.

Abbildung 2

Eigenanteile und Hilfe zur Pflege-Quote bei den beiden Reformoptionen Leistungsdynamisierung und Sockel-Spitze-Tausch, jeweils zum 1. Juli eines Jahres

in Preisen von 2026



Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Rothgang et al. (2026).

Einrichtungen auszugehen. *Drittens* bezieht sich die Leistungsdynamisierung nur auf den Teil des Pflegesatzes, der von den Pflegesachleistungen der Pflegeversicherung finanziert wird. Das ist aber weniger als die Hälfte der pflegebedingten Kosten. Eine jährliche Leistungsdynamisierung in Höhe der Inflationsrate führt daher zwangsläufig zu einem kontinuierlichen, weiteren Kaufkraftverlust der Pflegeversicherungsleistungen, zu steigenden Eigenanteilen und zu einem Anstieg des Anteils der Sozialhilfeempfänger unter den Heimbewohnenden. Für eine eigene Modellrechnung wurde sogar eine jährliche Leistungsdynamisierung im Umfang der allgemeinen Lohnentwicklung unterstellt (Abbildung 2). Dies würde dennoch zu einem Anstieg der Eigenanteile auf monatlich mehr als 5.100 € – in heutigen Preisen – und einem Anstieg des Anteils derer, die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen beziehen müssen, auf 43 % führen. Die Maßnahme ist daher grundsätzlich ungeeignet, die angestrebten Ziele zu erfüllen.

Deckelung der Eigenanteile ist die einzige effektive Lösung – aber teuer

Anders ist das bei einem Sockel-Spitze-Tausch bzw. einer absoluten Deckelung der Eigenanteile. Grundidee dabei ist es, dass die Heimbewohnenden weiterhin für Unterkunft und Verpflegung sowie den Teil der Investitionskosten, der nicht öffentlich gefördert wird, aufkommen müssen, ihre finanzielle Beteiligung an den pflegebedingten Kosten aber absolut begrenzt ist. Auch hier sind vielfältige Varianten denkbar, insbesondere in Bezug auf die Höhe des Deckels. Der damalige CDU-Gesundheitsminister Jens Spahn hat im Winter 2020/2021 einen Deckel in Höhe von monatlich 700 € vorgeschlagen. Die SPD hat im letzten Bundestagswahlkampf eine Begrenzung auf 1.000 € gefordert und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat die Effekte von Deckeln in Höhe von monatlich 1.000 und 1.200 € berechnen lassen. Zu entscheiden wäre auch, ob die Höhe dieses Deckels mit der Inflationsrate wächst oder nominal konstant bleibt und in welchem Umfang Besitzstandsschutz gewährt wird.

In Abbildung 2 werden die Ergebnisse der Modellrechnungen für einen Deckel in Höhe von 1.200 € dargestellt, der inflationsindexiert ist und den Besitzstand dadurch sichert, dass die Leistungen der Pflegeversicherung mit der derzeitigen Regelung nach § 43c SGB XI verglichen werden und dann jeweils die für die pflegebedürftige Person günstigere Variante zum Einsatz kommt. Eine solch großzügige Besitzstandssicherung ist aus rechtlicher Sicht allerdings allenfalls für diejenigen, die bereits Leistungen empfangen, notwendig. Wie Abbildung 2 zeigt, führt die hier für 2027 angesetzte Umsetzung einer solchen Maßnahme zunächst zu einer Reduktion der Eigenanteile und der HzP-Quote. Entscheidend ist aber, dass der Anteil derjenigen, die Hilfe zur Pflege benötigen, nachhaltig begrenzt ist, und die pflegebedingten Eigenanteile inflationsbereinigt eingefroren werden. Der in der Abbildung dennoch zu beobachtende leichte Anstieg der Gesamteigenanteile ist auf höhere Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten zurückzuführen. Die Deckelung ist daher – anders als die Leistungsdynamisie-

rung – dazu geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen. Dies gilt im Übrigen für alle untersuchten Varianten, also auch ohne Besitzstandsschutz und natürlich auch, wenn auf eine Inflationsindexierung verzichtet wird oder ein niedrigerer Betrag für den Deckel angesetzt wird.

Deckelung muss mit Refinanzierungselementen flankiert werden

Allerdings führt eine Deckelung zu deutlichen Mehrausgaben der sozialen Pflegeversicherung im Vergleich zum Dynamisierungsszenario, die sich gemäß der Modellrechnung für 2030 auf 4 Mrd. € und für 2035 auf knapp 9 Mrd. € belaufen (Rothgang et al., 2026). Soll dies ohne Beitragssatzerhöhung finanziert werden, muss die Deckelung mit Refinanzierungselementen flankiert werden. Hierzu zählt die Steuerfinanzierung von gesamtstaatlichen Aufgaben, die bislang ordnungspolitisch fehlerhaft über Beitragsmittel finanziert werden, unter anderem in der Pandemie getätigte Ausgaben, Ausbildungskosten, die per Umlage an Pflegebedürftige weitergegeben werden, oder Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige. Sinnvoll und notwendig ist auch ein Finanzausgleich mit der privaten Pflegepflichtversicherung. Wie das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2001 ausgeführt hat, durfte der Gesetzgeber die „Pflegevolksversicherung“ zwar in zwei Zweigen, der sozialen Pflegeversicherung und der privaten Pflegepflichtversicherung, einführen – allerdings nur unter der Maßgabe einer „ausgeglichenen Lastenverteilung“ (BVerfG, 2001). Nun weist die private Pflegeversicherung eine günstigere Alters- und Geschlechtsstruktur sowie niedrigere alters- und geschlechtsspezifische Pflegeprävalenzen auf. Dies führt dazu, dass die Ausgaben für einen Sozialversicherten – bei gleichem Leistungsrecht und gleichen Begutachtungskriterien – knapp doppelt so hoch sind wie die für einen Privatversicherten, selbst wenn für diesen die Beihilfeleistungen bereits berücksichtigt sind. Zudem weisen die Privatversicherten im Durchschnitt ein fast doppelt so hohes Einkommen auf wie die Sozialversicherten (Rothgang & Domhoff, 2025, S. 20). Das sogenannte „duale System“ der Sozial- und Privatversicherung, das es in gleicher Weise nirgendwo in den OECD-Ländern gibt, führt daher zu einer eklatanten Ungleichbehandlung, bei der die „guten Risiken“ und die „schlechten Risiken“ in zwei verschiedenen Systemen versichert sind, die nur in sich selbst, aber nicht zwischen einander solidarisch sind. Diesen Geburtsfehler der Pflegeversicherung auszumerzen, ist nicht nur unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten sinnvoll, sondern ist auch finanziell für die Sozialversicherung ergiebig. Schließlich würde eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und eine Verbeitragung anderer Einkunftsarten die Beitragsbemessungsgrundlage erweitern und so Zusatzeinnahmen generieren, ohne dass der Beitragssatz erhöht werden muss.

Literatur

Arentz, C., Büttner, T., Papaspyratos, C., Rolfs, C. & Wasem, J. (2023). *Abschlussbericht. Die Pflege+Versicherung. Vorschlag für eine generationengerechte, paritätische Pflegekostenversicherung.*

BMA — Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. (1997). *Erster Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung am 1. Januar 1995*.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zukunftspakt Pflege“. (2025). *Fachliche Eckpunkte für eine nachhaltige Struktur- und Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung*.

BVerfG — Bundesverfassungsgericht. (2001). Urteil des Ersten Senats vom 03. April 2001 – 1 BvR 2014/95 – Rn. (1–93). Bundesverfassungsgericht, BVerGE 103, S. 197–225.

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

FAZ — Frankfurter Allgemeine Zeitung. (2026, 16. Februar). Wenn Pflege teurer wird als Rente: Streit um die Lasten für Jüngere. *Frankfurter Allgemeine Zeitung.*

Götze, R. & Rothgang, H. (2014). Fiscal and social policy: financing long-term care in Germany. In K.-P. Companje (Hrsg.), *Financing high medical risks* (S. 63–100). Amsterdam University Press.

PflegeVG-E. (1994). Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Pflegerisikos (Pflegeversicherungsgesetz – PflegeVG). Bundestags-Drucksache 12/5262.

Rothgang, H., Kalwitzki, T. & Cordes, J. (2019). *Alternative Ausgestaltung der Pflegeversicherung.* 2. Gutachten im Auftrag der Initiative Pro-Pflegereform.

Rothgang, H. & Domhoff, D. (2025). *Beitragssatzeffekte einer Pflegebürgervollversicherung.* Gutachten im Auftrag des Bündnis für eine solidarische Pflegevollversicherung.

Rothgang, H., Burfeindt, C., Czwikla, J. & Müller, R. (2025). BARMER Pflegereport 2025. Pflegeverläufe bei Akutereignissen und Erkrankungen mit progredientem Verlauf. *bifG Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse*, Bd. 48.

Rothgang, H., Mamontova, T. & Wagner, C. (2026). *Hilfe zur Pflege in Pflegeheimen – Entwicklung der Sozialhilfequote 2024-2035 unter Berücksichtigung aktueller Reformoptionen*. Sonderanalyse im Auftrag der DAK-Gesundheit.

WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK. (2026). *Entwicklung der Eigenanteile in der vollstationären Pflege*.

Title: Rising personal contributions to care costs: why dynamic adjustment of benefits is not enough

Abstract: *Social long-term care insurance (LTC) has a twofold financing problem: a rising contribution rate and rising co-payments. Without measures to limit them, co-payments in the first year of nursing home care would rise to more than € 5,500 by 2035 – with a social assistance recipient rate of more than 44 %. In order to limit co-payments as promised in the coalition agreement, the federal-state working group on LTC reform is focusing on two options: benefit indexation and an absolute co-payment cap. However, only the second option is suitable for achieving the desired goals. This will result in additional LTC expenditure, which will require refinancing measures if the contribution rate is not to increase.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0048

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 176-183

JEL: Q42, Q48, H23

Renate Neubäumer

Warum ist der Strompreis für Haushalte in Deutschland (zu) hoch?

Die Diskussion um die Senkung der Stromsteuer um rund 2 ct/kWh auch für Haushalte hat den Blick auf den hohen Strompreis für Haushalte gelenkt. Hier ist Deutschland weltweit „führend". Dies ist allerdings nicht auf den stark gestiegenen Gaspreis als Folge des Überfalls Russlands auf die Ukraine zurückzuführen. Denn der Strompreis ist schon seit mehr als zwei Dekaden weit stärker gestiegen als die Verbraucherpreise. Grund dafür ist insbesondere die politische Entscheidung, den Ausbau erneuerbarer Energien mit Subventionen zu erreichen und nicht über den Preismechanismus. Dadurch kam es zu Ineffizienzen beim Ausbau der Erneuerbaren und beim Netzausbau.

Deutschland liegt mit einem Strompreis für Haushalte von 39 ct/kWh weltweit an der Spitze: Im EU-Durchschnitt kostet der Strom 29 ct/kWh, in den USA knapp 17 ct/kWh und in China knapp 8 ct/kWh. Entscheidend dafür ist, dass der deutsche Strompreis schon zwischen 2000, der Verabschiedung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), und 2021 um das 7-Fache des Anstiegs der Verbraucherpreise zugenommen hat. Ab 2022 erhielt er dann einen zusätzlichen Schub durch den Wegfall russischen Gases und die so ausgelöste Energiekrise (Abbildung 1).

Strompreis-Komponenten

Was sind die Ursachen für den stark steigenden Strompreis? Dazu analysieren wir die Entwicklung seiner verschiedenen Komponenten:

- Kosten für Beschaffung und Vertrieb, die bei den Stromversorgern anfallen,
- Netzentgelte, die von den Netzbetreibern erhoben werden, um die Kosten für den Betrieb der Netze sowie ihren Ausbau zu decken,
- eine zunehmende Anzahl von Steuern, Abgaben und Umlagen, die vom Staat beschlossen wurden.

Auf diese drei Bestandteile des Strompreises wird noch Mehrwertsteuer erhoben.

Abbildung 2 zeigt, dass zwischen 2000 und 2021 die Kosten für Beschaffung und Vertrieb von Strom und für die Netzentgelte unterproportional stiegen, während Steuern, Abgaben und Umlagen weit überproportional zunahmen.

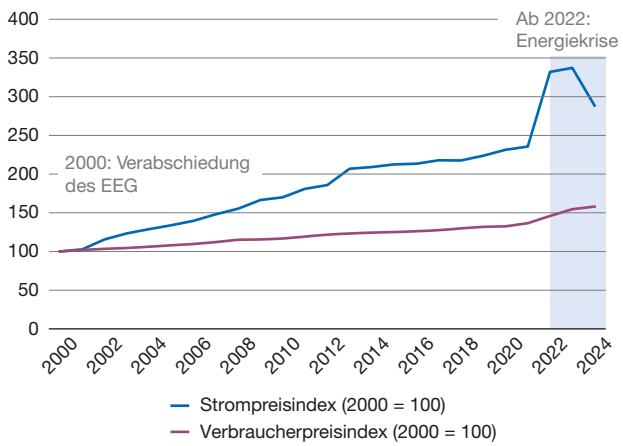
© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Renate Neubäumer ist emeritierte Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau (RPTU).

Abbildung 1

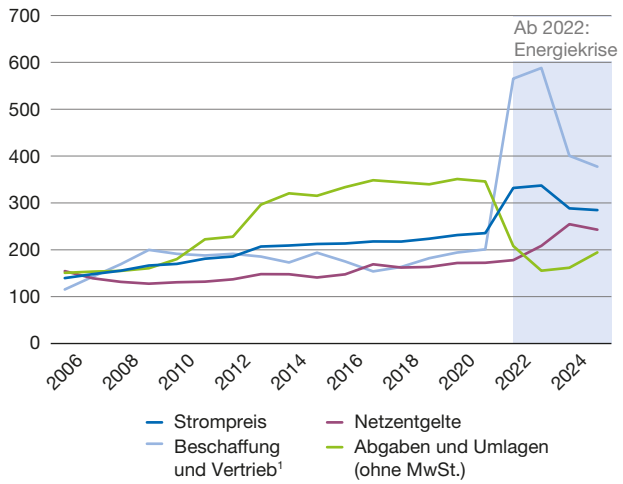
Entwicklung der Strompreise für Haushalte und der Verbraucherpreise, Deutschland 2000 bis 2024



Anmerkung: Strompreis für Haushalte mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh, Grundpreis anteilig enthalten. Der Strompreis betrug im Jahr 2000 14 ct/kWh und 2024 39 ct/kWh.

Quelle: BDEW (2021, 2025); Statistisches Bundesamt (2025).

Abbildung 2
Entwicklung des Strompreises für Haushalte und seiner Bestandteile, Deutschland 2006 bis 2025
(2000 = 100)



[1] Für die Kosten der Beschaffung und des Vertriebs von Strom und der Netzentgelt liegen bis 2006 nur gemeinsame Zahlen vor.

Quelle: BDEW-Strompreisanalysen (2021, 2025).

Erst ab 2022, nach Russlands Überfall auf die Ukraine, schossen die Beschaffungskosten von Strom in die Höhe, und ein großer Teil der Umlagen wurde in den Bundeshaushalt verlagert.

Einfluss politischer Entscheidungen

Der Strompreis hängt wesentlich von politischen Entscheidungen ab, die ab den 1990er Jahren vor allem im Zusammenhang mit dem Klimaschutz getroffen wurden (Neubäumer, 2019). Dabei setzten sich Schweden und Großbritannien sowie Deutschland die ehrgeizigsten Klimaziele. Ihre Regierungen trafen jedoch unterschiedliche Entscheidungen, mit welchen Maßnahmen sie den CO2-Ausstoß ihres Landes reduzieren und – insbesondere im Zusammenhang mit der Stromproduktion – den Ausbau erneuerbarer Energien fördern wollten.

Dafür gibt es im Prinzip zwei Wege:

- Der Ausstoß von CO_2 wird mit einem Preis versehen (CO_2-Steuer oder Emissionshandel). Damit besteht für die Stromerzeuger ein Anreiz, in CO_2-senkende Maßnahmen zu investieren, solange die damit verbundenen Grenzvermeidungskosten niedriger als der Preis für den CO_2-Ausstoß sind; danach investieren sie nicht mehr. So wird erreicht, dass sich die Grenz-Vermeidungskosten bei der Stromerzeugung mit verschiedenen Arten erneuerbarer Energien angleichen, und es zu Kosteneffizienz kommt, d. h., ein bestimmtes CO_2-Minderungsziel wird mit den geringstmöglichen Kosten erreicht.

- Für Investitionen in CO_2-senkende Maßnahmen erhalten die Stromerzeuger Subventionen. Zudem werden erneuerbare Energien durch Reglementierungen begünstigt. Eine Annäherung der Grenz-Vermeidungskosten der verschiedenen Arten erneuerbarer Energien – und damit weitgehende Kosteneffizienz – lässt sich so nur erreichen, wenn die Subventionen für jede vermiedene Einheit CO_2 in etwa gleich sind.

CO_2-Steuer in Schweden

Schweden hat bereits 1991 eine Steuer auf fossile Brennstoffe eingeführt, um seinen CO_2-Ausstoß zu senken. Dabei machte es von Beginn an deutlich, dass die Steuer permanent steigen würde, weil sie fortlaufend an das Wirtschaftswachstum bzw. die Inflationsrate angepasst wird. Damit gingen und gehen schwedische Haushalte (und Unternehmen) davon aus, dass die Preise fossiler Energieträger dauerhaft steigen werden, und richten daran ihre längerfristigen Investitionen, u. a. in erneuerbare Energien, aus. Die Steuer betrug anfangs 24 € pro Tonne CO_2 und ist bis 2024 auf 126 € gestiegen.

Die Einführung der CO_2-Steuer war Teil einer umfassenden Steuerreform und fand deshalb breite gesellschaftliche Akzeptanz. Denn für die Bürger stieg nicht einfach nur die Belastung durch die neue Steuer, sondern sie erhielten gleichzeitig Entlastungen durch die Senkung der Einkommensteuer und weiterer Energiesteuern. Zudem bekamen einkommensschwache Haushalte gezielte Unterstützungen bei ihren steigenden Energiekosten (BEE, 2019; Hoerner & Bosquet, 2001).

Erneuerbare-Energien-Gesetz in Deutschland

Dagegen hat sich Deutschland entschieden, seine Klimaziele vor allem mit Subventionen und ordnungsrechtlichen Regelungen zu erreichen. Dafür steht das 2000 von der rot-grünen Koalition eingeführte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG, 2000). Es garantiert Haushalten (und Unternehmen), die in Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen), Windräder und andere Erneuerbare-Energien-Anlagen (EE-Anlagen) investieren, dass sie 20 Jahre lang eine zu Anfang festgelegte Vergütung für jede ins Netz eingespeiste Kilowattstunde Strom erhalten. Mit diesen Einspeisevergütungen (ESV) sollen die Kosten der CO_2-Vermeidung durch die Nutzung erneuerbarer Energien gedeckt werden. Dabei traten allerdings zwei Probleme auf.

Tabelle 1
Einspeisevergütungen in Deutschland in verschiedenen Jahren zwischen 2000 und 2024

Einspeisevergütungen (ESV) für Energie aus	2000	2005	2010	2015	2020	2024
	in ct/kWh					
Photovoltaik[1]	50,6	54,5	~39,1	~13,0	~10,3	~8 (12,6))
Wind onshore[2]	9,1	9,2	8,9	8,5	Die ESV werden über Ausschreibungen bestimmt.	
Wind offshore	noch keine spezielle Förderung	~9,1	15,0	18,0		
Biomasse	10,2	~8,5	~7–8	~12,0	-	-

[1] Erneuerbare-Energien-Anlagen bis 10 kWp; 2024 höhere Einspeisevergütungen (ESV) bei Volleinspeisung (in Klammern). [2] Anfangs-ESV für Onshore-Windkraftanlagen bis 750 kWp für 5 Jahre.

Quelle: EEG (2000).

Tabelle 2
Kosten und Erträge von Photovoltaik-Anlagen[1] in Deutschland 2006, 2010 und 2020

	Kosten[2]	Volllast-Std.[3]	Jahres-ertrag	Einspeisevergütung bzw. Ertrag in €[4]		Barwert in € bei Zinsen von	
Jahr	in €	in h/a	in kWh	pro 100 kWh	pro Jahr	in 20 Jahren	2 % p.a.	3 % p.a.
2006	50.000	900	9.000	51,8	4.662	93.240	76.230	69.359
2010	27.500	900	9.000	39,1	3.519	70.380	57.541	52.354
2020	13.500	1.100	11.000	10,3	1.133	22.660	18.526	16.856

[1] Photovoltaik-Anlagen mit einer Nennleistung von 10 kWp auf einem Gebäude. [2] Kosten für schlüsselfertige Anlagen; ungefähre Werte. [3] Ungefähre Werte. [4] Von den Einspeisevergütungen sind noch die Kosten für Wartung, Reinigung und Reparaturen abzuziehen, die aufs Jahr umgerechnet etwa 300 bis 400 € betragen.

Quelle: EEG (2000).

Erstens unterschieden sich die Vermeidungskosten und damit die ESV sehr stark je nach Form der erneuerbaren Energie (Tabelle 1). So betrug sie im EEG 2000 für PV-Anlagen 50,6 ct/kWh im Vergleich zu nur 9,1 ct/kWh für Windräder und um die 10 ct/kWh für Wasserkraft, Geothermie und Biomasse. Der Hintergrund ist, dass PV-Anlagen in Deutschland zu sehr hohen CO_2-Vermeidungskosten führen, weil sie, gemessen an der installierten Leistung, einen relativ geringen Stromertrag liefern können. So erbrachte eine PV-Anlage mit einer Nennleistung von 1 Kilowatt-Peak (kWp) im Jahr 2000 nur etwa 850 Volllaststunden[1] im Vergleich zu 1.400 bis 1.700 Volllaststunden bei einer „Onshore"-Windkraftanlage. Denn PV-Anlagen produzieren nur bei Tageslicht Strom, während Windräder theoretisch 24 Stunden Strom erzeugen können. Zudem ist Deutschland wegen seiner niedrigen Sonneneinstrahlung schlecht als Standort für PV-Anlagen geeignet. In Gegenden nahe dem Äquator lassen sich mit vergleichbaren Anlagen etwa doppelt so viele Volllaststunden erzielen.

Bei der Stromerzeugung mit erneuerbaren Energien wird bei sehr unterschiedlichen ESV keine Kosteneffizienz erreicht. So hätten sich z. B. bei Einführung des EEG im Jahr 2000 durch jede kWh Strom, die nicht mit einer PV-Anlage, sondern mit Windkraft onshore produziert wurde, mehr als 40 Cent einsparen lassen – und das 20 Jahre lang.

1 Bei Volllaststunden wird der in einem Jahr produzierte Strom einer Energieanlage auf ihre theoretisch mögliche Leistung bezogen. So würden sich für eine Anlage mit 1 kWp, die an 365 Tagen jeweils 24 Stunden voll ausgelastet wäre, 8760 Volllaststunden ergeben.

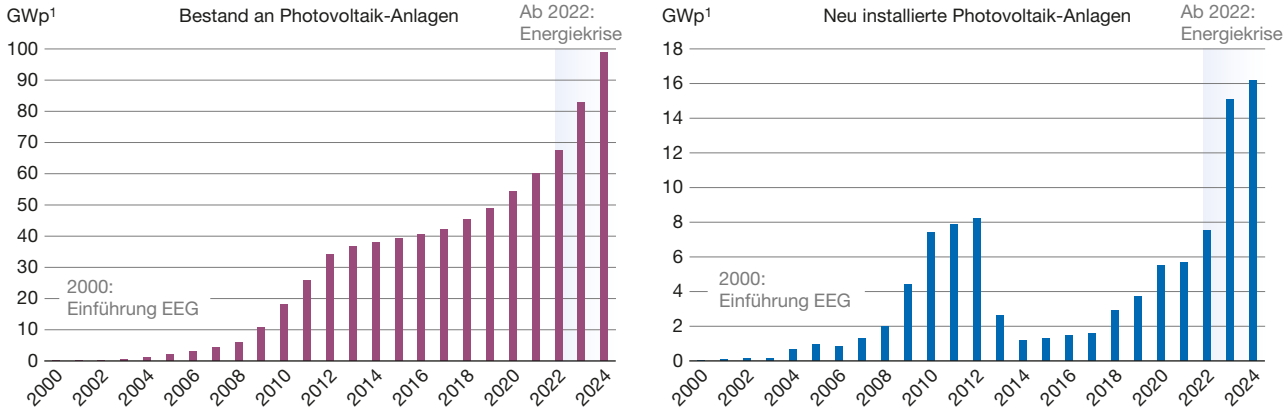
Überförderung von PV-Anlagen

Zweitens lässt sich kaum voraussehen, wie sich der Stromertrag von EE-Anlagen und ihre Kosten verändern werden, sodass die ESV sich kaum rechtzeitig anpassen lassen. Dieses Problem trat vor allem bei PV-Anlagen auf. Ihr Stromertrag stieg zwischen 2000 und 2020 aufgrund leistungsfähigerer PV-Module und Wechselgleichrichter um knapp 30 %, und ihre Kosten sanken rasant. So kostete 2000 eine Anlage mit 10 kWp Nennleistung schlüsselfertig etwa 100.000 €. Ab 2004 führten steigenden Neuinstallationen zu Skaleneffekt und riefen gleichzeitig neue Anbieter von PV-Modulen – vor allem in Deutschland – auf den Plan. Als Folge sanken bis 2006 die Kosten für eine neue Anlage auf etwa die Hälfte. Ab 2010 dominierten chinesische Anbieter, die PV-Module noch weit günstiger anbieten konnten und schon für gut 27.000 € eine Anlage lieferten. Der Staat lief dieser Entwicklung mit der Anpassung der ESV hinterher.

Als Folge war die Installation einer PV-Anlage ausgesprochen lohnend, wie das folgende Beispiel zeigt: 2006 kostete eine schlüsselfertige Anlage mit 10 kWp Nennleistung etwa 50.000 €. Ihr Stromertrag pro Jahr betrug rund 9.000 kWh und führte damit bei einer ESV von 51,8 ct/kWh zu einem Ertrag von 4.662 € pro Jahr und von 93.240 € in 20 Jahren (Tabelle 2). Das entsprach bei einem Zinssatz von 2 % einem Barwert von 76.230 € und bedeutete eine deutliche Überförderung.

Das führte ab 2007 zu einem massiven Zubau von PV-Anlagen, der ihren Bestand emporschnellen ließ (Abbildung 3) und damit auch die zu zahlenden ESV. Daraufhin

Abbildung 3
Neu installierte Photovoltaik-Anlagen und ihr Bestand in Deutschland 2000 bis 2024



¹ Maximale Leistung („peak") von Solarzellen in Gigawatt (GW).

Quelle: UBA (2024, 2025).

zog die schwarz-gelbe Regierung 2010 die „Notbremse" und kürzte die ESV für PV-Anlagen massiv, um sie den stark gesunkenen Kosten anzupassen (EEG-Novellen von 2009 und 2012). So sank die ESV von 39,1 ct/kWh Anfang 2010 um fast zwei Drittel auf 13,7 ct/kWh 2014.

Anschließend beschlossen CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag: „Beim weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien … der Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems … eine höhere Bedeutung zuzumessen" (CDU, CSU & SPD, 2014, S. 36). Dies führte zur großen EEG-Novelle von 2014, durch die die ESV weiter sanken und verstärkt marktorientierte Maßnahmen eingeführt wurden. Entsprechend nahm der Zubau neuer Anlagen in den nächsten acht Jahren ab, und der Bestand nahm nur noch langsam zu – bis es 2022 zur Energiekrise kam.

Die zahlreichen Änderungen des EEG 2000 zwischen dem Jahr 2000 und heute zeigen – neben unterschiedlichen politischen Prioritäten der jeweiligen Regierungen –, wie schwierig es ist, die ESV adäquat festzulegen. Zudem bereitet das „Auf und Ab" der Investitionen in neue Anlagen den dort tätigen Industrieunternehmen und Handwerksbetrieben große Probleme, und schließlich kumulieren sich über 20 Jahre feste ESV auf Dauer zu enormen Beträgen.

EEG-Differenzkosten und EEG-Umlage

Die EEG-Differenzkosten ergeben sich aus der Summe der ESV minus den an der Börse erzielten Erlösen für EEG-Strom und sind damit der Verlust, der bei der Vermarktung von Strom aus erneuerbaren Energien entsteht. Sie wurden durch den Stromverbrauch geteilt und ergaben so die EEG-Umlage, die auf jede Kilowattstunde Strom erhoben wurde. Damit mussten die Stromkunden die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien tragen.

Nach der Verabschiedung des EEG 2000 waren die Differenzkosten bzw. die EEG-Umlage bis 2009 relativ niedrig (Abbildung 4). Entsprechend betonte der damalige Umweltminister Jürgen Trittin 2004: „Die Förderung erneuerbarer Energien (kostet) einen durchschnittlichen Haushalt nur rund 1 Euro im Monat … – so viel wie eine Kugel Eis" (BMU, 2004). Ab 2010 stiegen die Differenzkosten jedoch massiv und beliefen sich von 2010 bis 2020 auf durchschnittlich 20 Mrd. € pro Jahr. Entsprechend erreichte die EEG-Umlage 2020 6,8 ct/kWh und erhöhte die Stromrechnung eines Durchschnittshaushalts um etwa 250 € pro Jahr. Damit war die EEG-Umlage ein wesentlicher Grund für den starken Anstieg des Strompreises zwischen 2010 und 2020.

Insgesamt gelang es zwar, mit dem EEG den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland gezielt zu fördern und ihren Anteil an der Stromerzeugung bis 2020 auf 47 % auszuweiten und bis 2024 auf 59 % (Statistisches Bundesamt). Ihr gezielter Ausbau erhielt jedoch absoluten Vorrang vor Kosteneffizienz, sodass durch die Energiewende – und insbesondere durch den starken Zubau von PV-Anlagen – sehr hohe Kosten entstanden: Die Differenzkosten addierten sich von 2000 bis 2020 auf fast 250 Mrd. €, zu denen noch höhere Netzentgelte kamen.

Schweden gelang es mit seiner CO_2-Steuer gleichermaßen, seine erneuerbaren Energien auszubauen und 2020 nur noch etwa 15 % seines Stroms mit fossilen Energie-

trägern zu produzieren (2024 waren es sogar nur noch nur noch 2 %). Diese Enwtwicklung war allerdings auch auf die Nutzung von Wasserkraft und Kernkraft zurückzuführen. Der marktorientiert und langfristig ausgerichtete Ansatz Schwedens wirkte zudem wesentlich breiter als der deutsche: Er führte auch zur Zunahme erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung und im Verkehr, denn dort fiel gleichermaßen eine CO_2-Steuer an. Zum anderen wurde der Ausbau der Erneuerbaren von der Bevölkerung akzeptiert, und ein Teil der Einnahmen aus der CO_2-Steuer wurde für den Ausbau der Energieinfrastruktur genutzt (Hoerner & Bosquet, 2001; BEE, 2019).

Netzentgelte

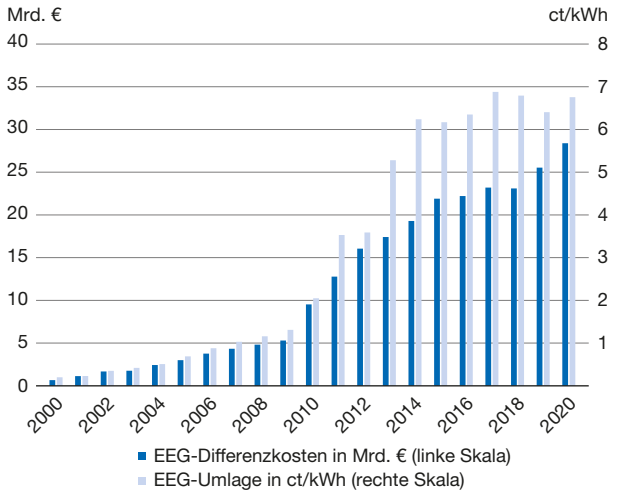
Das EEG führte zu weiteren Regulierungen für die Netzbetreiber: Sie wurden verpflichtet, alle EE-Anlagen „vorrangig“ und „ohne schuldhaftes Zögern“ an das Netz anzuschließen. Dazu müssen sie jedem Anbieter von EEG-Strom eine technisch geeignete Anschlussstelle, den sogenannten Netzverknüpfungspunkt (NVP), zur Verfügung stellen. Das gilt auch, wenn die Bereitstellung der Anschlussstelle eine Verstärkung und/oder einen Ausbau des Netzes erforderlich macht.[2]

Die gesamten so entstehenden zusätzlichen Netzanschluss- und Ausbaukosten haben die Netzbetreiber zu zahlen – und können sie den Stromkunden in Form höherer Netzentgelte weiterbelasten. Damit müssen die Stromverbraucher auch für die Kosten der zusätzlichen Strominfrastruktur aufkommen, die durch die starke Zunahme der Erneuerbaren erforderlich wird. Als Folge stiegen die Netzentgelte deutlich stärker als die Verbraucherpreise – zwischen 2010 und 2020 etwa um das 1,8-Fache und zwischen 2020 und 2024 etwa um das 2,5-Fache – und trugen damit zur überproportionalen Steigerung der Strompreise bei.

Dagegen werden die Betreiber von EE-Anlagen nicht an den Kosten für NVP und Netzerweiterungen beteiligt. Das führt häufig zu Ineffizienz (RWE, o. D.; Braunberger & Theurer, 2025). So dimensionieren die Anlagenbetreiber ihre Anschlussleistung auf 100 % der installierten Leistung, was zu meist unterausgelasteten NVP führt: Ihre durchschnittliche Nutzung erreicht bei PV-Anlagen nur 13 % und bei modernen Windenergieanlagen nur 33 % (BEE, 2024). Auch orientieren sie sich bei ihrer Standortwahl nicht an der Situation der Netze. Insgesamt wird so den Kosten des Stromsystems – von der Erzeugung, über die Speicherung und den Netzausbau bis hin zur Bereitstellung von Reserve-Kraftwerken – zu wenig Beachtung geschenkt. Beispielsweise ist es für Betreiber rentabler, nur in EE-Anlagen zu investieren und auf Speicher zu verzichten, auch wenn das einen stärkeren Netzausbau erfordert und die Kosten für das gesamte Stromsystem hochschraubt.

2 Nach §3, Abs. 1 EEG 2000 muss der Netzausbau wirtschaftlich zumutbar sein, d. h., er sollte nicht mehr als 25 % der Investitionskosten der EE-Anlage kosten.

Abbildung 4
EEG-Differenzkosten und EEG-Umlage in Deutschland 2000 bis 2020



Quelle: Statista (2025); BDEW-Strompreisanalyse (2021, 2025).

Stromgestehungskosten und Strommix

Die Stromgestehungskosten bezeichnen die durchschnittlichen Erzeugungskosten pro kWh Strom. Für ihre Berechnung werden für jeden Energieträger und damit für jeden Kraftwerkstyp die Gesamtkosten ermittelt, die über die gesamte Lebensdauer des Kraftwerks entstehen, und durch die mit ihm produzierte Strommenge geteilt. Dabei umfassen die Gesamtkosten i.d.R. Investitions- und Finanzierungskosten, Betriebs- und Brennstoffkosten sowie Kosten des Rückbaus und der Entsorgung. Allerdings gibt es für die verschiedenen Energieträger Besonderheiten:

- Bei der Stromproduktion mit fossilen Energieträgern haben die Brennstoffkosten einen großen Anteil an den Gesamtkosten. Dabei kommt steigenden ETS-Zertifikatspreisen Bedeutung zu. Sie machen es zunehmend lohnender, Kohle und Öl durch Gas und insbesondere durch erneuerbare Energien zu ersetzen.

- Bei Kernkraftwerken sind die „sunk costs“ in Form von Bau- und Rückbaukosten besonders hoch, so dass sie nur bei einer sehr langen Laufzeit und einer entspre-

chend großen Menge an erzeugtem Strom wirtschaftlich sind.

- Bei erneuerbaren Energien entstehen keine Brennstoffkosten, so dass die Gestehungskosten niedrig sind. Allerdings fallen Wind- und Solarstrom sehr ungleichmäßig an, so dass Ausgleichstechnologien und Infrastrukturanpassungen erforderlich sind, die bei der Stromversorgung mit Erneuerbaren nicht zu unterschätzende zusätzliche Kosten verursachen (Grimm et al., 2024).

Als Folge haben die Anteile der verschiedenen Energieträger bei der Stromproduktion, d. h. der Strommix, wesentlichen Einfluss auf die durchschnittlichen Gestehungskosten eines Landes. Der länderspezifische Strommix wiederum hängt von den natürlichen Gegebenheiten und von politischen Entscheidungen ab. So kann zum Beispiel Norwegen nahezu seinen gesamten Strombedarf mit Wasserkraft erzeugen, und auch andere europäische Länder wie Schweden, die Schweiz und Österreich, decken damit große Teile ihres Stromverbrauchs. Überwiegend auf Kernkraft setzen vor allem Frankreich, viele osteuropäische Staaten sowie Finnland.

In Deutschland dominierten bei der Stromerzeugung im Jahr 2000 zunächst fossile Energieträger (60 %) sowie Atomstrom (30 %). Bis 2010 wurde vor allem Kohle durch weniger klimaschädliches Gas substituiert. Dabei hielt sich der Einfluss der Neuen Ostpolitik in Grenzen: Von den 14 % des Stroms, die in Gaskraftwerken erzeugt wurden, stammten nur etwa 7 % aus Russland. Ab 2010 gewannen erneuerbare Energien zunehmend an Bedeutung und überholten zu Beginn der 2020er Jahre die Fossilen.

Auf Dauer bestimmt dieser Strommix die durchschnittlichen Gestehungskosten und damit die für den Strompreis relevanten Beschaffungskosten. Denn die großen Versorger wie E.ON, RWE und EnBW, verfügen über eigene Kraftwerke und beschaffen sich ihren Strom direkt über bilaterale Verträge mit Kraftwerken („over the counter“ - OTC). Zudem kaufen sie Strom an den Spot- und Terminmärkten der Strombörsen – insbesondere der EEX in Leipzig.

Stark steigende Strombeschaffungskosten ab 2022

Zwischen 2000 und 2021 nahmen die Beschaffungskosten in etwa genauso stark zu wie der gesamte Strompreis (Abbildung 2). Danach stiegen sie bis 2023 abrupt von 8,5 auf 25 ct/kWh, ausgelöst durch den Überfall Russlands auf die Ukraine. Es kam zu einer globalen Energiekrise, die die Preise für Öl, Kohle und insbesondere für Gas explodieren ließ. Zwar fielen die Beschaffungskosten anschließend wieder etwas, betrugen aber 2025 noch immer 16 ct/kWh, d. h. fast das Doppelte des Vorkrisenniveaus.

Im Gegenzug entlastete die Regierung die Stromverbraucher, indem sie die Kosten der Energiewende teilweise auf die Steuerzahler verlagerte: Die EEG-Umlage wurde abgeschafft und die EEG-Differenzkosten werden zukünftig aus dem Bundeshaushalt finanziert.[3] Dennoch lag 2025 der Haushalts-Strompreis mit 39,7 ct/kWh noch fast 7 ct/kWh höher als vor der Energiekrise.

Dieser hohe Strompreis machte für Haushalte eine eigene PV-Anlage attraktiv. Denn sie konnten mit ihrem selbst erzeugten Strom ihre Stromrechnung erheblich reduzieren – und das bei weiter sinkenden Anlagenkosten. Dennoch drehte die Ampelregierung 2022/23 weiter an nahezu allen Stellschrauben, um den Ausbau von Photovoltaik- und auch von Windkraftanlagen zu fördern (u. a. Umsatzsteuerbefreiung für kleinere PV-Anlagen, Abbau bürokratischen Hürden und wieder höhere ESV). Hintergrund war das „Osterpaket“, mit dem die Ampel 2022 eine umfassende energiepolitische Novelle einleitete (Deutscher Bundestag, 2022).

Dunkelflauten und Hellbrisen

Daraufhin wurde massiv in neue PV- und Windkraft-Anlagen investiert; der Anteil Erneuerbarer an der Stromerzeugung stieg innerhalb von nur zwei Jahren auf 59 %. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist allerdings, dass je nach Jahreszeit und Wetterlage zeitweise zu wenig oder zu viel Strom ins Netz eingespeist wird. Als Folge drohen im Winter, wenn es bewölkt ist, kein Wind weht und die Stromnachfrage durch Wärmepumpen hoch ist, Dunkelflauten, d. h., der Strombedarf kann plötzlich nicht mehr gedeckt werden. Beispielsweise betrug im Dezember 2024 an manchen Tagen der Beitrag erneuerbarer Energien zum Stromverbrauch nur noch 20 %, und es mussten Gas- und Kohlekraftwerke und Stromimporte aus dem Ausland einspringen. Umgekehrt traten an sonnen- und windreichen Feiertagen Hellbrisen auf, d. h., es wurde zu viel Ökostrom eingespeist und es drohte Instabilität im Stromnetz. Dann mussten die Netzbetreiber Windräder und Solarparks teilweise abregeln („Redispatch“), und an der Strombörse kam es zu negativen Strompreisen. Deshalb wurde mit dem EEG 2025 eingeführt, dass auch kleine, steuerbare PV-Anlagen und sogar lokale Stromnetze abgeschaltet werden können.[4]

Beim ehrgeizigen Ausbau erneuerbarer Energien wurde versäumt, gleichzeitig ausreichend Maßnahmen zu ergreifen und Anreize zu setzen, um das gesamte Strom-

3 2023 zahlte die Regierung zusätzlich einen Zuschuss von knapp 13 Mrd. € zu den Netzentgelten.

4 Hinzu kam im Februar 2025 das sogenannte Solarspitzengesetz, das auf die Vermeidung von Netzüberlastungen durch die Einspeisungen von neuen PV-Anlagen abstellt.

system an das zunehmend volatilere Stromangebot anzupassen und damit seine Stabilität zu sichern. Solche Maßnahmen sind vor allem:

- Die Modernisierung und der Ausbau der Strominfrastruktur. Allerdings wurde erst 2023 mit dem Bau von „SuedLink“, der Stromtrasse zwischen Nord- und Süddeutschland, begonnen, und auch regionale und lokale Stromnetze wurden nicht ausreichend ausgebaut, um Engpässe bei der Einspeisung von Erneuerbaren vermeiden zu können.
- Anreize für netzdienliches Verhalten. Allerdings wurden die Anbieter von EE-Anlagen nicht an den Kosten ihres Netzanschlusses und des dafür erforderlichen Netzausbaus beteiligt. Entsprechend lohnte es sich für sie nicht, gleich einen Speicher mitzubauen und sich mit einer niedrigeren Netzanschlussleistung zufrieden zu geben und eine Netzüberbauung zuzulassen. Auch wurden Stromanbieter nicht dafür belohnt, ihre neue EE-Anlage dort zu errichten, wo Strom gebraucht wurde.
- Investitionen, um Stromangebot und Stromnachfrage zu flexibilisieren. Allerdings wurden zu wenige Backup-Kraftwerke und zu wenige (Groß-)Speicher errichtet, und es gibt zu wenige intelligente Steuerungen für den Stromverbrauch.

Fazit und Ausblick

Der hohe und seit mehr als 20 Jahren überproportional steigende Strompreis für Haushalte ist das Ergebnis politischer Entscheidungen. In Deutschland wurde entschieden, den Ausbau erneuerbarer Energien mit Subventionen zu erreichen und nicht über den Preismechanismus, d. h. nicht mit einer CO_2-Steuer oder einem Zertifikatpreis. Umgesetzt wurde diese Entscheidung vor allem mit dem EEG von 2000, das auf Einspeisevergütungen (ESV) und Regulierungen setzte. Damit erhielt der gezielte Ausbau Erneuerbarer absoluten Vorrang vor Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz. Beispielsweise wurden PV-Anlagen mit ESV gefördert, die anfangs mehr als fünf Mal so hoch waren wie die ESV bei anderen EE-Anlagen. Dadurch kam es jahrelang zu einer Überförderung von Photovoltaik und zu einer rasant steigenden EEG-Umlage, die bis 2022 allein zu Lasten der Stromverbraucher ging.

Hinzu kamen und kommen hohe Netzentgelte, weil die Netzbetreiber verpflichtet sind, alle EE-Anlagen vorrangig an das Netz anzuschließen und den dafür erforderlichen Netzausbau umgehend vorzunehmen. Die dabei anfallenden Kosten müssen die Stromkunden in Form höherer Netzentgelte tragen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Regulierung fand kein adäquater Ausbau des gesamten Stromsystems statt, bei dem EE-Anlagen und ihre Speicher, die Netzinfrastruktur sowie Reservekraftwerke so aufeinander abgestimmt werden, dass die Stabilität des Stromnetzes und der Versorgungssicherheit gewährleistet sind und darüber hinaus möglichst niedrige Kosten entstehen.

Hinzu kam der Überfall Russlands auf die Ukraine, der zu einer globalen Energiekrise führte und zwischen 2022 und 2023 die Beschaffungskosten für Strom abrupt von 8,5 auf 25 ct/kWh steigen ließ. Im Gegenzug entlastete die Regierung die Stromkunden insbesondere, indem sie die EEG-Umlage abschaffte. Dennoch liegt 2025 der Haushaltsstrompreis mit 39,7 ct/kWh um fast 7 ct/kWh höher als vor der Energiekrise.

Zu fragen bleibt schließlich, ob mit einem sinkenden Haushaltsstrompreis zu rechnen ist, wenn der Stromverbrauch fast ausschließlich mit erneuerbaren Energien gedeckt wird. Dafür wird gerne ins Feld geführt, dass „Wind und Sonne … keine Rechnung (schicken)“. Nach einer Studie des Fraunhofer-Instituts liegen schon heute die Stromgestehungskosten von Windkraft- und Photovoltaik-Anlagen unter denen von Gas-, Kohle- und Kernkraftwerken, und in Zukunft ist mit einer weiter steigenden Wettbewerbsfähigkeit der Erneuerbaren zu rechnen (Kost et al., 2024).

Dabei wird allerdings zweierlei nicht berücksichtigt. *Erstens* ist die mit Wind und Sonne produzierte Strommenge sehr wetterabhängig und schwankt stark. *Zweitens* bedeutet der Umstieg auf Erneuerbare, dass große konventionelle Kraftwerke durch eine Vielzahl kleinerer dezentraler Kraftwerke und Erzeugungsanlagen ersetzt werden, die miteinander verbunden und koordiniert werden müssen. Beides erfordert, das Stromsystem mit intelligenten Steuerungen, flexiblen Speichern und „Backup“-Kapazitäten sowie durch einen umfangreichen Netzausbau zu ertüchtigen.

Dadurch sind – neben den Gestehungskosten von PV- und Windkraftanlagen – hohe zusätzliche Kosten zu erwarten (Grimm et al., 2024). Die Bundesnetzagentur schätzt die Kosten für Vorhalte- und “Redispatch“-Maßnahmen auf etwa 3 Mrd. € pro Jahr (Bundesnetzagentur, 2025). Schwerer wiegen die hohen Investitionen in den Ausbau der Stromnetze, die sich laut Netzentwicklungsplan bis 2045 auf knapp 530 Mrd. € addieren werden, d. h. im Durchschnitt pro Jahr mit etwa 25 Mrd. € zu Buche schlagen (Stratmann, 2024).

Nur mit einer umfangreichen Ertüchtigung des Stromsystems und den damit verbundenen hohen Kosten kann erreicht werden, dass bei einer Stromproduktion, die in wenigen Jahren alleine auf erneuerbaren Energien basieren wird, Netzstabilität und Versorgungssicherheit gewährleistet sind. Das bedeutet jedoch gleichzeitig, Abschied von einem sinkenden Haushaltsstrompreis in Deutschland zu nehmen.

Literatur

Braunberger, G. & Theurer, M. (2025, 16. März). Wir könnten bei der Energiewende richtig viel Geld einsparen. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*.

Bundesnetzagentur. (2025). *Prognose des Umfangs und der Kosten der Maßnahmen für Engpassmanagement nach § 13 Abs. 10 EnWG (2025).*

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (2021, 28. Januar). *BDEW-Strompreisanalyse Januar 2021.*

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (2025, 21. Juli). *BDEW-Strompreisanalyse 2025.*

BEE – Bundesverband Erneuerbare Energie e. V. (2019). *BEE-Briefing zur CO2-Bepreisung in Schweden und der Schweiz.*

BEE – Bundesverband Erneuerbare Energie e. V. (2024, 11. April). *BEE-Studie zu Netzverknüpfungspunkten* [Pressemitteilung].

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. (2004, 30. Juli). *Das neue Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) tritt in Kraft* [Pressemitteilung Nr. 231/04].

CDU, CSU & SPD. (2014). *Deutschlands Zukunft gestalten*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode.

Deutscher Bundestag. (2022). *Osterpaket zum Ausbau erneuerbarer Energien beschlossen.*

EEG. (2000). *Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom 29. März 2000* (BGBl. I, S. 305). Das EEG wurde in den Jahren 2004, 2009, 2012, 2014, 2017, 2021 und 2023 überarbeitet und novelliert.

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

Hoerner, J. A. & Bosquet, B. (2001). *Environmental tax reform: The European experience.* Center for a Sustainable Economy.

Kost, C., Müller, P., Sepúlveda Schweiger, J., Fluri, V. & Thomsen, J. (2024). *Levelized cost of electricity renewable energy technologies.* Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme ISE.

Neubäumer, R. (2019). Der Klimawandel wird weitergehen – eine unbequeme Wahrheit. *Wirtschaftsdienst*, *99*(11), 798–807.

RWE. (o. D.). *Marktorientiert und pragmatisch: Die Energiewende braucht einen Neustart.*

Statista. (2025, 24. September). *Differenzkosten aus EEG-Vergütung und Erlöse für EEG-Strom in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2020.*

Statistisches Bundesamt. (2025, 23. Juni). *GENESIS-Datenbank: Verbraucherpreisindex für Deutschland (Code 61111).*

Stratmann, K. (2024, 31. Juli). Investitionen von mehr als 600 Milliarden Euro in Netze nötig. *Handelsblatt*.

UBA – Umweltbundesamt. (2024). *AGEE-Stat (Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik).* Zitiert nach Quaschning, V. (2025). *Installierte Photovoltaikleistung in Deutschland.*

UBA – Umweltbundesamt. (2025). *AGEE-Stat (Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik).* Zitiert nach Quaschning, V. (2025). *Installierte Photovoltaikleistung in Deutschland.*

Title: Why is the price of electricity for households in Germany (too) high?

Abstract: *The article analyses why Germany has one of the highest prices for household electricity worldwide. This is the result of a long-term trend: for more than 20 years, the price of electricity has been rising much faster than consumer prices. The reason for this is the political decision to accelerate the renewable energy transition through subsidies and regulations rather than through price mechanisms. The Renewable Energy Sources Act (EEG) of 2000 gave absolute priority to the expansion of renewable energies over economic efficiency and costs. This led to inefficiencies in the rollout of renewables and in grid expansion and increased the risk of destabilising the electricity system. Therefore, a massive expansion and restructuring of the German electricity system is necessary.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0049

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 184-190

JEL: H40, I18, L52

Maximilian Maurice Gail, Georg Götz, Daniel Herold, Jan Thomas Schäfer

Zugang zu Vor-Ort-Apotheken: eine Bestandsaufnahme der räumlichen Abdeckung

Die Zahl der Apotheken in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Dies führt dazu, dass ein nennenswerter Teil der Bevölkerung die nächstgelegene Apotheke fußläufig kaum noch erreichen kann. Mit einem eigenen Pkw ist die nächste Apotheke zwar in aller Regel gut zu erreichen, die Entfernungen zur übernächsten Apotheke können aber erheblich sein. Bei der Bewertung dieser Befunde ist zu bedenken, dass der Gesetzgeber keine konkreten Definitionen zur im öffentlichen Interesse gebotenen Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln durch Apotheken formuliert hat. Unter Anwendung der Maßgaben des Postgesetzes als Orientierungshilfe für die Apothekenversorgung zeigt sich, dass in ca. 900 Gemeinden oder 8 % der Gemeinden, die Anspruch auf eine Postfiliale haben, keine Vor-Ort-Apotheke vorhanden ist.

Die Zahl der Vor-Ort-Apotheken in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Waren im Jahr 2014 noch 20.441 Apothekenbetriebsstätten aktiv, sank diese Zahl bis Anfang April 2025 auf 16.908 (ABDA, 2025a, 2025b). Dies entspricht einem Rückgang von 17,28 %. Allein im ersten Quartal 2025 sind insgesamt 133 Betriebsstätten weggefallen. Hierbei ist zu beachten, dass gemäß § 1 Apothekengesetz (ApoG) „[d]en Apotheken […] die im öffentlichen Interesse gebotene Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln“ obliegt. Angesichts der rückläufigen Zahl von Apotheken stellt sich die Frage, inwieweit diese Versorgung insbesondere in der Fläche derzeit bzw. perspektivisch sichergestellt ist.

Der Gesetzgeber hat derzeit keine Definitionen festgelegt, ab welcher Apothekenzahl die in § 1 ApoG festgehaltene Zielsetzung erfüllt ist. Um die Abdeckung der Bevölkerung mit Vor-Ort-Apotheken abzuschätzen, kann aber ein Blick auf etablierte regulatorische Rahmenwerke zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge in anderen Sektoren geworfen werden. Als gedankliche Orientierungshilfe dienen im Folgenden die in § 17 Absatz 1 Postgesetz (PostG) definierten Kriterien zur flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen.[1] Für die folgenden Überlegungen ist hierbei das folgende Kriterium maßgeblich: „In allen Gemeinden […] mit mehr als 2.000 Einwohnern muss ein Universaldienstanbieter mindestens eine Universaldienstfiliale betreiben.“ Ausgehend von dieser Abgrenzung zeigt Abbildung 1 die Abdeckung mit Vor-

1 Das Postgesetz dient als Vergleichsrahmen für die folgenden Überlegungen. Eine direkte Übertragung der Regelungen des Postgesetzes auf Apotheken wird ausdrücklich nicht vorgeschlagen.

Dieser Aufsatz ist aus einem Forschungsprojekt hervorgegangen, das vom Apothekerverband Westfalen-Lippe finanziell unterstützt wird. Die Unterstützung besteht unter anderem darin, den Ankauf von Absatz-Daten verschiedener Softwarehäuser zu ermöglichen. Die Autoren sind in der Durchführung ihrer Forschung und der Interpretation der Ergebnisse völlig unabhängig und unterlagen keinerlei Einflussnahme durch den Drittmittelgeber.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Prof. Dr. Georg Götz ist Inhaber der Professur VWL I - Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik und Regulierung an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Dr. Daniel Herold, Dr. Jan Thomas Schäfer und **Maximilian Maurice Gail**, M. Sc., sind wissenschaftliche Mitarbeiter dort.

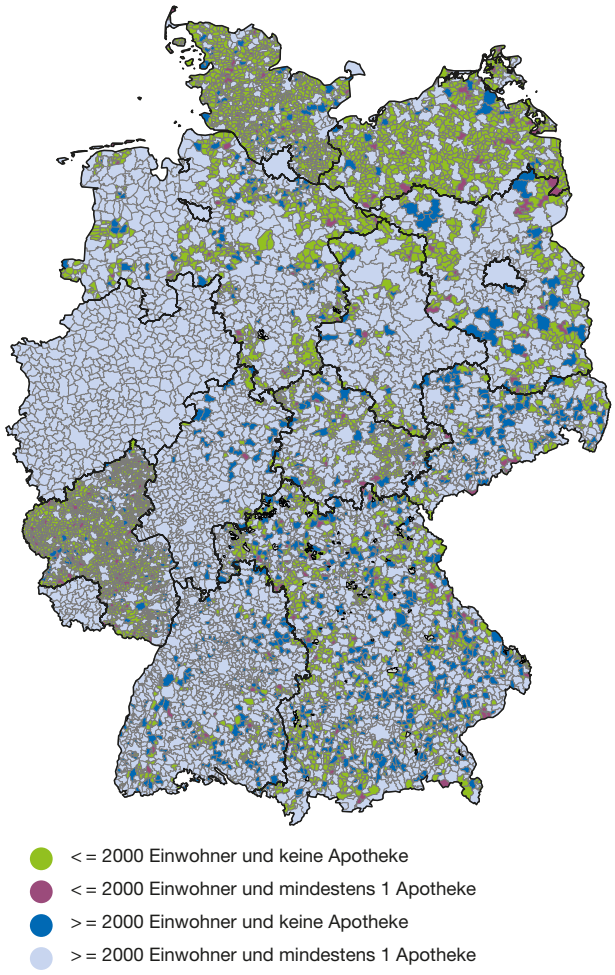
Ort-Apotheken auf Gemeinde-Ebene in Deutschland.[2] Die Auswertung deckt insgesamt 10.873 Gemeinden mit zusammen ca. 82,6 Mio. Einwohnern ab (Zensus 2022).[3]

Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern haben nach § 17 Absatz 1 PostG Anspruch auf eine Universaldienstfiliale. Dies betrifft 5.099 Gemeinden (ca. 46,9 % aller Gemeinden), die insgesamt 78.056.603 Einwohner (ca. 94,5 % der Einwohner) umfassen, wobei 4.188 dieser Gemeinden über mindestens eine Vor-Ort-Apotheke verfügen (hellblau). Diese umfassen 75.333.478 Einwohner bzw. ca. 91,24 % der Bevölkerung. In 911 Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern befindet sich hingegen keine Apotheke (dunkelblau). Dies entspricht ca. 8,38 % aller Gemeinden und umfasst insgesamt 2.723.125 Einwohner bzw. ca. 3,3 % der Bevölkerung. Insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg befinden sich zahlreiche Gemeinden, die nach dem Postgesetz Anspruch auf eine Postfiliale haben, aber über keine eigene Vor-Ort-Apotheke verfügen. Auch in Sachsen verfügen 20 % der Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern über keine Apotheke. In den restlichen Bundesländern bewegt sich der Anteil der Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern, welche über keine Apotheken verfügen, zwischen 2,2 % und ca. 7 %.

5.774 Gemeinden haben weniger als 2.000 Einwohner. In 266 dieser Gemeinden befindet sich mindestens eine Apotheke (lila). Dies betrifft 403.244 Einwohner bzw. ca. 0,5 % der Bevölkerung. Eine Mehrheit von 5.508 Gemeinden in dieser Kategorie verfügt hingegen über keine Apotheke (grün). Hiervon betroffen sind insbesondere kleine Gemeinden in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. Bezogen auf die Einwohnerzahl leben 4.108.580 Einwohner bzw. ca. 4,98 % der Bevölkerung in einer kleinen Gemeinde ohne eigene Apotheke.

Um diese Zahlen in Perspektive zu setzen, ist zunächst auf den für die Frage der Flächendeckung relevanten Zielkonflikt einzugehen. Eine Apotheke kann nur dann am Markt bestehen, wenn sich ihr Betrieb wirtschaftlich rechnet. Der Gesetzgeber hat durch die Bestimmung relevanter Größen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite (insbesondere Preisspannen, siehe § 78 AMG) zentralen

Abbildung 1
Abdeckung mit Vor-Ort-Apotheken nach Gemeinden



Quelle: eigene Berechnung.

Einfluss auf die Anzahl der Betriebsstätten.[4] Bei Vor-Ort-Apotheken werden die Kosten mitunter durch regulatorische Vorgaben des Betriebs beeinflusst (Öffnungszeiten, Personal, Ausstattung etc.; siehe insbesondere §§ 2-6, 11a-23 ApBetrO). Die Einnahmenseite wird wesentlich durch die Abgabe verschreibungspflichtiger (Rx) Arzneimittel bestimmt (IGES, 2020). Deren Nachfrage ist unelastisch, da die Verschreibung durch die behandelnde Ärztin erfolgt (Herrmann, 2011; Gatwood et al., 2014; Yeung et

2 Die den folgenden Analysen zugrundeliegenden Standortdaten von Vor-Ort-Apotheken wurden mittels Web Scraping über das offizielle Gesundheitsportal der deutschen ApothekerInnen Aponet.de gesammelt (Stand: 09. Mai 2025). Demografische Informationen wurden aus den 100×100m Gitterzellendaten des Zensus 2022 (mit Stichtag 15. Mai 2022) entnommen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024).

3 Detaillierte Daten und Tabellen zur folgenden Darstellung sind dem Arbeitspapier Gail et al. (2026) zu entnehmen, das auf der Website der Professur VWL I der JLU Gießen verfügbar ist (https://www.uni-giessen.de/zugang-vor-ort-apotheken).

4 Hier ist auf das sogenannte Apotheken-Urteil zu verweisen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte Art. 3 Abs. 1 des damaligen bayerischen Apothekengesetzes, das die Erteilung einer Betriebserlaubnis vom Bedarf abhängig machte und so eine Art Bestandsschutz für bestehende Apotheken sichern sollte, für nichtig, da es einen Verstoß gegen die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG darstelle (siehe beispielsweise Bundesarchiv, o. D.).

al., 2018). Die Vergütung bei der Abgabe von Rx Medikamenten ist in § 3 Arzneimittelpreisverordnung (AMPreisV) festgeschrieben. Aus politökonomischer Sicht ist hierbei besonders wichtig, dass die Vergütung der Apotheken über die Krankenkassen abgedeckt wird. Die Höhe dieser vom Solidarsystem getragenen Vergütung sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen bestimmen also, wie viele Einwohner im Einzugsgebiet einer Apotheke leben müssen, damit sich deren Betrieb rechnet. Steigt die Entlohnung oder sinken die regulatorischen Hürden, dürfte sich *ceteris paribus* die Anzahl der Betriebsstätten erhöhen. Eine höhere Entlohnung bedeutet allerdings auch eine zusätzliche Belastung für das Sozialsystem.

Bei diesem Zielkonflikt ist zu bedenken, dass sich *ceteris paribus* in dicht besiedelten Regionen der Betrieb einer Vor-Ort-Apotheke eher rechnen dürfte als in dünn besiedelten. Daher hat die Beobachtung, dass ein Großteil der Bevölkerung Zugang zu einer Vor-Ort-Apotheke in der eigenen Gemeinde hat, wenig Aussagekraft für die Frage nach der Flächenversorgung, da sich ein Großteil der Bevölkerung auf wenige Gemeinden konzentriert. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Versorgungssicherheit in dicht besiedelten Gebieten nicht gefährdet sein kann. Wie weiter unten aufgezeigt, können Schließungen von Apotheken auch in diesen Gebieten zu nennenswerten Veränderungen der Erreichbarkeit der dann nächsten Apotheke führen. Hier stellt sich auf der einen Seite die Frage nach den Kapazitäten einer Betriebsstätte und auf der anderen Seite die der Zugänglichkeit des Teils der Bevölkerung, der nicht in dicht besiedelten Regionen lebt. In diesen Gebieten können sich Schließungen besonders drastisch auf die Erreichbarkeit der nächsten Apotheke auswirken.

Abbildung 1 zeigt, dass 6.419 Gemeinden oder ca. 8,28 % der Bevölkerung über keine eigene Vor-Ort-Apotheke verfügen (grün und dunkelblau). Eine Vielzahl dieser Gemeinden hat eher wenige Einwohner, sodass sich die Frage stellt, inwieweit hier angesichts des oben genannten Zielkonflikts aus gesundheitspolitischer Sicht das Vorhandensein einer Vor-Ort-Apotheke als notwendig erachtet wird. Allerdings betrifft dies, wie bereits beschrieben, immerhin gut 2,7 Mio. Einwohner bzw. 3,3 % der Bevölkerung, die jedenfalls nach dem Postgesetz Anspruch auf eine Postfiliale hätten, aber in deren Gemeinde keine Vor-Ort-Apotheke vorhanden ist. Um zu klären, inwieweit für diese Einwohner Vor-Ort-Apotheken in Nachbargemeinden erreichbar sind, wird im nächsten Abschnitt die Distanz zur nächsten und übernächsten Apotheke diskutiert.

Abschließend sind für diesen Teil zwei Befunde festzuhalten: *Erstens* weist Deutschland regionale Unterschiede bei der Apothekenabdeckung auf. Diese scheint im Saarland und in Nordrhein-Westfalen besonders hoch zu sein. Insbesondere NRW zeichnet sich allerdings durch flächenmäßig große Gemeinden aus, in denen das Kriterium „mindestens eine Vor-Ort-Apotheke“ eher erfüllt ist als in Bundesländern mit einer granulareren Gemeindestruktur wie etwa Bayern. In diesem Bundesland verfügt eine Vielzahl kleiner Gemeinden (viele davon mit weniger als 2.000 Einwohnern) über keine eigene Apotheke. Ähnliches gilt in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, wo die Einwohner auch in angrenzenden Gemeinden häufig keinen Zugang zu Apotheken haben (Knobloch & Schröder, 2024; Neumeier, 2013, 2017).

Zweitens sind Apotheken und Postfilialen in vielerlei Hinsicht nicht vergleichbar, obwohl beide Teil der Daseinsvorsorge sind. Arzneimittel sind sensible Produkte, deren Herausgabe nur durch geschultes Fachpersonal erfolgen darf, sodass Apothekerinnen und Apotheker ebenfalls eine Beratungsfunktion erfüllen (Apothekenpflicht, § 43 AMG). Das Ersetzen von Apotheken durch Automaten, wie es bei Postfilialen möglich ist, dürfte daher nicht praktikabel sein. Zudem sind Apotheken auch zum Angebot von Nacht- und Notdiensten verpflichtet.

Distanz zur nächsten und übernächsten Apotheke

Ist die übernächste Apotheke nur mit deutlichem Mehraufwand (beispielsweise in Form längerer Reisezeit mit dem Auto) erreichbar, nimmt die nächstgelegene Apotheke für die Versorgung einen höheren Stellenwert ein. Die Differenz zwischen der Entfernung zur nächsten und zur übernächsten Apotheke gibt Aufschluss darüber, wie sich die Schließung einer Apotheke auf die Versorgung mit Arzneimitteln auswirken würde, und kann daher als Indikator für die Versorgungssicherheit betrachtet werden.[5] Der seit über einem Jahrzehnt anhaltende Rückgang der Apothekenstandorte wirkt sich somit auch mittelbar auf die Versorgungssicherheit der Bevölkerung aus, die nicht direkt von einer Schließung betroffen ist, da sich mit jeder Schließung die Erreichbarkeit alternativer Versorgungsstandorte verschlechtert. Das bedeutet: Auch wenn eine Schließung die Erreichbarkeit der nächsten Apotheke nicht oder nur geringfügig beeinflusst (z. B. weil zwei Apotheken in direkter Nachbarschaft existierten), führt der Wegfall einer Alternativapotheke zu einer Verschlechterung der Versorgungssicherheit.

Die zentrale politische Frage lautet, welche Distanz noch als zumutbar anzusehen ist. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang der Begriff „Apothekenwüste“

5 Dies gilt auch mit Blick auf den Notdienst, der allerdings nicht Gegenstand dieses Artikels ist.

Tabelle 1
Laufdauer der Bevölkerung (absolut und relativ) zur nächsten und übernächsten Apotheke

		zur übernächsten Apotheke													
	Laufdauer	< 5 min		5-10 min		10-20 min		20-30 min		30-60 min		> 60 min		∑	
	[min]	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
zur nächsten Apotheke	< 5 min	5.181.417	6,28	7.074.164	8,57	3.111.799	3,77	872.396	1,06	1.094.718	1,33	834.701	1,01	18.169.195	22,00
	5-10 min			8.948.745	10,84	9.242.981	11,19	1.807.990	2,19	2.096.011	2,54	1.408.117	1,71	23.503.844	28,47
	10-20 min					11.788.085	14,28	3.972.817	4,81	2.309.487	2,80	1.398.123	1,69	19.468.512	23,58
	20-30 min							2.903.600	3,52	2.126.140	2,57	724.583	0,88	5.754.323	6,97
	30-60 min									6.216.110	7,53	3.527.875	4,27	9.743.985	11,80
	> 60 min											5.931.136	7,18	5.931.136	7,18
	∑	5.181.417	6,28	16.022.909	19,41	24.142.865	29,24	9.556.803	11,57	13.842.466	16,76	13.824.535	16,74	82.570.995	

Quelle: eigene Berechnungen.

(„Pharmacy Desert“) verwendet, der sich auf ein Areal bezieht, in dem innerhalb eines bestimmten Radius keine Apotheke vorhanden ist. Es gibt keine etablierte Definition dafür, ab welchem Radius ein Areal als Apothekenwüste bezeichnet wird. Der Begriff wird je nach Forschungsfrage um soziodemografische (beispielsweise Einkommen oder Alter) oder geografische Faktoren (beispielsweise Stadt oder Land) erweitert. Qato et al. (2014) sprechen beispielsweise von einer Apothekenwüste, wenn für einkommensschwache Haushalte innerhalb von mindestens 0,5 Meilen (mi, ca. 800 m) keine Apotheke erreichbar ist, wobei die Autoren auch nach Radien von 1 mi und von mehr als 1 mi abgrenzen. Da Qato et al. (2014) Daten zu Chicago verwenden, ist die Abgrenzung nicht ohne weiteres auf ländliche Gebiete übertragbar. Di Novi et al. (2020) unterscheiden zwischen städtischen und ländlichen Regionen, wobei in städtischen Regionen ab einem Radius von 1 mi ohne Vor-Ort-Apotheke von einer Apothekenwüste gesprochen wird und im ländlichen Raum ab einer Distanz von 10 mi. In Pednekar und Peterson (2018) wird eine Apothekenwüste mit einer ähnlichen räumlichen Abgrenzung gegenüber den beiden vorherigen Studien definiert. Die Autoren berücksichtigen in ihren Analysen insbesondere den Zugang älterer, einkommensschwacher oder eingeschränkter Personen zu Apotheken. Demnach gilt ein Gebiet als Apothekenwüste, wenn mehr als 33 % der beschriebenen Personengruppe mehr als 1 mi von der nächstgelegenen Gemeindeapotheke entfernt leben.

Um die Komplexität, die mit einer Abgrenzung städtischer und ländlicher Gebiete verbunden wäre, zu umgehen, wird im Folgenden die Reisedauer anstelle der Reisedistanz betrachtet. Hierbei wird zwischen Lauf- und Pkw-Fahrdauer unterschieden und jeweils die Erreichbarkeit der nächsten und der übernächsten Apotheke analysiert.[6]

In Tabelle 1 ist vertikal die durchschnittliche Laufdauer zur nächsten und horizontal zur übernächsten Apotheke abgetragen. Hierbei wird zwischen einer einfachen Laufzeit von maximal 5 min, 5 bis 10 min, 10 bis 20 min, 20 bis 30 min, 30 bis 60 min und über 60 min unterschieden. Um die gesamte Zeit zu ermitteln, sind die Werte entsprechend zu verdoppeln. In den jeweiligen Zellen ist links die absolute Zahl der betroffenen Einwohner und rechts der jeweilige prozentuale Anteil an der Gesamtbevölkerung abgetragen.[7]

Für 5.181.417 Einwohner (ca. 6,28 % der Bevölkerung) ist sowohl die nächste als auch die übernächste Apotheke in maximal 5 min erreichbar. Für etwa 41.673.039 Einwohner (Zeilensumme < 5 min (18.169.195) und 5-10 min (23.503.844); ca. die Hälfte der Bevölkerung) ergibt sich fußläufig eine einfache Laufzeit zur nächsten Apotheke von höchstens 10 min. Das heißt, dass die andere Hälfte der Bevölkerung einen Fußweg von mindestens 10 min in Kauf nehmen muss, um die nächste Apotheke zu errei-

6 Die jeweilige Dauer wurde mittels Open Source Routing Machine (OSRM) ermittelt. Hierbei wurde bei der Erreichbarkeit mit dem Pkw angenommen, dass kein Verkehr herrscht. Basierend auf den zugrundeliegenden Distanzen in den Daten ergibt sich eine Durchschnittsgeschwindigkeit von etwa 35 km/h mit dem Pkw bzw. 5 km/h zu Fuß. Hierbei sind die zugrundliegenden topografischen Besonderheiten und Geschwindigkeitsbegrenzungen berücksichtigt, wie beispielsweise die Straßenführung in Innenstädten etc. Innerhalb von 5 min würden dementsprechend etwa 2,9 km bzw. 420 m mit dem Pkw bzw. zu Fuß zurückgelegt.

7 Für entsprechende Analysen auf Bundeslandebene, siehe Neumeier (2017). Im vorliegenden Aufsatz wird ein Fokus auf Bevölkerungszahlen gelegt.

Tabelle 2
Laufdauer der Bevölkerung ab 75 Jahren (absolut und relativ) zur nächsten und übernächsten Apotheke

		zur übernächsten Apotheke													
	Laufdauer	< 5 min		5-10 min		10-20 min		20-30 min		30-60 min		> 60 min		∑	
	[min]	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
zur nächsten Apotheke	< 5 min	535.139	6,057	765.998	8,669	368.453	4,170	103.199	1,168	129.792	1,469	101.749	1,152	2.004.330	22,7
	5-10 min			1.025.334	11,605	1.086.857	12,301	212.830	2,409	240.328	2,720	163.648	1,852	2.728.997	30,9
	10-20 min					1.322.166	14,964	429.237	4,858	237.973	2,693	135.614	1,535	2.124.990	24,1
	20-30 min							291.098	3,295	211.784	2,397	66.529	0,753	569.411	6,4
	30-60 min									582.109	6,588	313.326	3,546	895.435	10,1
	> 60 min											512.449	5,800	512.449	5,8
	∑	535.139	6,1	1.791.332	20,3	2.777.476	31,4	1.036.364	11,7	1.401.986	15,9	1.293.315	14,6	8.835.612	

Quelle: eigene Berechnungen.

chen. Für etwa 19,47 Mio. Einwohner ergibt sich hierbei ein Fußweg von 10 bis 20 min. Für gut ein Viertel der Bevölkerung ist ein Fußweg von über 20 min zur nächsten Apotheke nötig. Von den 15.675.121 Einwohnern (18,98 % der Bevölkerung), die insgesamt mindestens eine halbe Stunde Fußweg zur nächsten Apotheke zurücklegen müssen, ergibt sich für etwa 5.931.136 Mio. Einwohner (7,18 % der Bevölkerung) sogar ein Fußweg von über einer Stunde.

Bei der Interpretation dieser Daten ist zu bedenken, dass vulnerable Gruppen besonders auf medizinische Versorgung angewiesen sind. Gerade kranke Menschen brauchen Zugang zu Arzneimitteln, und Apothekendienstleistungen sind insbesondere für ältere und kranke Menschen wichtig, wenn es beispielsweise um Fragen der Arzneimittel-Compliance geht (Di Novi et al., 2020). Auch bedürfen einige Medikamente der Kühlung, deren Aufrechterhaltung bei größeren Distanzen erschwert wird.[8]

Auch wenn hier keine allgemeingültigen Aussagen zur Versorgungsqualität ableitbar sind, legen die oben genannten Werte nahe, dass ein wesentlicher Teil der Bevölkerung auf den eigenen Pkw oder auf andere Verkehrsmittel (beispielsweise den ÖPNV) angewiesen ist, um die nächste Apotheke zu erreichen. Ein Fußweg von über einer Stunde dürfte in der Regel kaum realisierbar sein, insbesondere für vulnerable Gruppen. Die Analysen zeigen, dass gut 6 Mio. Einwohner (7,2 % der Bevölkerung) diese Strecke zurücklegen müssen. Inwieweit diese Interpretation auf Laufzeiten von unter einer Stunde übertragbar ist, muss hier offenbleiben.

Tabelle 2 zeigt eine analoge Betrachtung der Laufzeit zur nächsten und übernächsten Apotheke aus Sicht von Einwohnern über 75 Jahre.[9] Gut die Hälfte (53,6 %) der Menschen in dieser Altersgruppe kann die nächste Apotheke innerhalb von höchstens 10 min erreichen. Die andere Hälfte (46,4 %) benötigt zu Fuß mehr als 10 min. Die übernächste Apotheke ist für 42,2 % der über 75-Jährigen nur in mehr als 20 min Fußweg erreichbar. Inwieweit eine solche Strecke für diese Bevölkerungsgruppe zumutbar ist, kann hier nicht beantwortet werden. Im Hinblick auf die Diskussion zu verbindlichen Führerscheintests bzw. pauschalen Fahrverboten für Senioren scheint es problematisch, wenn insbesondere diese Bevölkerungsgruppe für den Weg zur Apotheke auf ein Auto angewiesen ist.

Analog zu Tabelle 1 wird in Tabelle 3 die Fahrdauer mit dem Pkw betrachtet (Individualverkehr). Die nächste Apotheke ist für 82.554.254 Einwohner (99,98 % der Bevölkerung) mit einer Fahrzeit von höchstens 20 min erreichbar. Lediglich ein Bruchteil der Bevölkerung benötigt eine längere Fahrzeit als 20 min (siehe auch IGES, 2020; Knobloch & Schröder, 2023).

Wenn die übernächste Apotheke weit entfernt ist, steigt die Versorgungsrelevanz der nächstgelegenen Apotheke. Für etwa ein Drittel der Bevölkerung (27.667.001 Einwohner) ist die übernächste Apotheke nur durch einen einfachen Fußweg von mindestens 30 min erreichbar (siehe Tabelle 1). Dabei ist beispielsweise für 8.113.933 Einwoh-

8 Dies betraf 2023 beispielsweise 31,8 Mio. Packungen oder etwa 4 % aller Rx-Packungen. Für nähere Informationen, siehe DAPI (2024).

9 Demografische Informationen zur infrastrukturellen Altersgruppenverteilung wurden aus den 100x100m Gitterzellendaten des Zensus 2022 (mit Stichtag 15. Mai 2022) entnommen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2025).

Tabelle 3
Fahrdauer der Bevölkerung (absolut und relativ) zur nächsten und übernächsten Apotheke

		zur übernächsten Apotheke													
	Fahrdauer	< 5 min		5-10 min		10-20 min		20-30 min		30-60 min		> 60 min		∑	
	[min]	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
zur nächsten Apotheke	< 5 min	53.806.090	65,16	12.443.850	15,07	2.026.725	2,45	12.385	0,01					68.289.050	82,70
	5-10 min			9.689.484	11,73	2.509.441	3,04	22.987	0,03	8	0			12.221.920	14,80
	10-20 min					1.988.069	2,41	54.680	0,07	535	0			2.043.284	2,47
	20-30 min							14.682	0,02	423	0			15.105	0,02
	30-60 min									268	0			268	0
	> 60 min											1.368	0	1.368	0
	∑	53.806.090	65,16	22.133.334	26,81	6.524.235	7,90	104.734	0,13	1.234	0	1.368	0	82.570.995	

Quelle: eigene Berechnungen.

ner (9,83 % der Bevölkerung) die nächste Apotheke zwar maximal 10 min entfernt, die übernächste Apotheke aber wenigstens 20 min. Im Fall einer Schließung müsste diese Gruppe zu Fuß also mindestens doppelt so lange unterwegs sein, um die übernächste Apotheke zu erreichen. Hier stellt sich die Frage, ob diese dann auf das Auto angewiesen ist.

Fazit

Erreichbarkeitsanalysen geben Hinweise für die Frage, ob die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln durch Apotheken im Sinne von § 1 ApoG sichergestellt ist. Solange Zugang zu einem eigenen Pkw besteht, ist die Versorgung als gut einzuschätzen. Ohne eigenen Pkw ist die Situation für einen nennenswerten Anteil der Bevölkerung als problematisch einzuschätzen. Wird eine zumutbare einfache Reisezeit von 30 min angesetzt, können ca. 16 Mio. Einwohner (ca. 19 % der Bevölkerung) die nächste Apotheke nicht fußläufig erreichen. Selbst wenn von einer zumutbaren einfachen Laufzeit von 60 min ausgegangen wird, verfügen gut 6 Mio. Einwohner (ca. 7 % der Bevölkerung) über keinen fußläufigen Zugang zu einer Apotheke. Zudem können gut 27,7 Mio. Einwohner (ca. ein Drittel der Bevölkerung) die übernächste Apotheke nicht innerhalb von 30 min fußläufig erreichen. Für diese Einwohner dürfte die nächste Apotheke einen hohen Stellenwert bei der Versorgungssicherheit haben. In diesem Kontext ist zu beachten, dass für gut die Hälfte der Einwohner im Alter von 75 Jahren und älter bereits die nächste Apotheke fußläufig nicht innerhalb von 10 min erreichbar ist. Setzt sich der Trend rückläufiger Apothekenzahlen fort, kann die Versorgungssicherheit für einen nennenswerten Anteil der Bevölkerung bedroht sein.

Es ist darauf zu verweisen, dass sich der Gesetzgeber bisher keine Zielvorgaben zur Versorgungssicherheit gesetzt hat. Dies hat er in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge getan, beispielsweise im Postsektor. In einem Gedankenexperiment, in dem der Maßstab des Postgesetzes auch für Vor-Ort-Apotheken angelegt wird, befinden sich insbesondere in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg zahlreiche Gemeinden, die nach dem Postgesetz Anspruch auf eine Postfiliale haben, aber über keine eigene Vor-Ort-Apotheke verfügen.

Die in diesem Aufsatz dargestellten Analysen verdeutlichen, dass die Flächenversorgung mit Arzneimitteln durch Apotheken bestenfalls gefährdet und schlimmstenfalls nicht mehr gegeben ist. Es dürfte zielführend sein, wenn der Gesetzgeber hier zunächst klare Zielvorgaben formuliert. Darauf aufbauend kann mithilfe des existierenden regulierungs- und wettbewerbsökonomischen Werkzeugkastens an einer effizienten Zielerreichung gearbeitet werden.

Literatur

ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände. (2025a). *Apothekenwirtschaftsbericht 2025*.

ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände. (2025b). *Apothekenwirtschaftsbericht 2025: Mehr Umsatz, aber ein Viertel der Apotheken weiterhin in der Bredouille*.

Bundesarchiv. (o. D.). Grundsatzentscheidung zur Berufsfreiheit – „Apotheken-Urteil“ von 1958 einsehbar.

DAPI – Deutsches Arzneimittelprüfungsinstitut e. V. (2024, 01. Juli). *Im Jahr 2023 wurden 31,8 Mio. Packungen kühlpflichtige Arzneimittel in öffentlichen Apotheken zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung abgeben*.

Di Novi, C., Leporatti, L. & Montefiori, M. (2020). Older patients and geographic barriers to pharmacy access: When nonadherence translates

to an increased use of other components of health care. *Health economics*, *29*, 97–109.
Gail, M. M., Götz, G., Herold, D. & Schäfer, J. T. (2026). *Zugang zu Vor-Ort-Apotheken in Deutschland: eine Bestandsaufnahme der räumlichen Abdeckung im Lichte politischer Zielsetzungen*. Arbeitspapier.
Gatwood, J., Gibson, T. B., Chernew, M. E., Farr, A. M., Vogtmann, E. & Fendrick, A. M. (2014). Price Elasticity and Medication Use: Cost Sharing Across Multiple Clinical Conditions. *Journal Of Managed Care Pharmacy*, *20*(11), 1102–1107.
Herrmann, K. (2011). Der Wettbewerb im Einzelhandel mit Arzneimitteln. *Wirtschaftsdienst*, *91*(2), 121–126.
IGES. (2020). *Ökonomisches Gutachten zum Apothekenmarkt*.
Knobloch, C. & Schröder, H. (2023, 24. August). Zu wenige und zu viele Apotheken? Ergebnisse einer geodatenbasierten Analyse der Apothekendichte in Deutschland. *Deutsche Apotheker Zeitung*, *163*(34). Deutscher Apotheker Verlag.
Knobloch, C. & Schröder, H. (2024, 4. April). Wer hat zugemacht? Datenanalyse zum Rückgang der Apothekenzahl in Baden-Württemberg. *Deutsche Apotheker Zeitung*, *164(*14). Deutscher Apotheker Verlag.
Neumeier, S. (2013). Modellierung der Erreichbarkeit öffentlicher Apotheken. *Thünen Working Paper*, 14.
Neumeier, S. (2017). Regionale Erreichbarkeit von ausgewählten Fachärzten, Apotheken, ambulanten Pflegediensten und weiteren ausgewählten Medizindienstleistungen in Deutschland: Abschätzung auf Basis des Thünen-Erreichbarkeitsmodells. *Thünen Working Paper*, Nr. 77.
Pednekar, P. & Peterson, A. (2018). Mapping pharmacy deserts and determining accessibility to community pharmacy services for elderly enrolled in a State Pharmaceutical Assistance Program. *PloS one*, *13*(6), e0198173.
Qato, D. M., Daviglus, M. L., Wilder, J., Lee, T., Qato, D. & Lambert, B. (2014). 'Pharmacy deserts' are prevalent in Chicago's predominantly minority communities, raising medication access concerns. *Health Affairs*, *33*(11), 1958–1965.
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2024). *Ergebnisse des Zensus 2022. Bevölkerungszahlen in Gitterzellen (Version 2: 30.09.2024).*
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2025). *Ergebnisse des Zensus 2022. Alter in infrastrukturellen Altersgruppen in Gitterzellen (Version 1: 03.04.2025)*.
Yeung, K., Basu, A., Hansen, R. N. & Sullivan, S. D. (2018). Price elasticities of pharmaceuticals in a value based-formulary setting. *Health Economics*, *27*(11), 1788–1804.

Title: ***Access to brick-and-mortar pharmacies in Germany: an assessment of the geographic coverage***

Abstract: *The number of pharmacies in Germany has been declining for years. This means that a significant portion of the population can barely reach the nearest pharmacy on foot. While the nearest pharmacy is generally easily accessible by car, the distances to the next but one can be considerable. When evaluating these findings, it must be noted that the legislator has not formulated any tangible definitions regarding the proper supply of medicinal products to the population by pharmacies, which is mandated in the public interest. Applying the provisions of the Postal Services Act as a guide to pharmacy provision, it becomes clear that approximately 900 municipalities that are entitled to a post office branch do not have a local pharmacy. This corresponds to approximately 8% of all municipalities in Germany.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0050

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 191-197
JEL: J21, J24, I28

Eric Schuß

Zur Diskussion einer Ausbildungsumlage für die duale Berufsausbildung

Viele junge Menschen bleiben ohne Ausbildungsplatz – insbesondere in Großstädten. Um dieses Problem anzugehen, sind Betriebe in Bremen seit 2025 verpflichtet, eine Ausbildungsplatzabgabe zu leisten, auf deren Basis ein Umlagefonds aufgebaut wird. Ausbildende Betriebe erhalten dann für ihre Ausbildungsaktivitäten einen finanziellen Ausgleich aus diesem Fonds. Auch in Berlin hat sich die Landesregierung auf die Einführung einer solchen Ausbildungsumlage geeinigt. Doch die Reformen sind umstritten. Im vorliegenden Beitrag wird basierend auf nationaler und internationaler Forschung gezeigt, dass eine solche Umlage erfolgreich sein kann, wenn eine tatsächliche Unterversorgung mit Ausbildungsstellen vorliegt und die Umlage breit akzeptiert und spezifisch zugeschnitten wird. Anschließend wird mit einem Blick auf den Ausbildungsmarkt in Berlin und Bremen diskutiert, inwiefern diese Bedingungen dort gegeben sind.

Um die Versorgung von jungen Menschen mit einer Ausbildungsstelle zu verbessern, wird häufig das Instrument einer Ausbildungsumlage zur Diskussion gestellt. Neben einem größeren Angebot an Ausbildungsstellen erhoffen sich Befürworter:innen davon eine positive Wirkung im Hinblick auf die Ausbildungsvergütungen und die Qualität der Ausbildung. Die Idee einer Ausbildungsplatzabgabe ist schon einige Jahrzehnte alt. Im Zuge der konjunkturellen Abkühlung und des Rückgangs an betrieblichen Ausbildungsstellen in den 1970er Jahren (Meyer, 1978) wurde eine Ausbildungsabgabe ins Auge gefasst und vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 1980 als verfassungskonform beurteilt (BVerfGE 55, 274).[1] Freilich sah der Ausbildungsmarkt damals noch gänzlich anders aus. Die Zahl der Schulabgehenden ist seitdem deutlich gesunken und ihre Zusammensetzung hat sich erheblich verändert. Die Zahl der Personen mit Hochschulreife ist nach denen mit mittlerer Reife mittlerweile die zweitgrößte Gruppe unter den Schulabgehenden. Im Jahr 1980 machten Personen ohne oder mit Hauptschulabschluss noch mehr als die Hälfte der Schulabgehenden aus (Statistisches Bundesamt, 1981).

Auch in den vergangenen Jahren hat sich im Zuge der multiplen Krisen, des demografischen Wandels und weiterer Entwicklungen eine Eintrübung des Ausbildungsmarktes ergeben. Die Probleme der Betriebe, ihre Ausbildungsplätze besetzen zu können, sind bundesweit in den letzten Jahren deutlich gestiegen. So ist nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) der Anteil der unbesetzten Stellen an allen gemeldeten betrieblichen Berufsausbildungsstellen kontinuierlich von 4,6 % im Jahr 2010 auf 11,4 % im Jahr 2025 angewachsen. Auch Befragungen von Betrieben bestätigen dieses Bild: Nach Daten des IAB-Betriebspanels blieben im Befragungsjahr 2023 rund 35 % der angebotenen Ausbildungsplätze unbesetzt (Fitzenberger et al., 2024). Dieser Anteil ist sukzessive von 15 % im Jahr 2010 angestiegen. Gleichzeitig ist es auch schwieriger geworden, suchende Ausbildungsplatzbewerber:innen mit einer Ausbildungsstelle zu versorgen. Ende September 2025 sind ca. 19 % der bei der BA gemeldeten Bewerber:innen für Berufsausbildungsstellen ohne Ausbildungsstelle geblieben.[2]

1 Die Umsetzung der Abgabe wurde damals jedoch ausgesetzt. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht 1980 Kriterien genannt, die für die Zulässigkeit einer solchen Sonderabgabe erfüllt sein müssen (Deutscher Bundestag, 2016). Neben dem Bremer Modell (levy grant) gibt es auch die Möglichkeit, dass ein Beitrag nur bei unzureichender Ausbildungsaktivität gezahlt werden muss (levy exemption). Alternativ zu einer Umlage gibt es auch Beispiele für steuerfinanzierte Ausbildungssubventionen, beispielsweise den Ausbildungsbonus (Bonin et al., 2013).

2 Für das Ausbildungsjahr 2024/2025.

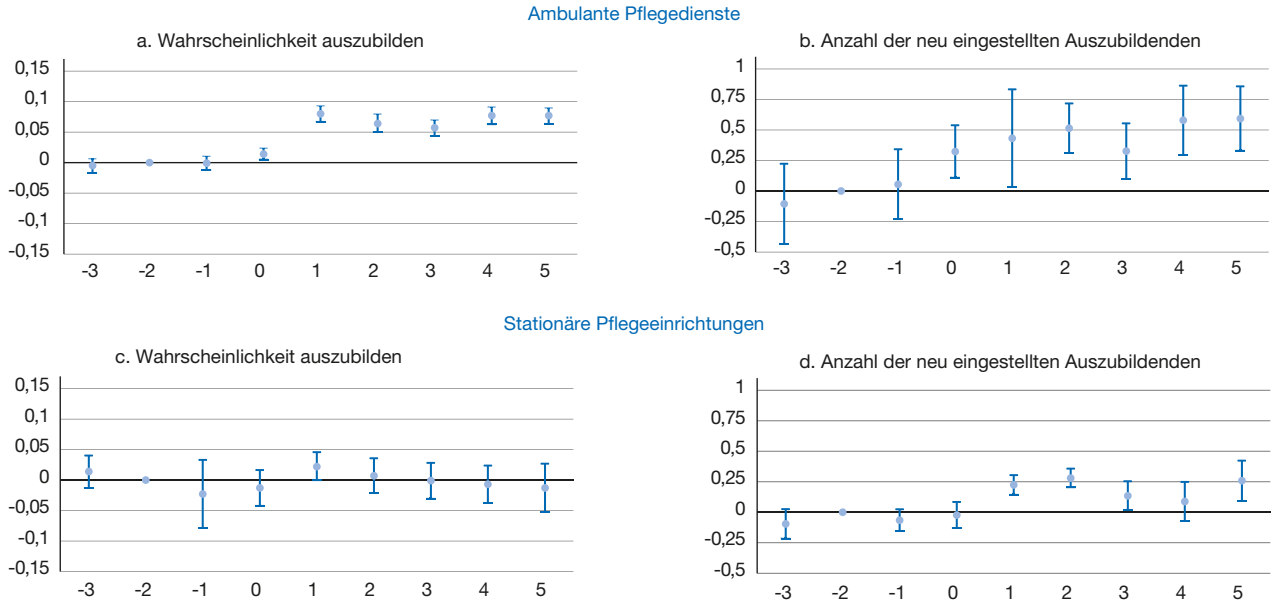
© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Eric Schuß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

Abbildung 1

Treatmenteffekte der Einführung der Umlage in der Altenpflegeausbildung im Zeitverlauf



In den Abbildungen a) und c) wird als Outcome die Wahrscheinlichkeit modelliert, mindestens eine neue auszubildende Person angestellt zu haben. In den Abbildungen b) und d) wird die Anzahl neu eingestellter Auszubildender (bedingt darauf, mindestens eine Person auszubilden) modelliert. Die Einführung der Umlage geschieht zum Zeitpunkt t = 0 . Das Jahr t = -2, zwei Jahre vor Einführung der Umlage, fungiert als Referenzjahr. Die Schätzungen basieren auf dem Ansatz nach Sun und Abraham (2021). Pflegeeinrichtungen in Ländern ohne Ausbildungsumlage vor 2020 bilden die Kontrollgruppe. Die Konfidenzintervalle basieren auf dem 95-Prozent-Level. Die Schätzungen kontrollieren für Merkmale der Pflegeeinrichtungen (u. a. Betriebsgröße, durchschnittliches Alter der Belegschaft) und regionale Variablen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sowie auf Unterschiede zwischen den Jahren und Ländern. Die Standardfehler sind auf Ebene der Länder geclustert.

Quelle: Schuß (2023).

In Bremen zahlen ansässige Unternehmen und Betriebe seit dem Jahr 2025 abhängig von ihrer Arbeitnehmerbruttolohnsumme einen Beitrag in den sogenannten Ausbildungsunterstützungsfonds (§ 11 Abs. 2 Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz, AusbUFG).[3] Betriebe mit einer geringeren Arbeitnehmerbruttolohnsumme als 135.000 € sind von der Beitragszahlung befreit. Aus diesem Fonds erhalten Betriebe, die nach Berufsbildungsgesetz oder Handwerksordnung ausbilden, eine jährliche Erstattung von derzeit 2.250 € je Ausbildungsverhältnis. Zudem werden nach § 4 AusbUFG weitere Maßnahmen finanziert, die darauf abzielen, die Ausbildungsqualität zu verbessern und Betriebe und ausbildungsplatzsuchende Personen effizienter miteinander zusammenzubringen.

Empirische Evidenz zur Wirkung von Ausbildungsumlagen gibt es bislang nur vereinzelt. Studien, die sich mit dem Thema befassen, sind häufig deskriptiver Natur. Fundierte Analysen zur kausalen Wirkung sind jedoch von großer Wichtigkeit, unter anderem um Mitnahmeeffekte identifizieren zu können, z. B. in Fällen, in denen ein Ausbildungsverhältnis auch ohne Subvention zustande gekommen wäre.

3 Derzeit beträgt der Beitrag 0,27 % der Arbeitnehmerbruttolohnsumme.

Ein positives Beispiel für die Wirkung einer Ausbildungsumlage ist die Pflegebranche. Sie wird auch in der aktuellen Debatte in Bremen und Berlin häufig als ein Argument herangezogen, um die Sinnhaftigkeit einer Ausbildungsumlage zu rechtfertigen. Aus diesem Grund wird im Folgenden ein genauer Blick auf die Pflegebranche geworfen.

Die Ausbildungsumlage in der Pflegebranche

Mit Einführung der generalistischen Pflegeausbildung im Jahr 2020, im Zuge derer die drei Ausbildungsberufe der Alten-, Kranken- sowie Kinderkrankenpflege in einen Ausbildungsberuf integriert worden sind, wurde bundesweit ein Ausbildungsfonds für die Pflegebranche eingeführt. Mit Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland gab es jedoch fünf Länder, die eine solche Ausbildungsumlage für den Ausbildungsberuf des/der Alterpflegers/Altenpflegerin bereits vor dieser grundlegenden Reform im Jahr 2020 eingeführt hatten. Dabei mussten alle ambulanten Pflegedienste und stationären Pflegeeinrichtungen abhängig von ihrer Größe und der erbrachten Pflegeleistung einen Beitrag in einen Fonds einzahlen. Aus diesem Fonds wurden dann die Ausbildungsvergütungen der Auszubildenden sowie die Weiterbildungskosten finanziert.

Basierend auf Daten des Betriebs-Historik-Panels (Ganzer et al., 2022) des Forschungsdatenzentrums der BA im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nutzt Schuß (2023) methodisch, dass diese Länder die Reform in unterschiedlichen Jahren eingeführt haben. Während Rheinland-Pfalz die Umlage bereits 2005 eingeführt hatte, folgte Hamburg erst im Jahr 2014. Durch Anwendung des Schätzansatzes nach Sun und Abraham (2021) wird für den Zeitraum von 2002 bis 2018 gezeigt, dass für ambulante Pflegedienste sowohl die Wahrscheinlichkeit, neue Auszubildende einzustellen, als auch die Anzahl neuer Auszubildender nach Einführung der Umlage signifikant angestiegen sind (Abbildung 1). So ist die Wahrscheinlichkeit, neue Auszubildende einzustellen, ein Jahr nach Einführung (t = 1) um ca. 8 Prozentpunkte gestiegen. Die Anzahl neuer Auszubildender ist ein Jahr nach Einführung der Umlage um 0,43 gestiegen. Bezogen auf die durchschnittliche Anzahl von Auszubildenden in ambulanten Pflegediensten im Zeitraum von 2002 bis 2018 entspricht dies einem Effekt von ca. 35,9 %.

In stationären Pflegeeinrichtungen ist die Wahrscheinlichkeit, neue Auszubildende einzustellen, unberührt geblieben. Die Anzahl neuer Auszubildender ist jedoch auch in diesem Sektor signifikant gestiegen, und zwar ein Jahr nach Einführung der Umlage um 0,23 Auszubildende. Bezogen auf die mittlere Anzahl an Auszubildenden im Zeitraum von 2002 bis 2018 entspricht dies einem Effekt von 11,9 %.

Unter welchen Bedingungen kann eine Ausbildungsumlage erfolgreich sein?

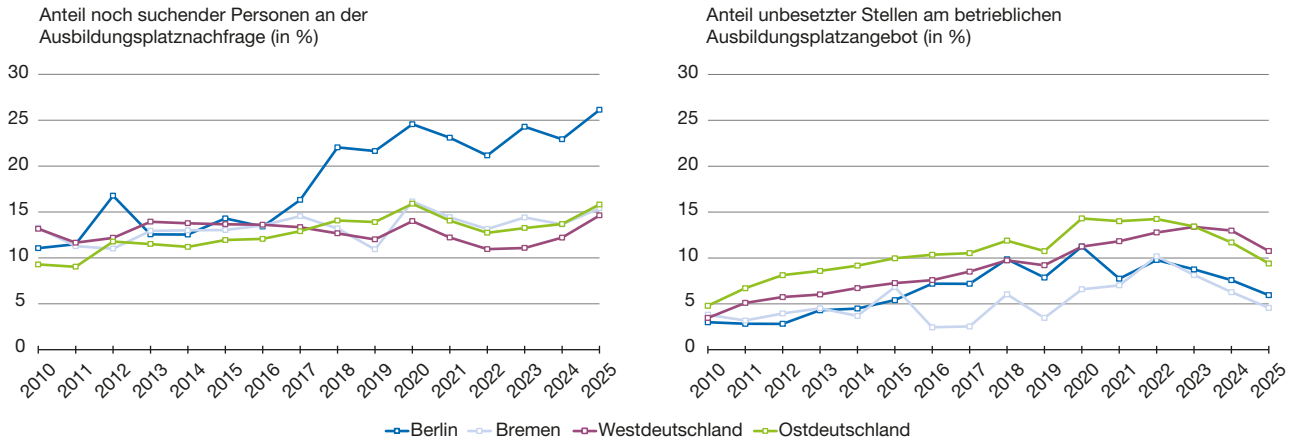
Somit zeigt die empirische Studie von Schuß (2023) einen klaren positiven Effekt der Ausbildungsumlage auf die Ausbildungsaktivität der Pflegeeinrichtungen. Für eine bessere Einordnung der Ergebnisse müssen jedoch einige Rahmenbedingungen der Pflegebranche berücksichtigt werden, die diese positive Wirkung begünstigt haben. Verglichen mit anderen Ausbildungsberufen verlassen im Altepflegesektor überdurchschnittlich viele Auszubildende ihre Ausbildungseinrichtung nach Beendigung der Ausbildung und wechseln zu einer anderen Pflegeeinrichtung (Seibert & Wydra-Somaggio, 2017). Eine solche Lage schmälert den Anreiz für Betriebe, selbst in Ausbildung zu investieren, denn die Investition in Ausbildung lohnt sich (monetär) häufig erst nach einigen Jahren in Beschäftigung nach Ende der Ausbildung. Für die Altenpflege ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Ausbildung sehr teuer ist; gerade im Bereich der ambulanten Pflegedienste ist eine enge Betreuung unumgänglich. Zudem war der Altenpflegesektor dort, wo die Ausbildungsumlage eingeführt wurde, von einem flächendeckenden Fachkräftemangel geprägt. Diese Faktoren haben dazu geführt, dass die Ausbildungsaktivität zu Beginn der 2000er Jahre, bevor die ersten Länder eine Ausbildungsumlage eingeführt haben, sehr gering gewesen ist. Nach deskriptiven Daten von Schuß (2023) lag der Anteil der ambulanten Pflegedienste mit mindestens einer Person in Ausbildung in den Ländern, die später eine Umlage eingeführt haben, bei knapp 15%. Es gab somit erhebliches Potenzial, die Ausbildungsaktivität zu steigern. Aus dieser Erkenntnis heraus hat sich eine allgemeine Reformbereitschaft in der Branche entwickelt. Dieser allgemeine Konsens hat dazu geführt, dass sich auch die Vertreter:innen der Arbeitgeberverbände nicht per se der Einführung der Ausbildungsumlage verweigert haben, wenngleich unterschiedliche Vorstellungen zur Gestaltung der Umlage bestanden.

Ein solcher Konsens führte in den 1970er Jahren auch im Baugewerbe zur Einführung einer Ausbildungsumlage. Getrieben durch die wirtschaftliche Lage, Veränderungen der branchenspezifischen Rahmenbedingungen sowie den Umstand, dass sich die Baubranche aus vielen kleinen Betrieben zusammensetzte, war die Ausbildungsaktivität bis zu Beginn der 1970er Jahre auf einen gravierenden Tiefpunkt abgesunken (Bosch et al., 2022). Zudem gab es (ähnlich wie in der Altenpflege) auch im Baugewerbe eine hohe Fluktuation bei den Beschäftigten. Im Zuge dessen einigten sich die relevanten Verbände und Sozialpartner auf eine Umstrukturierung der Ausbildungsinhalte, die Einführung obligatorischer überbetrieblicher Ausbildungswochen, die Erhöhung der Ausbildungsvergütungen sowie auf die Einführung einer Ausbildungsumlage. Die Ausbildungsplatzabgabe finanziert dabei die gesamten Kosten der überbetrieblichen Ausbildungswochen sowie einen Teil der Ausbildungsvergütungen. Mittlerweile werden teilweise auch Projekte für die Berufsorientierung finanziert. Heute wird die nach 1975 gestiegene Ausbildungsaktivität unmittelbar mit der Ausbildungsumlage in Verbindung gebracht. Positiv hervorzuheben ist in jedem Falle, dass sich im Zuge der verschärften Lage die beteiligten Akteure gemeinsam auf eine solche Umlage geeinigt haben. Zu berücksichtigen bei der Einschätzung der baugewerblichen Umlage ist jedoch, dass die Umlage nur einen Bestandteil einer grundlegenden Umstrukturierung der Ausbildung in der Bauwirtschaft dargestellt hat.

Die Pflege- und Baubranche zeigen somit auf, dass die Akzeptanz der Umlage ein bedeutender Faktor ist, der dazu beiträgt, dass die beabsichtigte Wirkung einer Ausbildungsumlage tatsächlich erreicht werden kann. Auch aus der internationalen Forschung gibt es Beispiele, wonach Ausbildungsumlagen keinen Effekt gezeigt haben, wenn sie von Betrieben als reine Besteuerung (oder „Bestrafung“) wahrgenommen werden (Kuczera, 2017). Um dies zu vermeiden, müssen die Gründe für die Erhebung der Abgabe sowie der Verwendungszweck der dadurch generierten finanziellen Mittel transparent kommuniziert werden. Zudem muss vermittelt werden, inwiefern der Einsatz der finanziellen Mittel die Problemlage, beispielsweise den Mangel an Ausbildungsplätzen, verbessert.

Abbildung 2

Ausbildungsmarkt: Entwicklung der Versorgungs- und Besetzungsprobleme in Berlin, Bremen und bundesweit



Quelle: BA (2025), BIBB (2025b).

Die Ausbildungsumlage in der Altenpflege war an ein klares – und gesetzlich verankertes – Ziel geknüpft: Der Mangel an Ausbildungsplätzen sollte beseitigt oder abgemildert werden (§ 25 Abs. 1 Altenpflegegesetz, AltPflG). Vor Einführung der Umlage wurde von einem pflegewissenschaftlichen Forschungsinstitut analysiert, ob solch ein Mangel vorliegt. Danach wurde in regelmäßigen Abständen untersucht, ob dieser Mangel weiterhin besteht. Zudem wurde in den Ländern mit Ausbildungsumlage untersucht und dokumentiert, wie sich die Anzahl an Auszubildenden entwickelt hat, in welche Posten das Geld des Fonds geflossen ist und wie hoch der Verwaltungsaufwand war. Die Umlage wurde somit stets in Verbindung mit dem Mangel an Auszubildenden gesetzt, um zu erreichen, dass die Umlage nicht nur als finanzielle Belastung wahrgenommen wird, sondern der Nutzen ersichtlich wird. Eine solche Begleitforschung, die die Wirkung einer Umlage empirisch untersucht, ist für die Akzeptanz einer Umlage somit ein wichtiger Faktor.

Der Nutzen der Altenpflegeumlage zeigte sich auch darin, dass der Fonds – ähnlich wie in der Bauwirtschaft – branchen- bzw. berufsspezifisch zugeschnitten war. Dadurch ist nachzuvollziehen, dass die umzuverteilenden finanziellen Mittel ausschließlich dem Altenpflegesektor zugutekommen und nicht anderen Berufen, mit denen die Altenpflege nicht unmittelbar in Verbindung steht. Der Zweck war auch bei der baugewerblichen Umlage durch die sehr geringe Ausbildungsaktivität zu Beginn der 1970er Jahre und den Zuschnitt auf diese Branche stets ersichtlich.

Zwei weitere Bedingungen, die sich förderlich auf den Erfolg der Altenpflegeumlage ausgewirkt haben, sind erstens, dass die konjunkturelle Lage in der Altenpflege kaum eine Rolle spielt, und zweitens, dass die umzulegenden Kosten sehr hoch ausfielen. So wurden in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Hamburg die vollständigen Ausbildungsvergütungen und Weiterbildungskosten umverteilt. Die internationale Forschung betont, dass der Anteil der Ausbildungskosten, der umverteilt wird, groß genug ausfallen muss, um einen angemessenen Anreiz zur Einstellung von Auszubildenden zu setzen. Der Anteil der Ausbildungskosten, der durch den Fonds finanziert werden, sollte jedoch auch nicht zu hoch ausfallen. Ansonsten könnten lediglich Mitnahmeeffekte entstehen, d. h. Betriebe bilden in erster Linie aus, um die Erstattungen zu erhalten. Darunter könnte die Ausbildungsqualität leiden.

Die Situation in Bremen und Berlin

Ein Mangel an Ausbildungsplätzen, der branchenspezifische Zuschnitt und die Akzeptanz der Ausbildungsumlage sind drei wichtige Gelingensbedingungen, um den beabsichtigten Effekt einer Ausbildungsumlage zu erreichen. Inwiefern sind diese Bedingungen in Berlin und Bremen anzutreffen? Abbildung 2 zeigt zunächst, dass der Anteil der noch suchenden Bewerber:innen an allen Ausbildungsplatznachfragenden in Berlin und Bremen größer ausfällt als im bundesweiten Durchschnitt.[4] Besonders in Berlin verblieb zuletzt im Jahr 2025 ein außergewöhnlich hoher Anteil von 26,1 % der Ausbildungsplatznachfrage erfolglos bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle. Damit hat mehr als jede:r vierte Bewerber:in in Berlin keinen Ausbildungsplatz gefunden. Die Versorgungslage hat sich besonders

4 Die Ausbildungsplatznachfrage ergibt sich aus der Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge und der noch suchender Bewerber:innen. Die Nachfrage ist daher größer als die von der BA ausgewiesene Zahl registrierter Bewerber:innen. Das betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen ergibt sich aus den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen ohne außerbetriebliche Verträge zuzüglich der unbesetzten Ausbildungsstellen.

ab dem Jahr 2017 deutlich verschlechtert; Ende September 2010 lag der Anteil der suchenden Bewerber:innen noch bei 11,1 %. In Bremen war der Anteil im Jahr 2025 mit 15,4 % deutlich kleiner als in Berlin, allerdings etwas größer als der westdeutsche Durchschnitt von 14,6 %.

Gleichzeitig fallen die Besetzungsprobleme in den beiden Stadtstaaten wesentlich geringer aus als bundesweit. In Berlin blieben im Jahr 2025 5,9 % des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes unbesetzt, in Bremen waren es 4,6 % (Westdeutschland: 10,8%, Ostdeutschland: 9,4 %). Temporär fielen die Besetzungsprobleme gerade in Bremen sehr gering aus, wobei dort in einzelnen Jahren ab 2010 teilweise weniger als 3 % der betrieblichen Stellen unbesetzt blieben. Ähnlich wie in den anderen Ländern ist dieser Anteil im Zeitraum von 2010 bis 2025 jedoch auch in Berlin und Bremen sukzessive angestiegen, allerdings in deutlich geringerem Ausmaß als bundesweit. Dieses Bild ergibt sich bei Gegenüberstellung der registrierten Bewerber:innen mit den gemeldeten Ausbildungsstellen. So ist die Bewerber-Stellen-Relation (BSR) ganz besonders in Berlin sehr viel geringer als im Rest der Republik. Im Jahr 2025 kamen in Berlin auf 100 gemeldete Ausbildungsstellen rund 158 Bewerber:innen. In Bremen lag 2025 ein leichter Überschuss an Ausbildungsstellen vor; auf 100 Stellen kamen 95,9 Bewerber:innen. Im westdeutschen Durchschnitt fällt der Stellenüberschuss jedoch deutlich größer aus (BSR: 87,7). Dieses Bild wird durch den alternativen Indikator, die Relation aus Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage, bestätigt. Demnach kamen in Berlin 2025 auf 100 Nachfrager:innen 78,3 Ausbildungsplatzangebote (Tabelle 1). Auch in Bremen ergibt sich bei diesem Indikator ein Überschuss an Nachfrager:innen; die Relation beträgt dort 88,4. In den westdeutschen Ländern lag im Durchschnitt mit einem Wert von 95,4 ein marginaler Überschuss an Ausbildungsplatznachfragenden vor.

Um den Blick auf den Ausbildungsmarkt zu vertiefen, sind auch Unterschiede zwischen den Ausbildungsberufen in den Blick zu nehmen. Auf Ebene der Berufsbereiche zeigt Tabelle 1, dass der Anteil der Bewerber:innen, die Ende September 2025 weiter nach einer Ausbildungsstelle suchten, in Bremen relativ homogen zwischen den Berufsbereichen ausfällt und um den Durchschnittswert von 15,4 % verteilt ist. Gleichzeitig liegt in allen Berufsbereichen der Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen bei unter 10 %.

In Berlin fallen die Versorgungsprobleme der jungen Menschen mit einem Ausbildungsplatz ebenfalls relativ homogen zwischen den Berufsbereichen aus, sind jedoch deutlich drastischer als in Bremen. In jedem Berufsbereich bleiben mindestens 23 % der Nachfragenden ohne Ausbildungsplatz. Die Besetzungsprobleme sind in Berlin (abgesehen vom Berufsbereich 6 – Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus) verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt unterdurchschnittlich. Dieses Bild ergibt sich auch für die einzelnen Berufe innerhalb der Berufsbereiche. In Berlin gab es im September 2025 unter den Berufen mit mindestens 50 gemeldeten Ausbildungsstellen nur bei der Klassifikation der Berufe (KldB) „541 Reinigung“ einen Anteil von unbesetzten Stellen von über 15 %. In allen anderen Berufen fielen die Besetzungsprobleme unterdurchschnittlich (verglichen mit dem westdeutschen Anteil über sämtliche Berufe) aus. In Bremen ergibt sich ein ähnliches Bild, wobei sich lediglich bei drei Berufen ein Anteil von unbesetzten Stellen über 15 % ergibt. Während es bundesweit eine ganze Bandbreite von einzelnen Berufen gibt, in denen jede dritte Stelle unbesetzt bleibt, gibt es solche Fälle in Bremen kaum – und in Berlin noch seltener. Ein weiterer Hinweis, der gerade in Berlin auf eine besondere Schieflage des Ausbildungsmarktes hindeutet, ist der überaus geringe Anteil der Betriebe mit Auszubildenden an allen Betrieben einschließlich der Ausbildungsbetriebe von 10,8 % (Stand 2023, BIBB, 2025a). Damit liegt die Ausbildungsbetriebsquote wesentlich niedriger als in West- (19,8 %) und Ostdeutschland (15,0 %). Auch beim Anteil der Auszubildenden an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten einschließlich der Auszubildenden (Ausbildungsquote) wies Berlin 2023 mit 3 % den kleinsten Wert unter allen 16 Ländern auf (Westdeutschland: 4,7 %; Ostdeutschland: 3,8 %). Bremen weist hingegen vergleichbare Werte mit dem westdeutschen Durchschnitt auf (Ausbildungsbetriebsquote: 20,5 %, Ausbildungsquote: 4,7 %).

Fazit und Implikationen für die Ausbildungsumlage in Berlin und Bremen

Der Blick auf den Ausbildungsmarkt in Berlin und Bremen zeigt durchaus einige Gründe auf, die die Einführung einer Ausbildungsumlage rechtfertigen lassen. Eine wissenschaftlich eindeutige Antwort dazu, ab welchem Wert genau ein Mangel an Ausbildungsplätzen vorliegt und ein Eingriff mittels einer Ausbildungsumlage gerechtfertigt ist, besteht zwar nicht, jedoch zeigen verschiedene Indikatoren, dass insbesondere in Berlin eine erhebliche Unterversorgung der jungen Menschen mit Ausbildungsstellen und gleichzeitig ein geringes Angebot an Ausbildungsstellen sowie geringe Besetzungsprobleme der Betriebe vorliegen. Ein weiterer Grund, der für die Einführung einer Umlage spricht, ist, dass Bremen und Berlin zwei Stadtstaaten sind und die Umlage damit geografisch zugeschnitten angewendet wird. Die Versorgungsprobleme fallen zwischen den verschiedenen Berufen in beiden Stadtstaaten relativ homogen aus. In großen Flächenländern ist die Rechtfertigung einer Ausbildungsumlage bedeutend schwieriger, da sich in solchen Ländern stets Regionen finden, wo eher Besetzungs- als Versorgungsprobleme vorherrschen.

Tabelle 1
Ausbildungsmarktlage in Berlin, Bremen und bundesweit nach Berufsbereichen, 2025

Berufsbereich (1. Ebene Klassifikation der Berufe)	Berlin			Bremen		
	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage
1 Land-, Forst- und Tierwirtschaft und Gartenbau	8,2	28,6	77,8	0,0	13,5	83,8
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	3,2	27,7	74,8	3,4	15,7	87,0
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	8,3	24,2	82,7	5,2	15,5	89,1
4 Naturwissenschaft, Geografie und Informatik	0,9	36,1	64,5	.	.	85,4
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	8,9	25,4	82,2	5,4	9,9	95,3
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus	10,7	25,2	83,9	7,7	16,3	90,7
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung	3,5	23,0	79,9	1,9	12,5	88,9
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	2,3	25,7	76,2	3,7	13,9	89,4
alle Berufe	5,7	26,1	78,3	4,3	15,4	88,4

Berufsbereich (1. Ebene Klassifikation der Berufe)	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage
1 Land-, Forst- und Tierwirtschaft und Gartenbau	5,6	13,6	91,5	6,4	15,6	90,1
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	9,7	12,9	96,4	10,1	12,6	97,2
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	12,9	10,6	102,6	11,7	10,7	101,1
4 Naturwissenschaft, Geografie und Informatik	5,2	23,0	81,2	4,1	29,1	73,9
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	11,8	14,9	96,5	10,8	16,2	93,9
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus	17,7	15,2	103,0	12,2	16,9	94,6
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung	6,2	14,7	90,9	4,8	15,7	88,6
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	8,2	14,0	93,8	4,1	18,9	84,5
alle Berufe	10,5	14,6	95,4	9,0	15,8	92,5

Anmerkung: Der Anteil der unbesetzten Stellen bezieht sich auf das Gesamtangebot an Ausbildungsstellen. Der Anteil noch suchender Bewerber:innen bezieht sich auf die Gesamtnachfrage nach Ausbildungsstellen. Die dritte Spalte zeigt, wie viele Ausbildungsplatzangebote auf 100 Nachfragende kommen.

Quelle: BA (2025), BIBB (2025b).

Ein weiterer Grund, der den Einsatz einer Ausbildungsumlage rechtfertigt, ist die häufig formulierte Erwartung, wonach die Ausbildungsvergütungen und die Ausbildungsqualität infolge einer finanziellen Entlastung ausbildender Betriebe ansteigen könnten. Daher sollte sich die Diskussion zur Ausbildungsumlage nicht nur auf den Mangel an Ausbildungsplätzen konzentrieren, sondern auch betrachten, ob eine Umlage u. a. Einfluss auf die Ausbildungsvergütungen haben kann. Folgt man dieser theoretischen Erwartung, könnte sich über steigende Vergütungen auch eine Verbesserung der Attraktivität der Berufsausbildung ergeben. Zu berücksichtigen bei der Umsetzung einer Ausbildungsumlage – und dies gilt auch für die beiden Stadtstaaten – ist jedoch, inwiefern kleine Betriebe und Betriebe, die im Verbund mit anderen Betrieben ausbilden, auf eine solche Umlage reagieren. Zudem ist zu prüfen, inwiefern größere Betriebe, die flexibler bei der Wahl ihres Standortes sind, gerade aus kleinen Stadtstaaten möglicherweise in andere Länder ziehen, um der Zahlung einer Ausbildungsplatzabgabe zu entgehen. Empirische Evidenz für ein solches Anpassungsverhalten gibt es bislang nicht. Um die Wirkung einer Ausbildungsumlage angemessen zu beurteilen, ist eine empirische Untersuchung auch dieser Frage jedoch wichtig. Eine solche Untersuchung sollte auch betrachten, wie hoch eine Erstattung sein sollte, um die intendierten Effekte zu erzielen. Die in Bremen derzeitige jährliche Erstattung von 2.250 € je auszubildender Person erscheint als zu gering. Verglichen mit der 2024 mittleren tariflichen Ausbildungsvergütung in Bremen pro Monat von 1.126 € (Schönfeld & Wenzelmann, 2025) deckt die Erstattung nur einen Bruchteil der tatsächlichen Ausbildungskosten ab.

Das größte Hindernis für die Ausbildungsumlage ist die mangelhafte Akzeptanz des Instruments bei den Betrieben

und den Wirtschaftsverbänden. In Bremen sowie in Berlin gibt es aktuell eine Vielzahl an rechtlichen Klagen gegen die Umlage, auch wenn der Staatsgerichtshof Bremen die Verfassungskonformität des dortigen Systems erst einmal bestätigt hat. Unabhängig davon sind die verhärteten Fronten zwischen Politik und Betrieben, wie sie derzeit in Berlin und Bremen zu beobachten sind, schlechte Rahmenbedingungen für das Gelingen der Ausbildungsumlage. Um die gewünschten Effekte einer Umlage zu erreichen, ist zwingend ein Prozess vonnöten, der die Betriebe integriert und beteiligt. Im Rahmen dieses Prozesses sollte außerdem kommuniziert werden, inwiefern die Umlage ganz konkret den Betrieben zugutekommt. Im vorliegenden Fall einer berufs- und branchenübergreifenden Umlage ist dies bedeutend schwieriger als bei den Umlagesystemen in der Bau- und Pflegebranche. Möglich ist es jedoch dennoch, wie das Positivbeispiel einer allgemeinen Ausbildungsumlage aus Dänemark aufzeigt (Bosch et al., 2022). Teil dieser Kommunikation muss auch eine fundierte empirische Evaluation der Umlage von unabhängigen Forschungsinstituten sein, die neben dem Mangel an Ausbildungsplätzen auch Kennziffern zur Ausbildungsqualität und den Ausbildungsvergütungen betrachtet.

Bei der Diskussion um die Sinnhaftigkeit einer Ausbildungsumlage muss auch ein Augenmerk auf die Gründe der Versorgungsprobleme geworfen werden. Selbst bei fixem Angebot an Ausbildungsstellen gibt es Ansätze, mehr junge Menschen in Ausbildung zu bringen. So sind in Berlin Ende September 2025 beispielsweise 5.191 registrierte Bewerber:innen unversorgt verblieben; gleichzeitig sind aber auch 887 betriebliche Ausbildungsstellen unbesetzt geblieben. Insofern ist insbesondere nach den Gründen zu fragen, warum die Betriebe diese Ausbildungsstellen nicht besetzen konnten. Betriebsbefragungen verdeutlichen zudem regelmäßig, dass Betriebe häufig keine passenden Bewerber:innen finden konnten. Wie solche Fälle bei der Umlage berücksichtigt werden können, ist bislang offen. Betriebe finanziell zu benachteiligen, die gerne ausbilden würden, aber keine geeigneten Bewerber:innen finden, soll die Umlage schließlich nicht bewirken. Wie die Zahl offener Stellen und freier Bewerber:innen besser miteinander gematcht werden kann, ist nicht nur in Berlin und Bremen, sondern in der ganzen Bundesrepublik, eine entscheidende Frage. Daher sind parallel zur Ausbildungsumlage insbesondere die Berufsorientierung und Maßnahmen anzupassen, die darauf abzielen, Bewerber:innen und Betriebe besser zusammenzubringen.

Literatur

BA – Bundesagentur für Arbeit (2025), Der Ausbildungsmarkt (Monatszahlen), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Deutschland, September 2025.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2025a), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2025.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2025b), BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September.

Bonin, H., Fries, J., Hillerich, A., Maier, M. F., Walter, T., Neureiter, M., Oschmiansky, F., Wielage, N., Hofmann, M. & Schneider-Haase, T. (2013). *Begleitforschung „Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte“*, Forschungsbericht 438. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Bosch, G., Dietrich, H., Nagel, B., Wedemeier, J., Werner, D. & Wieland, C. (2022). *Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen*, erstellt im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa.

Deutscher Bundestag. (2016). *Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage*. WD 3 – 3000 – 112/16. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.

Fitzenberger, B., Leber, U. & Schwengler, B. (2024). IAB-Betriebspanel. Rekordhoch beim Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 16/2024.

Ganzer, A., Schmucker, A., Stegmaier, J. & Wolter, S. (2022). Betriebs-Historik-Panel 1975–2021. *FDZ-Datenreport*, Nr. 12/2022.

Kuczera, M. (2017). Incentives for apprenticeship. *OECD Education Working Paper*, Nr. 152.

Meyer, W. (1978). Das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen in den 70er Jahren. *Wirtschaftdienst*, *58*(6), 308-313.

Schönfeld, G. & Wenzelmann, F. (2025). Tarifliche Ausbildungsvergütungen 2024: Höchster jemals gemessener Anstieg des gesamtdeutschen Durchschnitts. *BIBB Fachbeiträge zur beruflichen Bildung*, Nr. 1/2025.

Schuß, E. (2023). Beyond windfall gains: The redistribution of apprenticeship costs and vocational education of care workers. *Economica*, *90*(359), 978–1002.

Seibert H. & Wydra-Somaggio G. (2017). Berufseinstieg nach der betrieblichen Ausbildung.

Meist gelingt ein nahtloser Übergang. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 20/2017.

Statistisches Bundesamt. (1981). Allgemeines Schulwesen 1980, Fachserie 11, Reihe 11.

Sun, L. & Abraham, S. (2021). Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects. *Journal of Econometrics*, *225*(2), 175–199.

Title: ***On the discussion on a training levy for dual vocational training***

Abstract: *Many young people are left without apprenticeship training, especially in large cities. To address this problem, companies in Bremen have been required to pay an apprenticeship levy since 2025, which is used to set up a levy fund. Companies that offer apprenticeships then receive financial compensation from this fund. In Berlin, too, the state government has agreed to introduce such a training levy. However, the reforms are controversial. Based on national and international research, this study explains the conditions under which such a levy can have the intended effects and what needs to be considered when designing such a levy. Furthermore, it analyses the market for apprenticeship training in Berlin and Bremen to determine the extent to which these conditions are met there.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0051

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 198-204

JEL: H54, H41, H21, H 27

Finanzierung der Schieneninfrastruktur: Replik und Erwiderung

In der Septemberausgabe 2025 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Leitartikel mit dem Titel „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“ von Vera Huwe, Niklas Illenseer und Philippa Sigl-Glöckner. Alexander Eisenkopf und Andreas Knorr vertreten in einer Replik eine andere Auffassung. Im Anschluss erläutern Vera Huwe und Niklas Illenseer ihren Standpunkt in einer Erwiderung.

Alexander Eisenkopf, Andreas Knorr

Replik zum Beitrag „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“

In ihrem Beitrag „Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg“ beschäftigen sich Vera Huwe, Niklas Illenseer und Philippa Sigl-Glöckner (2025a) mit den institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzierung der deutschen Schieneninfrastruktur. Sie stellen fest, dass Deutschlands Bahnen „im falschen Finanzierungsmodus“ fahren und die Finanzarchitektur „teuer, intransparent und voller Fehlanreize ist“. Dieser Befund findet unsere volle Zustimmung, allerdings überzeugen uns die zugrundeliegende Analyse und die präsentierten Lösungsvorschläge nicht.

Wer sollte die Kosten von Betrieb und Instandhaltung tragen?

Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner beklagen grundsätzlich, dass nach aktueller Rechtslage für Betrieb und Unterhaltung der Schieneninfrastruktur allein die DB InfraGO als Tochter der Deutschen Bahn AG verantwortlich ist. In anderen europäischen Ländern würden dagegen auch „Teile der Betriebs- und Instandhaltungskosten“ vom Staat bezuschusst.

Letzteres ist kritisch zu hinterfragen, insbesondere weil die Aussage nicht weiter spezifiziert wird. Vermutlich rekurrieren Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner dabei auf ihr eigenes Arbeitspapier „Wie eine intransparente und komplexe Finanzierungsstruktur die Kosten der Schiene in die Höhe treibt“ vom Mai 2025 (Huwe et al., 2025b). Dort heißt es in Fußnote 5: „In Österreich beinhaltet der Rahmenplan die Verpflichtung zur Finanzierung des Betriebs, siehe folgende Stellungnahme[1] zur ‚Öffentlichen Anhörung zur Bahn‘ vom 9. Oktober 2023. In der Schweiz wird der Betrieb aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) mitfinanziert. In beiden Ländern gibt es auch Nutzerentgelte, es wird jedoch nicht erwartet, dass diese Einnahmen den Betrieb auskömmlich finanzieren“ (Huwe et al., 2025b, S. 5).

Um diese Aussage einzuordnen, bedarf es zunächst einer klaren Begriffsbildung. Wie Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner in ihrem Papier vom Mai 2025 richtig ausführen, betreffen die Finanzierungserfordernisse der Schieneninfrastruktur grundsätzlich die Bereiche Aus- und Neubau, die notwendigen Ersatzinvestitionen, die Instandhaltung (Reparaturen) und letztlich den (operativen) Betrieb der Schieneninfrastruktur.

1 Hier wird im Original verwiesen auf Hebenstreit (2023).

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

Prof. Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Verkehrspolitik, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Die als Beleg für die Aussage, in Österreich beinhalte der Rahmenplan die Verpflichtung zur „Finanzierung des Betriebs“, herangezogene Quelle gibt leider den Sachstand nicht richtig wieder. Es gilt vielmehr explizit laut des Zuschussvertrages mit der ÖBB-Infrastruktur AG aus dem Jahr 2022: „Der Bund leistet gemäß § 42 Abs. 2 Bundesbahngesetz Zuschüsse zur Planung und zum Bau sowie zur Instandhaltung von Schieneninfrastruktur. Dies umfasst auch den Bau neuer Infrastruktur“ (BMK, 2022). Von einer Bezuschussung des (operativen) Eisenbahnbetriebs ist ausdrücklich nicht die Rede. In der Schweiz gilt andererseits, dass Mittel aus dem Bahninfrastrukturfonds auch für den Betrieb der Schieneninfrastruktur herangezogen werden (749 Mio. CHF in 2025 veranschlagt (BAV, 2025)). Allerdings weist die Schweiz einen Kostendeckungsgrad der Schieneninfrastruktur von etwa 50 % aus, während für das österreichische Schienennetz durch Trasseneinnahmen nur rund 25 % des Infrastrukturaufwands gedeckt werden (Schley, 2025).

Aus ökonomischer Sicht sind wirtschaftliche Aktivitäten immer dann kritisch zu hinterfragen, wenn sie auf Dauer nicht kostendeckend betrieben werden können und dann aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden. Dies ist offensichtlich beim Schienenverkehr der Fall, insbesondere wegen der hohen Infrastrukturkosten. Es steht jedoch das Gegenargument im Raum, dass Beihilfen für die Schiene notwendig seien, um damit Wettbewerbsnachteile gegenüber der Straße infolge der ungedeckten externen Kosten des Straßenverkehrs zu kompensieren und eine erwünschte Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu fördern. Die Monopolkommission stellt hierzu fest, dass sich nicht abschließend bewerten lässt, ob es relevante Benachteiligungen der Schiene im intermodalen Wettbewerb gibt (Monopolkommission, 2025).

Angesichts der Wegekostendeckungsgrade des Straßenverkehrs und des mittlerweile realisierten Umfangs der Internalisierung seiner externen Kosten stellt sich aber die Frage, ob die staatliche Finanzierung der Schieneninfrastruktur tatsächlich auch die laufende Instandhaltung und den (operativen) Betrieb des Netzes umfassen sollte. Wenn diese elementaren Ressourcenbeanspruchungen durch die Nutzer des Schienennetzes nicht über Trassenpreise gedeckt werden können, dürfte eine Trag- und Marktfähigkeit des Schienenverkehrs kaum gegeben sein.

Keine Vollkostendeckung bei der Schiene

Vor diesem Hintergrund kann auch die Kritik von Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner nicht überzeugen, dass über die Trassenpreise in Deutschland derzeit die vollen Kosten der DB InfraGO gedeckt werden müssen, was die Netznutzung massiv verteuere und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene beeinträchtige. Dies ist bezogen auf die von der DB InfraGO ausgewiesenen Kosten zwar formal richtig, vernachlässigt aber den Kern des Problems. Eine Vollkostendeckung findet tatsächlich nur für einen geringen Teil der ökonomisch relevanten Kosten statt. Seit Ende der 1990er Jahre wurden Investitionen in den Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur überwiegend über verlorene Zuschüsse, sogenannte Baukostenzuschüsse, finanziert. Dies erfolgte im Widerspruch zu den Intentionen der Bahnreform, die eine Finanzierung als zinslose Darlehen durch den Bund als Regelfall vorsah (Aberle & Zeike, 2001). Nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse des Bundes sollten eigentlich nur ausnahmsweise bei Baumaßnahmen gewährt werden, die nicht oder nur teilweise im unternehmerischen Interesse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen liegen. Später wurden über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) sogar früher eigenfinanzierte Investitionen in das Bestandsnetz mit Baukostenzuschüssen bezahlt.

Solche nicht rückzahlbaren Investitionszuschüsse machen daher seit langer Zeit den größten Teil der öffentlichen Mittel aus, die von den jeweiligen Infrastrukturtöchtern der Deutschen Bahn vereinnahmt wurden. So wurden für das Jahr 2024 Investitionszuschüsse von insgesamt 12 Mrd. € für die DB InfraGO gewährt. Sie werden aktivisch von den Anschaffungs- und Herstellungskosten abgesetzt und tauchen nicht mehr in der Bilanz auf, sodass hierfür bei der Trassenpreiskalkulation der DB InfraGO keine Abschreibungen und Zinsen verrechnet werden (Deutsche Bahn AG, 2025a).

Finanzierungspraxis bewirkt dysfunktionale Anreize

Mit dieser Vorgehensweise wurde über die Jahre ein erheblicher „Shadow Asset Value“ in dreistelliger Milliardenhöhe bei der Schieneninfrastruktur aufgebaut.[2] So weist die DB InfraGO zum 31. Dezember 2024 für den Fahrweg ein bilanzielles Anlagevermögen von insgesamt ca. 34 Mrd. € aus (Deutsche Bahn, 2025b); Abschreibungen wurden in Höhe von 978 Mio. € vorgenommen. Dagegen nennt der Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2024 gemäß der LuFV einen Substanzwert des Fahrweges von 115,3 Mrd. €; der entsprechende Wiederbeschaffungswert liegt bei 257,2 Mrd. €.[3] Bei auf 2024

2 Bereits bei der Gründung der Deutsche Bahn AG wurde das Sachanlagevermögen im Zuge der vollständigen Entschuldung um mehr als 70 Mrd. DM abgewertet. Dies betraf auch die wenige Jahre zuvor gebauten Neu- und Ausbaustrecken des ICE-Netzes. Aberle und Brenner (1996, S. 32) schreiben dazu: „Dies bedeutet, daß die nach Vorgaben der Bahn geschaffenen hochwertigen Teile der Netzinfrastruktur, (…), ohne kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen bei der DB AG genutzt werden.“

3 Für den Geschäftsbereich Personenbahnhöfe beträgt der Substanzwert 20,88 Mrd. € und der Wiederbeschaffungswert 38,96 Mrd. €.

fortgeschriebenem Preisstand beträgt der Substanzwert sogar 278,1 Mrd. € und der Wiederbeschaffungswert 630,5 Mrd. €.[4] Der investive Nachholbedarf, der alle Anlagen betrifft, die ihre durchschnittliche technische Nutzungsdauer vor dem 31. Dezember 2008 überschritten haben, liegt bei 47,5 bzw. 115,8 Mrd. € (Deutsche Bahn AG, 2025c).

Die langjährig geübte Finanzierungspraxis über Baukostenzuschüsse fordert also das Fahren auf Verschleiß geradezu heraus. Hinzu tritt ein dysfunktionales Anreizsystem in Gestalt der LuFV (Monopolkommission, 2025). Deren Finanzierungslogik ermuntert die Infrastrukturbetreiber dazu, selbst zu tragende Instandhaltungsarbeiten zu unterlassen, um die später zwangsläufig notwendigen Ersatzinvestitionen aus Bundesmitteln finanzieren zu können. Das grundsätzliche Problem der Schieneninfrastruktur ist demnach nicht die Erwirtschaftung einer Rendite für das eingesetzte Kapital über die Trassenpreise. Nicht diese Regelung setzt den Anreiz, die Schieneninfrastruktur verkommen zu lassen, wie Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner behaupten, sondern umgekehrt die von ihnen propagierten staatlichen Zuschüsse.

Reformvorschläge lösen das Problem nicht

Nach der Diskussion der wesentlichen Analysestränge des Beitrages kommen wir nun zu den von Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner propagierten Reformansätzen des Finanzierungssystems der Schieneninfrastruktur. Sie präsentieren drei konkrete Lösungsvorschläge:

1. *Senkung der Renditeziele für die DB InfraGO*. Hierbei geht es um eine Absenkung der Vollkostenaufschläge im Trassenpreissystem. Die Trassenpreise haben sich zuletzt stark erhöht und steigen weiter, weil Infrastrukturmaßnahmen statt über verlorene Zuschüsse verstärkt mittels Eigenkapitalzuführungen finanziert wurden (Monopolkommission, 2025). Hierfür werden dann Abschreibungen und im Rahmen der Entgeltregulierung auch eine Verzinsung verrechnet, die aktuell bei bis zu 5,2 % liegt (NEE, 2025b). Während wir die Berücksichtigung vorgenommener Abschreibungen in der Trassenpreiskalkulation für grundsätzlich gerechtfertigt halten, erscheint eine derart hohe Verzinsung nicht sachgerecht. Die Bundesregierung plant bereits eine Absenkung auf 2,2 %, was in etwa dem Rechnungszinssatz für die Wegekosten der Bundesfernstraßen von 2,3 % entspricht (Alfen Consult & AVISO, 2022).

   Aus verkehrsökonomischer Perspektive sollte eine Verzinsung des Kapitalstocks allerdings gänzlich unterbleiben, wenn die Gemeinwohlorientierung ernst genommen wird. Da die Infrastruktur heute bilanziell der DBInfraGO im Deutsche Bahn-Konzern zugeordnet ist und sich nicht unmittelbar im Bundeseigentum befindet, besteht hier allerdings ein regulatorisches Konfliktpotenzial. Im Zuge einer echten Trennung von Infrastruktur und Transportsparten könnte dieses aber beseitigt werden und die Schieneninfrastruktur wie das Straßennetz gemäß der Betriebsfiktion einer öffentlichen Verwaltung geführt werden, die ohne Verzinsungsanspruch agiert. Dies würde auch der im Zuge der Bahnreform entwickelten und anfänglich umgesetzten Logik der Finanzierung der Infrastruktur über zinslose Darlehen entsprechen (Aberle & Zeike, 2001).

2. *Orientierung der Trassenpreise an unmittelbaren Nutzungskosten*. Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner fordern, dass Trassenpreise sich mittelfristig an den unmittelbaren Nutzungskosten orientieren: „Was das Aufkommen nicht deckt, trägt der Bund – wie bei den Bundesstraßen. Das senkt Preise, stabilisiert sie langfristig und macht die Finanzierung transparenter. Kurzfristig kostet das zwar mehr, mittelfristig spart es allerdings Geld und Aufwand. Das kommt der Schiene wie dem Bundeshaushalt zugute“.

   Wir halten eine solche Ausrichtung der Trassenpreise an den unmittelbaren Nutzungskosten für problematisch. Zum einen bleibt in der Argumentation unklar, welcher konkrete Maßstab an die Ermittlung dieser Kosten gelegt wird. Folgen wir Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner (2025), geht es um das Grenzkostenprinzip, dessen Konkretisierung als unmittelbare Kosten des Zugbetriebs bei der Schieneninfrastruktur allerdings nicht trivial ist. Selbstverständlich führen Grenzkostenpreise gegenüber dem Status quo zu sinkenden und stabileren Preisen; uns erschließt sich aber nicht, wie das aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive „Geld sparen soll“. Es wird lediglich ein Marktentgelt durch eine Subvention ersetzt.

   Ein Trassenpreissystem, das sich allein an den unmittelbaren Nutzungskosten der Infrastruktur orientiert, kann letztlich mit einem anreizkompatiblen Finanzierungssystem nicht zusammengehen. Wenn der Schienenverkehr über weitere Zuschüsse à fonds perdu davon freigestellt wird, die von ihm beanspruchten volkswirtschaftlichen Ressourcen zu amortisieren, wird das System des „Fahrens auf Verschleiß“ einfach perpetuiert und es kommt zu erheblichen volkswirtschaftlichen Ressourcenverschwendungen. Faktisch zeigen die angelaufenen Projekte im Rahmen der Generalsanierung,

4 Zum Vergleich: Der Wiederbeschaffungswert des gesamten Bundesfernstraßennetzes (Bruttovermögen) wird 2024 laut der aktuellen Wegekostenrechnung mit 481 Mrd. € veranschlagt (Alfen Consult & AVISO, 2022).

die man auch als „Bail Out“ der Schieneninfrastruktur bezeichnen kann, welche langfristigen schädlichen Konsequenzen eine solche Governance der Infrastrukturfinanzierung nach sich zieht.

Mit der Forderung nach staatlichen Zuschüssen, die sich am „realen Bedarf“ orientieren, werden zudem volkswirtschaftliche Effizienzkriterien der Allokation von Investitionsmitteln ausgeblendet. Außerdem kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der Straße, der über verkehrsbezogene Steuern und die Lkw-Maut Vollkosten der Infrastrukturnutzung angelastet werden.

3. *Mehrjähriger Finanzierungsrahmen*. Zweifelhaft erscheint uns auch die These, dass nur sehr langfristige und gegebenenfalls über einen Eisenbahnfonds abgesicherte Finanzierungszusagen eine Kostenoptimierung der Infrastrukturbereitstellung möglich machen. Ein überjähriger projektbezogener Finanzierungsrahmen schafft sicherlich stabile Rahmenbedingungen für die Infrastrukturentwicklung, wird aber das Problem nicht lösen, dass Planungs-, Vergabe- und Baukapazitäten knappe Ressourcen darstellen.[5] Mit langfristigen Finanzierungszusagen dürften die Begehrlichkeiten der Bauwirtschaft eher noch steigen.

   Trotzdem scheint uns der Vorschlag mehrjähriger Finanzierungskonzepte für die Schieneninfrastruktur grundsätzlich sinnvoll, um überjährige Realisierungsprozesse zu begleiten.

Was ist der Kern des Problems?

Im Grunde fordern Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner die Rückkehr zum Konzept der Finanzierung über verlorene staatliche Zuschüsse, d. h. Grenzkostenpreise für die Schienennutzer und eine umfassende Subventionierung der Kapazitäts- und Unterhalts- bzw. sogar Betriebskosten. Hiermit soll das Problem der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der Schienenverkehrsangebote auf den Verkehrsmärkten gelöst werden. Die damit verbundenen milliardenschweren Ressourcenbeanspruchungen und Dysfunktionalitäten werden allerdings nicht angesprochen bzw. nicht transparent gemacht.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollten Trassenpreise grundsätzlich den Werteverzehr durch die Nutzung der Infrastruktur widerspiegeln, also zumindest relevante Deckungsbeiträge zu den Kapazitätskosten erwirtschaften. Falls bei der Schieneninfrastruktur tatsächlich Vollkostendeckung angestrebt wird, dürfte jedoch ein Großteil des Personenfern- und des Güterverkehrs in Deutschland nicht mehr marktfähig sein.

Der Versuch der Politik, die Finanzierung der Schieneninfrastruktur über Eigenkapitalzuführungen zu organisieren, führt unter den aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen zu intramodalen Wettbewerbsverzerrungen und starken Trassenpreissteigerungen, die vom Markt nicht akzeptiert werden (Monopolkommission, 2021). Er sollte nicht weiterverfolgt werden.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma würde zunächst die Einsicht bringen, dass die Schiene nicht Opfer überzogener Renditeerwartungen an die Infrastruktur ist, sondern primär daran leidet, dass sie mit ihren Angeboten am Markt nicht in der Lage ist, ausreichende Deckungsbeiträge für die Infrastrukturnutzung zu erwirtschaften. Es geht demnach vor allem um eine Effizienzsteigerung des Verkehrsangebots und insbesondere der Infrastrukturbereitstellung und -nutzung, um die Schiene überlebensfähig zu machen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die schlechte Auslastung des Schienennetzes in Deutschland hinzuweisen. Während in den Niederlanden auf Tagesbasis durchschnittlich 134 und in der Schweiz 122 Zugkilometer per Streckenkilometer gefahren werden, liegt dieser Wert in Deutschland nur bei 81 (IRG-rail, 2024). Dies zeigt sich auch in einer seit 2011 um 40 % gesunkenen Produktivität bei DB Netz/DB InfraGO, gemessen an den Trassen-/Zugkilometern je Mitarbeiter (NEE, 2025a). Hier besteht die Notwendigkeit erheblicher Produktivitätssteigerungen (Monopolkommission, 2025).

Transparenz über die in verschiedenen Szenarien aus Steuermitteln zu tragenden Infrastrukturkosten sollte anschließend Basis für die politische Entscheidung sein, wie viel Schiene man sich in Deutschland leisten möchte, um die Gewährleistungspflicht nach Art. 87e GG zu erfüllen und welcher „echte“ Kostendeckungsgrad durch Trassenpreise erreicht werden soll. Dies wäre auch der Ausgangspunkt einer weiterführenden Eigentümerstrategie des Bundes. In jedem Fall ist das Finanzierungssystem so zu gestalten, dass die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der DB InfraGO sich stärker an der realen Ressourcenbeanspruchung orientieren, d. h. insbesondere, dass ökonomische Abschreibungen für die Anlagegüter in die Entscheidungen über Trassenpreise einfließen und einem Fahren auf Verschleiß der Riegel vorgeschoben wird. Wenn die Belastung der Schienenverkehre durch Trassenpreise aus umweltpolitischen oder anderen Gründen als zu hoch angesehen wird, bietet es sich an, die Entlastung der (potenziellen) Kunden in transparenter Weise und wettbewerbsneutral über eine Trassenpreisförderung vorzunehmen (Monopolkommission, 2025). Nur so können Fehlanreize bei der Infrastrukturvorhaltung und -be-

5 Zum Mangel an Planern und Ingenieuren vgl. Burstedde et al. (2025).

wirtschaftung vermieden werden. Festzuhalten ist, dass die institutionelle Gestaltung einer anreizkompatiblen Finanzierungssystematik insgesamt nicht trivial ist; insbesondere werden die Anreizprobleme nicht durch die bloße Absenkung der Trassenpreise auf Grenzkostenniveau gelöst, wie Huwe, Illenseer und Sigl-Glöckner meinen.

Außerdem sollte die DB InfraGO entsprechend ihrem Anspruch tatsächlich gemeinwohlorientiert ausgerichtet werden; dem stehen heute die Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge im Konzernverbund gegenüber, die über potenzielle Quersubventionierung, insbesondere aber durch eine Infrastrukturplanung und -instandhaltung nach den Wünschen und Notwendigkeiten der DB-Transporttöchter die DB InfraGO zu einem „Selbstbedienungsladen" des DB-Konzerns machen. Konsequent wäre daher die schon lange geforderte Trennung einer wahrscheinlich dauerhaft auf öffentliche Mittel angewiesenen Infrastruktur von den kommerziell agierenden Transportsparten.

Literatur

Aberle, G. & Brenner, A. (1996). *Bahnstrukturreform in Deutschland. Ziel und Umsetzungsprobleme*.

Aberle, G. & Zeike, O. (2001). *Die Bahnstrukturreform 1994. Erfolg oder Misserfolg?* ADAC-Studie zur Mobilität.

Alfen Consult & AVISO. (2022, Dezember). *Endbericht. Berechnung der Wegekosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2023 bis 2027*.

BAV – Bundesamt für Verkehr. (2025, 5. August). *Faktenblatt. Der Eisenbahninfrastrukturfonds (BIF)*.

BMK – Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. (2022). Zuschussvertrag gemäß § 55b Eisenbahngesetz und § 42 Absatz 2 Bundesbahngesetz zur Rahmenplanperiode 2022–2027.

Burstedde, A., Puls, T. & Tiedemann, J. (2025, 24. September). Risiken für die Umsetzung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität. *IW-Report*, 42.

Deutsche Bahn AG. (2025a). *Investor Relations. Investitionen und öffentliche Zuwendungen*.

Deutsche Bahn AG. (2025b). *DB InfraGO AG. Geschäftsbericht 2024*.

Deutsche Bahn AG. (2025c). *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2024 gemäß der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III*.

Hebenstreit, R. (2023). *Das Eisenbahnsystem in Österreich: Ein Dreiklang von politisch gemeinwohlorientierten Zielen, stabiler Finanzierung und hoher Systemintegration*. Stellungnahme aus Anlass der Einladung als Sachverständiger zur „Öffentlichen Anhörung zur Bahn" im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Oktober.

Huwe, V., Illenseer, N. & Sigl-Glöckner, P. (2025a). Best Practices für die Schiene – statt deutscher Sonderweg. *Wirtschaftsdienst*, *105*(9), 610–611.

Huwe, V., Illenseer, N. & Sigl-Glöckner, P. (2025b). *Entgleist: Wie eine intransparente und komplexe Finanzierungsstruktur die Kosten der Schiene in die Höhe treibt*. Fachtexte: Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft e.V.

IRG-rail – Independent Regulators' Group Rail. (2024, März). *12th Annual Market Monitoring Working Document*.

Monopolkommission. (2021). *Bahn 2021: Wettbewerb in den Takt! 8. Sektorgutachten Bahn*. Gutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG.

Monopolkommission. (2025). *Sondervermögen Schiene: Jetzt die Weichen richtig stellen! 10. Sektorgutachten Bahn*. Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG.

NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. (2025a, 22. Juli). *Der Weg zum Gemeinwohl-Trassenpreissystem*.

NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. (2025b, 13. Oktober). *Preisexplosion der Trassenpreise: DIE GÜTERBAHNEN fordern faire gesetzliche Grundlagen zur Finanzierung der Schiene* [Pressemitteilung].

Schley, F. (2025, 14. März). Regulierung der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland zwischen Theorie und Praxis [Arbeitspapier].

Vera Huwe, Niklas Illenseer

Eine Erwiderung auf die Replik von Eisenkopf/Knorr

Mit dem Sondervermögen Infrastruktur stehen Mittel in einer Größenordnung bereit, die deutliche Verbesserungen in der Finanzierung der Schiene ermöglichen. Im Erstbeitrag haben wir argumentiert, dass diese Mittel ihre volle Wirkung nur entfalten können, wenn sie von einer grundlegenden Reform der Finanzierungsarchitektur flankiert werden. Das Vollkostenprinzip bei den Trassenpreisen, die Renditeerwartung an die DB InfraGO und die Abwesenheit eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens verteuern die Schieneninfrastruktur unnötig und setzen systematische Fehlanreize.

Alexander Eisenkopf und Andreas Knorr teilen diesen Befund, halten unsere Analyse und Lösungsansätze aber für verfehlt. Bei genauerem Hinsehen ist die Schnittmenge jedoch größer als der Dissens. Differenzen bestehen weniger in der Sachlage als in deren politischer Bewertung.

Analyse: Konsens über den Befund

Die Replik äußert drei Kritikpunkte an unserer Darstellung: Betriebskosten der Infrastrukturunternehmen

Dr. Vera Huwe und **Niklas Illenseer** sind Ökonomen im Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen.

würden in anderen Ländern nicht subventioniert, es gäbe keine „echte“ Vollkostendeckung bei der Schiene und dysfunktionale Anreize erwüchsen aus der Finanzierungspraxis der Baukostenzuschüsse.

In unserem Erstbeitrag stellen wir fest, dass die Betriebskosten in Österreich und der Schweiz, anders als in Deutschland, vom Bund bezuschusst werden. Die Nachbarländer legen ihre unionsrechtliche Verpflichtung zur auskömmlichen Finanzierung der Schieneninfrastruktur also weiter aus als Deutschland. Eisenkopf und Knorr verweisen auf § 42 Abs. 2 des Bundesbahngesetzes, um die Betriebszuschüsse in Österreich zu widerlegen. Einschlägig für die Bezuschussung des Betriebs ist jedoch § 42 Abs. 1.[1] Es wird ein separater Zuschussvertrag abgeschlossen, demzufolge der Bund den Betrieb im Jahr 2025 mit etwa 0,7 Mrd. € bezuschusste. Dass die Schweiz den Betrieb über den Bahninfrastrukturfonds ebenfalls bezuschusst, räumt die Replik ein.

Zweitens heben wir das Vollkostenprinzip in der Trassenbepreisung als einen Kostentreiber hervor. Eisenkopf und Knorr bemängeln, dass es aktuell keine „echte“ Vollkostendeckung gäbe. Richtig ist, dass Vollkostenaufschläge – also unter anderem Aufschläge für Abschreibungen und Kapitalkosten – nur auf den Teil der Investitionskosten anfallen, den die DB InfraGO auf ihrer Bilanz trägt, nicht auf die Baukostenzuschüsse des Bundes. Diese europarechtlich optionalen Aufschläge führen dazu, dass die Trassenpreise in Deutschland zu den höchsten in Europa zählen. Weitere Preissprünge wie zuletzt infolge der Eigenkapitalerhöhung setzen die Verkehrsunternehmen massiv unter Druck – wie der hitzige Streit um die Trassenpreisförderung verdeutlichte. Dass der Bund kurz nach der Bahnreform wieder schrittweise Kostenanteile übernahm, stützt unsere Argumentation: „Echte“ Vollkosten waren bei der Schiene nie tragfähig.

Eisenkopf und Knorr stimmen zu, dass die aktuelle Finanzierungspraxis „Fahren auf Verschleiß“ anreizt, folgern aber, dass dieser Anreiz aufgrund von Baukostenzuschüssen nicht aus der Renditeerwartung erwachse. Unserer Ansicht nach sind nicht Zuschüsse per se das Problem, sondern ein System, in dem die Verteilung der Zuständigkeiten, Renditeerwartung und Zuschusslogik dysfunktional zusammenwirken. Damit sind wir in der Diagnose „Vollkostendeckung gescheitert und Substanzverzehr“ näher beieinander, als es die Replik nahelegt.

Reformen: Konsens über die Richtung

In unserem Erstbeitrag skizzieren wir drei grundsätzliche Reformvorschläge: Renditeziele absenken, Trassenpreise reduzieren, Finanzierung mehrjährig sicherstellen.

Eisenkopf und Knorr teilen die Ansicht, dass die Rendite gesenkt werden sollte. Eine Verzinsung von bis zu 5,2 % wird als „nicht sachgerecht“ kritisiert. Ihr Vorschlag geht sogar über unsere allgemeine Empfehlung hinaus: Bei konsequenter Gemeinwohlorientierung solle Verzinsung „gänzlich unterbleiben“. Der Bundestag hat inzwischen eine Absenkung auf 1,9 % beschlossen.

Zweitens empfehlen wir, dass Trassenpreise sich an den Grenzkosten orientieren sollten. Grenzkosten sind europarechtlich vorgeschrieben und werden von der Europäischen Kommission empfohlen. Auch ein Grenzkosten-Plus-System, in dem Aufschläge, z. B. zur Kapazitätssteuerung, erhoben werden, ist möglich. Eisenkopf und Knorr halten Trassenbepreisung in Höhe der Grenzkosten für „problematisch“, empfehlen aber in ihrer Conclusio eine Trassenpreisförderung mit vergleichbarem Effekt. Ob der Staat die Differenz direkt trägt oder indirekt fördert, führt haushaltspolitisch zum selben Ergebnis. Nur würde eine transparente Absenkung Planungssicherheit für Verkehrsunternehmen schaffen, Finanzflüsse verschlanken und den Subventionscharakter nicht hinter Fördertechnik verbergen. Nicht die Grenzkosten per se senken dabei die Kosten, sondern das Entwirren des Mechanismus „erst verteuern, dann wieder bezuschussen“. Außerdem würden auch unmittelbar die Baukosten sinken, die der Bund zahlt, da auch die Unternehmen, die an Schienen bauen, über Schienen fahren und dafür Trassengebühren bezahlen.

Die Sorge um Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der Straße erscheint abwegig. Während bei der Schiene Fahren und Abstellen im gesamten Netz bepreist wird, ist die Nutzung der Straße sowie das Parken im öffentlichen Raum überwiegend kostenlos. Lediglich schwere Lkw zahlen eine Maut auf Bundesfernstraßen, die etwa 6 % des Straßennetzes ausmachen. Auch die Lkw-Maut reicht in ihrer jetzigen Form nicht aus, um Bau und Erhalt der Bundesfernstraßen zu finanzieren, sodass der Bund diese aus dem Haushalt bezuschusst. Der Verweis auf die Energiesteuer überzeugt ebenfalls nicht. Diese besteuert den Energieverbrauch, nicht die Nutzung der Infrastruktur.[2] Im Übrigen zahlen Bahnunternehmen auch Energie- bzw. Stromsteuer.

1 § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz (BBG), BGBl. Nr. 825/1992 idF BGBl. I Nr. 95/2009. In der Infrastrukturbeilage 2025/2026 des Bundesfinanzministeriums (BMF Österreich, 2025) heißt es dazu: „Der Vertrag gemäß § 42 Abs. 1 Bundesbahngesetz betrifft Zuschüsse zum Betrieb der Schieneninfrastruktur und deren Bereitstellung an die Nutzer.“

2 Die Energiesteuer ist eine Verbrauchssteuer und verteuert die Nutzung fossiler Kraftstoffe. Das schafft Anreize für sparsames Fahren. Eine Maut würde hingegen für die Nutzung der Infrastruktur anfallen, unabhängig davon, wie viel Energie die Fahrt verbraucht.

Die Kfz-Steuer ist als allgemeine Bundessteuer weder zweckgebunden noch als Wegeentgelt konzipiert.[3] Beide speisen den Bundeshaushalt, nicht die Straßeninfrastruktur.[4] Von Vollkostenanlastung – ganz zu schweigen von einer adäquaten Belastung der umfangreichen externen Effekte – kann beim Straßenverkehr daher keine Rede sein. Auch muss die Autobahn GmbH keine Gewinne erwirtschaften. Die Wettbewerbsverzerrung besteht somit zulasten der Schiene.

Unser Vorschlag eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens wird als „grundsätzlich sinnvoll" bezeichnet. Der Einwand, langfristige Zusagen könnten Begehrlichkeiten in der Bauwirtschaft erhöhen, spricht nicht gegen Planungssicherheit, sondern für kluge Vergabe und Kapazitätssteuerung: Die Alternative jährlich neu verhandelter Budgets treibt die Kosten nachweislich stärker, weil sie kurzfristigen Ausgabendruck erzeugt und die Verhandlungsposition des Auftraggebers schwächt. Über die Reformplanken hinaus teilen wir mit den Autoren die Ziele der Gemeinwohlorientierung, höherer Effizienz und die Sorge um niedrige Netzauslastung. Nur ist geringe Auslastung nicht nur Ursache, sondern auch Folge: Infrastrukturverfall und überhöhte Trassenpreise hemmen Nachfrage. Effizienzsteigerung und öffentliche Finanzierung schließen einander nicht aus, im Gegenteil: Effizienz gelingt besser, wenn die Finanzierung verlässlich, mehrjährig und steuerungsfähig ist.

Eisenkopf und Knorr wollen eine stärkere Gemeinwohlorientierung über eine Trennung von Netz und Betrieb erreichen. Wir bezweifeln, dass eine vollständige Trennung dafür zwingend ist. Anreize lassen sich auch über Reformen der Gewinn- und Beherrschungsverträge setzen, denen wir ausdrücklich zustimmen. Zudem löst eine Trennung Finanzierungsprobleme nicht automatisch: Integrierte Modelle können funktionieren (Österreich, Schweiz), während getrennte Modelle auch dysfunktional sein können (England). Vor allem aber bindet eine politisch kaum durchsetzbare Strukturdebatte Reformenergie, die bei Finanzierung, Steuerung und Trassenpreissystem kurzfristig wirksamer wäre.

Der Dissens: Wirtschaftlichkeit als Ziel oder Fiktion?

Eisenkopf und Knorr postulieren einen allgemeinen Anspruch auf Wirtschaftlichkeit („kritisch zu hinterfragen, wenn dauerhaft nicht kostendeckend") und leiten daraus ab, die Schiene leide primär an mangelnder Marktfähigkeit und zu hohen staatlichen Subventionen. Das blendet allerdings aus, um welche Art Gut es sich handelt: Der Bund ist grundgesetzlich zur Gewährleistung des Verkehrsangebots auf der Schiene, gemäß EU-Recht außerdem zu einer auskömmlichen Finanzierung (2012/34/EU) verpflichtet. Die Replik räumt gleichzeitig ein, dass bei „echter" Vollkostendeckung „ein Großteil des Personenfern- und des Güterverkehrs nicht mehr marktfähig" wäre und erkennt die grundgesetzliche Verpflichtung nach Art. 87e GG an. Diese Positionen lassen sich schwer vereinbaren. Wer beides vertritt, sollte erklären, wie das zusammengehen soll. Unserer Ansicht nach war die Schieneninfrastruktur nie wirtschaftlich und sollte es auch nicht sein müssen.

Eisenkopf und Knorr bestätigen wesentliche Punkte unserer Analyse und stimmen bei den zentralen Leitplanken zukünftiger Reformen zu. Die Differenz liegt in der politischen Bewertung: Eisenkopf und Knorr interpretieren das Grundproblem primär als mangelnde Wirtschaftlichkeit der Schiene – die Bahnreform sei ihrer Meinung nach nicht konsequent genug umgesetzt worden. Wir hingegen sehen genau darin den Kern des Problems: der Versuch der Bahnreform, die Schiene wie ein rein wirtschaftliches Gut zu behandeln. Die Finanzarchitektur wurde auf dieser Fiktion aufgebaut und die heutigen Finanzierungsprobleme sowie die stetig wachsenden Förderbedarfe sind Symptome dieser grundlegenden Fehlannahme. Die unübersehbaren Schmerzpunkte im System Schiene sollten Anlass bieten, die Schiene als das zu finanzieren und zu steuern, was sie ist: öffentliche Daseinsvorsorge.

3 BMF (2025) zur Kraftfahrzeugsteuer: „Die Einnahmen sind nicht zweckgebunden beispielsweise für den Bau und die Erhaltung des Straßennetzes, sondern sie dienen wie alle Steuereinnahmen als allgemeine Haushaltseinnahmen der Deckung aller Ausgaben."

4 Die formale Zweckbindung der Energiesteuer wird seit 1973 jährlich im Haushaltsgesetz aufgehoben.

Literaturverzeichnis

BBG — Bundesbahngesetz, BGBl. Nr. 825/1992 i.d.g.F., insb. § 42 Abs. 1.

BMF —Bundesministerium der Finanzen. (2025). *Kraftfahrzeugsteuer.* Themenseite, zuletzt aktualisiert am 16.06.2025.

BMF Österreich — Bundesministerium für Finanzen (Österreich). (2025, Mai). *Infrastrukturbeilage zum Bundesvoranschlag 2025/2026. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013.*

Title: *Financing rail infrastructure: reply and response*

Abstract: *In the September 2025 issue, Wirtschaftsdienst published an editorial entitled "Best practices for rail – instead of Germany going its own way" by Vera Huwe, Niklas Illenseer and Philippa Sigl-Glöckner. Alexander Eisenkopf and Andreas Knorr express a different opinion in a reply. Vera Huwe and Niklas Illenseer then explain their point of view in a response.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0052

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 205-214
JEL: H54, H56, H69

Generationengerechte (Staats-)Schulden: Replik und Erwiderung

In der Novemberausgabe 2025 des Wirtschaftsdienst vertrat Adalbert Winkler im Zeitgespräch „Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit“ die Ansicht, dass Staatsschulden die junge Generation mit keiner Nettoschuld, sondern mit einem Verteilungskonflikt belasten. Staatsverschuldung stellt daher kein intergenerationales Verteilungsproblem, sondern ein intragenerationales Verteilungsproblem dar. Bernd Lucke und Dirk Meyer vertreten in Ihrer Replik eine andere Auffassung. Im Anschluss folgt eine Erwiderung von Adalbert Winkler.

Bernd Lucke, Dirk Meyer

Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit – Eine Replik auf Adalbert Winkler

Spätestens seit der Änderung des Grundgesetzes (GG) zur Schuldenbremse (Art. 109, 115 u. 143h GG) ist die Thematik Schuldentragfähigkeit, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit (wieder) aktuell. Adalbert Winkler vertritt in seinem Beitrag „Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit“ in Heft 11/2025 die Sichtweise, dass die Höhe der (Staats-)Schulden keine wesentliche Rolle spiele und die Staatsschulden weniger ein intergenerationales Allokationsproblem, denn ein intragenerationales Verteilungsproblem darstellten. Hierzu stellt er zwei Thesen auf, die wir einer kritischen Prüfung unterziehen werden:

- Die Schuldenbremse beraube den Staat der Möglichkeit, sein Sachvermögen auszubauen, weil sie dem privaten Sektor verbiete, dem eigenen Staat Kredit zu geben (Winkler, 2025, S. 795).

- Die junge Generation insgesamt werde „weder mit privaten noch mit Staatsschulden netto belastet, weil sie von der alten Generation nicht nur die Schulden, sondern auch die entsprechenden Forderungen“ erbe (Winkler, 2025, S. 792). Folglich würden Staatskredite, die von Inländern gehalten und vererbt werden, keineswegs gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Schuldenbremse und Schuldentragfähigkeit

Winklers oben wiedergegebene Aussagen bestehen aus zwei Teilen: *Erstens* werde der Staat durch die Schuldenbremse der Möglichkeit „beraubt“, den Ausbau seines Sachvermögens zu finanzieren, und *zweitens* „verbiete“ die Schuldenbremse dem Privatsektor, dem Staat Kredite zu geben. Beide Behauptungen halten wir aus den folgenden Gründen für falsch:

1. Die Schuldenbremse verbot dem Privatsektor keineswegs die Kreditvergabe an den Staat. Verboten wurde nicht die Kreditgewährung, sondern – aber nur in einem sehr speziellen Fall – die Kreditaufnahme. Konkret: Den Bundesländern – und nur diesen! – wurde verboten, ihre Haushalte durch Kreditaufnahme zu finanzieren.

2. Der Bundeshaushalt hingegen durfte – in bestimmten Grenzen – durch Kredite ausgeglichen werden. Im Normalfall war dies auf 0,35 % des Bruttoinlandprodukts

Prof. Dr. Bernd Lucke ist Professor für VWL, insb. Wachstum und Konjunktur an der Universität Hamburg.

Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

(BIP) beschränkt. In einer konjunkturellen Schwächephase jedoch durften Schulden in prinzipiell unbeschränkter Höhe aufgenommen werden. Voraussetzung war allerdings, dass eine Regelung bestand, wie diese Schulden bei guter Konjunktur auch wieder vollständig abzutragen seien. Verschuldung und Tilgung sollten in Ab- und Aufschwung spiegelbildlich erfolgen. Nichts hätte Deutschland gehindert, derartige Kreditaufnahmen auch für Investitionen einzusetzen.

3. Die Schuldenbremse beraubte den Staat keineswegs der Möglichkeit, sein Sachvermögen auszubauen. Denn jederzeit standen dem Staat enorme Steuereinnahmen zur Verfügung – viel mehr, als er je an Investitionen getätigt hat. Konkret: Im langjährigen Durchschnitt wurden etwa 10 % des Bundeshaushalts für Investitionen aufgewendet, während Steuereinnahmen rund 80 % des Bundeshaushalts ausmachten. Anders ausgedrückt: Der Mangel an staatlichen Investitionen ist Folge eines hohen Staatskonsums. Hätte der Staat sich weniger verschuldet, müsste er zudem nicht 5 % des Bundeshaushalts für Zinsausgaben aufwenden – das ist ungefähr die Hälfte der investiven Ausgaben.

Dies alles ergibt sich unmittelbar aus der vormaligen Fassung von Art. 109 Abs. 3 GG. Winklers eigentlicher Punkt ist deshalb wohl nicht in seiner polemischen Überspitzung zu suchen, sondern in dem Vorwurf, dass die Schuldenbremse die Kreditaufnahme des Staates beschränkt habe. Anders als Winkler denken wir, dass genau dies gut und richtig war, denn der Privatsektor gewährt dem Staat nur dann Kredit, wenn er davon überzeugt ist, dass die Schulden des Staates nicht überhandnehmen. Es gibt zahllose Beispiele von Staaten, in denen der Privatsektor nicht mehr bereit war, den Finanzbedarf des Staates zu akzeptablen Konditionen zu decken. Die Schuldenbremse sollte genau dies verhindern, indem sie die langfristige Schuldentragfähigkeit sichert. Es ist nicht abwegig zu vermuten, dass sie darin sehr erfolgreich war, denn Deutschland galt stets als solider Schuldner, dem der Privatsektor gerne und reichlich Kredit gewährte.

Nirgendwo in seinem Aufsatz erwähnt Winkler das Konzept der Schuldentragfähigkeit. Schuldentragfähigkeit soll die langfristige Stabilität der Staatsfinanzen sicherstellen. Es handelt sich um ein allein den Staatssektor betreffendes Konzept und hat daher nichts mit der von Winkler breit thematisierten Generationengerechtigkeit zu tun, die sich auf die Vermögensposition der gesamten Volkswirtschaft bezieht. Schuldentragfähigkeit ist die Bedingung dafür, dass der Privatsektor dem Staat Kredit zu gewähren bereit ist.

In der wissenschaftlichen Literatur wird Schuldentragfähigkeit durch die Forderung ausgedrückt, dass der staatliche Schuldenstand stets kleiner oder gleich dem Barwert aller künftigen Primärüberschüsse[1] des Staates sei (Barro, 1979). Folglich wäre es nicht nachhaltig, wenn eine heutige Schuldenaufnahme nicht zu einer mindestens gleich hohen Zunahme des Barwerts der künftigen Primärüberschüsse führt. Eine Steigerung des Barwerts könnte insbesondere dann erfolgen, wenn der Staat schuldenfinanzierte Maßnahmen veranlasst, die die Privatwirtschaft stimulieren und dadurch zu höheren Steuereinnahmen führen.

Ist nach der weitreichenden Abschwächung der Schuldenbremse die Kreditfinanzierung des Bundeshaushalts noch als nachhaltig einzuschätzen? In Lucke und Meyer (2026) haben wir – unter Zugrundelegung der Finanzplanung des Bundes (Stand Sept. 2025) – die zusätzliche Staatsverschuldung abgeschätzt, die sich von 2025 bis zum Auslaufen des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) im Jahr 2036 voraussichtlich ergeben wird.[2]

Ohne die Änderung des GG wären – bei Ausschöpfung des regulären Verschuldungsspielraums des Bundes und unter Berücksichtigung der noch anstehenden Kreditaufnahmen des Sondervermögens (SV) Verteidigung (Art. 87a GG) von Ende 2024 bis Ende 2036 – die Staatsschulden um 287 Mrd. € gestiegen. Durch die neuen Verschuldungsmöglichkeiten kommen bis Ende 2036 voraussichtlich weitere Schulden in Höhe von 2.263 Mrd. € hinzu. Innerhalb dieser zwölf Jahre würden die deutschen Staatsschulden damit um 2.550 Mrd. € steigen und der Staatsschuldenstand von Ende 2024 (2.710 Mrd. €) würde sich auf 5.260 Mrd. € etwa verdoppelt haben.[3] Die Schuldenquote stiege von 63 % (2024) auf 86 % (2036) des BIP. Die jährliche Nettoneuverschuldungsquote für den Gesamtstaat betrüge 2025 3,7 % und ab 2026 stets zwischen 4,0 % und 4,2 % des BIP. Damit würden die Fiskalregeln der Europäischen Union (EU) spätestens ab 2029 nicht mehr eingehalten.

Diese starke Erhöhung der Verschuldung ist – bei gleichbleibendem Zinsniveau – nur dann nachhaltig, wenn in der

1 Primärüberschuss: Differenz zwischen allen Staatseinnahmen und allen Staatsausgaben mit Ausnahme der Zinsaufwendungen für den Schuldendienst.
2 Zu den weiteren Annahmen der Berechnungen: Nominales BIP-Wachstum 2025 2 %, danach 3 % p. a., ab 2030 Verteidigungsausgaben 3,5 % des BIP, davon 1 % nicht aus Kreditaufnahme, für verbundene Zwecke 0,5 % des BIP. Kreditaufnahme SVIK gemäß Finanzplanung des Bundes, danach verbleibende Volumen gleich verteilt. Strukturelle Neuverschuldung: Bund und Länder jeweils 0,35 % des BIP, für Bund bis 2029 inklusive Konjunkturkomponente und Saldo der finanziellen Transaktionen. Vollständige Tilgung der Konjunkturkomponente bis 2036.
3 Zu ähnlichen Ergebnissen kommt beispielsweise Hentze (2025a).

Zukunft entsprechend höhere Primärüberschüsse erzielt werden – durch höhere Steuereinnahmen oder niedrigere Staatsausgaben. Tatsächlich aber wird der Barwert der Staatsausgaben zwangsläufig erheblich ansteigen, statt zu sinken. Grund dafür ist die Tatsache, dass Investitionen auch Ersatzinvestitionen nach sich ziehen. Denn die beschafften Kapitalgüter unterliegen einem Verschleiß, der regelmäßig durch Ersatzinvestitionen wettgemacht werden muss, will sich die Politik nicht dem Vorwurf aussetzen, den Kapitalbestand erneut verkommen zu lassen.

Nehmen wir an, dass öffentlich beschaffte Kapitalgüter eine Abschreibung von 3 % pro Jahr haben. Nehmen wir ferner an, dass aus dem SVIK Investitionen in Höhe von 400 Mrd. € getätigt werden und dass die Mittel aus der Bereichsausnahme Verteidigung und verbundene Zwecke (1.556 Mrd. €, vgl. Lucke & Meyer, 2026) zu einem Drittel in Ausrüstungen und Infrastrukturen investiert werden.[4] Dann werden durch die Neuverschuldung bis 2036 Investitionen von 919 Mrd. € finanziert. Dies ergibt einen jährlich anfallenden Ersatzinvestitionsbedarf von 27,6 Mrd. €. Legt man einen üblichen Diskontsatz von 2 % zugrunde, errechnet sich der Barwert aller zukünftigen Ersatzinvestitionen auf das Fünfzigfache, also 1.379 Mrd. €.

Nehmen wir zur Vereinfachung zunächst an, dass die Staatseinnahmen konstant sind. Dann würde die Verschuldung der Bundesrepublik bis 2036 um 2.550 Mrd. € steigen (siehe oben), während der Barwert der Primärüberschüsse durch die erhöhten Ersatzinvestitionen um 1.379 Mrd. € sinken (!) würde. Das wäre eindeutig nicht nachhaltig. Nachhaltigkeit läge nur vor, wenn durch die Investitionen produktivitätsbedingt Multiplikatoreffekte ausgelöst würden, deren Effekt auf die Staatseinnahmen mindestens so groß wäre wie die Summe dieser beiden Beträge in Höhe von 3.929 Mrd. €.

Dies ist sehr unwahrscheinlich. Die zusätzlichen Ausgaben für die Bundeswehr lassen keine großen Produktivitätseffekte erwarten.[5] Zwar wird sich die Gewinnsituation von Unternehmen der Rüstungsindustrie verbessern, aber die beschafften Rüstungsgüter selbst haben keine Produktivitätseffekte. Der Privatsektor kann allenfalls profitieren, wenn Innovationen in der Rüstungsbranche produktivitätssteigernde Spillovereffekte haben. Diese dürften als eher schwach einzuschätzen sein.

4 In 2023 investierte die Bundeswehr 24 % ihrer Mittel in Ausrüstungen und 4 % in Infrastrukturen, zusammen also 28 %. Es wird erwartet, dass dieser Anteil in der Zukunft weiter erhöht wird (Janson, 2024).

5 Krebs und Kaczmarczyk (2025) ermitteln für Militärausgaben in Deutschland einen Multiplikator von maximal 0,5. Ilzetzki (2025) gibt nach vorsichtigen Schätzungen einen Anstieg des europäischen BIP um 0,9 bis 1,5 % an, wenn die Verteidigungsausgaben von 2 auf 3,5 % des BIP steigen. Dort berichtete internationale Studien weisen Fiskalmultiplikatoren zwischen 0,6 und maximal 1,5 auf.

Die zusätzliche jährliche Neuverschuldung der Bundesländer in Höhe von 0,35 % des BIP darf konsumtiv verwendet werden und vermutlich werden die Länder genau dies tun, denn ihre Infrastrukturinvestitionen können sie im Wert von 100 Mrd. € aus dem SVIK finanzieren. Weitere 100 Mrd. € aus dem SVIK fließen an den Klima- und Transformationsfonds, wo sie vermutlich überwiegend als Klimaschutz-Subventionen für Baumaßnahmen und Umrüstungen eingesetzt werden. Das mag klimapolitisch positiv sein, doch sind nennenswerte Produktivitätseffekte davon nicht zu erwarten.

In Infrastrukturinvestitionen fließen lediglich 400 Mrd. € aus dem SVIK sowie ca. 5 % der Mittel der Bereichsausnahme (78 Mrd. €). Im Wesentlichen ist nur von diesen Infrastrukturinvestitionen ein Produktivitätseffekt für die Privatwirtschaft zu erwarten. 478 Mrd. € an Investitionen müssten also eine Steigerung der Steuereinnahmen um mindestens 3.929 Mrd. € bewirken. Nimmt man an, dass der Staat von den Einkommenszuwächsen im Privatsektor 33 % durch Steuern abschöpft, müsste der Barwert der Einkommen im Privatsektor investitionsbedingt um 3 * 3.929 = 11.787 Mrd. € steigen. Dies entspräche einem langfristigen Multiplikatoreffekt von 24,7, was weitab jeder empirischen Schätzung dieses Effekts ist. Ilzetzki (2025), Krebs (2025) und Hentze (2025a) schätzen den Infrastrukturmultiplikator vielmehr im Bereich von 1,8 bis 3,0.

Aber selbst ein Multiplikatoreffekt von 24,7 würde nicht ausreichen, weil im Falle einer höheren Produktivität im Privatsektor die künftigen Staatsausgaben erneut steigen werden. Denn um hier mithalten zu können, muss der Staat Löhne und Gehälter seiner Bediensteten erhöhen, wenn diese im Privatsektor produktivitätsbedingt steigen. Auch die Sozialausgaben des Staates werden steigen, da alle sozialen Leistungen de facto mit dem Lohn- und Gehaltsniveau indexiert sind – die Ausgaben der Rentenversicherung sogar de jure. Bei einer zunehmenden Kreditnachfrage des Staates ist zudem ein Zinsanstieg zu erwarten, der ebenfalls den Barwert der Primärüberschüsse mindern würde.

Diese „Zweitrundeneffekte“ für die Staatsausgaben sind für die Frage der Nachhaltigkeit von höheren Staatsschulden von eminenter Bedeutung. In politischen Entscheidungen scheinen sie aber kaum eine Rolle zu spielen und auch die Wissenschaft vernachlässigt sie ungerechtfertigterweise oft.

Generationengerechtigkeit

Im Gegensatz zur Schuldentragfähigkeit, die allein auf den Staatssektor fokussiert, bezieht sich das Postulat der Generationengerechtigkeit auf die gesamte Volks-

wirtschaft. Während es bei Schuldentragfähigkeit allein darauf ankommt, ob der Barwert der Primärüberschüsse des Staates hinreichend stark steigt, erfordert Generationengerechtigkeit, dass sich die Mittelverwendung aus der Neuverschuldung für die gesamte Volkswirtschaft mindestens amortisiert.

Als konsumtiv bezeichnen wir Staatsausgaben, die weder neue Vermögensgüter schaffen noch Produktivitätsseffekte auslösen, die zu höheren Einkommen in der Zukunft führen. Deshalb erfordert Generationengerechtigkeit, dass eine Neuverschuldung nur Nettoinvestitionen finanziert, nicht aber für Ersatzinvestitionen, also den Ausgleich von Kapitalverschleiß, oder gar für konsumtive Zwecke genutzt wird („Goldene Regel der Fiskalpolitik"). Generationengerechtigkeit erfordert darüber hinaus, dass entweder existierende Schulden in dem Maße getilgt werden, in dem der öffentliche Kapitalbestand durch Verschleiß oder Verlust Wertminderungen erfährt oder dass im gleichen Ausmaß Ersatzinvestitionen/Reparaturen getätigt werden. Andernfalls würden durch Verschuldung finanzierte Ersatzinvestitionen eine Doppelbelastung der zukünftigen Generationen bewirken – einmal durch den historischen Kredit der Erstellung und zusätzlich durch den Kredit für die Ersatzinvestition. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit ist die Abnutzung des öffentlichen Kapitalbestands als Verbrauch (also Konsum!) der gegenwärtigen Generation zu werten, dessen Kosten die nutzende Generation aus originären Staatseinnahmen – also insbesondere Steuern – zu finanzieren hat.

Erwirbt der Staat über die Ausgabe von Anleihen Geldvermögen der Privaten, so führt dies beim Staat zunächst zu einer Bilanzverlängerung, im Privatsektor zu einem Aktivtausch. Die Nettovermögenspositionen beider Akteure bleiben daher unverändert. Wird dann mit dem Staatskredit Konsum (und nicht Investitionen!) der „alten" Generation finanziert, ist die Aussage Winklers (2025, S. 792), die „erbende" junge Generation werde netto durch Staatsverschuldung nicht belastet, eindeutig falsch. Denn Winklers Aussage, „Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb der alten Generation [...] saldieren sich stets zu Null" gilt nur für das *Finanzvermögen*. Der jungen Generation wird aber ein geringeres *Sachvermögen* „vererbt". Zur Veranschaulichung: Private Ersparnisse S würden ohne Staatsschulden G vollständig in private Investitionen I fließen ($S = I$) und so den privaten Kapitalbestand erhöhen. Mit Staatsschulden G aber würde ein Teil der Ersparnisse S der Finanzierung von konsumtiven Staatsausgaben dienen, folglich ist die Sachkapitalbildung I bei gleichem Sparen S niedriger ($S = I + G$) und es wird weniger Sachkapital „vererbt".

Winkler übersieht, dass der Akt der Verschuldung nicht zu einer Nettovermögensänderung des Privatsektors der alten Generation führt, denn zwar erwirbt er eine Forderung gegen den Staat, aber zugleich transferiert er Geldvermögen an den Staat, indem er Staatsanleihen kauft – dies hebt sich auf. Die Nettovermögensposition des Privatsektors der alten Generation ist also unverändert, aber er profitiert von höherem Staatskonsum, der durch die negative Nettovermögensänderung des Staates finanziert wird. Die Nettovermögensposition der jungen Generation wird daher eindeutig durch die Verschuldung verschlechtert, weil die alte Generation zu ihren Lasten konsumiert hat und den Nutzen aus diesem Konsum natürlich nicht in Form irgendeines Wertes vererben kann.

Zu untersuchen ist nun, in welchem Ausmaß durch die geplante (und stattfindende) Ausweitung der Staatsverschuldung tatsächlich entweder neue Vermögenswerte geschaffen und/oder Produktivitätseffekte ausgelöst werden. Winkler (2025, S. 792) bestreitet, dass durch Staatsverschuldung ein „fundamentaler Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit" stattfinde. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, irrt er vermutlich auch hier.

Bei den 400 Mrd. € umfassenden Kreditmitteln für die Infrastrukturinvestitionen von Bund und Ländern ist die entscheidende Frage, wie sich die Investitionen auf Ersatzinvestitionen für den in den Vorjahren eingetretenen Verschleiß von Infrastruktur und auf Nettoinvestitionen zur Schaffung neuer Infrastruktur verteilen. Bezeichnend ist hier die Gesetzesbegründung zur Schaffung von Art. 143h GG. Darin wird ausdrücklich auf einen „Aufholbedarf" bei der Infrastruktur verwiesen, weil „die Investitionen in diesen Standortfaktor […] im letzten Jahrzehnt gering ausgefallen" seien. Die Feststellung: „Infolgedessen verliert der öffentliche Kapitalstock real an Wert"[6] ist das offene Eingeständnis, dass die Verschuldung überwiegend für Ersatzinvestitionen verwendet werden soll. Das ist ein klarer Verstoß gegen das Prinzip der Generationengerechtigkeit.

100 Mrd. € aus dem SVIK werden den Ländern für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung gestellt. Für diese Kredite fehlt das Kriterium der Zusätzlichkeit (§ 3 SVIKG; § 1 LuKIFG). Mitnahmeeffekte und Anreize zur Umfinanzierung bereits geplanter Investitionen durch SVIK-Mittel werden möglich.[7] Dadurch werden Gelder frei, die in den Haushalten der Länder und Kommunen für Sozialausgaben eingesetzt werden können. Dies gilt gleichfalls für den zusätzlichen strukturellen Verschuldungsspielraum der Länder in Höhe von 0,35 % des BIP jährlich, für den es

6 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU – Drucksache 20/15096, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), S. 2.

7 Nach Hentze (2025b) beträgt die Zweckentfremdung der Zusatzkredite – je nach Berechnung – zwischen mindestens 26 und 49 %.

kein Verbot einer konsumtiven Nutzung gibt. Alle Schulden, die für konsumtive Mehrausgaben verwendet werden oder für Ersatzinvestitionen, die lediglich den Kapitalverbrauch der jetzigen Generation ausgleichen, gehen zulasten der zukünftigen Generationen.

Fazit

Winklers zentrale Aussagen bezüglich Schuldenbremse (indirekt: Schuldentragfähigkeit) und Generationengerechtigkeit halten einer inhaltlichen wie praktischen Prüfung nicht Stand. Eine Begrenzung der Staatsverschuldung, wie sie durch die bis März 2025 gültige Fassung der Schuldenbremse erreicht wurde, sichert die langfristige Tragfähigkeit der Staatsschulden und ermöglicht dadurch gerade, dass der Privatsektor Kredite zur Verfügung stellen möchte. Zudem ist Verschuldung, die in konsumtive Zwecke oder in bloße Ersatzinvestitionen fließt, eindeutig nicht generationengerecht. Winklers gegenteiliger Behauptung liegt ein analytischer Fehler zugrunde. Eine Untersuchung der derzeitigen Haushaltspolitik legt nahe, dass die vermutliche Verwendung der Neuverschuldung einen massiven Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit darstellen wird.

Literatur

Barro, R. J. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, *87*(5, Part 1), 940–971.

Hentze, T. (2025a, 22. März). Ökonomische Restriktionen für die Umsetzung des Finanzpakets. *IW Policy-Paper*, 6/25.

Hentze, T. (2025b, 11. November). Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: ein Verschiebebahnhof mit vielen Gleisen. *IW-Kurzbericht*, 92/2025.

Ilzetzki, E. (2025). Waffen und Wachstum: Die wirtschaftlichen Folgen steigender Militärausgaben. *Kiel Report*, Nr. 2/25.

Janson, M. (2024, 19. November). Bundeswehr gibt mehr für Ausrüstung aus. *Statista*.

Krebs, T. (2025). *Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h)*. BT-Drucksache 20/15096.

Krebs, T. & Kaczmarczyk, P. (2025). *Wirtschaftliche Auswirkungen von Militärausgaben in Deutschland*. Arbeitspapier.

Lucke, B. & Meyer, D. (2026). Die neuen grundgesetzlichen Regeln zur Staatsverschuldung: Eine Analyse von Schuldentragfähigkeit und Generationengerechtigkeit. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*.

Winkler, A. (2025). Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit. *Wirtschaftsdienst*, *105*(11), 792–797.

Adalbert Winkler

Staatsverschuldung, Vermögen und Generationengerechtigkeit – Eine Erwiderung auf Lucke und Meyer

In meinem von Lucke und Meyer (2026) aufgegriffenen Beitrag (Winkler, 2025a) stelle ich eine große Verwirrung über die Zusammenhänge zwischen Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit fest. Nach der Lektüre der Replik ändert sich daran nichts.

Schuldenbremse, kreditfinanzierte Investitionen und Schuldentragfähigkeit

Der Reihe nach. Zunächst geht es Lucke und Meyer nämlich nicht um die Zusammenhänge zwischen den genannten Größen, sondern um die These, dass ich behaupten würde, die 2009 eingeführte Schuldenbremse beraube den Staat der Möglichkeit, sein Sachvermögen auszubauen. Diese These ist falsch. Behauptet wird von mir, dass die Schuldenbremse dem Staat die Möglichkeit verwehrte, in gleicher Weise wie Unternehmen und Haushalte den Sachvermögensaufbau über Kredit zu finanzieren. Sie verbot den Kreditanbietern, frei zu entscheiden, in welcher Höhe sie dem Staat Kredit geben wollen. Dies war und ist bei Unternehmen und Haushalten anders. Hier gab und gibt es keine vom (Grund-)Gesetz vorgegebene Schuldenbremse, die die Kreditvergabe beschränkt, trotz aller Insolvenzen und notleidender Kredite im privaten Sektor. Nur der Staat wurde also dazu gezwungen, Investitionen fast ausschließlich aus dem laufenden Ein-

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

kommen zu finanzieren. Häuslebauer und Unternehmen wären auch Sturm gelaufen, wenn der Gesetzgeber ihnen vorgeschrieben hätte, den Großteil der von ihnen geplanten Investitionen durch Konsumverzicht oder den Verzicht auf Gewinnausschüttung zu finanzieren, um ihre Zinsausgaben zu begrenzen. Da die Zinsausgaben die Einnahmen von Banken, anderen Finanzintermediären und (deren) Anlegern („Sparern“) darstellen, wären diese davon ebenfalls negativ betroffen gewesen. Es bleibt dabei: Eine Schuldenbremse ist stets auch eine Kreditbremse. Sie verhindert, Kredit aufzunehmen, selbst wenn dies ökonomisch sinnvoll sein kann.

Lucke und Meyer behaupten weiter, dass das Konzept der Schuldentragfähigkeit in Winkler (2025a) „nirgendwo erwähnt“ werde. Auch dies stimmt nicht. Denn das Konzept der Schuldentragfähigkeit wird unter dem Begriff „Verteilungskonflikt“ zwischen Gläubigern und Schuldnern mehrfach thematisiert. Dies fällt Lucke und Meyer wohl deshalb nicht auf, weil sie nicht anerkennen wollen, dass die Schuldentragfähigkeit in der Zukunft ein Thema innerhalb der jungen Generation ist, die sowohl die Verbindlichkeiten des als auch die Forderungen an den Staat erbt. Blanchard (2019) informiert darüber, dass die Tragfähigkeit gegeben ist, wenn die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts g den Nominalzins i übertrifft. Das war für Deutschland seit 1950 im Durchschnitt der Fall.[1]

Lucke und Meyer ignorieren dieses empirische Faktum und nehmen in ihrem Szenario zur Analyse der Schuldentragfähigkeit „zur Vereinfachung“ an, dass die Staatseinnahmen konstant sind. Das ist aber keine Vereinfachung, sondern eine allen Erfahrungen widersprechende Annahme, um die nun stattfindende Erhöhung der Staatsschulden als problematisch darzustellen. Dies lässt sich am Beispiel der von Lucke und Meyer hervorgehobenen Ersatzinvestitionen in Höhe von jährlich 27,6 Mrd. € zeigen. Bei dem angenommenen Diskontsatz von 2 % stellen sie einen Barwert von 1,4 Bio. € dar, die man bei konstanten Einnahmen neben dem geplanten Anstieg der Staatsverschuldung um 2,55 Bio. € als zusätzliche Belastung berücksichtigen müsse. Da die Staatseinnahmen im Durchschnitt aber jährlich um ca. 3 % wachsen, was derzeit ungefähr 60 Mrd. € entspricht, steht dem ein Barwert von fast 3 Bio. € gegenüber. Selbst wenn die nun verstärkt getätigten Investitionen des Staates überhaupt keinen Multiplikatoreffekt haben würden, ist es daher verfehlt, die Ersatzinvestitionen mit ihrem Barwert als zusätzliche Staatsverschuldung einzuführen.

Lucke und Meyer vernachlässigen zudem Bewertungseffekte bei bereits bestehendem und neu zu schaffendem staatlichem Sachkapital. Diese Effekte können bewirken, dass selbst bei Berücksichtigung von Abschreibungen der Nominalwert des Sachkapitals mit der Inflationsrate steigt (dazu ausführlich Gühler & Schmalwasser, 2020). Da der Nominalwert der Staatsverschuldung unverändert bleibt, ist folglich ein dauerhaft höherer nominaler Schuldenstand nachhaltig. Das Gleiche gilt übrigens auch für den privaten Sektor. Die Daten von Bundesbank und Statistischem Bundesamt zeigen, dass auch er seine Verschuldung nominal stetig erhöhen kann, ohne deren Tragfähigkeit zu gefährden.[2]

Richtig ist, dass jede Finanzierung und jeder Kredit ein Risiko darstellen.[3] Deshalb sind weder Blanchard (2019) noch die obigen Ausführungen eine Einladung zu einer ausufernden Staats-, Unternehmens- oder Haushaltsverschuldung. Der Markt ist der beste Akteur, um diese Risiken einzuschätzen. Dessen Signal ist derzeit eindeutig: Die deutsche Staatsverschuldung ist tragfähig, denn trotz der stark steigenden Kreditaufnahme werden Staatsschuldtitel nicht nur in hohem Maße, sondern auch zu weiterhin niedrigen Zinsen nachgefragt.

Generationengerechtigkeit, Schulden und Vermögen

Das Hauptthema meines Beitrags ist die These, dass die Staatsverschuldung – wie auch jede private Verschuldung – keine Schuldverhältnisse zwischen Generationen kreiert. Konkret: Die junge Generation wird durch die Staatsverschuldung mit keiner Nettoschuld belastet, weil jeder Forderung eine Verbindlichkeit entspricht. Sie kann deshalb nicht gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen.

Lucke und Meyer sehen das anders. Allerdings nicht, weil sie der Saldenmechanik widersprechen, wonach jeder Forderung eine Verbindlichkeit entsprechen muss, sondern weil aus ihrer Sicht jede Verschuldung, die keine Nettoinvestitionen generiert, die jungen Leute angeblich mit weniger Sachkapital zurücklasse, da dann private Ersparnisse nicht vollständig in private Investitionen fließen (S. 208, linke Spalte unten). Dies widerspricht ihrer Definiti-

1 Positive Differenzen zwischen i und g waren vor allem in den 1980er und 1990er Jahren zu beobachten, als die Geldpolitik weltweit gezwungen war, die Zinsen zu erhöhen, um die gestiegenen Inflationsraten wieder auf 2 % zu drücken. Nachdem dies gelungen war, entpuppten sich Projektionen zur Schuldentragfähigkeit, die das $i > g$ Szenario fortschrieben (vgl. z. B. Bundesbank, 1997), als unrealistisch.

2 So kann die nun erbende junge Generation feststellen, dass der Nominalwert von Häusern, die in den 1970er und 1980er gebaut wurden, heute manchmal höher ist als der Nominalwert, den die Eltern- oder Großelterngenerationen aufbringen mussten, um diese Häuser zu bauen, selbst wenn Ersatzinvestitionen kaum getätigt wurden.

3 „Risk […] pervades finance as gravity pervades physics.” (Von Pischke, 1991, S. 25)

on von Generationengerechtigkeit, wonach die jeweils junge Generation von der Vorgängergeneration mindestens jenen Sachkapitalbestand erhalten soll, den sie übernommen hat – also die alte Generation auf einen „Konsum“ des Kapitalbestandes verzichtet. Ein solcher „Konsum“ finde aber stets statt, wenn Schulden aufgenommen werden, die nicht der Finanzierung von Nettoinvestitionen dienen. Da der Staat aber in erheblichem Maße Schulden aufnehme, die nicht zu Nettoinvestitionen verwendet werden, geschehe dies derzeit: Die alte Generation konsumiert über den Ausbau der Staatsverschuldung zu Lasten der jungen Generation und vererbt ihr damit einen niedrigeren Sachkapitalbestand, als es ohne Staatsverschuldung der Fall wäre (S. 208, rechte Spalte oben).[4]

Lucke und Meyer werfen mir folglich analytische Fehler und Irrtümer bei der Ableitung meiner These vor, dass die Staatsverschuldung die junge Generation als Ganzes nicht belaste. Dabei verzichten sie allerdings auf die Anwendung jenes Analyserahmens, der meinen Irrtum sehr leicht belegen könnte, nämlich von Bilanzen. Aus ihnen müsste ersichtlich werden, dass Finanzvermögen, das zur Finanzierung von Konsum entsteht, den Sachkapitalbestand reduziert. Der Verzicht ist verständlich. Denn eine bilanzielle Analyse zeigt, dass der analytische Fehler nicht bei Winkler, sondern bei Lucke und Meyer liegt.

Beginnen wir mit einem Szenario im Kleinen. Bei einer Konferenz in Hamburg treffen sich zwei ältere Professoren, A und B. Professor A hat Handy und Geldbörse vergessen und nimmt daher bei der Kollegin B einen Kredit auf, um das Abendessen zu bezahlen. Bei Professorin B kommt es zu einem Aktivtausch: Statt Forderungen an die Bank hat sie nun eine Forderung an Professor A. Bei Professor A kommt es zu einem Passivtausch: Das Reinvermögen sinkt und das Fremdkapital steigt. Lucke und Meyer interpretieren dies als den Abfluss von Ersparnis von B zu A, der den Konsum von A ermöglicht: Schnitzel mit Pommes und Salat. Beide Professoren vergessen danach den von A unterzeichneten Schuldtitel, der sich in der Schreibtischschublade von B befindet. Als B stirbt, finden ihre Nachkommen den Schuldtitel und wenden sich an A mit der ausstehenden Forderung. Da aber auch A mittlerweile verstorben ist, richten sie ihre Forderung an die Nachkommen von A.

Lucke und Meyer stimmen Winkler (2025a) also zu, dass Gläubiger-Schuldner Verhältnisse, die die alte Generation kreiert, die junge Generation insgesamt nicht mit Nettoschulden belastet, weil der Forderung der Nachkommen von B eine Verbindlichkeit der Nachkommen von A entspricht. Dennoch haben aus ihrer Sicht die alten Professoren gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen, weil sie eine Kreditbeziehung eingegangen sind, die nicht der Finanzierung von Nettoinvestitionen diente, sondern dem Konsum von Kartoffeln, Salat und Fleisch. Damit – so die Logik – fehlen im Verhältnis 1:1 Güter, die sonst zum Aufbau des Sachkapitalstocks genutzt worden wären. Sie seien unwiederbringlich verloren, weil die alte Generation zu Lasten der jungen Generation konsumiert hat (S. 208, rechte Spalte).

Das gleiche Resultat wird aber auch erzielt, wenn Professorin B ihren Mann zum Essen einlädt. Auch dann konsumiert die alte Generation, allerdings ohne der jungen Generation ein Gläubiger-Schuldner Verhältnis, also Finanzvermögen zu hinterlassen. Da letzteres aber für die Generationengerechtigkeit irrelevant ist, würde nicht der kreditfinanzierte Konsum, sondern der Konsum an sich einen Verstoß gegen die Generationengerechtigkeit darstellen. Es dürfte Übereinstimmung darüber herrschen, dass dies eine verwirrende Vorstellung von Generationengerechtigkeit ist.

Um dieser Verwirrung zu entkommen, muss – trotz aller gegenteiliger Behauptungen – das Problem der Kredit und nicht der Konsum sein, was wiederum die Gleichsetzung von Finanzvermögen und Sachkapital impliziert. Lucke und Meyer pochen also auf die Unterschiedlichkeit von Finanzvermögen und Sachkapital, um sie im nächsten Schritt zu ignorieren. Denn für sie stellt der Konsum von Professor A ein „Verlust“ an gesamtwirtschaftlicher (!) Ersparnis und damit an Sachkapital (da $S = I = \Delta K$) dar, weil A konsumiert und damit entspart. Letzteres ist in der Tat der Fall, aber nicht weil Kapital verloren geht, sondern weil A einen negativen Finanzierungssaldo aufweist.

Der Finanzierungssaldo ist definiert als die Differenz zwischen Ersparnis S und Investition I. Da A nicht investiert und seine Ersparnis negativ ist, weist er einen negativen Finanzierungssaldo auf. Da die Summe aller Finanzierungssalden bekanntermaßen aber Null ist, muss jemand anders einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen. Dies ist der Restaurantbesitzer, der an diesem Abend ein höheres Einkommen erzielt: Er weist einen positiven Finanzierungssaldo und damit eine höhere Ersparnis auf. Die gesamtwirtschaftliche Ersparnis sinkt also nicht, sondern bleibt unverändert. Es fließt nämlich kein Kapital in den Konsum, sondern „nur“ Geld, also Finanzvermögen, das letztendlich den Restaurantbesitzer erreicht. Lucke und Meyer verwechseln die einzelwirtschaftliche oder sektorale Ersparnis, die einem Finanzierungssaldo ent-

4 Mit dieser Argumentation hätten Lucke und Meyer die von ihnen gelobte Schuldenbremse in der alten Form auch ablehnen sollen. Denn diese begrenzte jede (!) schuldenfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben, also auch jener Ausgaben, die eine Erhöhung der Nettoinvestitionen und damit der jungen Generation ein größeres Sachkapitalerbe ermöglicht hätten.

sprechen kann, mit der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis, die in einer geschlossenen Volkswirtschaft immer den Investitionen entspricht.

Eine Bilanzanalyse verdeutlicht dies. Wir führen sie für die Sektoren und die gesamte deutschen Volkswirtschaft durch und übernehmen dabei das von Lucke und Meyer skizzierte Szenario über Entwicklung und Verwendung der Staatsverschuldung bis 2036. Ausgangspunkt sind die Zahlen, wie sie Ende 2024 vorlagen (Tabelle 1a, Deutsche Bundesbank, 2025; Holtfrerich & Winkler, 2026). Da Abschreibungs- und Bewertungsthemen von Sachkapital schon diskutiert wurden, verzichten wir auf deren Berücksichtigung. Zudem ignorieren wir jede Finanz- und Sachvermögensbildung, in die der Staat nicht involviert ist.

Die Staatsverschuldung wächst laut Lucke und Meyer bis Ende 2036 um 2,55 Bio. €, wobei 0,92 Bio. € zum Ausbau des Sachkapitalbestands des Staates genutzt werden. Die privaten Haushalte gewähren den entsprechenden Kredit an den Staat (Tabelle 1b, alle Änderungen sind in fetter Schrift markiert). Da die junge Generation über kein (nennenswertes) Finanzvermögen verfügt, muss diese Kreditgewährung vom vermögenden Teil der alten Generation ausgehen. Bilanziell findet bei den privaten Haushalten ein Aktivtausch statt: Depositen in Höhe von 2,55 Bio. € gehen im Tausch gegen Staatsschuldtitel an den Staat. Beim Staat kommt es zu einer Bilanzverlängerung. Seine Schulden wachsen in gleicher Höhe wie sein Geldvermögen in Form von Depositen. Sach- und Reinvermögen aller Sektoren bleiben konstant.

Im zweiten Schritt tätigt der Staat seine Ausgaben mit dem geliehenen Geld (Tabelle 1c). 0,92 Bio. € fließen an Unternehmen, die jenes Sachkapital – also Brücken, Schulen, Waffen etc. – produzieren, das der Staat benötigt. Damit steigt das Sachvermögen des Staates sowie das Geld- und Reinvermögen des Unternehmenssektors um 0,92 Bio. €. Letzteres kann erneut für Investitionen genutzt werden.

Die restlichen, vom Staat aufgenommenen Mittel fließen in den Staatskonsum, also in die Produktion öffentlicher Güter (innere und äußere Sicherheit, Bildung etc.), was sich in (höheren) Gehaltszahlungen an (für zusätzliche) Professoren, Lehrer, Soldaten, und sonstige Angestellte des Staates niederschlägt, sowie in Transfers an Rentner, Bürgergeldempfänger oder Kinder. Die Aufzählung verdeutlicht, dass im Gegensatz zu der (nicht nur) von Lucke und Meyer gemachten Behauptung, nicht nur die alte, sondern auch die junge Generation erheblich von den konsumtiven Staatsausgaben profitiert. Gleichzeitig fließt das Geld zurück zu den privaten Haushalten. Dadurch sinkt das Reinvermögen des Staates um 1,63 Bio. € während das Geld- und damit das Reinvermögen der privaten Haushalte um den gleichen Wert steigt (Tabelle 1c). Damit können die privaten Haushalte erneut Konsumausgaben tätigen oder in Sachkapital (Wohnungsbau) investieren.

Bekannterweise entsprechen Veränderungen des Reinvermögens der Ersparnisbildung (Δ Reinvermögen = S). Die Ersparnis der privaten Haushalte steigt daher über den Zeitraum 2024 bis 2038 um 1,63 Bio. €, die der Unternehmen 0,92 Bio. €. Die Ersparnis des Staates sinkt um 1,63 Bio. €. Die gesamtwirtschaftliche Ersparnis steigt (!) folglich um 0,92 Bio. €, was den staatlichen Investitionen von 0,92 Bio. € entspricht. Lucke und Meyer kommen zu einem anderen Ergebnis, weil sie den analytischen Fehler begehen, die Einkommensbildung, die durch die Konsumausgaben entsteht,[5] zu ignorieren und damit nicht zu erkennen, dass die Ersparnis der privaten Haushalte in Form eines positiven Finanzierungssaldos im gleichen Maß steigt wie jene des Staates sinkt.

Die Schlussbilanzen zeigen daher, dass das Sachkapital des privaten Sektors durch die Staatsverschuldung unabhängig von deren Verwendung nicht berührt wird. Zudem ändert sich im Vergleich zur Ausgangssituation nichts an der Fähigkeit des privaten Sektors, Sachkapital zu bilden, da der Staat die aufgenommen Mittel stets gleich ausgibt. Bevor der Staat sich verschuldet (Tabelle 1a), verfügt der private Sektor (Haushalte und Unternehmen) über Bargeld und Depositen in Höhe von 4,4 Bio. € (3,5 + 0,9). Diese Mittel fließen über die Staatsausgaben stetig im Verhältnis 1:1 zum privaten Sektor zurück und betragen daher stets 4,4 Bio. € (in 2036: 2,58 + 1,82). Die Möglichkeiten des privaten Sektors zu investieren, wird durch die Staatsverschuldung quantitativ daher nicht eingeschränkt. Insgesamt erbt die junge Generation in diesem Szenario daher nicht weniger Sachkapital, wie Lucke und Meyer behaupten, sondern wegen der angenommenen teilweise investiven Verwendung der Staatsausgaben mehr Sachkapital.[6]

Sachkapital und Staatsverschuldung: Inflation als Beschränkung

Die bilanziellen Ausführungen besagen nicht, dass die Staatsverschuldung gar keine Auswirkungen auf die pri-

5 Dieser Einkommensbildungsprozess ist gerade im Gang (Winkler, 2026).

6 Mit diesen Überlegungen soll nicht bestritten werden, dass eine verstärkte investive Verwendung der dem Staat zur Verfügung gestellten Mittel die Wachstumsaussichten verbessern und damit zu einer Entschärfung des Verteilungskonflikts zwischen den zukünftigen Gläubigern des Staates und den zukünftigen Steuerzahlern führen würde. Hier geht es allein um die Widerlegung der von Lucke und Meyer aufgestellten These, eine zu konsumtiven Zwecken genutzte Staatsverschuldung würde den Sachkapitalbestand schmälern, der der jungen Generation zur Verfügung steht.

Tabelle 1

Finanz- und Sachvermögen der volkswirtschaftlichen Sektoren und der Gesamtwirtschaft bei steigender Staatsverschuldung – 2024 versus 2036 (Lucke/Meyer 2026 Szenario)

Tabelle 1a: Ausgangssituation Ende 2024

Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck

Aktiva			Passiva
13,30	Sachkapital	Kredite, sonst. Verbindl.	2,20
3,50	Bargeld und Depositen		
6,00	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	20,60
22,80	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	22,80

Unternehmen (Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften)

Aktiva			Passiva
6,90	Sachkapital	Fremdkapital	3,70
		Anteilsrechte	5,50
0,90	Bargeld und Depositen		
5,40	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	4,00
13,20	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	13,20

Finanzintermediäre (Finanzielle Kapitalgesellschaften)

Aktiva			Passiva
0,40	Sachkapital	Fremdkapital	14,20
		Anteilsrechte	5,40
3,00	Bargeld und Depositen		
16,90	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	0,70
20,30	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	20,30

Staat

Aktiva			Passiva
3,00	Sachkapital	Fremdkapital	2,70
0,30	Bargeld und Depositen		
1,30	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	1,90
4,60	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	4,60

Deutsche Volkswirtschaft

Aktiva			Passiva
23,50	Sachkapital		,
4,00	Nettoauslandsforderungem	Reinvermögen	27,50
27,50	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	27,50

Tabelle 1b: Kreditaufnahme des Staates bei den privaten Haushalten

Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck

Aktiva			Passiva
13,30	Sachkapital	Kredite, sonst. Verbindl.	2,20
0,95	**Bargeld und Depositen**		
2,55	**Δ Forderungen an den Staat**		
6,00	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	20,60
22,80	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	22,80

Unternehmen (Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften)

Aktiva			Passiva
6,90	Sachkapital	Fremdkapital	3,70
		Anteilsrechte	5,50
0,90	Bargeld und Depositen		
5,40	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	4,00
13,20	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	13,20

Finanzintermediäre (Finanzielle Kapitalgesellschaften)

Aktiva			Passiva
0,40	Sachkapital	Fremdkapital	14,20
		Anteilsrechte	5,40
3,00	Bargeld und Depositen		
16,90	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	0,70
20,30	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	20,30

Staat

Aktiva			Passiva
3,00	Sachkapital	**Fremdkapital**	**5,25**
2,85	**Bargeld und Depositen**		
1,30	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	1,90
7,15	**Aktiva insgesamt**	**Passiva insgesamt**	**7,15**

Deutsche Volkswirtschaft

Aktiva			Passiva
23,5	Sachkapital		,
4,0	Nettoauslandsforderungem	Reinvermögen	27,5
27,5	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	27,5

Tabelle 1c: Kreditfinanzierte Investitions- und Konsumausgaben (einschließlich Transfers) des Staates

Private Haushalte und Private Organisationen ohne Erwerbszweck

Aktiva			Passiva
13,30	Sachkapital	Kredite, sonst. Verbindl.	2,20
2,58	**Bargeld und Depositen**		
2,55	**Δ Forderungen an den Staat**		
6,00	Andere Finanzaktiva	**Reinvermögen**	**22,23**
24,43	**Aktiva insgesamt**	**Passiva insgesamt**	**24,43**

Unternehmen (Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften)

Aktiva			Passiva
6,90	Sachkapital	Fremdkapital	3,70
		Anteilsrechte	5,50
1,82	**Bargeld und Depositen**		
5,40	Andere Finanzaktiva	**Reinvermögen**	**4,92**
14,12	**Aktiva insgesamt**	**Passiva insgesamt**	**14,12**

Finanzintermediäre (Finanzielle Kapitalgesellschaften)

Aktiva			Passiva
0,40	Sachkapital	Fremdkapital	14,20
		Anteilsrechte	5,40
3,00	Bargeld und Depositen		
16,90	Andere Finanzaktiva	Reinvermögen	0,70
20,30	Aktiva insgesamt	Passiva insgesamt	20,30

Staat

Aktiva			Passiva
3,92	**Sachkapital**	**Fremdkapital**	**5,25**
0,30	**Bargeld und Depositen**		
1,30	Andere Finanzaktiva	**Reinvermögen**	**0,27**
5,52	**Aktiva insgesamt**	**Passiva insgesamt**	**5,52**

Deutsche Volkswirtschaft

Aktiva			Passiva
24,42	**Sachkapital**		
4,00	Nettoauslandsforderungem	**Reinvermögen**	**28,42**
28,42	**Aktiva insgesamt**	**Passiva insgesamt**	**28,42**

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Deutsche Bundesbank (2025) sowie Lucke und Meyer (2026).

vate Sachkapitalbildung haben kann. Diese Auswirkungen entstünden aber nicht wegen einer 1:1 geringeren Ersparnis aufgrund kreditfinanzierten staatlichen Konsums, sondern in Form höherer Zinsen, die private Investition unrentabel machen würden (crowding-out). Die wirtschaftspolitische Herausforderung der geplanten Ausweitung der Staatsverschuldung besteht also darin, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht über das Angebot hinaus auszuweiten und damit inflationär zu wirken (Winkler, 2025b). Denn dann sind höhere Zinsen vorprogrammiert. Deren negative Folgen für Wachstum und Beschäftigung würden alle treffen, die alte und die junge Generation, und gleichzeitig den Verteilungskonflikt zwischen Steuerzahlern und Haltern von Staatsschuldtiteln verschärfen.

Ökonomen sollten, wenn sie über die Gefahren der Staatsverschuldung sprechen, stets an die Möglichkeit eines Inflations- und Zinserhöhungsszenarios erinnern. Denn im Gegensatz zu Sachkapitalverzehr und intergenerativen Nettoschuldverschiebungen, die nicht stattfinden können (solange Deutschland gegenüber dem Rest der Welt Nettogläubiger ist), ist dies ein Szenario, das eintreten kann. Die Eskalation in Nahost erinnert daran mit Nachdruck. Staatsverschuldung ist nämlich nicht per se unbedenklich, nur weil sie der jungen Generation keine Nettoschuld hinterlässt.

Literatur

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

Deutsche Bundesbank. (1997). Die Entwicklung der deutschen Staatsverschuldung seit der Wiedervereinigung. *Monatsbericht März*, 17–32.

Deutsche Bundesbank. (2025). *Vermögensbilanzen 1999–2024: Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999–2024*.

Holtfrerich, C.-L. von & Winkler, A. (2026, 3. Januar). Was uns Bilanzen über Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit lehren. *Frankfurter Rundschau*.

Gühler, N. & Schmalwasser, O. (2020). Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. *WISTA – Wirtschaft und Statistik*, *72*(3), 76–88.

Lucke, B. & Meyer, D. (2026). Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit – Eine Replik auf Adalbert Winkler. *Wirtschaftsdienst*, *106*(3), 205–209.

Von Pischke, J. D. (1991). Finance at the Frontier. *World Bank Institute Development Studies*.

Winkler, A. (2025a). Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit. *Wirtschaftsdienst*, *105*(11), 792–797.

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

Winkler, A. (2026, 10. Februar). Die Fiskalpolitik wirkt. *Börsenzeitung*.

Title: ***Intergenerational (government) debt: Rejoinder and response***

Abstract: *In the Zeitgespräch of the November 2025 issue of Wirtschaftsdienst, Adalbert Winkler expressed the view: "Die große Verwirrung: Schulden, Vermögen und Generationengerechtigkeit" that government debt does not burden the younger generation with net debt, but rather with a distributional conflict. Government debt therefore does not represent an intergenerational distribution problem, but rather an intragenerational distribution problem. Bernd Lucke and Dirk Meyer take a different view in their response. This is followed by a reply from Adalbert.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0053

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 215-220
JEL: H25, H32, K34

Samuel Mäurer

Zufriedenheit mit der deutschen Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten – Evidenz der Energiekrise

Die Energie-Krise hat einen disruptiven Schock in der deutschen Wirtschaft ausgelöst. Die damaligen Entwicklungen beeinflussen die Erwartungen deutscher Unternehmen bis heute. Um die Konsequenzen abzufedern hatte die deutsche Bundesregierung eine Steuersenkung auf Gas und Strom eingeführt. Befragungsdaten aus dem German Business Panel zeigen, dass das Instrument der Steuersenkung einen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Zufriedenheit von Unternehmen hatte. Die realen Auswirkungen zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Unternehmen stehen im Fokus. Die Ergebnisse zeigen, dass fiskalpolitische Maßnahmen eine Wirkung in Krisenzeiten zeigen können.

Der starke Anstieg der Inflation ab 2021 wurde in erster Linie durch die eskalierenden Energiepreise verursacht. Nach dem Beginn des Krieges in der Ukraine kam es zu einem schweren Schock für Unternehmen und Haushalte, wodurch auch die Geschäftserwartungen der Unternehmen erheblich zurückgingen. Dies weckte Besorgnis über einen kalten Winter und die Folgen der steigenden Energiekosten für die Unternehmen. Als Reaktion darauf beschloss die deutsche Regierung, eine Steuersenkung für Gas und Strom einzuführen. Damit sollten die Auswirkungen der steigenden Energiekosten für Haushalte und Unternehmen abgefedert werden.

Das Ökonomenpanel des ifo-Instituts und der FAZ hatte bereits zu Beginn der Amtszeit der Ampelregierung eine kritische Einschätzung ihrer Wirtschaftspolitik ergeben. Damals glaubten nur 26 % der deutschen Ökonomen, dass die Ampelkoalition die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der kommenden Legislaturperiode meistern würde (Ökonomenpanel, 2021). Dagegen fiel die Bewertung der Ökonomen im Jahr 2023 noch kritischer aus. Nur 15 % der Wirtschaftsprofessoren bewerteten die Wirtschaftspolitik der Ampelkoalition als „sehr gut“ oder „gut“ (Ökonomenpanel, 2023). Begründet wurde die positive Einschätzung damit, dass die Regierung wichtige, bisher vernachlässigte Reformen angepackt und die richtigen Prioritäten gesetzt habe. Außerdem verwiesen sie auf die schwierigen Rahmenbedingungen, mit denen die Bundesregierung konfrontiert war. Angesichts dieser Einschätzungen von Ökonomen stellt sich die Frage, wie die Unternehmen die Wirtschaftspolitik unter der Ampelregierung wahrnehmen. Da diese unmittelbar von den Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen betroffen sind, liefert das German Business Panel (GBP) aufschlussreiche Antworten.

Das GBP ist ein langfristiges Befragungspanel zur systematischen Erhebung von Erwartungen, Einschätzungen und Meinungen von in Deutschland aktiven Unternehmen (Bischof et al., 2025). Diese werden zu verschiedenen Themengebieten befragt. Die wirtschaftspolitische Zufriedenheit bezeichnet die subjektive Bewertung wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch Unternehmen. Die Variable wirtschaftspolitische Zufriedenheit ist fester Bestandteil des Fragebogenkatalogs in der wiederkehrenden halbjährigen Unternehmensbefragung im Rahmen des GBP. Sie unterscheidet sich von konjunkturellen Erwartungsindikatoren wie dem vom ifo-Institut erhobenen Geschäftsklimaindex, da sie nicht primär die aktuelle Geschäftslage oder zukünftige Geschäftserwartungen misst, sondern die Einschätzung zu wirtschaftspolitischem staatlichem Handeln.

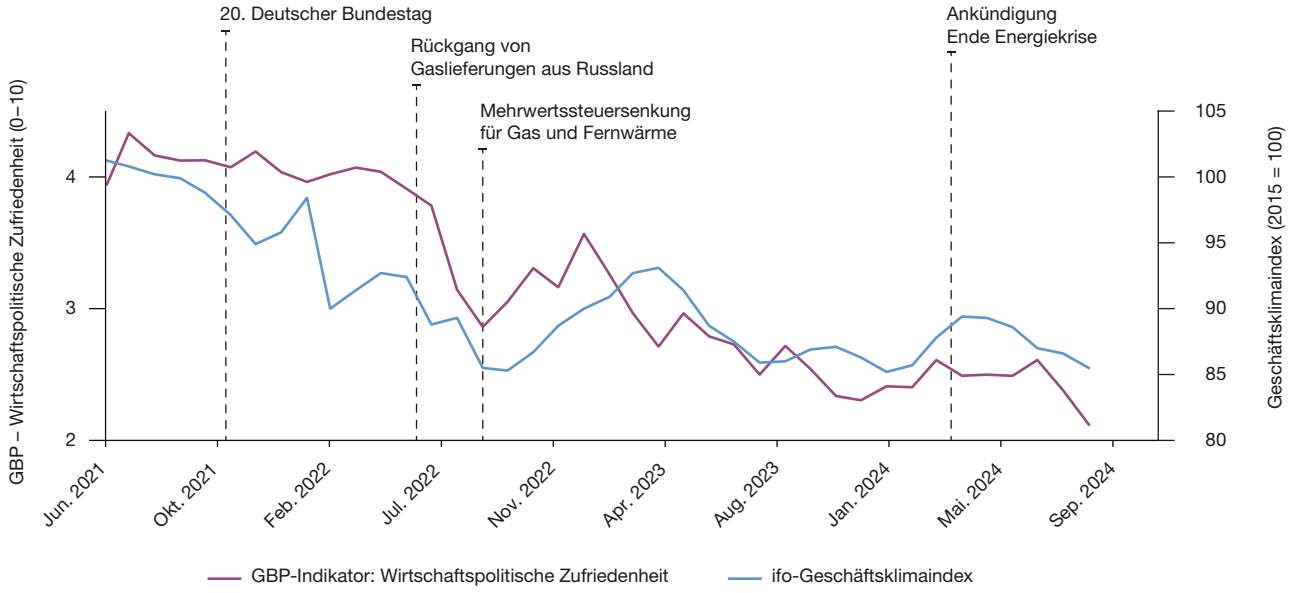
Eine Analyse der Frage „Wie zufrieden sind Sie mit der Wirtschaftspolitik in Deutschland?“ zeigt einen negativen Trend im Zeitverlauf (Abbildung 1). Insbesondere die

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Samuel Mäurer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am German Buiness Panel der Universität Mannheim.

Abbildung 1
Wie zufrieden sind Sie mit der Wirtschaftspolitik in Deutschland?



Quelle: eigene Darstellung basierend auf German Business Panel: Wellen 3 bis 9 und ifo-Geschäftsklimaindex: monatliche Daten von Juni 2021 bis September 2024.

zunehmende Unzufriedenheit seit der konstituierenden Sitzung des 20. Bundestages, der Rückgang im August und September 2022 sowie der anschließende Anstieg Ende 2022 sind auffallend. Im Februar 2023 verschlechterte sich die Zufriedenheit kontinuierlich und zeigte Anfang 2024 einen leichten Anstieg. Ein Blick auf den Geschäftsklimaindex des ifo-Instituts zeigt einen ähnlich negativen Trend seit der konstituierenden Sitzung des 20. Deutschen Bundestages. Doch was sind die Gründe für diesen sehr starken Negativtrend?

Die Rolle der Wirtschaftspolitik bei der Erzielung von Wachstum und Zufriedenheit ist mit der Literatur zur politischen Ökonomie verknüpft, in der es zwei verschiedene Ansichten über staatliche Aktivitäten gibt. Die neoklassische Sichtweise, bei der die Rolle des Staates in der Überwindung von Marktversagen besteht, und die Public-Choice-Sichtweise, bei der privater Nutzen sozialem Nutzen gegenübergestellt wird. Dieser Beitrag trägt zur Diskussion über Steuersenkungen und endogenes Wachstum bei, indem er den Zusammenhang zwischen Unternehmenszufriedenheit und staatlicher Intervention empirisch untersucht. Die Studie von Gechert und Heimberger (2022) liefert einen Hinweis darauf, wie die Literatur zu Unternehmenssteuern und Wachstum eine Verzerrung der Ergebnisse in Richtung einer Steigerung des Wirtschaftswachstums durch Unternehmenssteuersenkungen aufweist. Weiterhin untersuchen Romer (2004, 2010) sowie Ramey und Zubairy (2018) die Effekte von fiskalen Schocks auf makroökonomische Größen. So zeigen Sie auf, dass in den USA eine exogene Steuererhöhung um 1 % des BIP das reale BIP um fast 3 % senkt. Oder, dass es keine Hinweise auf große fiskalpolitische Multiplikatoren gibt, wenn die US-amerikanische Wirtschaft eine Konjunkturschwäche aufweist. Obwohl viele Studien die Beziehung zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswachstum untersucht haben, gibt es nur sehr wenige Studien, die sich auf die Beziehung zwischen Wirtschaftspolitik und wirtschaftlicher Zufriedenheit konzentrieren.

Politische Maßnahmen als Reaktion auf die Energiekrise

Um die finanziellen Auswirkungen der stark gestiegenen Energiekosten für Haushalte und Unternehmen abzufedern, hatte die Bundesregierung insgesamt drei Entlastungspakete mit einem Gesamtvolumen von rund 100 Mrd. € (Bundesregierung, 2022a) und einen Konjunkturschutzfonds von 200 Mrd. € (Bundesregierung, 2022b) aufgelegt. Gemäß der Gas-, Wärme- und Strompreisbremse wurden 80 % des Verbrauchs in Bezug auf den Arbeitspreis gedeckelt. Diese Deckelung wirkte sich nur auf die Verbraucherpreise aus, wenn die regionalen Energiepreise für Gas, Fernwärme und Strom über dieser Obergrenze la-

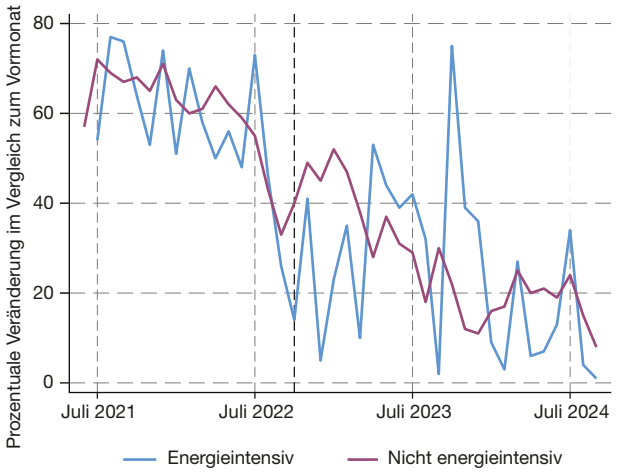
gen (Bundesregierung, 2022a). Der Grundpreis war von der Preisbremse nicht betroffen und die Strompreisbremse trat im Januar 2023 in Kraft. Die Gas- und Wärmepreisbremse ist erst im März 2023 in Kraft getreten und Ende 2023 ausgelaufen. Das bedeutet, dass die preisdämpfende Wirkung für die betroffenen privaten Haushalte ab Januar 2024 nicht mehr griff. Am 1. Oktober 2022 trat das Gesetz zur vorübergehenden Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Gaslieferungen in Kraft. Die Mehrwertsteuer auf Gas, einschließlich Flüssiggas und Fernwärme wurde von 19 % auf 7 % gesenkt. Die Ermäßigung wurde auf den Zeitraum vom 1. Oktober 2022 bis zum 31. März 2024 begrenzt und die Versorgungsunternehmen wurden aufgefordert, die Steuerermäßigung entsprechend an die Verbraucher weiterzugeben (Bundesregierung, 2022a). Im ersten Teil der Analyse wird der Zusammenhang zwischen der Steuersenkung auf Gas und der Zufriedenheit der Unternehmen untersucht. Abbildung 1 fasst die Ereignisse zusammen, die während des untersuchten Zeitraums stattgefunden haben. Aufgrund des Krieges in der Ukraine sind die Energiepreise stark angestiegen, auch weil Russland seine Gaslieferungen seit dem 13. Juni 2022 deutlich reduziert hat. Der Marktpreis für Erdgas stieg von der ersten Hälfte des Jahres 2021 bis zur zweiten Hälfte des Jahres 2022 um 200 % (Destatis, 2025).

Die Ereignisse zu diesem Zeitpunkt zeigen, dass der Rückgang der Gasversorgung einen starken Einfluss auf die wirtschaftspolitische Zufriedenheit der deutschen Unternehmen und den Geschäftsklimaindex hatte. Als Reaktion darauf verabschiedete die Bundesregierung das Gesetz zur vorübergehenden Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Gaslieferungen von 19 % auf 7 % aufgrund der gestiegenen Kosten für Erdgas und Heizung. Besonders im Sommer und Herbst 2022 war die Angst vor einem kalten Winter in Deutschland sehr groß. Es stellt sich daher die Frage, wie sich die wirtschaftspolitischen Instrumente auf die Zufriedenheit der Unternehmen mit dem Anstieg der Energiepreise ausgewirkt haben. Eine Regressionsanalyse gibt Aufschluss über den Effekt der Steuersenkung.

Effekt der Steuersenkung auf energieintensive Wirtschaftszweige – ökonometrische Analyse

Hentze (2023) hebt hervor, dass gerade energieintensive Industrien mit einem Energiekostenanteil am Bruttoproduktionswert von 2,7 % deutlich über dem Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes (1,7 %) liegen. Es wäre denkbar, das energieintensive Industrien durch den Anstieg der Energiepreise stärker von den makroökonomischen Ereignissen betroffen waren. Daher ist es unerlässlich zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien zu differenzieren. Die Analyse basiert auf einer Ereignisstudie, die die Durchsetzung der

Abbildung 2
Zufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe



1.521 energieintensive Unternehmen und 35.486 nicht energieintensive Unternehmen beinhaltet das Sample (Welle 3 bis Welle 9). Die gestrichelte vertikale Linie am 01. Oktober 2022 markiert die Einführung der Mehrwertssteuersenkung auf Gas und Fernwärme.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf German Business Panel: Wellen 3 bis 9.

vorübergehenden Senkung der Mehrwertsteuer auf Gas als eigenständiges Ereignis behandelt. Dies ermöglicht es, alle verfügbaren Schwankungen der Zufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik innerhalb der Branchen im Laufe der Zeit zu nutzen. Die Schätzung basiert auf folgender Regressionsgleichung:

$$EconPolicy_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \cdot Energyint_i + \beta_2 \cdot Post_t + \beta_3 \cdot Energyint_i \cdot Post_t + \gamma \cdot X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Die zentrale Annahme des Differenz-in-Differenzen-Designs ist, dass sich die Zufriedenheit deutscher Unternehmen mit der Wirtschaftspolitik ohne die vorübergehende Mehrwertsteuersenkung für Gas für beide Gruppen ähnlich entwickelt hätte. Die abhängige Variable $EconPolicy_{i,t}$ gibt die Zufriedenheit der Unternehmen einer bestimmten Branche i im Monat t mit der Wirtschaftspolitik der deutschen Bundesregierung an. $Post_t$ ist gleich eins für Beobachtungen nach Oktober 2022, als die Verordnung in Kraft trat. $Energyint_i$ gibt an, ob ein Unternehmen innerhalb einer Branche energieintensiv oder nicht energieintensiv ist. Der Vektor X umfasst die Kontrollvariablen wie die Energiepreise für Gas und Strom, die Inflationsrate und verzögerte Variablen des Bruttoinlandsproduktes. Schließlich ist $\varepsilon_{i,t}$ der Fehlerterm.

Der Vergleich zwischen energieintensiven und weniger energieintensiven Branchen (Abbildung 2) zeigt, dass die

Tabelle 1
Regressionsergebnisse der Differenzen in Differenzen-Analyse

	(1)	(2)	(3)
Diff-in-Diff	0,770	0,716	0,619
Beobachtungen (N)	79	79	79
	(0,12)	(0,11)	(0,10)
Bestimmtheitsmaß (R^2)	0,64	0,64	0,62

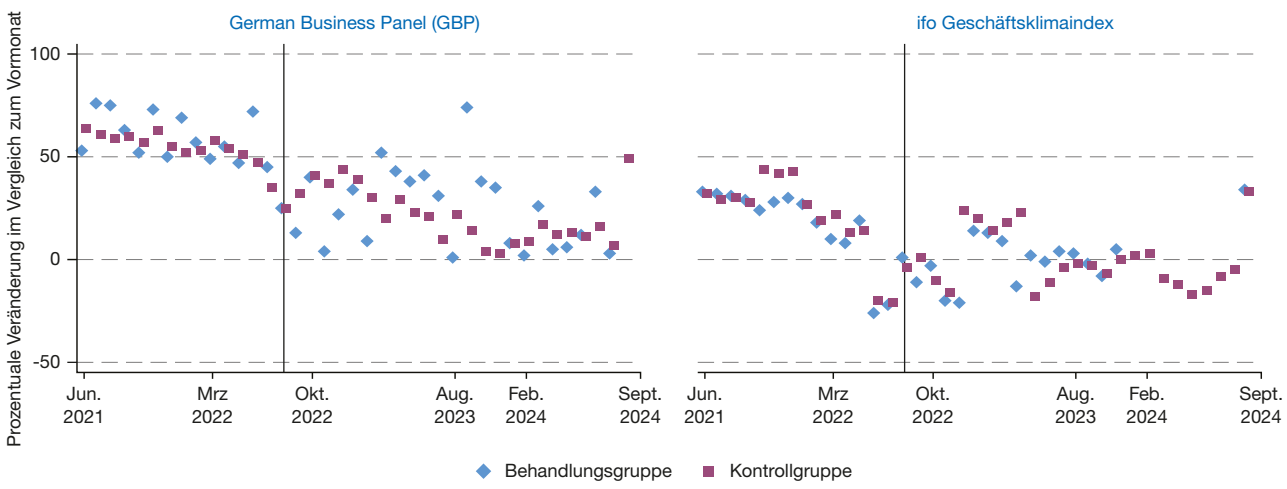
Mittelwerte und t-Werte werden durch lineare Regression geschätzt. Die Anzahl der Beobachtungen stellt die Anzahl der Monate dar. Das Modell in Spalte 1 entspricht dem in der Regressionsgleichung dargestellten Modell (1). Aufgrund der Endogenität der Kontrollvariable Bruttoinlandsprodukt wurden neben einem Kotrollfunktionsansatz (Hinzufügen der Residuen einer Hilfsregression als zusätzliche Kontrollvariable) verzögerte Variablen der Regression hinzugefügt, um eine simultane Rückwirkung zu vermeiden BIP(t-1). Spalte 2 stellt das Regressionsmodell mit verzögerter Variable BIP(t-2) und Spalte 3 mit BIP(t-3) als Kontrollvariablen dar. Statistische Signifikanz auf dem 1 %, 5 % und 10 % -Niveau. *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,10.

Quelle: eigene Berechnungen.

Zufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik vor Beginn des russisch-ukrainischen Krieges auf dem gleichen Niveau lag. Dies zeigt, dass die energieintensiven Branchen aufgrund der hohen Energiekosten stark von der Energiekrise betroffen waren und seit Kriegsbeginn einen deutlichen Rückgang der Zufriedenheit zu verzeichnen haben. Im Vergleich zu allen Branchen in Deutschland (Abbildung 1) haben die Maßnahmen der Regierung kurzfristig keine ähnlichen Auswirkungen auf die nicht-energieintensiven Branchen. Tabelle 1 gibt die Regressionsergebnisse wieder; das Regressionsmodell ist mit einem Gesamt-R^2 von 64 % nicht signifikant.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Zufriedenheitsniveau der Kontroll- und der Behandlungsgruppe ähnlich war, zeigen die Ergebnisse , dass die Zufriedenheit der energieintensiven Unternehmen mit der Wirtschaftspolitik durch die Reform um 0,770 Punkte gestiegen ist. Aufgrund der Unsicherheit, die durch die Entwicklung des Krieges in der Ukraine und die entsprechenden Auswirkungen auf die Energiepreise entstanden ist, haben viele Unternehmen ihre Planung angepasst. Als Reaktion auf den Anstieg der Energiepreise haben viele Unternehmen Maßnahmen geplant, um ihre Verkaufspreise zu erhöhen und diese an ihre Kunden weiterzugeben. Insbesondere in der Zeit mit den höchsten Erdgaspreisen im August 2022 haben 62 % der Unternehmen in Deutschland geplant, ihre Verkaufspreise in den nächsten 12 Monaten zu erhöhen. Bei näherer Betrachtung der Daten zeigt sich, dass Unternehmen mit positiven Umsatz-, Investitions- und Gewinnerwartungen deutlich zufriedener sind als solche mit negativen Geschäftserwartungen. Insbesondere ab dem Zeitpunkt der Reduzierung der Gaslieferungen aus Russland nach Deutschland am 13. Juni 2022 ist die Zufriedenheit sowohl bei den Unternehmen mit positiven als auch mit negativen Geschäftserwartungen deutlich gesunken.

Abbildung 3
Unterschiede in der Zufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik



Behandlungsgruppe (energieintensive Unternehmen) und Kontrollgruppe (nicht energieintensive Unternehmen).

Quelle: eigene Darstellung basierend auf German Business Panel: Wellen 3 bis 9 und ifo-Geschäftsklimaindex von Juni 2021 bis September 2024.

Tabelle 2
Wirtschaftspolitische Zufriedenheit nach Wirtschaftszweig

	Gesamt-Sample	2021	2022	2023	2024
Forst- und Landwirtschaft	2,69	3,78	3,04	3,43	1,96
Bergbau	2,69	3,93	3,23	2,00	2,05
Verarbeitendes Gewerbe	2,92	4,06	3,39	2,56	2,81
Energieversorgung	3,41	4,21	4,08	2,78	2,20
Wasserversorgung	3,17	4,03	3,47	2,89	1,94
Baugewerbe	2,79	4,03	3,06	2,29	2,16
Handel	2,95	4,02	3,24	2,66	2,13
Verkehr und Lagerei	3,05	4,51	3,41	2,48	2,40
Gastgewerbe	3,07	4,38	3,38	2,62	2,97
Information und Kommunikation	3,65	4,43	3,87	3,50	2,37
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	2,97	3,88	3,36	2,69	2,15
Grundstücks- und Wohnungswesen	2,98	4,40	3,27	2,60	2,79
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dl.	3,41	4,24	3,75	3,09	2,65
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dl.	3,29	4,10	3,46	3,02	4,05
Öffentliche Verwaltung	3,87	5,29	3,48	3,56	3,44
Erziehung und Unterricht	3,77	4,17	3,96	3,62	2,68
Gesundheits- und Sozialwesen	3,25	4,12	3,55	2,94	3,12
Kunst, Unterhaltung und Erholung	3,67	4,17	3,90	3,46	2,44
Erbringung von sonstigen Dl.	3,11	4,17	3,29	2,95	
Private Haushalte	3,50	2,00	3,71		
Exteriotoriale Organisationen	5,00	5,00			5,00
Energieintensiv	3,09	4,30	3,33	2,97	2,13
Nicht energieintensiv	3,90	4,13	3,62	2,78	2,46

Quelle: eigene Darstellung basierend auf German Business Panel: Wellen 3 bis 9.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Zufriedenheit zwischen energieintensiven Industrien und nicht energieintensiven Industrien im Vergleich zwischen der ifo- und GBP-Erhebung. Auch die ifo-Daten zeigen nach der Reform einen kurzfristigen Anstieg der Zufriedenheit von energieintensiven Industrien im Vergleich zur Kontrollgruppe. Weiterhin enthält Tabelle 2 Informationen zu den Unterschieden zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren. Hier wird deutlich, dass es spürbare Unterschiede gibt. So ist beispielsweise von 2021 bis 2023 die Zufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik im Handelssektor stärker zurückgegangen als im Informations- und Kommunikationssektor.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass die wirtschaftspolitische Zufriedenheit kurzfristig (0 bis 6 Monate) nach der Reform ansteigt (Abbildung 1). Im darauffolgenden Zeitraum entwickelt sich die Zufriedenheit wieder negativer. Dies spiegelt sehr stark auch die Energiepreisentwicklungen der damaligen Zeit wider, da die Energiepreise in ihrer Entwicklung nur gedämpft werden konnten und sich erst nach dem Ende der Energiekrise wieder normalisiert haben. Die Bundesregierung konnte mit ihrem Schutzschirm die negative Entwicklung der Zufriedenheit auffangen, aber nicht komplett umkehren. Auch für die energieintensiven Industrien zeigt sich ein erholender Effekt (Abbildung 3) der Mehrwertsteuersenkung im Vergleich zu nicht energieintensiven Industrien. Dieser Effekt bleibt robust beim Vergleich mit dem ifo-Geschäftsklimaindex und bestätigt somit, dass fiskalpolitische Maßnahmen nicht nur theoretisch ihre Daseinsberechtigung haben.

Literatur

Bischof, J., Doerrenberg, P., Rostam-Afschar, D., Simons, D. & Voget, J. (2025). The German Business Panel: Firm-Level Data for Accounting and Taxation Research. *European Accounting Review, 34*(4), 1499–1527.

Bundesregierung. (2022a, 7. September). *Drittes Entlastungspaket „Deutschland steht in einer schwierigen Zeit zusammen"*.

Bundesregierung. (2022b, 29. September). *Entlastung bei Strom- und Gaspreisen Abwehrschirm über 200 Milliarden Euro*.

Destatis. (2025, August). *Erdgaspreise für Nicht-Haushalte: Deutschland, Halbjahre, Jahresverbrauchsklassen, Preisarten - Tabelle 61243-0014*.

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

Hentze, T., Kempermann, H. & Zink, B. (2023). *Fiskalischer Impact der Energieintensiven Industrien in Deutschland* (Kurzstudie für den Verband der Chemischen Industrie). IW Köln.

Ökonomenpanel. (2021). *Der Ampel-Koalitionsvertrag im Ökonomen-Test*. ifo-Institut und FAZ.

Ökonomenpanel. (2023). *Eine Halbzeitbilanz – So bewerten Ökonominnen und Ökonomen die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition*. ifo-Institut und FAZ.

Ramey, V. A. & Zubairy, S. (2018). Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data. *Journal of Political Economy*, Nr. 20719, 850–901.

Romer, C. D. (2004). A New Measure of Monetary Shocks: Derivation and Implications. *American Economic Review*, 1055–1084.

Romer, C. D. (2010). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review*, 763–801.

Tagesspiegel. (2024, April). *80,9 Prozent offenbar erledigt: Scholz will größten Teil des Koalitionsvertrags umgesetzt haben*.

Vehrkamp, R. & Bischoff, L. (2021). *Versprechen gehalten – Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der GroKo 2018-21*. Bertelsmann Stiftung.

Vehrkamp, R. & Matthieß, T. (2025). *Erfolgreich gescheitert – Schlussbilanz zum Koalitionsvertrag der Ampel 2021-25*. Bertelsmann Stiftung.

Title: ***Do taxes influence economic policy satisfaction in times of crisis? – Evidence from the energy crisis***

Abstract: *Economic policy satisfaction can be seen as a reflection of the German economy. However, it is still a underexplored topic, particularly from the perspective of firms. Economic policy satisfaction can therefore be viewed as a macroeconomic indicator that can provide insights of the economy (e.g. ifo Business Climate Index). This article uses the exogenous shock of the energy crisis to examine the effects of a tax cut on firms' satisfaction. Using monthly panel data at the industry level, it shows how satisfaction changes between energy-intensive and non-energy-intensive companies when the third relief package and government's protective shield come into effect.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0054

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 221-225
JEL: J24, J28, J81

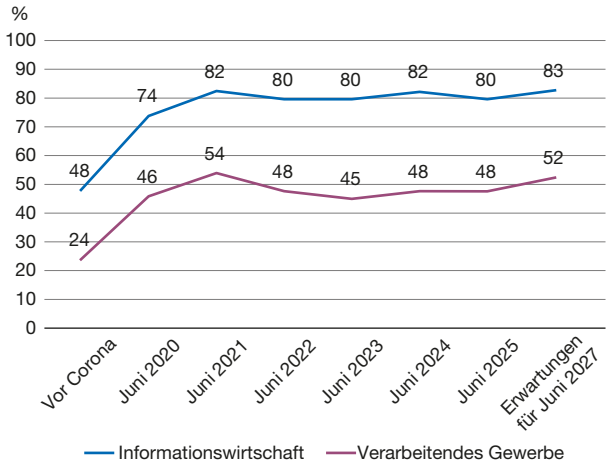
Vincent Rost, Daniel Erdsiek

Gekommen, um zu bleiben: Homeoffice verstetigt sich auf hohem Niveau

Der Ausbruch der Coronapandemie wirkte als eine Initialzündung zur Flexibilisierung der Arbeit in Form von Homeoffice-Angeboten. Eine repräsentative Umfrage unter deutschen Unternehmen in zwei Branchen (Informationswirtschaft und Verarbeitendes Gewerbe) zeigt, dass der Anteil der Unternehmen, in denen zumindest ein Teil der Mitarbeitenden auch im Homeoffice arbeitet, nach dem Ende der Pandemie nicht wesentlich zurückgegangen ist, sondern sich auf einem hohen Niveau stabilisiert hat. Unterschiede zeigen sich sowohl nach Branche als auch nach Unternehmensgröße. Positiv bewerten Unternehmen die Wirkung von Homeoffice-Angeboten auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten und die Akquise von Fachkräften. Eher Nachteile sehen sie für die Teamarbeit und die interne Kommunikation.

Eine in regelmäßigen Abständen durchgeführte Unternehmensbefragung des ZEW Mannheim erlaubt Einblicke in die Verbreitung des Homeoffice in Deutschland vor, während und nach der Coronapandemie. Dabei liefert die Befragung repräsentative Ergebnisse für zwei bedeutende Wirtschaftszweige – das Verarbeitende Gewerbe und die Informationswirtschaft, die sich aus den Teilbranchen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Mediendienstleister und wissensintensive Dienstleister, wie z. B. Architektur- und Ingenieurbüros, zusammensetzt.[1] Bisherige empirische Analysen verdeutlichen, dass sich die Tätigkeiten im Wirtschaftszweig der Informationswirtschaft deutlich häufiger für ortsflexibles Arbeiten eignen als im Verarbeitenden Gewerbe (Alipour et al., 2023; Dingel & Neiman, 2020). Doch trotz dieses hohen Homeoffice-Potenzials erlaubte vor der Pandemie nur etwa jedes zweite Unternehmen in der Informationswirtschaft einem Teil der Beschäftigten mindestens einmal wöchentlich von zu Hause zu arbeiten (Abbildung 1). Das änderte sich mit dem Ausbruch der Coronapandemie allerdings schlagartig: Bereits im Juni 2020 machten knapp drei Viertel der Unternehmen in der Informationswirtschaft von Homeof-

Abbildung 1
Anteil der Unternehmen mit Homeoffice-Nutzung



Lesehilfe 1: In 80 % der Unternehmen in der Informationswirtschaft arbeitete im Juni 2025 zumindest ein Teil der Beschäftigten mindestens einmal wöchentlich im Homeoffice.

Lesehilfe 2: Im Juni 2020 gaben 48 % der Unternehmen in der Informationswirtschaft an, dass vor dem Ausbruch der Pandemie („Vor Corona") zumindest ein Teil der Beschäftigten mindestens einmal wöchentlich im Homeoffice gearbeitet hatte.

Quelle: ZEW-Konjunkturumfrage Informationswirtschaft.

1 Um die Repräsentativität der Ergebnisse zu gewährleisten, werden die Antworten der Umfrageteilnehmenden auf die Zahl aller Unternehmen der betrachteten Branchen hochgerechnet. Im Durchschnitt beteiligten sich über 1.200 Unternehmen an einer Befragungswelle. Für nähere Informationen zur ZEW-Konjunkturumfrage Informationswirtschaft siehe: https://www.zew.de/WS380

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

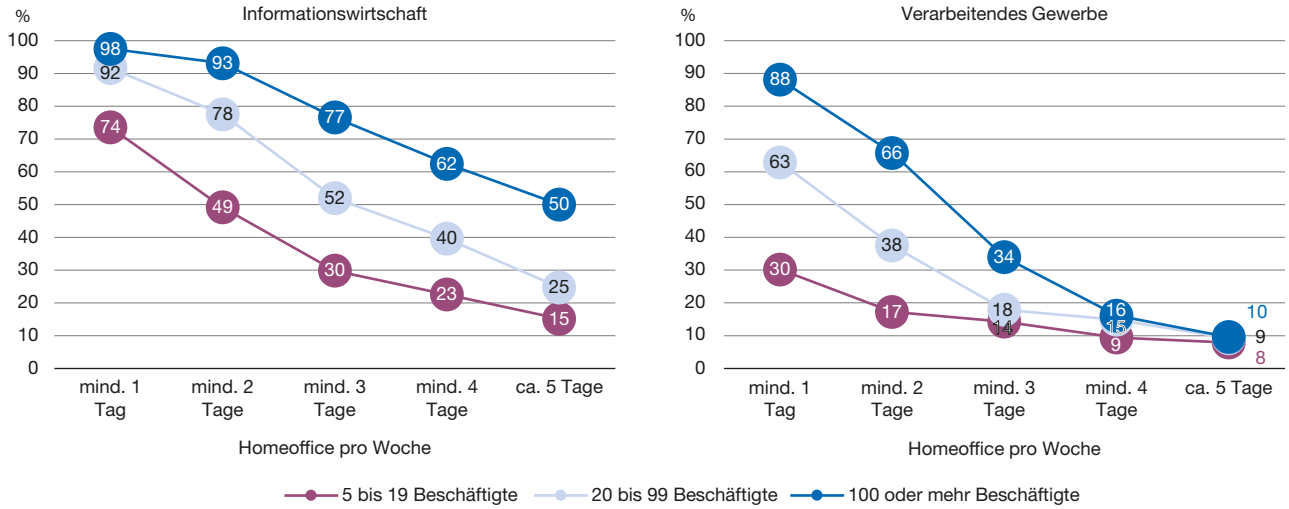
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Vincent Rost ist Researcher im Forschungsbereich „Digitale Ökonomie" am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.

Dr. Daniel Erdsiek ist dort Senior Researcher.

Abbildung 2

Verbreitung von Homeoffice nach wöchentlicher Frequenz und Unternehmensgröße, Juni 2025



Lesehilfe: Im Juni 2025 gaben 93 % der Unternehmen mit 100 oder mehr Beschäftigten in der Informationswirtschaft an, dass ein Teil ihrer Beschäftigten mindestens zwei Tage pro Woche im Homeoffice arbeitet.

Quelle: ZEW-Konjunkturumfrage Informationswirtschaft.

fice Gebrauch. Doch nicht nur der Anteil der Unternehmen mit Homeoffice-Angeboten stieg, sondern auch der Anteil der Beschäftigten, die diese Angebote nutzten.So arbeiteten in fast 30 % der Unternehmen mehr als die Hälfte der Belegschaft (teilweise) im Homeoffice. So intensiv wurde Homeoffice vor der Pandemie von gerade einmal 4 % der Unternehmen in der Informationswirtschaft eingesetzt.

Wiederholte ZEW-Befragungen im Verlauf der ersten beiden Pandemiejahre signalisierten früh, dass die Mehrheit der Unternehmen schon damals überzeugt war, dass der coronabedingte Homeoffice-Schub auch langfristig Bestand haben wird (Erdsiek & Rost, 2022; Erdsiek, 2021). Die repräsentativen Ergebnisse aus den Folgejahren bis hin zum jüngsten Befragungszeitpunkt im Juni 2025 bestätigen mit einem Anteil von jeweils rund 80 % der Unternehmen mit Homeoffice-Angeboten, dass sich das mobile Arbeiten seither fest in der Informationswirtschaft etabliert hat (Abbildung 1). Im Verarbeitenden Gewerbe bieten sich naturgemäß deutlich weniger Tätigkeiten für eine ortsunabhängige Verrichtung an und es gibt weniger Unternehmen, die ihren Beschäftigten Homeoffice anbieten können. Dennoch ist auch hier der coronabedingte Homeoffice-Schub klar erkennbar: Vor der Pandemie arbeitete in rund jedem vierten Unternehmen ein Teil der Beschäftigten mindestens einmal wöchentlich von zu Hause aus. Dieses Niveau stieg im Juni 2020 auf 46 % und im Juni 2021 auf 54 %. Seither hat sich der Wert langfristig stabilisiert und im Juni 2025 nutzten 48 % der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe Homeoffice-Angebote.

In den Medien wird allerdings in regelmäßigen Abständen über eine großangelegte Rückkehr zur Präsenzpflicht diskutiert und über namhafte Unternehmen berichtet, die ihre Homeoffice-Regelungen einschränken wollen. Trotz dieser wiederkehrenden medialen Aufmerksamkeit für eine mögliche Abkehr vom Homeoffice belegen neben den hier präsentierten ZEW-Befragungen auch weitere Quellen, dass mobile Arbeitsmodelle in deutschen Unternehmen bislang ungebrochen weit verbreitet sind (ifo, 2025; Statistisches Bundesamt, 2025). Dennoch wäre es möglich, dass Unternehmen nun vermehrt planen, ihre Homeoffice-Angebote in der nahen Zukunft einzuschränken. Um diese Pläne frühzeitig zu erfassen, werden Unternehmen im Verlauf der ZEW-Befragungen regelmäßig um entsprechende Einschätzungen für die kommenden ein bis zwei Jahre gebeten. Allgemein zeigen sich hierbei bislang keine Indizien, die für eine geplante Abkehr vom Homeoffice sprechen würden. So geben 83 % der Unternehmen in der Informationswirtschaft an, dass sie planen, im Juni 2027 mindestens einem Teil der Belegschaft Homeoffice zu ermöglichen. Im Verarbeitenden Gewerbe beläuft sich dieser Anteil auf 52 %. Damit rechnen die Unternehmen beider Wirtschaftszweige im Durchschnitt sogar eher mit einer Ausweitung als mit einer Abkehr von Angeboten mit mindestens einem Homeoffice-Tag.[2] Eine

2 In den vorangegangenen Befragungswellen wurden ebenfalls regelmäßig die Zukunftserwartungen abgefragt, welche stets nah an den später beobachteten Werten lagen. Dies lässt auch die Schätzungen für 2027 informativ und valide erscheinen.

detaillierte Betrachtung von Unternehmen mit aktueller Homeoffice-Nutzung zeigt: Rund 10 % der Unternehmen planen, ihre bestehenden Angebote zu reduzieren oder abzuschaffen. Demgegenüber beabsichtigt allerdings jedes dritte Unternehmen, die vorhandenen Angebote auszuweiten und einem größeren Anteil der Beschäftigten Homeoffice zu ermöglichen. Darüber hinaus planen auch einige Unternehmen den künftigen Einsatz von Homeoffice, obwohl sie bislang keine mobile Arbeit ermöglicht haben (Informationswirtschaft: 21 %, Verarbeitendes Gewerbe: 9 %).

Größere Unternehmen bieten häufiger Modelle mit mehreren Homeoffice-Tagen

Mobile Arbeitsmodelle können vielfältig ausgestaltet und an betrieblichen Bedarfen ausgerichtet werden. Eine grundlegende Variable entsprechender Angebote ist dabei häufig die vereinbarte Homeoffice-Frequenz, die von wöchentlich einem bis zu fünf Tagen Homeoffice reichen kann. Im Juni 2025 ermöglichten beispielsweise 37 % der Unternehmen in der Informationswirtschaft und 18 % im Verarbeitenden Gewerbe einem Teil ihrer Beschäftigten, an mindestens drei Tagen pro Woche im Homeoffice zu arbeiten. Vor dem Ausbruch der Coronapandemie war Homeoffice in diesem zeitlichen Umfang nur in 21 bzw. 9 % der Unternehmen möglich. Und auch für die sonstigen untersuchten Homeoffice-Modelle liegt die Verbreitung im Jahr 2025 deutlich über dem Niveau vor der Pandemie – in den meisten Fällen etwa doppelt so hoch.

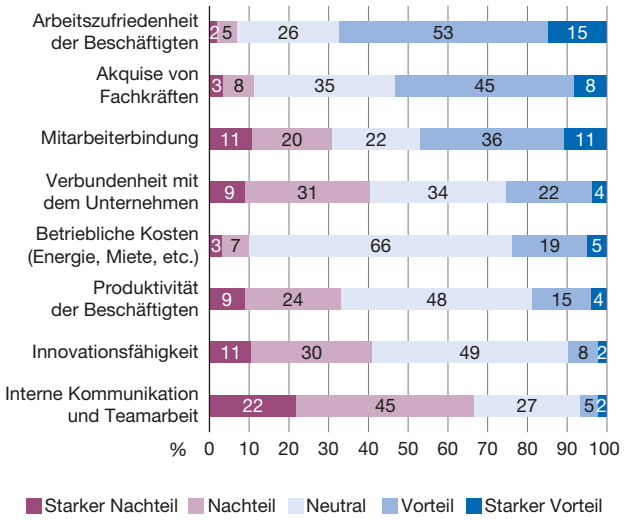
In welchem zeitlichen Umfang im Homeoffice gearbeitet werden darf, hängt häufig von der Größe der Unternehmen ab. Grundsätzlich gilt, dass mit der Größe der Unternehmen auch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass ein Teil der Beschäftigten Angebote mit hoher Homeoffice-Frequenz nutzen kann. So bieten in der Informationswirtschaft etwa drei Viertel der großen Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten Arbeitsmodelle mit mindestens drei Homeoffice-Tagen an (Abbildung 2). Dieser Unternehmensanteil sinkt auf 52 % für mittlere Unternehmen (20 bis 99 Beschäftigte) und beträgt bei kleinen Unternehmen (5 bis 19 Beschäftigte) noch 30 %. Hybride Arbeitsmodelle mit mindestens zwei Homeoffice-Tagen sind in allen Größenklassen deutlich weiter verbreitet: 93 % der großen, 78 % der mittleren und 49 % der kleinen Unternehmen in der Informationswirtschaft nutzen solche Angebote. Im Verarbeitenden Gewerbe liegen diese Anteile zwischen 66 % für große und 17 % für kleine Unternehmen. Reine Homeoffice-Jobs mit fünf Tagen mobiler Arbeit pro Woche kommen in knapp jedem zehnten Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe vor – die Größe der Unternehmen spielt hierbei weitestgehend keine Rolle. Anders ist das in der Informationswirtschaft: Hier berichtet die Hälfte der großen Unternehmen, ein Viertel der mittleren Unternehmen und etwa 15 % der kleinen Unternehmen von mobilen Arbeitsmodellen mit fünf Homeoffice-Tagen. Ein näherer Blick auf die Nutzung solcher Fully-Remote-Angebote zeigt allerdings, dass selbst in der Informationswirtschaft häufig nur ein geringer Anteil der Belegschaft an wöchentlich fünf Tagen im Homeoffice arbeitet (Erdsiek & Rost, 2022).

Insbesondere bei mehrtägigen Homeoffice-Angeboten stellt sich die Frage, wie Unternehmen sicherstellen möchten, dass sich das mobile Arbeiten nicht negativ auf die Teamarbeit, interne Kommunikation oder Unternehmenskultur auswirkt. Eine entsprechende Maßnahme kann beispielsweise eine Präsenzpflicht sein, die einen (Groß-)Teil der Belegschaft an ausgewählten Wochentagen zur Anwesenheit im betrieblichen Büro verpflichtet, um einen regelmäßigen Austausch zwischen den Beschäftigten zu fördern. Im Juni 2025 wurde in der ZEW-Befragung deshalb erfasst, ob Unternehmen, die Homeoffice-Modelle nutzen, verbindliche Präsenztage festgelegt haben. Sowohl in der Informationswirtschaft als auch im Verarbeitenden Gewerbe hat etwa jedes zweite Unternehmen mit Homeoffice-Angeboten zur gleichen Zeit mindestens einen Wochentag vorgegeben, an dem eine klare Erwartung zur Anwesenheit im Büro besteht. In den meisten Fällen gelten diese Vorgaben für die gesamte Belegschaft und nicht nur einen Teil der Beschäftigten. Die vorgegebenen Anwesenheitstage konzentrieren sich dabei vor allem auf die erste Wochenhälfte, während donnerstags und vor allem freitags seltener in Präsenz gearbeitet werden muss.

Vor dem Hintergrund wiederkehrender Berichte über „Return-to-Office"-Maßnahmen einzelner bekannter Unternehmen wurde in der Befragung im Jahr 2025 auch erfasst, ob Unternehmen im Verlauf der nächsten 12 Monate eine Ausweitung ihrer bisherigen Präsenzvorgaben planen. Dabei können entsprechende Maßnahmen von neuen Obergrenzen für die Anzahl der Homeoffice-Tage bis zur Wiedereinführung der täglichen Präsenzpflicht reichen. Mit Blick auf den Juni 2026 gaben allerdings nur etwa 10 % der Unternehmen in beiden Wirtschaftszweigen an, dass sie die Anzahl der erlaubten Homeoffice-Tage reduzieren oder ihre Homeoffice-Angebote sogar vollständig einstellen möchten. Im Gegensatz dazu planten etwa drei Viertel der Unternehmen, die Anzahl der erlaubten Homeoffice-Tage beibehalten zu wollen. Eine Ausweitung der Homeoffice-Tage war in etwa 5 % der Unternehmen vorgesehen, während die restlichen 10 % noch nicht über mögliche Änderungen der erlaubten Homeoffice-Frequenz entschieden hatten.

Abbildung 3

Vor- und Nachteile des Homeoffice aus Unternehmenssicht, Juni 2025



Lesehilfe: 15 % der Unternehmen in der Informationswirtschaft und dem Verarbeitenden Gewerbe sahen die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten im Juni 2025 als einen starken Vorteil hybrider Arbeitsmodelle mit einem Mix aus Präsenz- und Homeoffice-Tagen an.

Quelle: ZEW-Konjunkturumfrage Informationswirtschaft.

Unternehmen sehen auch Nachteile des Homeoffice

Allgemein lassen die Befragungsergebnisse darauf schließen, dass die Unternehmen in den beobachteten Wirtschaftszweigen weder planen, den Anteil der Beschäftigten im Homeoffice zu reduzieren, noch die erlaubte Homeoffice-Frequenz zu verringern. Dennoch blicken die Unternehmen teilweise auch kritisch auf potenzielle Auswirkungen hybrider Arbeitsmodelle mit einem Mix aus Präsenz- und Homeoffice-Tagen. Besonders kritisch beurteilen die Unternehmen beispielsweise den Einfluss hybrider Arbeitsmodelle auf die Teamarbeit und interne Kommunikation (Abbildung 3). Rund zwei Drittel der Unternehmen sehen hier eher einen Nachteil des Homeoffice, während etwa ein Viertel keine Auswirkung und nur etwa 7 % einen Vorteil erkennen. Als mögliche Folge der geringeren Interaktion überwiegen für 41 % der Unternehmen die potenziell negativen Effekte des Homeoffice auf die Innovationsfähigkeit. Für knapp die Hälfte der Unternehmen wird die Innovationsfähigkeit hingegen nicht von der Nutzung hybrider Arbeitsmodelle beeinflusst und etwa 10 % sehen einen positiven Einfluss.

Besonders positiv bewerten Unternehmen die Wirkung von Homeoffice-Angeboten auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten und die Akquise von Fachkräften. Rund zwei Drittel der Unternehmen gehen von einem positiven Effekt auf die Arbeitszufriedenheit aus und mehr als die Hälfte der Unternehmen berichtet, dass hybride Modelle das Anwerben von Fachkräften erleichtern. Diese Einschätzungen decken sich mit internationalen Studien, die einen Zusammenhang zwischen Homeoffice und der Zufriedenheit von Beschäftigten nachweisen. Beispielsweise belegen diese Studien, dass Beschäftigte im Durchschnitt dazu bereit wären, auf etwa 5 bis 8 % ihres Gehaltes zu verzichten, um einen Teil ihrer Arbeit im Homeoffice verrichten zu dürfen (Barrero et al. 2021; He et al., 2021; Mas & Pallais, 2017). Gründe hierfür können unter anderem eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, der Wegfall von Pendelzeiten sowie eine erhöhte Autonomie bei der Arbeitsgestaltung sein.

Der Blick auf mögliche Produktivitätseffekte

Eher gespalten zeigen sich die Unternehmen bei der Frage, ob sich hybride Arbeitsmodelle negativ oder positiv auf die Produktivität der Beschäftigten auswirken. Während ein Drittel negative Effekte befürchtet, sehen rund 20 % der Unternehmen sogar Vorteile für die Produktivität. Die restlichen knapp 50 % der Unternehmen gehen derweil davon aus, dass hybride Arbeitsmodelle keine nennenswerten Effekte auf die Produktivität haben. Zusammengefasst schätzen somit immerhin zwei Drittel der Unternehmen, dass hybride Modelle nicht zu einer geringeren Produktivität führen. Dieser aktuelle unternehmerische Blick auf mögliche Produktivitätseffekte des Homeoffice steht auch in Verbindung mit der Corona-Pandemie. Denn wie internationale Umfragen belegen, hat sich zu Beginn der Pandemie sowohl bei Beschäftigten als auch bei vielen Unternehmen die Sicht aufs Homeoffice schnell verbessert (Criscuolo et al., 2021; Ozimek, 2020). In Deutschland gaben beispielsweise nur wenige Wochen nach Beginn der Pandemie etwa die Hälfte der Unternehmen in der Informationswirtschaft und im Verarbeitenden Gewerbe an, dass mehr Tätigkeiten im Homeoffice erledigt werden können, als vor der Pandemie erwartet (Erdsiek, 2021). Im Dezember 2022 schätzte zudem mehr als jedes dritte Unternehmen die Produktivität im Homeoffice positiver ein als noch vor dem Beginn der Pandemie, wobei sich diese verbesserte Einschätzung positiv auf die weitere Verbreitung von Homeoffice-Angeboten auswirken könnte (Erdsiek & Rost, 2023).

Bisherige Untersuchungen legen nahe, dass mögliche Nachteile mobiler Arbeit vor allem dann zu Tage treten, wenn eine vollständige Verlagerung der Arbeit ins Homeoffice erfolgt. Hierzu zählen neben geringerer Produktivität auch beispielsweise soziale Isolation, erhöhte Kommunikations- und Koordinationskosten sowie Einschränkungen in der Karriereentwicklung (Emanuel & Harrington, 2024; Emanuel et al., 2023; Gibbs et al., 2023; Yang et

al., 2022). Hybride Modelle, die Präsenz- und Homeoffice-Tage miteinander kombinieren, ermöglichen hingegen eine Balance aus den Vor- und Nachteilen der mobilen Arbeit. So belegen eine Reihe empirischer Studien positive Effekte hybrider Arbeit auf die Produktivität (Angelici & Profeta, 2023; Bloom et al., 2015; Choudhury et al., 2021). Darüber hinaus können Unternehmen durch das Angebot hybrider Modelle die Fluktuation von Beschäftigten reduzieren, ohne die Produktivität zu verringern (Bloom et al., 2024).

Über die in diesem Beitrag angesprochenen Effekte hinaus kann sich die langfristig gestiegene Verbreitung des Homeoffice auf viele andere wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Bereiche auswirken. Hierzu zählen beispielsweise geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, die Ausdehnung lokaler Arbeitsmärkte oder Auswirkungen auf Immobilienmärkte und städtische Strukturen.[3] Eine regelmäßige Erfassung der Verbreitung mobiler Arbeitsmodelle in deutschen Unternehmen ist daher weiterhin relevant und eine wichtige Grundlage zur Analyse der potenziellen Auswirkungen der langfristig veränderten Arbeitsorganisation.

3 Die potenziellen Auswirkungen der gestiegenen Verbreitung mobiler Arbeit wird in vielfältigen und wachsenden Literatursträngen untersucht. Ein Beispiel für interdisziplinäre Forschungsprojekte zu diesen Themen stellt das von der Europäischen Union geförderte Projekt WinWin4WorkLife (https://winwin4worklife.eu/) dar.

Literatur

Alipour, J.-V., Falck, O. & Schüller, S. (2023). Germany's capacity to work from home. *European Economic Review*, 151, 104354.

Angelici, M. & Profeta, P. (2023). Smart working: Work flexibility without constraints. *Management Science*, *70*(3), 1680–1705.

Barrero, J. M., Bloom, N. & Davis, S. J. (2021). Why working from home will stick. *NBER Working Paper*, 28731.

Bloom, N., Liang, J., Roberts, J. & Ying, Z. J. (2015). Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, *130*(1), 165–218.

Bloom, N., Han, R. & Liang, J. (2024). Hybrid working from home improves retention without damaging performance. *Nature*, 630, 920–925.

Choudhury, P., Foroughi, C. & Zepp Larson, B. (2021). Work-from-anywhere: The productivity effects of geographic flexibility. *Strategic Management Journal*, *42*(4), 655–683.

Criscuolo, C., Gal, P., Leidecker, T., Losma, F. & Nicoletti, G. (2021). The role of telework for productivity during and post-COVID-19: Results from an OECD survey among managers and workers. *OECD Productivity Working Papers*, Nr. 31.

Dingel, J. I. & Neiman, B. (2020). How many jobs can be done at home? *Journal of Public Economics*, 189, 104235.

Emanuel, N., & Harrington, E. (2024): Working remotely? Selection, treatment, and the market for remote work. American Economic Journal: Applied Economics, 16(4), 528–559.

Emanuel, N., Harrington, E. & Pallais, A. (2023). The power of proximity to coworkers: Training for tomorrow or productivity today? *NBER Working Paper*, Nr. 31880.

Erdsiek, D. (2021). Working from home during COVID-19 and beyond: Survey evidence from employers. *ZEW Discussion Paper*, Nr. 21-051.

Erdsiek, D. & Rost, V. (2023). How do managers form their expectations about working from home? Survey experiments on the perception of productivity. *ZEW Discussion Paper*, Nr. 23-018.

Erdsiek, D. & Rost, V. (2022). Working form home after COVID-19: Firms expect a persistent and intensive shift. *ZEW Expert Brief*, 22-06.

Gibbs, M., Mengel, F. & Siemroth, C. (2023). Work from home and productivity: Evidence from personnel and analytics data on information technology professionals. *Journal of Political Economy Microeconomics*, *1*(1), 7–41.

He, H., Neumark, D. & Weng, Q. (2021). Do workers value flexible jobs? A field experiment. *Journal of Labor Economics*, *39*(3), 709–738.

ifo. (2025, 02. September). Homeoffice bei einem Viertel aller Beschäftigten etabliert. *ifo Konjunkturumfrage* [Pressemitteilung].

Mas, A. & Pallais, A. (2017). Valuing alternative work arrangements. *American Economic Review*, *107*(12), 3722–3759.

Ozimek, A. (2020). The future of remote work. *SSRN*, 3638597.

Statistisches Bundesamt. (2025). *Homeoffice 2024 ähnlich weit verbreitet wie im Vorjahr, wird jedoch an weniger Tagen genutzt* [Pressemitteilung Nr. N051].

Yang, L., Holtz, D., Jaffe, S., Suri, S., Sinha, S., Weston, J., Joyce, C., Shah, N., Sherman, K., Hecht, B. & Teevan, J. (2022). The effects of remote work on collaboration among information workers. *Nature Human Behaviour*, *6*(1), 43–54.

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim. (o. D.). *ZEW-Konjunkturumfrage Informationswirtschaft*.

Title: ***Here to stay: working from home becomes the norm at a high level***

Abstract: *When the COVID pandemic broke out, firms and employees had to experiment with new forms of working, such as working from home (WFH). A representative survey among German firms in two sectors (information economy and manufacturing industry) shows that the share of firms that use WFH practices for at least some of their employees did not decrease substantially after the pandemic had ended but stabilised at a high level. The survey data reveals differences by industry as well as by firm size. Due to the higher suitability of tasks in information-intensive jobs, the use of WFH is more prevalent in firms belonging to the information economy compared to manufacturing firms. Moreover, the data shows that within larger firms the share of WFH users is higher compared to smaller firms. As the share of firms using WFH did not substantially decrease, even years after the pandemic, it is expected to stay a substantial part of the work environment. Firms' expectations for 2027 suggest a slight increase in the share of firms using WFH.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0055

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(3), 226-228

JEL: E32, E22, D80

Konjunkturschlaglicht

Unsicherheit belastet Konjunktur

Die wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland liegt bereits seit einigen Jahren auf deutlich erhöhtem Niveau. Eine erhöhte Unsicherheit kann insbesondere die Investitionsaktivität dämpfen und damit die wirtschaftliche Aktivität belasten. Um den Einfluss auf die Wirtschaftsleistung abzuschätzen, müssen nicht nur die gesonderten Effekte von Unsicherheit in Abgrenzung zu anderen Einflussfaktoren identifiziert, sondern auch mögliche Schwierigkeiten bei der Erhebung berücksichtigt werden.

Indikatoren zur wirtschaftspolitischen Unsicherheit werden in der Regel auf Basis von Medienartikeln gebildet (Baker et al., 2016). Dazu werden Schlagwörter, die in Zusammenhang mit wirtschaftspolitischer Unsicherheit stehen, in ausgewählten Beiträgen gezählt und in Relation zu den ausgewerteten Medienartikeln gesetzt. Medienauswertungen können, genauso wie andere Indikatoren, Unsicherheit nur indirekt abschätzen und unterliegen zudem weiteren Einflüssen. So gibt es Hinweise darauf, dass der Indikator zur wirtschaftspolitischen Unsicherheit in Deutschland auch deshalb so ungewöhnlich hohe Niveaus ausweist, weil sich die Anzahl der ausgewerteten (teils themenfremden) Artikel verringert hat, sodass der Indikator auch bei gleichbleibender Zahl von Schlagwörtern höhere Werte annimmt (Buliskeria et al., 2023). Zudem kann der Indikator durch andere Faktoren beeinflusst werden, wenn beispielsweise aufgrund seiner zunehmenden Popularität vermehrt über ihn berichtet wird oder unterschiedliche Themen in den ausgewerteten Artikeln vermischt werden (Schröder, 2025).

Ausschläge des Indikators für wirtschaftspolitische Unsicherheit lassen sich gut mit konkreten Ereignissen in Verbindung bringen, etwa dem Brexit-Referendum oder der ersten Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der Vereinigten Staaten. Mit dem Beginn des Krieges in der Ukraine und der darauffolgenden Energiekrise hat sich die wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland sprunghaft erhöht (Abbildung 1).

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

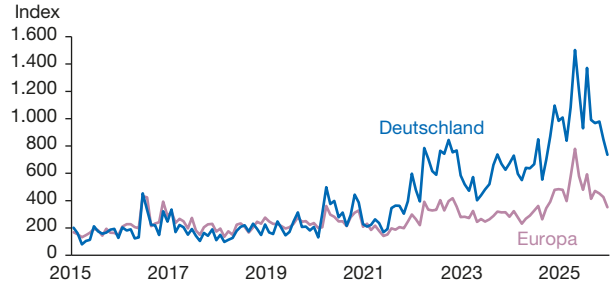
Auffällig ist, dass sich die Unsicherheit trotz der jüngsten Rückgänge nicht wieder den zuvor für gewöhnlich zu verzeichnenden Niveaus angenähert hat. Zudem liegt die gemessene wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland seither durchgehend weitaus höher als in anderen europäischen Staaten, während sie sich zuvor weitgehend im Einklang bewegt hatte.

Grundsätzlich ist es allerdings plausibel, dass die wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland zuletzt höher war als in vielen anderen Ländern. So war Deutschland besonders stark von der Energiekrise betroffen und ist als exportorientierte Volkswirtschaft gegenüber Handelskonflikten recht exponiert. Zudem leidet die deutsche Wirtschaft offenbar bereits seit einigen Jahren deutlich stärker als andere Volkswirtschaften unter strukturellen Problemen, wie sich beispielsweise am Verlust von Weltmarktanteilen der Industrie und an der gesunkenen Wettbewerbsfähigkeit ablesen lässt. Inwieweit sich damit die im Vergleich zur Historie und zu anderen Ländern ungewöhnlich hohen Niveaus des Indikators erklären lassen, ist jedoch unklar. Deutliche Anstiege der wirtschaftspolitischen Unsicherheit in den vergangenen Jahren zeigen sich auch in anderen Indikatoren (Müller et al., 2025).

Um die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf die wirtschaftliche Aktivität abzuschätzen, muss der

Abbildung 1

Wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland und in Europa

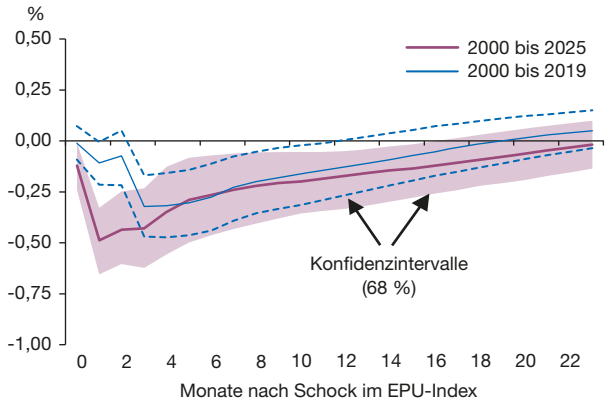


Monatsdaten, ermittelt auf Basis der Häufigkeit von Schlagwörtern in Zeitungsartikeln, die in Verbindung mit wirtschaftspolitischer Unsicherheit stehen.

Quelle: Economic Policy Uncertainty (EPU) Index nach Baker et al. (2016).

Abbildung 2

Wirkung wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf die Industrieproduktion

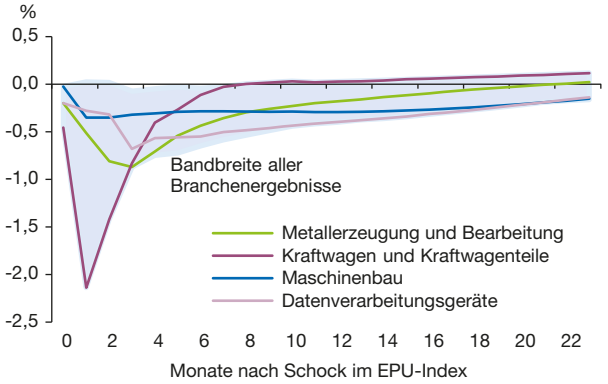


Monatsdaten. Reaktion der Industrieprdoduktion auf einen Anstieg der wirtschaftspolitischen Unsicherheit um eine Standardabweichung (ca. 30 %). Schätzung auf Basis eines VAR-Modells mit Cholesky-Identifikation unter der Annahme, dass Unsicherheit die Industrieproduktion kontemporär beeinflussen kann. Der rot-schattierte Bereich und die gestrichelten Linien zeigen jeweils die 68 % Konfidenzintervalle.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Economic Policy Uncertainty (EPU) Index (Baker et al., 2016) und Statistisches Bundesamt (2026).

Abbildung 3

Wirkungen eines Anstiegs der wirtschaftspolitischen Unsicherheit auf Industriebranchen



Monatsdaten. Ergebnisse basierend auf der in Abbildung 2 beschriebenen Methode. Bandbreite aller Branchenergebnisse umfasst die Bandbreite der Ergebnisse für 11 große Branchen des Verarbeitenden Gewerbes.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des Economic Policy Uncertainty (EPU) index (Baker et al., 2016) und Statistisches Bundesamt (2026).

Effekt von zahlreichen anderen Einflussfaktoren isoliert werden. Eine gängige Methode dafür ist, innerhalb eines Zeitreihenmodells anzunehmen, dass die wirtschaftspolitische Unsicherheit andere Variablen wie die Industrieproduktion oder die Zinsen kontemporär beeinflussen kann, umgekehrt jedoch nicht kontemporär von diesen Variablen beeinflusst wird (Baker et al., 2016).[1]

Im Ergebnis zeigt sich, dass ein Anstieg der wirtschaftspolitischen Unsicherheit die Industrieproduktion signifikant dämpft (Abbildung 2). Ein Anstieg der wirtschaftspolitischen Unsicherheit um 30 % verringert demzufolge die Industrieproduktion um bis zu 0,5 %. Der größte Effekt zeigt sich bereits nach wenigen Monaten und nimmt danach – unter der Annahme, dass die wirtschaftspolitische Unsicherheit wieder zurückgeht – allmählich wieder ab.

Die Ergebnisse hängen nicht nur von der jüngsten Phase außergewöhnlich hoher wirtschaftspolitischer Unsicherheit ab. Wenn man die Effekte nur für den Zeitraum bis 2019 schätzt, ergibt sich ebenfalls eine signifikant negative Wirkung auf die Industrieproduktion, auch wenn sie dann etwas geringer ausfällt. Auch die gesamtwirtschaftliche Aktivität, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, wird durch einen Anstieg der wirtschaftspolitischen Unsicherheit gedämpft. Allerdings fallen die Effekte geringer aus als für die Industrieproduktion und können nur weniger präzise geschätzt werden. Dies ist plausibel, da Unsicherheit vor allem die Investitionstätigkeit und darüber auch die Industrieproduktion dämpft.

Eine erhöhte Unsicherheit dämpft die Produktion breit gestreut über die großen Branchen innerhalb der Industrie (Abbildung 3). Die Effekte unterscheiden sich jedoch quantitativ zum Teil deutlich. Besonders groß sind sie für den Fahrzeugbau, dessen Produktion einen großen Teil der Ausrüstungsinvestitionen ausmacht. Auch für die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten (sowie elektronischen und optischen Erzeugnissen) sowie für die Metallerzeugung und -bearbeitung ergeben sich recht große Effekte. Die Auswirkungen auf den Maschinenbau sind dagegen nicht überproportional stark. Die großen Effekte auf den Fahrzeugbau könnten auch dadurch beeinflusst sein, dass die hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit der vergangenen Jahre mit einer Strukturkrise in der Automobilbranche einherging. Schätzt man die Effekte nur bis zum Jahr 2019, sind sie mit in der Spitze knapp 1 % zwar deutlich geringer, im Vergleich zu den anderen Branchen aber immer noch am größten.

1 Konkret wird für die empirische Analyse ein vektorautogressives (VAR) Modell für den Zeitraum von Januar 2000 bis September 2025 geschätzt, das neben der wirtschaftspolitischen Unsicherheit die Industrieproduktion, die Aktienkurse und deren Volatilität auf Basis des DAX, die Zinsen gemessen anhand von Bundesanleihen mit zweijähriger Laufzeit, die Zahl der Erwerbstätigen und die Verbraucherpreise enthält.

Grundsätzlich lässt sich mit empirischen Modellen auch abschätzen, wie stark die wirtschaftspolitische Unsicherheit derzeit das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität dämpft. Allerdings lassen sich die Effekte quantitativ nur schwer eingrenzen. Ein Grund dafür ist, dass angesichts des massiven Anstiegs der Unsicherheit – in der Spitze war die wirtschaftspolitische Unsicherheit zuletzt sieben Mal höher als im Jahr 2019 – unterschiedliche Vorgehensweisen (z. B. bezüglich der Wahl des Schätzzeitraums) zu quantitativ deutlich unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Aktivität seit einigen Jahren in Besonderem von Einflussfaktoren gedämpft wird, die gleichzeitig die wirtschaftspolitische Unsicherheit erhöhen, wie strukturelle Probleme, höhere Energiepreise im Zuge der Energiekrise oder höhere Zölle. Dies erschwert es, die verschiedenen Faktoren trennscharf voneinander zu unterscheiden.

Alles in allem dürfte die hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit die wirtschaftliche Aktivität derzeit spürbar belasten. Dafür sprechen auch zahlreiche andere empirische Analysen, die für andere Länder oder auf Basis anderer Indikatoren durchgeführt wurden (Bachmann et al., 2013; Bloom, 2009; Baker et al., 2016; Jurado et al., 2015; Müller et al., 2025). In den vergangenen Jahren steht die hohe Unsicherheit offenbar stärker mit heimischen Einflüssen in Verbindung als in vorherigen Unsicherheitsphasen. Demzufolge könnten wirtschaftspolitische Maßnahmen, wenn sie beispielsweise die Standortbedingungen hierzulande verbessern, nicht nur langfristig das Wachstumspotenzial stärken, sondern auch kurzfristig über eine Reduktion der wirtschaftspolitischen Unsicherheit die Konjunktur, insbesondere durch eine höhere Investitionstätigkeit, beleben. Freilich dürfte die wirtschaftspolitische Unsicherheit angesichts des fragilen geo- und handelspolitischen Umfelds vorerst auf hohem Niveau bleiben.

Lukas Berend, Dr. Nils Jannsen
Fernuniversität Hagen; Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Bachmann, R., Elstner, S. & Sims, E. R. (2013). Uncertainty and economic activity: Evidence from business survey data. *American Economic Journal: Macroeconomics, 5*(2), 217–249.

Baker, S. R., Bloom, N. & Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *Quarterly Journal of Economics*, *131*(4), 1593–1636.

Bloom, N. (2009). The impact of uncertainty shocks. *Econometrica, 77*(3), 623–685.

Buliskeria, N., Baxa, J. & Sestorad, T. (2023). Uncertain Trends in Uncertain Times. *Czech National Bank Working Paper Series*, 16/2023.

Jurado, K., Ludvigson, S. & No, S. (2015). Measuring Uncertainty. *American Economic Review, 105*(3), 1177–1216.

Müller, M., Blagov, B., Schmidt, T., Rieger, J. & Jentsch, C. (2025). The macroeconomic impact of asymmetric uncertainty shocks. *Journal of Economic Asymmetries*, *31*(June), e00410.

Schröder, M. (2025). From text to trouble – understanding the limits of text-derived trade policy uncertainty measures. *ECB Bulletin*, 8.

Statistisches Bundesamt. (2026). *Indizes der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe*.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
https://zbw.eu

Redaktion
Marianne Saam (Herausgeberin)
Kristin Biesenbender (Redaktionsleitung)
Johannes Eber
Mark Kirstein
Julia Lücke
Christine Rickert

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-302
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu
Website: https://wirtschaftsdienst.eu
LinkedIn:
https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw
Bluesky:
https://bsky.app/profile/wirtschaftsdienst.bsky.social

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Nicola Fuchs-Schündeln Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
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
Dorothea Schäfer Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Moritz Schularick Kiel Institut
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Paradigm. Paradigm ist ein Unternehmen von De Gruyter Brill.

© Das Copyright verbleibt bei den Autor:innen. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-302
E-Mail: wirtschaftsdienst@zbw.eu

Bezugsinfo: https://wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
Wirtschaftsdienst: https://wirtschaftsdienst.eu
Paradigm: https://reference-global.com/journal/WD

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEO, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL