106. Jahrgang | Heft 5 Mai **2026**

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Eine Zukunft für die Klimapolitik

Veronika Grimm, Michael Pahle, Oliver Holtemöller, Christoph Schult, Gabriel Felbermayr, Friedrich Lührs, Hendrik Mahlkow, Johannes Müller, Isabel Pham, Robin Sogalla, Joschka Wanner, Thieß Petersen, Nicola Brandt, Robert Grundke, Martin Borowiecki

Arbeitsmarktpolitik
Der KI-Irrtum: Warum Deutschland auf Zuwanderung angewiesen ist
Herbert Brücker, Yuliya Kosyakova, Enzo Weber

Benzinpreise
Preisdeckel, Übergewinnsteuer, Tankrabatt oder doch keine Intervention?
Bernhard Herz, Werner Roeger

Sozialpolitik
Wie sichtbar ist der Sozialstaat? Die Bekanntheit zentraler bedarfsorientierter Leistungen
Kerstin Bruckmeier, Torsten Lietzmann, Philipp Ramos Lobato, Jürgen Wiemers, Felix Wilke

Rentenpolitik
Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung? – Worauf es ankommt
Nicole Brumm, Christin Czaplicki, Thorsten Heien

Politikpräferenzen
Zwischen Wählerwille und Haushaltspolitik: Ausgabenprioritäten nach Parteipräferenzen
Tim Lohse, Tobias Börger, Jürgen Meyerhoff, Salmai Qari, Andreas Stotland

Industriepolitik
RESourceEU: Senkt der Aktionsplan bald Europas China-Risiko bei kritischen Rohstoffen?
Britta Kuhn

Konjunktur
Wenn Preise den Einkommen davonlaufen: Zugang zu Wohneigentum in Deutschland
Francisco Amaral, Jonas Zdrzalek, Gereon Staratschek, Steffen Zetzmann

Energiepreisinflation
Wirtschaftliche Folgen des Irankriegs
Klaus-Jürgen Gern, Nils Jannsen, Johanna Krohn, Christian Schröder

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

5

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

H. Brücker et al. — Der KI-Irrtum: Warum Deutschland auf Zuwanderung angewiesen ist — 304

Kommentare

M. Kifmann — Gesundheitsreform: Sparen mit Nebenwirkungen — 306
M. Spindler — Forschungsdaten: Stärkung der Methodenforschung — 307
S. Schulte — Wohnungspolitik: Falsch gefördert — 308
H. Seifert — Arbeitszeitpolitik: Länger arbeiten – nicht so einfach! — 309
S. Andreopoulos — Euro: Autonomie braucht Stablecoins — 310

Zeitgespräch

Eine Zukunft für die Klimapolitik — 311
V. Grimm — Energiewende unter neuen Realitäten: zwischen Resilienz, Kosten und Wettbewerb — 312
M. Pahle — Ein Kompass für die Reform des europäischen Emissionshandels — 320
O. Holtemöller, C. Schult — Klimaziele und Wachstum vereinbaren: Bedeutung der Energieproduktivität — 325
G. Felbermayr et al. — Grenzausgleich für die EU-Klimapolitik: Optionen und ihre ökonomischen Wirkungen — 332
T. Petersen — Klimaschutz zwischen ökonomischer und politischer Rationalität — 338
N. Brandt et al. — Klimapolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa — 343

Analysen

B. Herz, W. Roeger — Preisdeckel, Übergewinnsteuer, Tankrabatt oder doch keine Intervention? — 349
K. Bruckmeier et al. — Wie sichtbar ist der Sozialstaat? Die Bekanntheit zentraler bedarfsorientierter Leistungen — 355
N. Brumm et al. — Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung? – Worauf es ankommt — 362
T. Lohse et al. — Zwischen Wählerwille und Haushaltspolitik: Ausgabenprioritäten nach Parteipräferenzen — 369
B. Kuhn — RESourceEU: Senkt der Aktionsplan bald Europas China-Risiko bei kritischen Rohstoffen? — 377

Ökonomische Trends

F. Amaral et al. — Wenn Preise den Einkommen davonlaufen: Zugang zu Wohneigentum in Deutschland — 385
K.-J. Gern et al. — Wirtschaftliche Folgen des Irankriegs — 391

DOI: 10.2478/wd-2026-0074

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 304-305

JEL: F22, O15 , O33

Der KI-Irrtum: Warum Deutschland auf Zuwanderung angewiesen ist

Prof. Dr. Herbert Brücker ist Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Prof. Dr. Yuliya Kosyakova ist Leiterin des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung am IAB und Professorin für Migrationsforschung an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Prof. Dr. Enzo Weber ist Leiter des Forschungsbereichs Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen am IAB und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Regensburg.

Sieben Millionen – so viele Arbeitskräfte wird Deutschland in den nächsten 15 Jahren allein aufgrund des demografischen Wandels verlieren. Bereits seit vielen Jahren ist der demografische Effekt negativ, mit mehr als 400.000 Arbeitskräften pro Jahr. Tatsächlich beginnt der deutsche Arbeitsmarkt jedoch erst jetzt zu schrumpfen. Denn bislang konnte dieser Rückgang überkompensiert werden – durch eine steigende Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen; und vor allem durch Zuwanderung. Doch diese Ausgleichsmechanismen stoßen zunehmend an Grenzen. Europa altert insgesamt, und die Dynamik der Zuwanderung innerhalb Europas nimmt ab. Zugleich sind viele der besonders mobilen, jüngeren Kohorten bereits gewandert. Vor diesem Hintergrund wird Migration schwieriger – und genau hier setzt ein verbreitetes Argument an: Wenn Künstliche Intelligenz (KI) zunehmend Aufgaben übernimmt, braucht man doch keine zusätzlichen Arbeitskräfte mehr. Diese Folgerung ist ein Trugschluss. Arbeitskräfteknappheit lässt sich gesamtwirtschaftlich nicht einfach wegdigitalisieren.

Digitalisierung und KI führen zu tiefgreifenden Veränderungen von Tätigkeiten und Arbeitsprozessen, aber nicht zu einem Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs. Unternehmen können durch den Einsatz von KI ihre Produktivität steigern und die gleiche Menge an Gütern mit weniger Personal herstellen. Dies betrifft nicht nur die Industrie, sondern zunehmend auch den Dienstleistungssektor. Gleichzeitig entstehen jedoch neue Bedarfe. Die Einführung von KI erfordert erhebliche Investitionen – etwa in Rechenzentren, IT-Infrastruktur und neue Produktionssysteme. Darüber hinaus eröffnet KI neue Geschäftsfelder und erweitert bestehende Märkte im In- und Ausland. Dadurch steigen Investitionen, Konsum und Exporte. Höhere Produktivität führt zu steigenden Einkommen, die wiederum Konsum und Nachfrage erhöhen. Diese zusätzlichen wirtschaftlichen Aktivitäten erzeugen neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Der zentrale Effekt von KI ist daher Strukturwandel: Alte Tätigkeiten verschwinden, neue entstehen. Genau diese Mechanismen werden in Zika et al. (2025) modellbasiert nachgezeichnet: Im KI-Szenario fallen innerhalb von 15 Jahren im Vergleich zum aktuellem Entwicklungspfad rund 800.000 Arbeitsplätze weg – gleichzeitig entstehen jedoch neue Arbeitsplätze in gleicher Größenordnung. Es kommt somit zu einem Umbruch, nicht zu einem Einbruch der Beschäftigung.

Die KI ersetzt deshalb nicht die Notwendigkeit, dem Rückgang des Arbeitsangebots durch den demografischen Wandel entgegenzuwirken. Selbst wenn die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren weiter steigt, bedarf es einer jährlichen Nettomigration von rund 400.000 Personen, um das Arbeitskräfteangebot stabil zu halten. Dabei geht es nicht nur um eine quantitative Frage. Häufig wird übersehen, dass Migration das Arbeitskräfteangebot nicht nur am unteren Ende des Qualifikationsspektrums erhöht, sondern auch am oberen Ende. Je nach Beobachtungszeitraum ist der Anteil der Akademiker:innen unter den Zugewanderten in Deutschland ebenso hoch oder höher wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Dieses Potenzial kann weiter gestärkt werden, etwa durch eine gezielte Förderung internationaler Studierender und des Verbleibs der Absolvent:innen. Darüber hinaus zeigen zahlreiche Studien, dass Migration und Diversität das Produktivitätswachstum erhöhen. Innovationen entstehen häufig dort, wo Wissen aus unterschiedlichen Kontexten zusammenge-

© 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.

führt wird – ein Prozess, der durch Migration gefördert wird. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung neuer Güter, Dienstleistungen und Arbeitsprozesse im Kontext von KI. Gleichzeitig verändert die Digitalisierung auch die Formen von Migration. KI-gestützte und digitale Tätigkeiten ermöglichen zunehmend ortsunabhängige oder hybride Arbeitsformen. Unternehmen können Fachkräfte zunächst im Ausland beschäftigen, digital einarbeiten und sie später – etwa projektbezogen oder dauerhaft – nach Deutschland holen. Damit entstehen neue, gestufte Migrationspfade: von virtueller Zusammenarbeit über temporäre Präsenz bis hin zur langfristigen Zuwanderung. Diese Formen können Migration erleichtern, Risiken für Unternehmen und Beschäftigte reduzieren und Integrationsprozesse vorbereiten. Zugleich bleiben viele Tätigkeiten an den Arbeitsort gebunden, und auch für wissensintensive Arbeit sind persönliche Interaktion, Netzwerke und institutionelle Einbindung zentral. Digitale Arbeitsformen erweitern daher die Möglichkeiten von Migration, machen sie aber nicht entbehrlich.

Auch beschränkt sich der Bedarf nicht auf hochqualifizierte Arbeitskräfte. Beschäftigung und Nachfrage sind in den arbeitsintensiven Dienstleistungssektoren wie Pflege, Gastronomie, Haushaltsdienstleistungen, Verkehr und Logistik im vergangenen Jahrzehnt stark gestiegen. Auch bei diesen Dienstleistungen werden sich die Tätigkeitsstrukturen durch KI verändern. Der Beschäftigungsbedarf wird jedoch hoch bleiben und weiter zunehmen. In vielen Bereichen wird er das inländische Arbeitsangebot übersteigen. Auch dem muss eine intelligente Migrationspolitik gerecht werden. Das Gegenbild einer weitgehend geschlossenen Volkswirtschaft mit geringer Zuwanderung ist ökonomisch und sozial wenig attraktiv. Eine schrumpfende Zahl von weniger produktiven Arbeitskräften müsste eine wachsende Zahl von Menschen im Ruhestand tragen. Zugleich würde die öffentliche Infrastruktur unter Druck geraten. Zudem zeigt unsere Forschung: In schrumpfenden Gesellschaften geht nicht nur die Zahl der Arbeitskräfte zurück – auch Dynamik, Produktivität und Innovationsfähigkeit lassen nach. Ohne Migration wird daher die Wohlfahrt sinken.

KI wird Migration nicht überflüssig machen. Die Migrations- und Integrationspolitik muss vielmehr die Veränderungen der Tätigkeits- und Beschäftigungsstrukturen berücksichtigen, die durch KI und den strukturellen Wandel entstehen. Durch KI werden sich Tätigkeiten und Qualifikationsanforderungen schneller und weniger vorhersehbar verändern. Wenn sich Anforderungen dynamischer entwickeln, wird die punktgenaue Steuerung nach aktuellem Fachkräftebedarf zunehmend unzuverlässig. Außerdem brauchen wir nicht nur Fachkräfte, sondern auch zunehmend mehr Arbeitskräfte in den arbeitsintensiven Dienstleistungsberufen. Eine zukunftsorientierte Migrationspolitik sollte daher weniger auf perfekte Passung in einer Momentaufnahme setzen – und stärker auf Lernfähigkeit, Entwicklung und Aufstieg. Da das Migrationspotenzial aus der EU ausgeschöpft ist, wird Zuwanderung künftig stärker aus Drittstaaten kommen müssen. Der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, gleichzeitig ausreichend Arbeitskräfte zu gewinnen und ihre Integration nachhaltig zu sichern. Migration bedeutet dabei nicht nur zusätzliche Arbeitskraft, sondern auch Ideen, Austausch und gesellschaftliche Dynamik. Und das ist zentral: Um fast eine halbe Million ist die Arbeitslosigkeit seit Mitte 2022 gestiegen – aber nicht, weil wir zu viele Arbeitskräfte hätten oder die KI die ganze Arbeit erledigen würde –, sondern wegen einer Erneuerungskrise mit zu wenig Bewegung, Innovation und Investition.

Literatur

Zika, G., Hassemer, T., 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 23/2025.

DOI: 10.2478/wd-2026-0075

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 306

JEL: I13, I18

Gesundheitsreform

Sparen mit Nebenwirkungen

Der nun verabschiedete Kabinettsentwurf zum Gesetz zur Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist mit 180 Seiten nicht nur im Umfang gewichtig: Er bündelt Maßnahmen mit hohem Entlastungsvolumen und markiert einen umfassenden regulatorischen Eingriff in das System. Von den 66 Vorschlägen der Finanzkommission Gesundheit (FKG) finden sich viele in der Gesetzesvorlage wieder – ein Hinweis darauf, dass evidenzbasierte überzeugende Reformansätze Gehör in der Politik finden. Aus ökonomischer Sicht erfreulich: Es werden Fehlanreize adressiert, etwa durch die Streichung der fragwürdigen Zuschläge für schnellere Termine aus dem Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG). Nach einer Evaluation gingen die Wartezeiten trotz Mehrausgaben nicht zurück. Sinnvoll ist auch die Abschaffung der vollständigen Tarifrefinanzierung im Krankenhaussektor: Diese Regel entkoppelte Tarifverhandlungen von Wirtschaftlichkeitsanreizen und verlagert Mehrkosten faktisch in die Beitragsfinanzierung – mit nachgelagerten Nebenwirkungen wie Lohndruck in anderen Bereichen des Gesundheitswesens. Allerdings: Die Reform lässt auch Effizienzpotenziale liegen. Ein Beispiel ist das Verbot der Selbstzuweisung laborärztlicher Leistungen in der vertragsärztlichen Versorgung. Hier sah die FKG ein Einsparvolumen von etwa 40 Mio. € jährlich durch den Wegfall von vermeidbarer bzw. den Patienten keinen Nutzen bringender Diagnostik.

Zentral ist die Rückkehr zu einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik. Die Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen der GKV-Mitglieder soll die jährlichen Vergütungsanstiege in der Gesundheitsversorgung begrenzen, in den Jahren 2027 bis 2029 zusätzlich um einen Prozentpunkt gemindert. Das Instrument wird wirken – aber es ist nicht unproblematisch. Deutschland altert, die Morbidität steigt, und damit wächst tendenziell auch der Leistungsbedarf. Eine Ausgabendämpfung ohne Berücksichtigung der Morbiditätsentwicklung ist nur kurzfristig plausibel. Effiziente Ausgabenbegrenzung muss mit dem tatsächlichen Versorgungsbedarf verknüpft werden – wie das im Kontext der morbiditätsorientierten Gesamtvergütung in der ambulanten Versorgung bereits umgesetzt ist.

Viel diskutiert werden die Auswirkungen auf das Verhältnis von gesetzlicher und privater Krankenversicherung (PKV). Kritisch ist die geplante Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze um 300 €. Hier droht eine Abwanderung zur PKV, wodurch die GKV dauerhaft Beitragseinnahmen und Deckungsbeiträge einkommensstarker Gruppen verlieren könnte, wie entsprechende Simulationen der FKG zeigen. Der im Entwurf erwähnte „solidarische Beitrag" kann unter Bedingungen selektiver Abwanderung daher wirkungslos werden. Ob die angekündigte Anhebung der Versicherungspflichtgrenze das Problem kompensiert, ist offen. Zudem könnte es sein, dass GKV-Versicherte aus Sorge, dass die Regelung abermals verschärft werden könnte, vermehrt in die PKV wechseln.

Die geplante (Teil-)Finanzierung der Gesundheitsausgaben von Beziehenden von Grundsicherung durch den Bund ist bescheiden. Die Unterdeckung von etwa 12 Mrd. € allein für 2027 will der Bund zunächst nur mit 300 Mio. € kompensieren und den Betrag dann auf 1,5 Mrd. € bis 2030 erhöhen. Zur Farce wird dies durch die gleichzeitige Kürzung des Bundeszuschusses an den Gesundheitsfonds für die Jahre 2027 bis 2030 um je 2 Mrd. €.

Schließlich verlangt die Reform auch Einsparungen von den Kassen: Kopplung der Verwaltungskostensteigerungen an die Grundlohnrate, Halbierung der Werbebudgets sowie weitere Verschärfungen bei Vergütungsregeln. Das adressiert zwar das Prinzip „Alle leisten ihren Beitrag". Doch der Entwurf verkennt eine entscheidende Besonderheit: Krankenkassen agieren im Gegensatz zu den anderen Akteuren in einem Preiswettbewerb. Verwaltung ist nicht per se Verschwendung; sie kann Effizienzgewinne und bessere Steuerungsleistungen ermöglichen. Werden Spielräume zur kosten- und qualitätsorientierten Organisation zu stark verengt, schwächt dies den wettbewerblichen Druck zur Produktivitätssteigerung. Zusätzlich schaffen neue arzneimittelbezogene Regulierungen (z. B. dynamische Herstellerabschläge) erhöhten administrativen Aufwand.

Statt mehr Regulierung braucht es besseren Wettbewerb, etwa dadurch, dass die Versicherten sich die finanziellen Ersparnisse eines Kassenwechsels nicht mehr mit dem Arbeitgebenden teilen müssen, oder durch einfachere Möglichkeiten des Kassenwechsels über ein offizielles Online-Portal. Auch könnten die Möglichkeiten der Kassen, Selektivverträge zu schließen, gestärkt werden. Ende des Jahres wird die FKG weitere Empfehlungen für mittel- und langfristig wirksame Strukturreformen vorlegen. Gefragt sind Anreizsysteme, die Beitragseffizienz mit Versorgungsqualität verbinden, und Rahmenbedingungen, die die GKV robust für eine alternde Gesellschaft aufstellen.

Prof. Dr. Mathias Kifmann
Universität Hamburg

© 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-2026-0076

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 307
JEL: C10, C80, A11

Forschungsdaten

Stärkung der Methodenforschung

Der Ruf aus der deutschen Wirtschaftswissenschaft ist eindeutig: Deutschland braucht ein Forschungsdatengesetz, das einen Zugang zu Mikrodaten, Registerdaten und verknüpften Verwaltungsdaten erlaubt, der in anderen europäischen Ländern längst üblich ist (Riphahn, 2023). Diese Forderung ist richtig und überfällig. Darüber hinaus ist eine bessere Datenverfügbarkeit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für bessere Politikberatung und letztendlich bessere Entscheidungen. Was in der Debatte fehlt, ist die Frage nach den Methoden.

Neue Datensätze stellen die empirische Wirtschaftsforschung vor fundamentale methodische Herausforderungen. Diese Datensätze – etwa aus digitalen Transaktionsregistern oder Steuererhebungen – sind hochdimensional und komplex und erfordern andere Schätz- und Inferenzverfahren, häufig basierend auf künstlicher Intelligenz und maschinellem Lernen, als die Datensätze, mit denen Wirtschaftsforscher:innen bisher arbeiten. Die Datenwelt hat sich fundamental verändert – die Methodenwelt muss mithalten. Elektronische Krankenakten, verknüpfte Arbeitsmarktdaten, Transaktionsdaten und weitere Datensätze eröffnen neue Forschungsmöglichkeiten, benötigen aber auch neue statistische und ökonometrische Methoden, um die richtigen Schlüsse aus den Daten zu ziehen. Da die meisten Fragen im Bereich der Politikberatung kausaler Natur sind, ist hier vor allem das neue Gebiet „Causal Machine Learning“ (Chernozhukov et al., 2019) von zentraler Bedeutung. Für eine fortgeschrittene Einführung in das Thema sei auf Chernozhukov et al. (2024) verwiesen.

Genau hier liegt ein strukturelles Problem in Deutschland. Während andere Länder, allen voran die USA, auch stark in die Entwicklung von methodischer Forschung investiert haben, fristet dieses Fach hierzulande ein Schattendasein. Lehrstühle, die sich der Entwicklung neuer ökonometrischer Methoden widmen, sind selten geworden. In Berufungsverfahren werden Stellen für (theoretische) Ökonometrie und neu geschaffene Positionen für Data Science systematisch durch angewandte Stellen besetzt. Diese Entwicklung ist nachvollziehbar: Angewandte Forschung erzeugt unmittelbar sichtbare Ergebnisse und für sie lassen sich leichter Gelder einwerben. Dennoch ist das kurzsichtig.

© 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.

Ohne methodische Grundlagenforschung fehlt der angewandten Wirtschaftsforschung das Fundament. Es ist naiv zu glauben, dass allein durch mehr Daten bessere Empfehlungen abgeleitet und bessere Entscheidungen getroffen werden können. Methodische Defizite in der empirischen Forschung können gravierende Folgen haben – nicht nur für die Wissenschaft, sondern für die Politik, die auf diese Forschung vertraut. Falsch identifizierte Kausaleffekte und falsch angewandte Methoden führen zu falschen politischen Schlussfolgerungen.

Neue Datenzugangsmöglichkeiten, wie sie das geplante Forschungsdatengesetz schaffen soll, werden dieses Problem nicht lösen – sie werden es verschärfen. Komplexere Daten erfordern Methoden, die diese Komplexität beherrschbar machen. Wenn die Forschungsgemeinschaft nicht in die Lage versetzt wird, diese Methoden zu entwickeln und kritisch zu hinterfragen, verpufft die Investition in bessere Dateninfrastruktur.

Was ist zu tun? Hochschulen und Förderinstitutionen sollten bei Berufungen und Förderprogrammen wieder stärker auf Methodenentwicklung in Ökonometrie, Statistik und Data Science statt auf reine Anwendung setzen. Das geplante Forschungsdatengesetz sollte durch ein flankierendes Programm zur Methodenförderung ergänzt werden – analog zu dem, was in anderen Ländern unter dem Label „statistical methodology“ oder „causal inference“ gezielt finanziert wird. Auch dem Verein für Socialpolitik kommt hier eine besondere Bedeutung zu, Methoden mehr in den Mittelpunkt zu rücken. Ein weiterer Punkt: Methodische Ausbildungsinhalte müssen auch in den wirtschaftswissenschaftlichen Studiengängen gestärkt werden, damit die nächste Generation empirischer Forscher:innen komplexe Datensätze kompetent analysieren kann.

Der politische Wille zur Verbesserung der Datenlage in Deutschland ist erkennbar, was eine große Chance darstellt. Es wäre ein Fehler, nicht darauf zu dringen, dass gleichzeitig die methodischen Voraussetzungen für deren sinnvolle Nutzung gesichert werden. Daten ohne Methoden sind wie ein Labor ohne Wissenschaftler. Deutschland braucht beides.

Prof. Dr. Martin Spindler
Universität Hamburg

Literatur

Riphahn, R. T. (2023). Datenzugang für Forschung – eine Einleitung. *Wirtschaftsdienst*, *103*(11), 728.

Chernozhukov, V., Luo, Y. & Spindler, M. (2019, 17. Juni). Korrelationen müssen auch kausal sein. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 16.

Chernozhukov, V., Hansen, C., Kallus, N., Spindler, M. & Syrgkanis, V. (2024). *Applied Causal Inference Powered by ML and AI*. CausalML-book.org.

DOI: 10.2478/wd-2026-0077

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 308

JEL: R31, R21, H53

Wohnungspolitik

Falsch gefördert

Bezahlbarer Wohnraum ist knapp. Für immer mehr Menschen wird Wohnen zu einer erheblichen finanziellen Belastung. Gleiches gilt für die öffentliche Hand: Für die Wohnungspolitik sind 2026 fast 36 Mrd. € veranschlagt – und damit knapp 10 Mrd. € mehr als noch zehn Jahre zuvor (Schulte et al., 2026). Wohnen bleibt trotzdem teuer. Die aktuelle Wohnungspolitik fördert diese Schieflage. Derzeit sind rund 80 % der öffentlichen Mittel für Maßnahmen der Subjektförderung bestimmt. Das heißt, Bund, Länder und Kommunen schließen über das Wohngeld und die Übernahme von Wohnkosten in der Grundsicherung Bezahlbarkeitslücken für bedürftige Haushalte. Fiskalisch dominant ist diese Form der Förderung erst seit 2005: Die Grundsicherungsreform ersetzte die einkommensbasierte Arbeitslosenhilfe durch einen Regelsatz plus Kosten der Unterkunft. Damit setzte ein erhebliches sozialpolitisches Finanzvolumen fortan wohnungspolitische Anreize. Aus wohnungspolitischer Perspektive ist die Subjektförderung vor allem teure Symptombekämpfung. Sie stellt Bezahlbarkeit durch Zuschüsse zu Mietzahlungen her, schafft damit jedoch keinen Quadratmeter tatsächlich bezahlbaren Wohnraums. In der Praxis kann sie bei einem unelastischen Angebot sogar kontraproduktiv sein, da eine staatliche Absicherung der kaufkräftigen Nachfrage Anreize für Preiserhöhungen im fiskalisch gestützten Mietmarktsegment setzt.

Die Entwicklung der Mietpreise im Grundsicherungssystem veranschaulicht diese Dynamik. In den letzten Jahren sind die Quadratmetermieten von Haushalten mit staatlich übernommenen Kosten der Unterkunft deutlich stärker gestiegen als die Mieten insgesamt (Schulte & Krahé, 2026). Die Fehlanreize der Subjektförderung sind dafür mitverantwortlich. Dies erzeugt gleich doppelten fiskalischen Kostendruck: Zunehmend angespannte Wohnungsmärkte vergrößern den Kreis der Anspruchsberechtigten und erhöhen bestehende Leistungsansprüche. Der Bedarf an Subjektförderung steigt weiter.

Eine fiskalisch nachhaltige Wohnungspolitik sieht anders aus. Im Gegensatz zur Subjektförderung kann Objektförderung strukturell bezahlbaren Wohnraum schaffen. Durch die Förderung des Wohnungsbaus kann sie gezielt die Angebotsseite beeinflussen. Im besten Fall trägt das dazu bei, Engpässe einzudämmen und Preise zu stabilisieren. Zumindest Letzteres gelingt im frei finanzierten Neubau aktuell kaum – dafür sind die erforderlichen Mieten zu hoch (Walberg et al., 2026). Besonders über den sozialen Wohnungsbau hingegen kann durch Objektförderung bedarfsgerechter Wohnraum im preisgünstigen Marktsegment entstehen. Eine Ausweitung der Objektförderung belastet öffentliche Haushalte zunächst ebenso wie weitere Aufwüchse in der Subjektförderung. Anders als die Subjektförderung setzt die Objektförderung aber am Ausgangsproblem an – und investiert damit in Bedingungen, die den Förderbedarf perspektivisch dämpfen können. Folglich ist es ein Schritt in die richtige Richtung, dass der soziale Wohnungsbau wieder verstärkt gefördert wird. Zugleich ist unklar, ob diese Trendwende ausreicht. Einerseits bleiben die Objektfördervolumina historisch betrachtet niedrig. Andererseits hat sie ein Zeitproblem: Sie wirkt nur in der mittleren Frist. Bis sich Fördermittel in materielle Verbesserungen der Wohnraumversorgung übersetzen, können Jahre vergehen. Die Objektförderung verspricht also keine kurzfristige Lösung.

Aktuell verspricht sie auch keine langfristige. Denn seit dem Ende der Wohnungsgemeinnützigkeit 1990 erhält sich der soziale Wohnungsbau nur durch einen permanenten Mitteldurchlauf: Die Fördermittel erkaufen nur eine befristete soziale Zwischennutzung, danach gelten wieder reguläre Marktmieten. Die jüngsten Mittelaufwüchse verlangsamen daher in erster Linie ein weiteres Abschmelzen des preisgebundenen Bestands. Um unterm Strich mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, wäre ein stärkeres Wachstum der Objektförderung notwendig, unter Umständen zusammen mit einer Weiterentwicklung der 2025 in Kraft getretenen wiedereingeführten Wohngemeinnützigkeit. Fiskalisch wird das herausfordernd. Aber ohne eine strategische Neuausrichtung verharrt die Wohnungspolitik weiterhin in einer Sackgasse, in der Subjektförderung teurer und Wohnen trotzdem nicht günstiger wird. Für eine Wohnungspolitik, die bezahlbaren Wohnraum schafft und dabei langfristig selbst bezahlbar bleibt, braucht es Gestaltungswillen und einen langen Atem.

Sara Schulte
Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen

Literatur

Schulte, S. & Krahé, M. (2026). *Eine kurze Fiskalgeschichte der deutschen Wohnungspolitik. Von Objekt- zu Subjektförderung und zurück?* Dezernat Zukunft.

Schulte, S., Krahé, M., Kockrow, N. & Li, A. (2026). *Wohnraumförderung in Deutschland (1965-2026)* [Datensatz].

Walberg, D., Gniechwitz, T., Wientzek, D., Von Bodelschwingh, A., Enders, K., Bahls, M., Grünky, J. & Halstenberg, M. (2026). *Wohnungsbau in Deutschland: Bedarf und Erleichterung*. Bauforschungsbericht, Nr. 93. ARGE; RegioKontext.

© 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-2026-0078

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 309
JEL: J22, J26, J81, J16

Arbeitszeitpolitik

Länger arbeiten – nicht so einfach!

Bundeskanzler Merz hat gefordert, dass in Deutschland wegen der demografischen Entwicklung länger gearbeitet werden soll. Sein Appell ist leichter gesagt als getan. Denn die Frage, wie die durchschnittliche Arbeitszeit gesteigert werden soll, ließ er unbeantwortet. Im Prinzip kommen zwei Wege infrage: Entweder eine Verlängerung der Lebens- oder der Wochenarbeitszeit. Lässt man die erste Variante zunächst außer Acht, dann kann man die Arbeitszeit entweder der Voll- oder der Teilzeitbeschäftigten erhöhen oder natürlich auch die beider Gruppen. Selbst unter Status-quo-Bedingungen besteht bei beiden durchaus Spielraum. Das gilt in regulatorischer Hinsicht sowie mit Blick auf die Zeitpräferenzen.

Wie eine Befragung von Betriebsräten aus dem Jahr 2025 zeigt, sind Verlängerungen der Regelarbeitszeit in 38 % der mitbestimmten Betriebe möglich (zur methodischen Beschreibung siehe Brehmer, 2024). Gut die Hälfte dieser Betriebe nutzte die Regelungen und verlängerte die Arbeitszeit für jeden vierten Beschäftigten, weit überwiegend in den höheren und mittleren Qualifikationsgruppen. Als wichtigste Gründe nannten die Betriebsräte angebots- und nachfrageseitige Faktoren: Dazu zählen die Wünsche der Beschäftigten, länger arbeiten zu wollen, die Anpassung des Personaleinsatzes an saisonal veränderte Nachfrage und der Fachkräftemangel. Generell ist jedoch der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, der längere Arbeitszeiten präferiert, mit 8 % gering (Kötter & Backhaus, 2025).

Potenzial für längere Arbeitszeiten besteht auch bei Teilzeitbeschäftigten. Wiederholt haben Befragungen aufgezeigt, dass ein Teil von ihnen gerne länger arbeiten möchte: gut 10 % der männlichen und 7 % der weiblichen Teilzeitbeschäftigten (Rengers & Körner, 2026), selbst Mütter mit Kindern (Bujard & Kleinschrot, 2024). Allerdings gelingt es nur einem Teil der Teilzeitbeschäftigten, die gewünschte Arbeitszeit zu realisieren (Kötter & Backhaus, 2025) und häufig nur durch einen Betriebswechsel (Seifert et al., 2016). Es ist dann Sache der Betriebe, den Arbeitszeitwünschen auch nachzukommen.

© 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.

Weitgehend übersehen in der Debatte über längeres Arbeiten bleiben die Erwerbsminderungsrenten. Ein nicht unerhebliches Potenzial an zusätzlichen, gut ausgebildeten und eingespielten Arbeitskräften ließe sich mobilisieren, wenn es gelänge, die Zugangszahlen zu senken und das Renteneintrittsalter in Erwerbsminderung hinauszuschieben. Gut jeder siebte Rentenzugang erfolgt wegen einer Erwerbsminderung, hauptsächlich aufgrund psychischer und physischer Verschleißerkrankungen, und das bei einem Durchschnittsalter von gut 54 Jahren bei Männern und 53 Jahren bei Frauen (DRV, 2025). Der Schlüssel für gesundheitsfördernde Arbeitsbedingungen liegt wesentlich in den Händen der Betriebe. Entsprechende Initiativen vertragen sich jedoch nicht mit Ansätzen, die Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten zu verlängern: Letztere drohen Belastungen und gesundheitliche Beeinträchtigungen zu steigern und den Zugang zu Erwerbsminderungsrenten zu erhöhen, statt zu senken.

Darüber hinaus bleibt jedoch die generelle Frage, inwieweit die Beschäftigten und die Gesellschaft als Ganzes bereit sind, den Preis für verlängerte Arbeitszeiten von Vollzeitbeschäftigten hinzunehmen. Dieser Preis wäre ein weitgehender Verzicht auf eine egalitärere Verteilung von Care-Arbeit sowie auf mehr Zeit für Familie, auf Ehrenamt, Weiterbildung und andere Aktivitäten. Zudem drohen längere Arbeitszeiten von vollzeitbeschäftigten Männern die Versuche von teilzeitbeschäftigten Frauen, länger zu arbeiten, zu konterkarieren. Das bestehende Anderthalb-Ernährermodell würde zementiert.

Hartmut Seifert
ehemals Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Literatur

Brehmer, W. (2024). Methodik der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung. *WSI-Mitteilungen*, *77*(6), 458–466.

Bujard, M. & Kleinschrot, L. (2024). Wie viel sollten Mütter und Väter arbeiten? Idealvorstellungen variieren in und nach der Rushhour des Lebens. *Bevölkerungsforschung Aktuell*, *45*(1), 4–9.

DRV – Deutsche Rentenversicherung. (2025). *Rentenversicherung in Zeitreihen* (DRV-Schriften, Band 22).

Kötter, J. & Backhaus, N. (2025). *Arbeitszeitwünsche in Deutschland: Verbreitung, gesundheitliche Implikationen und Veränderungsdynamiken*. baua: Bericht kompakt. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Rengers, M. & Körner, T. (2026). Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünsche von Männern (und Frauen) – Anhaltspunkte zu Potenzialen für die Gleichstellung. *Wirtschaft und Statistik, 1*, 68–86.

Seifert, H., Holst, E., Matiaske, W. & Tobsch, V. (2016). Arbeitszeitwünsche und ihre kurzfristige Realisierung. *WSI-Mitteilungen*, *69*(4), 300–308.

DOI: 10.2478/wd-2026-0079

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 310

JEL: E42, E58, F33

Euro

Autonomie braucht Stablecoins

Die gegenwärtigen geopolitischen Verwerfungen haben Europas strategische Autonomie an die Spitze der Politikagenda gerückt. Aus wirtschaftspolitischer Perspektive bedeutet dies, die europäische Wirtschaft weniger anfällig für die Einflussnahme ausländischer Akteure zu machen. In der Geld- und Währungspolitik ist oft von monetärer Souveränität die Rede. Diese wird meist binnenwirtschaftlich verstanden als die Fähigkeit der (Europäischen) Zentralbank, Preis- und Finanzstabilität im Euroraum zu gewährleisten. Eine notwendige Bedingung dafür ist, dass der Euro seine Rolle als Wertaufbewahrungs- und Zahlungsmittel sowie als Wertmaßstab erfüllen kann.

Unmittelbar wohlfahrtsrelevant und damit wichtig für die strategische Autonomie Europas ist jedoch auch die internationale Stellung des Euro – auch weil die dominante Position des US-Dollars aus europäischer Sicht inzwischen wohl neu bewertet werden muss. Ob zum Beispiel der Außenhandel in heimischer Währung fakturiert wird, ist maßgeblich für die Auswirkungen von Wechselkursschwankungen auf Preise und Produktion. Und in Krisenzeiten benötigen Europas globale Banken kurzfristig Dollar-Liquidität; die europäische Finanzstabilität ist somit von der US-Notenbank abhängig. Ob die Federal Reserve weiterhin ihre Funktion als globaler „Lender of Last Resort“ wahrnehmen kann und wird, steht nicht mehr außer Zweifel.

Im Zeitalter des digitalen Geldes stellen in US-Dollar denominierte Stablecoins ($-SCs) eine Bedrohung für beide Dimensionen der monetären Stellung Europas dar. Stablecoins sind neue digitale Zahlungsmittel, die auf Distributed-Ledger-Technologie basieren (meint dezentral gespeicherte, gemeinsam genutzte Datenbanken, die Transaktionen oder Informationen auf vielen Computern gleichzeitig aufzeichnen, und zwar ohne zentrale Kontrollinstanz) und deren Wert 1:1 an gesetzliche Zahlungsmittel (meist den Dollar) gekoppelt ist. Ihr Vorteil liegt in der Beschleunigung, Flexibilisierung und Vereinfachung des Zahlungsverkehrs. Effizienzgewinne lassen sich vor allem im internationalen Zahlungsverkehr erzielen.

Die Europäische Zentralbank argumentiert, dass der Digitale Euro (D-€) die strategische Autonomie Europas in der monetären Sphäre verteidigen kann. Intern ist jedoch aufgrund des avisierten Designs des D-€ nicht gewährleistet, dass er eine – wenn auch nur teilweise – „digitale Dollarisierung“ verhindern kann. Ein wohl niedriges Haltelimit wird die Wertspeichereigenschaft schmälern, und Einschränkungen für Unternehmen dürften auch die Zahlungsmittelfunktion beschneiden.

Zur Verteidigung der internationalen Position des Euro ist der D-€ schon grundsätzlich kaum in der Lage. Sein Gebrauch macht wohl dort Halt, wo sein Status als gesetzliches Zahlungsmittel endet. Ob er auch außerhalb des Euroraums zirkulieren könnte, ist eine offene Frage des EU-Rechts bzw. würde Interoperabilität mit anderen digitalen Zentralbankwährungen erfordern.

Aus funktionaler Sicht kann der D-€ wichtige „Use Cases“ für Stablecoins nicht befriedigen: Fakturierung und Abwicklung grenzüberschreitenden Güterverkehrs; Zugang zu stabiler Fremdwährung in Ländern mit unterentwickelten Bankensystemen und Währungsinstabilität; Rücküberweisungen. Aufgrund der für internationale Währungen wichtigen Netzwerkeffekte kann für den Euro der Verlust von „Marktanteil“ in einigen Funktionen – z. B. Rücküberweisungen – auch Einbußen in anderen Bereichen, etwa im Bankenverkehr, bedeuten.

Die US-Regierung macht keinen Hehl daraus, $-SCs als Vehikel für die weitere internationale Verbreitung des Dollars zu nutzen („Kryptomerkantilismus“). Wenn sich $-SCs international durchsetzen sollten, könnte dies mit einer Erosion der Stellung des Euro einhergehen. Setzt Europa also ausschließlich auf den D-€, droht die Gemeinschaftswährung international an Bedeutung zu verlieren.

Euro-denominierte Stablecoins (€-SCs) können in beiden Dimensionen Abhilfe schaffen: innerhalb des Euroraums einer digitalen Dollarisierung vorbeugen; außerhalb des Euroraums bieten sie den Wirtschaftssubjekten die Möglichkeit, weiterhin Euro zu halten. D-€ und €-SCs können zudem komplementär sein: D-€ als Staatsgeld stellt den Stabilitäts- und Vertrauensanker dar, während €-SCs und tokenisierte Bankeinlagen private Innovation und elastische Geldschöpfung ermöglichen.

Die US-Gesetzgebung hat sich in der Sache staatliches versus privates digitales Geld ausschließlich für Privatgeld entschieden, indem sie digitales Zentralbankgeld verboten hat. Die EU sollte stattdessen die technologischen und regulatorischen Rahmenbedingungen schaffen, die ein hybrides System ermöglichen.

Spyros Andreopoulos, Ph.D.
Thin Ice Macroeconomics

© 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-2026-0080

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 311
JEL: Q48, Q54

Eine Zukunft für die Klimapolitik

Die Klimawende gerät unter Druck. Die Verknappung des CO_2-Ausstoßes kommt im Geldbeutel an. Fossile Energie wird zudem durch geopolitische Unsicherheiten teurer, und die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie leidet unter der ungleichen Lastenverteilung bei der globalen Bekämpfung des Klimawandels. Dieses Zeitgespräch sucht Antworten auf die relevantesten klimapolitischen Fragestellungen: Wie kann der europäische CO_2-Zertifikatehandel eine Erfolgsgeschichte bleiben? Welche Möglichkeiten gibt es, damit die Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität keine Nachteile im globalen Handel erleidet? Wie sieht ein kluger Politikmix aus CO_2-Bepreisung, gezielter Förderung grüner Technologien und verlässlichen Regeln aus, der Klimaschutz und Wachstum gleichzeitig ermöglicht?

Energiewende unter neuen Realitäten: zwischen Resilienz, Kosten und Wettbewerb

Veronika Grimm, Technische Universität Nürnberg (UTN); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft); Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

Ein Kompass für die Reform des europäischen Emissionshandels

Michael Pahle, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK)

Klimaziele und Wachstum vereinbaren: Bedeutung der Energieproduktivität

Oliver Holtemöller, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Christoph Schult, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Grenzausgleich für die EU-Klimapolitik: Optionen und ihre ökonomischen Wirkungen

Gabriel Felbermayr, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO); Wirtschaftsuniversität Wien

Friedrich Lührs, Stiftung Familienunternehmen, München

Hendrik Mahlkow, Universität Kiel; Kiel Institut für Weltwirtschaft

Johannes Müller, Stiftung Familienunternehmen, München

Isabel Pham, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO); Wirtschaftsuniversität Wien

Robin Sogalla, Universität Mannheim

Joschka Wanner, Julius-Maximilians-Universität, Würzburg

Klimaschutz zwischen ökonomischer und politischer Rationalität

Thieß Petersen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Klimapolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa

Nikola Brandt, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Berlin

Robert Grundke, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris

Martin Borowiecki, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris

Title: *A future for climate policy*

Abstract: *The climate transition is coming under pressure. The reduction in CO_2 emissions is hitting people's wallets. Moreover, fossil fuels are becoming more expensive due to geopolitical uncertainties, and the competitiveness of domestic industry is suffering as a result of the unequal distribution of the burden in the global fight against climate change. This Zeitgespräch seeks answers to the most pressing questions on climate policy.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0081

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 312-319

JEL: Q48, Q54, H54

Veronika Grimm

Energiewende unter neuen Realitäten: zwischen Resilienz, Kosten und Wettbewerb

Die Klimapolitik in Deutschland und Europa basiert auf Annahmen, die unter den neuen geopolitischen, ökonomischen und technologischen Rahmenbedingungen nicht mehr tragfähig sind. Ohne ein Umdenken droht die EU, ihre eigenen Ziele zu gefährden. Dieser Beitrag zeigt auf, wie gestiegene Kosten, verschärfter globaler Technologiewettbewerb und sicherheitspolitische Herausforderungen die Anforderungen an die Ausgestaltung der Energiewende verändern. Argumentiert wird, dass nicht die Ziele der Transformation infrage gestellt werden sollten, sondern die Organisation des Übergangspfades stärker an Effizienz, Resilienz und realistischen Entwicklungspfaden ausgerichtet werden muss. Dazu müssen Versorgungssicherheit, systemische Koordination und pragmatische Brückenlösungen stärker in den Mittelpunkt politischer Entscheidungen rücken. Der Beitrag skizziert für sieben konkrete Handlungsfelder, wie Energie-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik besser verzahnt werden können, um Klimaschutz, Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz gleichermaßen zu stärken.

Im Zuge der geopolitischen Veränderungen und der wiederholten Energiekrisen der vergangenen Jahre folgt die deutsche und europäische Klimapolitik derzeit einem gefälligen Narrativ: Die Energiewende sei nicht nur klimapolitisch geboten, sondern zugleich die richtige Antwort auf geopolitische Spannungen. Sie solle beschleunigt werden, um die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern schneller zu beenden. In der Diskussion geht es dabei aber oft nur um die wenig kontroversen Elemente, wie den Ausbau der Erneuerbaren Energien oder von Batteriespeichern. Die noch für viele Jahre anhaltende Abhängigkeit von fossiler Energie wird weniger in den Blick genommen.

Die Argumentation stützt sich auf zahlreiche Studien, die zeigen, wie eine Transformation hin zur Klimaneutralität gelingen kann. Allerdings zeigt eine jüngst vorgelegte Metaanalyse des Energiewirtschaftlichen Instituts (EWI) und von BET (2025), dass die tatsächliche Entwicklung schon heute hinter den Transformationspfaden der normativen Studien (die eine Erreichung der Klimaziele unterstellen) zurückbleibt. Viele Analysen beruhen auf Annahmen, die unter den heutigen geopolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen nur noch eingeschränkt gültig sind. Höhere Zinsen, gestiegene Rohstoff- und Materialkosten, fragile Lieferketten und ein zunehmender globaler Technologiewettbewerb prägen die neue Realität (Feld et al., 2025; Grimm et al., 2025). Zugleich sind staatliche Handlungsspielräume eingeschränkt, da fiskalische Spielräume für die Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Anspruch genommen werden müssen (SVR Wirtschaft, 2025).

Ein Umdenken in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion ist daher dringend geboten, denn die Klimarisiken sind unverändert. Noch prägen jedoch bestehende Strategien die Diskussion, die den neuen Realitäten nur unzureichend Rechnung trägt. Die zu erwartenden Kosten der Transformation dürften allerdings deutlich höher ausfallen als noch vor einigen Jahren angenommen. Der Ausbau Erneuerbarer Energien, der Netze, der Speicher, der notwendigen Backup-Kapazitäten sowie der Wasserstoff-Hochlauf erfordern erhebliche Investitionen, die unter den aktuellen Rahmenbedingungen schwerer zu finanzieren sind. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Stabilität und Resilienz des Energiesystems.

Prof. Dr. Veronika Grimm ist Professorin an der Technischen Universität Nürnberg (UTN) und Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) sowie der Expertenkommission zum Monitoring der Energiewende.

© 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.

Letztlich müssen die Kosten der Transformation von den Endverbrauchern getragen werden – entweder direkt über Energiepreise oder indirekt über Umlagen oder höhere Steuern. Der Übergang zur Klimaneutralität ist damit nicht nur eine Frage des Zielbilds, sondern vor allem eine Frage eines realistisch gestalteten, abgesicherten und effizienten Transformationspfads.

Nicht das Ziel der Klimaneutralität sollte in Frage gestellt werden, sondern die konkrete Ausgestaltung der Energiewende. Unter den veränderten Rahmenbedingungen kommt es stärker denn je darauf an, die Transformationsphase der kommenden Jahrzehnte effizient zu organisieren, kostengünstige Optionen entlang des Transformationspfads zu nutzen und die verschiedenen Systemkomponenten – Erzeugung, Netze, Speicher und flexible Kapazitäten – zeitlich und strukturell besser aufeinander abzustimmen.

Fundamentale Veränderungen im globalen Umfeld: Geopolitik und Technologiewettbewerb

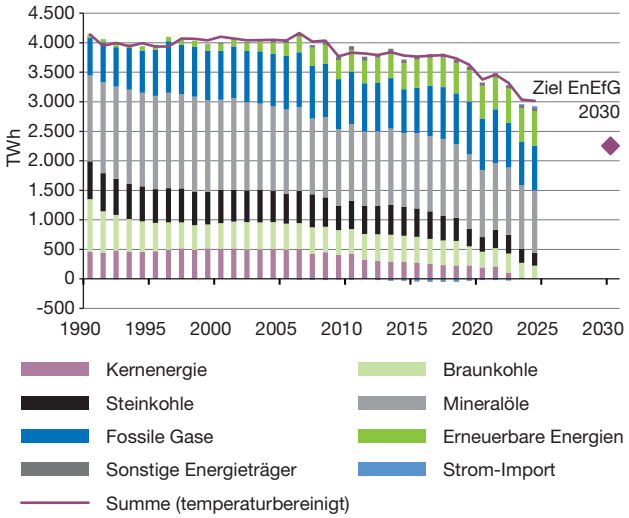
Die aktuellen geopolitischen Entwicklungen markieren keinen temporären Wandel, sondern einen strukturellen Bruch. Wir erleben eine zunehmende geopolitische Blockbildung und eine verschärfte strategische Konkurrenz zwischen den USA und China, wobei Energieversorgung und technologische Fähigkeiten zentrale Machtfaktoren darstellen. Der globale Technologiewettbewerb – insbesondere im Bereich der Künstlichen Intelligenz – macht Energieverfügbarkeit und -kosten zu entscheidenden Standortfaktoren.

Deutschland und Europa stehen in dieser Situation besonders unter Druck: Es gelingt bislang weder, im technologischen Wettbewerb hinreichend aufzuschließen, noch gelingt es, die wirtschaftliche Dynamik nachhaltig zu stärken (Feld et al., 2025; Grimm et al., 2025). Angesichts der geopolitischen Entwicklungen und der Bedeutung von günstiger Energie im globalen Technologiewettbewerb sollten die Kosten und Risiken der Energiewende, sowie die Anforderungen an ihre Ausgestaltung grundlegend neu bewertet werden. Ein besonderes Augenmerk muss dabei der Stabilität und Resilienz des Energiesystems in den kommenden, sicherheitspolitisch herausfordernden Jahren gelten.

Fossile Abhängigkeiten bleiben noch lange Realität

Vor diesem Hintergrund sollte der Tatsache deutlich mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, dass Europa und insbesondere Deutschland auch mittelfristig in erheblichem Maße auf fossile Energieträger angewiesen bleiben. Bisher basieren nur etwa 20 % der deutschen Primärenergieversorgung auf Erneuerbaren Energien (Abbildung 1).

Abbildung 1
Primärenergieverbrauch in Deutschland und Verbrauchsziel gemäss Energieeffizienzgesetz 2030



Quelle: EEM (2025).

Die ambitionierten Ziele zur Reduktion des Energieverbrauchs bis zum Jahr 2030, die das Energieeffizienzgesetz vorsieht (vgl. den rosa Diamanten in Abbildung 1), sind unter Fortschreibung bisheriger Effizienzfortschritte nur im Zusammenhang mit einem beträchtlichen Rückgang der Wirtschaftsleistung, etwa durch eine Deindustrialisierung, zu erreichen (Fuest, 2023).

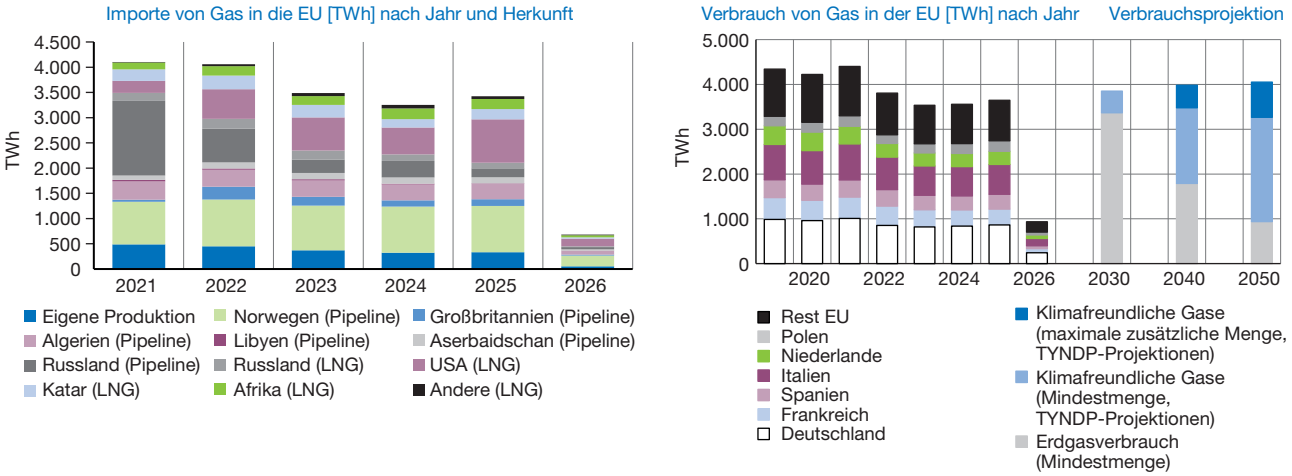
Zwar ist es im Zuge der Energiekrise nach dem russischen Angriff auf die Ukraine gelungen, die Abhängigkeit von russischem Gas deutlich zu reduzieren (Abbildung 2, links) und den Gasverbrauch in der EU deutlich zu senken (Abbildung 2, rechts). Die vorliegenden Projektionen zeigen jedoch, dass Gas auch in den kommenden Jahrzehnten eine wichtige Rolle für die Energieversorgung spielen wird (Abbildung 2, rechts). Die Abkehr von fossilen Energieträgern soll dabei durch klimafreundliche Alternativen gelingen – insbesondere durch den zunehmenden Einsatz von Wasserstoff und darauf basierende Energieträger. Diese Transformation dürfte aber unter den veränderten Rahmenbedingungen langsamer und schwieriger verlaufen als bisher angenommen. Importabhängigkeiten werden dadurch auch nicht beendet, da auch ein großer Teil des Wasserstoffs und der darauf basierenden Energieträger importiert werden muss (Grimm, 2023; Albuscheit et al., 2025).

Resilienz in der Transformationsphase

Ein zentraler Schwachpunkt der bisherigen Energiepolitik lag darin, dass der Fokus stark auf den Zielzustand der

Abbildung 2

Herkunft (Import und Produktion) von Gas (ab 2021), Verbrauch von Gas in der Europäischen Union (2019 bis 2026) und Verbrauchsprojektion (2030, 2040, 2050)



Quelle: Albuscheit et al. (2026).

Klimaneutralität gelegt wurde, während die Anforderungen an den Übergang selbst zu wenig Beachtung fanden. Versorgungssicherheit, Preiswürdigkeit und Systemresilienz auf dem Weg zum Ziel sind jedoch keine nachgelagerten Aspekte, sondern Voraussetzungen dafür, dass die Transformation überhaupt gelingen kann. Gerade in einer Phase, in der die fluktuierende Erzeugung Erneuerbarer Energien zusätzliche Systemkomponenten zur Sicherstellung der Versorgung erfordert (Hirth, 2013; Ueckerdt et al., 2013; Grimm, Oechsle et al., 2024; Grimm, Lang et al., 2026) und Energieträger wie beispielsweise Wasserstoff erst im Aufbau begriffen sind (Grimm, 2023; Albuscheit et al., 2025), kommt der Absicherung des Systems im Übergang eine entscheidende Rolle zu.

Dabei werden fossile Energieträger wie Erdgas auf absehbare Zeit eine zentrale Funktion als Brückentechnologie und Backup übernehmen müssen, um Schwankungen auszugleichen und Versorgungslücken zu vermeiden. Zwar können Batteriespeicher kurzfristige Schwankungen ausgleichen, sie sind jedoch aufgrund ihrer begrenzten Speicherdauer nicht in der Lage, längere Perioden geringer erneuerbarer Erzeugung – etwa mehrtägige Dunkelflauten – zuverlässig abzusichern (Grimm, Oechsle et al., 2024; Grimm, Lang et al., 2026). Eine Strategie, die diese Realität ausblendet oder lediglich als Übergangsphänomen behandelt, läuft Gefahr, die Stabilität und Preiswürdigkeit des Gesamtsystems zu gefährden.

Hinzu kommt, dass ein frühzeitiger Fokus auf ausschließlich vollständig klimaneutrale Technologien im Übergang zu erheblichen Mehrkosten führen kann (Farhang-Damghani et al., 2025; Egerer et al., 2023). Solange diese Technologien noch nicht in ausreichendem Umfang verfügbar und wettbewerbsfähig sind, drohen unnötig hohe Systemkosten. Zudem besteht die Gefahr, dass bei einer zu starken Fokussierung auf solche Lösungen die notwendigen Mengen nicht schnell genug bereitgestellt werden können, um den Aufbau der erforderlichen Infrastrukturen wirtschaftlich zu rechtfertigen (Albuscheit et al., 2025). Dies kann den Hochlauf zusätzlich verzögern und zu Ineffizienzen im Gesamtsystem führen.

Allerdings zeigt sich ein politökonomisches Muster: Maßnahmen, die unmittelbar auf Klimaneutralität einzahlen, sind politisch leichter vermittelbar und stoßen auf größere Akzeptanz. Die für den Übergang notwendigen pragmatischen Lösungen – etwa zunächst mit fossilem Gas betriebene zusätzliche Kraftwerke, die Förderung von eigenen Erdgasvorkommen oder Carbon Capture and Storage-Technologien – sind hingegen politisch schwieriger durchzusetzen, obwohl sie zum Teil sogar für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems unverzichtbar sind (EEM, 2025; Grimm, Oechsle et al., 2024; Grimm, Lang et al., 2026; Pfeiffer et al., 2024).

Resilienz im Transformationsprozess erfordert eine systemische und kosteneffiziente Ausgestaltung der Energiewende. Entscheidend ist, nicht einzelne Komponenten isoliert voranzutreiben, sondern das Energiesystem als Ganzes so zu entwickeln, dass es auch unter ungünstigen Bedingungen zuverlässig funktioniert.

Ein einseitig beschleunigter Ausbau von Erneuerbaren Energien und Batteriespeichern ohne ausreichende Berücksichtigung von Netzen und flexiblen Kapazitäten (insbesondere der Gaskraftwerke und der gesicherten Versorgung mit Erdgas in den kommenden Jahren) kann diese Systemstabilität gefährden und zu unnötig hohen Kosten führen.

Eine effizient organisierte und systemisch konsistente Transformation kann umgekehrt selbst einen wichtigen Beitrag zur Resilienz leisten. Voraussetzung ist, dass der Ausbau der verschiedenen Systemkomponenten – Erzeugung, Netze, Speicher und flexible Kapazitäten – besser koordiniert erfolgt und die entstehenden Systemkosten stärker in den Blick genommen werden.

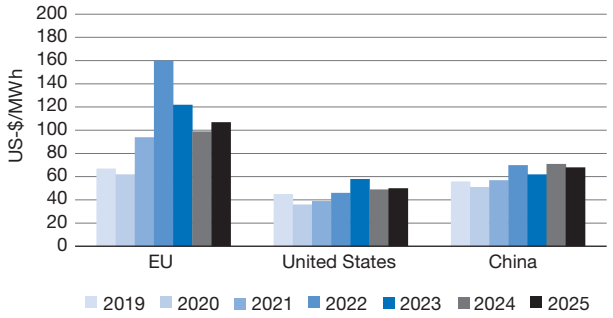
Energie als Voraussetzung für Wachstum und technologischen Fortschritt

Diese energiepolitischen Herausforderungen sind eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands verknüpft. Seit mehreren Jahren zeigt sich eine schwache Wachstumsdynamik, während zugleich zentrale Industriezweige unter Druck geraten (Feld et al., 2025; Grimm et al., 2025). Ein wesentlicher Faktor sind die im internationalen Vergleich hohen Energiepreise sowie bestehende Abhängigkeiten bei der Energieversorgung, die die Produktionskosten erhöhen, Investitionen hemmen und die wirtschaftliche Resilienz beeinträchtigen. Zwar können staatliche Maßnahmen wie ein Industriestrompreis kurzfristig entlasten, doch sind solche Eingriffe angesichts begrenzter fiskalischer Spielräume keine dauerhafte Lösung und reduzieren die Abhängigkeiten auch nicht. Das antizipieren auch die Unternehmen, die ohne strukturelle Maßnahmen andernorts investieren.

Während Deutschland unter hohen Energiekosten leidet, gewinnt die Verfügbarkeit günstiger und verlässlicher Energie im globalen Technologiewettbewerb zunehmend an Bedeutung. Insbesondere die rasante Entwicklung im Bereich der Künstlichen Intelligenz geht mit einem stark steigenden Energiebedarf einher (IEA, 2025a). Länder wie die USA und China reagieren darauf mit einem massiven Ausbau ihrer Energieinfrastruktur – auch unter Einbeziehung fossiler und nuklearer Kapazitäten –, um sich im Technologiewettbewerb zu behaupten (IEA, 2025b, Abbildung 3).

Für Deutschland bedeutet dies: Energiepolitik ist nicht nur Klimapolitik, sondern in wachsendem Maße auch Industrie- und Technologiepolitik. Historisch ist das keine neue Erkenntnis. Günstige und verlässliche Energie war stets eine Grundlage industrieller Entwicklung; diese Perspektive stand in Deutschland und Europa zuletzt

Abbildung 3
Geschätzter Industriestrompreis für große Industriekunden in energieintensiven Branchen



Quelle: IEA (2026).

jedoch nicht im Vordergrund. Die aktuelle Bundesregierung rückt diesen Zusammenhang nun wieder stärker in den Fokus (Reiche, 2026) – zurecht. Eine wettbewerbsfähige Energieversorgung verhindert weitreichende Verluste an industrieller Substanz und ist zugleich die Grundlage technologischer Anschlussfähigkeit.

Energie ist auch Sicherheitspolitik

Neben ökonomischen und technologischen Aspekten hat die Energiepolitik auch eine sicherheitspolitische Dimension, die dringend berücksichtigt werden muss. Eine verlässliche Energieversorgung ist nicht nur Voraussetzung für wirtschaftliche Stabilität, sondern auch für die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Verteidigungsfähigkeit eines Landes. Die Bundeswehr ist ebenso wie kritische Infrastrukturen auf eine sichere und jederzeit verfügbare Energieversorgung angewiesen.

Im Zuge der geopolitischen Veränderungen verändern sich nicht zuletzt die Anforderungen an die Resilienz des Energiesystems. In einer geopolitisch fragmentierten Welt steigt die Bedeutung von Versorgungssicherheit, Redundanz und Schutz vor externen Schocks. Energieinfrastruktur wird zunehmend zu einem strategischen Ziel, während Abhängigkeiten von einzelnen Lieferländern sicherheitspolitische Risiken darstellen.

Vor diesem Hintergrund kann Energiepolitik nicht länger hauptsächlich im Zusammenhang mit der Klimapolitik betrachtet werden. Sie muss integraler Bestandteil einer umfassenden Sicherheitsstrategie sein. Ein Energiesystem, das zwar langfristig klimaneutral, kurz- und mittelfristig jedoch anfällig für Störungen ist, würde den unmittelbaren sicherheitspolitischen Anforderungen nicht gerecht werden. Ziel muss daher ein System sein, das

sowohl klimaverträglich als auch robust gegenüber geopolitischen und technologischen Risiken ist.

Handlungsfelder für die Energie- und Klimapolitik

Die veränderten Rahmenbedingungen erfordern keine Abkehr von dem Ziel einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft, wohl aber eine Anpassung der Strategien zur Zielerreichung. Entscheidend ist es, den Übergang zur Klimaneutralität stärker entlang von Systemkosten und Resilienz zu organisieren. Dies setzt voraus, Zielbilder und tatsächliche Entwicklungspfade konzeptionell klarer zu unterscheiden und politische Entscheidungen konsequent an der kontinuierlichen Funktionsfähigkeit und der Kosteneffizienz des Gesamtsystems auszurichten.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse lassen sich mehrere zentrale Handlungsoptionen ableiten, die für eine resiliente und kosteneffiziente Ausgestaltung der Transformation entscheidend sind.

1. Stärkere Ausrichtung der Energiewende an Effizienz- und Systemkosten

Die Ausgestaltung der Energiewende sollte konsequenter an Effizienzgesichtspunkten und den tatsächlichen Systemkosten orientiert werden. Dazu gehört, bestehende Förderinstrumente regelmäßig zu überprüfen und dort zurückzuführen, wo Technologien inzwischen wettbewerbsfähig sind und keine dauerhafte Unterstützung mehr benötigen. Gleichzeitig sollten Marktmechanismen gestärkt werden, damit Knappheiten und Standortunterschiede stärker zur Grundlage von Investitionsentscheidungen werden – etwa durch eine regional differenziertere Preisbildung im Strommarkt (Bichler et al., 2024).

Zudem erfordert eine kosteneffiziente Transformation eine bessere zeitliche Abstimmung der verschiedenen Ausbaupfade. Ziel sollte nicht eine Verlangsamung der Energiewende sein, sondern eine gezielte Beschleunigung in den Bereichen, in denen bislang Engpässe bestehen – insbesondere bei Netzen, Digitalisierung und dem Zubau flexibler Kapazitäten. Eine solche Synchronisierung des Hochlaufs der Systemkomponenten kann dazu beitragen, Ineffizienzen zu vermeiden und die Gesamtkosten der Transformation zu begrenzen, ohne das Ambitionsniveau grundsätzlich in Frage zu stellen.

2. Versorgungssicherheit im Übergang gewährleisten

Die zunächst fortbestehende Abhängigkeit von fossilen Energieträgern erfordert – insbesondere bei Erdgas – eine aktive Strategie zur Sicherung der Versorgung. Wichtige Elemente einer Strategie sind die Diversifizierung der Bezugsquellen, der Abschluss langfristiger Lieferverträge sowie der Aufbau strategischer Reserven. Auch die Förderung und Nutzung eigener Ressourcen sollte ergebnisoffen geprüft werden (Grimm, Haucap et al., 2026).

Erdgas wird auf absehbare Zeit eine zentrale Rolle für die Stabilität des Energiesystems spielen – sowohl zur Absicherung der Stromversorgung als auch für industrielle Anwendungen (Abbildung 2, rechts). Eine Strategie, die diese Realität ausblendet oder als kurzfristiges Übergangsphänomen behandelt, unterschätzt die Risiken für Versorgungssicherheit und Systemstabilität.

In der Vergangenheit ist der Abschluss langfristiger Lieferverträge häufig an klimapolitischen Erwägungen gescheitert. Dahinter stand die Annahme, dass der Gasbedarf in absehbarer Zeit deutlich zurückgehen und langfristige Bindungen daher vermieden werden sollten (Die Welt, 2022). Diese Einschätzung kann sich vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen als zu optimistisch erweisen und die Absicherung der Versorgung erschweren.

3. Wasserstoff realistisch einordnen

Der erwartete Hochlauf von Wasserstoff und darauf basierenden Energieträgern, ohne den die Klimaneutralität nicht erreichbar ist, verläuft aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen deutlich langsamer als bisher angenommen (EEM, 2025). Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, alternative Entwicklungspfade mitzudenken und sich auf mögliche Zielverfehlungen vorzubereiten. Eine Verzögerung des Wasserstoff-Hochlaufs würde für Deutschland aufgrund der fehlenden Alternativen – sowohl als Flexibilität im Stromsystem, als auch als Grundstoff in der Industrie und für Teile der Mobilität – eine längere Nutzung von fossilen Energieträgern bedeuten. Eine Strategie, die ausschließlich auf optimistischen Szenarien des Wasserstoffhochlaufs basiert, birgt daher erhebliche Risiken.

Zudem ist absehbar, dass die Importabhängigkeit aufgrund der benötigten Mengen auch beim Umstieg auf klimafreundliche Gase bestehen bleiben wird. Deutschland wird einen erheblichen Teil auch seines zukünftigen Energiebedarfs über Importe decken müssen, unabhängig davon, ob es sich um fossiles Gas oder Wasserstoff handelt (EEM, 2025; Albuscheit et al., 2025). Die Transformation verändert damit die Struktur der Abhängigkeiten und reduziert die Importabhängigkeit möglicherweise etwas, beseitigt sie jedoch nicht.

Vor diesem Hintergrund kommt dem Aufbau breit gefächerter internationaler Kooperationen eine zentrale Bedeutung zu (SVR Wirtschaft, 2022; Grimm, Sölch et al., 2024). Eine Diversifizierung der Herkunftsländer sowie stabile und

langfristige Partnerschaften sind entscheidend, um neue einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden und die Versorgung mit klimafreundlichen Energieträgern abzusichern.

4. Pragmatische Brückenlösungen zulassen und nutzen

Ein möglichst kosteneffizienter Übergang zur Klimaneutralität erfordert den Einsatz von Technologien, die nicht vollständig emissionsfrei sind, aber zur Stabilität und Bezahlbarkeit des Systems in den kommenden herausfordernden Jahren beitragen. Dazu zählen insbesondere Carbon Capture and Storage- (CCS-) und Carbon Capture and Utilization- (CCU-)Technologien sowie der Einsatz von blauem Wasserstoff. Diese Optionen sollten nicht aus prinzipiellen Gründen ausgeschlossen werden, sondern im Kontext ihrer Systemwirkung bewertet werden (EEM, 2025; Albuscheit et al., 2026).

Die Notwendigkeit eines solchen technologieoffenen Ansatzes wird auch durch die Entwicklung der vergangenen Jahre unterstrichen. Kostenabschätzungen für grünen Wasserstoff haben sich vielfach nach oben verschoben (Abbildung 4), während zugleich die fiskalischen Spielräume für eine umfassende Förderung deutlich begrenzter geworden sind. Unter diesen Bedingungen gewinnen kosteneffizientere Übergangslösungen an Bedeutung.

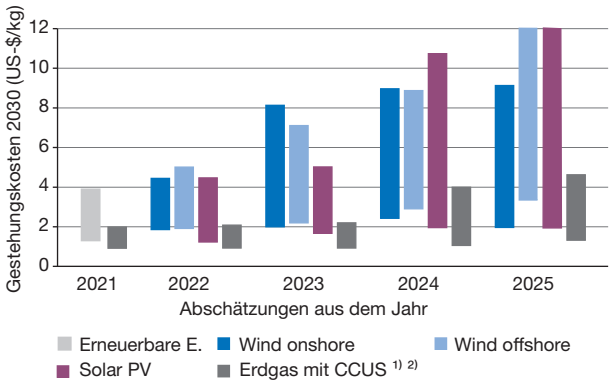
Hinzu kommt eine geopolitische Dimension: Länder wie Japan oder Korea verfolgen bereits seit längerem einen pragmatischen Ansatz und sichern sich aktiv Zugänge zu potenziellen Lieferländern für klimafreundliche Energieträger. Je länger Europa zögert, desto größer wird die Gefahr, dass attraktive Partnerschaften und Lieferbeziehungen anderweitig gebunden werden. Ein technologieoffener Ansatz ist daher nicht nur eine Frage ökonomischer Effizienz, sondern auch strategischer Weitsicht.

5. Bessere Szenarien als Entscheidungsgrundlage

Politische Strategien sollten nicht allein auf Zielerreichungsszenarien beruhen, sondern auch mögliche Abweichungen von der Zielerreichung systematisch berücksichtigen. Szenarien für den Fall verzögerter technologischer Entwicklungen oder verfehlter Klimaziele sind kein Ausdruck mangelnden Ambitionsniveaus, sondern Voraussetzung für eine robuste Politikgestaltung und die Rückkehr zum angestrebten Transformationspfad.

In der Praxis konzentrieren sich viele bestehende Planungsansätze – etwa in der Netzentwicklungsplanung – jedoch ausschließlich auf Pfade, die mit den klimapolitischen Zielsetzungen konsistent sind. Szenarien, die Verzögerungen, Zielverfehlungen oder strukturelle Brüche explizit abbilden, sind hingegen bislang unterentwickelt.

Abbildung 4
Schätzungen der Gestehungskosten von grünem und blauem Wasserstoff im Jahr 2030



Anmerkung: Die Bandbreiten der Kosten geben regionale Unterschiede in (Investitions-)Kosten sowie der Verfügbarkeit Erneuerbarer Energien an.

[1] CCUS: Carbon Capture, Utilisation and Storage. [2] Angenommene Erdgaspreise für 2030 sind 3,5 bis 27,6 US-$/MWh (2023), 3,5 bis 51,7 US-$/MWh (2024) und 5,5 bis 71,7 US-$/MWh (2025).

Quelle: EEM (2025).

Dadurch besteht die Gefahr, dass politische Entscheidungen auf einem zu engen Spektrum möglicher Entwicklungen basieren und die Szenarien die erwartbare Realität nicht gut abbilden.

Nur wenn auch geeignete Alternativszenarien systematisch einbezogen werden, lassen sich die Zielkonflikte und Trade-offs eines pragmatischen Ansatzes realistisch bewerten und transparent diskutieren (EEM, 2025).

6. Energie-, Wirtschafts-, Innovations- und Sicherheitspolitik stärker integrieren

Die zunehmende Verflechtung von technologischem Fortschritt, Wirtschaftswachstum und Sicherheitspolitik erfordert eine koordinierte Strategie. Energieversorgung ist nicht nur eine Frage der Klimapolitik, sondern auch eine wichtige Grundlage der industriellen Leistungsfähigkeit, der technologischen Wettbewerbsfähigkeit und somit der nationalen Sicherheit.

Gerade im sicherheitspolitischen Kontext kommt der technologischen Leistungsfähigkeit eine zentrale Rolle zu. Moderne Verteidigungsfähigkeit basiert in hohem Maße auf technologischer Kompetenz – insbesondere in Bereichen wie Digitalisierung, Künstliche Intelligenz und fortgeschrittener industrieller Produktion. Diese wieder-

um setzt eine stabile und wettbewerbsfähige Energieversorgung voraus.

Eine Energiepolitik, die sich ausschließlich an klimapolitischen Zielgrößen orientiert, greift daher zu kurz. Vielmehr bedarf es eines integrierten Ansatzes, der die Wechselwirkungen zwischen Energie, Innovation, wirtschaftlicher Stärke und Sicherheit systematisch berücksichtigt.

7. Internationale Klimakooperation strategisch neu ausrichten

Da Klimaschutz ein globales öffentliches Gut ist, kommt internationaler Kooperation eine zentrale Rolle zu. Dies gilt nicht erst unter den aktuellen Rahmenbedingungen – bereits seit Jahren wurde immer wieder ein größerer Fokus Europas auf die internationale Klimakooperation gefordert (Nordhaus, 2015; Cramton et al., 2017; SVR Wirtschaft, 2019, 2022; Clausing et al., 2024; Grimm, Sölch et al., 2024). Angesichts der verschärften geopolitischen und ökonomischen Herausforderungen gewinnt dies nun zusätzlich an Bedeutung.

Internationale Klimakooperation sollte dabei stärker aus einer strategischen Perspektive betrachtet werden. Sie ist nicht primär ein moralisches Projekt, sondern ein Instrument zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen unter Bedingungen globaler Interdependenz. Eine engere Verknüpfung der Klimapolitiken führender Industrienationen und die Verpflichtung zu ambitionierteren Zielen – möglicherweise auch mit einem Fokus auf die energieintensive Produktion – können dazu beitragen, ein international ausgewogeneres Wettbewerbsumfeld („level playing field“) zu schaffen. Gleichzeitig ist jedoch zu berücksichtigen, dass entsprechende Vereinbarungen unter den gegenwärtigen geopolitischen Spannungen schwerer zu erreichen sind.

Gerade deshalb kommt dem Dialog mit großen Emittenten wie China eine zentrale Rolle zu. Aufgrund seines erheblichen Anteils an den globalen Emissionen in Verbindung mit einer großen Betroffenheit von den Folgen des Klimawandels hat China ein unmittelbares Eigeninteresse an wirksamem Klimaschutz. Zugleich eröffnet internationale Kooperation dem Land – ebenso wie den Europäern – die Möglichkeit, die eigene Wettbewerbsposition im Bereich klimafreundlicher Technologien weiter auszubauen und globale Absatzmärkte zu erschließen (Grimm, Sölch et al., 2024). Dies könnten Anknüpfungspunkte für ein gemeinsames Vorgehen in ausgewählten Bereichen sein.

In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere die Weiterentwicklung von Formaten wie Klimaclubs vielversprechend (G7 Germany, 2022; ICAP, o. D.). Sie können Anreize für Schwellen- und Entwicklungsländer schaffen, ihr Wachstum stärker auf klimafreundliche Energieerzeugung auszurichten und gleichzeitig technologische Zusammenarbeit zu fördern. Internationale Klimakooperation ist damit nicht nur ein Instrument zur Emissionsminderung, sondern auch ein strategischer Hebel für wirtschaftliche und technologische Entwicklung.

Europas strategische Herausforderung

Europas Anspruch, im Klimaschutz eine Vorreiterrolle einzunehmen, kann nur dann überzeugen, wenn die Transformation auch wirtschaftlich, technologisch und sicherheitspolitisch erfolgreich ist. Ein Modell, das mit dauerhaft hohen Kosten, schwacher Dynamik und schwindender Wettbewerbsfähigkeit einhergeht, wird international kaum Nachahmer finden. Eine Transformation, die nicht funktioniert und Europa letztendlich schwächt, ist kein Vorbild.

Die eigentliche Gefahr liegt aktuell nicht darin, dass einzelne Zwischenziele verfehlt werden. Sie liegt vielmehr darin, dass unter grundlegend veränderten geopolitischen, ökonomischen und technologischen Rahmenbedingungen an Strategien festgehalten wird, die auf überholten Annahmen beruhen. Ein solcher Kurs würde nicht nur die wirtschaftliche Substanz Europas weiter schwächen, sondern auch die gesellschaftliche Akzeptanz für Klimapolitik insgesamt untergraben und Europas Sicherheit gefährden.

Wer sich unter den aktuellen Rahmenbedingungen ins Abseits stellt, verliert nicht nur an Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch an Gestaltungsmacht. Gerade in einer Phase tiefgreifender globaler Umbrüche kommt es darauf an, die Transformation aktiv zu gestalten – realistisch, strategisch und anschlussfähig.

Literatur

Albuscheit, M., Biniosek, F., Grimm, V., Rahim, S., Schneider, T., Stremppler, D. & Wirth, J. (2025). Im Dickicht der Wasserstoffförderung: Wie komplexe Instrumente den Markthochlauf prägen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, *26*(3), 344–367.

Albuscheit, M., Farhang-Damghani, N., Grimm, V., Lang, L., Niazmand, K. & Sölch, C. (2026). *Aktuelle Rahmenbedingungen der Gasversorgung* [Policy Brief, im Erscheinen].

Bichler, M., Edenhofer, O., Grimm, V., Hirth, L., Löschel, A., Matthes, F., Maurer, C., Neuhoff, K., Ockenfels, A., Pittel, K., Wambach, A. & Zachmann, G. (2024, 10. Juli). Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

Clausing, K., Cramton, P., Ockenfels, A. & Wolfram, C. (2024). Strategic Climate Cooperation and Greenhouse Gas Price Coordination. *Intereconomics*, *59*(1), 55–56.

Cramton, P., Ockenfels, A. & Tirole, J. (2017). Translating the Collective Climate Goal Into a Common Climate Commitment. *Review of Environmental Economics and Policy*, *11*(1), 165–171.
Die Welt. (2022, 10. Mai). Drei Punkte sorgen bei Habecks Flüssiggas-Deal für Streit.
Egerer, J., Grimm, V., Niazmand, K. & Runge, P. (2023). The economics of global green ammonia trade – „Shipping Australian wind and sunshine to Germany". *Applied Energy*, *334*, 120662.
Energiewirtschaftliches Institut (EWI) & BET. (2025). *Energiewende. Effizient. Machen. – Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*.
EEM – Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring. (2025). *Monitoringbericht 2025*.
Farhang-Damghani, N., Grimm, V. & Niazmand, K. (2025). *Pathways for Low-Emission Hydrogen Supply to Europe: Modeling and Case Studies* [Preprint].
Feld, L. P., Grimm, V. & Wieland, V. (2025). *Für eine echte Wirtschaftswende*. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
Fuest, C. (2023). Das Energieeffizienzgesetz – ein Wachstumskiller? ifo Standpunkt, Nr. 248. ifo Institut München.
G7 Germany. (2022). *G7-Erklärung zum Klimaclub*.
Grimm, V. (2023). Wasserstoff – Handlungsbedarf und Chancen im Zuge der Energiekrise. *Wirtschaftsdienst*, *103*(3), 174–178.
Grimm, V., Haucap, J., Kolev, S. & Wieland, V. (2025). *Eine Wachstumsagenda für Deutschland*.
Grimm, V., Haucap, J., Kolev, S. & Wieland, V. (2026). *Eskalation im Nahen Osten: Auswirkungen auf Europa – und was (nicht) zu tun ist*.
Grimm, V., Lang, L., Oechsle, L., Sölch, C. & Zöttl, G. (2026). *Levelized Cost of Load Coverage (LCOLC) – A Simple and Meaningful Cost Measure for Electricity* [Working Paper].
Grimm, V., Oechsle, L. & Zöttl, G. (2024). Stromgestehungskosten von Erneuerbaren sind kein guter Indikator für zukünftige Stromkosten. *Wirtschaftsdienst*, *104*(6), 387–394.
Grimm, V., Sölch, C. & Wirth, J. (2024). *Wachstum und Klimaschutz vereinen*. Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung.
Hirth, L. (2013). The market value of variable renewables. *Energy Economics*, *38*, 218–236.
ICAP – International Carbon Action Partnership. (o. D.). *ICAP ETS Map*.
IEA – International Energy Agency. (2025a). *Energy and AI*. IEA.
IEA – International Energy Agency. (2025b). *Global Hydrogen Review 2025*.
IEA – International Energy Agency. (2026). *Electricity 2026*.
Nordhaus, W. (2015). Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, *105*(4), 1339–1370.
Pfeiffer, J., Erlach, B., Fischedick, M., Fuss, S., Geden, O., Löschel, A., Pittel, K., Ragwitz, M., Stephanos, C. & Weidlich, A. (2024). *An Integrated Approach to Carbon Management.* Energiesysteme der Zukunft (ESYS).
Reiche, K. (2026, 7. April). Ehrlich und effizient – die Energiestrategie für Deutschland. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2019). Den Strukturwandel meistern. *Jahresgutachten 2019/20*.
SVR Wirtschaft– Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2022). Energiekrise solidarisch bewältigen. *Jahresgutachten 2022/23*.
SVR Wirtschaft– Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2025). Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen. *Jahresgutachten 2025/26*.
Ueckerdt, F., Hirth, L., Luderer, G. & Edenhofer, O. (2013). System LCOE: What are the costs of variable renewables? *Energy*, *63*, 61–75.

Title: ***The energy transition in the face of new realities: balancing resilience, costs and competition***

Abstract: *Climate policy in Germany and Europe is based on assumptions that are no longer tenable under the new geopolitical, economic and technological conditions. Without a rethink, the EU risks jeopardising its own goals. This article shows how rising costs, intensified global technological competition and security challenges are changing the requirements for the energy transition. It is not the transformation goals that are in question, but the design of the transition pathway, which must be more strongly oriented towards efficiency, resilience and realistic development paths. To this end, security of supply, systemic coordination and pragmatic bridging solutions should be brought more firmly into the focus of political decision-making. Drawing on seven areas of action, the paper outlines how energy, economic and security policies can be better integrated to simultaneously strengthen climate protection, competitiveness and resilience.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0082

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 320-324

JEL: Q48, Q54, Q58

Michael Pahle

Ein Kompass für die Reform des europäischen Emissionshandels

Im Sommer legt die EU-Kommission einen Vorschlag zur Anpassung des Emissionshandels vor. Auf dem Prüfstand steht vor allem, ob die Zahl neuer Zertifikate weiterhin bis 2039 auf Null gehen und damit die regulierten Sektoren praktisch vollständig klimaneutral sein sollen. Damit die anstehenden Diskussionen sich nicht in den zahlreichen Detailfragen und einem begrifflichen Wirrwarr verlieren, braucht es eine Anbindung an eine übergeordnete Logik mit entsprechenden Grundsatzerwägungen, die auf konkrete Reformoptionen heruntergebrochen und als Bewertungsmaßstab dienen kann. Dieser Artikel beschreibt wesentliche Eckpunkte und kann damit als Kompass für die anstehende Reform dienen.

Wieder einmal wirft ein großes Ereignis seinen Schatten voraus. Im Sommer wird die EU-Kommission turnusgemäß einen Vorschlag zur Anpassung des Emissionshandels vorlegen. Bereits Mitte letzten Jahres begann dazu eine öffentliche Konsultation, die zugleich Startschuss für die Positionierung der Interessengruppen war. Besonders lautstark waren Vertreter der deutschen Chemieindustrie: Der CEO von Evonik forderte im Herbst öffentlichkeitswirksam die Abschaffung des Emissionshandels. Der damit entfachte Gegenwind fand seinen vorläufigen Höhepunkt beim Industriegipfel in Antwerpen Mitte Februar, in dessen Vorfeld der Präsident des europäischen Chemieverbands in der Financial Times das ETS als „obsolet" anprangerte. Auch der deutsche Bundeskanzler stimmte anfangs in diesen Chor ein.

Diese und viele weitere negative Schlagzeilen drückten die Marktstimmung deutlich – und trugen dazu bei, dass der ETS-Preis von über 90 €/t Anfang Januar auf nahezu 60 €/t Mitte März fiel. Inzwischen haben sich auch die Unterstützer zu Wort gemeldet, und die Kommissionspräsidentin hat erste Vorschläge gemacht. Damit ist die öffentliche Debatte zur Reform eröffnet.

Auch wenn diese Debatte erst jetzt und vorwiegend durch den Gegenwind der Chemie in den Fokus der breiten Öffentlichkeit gerückt ist, zeichnen sich Kontroversen schon länger ab. Denn die letzte Reform, beschlossen im Dezember 2022, war äußerst ambitioniert. Ihr Kern war die Einleitung des sogenannten „Endspiels" (Pahle et al., 2025): Bereits bis 2039 soll die Zahl neuer Zertifikate (Cap) auf Null gehen und damit die regulierten Sektoren praktisch vollständig klimaneutral sein. Die EU-Staaten hatten dieser Reform mit großer Mehrheit zugestimmt, doch die Unterstützung geriet im Lauf der Zeit ins Bröckeln. Denn mit den notwendigen Investitionen, vor allem in der Industrie, geht es nicht so schnell voran wie nötig. Die Gründe sind vielschichtig und je nach Sektor und Land unterschiedlich gravierend. Besonders prominent wird die abnehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die in Europa relativ hohen Energiekosten vorgebracht. Dieser strukturelle Standortnachteil ist ein Grund, warum gerade international tätige Firmen nur zögerlich in neue, klimafreundliche Anlagen investieren.

Im Kern ist es also ein Ausbleiben von Investitionen in Teilen der energieintensiven Industrie, das ökonomischen Druck erzeugt und zu teils radikalen Forderungen nach Anpassungen des ETS führt. Zwar ist der Anteil des ETS-Preises an den Energiekosten aktuell noch gering, auch aufgrund umfangreicher Erstattungen und freier Zuteilungen. Doch mit sinkender Cap würden die ETS-Preise steigen, die Kompensationen abnehmen und damit die Kosten steigen. Konkret gibt es drei wesentliche Druck-

Mein Dank an Darius Sultani, Christopher Leisinger und Axel Ockenfels für wertvolle Kommentare und Hinweise, und an das BMFTR für die Unterstützung im Rahmen des Kopernikus-Projekts Ariadne (FKZ 03SFK5A0-2).

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

punkte, die Firmen mit emissionsintensiven Bestandsanlagen zum Widerstand bewegen:

1. Das Abschmelzen der freien Zuteilungen ab 2026, das absehbar zu einer Unterdeckung der Bedarfe der Industrie bei gleichzeitig steigenden Preisen führen wird.

2. Die mittelfristige Umstellung auf den Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) als alternativen Schutz vor Carbon Leakage ist unsicher, weil seine Effektivität noch nicht nachgewiesen und er für manche Sektoren (Chemie) schwer zu implementieren ist.

3. Die schleppende Bereitstellung staatlicher Rahmenbedingungen für Carbon Capture and Storage- (CCS-) Infrastruktur und die Hochskalierung von grünem Wasserstoff erschweren es Unternehmen, ihre Produktion bis 2039 vollständig zu dekarbonisieren.

Der Knackpunkt ist, dass alle Druckpunkte unmittelbar Folge der ambitionierten Cap sind. Ein Mildern des Drucks würde also ihre Glaubwürdigkeit infrage stellen. Dabei muss es nicht erst zu entsprechenden Anpassungen kommen: Der Markt hat diesen Gegenwind vermutlich schon lange antizipiert und lediglich Bestätigung durch die Ereignisse der letzten Monate bekommen. Damit schließt sich der Kreis zur Preisentwicklung der letzten Monate: Sie sind (auch) ein Signal für die zunehmend geringere Glaubwürdigkeit der Cap, die es nun durch die Reform wiederherzustellen gilt (Sitarz et al., 2024).

Stärkung der Glaubwürdigkeit durch Flexibilität und Konditionalität

Die zentralen Fragen für die Reform mit Blick auf Glaubwürdigkeit sind:

1. Wie kann man die Druckpunkte so mildern, dass Firmen mehr Entscheidungsmöglichkeiten (zeitlich, sektoral, technologisch) haben, aber weiterhin ernsthaft Pläne verfolgen müssen, in grüne Technologien zu investieren?

2. Können die Druckpunkte „innerhalb“ des ETS durch die Anpassung der Marktregeln gemildert werden – oder muss dies „außerhalb“ durch komplementäre Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten (z. B. Industriestrompreise, beschleunigter Infrastrukturausbau) erfolgen?

Beides ist miteinander verbunden. Könnten die Hürden für grüne Investitionen vollständig durch komplementäre Maßnahmen ausgeräumt werden, wären Anpassungen des ETS im Prinzip gar nicht nötig. Über diese Maßnahmen kann allerdings nur eingeschränkt im Rahmen der ETS-Reform entschieden werden. Inwiefern dies durch die Reform möglich ist, bestimmt die Antwort auf die zweite Frage.

Zur ersten Frage: Firmen können grundsätzlich mehr Entscheidungsmöglichkeiten erhalten, indem Marktregeln flexibler werden. Flexibilität ist bereits zum Schlüsselwort der ETS-Debatte geworden. Die zentralen Stellschrauben ergeben sich praktisch unmittelbar aus den obigen Druckpunkten: (1) Preisstabilisierung durch die Marktstabilitätsreserve (MSR), (2) Ausweitung freier Zuteilungen, (3) Verwendung der Auktionseinnahmen, und (4) Abflachung der Cap. Über all diese Optionen können Firmen mehr Flexibilität erhalten, vor allem, um mehr Zeit für die Dekarbonisierung zu gewinnen.

Gleichzeitig bedarf es jedoch Konditionalitäten, damit mehr Flexibilität am Ende auch zu den notwendigen Investitionen führt. Denn zu viel davon könnte Firmen signalisieren, dass die Politik bei künftigem Gegenwind das System einfach immer weiter lockert – was den Anreiz zu investieren und damit die Glaubwürdigkeit schmälert. Konditionalitäten reduzieren also das Risiko einer Flexibilität „ohne Boden“. Sie sind für jede Stellschraube individuell und werden im zweiten Teil des Papiers diskutiert. Die generelle Maßgabe ist, dass sie die künftige ökonomische (Effizienz) und politische (Akzeptabilität) Funktionsfähigkeit des Systems bestmöglich gewährleisten. Das ist der Schlüssel, um die Glaubwürdigkeit in der kommenden Reform (wieder) zu stärken.

Anpassung der Marktstabilitätsreserve

Die erste Flexibilitätsoption (Tabelle 1) ist eine Anpassung der MSR zur Gewährleistung (1) kurz- bis mittelfristiger Preisstabilität (keine übermäßig starken Anstiege oder Abschwünge) und (2) langfristiger Marktstabilität (strukturell zunehmende Knappheit von Zertifikaten). Die Kommission hat zum ersten Punkt vor Ostern vorgeschlagen, künftig keine Zertifikate mehr aus der MSR zu löschen. Zum zweiten Punkt sollen im Sommer weitere Anpassungen im Rahmen des umfassenden Reformpakets folgen.

Für Anpassungen der MSR gibt es zwei wichtige Konditionalitäten. Die erste: Die Steuerung der Stabilität muss mit der Steuerung der Cap im Einklang sein (Borghesi et al., 2023). In den vergangenen Jahren hat die MSR den historischen Überschuss an Zertifikaten abgebaut und damit das Vertrauen des Marktes in das System gestärkt. Es lässt sich argumentieren, dass diese Funktion nun erfüllt und damit eine Beendigung der Löschung angebracht ist. Die nicht mehr gelöschten Zertifikate verbleiben in der MSR und können dabei helfen, den durch das

Tabelle 1
Möglichkeiten der ETS-Reform

Flexibilitätsoption	Konditionalitäten
1. MSR	• Höhere Stabilität im Einklang mit der Steuerung der Cap
	• Entschädigung von Vorreitern, wenn legitime Erwartungen über Stabilität verletzt werden
2. Freie Zuteilungen	• Zielgerichtete Nutzung für Investitionen
	• Keine Beeinträchtigung der Weiterentwicklung und strategischen Nutzung des CBAM
	• Keine Beeinträchtigung der Liquidität
3. Verwendung Auktionseinnahmen	• Zielgerichtete Nutzung für Investitionen
4. Abflachung der Cap	• Konvergenz zwischen ETS und non-ETS Sektoren
	• Integration von negativen Emissionen (CDR)
	• Beförderung internationaler Kooperation

Quelle: eigene Darstellung.

Abschmelzen der Cap absehbar immer knapper werdenden und weniger liquiden Markt zu stabilisieren. In diesem Sinn erfüllt der Vorschlag die erste Konditionalität. So schätzen dies offensichtlich auch die Marktteilnehmer ein: In unmittelbarer Reaktion auf die Vorstellung durch die EU-Kommission stieg der ETS-Preis trotz Ausweitung des Angebots an.

Für den Vorschlag im Sommer wird die Kommission vermutlich die grundlegenden Regeln der MSR und insbesondere die mengenbasierte Steuerung beibehalten und lediglich Parameter anpassen. Eine evolutionäre Anpassung könnte vertrauensfördernd wirken, weil die politischen Risiken eines Systemwechsels in der aktuellen Lage hoch sind. Doch die Nachteile der Mengensteuerung könnten bei zunehmender Knappheit im Markt immer gravierender werden. Die Konditionalität wäre demnach erfüllt, wenn der Vorschlag die Mengensteuerung fortführt, zugleich Elemente für einen eventuellen späteren Übergang zur Preissteuerung anlegt und die Integration anderer Zertifikate berücksichtigt.

Eine zweite Konditionalität: Vorreiter in Klimaschutzinvestitionen sollten entschädigt werden, wenn Anpassungen der MSR die Stabilität des Marktes unterminieren. Ein Anspruch auf eventuelle Entschädigung motiviert sich aus zwei Gründen: (1) Fairness und (2) positive externe Effekte. Der Kern des Fairnessarguments ist, dass Vorreiter unter gegebenem Rechtsrahmen investiert haben – und eine spätere Änderung im Sinne eines „gebrochenen Versprechens“ der Politik ungerecht wäre. Entscheidend ist, welche legitimen Erwartungen aus dem Rechtsrahmen zum Zeitpunkt der Investition hervorgehen. Diese Frage ist umstritten, doch eine Überprüfung und eventuelle Anpassung der MSR alle fünf Jahre ist seit deren Einführung 2014 geltendes Recht. Zentral ist, ob die diesjährige Anpassung das Ziel der Wahrung der Marktstabilität erfüllt. Der erste Reformschritt spricht dafür; eine finale Bewertung ist erst nach der umfassenden Reform im Sommer möglich.

Der zweite Grund ist, dass Investitionen von Vorreitern einen positiven externen Effekt für die Glaubwürdigkeit des Systems haben. Die politökonomische Logik ist, dass die politische Akzeptabilität auch für höhere ETS-Preise steigt, je stärker regulierte Unternehmen sich bereits dekarbonisiert haben. Das wird dadurch unterstrichen, dass die schon weitgehend dekarbonisierte Energiewirtschaft für die Beibehaltung der aktuellen Marktregeln plädiert. In der energieintensiven Industrie ist das bislang nur eingeschränkt der Fall. Entsprechend wichtig ist es, auch dort Dekarbonisierung auf den Weg zu bringen, nicht zuletzt, um einen Machbarkeitsnachweis zu haben. Marktstabilität geht hier also über das ökonomische Verständnis hinaus und umfasst auch politische Aspekte. Das kann über die MSR selbst nicht geregelt werden und muss politisch ausgehandelt werden. Handlungsoptionen dafür sind die freien Zuteilungen und die Nutzung der Auktionseinnahmen.

Anpassung der freien Zuteilungen

Die zweite Flexibilitätsoption ist eine weniger strikte Abschmelzung der freien Zuteilungen. Momentan werden 43 % der Zertifikate frei zugeteilt, und entsprechend sinkt die absolute Zahl jährlich. Diese Absenkung könnte temporär ausgesetzt werden, in geringerer Rate erfolgen oder nur für ausgewählte Sektoren (z. B. Chemie) gelten. Grundsätzlich würde jede mildere Abschmelzung dazu führen, dass sich der Anteil der freien Zuteilungen an der Cap im Laufe der Zeit erhöht (sofern die Cap selbst nicht angepasst wird). Die Kommission hatte auch dafür einen Vorschlag bis Ostern angekündigt, ihn jedoch verschoben.

Für Anpassungen der freien Zuteilungen gibt es drei wichtige Konditionalitäten. *Erstens*: Freie Zuteilungen sind im Kern ein finanzieller Transfer, den Firmen beliebig verwenden können – auch um Anlagen weiter zu betreiben, die im Hinblick auf ihre CO_2-Kosten eigentlich nicht mehr profitabel wären. Das ist der Funktionsfähigkeit des Instruments offensichtlich nicht zuträglich und könnte durch Verwendungsauflagen verhindert oder zumindest eingeschränkt werden. Solche Auflagen existieren zwar bereits, allerdings nur in schwacher und eher bürokratischer Form. Eine Verwendung der Gelder, etwa zur Kofinanzie-

rung von Instrumenten zur Risikoabsicherung wie den Klimaschutzverträgen, wäre deutlich zielführender.

Zweitens: Ein höherer Anteil freier Zuteilungen an der Cap könnte dazu führen, dass die Liquidität des Marktes und damit die Effizienz des Preissignals deutlich abnimmt. Denn freie Zuteilungen werden in der Regel nicht an den Terminmärkten gehandelt, auf denen sich die maßgeblichen Preise bilden. Sollte es dennoch dazu kommen, wären sogenannte Konsignationsauktionen wie im kalifornischen System eine Lösung: Frei zugeteilte Zertifikate dürfen dann nicht behalten werden, sondern müssen in einer Auktion verkauft werden und gelangen so in den Handel.

Drittens: Eine Ausweitung freier Zuteilungen darf weder die Weiterentwicklung noch die strategische Nutzung des CBAM beeinträchtigen. Werden freie Zuteilungen für die vom CBAM abgedeckten Sektoren und Produkte ausgeweitet, bedeutet das automatisch ein langsameres Einphasen dieses Mechanismus. Da er jedoch für die internationale Kooperation von entscheidender Bedeutung ist, sollte eine Verzögerung verhindert werden. Sollte es dennoch dazu kommen, wäre eine Alternative, den Wert zusätzlicher freier Zuteilungen finanziell zu kompensieren.

Anpassung der Verwendung der Auktionseinnahmen

Die dritte Flexibilitätsoption ist die Nutzung der Einnahmen aus den Versteigerungen der Zertifikate. Über die Hälfte davon fließt an die EU-Mitgliedstaaten; 2024 waren es rund 25 Mrd. €. Doch nur ein Bruchteil davon fließt in die Förderung von Investitionen zur Dekarbonisierung der Industrie. Zwar gibt es die Maßgabe, dass 100 % der Einnahmen in Klimazwecke fließen müssen. Aber diese Verwendung ist wenig zielgerichtet und in der Praxis zu sehr auf Kompensation ausgerichtet. So fließen 2026 in Deutschland rund 3 der 4,3 Mrd. € Gesamteinnahmen aus dem ETS in die Strompreiskompensation (SPK), die die Industrie effektiv vom CO_2-Preisaufschlag auf den Strompreis befreit. Bleibt es bei dieser zu flexiblen Ausrichtung, bleibt ein wesentlicher Hebel im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit des ETS ungenutzt.

Die zentrale Konditionalität besteht entsprechend darin, die Einnahmen zielgerichteter zu verwenden. Konkret müssen sie zur Beförderung von Investitionen in grüne Schlüsseltechnologien verwendet werden, weil dies die politische Glaubwürdigkeit erhöht. Zwar existieren bereits Auflagen, etwa die Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen beim Bezug von SPK. Doch diese sind ebenfalls nicht streng bzw. zielgerichtet genug. Hier müssten neue Ansätze entwickelt werden, die insbesondere die Entwicklung notwendiger Infrastrukturen (z. B. die Dekarbonisierung von Chemieparks) umfassen und lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Die neue Chemieagenda der Bundesregierung kann ein Schritt in diese Richtung sein. Zur Stärkung der Kohärenz bietet es sich zudem an, EU-Mechanismen wie den Innovationsfonds stärker zu nutzen.

Anpassung der langfristigen Cap

Die vierte Flexibilitätsoption ist die Abflachung der langfristigen Cap, also die Ausgabe neuer Zertifikate auch noch nach 2039. Die Kommission wird dazu im Rahmen der ETS-Reform im Juli einen Vorschlag unterbreiten. Die Bundesregierung hat sich in der Chemieagenda bereits für eine Abflachung ab 2036 ausgesprochen. Alternativen bzw. Komplemente sind die Integration negativer Emissionen (CDR) und internationaler Zertifikate in den ETS. Ersteres ist Teil der Juli-Vorschläge; für Zweiteres ist ein Vorschlag vermutlich erst Ende des Jahres im Kontext der Rahmenarchitektur bis 2040 zu erwarten.

Für die Anpassung der Cap gibt es drei Konditionalitäten. *Erstens*: Eine Abflachung sollte die Gesamtzielerreichung, insbesondere in den anderen (non-ETS) Sektoren, nicht unglaubwürdiger machen (Pahle et al., 2026). Denn das würde den Druck auf das ETS künftig weiter erhöhen und die langfristige Glaubwürdigkeit senken. Schon jetzt ist die Zielerreichung in den non-ETS-Sektoren deutlich weniger glaubwürdig, insbesondere in den Landwirtschafts- und LULUCF-Sektoren (LULUCF steht für Land Use, Land-Use Change and Forestry). Würde die Cap im ETS abgeflacht, müssten – um das Klimaneutralitätsziel für 2050 zu halten – die Ziele dort noch ambitionierter werden und der Klimaschutz deutlich teurer werden. Steigen die Kostendifferenziale zwischen ETS und non-ETS zu stark, könnte entweder die Cap oder das Klimaneutralitätsziel aufgeweicht werden. Eine Möglichkeit, dies zu verhindern, ist, die bisherige Trennung der Sektoren in relativ abgeschottete Zielerreichungsinstrumente aufzugeben und deren preisliche Konvergenz anzulegen.

Zweitens: Eine Abflachung der Cap sollte möglichst durch die Integration von CDR erfolgen (Sultani et al., 2026). Dies stärkt die Glaubwürdigkeit, weil damit residuale Emissionen der Industrie kompensiert und der Übergang des ETS zu einem Instrument zur Erreichung von Nettonegativ-Zielen angelegt werden kann. Anstelle einer Ausweitung des Zertifikatsangebots sollte die Industrie die Möglichkeit erhalten, besonders teure residuale Emissionsreduktionen durch neue CDR-Zertifikate zu kompensieren. So würde ohne Anpassung der ETS-Ziele Raum für weitere Emissionen nach 2039 geschaffen und bei entsprechender Technologieentwicklung die langfristigen ETS-Preise deutlich gesenkt. Zudem könnte das ETS so weiterentwickelt werden, dass es perspektivisch auch als

staatliches Ankaufinstrument für CDR zur Erreichung von Netto-negativ-Zielen nach 2050 dient – und damit eine Einsatz-Perspektive auch nach dem „Endspiel“ hat. Um eventuelle Investitionszurückhaltungen bei Vermeidungstechnologien zu verhindern und die Stabilität des Marktes im Übergang zu befördern, sollte CDR sequenziell und angedockt an die MSR integriert werden.

Drittens: Eine Abflachung der Cap sollte der Beförderung internationaler Kooperation dienen (Ockenfels & Pahle, 2025). Denn sonst würde der Carbon-Leakage-Druck immer weiter steigen, was die langfristige Glaubwürdigkeit senken würde. Je stärker die effektiven CO_2-Preise der EU und anderer Länder voneinander abweichen, desto höher ist das Leakage-Risiko. Die EU muss den ETS daher strategisch nutzen, um internationale Kooperation zu befördern. Ein wichtiger Hebel ist der CBAM, aber es gibt Herausforderungen: die Ausweitung auf Exporte, andere Sektoren und Produkte mit schwer messbarem CO_2-Anteil. Diese zu überwinden ist möglich, erfordert aber hohen politischen Willen, ein geschlossenes Handeln der EU und auch das Eingehen von Risiken. Je weniger das gelingt, desto mehr kann die Integration internationaler Gutschriften im Rahmen von Artikel 6 des Pariser Abkommens ein Komplement sein, um Gegenseitigkeit im internationalen Klimaschutz herzustellen. Entscheidend ist letztlich, ob die EU ihr Klimaziel weiterhin unabhängig von den Klimazielen anderer Länder setzt – oder strategisch konditional.

Kompass für die ETS-Reform

Die anstehende Reform des ETS wird ein langwieriger und komplexer Prozess sein. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die Diskussionen sich nicht in den zahlreichen Detailfragen und einem begrifflichen Wirrwarr verlieren. Das erfordert eine Anbindung an eine übergeordnete Logik mit entsprechenden Grundsatzerwägungen, die auf konkrete Reformoptionen heruntergebrochen und als Bewertungsmaßstab dienen kann. Dieser Artikel beschreibt wesentliche Eckpunkte dafür und kann damit als Kompass für die anstehende Reform dienen.

Literatur

Borghesi, S., Pahle, M., Perino, G., Quemin, S. & Willner, M. (2023). The Market Stability Reserve in the EU Emissions Trading System: A Critical Review. *Annual Review of Resource Economics*, *15*(1), 131–152.

Ockenfels, A. & Pahle, M. (2025). Globaler Klimaschutz braucht reziproke Kooperation. *Wirtschaftsdienst*, *105*(12), 854–855.

Pahle, M., Quemin, S., Osorio, S., Günther, C. & Pietzcker, R. (2025). The emerging endgame: The EU ETS on the road towards climate neutrality. *Resource and Energy Economics*, *81*, 101476.

Pahle, M., Sultani, D. & Zachmann, G. (2026). Defragmenting European Union climate policy. *Policy Brief*, 03/2026. Bruegel.

Sitarz, J., Pahle, M., Osorio, S., Luderer, G. & Pietzcker, R. (2024). *EU carbon prices signal high policy credibility and farsighted actors*. *Nature Energy*, *9*(6), 691–702.

Sultani, D., Osorio, S., Günther, C., Pahle, M., Sievert, K., Schmidt, T. S., Steffen, B. & Edenhofer, O. (2026). How the EU can utilize its carbon market to scale up carbon dioxide removal. *Joule*, 102395.

Title: ***A roadmap for the reform of the European emissions trading scheme***

Abstract: *This summer, the European Commission will present a proposal to amend the emissions trading scheme. The main issue under scrutiny is whether the number of new allowances should continue to fall to zero by 2039, thereby making the regulated sectors virtually entirely climate-neutral. To ensure that the upcoming discussions do not get lost in numerous details and a jumble of terminology, there needs to be a link to an overarching logic with corresponding policy considerations, which can be broken down into concrete reform options and serve as a benchmark for assessment. This article outlines key points and can thus serve as a compass for the upcoming reform.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0083

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 325-331
JEL: E27, O47, Q43

Oliver Holtemöller, Christoph Schult

Klimaziele und Wachstum vereinbaren: Bedeutung der Energieproduktivität

Die Energieproduktivität in Deutschland ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Inwiefern lässt sich daraus auf eine Transformation des Energiesystems und der Produktion schließen? Der Beitrag zeigt, dass der Anstieg der Energieproduktivität nur begrenzt auf Effizienzfortschritte innerhalb von Sektoren zurückzuführen ist, sondern auch durch Strukturwandel und den Rückgang energieintensiver Produktion getrieben wird. Eine Projektion des Endenergieverbrauchs bis 2030 deutet darauf hin, dass die energiepolitischen Zielwerte bei schwachem Wirtschaftswachstum erreichbar sind. Bei höherem Wachstum würden sie jedoch verfehlt. Daraus ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen Energieverbrauchsreduktion und wirtschaftlicher Dynamik; es braucht zusätzliche Effizienzgewinne oder technologische Innovationen um ihn aufzulösen.

Der Ölpreisschock im Frühjahr 2026 trifft die deutsche Wirtschaft in einer Phase sich andeutender Erholung nach einem mehrjährigen Abschwung. Der Energiepreisschock nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Jahr 2022 hatte der deutschen Wirtschaft, insbesondere dem Verarbeitenden Gewerbe, heftig zugesetzt (Holtemöller et al., 2022; Lehmann & Schult, 2024). Gegen Ende des Jahres 2025 zeigten eine Reihe von Indikatoren zunächst wieder nach oben. Nun steht zu befürchten, dass der Erholungsprozess aufgrund der konsumdämpfenden Effekte des Realeinkommensverlustes und der Kostensteigerung für die Unternehmen erneut zurückgeworfen wird. Die Wirtschaftsforschungsinstitute haben ihre Prognose im Frühjahr 2026 bereits deutlich gegenüber Herbst 2025 nach unten revidiert (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2026; Dany-Knedlik et al., 2026). Diese Energiepreisschocks und ihre ökonomischen Effekte verdeutlichen sowohl die Notwendigkeit der Reduktion des Verbrauchs fossiler Energierohstoffe, die auch aus den Emissionsreduktionsbestrebungen resultiert, als auch die damit verbundenen Anpassungsherausforderungen für die deutsche Wirtschaft.

Die Erhöhung der Energieproduktivität leistet einen wichtigen Beitrag zur Reduktion des Verbrauchs von Energie. Energieproduktivität misst die Wertschöpfung je Einheit eingesetzter Energie und kann sowohl durch Effizienzsteigerungen innerhalb von Sektoren oder Wirtschaftsbereichen als auch durch Strukturveränderungen der Wirtschaft steigen. Sie ist daher nicht mit technischer Energieeffizienz gleichzusetzen. Dieser Beitrag zeigt, dass der Anstieg der Energieproduktivität in den vergangenen Jahren in Deutschland nur begrenzt auf Effizienzfortschritte zurückzuführen ist, sondern auch durch Strukturwandel und Produktionsrückgänge in energieintensiven Branchen getrieben wird.

Der Energieverbrauch je Einwohner liegt in Deutschland mit knapp 37.000 kWh (2024) 75 % über dem weltweiten Durchschnitt und 7 % über dem EU-Durchschnitt. In Japan – einem Land mit ähnlich hohem Industrieanteil wie Deutschland – liegt der Energieverbrauch etwa auf dem gleichen Niveau; in den USA ist er erheblich höher. Etwa drei Viertel des deutschen Primärenergieverbrauchs werden von den fossilen Energieträgern Kohle, Öl und Gas bedient. Ein gewisser Teil der Primärenergie geht durch Umwandlungsverluste verloren. Diese Verluste konnten

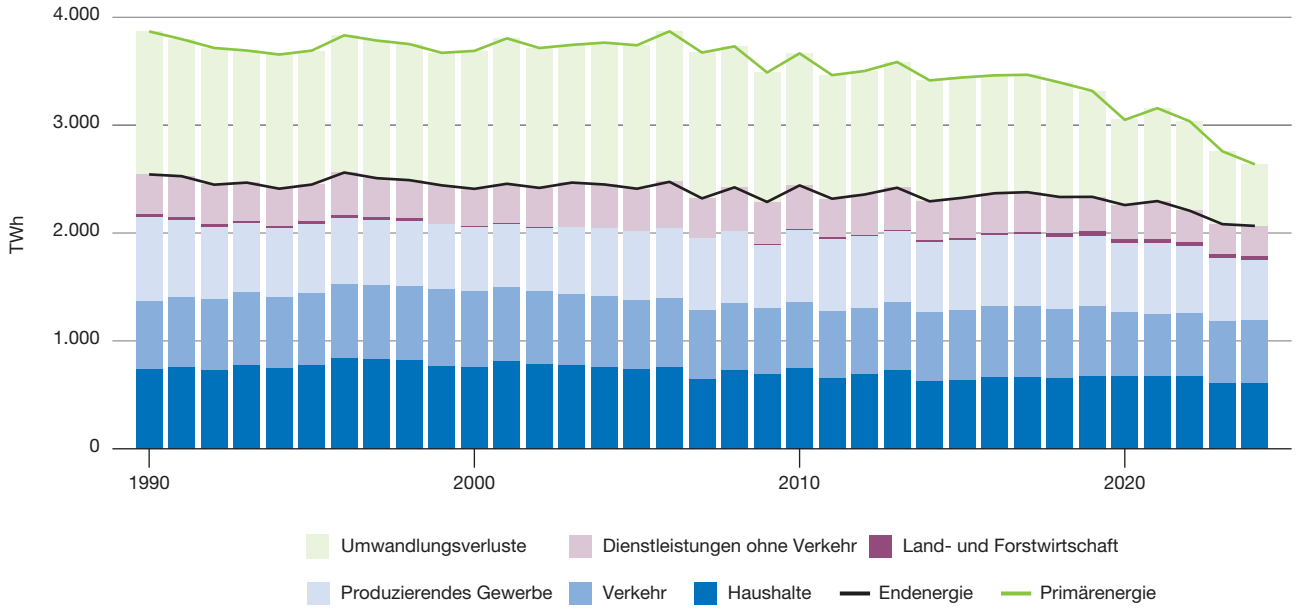
Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Dr. Christoph Schult ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

© 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
Energieverbrauch in Deutschland



Anmerkung: Primärenergie umfasst den gesamten Energieeinsatz vor Umwandlungsverlusten. Endenergieverbrauch ist aufgeteilt in Verarbeitendes Gewerbe, Haushalte, Dienstleistungen, Land- und Forstwirtschaft sowie Sonstige. Werte für EU27 (2020).

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat (2026b).

in den vergangenen 15 Jahren deutlich reduziert werden (Abbildung 1). Während im Jahr 2011 beim Übergang von Primär- zu Endenergie 34 % verloren gingen, waren es im Jahr 2024 nur noch 23 %. Dadurch ist der Energieverbrauch insgesamt zurückgegangen. Der Endenergieverbrauch von Haushalten und Unternehmen bewegt sich jedoch auf einem anhaltend hohen Niveau, er war mit 952 TWh im Jahr 2024 nur 10 % niedriger als im Jahr 2011.

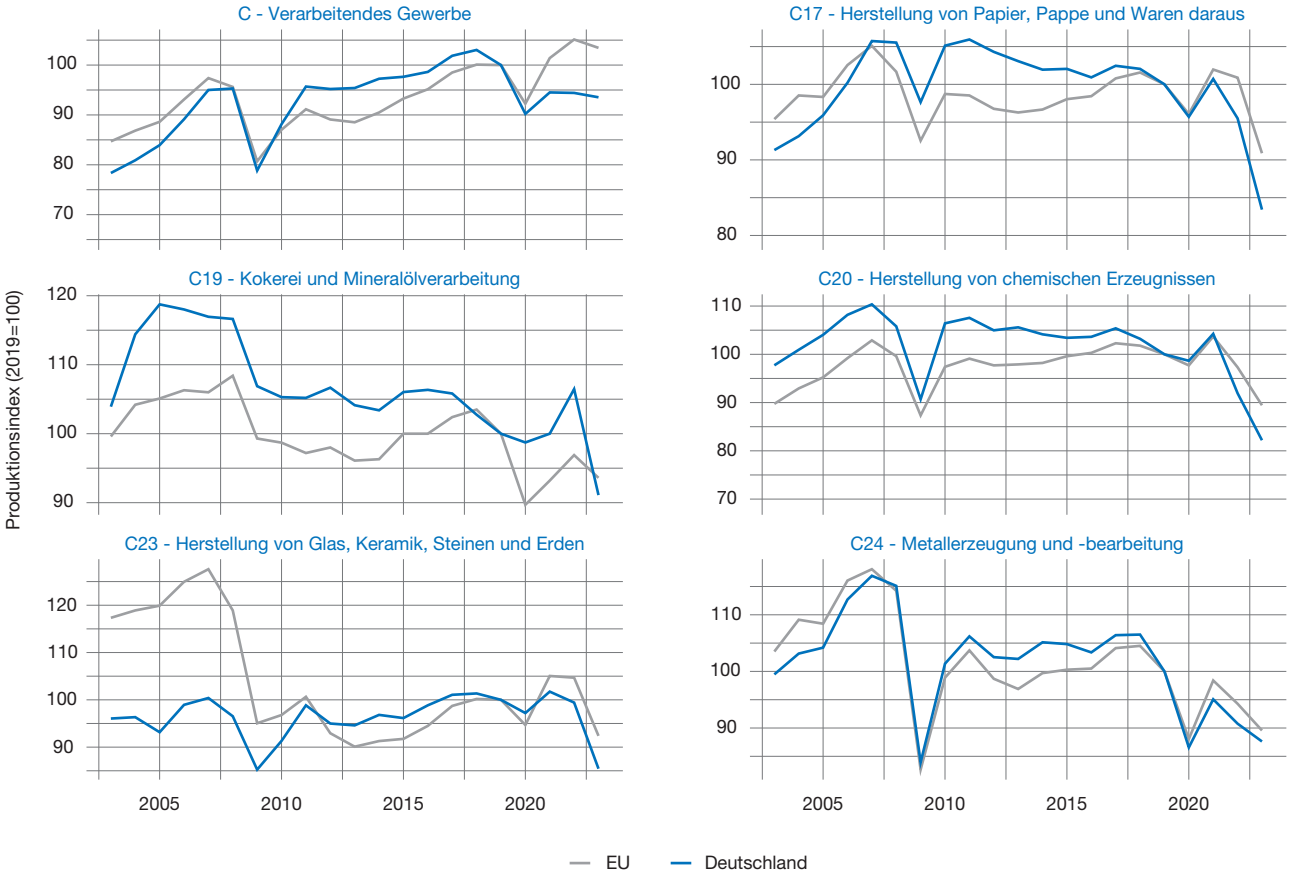
Der Rückgang der Differenz zwischen Primär- und Endenergieverbrauch in Deutschland ist maßgeblich auf strukturelle Veränderungen im Energiesystem zurückzuführen. Während der Primärenergieverbrauch auch Umwandlungs- und Übertragungsverluste umfasst, misst der Endenergieverbrauch die tatsächlich beim Endnutzer ankommende Energie. Vor diesem Hintergrund führt der steigende Anteil erneuerbarer Energien – insbesondere von Wind- und Solarenergie – zu einer Verringerung des Primärenergieverbrauchs, da diese Technologien im Gegensatz zu thermischen Kraftwerken mit deutlich geringeren Umwandlungsverlusten verbunden sind. Hinzu kommen Effizienzsteigerungen in der Energieumwandlung, etwa durch modernere Kraftwerke und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Cullen & Allwood, 2010; Fouquet & Pearson, 2012; UBA, 2023).

Insgesamt lässt sich der Rückgang des gesamten Energieverbrauchs weniger durch eine sinkende Endenergienachfrage erklären als vielmehr durch eine effizientere und weniger verlustintensive Energieumwandlung (Grubler et al., 2018). Dabei sind die Bevölkerungszahl und die Wirtschaftsleistung seit dem Jahr 2011 gestiegen, d. h. die Energieproduktivität (Bruttowertschöpfung in konstanten Preisen in Relation zum Endenergieverbrauch) hat zugenommen und der Energieverbrauch je Einwohner ist gesunken.

In diesem Beitrag gehen wir den Fragen nach, worauf diese Zunahme der Energieproduktivität zurückzuführen ist und wie sich die Endenergienachfrage insbesondere der Unternehmen in den kommenden Jahren in Deutschland entwickeln könnte. Rechnerisch steigt die Energieproduktivität, wenn besonders energieintensive Aktivitäten eingestellt werden. Dies ist dann kein Ausdruck zunehmender Produktivität in den einzelnen Bereichen. So ist die Produktion in energieintensiven Industrien in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen – nicht nur in Deutschland, sondern auch in der EU insgesamt (Abbildung 2). Damit gehen zum einen Beschäftigungsverluste und Anpassungskosten in den betroffenen Industrien und Regionen einher. Zum anderen ist der Effekt auf den globalen Verbrauch (fossiler)

Abbildung 2

Produktion in energieintensiven Wirtschaftsbereichen des Verarbeitenden Gewerbes



Quelle: Eurostat (2026c).

Energie nicht unbedingt positiv, wenn energieintensive Produktion in andere Länder verlagert wird.

Energieproduktivität der Wirtschaftsbereiche

Wir untersuchen die Energieproduktivität auf Basis von Eurostat-Daten zum Energieverbrauch nach Wirtschaftsbereichen (Physical Energy Flow Accounts, Eurostat, 2025b). Diese Abgrenzung des Energieverbrauchs entspricht nicht vollständig derjenigen, auf der die vorherige Unterscheidung zwischen Primär- und Endenergieverbrauch auf Grundlage der Energiebilanzen (Eurostat, 2026b) basiert.

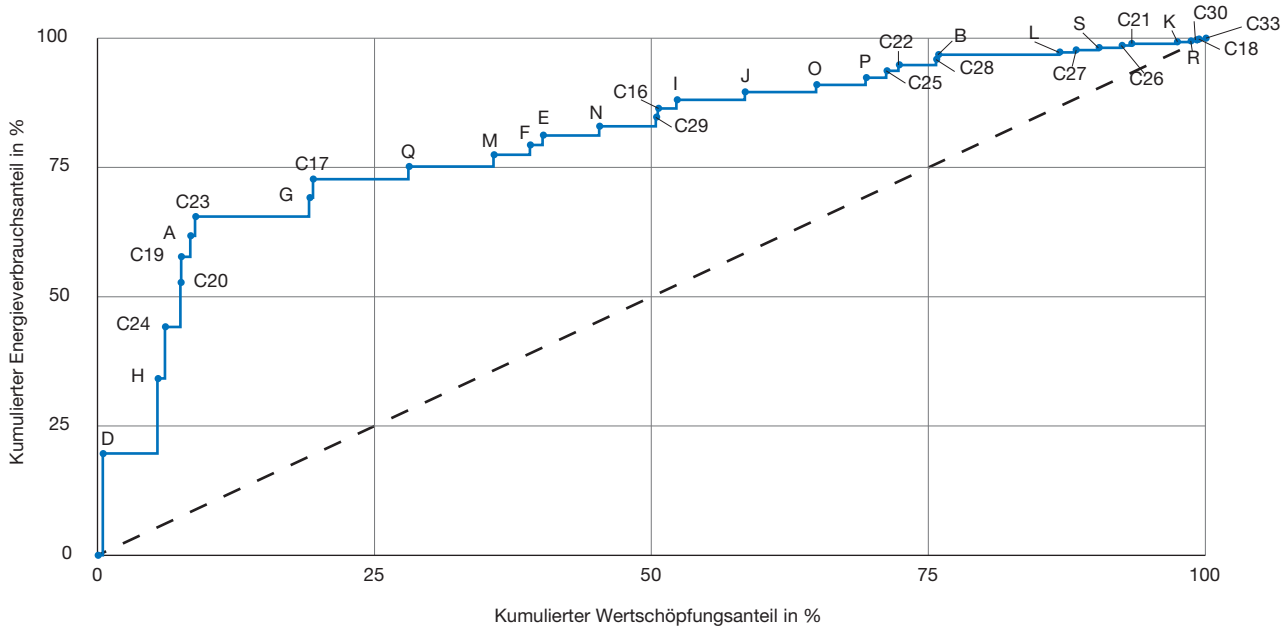
Der Energieverbrauch verteilt sich ungleichmäßig auf die Wirtschaftsbereiche (Abbildung 3). Einige Wirtschaftsbereiche verbrauchen einen großen Anteil der gesamten Energie, tragen aber nur in geringem Umfang zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei (Müller & Mertens, 2022). So machen die Energieversorgung (D), Verkehr und Lagerei (H), Metallerzeugung und -bearbeitung (C24), Herstellung von chemischen Erzeugnissen (C20) und Kokerei und Mineralölverarbeitung (C19) zusammen 58 % des gesamten Energieverbrauchs aus, während sie nur 8 % zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen.[1] Der Handel hingegen trägt 10 % zur Wertschöpfung aber nur 4 % zum Energieverbrauch bei.

Inwieweit die Verbesserung der Energieproduktivität auf eine Zunahme der Energieproduktivität innerhalb der

1 Der Endenergieverbrauch misst die tatsächlich von Endnutzern eingesetzte Energie und blendet die bei ihrer Bereitstellung entstehenden Umwandlungsverluste aus. Diese fallen insbesondere in der Energieversorgung (z. B. Strom- und Wärmeerzeugung) sowie in der Kokerei und Mineralölverarbeitung an. Dadurch erscheint die Energieversorgung in Energiebilanzen als besonders energieintensiver Wirtschaftsbereich, obwohl sie ökonomisch primär als Transformationssektor fungiert, der Energie für andere Sektoren und Haushalte bereitstellt. Ein Großteil ihres Energieeinsatzes ist somit Vorleistung für die Endenergienutzung in anderen Wirtschaftsbereichen.

Abbildung 3

Primärenergieverbrauch und Wertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen, Deutschland 2023



Anmerkungen: Die NACE-Codes bezeichnen die Wirtschaftsbereiche wie folgt: A steht für Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, B für Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, C für das Verarbeitende Gewerbe, D für Energieversorgung, E für Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Beseitigung von Umweltverschmutzungen, F für das Baugewerbe, G für Handel sowie Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, H für Verkehr und Lagerei, I für das Gastgewerbe, J für Information und Kommunikation, K für Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, L für Grundstücks- und Wohnungswesen, M für freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen, N für sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen, O für öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung, P für Erziehung und Unterricht, Q für das Gesundheits- und Sozialwesen, R für Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie S für sonstige Dienstleistungen. Für spezifische Untergruppen (z.B. C17, C19 usw.) siehe die detaillierte NACE-Klassifikation. Die gestrichelte Linie zeigt eine (theoretische) Gleichverteilung an, d.h., wenn der Anteil jedes Wirtschaftsbereichs an der Wertschöpfung genau seinem Energieverbrauchsanteil entspräche.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat (2026a).

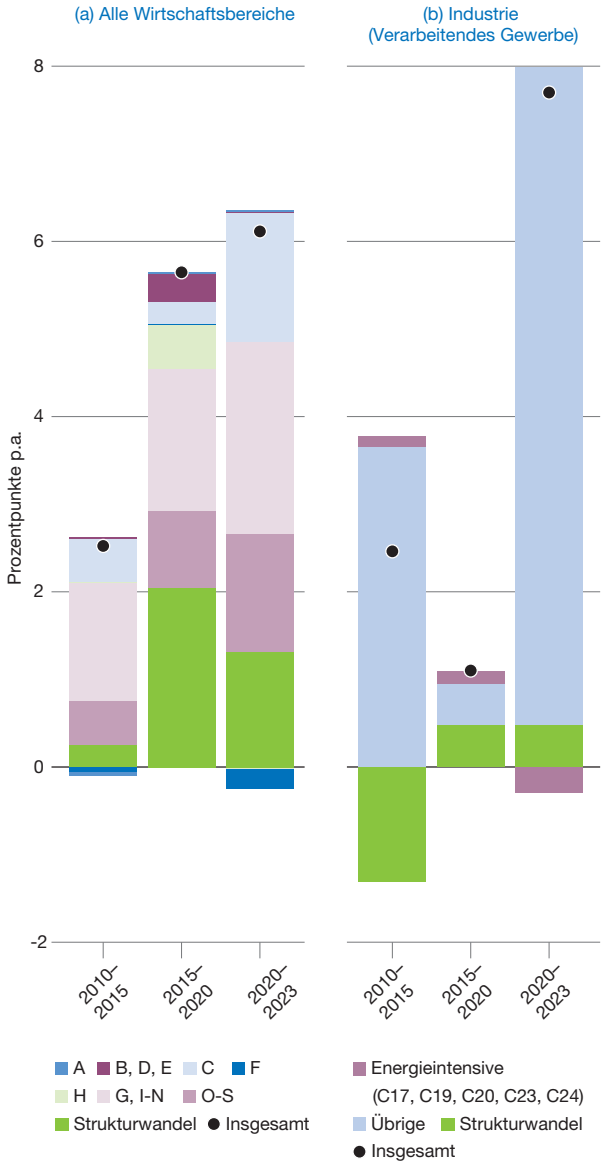
Wirtschaftsbereiche zurückgeht und inwieweit auf einen geringeren Anteil energieintensiver Produktion an der gesamten Produktion (Strukturwandel), lässt sich anhand einer rechnerischen Zerlegung feststellen.[2] Den größten Beitrag zur Steigerung der Energieproduktivität in den vergangenen Jahren haben die Dienstleistungen geleistet (Abbildung 4a). So ist die Energieproduktivität in den Jahren 2015 bis 2020 um insgesamt 6 % pro Jahr gestiegen; davon gehen 2,6 Prozentpunkte auf den Dienstleistungsbereich ohne Verkehr zurück. Darüber hinaus hat die etwa durch den Rückgang energieintensiver Industrie verursachte Verschiebung der Anteile der einzelnen Bereiche mit zwei Prozentpunkten beigetragen.

Auch in den Jahren 2020 bis 2023 ging der Anstieg der Energieproduktivität um insgesamt 6 % vor allem auf die Dienstleistungen und die Verschiebung von Anteilen zurück. Allerdings hat auch das Verarbeitende Gewerbe seine Energieproduktivität gesteigert; dies hängt aber vor allem mit den nicht-energieintensiven Bereichen zusammen. In den energieintensiven Industrien gibt es kaum einen Fortschritt bei der Energieproduktivität (Abbildung 4b). Für zahlreiche Prozesse in diesen Industrien ist Energie eine wesentliche Voraussetzung; der Energiebedarf dürfte somit in diesen Bereichen auch in Zukunft nicht spürbar zurückgehen, wenn der Umfang der Produktion aufrechterhalten werden soll. Hier kommen auf lange Sicht lediglich der Ersatz von fossiler Energie durch erneuerbare Energie, die Speicherung der Emissionen oder die direkte industrielle Weiterverwendung des Kohlenstoffs infrage – oder eben eine Aufgabe der Geschäftstätigkeit in den energieintensiven Bereichen.

2 Die Veränderung der aggregierten Energieproduktivität wird zerlegt in Within- und Between-Effekt: Der Within-Effekt misst, wie sich die Energieproduktivität innerhalb der einzelnen Wirtschaftsbereiche verändert hat, gewichtet mit dem Energieanteil der jeweiligen Gruppe im Ausgangsjahr. Der Between-Effekt (Strukturwandel) misst, wie sich die Verschiebung der Energieanteile zwischen den Bereichen auf die Gesamtproduktivität ausgewirkt hat, gewichtet mit der Energieproduktivität des jeweiligen Bereichs.
Within: $\sum_k \left(EP_{k,t} - EP_{k,t-1}\right) \times ES_{k,t-1}$
Between: $\sum_k \left(ES_{k,t} - ES_{k,t-1}\right) \times EP_{k,t-1}$
mit EP = Energieproduktivität, ES = Energieanteil, k = Verwendungsgruppe, t = Jahr.

Abbildung 4

Zerlegung der Veränderung der Energieproduktivität in Deutschland



Anmerkung: Energieproduktivität als reale Bruttowertschöpfung zu Preisen von 2015 je TWh Endenergieverbrauch. Wirtschaftszweige nach NACE-Rev. 2. Geringfügige Abweichungen durch Rundungen möglich.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat (2025a); Eurostat (2026a).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der Anstieg der Energieproduktivität in erheblichem Maße durch Strukturverschiebungen zugunsten weniger energieintensiver Wirtschaftsbereiche mitgetragen wird.

Projektion des Endenergiebedarfs bis 2030

Ein Baustein in der Emissionsreduktionsstrategie Deutschlands besteht darin, die verbrauchte Endenergie regulatorisch zu deckeln. Dies ist im Energieeffizienzgesetz (EnEfG) aus dem Jahr 2023 geregelt. Demnach soll der Endenergieverbrauch in Deutschland bis zum Jahr 2030 auf höchstens 1.867 TWh zurückgehen (§4(1) EnEfG).

Tabelle 1

Endenergienachfrage- und Bruttowertschöpfungsprojektionen

nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsbereich	Anteile 2025		Wachstumsrate 2025–2030		Anteile 2030	
	BWS	Energie	BWS	Energie-produktivität	BWS	Energie
Verkehr	5 %	28 %	1,6 %	15,7 %	5 %	27 %
Land- und Forstwirtschaft	1 %	2 %	0,2 %	0 %	1 %	2 %
Produzierendes Gewerbe	27 %	27 %	-0,9 %	8,6 %	26 %	27 %
Dienstleistungen ohne Verkehr	67 %	13 %	2,2 %	25,4 %	68 %	11 %
Haushalte	-	30 %	-	-	-	32 %
Insgesamt	3027 (2015 Mrd. €)	2035 (TWh)	1,3 %	10,0 %	3065 (2015 Mrd. €)	1857 (TWh)

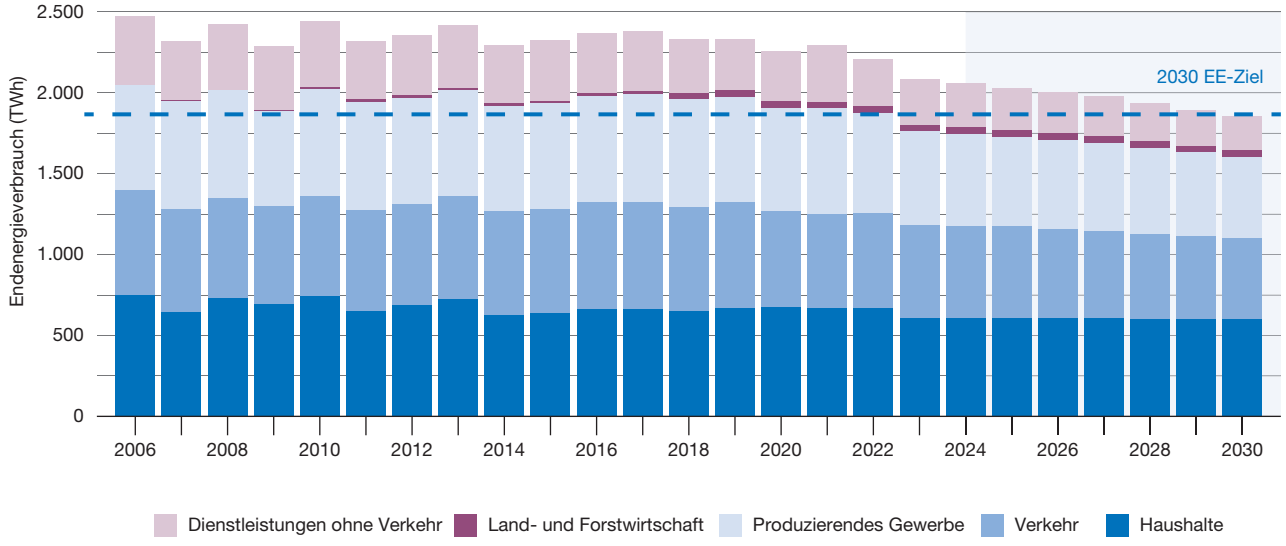
Anmerkungen: Die Energieproduktivität in der Land- und Forstwirtschaft wird in dieser Analyse konstant gehalten. Hintergrund ist ein in den vergangenen Jahren beobachteter stark negativer Trend, der – bei Fortschreibung – bis 2030 zu einem Rückgang der Energieproduktivität um bis zu 23 % führen würde. BWS = Bruttowertschöpfung in konstanten Preisen.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat (2026a).

Wir nehmen eine Projektion der wirtschaftlichen Aktivität und des Energieverbrauchs der einzelnen Wirtschaftsbereiche vor (Tabelle 1). Dazu greifen wir auf die Mittelfristprojektion der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026) zurück. Diese beinhaltet eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität bis zum Jahr 2030. Darüber hinaus enthält die Kurzfristprognose der Gemeinschaftsdiagnose für die Jahre 2026 und 2027 Prognosen für die Wertschöpfung in den Wirtschaftsbereichen. Diese schreiben wir für die Jahre 2028 bis 2030 im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen Projektion fort.[3] Die projizierte Energieproduktivität in den einzelnen Wirtschafts-

3 In der mittleren Frist nehmen Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung mit gleichen Raten zu. Der Rückgang des Anteils des Produzierenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung setzt sich auch mittelfristig fort, während die Dienstleistungen ausgeweitet werden. Die Anteile der jeweils zum Produzierenden Gewerbe und zu den Dienstleistungen gehörenden Wirtschaftsbereiche werden proportional mit ihren Anteilen am Aggregat im Jahr 2025 fortgeschrieben.

Abbildung 5
Energiebedarf und Endenergieziel für 2030



Anmerkung: Die Fortschreibung des Energieverbrauchs basiert auf der durchschnittlichen Wachstumsrate der Energieproduktivität im Zeitraum 2013–2023 auf Ebene der Wirtschaftsbereiche. Das eingezeichnete Zielniveau für 2030 entspricht dem im Energieeffizienzgesetz (EnEfG) festgelegten Zielwert von 1.867 TWh für den Endenergieverbrauch.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat (2025a); Eurostat (2026a).

bereichen ermitteln wir jeweils anhand ihrer durchschnittlichen Veränderung im Zeitraum 2013 bis 2023. Die Projektion stellt eine Fortschreibung vergangener Trends dar und berücksichtigt keine möglichen Strukturbrüche durch technologische Innovationen oder politische Eingriffe.

Insgesamt ergibt sich so bis zum Jahr 2030 ein Endenergieverbrauch von 1.857 TWh (Abbildung 5). Die Projektionen der Endenergienachfrage bis 2030 zeigen ein Zusammenspiel aus schwachem Wirtschaftswachstum, strukturellem Wandel und Effizienzfortschritten. Die Struktur der Bruttowertschöpfung ändert sich dahin gehend, dass der Anteil energieintensiver Industrien geringer wird, was sich in dem niedrigeren Anteil des Produzierenden Gewerbes niederschlägt. Der Anteil der Dienstleistungen an der Wertschöpfung nimmt hingegen weiter zu. Gleichzeitig bestehen deutliche Unterschiede in der Energieintensität der einzelnen Bereiche. Insbesondere Verkehr und Haushalte tragen weiterhin überproportional zum Endenergieverbrauch bei, wohingegen Dienstleistungen eine geringere Energieintensität aufweisen. Die erwarteten Zuwächse in der Energieproduktivität fallen vor allem bei den Dienstleistungen deutlich aus, während sie im Produzierenden Gewerbe moderat bleiben. Insgesamt ergibt sich daraus bis zum Jahr 2030 ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität um rund 10 %.

Die Fortschreibung auf Basis der durchschnittlichen Energieproduktivitätsentwicklung der vergangenen Dekade deutet darauf hin, dass die Endenergienachfrage im Jahr 2030 in etwa auf dem Niveau der politischen Zielmarke von 1.867 TWh liegen wird. Ein wesentlicher Grund für die stark sinkende Endenergienachfrage ist dabei das geringe Wirtschaftswachstum von 0,3 % pro Jahr. Bei einem Wirtschaftswachstum von 0,5 % pro Jahr würde die Endenergienachfrage hingegen um fast 10 % über der Zielmarke liegen (siehe Kasten 5 in Boysen-Hogrefe et al., 2025). Angesichts der politischen Zielsetzung für den Endenergieverbrauch scheint bei gleichbleibender Energieproduktivitätsentwicklung ein höheres wirtschaftliches Wachstum energieseitig aus heutiger Perspektive nicht möglich.

Fazit

Die Analyse zeigt, dass die Energieproduktivität in Deutschland in den vergangenen Jahren zwar deutlich gestiegen ist, dieser Anstieg jedoch nur begrenzt auf

Effizienzfortschritte innerhalb der Sektoren zurückzuführen ist. Vielmehr wird er maßgeblich durch strukturelle Verschiebungen hin zu weniger energieintensiven Wirtschaftsbereichen sowie durch den Rückgang energieintensiver Produktion getragen. Damit ist die Entwicklung der Energieproduktivität kein eindeutiger Indikator für technologische Fortschritte im Umgang mit Energie.

Die Projektionen bis 2030 deuten darauf hin, dass die politischen Zielwerte für den Endenergieverbrauch unter den aktuellen Trends erreichbar sind – allerdings nur unter der Voraussetzung eines anhaltend schwachen Wirtschaftswachstums. Bei höherem Wachstum würden die Ziele deutlich verfehlt. Dies macht einen zentralen Zielkonflikt deutlich: Ohne zusätzliche Effizienzgewinne oder technologische Innovationen ist eine gleichzeitige Erreichung ambitionierter Energieverbrauchsziele und höherer Wachstumsraten schwer vereinbar.

Für die Wirtschaftspolitik ergibt sich daraus die Schlussfolgerung, dass ein Zielkonflikt zwischen dem Festhalten an energieintensiven Industrien, um Strukturwandelverluste zu vermeiden, und der Reduktion des Endenergieverbrauchs besteht. Der Transformation des Energiesystems – insbesondere der Dekarbonisierung und der Nutzung emissionsarmer Technologien – kommt somit eine zentrale Rolle zu, um die energiepolitischen Ziele mit wirtschaftlicher Dynamik in Einklang zu bringen.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J., Gern, K.-J., Groll, D., Hoffmann, T., Jannsen, N., Kooths, S., Krohn, J., Liu, W.-H., Reents, J. & Schröder, C. (2025). Mittelfristprojektion für Deutschland im Winter 2025: Wachstum verliert Substanz. *Kieler Konjunkturberichte*, Nr. 130 (2025/Q4).

Cullen, J. M. & Allwood, J. M. (2010). Theoretical efficiency limits for energy conversion devices. *Energy Policy*, *38*(11), 6527–6535.

Dany-Knedlik, G., Holtemöller, O., Kooths, S., Schmidt, T. & Wollmershäuser, T. (2026). Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen. *Wirtschaftsdienst*, *106*(4), 253–257.

Eurostat. (2025a). *Aufkommen und Verwendung von Energie nach NACE Rev. 2 Tätigkeit* [Datensatz].

Eurostat. (2025b). *Schlüsselindikatoren zu den Rechnungen über physikalische Energieflüsse nach NACE Rev. 2 Tätigkeit* [Datensatz].

Eurostat. (2026a). *Bruttowertschöpfung und Einkommen nach detaillierten Wirtschaftsbereichen (NACE Rev. 2)* [Datensatz].

Eurostat. (2026b). *Komplette Energiebilanzen* [Datensatz].

Eurostat. (2026c). *Produktion in der Industrie - monatliche Daten* [Datensatz].

Fouquet, R. & Pearson, P. J. G. (2012). Past and prospective energy transitions: Insights from history. *Energy Policy*, 50, 1–7.

Grubler, A., Wilson, C., Bento, N., Boza-Kiss, B., Krey, V., McCollum, D. L., Rao, N. D., Riahi, K., Rogelj, J., De Stercke, S., Cullen, J., Frank, S., Fricko, O., Guo, F., Gidden, M., Havlik, P., Huppmann, D., Kiesewetter, G., Rafaj, P., Schoepp, W. & Valin, H. (2018). A low energy demand scenario for meeting the 1.5 °C target and sustainable development goals without negative emission technologies. *Nature Energy*, *3*(6), 515–527.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2026). Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen. *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2026*.

Holtemöller, O., Lindner, A. & Schult, C. (2022). Regionale Effekte einer durch einen Lieferstopp für russisches Gas ausgelösten Rezession in Deutschland. *IWH Policy Notes*, 1/2022.

Lehmann, R. & Schult, C. (2024). Regional industrial effects in Germany from a potential gas deficit. *German Economic Review*, *25*(3), 147–163.

Müller, S. & Mertens, M. (2022*). Wirtschaftliche Folgen des Gaspreisanstiegs für die deutsche Industrie*. Arbeitspapier 04/2022. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

UBA – Umweltbundesamt. (2023). Energieverbrauch und Energieeffizienz in Deutschland in Zahlen.

Title: Reconciling climate targets and growth: the role of energy productivity

Abstract: *Energy productivity in Germany has risen in recent years. To what extent does this indicate a transformation of the energy system and production? This paper shows that the rise in energy productivity is only partly attributable to efficiency gains within sectors, but is also driven by structural change and the decline in energy-intensive production. A projection of final energy demand until 2030 suggests that policy targets may be met under weak economic growth. However, stronger growth would lead to a substantial overshooting of these targets. This reveals a fundamental trade-off between reducing energy consumption and maintaining economic growth, which is difficult to resolve without additional efficiency gains or technological progress.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0084

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 332-337

JEL: F13, F18, Q56

Gabriel Felbermayr, Friedrich Lührs, Hendrik Mahlkow, Johannes Müller, Isabel Pham, Robin Sogalla, Joschka Wanner

Grenzausgleich für die EU-Klimapolitik: Optionen und ihre ökonomischen Wirkungen

Der Preis für den Ausstoß von Kohlendioxid (CO_2) ist in der Europäischen Union im weltweiten Vergleich hoch – Tendenz steigend. Dies führt zu einem Wettbewerbsnachteil für die europäische Industrie und zu einer Verlagerung der CO_2-intensiven Produktion. Sowohl Deutschland als auch die EU sind bereits heute Nettoimporteure von CO_2-intensiven Gütern, obwohl sie Nettoexporteure von Waren und Dienstleistungen sind. Deswegen hat die EU einen CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) entwickelt, der ab Januar 2026 in die Zahlungsphase eingetreten ist. Die Idee: Wie bei der Mehrwertsteuer sollen Importe der heimischen CO_2-Bepreisung unterworfen und Exporte davon befreit werden. Ist CBAM eine gute Idee? Oder wären Alternativen wie der Leakage Border Adjustment Mechanism (LBAM) oder eine Klimaabgabe besser geeignet?

Die Europäische Union setzt bei der Erreichung ihrer Klimaziele vor allem auf die Bepreisung von CO_2-Emissionen im Rahmen des Emissionshandelssystems (EU-ETS). Mit einem aktuellen Zertifikatspreis von rund 80 € pro Tonne liegen die europäischen CO_2-Kosten um ein Vielfaches über denen der meisten Handelspartner – der globale Durchschnittspreis beträgt etwa 1,7 € pro Tonne. Zur Erreichung des „Fit-for-55"-Ziels – einer Reduktion der Emissionen um 55 % gegenüber 1990 bis 2030 – müsste der Preis bei angenommener konstanter Technologie sogar auf 125 € pro Tonne steigen.

Diese Preisasymmetrie setzt die europäische Industrie unter erheblichen Wettbewerbsdruck. Es besteht die Gefahr des sogenannten Carbon-Leakage: einer Verlagerung CO_2-intensiver Produktion in Länder mit geringer oder fehlender CO_2-Bepreisung. Dies würde nicht nur zur Deindustrialisierung der EU beitragen, sondern auch die Wirkung auf das Weltklima schwächen, da im Ausland in der Regel CO_2-intensiver produziert wird. Sowohl Deutschland als auch die EU sind bereits heute Nettoimporteure von CO_2-intensiven Gütern, obwohl sie Nettoexporteure von Waren und Dienstleistungen sind.

Um die heimische Industrie vor den Folgen der einseitigen CO_2-Bepreisung zu schützen, hat die EU einen CO_2-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjust-

© 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. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Direktor des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU).

Friedrich Lührs leitet den Bereich Volkswirtschaftliche Analysen & Umfragen der Stiftung Familienunternehmen in München.

Dr. Hendrik Mahlkow ist Postdoctoral Researcher an der Universität Kiel und Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

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

Isabel Pham, MSc, ist Ökonomin am WIFO und Doktorandin in Wirtschaftswissenschaften an der WU Wien.

Dr. Robin Sogalla ist Postdoctoral Researcher an der Universität Mannheim.

Prof. Dr. Joschka Wanner ist Juniorprofessor für Quantitative International and Environmental Economics an der Julius-Maximilians-Universität in Würzburg.

ment Mechanism, CBAM) entwickelt, der ab Januar 2026 in die Zahlungsphase eingetreten ist. Die Grundidee ist überzeugend: Wie bei der Mehrwertsteuer sollen Importe der heimischen CO_2-Bepreisung unterworfen und Exporte davon befreit werden. In der Umsetzung mussten allerdings erhebliche Kompromisse gemacht werden. Das Omnibus-Paket I (COM(2025)87) hat den Anwendungsbereich weiter eingeschränkt: Nur noch Importeure mit Importmengen von über 50 Tonnen pro Jahr in den von EU-CBAM betroffenen Sektoren sind erfasst. Dies entspricht etwa 10% aller Importeure. Dies reduziert zwar den bürokratischen Aufwand, wirft jedoch die Frage auf, ob die Effektivität des Systems noch gewährleistet ist.

Die vorliegende Analyse untersucht die ökonomischen und ökologischen Wirkungen des EU-CBAM und vergleicht ihn quantitativ mit zwei alternativen Grenzausgleichsmechanismen – einem Leakage Border Adjustment Mechanism (LBAM) und einer Klimaabgabe. Mittels eines allgemeinen Gleichgewichtshandelsmodells, das auf 141 Länder und 25 Industriesektoren (65 Sektoren insgesamt) kalibriert ist, zeigen wir, welches Design die Balance zwischen Industrieschutz, Klimawirksamkeit und administrativer Umsetzbarkeit am besten herstellt. Der Beitrag basiert auf einer umfassenderen Studie im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen (Stiftung Familienunternehmen, 2026).

Strukturelle Probleme des EU-CBAM

Ein idealtypischer Grenzausgleich funktioniert analog zur Mehrwertsteuer: Importe werden mit dem heimischen CO_2-Preis belastet, Exporte davon befreit. Damit werden alle Produzenten – unabhängig vom Standort – im Inland demselben CO_2-Preis unterworfen. Standortentscheidungen werden nicht verzerrt und es entstehen Anreize zur Dekarbonisierung im Ausland. Der tatsächliche EU-CBAM weicht von diesem Ideal in vier wesentlichen Punkten ab:

Nichterfassung der Exporte. Europäische Exporte werden nicht von den bei ihrer Herstellung angefallenen CO_2-Kosten befreit. Europäische Hersteller verlieren dadurch Marktanteile auf Drittmärkten gegenüber Wettbewerbern ohne CO_2-Kosten. Die EU hat auf eine Exportentlastung verzichtet, weil sie den CBAM über Art. XX GATT (Umweltschutzausnahme) statt über Art. III GATT (Inländerbehandlung) rechtfertigt. Letzteres würde Exportrückerstattungen ermöglichen, setzt aber voraus, dass der CO_2-Gehalt importierter Güter präzise bestimmt werden kann.

Unvollständige Importabdeckung. Der EU-CBAM erfasst nur sieben Grundstoffsektoren (Eisen und Stahl, Aluminium, Zement, Düngemittel, Elektrizität, Wasserstoff sowie ab 2026 bestimmte Chemikalien). Dadurch steigen die Kosten für nachgelagerte Industrien, die diese Grundstoffe als Inputs verwenden, ohne dass sie selbst geschützt werden. Wenn beispielsweise Stahl durch den CBAM in der EU verteuert wird, gerät nicht nur die Stahlproduktion, sondern auch die stahlverarbeitende Industrie unter Druck – von der Herstellung von Möbelbeschlägen bis zur Produktion von Gabelstaplern. Die Industrie kommt so vom Regen in die Traufe.

Reshuffling. Ausländische Firmen können systematisch für Exporte in die EU „saubere“ Energie verwenden und für Verkäufe auf anderen Märkten „schmutzige“ Energie einsetzen, ohne ihren durchschnittlichen Energiemix zu verändern. Damit werden die Dekarbonisierungsanreize des CBAM untergraben.

Retorsionsrisiko. Die Handelspartner der EU – allen voran die USA – betrachten den CBAM als Klimazoll und drohen mit Vergeltungsmaßnahmen, die den Nettonutzen des Grenzausgleichs vermindern oder sogar negativ machen könnten. Gleichzeitig diskutieren einige große Emittenten wie Brasilien und die Türkei die Einführung eines CO_2-Preises, unter anderem als Reaktion auf den EU-CBAM.

Fünf Designoptionen im Überblick

Angesichts dieser Schwächen untersuchen wir neben dem EU-CBAM zwei alternative Grenzausgleichsmechanismen und vergleichen sie mit einem Szenario ohne Grenzausgleich sowie einem theoretischen Idealszenario.

Kein BAM. Das Emissionsreduktionsziel wird ohne jeglichen Grenzausgleich verfolgt. Dieses Szenario dient als Referenz.

EU-CBAM. Der Grenzausgleich in seiner aktuellen Gesetzgebung: Importzölle auf sieben Grundstoffsektoren, keine Exportentlastung, hoher Informationsbedarf über den CO_2-Gehalt importierter Güter, Rechtfertigung über Art. XX GATT.

Idealer CBAM. Ein theoretisch idealer Grenzausgleich, der alle 25 Industriesektoren sowohl import- als auch exportseitig abdeckt. Er würde die stärkste Einkommensstabilisierung bieten, ist jedoch aufgrund seiner extremen Informationsanforderungen praktisch nicht umsetzbar. Er dient als analytische Benchmark.

LBAM. Der Leakage Border Adjustment Mechanism (Staiger, 2022; Campolmi et al., 2025) verfolgt einen grundsätzlich anderen Ansatz: Statt den CO_2-Gehalt von Importen zu bepreisen, neutralisiert er die handelsseitigen Effekte der europäischen CO_2-Bepreisung durch kalibrierte Importzölle und Exportsubventionen. Dafür muss lediglich

die heimische, nicht die ausländische CO_2-Intensität bekannt sein. Der Informationsbedarf ist gering, die sektorale Abdeckung umfassend, und die Maßnahme ist mit Art. III GATT (Inländerbehandlung) kompatibel. Allerdings entstehen keine Dekarbonisierungsanreize im Ausland.

Klimaabgabe. Die Klimaabgabe (Neuhoff et al., 2025) kombiniert die fortgesetzte Zuteilung freier ETS-Zertifikate an Produzenten CO_2-intensiver Güter mit einer nicht-diskriminierenden Verbrauchssteuer. Der Ansatz ist administrativ am einfachsten, da standardisierte Sätze ausreichen und keine Messung von Lieferkettenemissionen erforderlich ist. Er ist WTO-konform und behandelt Import- und Inlandsprodukte gleich. Allerdings verlagert er die Anpassungslast primär auf die Konsumenten und schafft keine Emissionsminderungsanreize im Ausland.

Modell und Daten

Zur quantitativen Bewertung der Szenarien verwenden wir das KITE-Modell (Kiel Institute Trade Policy Evaluation; Hinz et al., 2025), ein Mehr-Länder-, Mehr-Sektoren-Gleichgewichtshandelsmodell. Das Modell baut auf der Ricardianischen Handelstheorie von Eaton und Kortum (2002) auf, erweitert um Input-Output-Verflechtungen nach Caliendo und Parro (2015) sowie Firmenheterogenität nach Sogalla (2026). Es erfasst die wesentlichen Kanäle, über die CO_2-Bepreisung und Grenzausgleich auf Produktion, Handel und Emissionen wirken, einschließlich zweier Leakage-Kanäle: das direkte Leakage über die Produktmärkte sowie das indirekte Leakage über die globalen Märkte für fossile Brennstoffe, wo sinkende Weltmarktpreise zu Mehrverbrauch in Drittländern führen.

Das Modell ist auf die GTAP-11-Datenbank (Aguiar et al., 2022) kalibriert und umfasst 141 Länder und 65 Sektoren, darunter 25 Industriesektoren. Die sektoralen CO_2-Intensitäten werden entlang der gesamten internationalen Lieferkette zugeordnet (Mahlkow & Wanner, 2023). Die EU27 agiert als Koalition mit einem Emissionsreduktionsziel von 67 % gegenüber dem Basisjahr 2017, was einer 55-prozentigen Reduktion gegenüber 1990 entspricht. Die vollständige Modelldokumentation findet sich in Stiftung Familienunternehmen (2026).

Ergebnisse

Sektorale Produktionswirkungen in Deutschland

Abbildung 1 zeigt die Produktionseffekte in Deutschland bis 2030. Die Grundstoffindustrien reagieren am stärksten auf die unterschiedlichen Grenzausgleichsdesigns. In den energie- und emissionsintensiven Sektoren Chemie und Eisenmetalle fallen die Produktionsrückgänge unter einem idealen CBAM und unter dem EU-CBAM deutlich geringer aus als ohne Grenzausgleich. LBAM stabilisiert die Produktion breit, schützt sie aber nicht vollständig.

Besonders aufschlussreich ist die Wirkung auf nachgelagerte Industrien: In Sektoren wie Kunststoff, Gummi und Papiererzeugnissen, die Grundstoffe als Inputs verwenden, sind die Unterschiede zwischen den Szenarien geringer. Der EU-CBAM kann hier seine beschränkte sektorale Abdeckung nicht kompensieren. Die Klimaabgabe stabilisiert die Produktion in diesen Sektoren am konsistentesten, da sie über die fortgeführte freie Zertifikatszuteilung die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten direkt stützt.

Makroökonomische Wirkungen auf Deutschland und die EU

Abbildung 2 zeigt die Einkommens- und Steuereffekte für Deutschland und die EU27 bis 2030. Die Ergebnisse unterstreichen, dass die Wahl des Grenzausgleichsdesigns erhebliche makroökonomische Konsequenzen hat.

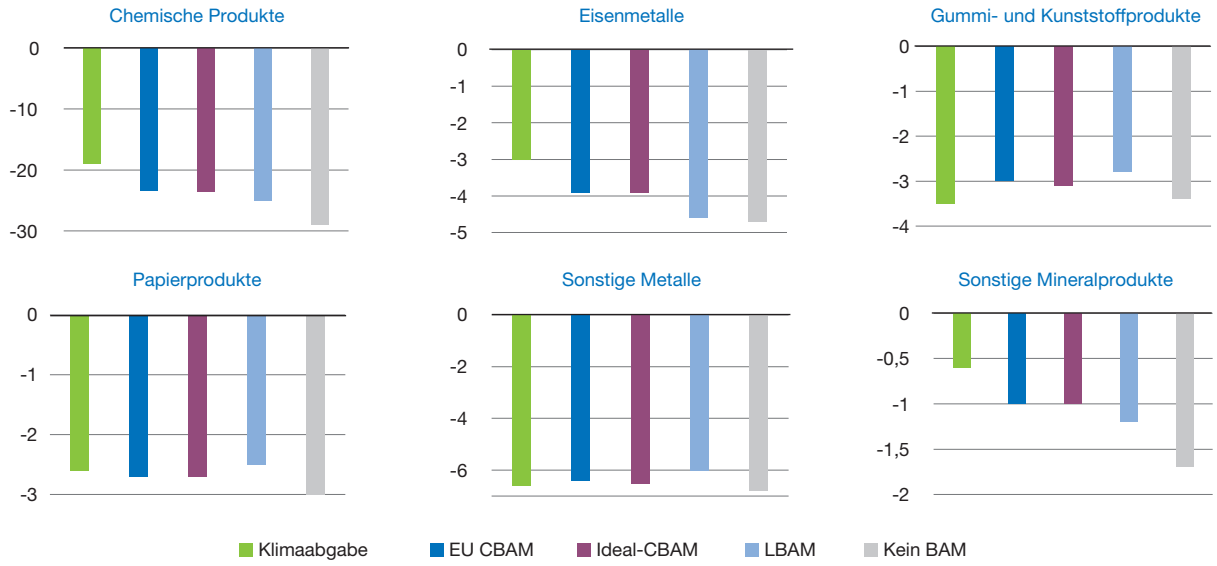
Für Deutschland erhöht der ideale CBAM das nominale Einkommen um knapp 28,8 Mrd. €, der EU-CBAM um 27,2 Mrd. € und LBAM um 26,9 Mrd. €. Die Unterschiede erscheinen moderat, doch verbergen sich dahinter unterschiedliche Verteilungswirkungen: Die Zolleinnahmen aus der CO_2-Bepreisung sind unter dem idealen CBAM am höchsten, gefolgt von EU-CBAM und LBAM. Die Klimaabgabe generiert die höchsten fiskalischen Einnahmen über die Verbrauchssteuer, führt aber zu geringeren rea-

Tabelle 1
Vergleich der fünf Grenzausgleichsdesigns

Merkmal	Kein BAM	EU-CBAM	Idealer CBAM	LBAM	Klimaabgabe
Import-Abdeckung	–	7 Sektoren	25 Sektoren	25 Sektoren	25 Sektoren
Export-Entlastung	–	Nein	Ja	Ja	Ja (via freie Zertifikate)
WTO-Grundlage	–	Art. XX GATT	Art. III GATT	Art. III GATT	Art. III GATT
Informationsbedarf	–	Hoch	Sehr hoch	Gering	Gering
Dekarbonisierungsanreiz Ausland	–	Ja	Ja	Nein	Nein
Bürokratischer Aufwand	–	Hoch	Sehr hoch	Niedrig	Niedrig

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1
Veränderung der Produktion in Deutschland bis 2030
in Mrd. €



Quelle: Aguiar et al. (2022) und eigene Berechnungen auf Basis des KITE-Modells.

len Einkommenszuwächsen, da die Kosten primär bei den Konsumenten anfallen.

Auf EU-Ebene ergibt sich ein ähnliches, aber in der Größenordnung deutlicheres Bild: Der ideale CBAM liefert mit 128,5 Mrd. € die größten Wohlfahrtsgewinne. Der EU-CBAM stabilisiert die europäischen Einkommen besser als LBAM oder die Klimaabgabe, bleibt jedoch hinter dem idealen Benchmark zurück. LBAM verhindert Einkommensverluste verlässlich, erreicht jedoch nicht das Niveau eines umfassenden CBAM.

Globale Emissionswirkungen

Ein zentrales Ergebnis der Studie betrifft die globalen Emissionen (Abbildung 3): Alle fünf Szenarien erzielen globale CO_2-Reduktionen ähnlicher Größenordnung von rund 2 % bis 2030. Die Unterschiede zwischen den Designs sind gering. EU-CBAM und der ideale CBAM schneiden etwas besser ab, weil sie Dekarbonisierungsanreize im Ausland setzen, während LBAM und Klimaabgabe geringfügig niedrigere Reduktionen erzielen.

Dieses Ergebnis ist für die politische Diskussion bedeutsam: Es zeigt, dass das unilaterale Emissionsreduktionsziel der EU der primäre Treiber der globalen Emissionsveränderungen ist. Die Wahl des begleitenden Grenzausgleichsdesigns spielt für die Klimawirkung eine nachgeordnete Rolle. Die Entscheidung zwischen den Instrumenten kann daher vorrangig auf Basis ökonomischer und administrativer Kriterien getroffen werden, ohne wesentliche klimapolitische Abstriche befürchten zu müssen.

Auch bei den Exporten zeigen die Simulationen, dass die CO_2-Bepreisung unvermeidlich zu einer gewissen Reduktion der europäischen Ausfuhren führt, da die Produktionskosten steigen. Die stärksten Rückgänge betreffen den Handel mit den USA und China – unabhängig vom gewählten Grenzausgleichsdesign. Kein Instrument kann diese Verluste vollständig kompensieren; der Haupteffekt liegt in der Stabilisierung der Binnenproduktion.

Diskussion und wirtschaftspolitische Implikationen

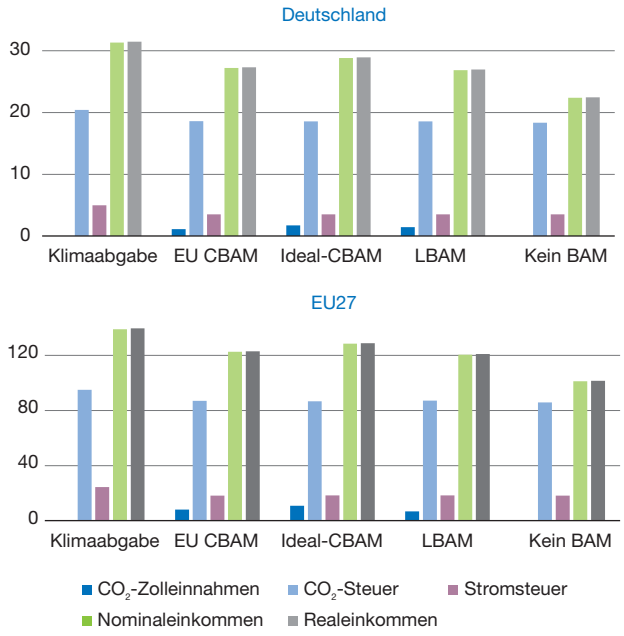
Die Ergebnisse offenbaren einen klaren politischen Zielkonflikt zwischen drei Dimensionen: globaler Klimawirkung, Industrieschutz und administrativer Praktikabilität. Jedes Instrument hat in einer dieser Dimensionen seine Stärke.

Der EU-CBAM setzt die stärksten Dekarbonisierungsanreize im Ausland und signalisiert den Handelspartnern, dass die EU ihre Klimapolitik ernst nimmt. Er schützt die abgedeckten Grundstoffindustrien wirkungsvoll, benachteiligt aber nachgelagerte Branchen durch seine begrenz-

Abbildung 2

Veränderung des Nationaleinkommens und der Steuern in Deutschland und der EU bis 2030

in Mrd. €

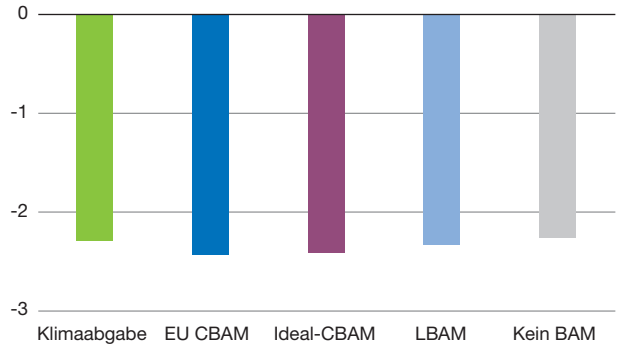


Quelle: Aguiar et al. (2022) und eigene Berechnungen auf Basis des KITE-Modells.

Abbildung 3

Veränderung der globalen Emissionen bis 2030

Veränderung in %



Quelle: Aguiar et al. (2022) und eigene Berechnungen auf Basis des KITE-Modells.

te sektorale Reichweite. Der hohe bürokratische Aufwand und das Retorsionsrisiko – insbesondere seitens der USA – sind ernst zu nehmende Nachteile. Gleichzeitig haben einige Handelspartner wie die Türkei unter dem Eindruck des EU-CBAM begonnen, eigene CO_2-Preissysteme zu diskutieren, was für die langfristige Signalwirkung des Instruments spricht.

Der LBAM verfolgt das bescheidenere Ziel der reinen Leakage-Verhinderung, tut dies aber breiter und wirksamer als der EU-CBAM. Seine WTO-Kompatibilität über Art. III GATT, der geringe Informationsbedarf und die niedrige Bürokratie machen ihn zu einer pragmatischen Option. Der Verzicht auf Dekarbonisierungsanreize im Ausland ist der zentrale Nachteil.

Die Klimaabgabe ist administrativ am einfachsten und generiert die höchsten fiskalischen Einnahmen. Sie behandelt Import- und Inlandsprodukte gleich und minimiert damit WTO-Risiken und Retorsionswahrscheinlichkeiten. Die Verlagerung der Kosten auf die Konsumenten und das Fehlen globaler Emissionswirkungen begrenzen jedoch ihre klimapolitische Ambition. Sie erscheint als geeignete Übergangslösung, die der EU Zeit gibt, die Dateninfrastruktur für einen umfassenderen CBAM aufzubauen.

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass das Modell komparativ-statisch ist und keine dynamischen Innovationseffekte, strategischen Regierungsinteraktionen oder strukturelle Veränderungen seit 2017 abbildet. Die tatsächlichen langfristigen Wirkungen könnten daher von den hier dargestellten Ergebnissen abweichen.

Für die wirtschaftspolitische Praxis legen die Ergebnisse einen stufenweisen Ansatz nahe: Kurzfristig könnten LBAM oder Klimaabgabe als pragmatische Instrumente dienen, die die europäische Industrie breit schützen, während die Dateninfrastruktur für einen umfassenden Grenzausgleich aufgebaut wird. Mittelfristig sollte der EU-CBAM schrittweise auf weitere Sektoren ausgeweitet und um eine Exportkomponente ergänzt werden. Langfristig bleibt die internationale Konvergenz der CO_2-Preise das Ziel, das einen Grenzausgleich überflüssig machen würde.

Fazit

Alle untersuchten Grenzausgleichsdesigns sind einer Situation ohne jeglichen Ausgleich klar überlegen. Kein einzelnes Design dominiert jedoch über alle relevanten Dimensionen hinweg – die Wahl hängt davon ab, ob die EU globale Klimawirkung, Industrieschutz oder administrative Praktikabilität priorisiert. In jedem Fall wäre der Verzicht auf einen Grenzausgleich das schlechteste Ergebnis: sowohl für die europäische Industrie als auch für die Glaubwürdigkeit der marktbasierten Klimapolitik der EU. Die EU sollte den Grenzausgleich als einen sich entwickelnden Prozess verstehen – mit pragmatischen Instrumenten heute und dem Aufbau eines umfassenden Systems für morgen.

Literatur

Aguiar, A., Chepeliev, M., Corong, E. & van der Mensbrugghe, D. (2022). The GTAP Data Base: Version 11. *Journal of Global Economic Analysis*, *7*(2), 1–37.

Caliendo, L. & Parro, F. (2015). Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. *Review of Economic Studies*, *82*(1), 1–44.

Campolmi, A., Fadinger, H., Forlati, C., Stillger, S. & Wagner, U. (2025). *Designing effective carbon border adjustment with minimal information requirements: Theory and evidence* [Unveröffentlichtes Manuskript]. Universität Wien.

Eaton, J. & Kortum, S. (2002). Technology, Geography, and Trade. *Econometrica*, *70*(5), 1741–1779.

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.). (2026). *Designoptionen für einen EU-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM)*. Felbermayr, G., Mahlkow, H., Pham, I., Sogalla, R. & Wanner, J.

Hinz, J., Mahlkow, H. & Wanner, J. (2025). *The KITE model suite: A quantitative framework for international trade analysis* [White Paper]. Kiel Institute for the World Economy.

Mahlkow, H. & Wanner, J. (2023). The Carbon Footprint of Global Trade Imbalances. *CESifo Working Paper Series*, 10729.

Neuhoff, K., Ballesteros, F., Kurz, A. & Niemöller, P. (2025). Reform des CO_2-Grenzausgleichs ist entscheidend für wettbewerbsfähige Industrie. *DIW-Wochenbericht*, 47/2025.

Neuhoff, K., Sato, M., Ballesteros, F., Böhringer, C., Borghesi, S., Cosbey, A., Das, K., Ismer, R., Johnston, A., Linares, P., Matikainen, S., Pauliuk, S., Pirlot, A., Quirion, P., Rosendahl, K. E., Sniegocki, A., van Asselt, H. & Zetterberg, L. (2025). *Industrial decarbonisation in a fragmented world: An effective carbon price with a „climate contribution"*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

Sogalla, R. (2026). *Unilateral Carbon Pricing and Heterogeneous Firms* [Working Paper].

Staiger, R. (2022). *A World Trading System for the Twenty-First Century*. MIT Press.

Title: ***Design options for an EU carbon border adjustment: a quantitative comparison***

Abstract: *The EU's unilateral carbon pricing requires effective border adjustment to prevent carbon leakage and protect industrial competitiveness. Using a computable general equilibrium trade model calibrated to 141 countries and 65 sectors, we compare three border adjustment designs against a no-adjustment baseline: the current EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), a Leakage Border Adjustment Mechanism (LBAM), and a Climate Contribution. All designs outperform no adjustment, yet none dominates across all dimensions. The EU-CBAM incentivises foreign decarbonisation but disadvantages downstream industries; the LBAM prevents leakage broadly with low bureaucracy; the Climate Contribution offers administrative simplicity but burdens consumers.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0085

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 338-342

JEL: D72, D62, Q54

Thieß Petersen

Klimaschutz zwischen ökonomischer und politischer Rationalität

Der Klimawandel stellt das momentan größte Marktversagen dar. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zu dessen Heilung sind seit Langem bekannt. Ihre Umsetzung scheitert jedoch häufig an den Partialinteressen derjenigen, für die die erforderlichen Maßnahmen ökonomische Nachteile bedeuten. Eine an der langfristigen Wohlfahrtsmaximierung interessierte Regierung würde sich über diese Widerstände hinwegsetzen. Falls die Regierungsmitglieder jedoch ihre Wiederwahl anstreben, sind sie empfänglich für Lobbyaktivitäten, die ambitionierte klimaschützende Wirtschaftspolitik verhindern wollen. Um dennoch eine strengere Klimaschutzpolitik realisieren zu können, müssen individuelle Nachteile durch staatliche Maßnahmen, wie z. B. die Rückverteilung von Kilmaabgaben, Transfers, Regulierung sowie Arbeitsmarkt- und Industriepolitik, abgefedert werden.

Die Erderwärmung und der mit ihr verbundene Klimawandel verursachen weltweit immer größere Schäden. Beispiele hierfür sind zerstörte Infrastrukturanlagen durch Starkregen und Überschwemmungen, Waldbrände, dürrebedingte Ernteeinbußen, hitzebedingte Gesundheitsbeeinträchtigungen bis hin zu Todesfällen sowie das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten. Die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten sind jedoch nicht eingepreist, was zu einem systematischen Marktversagen führt. Die negativen externen Effekte fließen in ökonomische Entscheidungen nicht mit ein.

Analytisch betrachtet: Die Unternehmen berücksichtigen bei ihrer Entscheidung über Produktionsmenge und Angebot die Grenzkosten der Produktion sowie die erzielbaren Preise. Für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sind die gesamtwirtschaftlichen bzw. die sozialen Grenzkosten entscheidend. Die Differenz zwischen den privaten und sozialen Grenzkosten entspricht dem in Geldeinheiten ausgedrückten Wert der sozialen Zusatzkosten. Ohne staatliche Interventionen ergibt sich im Marktgleichgewicht eine, gemessen an den gesamtwirtschaftlich anfallenden Kosten, zu große Gütermenge. Das Marktversagen besteht darin, dass die aus wohlfahrtstheoretischer Sicht optimale Gütermenge nicht erreicht wird.

© 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.

Heilung des Marktversagens

Die Volkswirtschaftslehre kennt verschiedene Lösungen zur Heilung dieses Marktversagens. Die bekannteste Lösung geht auf den englischen Ökonomen Arthur Cecil Pigou (1877–1959) zurück. Im Jahr 1920 schlug er vor, dass der Staat Aktivitäten mit einem negativen externen Effekt mit einer Steuer belegt, deren Höhe den sozialen Zusatzkosten der Aktivität entspricht. So sind die Verbraucher:innen gezwungen, die Konsequenzen ihres Handelns zu berücksichtigen. Sie passen ihre nachgefragte Menge an den höheren Preis an. Die gesamtwirtschaftlich nachgefragte und angebotene Menge sinkt somit.

Eine andere staatliche Maßnahme ist eine Begrenzung der in einer bestimmten Zeitperiode maximal zulässigen Verbrauchsmenge auf die Menge, die sich im Gleichgewicht unter Berücksichtigung der sozialen Zusatzkosten ergibt. In diesem Fall stellt sich die Frage, wie diese Gütermenge auf die Verbraucher:innen verteilt wird. Eine einfache Lösung ist eine Gleichverteilung. Jedes Bevölkerungsmitglied erhält etwa die Erlaubnis, eine bestimmte, für alle gleich große Benzinmenge zu erwerben. Das wäre jedoch ineffizient, da wegen unterschiedlicher Präferenzen die nutzenmaximierenden Benzinmengen individuell

Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Programm „Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft“ und Autor volkswirtschaftlicher Lehrbücher.

nicht identisch sind. Sinnvoller ist eine Zertifikatslösung. Der Staat gibt für die maximal zulässige Benzinmenge Zertifikate heraus, die zum Erwerb von Benzin berechtigen. Diese Zertifikate werden auf Auktionen versteigert. Im theoretischen Idealfall entspricht der dabei erzielte Preis für ein Zertifikat den sozialen Zusatzkosten eines Liters Benzin (Petersen, 2025a, S. 38–40).

Die ökonomische Rationalität verlangt also, dass der Staat die sozialen Zusatzkosten, die mit einem negativen externen Effekt verbunden sind, in die Marktpreise integriert. In den politischen Entscheidungsprozessen scheitert dies jedoch häufig an Widerständen einzelner Personengruppen. Grund für deren Widerstände sind individuelle Nachteile, die sich ergeben würden, sollte der Staat die ökonomisch gebotenen Maßnahmen ergreifen.

Negative Folgen einer Einpreisung externer Effekte

Durch die Einpreisung negativer externer Effekte steigt der Marktpreis eines Produktes. Für die Verbraucher:innen hat dies zwei zentrale Auswirkungen: Zum einen werden sie von dem betreffenden Produkt nur noch eine geringere Menge konsumieren, für die sie einen höheren Preis zahlen. Eine Verringerung der konsumierten Gütermenge bedeutet eine Nutzeneinbuße. Zum anderen bewirkt der höhere Güterpreis einen Kaufkraftverlust. Bei steigenden Preisen geht die mit einem gegebenen verfügbaren Einkommen konsumierbare Gütermenge zurück. Die Einschränkung der Konsummöglichkeiten betrifft alle Waren und Dienstleistungen.

Eine zweite Konsequenz betrifft die Menschen in ihrer Rolle als Beziehende von Einkommen. Durch den Nachfragerückgang bei dem betroffenen Produkt schränken Unternehmen, die dieses Produkt herstellen, ihre Produktion ein. Das geht im Normalfall mit einer Verringerung des Beschäftigungsniveaus einher. Es kommt daher in dem Sektor, der das Produkt mit einem negativen externen Effekt herstellt, zu Entlassungen. Im günstigsten Fall finden die betroffenen Personen eine neue Beschäftigung. Das ist jedoch mit individuellen Anpassungskosten verbunden. Es müssen neue Kompetenzen erworben werden, das soziale Umfeld verändert sich, und es kann zu einem Wohnortwechsel kommen. Im ungünstigen Fall finden die entlassenen Menschen erst mit einer zeitlichen Verzögerung eine neue Arbeitsstelle, was eine Einkommenseinbuße bedeutet.

Eine weitere Folge einer klimaschützenden Wirtschaftspolitik sind Vermögensverluste. Das kann sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen betreffen:

- Höhere Benzinpreise reduzieren die Attraktivität von Automobilen, die mit fossilen Energien betrieben werden. Falls sich deswegen Elektroautos am Markt durchsetzen, geht die Nachfrage nach Automobilen mit einem Verbrennermotor zurück. Das bewirkt einen Preisrückgang für entsprechende Gebrauchtwagen. Die Eigentümer:innen müssen beim Verkauf ihrer Wagen Preisrückgänge hinnehmen, was einen Vermögensverlust bedeutet. Im schlimmsten Fall gibt es gar keine Nachfrage mehr nach Automobilen mit einem Verbrennermotor, sodass der Wert der entsprechenden Gebrauchtwagen auf null sinkt.

- Vermögensverluste für Privatpersonen können sich auch bei Wohnimmobilien ergeben. Falls Häuser mit einer Ölheizung wegen spürbar steigender Ölpreise weniger stark nachgefragt werden, reduziert das deren Wert.

- Für Unternehmen kann es beispielsweise zu Vermögensverlusten kommen, indem emissionsintensive fossile Kapitalbestände, z. B. Erdölraffinerien, Kohlekraftwerke und Erdgaspipelines, an Wert verlieren, wenn die Nutzung dieser Anlagen wegen einer Einpreisung der negativen externen Effekte wirtschaftlich nicht mehr sinnvoll ist. Diese Entwertung fossiler Kapitalbestände bedeutet, dass diese Vermögensgegenstände zu Stranded Assets werden. Gleiches gilt für Rohstoffreserven. Wenn staatliche CO_2-Preise den Abbau der von ihnen betroffenen Rohstoffe betriebswirtschaftlich nicht mehr lohnend machen, verlieren die noch vorhandenen Reserven ihren Wert (Eisenack et al., 2022).

Ein vierter Nachteil ergibt sich aus den Anpassungskosten an staatliche CO_2-Preise. Private Haushalte müssen ihre Wohnhäuser so umgestalten, dass sie nur noch einen sehr geringen Energiebedarf haben und diesen so weit wie möglich durch erneuerbare Energien decken. Das verlangt eine umfangreiche Gebäudesanierung. Maßnahmen sind unter anderem die Dämmung der Fassaden, Dächer und Kellerdecken, ein Austausch von Fenstern und Türen, der Einbau neuer Heizungsanlagen, Maßnahmen im Bereich der Klimatisierung bzw. Kühlung, die Installation einer energieeffizienteren Beleuchtung sowie der Einsatz einer regenerativen Stromerzeugung, beispielsweise durch Photovoltaik und Kleinwindenergieanlagen (Bürger et al., 2017; Gornig & Klarhöfer, 2023). Auch der Umstieg auf Elektroautos ist mit entsprechenden Ausgaben verbunden.

Die skizzierten unerwünschten Nebeneffekte einer strengeren Klimaschutzpolitik können für einzelne Personen zu erheblichen ökonomischen Belastungen führen. Es ist daher nachvollziehbar, dass diese Personen einen großen Anreiz haben, entsprechende Maßnahmen zu verhindern. Wären die politischen Entscheider:innen ausschließlich an der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt interessiert, wäre das unproblematisch. Politische Ent-

scheidungen würden sich ausschließlich an der ökonomischen Rationalität orientieren und die negativen externen Effekte von klimaschädlichen Aktivitäten einpreisen. Falls die politischen Entscheider:innen jedoch eigene Interessen verfolgen, ist nicht mehr garantiert, dass die ökonomisch gebotenen Maßnahmen ergriffen werden.

Ökonomische Theorie der Demokratie

Eine grundlegende Annahme volkswirtschaftlicher Überlegungen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staats besteht darin, dass die für diese Entscheidungen verantwortlichen Personen ausschließlich an der Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ihres Landes interessiert sind. Eigene Interessen werden hingegen nicht verfolgt. Politische Entscheider:innen handeln so gesehen altruistisch. Die Annahme eines altruistischen Verhaltens ist jedoch in der Volkswirtschaftslehre sehr ungewöhnlich. Die Standardmodelle nehmen für die privaten Haushalte das Ziel der Nutzenmaximierung an und für die Unternehmen das der Gewinnmaximierung. Wenn private Wirtschaftsakteure jedoch stets ihre eigenen Interessen verfolgen, ist zu erwarten, dass sie dies auch machen, wenn sie politisch tätig werden.

Anthony Downs übernahm diese Überlegungen und untersuchte, welche Konsequenzen sich ergeben können, wenn politische Akteure mit ihren Entscheidungen den eigenen Nutzen maximieren wollen. Für die Politiker:innen wird angenommen, dass sie mit ihren politischen Aktivitäten Einkommen, Macht und Prestige anstreben. Um dies zu erreichen, müssen sie ins Parlament gewählt werden und am besten in Regierungsverantwortung kommen. Downs geht deshalb davon aus, dass Politiker:innen sich stimmenmaximierend verhalten. Auch die Wähler:innen wollen durch ihr politisches Handeln ihren eigenen individuellen Nutzen maximieren. Sie geben ihre Stimme der Partei, von der sie im Fall einer Regierungsübernahme den größten individuellen Nettonutzen erwarten (Downs, 1968).

In einer perfekten Modellwelt verfügen alle Akteure über alle entscheidungsrelevanten Informationen. Politiker:innen kennen alle Wünsche der Wähler:innen. Letztgenannte wissen ganz genau, welche individuellen Kosten und Nutzen ihnen entstehen, wenn eine bestimmte Partei die Regierung übernimmt. In der Realität ist die Annahme der vollkommenen Information jedoch nicht gegeben. Das hat unter anderem zur Folge, dass an der Wiederwahl interessierte Politiker:innen anfällig für eine Beeinflussung durch Lobbyist:innen sind. Diese setzen knappe Ressourcen ein, allen voran Zeit und Geld, um Politiker:innen zu einer Entscheidung zu bewegen, die ihnen selbst nutzt. Dieses Ziel erreichen sie, indem sie die Politiker:innen davon überzeugen, dass eine bestimmte Maßnahme, die ihnen selber nutzt, von mehr Wähler:innen gewünscht als abgelehnt wird, sodass die Maßnahme für die betreffende Partei einen Zugewinn an Stimmen zur Folge hat.

Hätten alle Interessengruppen einen gleich großen Einfluss auf politische Entscheidungen, wäre dies unproblematisch. Allerdings hängt der Anreiz, sich an der Durchführung bzw. Finanzierung von Lobbyaktivitäten zu beteiligen, von dem zu erwartenden Nettonutzen ab, der damit verbunden ist: Wenn es sich um eine kleine Gruppe von Menschen handelt, die bei einer erfolgreichen Beeinflussung der Politik einen relativ hohen individuellen Einkommens- bzw. Nutzenzuwachs erwarten können, lohnt sich eine Beteiligung an der Finanzierung von Lobbyist:innen für jedes Mitglied dieser Gruppe. Handelt es sich hingegen um eine große Gruppe von Akteuren, für die eine Einflussnahme auf politische Entscheidungen nur einen geringen individuellen finanziellen Vorteil nach sich zieht, ist nicht zu erwarten, dass sich diese Gruppe zusammenschließt und Lobbyaktivitäten finanziert. Außerdem fällt in einer großen Personengruppe ein Trittbrettfahrerverhalten weniger auf als in einer Gruppe mit relativ wenigen Personen.

Im Ergebnis kann das dazu führen, dass eine politische Entscheidung, die die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht, am Lobbyismus einer kleinen Personengruppe scheitert. Dies kann erklären, warum eine ambitionierte klimaschützende Politik häufig unterbleibt.

Politische Ökonomie des Klimaschutzes

Mit Blick auf die gesamtgesellschaftlich zwingend erforderliche Dekarbonisierung wurde bereits erläutert, dass es zahlreiche Personengruppen gibt, die von einzelnen klimaschützenden Entscheidungen erhebliche Einkommens- und Vermögensverluste zu befürchten haben. Diese Personen haben folglich einen hohen individuellen Anreiz, die klimaschützende Maßnahme, von der sie besonders hart betroffen wären, zu verhindern. In diesem Fall stimmt die ökonomische Rationalität der Politiker:innen (Maximierung der langfristigen gesellschaftlichen Wohlfahrt unter gegebenen Restriktionen) nicht mit der politischen Rationalität (Maximierung der erzielten Wahlstimmen) überein. Eine zentrale Herausforderung der politischen Durchsetzbarkeit von umwelt- und klimaschützenden Maßnahmen besteht also darin, die ökonomische Rationalität und die politische Rationalität in Übereinstimmung zu bringen. Um dies zu erreichen, bietet es sich an, individuelle Nachteile einer strengeren Klimaschutzpolitik durch eine wirtschafts- und sozialpolitische Flankierung abzumildern. Exemplarisch lässt sich dies anhand von fünf Beispielen verdeutlichen (ausführlichere Darstellung in Petersen, 2025b, S. 161–169).

Erstens besteht die Möglichkeit einer Rückverteilung der mit einem CO_2-Preis und anderen umwelt- und klimaschützenden Steuern erzielten staatlichen Einnahmen an die Bürger:innen, beispielsweise durch ein Klimageld. Für die Ausgestaltung des Klimagelds gibt es zwei grundsätzliche Ansätze. Zum einen kann mit einem für alle identischen Pro-Kopf-Betrag gearbeitet werden. Dieses Vorgehen ist mit einem relativ geringen bürokratischen Aufwand verbunden, weil keine differenzierte Bedarfsprüfung durchgeführt werden muss. Allerdings erhalten dann auch Personen mit hohen verfügbaren Einkommen Zahlungen, die sie nicht zwingend benötigen. Zielführender wäre daher ein differenziertes Klimageld. Ein Ansatzpunkt besteht in einer einkommensabhängigen Ausgestaltung dieses Instruments. Möglich ist auch eine Differenzierung, die sich an dem Bedarf emissionsintensiver Produkte orientiert. So könnten beispielsweise Pendler:innen, die auf die Nutzung eines Pkws angewiesen sind, ein erhöhtes Klimageld erhalten (Peterson & Maamoun, 2025, S. 6–19).

Zweitens kann die Klimapolitik in Form von Steuererleichterungen und Finanzhilfen sozial flankiert werden. Dadurch beteiligt sich der Staat an den Anpassungskosten der Bürger:innen, die sich im Zuge der ökologischen Transformation ergeben. Der Staat kann beispielsweise den Erwerb von klimafreundlichen Heizungsanlagen oder Elektroautos mit Steuererleichterungen fördern. Steuererleichterungen, die sich auf die Einkommensteuer beziehen, haben allerdings Grenzen. Einkommensschwache Personen, die gar keine oder lediglich eine geringe Einkommensteuer zahlen, haben keinen spürbaren finanziellen Vorteil von Steuererleichterungen. In diesem Fall sind Transferzahlungen erforderlich. Die staatlichen finanziellen Förderungen sollten idealerweise bedarfsorientiert ausfallen, um die Höhe der staatlichen finanziellen Belastungen möglichst gering zu halten. Finanzhilfen sollten also nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden, sondern nur an Personen, die diese Hilfen wirklich benötigen. Die Prüfung der Bedürftigkeit ist allerdings mit einem höheren bürokratischen Aufwand verbunden. Auch für Unternehmen können entsprechende staatliche Unterstützungsmaßnahmen gewährt werden. Um beispielsweise klimaschützende Investitionen staatlich zu fördern, bieten sich Steuersenkungen und Finanzhilfen in Form von Investitionshilfen an.

Drittens kann der Staat die Anpassungskosten für die Bürger:innen verringern, indem er selbst durch öffentliche Investitionen und staatliche Angebote einen Teil dieser Kosten übernimmt. Zu denken ist beispielsweise an attraktive Angebote im Bereich des öffentlichen Transportwesens. Wenn es gelingt, qualitativ hochwertige und bezahlbare Angebote im öffentlichen Personenverkehr bereitzustellen, erleichtert das den Umstieg vom Privatauto auf diese Angebote. Personen, die diesen Umstieg tätigen, sind weniger von hohen CO_2-Preisen betroffen – vor allem, wenn im öffentlichen Verkehr emissionsarme Fahrzeuge eingesetzt werden. Der staatliche Ausbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur für Elektromobilität kann den Umstieg von Privatautos, die mit einem Verbrennermotor betrieben werden, auf Elektroautos fördern. Auch das befreit diejenigen, die auf klimafreundliche Fahrzeuge umsteigen, von dem hohen CO_2-Preis.

Zu der sozialpolitischen Abfederung der negativen Auswirkungen einer ambitionierten Klimaschutzpolitik gehört *viertens* eine bildungs- und arbeitsmarktpolitische Flankierung, denn der Strukturwandel hin zu einer emissionsärmeren Wirtschaft geht mit veränderten Anforderungen an die Arbeitskräfte einher. Zu denken ist z. B. an die Modernisierung der Ausbildungsberufe, die Etablierung neuer Studiengänge und die Intensivierung der betrieblichen Weiterbildung. Betroffen von einem wachsenden Bedarf im Zuge der ökologischen Transformation der Wirtschaft dürften in besonderem Maße die sogenannten MINT-Berufe sein – also Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (SVR Wirtschaft, 2020, S. 257–259). Für die bereits Beschäftigten geht es um Weiterbildungsmaßnahmen zur Anpassung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen an die geänderten Arbeitsmarktanforderungen. Werden die damit verbundenen Kosten nicht von den Unternehmen übernommen, kann das die Motivation zur Teilnahme an weiterbildenden Angeboten verringern. Zumindest Erwerbstätige mit geringen Einkommen könnten daher eine staatliche finanzielle Unterstützung erhalten, wenn sie entsprechende Weiterbildungsangebote in Anspruch nehmen. Eine andere arbeitsmarktpolitische Maßnahme bezieht sich auf Mobilitätshilfen. Falls im Zuge der ökologischen Transformation ein Arbeitsplatzwechsel auch mit einem Wohnortwechsel verbunden ist, fallen für die betroffenen Personen zusätzliche Kosten an. Zu denken ist dabei vor allem an die Kosten für den Transport der Möbel und Gebrauchsgegenstände, die Kosten der Wohnungssuche inklusive anfallender Maklergebühren, Renovierungskosten und mehr. Hinzu kommen möglicherweise höhere Mietkosten. Für Haushalte mit einem geringen verfügbaren Einkommen können diese Kosten eine hohe Hürde für die Aufnahme des neuen Arbeitsplatzes darstellen. Staatliche Finanzhilfen können dann erforderlich werden.

Für die Unterstützung von Unternehmen – und indirekt auch der dort beschäftigten Personen – bietet sich *fünftens* eine industriepolitische Flankierung der ökologischen Transformation an. Hierfür gibt es zahlreiche industriepolitische Instrumente (Oxford Economics, 2024):

- Zum einen kann der Staat fiskalpolitisch agieren, z. B. mit Unterstützungen für die einheimischen Unterneh-

men, die deren Produktionskosten reduzieren. Mögliche Maßnahmen umfassen die bereits erwähnten Finanzhilfen und Steuererleichterungen, staatliche Kredite und Bürgschaften, Sozialversicherungserleichterungen, Forschungszuschüsse und ähnliche Instrumente. Möglich sind auch Kaufanreize für die heimischen Verbraucher:innen in Form von Steuererleichterungen oder Kaufprämien. Zur Verbesserung der Absatzchancen im Ausland können Exportsubventionen, eine staatliche Handelsfinanzierung oder steuerliche Exportanreize eingesetzt werden.

- Zum anderen kann der Staat regulatorisch aktiv werden. Das bedeutet, dass die Wettbewerbsposition der einheimischen Unternehmen durch rechtliche Regelungen gestärkt wird. Das klassische außenwirtschaftspolitische Instrument dafür sind Handelsbeschränkungen. Zu ihnen gehören unter anderem Importzölle, Importkontingente, technologische Einfuhrbeschränkungen bis hin zu Importverboten, Sanktionen und regulatorischen Zugangsbeschränkungen für ausländische Anbieter:innen.

- Schließlich kann der Staat die einheimischen Unternehmen im Rahmen des staatlichen Beschaffungswesens unterstützen. Hierzu gehört vor allem die Begünstigung heimischer Anbieter:innen im Kontext des öffentlichen Beschaffungswesens und der öffentlichen Vergabepraxis.

Industriepolitische Maßnahmen erleichtern es den Unternehmen, die für die Dekarbonisierung ihrer Produkte und Produktionsverfahren erforderlichen Anpassungsmaßnahmen durchzuführen, ohne dabei ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Das sichert die Arbeitsplätze und Einkommen der beschäftigten Personen.

Fazit und Ausblick

Wenn an der Wiederwahl interessierte Politiker:innen die zentralen klimapolitischen Entscheidungen eines Landes treffen, besteht die Gefahr, dass sie bei ihrer Entscheidungsfindung von Lobbyist:innen und anderen Interessengruppen beeinflusst werden. Es gibt in entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland eine Reihe von Personengruppen, die bei einer ambitionierten klimaschützenden Politik spürbare individuelle Nachteile erleiden würden. Deshalb ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese Personengruppen versuchen, die Maßnahmen, die ihnen persönlich schaden, zu verhindern.

Die zentrale Herausforderung für die Durchsetzung einer weitreichenden Klimaschutzpolitik besteht also darin, dass wirtschaftlich gebotene Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und Klimawandel die Wiederwahl einer Regierung gefährden. Die ökonomische Rationalität stimmt nicht mit der politischen Rationalität überein. Diese Diskrepanz lässt sich vor allem dadurch reduzieren, dass diejenigen, die im Fall einer weitreichenden Klimaschutzpolitik überdurchschnittlich hohe ökonomische Nachteile zu befürchten haben, Kompensationen erhalten. Die dafür erforderlichen staatlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen sollten vor allem durch die Einnahmen aus der Bepreisung von umwelt- und klimaschädlichen Aktivitäten finanziert werden. Reichen diese Mittel nicht aus, sind zusätzliche Einnahmequellen zu nutzen – gegebenenfalls auch eine höhere staatliche Kreditaufnahme (Petersen & Wortmann, 2024).

Literatur

Bürger, V., Hesse, T., Palzer, A., Köhler, B., Herkel, S., Engelmann P. & Quack, D. (2017). Klimaneutraler Gebäudebestand 2050 – Energieeffizienzpotenziale und die Auswirkungen des Klimawandels auf den Gebäudebestand. *Climate Change*, 26/2017. Umweltbundesamt.

Downs, A. (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Mohr Siebeck.

Eisenack, K., Hagen, A., Holz, F., Pittel, K., Vogt, A. & von Schickfus, M.-T. (2022). Klimapolitik und Stranded Assets in der fossilen Wirtschaft. *Ökologisches Wirtschaften*, *37*(2), 30–35.

Gornig, M. & Klarhöfer, K. (2023). Investitionen in die energetische Gebäudesanierung auf Talfahrt. *DIW Wochenbericht*, *90*(33), 442–448.

Oxford Economics. (2024). *Internationaler Vergleich aktueller industriepolitischer Strategien mit Auswirkungen auf den Hightech-Sektor*.

Petersen, T. (2025a). *Markt- und Staatsversagen*. UVK Verlag.

Petersen, T. (2025b). *Klimaschutz in der Marktwirtschaft – Lösungsansätze und Hürden einer wirksamen Klimaschutzpolitik*. Verlag Barbara Budrich.

Petersen, T. & Wortmann, M. (2024). Deutsche Schuldenbremse auf dem Prüfstand. *Focus Paper*, #20 Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Bertelsmann Stiftung.

Peterson, S. & Maamoun, N. (2025). *Klimapolitik und sozialer Ausgleich in Deutschland und Schleswig-Holstein*. Gefördert durch die Gesellschaft für Energie und Klimaschutz Schleswig-Holstein GmbH (EKSH) in Kooperation mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband Schleswig-Holstein. Kiel Institut für Weltwirtschaft.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2020). Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. *Jahresgutachten*, 2020/21.

Title: ***Climate protection: balancing economic and political rationality***

Abstract: *Climate change currently represents the greatest market failure. Economic policy measures to address it have long been known. However, their implementation often fails due to the narrow interests of those for whom the necessary measures entail economic disadvantages. A government committed to maximising long-term welfare would override such resistance. However, if government ministers are seeking re-election, they are susceptible to lobbying activities aimed at preventing ambitious climate-protective economic policies. In order to implement stricter climate protection policies nonetheless, individual disadvantages must be mitigated through government measures such as the redistribution of climate levies, transfers, regulation, and labour market and industrial policy.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0086

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 343-348
JEL: Q54, Q48, H23

Nicola Brandt, Robert Grundke, Martin Borowiecki

Klimapolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa

Die Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft erfordert erhebliche Investitionen, bietet aber gleichzeitig große Chancen für Innovationen und neue Märkte. Die EU hat sich verbindliche Klimaziele gesetzt – trotz bereits erzielter Fortschritte besteht noch erheblicher Handlungsbedarf, besonders in Verkehrs- und Gebäudesektor. Der entscheidende Hebel ist ein kluger Politikmix aus CO_2-Bepreisung, gezielter Förderung grüner Technologien und verlässlichen Regeln, die Klimaschutz und Wirtschaftswachstum gleichzeitig voranbringen. Damit die steigenden CO_2-Preise im Verkehrs- und Gebäudesektor nicht vor allem ärmere Haushalte treffen, muss die Politik die Einnahmen aus der CO_2-Bepreisung gezielt für sozialen Ausgleich einsetzen. Günstigerer Strom ist zudem entscheidend, damit die Industrie wettbewerbsfähig bleibt. Darüber hinaus braucht es stärkere öffentliche Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie eine aktive Arbeitsmarktpolitik, um Beschäftigte beim Übergang in zukunftsfähige Berufe zu unterstützen.

Um dem Klimawandel entgegenzuwirken, erfordert die Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft umfangreiche Investitionen, sie birgt aber gleichzeitig auch vielfältige wirtschaftliche Chancen. Die Eindämmung von Extremwetterereignissen vermeidet wirtschaftliche und gesundheitliche Schäden, die um ein Vielfaches höher sind als die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Innovationen zur Dekarbonisierung der Wirtschaft (OECD, 2023a). Diese Investitionen frühzeitig zu tätigen, kann zusammen mit kluger und verlässlicher Regulierung, Technologieführerschaft und das Erschließen neuer Märkte ermöglichen. Die beeindruckenden Innovationen und Marktentwicklung bei klimafreundlichen Energietechnologien und der E-Mobilität zeigen, welche Chancen in der Dekarbonisierung der europäischen Industrie liegen. Aus gutem Grund hat sich die EU daher ambitionierte Ziele gesetzt: eine rechtlich verbindliche Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % bis 2030 gegenüber 1990 und vollständige Klimaneutralität bis 2050.

Zur Erreichung dieser Ziele sind deutliche zusätzliche Anstrengungen erforderlich (Abbildung 1). Das bedeutet nicht nur umfangreiche Investitionen in klimaneutrale Infrastruktur und Innovationen (Andersson et al., 2025; IEA, 2026), sondern auch Reformen, die die Integration erneuerbarer Energien in die europäischen Strommärkte ebenso erleichtern wie die Gründung und das Wachstum innovativer Unternehmen. Langfristig stärkt beides die Entwicklung neuer Technologien, Produktivität und Wachstum in Europa und reduziert die Abhängigkeit von Importen fossiler Brennstoffe, die hohen Preisschwankungen unterliegen können, wie die aktuelle Entwicklung im Zuge des Irankriegs erneut schmerzhaft zeigen. Dafür hat sich die EU den Clean Industrial Deal und den Kompass für Wettbewerbsfähigkeit gegeben.

Wie ein kluger Politikmix aussehen könnte, der ambitionierte Klimapolitik einsetzt, um Innovationen und eine

Dr. Nicola Brandt leitet das Berlin Centre für die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

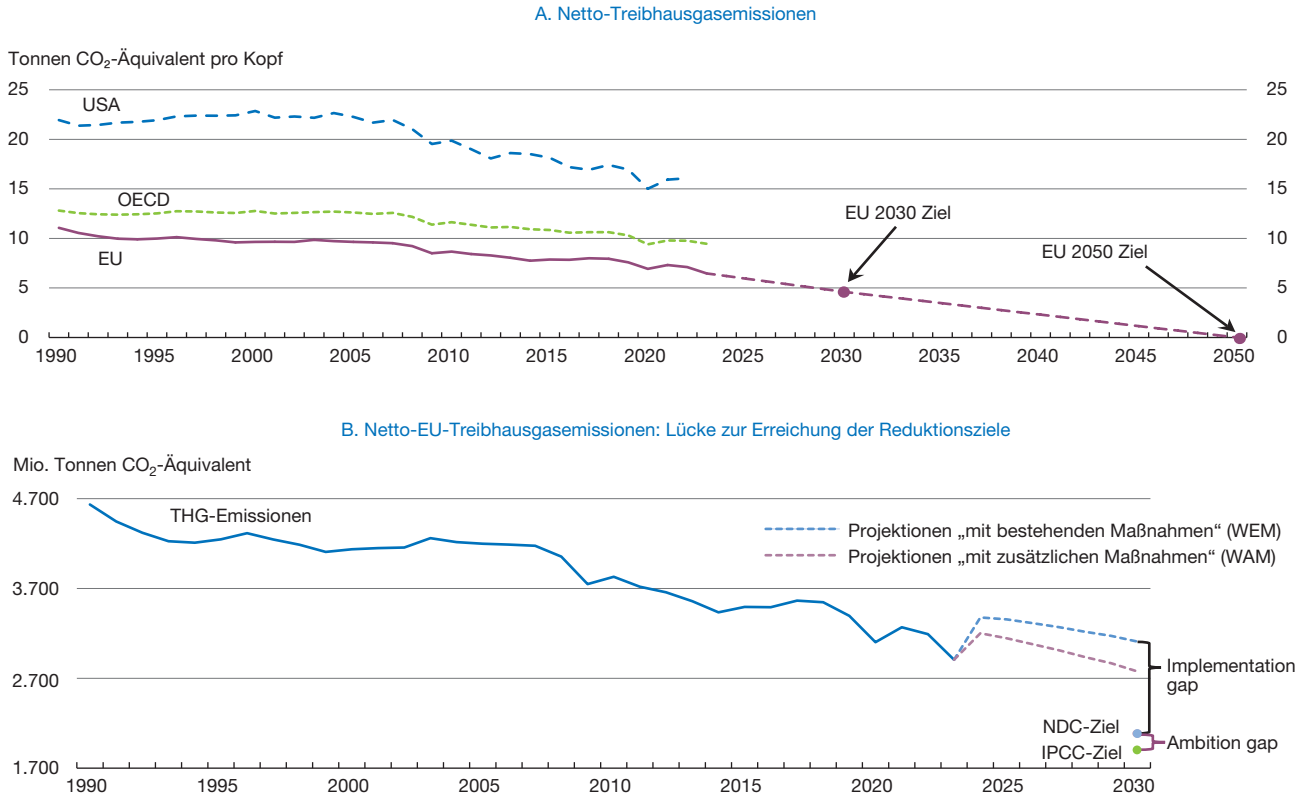
Dr. Robert Grundke ist Senior Economist am Economics Department der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in Paris.

Martin Borowiecki ist Economist am Economics Department der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in Paris.

© 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
Die Treibhausgasemissionen müssen schneller reduziert werden



Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) schließen jene aus dem Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) mit ein. In Panel B beziehen sich die Projektionen „mit bestehenden Maßnahmen“ (WEM) auf die EU-Politik von 2019.

Quellen: Eurostat; OECD-Umweltdatenbank; OECD-Bevölkerungsdatenbank; Europäische Umweltagentur; IPCC (2022), Vereinte Nationen (2022); Berechnungen der OECD.

starke Wirtschaftsentwicklung in Europa zu ermöglichen, diskutiert dieser Artikel auf Basis aktueller OECD-Studien und anderer ökonomischer Analysen. Dabei geht es auch um einen Übergang, der Verteilungsgerechtigkeit sicherstellt und Beschäftigten die Anpassung an neue Wirtschafts- und Arbeitsmarktverhältnisse erleichtert. Neben der EU-weiten Politik liegt ein Schwerpunkt auf Deutschland als der größten EU-Volkswirtschaft.

Erfolge und Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität

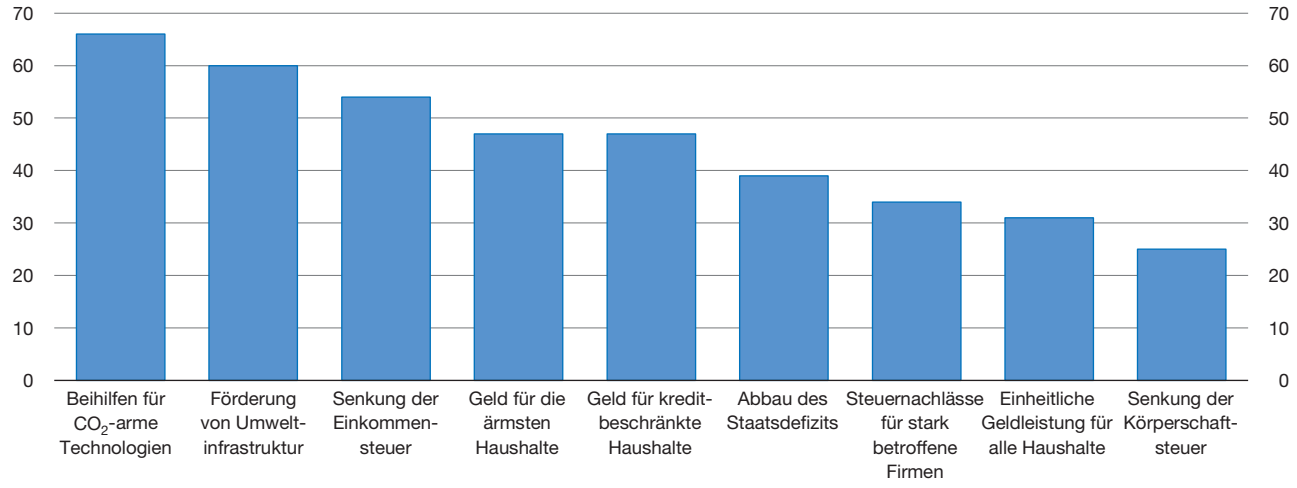
Auf dem Weg zur Klimaneutralität hat Europa einiges erreicht. Die EU-Staaten haben ihre Treibhausgasemissionen bis 2024 um über 37 % gegenüber 1990 gesenkt und damit vom Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entkoppelt, das im gleichen Zeitraum um 71 % gestiegen ist (Europäische Kommission, 2025). Insbesondere in der Landwirtschaft, im Gebäudesektor und der Mobilität sind jedoch raschere Fortschritte notwendig, um die ambitionierten Klimaziele zu erreichen.

Der Blick auf Deutschland illustriert diese Entwicklungen sehr deutlich. Im Jahr 2025 lagen die Emissionen mit 640 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalenten 1,5 % unter denen des Vorjahres (Agora Energiewende, 2026). Erneuerbare Energien deckten über 55 % des Stromverbrauchs und der Photovoltaik-Zubau erreichte mit 17,5 Gigawatt Rekordniveau. Dahingegen verfehlte der Verkehrssektor sein Emissionsreduktionsziel zum fünften Mal in Folge, mit Emissionen von 145 Mio. Tonnen gegenüber einem Zielwert von 117 Mio. Tonnen. Der Rückgang der Industrieemissionen um 7,2 % war primär Ergebnis einer schwachen Konjunktur (Agora Energiewende, 2026) – eine schmerzhafte Illustration, dass eine starke Industrie und Emissionseinsparungen nicht zwingend Hand in Hand gehen. Die Lücke zum Klimaschutzziel 2030 bleibt beträchtlich: Ab 2026 müssten jährlich durchschnittlich 36

Abbildung 2

Der Rückhalt für die CO_2-Bepreisung hängt stark von der Verwendung der Einnahmen ab

Anteil der Befragten, die bestimmte Maßnahmen (und CO_2-Bepreisung) eher oder stark befürworten, in %



Quelle: Dechezleprêtre et al. (2022).

Mio. Tonnen CO_2 eingespart werden – viermal so viel wie 2025 (Agora Energiewende, 2026).

Die Hebel für effektiven Klimaschutz sind bekannt: CO_2-Bepreisung bleibt der vielleicht wichtigste Eckpfeiler, denn das Instrument ist transparent, technologieneutral und hilft Haushalten wie Unternehmen die kosteneffizientesten Lösungen finden. Gleichzeitig schafft sie Anreize für Innovationen. Studien zeigen, dass Länder mit höheren CO_2-Preisen deutlich höhere Investitionen in emissionsarme Technologien verzeichnen (Berestycki et al., 2022). Zu einer effizienten Politik gehört es, die CO_2-Preise über Sektoren hinweg zu harmonisieren und für einen berechenbaren Anstieg zu sorgen, an den sich Haushalte und Unternehmen anpassen können. Wichtig ist auch der Abbau von Subventionen und Steuererleichterungen für fossile Brennstoffe, um keine kostspieligen und widersprüchlichen Signale zu senden (OECD, 2023a; 2023b).

Zudem sind flankierende Maßnahmen wichtig für eine wirkungsvolle und kosteneffiziente Klimapolitik. Dazu gehören gut gestaltete sektorale Regulierungen, die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen und Heizungstausch im Gebäudesektor, ebenso wie Forschung und Entwicklung im Bereich grüner Technologien. Wichtig ist zudem der Ausbau einer nachhaltigen Verkehrs- und Stromin-frastruktur. Das erfordert auch beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren. Hier ist Deutschland in den vergangenen Jahren gut vorangekommen, etwa durch die Einordnung verschiedener Energieinfrastrukturvorhaben als von überragendem öffentlichem Interesse. Die geplante Verwaltungsvereinfachung und -digitalisierung orchestriert durch das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung lässt auf weitere Fortschritte hoffen.

Zielkonflikte beherrschen: Der Politikmix macht‘s

Entscheidend für die makroökonomischen Auswirkungen höherer CO_2-Preise ist der Politikmix. Eine neue Studie des Internationalen Währungsfonds zeigt, dass eine Kombination von CO_2-Bepreisung, Senkungen von Steuern und Abgaben auf Arbeit und Subventionen für emissionsarme Technologien in Industrie, Verkehr und Wohnen komplementär wirken: CO_2-Preise setzen Anreize für klimaschonendes Wirtschaften und Investieren, erhöhen jedoch die Energiepreise und Inflation und dämpfen das Wirtschaftswachstum. Zielgerichtete Subventionen von grünen Technologien haben gegenläufige Effekte auf Energiepreise, Gesamtinvestitionen und Wachstum (Carton et al., 2026). In Kombination sind die Wirkungen klimafreundlich und weitgehend wachstumsneutral. Die Verwendung von CO_2-Preis-Einnahmen für Subventionen für emissionsarme Technologien, klimafreundliche Infrastruktur und Einkommensteuersenkungen erhöht zudem die Akzeptanz der CO_2-Bepreisung (Abbildung 2).

Eine OECD-Modellierung für die deutsche Volkswirtschaft analysiert existierende Zielkonflikte in der grünen

Transformation im Hinblick auf makroökonomische Effizienz, die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Industrien sowie die Verteilungswirkungen. Die Einhaltung der EU-Klimaziele senkt zwar Bruttoinlandsprodukt und verfügbare Einkommen gegenüber einem Szenario mit laxerer Klimapolitik, das Ausmaß, die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Industrien sowie die Verteilungswirkungen hängen aber stark von der konkreten Ausgestaltung des Politikmixes ab (Bickmann et al., 2025). Die Rückführung von CO_2-Preiseinnahmen als pauschale Transfers an Haushalte mindert die Belastung einkommensschwacher Haushalte erheblich. Werden CO_2-Preiseinnahmen dagegen zur Subventionierung erneuerbarer Stromerzeugung verwendet, führt das zu sinkenden Strompreisen und hilft damit emissionsintensiven Industrien bei der Anpassung, um weiterhin im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Diese Politik führt allerdings zu höheren makroökonomischen Kosten bei geringerer Abfederung der Belastungen für einkommensschwache Haushalte. Ein einheitlicher CO_2-Preis würde die makroökonomische Effizienz signifikant erhöhen, könnte allerdings die Wettbewerbsfähigkeit einiger energieintensiver Industrien einschränken, da die erhöhte Nachfrage nach Emissionszertifikaten aus den Nicht-ETS Sektoren zu einem höheren CO_2-Preis führt.

Empirisch sind die Risiken von Carbon Leakage – Verlagerung von (CO_2-intensiver) Produktion und deren Emissionen ins Ausland – insgesamt überschaubar. In 50 % der Sektoren in verschiedenen EU-Ländern liegen sie bei unter 3 % der inländischen Emissionen (Hemmerlé et al., 2025), auch wenn der Wert in einigen Fällen deutlich darüber liegt. Der inzwischen eingeführte EU-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) kann diese Verlagerungen wirksam eindämmen, wie Studien zeigen (Dechezleprêtre et al., 2025). Die EU-Kommission arbeitet zudem an Lösungen für nachgelagerte Industrien, die mit CBAM-pflichtigen importierten Vorleistungen arbeiten und auf die deshalb höhere Kosten zukommen könnten.

Investitionen in Forschung und Entwicklung sind ein entscheidender Hebel, um Dekarbonisierung und die Erschließung neuer Technologien und Märkte gleichzeitig zu fördern. Die Entwicklung bei klimafreundlichen Energietechnologien zeigt eindrucksvoll, was dabei möglich ist. Die globalen Märkte für klimafreundliche Energietechnologien wachsen seit 2015 um durchschnittlich 20 % jährlich und haben 2025 ein Volumen von 1,2 Billionen Dollar erreicht (IEA, 2026). Die Erzeugung von Strom durch Photovoltaik war 2010 noch viermal teurer als fossile Alternativen und ist heute 56 % günstiger. Auch Onshore-Wind ist heute wettbewerbsfähig (OECD, 2025b) und die globale Elektrofahrzeugflotte wächst weiter dynamisch. Die industrielle Dekarbonisierung ist der nächste große Innovationssprung, bei dem Europa mit einer guten Politik vorne dabei sein kann.

Wichtig ist dabei ein sicherer Regulierungsrahmen. Häufige Kurswechsel bei Regulierung und Förderung hemmen private Investitionen in Forschung und Entwicklung (Berestycki et al., 2022). In Deutschland sind öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung beispielsweise im Energiesektor ausbaufähig. Eine schrittweise Rückführung der Subventionen für bereits wettbewerbsfähige erneuerbare Energien zugunsten stärkerer öffentlicher Ausgaben für Forschung und Entwicklung und den Einsatz von nahezu emissionsfreien Industrietechnologien, die die Marktreife noch erlangen müssen, könnten den klimapolitischen Politikmix in Deutschland und Europa effektiver machen (OECD, 2023a; 2023b).

Innovationen und Wachstum im Bereich grüner Technologien erfordern auch mehr Finanzierungsmöglichkeiten für europäische Unternehmen. Wichtig dafür sind rasche Fortschritte bei der Umsetzung der europäischen Spar- und Investitionsunion, um privates Kapital zu mobilisieren und Zugang zu Risikokapital zu vereinfachen. Ein effektiver gemeinsamer Markt erfordert einfachere und stärker harmonisierte Regulierung auf Produkt-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten und ein einheitliches EU-Gesellschaftsrecht (28. Regime) (OECD, 2025a). Internationale Energie- und Rohstoffpartnerschaften können diese Politik ergänzen und Zugang zu kritischen Rohstoffen erleichtern (OECD, 2025b, c).

Dekarbonisierung des Strommarktes – komplex, aber machbar

Während ein weiterer Ausbau erneuerbarer Energien wie Wind und Solar langfristig Stromkosten und die Abhängigkeit von Energieimporten mit hohen Preisschwankungen senken kann, sind die Übergangskosten beträchtlich. Wind- und Solaranlagen können Strom mit Grenzkosten von nahezu Null produzieren. Zunächst sind aber erhebliche Investitionen in den Ausbau der Produktionskapazitäten, des Stromnetzes und in Flexibilitätsmechanismen notwendig.

Bislang bleiben die Strompreise in vielen EU-Ländern im internationalen Vergleich hoch, insbesondere für die energieintensive Industrie. Das liegt auch daran, dass Steuern, Abgaben und Netzentgelte in manchen Mitgliedstaaten mehr als die Hälfte des Preises ausmachen. Steuern auf Elektrizität sind in vielen Mitgliedsländern höher als auf fossile Brennstoffe, die häufig von Steuererleichterungen profitieren. Das senkt die Anreize zur Elektrifizierung (OECD, 2025a).

Deutschland hat die Stromsteuer für energieintensive Industrien gesenkt, und Übertragungsnetzbetreiber bekommen Zuschüsse, um Netzentgelte zu senken. Seit 2025 werden zudem die Kosten der Netzintegration erneuerbarer Energien landesweit gleichmäßiger verteilt. Das soll bewirken, dass höhere Netzentgelte nicht weiter gerade dort Strompreise erhöhen und damit die Nachfrage hemmen, wo reichlich erneuerbare Energie vorhanden ist. Allerdings steht die Senkung der Stromsteuer für Verbraucher, die ein weiterer wichtiger Anreiz zur Elektrifizierung wäre, noch unter Haushaltsvorbehalt. Regional und zeitlich differenzierte Strompreise und Netzentgelte könnten Kapazitätsengpässe besser berücksichtigen und Angebot und Nachfrage zu erheblich geringeren Systemkosten in Einklang zu bringen. Während die Bundesnetzagentur an zeitlich differenzierten Netzentgelten arbeitet, sind regional differenzierte Strompreissignale derzeit nicht geplant.

Ein Stromsystem mit einem hohen Anteil an Produktion aus erneuerbaren Energien erfordert umfangreiche Investitionen in Netze und Flexibilitätsmechanismen. Dazu gehören Batteriespeicher, flexible Nachfrage durch Wärmepumpen und Elektrofahrzeuge, möglichst mit bidirektionalem Laden, der Ausbau der Übertragungsnetze und bessere Preissignale. Dynamische Stromtarife statt Festpreisverträge können Verbrauchern und Aggregatoren Anreize geben, ihre Nachfrage an die Systemerfordernisse anzupassen (Winzer et al., 2024). In Deutschland verfügen anders als in Schweden, Finnland und Estland bislang nur wenige Haushalte über intelligente Stromzähler (Smart Meter). Innovationen auf Basis von künstlicher Intelligenz bieten viel Potenzial, Nachfrage und Angebot im Stromnetz effizienter und kostengünstiger in Einklang zu bringen und gleichzeitig den Wettbewerb zu stärken.

Besser integrierte europäische Stromnetze würden den Ausgleich von Angebot und Nachfrage erleichtern und billiger machen. Der Ausbau grenzüberschreitender Interkonnektoren bleibt hinter dem Bedarf zurück, was dazu führt, dass Überschüsse an erneuerbarer Energie in einem Land nicht effizient in Nachbarländer fließen können. Die Beauftragung der EU-Energieagentur ACER mit der Auswahl und Priorisierung von Interkonnektorprojekten auf Basis europaweiter Kosten-Nutzen-Analysen könnte hier Abhilfe schaffen (OECD, 2025a). Zusätzliche Mittel für die Connecting-Europe-Fazilität, die bereits einige grenzüberschreitende Ausbauprojekte finanziert hat, könnte ebenfalls helfen. Ein flexibles, stärker integriertes europäisches Stromsystem hat dabei nicht nur eine kostensenkende Wirkung. Es schafft auch neue Märkte für innovative Technologien – von Großbatterien über Smart Grids bis zu grünem Wasserstoff.

Arbeitsmarktanpassungen sozialverträglich gestalten

Der Übergang zur Klimaneutralität wird auch zu Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt führen. In Deutschland arbeiten mehr als 20 % der Beschäftigten in Berufen, die zur Klimatransformation beitragen und künftig stark wachsen sollten – mehr als im OECD-Schnitt. Etwas weniger als 5 % sind in emissionsintensiven Industrien tätig, welche im Zuge der grünen Transformation eventuell weiter Beschäftigung abbauen werden (OECD, 2024). Eine OECD-Studie hat für Deutschland gezeigt, dass die Anpassungskosten für Arbeiter, die ihren Job in emissionsintensiven Industrien verlieren, höher sind als in anderen Wirtschaftssektoren (Barreto et al., 2023). Dies liegt vor allem an der starken regionalen Konzentration dieser Industrien, besonders hohen Löhnen, sowie sehr spezifischen Kompetenzen der Arbeiter, welche nicht ohne weiteres in andere Jobs transferierbar sind. Besondere Unterstützung ist deshalb bei einem Übergang zu neuen Jobs notwendig. Hierfür gibt es in Deutschland bereits gut funktionierende Instrumente wie Transfergesellschaften, die Arbeitsvermittlung und Requalifizierung bei größeren Restrukturierungen anbieten. Die Ausweitung dieser Arbeitsmarktprogramme – mit erweitertem Fokus auf berufliche Bildung und Weiterbildung sowie Mobilitätszuschüsse – kann die Anpassungskosten für betroffene Beschäftigte in Deutschland und anderen europäischen Ländern mindern.

Schlussfolgerungen

Die europäische Klimapolitik bietet viele Chancen, Innovationen zu fördern, neue Märkte zu erschließen und damit auch die gegenwärtige Produktivitätsschwäche zu überwinden. Die Kombination aus CO_2-Bepreisung, gezielten Subventionen für Forschung und Entwicklung sowie komplementärer Regulierung macht die makroökonomischen Konsequenzen gut beherschbar. Entscheidend ist dabei, die Verteilungswirkungen im Blick zu behalten und betroffene Haushalte und Arbeitnehmer gezielt zu unterstützen. Für Unternehmen und Investoren kommt es auf Planungssicherheit an. Innovationsprojekte und Investitionsentscheidungen mit Zeithorizonten von zehn bis zwanzig Jahren brauchen verlässliche Rahmenbedingungen.

Vier Handlungsfelder verdienen besondere Aufmerksamkeit: *Erstens* sollte die CO_2-Bepreisung gestärkt werden, auch durch eine einheitlichere Besteuerung von CO_2-Emissionen über alle Sektoren hinweg. Die erwarteten Einnahmen aus dem Emissionshandel bieten fiskalischen Spielraum für Forschungsförderung und sozialen Ausgleich. *Zweitens* sollte die europäische Strommarktintegration vorangetrieben werden. Niedrigere und stabilere

Strompreise sind für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und die Elektrifizierung gleichermaßen essenziell. *Drittens* sollte die öffentliche Förderung stärker auf Forschung und Entwicklung sowie auf Technologien ausgerichtet werden, die noch nicht marktreif sind. *Viertens* braucht es eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigte durch Aus- und Weiterbildung und gezielte Weitervermittlung beim Wechsel in zukunftsfähige Berufe unterstützt.

Es geht darum, Investitionen in Energie- und Verkehrsinfrastruktur, Industrieanlagen und Gebäude, von denen ein Großteil ohnehin anfällt, durch kluge Preisanreize und Regulierung auf klimaneutrale Lösungen zu lenken. Wer heute richtig investiert, senkt die Abhängigkeit von fossilen Energieimporten, schafft Märkte für innovative Technologien und stärkt die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit Europas. Klimapolitik und wirtschaftliche Entwicklung erfordern eine Politik, die beides konsequent und mit langem Atem verfolgt.

Literatur

Agora Energiewende. (2026). *Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2025. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen 2025 sowie Ausblick auf 2026*.

Andersson, M., Köhler-Ulbrich, P. & Nerlich, C. (2025). Green Investment Needs in the EU and Their Funding. *ECB Economic Bulletin*, 1/2025. European Central Bank.

Barreto, C., Grundke, R. & Krill, Z. (2023). The cost of job loss in carbon-intensive sectors: Evidence from Germany. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1774, OECD Publishing, Paris.

Berestycki, C., Carattini, S., Dechezleprêtre, A. & Kruse, T. (2022). Measuring and assessing the effects of climate policy uncertainty. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1724. OECD Publishing.

Bickmann, M., Böhringer, C., Grundke, R. & Rutherford, T. (2025). Is Germany Fit for FiT55 in Its Climate Policy Design? Addressing Competitiveness, Efficiency and Equity Concerns. *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1840.

Carton, B., Dolphin, G., Duval, R., Hodge, A., Kara, A., Voigts, S. & Wende, S. (2026). The EU's Energy Transition: Investment Impact and Role of Carbon Pricing Revenue Recycling. *IMF Working Paper*, WP/26/46.

Dechezleprêtre, A., Fabre, A., Kruse, T., Planterose, B., Sanchez, Chico, A. & Stantcheva, S. (2022). Fighting climate change: International attitudes toward climatepolicies. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1714. OECD Publishing.

Dechezleprêtre, A., Haramboure, A., Kögel, C., Lalanne, G. & Yamano, N. (2025). Carbon Border Adjustments: The Potential Effects of the EU CBAM Along the Supply Chain. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2025/02.

Europäische Kommission. (2025). *EU Climate Action Progress Report 2025*.

Hemmerlé, Y., Kruse, T. & Pisu, M. (2025). How Different Climate Policies Affect Carbon Leakage Through Trade. *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1851.

IEA – International Energy Agency. (2026). *Energy Technology Perspectives 2026*.

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

OECD. (2023b). *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2023*. OECD Publishing.

OECD. (2024). *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*. OECD Publishing.

OECD. (2025a). *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*. OECD Publishing.

OECD. (2025b). *Measuring Science and Innovation for Sustainable Growth*. OECD Publishing.

OECD. (2025c). Harnessing trade and environmental policies to accelerate the green transition. *OECD Net Zero+ Policy Papers*, Nr. 5. OECD Publishing.

Winzer, C., Ramírez-Molina, H., Hirth, L. & Schlecht, I. (2024). Profile Contracts for Electricity Retail Customers. *Energy Policy*, *195*, 103781.

Title: ***Climate policy for a competitive Europe***

Abstract: *Decarbonising the European economy requires substantial investment, but at the same time offers great opportunities for innovation and new markets. The EU has set itself binding climate targets – yet despite the progress already made, there is still a significant need for action, particularly in the transport and buildings sectors. The key lever is a smart policy mix of carbon pricing, targeted support for green technologies and reliable rules that advance both climate protection and economic growth. To ensure that rising energy costs do not primarily affect poorer households, policymakers must use the revenue from carbon pricing specifically for social compensation. Cheaper electricity is also crucial to ensure that industry remains competitive. Furthermore, greater public investment in research and development is needed, as well as an active labour market policy to support workers in transitioning to future-proof careers.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0087

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 349-354
JEL: E32, H25, Q43

Bernhard Herz, Werner Roeger

Preisdeckel, Übergewinnsteuer, Tankrabatt oder doch keine Intervention?

Nach dem sprunghaften Anstieg der Öl- und Kraftstoffpreise infolge des Iran-Konflikts Anfang 2026 flammt die Debatte über Preisdeckel, Tankrabatt und Übergewinnsteuer erneut auf – doch welche Maßnahmen wirken wirklich in einem von kurzfristig unelastischer Nachfrage geprägten Kraftstoffmarkt? In diesem Beitrag werden Preisdeckel, Tankrabatt und Übergewinnsteuer auf Basis eines dynamischen Marktmodells mit träger, kurzfristig unelastischer Nachfrage im Vergleich zu einer Nichtintervention analysiert und die Effekte auf Preise, Nachfrage, Unternehmensgewinne und Staatshaushalt verglichen. Das Ergebnis: Preisdeckel und Übergewinnsteuer können die Preise stabilisieren und die Lasten gerechter verteilen, während der Tankrabatt weitgehend wirkungslos bleibt und hohe fiskalische Kosten verursacht.

Als der Ölpreis im März 2026 infolge des Irankriegs sprunghaft anstieg, erlebten die Autofahrer:innen in Deutschland ein Déjà-vu. Wie schon zu Beginn des Krieges in der Ukraine im Frühjahr 2022 stiegen die Preise für Benzin und Diesel stärker, als dies durch den höheren Rohölpreis gerechtfertigt war. Die steigenden Kraftstoffpreise[1] und Gewinne der Mineralölunternehmen befeuerten (wieder) die kontroverse öffentliche Debatte mit unterschiedlichen, dabei wohlbekannten Forderungen (Brächer & Diekmann, 2026; o. V., 2026; Schäfers, 2026). So soll etwa ein Preisdeckel einen (zu hohen) Anstieg der Kraftstoffpreise verhindern, während ein Tankrabatt die Kraftstoffpreise durch niedrigere Steuern senken soll. Dagegen setzt eine Übergewinnsteuer auf eine Umverteilung zu Lasten der Krisengewinner aus dem Energiesektor.[2]

„Der Kampf gegen die hohen Spritpreise“ ist durch eine selektive, oft parteipolitisch geprägte Wahrnehmung und Diskussion gekennzeichnet. Mit Ausnahme einiger weniger Studien zu den Verteilungswirkungen fehlen insbesondere ökonomisch fundierte Analysen, die die Gesamtwirkungen der vorgeschlagenen Politiken erfassen (Adrian et al., 2026; Blanz et al., 2026; Praktiknjo & Seeger, 2026; Science Media Center Germany, 2026). Diese Instrumente setzen offensichtlich ganz unterschiedlich im Marktgeschehen an, wirken abhängig vom dynamischen Nachfrage- und Preisverhalten der Marktteilnehmenden und unterscheiden sich daher deutlich in ihrer Wirkung auf die Nachfrage und Preise von Kraftstoffen, die Gewinne der Energieunternehmen sowie den Staatshaushalt.

Im Folgenden sollen die Wirkungen der drei am häufigsten diskutierten Instrumente, also Preisdeckel, Übergewinnsteuer und Tankrabatt,[3] in einem einfachen Modellrahmen konsistent verglichen werden. In einem sonst konventionell modellierten Markt für Kraftstoffe wird für die nachfragenden Unternehmen und Haushalte angenommen, dass ihnen bei Nachfrageänderungen Anpassungskosten entstehen. Ihre Nachfrage in der kurzen Frist ist somit vergleichsweise preisunelastisch und träge. Es ist optimal für Anbieter, die geringe Reaktionsfähigkeit bei einem Kostenschock für eine Erhöhung ihres Markups zu nutzen – so wie es auf dem Markt für Kraftstoff nach dem Iran-Ölpreisschock zu beobachten war (Herz & Roeger, 2026).

1 Im Folgenden umfasst der Begriff Benzin jeweils alle Kraftstoffarten, soweit nicht anders vermerkt.

2 Für eine Übersicht der weltweit ergriffenen Maßnahmen siehe International Energy Agency (2026).

3 Dies umfasst die verschiedenen Formen des Tankrabatts, insbesondere die Senkung von Energie- bzw. Mehrwertsteuer sowie die Erhöhung der Pendlerpauschale.

© 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. em. Dr. Bernhard Herz war Inhaber des Lehrstuhls für „Geld und Internationale Wirtschaft – Volkswirtschaftslehre I“ an der Universität Bayreuth.

PD Dr. Werner Roeger ist Fellow am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.

Ölpreise, Kraftstoffpreise und Gewinnmargen

Die Debatte um die gestiegenen Kraftstoffpreise ist vor allem deshalb politisch so brisant, weil sie seit Anfang März 2026 anscheinend stärker gestiegen sind, als durch höhere Produktionskosten, insbesondere für Rohöl, gerechtfertigt. Auch die gestiegene Kapitalmarktbewertung von Mineralölunternehmen als Reflex höherer erwarteter zukünftiger Gewinne deutet auf höhere Gewinnmargen hin. Die Mineralölunternehmen behaupten dagegen, dass die gestiegenen Verkaufspreise durch höhere Kosten, etwa für Versicherungen und Transporte, gerechtfertigt seien. Da sie jedoch bisher keine belastbaren Daten vorlegen, soll im Folgenden die Entwicklung der Markups seit Beginn des Ölpreisschocks in einer einfachen Überschlagsrechnung abgeschätzt werden.

Der Verkaufspreis von Kraftstoff an der Tankstelle setzt sich im Wesentlichen aus vier Komponenten zusammen: (i) Kosten für Rohöl, (ii) sonstige Kosten für Raffinierung, Logistik, Tankstellen und Abschreibungen sowie Gewinn, (iii) Energiesteuer und CO_2-Abgabe als Mengensteuern, und (iv) Mehrwertsteuer als wertabhängige Abgabe (Jess & Kern, 2009). Im Falle von Diesel betrugen diese Kosten in den zwei Monaten vor dem Iran-Ölpreisschock pro Liter für Rohöl 0,358 €, für die sonstigen Kosten 0,275 €, für Energiesteuer und CO_2-Abgabe 0,799 € und für die Mehrwertsteuer 0,272 € (siehe Tabelle 1) (Bukold, 2026). Entsprechend betrug der Anteil dieser Kostenkomponenten am Nettopreis (ohne Mehrwertsteuer) in dieser Zeit für Rohöl 25 % für sonstige Kosten und Gewinn 19 % sowie für Energiesteuer und CO_2-Abgabe 56 %. Die entsprechenden Werte für Benzin sind qualitativ ähnlich. Mit dem Anstieg des Ölpreises (Brent) von rund 70 US-$ auf 110 US-$ verteuerte sich der Rohöleinsatz pro Liter Diesel um etwa 13 Eurocent auf 0,489 €, während die Energiesteuer und die CO_2-Abgabe offensichtlich unverändert blieben. Unter der Annahme, dass sich auch die übrigen Kosten kurzfristig nicht verändert haben, ergibt sich daraus ein kalkulatorischer „fairer“ Nettopreis von 1,563 € gegenüber einem tatsächlichen Nettoverkaufspreis von 1,734 €. Der Markup ist damit um 0,171 € gestiegen.[4]

Tabelle 1
Diesel: Produktionskosten, Steuern und Marktpreise (Eurocent/Liter)

	Januar/Februar 2026	März (1. Hälfte) 2026
Rohöl	35,8	48,9
Sonstige variable Kosten (inkl. Standardmarge)	27,5	27,5
Energiesteuer und CO_2-Abgabe	79,9	79,9
Diesel, Marktpreis (ohne MwSt)	143,1	173,4
Diesel, kalkulatorisch (ohne MwSt)	143,1	156,3
Überschuss-Markup	0	17,1

Quelle: Bukold (2026), eigene Berechnungen, Werte gerundet.

Warum Markups nach Kostenschocks steigen (können)

Eine Besonderheit von Kraftstoffen ist, dass Haushalte und Unternehmen ihre Nachfrage kurzfristig nur mit hohen Anpassungskosten ändern können, etwa durch den Wechsel auf öffentliche Verkehrsmittel. Die daraus resultierende geringe kurzfristige Preiselastizität gibt den Mineralölunternehmen den Anreiz, am Markt kurzfristig höhere Preise und damit höhere Gewinnmargen durchzusetzen. Hohe Anpassungskosten bedeuten jedoch nicht, dass die Nachfrager:innen die verteuerten Kraftstoffe nicht substituieren – allerdings benötigt dieser Prozess Zeit. Erhöhen Unternehmen den Benzinpreis, so geht die Nachfrage nicht nur in der aktuellen Periode zurück, sondern der Anpassungsprozess erstreckt sich über mehrere Perioden. Der länger anhaltende Nachfragerückgang begrenzt den Preissetzungsspielraum der Mineralölkonzerne und führt zu einem dynamischen Preisverhalten der Anbieter. Sie müssen die kurzfristig bei steigenden Preisen möglichen höheren Gewinne gegen den Gewinnrückgang bzw. drohende Verluste aufgrund der mittelfristig rückläufigen Nachfrage abwägen. Bei dynamischer Betrachtung können die Mineralölkonzerne deshalb auch Gewinneinbußen nicht vermeiden, wenn die Ölpreise ansteigen.

Bei der Beurteilung der verschiedenen Politikoptionen ist es daher wichtig, die Reaktionen der Mineralölkonzerne zu berücksichtigen. Bei den von uns verwendeten Annahmen ist es für die Unternehmen nicht optimal, eine temporäre Gewinnsteuer, die während des Ölpreisschocks erhoben wird, auf die Benzinpreise zu überwälzen. Stattdessen werden die Unternehmen versuchen, den Gewinn in eine Periode nach dem Ölpreisschock zu verschieben, also ohne Gewinnsteuer. Sie senken die Preise in der Phase des Ölpreisschocks und der Gewinnsteuer, wodurch der Nachfragerückgang und die Gewinne geringer ausfallen. In den Folgeperioden fallen die Nachfrage und damit die Gewinne höher aus. Letztere werden jedoch nicht mehr zusätz-

4 Selbst unter der reichlich unrealistischen Annahme, dass die sonstigen Kosten, die vor allem für Raffinerie und Logistik entstehen, von Februar auf März 2026 um ein Viertel gestiegen wären, ergäbe sich ein kalkulatorischer Nettopreis von 1,632 € und damit ein Anstieg der Bruttomarge um 0,102 € und damit rund 6 %.

lich besteuert. Diese preisdämpfende Wirkung auf die Benzinpreise während des Kostenschocks macht eine Gewinnsteuer attraktiv. Bei einem Tankrabatt, der auch als positiver Nachfrageschock interpretiert werden kann, würden die Unternehmen hingegen unter den von uns beschriebenen Marktbedingungen die Preise erhöhen, sodass der Tankrabatt nur teilweise bei den Verbraucher:innen ankommt.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen im Vergleich

Bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die einzelne Märkte wie etwa den Mineralölmarkt betreffen, stellt sich zunächst die Frage, ob sie in der jeweiligen Situation überhaupt angemessen sind. Unter den von uns beschriebenen Marktbedingungen ist es zwar möglich, dass die Mineralölkonzerne kurzfristig ihre Gewinne erhöhen. Berücksichtigt man allerdings den Nachfragerückgang im Zeitverlauf, führt eine Ölpreiserhöhung auch zu einem Gewinnrückgang über die mittlere Frist. Dies erschwert die Begründung für Interventionen wie eine Übergewinnsteuer oder einen Preisdeckel, die mit höheren Verlusten der Mineralölkonzerne verbunden wären. Allerdings ist eine Beschränkung auf die ökonomische Situation der Unternehmen nicht ausreichend, da die Politik Gewinne und Verluste aller Marktteilnehmer berücksichtigen wird. Wir schlagen deshalb vor, die Frage, ob und, falls ja, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, anhand dreier Kriterien zu beurteilen:

1. Führt eine Maßnahme zu einer gleichmäßigeren Lastenverteilung auf der Nachfrage- und Angebotsseite gegenüber der Nichtintervention?

2. In welchem Ausmaß wird der Kraftstoffpreis stabilisiert?

3. Was sind die budgetären Kosten?

Neben der Nichtintervention betrachten wir drei Alternativen: einen Benzinpreisdeckel, eine Übergewinnsteuer und einen Tankrabatt. Unser Vergleich basiert auf einem stilisierten Szenario mit einem Ölpreisschock über ein Quartal, der den Ölpreis um etwa ein Drittel und damit die Grenzkosten für die Herstellung von Benzin um 10 % erhöht. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Maßnahmen zu gewährleisten, kalibrieren wir die Instrumente so, dass die Unternehmen im ersten Quartal die Preise jeweils um 10 % erhöhen. Im Falle des Benzinpreisdeckels ist dies die plausibelste Größenordnung, da so der Preisaufschlagsatz der Mineralölunternehmen konstant bleibt. Für die beiden anderen Maßnahmen bestimmen wir einen Gewinnsteuersatz von 5,5 % sowie einen Tankrabatt von 14,25 %. Für jede dieser Maßnahmen ist es für die Unternehmen optimal, den Benzinpreis ebenfalls um 10 % zu erhöhen.

Abbildung 1 zeigt, wie die wichtigsten Variablen auf dem Kraftstoffmarkt bei einem Ölpreisschock und der jeweiligen Politikmaßnahme (einschließlich eines Szenarios ohne Politikintervention) reagieren. Tabelle 2 vergleicht die Politikoptionen nach den von uns vorgeschlagenen Kriterien. Das Verteilungskriterium (1) erfasst, wie sich das Verhältnis des Gegenwartswerts der preisbereinigten Gewinne der Mineralölkonzerne zum Gegenwartswert des Kraftstoffverbrauchs[5] bei einem Ölpreisschock im Vergleich zum Baseline-Szenario ohne Ölpreisschock verändert. Das Kriterium Preisanstieg (2) erfasst die prozentuale Abweichung des Benzinpreises (nach Steuern) von der Baseline ohne Ölpreisschock und das budgetäre Kriterium (3) beschreibt, wie sich die Staatseinnahmen bzw. die Staatsausgaben (jeweils normiert auf die Umsätze am Mineralölmarkt) gegenüber der Baseline verändern. Als weiteres Kriterium läge ein Klimaziel im Sinne einer Verminderung des Energieverbrauchs nahe. Da sich die Benzinpreise unter den drei Politikszenarien gleich entwickeln, impliziert dies auch den gleichen Energieverbrauch. Dagegen wäre ein Verzicht auf eine Intervention unter diesem Kriterium besonders vorteilhaft, da der höhere Benzinpreis die Nachfrage stärker reduzieren würde.

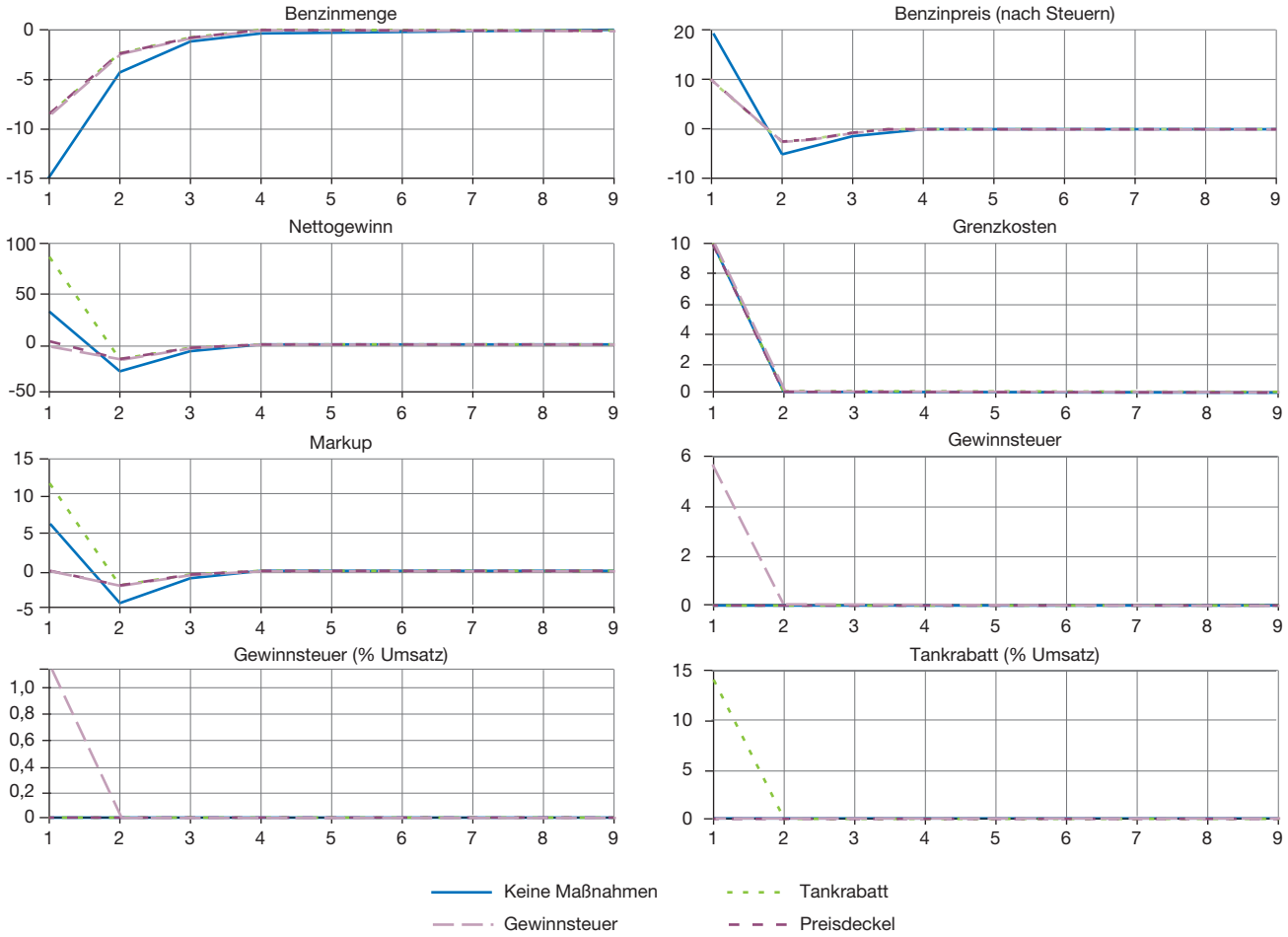
Keine Intervention

Die Unternehmen nutzen die kurzfristig niedrige Preiselastizität und erhöhen ihre Preisaufschlagsätze, was in diesem Szenario zu einer Preiserhöhung um 20 % führt, die deutlich über dem Anstieg der Grenzkosten liegt. Als Reaktion darauf sinkt die Nachfrage mit einer kurzfristigen Preiselastizität unter eins. Dadurch steigen die Gewinne der Mineralölkonzerne kurzfristig an, sinken jedoch in den Folgeperioden, und die Summe der Gewinne über den gesamten Zeitraum liegt unterhalb der Gewinne ohne Ölpreisschock. Die Verbraucher:innen reduzieren ihre Nachfrage am stärksten in der ersten Periode. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, fällt die Lastenverteilung – über den gesamten Anpassungszeitraum betrachtet – zugunsten der Mineralölkonzerne aus. Entsprechend tragen die Nachfrager:innen den größeren Teil der Anpassungslasten.

5 Der Rückgang des Kraftstoffverbrauchs kann bei partialanalytischer Betrachtung des Mineralölmarktes als Maß für den Wohlfahrtsverlust der Verbraucher betrachtet werden. Werden die Effekte der Benzinpreiserhöhung auf den Preisindex und das Einkommen der Haushalte sowie der Unternehmen, die nach Kraftstoff nachfragen, vernachlässigt, ist der Rückgang der Nachfrage ausschlaggebend für den Wohlfahrtsverlust der Haushalte. Aufgrund der von uns gemachten Annahmen handelt es sich aber um eine Unterschätzung des Wohlfahrtverlusts, weil sowohl mit einer Erhöhung des Preisindexes als auch mit einer Senkung des Realeinkommens als Folge des Ölpreisschocks gerechnet werden muss.

Abbildung 1

Effekte wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf verschiedene Variablen nach einem Ölpreisschock



Benzinmenge, Benzinpreis, Netto-Gewinn und Grenzkosten als prozentuale Abweichung von der Baseline; Markup, Gewinnsteuer, Gewinnsteuer und Tankrabatt (jeweils als Anteil des Umsatzes) als Abweichung in Prozentpunkten von der Baseline. Werte sind Quartalsdaten.

Quelle: eigene Berechnungen.

Preisdeckel

Wir konzipieren den Preisdeckel als Begrenzung der Gewinnmarge der Mineralölunternehmen (margin cap), wie das in der wirtschaftspolitischen Praxis häufig umgesetzt wird, etwa derzeit in Griechenland, Österreich und Tschechien (International Energy Agency, 2026). Die Fixierung der Margen beschränkt die Erhöhung des Verbraucherpreises für Benzin auf den Anstieg der Kosten, d. h. die Preisaufschlagsätze sind konstant. Der geringere Preisanstieg reduziert den Rückgang des Benzinverbrauchs. Letzteres führt zu einem leichten Rückgang der Gewinne. Um eine Verdrängung der Grenzanbieter und eine Verknappung des Angebots zu verhindern, ist es notwendig, dass die üblichen Gewinnmargen nicht reduziert werden. Dadurch wird verhindert, dass Grenzanbieter vom Markt gedrängt werden, was zur regionalen Unterversorgung mit Kraftstoff führen könnte.

Insgesamt führt ein Preisdeckel in dieser Größenordnung zu einer Umkehr der Lastenverteilung zwischen Anbietern und Verbrauchern. Mit der Maßnahme sind keine direkten budgetären Kosten verbunden. Eine vollständig ausgeglichene Lastenverteilung würde einen leicht höheren Preisdeckel erfordern.

Übergewinnsteuer

Eine Übergewinnsteuer (für ein Quartal während des Kostenschocks) von 5,5 % kann die Benzinpreise in diesem Modell kurzfristig auf einem ähnlichen Niveau stabilisieren wie ein Preisdeckel. Folglich ergibt sich eine ähnliche

Tabelle 2
Vergleich der Wirkungen der einzelnen Maßnahmen nach Ölpreisschock

	Lastenverteilung (1)	Benzinpreis (2)	Budget (3)
Keine Intervention	0,04	+20 %	0
Preisdeckel	-0,02	+10 %	0
Gewinnsteuer	-0,03	+10 %	1,1
Tankrabatt	0,14	+10 %	-15

(1) $\Delta\left(\frac{\text{Gegenwartswert (Gewinn)}}{\text{Gegenwartswert (Benzinverbrauch)}}\right)*100$, Abweichung von der Baseline;

(2) Benzinpreisanstieg im 1. Quartal, prozentuale Abweichung von der Baseline;

(3) Staatshaushalt: Einnahmen (+) / Ausgaben (-) (% Umsatz im Mineralölmarkt), Abweichung von der Baseline in Prozentpunkten.

Baseline: Szenario ohne Ölpreiserhöhung.

Quelle: eigene Berechnungen.

Stabilisierung der Benzinnachfrage wie bei einem Preisdeckel. Durch die Gewinnsteuer kann die Regierung allerdings Übergewinne in Höhe von etwas über einem Prozent des Umsatzes abschöpfen. Im Vergleich zum Preisdeckel geht dies mit einem stärkeren Rückgang der Gewinne nach Steuern einher. Im Vergleich zum Preisdeckel verlagert sich die Lastenverteilung weiter zu Ungunsten der Mineralölkonzerne. Die zusätzlichen Steuereinnahmen ermöglichen, zusätzliche Maßnahmen für einzelne Einkommensgruppen zu finanzieren.

Tankrabatt

Der Tankrabatt ist die ineffizienteste Maßnahme unter dem Gesichtspunkt der Entlastung der Haushalte, weil er nur teilweise an die Haushalte weitergegeben wird und von den Mineralölunternehmen zu weiteren Preiserhöhungen genutzt wird. Aus Abbildung 1 geht hervor, dass die Gewinne der Unternehmen bei dieser Maßnahme deutlich gegenüber dem Szenario ohne Politikintervention steigen. Unter dem Gesichtspunkt einer Korrektur der Lastenverteilung zwischen Anbietern und Verbrauchern erscheint diese Maßnahme nicht zielführend. Außerdem ist sie mit erheblichen budgetären Kosten verbunden.

Implementierung

Bei der Auswahl von Maßnahmen sollte auch berücksichtigt werden, wie genau bestimmte Ziele erreicht werden können. Vergleicht man den Benzinpreisdeckel mit der Übergewinnsteuer, so folgt aus der vorherigen Diskussion, dass für die Umsetzung des Preisdeckels Informationen zur Kostenstruktur und den Preisaufschlagsätzen in normalen Zeiten notwendig sind. Will man hingegen einen bestimmten Benzinpreis am Markt mit einer Übergewinnsteuer erreichen, bedarf es hierfür weiterer Informationen zur Marktstruktur sowie zu den kurz- und langfristigen Preiselastizitäten. Diese Faktoren bestimmen, in welchem Ausmaß Unternehmen mit Preisabschlägen auf die Besteuerung ihrer Gewinne reagieren. Ein weiteres Problem der Gewinnsteuer besteht darin, dass nur bei einer ex ante Erhebung die Unternehmen mit Gewinnverschiebungen und damit preisdämpfend in der Krise reagieren. Dagegen führt eine ex post Besteuerung der Gewinne nicht zu den gewünschten Preisreaktionen der Mineralölkonzerne, selbst wenn sie retroaktiv erhoben wird.[6] Angesichts ähnlicher Wirkungsweisen beider Maßnahmen wäre somit aus Gründen der Praktikabilität ein Preisdeckel vorzuziehen. Inwieweit ein Tankrabatt zu einer Entlastung der Verbraucher führt, hängt ebenfalls von der Marktstruktur und der Preiselastizität der Verbraucher ab. Dieses Problem könnte allerdings durch eine Kombination aus Preisdeckel und Tankrabatt umgangen werden.

Fazit und Implikation des Ölpreisschocks

Wir gehen in diesem Beitrag davon aus, dass die Frage, ob bei einem Anstieg der Mineralölpreise wirtschaftspolitische Maßnahmen ergriffen werden sollten und, falls ja, welche und in welchem Ausmaß, nur belastbar in einer dynamischen Analyse unter Einbeziehung des Preisverhaltens der Mineralölunternehmen sowie des Nachfrageverhaltens von Haushalten und Unternehmen untersucht werden kann. In dem dieser Analyse zugrunde liegenden Modell setzen die Anbieter die Preise in Anbetracht niedriger kurzfristiger Preiselastizitäten der Verbraucher. Unter diesen Annahmen können die Gewinne auf dem Mineralölmarkt kurzfristig ansteigen, wenngleich sie bei dynamischer Betrachtung geringer ausfallen als ohne Ölpreisschock. Es zeigt sich allerdings auch, dass die Wohlfahrtsverluste der Verbraucher ohne Intervention höher ausfallen. Vor diesem Hintergrund ist es politisch plausibel, die Preise mithilfe wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu stabilisieren und die Lastenverteilung zugunsten der Verbraucher zu korrigieren. Wir vergleichen einen Preisdeckel mit einer Gewinnsteuer und einem Tankrabatt. Alle drei Maßnahmen können die Kraftstoffpreise stabilisieren. Der Preisdeckel und die Gewinnsteuer können die Belastung zugunsten der Verbraucher verschieben. Ein Tankrabatt erhöht hingegen die kurzfristigen Gewinne der Anbieter, ist jedoch mit erheblichen budgetären Kosten verbunden.

6 Nikolay et al. (2026) weisen – mit Ausnahme von Frankreich und Belgien – auf die geringen budgetären Effekte der 2022 in der EU erhobenen Gewinnsteuer im Elektrizitätssektor hin.

Literatur

Adrian, T., Azour, J., Chalk, N., Gourinchas, P.-O., Kammer, A., Selassie, A. A., Srinivasan, K. & Valdés, R. (2026, 30. März). How the war in the Middle East is affecting energy, trade, and finance. *IMF Blog*.

Brächer, M. & Diekmann, F. (2026, 17. März). Diese elf Optionen zur Entlastung liegen nun auf dem Tisch. *Spiegel Online*.

Bukold, S. (2026). *Übergewinne der Mineralölkonzerne im deutschen Tankstellenmarkt. Eine Momentaufnahme im März 2026*. energycomment Hamburg.

Herz, B. & Roeger, W. (2026). *High profits and cost shocks in the fuel market: the role of demand adjustment costs*, Working Paper. Universität Bayreuth.

International Energy Agency. (2026). *2026 Energy Crisis Policy Response Tracker*.

Jess, A. & Kern, C. (2009). Energieverbrauch und Kosten der Herstellung von Mineralölprodukten in Deutschland. *Erdöl, Erdgas, Kohle*, *125*, 207–214.

Nicolay, C., Spix, A. & D. Steinbrenner. (2026). Excess Profit Taxes in Times of Crisis: The Example of the Inframarginal Revenue Cap in the EU Electricity Market. *ZEW Discussion Paper*, Nr. 26-12.

o. V. (2026). Reiche greift SPD hart an – Kanzler Merz mahnt Ministerin intern zur Zurückhaltung. *WELT*.

Praktiknjo, A. & Seeger, K. (2026). Kurzstudie: Auswirkungen eines Tankrabatts zur Entlastung von privaten Haushalten. *Arbeitspapiere Energiewirtschaftliche Analysen*, Nr. 2026-001. RWTH Aachen University.

Schäfers, M. (2026, 4. April). Klingbeil will hohe Benzinpreise deckeln. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 19.

Science Media Center Germany. (2026). *Welche Unterstützung wegen hoher Energiepreise ist sinnvoll?*

Title: ***Price caps, windfall profit taxes, fuel tax rebates – or no intervention at all?***

Abstract: *The surge in oil prices following recent geopolitical tensions has renewed the debate on policy interventions in fuel markets. This paper compares a price cap, a temporary windfall profit tax, and a fuel tax rebate in a dynamic model with demand adjustment frictions and short-run price inelasticity. Firms respond to cost shocks by increasing mark-ups, though intertemporal demand responses constrain pricing over time. A price cap directly limits price increases, while a profit tax dampens prices through intertemporal profit shifting. By contrast, a fuel tax rebate is partly offset by higher prices and entails substantial fiscal costs. Overall, price caps and profit taxes appear more effective in stabilising prices and alleviating consumer burdens.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0088

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 355-361
JEL: I38, I32

Kerstin Bruckmeier, Torsten Lietzmann, Philipp Ramos Lobato, Jürgen Wiemers, Felix Wilke

Wie sichtbar ist der Sozialstaat? Die Bekanntheit zentraler bedarfsorientierter Leistungen

Die Bekanntheit von Sozialleistungen ist zentral, damit sozialstaatliche Sicherung ihre Funktion erfüllen kann – was nicht bekannt ist, kann auch nicht beantragt werden. Doch wie gut wissen Bürger:innen in Deutschland über zentrale bedarfsorientierte Leistungen Bescheid? Eine Auswertung des IAB-Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung" zeigt: Das Wissen über Sozialleistungen ist erwartungsgemäß unterschiedlich verteilt. Personen, die potenziell von einer Leistung profitieren können, kennen sie in der Regel auch häufiger. Während das Bürgergeld weithin bekannt ist, weisen die Grundsicherung im Alter, das Wohngeld und der Kinderzuschlag hingegen deutlich geringere Bekanntheitswerte auf.

Bedarfsorientierte Leistungen – im deutschen Sozialstaat insbesondere Bürgergeld[1], Wohngeld, Kinderzuschlag sowie die verschiedenen Leistungen nach dem SGB XII – sind für Lebenslagen konzipiert, in denen kein oder kein auskömmliches Erwerbseinkommen erzielt wird, vorgelagerte Sicherungssysteme nicht greifen oder Bedarfslücken nicht vollständig schließen. Die Bekanntheit sozialstaatlicher Leistungen und ihrer Anspruchsvoraussetzungen, Beantragungsmodalitäten und institutionellen Zuständigkeiten ist dabei ein ebenso essenzielles wie basales Funktionserfordernis sozialstaatlicher Sicherung. Ohne ein Mindestmaß an Wissen über die Existenz bestimmter Leistungen können diese im Bedarfsfall nicht beantragt werden, wie jüngst auch Baisch et al. (2023) sowie Deremetz et al. (2024) zeigen. Bürger:innen in Deutschland stehen dabei vor einem komplexen Geflecht: Blömer et al. (2025) identifizieren über 500 verschiedene sozialstaatliche Leistungen, was die Transparenz über die Verfügbarkeit einzelner Leistungen erschweren dürfte.

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag anhand repräsentativer Daten die Bekanntheit ausgewählter bedarfsorientierter Sozialleistungen in der Bevölkerung – konkret des Bürgergelds, der Grundsicherung im Alter, des Wohngelds sowie des Kinderzuschlags. Im Zentrum steht die Frage, wie weit verbreitet das Wissen über diese Leistungen ist und in welchem Maße sich Unterschiede entlang zentraler soziodemografischer Merkmale zeigen.

Bekanntheit von Sozialleistungen als Funktionsbedingung sozialer Sicherung

Die Bekanntheit von sozialstaatlichen Leistungen bestimmt maßgeblich (wenn auch nicht ausschließlich), ob diese tatsächlich in Anspruch genommen werden. Van Oorschot (1991) zufolge ist die Inanspruchnahme von Sozialleistungen ein mehrstufiges und zugleich mehrdimensionales Phänomen. Grundvoraussetzungen für die Beantragung von Leistungen sind ein grobes Wissen über verfügbare Unterstützungsangebote sowie ein Bewusst-

1 Die Regelleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde im Zuge der Bürgergeld-Reform zum 1. Januar 2023 in Bürgergeld umbenannt (zuvor: Arbeitslosengeld II). Mit dem 13. SGB-II-Änderungsgesetz wurde eine erneute Umbenennung in Grundsicherungsgeld beschlossen. Im vorliegenden Text wird überwiegend eine neutrale Bezeichnung verwendet. Nur dort, wo auf die zugrundeliegenden Befragungsdaten Bezug genommen wird, wird der Begriff Bürgergeld verwendet, da er zum Erhebungszeitpunkt gültig war und in den Frageformulierungen vorkam.

© 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. Kerstin Bruckmeier, **Dr. Torsten Lietzmann**, **Dr. Philipp Ramos Lobato** und **Jürgen Wiemers** sind wissenschaftliche Mitarbeiter:innen am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Dr. Felix Wilke ist Professor an der Ernst-Abbe-Hochschule in Jena.

sein über die eigene potenzielle Anspruchsberechtigung.[2] Dabei ist anzunehmen, dass das Wissen über sozialpolitische Leistungen in der Bevölkerung unterschiedlich verteilt ist. Unterschiede lassen sich im Hinblick auf potenzielle Betroffenheit, soziodemografisch geprägten Zugang zu Informationen – etwa über soziale Netzwerke, Mediennutzung oder institutionelle Kontakte – und Art der Leistung vermuten.[3]

Dabei bewegt sich die Information potenzieller Zielgruppen immer auch in einem Spannungsfeld. Im Gegensatz zu gegenleistungsabhängigen Systemen wie der Sozialversicherung ist die Zugangssteuerung im Falle bedarfsgeprüfter Systeme ressourcenaufwändiger und zugleich legitimatorisch anspruchsvoller. Einerseits sind Informationen über bestehende Unterstützungsangebote eine zentrale Voraussetzung dafür, dass der mit ihnen verbundene sozialpolitische Zweck tatsächlich erreicht werden kann. Die Bekanntheit von Sozialleistungen senkt Zugangshürden, fördert ihre Inanspruchnahme und stärkt damit die Wirksamkeit des Sozialstaats. Andererseits kann eine größere Transparenz über Leistungsmöglichkeiten auch das Verhalten potenzieller Anspruchsberechtigter beeinflussen, etwa indem sie ihre Arbeitszeit nicht erhöhen, um noch anspruchsberechtigt zu bleiben. Zudem könnten Nicht-Anspruchsberechtigte mit geringen Erfolgsaussichten Anträge stellen (van Gestel et al., 2023), wodurch sich der Verwaltungsaufwand erhöht.

Das aufgezeigte Spannungsverhältnis verweist auf eine grundlegende Ambivalenz zwischen Sicherungsauftrag und Steuerungslogik des Sozialstaats. Einerseits soll er soziale Risiken wirksam kompensieren, andererseits muss er seine eigenen Finanzierungs- und Akzeptanzgrundlagen sicherstellen. Während bekannte und leicht zugängliche Leistungen die Erfüllung seines Sicherungsauftrags erleichtern, können sie zugleich die fiskalische und politische Stabilität des Systems gefährden – und umgekehrt. Aus funktionalistischer Perspektive lässt sich dies als dem sozialstaatlichen Sicherungshandeln inhärentes Spannungsverhältnis von Leistungsbereitstellung und Leistungskontrolle beschreiben (Luhmann, 1981). Dieses Verhältnis konkretisiert sich vor allem in der Frage, welche Informationen über sozialstaatliche Leistungen bereitgestellt werden und wie aufwendig die Beantragung ausgestaltet ist. Beides folgt damit nicht allein den Bedürfnissen der Betroffenen, sondern reflektiert auch das staatliche Interesse an einer Begrenzung der Inanspruchnahme von Leistungen (Blomberg & Peterson, 2017; Herd & Moynihan, 2025).

Jenseits sozialstaatlicher Informationspolitik wird die Bekanntheit der verschiedenen Sicherungsleistungen von einer Vielzahl weiterer Faktoren geprägt. Dazu zählen insbesondere politische Reformen, deren kommunikative Rahmung und die damit verbundene öffentliche Debatte. Werden bestehende Leistungen ausgeweitet, umbenannt oder ihre sicherungspolitischen Ziele neu justiert, geht dies in der Regel mit erhöhter medialer und politischer Aufmerksamkeit einher. Zuletzt war dies bei der Wohngeldreform zu beobachten, noch deutlicher aber bei der Einführung des Bürgergelds.

Das Bürgergeld ist die mit Abstand bekannteste bedarfsorientierte Sozialleistung

Die nachfolgenden Analysen zur Bekanntheit zentraler bedarfsorientierter Sozialleistungen basieren auf Daten des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), die auf die Wohnbevölkerung in Deutschland hochgerechnet werden können (Anker et al., 2025). Die Bekanntheit der hier untersuchten Leistungen wurde in der Welle 18 (2024) erhoben.

Wenig verwunderlich ist, dass das Bürgergeld von den vier untersuchten Sozialleistungen mit Abstand die bekannteste in der Allgemeinbevölkerung außerhalb der Leistungssysteme ist (Abbildung 1). Rund 76 % der befragten Haushalte geben an, darüber „ganz gut“ oder „ungefähr“ Bescheid zu wissen, weitere 24 % kennen es zumindest „dem Namen nach“. Vergleichsweise hohe Bekanntheitswerte zeigen sich auch für die Grundsicherung im Alter (60 %) und das Wohngeld (58 %). Am wenigsten bekannt ist hingegen der Kinderzuschlag: Nur 44 % der Befragten wissen darüber „ganz gut“ bzw. „ungefähr“ Bescheid, während 15 % sogar angeben, die Leistung überhaupt nicht zu kennen.

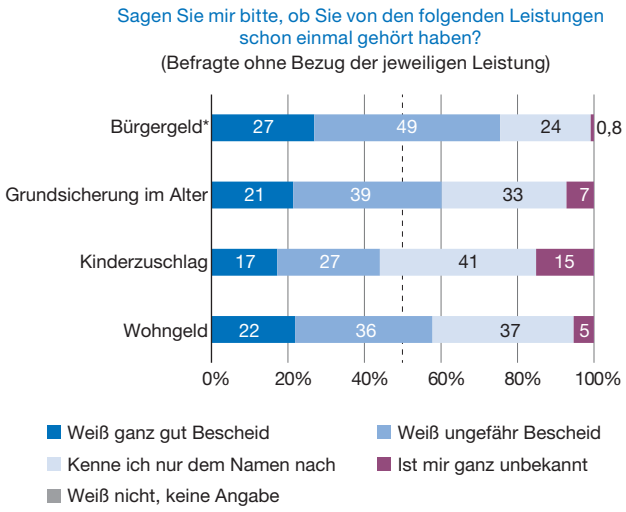
Um einschätzen zu können, ob fehlendes Wissen eine Hürde für die Inanspruchnahme darstellt, ist vor allem die Verteilung der Kenntnis innerhalb der potenziellen Zielgruppe relevant. Abbildung 2 zeigt daher den Kenntnisstand über das Bürgergeld für Haushaltsvorstände – hierbei handelt es sich um die Person des betreffenden Haushalts, mit der das Haushaltsinterview geführt wurde – unter 65 Jahren, über die Grundsicherung im Alter für Personen über 64 Jahren und über den Kinderzuschlag

2 Erst wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, kommt es van Oorschot zufolge zu der in der Forschung über Nicht-Inanspruchnahme üblicherweise unterstellten Abwägung der Kosten und des erwarteten Nutzens der Beantragung. Hierbei spielen neben der erwarteten Leistungshöhe auch die Sorge vor Stigmatisierung sowie fehlende oder unzureichende Kompetenzen und Fähigkeiten im Umgang mit bürokratischen Prozessen eine Rolle (siehe auch Ko & Moffitt, 2024).

3 Im Anschluss an die Untersuchungen von van Oorschot (2002) ist davon auszugehen, dass eine kleinere Zielgruppe eines Programms mit einem geringeren Bekanntheitsgrad einhergeht. Gerade bei kleinen Programmen ist seinen Analysen zufolge Nicht-Inanspruchnahme eine Folge der Unkenntnis über diese Programme.

Abbildung 1

Bekanntheit von zentralen Sozialleistungen unter Nicht-Leistungsbeziehenden

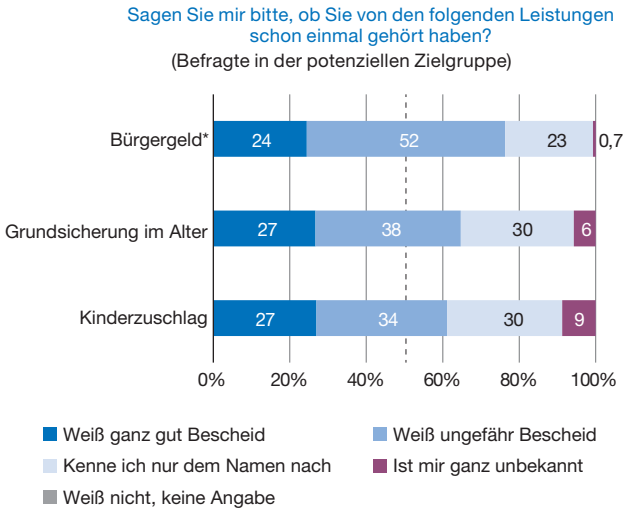


Dargestellt sind die Angaben der Haushaltsvorstände. Für jede Leistung wurden Haushalte ausgeschlossen, die diese zum Befragungszeitpunkt beziehen. * Die Angaben zum Bürgergeld beziehen sich zusätzlich nur auf Haushaltsvorstände, deren Haushalt weder aktuell noch früher Bürgergeld bzw. Arbeitslosengeld II bezogen hat.

Quelle: PASS, Welle 18, gewichtete Ergebnisse.

Abbildung 2

Bekanntheit von zentralen Sozialleistungen innerhalb der potenziellen Zielgruppe



Dargestellt sind die Angaben der Haushaltsvorstände. Für jede Leistung wurden Haushalte ausgeschlossen, die diese zum Befragungszeitpunkt beziehen. * Die Angaben zum Bürgergeld beziehen sich zusätzlich nur auf Haushaltsvorstände, deren Haushalt weder aktuell noch früher Bürgergeld bzw. Arbeitslosengeld II bezogen hat.

Die Zielgruppen wurden wie folgt abgegrenzt: Für das Bürgergeld umfasst die Stichprobe Haushaltsvorstände unter 65 Jahren, für die Grundsicherung im Alter Haushaltsvorstände ab 65 Jahren und für den Kinderzuschlag Haushaltsvorstände mit minderjährigen Kindern oder mit Schüler:innen bzw. Studierenden bis 24 Jahren im eigenen Haushalt. Da sich für das Wohngeld keine vergleichbar eindeutig abgrenzbare Zielgruppe bestimmen lässt, wird dessen Bekanntheit hier nicht ausgewiesen.

Quelle: PASS, Welle 18, gewichtete Ergebnisse.

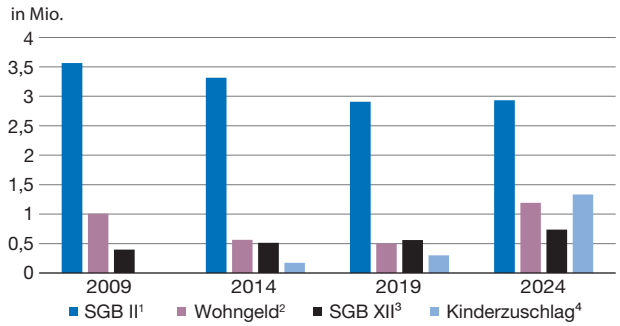
für Haushaltsvorstände aus Haushalten mit minderjährigen Kindern oder Schüler:innen bzw. Studierenden bis 24 Jahren. Auf diese Weise wird die potenzielle Zielgruppe der untersuchten Leistungen eingegrenzt, die bei vorliegender Bedürftigkeit die betreffenden Leistungen grundsätzlich beantragen könnte.

Im Vergleich zu der in Abbildung 1 dargestellten Bekanntheit wird innerhalb der potenziellen Zielgruppen erwartungsgemäß häufiger ein guter Kenntnisstand über die jeweilige Leistung angegeben. So steigt der Bekanntheitswert der Grundsicherung im Alter von 60 % auf 65 %, beim Kinderzuschlag sogar von 44 % auf 61 %. Beim Bürgergeld bleibt der Anteil derjenigen, die darüber „ganz gut“ oder „ungefähr“ Bescheid wissen, mit 76 % hingegen nahezu unverändert.

Von Interesse ist weiterhin die Bekanntheit von Wohngeld und Kinderzuschlag unter Bürgergeldbeziehenden, da beide Leistungen unter bestimmten Voraussetzungen – dazu gehören hohe Wohnkosten oder mitzuversorgende Kinder – eine Bedürftigkeit im Sinne des SGB II vermeiden können. Mit 76 % ist das Wohngeld unter Bürgergeldbeziehenden deutlich bekannter als in der übrigen Bevölkerung unter 65 Jahren ohne Bürgergeld- und Wohngeldbezug (58 %, beide Angaben nicht grafisch dargestellt). Beim Kinderzuschlag liegt der entsprechende Wert unter Familien mit Kindern im Bürgergeldbezug hingegen nur bei 61 % und unterscheidet sich damit kaum von Haushalten mit Kindern ohne Bezug von Kinderzuschlag oder Bürgergeld (63 %). Auffällig ist zudem, dass 8 % der aktuell Bürgergeldbeziehenden angeben, dass ihnen das Wohngeld gänzlich unbekannt ist, und 16 % der Haushaltsvorstände mit minderjährigen Kindern oder Schüler:innen bis 24 Jahre im Haushalt den Kinderzuschlag nicht kennen.

Die hohen Bekanntheitswerte des Bürgergelds innerwie außerhalb der potenziellen Zielgruppe lassen sich vermutlich auf die offensive Reformkommunikation von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sowie die kontroverse öffentliche Debatte zurückführen. Das Bürgergeld-Gesetz und seine zentralen Elemente – insbesondere die Erhöhung der Regelsätze, die Karenzzeit für Vermögen

Abbildung 3
Entwicklung der Anzahl der Beziehenden ausgewählter Leistungen



Quelle: [1] Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2025), Bedarfsgemeinschaften im SGB II, Jahresdurchschnitte. [2] Statistisches Bundesamt (2025), Wohngeldhaushalte insgesamt, jeweils am 31.12. [3] Statistisches Bundesamt (2026), SGB XII, Jahresgrenze nach §41 Abs. 2 SGB XII und älter, dauerhaft voll erwerbsgeminderte Erwachsene; jeweils Werte für Dezember; Wert für 2025 Stichtag 30.06. [4] Statistik der Familienkasse (2015, 2020, 2025), Kinderzuschlag: begünstigte Kinder, laufende Fälle (mit Bewilligungsabschnitt) sowie alle Einmalzahlungen, 2014: Jahresdurchschnitte, 2019/2024: Dezemberwerte.

sowie die Abmilderung der Sanktionsregelungen – waren in den vergangenen Jahren wiederholt Gegenstand breiter medialer Berichterstattung (Diermeier et al., 2023). Hinzu kommt, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits infolge der hohen Zahl an geflüchteten Menschen aus der Ukraine, die seit 2022 Leistungen des SGB II beziehen, verstärkt im Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit stand. In diesem Zusammenhang dürfte das Bürgergeld auch jenen Personen bekannt geworden sein, die selbst keine Leistungen beziehen. Schließlich trägt auch der Umstand zur hohen Bekanntheit bei, dass es sich um die mit Abstand am häufigsten bezogene bedarfsorientierte Sozialleistung in Deutschland handelt (Abbildung 3).

Gemessen daran dürfte die geringere Bekanntheit des Kinderzuschlags nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass sich dieser im Unterschied zu den anderen untersuchten Leistungen ausschließlich an Haushalte mit Kindern richtet. Allerdings deutet ein Vergleich mit einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2010 darauf hin, dass die Bekanntheit des Kinderzuschlags in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist (IfD Allensbach, 2012). Damals gaben lediglich 21 % der Befragten an, über den Kinderzuschlag „gut“ oder „ungefähr“ Bescheid zu wissen, während er 40 % gänzlich unbekannt war. Parallel dazu hat auch die Reichweite des Kinderzuschlags erheblich zugenommen. Durch einen Ausbau der Leistung, insbesondere im Zuge des 2019 und 2020 in Kraft getretenen „Starke-Familien-Gesetzes“, stieg die Zahl der Leistungsbeziehenden von weniger als 200.000 Kindern 2014 auf gut 1,3 Mio. im Dezember 2024.

Die beiden anderen Sozialleistungen, Wohngeld und Grundsicherung im Alter, liegen in der Bevölkerung ohne Bezug der jeweiligen Leistung im Mittelfeld der ermittelten Bekanntheitswerte und weisen nahezu identische Anteile auf. Ihre Einordnung ist schwieriger, nicht zuletzt, weil es an vergleichbaren Referenzwerten mangelt. Für das Wohngeld zeigt sich, dass frühere Erhebungen nur bedingt als Referenz dienen können. Der Allensbach-Studie (2012) zufolge war das Wohngeld im Jahr 2010 nur 24 % der Befragten bekannt; das entsprechende Item bezog sich jedoch auf das erhöhte Wohngeld für Geringverdienende mit Kindern und nicht auf das Wohngeld im Allgemeinen (IfD Allensbach, 2012). Einer breiteren Öffentlichkeit dürfte das Wohngeld, das bereits seit 1965 zum Leistungskanon des deutschen Sozialstaats gehört, vor allem im Zuge der zum Januar 2023 in Kraft getretenen „Wohngeld Plus“-Reform bekannt geworden sein. Diese stand im Kontext der Energiepreiskrise infolge des Ukraine-Kriegs und ging mit einem deutlichen Anstieg der Leistungsbeziehenden einher.

Auch die Bewertung der Bekanntheit der Grundsicherung im Alter ist nur eingeschränkt möglich, da sich diese Leistung auf eine spezifische Lebensphase bezieht. Studien auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) schätzen den Anteil der Nicht-Inanspruchnahme auf rund 60 %, d. h. drei von fünf Anspruchsberechtigten beziehen die Leistung nicht (Buslei et al., 2019; Wilke, 2021). Dies liegt deutlich über den entsprechenden Quoten für das SGB II und wird unter anderem mit Informations- bzw. Informationsverarbeitungsproblemen in Verbindung gebracht, die bei älteren Menschen verbreiteter sein dürften. Vor diesem Hintergrund könnten die ermittelten Bekanntheitswerte auf eine potenziell zu geringe öffentliche Sichtbarkeit der Grundsicherung im Alter hindeuten, wenngleich Hinweise auf eine ganze Reihe weiterer Gründe des Verzichts vorliegen (Wilke, 2021; Sielaff & Wilke, 2024).

Die Bekanntheit variiert nur gering nach soziodemografischen Merkmalen

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass das Wissen über sozialpolitische Leistungen in der Bevölkerung unterschiedlich verbreitet ist. Den potenziellen Adressat:innen sind die jeweiligen Leistungen tendenziell besser bekannt. Eine vertiefte Analyse des Einflusses soziodemografischer Merkmale auf die Kenntnis der vier untersuchten Leistungen unter Nicht-Leistungsbeziehenden bestätigt diesen Eindruck (Tabelle 1).

Tabelle 1
Regressionsanalyse der Bekanntheit verschiedener Sozialleistungen

	Bürgergeld[1]	Grundsicherung im Alter	Kinderzuschlag	Wohngeld
Geschlecht (Ref. Männlich)				
Weiblich	0,089*	0,064	0,150***	0,122**
Alter (Ref. bis 29 Jahre)				
30-39 Jahre	-0,066	-0,064	-0,101	0,132
40-49 Jahre	-0,050	-0,042	-0,209*	0,076
50-59 Jahre	-0,174	-0,038	-0,301***	-0,012
60+ Jahre	-0,053	0,144	-0,145	-0,007
Migrationshintergrund (Ref. Kein)				
1. Generation	-0,054	-0,447***	-0,101	0,004
2. Generation	0,059	-0,030	0,028	0,114
Bildung (Casmin, Ref. Kein Abschluss)				
1b: Hauptschule ohne berufliche Ausbildung	-0,249	0,103	0,256	-0,097
1c: Hauptschule mit beruflicher Ausbildung	-0,164	0,123	0,064	-0,091
2a: Mittlere Reife mit beruflicher Ausbildung	-0,206	0,210	0,193	-0,080
2b: Mittlere Reife ohne berufliche Ausbildung	-0,155	0,239	0,199	-0,040
2c_gen: FHR/Abitur ohne berufliche Ausbildung	-0,300	0,137	-0,053	-0,155
2c_voc: FHR/Abitur mit beruflicher Ausbildung	-0,204	0,161	0,145	-0,068
3a: Fachhochschulabschluss	-0,092	0,156	0,201	0,004
3b: Hochschulabschluss	-0,199	0,058	0,164	-0,075
Haushaltstyp (Ref. Alleinstehend)				
Paar ohne Kinder	-0,005	0,024	0,081	-0,114*
Alleinerziehend	0,088	-0,065	0,486***	0,258**
Paar mit Kind(ern)	-0,101	-0,053	0,413***	-0,037
Andere Haushalte	-0,264	-0,199	-0,008	-0,094
Erwerbstatus (Ref. Erwerbstätig)				
Arbeitslos	0,329*	-0,250***	-0,205**	0,101
Schule/Ausbildung/Studium/ Wehr-/Zivildienst	-0,160	-0,295**	0,019	0,063
Hausmann/-frau	-0,062	-0,106	-0,067	0,055
Mutterschutz/Elternzeit	-0,255	-0,356*	-0,119	-0,344*
Rentner/Rentnerin	-0,014	0,047	-0,040	0,183*
Sonstiges	0,229	-0,133	-0,018	-0,235
Region (Ref. Alte Bundesländer)				
Neue Bundesländer (inkl. Berlin)	0,037	-0,050	0,023	0,098*
BIK-Regionsgröße (Ref. Unter 20.000 Einwohner)				
20.000-50.000 Einwohner	-0,054	-0,051	-0,088	0,007
50.000-100.000 Einwohner Rand	0,011	0,039	-0,117	0,046
50.000-100.000 Einwohner Kern	0,016	-0,089	-0,029	0,055
100.000-500.000 Einwohner Rand	0,096	0,087	0,013	0,126
100.000-500.000 Einwohner Kern	0,141	0,019	-0,015	0,135
>500.000 Einwohner Rand	0,002	0,006	-0,047	0,044
>500.000 Einwohner Kern	0,081	0,063	-0,060	0,144*
N	1875	6234	6389	6372
R^2	0,039	0,081	0,072	0,037

Dargestellt sind die Angaben der Haushaltsvorstände. Für jede Leistung wurden Haushalte ausgeschlossen, die diese zum Befragungszeitpunkt beziehen.
[1] Die Angaben zum Bürgergeld beziehen sich zusätzlich nur auf Haushaltsvorstände, deren Haushalt weder aktuell noch früher Bürgergeld bzw. Arbeitslosengeld II bezogen hat. Lineare Regression. Signifikanz: *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001.

Quelle: PASS, Welle 18, gewichtete Ergebnisse.

Für das Bürgergeld zeigt sich, dass arbeitslose Personen mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit über die Leistung informiert sind als Erwerbstätige. Umgekehrt haben Arbeitslose im Vergleich zu Erwerbstätigen eine geringe Wahrscheinlichkeit, die drei anderen untersuchten Leistungen zu kennen. Insbesondere bei Wohngeld und Kinderzuschlag stellt das Vorhandensein von (Erwerbs-)Einkommen eine zentrale Anspruchsvoraussetzung dar. Die Unterschiede in der Bekanntheit nach Arbeitsmarktstatus spiegeln damit die lebenslagenbezogenen Zielgruppen der Leistungen wider. Abgesehen von Unterschieden zwischen den Geschlechtern zeigen sich beim Bürgergeld keine weiteren statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den betrachteten Merkmalen. Angesichts der insgesamt hohen Bekanntheit finden sich somit kaum Hinweise auf Bevölkerungsgruppen, denen das Bürgergeld in besonderem Maße unbekannt ist.

Für den Kinderzuschlag zeigt sich eine stärkere lebenslagenbezogene Differenzierung seiner Bekanntheit. Die Leistung ist mit höherer Wahrscheinlichkeit Frauen sowie Haushalten mit Kindern bekannt. Mit steigendem Alter nimmt die Kenntnis hingegen erwartungsgemäß ab. Darüber hinaus verringern Arbeitslosigkeit sowie eine ausschließliche Tätigkeit im Haushalt die Wahrscheinlichkeit, den Kinderzuschlag zu kennen.

Ein ähnliches, wenn auch weniger ausgeprägtes Muster findet sich auch bei der Grundsicherung im Alter. Die Leistung ist unter Rentner:innen sowie älteren Personen tendenziell bekannter als unter Erwerbstätigen, wenngleich dieser Zusammenhang in diesem Modell statistisch nicht signifikant ist. Gruppen, die zum Befragungszeitpunkt nicht erwerbstätig waren – etwa Arbeitslose, Schüler:innen, Studierende oder Personen in Erziehungszeiten – weisen hingegen eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit auf, über die Grundsicherung im Alter informiert zu sein als Erwerbstätige. Zudem kennen Migrant:innen der ersten Generation die Grundsicherung im Alter seltener als in Deutschland Geborene. In der zweiten Generation verschwindet diese Differenz hingegen vollständig, was auf eine allmähliche Angleichung des Wissens über sozialstaatliche Leistungen hindeutet.

Das Wohngeld ist mit höherer Wahrscheinlichkeit Rentner:innen bekannt, was die besondere Bedeutung des Wohngelds für Rentnerhaushalte unterstreicht. Auch Frauen und Alleinerziehende kennen das Wohngeld häufiger. Der Unterschied zur Referenzkategorie der Alleinstehenden fällt in ihrem Fall jedoch geringer aus als beim Kinderzuschlag.

Regionale Einflussfaktoren spielen ausschließlich beim Wohngeld eine Rolle: In ostdeutschen Bundesländern einschließlich Berlin sowie in Ballungsräumen ist die Leistung eher bekannt.

Fazit: Sozialstaatliche Leistungen sind der potenziellen Zielgruppe zumeist bekannt

Unter den vier untersuchten bedarfsorientierten Sozialleistungen ist das Bürgergeld mit Abstand die bekannteste Leistung in der Wohnbevölkerung. Angesichts der anhaltenden medialen Aufmerksamkeit im Zuge der Bürgergeldreform überrascht dies kaum. Auch Wohngeld und die Grundsicherung im Alter sind mehrheitlich bekannt, während weniger als die Hälfte der Befragten angibt, den Kinderzuschlag zu kennen. Zudem kennt ein relevanter Anteil zwischen 24 % und 41 % der Befragten die verschiedenen Leistungen „nur dem Namen nach“, dies gilt insbesondere für den Kinderzuschlag und das Wohngeld. Bei einem solchen Kenntnisstand können ausreichende Informationen über Anspruchsvoraussetzungen und Beantragungsmodalitäten nicht unbedingt vorausgesetzt werden.

Innerhalb der jeweiligen potenziellen Zielgruppen fallen die Bekanntheitswerte insgesamt höher aus. Die differenzierte Analyse zeigt, dass Personen, die potenziell von einer Leistung profitieren können, diese in der Regel häufiger kennen. Dies spricht für eine im Grundsatz funktional angelegte Informationsverteilung. Bemerkenswert ist jedoch, dass Kinderzuschlag und Wohngeld selbst unter Beziehenden der Grundsicherung teilweise nur unzureichend bekannt sind. Fehlende Kenntnis könnte hier unmittelbar dazu führen, dass vorrangige und weniger konditionale Leistungen nicht genutzt werden.

In Bezug auf den Zusammenhang zwischen Bekanntheit und Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen lässt sich aus den Ergebnissen schlussfolgern, dass basales Wissen über deren Existenz und Anspruchsvoraussetzungen eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für ihre Inanspruchnahme darstellt. Dies lässt sich insbesondere am Beispiel des SGB II verdeutlichen: Trotz hoher Bekanntheitswerte auch jenseits der potenziellen Zielgruppe wurde der Anteil der Nicht-Inanspruchnahme in der Vergangenheit auf 33 % bis 43 % geschätzt (Wiemers, 2025). Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass Quoten für die Nicht-Inanspruchnahme für das 2023 eingeführte Bürgergeld noch nicht vorliegen.

Anders stellt sich die Situation bei Leistungen dar, die eine deutlich spezifischere Zielgruppe adressieren und deren Kreis an Anspruchsberechtigten entsprechend kleiner ist. Für diesen Fall – der in der vorliegenden Untersuchung vor allem auf den Kinderzuschlag und die Grundsicherung im Alter zutrifft – legen die Ergebnisse nahe, dass fehlende Bekanntheit eine vergleichsweise größere Rolle

für Zugänglichkeit spielt. Gerade bei solchen Leistungen könnten daher eine institutionelle Zusammenführung mit anderen sozialstaatlichen Leistungen, wie sie die Kommission zur Sozialstaatsreform (2026) für Kinderzuschlag und Wohngeld empfiehlt, sowie eine stärker proaktive Informationspolitik die Inanspruchnahme erhöhen und damit ihre Effektivität stärken.

Literatur

Anker, F., Berg, M., Cramer, R., Dickmann, C., Gerber, V., Gilberg, R., Jesske, B., Kleudgen, M., Beste, J., Dummert, S., Frodermann, C., Malich, S., Prospero, V., Wenzig, C., Trappmann, M., Bähr, S., Collischon, M., Gundert, S., Mackeben, J., (...) & Wunder, A. (2025). Codebuch und Dokumentation des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS). Datenreport Welle 18. *FDZ-Datenreport*, 10/2025.

Baisch, B., Müller, D., Zollner, C., Castiglioni, L. & Boll, C. (2023). *Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien*. Abschlussbericht. Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI).

Blomberg, S. & Peterson, J. (2017). Stigma and Non-take up in Social Policy. In P. Littlewood, I. Glorieux & I. Jönsson (Hrsg.), *Social Exclusion in Europe. Problems and Paradigms* (S. 157–174). Routledge.

Blömer, M. J., Fischer, L., Klaeren, P. & Peichl, A. (2025). Auf der Suche nach Passierschein A38: Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“. *ifo Schnelldienst*, *78*(10), 69–73.

Buslei, H., Haan, P., Kemptner, D. & Rausch, J. (2019). Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung im Alter: Ausmaß und Ursachen. *DIW Wochenbericht*, *86*(48), 807–815.

Deremetz, A., Engels, D., Heitzenröder, L. & Huppertz, L. (2024). *Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen – Motive und Hintergründe*. Forschungsbericht im Rahmen des Siebten Armuts- und Reichtumsberichts erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH.

Diermeier, M., Engler, J. F. & Schäfer, H. (2023). Zu viel oder zu wenig Reform? Die öffentliche Verhandlung des Bürgergelds. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, *50*(1), 101–123.

Herd, P. & Moynihan, D. (2025). Administrative burdens in the social safety net. *Journal of Economic Perspectives*, *39*, 129–150.

IfD Allensbach. (2012). *Akzeptanzanalyse I: Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger – Kenntnis, Nutzung und Bewertung (Abschlussbericht)*. Allensbach.

Ko, W. & Moffitt, R. (2024). Take-up of social benefits. In K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics* (S. 1–42). Springer International Publishing.

Kommission zur Sozialstaatsreform. (2026). *Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform*.

Luhmann, N. (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Olzog.

Sielaff, M. & Wilke, F. (2024). Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung als Bewältigungsstrategie. In M. Opielka & F. Wilke (Hrsg.), *Der weite Weg zum Bürgergeld* (S. 107–131). Springer VS.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2025). Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Dezember 2025.

Statistik der Familienkasse. (2015). *Kinderzuschlag (KiZ), Zahl der Anträge und Bezieher, Bund, Jahreswerte 2014, Tabelle 1.4.1*.

Statistik der Familienkasse. (2020). *Kinderzuschlag (KiZ), Zahl der Bezieher und deren Kinder, Bund, Dezember 2020, Tabelle 1.4*.

Statistik der Familienkasse. (2025). *Kinderzuschlag (KiZ), Zahl der Bezieher und deren Kinder, Bund, Dezember 2024, Tabelle 1.4*.

Statistisches Bundesamt. (2025). *Wohngeldhaushalte insgesamt nach Bezugsarten im Zeitvergleich am 31.12*.

Statistisches Bundesamt. (2026). *4,1 % mehr Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Ende 2024*.

van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevere, E. & Lemkens, R. (2023). Improving Take-Up by Reaching Out to Potential Beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, *52*, 740–760.

van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, *1*(1), 15–30.

van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Hrsg.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy* (S. 171–193). Policy Press.

Wiemers, J. (2025). *Non-take-up of Unemployment Benefit II in Germany: A longitudinal perspective using administrative data*. arXiv preprint arXiv:2508.21535.

Wilke, F. (2021). Institutionalized normality and individual living situations: The non-take-up of old-age basic income support in Germany. *Swiss Journal of Sociology*, *47*, 181–200.

Title: ***How visible is the welfare state? Public awareness of selected means-tested benefits***

Abstract: *Awareness of social benefits is a key functional requirement of welfare state provision, as benefits that are unknown cannot be claimed. How well do citizens in Germany know about central means-tested benefits? Using data from the German Panel Study “Labour Market and Social Security” (PASS), this article shows that knowledge of social benefits is unevenly distributed. Individuals who are potentially eligible for a benefit are generally more likely to be aware of it. While basic income support for jobseekers is widely known, old-age basic income support, housing benefit, and especially the child supplement are substantially less visible.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0089

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 362-368

JEL: H55, J11, J26

Nicole Brumm, Christin Czaplicki, Thorsten Heien

Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung? – Worauf es ankommt

Die Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung soll durch automatische Anpassungen politische Entscheidungsprozesse verkürzen oder ersetzen und so die langfristige Stabilität des Rentensystems erhöhen. Empirische Ergebnisse zeigen jedoch, dass diese Prozesse häufig nur auf die Ausgestaltung und Umsetzung des Mechanismus verlagert werden. Zudem können Unterschiede in Gesundheit und Lebenserwartung dazu führen, dass sich eine einheitliche Anpassung des Eintrittsalters ungleichmäßig auf sozioökonomische Gruppen und ihre verbleibende Rentenphase auswirkt. Die Analyse zeigt, dass Erfolg und Nachhaltigkeit der Kopplung vom institutionellen Kontext abhängen, einschließlich der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, der gesundheitlichen Prävention und Rehabilitation sowie eines wirksamen Schutzes bei Erwerbsunfähigkeit, so dass automatische Anpassungen eher als ein aufeinander abgestimmtes Maßnahmenbündel denn als rein technische Reform gestaltet werden sollten.

Sozialversicherungssysteme stehen in alternden Gesellschaften unter wachsendem Anpassungsdruck. Sinkende Geburtenraten und eine steigende Lebenserwartung verändern – ceteris paribus – das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Rentenbeziehenden grundlegend und stellen umlagefinanzierte Systeme vor finanzielle und verteilungspolitische Herausforderungen. In Deutschland wurde dieser Anpassungsdruck bereits in einer schrittweisen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre aufgegriffen, deren Umsetzung bis zum Jahr 2030 abgeschlossen sein wird. Vor diesem Hintergrund rückt die Frage nach der weiteren Ausgestaltung des Rentenalters erneut in den Fokus der rentenpolitischen Debatte und dürfte damit auch auf der Agenda der aktuell eingesetzten Alterssicherungskommission der Bundesregierung stehen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gilt die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters häufig als effektive und vergleichsweise ausgewogene Reformoption gegenüber alternativen Anpassungen wie steigenden Beitragssätzen oder einem sinkenden Rentenniveau. Während Beitragserhöhungen die Lohnnebenkosten erhöhen und Rentenkürzungen Fragen der Angemessenheit aufwerfen, wird ein höheres gesetzliches Rentenalter vor allem mit einer Ausweitung der Beitragsphase bei gleichzeitiger Verkürzung der Leistungsphase begründet. Vor diesem Hintergrund wird zunehmend eine regelgebundene Kopplung des Rentenalters an die Entwicklung der Lebenserwartung diskutiert, um rentenpolitische Anpassungen langfristig stabiler, planbarer und weniger abhängig von diskretionären politischen Entscheidungen zu gestalten. Befürworter dieses Ansatzes betonen dabei die demografische Konsistenz und die höhere Transparenz ge-

© 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.

Nicole Brumm ist Aktuarin (DAV) und wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Forschung und Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Dr. Christin Czaplicki ist wissenschaftliche Referentin in der Abteilung Forschung und Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung Bund und Mitglied im Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD).

Dr. Thorsten Heien ist wissenschaftlicher Referent in der Abteilung Forschung und Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

genüber diskretionären Reformentscheidungen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2021; SVR, 2023).

Hierbei bleibt jedoch unklar, in welchem Umfang die mit der Kopplung verbundenen Erwartungen tatsächlich eingelöst werden können (Brumm et al., 2025). Internationale Erfahrungen deuten darauf hin, dass die Wirkungen dieses Instruments stark von seiner konkreten Ausgestaltung, den flankierenden Reformen und dem institutionellen Kontext abhängen. Der vorliegende Beitrag greift diese Debatte auf und analysiert die Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung aus ökonomischer, sozialer und politischer Perspektive, um ihre Potenziale ebenso wie ihre Grenzen systematisch einzuordnen.

Die ökonomische Dimension: Ziele und Wirkungen

Ökonomisch wird die Kopplung des gesetzlichen Rentenalters an die Lebenserwartung vor allem als Instrument zur langfristigen finanziellen Stabilisierung von Rentensystemen diskutiert, durch das zudem allgemein das Erwerbspersonenpotenzial und das wirtschaftliche Wachstum gesteigert werden. Eine steigende Lebenserwartung führt bei unverändertem Renteneintrittsalter zu einer Verlängerung der Rentenbezugsdauer und damit zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf. Eine regelgebundene Anhebung des Rentenalters soll diesem Effekt entgegenwirken, indem sie das Verhältnis von Erwerbs- zu Rentenphase über die Zeit stabilisiert oder verbessert und so den Anpassungsdruck auf die Beitragssätze und das Rentenniveau begrenzt.

Die fiskalischen Effekte einer solchen Kopplung sowie einer Erhöhung von Altersgrenzen im Allgemeinen ergeben sich aus mehreren, analytisch zu unterscheidenden Wirkungsmechanismen, die in einem strukturellen Zielkonflikt zwischen fiskalischer Nachhaltigkeit, Leistungsangemessenheit und Verteilungswirkungen stehen. Einerseits kann ein höheres Renteneintrittsalter die durchschnittliche Rentenbezugsdauer verkürzen und zusätzliche Beitragseinnahmen generieren, sofern es zu einer Verlängerung der Erwerbsphase kommt. Andererseits sind Substitutionseffekte zu berücksichtigen, wenn Versicherte das höhere Rentenalter nicht durch längere Erwerbstätigkeit erreichen, sondern durch den Bezug von sozialstaatlichen Leistungen, wie Arbeitslosen-, Krankheits- oder Erwerbsminderungsleistungen, überbrücken. Die empirischen Befunde zeigen diesbezüglich, dass die relative Bedeutung dieser Mechanismen variiert. Während in Österreich Ausweichreaktionen die Nettoentlastung des Rentensystems erheblich reduziert haben (Staubli & Zweimüller, 2013), hat die schrittweise Einführung der Rente mit 67 Jahren in Deutschland zu einem Anstieg des durchschnittlichen Renteneintrittsalters (Deutsche Rentenversicherung Bund, 2026) und damit zu einer Verlängerung der Erwerbsphase geführt (Statistisches Bundesamt, 2026).

Wie stark die einzelnen Effekte ausfallen, hängt entscheidend vom institutionellen Kontext des jeweiligen Sozialversicherungssystems ab. In Systemen mit pauschalen, vor allem steuerfinanzierten und nur schwach beitragsbezogenen Leistungen (sogenannte „Beveridge-Systeme“) wirkt eine Anhebung des Rentenalters in der Regel eindeutig ausgabensenkend. In eher beitragsbezogenen „Bismarck-Systemen“ ist die Wirkung hingegen weniger eindeutig, da längere Erwerbsphasen zugleich höhere individuelle Rentenansprüche begründen (Vogt & Althammer, 2016; OECD, 2021, S. 94–95). Fiskalische Entlastungen entstehen hier vor allem aufgrund versicherungsmathematischer Abschläge, wenn ein Teil der Versicherten trotz steigenden Rentenalters früher aus dem Erwerbsleben ausscheidet. Damit ist der fiskalische Effekt stärker von tatsächlichen Erwerbsverläufen, Verhaltensanpassungen und ergänzenden Maßnahmen abhängig als von der formalen Altersgrenze allein.

Vor diesem Hintergrund kommt der konkreten technischen Ausgestaltung der Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung eine zentrale ökonomische Bedeutung zu. Die Wirkung des Mechanismus hängt beispielsweise davon ab, ob die Dauer des Rentenbezugs konstant gehalten oder das Verhältnis von Erwerbs- zu Rentenphase stabilisiert werden soll. Eine vollständige Kopplung (1:1) fixiert die erwartete Rentenbezugsdauer, während eine partielle Kopplung – häufig in der Größenordnung von zwei Dritteln des Anstiegs der Lebenserwartung – das relative empirische Verhältnis beider Phasen konstant hält. Analysen zeigen, dass in beitragsbezogenen Systemen mit steigenden Ersatzraten eine stärkere Kopplung erforderlich sein kann, um intergenerationelle Neutralität zu erreichen, während in Systemen mit konstanten Ersatzraten eine partielle Kopplung ausreicht (Meneu et al., 2016, S. 96–97; Bravo et al., 2023, S. 166–167).

Die soziale Dimension: Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen

Eine große Herausforderung für die wahrgenommene Fairness und die daraus resultierende gesellschaftliche Akzeptanz einer Anhebung von Altersgrenzen im Allgemeinen wie einer Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung im Besonderen liegt in der ungleichen sozialen Verteilung der Lebenserwartung. Empirische Befunde zeigen, dass Menschen mit höherem sozioökonomischem Status im Durchschnitt signifikant länger leben als solche mit geringerem Status (Alvarez et al.,

2021; Sánchez-Romero et al., 2024; Majer et al., 2011). Dieser Zusammenhang lässt sich für zahlreiche Indikatoren wie Bildung, berufliche Stellung oder Einkommen beobachten und ist für viele Länder gut dokumentiert (Huisman et al., 2004).[1] Für Deutschland zeigen z. B. Analysen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) die Größenordnung dieser Unterschiede: Die Differenz in der durchschnittlichen ferneren Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren zwischen den niedrigsten und höchsten Einkommensgruppen betrug demnach bei Frauen rund 3,7 Jahre und bei Männern sogar 6,6 Jahre (Lampert et al., 2019). Zugleich weisen zahlreiche nationale wie internationale Studien darauf hin, dass diese sozioökonomischen Unterschiede in der Lebenserwartung bzw. Mortalität in den vergangenen Jahrzehnten nicht abgenommen, sondern sich teilweise (weiter) vergrößert haben (Grigoriev & Doblhammer, 2019; Mackenbach et al., 2017; Sasson, 2016).

Die Ursachen der beobachteten Unterschiede in der Lebenserwartung sind dabei nicht monokausal, sondern das Ergebnis vielfältiger, komplexer und über den Lebensverlauf wirkender Faktoren. Bildungs- und Einkommensunterschiede, daraus resultierende Lebens- und Arbeitsbedingungen mit mehr oder weniger physischen und psychischen Risiken, aber auch unterschiedliche Lebensstile oder ein ungleicher Zugang zu medizinischer Versorgung greifen gegebenenfalls ineinander und führen zu kumulativen Vor- und Nachteilen (Ardito & Costa, 2022; Bambra, 2011; Case & Deaton, 2003; Kröger et al., 2017; vgl. zu weiteren Faktoren auch Brumm et al., 2025).

Vor diesem Hintergrund ist eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, die sich an der durchschnittlichen Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung orientiert, sozial nicht neutral. Sie verkürzt die Rentenphase von Gruppen, die ohnehin eine geringere Lebenserwartung aufweisen, zumindest relativ betrachtet stärker als von Gruppen mit höherer Lebenserwartung. Eine Kopplung des Rentenalters an die durchschnittliche Lebenserwartung überträgt damit aggregierte demografische Entwicklungen auf individuelle Lebensverläufe, ohne deren unterschiedliche Voraussetzungen zu berücksichtigen, was zu regressiven Verteilungswirkungen führen kann. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass die Bewertung einer Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung nicht allein an der formalen Altersgrenze ansetzen kann, sondern auch berücksichtigen muss, ob ein längeres Erwerbsleben unter den gegebenen Bedingungen tatsächlich realisierbar ist. Eine steigende Lebenserwartung bedeutet nämlich nicht, dass auch alle Versicherten gesundheitlich in der Lage sind, bis zu einem höheren Rentenalter erwerbstätig zu bleiben.

Die soziale Tragfähigkeit einer Anhebung von Altersgrenzen, einschließlich der Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung, hängt daher entscheidend von den persönlichen, betrieblichen, wirtschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen ab, unter denen Erwerbsfähigkeit im höheren Lebensalter erhalten werden kann. Deshalb sollten politische Maßnahmen der Prävention, Intervention und Rehabilitation von einer verbesserten und lebenslangen Aus- und Weiterbildung, über bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, flexible Regelungen hinsichtlich Arbeitszeit, Arbeitsplatz und Aufgabenbereich sowie betriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der organisatorischen, physischen und psychosozialen Arbeitsbedingungen bis hin zu gezielten Gesundheitsmaßnahmen reichen (Ardito & Costa, 2022; Haan & Schaller, 2021; OECD, 2023). Bleiben diese Maßnahmen unzureichend, führt ein steigendes Rentenalter nicht zu längerer Beschäftigung, sondern zu verlängerten Phasen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit und gegebenenfalls einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. In diesem Fall stellt sich die Frage der institutionellen Absicherung für jene Versicherten, die das höhere Rentenalter aus gesundheitlichen Gründen nicht erreichen können. Dies kann grundsätzlich durch eine Umgestaltung des Alterssicherungssystems mit Blick auf Finanzierung, Leistungsberechnung und -auszahlung erreicht werden, um den Betroffenen geringere Beiträge, einen früheren Renteneintritt oder eine höhere Leistung zu ermöglichen (Ayuso et al., 2017; Deeg et al., 2021; Diakite & Devolder, 2021; Sánchez-Romero et al., 2024; Vandenberghe, 2024).

Da viele dieser institutionellen Möglichkeiten neue Fragen und Probleme aufwerfen und nicht zuletzt von der Verfügbarkeit valider und geeigneter Indikatoren abhängen,[2] gewinnt die Erwerbsminderungsrente in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung (Ardito & Costa, 2022; Haan & Schaller, 2021; OECD, 2023). Als Instrument mit der größten Zielgenauigkeit sollte sie

1 Zur Bedeutung der Wahl geeigneter Daten und Indikatoren vor allem der Lebenserwartung und der Mortalitätvergleiche Brumm et al. (2025, S. 9–10). So unterscheidet sich die Nutzung von Kohorten-Lebenserwartungen, die langfristige Trends prognostizieren, in ihren sozialen Implikationen deutlich von periodenspezifischen Ansätzen, die aktuelle Sterblichkeitsentwicklungen abbilden. Während Kohortenindikatoren theoretisch präziser erscheinen, können sie kurzfristige Krisen oder Stagnationen der Lebenserwartung ausblenden und dadurch automatische Anpassungen auslösen, die als besonders ungerecht empfunden werden. Entsprechend greifen die meisten Länder auf Periodendaten zurück, um die Legitimität des Mechanismus zu wahren.

2 Ein gutes Beispiel ist die Diskussion über die Eignung der Dauer der Erwerbstätigkeit als Indikator für berufliche Belastungen (Buslei et al., 2024).

auch den größten Beitrag zur Sicherung für jene Menschen leisten, die das höhere Rentenalter aus gesundheitlichen Gründen nicht erreichen können. Damit kann sie auch als das soziale Gegenstück zum Ziel verlängerter Erwerbsverläufe verstanden werden. Zugangsvoraussetzungen, Leistungsniveau und Abschläge der Erwerbsminderungsrente beeinflussen unmittelbar, ob die Anhebung des Rentenalters und seine Kopplung an die Lebenserwartung als sozial ausgewogen wahrgenommen wird oder ob sie zu einer faktischen Verschärfung sozialer Risiken führt.

Die politische Dimension: Depolitisierung, Aushandlungsprozesse, gesellschaftliche Akzeptanz

Die Analyse der sozialen Dimension hat verdeutlicht, dass eine Anhebung des Rentenalters und insbesondere seine Kopplung an die durchschnittliche Lebenserwartung auf heterogene Lebensverläufe und Lebenslagen trifft. Unterschiede in Gesundheit, Erwerbsbiografien und Lebenserwartung führen dazu, dass die Anpassung der Altersgrenzen nicht für alle sozialen Gruppen gleichermaßen realisierbar ist und entsprechend Verteilungswirkungen entfaltet. Diese Differenzierungen stellen jedoch nicht nur eine soziale Herausforderung dar, sondern erzeugen zugleich politischen Handlungsdruck. Sie werfen die Frage auf, wie regelgebundene Anpassungen so gestaltet werden können, dass sie einerseits verlässliche und tragfähige Regeln schaffen, andererseits aber gesellschaftlich akzeptiert und politisch vermittelbar bleiben. Damit rückt die politische Dimension der Kopplung in den Fokus: Wie kann Politik mit den sozialen und ökonomischen Folgen automatischer Anpassungsmechanismen umgehen, ohne zu diskretionären und wiederkehrenden Eingriffen zurückzukehren?

Die Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung wird politisch häufig mit dem Ziel begründet und eingeführt, langwierige und wiederkehrende Entscheidungen über die Anpassung des Rentenalters zu vermeiden und diese dauerhaft an konkrete Regeln zu binden. Solche automatischen Anpassungsmechanismen werden als Instrumente der Depolitisierung verstanden, mit denen politische Akteure versuchen, z. B. rentenpolitische Entscheidungen aus dem kurzfristigen Entscheidungszyklus herauszulösen, die langfristige Tragfähigkeit des Alterssicherungssystems zu stärken und zugleich die direkte politische Verantwortungszuschreibung für unpopuläre Maßnahmen zu begrenzen (Weaver, 1986; 2011). Der theoretische Anspruch der Kopplung besteht damit weniger in der Aufhebung politischer Konflikte als in ihrer institutionellen Verschiebung: Demografisch bedingte Anpassungen sollen beispielsweise nicht mehr als diskretionäre politische Entscheidungen erscheinen, sondern als regelhafte, technisch begründete Konsequenzen externer Entwicklungen.

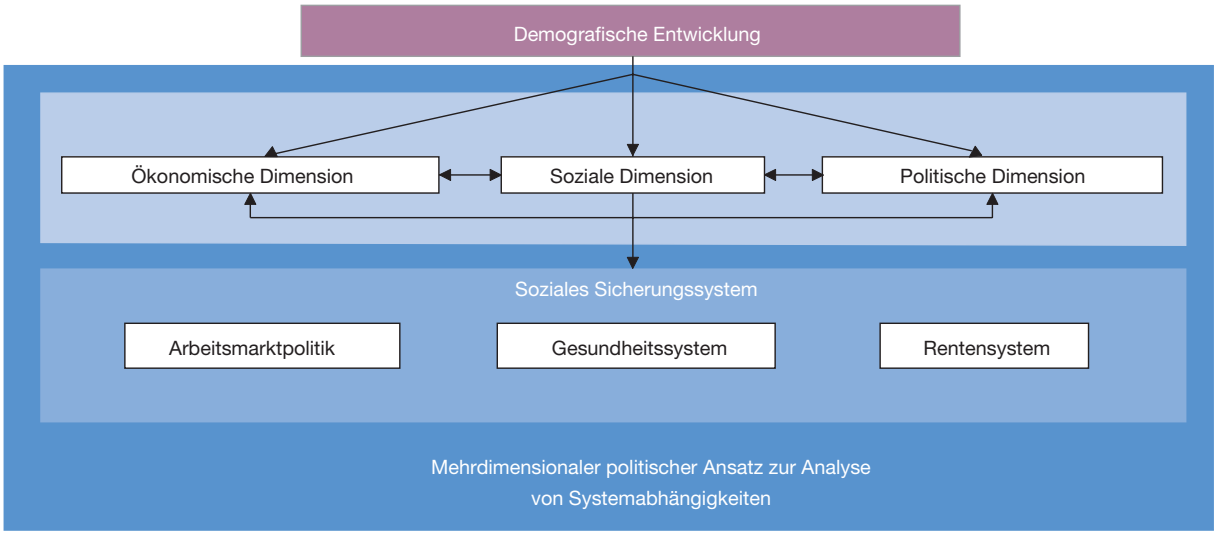
Die internationale Erfahrung bestätigt jedoch die zentrale Einsicht, dass automatische Anpassungsmechanismen politische Aushandlungsprozesse nicht ersetzen, sondern neu strukturieren (Weaver, 2011; Brumm et al., 2025). Mit der Einführung der Kopplung verlagert sich der politische Fokus von der grundsätzlichen Entscheidung über die Anhebung des Rentenalters auf die konkrete Ausgestaltung der Regel, ihre Parametrisierung und ihre Anwendung. Politische Konflikte konzentrieren sich damit nicht mehr auf das „Ob“ einer Rentenaltersanhebung, sondern auf das „Wie“ der Umsetzung und auf die Frage, wie die verteilungswirksamen Effekte der Regel für unterschiedliche soziale Gruppen abgefedert oder modifiziert werden können.

Diese theoretische Perspektive lässt sich in unterschiedlichen nationalen Kontexten beobachten, in denen solche Anpassungsprozesse bereits stattgefunden haben. In Italien wurde beispielsweise die Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung nach ihrer Einführung wiederholt durch Übergangs- und Ausnahmeregelungen ergänzt. Diese Anpassungen sind Ausdruck fortbestehender politischer Aushandlungsprozesse zwischen der Regierung, Gewerkschaften und weiteren Akteuren, die auf die sozialen und arbeitsmarktlichen Wirkungen einer strikt angewandten Kopplungsregel reagierten (Natili & Jessoula, 2025). Ziel dieser Nachjustierungen war eine differenzierte Anwendung der Kopplung sowie eine stärkere soziale Abfederung (Jessoula, 2017).

Auch in den Niederlanden wurde die Kopplung institutionell verankert, im Anschluss jedoch politisch nachjustiert. Nach der Einführung kam es auch hier zu Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung des Mechanismus zwischen der Regierung und den Sozialpartnern (Goris & Gijsbert, 2024). Im Ergebnis wurde die ursprünglich vorgesehene Kopplungsstärke reduziert, sodass Anstiege der Lebenserwartung nicht mehr vollständig auf das Rentenalter übertragen wurden. Ergänzend wurden sozialpartnerschaftlich kollektivvertraglich ausgehandelte Frühverrentungsregelungen für bestimmte Beschäftigtengruppen ermöglicht (Hemerijck & Huguenot-Noël, 2020).

Beide Beispiele verdeutlichen, dass der jeweils zugrunde liegende Automatismus im Zuge der politischen Anpassungen mehrfach modifiziert und durch zusätzliche Regelungen flankiert wurde. Eine zugespitzte Ausprägung dieser Dynamik zeigt sich in der Slowakei. Dort wurde ein eingeführter Kopplungsmechanismus zeitweise ausgesetzt und später erneut implementiert (Hwang

Abbildung 1
Analyserahmen: Mehrdimensionale Rahmenbedingungen und angrenzende Politikfelder



Quelle: eigene Darstellung.

& Roehn, 2022). Dieses Beispiel zeigt, dass selbst formal automatische Regeln politisch reversibel bleiben, wenn ihre Wirkungen im nationalen Kontext nicht dauerhaft als tragfähig wahrgenommen werden.

Aus politökonomischer Perspektive wird deutlich, dass auch bei einer regelgebundenen Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung politische Interessenkonstellationen fortbestehen. Regierungen nutzen die Kopplung, um rentenpolitische Anpassungen stärker regelgebunden zu organisieren und aus dem kurzfristigen politischen Entscheidungszyklus herauszuhalten. Demgegenüber thematisieren Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und weitere sozialpolitische Akteure die sozialen und verteilungspolitischen Wirkungen des Mechanismus und nehmen Einfluss auf seine konkrete Ausgestaltung. Eine zusätzliche Rolle spielt die besondere politische Bedeutung älterer Wählergruppen („grey vote"). Ihre hohe Wahlbeteiligung und die unmittelbare Betroffenheit von Rentenreformen erhöhen die politische Sensibilität von Anpassungen des Rentenalters (Vlandas, 2023, S. 456–457). Darüber hinaus können supranationale Impulse, etwa im Rahmen des Europäischen Semesters und durch länderspezifische Empfehlungen, Reformprozesse anstoßen oder verstärken, ersetzen jedoch nicht die nationale politische Vermittlung und Aushandlung (Clauwaert, 2013; Guardiancich et al., 2022).

Die technische Ausgestaltung der Kopplung übernimmt dabei eine eigenständige politische Funktion. Übergangs- und Vorlaufzeiten sowie gedämpfte Anpassungspfade erhöhen die Vorhersehbarkeit von Anpassungen und tragen dazu bei, automatische Regeln politisch anschlussfähig zu gestalten (z. B. Bonoli, 2012, S. 93–94), ohne ihren regelgebundenen Charakter infrage zu stellen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an Transparenz und Kommunikation, da Funktionsweise, Datengrundlagen und Auswirkungen automatischer Anpassungen nachvollziehbar vermittelt werden müssen. Transparenzinstrumente wie klare Berechnungsregeln, regelmäßige Berichte und institutionalisierte Evaluationen ermöglichen es, die Kopplung als überprüfbares und politisch verantwortetes Verfahren wahrzunehmen.

Implikationen für die weitere Diskussion um das Rentenalter

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass die Wirksamkeit einer Kopplung des gesetzlichen Rentenalters an die Lebenserwartung nicht isoliert zu bewerten ist, sondern im Zusammenspiel mit ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen sowie angrenzenden Politikfeldern (Abbildung 1). Gleichwohl wird die Kopplung des gesetzlichen Rentenalters an die Lebenserwartung in der aktuellen Debatte primär als naheliegende Antwort auf den demografischen Wandel diskutiert. Sie beruht auf der Annahme, dass eine steigende Lebenserwartung bei konstantem tatsächlichen Renteneintrittsalter zu längeren Rentenbezugsdauern und damit zu einem wachsenden Finanzierungsdruck führt. Eine regelgebundene Verlän-

gerung der Lebensarbeitszeit soll diesem Effekt begegnen, indem demografische Veränderungen automatisch in Anpassungen des gesetzlichen Rentenalters übersetzt werden, die wiederum zu einem späteren Renteneintritt führen sollen. Der zentrale Vorteil dieses Ansatzes gegenüber diskretionären Anpassungen soll dabei in der Reduktion wiederkehrender politischer Entscheidungen und in der Schaffung eines vorhersehbaren Anpassungspfads liegen (politische Dimension in Abbildung 1).

Ob diese Logik tatsächlich trägt, hängt jedoch von dem institutionellen Kontext des jeweiligen Rentensystems ab. Fiskalische Entlastungseffekte setzen voraus, dass höhere Altersgrenzen mit längeren Erwerbsphasen einhergehen und nicht primär zu Ausweichreaktionen in Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Erwerbsminderung führen (ökonomische Dimension in Abbildung 1). Zugleich bestimmt die Ausgestaltung von Leistungsansprüchen und Abschlagsregelungen, in welchem Umfang Anpassungslasten innerhalb des Rentensystems verbleiben oder in andere Bereiche des Sozialstaats verlagert werden.

Hinzu kommen ausgeprägte soziale Unterschiede vor allem bei der Lebenserwartung (soziale Dimension in Abbildung 1). Die Kopplung überträgt aggregierte demografische Entwicklungen auf individuelle Lebensverläufe, die sich hinsichtlich von Erwerbsbiografien und Gesundheit unterscheiden. Ob das höhere Rentenalter unter diesen Bedingungen als planbare Anpassung oder als individuelle Belastung wahrgenommen wird, hängt ebenso von seiner konkreten institutionellen Einbettung ab. Die Analyse zeigt, dass die Kopplung ihre volle Wirkung nur im Zusammenspiel mit weiteren flankierenden Maßnahmen entfalten kann. Arbeitsmärkte müssen Beschäftigung im höheren Alter zulassen, gesundheitliche Rahmenbedingungen dies auch realisierbar machen und rentenrechtliche Regelungen Anpassungen transparent und nachvollziehbar ausgestalten. Werden diese Voraussetzungen nicht oder nur teilweise erfüllt, bleibt die Kopplung weniger wirksam, politisch umstritten und ihr ökonomischer Nutzen begrenzt.

Insgesamt erweist sich die Kopplung des Rentenalters an die Lebenserwartung weder als neutraler Automatismus noch als eigenständig tragfähiges Reforminstrument. Ihre Wirkungen ergeben sich nicht aus der formalen Regelbindung allein, sondern aus dem institutionellen Gesamtzusammenhang, in den sie eingebettet ist. Entscheidend ist daher weniger die Einführung der Kopplung als solche, sondern ihre Einordnung in eine konsistente Reformstrategie der Alterssicherung als Ganzes. Ohne eine solche ganzheitliche Perspektive bleibt ihr Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Alterssicherung begrenzt – ökonomisch, sozial und politisch.

Literatur

Alvarez, J. A., Kallestrup-Lamb, M. & Kjærgaard, S. (2021). Linking retirement age to life expectancy does not lessen the demographic implications of unequal lifespans. *Insurance: Mathematics and Economics*, *99*, 363–375.

Ardito, C. & Costa, G. (2022). Could a fairer retirement age mitigate health inequalities? Evidence and decision-making. *Frontiers in Public Health*, *10*, 965140.

Ayuso, M., Bravo, J. M. & Holzmann, R. (2017). Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design and Reform. *Journal of Finance and Economics*, 6(10), 1–21.

Bambra, C. (2011). Health inequalities and welfare state regimes: theoretical insights on a public health „puzzle". *Journal of Epidemiology and Community Health*, *65*(9), 740–745.

Bonoli, G. (2012). Blame avoidance and credit claiming revisited. In G. Bonoli & D. Natali (Hrsg.), *The politics of the new welfare state* (S. 93–110). Oxford University Press.

Bravo, J. M., Ayuso, M., Holzmann, R. & Palmer, E. (2023). Intergenerational Actuarial Fairness When Longevity Increases: Amending the Retirement Age. I*nsurance: Mathematics and Economics*, *113*, 161–184.

Brumm, N., Czaplicki, C., Heien, T. & Seyed Hosseini, M. (2025). Objectives, challenges and promises of linking the retirement age to life expectancy. *DRV Discussion Paper Series*, 02/2025. International Social Security Association (ISSA), Technical Commission on Old-age, Invalidity and Survivors' Insurance.

Buslei, H., Felder, L., Geyer, J. & Haan, P. (2024). Rente nach 45 Jahren: Auch Personen mit geringer Arbeitsbelastung gehen frühzeitig abschlagsfrei in Ruhestand. *DIW-Wochenbericht*, 48/2024, 760–765.

Case, A. C. & Deaton, A. (2003). Broken Down by Work and Sex: How Our Health Declines. *NBER Working Paper*, Nr. 9821.

Clauwaert, S. (2013). The country-specific recommendations (CSRs) in the social field: an overview and initial comparison. *ETUI Background analysis*, 02/2013.

Deeg, D. J. H., De Tavernier, W. & de Breij, S. (2021). Occupation-Based Life Expectancy: Actuarial Fairness in Determining Statutory Retirement Age. *Frontiers in Sociology*, *6*, 675618.

Deutsche Rentenversicherung Bund. (2026). Sonderauswertung der Rentenzugänge in Regelaltersrenten auf Basis monatsgenauer Geburtsdaten.

Diakite, K. & Devolder, P. (2021). Progressive pension formula and life expectancy heterogeneity. *Risks*, *9*(7), 127.

Goris, F. & Gijsbert, W. (2024). Influences of European Policy Coordination on National Pension Reforms. *WRR Working Papers*, Nr. 62. Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR).

Grigoriev, O. & Doblhammer, G. (2019). Changing educational gradient in long-term care-free life expectancy among German men, 1997-2012. *PLoS One*, *14*(9), 1–20.

Guardiancich, I., Guidi, M. & Terlizzi, A. (2022). Beyond the European Semester: The supranational evaluation cycle for pensions. *Journal of European Social Policy, 32*(5), 578–592.

Haan, P. & Schaller, M. (2021). Heterogene Lebenserwartung: Forschungsprojekt im Auftrag des Sozial-verbands VdK Deutschland. *Politikberatung kompakt*, 171. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin).

Hemerijck, A. & Huguenot-Noël, R. (2020). *Just transition: the pensions analogy*. Social Europe.

Huisman, M., Kunst, A. E., Andersen, O., Bopp, M., Borgan, J. K., Borrell, C., Costa, G., Deboosere, P., Desplanques, G., Donkin, A., Gadeyne, S., Minder, C., Regidor, E., Spadea, T., Valkonen, T. & Mackenbach, J. P. (2004). Socioeconomic inequalities in mortality among elderly people in 11 European populations. *Journal of Epidemiology and Community Health*, *58*(6), 468–475.

Hwang, H. & Roehn, O. (2022). Tackling the challenges of population ageing in the Slovak Republic. *OECD Economics Department Working Papers*, Nr. 1701.

Jessoula, M. (2017). The 2016 Italian pension reform and the issue of equity. *ESPN Flash Report*, 2017/12. European Commission.

Kröger, H., Kroh, M., Kroll, L. & Lampert, T. (2017). Einkommensunterschiede in der Mortalität in Deutschland - Ein empirischer Erklärungsversuch. *Zeitschrift für Soziologie*, *46*(2), 124–146.

Lampert, T., Hoebel, J. & Kroll, L. (2019). Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland – Aktuelle Situation und Trends. *Journal of Health Monitoring*, *4*(1), 3–15.

Mackenbach, J. P., Bopp, M., Deboosere, P., Kovacs, K., Leinsalu, M., Martikainen, P., Menvielle, G., Regidor, E. & de Gelder, R. (2017). Determinants of the magnitude of socioeconomic inequalities in mortality: A study of 17 European countries. *Health & Place*, *47*, 44–53.

Majer, I. M., Nusselder, W. J., Mackenbach, J. P. & Kunst, A. E. (2011). Socioeconomic inequalities in life and health expectancies around official retirement age in 10 Western-European countries. *Journal of Epidemiology and Community Health*, *65*, 972–997.

Meneu, R., Devesa, E., Devesa, M., Domínguez, I. & Encinas, B. (2016). Adjustment Mechanisms and Intergenerational Actuarial Neutrality in Pension Reforms. *International Social Security Review*, *69*(1), 87–107.

Natili, M. & Jessoula, M. (2025). Neoliberal reforms, Great Recession and political backlash: parties, groups and voters in the new politics of welfare in Italy. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, *55*(2), 171–185.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators.* OECD Publishing.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing.

Sánchez-Romero, M., Schuster, P. & Prskawetz, A. (2024). Redistributive effects of pension reforms: who are the winners and losers? *Journal of Pension Economics and Finance*, *23*(2), 294–320.

Sasson, I. (2016). Trends in Life Expectancy and Lifespan Variation by Educational Attainment: United States, 1990–2010. *Demography*, *53*(2), 269–293.

Statistisches Bundesamt (Destatis). (2026). *Bevölkerung und Demografischer Wandel. Erwerbstätigkeit älterer Menschen*.

Staubli, S. & Zweimüller, J. (2013). Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers? *Journal of Public Economics*, *108*, 17–32.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. *Jahresgutachten 2023/24*.

Vandenberghe, V. (2024). Partial de-annuitization of public pensions vs. retirement age differentiation: which is best to account for longevity differences? *Journal of Pension Economics & Finance*, *23*(1), 111–131.

Vlandas, T. (2023). From gerontocracy to gerontonomia: The politics of economic stagnation in ageing democracies. *The Political Quarterly*, *94*(3), 452–461.

Vogt, V. & Althammer, J. (2016). Linking Retirement Age to Life Expectancy in a Bismarckian System – the Case of Germany. *National Institute Economic Review*, *237*(1), R22–29.

Weaver, K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, *6*(4), 371–398.

Weaver, K. (2011). The Politics of Automatic Stabilization Mechanisms in Public Pension Programs. *WZB Discussion Paper*, SP I 2011-201.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2021). *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung* (Gutachten).

Title: ***Linking the statutory retirement age to life expectancy? – What matters***

Abstract: *Linking the statutory retirement age to life expectancy is widely seen as a rule-based response to demographic change to enhance long-term stability through automatic adjustments. However, empirical evidence suggests that political decision-making is not eliminated but redirected to the rule's design and implementation. Moreover, differences in health and life expectancy may result in uneven social effects from uniform retirement age increases. The analysis shows that the sustainability of the policy measure depends on institutional context, including labour market conditions, preventive and rehabilitative policies, and effective disability protection, making automatic adjustment a politically embedded rather than purely technical reform.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0090

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 369-376
JEL: D72, H50, C83

Tim Lohse, Tobias Börger, Jürgen Meyerhoff, Salmai Qari, Andreas Stotland

Zwischen Wählerwille und Haushaltspolitik: Ausgabenprioritäten nach Parteipräferenzen

Auf Basis eines repräsentativen, umfragegestützten Auswahlexperiments mit Best-Worst-Scaling werden die Ausgabenprioritäten in der Gesellschaft für 13 zentrale Politikbereiche in Deutschland quantifiziert und nach Parteipräferenzen differenziert. Die Ergebnisse zeigen ausgeprägte parteispezifische Unterschiede in der relativen Gewichtung: Politisch stark akzentuierte Bereiche wie Verteidigung oder Klimaschutz nehmen in vielen Wählergruppen keine Spitzenposition ein, wohingegen der Bereich Gesundheit & Pflege eine breite gesellschaftliche Unterstützung bei geringer parteipolitischer Polarisierung aufweist. Andere Ausgabenbereiche, die parteiübergreifend ähnlich präferiert werden, sind Energieversorgung sowie Infrastruktur & Verkehr, die eher im Mittelfeld des Rankings liegen.

Die Priorisierung öffentlicher Mittel gehört zu den zentralen Aufgaben von Regierungen. Da staatliche Ausgaben nicht unabhängig voneinander festgelegt werden können, impliziert jede zusätzliche Mittelverwendung für einen Politikbereich grundsätzlich Opportunitätskosten in anderen Bereichen oder eine Ausweitung der staatlichen Finanzierung. Welche Aufgaben bevorzugt finanziert werden, ist damit kein technisches, sondern ein genuin politisches Allokationsproblem, dessen Lösung das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse ist.

In Deutschland war eine solche explizite Priorisierung staatlicher Ausgaben in den vergangenen Jahren jedoch nur begrenzt zu beobachten. Absolut und relativ nahmen die Staatsausgaben erheblich zu. Lag die Staatsquote (Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt) 2015 noch bei 44,5 %, stieg sie binnen zehn Jahren auf 50,5 % (BMF, 2026a) und wird 2026 voraussichtlich 51,4 % erreichen (Statista, 2026). Allein der Bundeshaushalt ist in diesem Zeitraum von 311,7 Mrd. € um 61,2 % auf 502,5 Mrd. € gestiegen (BMF, 2026b), obwohl sich die Inflation nach dem Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) im selben Zeitraum lediglich um 31,9 % erhöhte (Statistisches Bundesamt, 2026). Gleichzeitig wurden fiskalische Grenzen wiederholt ausgesetzt oder dauerhaft verschoben: Während der Coronapandemie wurde die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt, im Zuge der Zeitenwende ein Sondervermögen für die Bundeswehr eingerichtet, und kurz vor dem Antritt der neuen Bundesregierung beschloss der alte Bundestag eine Bereichsausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigung sowie ein weiteres Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität, dessen Mittel, so die Deutsche Bundesbank (2026, S. 107), jedoch „zu einem guten Teil in sonstige Verwendungen des Bundes [fließen]."

Prof. Dr. Tim Lohse ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin und stellvertretender Direktor des Berlin Centre for Empirical Economics (BCEE).

Prof. Dr. Tobias Börger ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der HWR Berlin und Direktor des BCEE.

Dr. Jürgen Meyerhoff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HWR Berlin und Mitglied des BCEE.

Prof. Dr. Salmai Qari ist Professor für Ökonometrie an der HWR Berlin und Mitglied des BCEE.

Andreas Stotland ist Doktorand an der HWR Berlin und FU Berlin sowie Mitglied des BCEE.

© 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.

Flankiert wird diese Entwicklung durch ein anhaltendes Wachstum des Steueraufkommens, das im laufenden Jahr erstmals die Marke von einer Billion Euro überschreiten dürfte (BMF, 2025, S. 13). Dennoch verschärfen sich die fiskalischen Spannungen. Die Kommunen weisen in den Kernhaushalten Rekorddefizite auf; neun von zehn rechnen bis 2029 mit einer sich weiter eintrübenden Finanzsituation (Raffer et al., 2025, S. 4), und in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes zeichnen sich für 2027 bis 2029 wohl noch ungedeckte Finanzierungserfordernisse von über 140 Mrd. € ab (Greive & Hildebrand, 2026). Die Kombination aus steigenden Ausgaben, erweiterten Finanzierungsspielräumen und dennoch wachsenden Haushaltsproblemen zeigt, dass zusätzliche staatliche Ressourcen Priorisierungskonflikte nicht auflösen, sondern lediglich zeitlich verschieben.

Notwendigkeit der Prioritätsmessung

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht rückt damit die Frage in den Vordergrund, wie staatliche Ausgabenprioritäten tatsächlich gesetzt werden und welche Rolle gesellschaftliche und politische Präferenzen dabei spielen. Wenn fiskalische Grenzen nicht bindend sind oder systematisch angepasst werden, verlagert sich das Allokationsproblem von der Budgetrestriktion auf den politischen Prozess selbst. Welche Politikbereiche zusätzliche Mittel erhalten und welche trotz wachsender staatlicher Ressourcen unterfinanziert bleiben, ist dann Ausdruck gesellschaftlicher Präferenzstrukturen, die sich im politischen Wettbewerb und in parlamentarischen Entscheidungen niederschlagen – oder deren mangelnder Berücksichtigung.

Vor diesem Hintergrund ist eine Analyse staatlicher Ausgaben nicht allein auf aggregierte Ausgabenhöhen zu beschränken. Entscheidend ist vielmehr, wie unterschiedliche staatliche Aufgaben aus Sicht der Gesellschaft relativ zueinander bewertet werden und in welchem Maße diese Bewertungen mit parteipolitischen Präferenzen verknüpft sind. Die systematische Erfassung gesellschaftlicher Präferenzen ist dabei kein rein technisches Instrument, sondern ein zentrales Element demokratischer Fiskalpolitik: Nur wenn den politischen Entscheider:innen bekannt ist, welche Ausgabenprioritäten in der Gesellschaft bestehen, lässt sich beurteilen, inwieweit staatliche Budgetentscheidungen langfristig gesellschaftliche Akzeptanz finden. Die Untersuchung solcher Priorisierungsmuster ist daher eine zentrale Voraussetzung, um gegenwärtige und zukünftige fiskalpolitische Herausforderungen einordnen und die gesellschaftliche Akzeptanz staatlicher Ausgabenentscheidungen in einem zunehmend polarisierten politischen Umfeld verstehen zu können.

Prioritätsmessung durch Auswahlexperimente mit Best-Worst-Scaling

Um gesellschaftliche Ausgabenprioritäten empirisch zu erfassen, müssen die Präferenzen der Bevölkerung systematisch erhoben werden. Da diese nicht unmittelbar beobachtbar sind, bedarf es geeigneter empirischer Erhebungsverfahren, die eine konsistente Abbildung relativer Bewertungen ermöglichen. In den empirischen Wirtschaftswissenschaften kann zur Messung individueller Präferenzen auf umfragegestützte ökonomische Auswahlexperimente zurückgegriffen werden. Diese finden Anwendung bei der Bewertung nichtmarktfähiger Güter wie Veränderungen von Umweltqualitäten (Mariel et al., 2021) oder der Verteidigung (Börger et al., 2025; Lohse et al., 2023; Qari et al., 2024), aber auch bei der Bewertung marktlicher Güter (Louviere & Woodworth, 1983; Lusk & Schroeder, 2004). Charakteristisch für diese Ansätze ist, dass Teilnehmer:innen zwischen alternativ gestalteten Optionen wählen und durch Trade-offs ihre Präferenzen offenlegen.

Für die Erfassung gesellschaftlicher Prioritäten über verschiedene Politikbereiche eignet sich insbesondere das Best-Worst-Scaling (BWS). In der hier verwendeten Variante werden Teilnehmer:innen gebeten, wiederholt aus einer experimentell generierten Liste von Alternativen jeweils die aus ihrer Sicht beste und die schlechteste Option auszuwählen (Louviere et al., 2015). Aus den wiederholten Entscheidungen lassen sich konsistente Rangfolgen ableiten, die eine Quantifizierung relativer Präferenzen ermöglichen.

Ein wesentlicher Vorteil des BWS besteht darin, dass die Teilnehmer:innen explizit um klare Priorisierungen gebeten werden. Gerade mit Blick auf reale politische Entscheidungsprozesse, in denen Zielkonflikte und Trade-offs unvermeidlich sind, erweist sich dies als zentraler Vorzug. Im Unterschied zu klassischen Befragungsformaten, in denen mehrere Politikbereiche gleichzeitig als wichtig eingestuft werden können, liefert das BWS eine eindeutige Gewichtung der betrachteten Alternativen. Damit bildet es die Entscheidungslogik politischer Abwägungen in verdichteter Form ab: Zwar werden keine konkreten Budgetrestriktionen vorgegeben, doch zwingt das Verfahren die Befragten dazu, relative Präferenzen offenzulegen und implizite Zielkonflikte zu berücksichtigen. Das Verfahren findet daher zunehmend in der empirischen Wirtschaftsforschung Anwendung (Schuster et al., 2024).

Best-Worst-Scaling zu Politikbereichen

Für Deutschland liegen nun Ergebnisse aus der Durchführung eines solchen umfragebasierten Auswahlexperi-

Tabelle 1
Politikbereiche des Auswahlexperiments

	Politikbereiche
1	Bildung & Forschung
2	Energieversorgung
3	Ernährung & Landwirtschaft
4	Gesundheit & Pflege
5	Infrastruktur & Verkehr
6	Innere Sicherheit
7	Klimaschutz
8	Kultur
9	Natur- und Umweltschutz
10	Rente
11	Sozialleistungen
12	Verteidigung
13	Wirtschaft

Quelle: eigene Darstellung.

ments zu gesellschaftlichen Politikprioritäten vor (Börger et al., 2026). An der im Dezember 2025 durchgeführten Online-Umfrage nahmen rund 2.500 Personen teil, die im Hinblick auf Alter, Geschlecht und Bildung bevölkerungsrepräsentativ ausgewählt wurden.

Bei den herangezogenen Politikbereichen (Tabelle 1) handelt es sich um bewusst hoch aggregierte Bezeichnungen, die zentrale staatliche Aufgabenfelder abbilden. Diese Aggregation ist erforderlich, um die Komplexität staatlicher Ausgabenstrukturen auf eine für die Teilnehmenden handhabbare Zahl von Alternativen zu reduzieren. Zugleich sind die gewählten Politikbereiche als Schlagworte aus der öffentlichen Berichterstattung weithin bekannt, sodass eine gute Interpretierbarkeit auch ohne weitere Erläuterungen gegeben ist.

Im Rahmen des BWS werden die Teilnehmer:innen wiederholt mit einer Auswahlentscheidung konfrontiert: Mit Hilfe eines experimentellen Designs (balanced incomplete block design, Aizaki & Fogarty, 2023) wurden 13 Auswahlsets generiert; Abbildung 1 beinhaltet mit Klimaschutz, Infrastruktur & Verkehr, Natur- und Umweltschutz sowie Energieversorgung exemplarisch eines davon. Das experimentelle Design stellt sicher, dass im Experiment alle in Tabelle 1 aufgelisteten Politikbereiche gleich häufig miteinander verglichen werden. Allen Teilnehmer:innen wurden von diesen Auswahlsets vier zufällig vorgelegt. Pro Set wurden sie gebeten, den Politikbereich auszuwählen, in dem sie staatliche Ausgaben für am wichtigsten erachten, sowie denjenigen, in dem sie staatliche Ausgaben für am unwichtigsten halten.

Politikprioritäten im Überblick

Die Präferenzordnung (Abbildung 2) der Politikbereiche wurde auf Grundlage eines multinomialen Logitmodells[1] für die Gesamtheit aller Teilnehmer:innen geschätzt. Ausgewiesen sind die jeweiligen Präferenzanteile je Politikbereich einschließlich der 95 %-Konfidenzintervalle.[2] Die Politikfelder sind dabei vom wichtigsten zum unwichtigsten Bereich sortiert. Dargestellt sind Präferenzanteile, welche in Summe stets 100 % ergeben und somit die relative Bedeutung der einzelnen Politikbereiche im Rah-

1 Ein multinomiales Logitmodell ist ein statistisches Verfahren, mit dem man berechnet, wie wahrscheinlich es ist, dass sich jemand aus mehreren Alternativen für eine entscheidet.
2 Die geschätzten Nutzengewichte β der 13 Politikbereiche werden durch folgende Transformation in Präferenzanteile γ umgerechnet: $\gamma = e^{\beta} / \sum e^{\beta}$ (Lusk & Briggeman, 2009).

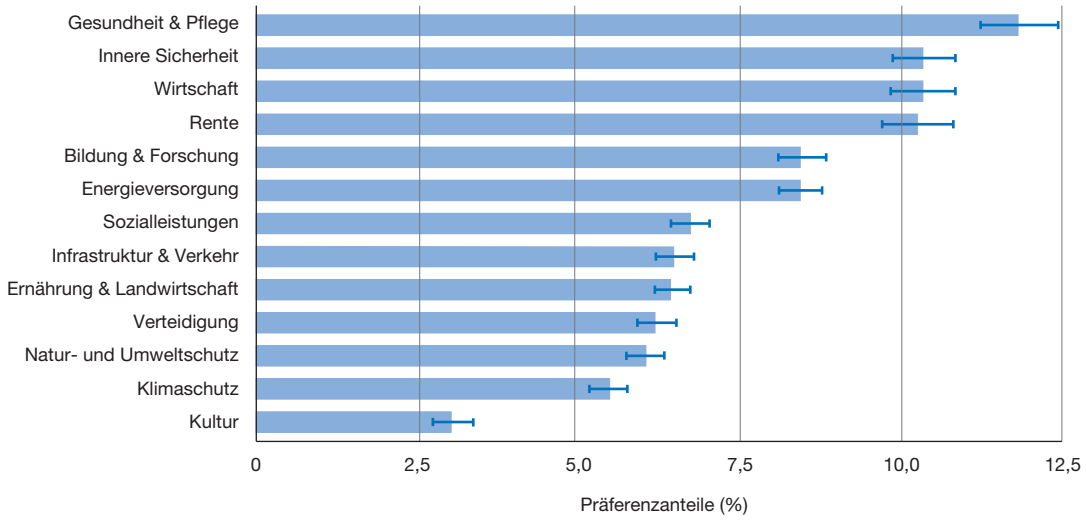
Abbildung 1
Beispielhafte Auswahlentscheidung im Best-Worst-Scaling (BWS)

Wenn Sie an die zukünftige Verwendung öffentlicher Gelder denken: Welchen **der vier gezeigten Politikbereiche** sehen Sie im Hinblick auf **staatliche Ausgaben** als am **wichtigsten** und welchen Politikbereich als am **wenigsten wichtig** an?

	Klimaschutz	Infrastruktur & Verkehr	Natur- und Umweltschutz	Energieversorgung
Am wichtigsten ist:	○	○	○	○
Am wenigsten wichtig ist:	○	○	○	○

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2
Best-Worst-Scaling (BWS)-Präferenzreihenfolge



Lesebeispiel: Der Präferenzanteil von 11,8 % für den Bereich „Gesundheit & Pflege" bedeutet, dass von den Befragten im Durchschnitt der Bereich „Gesundheit & Pflege" aus den 13 Politikfeldern als wichtigster Bereich ausgewählt wird.

Quelle: eigene Berechnung.

men des geschätzten Präferenzmodells angeben. Ein höherer Präferenzanteil bedeutet entsprechend, dass diesem Politikbereich im Modell eine größere relative Bedeutung zukommt.

In den Präferenzanteilen der 13 Politikbereiche sind mehrere Gruppen erkennbar, innerhalb derer die einzelnen Bereiche jeweils sehr eng beieinander liegen. An der Spitze stehen Gesundheit & Pflege, die mit einem Präferenzanteil von 11,8 % als wichtigster Politikbereich eingestuft werden. Daran schließt sich unmittelbar eine zweite Gruppe an, bestehend aus Innerer Sicherheit (10,3 %), Wirtschaft (10,3 %) und Rente (10,2 %), deren Präferenzanteile nahezu identisch sind. Mit einem gewissen Abstand folgt eine dritte Gruppe aus Bildung & Forschung (8,5 %) und Energieversorgung (8,4 %), die ebenfalls sehr ähnlich bewertet werden. Eine weitere, zahlenmäßig größere Gruppe bilden anschließend Sozialleistungen (6,7 %), Infrastruktur & Verkehr (6,5 %), Ernährung & Landwirtschaft (6,4 %), Verteidigung (6,2 %) sowie Natur- und Umweltschutz (6,0 %), deren Präferenzanteile eng beieinander liegen und nur geringe Unterschiede aufweisen. Klimaschutz folgt mit einem Präferenzanteil von 5,5 % knapp dahinter. Deutlich abgesetzt bildet Kultur mit lediglich 3,0 % den Schluss der Präferenzordnung und weist damit einen deutlich geringeren Stellenwert als alle übrigen Politikbereiche auf.

Diese Präferenzreihenfolge ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. *Erstens* deckt sie sich nicht mit der medialen Präsenz einzelner Politikfelder in der öffentlichen Debatte, in der insbesondere Verteidigung, aber auch Klimaschutz stark hervortreten. *Zweitens* deutet sich gerade für diese beiden Bereiche eine Diskrepanz oder Inkongruenz zwischen den relativen Ausgabenprioritäten der Gesellschaft und den tatsächlichen politischen Schwerpunktsetzungen an. *Drittens* zeigt sich schließlich, dass der Bereich Kultur aus Sicht der Bevölkerung eine deutlich nachgeordnete Rolle spielt.

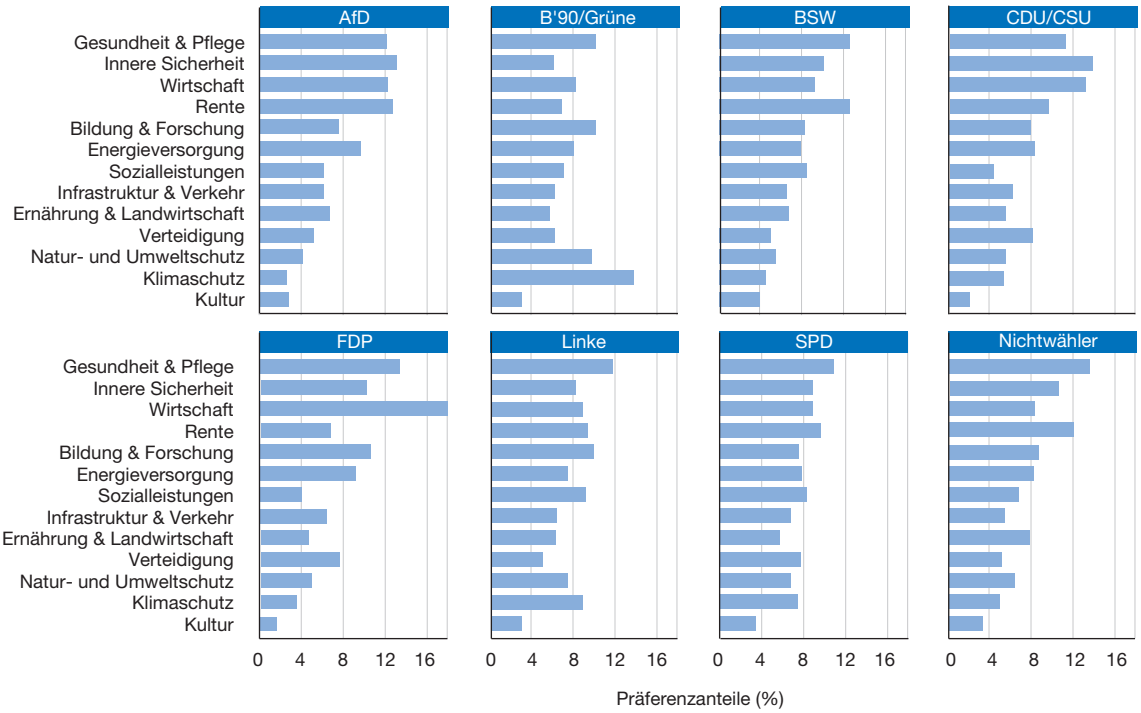
Best-Worst-Scaling nach Parteipräferenzen

Die Teilnehmer:innen des Auswahlexperiments wurden zudem nach ihrer Wahlintention deutscher Parteien befragt („Sonntagsfrage"). Dies ermöglicht es, die im BWS ermittelten Ausgabenprioritäten systematisch nach Parteipräferenzen aufzuschlüsseln.

Die Präferenzordnungen der Unterstützer:innen der AfD (24 % aller Teilnehmer:innen), von Bündnis 90/Die Grünen (7 %), des BSW (5 %), der Union (19 %), der Linken (10 %), der FDP (4 %), der SPD (14 %) sowie der Gruppe der Nichtwähler:innen (11 %) sind in Abbildung 3 dargestellt.[3] Die Präferenzanteile ergeben sich aus separat für jede Gruppe geschätzten Nutzengewichten. Die Auflistung der Politikbereiche entspricht in jedem Teildiagramm der Präferenzordnung für die Gesamtgesellschaft

3 Teilnehmer:innen mit der Wahlintention „andere Parteien" sind nicht ausgewiesen.

Abbildung 3
Best-Worst-Scaling (BWS)-Präferenzreihenfolge nach Parteipräferenzen



Lesebeispiel: Bei den Anhänger:innen der AfD ist der Bereich „Innere Sicherheit" mit einem Präferenzanteil von 12,9 % der wichtigste Politikbereich (12,9 % der AfD-Anhänger:innen wählen diesen Bereich als wichtigsten aus), während bei Unterstützer:innen von Bündnis 90/Die Grünen „Klimaschutz"mit einem Präferenzanzeil von 13,5 % der wichtigste Politikbereich ist.

Quelle: eigene Berechnung.

(vgl. Abbildung 2), sodass Abweichungen vom dort dargestellten umgekehrten Treppenstufenmuster unmittelbar Unterschiede zwischen der Gesamtbevölkerung und den jeweiligen Parteianhänger:innen sichtbar machen. Abgetragen sind – wie bereits zuvor – die Präferenzanteile je Politikbereich, die sich innerhalb jeder Parteipräferenzgruppe auf 100 % addieren. Somit sind sie als Maß für die Präferenzintensität auch zwischen den Gruppen vergleichbar.

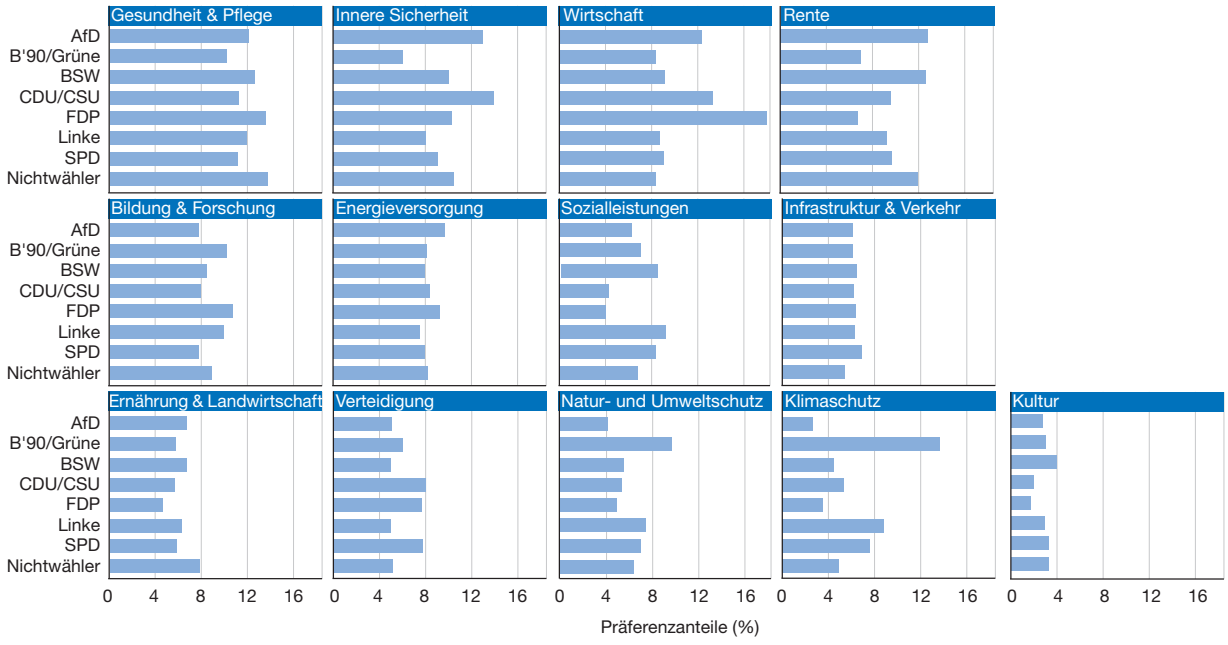
Das in der Gesamtgesellschaft als am wichtigsten eingestufte Politikfeld Gesundheit & Pflege ist zwar in allen Wählergruppen von hoher Bedeutung, erreicht jedoch nur bei den Gruppen mit Parteipräferenz für die SPD mit 11 %, für die Linken mit 11,7 %, sowie etwas ausgeprägter bei den Nichtwähler:innen mit 13,5 % den jeweils höchsten Präferenzanteil. In den übrigen Wählergruppen dominieren jeweils andere Politikfelder. Bei den Anhänger:innen der AfD liegen Innere Sicherheit (12,9 %) und Rente (12,7 %) nahezu gleichauf an der Spitze. Bei den Unterstützer:innen von Bündnis 90/Die Grünen stellt Klimaschutz mit 13,5 % die klare Top-Priorität dar. Bei den Anhänger:innen des BSW rangiert die Rente mit 12,5 % knapp vor Gesundheit & Pflege (12,4 %). Für die Anhänger:innen der Union ist Innere Sicherheit das wichtigste Politikfeld (13,8 %), bei den Unterstützer:innen der FDP ist die Präferenz für den Bereich Wirtschaft mit 17,8 % sogar noch ausgeprägter und rangiert mit großem Abstand auf Platz 1. Diese jeweils dominierenden Politikfelder entsprechen in ihrer thematischen Ausrichtung weitgehend den bekannten Parteiprofilen.

Auffällig ist, dass sich die Heterogenität der Präferenzanteile der Politikbereiche vor allem im parteiübergreifenden Vergleich zeigt, während sie innerhalb einzelner Parteianhängerschaften unterschiedlich stark ausgeprägt ist.[4] Die Anhängerschaft der SPD zeichnet sich durch eine eher homogene Verteilung der Präferenzanteile aus, die von 9,6 % für Rente bis 5,7 % für Ernährung & Landwirtschaft reicht. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei Unterstützer:innen der Linken, bei denen viele Politikbereiche Präferenzanteile im Bereich zwischen 7 % und 9 %

4 Lediglich Kultur weist bei den Anhänger:innen aller Parteien durchgängig den geringsten Präferenzanteil auf.

Abbildung 4

Best-Worst-Scaling (BWS)-Präferenzreihenfolge nach Politikbereichen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt für jeden Politikbereich die Präferenzanteile der jeweiligen (Nicht-)Wählerschaft. Z.B. wird der Bereich „Wirtschaft“ sehr unterschiedlich priorisiert (18 % der FDP-Wählerschaft und 8 % der Nichtwähler:innen nennen diesen Bereich als wichtigsten), während der Bereich „Kultur“ parteiübergreifend als Randbereich genannt wird (2 bis 4 % der jeweiligen Unterstützer:innen nennen diesen Bereich als wichtigsten).

Quelle: eigene Berechnung.

aufweisen. Als weniger wichtig wird von diesen insbesondere Verteidigung (4,9 %) eingestuft.

Heterogener fallen die Präferenzanteile bei den Anhänger:innen der Union aus. Neben dem Bereich Innere Sicherheit wird auch der Bereich Wirtschaft mit einem Anteil von mehr als 13 % als etwa doppelt so wichtig angesehen wie Ernährung & Landwirtschaft, Sozialleistungen, Infrastruktur & Verkehr, Natur- und Umweltschutz sowie Klimaschutz, die jeweils Präferenzanteile von 4 bis 6 % aufweisen. Verteidigung liegt mit etwa 8 % zwischen diesen Gruppen, stellt jedoch auch für die Anhänger:innen der Union keine Top-Priorität dar.

Eine ähnlich starke Heterogenität zeigt sich bei den Unterstützer:innen der FDP. Diese messen der Verteidigung einen Präferenzanteil von 7,6 % bei, der deutlich unter den Anteilen für Gesundheit & Pflege (13,4 %), Bildung & Forschung (10,6 %) sowie für Innere Sicherheit (10,2 %) liegt. Demgegenüber spielen Klimaschutz, Natur- und Umweltschutz sowie Sozialleistungen mit Präferenzanteilen von jeweils etwa 3 % bis 5 % eine deutlich geringere Rolle.

Umgekehrt stellt sich das Präferenzmuster bei den Anhänger:innen von Bündnis 90/Die Grünen dar. Nach dem Top-Thema Klimaschutz folgen Gesundheit & Pflege, Bildung & Forschung (jeweils 10 %) sowie Natur- und Umweltschutz (9,6 %) als die nächstwichtigen Politikbereiche. Verteidigung wird mit 6 % im hinteren Bereich der Politikfelder eingestuft.

Bei den Unterstützer:innen des BSW rangieren hingegen sowohl die Verteidigung als auch der Klimaschutz mit 4,9 % bzw. 4,4 % auf unteren Plätzen. Für diesen Personenkreis sind – neben den Top-Themen Rente und Gesundheit & Pflege – insbesondere Innere Sicherheit (10 %) und Wirtschaft (9 %) von hoher Bedeutung. Erst dahinter findet sich der Bereich Sozialleistungen (8,3 %) sowie Bildung & Forschung (8,2 %).

Für die Unterstützer:innen der AfD spielen nach den Top-Bereichen Innere Sicherheit und Rente vor allem Wirtschaft (12,2 %) und Gesundheit & Pflege (12 %) eine wichtige Rolle. Dagegen werden staatliche Aufgaben in Verteidigung (5,1 %), Natur- und Umweltschutz (4,1 %) und ins-

besondere Klimaschutz (2,6 %) von den Anhänger:innen der AfD als deutlich weniger wichtig eingestuft.

Best-Worst-Scaling nach Politikbereichen

Abbildung 4 stellt die im Best-Worst-Scaling geschätzten Präferenzanteile nach Politikbereichen dar und differenziert diese nach Parteipräferenz. Inhaltlich basiert die Abbildung auf denselben Schätzungen wie die zuvor dargestellten Präferenzordnungen, wählt jedoch eine alternative Darstellungslogik: Statt die Prioritäten innerhalb der einzelnen Wählergruppen zu ordnen, werden die Ergebnisse politikfeldweise ausgewiesen. Für jeden Politikbereich ist damit unmittelbar erkennbar, wie stark er von den unterschiedlichen Wählergruppen relativ zu den übrigen Bereichen gewichtet wird und wie groß die parteipolitische Divergenz innerhalb dieses Bereichs ausfällt.

Dabei zeigt sich, dass die Politikbereiche sehr unterschiedlich stark polarisieren. Am deutlichsten ist dies beim Klimaschutz: Die Präferenzanteile reichen hier von rund 3 % bei AfD-Anhänger:innen bis zu etwa 14 % bei Unterstützer:innen von Bündnis 90/Die Grünen. Auch beim Feld Wirtschaft sind die Unterschiede ausgesprochen groß. Während FDP-Anhänger:innen diesem Bereich mit rund 18 % den höchsten Stellenwert beimessen, liegt er bei Nichtwähler:innen und Grünen-Anhänger:innen bei jeweils etwa 8 %. Ein drittes stark divergierendes Feld ist Innere Sicherheit: Hier reicht die Spanne von ungefähr 6 % bei Grünen-Anhänger:innen bis zu rund 14 % bei CDU/CSU-Anhänger:innen, dicht gefolgt von AfD-Anhänger:innen mit einer ähnlich hohen Gewichtung (rund 13 %).

Ebenfalls deutlich, wenn auch weniger extrem, ist die Streuung beim Bereich Rente. Die Präferenzanteile liegen bei FDP- und Grünen-Anhänger:innen bei etwa 7 %, erreichen aber bei AfD- und BSW-Anhänger:innen rund 13 %. Für Natur- und Umweltschutz bewegen sich die Präferenzanteile ungefähr zwischen 4 % (AfD) und 10 % (Grüne). Auch bei den Sozialleistungen zeigen sich spürbare Unterschiede: Die niedrigsten Werte finden sich bei FDP und CDU/CSU (jeweils rund 4 %), während die Linke mit etwa 9 % den höchsten Wert aufweist; BSW und SPD liegen knapp darunter (jeweils rund 8 %). Insgesamt deutet dies darauf hin, dass Klimaschutz, Wirtschaft und Innere Sicherheit sowie in etwas geringerem Maße Rente, Natur- und Umweltschutz sowie Sozialleistungen zu den Politikbereichen zählen, in denen die Prioritäten zwischen Wählergruppen besonders stark auseinanderdriften.

Daneben gibt es auch Politikbereiche mit erkennbaren, aber moderaten Unterschieden in den Präferenzanteilen. Gesundheit & Pflege liegt in allen Gruppen relativ hoch (ca. 10 % bei den Grünen bis 14 % bei Nichtwähler:innen). Bildung & Forschung bewegt sich in einem ähnlichen Korridor (8 % bei der SPD bis 11 % bei der FDP), Ernährung & Landwirtschaft zwischen 5 % (FDP) und 8 % (Nichtwähler:innen). Auch Verteidigung variiert vergleichsweise moderat, von knapp 5 % (Linke, BSW) bis rund 8 % (CDU/CSU). Diese Politikfelder sind damit weniger polarisiert, ohne vollständig einheitliche Präferenzmuster aufzuweisen.

Schließlich gibt es Politikbereiche mit vergleichsweise geringen parteispezifischen Unterschieden. Infrastruktur & Verkehr bewegt sich in einem engen Korridor von rund 5 % bis 7 %, die Energieversorgung relativ stabil zwischen 8 % und 10 %. Kultur nimmt durchgängig eine Randposition ein (ca. 2 % bis 4 %). Diese Felder stehen damit entweder für breit geteilte Prioritäten (Infrastruktur, Energie) oder – wie bei Kultur – für parteiübergreifend niedrige Bedeutung.

Fazit

Basierend auf dem umfragegestützten Auswahlexperiment mit Best-Worst-Scaling ergibt sich für die Gesamtgesellschaft eine klar strukturierte und empirisch eindeutig identifizierbare Präferenzordnung über die verschiedenen Politikbereiche, welche mittels quantifizierbarer Präferenzanteile auch Aussagen über die relativen Abstände zwischen den Bereichen erlaubt. Die Differenzierung nach Parteipräferenzen zeigt jedoch, dass diese aggregierte Ordnung nicht von allen Wählergruppen in gleicher Weise geteilt wird. Vielmehr weisen die Anhänger:innen der einzelnen Parteien jeweils eigenständige Prioritätsprofile auf, die sich sowohl in den Top-Prioritäten als auch in der relativen Gewichtung der übrigen Politikbereiche teils deutlich unterscheiden.

Insgesamt zeigen die parteispezifischen Analysen, dass politische Auseinandersetzungen über Staatsausgaben weniger auf grundsätzlichen Differenzen hinsichtlich einzelner Aufgabenbereiche beruhen, sondern vielmehr auf abweichenden Gewichtungen ihrer Priorität. Auch Politikbereiche mit hoher öffentlicher und medialer Aufmerksamkeit nehmen in den Präferenzordnungen einzelner Wählergruppen häufig keine herausgehobene Stellung ein.

Für die Einordnung der Ergebnisse ist es daher zentral, wie sich die Ausgabenprioritäten der Regierungen zu den Präferenzstrukturen ihrer jeweiligen Unterstützergruppen verhalten. Die Analyse legt nahe, dass sich staatliche Prioritätensetzungen nicht zwingend mit den relativen Ausgabenprioritäten der eigenen Wählergruppen decken. Dies ist insbesondere dort relevant, wo politische Strategien auf deutliche Ressourcenverschiebungen oder

Ausgabensteigerungen setzen, wie etwa in den Politikbereichen Verteidigung und Klimaschutz, die in großen Teilen der Wählerschaft eher nachrangig gewichtet werden. Solche Diskrepanzen können politische Enttäuschung verstärken, die Bindung an etablierte Parteien schwächen und damit die Attraktivität oppositioneller Parteien und insbesondere politischer Ränder begünstigen.

Die Ergebnisse sind als Momentaufnahme zu verstehen und hängen auch von der verwendeten Methode ab. Das experimentelle Frageformat mit BWS erzwingt klare Abwägungen und macht dadurch Zielkonflikte sichtbar: In jedem Auswahlset müssen Teilnehmer:innen zwischen Politikbereichen priorisieren und können nicht mehrere Bereiche gleichzeitig als „sehr wichtig" bewerten. Die BWS-Ergebnisse liefern damit einen informationsreichen Einblick in relative Prioritäten unter Trade-offs, ersetzen jedoch keine umfassende fiskalpolitische Bewertung. Sie sind vielmehr als ein empirischer Beitrag unter mehreren zu verstehen, insbesondere, wenn es darum geht, gesellschaftliche Prioritätsmuster und potenzielle Konfliktlinien bei staatlichen Budgetentscheidungen systematisch zu erfassen.

Literatur

Aizaki, H. & Fogarty, J. (2023). R packages and tutorial for case 1 best–worst scaling. *Journal of Choice Modelling*, *46*, 100394.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2025). *Monatsbericht Oktober 2025*.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2026a). *Monatsbericht Januar 2026: Entwicklung der Staatsquote*.

BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2026b, 4. Februar). *Bundeshaushalt digital*.

Börger, T., Lohse, T., Meyerhoff, J. & Qari, S. (2025). Threat perceptions and the valuation of defence policy instruments. *CESifo Working Paper*, Nr. 11976.

Börger, T., Lohse, T., Meyerhoff, J., Qari, S. & Stotland, A. (2026). *International preferences for government spending* (Mimeo).

Deutsche Bundesbank. (2026). *Monatsbericht Januar 2026*.

Greive, M. & Hildebrand, J. (2026, 27. Januar). 140-Milliarden-Loch – Klingbeil ruft Ministerien zum Sparen auf. *Handelsblatt*.

Lohse, T., Börger, T., Meyerhoff, J. & Qari, S. (2023). Der Wert von Sicherheit und nationaler Verteidigung. *Wirtschaftsdienst*, *103*(6), 394–399.

Louviere, J. J. & Woodworth, G. (1983). Design and analysis of simulated consumer choice or allocation experiments: An approach based on aggregate data. *Journal of Marketing Research*, *20*(4), 350–367.

Louviere, J. J., Flynn, T. N. & Marley, A. A. J. (2015). *Best-worst scaling: Theory, methods and applications*. Cambridge University Press.

Lusk, J. L. & Schroeder, T. C. (2004). Are choice experiments incentive compatible? A test with quality differentiated beef steaks. *American Journal of Agricultural Economics*, *86*(2), 467–482.

Lusk, J. L. & Briggeman, B. C. (2009). Food values. *American Journal of Agricultural Economics*, *91*(1), 184–196.

Mariel, P., Hoyos, D., Meyerhoff, J., Czajkowski, M., Dekker, T., Glenk, K., Jacobsen, J. B., Olsen, S. B. & Thiene, M. (2021). *Environmental valuation with discrete choice experiments: Guidance on design, implementation and data analysis*. Springer Nature.

Qari, S., Börger, T., Lohse, T. & Meyerhoff, J. (2024). The value of national defense: Assessing public preferences for defense policy options. *European Journal of Political Economy*, *85*, 102595.

Raffer, C., Scheller, H. & von Zahn, F. (2025). *KfW-Kommunalpanel 2025*. KfW-Bankengruppe.

Schuster, A. L., Crossnohere, N. L., Campoamor, N. B., Hollin, I. L. & Bridges, J. F. (2024). The rise of best-worst scaling for prioritization: A transdisciplinary literature review. *Journal of Choice Modelling*, *50*, 100466.

Statista. (2026, 3. Februar). *Makroökonomische Indikatoren – Deutschland*.

Statistisches Bundesamt. (2026, 4. Februar). *Harmonisierter Verbraucherpreisindex: Deutschland*.

Title: ***Between the will of the voters and budgetary policy: spending priorities by party preferences***

Abstract: *Based on a representative survey using best–worst scaling, the society's spending priorities across 13 key policy areas in Germany are quantified and compared by party affiliation. The results reveal clear partisan differences in relative importance: Politically salient issues such as defense and climate policy do not rank among the top priorities for many voter groups, whereas health and long-term care enjoy broad societal support with little partisan polarisation. Other areas that are similarly valued across party lines include energy supply as well as infrastructure and transport, although these generally occupy mid-level positions in the rankings.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0091

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 377-384
JEL: F52, O52, Q02

Britta Kuhn

RESourceEU: Senkt der Aktionsplan bald Europas China-Risiko bei kritischen Rohstoffen?

Europäische Schlüsselindustrien sollen weniger abhängig von kritischen Rohstoffen (CRM) aus China werden. Dafür hat die Europäische Kommission den RESourceEU-Aktionsplan vorgestellt. Welche Maßnahmen sind zielführend? Welche wenig hilfreich? Besonders nützlich erscheinen mehr CRM-Lager, Projektsubventionen, Wiederverwertung und weltweite Abkommen. Weniger zielführend wirken zusätzliche Koordinierungsstellen der EU und ihre weiterhin kleinteiligen CRM-Beihilfen.

Ende 2025 präsentierte die Europäische Kommission (2025f) ihren RESourceEU-Aktionsplan, kurz RESourceEU.[1] Er soll europäische Schlüsselindustrien weniger abhängig von kritischen Rohstoffen (CRM, Critical Raw Materials) aus China machen – und das schnell. Zwar gibt es bereits zahlreiche EU-Maßnahmen, die ein Derisking gegenüber China bei wichtigen Materialien fördern. Ihr Erfolg hält sich aber bisher in Grenzen. Besonders hervorzuheben: 90 % der weltweit verarbeiteten Seltenen Erden stammen aus China (IEA, 2025). Die EU bezieht sogar mitunter 100 % von dort, nämlich Dysprosium, Gadolinium und Terbium (Europäische Kommission, 2023). Bereits seit 2022 erhöht China die Exportkontrollen gegenüber westlichen Rohstoffimporteuren. Grafit, Gallium, Germanium, Wolfram und Bismut waren zeitweise ebenso limitiert wie wichtige Endprodukte, darunter Batterien oder Verarbeitungsgeräte für Seltene Erden (S. 2). Am 4. April 2025 verhängte die Volksrepublik für sieben Seltene Erden Exportbeschränkungen. Vier davon waren 2024 bis zu 95 % in die weltweite Magnetproduktion geflossen – darunter das obige Dysprosium, Gadolinium und Terbium (IEA, 2025). Am 9. Oktober 2025 verschärfte China außerdem Exportkontrollen für Industrie- und Verteidigungsgüter, die bestimmte CRM enthalten (S. 2). Die Medien informierten und verstärkten die öffentliche Wahrnehmung, wodurch der europäische Handlungsdruck wuchs. Schafft es RESourceEU, die CRM-Versorgung der EU kurzfristig zu sichern? Welche Maßnahmen fördern ein schnelles Derisking, welche nicht?

RESourceEU ergänzt bisheriges Instrumentarium

Die Logik von RESourceEU (S. 1) folgt einem anderen Aktionsplan der Europäischen Kommission (o. D. a) namens REPowerEU. Diese Initiative trug dazu bei, dass die EU ihre russischen Gasimporte zwischen 2021 und 2024 von 150 auf 52 Mrd. Kubikmeter senkte. Ausgangspunkt von RESourceEU ist der CRMA (Critical Raw Materials Act), eine EU-Verordnung über kritische Rohstoffe. Der CRMA definiert vier Zielgrößen für strategische Rohstoffe, eine besonders knappe Teilmenge: Bis 2030 soll die EU mindestens 10 % ihres jeweiligen Verbrauchs selbst abbauen, 40 % eigenständig verarbeiten, 25 % recyceln und höchstens 65 % aus einem Drittland beziehen. Umfassend geht es im CRMA um strategische Projekte, die diesen Zielen dienen und Subventionen erhalten. Daneben geht es um schnellere Genehmigungen, Risikomonitoring, Stresstests, Magnetrecycling, Rohstoffpartnerschaften und EU-Einkaufsgemeinschaften (Europäische Union, 2024a; Kuhn, 2024).

Laut RESourceEU wirkt der CRMA zu langsam: China verfüge inzwischen auf allen Wertschöpfungsstufen der Batterie-, E-Fahrzeug- und Windturbinen-Fertigung über eine marktbeherrschende Stellung. Diese Position sei auf staatliche Subventionen, wettbewerbswidrige Liefer- und Preispraktiken, erzwungenen Technologietransfer und Investitionen in Drittländern zurückzuführen. Viele europäische Produzenten seien gezwungen, im langen und

1 Folgende Seitenangaben beziehen sich auf diesen Plan.

© 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. Britta Kuhn lehrt Volkswirtschaftslehre an der Wiesbaden Business School der Hochschule RheinMain.

intransparenten chinesischen Bewilligungsprozess sensible Geschäftsinformationen preiszugeben. Rohstoffbedingte Produktionsausfälle untergrüben auch die Verteidigungsziele der EU. Der Markt allein dürfte unter den aktuellen Bedingungen nur begrenzt in der Lage sein, die unfairen Wettbewerbsbedingungen auszugleichen und eine Verringerung der Abhängigkeit gegenüber China zu erreichen. Permanentmagneten ließen sich beispielsweise in der EU mitunter nur dreimal so teuer wie in Drittländern herstellen. Auch verfügten die Marktführer über erhebliche Marktmacht, die eine Beeinflussung der Rohstoffpreise jederzeit ermögliche. Die folglich hohe Preisvolatilität konfrontiere private Konkurrenten mit unkalkulierbaren Risiken (S. 2–3). Der Aktionsplan richtet sich vorrangig an wichtige Industriezweige wie die Autoindustrie, Industriemotoren, Verteidigung, Luft- und Weltraum, KI-Chips und Rechenzentren (Europäische Kommission, 2025g). Er lässt sich auf fünf Ziele verdichten: gesicherte Bevorratung, besser geförderte Rohstoffprojekte, mehr Recycling, Schutz vor Marktversagen und Wettbewerbsverzerrungen sowie Partnerschaften mit Drittländern.

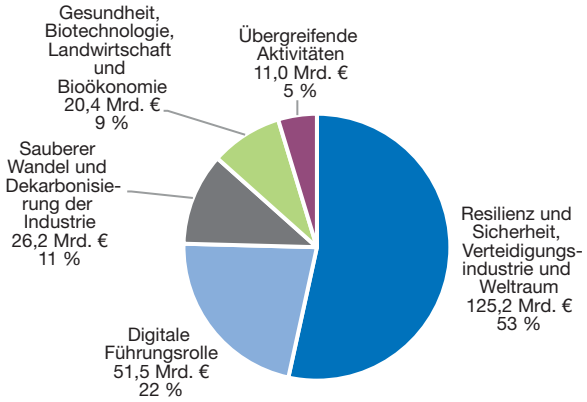
Gesicherte Bevorratung

Ein Europäisches Zentrum für kritische Rohstoffe (European Critical Raw Materials Centre) soll ab 2026 Rohstoffe priorisiert einkaufen, etwa für die Luft- und Raumfahrt oder für Verteidigungszwecke – zusätzlich zur einzelstaatlichen Bevorratung. Es könne dabei von Japans staatlicher JOGMEC (Japan Organisation for Metals and Energy Security) lernen (S. 3). JOGMEC subventioniert Projekte, die zur japanischen CRM-Versorgungssicherheit beitragen, vermittelt Zugang zu privatem Fremd- bzw. Eigenkapital und beteiligt sich selbst an Anlagen – auch über internationale Gemeinschaftsunternehmen. Daneben fördert die Regierung strategische Lagerhaltung, eigene Abbauprojekte und eine Diversifizierung der Bezugsquellen (IEA, 2025). RESourceEU will z. B. Privatunternehmen größere räumliche und finanzielle Möglichkeiten zur Lagerhaltung verschaffen sowie einzelstaatliche und EU-Bevorratungssysteme über die allgemeine EU-Lagerhaltungsstrategie besser verzahnen. Hierzu diene ein Pilotprojekt für sekundäre CRM, also wiederaufbereitete CRM, ab dem ersten Quartal 2026 (S. 14). Finanziell soll ein neuer europäischer Wettbewerbsfonds, der ECF (European Competitiveness Fund), das CRM-Zentrum unterstützen (S. 18).

Beurteilung: Es erscheint sinnvoll, gemeinsam und günstiger auf EU-Ebene statt einzelstaatlich CRM zu kaufen und EU-Rohstofflager aufzubauen, um für Krisenzeiten gewappnet zu sein. Ebenso ist es sinnvoll, Privatunternehmen wirksam zu motivieren, durch Bevorratung Engpässe zu vermeiden. Das neue CRM-Zentrum soll jedoch noch

Abbildung 1

Europäischer Wettbewerbsfonds, Plan der EU-Kommission für 2028 bis 2034



Quelle: Europäische Kommission (2025c); eigene Darstellung.

vieles Weitere koordinieren, was sich inhaltlich kaum greifen lässt. Auch der ECF klingt zunächst nach einer guten Idee. Die Europäische Kommission (2025c) möchte darin 14 bestehende Fonds zusammenfassen. Darunter befinden sich das Forschungsprogramm Horizont Europa, daneben ein Innovationsfonds, eine Digitalförderung, drei Verteidigungs- und zwei Weltraumlinien. Konsolidiert könnten sie künftig verstärkt zum China-Derisking bei CRM beitragen. Horizont Europa verfügt z. B. schon heute über 93 Mrd. € für 2021 bis 2027, der Innovationsfonds über rund 40 Mrd. € zwischen 2020 und 2030. Es handelt sich um die beiden größten der aktuell 14 Subventionen. Deren Volumen soll im Finanzrahmen 2028 bis 2034 gemäß Abbildung 1 insgesamt 234,3 Mrd. € betragen und sich auf vier Bereiche verteilen. Rohstoffe thematisiert allerdings nur eine Unterkategorie des Bereichs „Resilienz und Sicherheit“. Ob auch Gelder der Kategorie „Sauberer Wandel“ die kritische Materialversorgung fördern werden? In diesen Bereich fällt z. B. die rohstoffintensive Batterie- und Magnetfertigung. Insgesamt bestehen Zweifel, ob die unübersichtliche und kleinteilige Förderung der europäischen CRM-Sicherheit endet. So verdeutlicht der Europäische Rechnungshof (2026), dass zwischen 2014 und 2027 allein acht EU-Generaldirektionen unabhängig voneinander Vorhaben zu kritischen Rohstoffen förderten. Darunter befanden sich auch kleine Finanzquellen, beispielsweise 27 Mio. € aus dem „Fonds für einen gerechten Übergang“ oder 12 Mio. € zur „Stärkung der Forschungs- und Innovationskapazität der Türkei im Bereich Seltenerdmetalle“.

Die allgemeine Lagerhaltungsstrategie der Europäischen Kommission (2025b) erstreckt sich auf alle potenziellen Engpässe, also z. B. auch auf Medikamente oder Agrar-

güter. Ihre „Schlüsselaktionen“ erscheinen jedoch überschaubar. Die EU-Kommission will insbesondere Lagerhaltungs-Netzwerke errichten, gemeinsame Beschaffungsaktivitäten unterstützen, den Austausch über Best Practices voranbringen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten verbessern. Auch der JOGMEC-Vergleich ist nur eingeschränkt tragfähig. Für eigene Bergbauprojekte fehlt der EU beispielsweise schlicht das Mandat.

Besser geförderte Rohstoffprojekte

Bisher hat die EU-Kommission 60 strategische Projekte per CRMA genehmigt. Davon liegen 13 in Drittstaaten, wie z. B. in Norwegen. Einige Projekte könnten die Abhängigkeit von ausgewählten Drittländern bis 2029 um 30 % bis 50 % senken. Künftig sollen die Vorhaben mehr öffentliche Gelder erhalten und dereguliert werden (S. 4).

a. Mehr Subventionen für Rohstoffprojekte

Der Aktionsplan nennt folgende Förderlinien von Gewicht: jährlich 2 Mrd. € der Europäischen Investitionsbank EIB, 2 Mrd. € über InvestEU (EU-Förderprogramm, das nachhaltige Investitionen, Innovation und Beschäftigung in Europa fördern soll) für 2026 und 2027, 300 Mio. € aus dem mit 1,8 Mrd. € dotierten „Battery Booster“ und 700 Mio. € für 2026 vom Innovationsfonds. Insgesamt kämen zwischen Dezember 2025 und 2026 rund 3 Mrd. € EU-Hilfen zusammen, um europäische CRM-Lieferketten zu unterstützen. Die EU-Kommission werde die fragmentierten Finanzhilfen in einem Finanzierungszentrum für kritische Rohstoffe (CRM Financing Hub) koordinieren und CRM prioritär im Programm für die europäische Verteidigungsindustrie EDIP (European Defence Industry Programme) verankern. Daneben appelliert RESourceEU an die Mitgliedstaaten, verstärkt EU-Hilfen und -Programme zu nutzen, die einen CRM-Bezug aufweisen. Dazu gehören z. B. der Beihilferahmen für die Dekarbonisierung der europäischen Industrie CISAF (Clean Industrial Deal State Aid Framework) und die finanzielle Unterstützung für Verteidigungsgüter unter der Verordnung über Sicherheitsmaßnahmen für Europa SAFE (Security Action for Europe, S. 4–6).

Beurteilung: Wie schon der CRMA zählt der Aktionsplan zahlreiche kleinteilige Fördermittel unstrukturiert auf. Welchen Betrag umfasst beispielsweise künftig die jeweilige EU-Kofinanzierung? Welche Subventionsanteile fließen tatsächlich in die CRM-Versorgung? Woher genau kommen die insgesamt 3 Mrd. €, die das CRM-Finanzierungszentrum koordinieren soll? Allein die genannten je 2 Mrd. € aus EIB- und InvestEU-Mitteln übersteigen diese Summe. Reicht es aus, Teilsubventionen verschiedener Finanzquellen zu koordinieren, anstatt sie zu verschmelzen? EDIP soll beispielsweise die europäische Verteidigungsindustrie bis Ende 2027 mit 1,2 Mrd. € subventionieren, um Lieferketten widerstandsfähiger zu machen. Bisher ist jedoch nicht erkennbar, dass die CRM-Versorgung für die nationalen Ratsmitglieder eine Priorität darstellt (Rat der EU, 2025b). Ebenfalls unklar bleibt, wie viel die Dekarbonisierungs- bzw. Verteidigungslinien CISAF und SAFE beisteuern werden. Hinsichtlich CISAF thematisiert die Europäische Kommission (2025e) zwar mehrfach CRM, beziffert aber nicht im Ansatz, wie viel Beihilfe sich dafür ergäbe. Selbst das gesamte Mobilisierungsvolumen schätzt sie vage auf einen dreistelligen Milliardenbetrag bis Ende 2030. Bis dahin gewährt SAFE 150 Mrd. € (Rat der EU, 2025a). Von Rohstoffen ist in der Verordnung jedoch nur einmal allgemein die Rede.

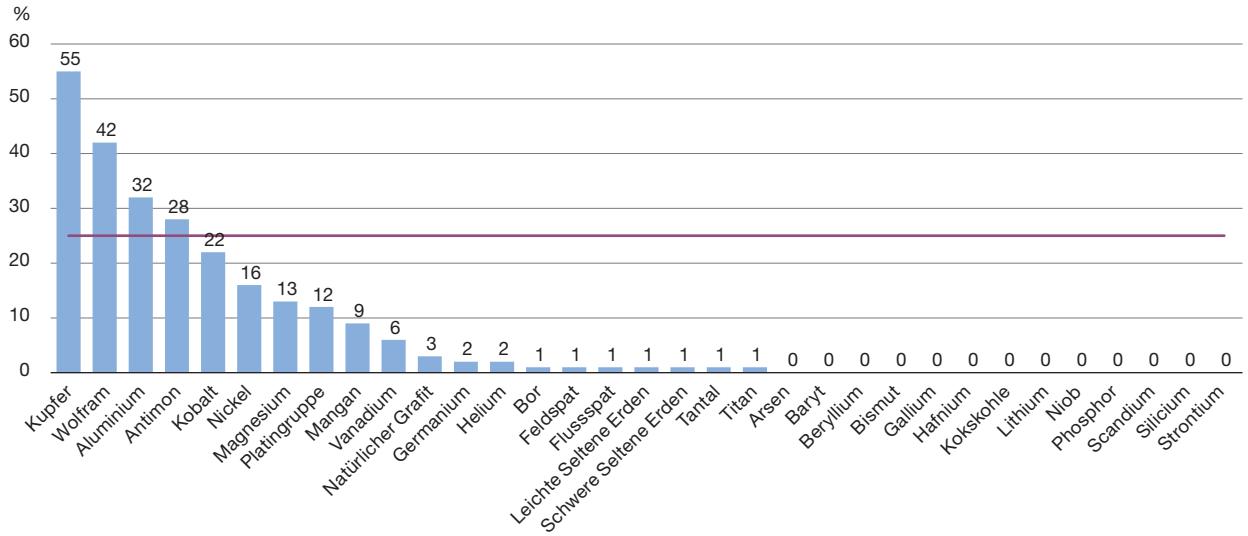
b. Deregulierung von Rohstoffprojekten

Um strategische Projekte schneller zu genehmigen, müssen laut Aktionsplan zunächst alle EU-Staaten die Vorgaben des CRMA erfüllen, z. B. nationale zentrale Anlaufstellen für Anträge einrichten. Damit sich Umweltstandards leichter und schneller erfüllen lassen, veröffentlicht die EU-Kommission daneben im ersten Quartal 2026 einen Leitfaden für Umweltgenehmigungen im Bergbau. Im zweiten Quartal will sie die Wasser-Rahmenrichtlinie vereinfachen, um das CRM-Recycling und den CRM-Zugang zu fördern. Auch die europäische Chemikalien-Verordnung REACH und die EU-Gefahrenstoffrichtlinie CMRD, die unter anderem vor Krebs schützen soll, kommen auf den Prüfstand (S. 7–8).

Beurteilung: Zum Umwelt- und Gesundheitsschutz äußert sich der Aktionsplan recht allgemein, sodass mögliche Änderungen schwer abschätzbar sind. Ungewiss erscheint, ob strategische Projekte künftig wirklich schneller genehmigt werden. *Erstens* fehlen Sanktionen, z. B. gegenüber Mitgliedstaaten, die noch keine zentrale Anlaufstelle für Projektanträge bieten. Unklar ist *zweitens*, wie das CRM-Finanzierungszentrum und das CRM-Zentrum ein diversifiziertes Rohstoffangebot kurzfristig vorantreiben. Das Finanzierungszentrum soll vor allem die Projektentwicklung und das Recycling beschleunigen; das Zentrum wiederum soll die Aktivitäten des Finanzierungszentrums koordinieren. Daneben berät die EIB bei der finanziellen und technischen Durchführung strategischer CRM-Projekte. Laut CRMA koordiniert schließlich ein europäischer Ausschuss für kritische Rohstoffe die Subventionsvergabe – gemeinsam mit der EU-Kommission, den Mitgliedstaaten und Finanzinstitutionen (S. 5–6). Die Vielzahl beteiligter Institutionen könnte die Effizienz beeinträchtigen. Schließlich fragt man sich, ob die EU die richtigen strategischen Projekte auswählt. Ausgerechnet unter den ersten beiden Förderungen befindet sich auch ein grönländisches Vorhaben: In Malmbjerg will das Unternehmen Greenland Resources Molybdän fördern und

Abbildung 2

Recyclingquote der EU je kritischem Rohstoff (Endverbrauch)



Anmerkung: Die EU unterscheidet elementaren Phosphor und Phosphorit (Phosphatgestein). Ein Recycling würde jedoch in beiden Fällen zunächst zu Phosphat führen, weshalb Phosphorit und der daraus hergestellte Phosphor in der Darstellung kombiniert wurden. Allgemein gilt, dass sich nicht alle CRM wiederverwerten lassen. Kokskohle wird beispielsweise primär für die Stahlproduktion genutzt. Anstatt das entstehende CO_2 zu recyceln, setzt man zunehmend auf ökologischere Alternativen wie grünen Wasserstoff. Die farbige Linie markiert eine Recyclingquote von 25 %, die gemäß CRMA ab 2030 nicht mehr unterschritten werden soll.

Quelle: Europäische Kommission (2023); eigene Darstellung.

so die europäische Verteidigungsindustrie sicherer versorgen (S. 9). Molybdän gehört jedoch nicht zu den Elementen, die der CRMA derzeit als kritisch definiert.

Mehr Recycling

Laut Aktionsplan könnten bereits in wenigen Jahren allein die bestehenden europäischen Recyclingunternehmen für Seltene Erden rund 20 % der heutigen Nachfrage nach Permanentmagneten decken. Die EU-Kommission schlägt daher im zweiten Quartal 2026 vor, den Export von Permanentmagneten und Abfallprodukten, die solche Magnete enthalten, einzuschränken. Daneben sollen sich Rohstoffe aus Altbatterien leichter wiederverwerten lassen. Die EU könne 50 bis 65 % der Schwarzmasse aufbereiten, die bisher größtenteils ungenutzt bleibt oder zur Wiederaufbereitung nach Asien exportiert wird.[2] Bereits im März 2025 entschied die EU-Kommission, dass Lithium-Batterieabfälle und Schwarzmasse ab Oktober 2026 nur noch in OECD-Länder ausgeführt werden dürfen. Sie behält sich vor, Schwarzmasse-Exporte zusätzlich einzuschränken. Weitere Maßnahmen stellt sie für Frühjahr 2026 bei Aluminiumabfällen für europäische Schmelzwerke und Wiederaufbereitungsanlagen in Aussicht, eventuell gefolgt von Kupfermüll. Illegale Ausfuhrkanäle sollen geschlossen werden. Die Kommission will den CRMA erweitern: *erstens* um weitere kennzeichnungspflichtige Produkte, die Permanentmagnete enthalten; *zweitens* um Mindestquoten für aufbereitete CRM im Herstellungsprozess. Diese Materialien seien in der Regel reiner, außerdem leichter und kostengünstiger wiederzuverwerten als Endverbrauchsabfälle, auf die sich die Recyclingvorgaben bisher beschränken. Auch weitere EU-Gesetze würden überarbeitet, z. B. die Alt-Fahrzeugrichtlinie. Schließlich plant die EU-Kommission, Substitutionsprozesse und Effizienzverbesserungen zu stimulieren. Zum einen mit einem Gesetzentwurf für innovative Werkstoffe (Advanced Materials Act) im vierten Quartal 2026; zum anderen mit 593 Mio. € aus Horizont Europa für 2026 und 2027, Geldern des Europäischen Verteidigungsfonds und IPCEI-Mitteln für Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Projects of Common European Interest, S. 9–12). Der Verteidigungsfonds umfasst 2021 bis 2027 rund 7,3 Mrd. € (Europäische Kommission, o. D. b). IPCEIs dienen wachstumsfördernden Strategien wie der Energiewende, enthalten nationale Fördergelder und (Ko-)Finanzierungen der EU (Europäische Kommission, o. D. c).

Beurteilung: Die EU unterschreitet gemäß Abbildung 2 die Recyclingquote, die der CRMA bis 2030 zumindest für strategische Rohstoffe erreichen will, meist deutlich. Statt

2 Schwarzmasse entsteht beim Wiederaufbereiten von Lithium-Ionen-Batterien. Das pulverförmige Zwischenprodukt enthält neben Lithium weitere wertvolle Metalle, die sich durch chemische Verfahren zurückgewinnen lassen. Dieser Prozess verursacht jedoch Kosten.

25 % oder mehr verwertet sie z. B. nur 1 % der Seltenen Erden in Altgeräten erneut. Bei Dysprosium, das zu 99 % für Magnete verwendet wird, beträgt der Recyclinganteil sogar nur 0 % – bei einem Substitutionsindex von 0,99 (Carrara et al., 2025). Es gibt demnach praktisch keinen Ersatz für Dysprosium in der Magnetproduktion. Der Plan, Permanentmagnete, Schwarzmasse und sämtliche CRM über alle Wertschöpfungsstufen hinweg umfassend zu recyceln, ist daher ökonomisch sinnvoll. Exportverbote in Länder außerhalb der OECD könnten allerdings die illegalen Ausfuhren erhöhen.

Mit welchen neuen Maßnahmen will die EU-Kommission dies verhindern? Anreize für eine gestärkte europäische CRM-Kreislaufwirtschaft stellen einen geringeren Markteingriff dar. EU-Subventionen für die Wiederaufbereitung in Europa, flankiert durch Forschungssubventionen für innovative Prozesse und Ersatzprodukte, gehen in diese Richtung. Im Aktionsplan bleibt allerdings erneut diffus, wie viel Finanzhilfe hierfür fließen wird. Daneben kosten Substitute in der Regel mehr und/oder stellen zunächst einen technischen Rückschritt dar. Wirtschaftsmedien wie z. B. The Economist (2025) verweisen zwar auf Ersatzmethoden in der Wissenschaft und in Start-ups. Gleichzeitig verdeutlichen selbst diese optimistischen Beiträge technischen Laien, dass z. B. Magnete auf Basis Seltener Erden nur schwer zu schlagen sind – schon gar nicht kurzfristig.[3] Deshalb bringt der Markt allein sie langsamer hervor, als für ein europäisches Derisking gegenüber China gesellschaftlich notwendig ist. Gholz und Hughes (2021) zeigen jedoch für Japan nach einem chinesischen Embargo bei Seltenen Erden im Jahr 2010: Dem Land gelang es weitgehend reibungslos, durch alternative Fertigungsmethoden und Produkte den Verbrauch an Seltenen Erden binnen zwei Jahren deutlich zu senken – allein bei Cer und Neodym um mehr als die Hälfte. Unklar bleibt in RESourceEU schließlich, wie sich erweiterte Kennzeichnungspflichten und höhere Recycling-Quoten eines novellierten CRMA schnell und einfach umsetzen ließen.

Schutz vor Marktversagen und Wettbewerbsverzerrungen

Die europäische Privatwirtschaft soll CRM aus vielfältigeren Quellen beziehen, um sich besser vor Preisschwankungen und Marktrisiken zu schützen. Dazu dient *erstens* eine europäische Plattform für Energie und Rohstoffe (EU Energy and Raw Materials Platform). Sie soll Angebot und Nachfrage zusammenbringen, Dienstleistungen von Finanzinstitutionen und Lagerstellen anbieten und es z. B. kleineren Unternehmen erleichtern, ihre Nachfrage in Einkaufsgemeinschaften zu bündeln. Die EU-Kommission wird über die Plattform regelmäßige Vermittlungsrunden je strategischem Rohstoff organisieren. Sie zielt auch auf Anbieter aus überseeischen EU-Gebieten, dem Europäischen Wirtschaftsraum mit Island, Liechtenstein und Norwegen sowie auf Rohstoffpartner. Geplanter Start war März 2026 für Gallium oder Wolfram, die Homepage zum Mechanismus (Raw Materials Mechanism) existiert bereits. Auch das CRM-Zentrum soll über ihn gemeinsam Rohstoffe kaufen und Anreize schaffen, Verträge mit vielfältigen Anbietern zu schließen.

Zweitens möchte die EU-Kommission Großunternehmen über den CRMA verpflichten, ihre Rohstoffquellen zu diversifizieren.

Sie will *drittens* mehrere öffentliche Beschaffungsrichtlinien mit Anreizen versehen, um CRM breiter einzukaufen. Eine besondere Rolle sollen hierbei Verteidigungsprojekte und nicht-preisliche Vergabekriterien wie z. B. Versorgungssicherheit spielen. Eine umfassende Ermächtigungsgrundlage für CRM-Markteingriffe sieht sie im Binnenmarkt-Notfall- und Resilienzgesetz IMERA (Internal Market Emergency and Resilience Act). Es tritt im Mai 2026 in Kraft.

Viertens seien strategische CRM-Projekte außenwirtschaftlich abzusichern: Zum einen sollen sie als Projekte oder Programme von Gemeinschaftsinteresse der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen unterliegen. Die EU-Kommission will sie im zweiten Quartal 2026 in die entsprechende Verordnung integrieren. Zum anderen schließt Horizont Europa 2026 und 2027 chinesische und durch China kontrollierte europäische Institutionen ausdrücklich von Forschungsprojekten aus.

Fünftens sollen mit der G7, Australien und der Ukraine Standards für ESG-konforme, diversifizierte und widerstandsfähige CRM-Wertschöpfungsketten entstehen, die für die weltweiten Produktionsbedingungen wegweisend würden. Schließlich will die EU-Kommission marktwidrige Praktiken von Drittstaaten ab dem zweiten Quartal 2026 wirksam abwehren – z. B. Preismanipulation durch handelspolitische Instrumente (S. 12–15).

Beurteilung: RESourceEU bewertet eine diversifizierte CRM-Beschaffung privater Unternehmen zurecht als positive Externalität. Die dafür *erstens* bereitgestellte europäische Beschaffungsplattform dürfte vor allem kleine Anbieter und Nachfrager besser verbinden und damit die Marktallokation verbessern.

Die *zweitens* obligatorische Diversifizierungspflicht für Großunternehmen im CRMA erscheint hingegen ohne weitere Eingriffe kaum umsetzbar.

3 Ohne Seltene Erden wären z. B. Drohnen nicht nur deutlich teurer, sondern auch schwerer. Denn in puncto Drehmoment/Volumen oder Drehmoment/Gewicht kommt kein Elektromotor an einen Motor mit Neodym-Magnet heran. Auch Lithiumionen-Akkus sind bisher viel billiger und leistungsfähiger als Natriumionen-Akkus.

Drittens könnten Beschaffungsvorschriften mit nichtpreislichen Vergabekriterien die Wettbewerbskräfte in der EU schwächen. Besonders viel Potenzial für überteuerte Projekte läge in der nationalen Verteidigung. Über das Binnenmarkt-Notfallgesetz IMERA (Europäische Union, 2024b) erhielt die EU-Kommission in einer akuten Krise umfangreiche neue Kompetenzen. Ausdrücklich gälte dies auch für die CRM-Versorgung. Allerdings müsste der Rat der EU den Notfallmodus zuvor ausdrücklich aktivieren und er wäre in der Regel auf sechs Monate begrenzt.

Eine *viertens* erweiterte Investitionskontrolle aus Drittstaaten macht die europäischen CRM-Wertschöpfungsketten im Krisenfall ebenfalls sicherer. Die zugrunde liegende Screening-Verordnung (EU) 2019/452 konzentriert sich jedoch auf eine nationale Mindestharmonisierung (Europäische Kommission, o. D. d). Auch Ungarn müsste z. B. Direktinvestitionen mit nennenswerter chinesischer Beteiligung prüfen; die EU selbst hätte kein Durchgriffsrecht. Daraus könnten lange Rechtsstreitigkeiten folgen, z. B. wenn in obigem Fall die ungarische Regierung untätig bliebe. Begrüßenswert erscheint dagegen, die chinesische Regierung auf Distanz zur europäischen Spitzenforschung zu bringen.

Die *fünfte* Initiative, über die G7+ Nachhaltigkeitsstandards für CRM-Wertschöpfungsketten zu etablieren, wird die Rohstoffversorgung der EU kurzfristig nicht verbessern. Langfristig könnte sie jedoch Billigimporte aus Ländern beenden, in denen Umwelt-, Sozial- und Governance-Vorkehrungen weniger Anwendung finden. Der Kampf gegen marktwidrige Praktiken empfiehlt sich schließlich im Zweifel über Antidumpingzölle statt per Mindestpreisen für Rohstoffeinfuhren. Beides verteuert den europäischen Konsum. Zölle bescheren der EU jedoch Einnahmen, während höhere Gewinnmargen dem Exportland zugutekämen.

Partnerschaften mit Drittländern

Bisher unterhält die EU Rohstoffabkommen mit Argentinien, Australien, Chile, Grönland, Kanada, Kasachstan, der Demokratischen Republik (DR) Kongo, Namibia, Norwegen, Ruanda, Sambia, Serbien, Südafrika, der Ukraine und Usbekistan. RESourceEU verweist auf 60 relevante Projekte – offenbar andere als die oben behandelten 60 strategischen – und auf höhere CRM-Einfuhren aus fünf Partnerländern. Mehr Ko-Finanzierungen verschiedener EU-Fonds und ein Werkzeugkasten sollen die Verbindungen wirksamer machen (S. 7). Die EU-Kommission betont daneben die Freihandels- und Investitionsabkommen der EU, hebt das jüngste Rohstoffabkommen mit Südafrika hervor sowie laufende Verhandlungen mit Brasilien. Mit allen Partnern will sie integrierte CRM-Wertschöpfungsketten erreichen, außerdem mit EU-Beitrittskandidaten und weiteren Nachbarstaaten. Sie stellt z. B. Subventionen über den Investitionsrahmen für den Westbalkan WBIF (Western Balkans Investment Framework) in Aussicht oder über den Pakt für den Mittelmeerraum (Pact for the Mediterranean). Des Weiteren begrüßt die EU den G20-Rahmen für kritische Mineralien (Critical Minerals Framework). Dieser soll die Kartierung geologischer Ressourcen voranbringen, Nachhaltigkeitsstandards verbessern und für mehr Investitionen in CRM-Wertschöpfungsketten sorgen. Auch die G7-Allianz für CRM (Critical Minerals Production Alliance) soll das weltweite Angebot diversifizieren und sichern (S. 16–17).

Beurteilung: Zu den EU-Rohstoffpartnern gehören pluralistische Demokratien wie Australien, Kanada und Norwegen, mit denen einige EU-Staaten bereits entlang der CRM-Wertschöpfungskette vielversprechend kooperieren (Kuhn, 2025). Welches Potenzial aber haben Vereinbarungen mit Ländern wie der DR Kongo oder deren Gegner Ruanda? Nur aus fünf Partnerländern meldet der Aktionsplan höhere CRM-Einfuhren. Haben die weiteren zehn Verträge bisher keine konkreten Ergebnisse erzielt? Speziell Grönlands territoriale Zukunft bleibt fragil und die gesamte geopolitische Entwicklung in der Arktis bleibt unsicher. Sind die Beispiele Südafrika und Brasilien, die der Aktionsplan hervorhebt, aussichtsreiche Partner? Beide kooperieren im BRICS+-Verbund mit China und Russland. Brasilien zeigte sich zudem wenig erfreut, dass die EU-Kommission nach jahrzehntelangen Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten weder Frankreich noch das Europäische Parlament von einem Freihandelsabkommen überzeugen konnte. Bahnt die EU-Kommission erfolgreich weitere Rohstoffabkommen an, z. B. mit Japan oder Malaysia? Schließlich existieren auch für die CRM-Vereinbarungen der EU zu viele komplexe und kleine Fördertöpfe. Über Horizont Europa sollen 2021 bis 2027 z. B. insgesamt 300 Mio. € in eine F&E-Partnerschaft mit Drittstaaten fließen (S. 7). Die Europäische Kommission (2025a) will erneut koordinieren – hier nun nationale und regionale F&E-Vorhaben für CRM. Dafür stellt sie maximal 90 Mio. € binnen sieben Jahren bereit.

Jenseits konkreter Rohstoffvereinbarungen hat die EU-Kommission zuletzt mehrere Freihandels- und Investitionsabkommen geschlossen – z. B. mit Indien. Ihre neue Kompromissbereitschaft stimmt optimistisch, auch wenn der Weg durch alle Gremien noch lang ist. Ebenfalls hilfreich erscheinen integrierte CRM-Wertschöpfungsketten mit dem Westbalkan per WBIF (2026). Er dient neben Rohstoffpartner Serbien der Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung Albaniens, Bosniens und Herzegowinas, des Kosovos, Nordmazedoniens sowie Montenegros. Zwischen 2009 und 2026 stehen insgesamt 5,7 Mrd. € bereit. Viel diffuser und längerfristig wirkt der Pakt für den Mittelmeerraum. Er soll die Zu-

Tabelle 1
(Geplante) RESourceEU-Maßnahmen für ein kurzfristiges China-Derisking bei kritischen Rohstoffen (CRM)

Wann?	(geplante) Maßnahme	Priorität?[1]
10.25	G7-Allianz für CRM fördert erste gemeinsame Projekte	●
12.25-12.26	EU unterstützt CRM-Projekte mit ≈ 3 Mrd. € aus diversen Quellen	●
Q1.26	EU-Kommission veröffentlicht Leitfaden für Umweltgenehmigungen im Bergbau	○
Q1.26	Pilotprojekt koordiniert nationale und EU-Lagerhaltung wiederaufbereiteter CRM	◑
Q1.26	Europäischen Plattform für Energie und Rohstoffe organisiert erste Vermittlungsrunden von Angebot und Nachfrage	●
Q2.26	EU-Kommission überarbeitet (= vereinfacht) Wasser-Rahmenrichtlinie	●
Q2.26	Europäisches Zentrum für kritische Rohstoffe arbeitet und	
	- kauft CRM für wichtige Sektoren wie Verteidigung	●
	- koordiniert nationale Politik und Unternehmen	○
	- erhält per EU-Gesetzgebung weitere Kompetenzen	◑
Q2.26	EU-Kommission schlägt vor, Export von Permanentmagneten und Abfallprodukten, die solche Magnete enthalten, einzuschränken	●
Q2.26	FDI Screening-Verordnung (über Direktinvestitionen von Drittstaaten in der EU) deckt auch strategische CRMA-Projekte ab	●
Q2.26	EU-Kommission sanktioniert chinesische CRM-Marktmanipulationen	◑
Frühjahr 2026	EU-Kommission sorgt dafür, dass mehr Aluminiumabfälle in der EU bleiben (später evtl. auch Kupfermüll)	●
05.26	Per Notfall- und Resilienzgesetz IMERA könnte die EU-Kommission zur Rohstoffsicherung umfangreich in den Markt eingreifen	◑
10.26	Lithium-Batterieabfälle und Schwarzmasse dürfen nur noch in OECD-Länder exportiert werden	●
Q4.26	EU-Kommission schlägt Gesetz für innovative Werkstoffe vor, um die CRM-Substitution zu fördern	◑
2026/2027	Horizont Europa	
	- gibt 593 Mio. € für mehr Substitution und Effizienz bei CRM	●
	- schließt chinesische bzw. dort kontrollierte Institutionen aus	●
noch offen	EU-Kommission koordiniert (≠ fusioniert) CRM-Hilfen der EU	○
noch offen	CRM-Finanzierungszentrum koordiniert strategische CRM-Projekte (neben CRM-Ausschuss und CRM-Zentrum)	○
noch offen	CRMA erhält weitere Recycling- und Kennzeichnungsvorgaben	◑
noch offen	CRMA-überwachte Großunternehmen werden verpflichtet, ihre Rohstoffquellen zu diversifizieren	●
noch offen	G7+ entwickelt für CRM-Wertschöpfungsketten ESG-, Diversifizierungs- und Resilienzstandards	○
noch offen	EU stärkt Anreize in europäischen Beschaffungsrichtlinien, CRM divers zu beziehen	◑
noch offen	G20 kartieren geologische Ressourcen und verbessern ESG	○
noch offen	EU subventioniert CRM-Vorhaben	
	- auf dem Westbalkan	●
	- im Mittelmeerraum, in der Golfregion und in Afrika südlich der Sahara	○
noch offen	EU schließt weitere Rohstoff- und Freihandelsabkommen	●

[1] Eigene Bewertung von ● „wirksam“ bis ○ „unwirksam“

Quelle: Europäische Kommission (2025f); eigene Darstellung.

sammenarbeit und Wirtschaftsbeziehungen aller (!) Anrainer vertiefen – darunter integrierte CRM-Lieferketten. Daneben steht er vielen weiteren Ländern offen, z. B. der Golfregion und weiten Teilen Afrikas südlich der Sahara. Erst ein Aktionsplan könnte ihn umsetzen (Europäische Kommission, 2025d). Nur eingeschränkt überzeugend erscheint es da, den G20-Rahmen für kritische Mineralien in RESourceEU aufzunehmen. Denn China, gegen dessen Marktdominanz sich der gesamte Aktionsplan richtet, gehört zur G20. Zudem bezeichnet sich der Rahmen selbst zurecht als „nicht-

bindende Blaupause“ (G20, 2025). Wesentlich zielführender könnte die G7-Allianz für CRM wirken: Im Juni 2025 entstand unter kanadischer Führung ein entsprechender Aktionsplan (Critical Minerals Action Plan, CMAP). Schon im Oktober 2025 folgten die ersten 26 Investitionsvorhaben (G7, 2025). In CRM-Verhandlungen mit den USA könnten die 27 EU-Staaten schließlich mehr erreichen, wenn sie der EU-Kommission das offizielle Verhandlungsmandat überließen. Am US-Rohstoffgipfel im Februar 2026 nahm sie zwar teil, die Regierung Trump zielte aber wie gewohnt auf bilaterale Abkommen mit den 54 Teilnehmerstaaten, darunter 13 EU-Mitglieder (U.S. Department of State, 2026).

Fazit und Ausblick

RESourceEU bezweckt ein kurzfristiges China-Derisking bei kritischen Rohstoffen (CRM). Die EU-Kommission will mit dem Aktionsplan die CRM-Bevorratung verbessern, strategische Rohstoffprojekte stärker und schneller fördern, das CRM-Recycling deutlich steigern, gegen Marktversagen und Wettbewerbsverzerrungen vorgehen sowie Partnerschaften mit Drittländern ausweiten. Tabelle 1 fasst wichtige Maßnahmen chronologisch zusammen und bewertet ihre Wirksamkeit. Besonders nützlich erscheinen mehr CRM-Lager, Projektsubventionen, Wiederverwertung und weltweite Abkommen. Weniger zielführend wirken zusätzliche Koordinierungsstellen der EU und ihre weiterhin kleinteiligen CRM-Beihilfen. Die EU-Kommission sollte die vielen Stabsfunktionen und Finanzlinien zu wenigen, transparenten und schlagkräftigen Einheiten verdichten. Die Subventionen könnten dadurch wirksam in konkrete Minen, Verarbeitungs- und Recyclinganlagen fernab von Chinas Einfluss fließen. Mittelfristig erscheint es bedenkenswert, neben nationalen staatlichen Bergbaugesellschaften wie z. B. Schwedens LKAB auch EU-Minen zu ermöglichen und das Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission bei Rohstoffthemen deutlich zu stärken – allein, um der bilateralen Verhandlungsstrategie der US-Regierung zu begegnen.

Literatur

Carrara, S., Baldassarre, B., Jakimów, M., Kuzov, T., Mc Govern, L., Nohl, L., Ierides, M. & Christou, M. (2025). *Deep dive on critical raw materials for wind turbines in the EU*. Black, C. (Hrsg.). Publications Office of the European Union.

Europäische Kommission. (2023). *Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 – Final Report*. (Die nächste Studie erscheint 2026.)

Europäische Kommission. (2025a, 28. April). *Horizon Europe. EU Co-funded Partnership on raw materials for the green and digital transition* (last update).

Europäische Kommission. (2025b, 9. Juli). *EU stockpiling strategy: Boosting the EU's material preparedness for crises*. COM(2025) 528 final.

Europäische Kommission. (2025c, 16. Juli). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für Wettbewerbsfähigkeit (ECF)*. COM(2025) 555 final.

Europäische Kommission. (2025d, 16. Oktober). *Pakt für den Mittelmeerraum: mehr Arbeitsplätze, Energie und Sicherheit* [Presseartikel].

Europäische Kommission. (2025e, 4. November). *Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal*. SWD(2025) 850 final.

Europäische Kommission. (2025f, 3. Dezember). *RESourceEU Action Plan. Accelerating our critical raw materials strategy to adapt to a new reality*. COM(2025) 945 final.

Europäische Kommission. (2025g, 3. Dezember). *Neue Maßnahmen zur Sicherung der Rohstoffversorgung und zur Stärkung der wirtschaftlichen Sicherheit der EU* [Presseartikel].

Europäische Kommission. (o. D. a). *REPower – 3 years on*.

Europäische Kommission. (o. D. b). *EDF. Developing tomorrow's defence capabilities*.

Europäische Kommission. (o. D. c). *Important Projects of Common European Interest (IPCEI)*.

Europäische Kommission. (o. D. d). *Investment Screening*.

Europäische Union. (2024a, 3. Mai). Verordnung (EU) 2024/1252 vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen.

Europäische Union. (2024b, 8. November). Verordnung (EU) 2024/2747 vom 9. Oktober 2024 zur Schaffung eines Rahmens von Maßnahmen für einen Binnenmarkt-Notfall und die Resilienz des Binnenmarkts.

Europäischer Rechnungshof. (2026). *Kritische Rohstoffe für die Energiewende: Keine solide Strategie vorhanden.* Sonderbericht 04/2026. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Gholz, E. & Hughes, L. (2021). Market Structure and Economic Sanctions: The 2010 Rare Earth Elements Episode as a Pathway Case of Market Adjustment. *Review of International Political Economy*, *28*(3), 611–634.

G7. (2025, 31. Oktober). *Canada unlocks 26 new investments and partnerships with 9 allied countries to secure critical minerals supply chains*.

G20. (2025, 23. November). *G20 South Africa Summit: Leaders' Declaration*.

IEA – International Energy Agency. (2025, Mai). *Global Critical Minerals Outlook 2025*.

Kuhn, B. (2024). Kritische Rohstoffe: Wie die EU ihre China-Abhängigkeit senken will. *Wirtschaftsdienst*, *104*(7), 490–496.

Kuhn, B. (2025). Strategische Rohstoffe in der EU: Was bringen die Partnerschaften mit Drittländern? *Wirtschaftsdienst*, *105*(7), 505–511.

Rat der EU. (2025a, 27. Mai). Council Regulation (EU) 2025/1106 establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument.

Rat der EU. (2025b, 23. Juni). *Programm für die europäische Verteidigungsindustrie: Rat bereit für die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament* [Pressemitteilung].

The Economist. (2025, 10. Mai). *State of flux*.

U.S. Department of State (2026, 4. Februar). *Critical Minerals Ministerial* [Fact Sheet].

WBIF. (2026). *The Western Balkans Investment Framework (WBIF)*.

Title: ***Will the RESourceEU Action Plan soon reduce Europe's China risk for critical raw materials?***

Abstract: *RESourceEU intends to rapidly de-risk from Chinese critical raw materials (CRM). Via the action plan, the EU Commission wants to improve CRM-stockpiling, promote strategic CRM-projects, significantly increase CRM-recycling, fight market failure as well as distorted competition and expand partnerships with third countries. More stockpiling, project subsidies, recycling and global agreements seem particularly useful. Additional EU coordination and ongoing small-scale CRM-subsidies appear less effective.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0092

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 385-390
JEL: R21, R31, D31

Francisco Amaral, Gereon Staratschek, Jonas Zdrzalek, Steffen Zetzmann

Wenn Preise den Einkommen davonlaufen: Zugang zu Wohneigentum in Deutschland

Seit den 2000er Jahren steigen die Immobilienpreise in Deutschland schneller als die Einkommen privater Haushalte – mit deutlichen Auswirkungen auf die Erschwinglichkeit von Wohneigentum. Obwohl im gleichen Zeitraum niedrige Zinsen die laufende monatliche Belastung aus der Bedienung von Hypothekendarlehen abgefedert haben, blieb das Problem des Markteintritts ungelöst: Die zentrale Hürde hat sich hin zu Eigenkapitalanforderungen und Erwerbsnebenkosten verschoben. Hierdurch hängt der Zugang zu Wohneigentum zunehmend von bereits vorhandenem Vermögen ab. Regionale Evidenz zeigt, dass sich dieser nationale Trend räumlich sehr unterschiedlich entfaltet, weil Preise, Einkommen, Finanzierungsbedingungen und Erwerbsnebenkosten zwischen den Kreisen stark variieren. Politische Maßnahmen, die sich nur auf monatliche Finanzierungslasten konzentrieren, verfehlen daher das zentrale Problem – die Belastung für Haushalte ohne Vermögen.

Der Zugang zu Wohneigentum in Deutschland ist seit den 2010er Jahren schwieriger geworden. Dies liegt jedoch nicht primär an der Belastung durch Hypothekarkredite, sondern daran, dass die Schwelle für den Markteintritt, d. h. die Kosten, die in der Regel nicht von Kreditinstituten übernommen werden, deutlich gestiegen sind (Amaral et al., 2025). Darin liegt das zentrale Paradox der gegenwärtigen Erschwinglichkeitsdebatte. Während in der öffentlichen Diskussion Erschwinglichkeit häufig daran gemessen wird, ob private Haushalte die monatliche Hypothekenrate nach dem Erwerb tragen können, beginnt das entscheidende Hindernis für einen wachsenden Teil der Haushalte bereits früher: Sie können das für den Markteintritt erforderliche Eigenkapital und die Erwerbsnebenkosten gar nicht erst aufbringen.

Von monatlichen Hypothekenkosten zu Eintrittsbarrieren

Der Grund hierfür ist einfach. Seit den 2000er Jahren sind die Immobilienpreise schneller gestiegen als die Haushaltseinkommen. Sinkende Zinsen haben die laufende monatliche Belastung aus der Bedienung von Hypothekendarlehen teilweise abgefedert, die Vermögenshürde beim Erwerb aber nicht beseitigt. Dadurch hängt der Zugang zu Wohneigentum zunehmend davon ab, ob Haushalte bereits über Ersparnisse, familiäre Unterstützung oder andere Formen von Vermögen verfügen. Ein weiterer wichtiger Faktor der Wohneigentumserschwinglichkeit ergibt sich aus der regionalen Divergenz der Immobilienmärkte. Während die Eintrittshürde in manchen Regionen zwar hoch, aber noch bewältigbar ist, ist sie in anderen Regionen so stark gestiegen, dass der Eintritt in selbstgenutztes Wohneigentum für Haushalte ohne erhebliche Vermögensausstattung faktisch außer Reichweite gerät. Heute benötigt ein durchschnittlicher

Francisco Amaral, **PhD**, ist Assistant Professor of Finance an der Universität Zürich und am Swiss Finance Institute.

Gereon Staratschek ist Research Assistant am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Dr. Jonas Zdrzalek ist Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Steffen Zetzmann ist Doctoral Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft und PhD Candidate an der Universität Mannheim.

© 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.

Haushalt für den Erwerb einer Eigentumswohnung rund 14 Jahre, um das erforderliche Eigenkapital anzusparen, also ungefähr doppelt so lange wie in den 1980er Jahren (Amaral et al., 2025).

Der langfristige Wandel: Wenn Preise den Einkommen davonlaufen

Der langfristige Wandel der Erschwinglichkeit besteht nicht einfach darin, dass Wohnimmobilien teurer geworden sind. Die entscheidende Entwicklung ist vielmehr, dass die Preise stärker gestiegen sind als die Haushaltseinkommen. Solange sich beide Größen in etwa parallel bewegen, müssen höhere Preise nicht zwangsläufig zu deutlich schlechterer Erschwinglichkeit führen, weil die Rückzahlungsfähigkeit der Haushalte zugleich steigt. Entkoppeln sich die Preise jedoch von den Einkommen, nimmt die Belastung beim Markteintritt automatisch zu. Haushalte sehen sich hierbei zwei verschiedenen Arten von Belastung gegenüber: Um die Immobilie zu finanzieren, muss ein Kredit aufgenommen werden, der in monatlichen Ratenzahlungen zurückgezahlt wird. Zusätzlich muss ein Teil des Hauspreises sowie die Erwerbsnebenkosten aus bestehendem Vermögen beglichen werden.

Deshalb muss Erschwinglichkeit entlang zweier Dimensionen betrachtet werden. Korrespondierend zur ersten Art der Belastung ist die monatliche Hypothekenbelastung, nachdem ein Haushalt bereits Wohneigentum erworben hat. Die andere Belastung ist die anfängliche Eigenkapitalanforderung, also jener Teil des Kaufpreises, der nicht fremdfinanziert wird, zuzüglich Steuern und Erwerbsnebenkosten, die beim Kauf fällig werden. Die Langfristevidenz basiert auf historischen transaktionsbasierten Daten des German Real Estate Index (GREIX) in Verbindung mit Finanzierungs- und Einkommensreihen; der nachfolgend diskutierte regionale Vergleich beruht auf kreisbezogenen Angebotspreisdaten mit bundesweiter Abdeckung. Beide weisen auf denselben zugrunde liegenden Mechanismus hin.

Der Fall von Eigentumswohnungen verdeutlicht die Entwicklung beider Belastungsarten. Die Hypothekenbelastung für den Kauf einer typischen Wohnung lag 1980 bei rund 22 % des jährlichen verfügbaren Haushaltseinkommens (Durchschnitt auf Kreisebene). Bis 2005 sank sie auf etwa 18 %, bevor sie bis 2024 wieder auf 25 % anstieg. Dieser Anstieg ist bedeutsam, entspricht aber nicht jener Art langfristiger Explosion, die für sich genommen das Ausmaß des heutigen Erschwinglichkeitsproblems erklären könnte. Der Grund hierfür liegt darin, dass niedrigere Zinsen einen erheblichen Teil des Drucks kompensierten, der von steigenden Kaufpreisen ausging. Für Haushalte, denen der Markteintritt gelang, dämpften die Finanzierungsbedingungen somit die Wirkung des Preisauftriebs auf die monatliche Belastung.

Beim Eigenkapital hingegen zeigt sich ein anderes Bild. Für Eigentumswohnungen lag die anfängliche Eigenkapitalbelastung bis etwa 2008 bei rund 1,7 bis 1,8 Jahreshaushaltseinkommen. Danach stieg sie stark an, erreichte 2022 3,8 Jahreseinkommen und lag 2024 immer noch bei 3,2 Jahreseinkommen. Dies ist die folgenreichere langfristige Verschiebung. Wenn die Preise schneller steigen als die Einkommen, wächst der beim Markteintritt erforderliche Betrag deutlich stärker als die monatliche Belastung. Der Teil des Hauspreises, der nicht von Kreditinstituten übernommen wird, wächst. Zugleich wachsen die Erwerbsnebenkosten wie insbesondere die Grunderwerbsteuer proportional zu den Hauspreisen mit. Können niedrige Zinsen die Bedienung eines Darlehens noch erleichtern, haben sie hingegen keinen Einfluss auf das Eigenkapital, das erforderlich ist, um das Darlehen überhaupt zu erhalten.

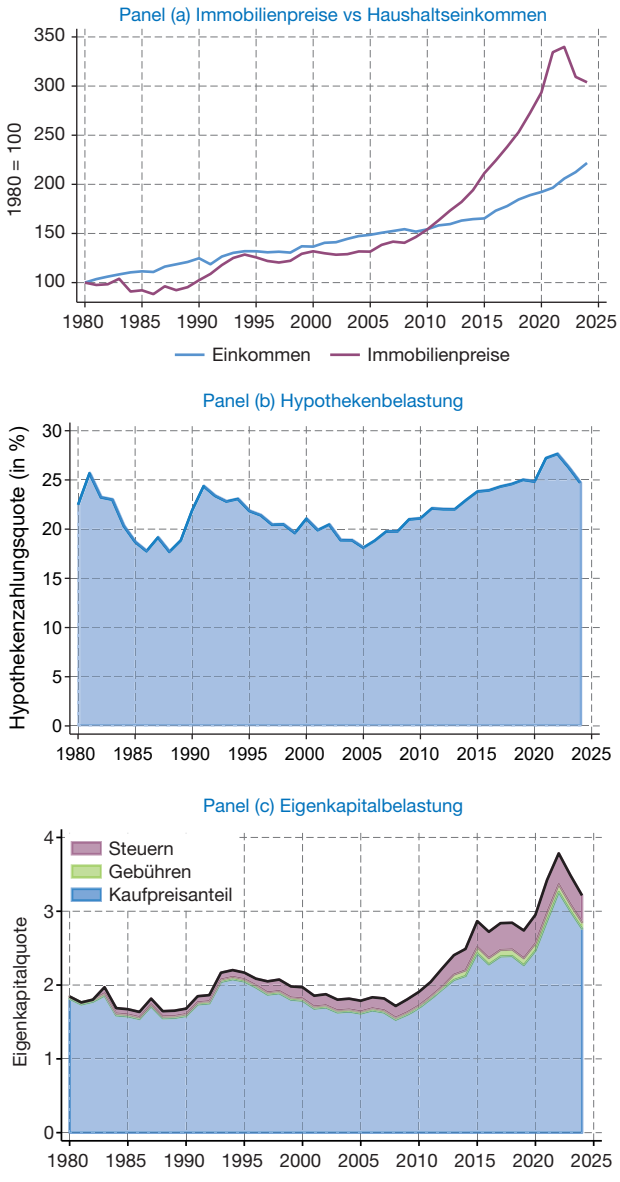
Abbildung 1 veranschaulicht diese Entwicklung. Hypotheken- und Eigenkapitalbelastung entwickeln sich nicht länger gemeinsam, sobald die Preise beginnen, den Einkommen davonzulaufen. Bei Einfamilienhäusern zeigt sich im Grundsatz dasselbe Muster, wenn auch auf höherem Niveau.

Noch deutlicher wird der Wandel, wenn man sich die Zeit anschaut, die ein Durchschnittshaushalt benötigt, um das erforderliche Eigenkapital anzusparen. Bei einer Sparquote von 20 % benötigte ein durchschnittlicher Haushalt hierfür in den Jahren 1980 bis 1990 rund 6,8 Jahre; bei Käufen in den Jahren 2015 bis 2024 waren es bereits 13,9 Jahre (Amaral et al., 2025). Zeitlich betrachtet hat sich die Hürde damit ungefähr verdoppelt. Da diese Werte stark von den jeweiligen örtlichen Preisen, Einkommen und Steuerregelungen abhängen, schwanken diese Werte jedoch regional stark. Sobald der Markteintritt also zur zentralen Hürde wird, stellt sich nicht mehr nur die Frage, wann der Zugang schwieriger wurde, sondern auch, wo dies besonders stark der Fall ist.

Die regionale Dimension: Das Problem ist räumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt

Sobald Eigenkapital beim Markteintritt zur zentralen Hürde wird, gewinnen regionale Unterschiede erheblich an Bedeutung. Der Anstieg der Eintrittskosten trifft die Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich. Preise, Einkommen und Erwerbsnebenkosten weisen eine starke regionale Varianz auf. Diese Unterschiede bestimmen darüber, wo der Zugang zu Wohneigentum lokal erreichbar bleibt

Abbildung 1
Entwicklung der Wohneigentumserschwinglichkeit für Eigentumswohnungen



Die Abbildung zeigt die langfristige Entwicklung der Wohneigentumserschwinglichkeit für Eigentumswohnungen. Panel (a) zeigt die Entwicklung von Immobilienpreisen und verfügbarem Haushaltseinkommen. Panel (b) die Hypothekenbelastung. Die Hypothekenbelastung misst den Anteil des jährlich verfügbaren Haushaltseinkommens, der für Zins- und Tilgungskosten aufgewendet wird. Panel (c) zeigt die Eigenkapitalbelastung. Die Eigenkapitalbelastung misst den beim Erwerb unmittelbar erforderlichen Eigenkapitalbedarf – also den nicht fremdfinanzierten Kaufpreisanteil sowie Steuern und Erwerbsnebenkosten – relativ zum jährlich verfügbaren Haushaltseinkommen. Die Langfristevidenz basiert auf transaktionsbasierten GREIX-Daten in Verbindung mit Finanzierungs- und Einkommensreihen für den Zeitraum 1980 bis 2024.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Bundesbank (o. D.), DESTATIS, EUROPACE, GREIX, Interhyp Gruppe, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Landesrechtliche Regelungen vdp, Boysen-Hogrefe et al. (2017), EMF (2010), Voigtländer (2016).

und wo er für den Durchschnittshaushalt vor Ort nahezu unerreichbar wird.

Abbildung 2 macht diese räumliche Struktur sichtbar, indem sie zeigt, wie viele Jahre ein durchschnittlicher Haushalt sparen muss, um den gesamten Eigenkapitalbedarf beim Kauf zu decken. Die Karte beruht auf einer einfachen, aber aussagekräftigen Kennziffer: Wie lange dauert der Eintritt in selbstgenutztes Wohneigentum, wenn Haushalte die erforderlichen Mittel aus dem laufenden Einkommen ansparen müssen? Über alle deutschen Kreise hinweg beträgt die Median-Sparzeit 9,37 Jahre (Amaral et al., 2026). Hinter diesem nationalen Median verbirgt sich jedoch eine enorme räumliche Spannweite – von lediglich 3,79 Jahren im Kyffhäuserkreis bis hin zu 27,55 Jahren im Landkreis Starnberg.[1] Besonders hohe Belastungen konzentrieren sich in teuren Wachstumsregionen wie Starnberg, Miesbach, dem Landkreis München und der Stadt München. Die Karte zeigt damit mehr als bloße regionale Unterschiede. Sie macht sichtbar, dass das nationale Erschwinglichkeitsproblem ähnlich wie die jüngsten Preisanstiege geografisch ungleich verteilt ist. Unsere Karte identifiziert hierbei jene Regionen, wo sich hohe Preise am weitesten von den lokalen Einkommen entfernt haben.

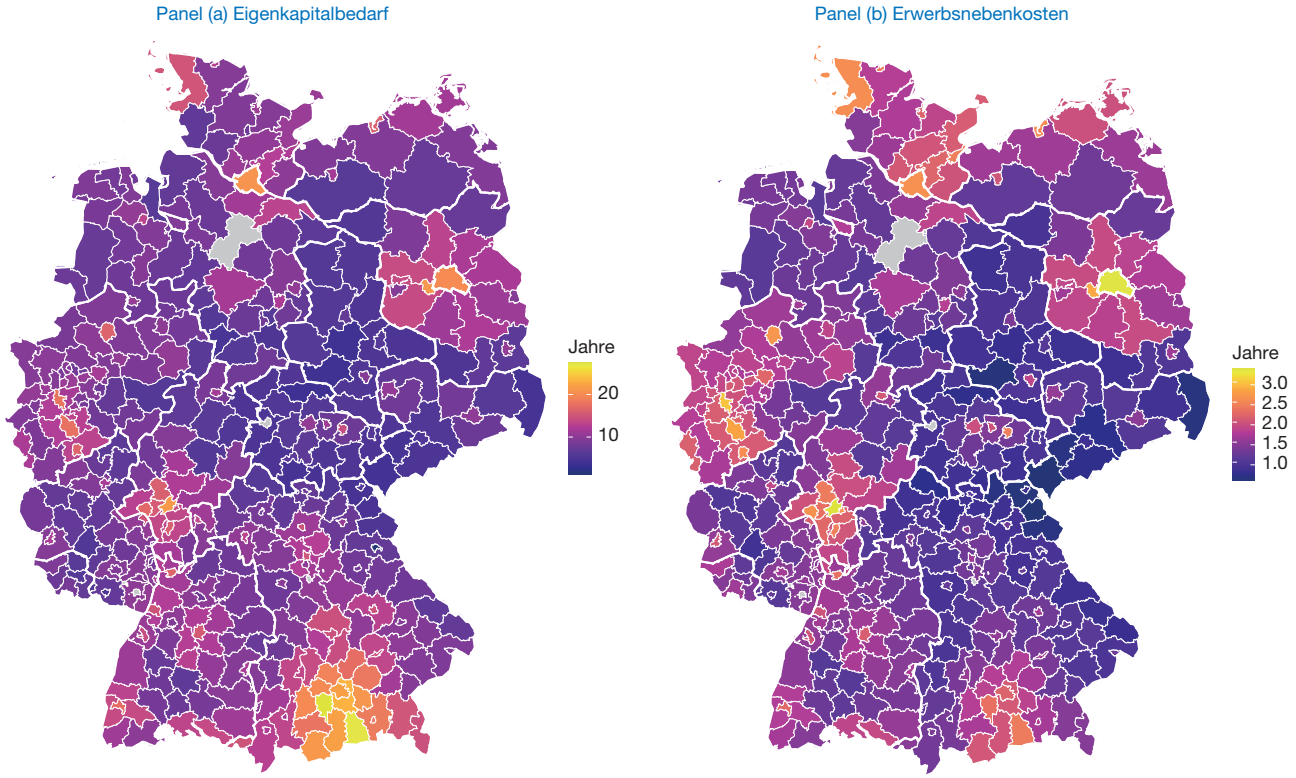
Diese räumliche Variation spiegelt das Zusammenwirken von vier Faktoren wider: das lokale Preisniveau, das lokale Haushaltseinkommen, die Finanzierungsbedingungen und die Erwerbsnebenkosten. Die Auswirkungen dieser Faktoren unterscheiden sich stark voneinander, je nachdem, welche Erschwinglichkeitsdimension man betrachtet. Die Eigenkapitalbelastung wird vor allem durch das Verhältnis von Preisen zu Einkommen bestimmt. Wo die Preise im Verhältnis zu den lokalen Einkommen besonders hoch sind, steigt die Eintrittshürde stark an, selbst dann, wenn sich die Finanzierungsbedingungen nicht drastisch von denen anderer Regionen unterscheiden. In diesem Sinne ist die Geografie der gesamten Eigenkapitalbelastung in erster Linie eine Geografie der Immobilienpreise relativ zu den Einkommen.

Einen besonderen Teil der Eigenkapitalbelastung bildet die Belastung durch Erwerbsnebenkosten. Diese bildet einen Teil der Eintrittshürde, der durch einmalige Kosten beim Kauf entsteht, insbesondere durch die Grunderwerbsteuer sowie Notar- und Grundbuchkosten. Die Kosten für sich sind bereits erheblich: Über alle Kreise hinweg

1 Die Langfristanalyse basiert auf transaktionsbasierten GREIX-Daten für die im Datensatz abgedeckten Städte und Eigentumswohnungen, während der regionale Vergleich auf kreisbezogenen Angebotspreisdaten mit bundesweiter Abdeckung und einem kombinierten Indikator über Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser beruht; die Kennziffern sind daher inhaltlich verwandt, aber nicht direkt identisch.

Abbildung 2

Erforderliche Ansparzeit für das nötige Eigenkapital zum Erwerb von Wohneigentum



Die Abbildung zeigt die Zahl der Jahre, die ein repräsentativer Haushalt mit einer Sparquote von 20 % sparen müsste, um Wohneigentum zu erwerben. Panel (a) bezieht sich auf den gesamten Eigenkapitalbedarf beim Erwerb. Panel (b) bezieht sich ausschließlich auf die Erwerbsnebenkosten, also auf Grunderwerbsteuer sowie Notar- und Grundbuchkosten. Die kreisbezogenen Werte beruhen in beiden Panels auf einem kombinierten Indikator über Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser, gewichtet mit dem jeweiligen lokalen Angebotsanteil der beiden Segmente, und werden als Durchschnitt über den Zeitraum 2015 bis 2024 ausgewiesen. Grau markierte Kreise weisen unzureichende Datenverfügbarkeit auf.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Bundesbank (o. D.), DESTATIS, EUROPACE, GREIX, Interhyp Gruppe, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Landesrechtliche Regelungen vdp, Boysen-Hogrefe et al. (2017), EMF (2010), Voigtländer (2016).

beträgt die mediane Sparzeit allein für diese Erwerbsnebenkosten 1,46 Jahre. Darüber hinaus zeigt die räumliche Verteilung dieser Kennziffer, wo Steuern und Gebühren das Erschwinglichkeitsproblem zusätzlich zum lokalen Preisniveau besonders verschärfen. Hochpreisige Regionen in Ländern mit hohen Grunderwerbsteuersätzen wie Frankfurt am Main (3,41 Jahre), Berlin (3,39 Jahre) und Düsseldorf (3,07 Jahre)[2] weisen die höchste Sparzeit für die reinen Erwerbsnebenkosten auf. Diese Fälle stehen daher nicht bloß für teure Märkte, sondern insbesondere für Märkte, in denen transaktionsbezogene Abgaben den Markteintritt zusätzlich erschweren.

2 Diese Regionen liegen in den Bundesländern Hessen, Berlin und Nordrhein-Westfalen mit jeweiligen Grunderwerbsteuersätzen von 6,0 %, 6,0 % und 6,5 % zum Ende des Beobachtungszeitraums im Jahr 2024.

Diese Unterscheidung ist sowohl für die wissenschaftliche Interpretation als auch für die Politik relevant. Hohe gesamte Eigenkapitalbelastungen zeigen an, wo Haushalte durch das Zusammenwirken von Immobilienpreisen und Einkommen aus dem Markt gedrängt werden. Hohe Belastungen durch Erwerbsnebenkosten zeigen, wo diese Eintrittsbarriere durch die öffentliche Hand besonders verstärkt wird. Haushalte mit ähnlichen Einkommen können daher sehr unterschiedliche Chancen auf den Eintritt in Wohneigentum haben – nicht nur, weil Wohnimmobilien an einem Ort teurer sind als an einem anderen, sondern auch, weil die institutionellen Eintrittskosten räumlich variieren.

Die regionale Evidenz verschärft damit das nationale Argument. Sobald die zentrale Hürde nicht mehr die laufende monatliche Bedienung eines Darlehens ist, sondern

der Eintritt in den Markt selbst, wird der Standort zu einem Teil des Erschwinglichkeitsproblems. Die Frage nach dem Zugang zu Wohneigentum wird damit zunehmend zu einer Frage von Vermögen und regional ungleich verteilten Markteintrittsbarrieren.

Synthese: Warum der Zugang zu Wohneigentum heute stärker von Vermögen und Standort abhängt

Die zeitliche und die räumliche Dimension erzählen gemeinsam eine kohärente Geschichte. Über die Zeit hinweg hat die Entwicklung von Preisen und Einkommen die relativen Kosten des Eintritts in Wohneigentum erhöht. Räumlich bestimmen Unterschiede in lokalen Preisen, Einkommen und Erwerbsnebenkosten darüber, wie stark sich diese nationale Entwicklung vor Ort ausprägt. Während wir auf nationaler Ebene einen langfristigen Anstieg der Eintrittskosten beobachten, entscheiden regionale Unterschiede bei Preisen, Einkommen und Erwerbsnebenkosten darüber, wie stark diese Geschichte vor Ort durchschlägt.

Wo die Eintrittshürde stark ansteigt, ist vorhandenes Vermögen heute wichtiger als früher. Haushalte mit geerbtem Vermögen oder familiärer Unterstützung können eine höhere Eintrittsschwelle überwinden, selbst wenn diese weit über dem liegt, was in einem vertretbaren Zeitraum aus laufendem Einkommen angespart werden kann. Haushalte ohne derartige Unterstützung haben hingegen selbst dann noch Schwierigkeiten beim Immobilienerwerb, wenn sie die monatliche Hypothekenrate grundsätzlich tragen könnten. Die Trennlinie beim Zugang zu Wohneigentum verschiebt sich damit weg von der laufenden Schuldendienstfähigkeit hin zu der Verfügbarkeit von Vermögen.

Durch dieselbe Entwicklung gewinnt der Standort des Immobilienkaufs an Bedeutung. Wenn die entscheidende Hürde der Betrag ist, der zum Zeitpunkt der Transaktion aufgebracht werden muss, werden lokale Preis-Einkommens-Verhältnisse und lokale Erwerbsnebenkosten für den Immobilienkauf ausschlaggebend. Dem Einkommen nach vergleichbare Haushalte können daher sehr unterschiedliche Chancen auf den Eintritt in selbstgenutztes Wohneigentum haben – je nachdem, wo sie leben oder wo sie kaufen möchten. Der Ort bestimmt, wie hart die nationale Verschiebung hin zur Erschwinglichkeit beim Markteintritt lokal ausfällt.

Die verteilungspolitischen Implikationen sind erheblich. In Deutschland bleibt selbstgenutztes Wohneigentum ein zentraler Kanal langfristiger Vermögensbildung. Wenn der Zugang zu Wohneigentum stärker von vorhandenem Vermögen abhängt, wird damit auch der Zugang zu künftiger Vermögensbildung ungleicher. Haushalte, denen der Eintritt in selbstgenutztes Wohneigentum gelingt, profitieren von Wertsteigerungen und Vermögensaufbau, während Haushalte, denen dies nicht gelingt, von diesem Prozess ausgeschlossen bleiben. In diesem Sinne geht es beim Erschwinglichkeitsproblem nicht nur um Wohnkosten. Es verstärkt zugleich die intergenerationale Ungleichheit, wenn die Fähigkeit zu kaufen zunehmend von Ressourcen abhängt, die bereits in der Vergangenheit aufgebaut wurden.

Politische Implikationen: Fokus auf Eintrittskosten

Wenn sich die zentrale Hürde von der laufenden monatlichen Bedienung hin zum Markteintritt verschoben hat, dann verfehlen Maßnahmen, die allein auf die Senkung monatlicher Finanzierungslasten zielen, das zentrale Problem vermögensschwacher Haushalte. Niedrigere Kreditkosten helfen insbesondere jenen vermögenden Haushalten, die bereits kurz vor einem Kauf stehen. Gerade für die Haushalte, die die anfänglichen Mittel beim Erwerb nicht aufbringen können, bewirken sie jedoch wenig.

Einmalige Erwerbsnebenkosten sind hingegen ein direkterer politischer Hebel, der sich im Gegensatz zu lokalen Preisniveaus auch kurzfristig bewegen lässt. Im Median entsprechen allein die Erwerbsnebenkosten 1,46 Jahren Sparzeit. Grunderwerbsteuer, Notar- und Grundbuchkosten sind damit ein signifikanter Teil der effektiven Eintrittsbarriere in Wohneigentum. Ihre Bedeutung wird dort besonders sichtbar, wo Unterschiede bei den Grunderwerbsteuersätzen zwischen den Bundesländern die Belastung durch Erwerbsnebenkosten deutlich über den Median treiben.

Eine zielorientierte politische Reaktion sollte daher darauf abzielen, die Eintrittskosten für selbstnutzende Ersterwerber zu senken. Die regionale Evidenz verdeutlicht die Relevanz dieser Dimension. Lokale Preisniveaus lassen sich kurzfristig nur schwer beeinflussen. Transaktionsbezogene Abgaben sind hingegen direkte Ergebnisse politischer Entscheidungen und erhöhen die Hürde beim Kauf unmittelbar. Gezielte Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer oder bei Notar- und Grundbuchkosten würden zwar weder die tiefere Divergenz von Preisen und Einkommen beseitigen noch die regionalen Unterschiede aufheben, sie würden aber jene politisch am ehesten beeinflussbare Hürde adressieren, die vermögensschwache Haushalte besonders trifft: die einmalige Barriere beim Immobilienerwerb.

Das deutsche Erschwinglichkeitsproblem beim Immobilienerwerb lässt sich daher nicht treffend allein als Problem des laufenden Schuldendienstes beschreiben. Es ist zunehmend ein Problem der Divergenz von Preisen und

Einkommen, des erforderlichen Eigenkapitals und regionaler Ungleichheit. Infolgedessen hängt der Zugang zu Wohneigentum immer stärker von bereits vorhandenem Vermögen und vom Standort ab.

Literatur

Amaral, F., Dohmen, M., Schularick, M. & Zdrzalek, J. (2023). German real estate index (GREIX). *ECONtribute Discussion Paper*, Nr. 231. ECONtribute.

Amaral, F., Staratschek, G., Zdrzalek, J. & Zetzmann, S. (2025). (H)ausgeträumt: Eigenkapital als Hindernis zum Eigenheim. *Kiel Policy Brief*, Nr. 200. Kiel Institute for the World Economy.

Amaral, F., Staratschek, G., Zdrzalek, J. & Zetzmann, S. (2025). Beyond interest rates: Upfront costs and housing affordability in Germany. *Kiel Working Paper*, Nr. 2307. Kiel Institute for the World Economy.

Amaral, F., Staratschek, G., Zdrzalek, J. & Zetzmann, S. (2026). (H)ausquartiert: Regionale Unterschiede beim Zugang zu Wohneigentum. *Kiel Policy Brief*, Nr. 210. Kiel Institute for the World Economy.

Boysen-Hogrefe, J., Scherf, W., Dresselhaus, C., Schäfer, T., Petkova, K., Weichenrieder, A. J., Holznagel, R., Lemmer, J., Krause, M. & Potrafke, N. (2017). Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?. *ifo Schnelldienst, 70*(21), 3-24.

Bundesbank. (o. D.). MFI-Zinsstatistik.

EMF – European Mortgage Federation. (2010). 2010 EMF Study on the Cost of Housing in Europe.

Voigtländer, M. (2016). A high financial burden for German home buyers. *IW-Kurzberichte 72*.

Title: ***When house prices outpace incomes: Access to home ownership in Germany***

Abstract: *Since the 2000s, house prices in Germany have outpaced household incomes, with significant consequences for housing affordability. While low interest rates have partly offset the monthly burden of mortgage servicing, they have not reduced the growing barrier to market entry. The central obstacle to homeownership has therefore shifted from recurring mortgage payments to upfront cash requirements. As a result, access to homeownership depends increasingly on pre-existing wealth. Regional evidence further shows that this national trend is highly uneven across space, reflecting substantial variation in local prices, incomes, financing conditions, and acquisition costs. For many households, especially those without substantial savings or family support, the challenge is no longer primarily whether they can service a mortgage, but whether they can enter the market at all. Policies aimed only at lowering monthly financing costs therefore miss the main constraint facing wealth-poor households. Measures that reduce one-time entry costs would address the more policy-relevant dimension of today's affordability problem.*

DOI: 10.2478/wd-2026-0093

Wirtschaftsdienst, 2026, 106(5), 391-392
JEL: E31, Q43

Konjunkturschlaglicht

Wirtschaftliche Folgen des Irankriegs

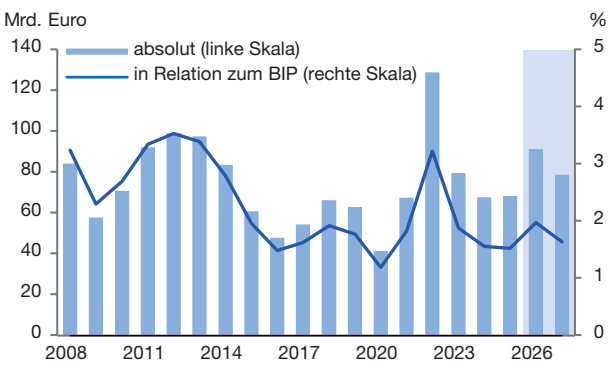
Der Irankrieg hat massive Auswirkungen auf die weltweite Versorgung mit fossiler Energie, da in der Golfregion rund ein Drittel der weltweiten Ölförderung und mehr als 20 % der globalen Flüssiggasproduktion konzentriert ist und die für den Export zentrale Transportroute durch die Straße von Hormus weitgehend blockiert ist. Alternative Transportwege stehen nur begrenzt zur Verfügung, und die Erhöhung der Produktion anderswo ist aufgrund zumeist voll ausgelasteter Förderkapazitäten kurzfristig kaum möglich. Im Ergebnis sank das weltweite Rohölangebot im März nach Angaben der Internationalen Energieagentur (IEA) um knapp 10 %. Die blockierten Flüssiggasmengen entsprechen rund 3 % des weltweiten Erdgasbedarfs. Direkt betroffen von den fehlenden Lieferungen aus den Golfländern sind insbesondere asiatische Länder, in die rund 80 % der Exporte aus der Region gingen. Für Europa ist die Bedeutung der Golfländer nicht zuletzt bei Diesel und Kerosin erheblich, da aus diesen Ländern vor dem Krieg ein Großteil des Importbedarfs gedeckt wurde.

Vor diesem Hintergrund ist der Preis für Rohöl der Sorte Brent stark gestiegen. In der Spitze lag er Ende März bei 118 US-$, ausgehend von Werten um 70 US-$ im Februar. Angesichts der historischen Dimension des Angebotsschocks kann die Preisreaktion am Weltmarkt durchaus als moderat eingestuft werden, wurden doch die bisherigen Höchststände aus den Jahren 2012 und 2022 nicht übertroffen, und in realer Rechnung (bereinigt um den allgemeinen Preisanstieg) sogar deutlich unterschritten. Preisdämpfend dürfte gewirkt haben, dass sich der Ölmarkt bei Ausbruch des Kriegs in einer Phase der strukturellen Überversorgung befand und die Lagerbestände historisch hoch waren. Außerdem wird offenbar mit einem raschen Ende der Blockade gerechnet, was sich daran ablesen lässt, dass der Preis für Öl zur späteren Lieferung deutlich unter dem für zeitnahe Lieferungen liegt.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Frühjahrsprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026) auf der Basis von Terminmarktnotierungen deutlich höhere Preise für Rohöl und Erdgas unterstellt als in der vorherigen Prognose vom Herbst 2025: Die Rohölpreise betrügen demzufolge durchschnittlich 91 US-$/Barrel im Jahr 2026 (Herbstprognose 2025: 65 US-$/Barrel) und 80 US-$/Barrel im Jahr 2027 (66 US-$/Barrel), die Gaspreise 54 €/MWh (32 €/MWh) bzw. 46 €/MWh (29 €/MWh). Entsprechend würde sich der Nettoimportwert Deutschlands für Erdgas, Erdöl und Mineralölerzeugnisse als Maß für den Kaufkraftentzug der deutschen Volkswirtschaft von 1,5 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2025 auf 2,0 % (2026) bzw. 1,6 % (2027) erhöhen (Abbildung 1). Gegenüber der Herbstprognose bedeutet dies einen Anstieg um 0,7 Prozentpunkte bzw. 0,4 Prozentpunkte. Dieser Kaufkraftverlust liegt zwar innerhalb einer im historischen Vergleich bereits häufiger aufgetretenen Bandbreite. Allerdings waren Rohstoffpreisanstiege in der Vergangenheit häufig auch einer lebhaften Weltkonjunktur und damit verbundener erhöhter Nachfrage nach Rohstoffen geschuldet (Kilian, 2009; Baumeister & Hamilton, 2019). Bei Preisanstiegen aufgrund einer angebotsbedingten Verknappung von Rohstoffen wie derzeit wird die realwirtschaftliche Aktivität in rohstoffimportierenden Ländern jedoch belastet.

In der Frühjahrsprognose der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose wurde der Effekt der höheren Rohstoffpreise auf die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland auf jeweils 0,3 Prozentpunkte in den Jahren 2026 und 2027 taxiert. Die Inflationsprognose wurde gegenüber dem Herbst 2025 von 2 % (2026) bzw. 2,3 %

Abbildung 1
Nettoimportwert Deutschlands für Rohöl, Gas und Mineralölerzeugnisse



Jahresdaten. Auf Basis der deutschen Nettoimportvolumina des Jahres 2025 und den Rohstoffpreisannahmen und der Prognose für das nominale Bruttoinlandsprodukt der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026).

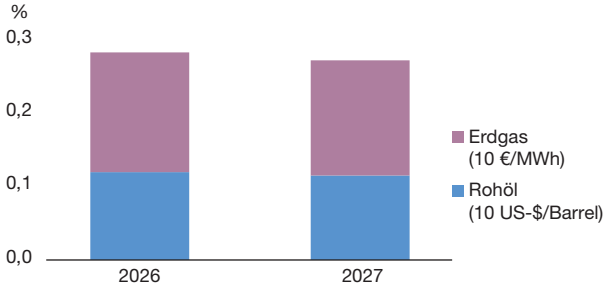
Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026); eigene Berechnungen.

© 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 2

Kaufkraftentzug bei höheren Preisen für Rohöl und Erdgas

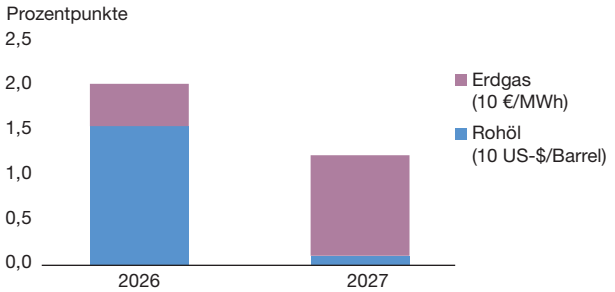


Jahresdaten; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Kaufkraftentzug gemessen anhand der Nettoimportvolumina des Jahres 2025 und der Prognose für das nominale Bruttoinlandsprodukt der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026) unter der Annahme, dass die Rohstoffpreise in beiden Jahren durchgehend höher sind.

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2026); eigene Berechnungen.

Abbildung 3

Energiepreisinflation auf Verbraucherebene bei höheren Preisen für Rohöl und Erdgas



Jahresdaten. Beitrag zum Anstieg der Energiepreise auf Verbraucherebene unter der Annahme, dass die Beschaffungspreise für Rohöl bzw. Erdgas in beiden Jahren durchgehend höher sind und alle anderen Preisbestandteile unverändert bleiben.

Quelle: eigene Berechnungen.

(2027) auf jeweils knapp 3 % erhöht. Während im ersten Jahr vor allem die höheren Kraftstoffpreise zur Aufwärtsrevision beitragen, kommen 2027 neben steigenden Gaspreisen auf der Verbraucherebene auch indirekte Effekte auf andere Güter zum Tragen, da die höheren Energiepreise, z. B. in Form höherer Transportkosten für gewöhnlich erst verzögert weitergegeben werden.

In der Prognose spiegeln sich Muster wider, die bei früheren Rohstoffpreisschwankungen zu beobachten waren. So kommen die wirtschaftlichen Auswirkungen von angebotsbedingten Rohstoffpreisanstiegen erst nach und nach voll zum Tragen (Kilian, 2009). Verwendungsseitig dürften die Effekte beim privaten Konsum besonders bedeutsam sein, da die höhere Inflation zu geringeren real verfügbaren Einkommen führt (Baumeister et al., 2018; Edelstein & Kilian, 2009). Aus theoretischer Sicht ist zudem plausibel, dass größere beziehungsweise persistentere Rohstoffpreisanstiege überproportional starke negative Auswirkungen haben (z. B. da Firmen oder private Haushalte sie schwerer absorbieren können als kleinere, kurzfristigere Preisanstiege), auch wenn die empirischen Ergebnisse dazu gemischt sind (Kilian & Vigfusson, 2011).

Die zukünftigen Rohstoffpreise hängen maßgeblich vom Fortgang des Konflikts im Nahen Osten ab. Die Impulse, die sich für die deutsche Wirtschaft bei alternativen Rohstoffpreispfaden ergäben, lassen sich neben dem jeweiligen Kaufkraftentzug (gemessen anhand des Nettoimportwertes) anhand der Energiepreise auf Verbraucherebene gut illustrieren, da sich die Auswirkungen auf diese beiden Größen recht präzise abschätzen lassen. Für die Jahre 2026 und 2027 würden durchgängig um 10 US-$/Barrel höhere Rohölpreise sowie um 10 €/MWh höhere Gaspreise einen Kaufkraftentzug von jeweils rund 0,3 % relativ zum Bruttoinlandsprodukt zur Folge haben, wobei die Effekte zu etwa gleichen Teilen auf Rohöl und Gas zurückgehen (Abbildung 2); entsprechend umgekehrte Impulse ergäben sich bei Preisrückgängen. Der Effekt auf die Zuwachsrate der Energiepreise würde 2 Prozentpunkte (2026) bzw. mehr als 1 Prozentpunkt (2027) betragen (Abbildung 3); angesichts des Anteils von Energie am gesamten Warenkorb von rund 7 % ergäbe sich ein Einfluss dieser direkten Effekte auf die Verbraucherpreisinflation von 0,2 bzw. 0,1 Prozentpunkten. Die höheren Rohölpreise schlagen sehr schnell auf die Energiekomponente durch, da sich die Kraftstoffpreise unmittelbar anpassen. Die höheren Gaspreise machen sich dagegen erst mit Verzögerung bemerkbar, da die privaten Haushalte hier häufig über länger laufende Verträge verfügen und sich die Versorger entsprechend auf den Terminmärkten absichern.

Dr. Klaus-Jürgen Gern, Dr. Nils Jannsen, Johanna Krohn
Kiel Institut für Weltwirtschaft;
Christian Schröder
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Literatur

Baumeister, C. & Hamilton, J. D. (2019). Structural Interpretation of Vector Autoregressions with Incomplete Identification: Revisiting the Role of Oil Supply and Demand Shocks. *American Economic Review*, *109*(5), 1873–1910.

Baumeister, C., Kilian, L. & Zhou, X. (2018). Is the Discretionary Income Effect of Oil Price Shocks a Hoax? *The Energy Journal* ,*39*(Special Issue 2), 117-138.

Edelstein, P. & Kilian, L. (2009). How sensitive are consumer expenditures to retail energy prices? *Journal of Monetary Economics*, *56(6)*, 766–779.

Kilian, L. (2009). Not All Oil Price Shocks Are Alike: Disentangling Demand and Supply Shocks in the Crude Oil Market. *American Economic Review*, *99*(3), 1053–1069.

Kilian, L. & Vigfusson, R. J. (2011). Nonlinearities in the Oil Price-Output Relationship. *Macroeconomic Dynamics*, *15*(S3), 337–363.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose. (2026). *Energiepreisschock überlagert Fiskalimpuls – Wachstumskräfte versiegen. Frühjahr.*

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
Florian Heider **Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE**
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

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

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.

https://wirtschaftsdienst.eu

OPEN ACCESS

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics