

Jahresabschluss
auf den 31. Dezember 2025
der
Stiftung Marktwirtschaft
Berlin

PUBLIKATIONEN 2025

Studien des Kronberger Kreises

- Januar 2025 „Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung“
(Kronberger-Kreis-Studie Nr. 74)
- Dezember 2025 „Wirtschaftspolitische Irrtümer“ (Kronberger-Kreis-Studie Nr. 75)

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

- März 2025 „Der digitale Euro – Mehrwert oder Risiko?“ (Nr. 179)
- April 2025 „Fiskalische Nachhaltigkeit des Sozialstaates – Der Sozialabgabengedenktag 2025“
(Nr. 180)
- Juni 2025 „Erfolgsfaktor Bildung – Chancengerechtigkeit, Innovationen, Wohlstand“ (Nr. 181)
- September 2025 „Künstliche Intelligenz – Wie lassen sich Wachstumspotentiale freisetzen?“ (Nr. 182)
- August 2025 „Ehrbarer Staat? Update 2025 Generationenbilanz – Rentengratifikation,
Sozialstaatsexpansion, Schuldenanstieg“ (Nr. 183)

Tagungsberichte

- Oktober 2025 „Wachstumsagenda 2030 – Welche Reformen bringen Deutschland wieder nach vorn?“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 23. Mai 2025 auf Gut Kaden in der Nähe von Hamburg
- Oktober 2025 „Wettbewerb als geniales Entmachtungsinstrument – In Gedenken an Prof. Dr. Heike Schweitzer LL.M. (Yale)“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 11. Juni 2025 in Berlin
- November 2025 „Wieviel Geld ist genug? Sinn oder Unsinn einer ‚Modernisierung‘ der Schuldenbremse“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 2. September 2025 in Berlin

Blickpunkt Marktwirtschaft

Mit dem Stiftungsmagazin „Blickpunkt Marktwirtschaft“ präsentiert die Stiftung zweimal im Jahr einen Überblick über die wichtigsten Aktivitäten und Neuigkeiten, Veranstaltungen und Publikationen des Think-Tanks und seines wissenschaftlichen Beirats, dem Kronberger Kreis.

Kurzinformationen

- Juli 2025 „Modernisierung der Schuldenbremse: Erosion oder Härtung?“
- Oktober 2025 „Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität – ein teures Versprechen“

Positionspapiere

September 2025 „Mehr Mut zum Wettbewerb“ (Nr. 15)

September 2025 „Reformbedarf im öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ (Nr. 16)

Auf den Punkt

Februar 2025 „Stellen- und Personalkostenexplosion der Ministerialbürokratie des Bundes“ (Nr. 05)

Juni 2025 „Deindustrialisierung: Realität oder Schreckgespenst?“ (Nr. 06)

November 2025 „Reform des Sozialstaats“ (Nr. 07)

November 2025 „Bürokratie und Bundesverwaltung“ (Nr. 08)

Sonstige Beiträge

August 2025 „Reformbaustelle Rentenpolitik“ (Raddatz)

September 2025 „Modernisierungsbedarf der Schuldenbremse? JA! Aber anders als meist (zu kurz) gedacht!“ (Eilfort/König/Raddatz)

Newsletter

Der Newsletter der Stiftung als prägnante Kurzdarstellung wurde 2025 3-mal elektronisch (aufgrund von Datenschutzbestimmungen jeweils an ca. 1.200 Adressaten) versandt.

Deutschland hat bei der Digitalisierung öffentlicher Verwaltungsprozesse große Defizite. Die föderale Struktur Deutschlands sowie stark regelgebundene Verwaltungsprozesse können das Digitalisierungsdefizit in der öffentlichen Verwaltung nur ansatzweise erklären.

Der Kronberger Kreis untersucht die Ursachen dieses digitalen Rückstandes und zeigt Reformmöglichkeiten auf, um die Dynamik der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland steigern zu können. Wesentliche Hemmnisse sind die Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister und die mangelnde Einbindung privater IT-Dienstleister. Eine stärkere Öffnung des Marktes öffentlicher digitaler Dienstleistungen für private Anbieter könnte den Digitalisierungsprozess in der deutschen Verwaltung erheblich verbessern.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-137-X

Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung



Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-137-X

Titelbild: PhonlamaiPhoto – iStock.

	Executive Summary	5
1	Einleitung	9
2	Entwicklung und Stand der Verwaltungsdigitalisierung	17
3	Öffentliche IT-Dienstleister	27
4	Fazit	33
	Literaturverzeichnis	36

Executive Summary

Deutschland erzielt bei der **Digitalisierung von öffentlichen Verwaltungsprozessen** seit Jahren kaum Fortschritte. Trotz zahlreicher Initiativen und Gesetze belegt Deutschland im europäischen Vergleich der Verwaltungsdigitalisierung **nur den 23. Platz**. Kritik am deutschen Digitalisierungsdefizit gewinnt indes erheblich an Schärfe. Der Normenkontrollrat befürchtet einen „**Kipppunkt**“ für die deutsche Verwaltung, wenn sich nicht grundsätzlich etwas ändert.

Vor diesem Hintergrund analysiert der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, die **zentralen Ursachen** für die schleppende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Darauf aufbauend werden **Reformansätze** aufgezeigt, welche die Effizienz und Dynamik der Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland steigern können. Insbesondere die starke **Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister** in der Verwaltung wird hierbei kritisch beleuchtet.

Die **Gründe** für die mangelnde Digitalisierung sind **vielfältig**. Ein Grund für die langsame Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung liegt in den **komplexen föderalen Strukturen** Deutschlands. Unterschiedliche Zuständigkeiten erschweren die Koordination, Entwicklung und Implementierung einheitlicher digitaler Lösungen. Allerdings scheint ein dezentraler Staatsaufbau kein grundsätzliches Hindernis für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung zu sein. Im europäischen Vergleich liefert das Merkmal Zentralisierung keinen statistisch signifikanten Effekt für eine bessere Digitalisierung.

Ein weiteres Hindernis sind die traditionell stark **regelgebundenen Verwaltungsprozesse**. Deutsche Verwaltungen messen den Erfolg ihrer Arbeit in erster Linie an der Rechtmäßigkeit der Verfahren, was zu einer Abneigung gegenüber neuen, vermeintlich unsicheren digitalen Prozessen führt. Die Digitalisierung erfordert jedoch den Übergang von altbewährten Prozessen zu neuen, teils noch nicht vollständig etablierten digitalen Verfahren. Diese Unsicherheit, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Belastbarkeit digitaler Lösungen, führt zu einer gewissen **Risikoscheu** in den Verwaltungen.

Deutschland hat in den letzten Jahren dennoch einige wichtige Schritte unternommen, um die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung

zu verbessern. So hat der Bund im Rahmen der **Novellierung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Jahr 2024** erweiterte Kompetenzen erhalten, um verbindliche Standards und einheitliche Schnittstellen für die Digitalisierung durchzusetzen. Ziel dieser Novellierung ist es, die Verwaltungsprozesse medienbruchfrei digital abzuwickeln und die Kommunikation der Bürger und Unternehmen mit der Verwaltung zu vereinfachen. Dies soll unter anderem durch ein zentrales Bürgerkonto geschehen, das alle relevanten Nachweise digital speichert und für verschiedene Verwaltungsverfahren zur Verfügung stellt.

Auch das „**Einer für Alle**“-Prinzip (EfA), bei dem digitale Verwaltungsleistungen von einem Bundesland entwickelt und anderen zur Nachnutzung angeboten werden, wurde weiterentwickelt. Um die flächendeckende Nutzung digitaler Lösungen zu fördern, wurde ein neues Finanzierungsmodell eingeführt, das die Nachnutzung von EfA-Lösungen finanziell attraktiver macht. Außerdem sollen ab 2026 verbindliche Regeln zur Parametrisierung von EfA-Leistungen sicherstellen, dass digitale Lösungen flexibel an die unterschiedlichen Verwaltungsanforderungen in den Ländern und Kommunen angepasst werden können.

Ein in der öffentlichen Diskussion jedoch häufig vernachlässigter Aspekt ist die **starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister** bei der Bereitstellung von digitalen Lösungen. Öffentliche Verwaltungen in Deutschland beziehen ihre digitalen Leistungen überwiegend von öffentlichen IT-Dienstleistern, die in der Regel **ohne wettbewerbliche Ausschreibungen** beauftragt werden. Dies geschieht oft im Rahmen sogenannter Inhouse-Geschäfte, bei denen öffentliche Aufträge an Dienstleister vergeben werden, die von der öffentlichen Hand kontrolliert werden. Dies bedeutet, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung weitgehend **ohne marktwirtschaftlichen Wettbewerb** erfolgt, was zu fehlenden Anreizen für Innovation, Effizienzsteigerung und Kostenminimierung führt.

Im Gegensatz dazu zeigt die internationale Praxis, dass **Länder wie Dänemark, Estland und Finnland**, die den Wettbewerb stärker öffnen und private Anbieter in den Digitalisierungsprozess einbeziehen, **erfolgreicher und schneller digitalisieren**. In diesen Ländern gibt es entweder **keine oder nur wenige und kleine öffentliche IT-Dienstleister**, und die Beschaffung von IT-Leistungen erfolgt fast ausschließlich über **wettbewerbliche Verfahren**. Dänemark etwa hat bereits 2008 seinen großen öffentlichen IT-Dienstleister verkauft und eine IT-Projektgesellschaft gegründet, die für die Kommunen IT-Projekte ausschreibt und sicherstellt, dass diese im Wettbewerb entwickelt werden.

Die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister und der damit verbundene **Mangel an Wettbewerb bleibt ein zentrales Hindernis** für die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Die **Bevorzugung öffentlicher IT-Dienstleister** führt dazu, dass private Unternehmen systematisch vom Markt ferngehalten werden. Dies verhindert die Entstehung eines echten Wettbewerbs, der Innovation und Effizienz fördert. **Private IT-Dienstleister** könnten durch ihre Flexibilität, Innovationskraft und Markterfahrung wesentlich zur Verbesserung der Verwaltungsdigitalisierung beitragen. Ein stärkerer Wettbewerb würde den öffentlichen Verwaltungen nicht nur mehr Auswahl und **Innovationspotenzial** bieten, sondern auch die Kosten für digitale Lösungen senken. **Wettbewerbsdruck** zwingt Anbieter dazu, effizient zu arbeiten und kostengünstige, qualitativ hochwertige Lösungen anzubieten. Private Unternehmen sind zudem häufig in der Lage, schneller auf neue Anforderungen zu reagieren und innovative Lösungen zu entwickeln, die den sich wandelnden Bedürfnissen der Verwaltung und Bürger gerecht werden.

Die **Öffnung des Marktes für private IT-Dienstleister** könnte die Verwaltungsdigitalisierung somit erheblich beschleunigen, indem sie neue Impulse für Innovation und Effizienz schafft. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass Wettbewerb zu besseren, kostengünstigeren und flexibleren Lösungen führen kann. Deutschland sollte daher seine **Digitalisierungsstrategie überdenken** und den Wettbewerb stärker fördern, um die Digitalisierung der Verwaltung zu einem Erfolg zu machen.

1 Einleitung

1. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kommt seit Jahren kaum von der Stelle. Während ein Großteil privater Transaktionen, sowohl zwischen Haushalten und Unternehmen als auch zwischen Unternehmen untereinander, mittlerweile digitalisiert wurde, erinnern viele Interaktionen zwischen privatem Sektor und öffentlicher Verwaltung an vordigitale Zeiten. Haushalte und Unternehmen sind noch immer mit zahlreichen nicht digitalisierten Hürden konfrontiert, wenn sie beispielsweise einen Bauantrag stellen, eine Unternehmensgründung anzeigen oder einen neuen Wohnsitz anmelden. So überrascht nicht, dass der private Sektor zunehmend über wachsende Bürokratielasten im Austausch mit der öffentlichen Verwaltung klagt.¹

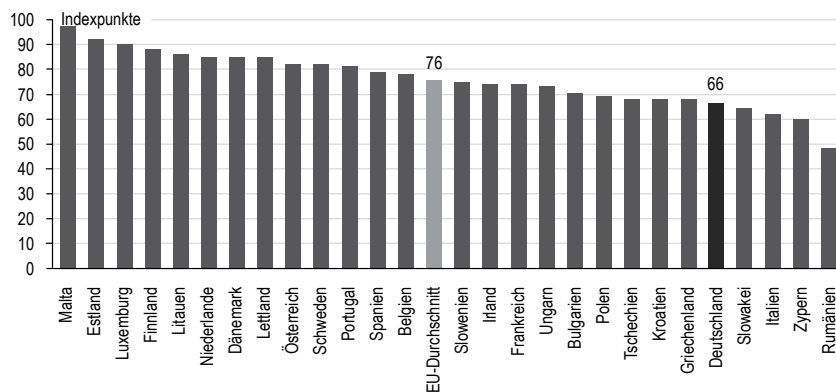
2. Grundsätzlich lassen sich bürokratische Prozesse durch den Einsatz digitaler Instrumente erheblich vereinfachen. Papiererfordernisse entfallen, Dienstleistungen können ohne Behördengänge online von zuhause in Anspruch genommen werden, Anträge lassen sich automatisiert erstellen und bearbeiten, Informationen können gespeichert werden und stehen für weitere Verwaltungsvorgänge anderer Behörden zur Verfügung – so zumindest die Theorie. Wenn der Umgang mit der öffentlichen Verwaltung zunehmend als bürokratische Last empfunden wird, so dürfte das nicht zuletzt dadurch begünstigt werden, dass der private Sektor vergleichbare bürokratische Prozesse längst digitalisiert hat.²

¹ In einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2022 geben zwei Drittel der befragten Unternehmen an, dass der Erfüllungsaufwand für die Regulierung seit dem Jahr 2015 erheblich gestiegen sei (vgl. de Sombre 2022). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Umfrage des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn aus dem Jahr 2023 (vgl. Michael Holz et al. 2023). Darin geben mehr als 90 Prozent der befragten Unternehmen für die vergangenen fünf Jahre eine steigende Bürokratiebelastung an.

² Tatsächlich scheinen die wahrgenommenen Bürokratielasten stärker gestiegen zu sein als die faktischen. Das legt jedenfalls der Bürokratiekostenindex nahe, den das Statistische Bundesamt veröffentlicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Dieser misst die Kosten, die Unternehmen dadurch entstehen, dass sie aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltung dazu verpflichtet sind, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Zwischen 2012 und 2023 ist der Index von 100 auf 95 Punkte gefallen, im Jahr 2024 aber wieder auf 97 Punkte gestiegen. Allerdings misst der Index nur Kosten aus der Befolgung von Bundesrecht. Kosten aus der Befolgung von europäischem Recht, soweit es direkt gilt, sowie Landes- und Kommunalrecht werden nicht berücksichtigt. Indessen finden auch Falck et al. (2024) keinen Anstieg des Bürokratieaufwands für Deutschland in den Jahren zwischen 2006 und 2022. Zudem liegt Deutschland hinsichtlich des Bürokratieaufwands, wenn auch nur knapp, unter dem OECD-Durchschnitt.

3. In der Politik ist das Digitalisierungsdefizit der öffentlichen Verwaltung seit vielen Jahren bekannt. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung blieben gleichwohl lange ohne durchschlagenden Erfolg. Bereits im Jahr 2009 wurde die Verwaltungsdigitalisierung als eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern grundgesetzlich verankert. Die darauf aufbauenden Gesetze und Vereinbarungen lösten aber zunächst keinen nachhaltigen Schub in der Verwaltungsdigitalisierung aus. Noch im Jahr 2016 sprach die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) in einer Pressemitteilung von einer „digitalen Service-Wüste in deutschen Amtsstuben“ (EFI 2016). Mit dem im Jahr 2017 beschlossenen Onlinezugangsgesetz sollte die öffentliche Verwaltung verpflichtet werden, innerhalb von fünf Jahren wesentliche Digitalisierungsdefizite zu beseitigen. Indessen hat das Onlinezugangsgesetz nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Verwaltungsdigitalisierung geführt. Begründet wurde die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes seinerzeit u.a. mit der Beobachtung, dass sich Deutschland bei der Verwaltungsdigitalisierung auf Platz 18 der damals 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) befand (Deutscher Bundestag 2017). Trotz Onlinezugangsgesetz hat sich die Situation seither nicht zum Besseren gewandelt. Wie Abbildung 1 zeigt, belegt Deutschland zuletzt den 23. Platz von 27 Ländern.

Abbildung 1: Verwaltungsdigitalisierung in der Europäischen Union im Zweijahresdurchschnitt 2022/23



Quelle: Europäische Kommission (2024), eigene Darstellung.

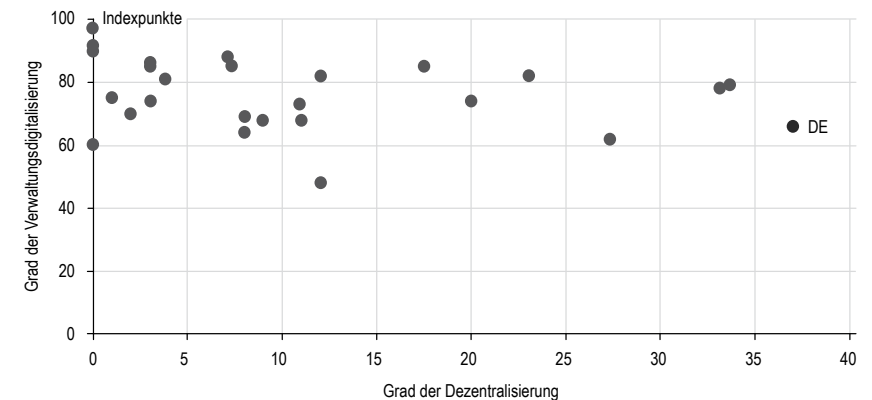
4. Zwar wird die schleppende Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland seit Jahren moniert. Inzwischen gewinnt die Kritik am Digitalisierungsdefizit aber erheblich an Schärfe. So hat der Normenkontrollrat im Jahr 2023 in einem Positionspapier eine deutlich ambitioniertere Digitalisierungsstrategie des Staates gefordert. Eine unzureichende Verwaltungsdigitalisierung führe „zu fortschreitendem Vertrauensverlust in den Modernisierungswillen und die Handlungsfähigkeit von Verwaltung und Politik.“ Es drohe „die zunehmende Überforderung der Verwaltung bei der Erbringung von weiterhin analogen und unzureichend automatisierten Verwaltungsleistungen“ (Normenkontrollrat 2023, S. 2). In seinem Jahresbericht von 2023 resümiert der Normenkontrollrat: „In den fünf Jahren der Umsetzung [des OZG] ist es nicht gelungen, ... durch nutzerfreundliche Angebote den Eindruck der Rückständigkeit der Verwaltung in der Bevölkerung zu widerlegen“ (Normenkontrollrat 2023a, S. 45). An anderer Stelle spricht der Normenkontrollrat von einem „Kippunkt“, der der deutschen Verwaltung bevorstehe, wenn sich nicht grundsätzlich etwas ändere (Normenkontrollrat 2023a, S. 45). Auch der Bundesrechnungshof hat sich zuletzt wiederholt kritisch mit ausbleibenden Fortschritten in der Verwaltungsdigitalisierung befasst (Bundesrechnungshof 2023 und 2023a).

5. Als ein wesentliches Hemmnis für die Verwaltungsdigitalisierung haben viele Beobachter die komplexen Politik- und Verwaltungsverflechtungen im deutschen Bundesstaat benannt (etwa Bogumil und Gräfe 2024). Regelungskompetenz und Verwaltungskompetenz sind in Deutschland föderal organisiert. Allerdings gehen die föderale Verteilung von Regelungs- und Verwaltungskompetenz nicht Hand in Hand, sondern fallen in weiten Teilen auseinander. Die Digitalisierung als Querschnittsaufgabe ist dabei praktisch von der gesamten Vielfalt der föderalen Aufgabenverteilung hinsichtlich Regelungskompetenz und Verwaltungsvollzug betroffen. Bund, Länder und Gemeinden haben sich in der Vergangenheit ohne ausreichende Abstimmung untereinander mit der Digitalisierung ihrer Verwaltungen befasst. Es wurde zu wenig berücksichtigt, dass die föderalen Verwaltungsverflechtungen ein stärker koordiniertes oder sogar zentralisiertes Vorgehen verlangen. Als Vorbild wird hier häufig Estland genannt, das als Zentralstaat ein zentrales digitales Verwaltungsportal eingerichtet hat, auf dem private Haushalte und Unternehmen einen großen Teil öffentlicher Leistungen digital beantragen und in Anspruch nehmen können. Wie Abbildung 1 zeigt, weist Estland nach Malta in der Tat den höchsten Grad der Verwaltungsdigitalisierung in der EU auf.

6. Als Schwierigkeit für ein koordiniertes Vorgehen in der Verwaltungsdigitalisierung wird dabei von Vertretern der Verwaltung darauf verwiesen, dass im deutschen Föderalismus die Gebietskörperschaften nicht nur über hohe Autonomie verfügen, sondern sich auf den dezentralen staatlichen Ebenen zum Teil auch deutlich unterschiedliche Verwaltungsabläufe entwickelt haben. So ist der deutsche Staat nicht nur insgesamt dezentral organisiert, die Länder unterscheiden sich zudem in ihrem jeweiligen Dezentralisierungsgrad. In einigen Bundesländern, wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, nehmen Kommunen ihre Aufgaben nach dem monistischen Modell wahr, in anderen Bundesländern, wie Bayern und Niedersachsen, nach dem dualistischen Modell. Im monistischen Modell verfügen die Kommunen über mehr Autonomie, im dualistischen Modell hat das jeweilige Land umfassendere Weisungsrechte gegenüber den Kommunen. Indessen unterscheiden sich die Länder nicht nur im Hinblick auf die Autonomie der Kommunen. Verschiedene Verwaltungsleistungen werden in einigen Ländern auf Landesebene und in anderen Ländern auf kommunaler Ebene erbracht. Zudem haben sich zum Teil unterschiedliche Begriffe für gleiche Verwaltungsleistungen entwickelt und die Voraussetzungen für Verwaltungsleistungen, also beispielsweise notwendige Nachweise, variieren von Land zu Land.

7. Die komplexen Verwaltungsstrukturen bedeuten, dass in Bund, Ländern und Gemeinden eine Vielzahl von Akteuren bei der Verwaltungsdigitalisierung zum Teil unabhängig voneinander handeln und zum Teil interagieren. Abstimmungsprobleme, ungeklärte Zuständigkeitsfragen und fehlende einheitliche Standards sind daher erwartbar, wenn es an zentralen Vorgaben mangelt. Allerdings ist der vermutete Zusammenhang zwischen Verwaltungsdigitalisierung und dezentralem Staatsaufbau nicht so eindeutig, wie es die meist anekdotischen Berichte über unzureichende Fortschritte in der Digitalisierung vermuten lassen. Abbildung 2 setzt die in Abbildung 1 dargestellten Grade der Verwaltungsdigitalisierung zum Regional Authority Index (RAI) der jeweiligen Länder ins Verhältnis. Der RAI misst, in welchem Umfang der Staatsaufbau eines Landes dezentral organisiert ist (Hooghe et al. 2016). Deutschland hinkt nicht nur bei der Verwaltungsdigitalisierung hinterher, sondern weist auch den höchsten Dezentralisierungsgrad auf. Gleichwohl legt Abbildung 2 keinen, jedenfalls keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen Verwaltungsdigitalisierung und Dezentralisierung nahe.

Abbildung 2: Verwaltungsdigitalisierung und Dezentralisierung



Quelle: Europäische Kommission (2024), Hooghe et al. (2016), eigene Berechnung und Darstellung.

8. Per se scheint ein dezentraler Staatsaufbau kein Hindernis für eine erfolgreiche Digitalisierungsstrategie zu sein. Worauf es bei der Verwaltungsdigitalisierung in einem föderalen Staat vielmehr ankommt, ist ein koordiniertes Vorgehen der beteiligten staatlichen Ebenen. Zunächst ist es wichtig, dass einheitliche Standards bei der Entwicklung von digitalen Leistungen im Hinblick auf Schnittstellen zwischen digitalen Systemen sowie auf Protokollen, mit denen die Systeme kommunizieren, eingehalten werden. Wo digitale Anwendungen gemeinsam genutzt werden, müssen sie hinreichend flexibel ausgestaltet sein, sodass Nutzer diese Anwendungen an die unterschiedlichen Verwaltungsanforderungen vor Ort anpassen können. Wie das zweite Kapitel zeigt, hat es lange an einer wirksamen Koordination von Bund und Ländern gemangelt. Mit der Novellierung des Online-Zugangsgesetzes und neuen Regeln der gemeinsamen Nutzung von digitalen Anwendungen durch Länder und Kommunen sind die Rahmenbedingungen für die weitere Verwaltungsdigitalisierung jedoch in jüngster Zeit erheblich verbessert worden.

9. Neben komplexen Verwaltungsverflechtungen im Bundestaat werden gelegentlich Verwaltungstraditionen als Hemmnis für eine erfolgreiche Digitalisierung des öffentlichen Sektors genannt (Deckert 2019). Prozesse in der deutschen Verwaltung basieren traditionell auf regelgebundener Inputsteuerung. Verwaltungserfolg bemisst sich danach an der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsvorgänge und einer ordnungsgemäßen Verwendung der zur Verfügung gestellten Mittel. Zwar wurden in der Vergangenheit in Deutschland wie in anderen Ländern Versuche unternommen, zu einer leistungsorientierten Outputsteuerung überzugehen (Pollitt und Bouckaert 2017), die Verwaltungserfolg stärker an Ergebnissen als an einer bloßen Einhaltung von Regeln bemisst. Mehr als in anderen Ländern ist es der deutschen Verwaltung aber gelungen, Konzepte des New Public Management abzuwehren. Veränderungen wie die Digitalisierung bisher analoger Dienstleistungen bedeuten, dass bewährte Mechanismen aufgegeben werden müssen und zumindest für eine Übergangszeit Unsicherheit darüber besteht, in welchem Umfang neue Prozesse rechtssicher sind. Weil gegen Verwaltungsakte grundsätzlich Rechtsmittel eingelegt werden können, liegt es nahe, dass Verwaltungen dazu neigen, auf formale Prozesse zu vertrauen, die sich bewährt haben. So kann beispielsweise die Einführung elektronischer Anträge auf Widerstand in den Behörden stoßen, weil unklar ist, in welchem Umfang digitale Signaturen rechtlich belastbar sind. Verwaltungsmitarbeiter müssen zudem befürchten, bei Fehlern haftbar gemacht zu werden, sodass eine gewisse Risikoscheu die Einführung digitaler Technologien und Arbeitsweisen behindert.

10. Die Bemühungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung haben bislang vor allem Koordinationsprobleme zwischen den beteiligten staatlichen Ebenen adressiert. Dass diese Probleme angegangen wurden, war richtig und notwendig, wenngleich sich viele Beobachter eine schnellere Koordination gewünscht hätten. Weitgehend ausgeblendet wurde bisher jedoch die Frage, wer die IT-Lösungen für die Verwaltungsdigitalisierung bereitstellt. In Deutschland beziehen öffentliche Verwaltungen digitale Leistungen vor allem bei öffentlichen IT-Dienstleistern, zu denen sie in einem Inhouse-Verhältnis stehen. Einen großen Teil digitaler Verwaltungsleistungen erwirbt der Staat mit anderen Worten nicht auf dem Markt, vielmehr produziert er ihn selbst.

11. Im dritten Kapitel wird die Rolle der öffentlichen IT-Dienstleister in der Verwaltungsdigitalisierung beleuchtet. Ein zentrales Problem der Bereitstellung von digitalen Leistungen für die öffentliche Verwaltung besteht darin, dass

diese Leistungen zu einem erheblichen Teil außerhalb des marktlichen Wettbewerbs entstehen. Dadurch fehlen Anreize zur Kostenminimierung und Qualitätsverbesserung, die ein marktlicher Wettbewerb auslösen würde. Um die Rahmenbedingungen der Verwaltungsdigitalisierung weiter zu verbessern, sollte die Politik deshalb den Prozess der Bereitstellung digitaler Leistungen in den Blick nehmen. Die Versorgung der Verwaltung mit digitalen Leistungen sollte deutlich stärker für private Wettbewerber geöffnet werden als bisher.

2 Entwicklung und Stand der Verwaltungsdigitalisierung

12. Im deutschen Bundesstaat ist nicht nur die Regelungskompetenz, sondern auch die Verwaltungskompetenz föderal organisiert. Im Wesentlichen ist die Verwaltung Sache der Länder. Nur für wenige staatliche Aufgaben besteht eine Bundesverwaltung. Die meisten Bundesgesetze werden von den Ländern entweder im Bundesauftrag oder als eigene Angelegenheiten vollzogen. Mittlerweile macht die Bundesauftragsverwaltung nur einen kleinen Teil der öffentlichen Verwaltung aus. Die meisten Bundesgesetze vollziehen die Länder in eigener Angelegenheit. Dabei bestimmen sie das Verwaltungsverfahren selbst. Daneben vollziehen sie Landesgesetze in eigener Verwaltung. Zur Landesverwaltung gehören die Gemeinden und Gemeindeverbände, die jedoch ebenfalls keine reinen Vollzugsorgane sind, sondern über umfassende Selbstverwaltungsrechte im Hinblick auf ihre Organisation und die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben verfügen.

13. Die dezentrale Verwaltungsorganisation beinhaltete in der Vergangenheit, dass Bund, Länder und Kommunen in der Digitalisierung ihrer Verwaltungen mehr oder weniger autonom agierten. Ob und in welchem Umfang sie interne Prozesse IT-gestützt durchführten und welche digitalen Angebote sie ihren Bürgern machten, blieb ihnen weitgehend selbst überlassen. Die Verwaltungsdigitalisierung war deshalb in der Vergangenheit durch drei Merkmale gekennzeichnet: mangelnde Bereitstellung digitaler Leistungen, digitale Doppellösungen sowie wechselseitig inkompatible Insellösungen. Im Jahr 2009 empfahl die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, dass Bund und Länder in der Digitalisierung der Verwaltung stärker zusammenwirken. Daraufhin hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Art. 91c GG in das Grundgesetz eingefügt und damit eine Grundlage dafür geschaffen, dass Bund und Länder Planung, Errichtung und Betrieb informationstechnischer Systeme als Gemeinschaftsaufgabe wahrnehmen.

14. Die Definition der Gemeinschaftsaufgabe IT-Systeme hat in der Folge zu einer Reihe von Gesetzen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern geführt. Im Jahr 2010 einigten sich Bund und Länder darauf, einen gemeinsamen IT-Planungsrat einzurichten, dessen Aufgabe darin besteht, die föderale IT-Zusammenarbeit zu koordinieren. Die

Einrichtung des Planungsrates änderte freilich zunächst wenig an der weitgehend dezentralen Verwaltungsdigitalisierung. Weder verfügte der Planungsrat über ausreichende Kompetenzen noch entsprechende materielle und personelle Ressourcen, um substantiell auf eine verbindliche gemeinsame Digitalisierungsstrategie von Bund, Ländern und Gemeinden hinzuwirken.

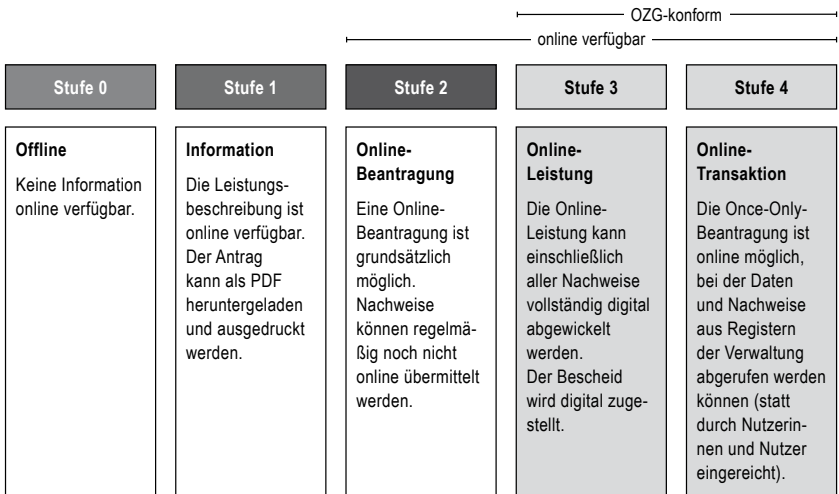
15. Um der Verwaltungsdigitalisierung mehr Schub zu verleihen, erließ der Bundesgesetzgeber im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG). Es verpflichtete Bund, Länder und Gemeinden, bis spätestens Ende 2022 Verwaltungsdienstleistungen digital über Verwaltungsportale anzubieten und zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Im Portalverbund sollten Nutzerkonten bereitgestellt werden, über die sich Bürger einheitlich identifizieren können. Die im OZG definierten Aufgaben wurden zerlegt in ein Digitalisierungsprogramm „Bund“ und ein Digitalisierungsprogramm „Föderal“. Im erstgenannten Programm werden Verwaltungsleistungen digitalisiert, für die der Bund die Regellungs- und Vollzugskompetenz hat, in letzterem Verwaltungsleistungen, für die der Bund oder die Länder die Regelungskompetenz haben und die Länder oder Kommunen die Vollzugskompetenz. Die Länder einigten sich für ihr Digitalisierungsprogramm auf ein „Einer für Alle“- oder kurz Efa-Prinzip. Gemäß diesem Prinzip wird eine digitale Verwaltungsleistung von einem Land entwickelt und anderen Ländern sowie deren Kommunen zur Nachnutzung angeboten. Damit sollen unterschiedliche oder digitale Doppellösungen verhindert werden.

16. Um die Koordinierungsfunktion des IT-Planungsrates zu stärken, wurde zudem beschlossen, die Föderale IT-Kooperation (FITKO) einzurichten. Die FITKO ist eine Organisation mit rund 40 Beschäftigten, die im Auftrag des IT-Planungsrates handelt und Maßnahmen zur Verwaltungsdigitalisierung auf allen föderalen Ebenen koordiniert, berät und unterstützt.

17. Indessen vollzog sich die Verwaltungskoordinierung nach Verabschiedung des OZG und der Einrichtung der FITKO zunächst weiterhin schleppend. Im Juni 2018 beschlossen Bund und Länder, die rund 6.200 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen in 575 sogenannten OZG-Leistungsbündeln (kurz OZG-Leistungen) zusammenzufassen. Ein vom Bundesministerium des Inneren online zur Verfügung gestelltes Dashboard soll Echtzeitinformationen darüber liefern, in welchem Umfang Verwaltungsleistungen digital verfügbar sind. Von den 575 OZG-Leistungen sind dem Dashboard zufolge zwischen 196 (Saarland) und 276 (Bayern) online verfügbar (abgerufen am 14.1.2025). Darunter sind jeweils 166 bundesweit zur Verfügung gestellte OZG-Leistungen.

18. Zwar legen bereits diese Zahlen eine Verfehlung des im OZG genannten Ziels nahe. Der Bundesrechnungshof (2023) weist aber außerdem darauf hin, dass das Dashboard den tatsächlichen Stand der Digitalisierung der Verwaltung erheblich beschönigt. Bund und Länder bewerten eine Verwaltungsleistung schon dann als online verfügbar, wenn sie in wenigstens einer Kommune angeboten wird. Dabei unterscheidet sich der Umfang der Online-Verfügbarkeit, wie das sogenannte Reifegradmodell in Abbildung 3 zeigt.

Abbildung 3: Reifegradmodell digitaler Verwaltungsleistungen



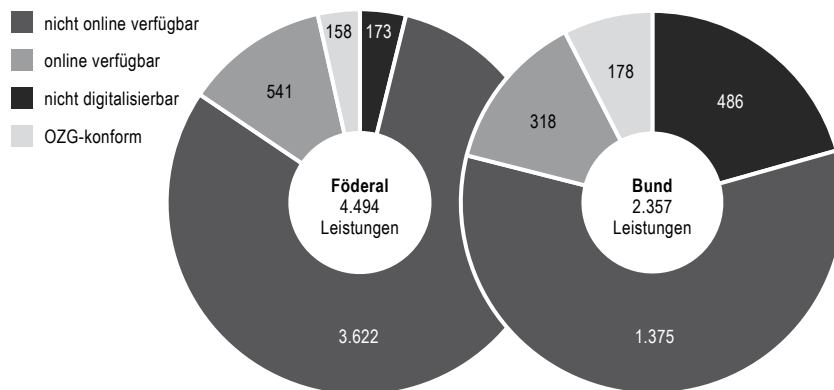
Quelle: Bundesrechnungshof (2023).

19. Bis Ende 2022 stellte der Bund laut Bundesrechnungshof zehn Prozent seiner digitalisierbaren Verwaltungsleistungen OZG-konform zur Verfügung, Länder und Kommunen vier Prozent. Abbildung 4 zeigt, in welchem Umfang digitalisierbare Verwaltungsleistungen Ende 2022 online bzw. OZG-konform bereitgestellt wurden. Angesichts der noch immer zögerlichen Entwicklung

der Digitalisierung des öffentlichen Sektors beschloss der IT-Planungsrat im Mai 2022, 35 der zum Programm „Föderal“ gehörenden OZG-Leistungen priorisiert bis Ende 2022 umzusetzen. Auch dieser sogenannte OZG-Booster konnte bis Ende 2022 nicht realisiert werden.

20. In einem weiteren Gutachten hat sich der Bundesrechnungshof mit den bisherigen Ergebnissen der Digitalisierung nach dem EfA-Prinzip befasst (Bundesrechnungshof 2023a). Insgesamt sollten 257 OZG-Leistungsbündel mit 3.260 Verwaltungsleistungen nach dem EfA-Prinzip entwickelt werden. Im Juni 2023 waren 36 Prozent der EfA-Leistungen in keinem Land und in keiner Kommune online verfügbar. Nur drei Prozent der entwickelten EfA-Leistungen wurden in dem Sinne flächendeckend nachgenutzt, dass sie für mindestens 50 Prozent der Bevölkerung oder in 50 Prozent der Kommunen in mindestens neun Ländern online verfügbar waren.

Abbildung 4: Bereitstellung digitalisierbarer Verwaltungsleistungen, Stand Ende 2022



Quelle: Bundesrechnungshof (2023).

21. Der Bundesrechnungshof sieht zum einen rechtliche Hindernisse in der Nachnutzung, weil oft unklar sei, unter welchen Bedingungen eine Nachnutzung erfolgen kann, zum anderen aber auch technische Probleme der

Nachnutzung. Rechtliche Hindernisse betreffen insbesondere die Frage, inwieweit eine Nachnutzung vergaberechtskonform ist. Technische Probleme entstehen, wenn eine digitale Verwaltungsleistung nicht parametrisierbar ist. Als Beispiel nennt der Bundesrechnungshof die Beantragung eines Anwohnerparkausweises. Wenn dazu in einem Land die Abfrage der Umweltplakette erforderlich ist, in einem anderen Land aber nicht, so kann eine digitale Lösung, die eine solche Abfrage nicht enthält, sprich nicht parametrisiert ist, nicht ohne weiteres nachgenutzt werden.

22. Inzwischen haben Bund und Länder weitere Veränderungen an den Rahmenbedingungen ihrer Digitalisierungsstrategie vorgenommen. Der IT-Planungsrat hat im Oktober 2023 entschieden, dass durch ein neues Finanzierungsmodell Anreize zur Nachnutzung von EfA-Leistungen gestärkt werden sollen. Ab Januar 2024 tragen nachnutzende Länder nur noch 50 Prozent der Nachnutzungskosten, weitere 25 Prozent tragen alle Länder gemeinsam nach dem Königsteiner Schlüssel. Die verbleibenden 25 Prozent trägt der Bund. Ferner hat der IT-Planungsrat im Juni 2024 beschlossen, dass eine standardisierte Vorgehensweise bei der Parametrisierung von EfA-Leistungen ab Januar 2026 verbindlich eingehalten werden soll.

23. Schließlich ist im Juli 2024 das OZG-Änderungsgesetz in Kraft getreten. Zentraler Bestandteil des Änderungsgesetzes ist, dass dem Bund in der Bereitstellung und Steuerung der Digitalisierung mehr Kompetenzen zukommen. Der Bund verpflichtet sich, ein Zentralregister für digitale Bürgerkonten bereitzustellen, über die jeder Bürger seine gesamte Kommunikation mit der Verwaltung vom Antrag bis zum Bescheid erledigen kann. Dabei soll ein so genanntes Once-Only-Prinzip gelten, was bedeutet, dass in den Bürgerkonten hinterlegte Nachweise, zum Beispiel Geburtsurkunden, für weitere Verwaltungsleistungen im Einverständnis mit den Bürgern von den Behörden abgerufen werden können. Auch für Unternehmen soll ein digitales Organisationskonto für Verwaltungsleistungen eingerichtet werden. Ziel ist eine Ende-zu-Ende Digitalisierung, sodass der gesamte Prozess einer Verwaltungsleistung (zunächst auf Bundesebene) medienbruchfrei digital erfolgen kann. Zur Durchsetzung der Digitalisierungsstrategie wird der Bund ermächtigt, verbindliche Standards und einheitliche Schnittstellen vorzugeben.

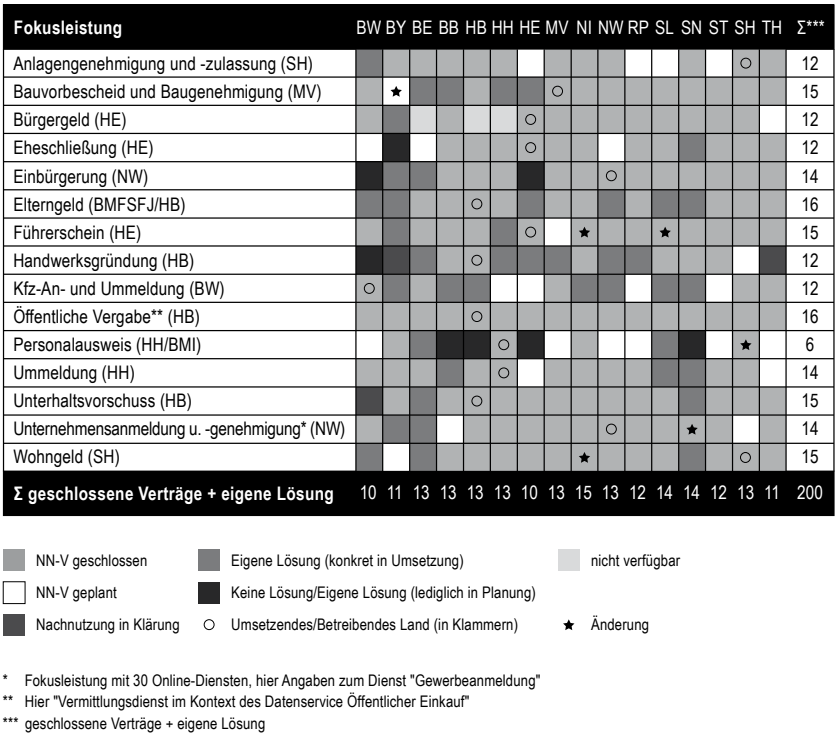
24. Begleitend zur Novellierung des OZG hat der Bund ein Eckpunktepapier verabschiedet, in dem u.a. 15 Verwaltungsleistungen zu Fokusleistungen im Digitalisierungsprogramm „Föderal“, d.h. in den Ländern, bestimmt werden,

die der Bund gemeinsam mit den Ländern besonders vorantreiben will. Dabei handelt es sich um Verwaltungsleistungen, die von privaten Haushalten und Unternehmen besonders häufig nachgefragt werden. Abbildung 5 listet diese 15 Fokusleistungen sowie darin enthaltene Teilleistungen auf und liefert Informationen darüber, welches Land die jeweilige Leistung nach dem EfA-Prinzip entwickelt hat und welche Länder Nachnutzungsverträge für diese Leistung geschlossen haben (Stand: 29.10.2024). Die Informationen verdeutlichen, dass die Verwaltungsdigitalisierung in den Ländern bislang nur unvollständig dem EfA-Prinzip folgt. Nur für die Teilleistung „Vermittlungsdienst im Kontext Datenservice öffentlicher Einkauf“ der Fokusleistung „Öffentliche Vergabe“ haben alle weiteren Länder mit dem betreibenden Land einen Nachnutzungsvertrag geschlossen. Für alle weiteren Fokusleistungen verwendet mindestens ein Land eine eigene Lösung. Für die Verwaltungsleistung „Kfz-An- und Ummeldung“ haben nur drei Länder mit dem betreibenden Land eine Nachnutzung vereinbart, sieben Länder verwenden eigene Lösungen.

25. Neben einer unvollständigen Nachnutzung offenbart eine Betrachtung der Fokusleistungen insbesondere große Defizite in der flächendeckenden Umsetzung der Digitalisierung. Abbildung 6 zeigt das sogenannte Rollout von nach dem EfA-Prinzip digitalisierten Fokusleistungen (Stand 29.10.2024). So liegen von den insgesamt 373 Vollzugsbehörden, welche die Verwaltungsleistung „Anlagegenehmigung und -zulassung“ anbieten, zwar 325 in einem Land, das eine Anwendung nach dem EfA-Prinzip entwickelt oder eine Nachnutzung vereinbart hat. Aber bislang wird diese Verwaltungsleistung nur von drei Behörden tatsächlich digital angeboten. Immerhin deuten die Prognosen für das vierte Quartal des Jahres 2024 darauf hin, dass für alle Fokusleistungen ein deutlicher Anstieg in der Anzahl der Behörden erwartet wird, die diese Leistungen nach dem EfA-Prinzip digitalisieren werden.

26. Insgesamt muss die Zukunft zeigen, inwieweit die neuerlichen Änderungen in den Rahmenbedingungen jenen Digitalisierungsschub auslösen werden, der bislang vermisst wurde. Zumindest adressieren sie drei wesentliche Probleme der bisherigen Verwaltungsdigitalisierung. Ein zentraler Vorteil digitaler Verwaltungsleistungen besteht darin, dass sie sich zu vergleichsweise geringen Kosten skalieren lassen. Dieser Vorteil wird aber nur dann realisiert, wenn digitale Lösungen flächendeckend nutzbar sind. Durch die Änderungen in der Umsetzung des EfA-Prinzips wird diesem Umstand stärker als in der Vergangenheit Rechnung getragen. Die verbindliche Parametrisierung von EfA-Leistungen ebenso wie der stärkere finanzielle Anreiz, entwickelte

Abbildung 5: Fokusleistungen



Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024).

EfA-Leistungen tatsächlich nach zu nutzen, können dazu beitragen, dass Landes- und Kommunalverwaltungen in Zukunft stärker einheitliche Software entwickeln und nutzen. Dass der Bund verbindliche Standards und Schnittstellen vorgibt, sollte dazu führen, dass dezentral entwickelte Systeme in Zukunft wechselseitig kompatibel sind sowie Daten besser von verschiedenen Verwaltungseinheiten genutzt und untereinander ausgetauscht werden können. Schließlich wird mit dem Ziel eines einheitlichen Zentralregisters für Bürger und Unternehmen sowie der Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Verwaltungsdigitalisierung eine eindeutige Richtung vorgegeben, an der sich die

künftigen Digitalisierungsmaßnahmen von Bund und Ländern orientieren können und an denen sie sich messen lassen müssen.

27. Die bisherigen Schwierigkeiten in der Verwaltungsdigitalisierung dürften bis zu einem gewissen Grad Probleme widerspiegeln, die entstehen, wenn sich voneinander unabhängige staatliche Akteure auf eine gemeinsame Strategie verständigen sollen. Föderale Entscheidungsprozesse sind im Allgemeinen sehr aufwendig. Das gilt schon für in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen abgrenzbare staatliche Tätigkeitsfelder wie Bildung, Gesundheitsversorgung oder öffentliche Medien. Die Verwaltungsdigitalisierung dagegen ist eine Querschnittsaufgabe, die praktisch alle staatlichen Aufgabenbereiche erfasst

Abbildung 6: Rollout von nach dem Efa-Prinzip digitalisierten Fokusleistungen

	← BfA-Dienst Status →	Behörden in aktueller NN-Allianz	Vollzugs- behörden gesamt	Veränderung B. produktiv Efa-Dienst (%)	Veränderung B. produktiv Efa-Dienst (absolut)	Prognose 2024 (abs.) Q4
Anlagengenehmigung und -zulassung	3	325	373	0,62%	2	83
Bauvorbescheid und Baugenehmigung	260	629	934	-8,66%	-99	97
Bürgergeld	63	88	104	1,14%	1	21
Eheschließung	207	3.094	4.588	0,26%	8	124
Einbürgerung	38	273	428	1,83%	5	69
Elterngeld	37	208	282	0,09%	-	111
Führerschein	69	240	449	-	-	30
Handwerksgründung	12	18	53	-	-	6
Kfz-An- und Ummeldung	134	181	423	-0,69%	1	27
Öffentliche Vergabe**	16	16	16	-	-	-
Personalausweis	1	4.016	5.029	0,00%	-	62
Ummeldung	557	4.452	5.029	0,72%	32	278
Unterhaltsvorschuss	285	503	574	0,11%	-	218
Unternehmensanmeldung u. -genehmigung*	396	3.065	5.037	0,22%	-	-
Wohngeld	371	955	1.308	0,73%	7	595
Ergebnis	2.449	18.063	24.627		-43	1.721

* Fokusleistung mit 30 Online-Diensten, hier Dienst "Gewerbeanmeldung"

** hier "Vermittlungsdienst im Kontext des Datenservice Öffentlicher Einkauf"

Anmerkung: Zahlenbasis weiterhin unvollständig; Daten geben nur den Stand bei vorhandenen Zahlen wieder; Steigerung der Zahlenqualität zu erwarten

Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024).

und durchdringt. Daher ist es zwar beklagenswert, aber im Grund nicht überraschend, dass die Verwaltungsdigitalisierung von Beginn an mit erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten zu kämpfen hatte.

28. Die beständigen Anpassungen in der öffentlichen Digitalisierungsstrategie lassen sich insofern als ein Lernprozess in einem hochkomplexen Entscheidungssystem auffassen. Zunächst haben Bund, Länder und Gemeinden weitgehend unabhängig voneinander und ohne großen Elan vor sich hin digitalisiert. Dann wurde die Verwaltungsdigitalisierung als eine Gemeinschaftsaufgabe erkannt, aber der Tatsache nicht ausreichend Rechnung getragen, dass die Potenziale der Digitalisierung nur ausgeschöpft werden, wenn digitale Prozesse hochskaliert werden, was eine möglichst flächendeckende Verwendung digitaler Anwendungen verlangt, die wiederum einheitliche Standards und Schnittstellen sowie, aufgrund der föderalen Unterschiede, einfache Anpassungen voraussetzt. Schließlich wurden die Weichen gestellt für eine Hochskalierung. Dass dieser Lernprozess seit Jahren von Klagen und Unverständnis darüber begleitet wird, dass die Verwaltungsdigitalisierung nicht von der Stelle zu kommen scheint, überrascht nicht, denn der private Sektor hat sich in der Zwischenzeit deutlich schneller digitalisiert. So erleben die meisten Bürger und Unternehmen ein erstaunliches Nebeneinander von fortschreitender privater Digitalisierung und einer öffentlichen Verwaltung, die mit ihren Papiererfordernissen, aufwendigen Behördengängen und Medienbrüchen wie aus der Zeit gefallen erscheint.

29. Überraschend am digitalen Lernprozess wie am Lamento darüber ist indessen, dass dabei ein wesentliches Merkmal der Verwaltungsdigitalisierung ausgeblendet bleibt, nämlich wer die digitalen Anwendungen für die öffentliche Verwaltung erstellt. Digitale Leistungen für die öffentliche Verwaltung werden in Deutschland in einem großen Umfang vom öffentlichen Sektor selbst erstellt. Das folgende Kapitel beleuchtet die Rolle der öffentlichen IT-Dienstleister im Prozess der Verwaltungsdigitalisierung. Dabei zeigt sich, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung weitgehend ohne Nutzung von marktwirtschaftlichem Wettbewerb geschieht.

3 Öffentliche IT-Dienstleister

30. In Deutschland spielen öffentliche IT-Dienstleister eine zentrale Rolle in der Verwaltungsdigitalisierung. Öffentliche IT-Dienstleister können entweder Eigenbetriebe einer öffentlichen Verwaltung sein, oder es handelt sich um Dienstleister in öffentlicher oder privater Rechtsform, deren Träger wiederum öffentliche Verwaltungen sind. Gemäß einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Jahr 2022 in Auftrag gegebenen Studie (Hillebrand und Stuck 2022) beziehen 73 Prozent der insgesamt 555 befragten Kommunen IT-Dienstleistungen von einem öffentlichen IT-Dienstleister. 56 Prozent der befragten Kommunen geben an, IT-Dienstleistungen auch von privaten IT-Unternehmen bezogen zu haben. Nur drei Prozent der befragten Kommunen haben IT-Dienstleistungen bei internationalen IT-Dienstleistern erworben. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine im Jahr 2023 durchgeführte Befragung von Detecon Consulting (2023). Von 100 befragten Personen aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sowie öffentlichen IT-Dienstleistern geben 92 Prozent an, mit öffentlichen IT-Dienstleistern zusammenzuarbeiten, weitere 54 Prozent arbeiten zudem mit privaten IT-Unternehmen zusammen.

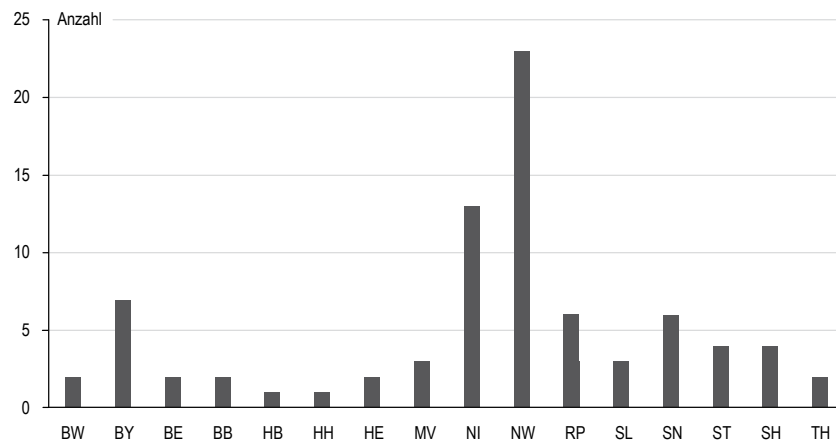
31. Bedenken gegen eine Zusammenarbeit mit privaten IT-Dienstleistern äußern sowohl Vertreter der Verwaltung als auch der öffentlichen IT-Dienstleister. Schwierigkeiten werden insbesondere aufgrund aufwendiger Ausschreibungsverfahren gesehen. Vertreter der öffentlichen IT-Dienstleister geben zudem an, dass es den Verwaltungen an der nötigen Kompetenz mangle, solche Vergabeprozesse durchzuführen.

32. Leider liegen keine detaillierten Zahlen darüber vor, in welchem Umfang Verwaltungen öffentliche IT-Dienstleister und private IT-Unternehmen beauftragen. Einen Eindruck davon auf Landesebene liefert der Haushaltsentwurf des Landes Niedersachsen für das Jahr 2025. In der unmittelbaren Landesverwaltung werden IT-Ausgaben von 769 Mio. Euro veranschlagt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass darin keine Ausgaben für IT enthalten sind, die auf die reine Nutzung von IT gerichtet sind, wie beispielsweise die Nutzung eines PCs oder von Standardsoftware. Zudem sind darin keine Ausgaben für Tätigkeiten enthalten, die nur mittelbar mit der Bereitstellung von IT in Zusammenhang stehen, wie etwa die Personalkostenanteile von Leitungseinheiten für die IT-Beschaffung oder -Finanzierung. Von den 769 Mio. Euro für

IT-Ausgaben entfallen 247 Mio. Euro, also rund ein Drittel, auf Fremdfirmen. Dabei muss es sich aber nicht notwendigerweise um private IT-Unternehmen handeln, sondern um Unternehmen, die weder Eigenbetrieb der Landesverwaltung noch ein öffentlicher IT-Dienstleister sind, dessen Träger das Land ist. Die verbleibenden zwei Drittel der IT-Ausgaben entfallen direkt auf die Landesverwaltung oder auf den landeseigenen IT-Dienstleister IT.N.

33. Zwar nehmen alle Gebietskörperschaften die Leistungen öffentlicher IT-Dienstleister intensiv in Anspruch. Es gibt aber zwischen den Ländern große Unterschiede hinsichtlich der Anzahl öffentlicher IT-Dienstleister, wie Abbildung 7 zeigt. In einigen Ländern ist es in der jüngeren Vergangenheit zu einer erheblichen Konsolidierung unter öffentlichen IT-Dienstleistern gekommen. Die beiden bevölkerungsreichen Flächenländer Baden-Württemberg und Hessen haben nur noch jeweils einen öffentlichen IT-Dienstleister auf kommunaler Ebene und auf Landesebene. Dagegen weist Nordrhein-Westfalen mit 23 öffentlichen IT-Dienstleistern noch eine recht hohe Anzahl auf, wobei es auch dort Konsolidierungsbestrebungen gibt.

Abbildung 7: Öffentliche IT-Dienstleister in den Bundesländern



Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2024), eigene Darstellung.

34. Inwieweit sich die Konsolidierung unter den öffentlichen IT-Dienstleistern positiv auf die Verwaltungsdigitalisierung auswirkt, muss sich noch zeigen. Für eine weitere Konsolidierung spricht, dass Skaleneffekte stärker genutzt und digitale Insellösungen besser vermieden werden können. Dagegen lässt sich einwenden, dass der Wettbewerb zumindest zwischen öffentlichen IT-Dienstleistern geschwächt wird. Indessen spielt Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung bislang eine untergeordnete Rolle. Aufträge an öffentliche IT-Dienstleister können Verwaltungen in der Regel in Form von sogenannten Inhouse-Geschäften vergeben. Die Voraussetzung dafür schaffen die in §108 GWB kodifizierten Ausnahmen der öffentlichen Vergabe bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit. Wenn ein öffentlicher Auftraggeber oder eine Gruppe öffentlicher Auftraggeber einen Auftragnehmer in dem Sinne beherrscht, dass 80 Prozent der Tätigkeiten des Auftragnehmers der Erfüllung von Aufgaben für den oder die Auftraggeber dienen und zudem keine direkte private Kapitalbeteiligung am Auftragnehmer vorliegt, kann der Auftragnehmer ohne Ausschreibung beauftragt werden. Umgekehrt sind auch inverse Inhouse-Geschäfte, in denen das beherrschte Unternehmen einen oder mehrere beherrschende Verwaltungen beauftragt, ohne Ausschreibung möglich. Inhouse Beziehungen bestehen zudem zwischen Unternehmen, die vom gleichen öffentlichen Auftraggeber beherrscht werden. Schließlich können Kooperationen zwischen öffentlichen Auftraggebern zu einer vergaberechtsfreien Auftragsvergabe führen, wenn nur einer der öffentlichen Auftraggeber zum Auftragnehmer eine Inhouse-Beziehung unterhält und alle an der Kooperation beteiligten Auftraggeber dieselben Ziele verfolgen.

35. Bei Inhouse-Geschäften wird die Auftragsvergabe wie ein verwaltungsinternes Handeln aufgefasst, in dem die Verwaltung ihre Aufgaben selbst erledigt. Die Vergabe von Aufträgen einer Verwaltung an einen öffentlichen IT-Dienstleister wird demnach so behandelt, als würde die Verwaltung die Dienstleistung selbst erbringen. Die Aufgabenerfüllung vollzieht sich damit nicht, wie bereits weiter oben angesprochen, im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozesses, sondern im Rahmen der staatlichen Hierarchie. Etwas überspitzt formuliert gleicht ein großer Teil der öffentlichen IT-Beschaffung einer Situation, in der die Verwaltung die Autos für ihren Fuhrpark selbst produziert, statt sie im Markt zu erwerben.

36. Bislang ist die umfassende öffentliche IT-Beschaffung in Form von Inhouse-Geschäften kaum problematisiert worden. Vielmehr wurden die Vergaben vergaberechtsfreier Inhouse-Geschäfte als zu restriktiv angesehen.

Wenn beispielsweise ein Land eine im Rahmen des EfA-Prinzips entwickelte IT-Dienstleistung anderen Ländern oder den Kommunen anderer Länder zur Nachnutzung angeboten hat, so war lange unklar, inwieweit das außerhalb eines Ausschreibungsverfahrens möglich ist, weil kein Beherrschungsverhältnis zwischen Anbieter und Erwerber vorliegt. Dieses Problem scheint durch verschiedene rechtskonforme Nachnutzungsmodelle gelöst zu sein, die auf Verkettungen von Inhouse-Verhältnissen beruhen oder auf Inhouse-Verhältnissen in Kombination mit Kooperationen (FITKO 2022).

37. Ordnungspolitisch ist freilich die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister in der Verwaltungsdigitalisierung problematisch. Zwar liegen keine detaillierten Informationen über den Anteil der Auftragsvergabe der Verwaltungen an öffentliche Dienstleister vor. Es ist aber davon auszugehen, dass die Vergabe von IT-Aufträgen ohne Ausschreibung private Wettbewerber systematisch auf Abstand hält. Inwieweit öffentliche IT-Dienstleister konkurrenzfähige Leistungen anbieten, wird nicht durch den Markt getestet. Zudem begründen die Beziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen IT-Dienstleistern formidable Prinzipal-Agenten-Verhältnisse. Den öffentlichen Verwaltungen fehlt es in der Regel an IT-Expertise. Sie können nicht beurteilen, welche Verwaltungsprozesse sich in welchem Umfang digitalisieren lassen, welcher Aufwand für digitale Lösungen notwendig ist und ob entsprechende Lösungen bereits entwickelt worden sind oder eine neue, individualisierte Lösung notwendig ist. Informationen darüber erhalten sie inhouse von ihren öffentlichen IT-Dienstleistern. Die öffentlichen IT-Dienstleister sind damit in der komfortablen Situation, dass sie Aufträge nicht nur ohne Konkurrenz von privater Seite erhalten, sondern auch wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Aufträge und damit auf die Entgelte nehmen können.

38. Ihre starke Position in der Verwaltungsdigitalisierung verteidigen die öffentlichen IT-Dienstleister mit dem Begriff der digitalen Souveränität. Darunter verstehen sie, dass der Staat in der Lage sein soll, seine IT-Bedürfnisse selbstständig, ohne Einflussnahme privater Unternehmen oder anderer Staaten zu lösen. Begründet wird die Notwendigkeit der digitalen Souveränität mit Risiken wie dem Abfluss von persönlichen und Unternehmensdaten an private Unternehmen, Cyberkriminalität, Spionageattacken und einer Abhängigkeit von privaten Unternehmen und anderen Staaten. So drohe beispielsweise bei der Nutzung der Cloud eines amerikanischen IT-Unternehmens, dass ein misliebiger amerikanischer Präsident die deutsche Verwaltung lahmlegen könnte, indem er den Zugang zur Cloud sperren lässt.

39. Digitale Souveränität umfasst grundsätzlich mehrere Dimensionen. Datensouveränität bedeutet Kontrolle über die eigenen Daten und die Möglichkeit, diese Daten selbst zu nutzen. Infrastrukturelle Souveränität bedeutet, über eine stabile und sichere IT-Infrastruktur zu verfügen und diese unabhängig von Dritten betreiben zu können. Technologische Souveränität schließlich bedeutet, Technologien nicht nur nutzen, sondern auch selbst entwickeln zu können. Schließlich wird gelegentlich noch die normative Souveränität genannt, worunter die Fähigkeit verstanden wird, Normen und Standards im IT-Bereich mitgestalten zu können (Pohle und Thiel 2020).

40. Dass die öffentliche Verwaltung über Datensouveränität und infrastrukturelle Souveränität verfügen sollte, dürfte weitgehend unstrittig sein. Die öffentliche Verwaltung verarbeitet eine Vielzahl personenbezogener Daten und sensibler Unternehmensdaten. Zum einen sollte die öffentliche Verwaltung in der Lage sein, diese Daten verarbeiten zu können, um ihre Leistungen den Bedürfnissen privater Haushalte und Unternehmen anzupassen und die Politik evidenzbasiert zu unterstützen. Zum anderen ist es notwendig, dass die öffentliche Verwaltung diese Daten vor dem ungewollten Zugriff Dritter schützen kann. Infrastrukturelle Souveränität hängt mit Datensouveränität zusammen. Eine eigene Infrastruktur gewährleistet, dass die Daten der Verwaltung sicher gespeichert und verarbeitet werden können.

41. Weniger eindeutig ist, weshalb die öffentliche Verwaltung auch über technologische Souveränität verfügen sollte. Technologische Souveränität birgt die Gefahr einer technologischen Abschottung der öffentlichen Verwaltung von IT-Anwendungen, die für kommerzielle Anwendungen entwickelt werden. Das wiederum kann bedeuten, dass der öffentliche Sektor nicht ausreichend von Skaleneffekten und neuen innovativen Anwendungen profitiert.

42. Um technologische Souveränität zu gewährleisten, wird für die öffentliche Verwaltung häufig gefordert, möglichst sogenannte Open Source Software einzusetzen. Dabei handelt es sich um Software, deren Quellcode öffentlich zugänglich ist und grundsätzlich von jedem eingesehen und geändert werden kann. Befürworter von Open Source Software weisen darauf hin, dass Nutzer diese Software an ihre spezifischen Bedürfnisse anpassen können und unabhängig von einzelnen Anbietern sind. Zudem soll der offene Quellcode dazu beitragen, dass mögliche Sicherheitslücken in der Software schneller erkannt werden. Allerdings erfordert die Flexibilität von Open-Source-Software umfassende interne Ressourcen oder Experten, um die Software anzupassen

und zu warten. Außerdem sind Geschäftsmodelle aus Anbietersicht bei Open-Source Software komplexer als bei proprietärer Software. Weil der Zugang zum Quellcode frei zugänglich ist, basieren Geschäftsmodelle von Open-Source-Software-Anbietern in der Regel darauf, dass sie dazu Dienstleistungen wie individuelle Anpassungen, Beratungen und Schulungen verkaufen oder zusätzlich darauf abgestimmte Hardware oder Cloud-Dienste anbieten. Da Open-Source-Geschäftsmodelle darauf basieren, komplementäre Dienstleistungen und Produkte anzubieten, sind sie für kleinere IT-Unternehmen weniger attraktiv als für größere. Aus Sicht der öffentlichen Verwaltung hat Open-Source Software deshalb zwei Konsequenzen. Erstens erfordert es, höhere eigene IT-Ressourcen vorzuhalten. Zweitens erschwert es insbesondere kleineren IT-Unternehmen, einen Beitrag zur Verwaltungsdigitalisierung zu leisten. Die Forderung, möglichst Open-Source Software in der öffentlichen Verwaltung einzusetzen, ist damit durchaus geeignet, die Rolle der öffentlichen IT-Dienstleister zu stärken und sie vor privatem Wettbewerb zu schützen.

43. Insgesamt muss die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister in der Verwaltungsdigitalisierung kritischer betrachtet werden. Jüngere Entwicklungen in der Verwaltungsdigitalisierung, insbesondere die Ermöglichung komplexer Inhouse-Verkettungen zur Bereitstellung von IT-Dienstleistungen ebenso wie Forderungen nach umfassender digitaler Souveränität führen dazu, dass diese Dominanz noch gestärkt wird. Bisher liegt keine systematische empirische Evidenz darüber vor, dass eine stärkere Beteiligung privater Unternehmen und insbesondere der damit verbundene Wettbewerb, die Verwaltungsdigitalisierung verbessern. Es liegt aber nahe zu vermuten, dass Wettbewerb zu mehr Dynamik in der Verwaltungsdigitalisierung beitragen wird. Dänemark, Estland und Finnland, nehmen vordere Ränge im europäischen eGovernment-Vergleich ein (vgl. Abbildung 1). Diese Länder zeichnen sich dadurch aus, dass sie keine oder nur wenige und kleine öffentliche IT-Dienstleister haben. Im Jahr 2008 verkauften die dänischen Kommunen ihren gemeinsamen öffentlichen IT-Dienstleister KMD an ein privates Unternehmen und gründeten 2009 die IT-Projektgesellschaft KOMBIT. Diese bietet selbst keine IT-Dienstleistungen an, sondern übernimmt für die dänischen Kommunen die Ausschreibung von IT-Projekten und sorgt dafür, dass kommunale IT-Lösungen im Wettbewerb entwickelt werden (vgl. Bregenov 2024).

4 Fazit

44. Trotz zahlreicher Initiativen und Gesetze, wie dem Onlinezugangsgesetz aus dem Jahr 2017, ist die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland bislang nur schleppend vorangekommen. Deutschland belegt im europäischen Vergleich der Verwaltungsdigitalisierung weiterhin einen der hinteren Plätze. Die Gründe für die schleppende Digitalisierung sind vielfältig und komplex.

45. Einer der Gründe sind komplizierte föderale Strukturen. Die föderale Organisation Deutschlands mit verflochtenen Regelungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordert einen großen Koordinationsaufwand in der Verwaltungsdigitalisierung. Unterschiedliche Verwaltungsabläufe, Begriffe und Voraussetzungen für Verwaltungsleistungen in den einzelnen Ländern sowie die hohe Autonomie der beteiligten Akteure erschweren die Entwicklung und Implementierung einheitlicher digitaler Lösungen. Indessen scheint ein dezentraler Staatsaufbau kein grundsätzliches Hindernis für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung zu sein. Im europäischen Vergleich liefert das Merkmal Zentralisierung per se jedenfalls keinen Grund für eine bessere Digitalisierung.

46. Als weiterer Grund für Digitalisierungshemmnisse werden Verwaltungstraditionen genannt. Die deutsche Verwaltung ist traditionell von starker Regelbindung geprägt. Die Digitalisierung erfordert jedoch neue Prozesse und damit das Verlassen von vertrautem und bewährtem Terrain. Unsicherheit über die Rechtssicherheit solcher neuen Prozesse hemmt die Einführung digitaler Technologien.

47. Ein in der öffentlichen Diskussion bislang weitgehend ausgeblendetes Problem der Verwaltungsdigitalisierung ist die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister. Die Verwaltungen beziehen digitale Leistungen in einem großen Umfang von solchen Dienstleistern, die sie in der Regel ohne Ausschreibung in Form von Inhouse-Geschäften beauftragen. Dadurch findet die Digitalisierung weitgehend außerhalb des marktlichen Wettbewerbs statt, was Innovation und Kosteneffizienz behindert.

48. Zwar wurden in den vergangenen Jahren einige wichtige Schritte unternommen, um die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsdigitalisierung zu

verbessern. So hat der Bund durch die Novellierung des OZG im Jahr 2024 mehr Kompetenzen erhalten, um einheitliche Standards in der Digitalisierung durchzusetzen. Für die Entwicklung von IT-Leistungen nach dem EfA-Prinzip („Einer für Alle“) wurden neue Vorgaben gemacht, welche die flächendeckende Nachnutzung erleichtern. Zudem haben Landes- und Kommunalverwaltungen inzwischen stärkere finanzielle Anreize, bereits entwickelte IT-Lösungen nach zu nutzen.

49. Allerdings bleibt die starke Dominanz öffentlicher IT-Dienstleister und der damit einhergehende Mangel an Wettbewerb als zentrales Hindernis in der Verwaltungsdigitalisierung. Die Bevorzugung öffentlicher IT-Dienstleister durch Inhouse-Geschäfte führt dazu, dass private Unternehmen systematisch vom Markt ferngehalten werden, die Auftragsvergabe an öffentliche IT-Dienstleister ohne Ausschreibung erfolgt und somit kein echter Wettbewerb stattfindet. Dadurch wird die Effizienz und Innovationskraft der Verwaltungsdigitalisierung beeinträchtigt. Private Unternehmen könnten durch ihre Expertise und Erfahrung neue Impulse setzen und kostengünstigere sowie qualitativ hochwertigere Lösungen entwickeln. Wettbewerb zwingt Unternehmen dazu, effizient zu arbeiten und kostengünstige Lösungen anzubieten. Der Druck, sich im Wettbewerb zu behaupten, fördert die Entwicklung neuer, innovativer Lösungen. Private Unternehmen sind häufig flexibler und können schneller auf neue Anforderungen reagieren als öffentliche Unternehmen. Eine stärkere Öffnung für private IT-Dienstleister würde deshalb die Dynamik der Verwaltungsdigitalisierung erhöhen. Erfahrungen mit der Verwaltungsdigitalisierung in anderen europäischen Ländern wie Dänemark unterstützen diese Auffassung.

50. Die CDU plant im Falle eines Wahlsiegs bei der kommenden Bundestagswahl, auf Bundesebene ein eigenständiges Digitalministerium einzurichten. In dem Ministerium sollen umfangreiche Kompetenzen in einem Haus gebündelt werden. Geplant ist auch, das Ministerium mit einem eigenen Haushaltsbudget fürs Digitale auszustatten. Der Kronberger Kreis begrüßt diese Initiative und regt an, dass das zukünftige Ministerium sich direkt um das Thema der Verwaltungsdigitalisierung kümmert. Eine entscheidende Frage wird dabei nicht nur sein, welche Verantwortungsbereiche das neue Ministerium konkret erhält, sondern auch, wer das Haus mit welchem politischen Gewicht führen wird. Zu hoffen ist, dass die Digitalisierung der Verwaltung durch die Einrichtung eines Ministeriums für Digitales mehr politische Aufmerksamkeit erhalten wird.

Literaturverzeichnis

Bogumil, J. und Gräfe, P. (2024), *Verwaltungsverflechtungen im föderalen System*, Politische Vierteljahresschrift 65, 417–446.

Bregenov, S.F. (2024), *Collaboration Between Municipalities About Digital Initiatives*, Local Government Denmark, Powerpoint-Präsentation.

Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024), *OZG-Fokusleistungen, Status Nachnutzung und Rollout*, Kabinettsvorbereitende St-Runde, Powerpoint-Präsentation vom 11.11.2024, Berlin.

Bundesrechnungshof (2023), *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Steuerung und Koordinierung*, Bonn.

Bundesrechnungshof (2023a), *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes, Nutzbarkeit von „Ein-für-Alle“-Lösungen*, Bonn.

Deckert, R. (2019), *Strategielücken als Digitalisierungshindernis in der öffentlichen Verwaltung?*, in: Schmid, A. (Hrsg.), *Verwaltung, eGovernment und Digitalisierung*, Springer Vieweg, Wiesbaden.

de Sombre, S. (2022), *Moderner Staat? Die öffentliche Verwaltung im Urteil der Wirtschaft*, Institut für Demoskopie, Allensbach.

Detecon Consulting (2023), *Zukunft gestalten: Erfolgsfaktoren zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung*, Köln.

Deutscher Bundestag (2017), *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften*, BT-Drucksache 18/11135, Berlin.

EFI (2016), *Digitale Service-Wüste in deutschen Amtsstuben*, Pressemitteilung vom 11.2.2016, Berlin.

Europäische Kommission (2024), *eGovernment Benchmark 2024 Inside Report*, Brüssel.

Falck, O. Guo, Y.M. und Pfaffl, C. (2024) *Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand, ifo Schnelldienst*, 11/2024, 3–11.

FITKO (2022), *EfA-Nachnutzung und Nachnutzungsmodelle – Eine Übersicht*, Frankfurt.

Hillebrand, A. und Stuck, J. (2022), *IT-Dienstleistungen für Kommunen: Anbieter, Wettbewerb, Innovation*, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef.

Holz, M., Icks, A. und Nielen, S. (2023), *Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?*, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A.H., Niedzwiecki, S., Chapman Osterkat, S. und Shair-Rosenfield, S. (2016), *Measuring Regional Authority – A Postfunctional Theory of Governance*, Volume 1, Oxford University Press, Oxford.

Nationaler Normenkontrollrat (2023), *Positionspapier des Nationalen Normenkontrollrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften*, 9. Februar 2023, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2023a), *Weniger, einfacher, digitaler. Jahresbericht 2023*, Berlin.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2024), *Überblick der IT-DL der Bundesländer*, Powerpoint-Präsentation vom 30.9.2024, Hannover.

Pohle, J. und Thiel, T. (2020), *Digital Sovereignty*, Internet Policy Review, 9(4), <https://doi.org/10.14763/2020.4.1532>.

Pollitt, C. und Bouckaert, G. (2017), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*, Fourth Edition, Oxford University Press, Oxford.

Statistisches Bundesamt (2024), *Bürokratiekostenindex*, Destatis, Wiesbaden.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 74 Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung (2025)
- 73 Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2024)
- 72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)

- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)

- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

**Der Kronberger Kreis
stellt sich vor:**



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



75

Wirtschafts- politische Irrtümer

KRONBERGER KREIS

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Johanna Hey, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

— STIFTUNG —
Marktwirtschaft

Wirtschaftspolitische Irrtümer

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Johanna Hey, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-138-8

Titelbild: artoptimum (Adobe Stock)

Einleitung	5
1 Ist der deutsche Staat „strukturell unterfinanziert“ und sind Steuererhöhungen deshalb alternativlos?	7
2 Verhindern Schuldenregeln Investitionen des Staates?	14
3 Kann der Staat nicht pleitegehen?	18
4 Werden in der Marktwirtschaft die Armen immer ärmer und die Reichen reicher?	22
5 Sollte Deutschland sein Exportmodell aufgeben, weil andere Länder protektionistischer werden und geopolitische Spannungen wachsen?	25
6 Wenn andere Länder industriepolitische Subventionen einführen, müssen wir dann noch eins drauflegen?	29
7 Führt Dekarbonisierung zu einem Wirtschaftsboom?	32
8 Schicken Wind und Sonne keine Rechnung?	34
9 Verteuern CO ₂ -Preise die Dekarbonisierung?	36
10 Geht Wettbewerb zu Lasten der Schwächsten?	39
11 Kann man Wohnungsknappheit und steigende Mieten mit Mietregulierungen bekämpfen?	41
12 Haben wir die Grenzen des Wirtschaftswachstums erreicht?	43
Literaturverzeichnis	46

Einleitung

1. Wirtschaftspolitische Irrtümer, Halbwahrheiten und populäre Mythen behaupten ihren Platz in der öffentlichen Debatte oft hartnäckiger als jede evidenzbasierte Analyse. Diese Resistenz gegenüber Fakten ist kein Zufall: Fehltritte halten sich besonders dort, wo sie komplexe ökonomische Zusammenhänge auf einfache Formeln reduzieren und dabei an die Intuition – den vermeintlich gesunden Menschenverstand – appellieren.

2. Ein Beispiel für die Zählebigkeit solcher Denkfiguren ist die bereits Jahrhunderte alte Vorstellung, das volkswirtschaftliche Arbeitsvolumen sei eine statische, unveränderliche Größe (die sogenannte Lump of Labor Fallacy). Gerade in Phasen rapider technologischer Umbrüche bildet diese Annahme den Nährboden für politisch relevante Zukunftsängste. Wenn Maschinen oder neuerdings Künstliche Intelligenz Aufgaben übernehmen, die vormals dem Menschen vorbehalten waren, so die Sorge, müsse dies zwangsläufig in den Verlust von Erwerbsmöglichkeiten münden. Die politische Ableitung dieser Logik ist defensiv: Um Beschäftigung zu sichern, wird gefordert, das verbleibende Pensum durch Arbeitszeitverkürzung oder Frühverrentung gleichsam zu rationieren und neu zu verteilen.

3. Der Irrtum der festen Arbeitsmenge verkennt jedoch die fundamentale Dynamik des Marktes: Technischer Fortschritt und die daraus resultierenden Produktivitätsgewinne sind keine Jobkiller, sondern Wachstumstreiber. Steigt die Effizienz der Arbeit, sinken tendenziell die Güterpreise. Die dadurch freigesetzte Kaufkraft verpufft nicht, sondern fließt in andere Sektoren der Volkswirtschaft. Dort stimuliert sie neue Nachfrage und bereitet den Boden für Branchen und Berufsbilder, die bislang nicht existierten. Eine Politik, die dem arbeitssparenden technischen Fortschritt hingegen mit einer künstlichen Verknappung des Arbeitsangebots begegnet, konterkariert diesen wohlstandsfördernden Effekt und hemmt die Entstehung jener Industrien, die die Beschäftigung von morgen sichern.

4. Das Beispiel verdeutlicht eine fundamentale Gefahr: Diagnostische Fehlanalysen führen zu Fehlgriffen in der Wirtschaftspolitik, die Wohlstand und Wachstum schädigen. Damit der öffentliche Diskurs zu tragfähigen Ergebnissen führt, ist es unerlässlich, solche Mythen nicht unwidersprochen zu lassen,

sondern sie vor dem Hintergrund empirischer Evidenz kritisch zu beleuchten und zu widerlegen.

5. Die vorliegende Studie widmet sich zwölf wirtschaftspolitischen Irrtümern, die die aktuellen Debatten maßgeblich prägen. Jedes Kapitel geht von einer leitenden Frage aus, die eine weitverbreitete Annahme spiegelt – eine Annahme, die sich bei näherer Betrachtung als falsch erweist und zu deren Widerlegung wir im Folgenden antreten. Das Themenspektrum reicht dabei von der Stabilität der Staatsfinanzen über die Ausgestaltung der Industrie- und Klimapolitik bis hin zu fundamentalen Erwägungen, etwa ob die physischen Grenzen unseres Planeten zwangsläufig das Ende des Wirtschaftswachstums bedeuten.

1 Ist der deutsche Staat „strukturell unterfinanziert“ und sind Steuererhöhungen deshalb alternativlos?

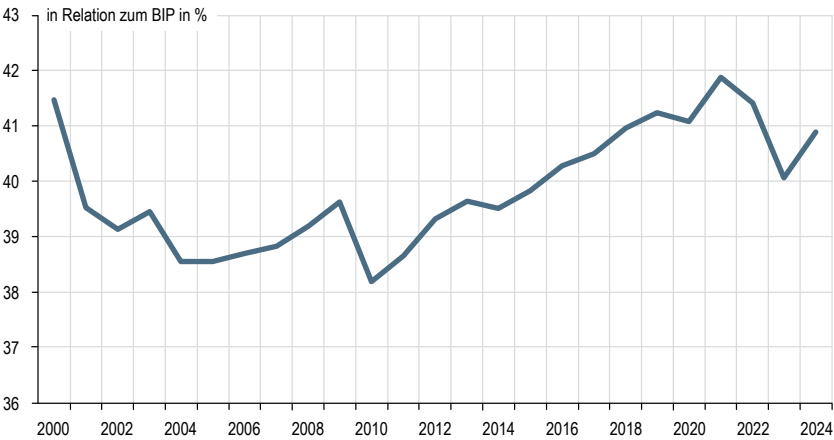
6. In den nahezu täglichen Diskussionen um die Finanzpolitik treten wiederkehrend die gleichen Behauptungen auf: Im Bundeshaushalt gebe es in den Jahren 2027 bis 2029 eine Finanzlücke von insgesamt rund 172 Milliarden Euro.¹ Die Ausgaben ließen sich nicht kürzen, weil diese durch gesetzliche Ansprüche bestimmt seien. Daher müssten die Einnahmen erhöht werden – temporär durch mehr Schulden, aber schon bald durch Steuererhöhungen. Der deutsche Staat sei strukturell unterfinanziert. Hinter diesen Sätzen stehen politische Bewertungen, die selten transparent sind und die man vor allem nicht teilen muss.

7. Der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland, also die Summe der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen, belief sich im Jahr 2024 auf 2,08 Billionen Euro auf der Ausgaben- und 1,98 Billionen Euro auf der Einnahmeseite. Das Finanzierungsdefizit betrug im gleichen Jahr 104 Milliarden Euro. In den Jahren 2025 und 2026 sind höhere Ausgaben und Einnahmen sowie höhere Defizite zu erwarten. Dabei liegt die Abgabenquote, also die Einnahmen aus Steuern, Beiträgen und Gebühren in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), seit der deutschen Wiedervereinigung in einem Korridor von 38,5 bis 42 Prozent, zuletzt wieder am oberen Rand dieses Korridors (Abbildung 1).

8. Die Staatsquote, also die Staatsausgaben in Prozent des BIP, liefert etwas mehr Variation – in der Regel über höhere Defizite finanziert (Abbildung 2). Seit dem Jahr 2000 variiert die Staatsquote zwischen rund 44 und 51 Prozent. Mit den aktuell vereinbarten schuldenfinanzierten Mehrausgaben dürfte die Staatsquote 52 Prozent und darüber erreichen. Hier liegt die eigentliche Problematik: Das Ausmaß, mit dem der Staat auf die jährliche Wirtschaftsleistung zugreift, zeigt die wahre Belastung für die privaten Haushalte und die Unternehmen an. Je mehr er durch seine Ausgabentätigkeit beansprucht, desto mehr Geld braucht er – unabhängig davon, ob mit Steuern oder Schulden finanziert.

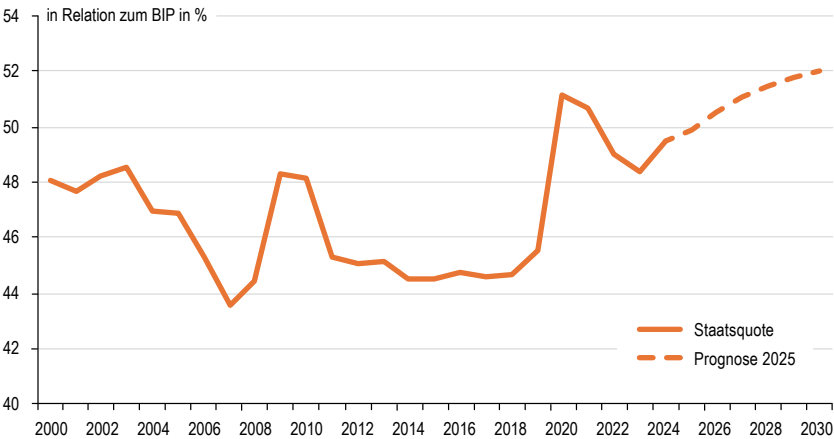
1 Die Jahreszahlen und Beträge sind für frühere Zeiten austauschbar.

Abbildung 1: Steuern und Sozialabgaben in Prozent des BIP (Abgabenquote), 2000–2024



Quelle: BMF (2025).

Abbildung 2: Staatsausgaben in Prozent des BIP (Staatsquote), 2000–2030



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2025).

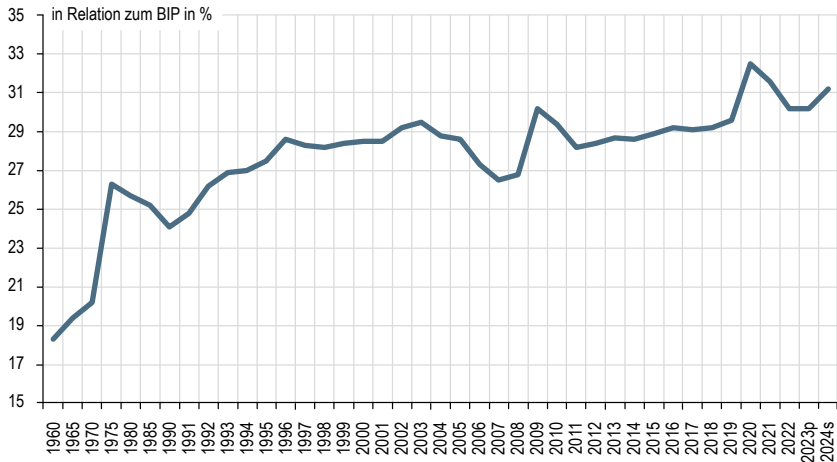
9. Daher ist es keine gute Nachricht, dass die Staatsquote schon in diesem Jahr über 50 Prozent des BIP ansteigt und im Jahr 2026 noch höher ausfallen wird. Von einer strukturellen Unterfinanzierung kann deshalb nicht die Rede sein, selbst wenn man in Rechnung stellt, dass mehr Ressourcen für Rüstung bereitgestellt werden müssen. Deutlich höhere Verteidigungsausgaben in Höhe von 4 Prozent des BIP und mehr gab es in Deutschland schon während des Kalten Krieges. Andere Staatsausgaben, beispielsweise Sozialausgaben, waren damals erheblich niedriger. Vielmehr beansprucht der Staat einen deutlich steigenden Anteil des BIP.

10. Ein grundsätzlicher Trugschluss steckt in der Annahme, dass die Staatsausgaben gegeben seien, dass eine Ausgabensenkung nicht möglich sei, gesetzliche Vorgaben dies verhinderten. Konsolidierungspolitik muss mittel- bis langfristig angelegt sein. Die Behauptung, bestehende Ausgabenstände seien unveränderlich, ist in jedem Fall falsch. Sehr kurzfristig, etwa wenn im Dezember eines Jahres noch rasch Ausgaben für das darauffolgende Jahr im Budget eingespart werden sollen, mag dies schwierig sein. Unmöglich ist selbst das nicht, wie die Entscheidungen der damaligen Bundesregierung im Dezember 2023 nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse zeigen. Schon in der Zweijahresfrist, jedenfalls aber mittelfristig lassen sich Ausgaben kürzen. Häufig sind dafür nicht einmal größere Gesetzespakete erforderlich, das Haushaltsgesetz genügt.

11. Im Sozialbereich kommt es jedoch auf die mittelfristige Flexibilität an, da hier gesetzliche Ansprüche definiert sind, deren Umsetzung in der Regel größere administrative Anpassungen erfordert. Dies gilt insbesondere für die gesetzliche Rentenversicherung, die eigentumsähnliche Ansprüche begründet, sodass Leistungsanpassungen erst zukünftige Ansprüche betreffen können und dann in stärkerem Maße finanzwirksam werden. Der Anstieg der Staatsquote ist im Zeitablauf nicht zuletzt durch höhere Sozialleistungen getrieben. Abbildung 3 lässt einen Anstieg der Sozialleistungsquote, also der Sozialleistungen in Prozent des BIP, im Trend seit den 1970er Jahren und nach einer kurzen Reformphase zu Beginn der 2000er Jahre wieder seit der Finanzkrise erkennen. Eine Konsolidierung der Staatshaushalte wird daher nicht an einer Korrektur der Ausgaben für Soziales vorbeikommen. Dies gilt vor allem für den Bund und die Gemeinden.

12. Nur wenn der politische Wille zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite fehlt, wird es zu Steuererhöhungen kommen, sofern die Schulden nicht

Abbildung 3: Sozialleistungen in Prozent des BIP (Sozialleistungsquote), 1960–2024



p=vorläufiger Wert, s=geschätzter Wert.

Quelle: BMAS (2025).

explodieren sollen. Der große Irrtum in der finanzpolitischen Diskussion liegt darin, dass Korrekturen auf der Ausgabenseite nicht möglich und Steuererhöhungen oder weitere Schulden daher alternativlos seien.

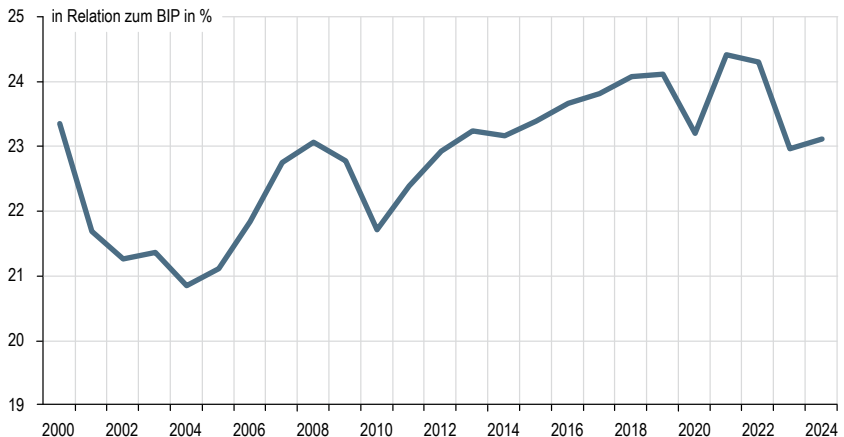
13. Die politische Linke fordert regelmäßig Steuererhöhungen – fast immer mit dem Ziel einer stärkeren Umverteilung, mindestens aber für fiskalische Zwecke, um die notwendige Konsolidierung der Staatshaushalte nicht durch eine Kürzung der Ausgaben vornehmen zu müssen. Im Namen der Gerechtigkeit und Finanzierung des Staates geht es mal um die Erhöhung der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer, mal um die Wiederbelebung der Vermögensteuer oder wenigstens die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe, mal um die Streichung der Verschonungsregeln bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer.

14. In der deutschen Diskussion beliebt ist die Behauptung, in früheren Jahren, etwa unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, zumindest aber in der Regierungszeit von Bundeskanzler Helmut Kohl, seien die Spitzensteuersätze

der Einkommensteuer deutlich höher gewesen. In der Tat lag der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer zwischen 1975 und 1989 mit 56 Prozent höher als heute, danach wurde er noch in der Regierungszeit von Helmut Kohl auf 53 Prozent reduziert. Erst die Steuerreformen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder senkten den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer auf 42 Prozent, während die Regierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel ihn wieder auf 45 Prozent anhob. Der Gesetzgeber verbrämte dies als Einführung einer Reichensteuer.

15. Die Schröderschen Steuerreformen, neben der Einkommensteuer vor allem die Unternehmensbesteuerung, lassen sich in Abbildung 4 nachvollziehen. Die Steuerquote, also die Steuereinnahmen in Prozent des BIP, sank zu Beginn der 2000er Jahre. Sie stieg dann im Zeitablauf wieder an, obwohl die Merckelsche Steuererhöhung ein relativ moderates Aufkommen hervorbrachte. Diese Entwicklung ist vor allem das Ergebnis eines ordentlichen Wirtschaftswachstums, das die Steuereinnahmen sprudeln ließ. Mit der Wachstumschwäche seit dem Jahr 2020 sinkt die Steuerquote wieder.

Abbildung 4: Steuereinnahmen in Prozent des BIP (Steuerquote), 2000–2024



Quelle: BMF (2025).

16. Die Konzentration auf den Spitzensteuersatz verzerrt die Realitäten der Einkommensbesteuerung. Denn für die effektive Belastung kommt es auf die Bemessungsgrundlage an. Die noch in den 1980er Jahren geltenden höheren Sätze trafen auf eine schmalere Bemessungsgrundlage. Mit den Steuersatzsenkungen im Zeitablauf gingen merkliche Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage einher.

17. Hinzu kommt, dass das Steuerrecht in Deutschland nach dem Nominalprinzip funktioniert. Es werden weder bei der Bemessungsgrundlage noch bei den Abzügen inflationsbereinigte Werte angesetzt. Die Einkommen erhöhen sich mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum und der Inflation. Im Hinblick auf die rein inflationsbedingten Einkommenserhöhungen und daraus resultierende zusätzliche Steuerbelastungen spricht man von der Kalten Progression. In verschiedenen empirischen Studien zeigt sich, dass alle Reformen der Einkommensteuer seit 1950 lediglich die zuvor durch die Kalte Progression zustande gekommenen Steuererhöhungen wieder zurückgaben. Es gab nur eine Ausnahme: Die Einkommensteuerreform in der Regierung Schröder. Seit dem Jahr 2015 werden die Effekte der Kalten Progression in regelmäßigen Abständen korrigiert.

18. Dabei ist im Hinblick auf die Steigerung der Einnahmen aus der Einkommensteuer, die auf eine wachsende Wirtschaft zurückgehen, nicht einmal gesagt, dass der Staat daran überproportional teilhaben sollte. Der Staat müsste überhaupt erst begründen, dass er mit seiner Tätigkeit einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet hat, der über den rein buchhalterischen Effekt von Staatsausgaben hinausgeht.

19. In der Steuerbelastung der Einkommen ist außerdem zu berücksichtigen, dass seit der Wiedervereinigung der sogenannte Solidaritätszuschlag als Zuschlag auf die Steuerschuld erhoben wird. Im Jahr 1991 zunächst befristet für ein Jahr zur Finanzierung des deutschen Beitrags für den Zweiten Golfkrieg eingeführt, besteht dieser seit dem Jahr 1995 in Höhe von 5,5 Prozent dauerhaft fort. Seit dem Jahr 2021 zahlen nur noch die oberen 10 Prozent der Einkommen diese Ergänzungsabgabe. So landet man in der Spitze heute bei fast 50 Prozent Einkommensteuerlast.

20. Ohne durch die gesamte Geschichte der Besteuerung nach dem Zweiten Weltkrieg führen zu wollen, lässt sich feststellen, dass das dauernde Hin- und-Her in der Steuerpolitik die Belastung insgesamt kaum verändert hat.

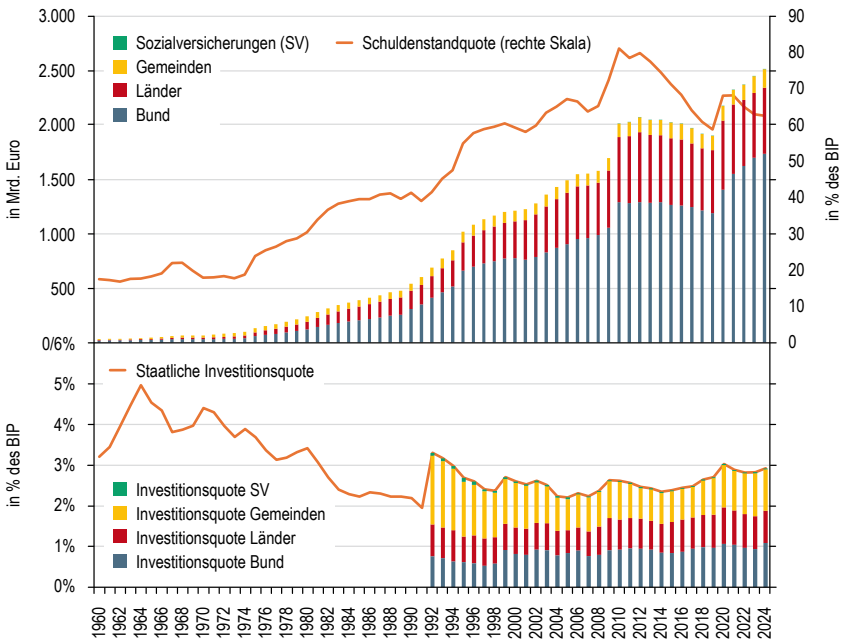
Abbildung 4 verdeutlicht, dass die Steuerquote sich im Zeitablauf zwischen 21 und 24,5 Prozent bewegt. Zu den Veränderungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer kommen Anpassungen der indirekten Steuern, nicht zuletzt der Mehrwertsteuer.

21. Wenn Deutschland wieder zu Wachstum und wirtschaftlicher Dynamik zurückkehren will, muss es zu einer wirklichen Entlastung der Privatwirtschaft kommen. Um das zu erreichen, ist es erforderlich, dass die Staatsquote wieder unter 45 Prozent sinkt, öffentliche Ausgaben also gekürzt werden. Ohne diese Ausgabenreduktion wird es nur zu einer Verschiebung zwischen Steuern heute und Schulden, also höheren Steuern morgen, oder zwischen den unterschiedlichen Steuerarten kommen.

2 Verhindern Schuldenregeln Investitionen des Staates?

22. Das Thema Staatsverschuldung ist in der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion ein Dauerbrenner. Mehrfach führte dies zu vorzeitigen Regierungswechseln. Schon im Jahr 1966, ein Jahr nach der Wiederwahl Ludwig Erhards zum Bundeskanzler, scheiterte eine christlich-liberale Koalition an einer Haushaltskrise. Im Jahr 1982 war die Haushaltslage ebenfalls ein wichtiger Faktor für den Bruch der sozialliberalen Koalition von Helmut Schmidt. Zuletzt führten die Haushaltsprobleme der Ampelkoalition zu ihrem vorzeitigen Ende.

Abbildung 5: Bruttoschulden und Bruttoanlageinvestitionen des Staates, 1960–2024



Quellen: Deutsche Bundesbank (2025), Statistisches Bundesamt (2025).

23. Schon im Vorfeld der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 wurde intensiv darüber diskutiert, ob es eine Bereichsausnahme für öffentliche Investitionen geben sollte. Die Schuldenbremse war formal nichts anderes als eine Reform der alten Schuldenregel, wonach Bund, Länder und Gemeinden sich in Höhe ihrer Investitionen verschulden konnten. Bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durfte diese Begrenzung überschritten werden, die Staatsverschuldung also höher ausfallen. Diese Regel hatte seit dem Jahr 1969 gegolten. Davor war im Grundgesetz nicht von öffentlichen Investitionen, sondern, wie in der Weimarer Republik, von werbenden Ausgaben die Rede. Jedenfalls existierte bis 1969 keine konjunkturelle Generalausnahme.

24. Mit der Schuldenbremse wurde die Investitionsorientierung der Verschuldungsbegrenzung für Bund und Länder aufgehoben. Sie sollten im Konjunkturverlauf strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte vorlegen, während sich die Gemeinden weiterhin in Höhe ihrer Investitionen verschulden dürfen. Seither wird der Schuldenbremse angelastet, sie habe notwendige öffentliche Investitionen in Deutschland verhindert und damit eine marode Infrastruktur bewirkt.

25. Abbildung 5 zeigt den Verlauf der Staatsschuldenquote sowie die Aufteilung der Staatsschulden zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen im oberen Panel und die Investitionsquote im unteren Panel, beides von 1960 bis 2024 und beides in Prozent des BIP. Erkennbar ist der langfristige Trend der zurückgehenden Investitionsquote, der nur durch die Wiedervereinigung unterbrochen wurde. Der Verschuldungstrend seit Mitte der 1970er Jahre wurde durch die Einführung der Schuldenbremse unterbrochen. Jedenfalls ist hier bestenfalls eine negative Korrelation zwischen öffentlichen Investitionen und Staatsschulden erkennbar, insbesondere in einer Zeit, in der die Bereichsausnahme für Investitionen galt. Seit Einführung der Schuldenbremse lässt sich kein Rückgang der Investitionsquote mehr erkennen.

26. Dass die Schuldenbremse nicht für fehlende Investitionen in die Infrastruktur verantwortlich gemacht werden kann, zeigen systematischere Analysen (Langer et al. 2025, Ochsner und Werding 2025). Vielmehr sorgt eine Mischung unterschiedlicher Fehlsteuerungen dafür, dass Deutschland heute mit einer teilweise maroden Infrastruktur zu kämpfen hat.

27. Dies beginnt mit der Definition der öffentlichen Investitionen. Haushaltsrechtlich und in der statistischen Abgrenzung werden Erhaltungsinvestitionen in die Infrastruktur in der Regel nicht als Investition gezählt, es sei denn, sie führen zu einer substanziellen Erweiterung oder Erneuerung des Anlageguts (Christofzik et al. 2019, Feld et al. 2025). Ohne kontinuierliche Investitionen in den Erhalt der Infrastruktur verkommt diese jedoch im Zeitablauf. Die sprichwörtlich lecken Schuldächer fallen also gar nicht unter die öffentlichen Investitionen; die Dächer instand zu setzen, wäre staatlicher Konsum. So gesehen konnte die bis zum Jahr 2011 geltende Goldene Regel, wonach der Staat sich in Höhe seiner Investitionen verschulden durfte, nicht verhindern, dass die Infrastruktur in Deutschland verfallen ist.

28. Diese Einordnung ist ebenfalls ungenügend. Denn öffentliche Unternehmen, die in privatrechtlicher Form geführt werden, an denen der Staat aber wenigstens qualifizierte Minderheitsbeteiligungen besitzt, wenn sie ihm nicht sogar ganz gehören, sind in nennenswertem Umfang für die Investitionen in die Infrastruktur verantwortlich. Auf Bundesebene gilt diese für die Bahn AG und die Autobahn GmbH. Der Bund hält über die Kreditanstalt für Wiederaufbau Anteile am Netzbetreiber 50Hertz, das Land Baden-Württemberg über die EnBW an der Netze BW. Auf der kommunalen Ebene ist diese Form der Beteiligungen gang und gäbe. Hier gibt es eine Vielzahl von Fehlanreizen, etwa hinsichtlich der Governance dieser Unternehmen oder dem Druck zu Quersubventionierungen für marode Unternehmensteile.

29. Hinzu kommen die Hemmnisse, die gleichermaßen für öffentliche wie private Investitionen gelten. So sorgt die hohe Regulierungsintensität dafür, dass allein die Genehmigungen für Infrastrukturmaßnahmen viele Jahre benötigen. Bürgerinnen und Bürger nutzen ihre Klagemöglichkeiten extensiv und verzögern so die Baumaßnahmen erheblich. Schließlich dürften in den vergangenen 15 Jahren Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft weitere Verzögerungen bewirkt haben.

30. Auf der Gemeindeebene, die für den größten Anteil der öffentlichen Investitionen der drei staatlichen Ebenen verantwortlich ist, kommt noch hinzu, dass Bund und Länder ihr Aufgaben zuweisen, die teilweise nicht von ausreichenden Finanzzusagen begleitet sind. Weil die daraus resultierenden Sozialausgaben eine große Dynamik haben, fehlt vielen Städten und Gemeinden der finanzielle Spielraum für Investitionen.

31. Kurzum: Es sind nicht die (deutschen oder europäischen) Schuldenregeln, die in Deutschland für eine unzureichende Infrastruktur verantwortlich sind. Die Hemmnisse für öffentliche Investitionen sind andere und sie sind vielfältig.

3 Kann der Staat nicht pleitegehen?

32. Die Regierung muss auf eine ordentliche Haushaltsführung und dauerhaft solide Staatsfinanzen achten. Bei einer hohen Schuldenquote ist es erforderlich, den Haushalt zu konsolidieren. Sonst steigen die Staatsanleihezinsen. Das Risiko einer Staatspleite, die eintritt, wenn der Staat seine Schulden nicht mehr aus seinen Einnahmen begleichen kann, ist auf jeden Fall zu vermeiden.

33. Gegen diese stabilitätsorientierte Sicht der Finanzpolitik wird seit einiger Zeit häufiger eingewandt, der moderne Staat könne seine Rechnungen immer begleichen. Denn mit seiner Notenbank schaffe er das Geld, das dazu dient, doch schließlich selbst. Selbst wenn Staatspleiten noch in Schwellenländern wie Argentinien oder vor einiger Zeit noch Griechenland aufgetreten sind, sei das nicht relevant für eine große Industrienation wie Deutschland mit einem modernen Finanzsystem.

34. Dahinter stehen nicht nur politische Entscheidungsträger, die höhere Staatsausgaben fordern. Verwiesen wird auch auf die Wissenschaft, und zwar in Form der sogenannten Modern Monetary Theory. Doch ist diese weder eine fundierte Theorie noch in irgendeiner Weise modern.

35. Schon Goethes Faust wusste zum Wunder der Geldschöpfung zu berichten:

„So stempelten wir gleich die ganze Reihe,
Zehn, Dreyßig, Funfzig, Hundert sind parat.
Ihr denkt euch nicht wie wohl's dem Volke that.
Seht eure Stadt, sonst halb im Tod verschimmelt,
Wie alles lebt und lustgenießend wimmelt!“ (Goethe, 1832, S.65)

36. Was damals Papier war, ist heute vor allem digital. Gegen Zins versorgt der Staat die Banken mit digitalen Notenbankguthaben, die er schlicht aus dem Nichts kreiert. Das Bankensystem vervielfacht das Geld im Kreislauf von Kreditvergabe, Bankeinlagen und Reserven.

37. Aber wie fast immer in der Ökonomie, ist der Wert durch den Preis und dieser wiederum durch Angebot und Nachfrage bestimmt. So lange das

staatliche Geld einen Nutzen als Mittel zum Tausch und zur Wertaufbewahrung bietet, ist auch die Nachfrage gegeben. Der Staat erwirtschaftet einen Gewinn, denn die Herstellung des Geldes kostet vergleichsweise wenig. Dieser Gewinn ist die Seigniorage. Der Begriff kommt noch aus der Zeit, als es Münzherren – sogenannte Seigneure – gab, die das Recht hatten, Münzen zu prägen. Aber die Seigniorage ist nicht unbegrenzt. Die Kaufkraft, und damit die realen Ressourcen, die sich der Staat damit aneignen kann, ist begrenzt.

38. So hatten bereits Goethe und seine Zeitgenossen erlebt, was passiert, wenn der Staat versucht, seine Schuldenprobleme mit einer übermäßigen Steigerung des Geldangebotes zu lösen. So etwa im Fall des spektakulären Crashes, den der schottische Bankier John Law bereits im Jahr 1720 in Frankreich verursachte (vgl. Abbildung 6).



Abbildung 6: Spottblatt auf den schottischen Ökonom John Law

Quelle: Bohnenkamp-Renken (2012, S.106).

39. Die Renaissance des Glaubens an die unbegrenzten Möglichkeiten des staatlichen Geldes in unserer Zeit kam allerdings nicht überraschend. Es gibt Phasen, wie die Zeit nach der Finanz- und Euroschuldenkrise, in denen Zinsen und Inflation auf niedrigem Niveau oder sogar im negativen Bereich verharren. Damals konnten die Notenbanken ihre Geldschöpfung durch Bilanzausweitung und Wertpapierkäufe scheinbar unbegrenzt steigern. Mit ihren Käufen konnten sie die Preise von Vermögenswerten aller Art in ungeahnte Höhen treiben. Trotzdem war Inflation nirgends in Sicht. Der Grund lag darin, dass Haushalte, Unternehmen und Staaten nach der Finanz- und Schuldenkrise viele Jahre darauf verwandten, zu sparen und ihre, im Zuge der Finanz- und Eurokrise aufgelaufenen Schulden, wieder abzubauen. So blieben Geld- und Kreditwachstum ebenso wie die Inflation moderat – trotz des rasanten Aufwuchses an Notenbankgeld.

40. Mit der Corona-Krise erreichte die staatliche Geldschöpfung durch die Notenbanken schließlich ihren Höhepunkt. Großangelegte staatliche Hilfsprogramme wurden zunächst durch Anleihen finanziert, die aber dann umgehend durch die Notenbanken aufgekauft wurden. Die Europäische Zentralbank (EZB) kaufte sogar mehr Anleihen auf, als neue ausgegeben wurden. Schlussendlich wurden die wachsenden Staatsausgaben monetär finanziert, also mit der Notenpresse bezahlt.

41. Bereits ab dem Jahr 2021 stieg die Inflation, erst allmählich, dann immer schneller. Solange die Notenbanken den nominalen Zins konstant hielten, ging die reale Verzinsung – also bereinigt um den Kaufkraftverlust – zurück. Dies stützte die Nachfrage und erlaubte Unternehmen, Preiserhöhungen durchzusetzen. Der Energiepreisschock infolge von Putins Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 wirkte als Brandbeschleuniger. Mit erheblicher Verspätung, erst im Sommer 2022, folgten die Notenbankzinsen, zunächst langsam, dann entschiedener. Das Notenbankgeld wurde endlich wieder teurer und die Inflation gebremst.

42. Inzwischen ist klar geworden, nicht nur Putin, sondern auch die expansive Politik der Notenbanken und Finanzministerien hatten großen Anteil an der hohen Inflation. Ein Kaufkraftverlust von über 20 Prozent war die Folge. Wer in niedrigst verzinsten staatlichen Anleihen investiert war, hatte einen großen realen Verlust zu verkraften. Dadurch hat es auch die Notenbanken selbst erwischt. Die Staaten, die diese Anleihen ausgegeben hatten, konnten sich dagegen ein Stück weit real entschulden. Die tatsächlich modernste monetäre Theorie ist

nun die sogenannte fiskalische Theorie der Inflation, die besagt, dass expansive Fiskalpolitik und Staatsverschuldung Inflation nach sich ziehen.

43. Doch inzwischen erwarten Anleger höhere Renditen, um sich gegen Inflation und Inflationsrisiken zu wappnen. Staaten finden es zunehmend schwierig, den erneuten Aufwuchs der Zinsausgaben und Schuldenquoten zu bremsen. Investoren sind vorsichtig geworden. Und mit Liz Truss im Vereinigten Königreich musste sogar die Regierungschefin eines G7-Staates lernen, dass die Staatspleite in Form des Verlusts von Marktzugang nicht weit, sondern nur um die Ecke liegt. Eine verfehlte fiskalische Ankündigung kann reichen, um den Horror mit einem Schlag vor Augen zu haben.

44. Man muss als Beispiele für die Konsequenzen hemmungsloser Geldschöpfung nicht auf die deutsche Hyperinflation von 1923 oder diejenige Zimbabwes von 2008 verweisen. Die fiskal- und geldpolitischen Rettungsprogramme in der Corona-Krise, der dadurch bedingte Anstieg der Geldmenge und der nachfolgende, weitgehend unerwartete Inflationsschub bieten ausreichend Anschauungsmaterial für den Zusammenhang zwischen Staatsfinanzen, Geldpolitik und Inflation.

45. Ein besonderer Aspekt der Europäischen Währungsunion bleibt, dass die Mitgliedstaaten selbst keine direkte Kontrolle über ihr nationales Geld, also das Angebot an Euro, haben. Diese Verantwortung liegt bei der EZB. Sie kann mit Interventionen am Anleihemarkt die Kosten der Staatsfinanzierung direkt beeinflussen, aber die Konsequenzen für die Preisstabilität setzen ihren Möglichkeiten Grenzen. Deutschland spielt eine Ankerrolle in der Währungsunion. Als einziger großer Mitgliedstaat weist es noch eine Schuldenstandsquote auf, die zwar über der Maastricht-Grenze von 60 Prozent liegt, aber noch relativ nahe daran. Bei einem starken Aufwuchs der deutschen Staatsverschuldung ist nicht nur mit einem Anstieg der deutschen Staatsanleihezinsen zu rechnen, sondern auch mit einem Anstieg in den anderen Mitgliedstaaten. Dies hat Konsequenzen für die Stabilität überall dort in Euroland, wo sich die Staatsfinanzen bereits jetzt nahe an der Tragfähigkeitsgrenze bewegen.

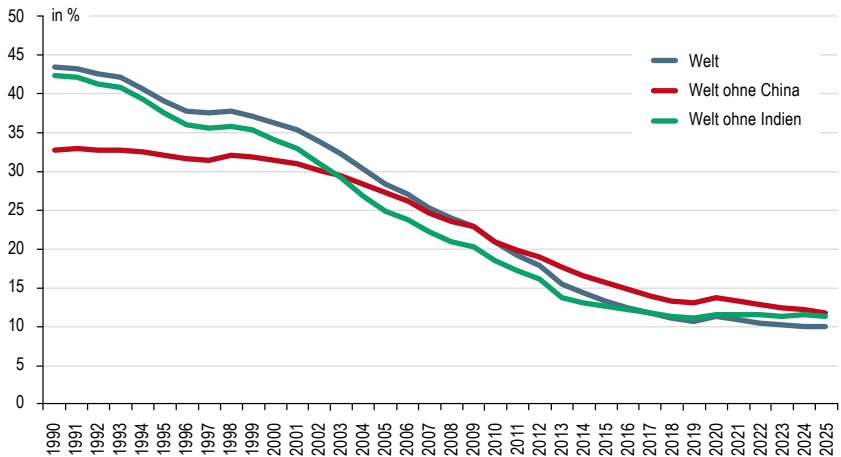
4 Werden in der Marktwirtschaft die Armen immer ärmer und die Reichen reicher?

46. Kaum ein Tag vergeht, ohne dass in öffentlichen Debatten wachsende wirtschaftliche Ungleichheit und Armut beklagt wird. In diesem Kontext wird immer wieder behauptet, die armen Menschen würden immer ärmer, und die Reichen immer reicher. Das sei verursacht durch die Ausbreitung der Marktwirtschaft.

47. Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung der wirtschaftlichen Ungleichheit, dann bietet sich ein anderes Bild. Die wichtigste Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte besteht darin, dass weltweit Armut und Einkommensungleichheit nicht etwa zugenommen haben, sondern im Gegenteil deutlich gesunken sind.

48. Das gilt vor allem für das Problem extremer Armut. Sie ist drastisch zurückgegangen. Nach Daten der Weltbank lebten im Jahr 1990 43,6 Prozent der Weltbevölkerung in extremer Armut. Im Jahr 2025 lag dieser Anteil noch bei 9,9 Prozent. Extreme Armut ist hier so definiert, dass Menschen von weniger als drei US-Dollar pro Tag leben müssen. Dieser Rückgang der Armut ging einher mit der Verbreitung marktwirtschaftlicher Wirtschaftsweisen, dem Zurückdrängen sozialistischer und kommunistischer Wirtschaftssysteme und der Globalisierung durch internationalen Handel, Kapitalmobilität und Migration. Häufig wird darauf hingewiesen, dass diese Entwicklung stark von China beeinflusst wurde. China ist ein Land, das in besonderer Weise marktwirtschaftliche Reformen durchgeführt und sich für den internationalen Handel geöffnet hat. Insofern unterstreicht der Fall China, dass der Abbau von Armut mit der Ausbreitung marktwirtschaftlicher Institutionen einherging.

49. Trotzdem ist der Trend auch im Rest der Welt beobachtbar. Wie Abbildung 7 zeigt, lag der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen 1990 ohne China bei 32,9 Prozent, im Jahr 2025 lag er nur noch bei 11,9 Prozent. Ähnlich ist die Entwicklung, wenn man die Weltbevölkerung ohne Indien betrachtet. Der Rückgang der Armut ist also nicht auf einzelne Länder zurückzuführen, sondern eine breite Entwicklung.

Abbildung 7: Rückgang extremer Armut weltweit

Quelle: Our World in Data.

50. Der Rückgang extremer Armut ist zweifellos der größte Erfolg der wirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten. Wie verhält es sich mit der Einkommensungleichheit? Nach Daten der World Income Database ist die Ungleichheit der Einkommen vor Steuern und Abgaben gemessen am Gini-Index zwischen 1990 und dem aktuellsten verfügbaren Stand für das Jahr 2023 leicht gesunken, der Gini-Index fiel von 0,7 auf 0,67. Hinter diesem Rückgang verbergen sich sehr unterschiedliche regionale Entwicklungen. In Europa stieg der Gini-Index von 0,47 auf 0,48 – die Ungleichheit veränderte sich also kaum. In China hat die Einkommensungleichheit zwischen 1990 und 2023 zugenommen. Der Gini-Index stieg in diesem Zeitraum von 0,44 auf 0,56. Das ist angesichts der wirtschaftlichen Reformen in China nicht überraschend. Im Jahr 1990 waren fast alle Menschen in China gleichermaßen arm. Mit den marktwirtschaftlichen Reformen und der Integration in den Welthandel stieg der allgemeine Wohlstand dramatisch, allerdings nicht überall im gleichen Ausmaß. Heute gibt es in China Regionen, in denen das durchschnittliche Einkommen mit demjenigen führender Industrienationen vergleichbar ist, während andere, häufig ländliche Regionen deutlich niedrigere Einkommensniveaus aufweisen.

51. Es gibt durchaus Staaten, in denen die Einkommensungleichheit in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen hat. In den USA stieg der Gini-Index der Bruttoeinkommen zwischen 1990 und 2023 von 0,51 auf 0,59. Die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten wird häufig mit der wachsenden wirtschaftlichen Ungleichheit in den USA in Verbindung gebracht. Das ist plausibel, wenngleich andere Faktoren wie Immigration und politische Polarisierung durch Social Media sicherlich ebenfalls eine Rolle spielen.

52. Die Entwicklung wirtschaftlicher Ungleichheit ist ein komplexes Phänomen, und es ist ein wichtiges Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik, eine möglichst breite Beteiligung am Wohlstand zu erreichen. Ein hohes Wohlstandsniveau ist allerdings nur im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnungen erreichbar. Die Ausbreitung marktwirtschaftlicher Institutionen weltweit und die Einbindung von Schwellenländern in die Weltwirtschaft hat es Milliarden von Menschen ermöglicht, sich aus extremer Armut zu befreien.

5 Sollte Deutschland sein Exportmodell aufgeben, weil andere Länder protektionistischer werden und geopolitische Spannungen wachsen?

53. Deutschlands Wirtschaft ist stärker als diejenige anderer Industrieländer vergleichbarer Größe in die Weltwirtschaft integriert. Während der Corona-Pandemie kam es im internationalen Handel allerdings zu erheblichen Friktionen, weil Grenzen geschlossen wurden und es in vielen Ländern zu Produktionsausfällen kam. Vor diesem Hintergrund kamen Forderungen auf, Deutschland solle seine Abhängigkeit von internationalen Lieferketten reduzieren und mehr auf heimische Produktion setzen. Diese Forderungen verstärkten sich nach dem russischen Angriff auf die Ukraine und den wachsenden geopolitischen Spannungen nicht nur mit Russland, sondern auch mit China.

54. Seit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten nimmt der Protektionismus aus den USA massiv zu. Donald Trump überzieht die EU und andere Länder nun mit Zöllen auf wichtige Exportgüter, beispielsweise Autos. Vor diesem Hintergrund wird immer wieder gefordert, Deutschland solle sich von seinem exportorientierten Geschäftsmodell lösen.

55. Diese Forderung ist aus verschiedenen Gründen irreführend. Zunächst ist unklar, was die Lösung von einem exportorientierten Geschäftsmodell eigentlich bedeuten soll. Ob einzelne Unternehmen sich entscheiden, sich stärker auf inländischen statt internationalen Märkten zu engagieren, ist das Ergebnis betriebswirtschaftlicher Überlegungen. Bislang ist nicht zu beobachten, dass exportierende Unternehmen ihr Geschäftsmodell in großer Zahl in Frage stellen, wenngleich sie natürlich auf protektionistische Maßnahmen, die sie betreffen, reagieren müssen. Die Nutzung von Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung ist und bleibt eine Stärke deutscher Unternehmen, obwohl immer wieder Anpassungen erforderlich sind, derzeit beispielsweise durch wachsende Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Automobilhersteller, die der deutschen Autobranche Sorgen macht.

56. Für die Wirtschaftspolitik geht es eher um die Frage, wie die Rahmenbedingungen des internationalen Handels gestaltet werden. Nur weil andere Länder protektionistischer werden, sollten Deutschland und die EU es ihnen

aber nicht gleichtun. Es kann durchaus sinnvoll sein, Zölle der USA mit Gegenzöllen zu beantworten, aber nur mit dem Ziel, die USA letztlich dazu zu veranlassen, die Zölle wieder abzuschaffen oder sie zumindest nicht auszuweiten. Die EU kann zudem anbieten, ihre Zölle zu reduzieren. Mittlerweile ist es zu einer Einigung zwischen der EU und den USA gekommen. Die Handelsvereinbarung ist zwar asymmetrisch zu Lasten der EU getroffen worden, was geopolitische Ungleichgewichte reflektiert. Die Vorgehensweise der EU ist jedoch klüger und mit mehr Rechtssicherheit verbunden als andere mögliche Optionen, insbesondere die Inkaufnahme eines eskalierenden Handelsstreits. Vor allem sollte die EU aber so reagieren, dass vertiefte Handelsbeziehungen mit anderen Staaten gesucht werden. Man sollte also nicht selbst protektionistischer werden, sondern eher das Gegenteil tun.

57. Erratische Zollpolitik großer Staaten kann mitunter zu Verwerfungen an den internationalen Märkten führen. So wird etwa befürchtet, dass Importzölle der USA gegenüber China zur Folge haben könnten, dass chinesische Produkte vermehrt und zu sehr niedrigen Preisen in der EU angeboten werden, sodass die dortigen Hersteller verstärkt unter Konkurrenzdruck geraten. Das gilt allerdings auch umgekehrt. Wenn die europäischen Exporte in die USA wegen protektionistischer Maßnahmen sinken, wird ein Teil des Angebots auf dem chinesischen Markt landen. Das sind jedoch vorübergehende Verwerfungen, und in beiden Wirtschaftsräumen profitieren die Nachfrager vom verbilligten Angebot. Mittelfristig werden die Hersteller ihre Kapazitäten anpassen und sich auf die neue Lage einstellen.

58. Belastungen für den internationalen Handel entstehen nicht nur durch Protektionismus, sondern auch durch wachsende geopolitische Spannungen. Im Fall geopolitischer Konflikte kann es zu Lieferunterbrechungen kommen, die hohe Kosten nach sich ziehen können. Beispiele dafür sind das Ende der direkten russischen Gaslieferungen nach Deutschland im Jahr 2022, das beinahe zu einer Gasmangellage geführt hätte, oder die jüngste Ankündigung Chinas, Exportbeschränkungen für seltene Erden einzuführen.

59. Intensiv diskutiert wird in diesem Kontext die Abhängigkeit Europas von Halbleitern, beispielsweise die in Taiwan produzierten. Im Fall eines Konflikts zwischen China und Taiwan könnte es zu Lieferausfällen kommen, welche die Produktion vieler Industriesektoren beeinträchtigen. Aus der Sicht der Wirtschaftspolitik stellt sich hier zunächst die Frage, in welchem Umfang man davon ausgehen kann, dass Unternehmen und private Haushalte

selbst Vorkehrungen gegen entsprechende Risiken treffen. Grundsätzlich sind marktliche Anpassungen eine sehr wirksame Form des Umgangs mit derartigen Risiken. Zugleich kann man nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass marktliche Risikovorsorge funktioniert.

60. Prinzipiell hätten private Akteure durchaus Anreize, Vorräte kritischer Güter anzulegen, um sie in Krisenfällen zu verkaufen und von hohen Preisen zu profitieren. Sie müssten jedoch damit rechnen, dass man ihnen dann vorwirft, „Krisengewinnler“ zu sein und unmoralisch zu handeln. Sie müssen zudem damit rechnen, dass Preiskontrollen eingeführt werden. Dadurch wird die Funktionsfähigkeit von Märkten im Bereich der Risikovorsorge gestört. Private wie ergänzende staatlich veranlasste Risikovorsorge sollte sich allerdings nicht darauf beschränken, Abhängigkeiten von internationalen Lieferketten zu reduzieren, indem Vorräte angelegt werden oder zu Hause produziert wird. Oft wird die bessere Lösung in einer Diversifizierung von Lieferketten liegen. Das bedeutet dann allerdings nicht weniger, sondern mehr Globalisierung als Reaktion auf geopolitische Spannungen.

61. In der Debatte um die deutsche Exportorientierung wird gelegentlich argumentiert, es sei dringend notwendig, die heimische Nachfrage zu stärken, um die hohen Handelsüberschüsse abzubauen, die in anderen Ländern für Kritik sorgen. Dabei werden zwei wichtige Aspekte übersehen. Erstens ist Exportorientierung etwas anderes als das Erzielen von Handelsüberschüssen. Man kann sehr viel exportieren und gleichzeitig ein Leistungsbilanzdefizit aufweisen, weil man noch mehr importiert. Zweitens entsteht ein Leistungsbilanzüberschuss, wenn ein Land Nettokapitalexporteur ist. Um den Leistungsbilanzüberschuss zu senken, müsste Deutschland beispielsweise interessanter sein als Standort für private Investitionen. Dann würden mehr Investoren sich dafür entscheiden, in Deutschland statt im Ausland zu investieren, und der Überschuss würde automatisch fallen. Das würde auch passieren, wenn die privaten Haushalte weniger sparen und mehr konsumieren, oder wenn der Staat sich höher verschuldet. All das hat jedoch wenig mit der Frage zu tun, wie exportstark die deutschen Unternehmen sind.

62. Insgesamt besteht kein Zweifel daran, dass das exportorientierte Wirtschaftsmodell Deutschlands derzeit unter erheblichem Druck steht. Das ist aber kein Grund, seitens der Wirtschaftspolitik dieses Wirtschaftsmodell aktiv aufzugeben in dem Sinne, dass man sich beispielsweise nicht mehr um neue Handelsabkommen bemüht. Die Wirtschaftspolitik sollte sich weiter aktiv um

offene Märkte innerhalb der EU bemühen und die EU-Institutionen darin unterstützen, neue Handelsabkommen abzuschließen. Das aufzugeben wäre so etwas wie Selbstmord aus Angst vor dem Tod.

6 Wenn andere Länder industriepolitische Subventionen einführen, müssen wir dann noch eins drauflegen?

63. Die aktuellen geopolitischen Spannungen bringen nicht nur für die Verteidigungspolitik, sondern auch für die Wirtschaftspolitik neue Herausforderungen. Das gilt insbesondere für die Frage, ob weltweite Lieferketten, die in den letzten Jahrzehnten die Effizienz vor allem der Industrieproduktion gesteigert haben, zu einem Risikofaktor werden. In geopolitischen Krisen kann die Abhängigkeit von Importen wie etwa Halbleitern, Rohstoffen wie seltenen Erden oder digitalen Dienstleistungen hohe Kosten haben und Länder politisch erpressbar machen. Das hat dazu geführt, dass viele Regierungen versuchen, mit Subventionen die Resilienz ihrer Volkswirtschaften zu erhöhen. Die EU will mit dem „Chips Act“ die Abhängigkeit von Halbleiterimporten reduzieren, und die Bundesregierung möchte mit ihrer „Hightech-Agenda“ nicht nur mehr Wettbewerbsfähigkeit und mehr Wertschöpfung erreichen, sondern auch mehr „Souveränität“.

64. Aktive Industriepolitik gewinnt nicht erst im Rahmen der aktuellen geopolitischen Spannungen in vielen Ländern an Popularität. Der Trend zu aktiverer Industriepolitik hält bereits länger an. Das gilt auch für Deutschland. Die letzte Bundesregierung hat versucht, mit hohen Subventionen die Ansiedlung von Halbleiter- und Batteriefabriken zu fördern. Viele der Projekte sind allerdings trotz hoher Subventionen bereits in einem frühen Stadium gescheitert. Gegenwärtig versucht die Bundesregierung im Rahmen ihrer Hightech-Agenda, Innovationen und Unternehmensgründungen in Hochtechnologiebereichen zu fördern. Sie ist der Auffassung, erkannt zu haben, dass die folgenden sechs Technologiebereiche besonders zukunftssträftig sind: Künstliche Intelligenz, Quantentechnologien, Mikroelektronik, Biotechnologie, Kernfusion und klimaneutrale Energieerzeugung sowie Technologien für die klimaneutrale Mobilität. Das erscheint auf den ersten Blick plausibel, verengt aber unternehmerische Innovationsmöglichkeiten und vernachlässigt, dass es kaum möglich ist, politisch vorzugeben oder zu antizipieren, wo zukünftige Wettbewerbsvorteile der deutschen Volkswirtschaft liegen werden.

65. China fördert seit langer Zeit die Entwicklung eigener Industrien mit umfangreichen, teils wenig transparenten Subventionen. In den USA hatte die Biden-Administration mit dem Inflation Reduction Act (IRA) umfangreiche

Subventionen auf den Weg gebracht, um Industrien zu fördern, die im weitesten Sinne mit Klimaschutz zu tun haben. Gefördert werden sollten Wind-, Sonnen- und Kernenergie, aber auch vielfältige Produkte wie etwa Wärmepumpen oder Elektrofahrzeuge. Das ging einher mit protektionistischen Vorkehrungen, die vor allem, aber nicht nur gegen Länder wie China, Russland und Nordkorea gerichtet waren.²

66. Zur Begründung dieser Eingriffe werden, wie eingangs erwähnt, Anliegen der nationalen Sicherheit und wirtschaftlichen Souveränität, der Technologieförderung, aber auch der Klimapolitik angeführt. Die Ziele der nationalen Sicherheit, der Teilhabe an technologischen Entwicklungen und des Umwelt- und Klimaschutzes werden weithin geteilt. Umstritten ist allerdings, ob die industriepolitischen Eingriffe diesen Zielen wirklich dienen. Überzeugend sind die Argumente zur Rechtfertigung der Eingriffe häufig nicht. Klimaschutz lässt sich am besten durch die Einführung eines CO₂-Preises erreichen. China oder andere Staaten, mit denen geopolitische Konflikte drohen, aus Wertschöpfungsketten zu verdrängen, bei denen es um die Produktion militärischer Ausrüstung oder anderer für die Sicherheit relevanter Produkte geht, kann man rechtfertigen. Wärmepumpen und Solarzellen gehören aber sicherlich nicht zu den kritischen Produkten, bei denen ein Liefer- oder Produktionsausfall im Krisenfall zu großen Problemen führt. Staatliche Technologieförderung lässt sich schon eher begründen, etwa wenn private Unternehmen in Forschung und Entwicklung investieren und davon nicht nur die Unternehmen selbst profitieren, sondern auch andere, beispielsweise durch die Verbreitung von Forschungsergebnissen außerhalb des Rahmens von Markttransaktionen.

67. Industriepolitische Subventionen mit protektionistischen Elementen stehen mit internationalen Handelsvereinbarungen, insbesondere den WTO-Regeln, in Konflikt. Das EU-Beihilfenrecht schränkt die Mitgliedstaaten bei der Vergabe von Subventionen stark ein. Allerdings hat die EU in den vergangenen Jahren gleichzeitig in erheblichem Umfang Raum für industriepolitisch motivierte Subventionen geschaffen, beispielsweise durch den bereits erwähnten Chips Act.

² US-Präsident Donald Trump hat versucht, Teile der Subventionen zurückzunehmen oder deren Auszahlung zu verhindern. Nach Presseberichten hat die Biden-Administration allerdings dafür gesorgt, dass bei den meisten bewilligten Subventionen eine Rücknahme rechtlich nicht mehr möglich ist, vgl. <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jan/14/biden-trump-climate-change-funds>.

68. Gerade eine stark am internationalen Handel ausgerichtete Volkswirtschaft wie Deutschland hat ein Interesse daran, den regelgebundenen Handel und einen nicht durch Subventionen verzerrten Wettbewerb zu verteidigen. Dennoch mehren sich in Europa die Rufe nach einer Ausdehnung industriepolitischer Subventionsprogramme. Das wird mit Metaphern untermauert, die zwar eingängig sind, aber in die Irre führen. Beispielsweise forderte der ehemalige Wirtschafts- und Außenminister Sigmar Gabriel in einem Interview mit dem Spiegel aktivere Industriepolitik und sagte dazu: „In einer Welt von Fleischfressern haben Vegetarier es sehr schwer“. Dieses Bild ist insofern schief, als man aus ökonomischer Sicht erkennen müsste, dass Vegetarier es in einer Welt mit Fleischfressern, zumindest was die Nahrungssuche angeht, leichter haben als in einer Welt, in der sie mit anderen Vegetariern um Nahrung konkurrieren müssen.

69. Anders gewendet: Wenn andere Staaten sich entscheiden, Subventionen für ausgewählte Industrien einzuführen, bedeutet das nicht, dass Deutschland oder die EU das ebenfalls tun sollten. Damit soll nicht gesagt sein, dass man wirtschaftspolitische Initiativen, die den Wettbewerb um Industrieansiedlungen oder technologische Fähigkeiten steigern, ignorieren sollte. Es ist aber wichtig, bei der Reaktion auf derartige Entwicklungen die eigenen Voraussetzungen und Interessen zu berücksichtigen. Was das amerikanische IRA-Programm angeht, ist zu bedenken, dass in der EU bereits umfangreiche Subventionsprogramme zur Förderung grüner Sektoren bestehen. Dazu gehört der während der Corona-Pandemie eingeführte schuldenfinanzierte Fonds Next Generation EU (NGEU). Um im Standortwettbewerb zu bestehen, sollte Europa mit Priorität allgemeine Standortnachteile abbauen. Dazu gehören vor allem unnötige Regulierungs- und Bürokratielasten sowie sehr hohe Steuern und Abgaben. Ein weiterer Ausbau sektor- und unternehmensspezifischer Subventionsprogramme bei gleichzeitig unattraktiven allgemeinen Rahmenbedingungen für Investitionen wäre der falsche Weg.

7 Führt Dekarbonisierung zu einem Wirtschaftsboom?

70. In Teilen der Politik ist der Wunsch groß, die Bürger dafür zu gewinnen, dass Deutschland seine CO₂-Emissionen senkt, um zum Klimaschutz beizutragen. Dabei wird immer wieder behauptet, die Dekarbonisierung sei keine Belastung, ganz im Gegenteil verspreche sie große wirtschaftliche Vorteile. Auf extreme Weise vertrat der frühere Bundeskanzler Olaf Scholz diese These: Er sagte noch im März 2023, die Dekarbonisierung führe zu sehr hohen Investitionen, die einen Wirtschaftsboom auslösen würden, der Wachstumsraten des BIP wie in den fünfziger und sechziger Jahren bringen würde.³ In jener Zeit expandierte die deutsche Wirtschaft mit Wachstumsraten zwischen fünf und zehn Prozent. Schon allein diese Zahlenangaben legen den Schluss nahe, dass Olaf Scholz sich hier von der Realität gelöst hatte.

71. Selbst geringere Steigerungen des Wirtschaftswachstums sind durch Dekarbonisierung nicht zu erwarten. Das liegt daran, dass hinter der These des Wirtschaftsbooms durch Dekarbonisierung ein grundlegender Irrtum steckt. In den fünfziger und sechziger Jahren expandierte die deutsche Wirtschaft sehr stark, weil hohe Investitionen, gestützt durch die Zuwanderung Vertriebener aus den früheren Ostgebieten, die Produktionskapazitäten erweiterten. Im Zuge der Dekarbonisierung steht nicht die Erweiterung von Produktionskapazitäten im Vordergrund, sondern das Ersetzen vorhandener Kapazitäten. Beispielsweise werden Kohlekraftwerke stillgelegt und durch Windräder und Batteriespeicher ersetzt. Dafür entsteht hoher Aufwand, aber keine zusätzliche Produktionskapazität und folglich auch kein Wirtschaftswachstum. Dieser Zusammenhang gilt ähnlich für private Investitionen. Ein Eigenheimbesitzer, der neben sein Haus ein zweites setzt, hat fortan zwei Häuser. Reißt er dagegen sein Haus ab und baut es wieder auf, hat er weiterhin nur eins. Das Geld ist aber trotzdem weg.

72. Wenn die Dekarbonisierungsinvestitionen die Gesamtinvestitionen steigern, entsteht in den Jahren, in denen der zusätzliche Aufwand anfällt, mechanisch ein höheres BIP. Wahrscheinlicher ist allerdings, dass die Dekarbo-

3 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/neues-wirtschaftswunder-das-sagen-oekonomen-zur-vision-des-kanzlers/29030392.html>.

nisierungsinvestitionen zumindest teilweise andere Investitionen verdrängen, sodass selbst dieser Effekt schwach ist.

73. Die aktuelle Entwicklung der Unternehmensinvestitionen in Deutschland bestätigt diese Skepsis. Sie liegen insgesamt nicht etwa höher als in vorangehenden Jahren, sondern etwa sieben Prozent unter dem Niveau des Jahres 2019. Es mag sein, dass die Investitionen ohne Dekarbonisierung noch niedriger lägen, aber von einem Investitionsboom, wie Olaf Scholz ihn angekündigt hatte, ist nichts zu sehen.

74. Eine Variante der These wirtschaftlicher Vorteile durch Dekarbonisierung behauptet, die deutsche Wirtschaft würde dadurch Marktführer in Klimaschutztechnologien und könnte grüne Produkte in aller Welt verkaufen. Das mag in Einzelfällen durchaus funktionieren, allerdings muss man sagen, dass deutsche Unternehmen bei den wichtigsten Produkten der Dekarbonisierung – dazu gehören Solarmodule, Batterien und Elektroautos – kaum Erfolge vorzuweisen haben. Das sind Produkte, bei denen die Wettbewerbsvorteile eher in Schwellenländern wie China liegen.

75. Gerade China wird oft vorgeworfen, die Produktion beispielsweise von Solarmodulen zu subventionieren, während man dazu in Deutschland nicht bereit sei. Das mag sein, bedeutet aber nicht, dass Deutschland ebenfalls diese Produktion subventionieren sollte. Wohlstand entsteht durch Unternehmen, die nicht subventioniert werden, sondern Steuern und gute Löhne zahlen.

76. Die These, es seien wirtschaftliche Vorteile zu erwarten, wenn Deutschland oder Europa bei der Dekarbonisierung vorangehen, ist schlicht irreführend. Klimaschutz ist ein sehr wichtiges globales Anliegen, aber ökonomisch bedeutet der Verzicht auf die Nutzung fossiler Ressourcen zunächst eine Belastung. Es gibt durchaus Vorteile jenseits des Klimaschutzeffekts, beispielsweise dann, wenn die Verbrennung fossiler Brennstoffe zu Gesundheitsbelastungen führt. Für die Akzeptanz und die sinnvolle Gestaltung von Klimapolitik ist es grundlegend, Kosten und Nutzen transparent und sachlich angemessen zu diskutieren.

8 Schicken Wind und Sonne keine Rechnung?

77. Dass Wind und Sonne keine Rechnung schicken⁴, ist ein beliebtes Argument, wenn es darum geht, die vermeintliche wirtschaftliche Überlegenheit von Solarenergie und Windkraft zu illustrieren. Nun möchte man womöglich entgegnen, dass der Berg (Kohle) und die Wüste (Öl) ja auch keine Rechnungen versenden, aber das wäre wohl zu simpel, denn es ist ja richtig: bei Photovoltaik und Windenergie fallen, anders als bei Gas-, Kohle- und Kernenergie, zunächst keine Förderkosten für Brennstoffe an, und Deutschland ist hier nicht auf Importe angewiesen, jedenfalls nicht auf den ersten Blick. Das allein heißt aber nicht, dass Solarenergie und Windkraft keine Kosten verursachen. Denn natürlich müssen Windkraftträder und Solaranlagen gebaut und bezahlt werden. Hinzu kommen für die Zeiten, wenn die Sonne nicht scheint und der Wind nicht bläst, den sogenannten Dunkelflauten, entweder Reservekraftwerke oder aber – perspektivisch – Stromspeicher.

78. Keines von beiden ist kostenlos. Vor etwa zehn Jahren haben Haucap et al. (2016) die Kosten der Energiewende bis zum Jahr 2025 auf gut 500 Milliarden Euro geschätzt. Was damals unter Solar- und Windkraftlobbyisten für einen Aufschrei sorgte, erscheint in der Retrospektive viel zu niedrig. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) rechnet in seinem Fortschrittsmonitor 2024 mit einem Investitionsbedarf von über 721 Milliarden Euro bis 2030 und 1,2 Billionen Euro bis 2035 in Deutschland.⁵ Andere Studien gehen sogar davon aus, dass die Energiesystemkosten durch die Energiewende in den nächsten Jahren stark zunehmen werden. Dazu zählen neben Investitionen in die inländische Energieerzeugung und Infrastrukturen die laufenden Kosten zum Beispiel für den Betrieb von Netzen und Kraftwerken sowie Ausgaben für Energieimporte. Insgesamt schätzen die Experten diese Kosten auf 4,8 bis 5,4 Billionen Euro für den Zeitraum 2025 bis 2049.⁶ Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages berichtet sogar von noch höheren Kostenschätzungen und fasst zusammen, dass, je nach Betrachtungszeitraum, die Kosten der Energiewende auf Beträge zwischen 500

4 Das Bonmot geht auf den Journalisten Franz Alt (1994) zurück.

5 Vgl. <https://www.bdew.de/service/publikationen/kapital-fuer-die-energiewende-die-ewf-option/>.

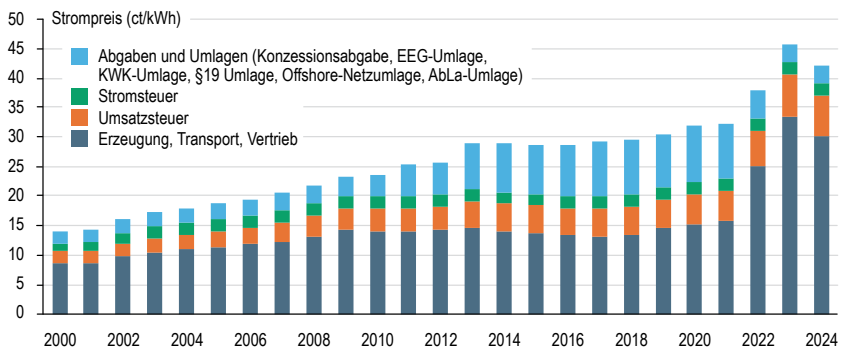
6 Vgl. Frontier Economics (2025).

Milliarden Euro pro Jahr oder 13,3 Billionen Euro insgesamt bis zum Jahr 2045 beziffert werden.⁷

79. Dass Wind und Sonne keine Rechnung schicken, ist somit letztlich genauso richtig wie eine mögliche Aussage, dass Berg und Wüste keine Rechnungen versenden. Über die Kosten des Energiesystems und die relativen Kosten verschiedener Möglichkeiten der Stromerzeugung und -versorgung sagt das rein gar nichts. Überraschend ist in diesem Kontext, dass Lobbyisten der Solar- und Windenergiebranche regelmäßig die wirtschaftliche Überlegenheit dieser Technologien zur Stromerzeugung betonen, gleichwohl aber auf Subventionen beharren. Die deutsche Energiewende ist und bleibt eine teure Veranstaltung. Der Nutzen hingegen ist – angesichts der Tatsache, dass Klimawandel ein globales Problem ist und andere Staaten wie etwa China und die USA eine völlig andere Politik verfolgen – bestenfalls unklar.

80. Die Kosten der Energiewende zeigen sich letztlich auch in den gestiegenen Strompreisen, welche in Abbildung 8 für Privatkunden abgebildet sind. Hinzu kommen inzwischen Kosten, die vom Staat direkt getragen werden, wie etwa die ehemalige EEG-Umlage oder die Befreiung energieintensiver Unternehmen von großen Teilen der Netzentgelte.

Abbildung 8: Strompreisentwicklung privater Haushalte, 2000–2024



Quelle: <https://www.stromvermittlung.de/strompreisentwicklung-deutschland>.

⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024), S. 2.

9 Verteuern CO₂-Preise die Dekarbonisierung?

81. Im Rahmen der Klimaschutzpolitik kommt dem Instrument des CO₂-Preises eine wichtige Rolle zu. Ökonomen sehen darin das beste Instrument für Klimaschutz, weil es dafür sorgt, die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Dekarbonisierung möglichst niedrig zu halten. Anders als bei Verboten und Regulierungen muss der Gesetzgeber beim CO₂-Preis nicht vorgeben, in welchen Sektoren oder unter Einsatz welcher Technologien CO₂-Emissionen gesenkt werden. Wenn der CO₂-Preis im Rahmen eines Zertifikatehandels erhoben wird, sorgt marktliche Anpassung dafür, dass dort CO₂-Emissionen zuerst reduziert werden, wo die Kosten am geringsten sind.

82. Kritiker von CO₂-Preisen behaupten allerdings gerne, der CO₂-Preis sei nachteilig, weil er im Vergleich zu Regulierungen Klimaschutz verteuere. Der Denkfehler, der dabei gemacht wird, liegt darin, nicht zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten zu differenzieren. Das verdeutlicht folgendes Beispiel:

83. Man betrachte beispielhaft eine Regulierung, nach der Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab sofort nur noch maximal sechs Liter Benzin pro 100 km verbrauchen dürfen. Für Autos mit höherem Verbrauch bestehen die Kosten dieser Regulierung darin, dass die Autofahrer auf Fahrzeuge mit niedrigerem Benzinverbrauch umsteigen müssen. Man vergleiche das mit einem CO₂-Preis, der den Benzinverbrauch um den gleichen Betrag reduziert. Wenn der CO₂-Preis ebenfalls dazu führt, dass die Autofahrer umsteigen, haben sie die Kosten des Wechsels zu tragen. Hinzu kommen aber nun die durch den CO₂-Preis erhöhten Benzinkosten. Die Gesamtkosten des Autofahrens steigen also im Fall des CO₂-Preises in der Tat stärker als im Fall der Regulierung. Gesamtwirtschaftlich ist allerdings zu berücksichtigen, dass die durch den CO₂-Preis verursachten Mehrausgaben für Benzin in die Staatskasse fließen. Gesamtwirtschaftlich handelt es sich also nicht um Kosten. Diese Mittel können beispielsweise eingesetzt werden, um andere, verzerrende Steuern, wie die Einkommensteuer oder die Umsatzsteuer, zu senken.⁸ Selbst dann, wenn man wie in dem hier angeführten Beispiel von den Effizienzvorteilen des In-

⁸ Oft wird die Einführung eines „Klimagelds“ gefordert. Dabei werden die Einnahmen aus dem CO₂-Preis durch die Zahlung eines für alle Bürger einheitlichen Betrags zurückerstattet.

struments CO₂-Preis abstrahiert, ist Klimaschutz mit dem CO₂-Preis gesamtwirtschaftlich nicht teurer als Klimaschutz mit Regulierungen. Letztlich ist Klimaschutz mit dem CO₂-Preis wegen der damit verbundenen Effizienzvorteile sogar deutlich billiger. Hinzu kommt, dass CO₂-Preise internationale Kooperation in der Klimapolitik erleichtern. Da die Klimaerwärmung ein globales Problem ist, kann sie ohne weltweite Anstrengungen für Klimaschutz nicht eingedämmt werden.

Abbildung 9: Preisentwicklung für Emissionsberechtigungen (EUA), 2008-2025



Quelle: ICE, LSEG Workspace, Darstellung Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), Stand: 30.06.2025.

84. Richtig ist sicherlich, dass CO₂-Preise die Sichtbarkeit und Transparenz der Klimapolitik erhöhen. Das kann durchaus zu mehr politischem Widerstand gegen ehrgeizige Dekarbonisierungsziele führen. Transparenz und Sichtbarkeit gehören aber zu demokratischen Entscheidungen. Sie sind kein Nachteil, sondern ein weiterer Vorteil des Instruments CO₂-Preis.

85. Bei allen Vorteilen löst der CO₂-Preis nicht das Problem, dass es erforderlich sein kann, für die Belastungen durch Dekarbonisierung, etwa in Form

steigender Benzin- und Heizölpreise, einen sozialen Ausgleich zu gewähren. Die Kosten des sozialen Ausgleichs sind bei Regulierungen wie dem Verbrennerverbot oder dem Gebäudeenergiegesetz (GEG) jedoch wegen der damit verbundenen Ineffizienzen höher. Insofern spricht auch der soziale Ausgleich dafür, das Instrument der CO₂-Preise in den Mittelpunkt der Dekarbonisierungsbemühungen zu stellen.

10 Geht Wettbewerb zu Lasten der Schwächsten?

86. „Wir wollen Wettbewerb, aber keine Konkurrenz“, lautet ein Bonmot, das unterschiedlichen Urhebern zugeschrieben wird. So absurd die Aussage offensichtlich ist, zeigt sie doch eines: Das Verhältnis vieler Bürgerinnen und Bürger zum Wettbewerb ist zwiespältig. Zum einen wird mit Wettbewerb die Möglichkeit verbunden, aus verschiedenen Angeboten auswählen zu können und nicht von einem Anbieter abhängig zu sein. Wettbewerb eröffnet Optionen, er macht damit unabhängig. Zum anderen wird Wettbewerb jedoch als etwas Kaltes und Hartes empfunden. Schlimmer noch als Konkurrenz ist die sogenannte „Schmutzkonkurrenz“ – ein Begriff, der wohl auf Gustav Schmoller zurückgeht, um Kartelle zu rechtfertigen.⁹

87. Bei manchen hat sich die naive Idee verfestigt, im Wettbewerb könnten nur die Unternehmen bestehen, welche die geringsten Preise anbieten, so dass Wettbewerb sich allein über Kostensenkungen vollziehe, indem Arbeiter und Arbeiterinnen möglichst effektiv ausgebeutet würden. Diese Idee ist aus mindestens zwei Gründen naiv:

88. Erstens ist es zwar richtig, dass Wettbewerb die Anbieter antreibt, darüber nachzudenken, wie durch attraktive Angebote weitere Kunden gewonnen oder bestehende Kunden behalten werden können. Dies kann aber nicht nur durch günstige Preise geschehen, sondern auch durch innovative Produkte, durch einen guten Service, lange Öffnungszeiten, attraktive Standorte oder durch andere Dinge, die Kunden schätzen. Die Anzahl der potenziellen Wettbewerbsparameter ist groß. Die manchmal geäußerte Auffassung, Wettbewerb resultiere stets in einem „Unterbietungswettbewerb“, ist falsch – es kommt nicht nur auf den Preis, sondern auf das Preis-Leistungs-Verhältnis an und darauf, was (potenziellen) Kunden wichtig ist. Dies kann ein günstiger Preis sein, aber ebenso eine hohe Qualität, ein guter Service, ein innovatives Produkt und weitere Merkmale von Angeboten.

9 Siehe Schmoller (1900/1978, S. 611): „Man wird auch nicht leugnen können, dass so mannigfach eine kartellartige wohlthätige Konkurrenzregulierung entstand, ein Überangebot verhindert, die Schmutzkonkurrenz der Verleger und Hausindustriellen erschwert wurde.“

89. Zweitens stehen Unternehmen nicht nur auf dem Produktmarkt im Wettbewerb, sondern auch auf Arbeitsmärkten. Hochmotivierte, leistungsbereite Arbeitskräfte können am ehesten durch attraktive Arbeitsbedingungen gewonnen und gehalten werden. Der Wettbewerb schafft somit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in einer Branche Wahlmöglichkeiten. In der Tat zeigt jüngere empirische Evidenz, dass eine Konzentration der Anbieter auf Produktmärkten auch zu schlechteren Arbeitsbedingungen, wie etwa niedrigeren Löhnen, auf den betroffenen Arbeitsmärkten führen kann.¹⁰ Wettbewerb hingegen schafft für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Wahlmöglichkeiten.

90. Festzuhalten ist schließlich, dass ein Wettbewerb, der für niedrige Preise sorgt, natürlich gerade den Einkommensschwächsten in besonderem Maße hilft. Von der Existenz der Discounter im Lebensmittelhandel etwa profitieren besonders weniger einkommensstarke Haushalte.

91. Kurzum: Das Gegenteil der oben genannten These ist richtig – Wettbewerb geht gerade nicht zu Lasten der Schwächsten. Wettbewerb ist die beste Sozialpolitik, er nützt einkommensschwachen Bevölkerungsteilen ganz besonders.

¹⁰ Siehe Prager und Schmitt (2021).

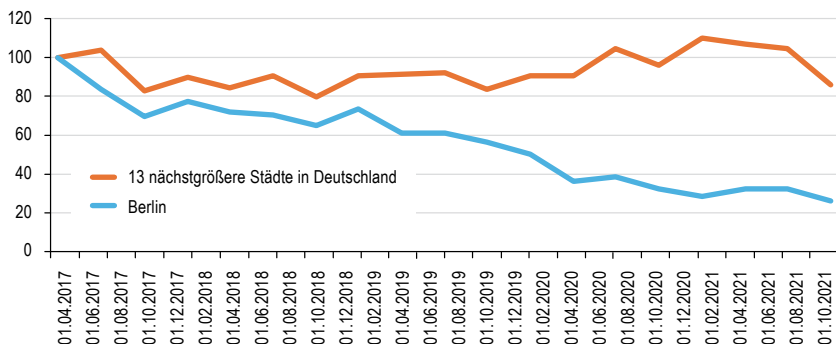
11 Kann man Wohnungsknappheit und steigende Mieten mit Mietregulierungen bekämpfen?

92. Im Bundestagswahlkampf haben Politikerinnen und Politiker einiger Parteien besonders intensiv darauf hingewiesen, dass sie auf die herrschende Wohnungsknappheit und steigende Mieten mit Mietregulierungen reagieren wollen, die als „Mietpreisbremsen“ oder „Mietendeckel“ bezeichnet werden.

93. Bei derartigen Forderungen wird übersehen, dass steigende Mieten nicht Ursache, sondern Symptom der Knappheit von Mietwohnungen sind. Wenn man auf dieses Symptom mit der Vorgabe von Höchstmieten reagiert, verschärft man die Knappheit.

94. Dass Mietregulierungen die Wohnungsknappheit verschärfen, ist durch eine Vielzahl empirischer Studien belegt. Beispielsweise kommen Dolls et al. (2021) und ähnlich Arlia et al. (2022) zu dem Ergebnis, dass der Berliner Mietendeckel nach seinem Inkrafttreten das Angebot von Mietwohnungen um rund die Hälfte reduziert hat (Abbildung 10). Eine große Anzahl empirischer

Abbildung 10: Entwicklung der Mietannoncen für Wohnungen im regulierten Segment (Index, 2017Q2=100)



Quelle: Arlia et al. (2022).

Studien für andere Wohnungsmärkte bestätigt, dass Mietendeckel die Wohnungsknappheit verschärfen.¹¹

95. Dass Mietenregulierungen trotz ihrer negativen Folgen für Wohnungssuchende populär sind, liegt daran, dass sie Umverteilungswirkungen zu Gunsten derjenigen haben, die bereits eine Mietwohnung haben. Hier bietet sich politischen Parteien, die auf Mieter als Wähler setzen und denen die Interessen von Vermietern weniger wichtig sind, die Möglichkeit, zu Gunsten der von ihnen favorisierten Gruppe umzuverteilen und das sogar noch unter dem Banner der sozialen Gerechtigkeit. Tatsächlich haben diese Eingriffe nicht nur hohe Kosten für Vermieter, sondern für alle, die eine Wohnung suchen, wegen des verringerten Angebots aber keine finden. Es kommt durch die Mietregulierung dazu, dass die Konkurrenz um die verbleibenden Mietwohnungen stark zunimmt. Dabei geraten sozial schwächere Gruppen unter die Räder. Insofern sind die Wirkungen von Mietendeckeln weit weniger „sozial“, als ihre Befürworter gerne behaupten.

¹¹ Siehe etwa Diamond et al. (2019) oder Sims (2007, 2011).

12 Haben wir die Grenzen des Wirtschaftswachstums erreicht?

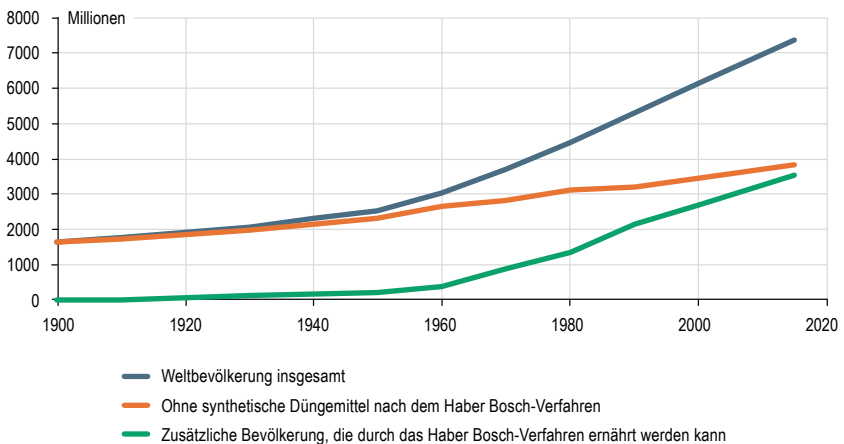
96. Das Wirtschaftswachstum zu steigern, gehört traditionell zu den wichtigsten Zielen der Wirtschaftspolitik. Kritiker halten dem entgegen, die Fokussierung auf Wachstum sei mit einer nachhaltigen Entwicklung nicht vereinbar. Anhaltendes Wirtschaftswachstum führe zu einer Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen und zu Umweltzerstörung. Vor allem Naturwissenschaftler verwenden in dieser Debatte gerne das Argument, der Planet Erde habe physische Grenzen, und daraus folge unweigerlich, dass auch das Wachstum begrenzt sei. Ein berühmtes Beispiel für diese Argumentation ist der Bericht des „Club of Rome“ über die Grenzen des Wachstums aus dem Jahr 1972. Auf den ersten Blick erscheint diese Argumentation plausibel. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass es sich um einen Fehlschluss handelt.

97. Die Autoren des Club of Rome-Berichts sind nicht die ersten, die diesem Fehlschluss aufsitzen. Thomas Malthus vertrat in seinem im Jahr 1798 publizierten Essay über die Bevölkerungsentwicklung eine ähnliche Idee. Da er meinte, die Nahrungsmittelproduktion sei begrenzt, war er der Auffassung, ein steigender Lebensstandard für die breite Bevölkerung sei nicht dauerhaft erreichbar. Höherer Lebensstandard führe nur zu mehr Bevölkerungswachstum, das wiederum verursache Lebensmittelknappheit, die weite Teile der Bevölkerung in so große Not stürze, dass die Bevölkerung wieder schrumpft. Als Ausweg schlug er vor, die Geburten zu kontrollieren. Heute wissen wir, dass die Analyse von Malthus falsch ist. Sie vernachlässigt, dass durch Innovationen in der Landwirtschaft die Lebensmittelproduktion massiv gesteigert werden konnte, ohne dass mehr Land zur Verfügung stand.

98. Moderne Vertreter der Idee, das Wachstum sei wegen physischer Restriktionen begrenzt, begehen den gleichen Fehler. Sie vernachlässigen, dass Wirtschaftswachstum vor allem durch Innovationen getrieben ist. Menschliche Kreativität ist nicht durch physische Ressourcen begrenzt. Daher folgt aus der Existenz „planetarer Grenzen“ nicht, dass das Wachstum der Wirtschaftsleistung begrenzt ist. Mit Innovationen, die den Ressourcenverbrauch und die Umweltbelastung der Produktion hinreichend senken, können Wirtschaftswachstum und ökologische Nachhaltigkeitsanforderungen miteinander vereinbar sein.

99. Ein Beispiel für Innovationen, die es ermöglichen, vermeintlich unveränderbare physische Grenzen des Wachstums zu überwinden, bietet die Erfindung des Haber-Bosch-Verfahrens zur Produktion synthetischer Düngemittel zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Dadurch wurde die Nahrungsmittelproduktion trotz begrenzter landwirtschaftlicher Flächen massiv ausgeweitet. Ohne Innovationen wäre dieses Bevölkerungswachstum nicht möglich gewesen. Der Anteil der Bevölkerung, die dank dieser Innovation zusätzlich ernährt werden kann, wird durch Abbildung 11 illustriert.

Abbildung 11: Entwicklung der Weltbevölkerung: Bedeutung synthetischer Düngemittel für die Ernährung



Quelle: Our World in Data.

100. All dies bedeutet nicht, dass man die Beanspruchung natürlicher Ressourcen und Umweltzerstörung auf die leichte Schulter nehmen kann. Die Zerstörung der Biodiversität und die Klimaerwärmung stellen durchaus existenzielle Bedrohungen dar. Es ist keine Selbstverständlichkeit, dass Innovationen entstehen, die diese Probleme lösen. Ob es dazu kommt, hängt von vielen Faktoren ab, auch davon, ob durch wirtschaftspolitische Eingriffe wie

etwa CO₂-Preise entsprechende Anreize gesetzt werden. Nachhaltigkeit lässt sich aber sicherlich nicht dadurch erreichen, dass man Wirtschaftswachstum anhält oder eine schrumpfende Wirtschaft anstrebt. Ganz im Gegenteil zeigt die Erfahrung, dass die Bereitschaft, Anstrengungen zur Lösung globaler Umweltprobleme zu unternehmen, erst mit steigendem Wohlstand zunimmt.

Literaturverzeichnis

Alt, F. (1994), Die Sonne schickt uns keine Rechnung. Die Energiewende ist möglich, Piper Verlag.

Arlia, D., M. Dolls, C. Fuest, C.D. Gstrein, C. Krolage und F. Neumeier (2022), Entwicklungen am Berliner Immobilienmarkt ein Jahr nach dem Mietendeckel, ifo Schnelldienst 04-75, S. 50-55.

Bohnenkamp-Renken, A. (2012), Goethe und Geld, Forschung Frankfurt – Das Wissenschaftsmagazin, 30. Jahrgang (2), Goethe-Universität Frankfurt.

Christofzik, D. I., L. P. Feld und M. Yeter (2019), Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig?, Schweizer Monat 1064, S. 60-63.

Diamond, R., T. McQuade und F. Qian (2019), The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco, American Economic Review 109(9), S. 3365-3394.

Dolls, M., C. Fuest, F. Neumeier und D. Stöhlker (2021), Ein Jahr Mietendeckel: Wie hat sich der Berliner Immobilienmarkt entwickelt?, ifo Schnelldienst 03-74, S. 26-32.

Feld, L.P., J. Braun, J. Hassib und D. Nientiedt (2025), Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen: Möglichkeiten und Grenzen, Gutachten im Auftrag von Die Familienunternehmer e.V.

Frontier Economics (2025), Neue Wege für die Energiewende („Plan B“), Wissenschaftliche Studie im Auftrag der Deutschen Industrie- und Handelskammer.

Goethe, J.W.v. (1832), Faust. Der Tragödie zweiter Teil. Stuttgart. In: Deutsches Textarchiv https://www.deutschestextarchiv.de/goethe_faust02_1832/77.

Haucap, J., I. Loebert und S. Thorwarth (2016), Kosten der Energiewende: Untersuchung der Energiewendekosten im Bereich der Stromerzeugung in den Jahren 2000 bis 2025 in Deutschland, Ein Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Langer, M., J. Hassib, L.P. Feld und D. Nientiedt (2025), Evaluating the Effects of the German Debt Brake: A Synthetic Control Approach, CESifo Working Paper No. 11933.

Ochsner, C. und M. Werding (2025), Public Debt and Investment under the European Fiscal Compact, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Prager, E. und M. Schmitt (2021), Employer Consolidation and Wages: Evidence from Hospitals, American Economic Review, 111(2), S. 397-427.

Schmoller, G. (1900/1978): Grundriss der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre Erster Teil, Duncker & Humblot: Berlin.

Sims, D. P. (2007), Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?, Journal of Urban Economics 61(1), S. 129-151.

Sims, D. P. (2011), Rent Control Rationing and Community Composition: Evidence from Massachusetts, B.E., Journal of Economic Analysis & Policy 11(1), S. 1-30.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2025), Zur Notwendigkeit einer wirksamen Schuldenbremse, Berlin, Gutachten 02/2025.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2024), Kurzinformation: Zur Berechnung der Investitionskosten für die Energiewende, WD 5 - 3000 - 135/24.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 75 Wirtschaftspolitische Irrtümer (2025)
- 74 Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung (2025)
- 73 Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (2024)
- 72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)

- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern
und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)

- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 § 116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Johanna Hey

Direktorin des Instituts für Steuerrecht, Universität zu Köln, Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Künste Nordrhein-Westfalen, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.

In der öffentlichen Debatte dringen Halbwahrheiten und populäre Mythen häufig stärker durch als wissenschaftlich fundierte Argumente und empirisch belegte Erkenntnisse. Sie setzen sich vor allem dann fest, wenn sie einfache Antworten auf komplexe Fragen geben und vermeintlich an den gesunden Menschenverstand appellieren. Jedoch führen solche Zerrbilder – bewusst oder unbewusst – in die Irre. Damit der gesellschaftliche Diskurs zu tragfähigen politischen Entscheidungen beiträgt, ist es von zentraler Bedeutung, solchen Mythen und Fehlschlüssen entschieden entgegenzutreten.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, zwölf wirtschaftspolitische Irrtümer, die die aktuellen Debatten prägen. Die Themen reichen von Staatsfinanzen über Industrie- und Klimapolitik bis hin zur grundsätzlichen Frage, ob planetare Grenzen das Wirtschaftswachstum begrenzen.



DER DIGITALE EURO – MEHRWERT ODER RISIKO?

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 179 | März 2025

Jörg König
Tim Meyer



DER DIGITALE EURO – MEHRWERT ODER RISIKO?

Jörg König
Tim Meyer

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 179

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Zeitplan und Design der digitalen Gemeinschaftswährung	04
2.1 Klassifizierung der Geldformen: Wie kann der digitale Euro eingeordnet werden?	06
2.2 Grundlegende Veränderung des Geldsystems	07
3 Mögliche Vorteile eines digitalen Euros	08
3.1 Unterstützung der digitalen Transformation und Innovationstreiber	08
3.2 Private Digitalwährungen als Konkurrenz	09
3.3 Wettbewerb staatlicher Digitalwährungen	10
3.4 Stärkung der strategischen Autonomie und Konsumentensouveränität	11
3.5 Wachsende Bedeutung des digitalen Zahlungsverkehrs	12
3.6 Dynamisierung des Wettbewerbs digitaler Zahlungsdienste	13
3.7 Vergrößerung des geldpolitischen Handlungsrahmens	14
3.8 Integration der Zahlungssysteme	14
4 Kritik am Digitalen Euro	15
4.1 Schleichende Abschaffung des Bargelds	15
4.2 Risiken eines erweiterten geldpolitischen Handlungsrahmens	17
4.3 Mangelnde ordnungspolitische Legitimation	18
4.4 Risiken für das Banken- und Kreditsystem	19
4.5 Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängung privater Anbieter	20
4.6 Innovationshemmnis und Infrastrukturkosten	21
4.7 Sicherheitslücken und Akzeptanzprobleme	21
5 Schlussfolgerungen	23
Literatur	25

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Qbertstudio (Adobe Stock)

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

Executive Summary

Die Europäische Zentralbank (EZB) und verschiedene politische Akteure propagieren die Einführung eines digitalen Euros als notwendigen Schritt in die Zukunft. Eine digitale Gemeinschaftswährung könnte zwar als moderne **Ergänzung zum Bargeld** betrachtet werden, doch die damit verbundenen **Nachteile und Risiken** werfen ernsthafte Fragen auf, die vor einer möglichen Einführung geklärt werden sollten. In dieser Analyse werden vornehmlich die vernachlässigten Herausforderungen beleuchtet, die mit einer Einführung verbunden wären. Angesichts der weitreichenden Implikationen für Verbraucher, Banken und die gesamte Wirtschaft ist es unerlässlich, die Debatte um den digitalen Euro frühzeitig, differenziert und breiter zu führen.

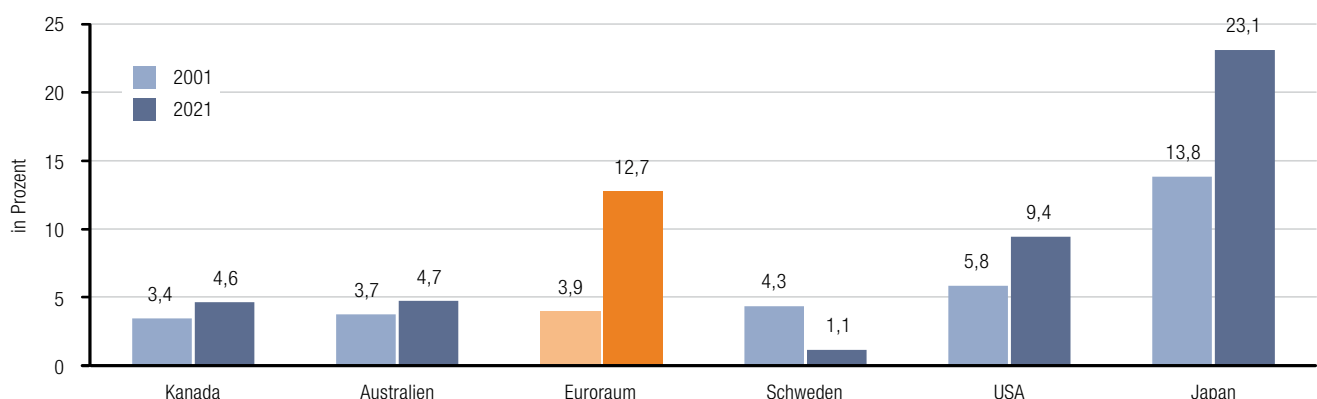
Ein zentrales Argument gegen die Einführung des digitalen Euros ist die potenzielle **Gefährdung der Privatsphäre** der Bürger. In einer Welt, in der persönliche Daten zunehmend zum Ziel von Überwachung und Missbrauch werden, könnte eine staatliche Digitalwährung die Möglichkeit zur anonymen Transaktion erheblich einschränken. Kritiker befürchten, dass der digitale Euro zu einem **Instrument staatlicher Kontrolle** und Diskriminierung werden könnte, insbesondere dann, wenn er zu einer faktischen Verdrängung des Bargelds führen würde. Änderungen am bestehenden Währungssystem sollten daher nur unter Einbeziehung aller gesellschaftlicher Gruppen vorgenommen werden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund einer nach wie vor hohen gesellschaftlichen Akzeptanz von Barzahlungen und eines überdurchschnittlich gestiegenen Bargeldumschlages im Euro-Raum in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Darüber hinaus gibt es ernsthafte Bedenken hinsichtlich der **Stabilität des Bankensystems**. Die Einführung einer digitalen Gemeinschaftswährung könnte zu einer **Desintermediation** führen, bei der die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Banken verringert wird. Dies könnte nicht nur die Bank-einlagen gefährden, sondern auch das Kreditgeschäft destabilisieren und zu einer erhöhten Unsicherheit im Finanzsektor führen. Insbesondere in Krisenzeiten könnte die **Gefahr eines Bank-Run** steigen, wenn Bürger ihr Geld in digitale Währungen umschichten, was die Eigenkapitalrendite der Banken zusätzlich unter Druck setzen würde.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die potenzielle Aufblähung der Notenbankbilanz, samt der damit verbundenen **Inflationsrisiken**. Negative Zinsen könnten zu einer **Enteignung von Ersparnissen** führen, was das Vertrauen in das Finanzsystem untergraben würde. In einem solchen Szenario könnte der digitale Euro nicht nur als Zahlungsmittel, sondern auch als Werkzeug zur Geldpolitik missbraucht werden, was mit negativen Folgen für die wirtschaftliche Stabilität der Währungsunion einherginge. Zusätzlich wird die Schaffung eines staatlichen Monopols im Zahlungsverkehr als problematisch angesehen. Die **Verdrängung privater Anbieter** könnte nicht nur zu einem **Innovationshemmnis** führen, sondern auch die Infrastrukturkosten erhöhen und die Wettbewerbsbedingungen im digitalen Zahlungsverkehr verschlechtern. Aus ordnungspolitischer Sicht ist kein Marktversagen erkennbar, das eine solche Intervention rechtfertigen würde. Insgesamt zeigt sich, dass die **Risiken und Nachteile** eines digitalen Euros dessen vermeintliche Vorteile eindeutig **überwiegen**.

Bargeldumlauf hat im Euroraum stark zugenommen

Wert des umlaufenden Bargelds in Prozent des BIP.



Quelle: IWF, Bofinger/Haas (2023).

1 Einleitung

Die Europäische Zentralbank (EZB) und die Europäische Kommission treiben ihren Plan, innerhalb der nächsten Jahre einen digitalen Euro auszugeben, immer intensiver voran. Dies wäre der weitreichendste Eingriff in das europäische Währungssystem seit Einführung des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel im Jahr 2002. Dennoch sollen nach dem Willen der Europäischen Kommission die nationalen Parlamente kein Mitspracherecht bei der Entscheidung über die Einführung und Ausgestaltung der digitalen Gemeinschaftswährung erhalten. Der Deutsche Bundestag wird zwar gemäß Art. 23 Grundgesetz (GG) und dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der EU (EUZBBG) über die Verhandlungen zum digitalen Euro „umfassend, frühestmöglich und fortlaufend unterrichtet“. Allerdings soll

den nationalen Parlamenten nur die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Ihre vorherige Zustimmung ist nicht vorgesehen.

Weitreichende Änderungen am Währungssystem sollten aber nicht fernab in Brüssel getroffen werden, sondern öffentlichkeitswirksam unter Einbeziehung aller gesellschaftlicher Gruppen erfolgen. Diese Analyse wird daher die verschiedenen Dimensionen des digitalen Euros beleuchten, indem sie sowohl die möglichen Vorteile als auch die damit verbundenen Risiken und Herausforderungen betrachtet. Ziel ist es, ein umfassendes Verständnis für die Debatte um den digitalen Euro zu entwickeln und die Implikationen seiner Einführung für Verbraucher, Banken und die Wirtschaft zu erörtern.

2 Zeitplan und Design der digitalen Gemeinschaftswährung

Die Einführung einer gemeinsamen Digitalwährung wird insbesondere von der EZB und der Europäischen Kommission vorangetrieben. Seit dem Jahr 2020 forciert die EZB ihre konzeptionellen Überlegungen zur Einführung eines digitalen Euro.¹ Rahmenvereinbarungen mit externen Anbietern, die etwa die Infrastruktur für den digitalen Euro aufbauen und bereitstellen sollen, wurden schon getroffen. Weitere offizielle Ausschreibungen nach Anbietern für die Entwicklung von Dienstleistungen rund um den digitalen Euro finden ebenfalls bereits statt. Mehr als die Hälfte des bereitgestellten Budgets von 1,2 Mrd. Euro ist dabei für die Entwicklung von Offline-Zahlungen vorgesehen.²

Zwar sind zum jetzigen Zeitpunkt viele Details hinsichtlich technischer Ausgestaltung und Funktionalität noch weitgehend offen, gleichwohl hat die EZB das Ziel formuliert, dass der digitale Euro neben Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel dienen soll und für bargeldlose Zahlungen im Handel, mit öffentlichen Einrichtungen oder zwischen Privatpersonen verwendet werden kann. Dabei soll die digitale Gemeinschaftswährung so beschaffen sein, dass sie:

- einen garantierten Wert hat und in Bargeld umwandelbar ist,
- allgemein und für möglichst alle Zahlungen akzeptiert wird,
- wie Bargeld kostenlos – insbesondere ohne zusätzliche Gebühren für Verbraucher – zur Verfügung steht,
- auch offline (ohne Internetzugang) nutzbar ist, um eine möglichst optimale Ergänzung des Bargelds zu ermöglichen,
- als Alternative zu Angeboten privater Zahlungsdienstleister verwendbar ist.

Nach Plänen der EZB soll der Weg zum digitalen Euro – wie in Abbildung 1 dargestellt – in einem über mehrere Jahre angelegten Prozess beschritten werden, der in drei Phasen unterteilt ist.³ Im November 2021 startete eine zweijährige Untersuchungsphase. Währenddessen wurden unter Einbeziehung der Präferenzen und Bedürfnisse potenzieller Nutzer sowie weiterer Marktteilnehmer und Fokusgruppen erste Zielvorstellungen, technische Ausgestaltungsmöglichkeiten und Designmerkmale analysiert. Die Ergebnisse der Untersuchungsphase wurden in verschiedenen Berichten der EZB

¹ Vgl. EZB (2020) sowie EZB (2021).

² Vgl. EZB (2025a).

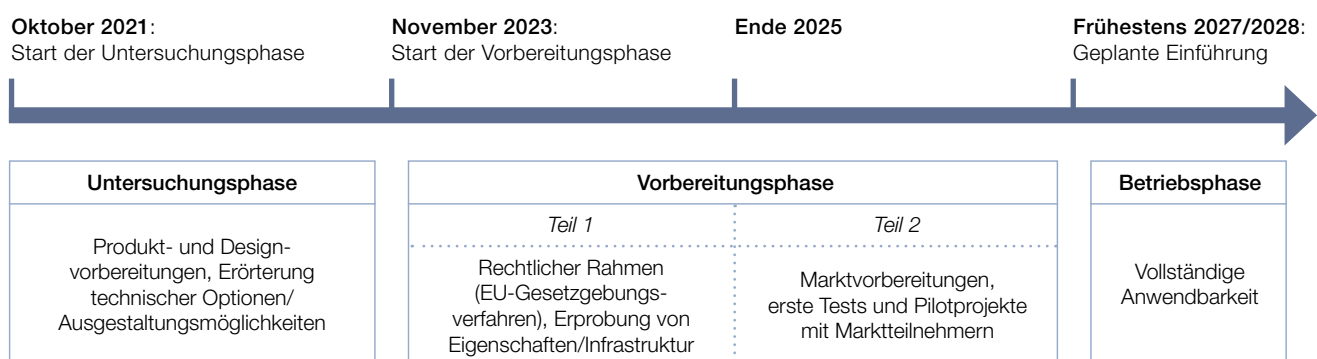
³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2025) und Österreichische Nationalbank (2024).

festgehalten.⁴ Darin wird beispielsweise beschrieben, dass der digitale Euro vornehmlich als Zahlungs- und nicht als Wertaufbewahrungsmittel angedacht ist. Dabei ist die EZB vorerst von ihrem ursprünglichen Plan abgerückt, den digitalen Euro zu verzinsen und als geldpolitisches Instrument zu nutzen. Gleichzeitig schließt sie die Verzinsung zu einem späteren Zeitpunkt aber nicht ausdrücklich aus.⁵ Der digitale Euro soll mit einer Haltegrenze für die Endverbraucher ausgestattet sein. Aktuell steht hier eine Größenordnung von 3.000 Euro zur Debatte, wobei eine endgültige Entscheidung über die exakte Höhe noch nicht getroffen wurde und erst zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Vorbereitungsphase erfolgen soll. Zur Deckelung der Guthaben in

Höhe der Haltegrenze ist eine sogenannte „Wasserfallfunktion“ angedacht, die bei Überschreitung der Haltelinie die entsprechenden Guthaben auf ein herkömmliches Bankkonto überführt. Durch die Entwicklung technischer Anwendungen für Endgeräte (z.B. für Smartphones) sollen Zahlungen in Echtzeit abgewickelt werden und dabei einen möglichst umfassenden Schutz von Daten und Privatsphäre gewährleisten.⁶ In diesem Zusammenhang wird beteuert, dass das Eurosystem keinen direkten Zugriff auf personenbezogene Daten erhalten soll. Ebenso ist vorgesehen, die Digitalwährung mit einem weitreichenden Annahmewang – mit einer Ausnahme für kleine Unternehmen, die keine elektronischen Zahlungen anbieten – auszustatten.

Abbildung 1:
Zeitplan zur Einführung des digitalen Euro

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Österreichische Nationalbank (2024).



Nach Abschluss der Untersuchungsphase wurde vom EZB-Rat im November 2023 die Vorbereitungsphase eingeleitet, die aus zwei Teilen besteht. Der erste Teil ist bis Oktober 2025 angelegt. Während dieser Phase ist nicht nur die Erstellung des rechtlichen Rahmens auf europäischer Ebene, sondern auf Grundlage der Ergebnisse der Untersuchungsphase auch eine weiterführende Erprobung von technischer Infrastruktur und Eigenschaften der digitalen Gemeinschaftswährung vorgesehen. Zur Schaffung eines rechtlichen Rah-

mens hat die Europäische Kommission im Juni 2023 einen ersten Legislativvorschlag vorgelegt.⁷ Dieser sieht vor, dass der digitale Euro den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels erhalten und als Ergänzung des Bargeldes für möglichst alle Zahlungen fungieren soll. Um Bedenken entgegenzutreten, der digitale Euro werde so zumindest auf lange Sicht als Ersatz des Bargeldes dienen oder es schrittweise verdrängen, wurde ein ergänzender Legislativvorschlag vorgestellt, der die Rolle von Banknoten und Münzen als gesetzliches

⁴ Vgl. EZB (2023a) sowie EZB (2022a) und EZB (2022b).

⁵ Vgl. EZB (2023b).

⁶ Vgl. EZB (2020).

⁷ Vgl. Europäische Kommission (2023a).

Zahlungsmittel wahren und den Zugang zu Bargelddiensten dauerhaft sichern soll. Der Schutz des Bargeldes soll eine freie Wahl der Zahlungsmethode auch im digitalen Zeitalter sicherstellen.⁸

Der zweite Teil der Vorbereitungsphase, der voraussichtlich im November 2025 beginnt, soll – sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen durch das EU-Gesetzgebungsverfahren geschaffen wurden – dazu dienen, eine endgültige Entscheidung über die Einführung der Digitalwährung zu treffen. Zudem sind konkrete Marktvorbereitungen vorgesehen, um verschiedene Anwendungsfälle mit Marktteilnehmern, Banken und Finanzdienstleistern in Pilotprojekten zu erproben. Außerdem müssen die zur Abwicklung der Zahlungsvorgänge benötigte Dateninfrastruktur sowie technische Anwendungsmöglichkeiten (z.B. auf Smartphones und anderen Endgeräten) für Privatpersonen und die Bezahlung im Handel entwickelt werden.

Mit einer vollständigen Einführung der digitalen Gemeinschaftswährung ist laut Plänen der EZB frühestens ab dem Jahr 2027 oder 2028 zu rechnen (Betriebsphase). Die vollständige Einführung soll schrittweise erfolgen. So ist vorge-

sehen, dass zunächst Zahlungen zwischen Individuen und anschließend für den Handel ermöglicht werden.⁹

2.1 Klassifizierung der Geldformen: Wie kann der digitale Euro eingeordnet werden?

Um einen Überblick darüber zu erhalten, wie eine staatliche Digitalwährung konzeptionell einzuordnen ist und gegenüber anderen Geldformen abgegrenzt werden kann, wird eine Unterscheidung nach zwei Merkmalen vorgenommen (vgl. Abbildung 2):¹⁰

- Das erste Merkmal unterscheidet danach, wer das Geld schöpft. Dies kann entweder durch einen staatlichen Akteur (Zentralbank) oder einen privaten Akteur (z.B. private Geschäftsbanken) erfolgen.
- Anhand des zweiten Merkmals wird differenziert, in welcher Form das Geld vom jeweiligen Emittenten zur Verfügung gestellt wird. Dies kann entweder in einer physischen oder digitalen Form erfolgen.

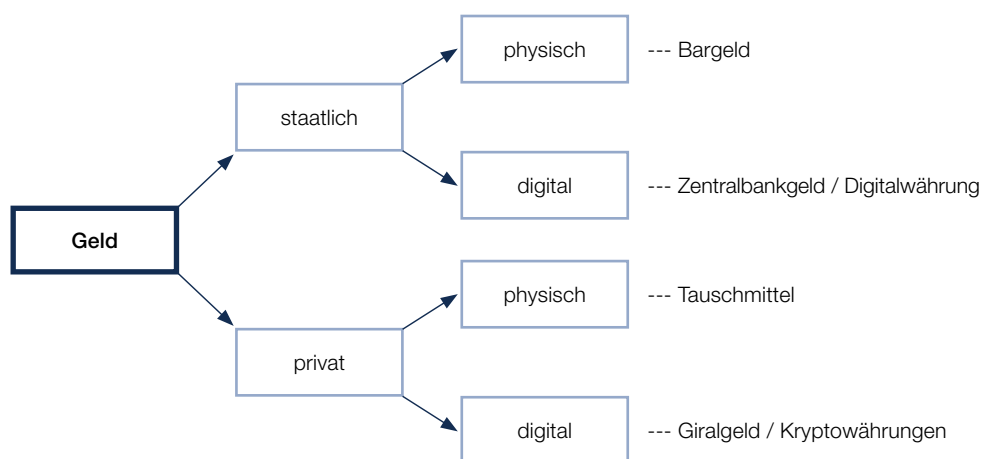


Abbildung 2:
Klassifizierung der
Geldformen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Claeys et al. (2018).

⁸ Vgl. Europäische Kommission (2023b).

⁹ Vgl. EZB (2023a).

¹⁰ Vgl. Claeys/Demertzis/Efstathiou (2018).

Mithilfe von Abbildung 2 werden bestehende Geldformen anhand dieses Schemas eingeordnet. So lässt sich beispielsweise Bargeld als staatlich emittierte und in physischer Form bereitgestellte Geldform beschreiben. Zwar besteht bereits heute von der Notenbank herausgegebenes Geld in digitaler Form (Zentralbankgeld). Auf diese Guthaben haben allerdings nur die Geschäftsbanken Zugriff, die ein entsprechendes Konto bei der Notenbank besitzen. Auch Giralgeld (Buchgeld) steht in digitaler Form zur Verfügung, wird aber von privaten Geschäftsbanken durch Kreditvergabe an Unternehmen oder private Haushalte geschöpft, indem Banken in begrenztem Umfang entsprechende Reserven an Zentralbankgeld halten.

Anhand der vorgenommenen Klassifizierung wird ersichtlich, dass der digitale Euro keine gänzlich neue Geldform, sondern vielmehr eine Ergänzung des Zentralbankgeldes darstellt. Schließlich haben die Endverbraucher bislang keinen

direkten Zugang zu digitalem Zentralbankgeld, sondern nur zu Bargeld oder Giralgeld auf den Konten bei den Geschäftsbanken. Mithilfe des digitalen Euros wäre es möglich, allen Endverbrauchern einen direkten Zugang zu Zentralbankgeld anzubieten.

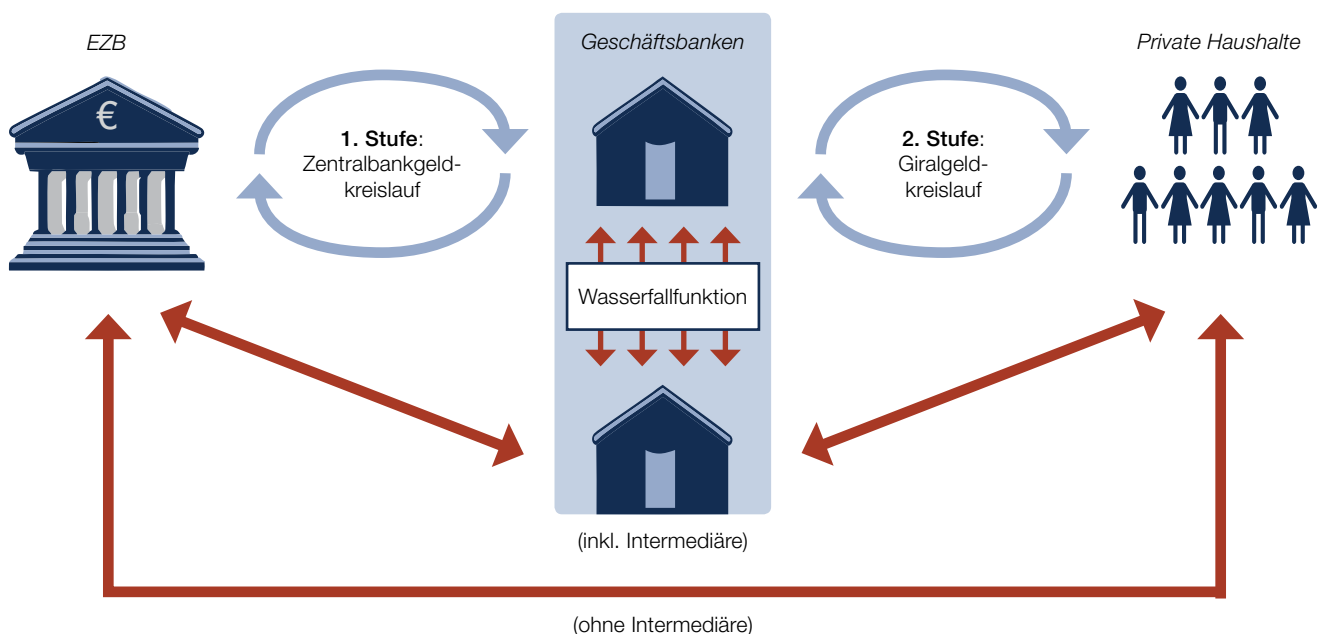
2.2 Grundlegende Veränderung des Geldsystems

Trotz seines ergänzenden Charakters stellt der digitale Euro mit Blick auf die Funktionsweise des zweistufigen Geldsystems sowie der Interaktion von Noten- und Geschäftsbanken eine grundlegende Veränderung dar. Dies kann anhand einer vereinfachten Darstellung und Erläuterung der Funktionsweise des bestehenden Geldsystems gezeigt werden (vgl. Abbildung 3):¹¹

Abbildung 3:
Veränderung des Geldsystems durch Einführung eines digitalen Euro

Blau = bestehendes Geldsystem; Rot = Veränderungen durch digitalen Euro.

Quelle: Eigene Darstellung.



¹¹ Vgl. Greitens (2023).

- Auf der ersten Stufe wird Zentralbankgeld durch die Notenbanken kreiert und im Rahmen geldpolitischer Geschäfte gegen einen Preis – den Leitzins – und die Hinterlegung von Sicherheiten, wie zum Beispiel Staatsanleihen, ausschließlich an die Geschäftsbanken verliehen (Zentralbankgeldkreislauf).
- Auf der zweiten Stufe wird das Giralgeld durch die Geschäftsbanken über Kreditvergabe an Nichtbanken, wozu private Haushalte und Unternehmen zählen, geschöpft. Hier erfolgt die Kreditvergabe ebenso gegen Sicherheiten und die Höhe der Verzinsung wird maßgeblich vom Leitzins beeinflusst. Das Giralgeld befindet sich in Form von Sichteinlagen und Guthaben auf den Bankkonten von Privatpersonen oder Unternehmen (Giralgeldkreislauf). Diese Sichteinlagen und Guthaben können von den Endverbrauchern in Bargeld umgewandelt werden.

Wird die Digitalwährung ohne Intermediäre (Geschäftsbanken) emittiert, wird neben dem bestehenden Zentralbankgeldkreislauf auf der ersten Stufe ein zusätzlicher Transmissionskanal zwischen Zentralbank und privaten Haushalten geschaffen, der den ursprünglichen Zentralbankgeldkreislauf „umgehen“

könnte. Wird die Digitalwährung hingegen über die Geschäftsbanken als Intermediäre ausgegeben, verfügen die privaten Haushalte dort nicht mehr nur über ihre Konten für „herkömmliche“ Guthaben (Giralgeld), sondern zusätzlich – bis zu einer möglichen Haltegrenze – auch über ein Konto für Guthaben in digitalem Euro. Mithilfe der vorgesehenen Wasserfallfunktion müssten die Guthaben oberhalb der Haltegrenze dann automatisch auf die herkömmlichen Konten überführt werden.

Die EZB geht derzeit von einer Einführung des digitalen Euros mit Finanzintermediären aus und beschreibt die Funktionsweise für private Haushalte folgendermaßen: „Als erstes würden Sie über Ihre Bank eine elektronische Geldbörse für digitale Euro einrichten, die sogenannte Wallet. Nachdem Sie Ihre Wallet für digitale Euro eingerichtet haben, könnten Sie diese über ein Referenzkonto oder durch Einzahlung von Bargeld auffüllen. Danach könnten Sie die digitalen Euro in Ihrer Wallet für Zahlungen benutzen. Wenn Sie einen Betrag in digitalen Euro erhalten, könnten Sie diesen bis zu einer bestimmten Obergrenze entweder in Ihrer Wallet lassen oder ihn auf Ihr Bankkonto einzahlen. Sie könnten dies entweder manuell tun oder automatisch veranlassen.“¹²

3 Mögliche Vorteile eines digitalen Euros

Befürworter des digitalen Euros, allen voran die EZB und die Europäische Kommission, versuchen mit einer Reihe von Argumenten, die europäischen Parlamente, Bürger und Unternehmen von der Vorteilhaftigkeit einer digitalen Gemeinschaftswährung zu überzeugen. Erwartungsgemäß sehen sie in dessen Einführung überwiegend Vorteile, die nachfolgend näher beleuchtet werden.

3.1 Unterstützung der digitalen Transformation und Innovationstreiber

Die Notwendigkeit eines digitalen Euro wird insbesondere mit einer fortschreitenden digitalen Transformation der europäischen Volkswirtschaften und des Finanzsektors be-

gründet.¹³ Die digitale Transformation wirkt sich durch Veränderungen des Zahlungsverhaltens und des Aufkommens neuer Zahlungsmethoden nicht nur auf die Handlungsmöglichkeiten der Zentral- und Geschäftsbanken aus, sondern auch auf eine Vielzahl unternehmerischer Prozesse, indem neue Möglichkeiten zur Automatisierung und Vernetzung von Produktionsabläufen entstehen. In diesem Zusammenhang könnte der digitale Euro eine wichtige Rolle als Katalysator für unternehmerische Digitalisierungsprozesse einnehmen, indem er als allgemein anerkannte Recheneinheit beispielsweise die Programmierung von (Mikro)Zahlungen und die Automatisierung von Zahlungen in Lieferketten sowie zwischen Objekten (Internet of Things – IoT) erleichtern würde. So könnten vielfältige Innovationspotentiale in immer stärker (digital) vernetzten Wertschöpfungsketten effizienter als bisher genutzt und der Aufbau neuer Geschäftsmodel-

¹² Vgl. EZB (2025b).

¹³ Vgl. EZB (2020).

le erleichtert werden.¹⁴ Dabei besteht die Hoffnung, dass dadurch wichtige Impulse entstehen, die die Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen vor allem im Vergleich zu Konkurrenten aus den USA oder China verbessern und einen attraktiveren Innovationsrahmen schaffen. Je nach Ausgestaltung der digitalen Gemeinschaftswährung könnte sie Folgeinnovationen im Finanzsektor auslösen, die eine effizientere Abwicklung von Zahlungsvorgängen ermöglichen. Im Optimalfall trägt der digitale Euro dazu bei, dass mehr Zahlungen pro Zeiteinheit und zu geringeren Kosten als bisher durchgeführt werden können. Ein damit einhergehender Rückgang der Transaktionskosten könnte sich zudem positiv auf die gesamtwirtschaftliche Dynamik auswirken.¹⁵

3.2 Private Digitalwährungen als Konkurrenz

Nach Ansicht der EZB erhöht die zunehmende Verbreitung privater Digitalwährungen den Druck auf die Notenbanken, flächendeckend ein auf digitales Zentralbankgeld gestütztes

Zahlungsmittel bereitzustellen. Im Gegensatz zu dezentralen Kryptowährungen würde der digitale Euro unter der Regulierung und Sicherheit der Zentralbank stehen. Auf diesem Weg soll die Rolle des staatlich emittierten Geldes in einem zunehmenden Wettbewerb mit privaten Zahlungsmitteln im digitalen Zeitalter gestärkt werden. Außerdem wird darauf verwiesen, dass eine rückläufige Nutzung der staatlichen Währung mit verringerten Seigniorage-Gewinnen (Gewinne der Notenbank durch Ausgabe von Zentralbankgeld) für die öffentliche Hand einherginge.¹⁶

In den vergangenen Jahren konnte eine rasante Zunahme privater Digitalwährungen, zu denen beispielsweise Kryptowährungen wie der Bitcoin zählen, beobachtet werden. Wie Abbildung 4 zeigt, ist die Anzahl weltweit verfügbarer Kryptowährungen von 26 im Jahr 2013 innerhalb eines Jahrzehnts auf mehr als 10.000 angewachsen. Seit 2021 bewegt sich die Zahl vergleichsweise konstant auf diesem Niveau. Einige Akteure sehen in den Kryptowährungen gar einen Ersatz oder zumindest eine ernstzunehmende Konkurrenz für das staatliche Geldmonopol. Auch seitens großer Digital-

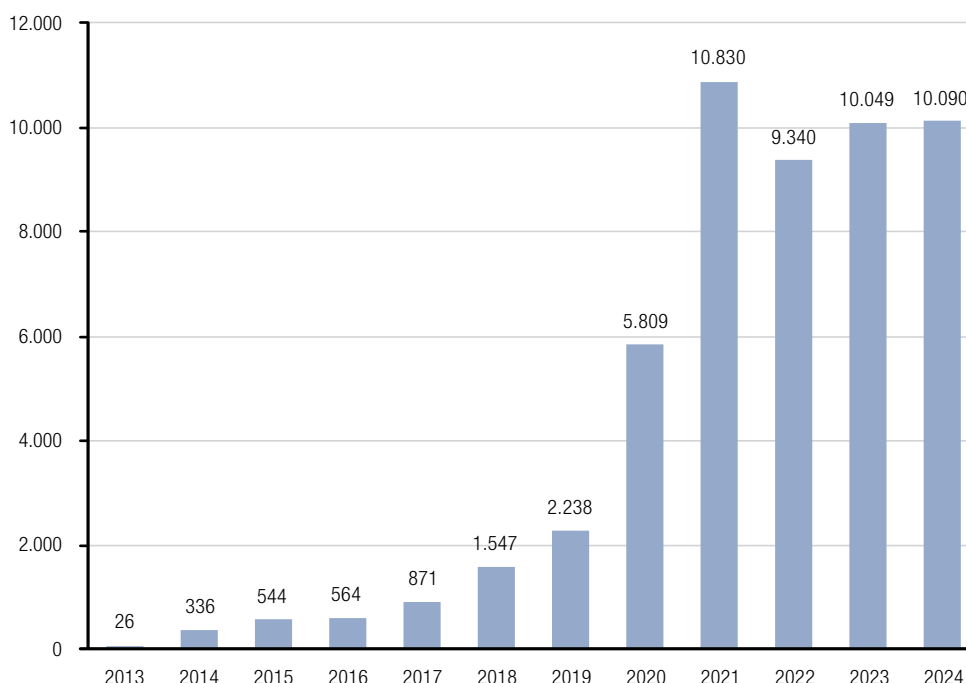


Abbildung 4:
Anzahl privater
Kryptowährungen
nimmt weltweit zu

Quelle: Statista (2024).
Daten jeweils im Juni des
entsprechenden Jahres.

¹⁴ Vgl. BDI (2022) sowie Bitkom (2024).

¹⁵ Vgl. Walz/Neuenkirch (2022).

¹⁶ Vgl. Broemel/Meyer-Gohde/Wieland (2023).

unternehmen gibt es erste Versuche zur Einführung digitaler Zahlungsmittel, mit denen eigene Leistungen bezahlt werden können. Das bislang bekannteste Beispiel war die „Libra“ (später: „Diem“) des Facebook/Meta-Konzerns im Jahr 2019. Auch wenn dieses Vorhaben in der Zwischenzeit vor allem aufgrund erheblicher Widerstände der Aufsichtsbehörden in den USA sowie einer fehlenden Kompatibilität zu anderen Währungen verworfen wurde, hat es viele Notenbanken weltweit aufgeschreckt.¹⁷

3.3 Wettbewerb staatlicher Digitalwährungen

Das Aufkommen privater Digitalwährungen hat zugleich den Prozess zur Emittierung staatlicher Digitalwährungen be-

schleunigt und dabei den Wettbewerb zwischen den Notenbanken um die Bereitstellung entsprechender Währungen verstärkt.¹⁸ Dieser Wettbewerb erhöht nach Ansicht der EZB den Druck, eine eigene Digitalwährung für den Euroraum bereitzustellen. Auf globaler Ebene zeigt sich eine dynamische Entwicklung bei der Verbreitung und Vorbereitung digitaler Zentralbankwährungen. Mittlerweile haben Zentralbanken in 58 Ländern bzw. Währungsräumen zumindest mit ersten Forschungsaktivitäten begonnen oder befinden sich bereits in einer Entwicklungsphase. In 44 weiteren Währungsräumen wurden zudem Pilotprojekte gestartet, die als Vorstufe zu einer Einführung angesehen werden können. Eine vollständige Einführung erfolgte bislang jedoch erst in drei Ländern (Bahamas, Jamaika und Nigeria), wohingegen mehr als 20 Länder ihre Projekte inaktiviert bzw. vorübergehend gestoppt haben. (vgl. Abbildung 5).¹⁹

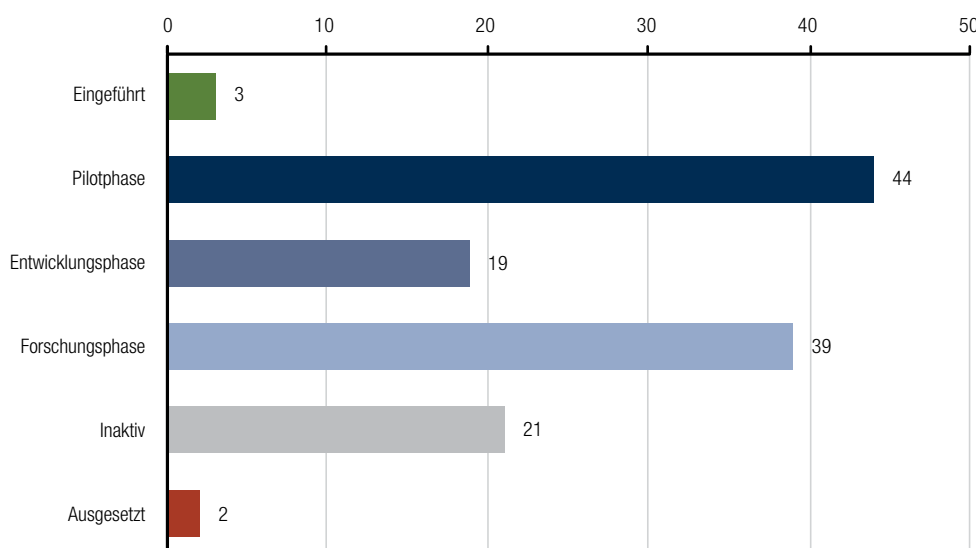


Abbildung 5:
Zunehmende Verbreitung
staatlicher Digital-
währungen

Anzahl der Länder/Währungsräume, die an der Entwicklung bzw. Einführung einer digitalen Zentralbankwährung arbeiten oder gearbeitet haben. Die Kategorisierung richtet sich nach dem aktuellen Entwicklungsstand

Quelle: Atlantic Council (2025).
Letzte Aktualisierung: Februar 2025.

Abseits des globalen Trends zeigt ein Blick auf ausgewählte Beispiele jedoch große Unterschiede sowohl hinsichtlich des Entwicklungsstands als auch der Priorität seitens der Notenbanken. Ein Vorreiter bei der Entwicklung einer Digitalwährung in Europa (außerhalb des Euroraums) ist Schwe-

den, dessen Notenbank bereits seit dem Jahr 2017 an der Einführung einer „e-Krona“ arbeitet. In nunmehr vier Pilotphasen, die Anfang 2024 zum Abschluss gekommen sind, wurden verschiedene technische Lösungen analysiert und rechtliche Fragen untersucht. Wann und in welcher Form die

¹⁷ Vgl. Brunnermeier/Landau (2022) sowie Auer et al. (2021).

¹⁸ Vgl. Passacantando (2021) sowie Deutsche Kreditwirtschaft (2024).

¹⁹ Vgl. Atlantic Council (2025) sowie Di Iorio/Kosse/Mattei (2024).

e-Krona letztlich eingeführt wird, obliegt den politischen Entscheidungsträgern in Schweden. Einen Starttermin gibt es bislang noch nicht.²⁰

China hat als erste große Volkswirtschaft die Entwicklung einer Digitalwährung seit dem Jahr 2014 vorangetrieben und im Jahr 2020 zunächst mithilfe eines Pilotprojekts in der Metropole Shenzhen gestartet. In den Folgejahren wurde die Verfügbarkeit des E-Yuan auf andere Metropolen ausgeweitet. Allerdings wird der E-Yuan bisweilen nur in einem überschaubaren Maße genutzt, was auch auf das Angebot privater Zahlungsmethoden zurückzuführen ist. Im Augenblick ist der E-Yuan noch weit von einer flächendeckenden Nutzung entfernt.²¹

In den USA wurde die Einführung eines digitalen Dollars ebenfalls erwogen. Allerdings waren die Pläne dazu weit aus weniger fortgeschritten, als dies im Euroraum der Fall ist. Hierzu hatte der Regionaldistrikt der US-Notenbank FED in Boston in Kooperation mit dem Massachusetts Institute of Technology (MIT) im Jahr 2020 das Projekt „Hamilton“ gestartet, das zunächst verschiedene Technologie- und Designoptionen untersuchte. Infolge politischer Widerstände wurde das Projekt allerdings beendet und die FED hat angekündigt, die Pläne zur Einführung eines digitalen Dollar in Zukunft nur noch mit ausreichender politischer Unterstützung wieder aufzunehmen und fortzuführen.²² Am 23. Januar 2025 erließ US-Präsident Donald Trump eine Executive Order zum Thema Digitale Finanztechnologien der USA, die „die Einrichtung, die Ausgabe, den Umlauf und die Verwendung“ einer digitalen US-Zentralbankwährung verbietet.²³

Auch die Schweizerische Nationalbank (SNB) sieht die Einführung eines digitalen Schweizer Frankens für die breite Bevölkerung eher kritisch. Die SNB ist der Auffassung, dass die Einführung eines e-Frankens für die meisten Menschen keinen Zusatznutzen bringen würde. Sie verweist auf den bereits sehr guten Zugang der Bevölkerung zu Finanzdienstleistungen und das effiziente Zahlungsverkehrssystem, das stetig weiterentwickelt werde.²⁴ Die Verfügbarkeit eines e-Frankens könne außerdem dazu führen, dass die Banken in

einer Krise schneller Geld verlören und dadurch das Finanzsystem instabiler werde, so SNB-Direktionsmitglied Thomas Moser.²⁵ Zwar gibt die SNB im Rahmen des Pilotprojekts Helvetia III digitales Zentralbankgeld für Finanzinstitute aus (sogenanntes Wholesale Central Bank Digital Currency). Der Pilotbetrieb zielt jedoch vor allem darauf ab, den Privatsektor in dessen Innovationsbestrebungen zu unterstützen. Durch die Integration der Abwicklung in die Infrastruktur, auf der die Wertpapiere ausgegeben werden, können Finanzmarktteilnehmer die Vorteile des digitalen Geldes testen.²⁶

3.4 Stärkung der strategischen Autonomie und Konsumentensouveränität

Häufig wird angeführt, dass eine durch die EZB herausgegebene Digitalwährung einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung der strategischen Autonomie und Resilienz der europäischen Währungsunion leisten könnte. Ein digitaler Euro stärke dauerhaft die Rolle des Euros und reduziere bestehende Abhängigkeiten von nicht-europäischen Zahlungsanbietern.²⁷ Gemeint sind vor allem die US-amerikanischen Zahlungsdienstleister wie VISA und Mastercard. Unter der Annahme einer hinreichend attraktiven Ausgestaltung könne die europäische Digitalwährung zudem auch außerhalb der Währungsunion vermehrt nachgefragt werden, was die globale Rolle des Euros insgesamt stärken würde.

Außerdem argumentiert die EZB, dass ein Verzicht auf die Entwicklung einer eigenen Digitalwährung aufgrund einer Schwächung der Ankerfunktion des Zentralbankgeldes im digitalen Raum ihr Währungsmonopol gefährden könnte. Die vermehrte Verwendung anderer Digitalwährungen – ob privat oder von anderen Notenbanken ausgegeben – könne zu einem Verlust der Wirkkraft der Geldpolitik und einer Erhöhung der Inflationsgefahren beitragen. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass durch einen Verlust der Ankerfunktion des Zentralbankgeldes der Zugang zum durch die EZB emittierten Geld nicht mehr für alle Marktteilnehmer in gleicher Weise gewährleistet werden könne.²⁸

20 Vgl. Schwedische Reichsbank (2024).

21 Vgl. Heide (2023).

22 Vgl. ZEIT-Online (2022).

23 Vgl. White House (2025).

24 Vgl. Schweizerische Nationalbank (2024).

25 Vgl. Swissinfo (2024).

26 Vgl. Schweizerische Nationalbank (2025).

27 Vgl. EZB (2020).

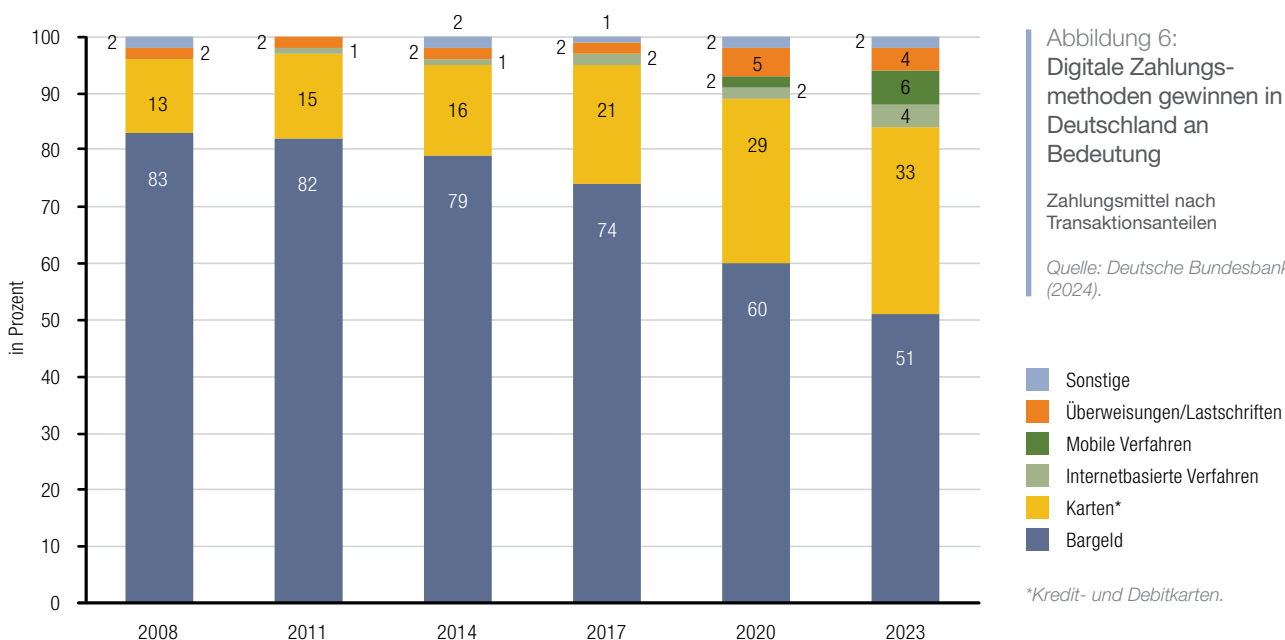
28 Vgl. Broemel/Meyer-Gohde/Wieland (2023).

3.5 Wachsende Bedeutung des digitalen Zahlungsverkehrs

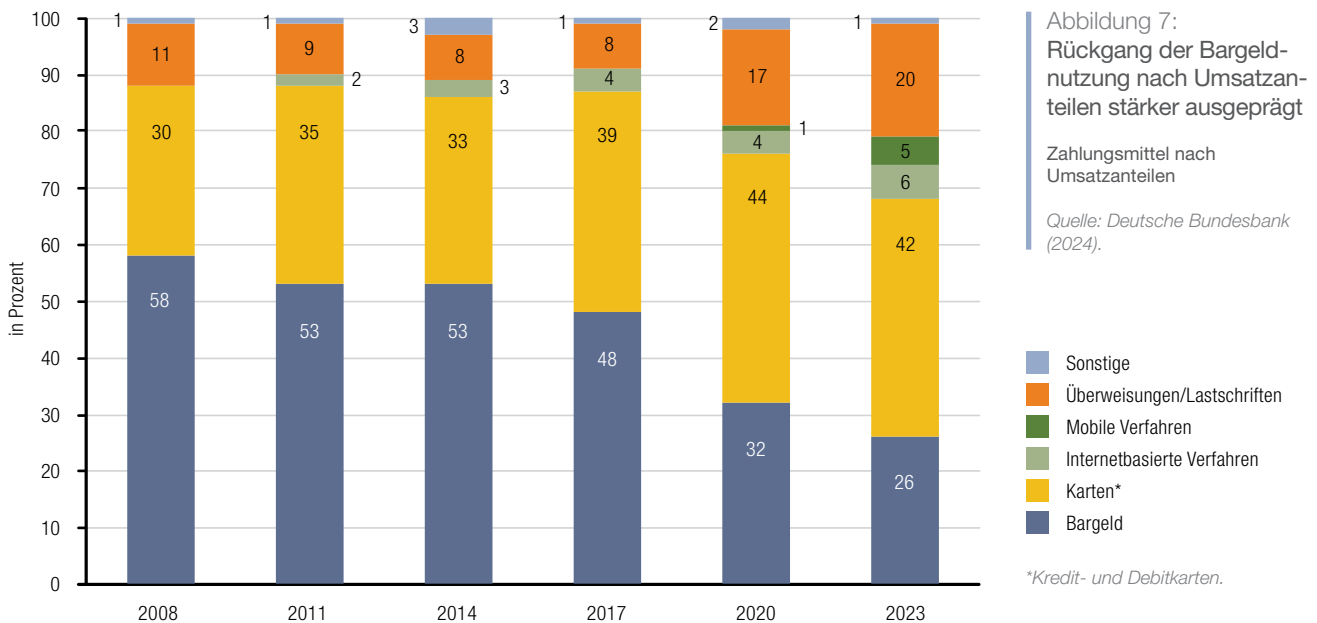
Bereits seit einiger Zeit sind strukturelle Veränderungen des Zahlungsverhaltens und veränderte Präferenzen der Verbraucher bei der Wahl der Zahlungsmittel zu beobachten. Zwar ist das Bargeld – gemessen an der Anzahl der durchgeführten Transaktionen – nach wie vor die am meisten genutzte Zahlungsform (vgl. Abbildung 6). Gleichwohl ist ein rückläufiger Trend zu beobachten. Die Corona-Pandemie hat die Veränderungen des Zahlungsverhaltens beschleunigt und die Nutzung kontaktloser Zahlungen befördert. Aber auch abseits pandemiebedingter Einflüsse kommt die Veränderung des Zahlungsverhaltens durch zwei fundamentale Entwicklungen zum Ausdruck:²⁹ Erstens ist ein kontinuierlich wachsender Anteil an Kartenzahlungen zu beobachten, der im Jahr 2023 auf ein Drittel angestiegen ist. Zweitens zeigt sich am aktuellen Rand zusätzlich eine deutliche Zunahme bei der Nutzung digitaler Zahlungsmethoden. Dazu zählen neben internetbasierten auch mobile Zahlverfahren, die z.B. über ein Smartphone verwendet werden können. Der Anteil

digitaler Zahlungen (internetbasiert und mobil) hat sich von zwei Prozent im Jahr 2017 auf zehn Prozent im Jahr 2023 erhöht. Digitale Zahlungsmethoden stellen somit eine immer beliebtere Alternative zu Bargeld- und Kartenzahlungen dar, wenngleich auf nach wie vor relativ niedrigem Niveau.

Auch bei Betrachtung des prozentualen Anteils der Zahlungsmittel nach Umsatzanteilen stellt sich ein vergleichbarer Trend ein (vgl. Abbildung 7). Allerdings haben diesbezüglich die Karten (42 Prozent) das Bargeld (26 Prozent) bereits seit dem Jahr 2020 als die am häufigsten verwendete Zahlungsmethode abgelöst. Ebenso fällt der Anteil von Überweisungen/Lastschriften (20 Prozent) deutlich höher aus und ist tendenziell ansteigend. Auch die Nutzung digitaler Zahlungsmethoden (internetbasiert und mobil) hat sich deutlich auf zuletzt elf Prozent erhöht. Die Unterschiede im Vergleich zur Betrachtung der Transaktionsanteile sind vor allem darauf zurückzuführen, dass Bargeld vor allem für kleinere Beträge verwendet wird, wohingegen andere Zahlungsmethoden wie Karten- und Digitalzahlung oder Überweisungen/Lastschriften eher bei größeren Wertbeträgen zur Anwendung kommen.



29 Vgl. Deutsche Bundesbank (2024) und EZB (2024) sowie Laboure/Nejati/Ainsworth-Grace (2023).



Hier muss jedoch ergänzt werden, dass die in Abbildung 6 und 7 dargestellte Verwendung der Zahlungsmittel im Zeitverlauf auf Daten der Bundesbank für Deutschland basiert. Diese sind im Vergleich zu ähnlichen Studien der EZB über einen deutlich längeren Erhebungszeitraum verfügbar und zeichnen sich durch eine detailliertere Unterscheidung im Bereich digitaler Zahlungsmethoden aus. Dadurch lassen sich die Veränderungen des Zahlungsverhaltens besser nachvollziehen und liefern einen höheren Erklärungsgehalt. Zwar ist das Zahlungsverhalten in Deutschland nicht völlig deckungsgleich mit dem der restlichen Eurozone, dennoch lassen sich diese Veränderungen – trotz regionaler Unterschiede – in vergleichbarem Umfang auch auf europäischer Ebene messen.³⁰

3.6 Dynamisierung des Wettbewerbs digitaler Zahlungsdienste

Auf dem rasant wachsenden Markt für digitale Zahlungsdienstleistungen in Europa mit seinen oligopolistischen

Wettbewerbsbedingungen könnten mithilfe eines digitalen Euro bestehende Marktstrukturen aufgebrochen und der Wettbewerb dynamisiert werden.³¹ Dies gilt in erster Linie für Internetbezahlverfahren, wo beispielsweise nicht-europäische Anbieter wie PayPal über viele Jahre hinweg eine ausgeprägte Marktposition aufgebaut haben, sowie für den Markt mobiler Bezahlverfahren (z.B. Apps für Smartphones oder andere Endgeräte), der zwar stärker umkämpft, aber dennoch durch eine hohe Marktkonzentration geprägt ist und von wenigen Anbietern wie Apple und Google dominiert wird (vgl. Tabelle 1).³²

Eine vergleichbare Problematik ergibt sich grundsätzlich auf allen plattformbasierten digitalen Märkten, auf denen einzelne Anbieter mithilfe von Netzwerk- und Skaleneffekten eine dominierende Marktstellung erlangen und diese auch für die Abwicklung von Zahlungsvorgängen zu ihren Gunsten nutzen. Hier könnte die Digitalwährung dazu beitragen, digitale Märkte offen zu halten und Lock-In-Effekte, die beispielsweise aus einer verpflichtenden Nutzung privater Zahlungsdienste resultieren, zu verhindern.³³

³⁰ Vgl. EZB (2022c).

³¹ Vgl. Broemel/Meyer-Gohde/Wieland (2023).

³² Vgl. Deutsche Bundesbank (2024b).

³³ Vgl. Brunnermeier/Landau (2022).

	2017	2020	2021	2023
Internetbezahlverfahren	1,9	2,0	5,0	3,5
... davon PayPal	-	1,8	4,2	3,0
Mobile Bezahlverfahren	0,1	2,0	2,1	6,2
... davon Apple/Google Pay	-	1,3	1,7	3,7
Digitale Verfahren (Gesamt)	2,0	4,0	7,1	9,7
... davon PayPal, Apple/Google Pay	-	3,1	5,9	6,7

Tabelle 1:
Digitale Zahlungs-
methoden werden von
wenigen Anbietern
dominiert

Gemessen an der Anzahl aller
Transaktionen in Deutschland
(in Prozent)

Quelle: Deutsche Bundesbank
(2024).

Eine Dynamisierung des Wettbewerbs auf dem Markt für digitale Zahlungsdienste kann auch seitens der Verbraucher und Konsumenten mit Vorteilen verbunden sein. Auf diesem Weg könnten bestehende Abhängigkeiten von aktuell dominierenden Zahlungsdienstleistern reduziert und die Konsumentenautonomie im Vergleich zum Status quo erhöht werden, indem den Konsumenten eine zusätzliche – und im Gegensatz zu privaten Anbietern – kostenlose Zahlungsmöglichkeit zur Verfügung gestellt wird.³⁴ Die Verwendung verschiedener (privater) Zahlungsmethoden und damit verbundener Kosten würde so verzichtbar. Insbesondere Personenkreise, die über keinen dauerhaften Zugang zu digitalen Zahlungsmethoden verfügen, würden profitieren. Die Einstufung als gesetzliches Zahlungsmittel stellte zudem sicher, dass der digitale Euro – im Gegensatz zu privaten Angeboten – flächendeckend angenommen wird und für alltägliche Transaktionen zur Anwendung kommen kann.

3.7 Vergrößerung des geldpolitischen Handlungsrahmens

Die Ausgabe einer Digitalwährung würde den geldpolitischen Handlungsrahmen der EZB vergrößern, indem ein gänzlich neuer Transmissionskanal zwischen Zentralbank und Verbrauchern geschaffen wird. Dies gilt in erster Linie für die Einsatzmöglichkeiten und die Wirkungsstärke expansiv wirkender Maßnahmen, die vornehmlich in einem krisenbedingten Umfeld zum Einsatz kommen:³⁵ Mithilfe eines digitalen Euros könnten – im Gegensatz zum Status quo – und unter der Voraussetzung, dass die Guthaben des digitalen

Euro entsprechend verzinst werden, flächendeckend negative Zinsen durchgesetzt werden. Die Option negativer Zinsen stand vor allem im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 sowie der Corona-Pandemie 2020 zur Debatte, war aber nur in geringem Umfang realisierbar (u.a. negative Zinssatz für die Einlagenfazilität). Der Spielraum für negative Zinsen dürfte jedoch mit einer steigenden Nutzung der Digitalwährung und einer rückläufigen Verwendung des Bargelds zunehmen. Ebenso besteht die Möglichkeit, im Falle akuter Liquiditätsengpässe durch Verwerfungen im Finanz- und Bankensystem, direkte Zahlungen an die Bevölkerung und Unternehmen zu tätigen (sog. Helikoptergeld), um so Risiken für das Bankensystem abzuwenden und Bank Runs entgegenzuwirken. Zusätzlich eröffnet die Ausgabe eines digitalen Euro an private Haushalte eine weitere Seigniorage-Quelle für das Eurosystem und ermöglicht so zusätzliche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte.³⁶ Dass solch eine Erweiterung des geldpolitischen Handlungsspielraums nicht unproblematisch und mit erheblichen Nebenwirkungen verbunden wäre, wird in Abschnitt 4 gezeigt.

3.8 Integration der Zahlungssysteme

Je nach Ausgestaltung kann der digitale Euro auch als Katalysator für eine verstärkte Integration der Zahlungssysteme innerhalb der Währungsunion dienen und so bestehende Hürden vor allem bei grenzüberschreitenden Transaktionen abbauen. Zwar besteht mit TARGET2 bereits eine effiziente Infrastruktur zur Abwicklung grenzüberschreitender Transaktionen, gleichwohl könnte der digitale Euro diese Infrastruktur

34 Vgl. Oehler-Şincal (2022) sowie Auer et al. (2021).
35 Vgl. Walz/Neuenkirch (2022).
36 Vgl. Broemel/Meyer-Gohde/Wieland (2023).

ergänzen. Dadurch könnten Fragmentierungen im digitalen Zahlungsverkehr verringert werden, die beispielsweise daraus resultieren, dass in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Währungsunion unterschiedliche (private) Zahlungssysteme dominieren, die technisch wiederum nur bedingt kompatibel sind und eine reibungslose und effiziente Abwicklung von Zahlungsströmen erschweren.³⁷ Selbst wenn sich der digitale Euro nicht überall als dominierendes Transaktions-

mittel für digitale Zahlungsvorgänge durchsetzt, könnte er dennoch als technologische Schnittstelle für verschiedene Zahlungssysteme Verwendung finden. Eine Harmonisierung der Zahlungssysteme und die damit verbundene Erleichterung des Kapitalverkehrs innerhalb der Währungsunion bringen den positiven Effekt mit sich, dass die Transmission und damit die Wirksamkeit der Geldpolitik der EZB verbessert werden können.

4 Kritik am Digitalen Euro

4.1 Schleichende Abschaffung des Bargelds

Zwar ist der digitale Euro nach aktuellen Plänen nicht als Ersatz, sondern lediglich als Ergänzung des Bargeldes vorgesehen. Auch wurde die Stellung des Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel kürzlich mithilfe einer Rechtsverordnung auf europäischer Ebene im Kontext der Schaffung eines Rechts-

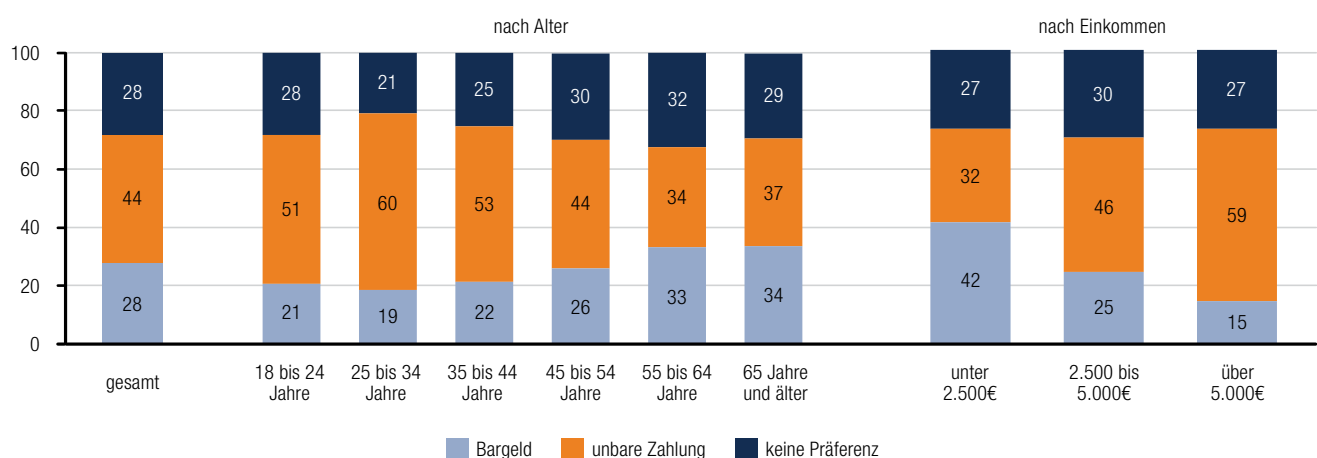
rahmens für den digitalen Euro gestärkt. Das muss aber nicht auf Dauer so bleiben: Je stärker sich die Digitalwährung als gesetzliches Zahlungsmittel etabliert und gegenüber Bargeld durchsetzt, desto größer wird das Risiko, dass das Bargeld seinen Status als allgemein anerkanntes Zahlungsmittel verlieren könnte und Versuche unternommen werden, dessen Nutzung mit Verweis auf verschiedene Gründe wie zum Beispiel als Instrument gegen Korruption, Geldwäsche und Ter-

Abbildung 8:
Bargeldzugang stellt gesellschaftliche Teilhabe sicher

In Prozent gemäß Selbstauskunft.

Befragte Personen: 5.698. Frage: Welche Zahlungsmethode würden Sie bevorzugen, wenn Ihnen in einem Geschäft verschiedene angeboten werden?

Quelle: Deutsche Bundesbank (2024).



³⁷ Vgl. Passacantando (2021).

rorismusbekämpfung weiter einzuschränken.³⁸ Bislang ist es in einigen Mitgliedstaaten der Währungsunion bereits gängige Praxis, Bargeldzahlungen ab einer bestimmten Höhe zu beschränken. Eine einheitliche Obergrenze für Barzahlungen in Höhe von 10.000 Euro ist für die gesamte EU ab Sommer 2027 vorgesehen.³⁹ Im Ergebnis könnte auf diesem Weg – über eine sukzessive Absenkung der Obergrenze – und mit Verweis auf den digitalen Euro als für alle zugängliches gesetzliches Zahlungsmittel in Zukunft eine schleichende Abschaffung des Bargeldes vorangetrieben und die freie Wahl des Zahlungsmittels eingeschränkt werden.

Jegliche Versuche, das Zahlungsverhalten – entgegen den Präferenzen der Nutzer – über gesetzliche Vorgaben lenken oder verändern zu wollen, sind kritisch zu begleiten. Sie sind diskriminierend gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen, die beispielsweise aufgrund eines geringen Haushaltseinkommens oder fehlender technologischer Ausstattung nicht über einen Zugang zu anderen Zahlungsmitteln verfügen

oder aufgrund ihres Alters Schwierigkeiten im Umgang mit digitalen Zahlungsmethoden haben (vgl. Abbildung 8).

Beschränkungen der Bargeldnutzung sind ebenso hinsichtlich der Auswirkungen auf Grundfreiheiten und ihrer Ausübung kritisch zu sehen. Mit ihnen würden sich letztlich negative Effekte auf die Eigentumsfreiheit, die Vertragsfreiheit und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergeben, die in einem Rechtsstaat einer besonderen Rechtfertigung und Begründung bedürfen.⁴⁰ Aber selbst eine in Relation zu anderen Zahlungsmitteln abnehmende Präferenz für die Nutzung des Bargeldes – wie sie in den vergangenen Jahren zu beobachten ist – bedeutet nicht zwangsläufig, dass dessen volkswirtschaftliche Bedeutung und gesellschaftliche Akzeptanz als Zahlungsmittel verloren geht. Insbesondere der Anonymitätsaspekt des Bargeldes und die Niederschwelligkeit der Nutzung bleiben zentrale Vorteile gegenüber anderen Zahlungsmethoden und einer digitalen Währung (vgl. Abbildung 9).

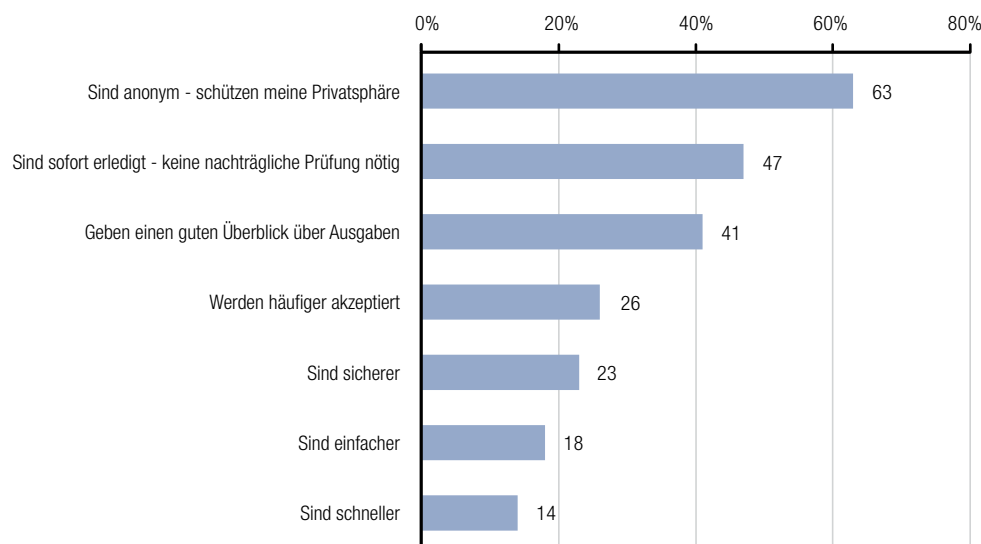


Abbildung 9:
Vorteile von Barzahlungen

Bis zu drei Nennungen möglich.
Repräsentative Umfrage von
5.698 Befragten in Deutsch-
land im Zeitraum 04.09. bis
30.11.2023.

Quelle: Deutsche Bundesbank
(2024).

Schließlich kann bei der Ausgestaltung des digitalen Euro keine vollkommene Anonymität gewährleistet werden, da Transaktionen zwangsläufig dokumentiert werden. Die vor-

gesehene Haltelinie dürfte ein hohes Maß an Anonymität zusätzlich erschweren, indem sie das Vorhandensein personenbezogener oder zumindest fixer Konten erfordert.⁴¹ Die

38 Vgl. Bagus (2024) sowie König (2016).

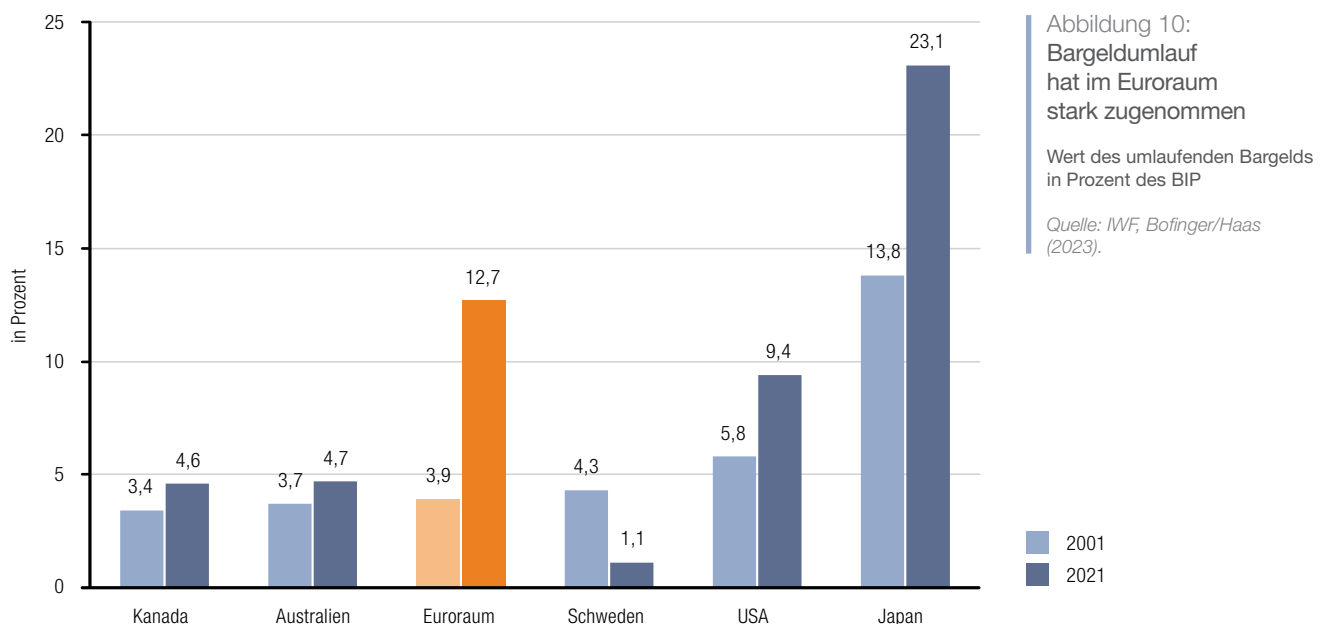
39 Vgl. Europäische Kommission (2024).

40 Vgl. König (2016).

41 Vgl. Godschalk/Krüger/Seitz (2024).

Digitalwährung kann somit niemals ein perfektes Substitut für Bargeld darstellen. Gerade die unbestreitbaren Vorteile dürften maßgeblich dazu beitragen haben, dass sich Bargeld trotz abnehmender Nutzung im Vergleich zu anderen Zahlungsmethoden nach wie vor einer insgesamt hohen gesellschaftlichen Akzeptanz erfreut.⁴² Dies kommt auch anhand der Relation des Bargeldumlaufs zur Wirtschaftsleistung des Euroraums zum Ausdruck. Dabei wird deut-

lich, dass der Bargeldumlauf im Euroraum in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten weitaus stärker zugenommen hat als das nominelle BIP.⁴³ Zwar ist diese Entwicklung – mit der Ausnahme Schwedens – ein Phänomen, das auch in anderen Währungsräumen beobachtet werden kann. Dennoch zeigt sich, dass der Anstieg im Euroraum im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist (vgl. Abbildung 10).



4.2 Risiken eines erweiterten geldpolitischen Handlungsrahmens

Der digitale Euro würde die Anwendung neuer geldpolitischer Instrumente ermöglichen, deren realwirtschaftliche Folgen und Auswirkungen aufgrund fehlender historischer Erfahrungen schwer absehbar sind, aber insgesamt mit erheblichen Risiken verbunden sein können. Die Kritik an der Ausweitung des geldpolitischen Handlungsrahmens erstreckt sich insbesondere auf die folgenden Bereiche:

- Erstens wird ein neuer und direkter Transmissionskanal zwischen Zentralbank und Verbraucher geschaffen.⁴⁴ Dadurch kann der Transmissionsmechanismus, der sich in der Regel über einen Zeitraum von 12 bis 24 Monaten erstreckt und den Weg von der Umsetzung einer geldpolitischen Maßnahme bis zu deren Wirkungsentfaltung auf die Realwirtschaft beschreibt, verkürzt werden. Daraus resultiert allerdings das Risiko einer zu kurzfristigen Geldpolitik, die sich bei ihrer Entscheidungsfindung immer stärker von kurzfristigen Entwicklungen und Motiven leiten lässt und zugleich die mittel- und langfristigen Ziele sowie die Effekte ihrer Maßnahmen aus den Augen verlieren könnte.

⁴² Vgl. Bofinger/Haas (2023) sowie König (2016).

⁴³ Vgl. Laboure/Nejati/Ainsworth-Grace (2023).

⁴⁴ Vgl. Walz/Neuenkirch (2022) sowie Auer et al. (2021).

- Zweitens würde der digitale Euro die Möglichkeit eröffnen, die Zinsen deutlich in den negativen Bereich zu drücken, was bislang aufgrund der Möglichkeit zur Umschichtung von Bankeinlagen in Bargeld (oder andere Verwendungsmöglichkeiten) kaum realisierbar ist. Wenn aber der digitale Euro das Bargeld schrittweise ersetzt, fällt diese Ausweichmöglichkeit weg, sodass negative Zinsen direkt an die Verbraucher und die Realwirtschaft weitergegeben werden könnten. Deutlich negative Zinsen würden jedoch ein neues und bislang unbekanntes geldpolitisches Terrain darstellen, das mit unvorhersehbaren Auswirkungen auf realwirtschaftliche Prozesse, das Preisniveau und verschiedene Akteure wie Verbraucher und Unternehmen verbunden ist. Negative Zinsen bergen darüber hinaus das Risiko einer (schleichenden) Enteignung breiter Bevölkerungsschichten, wovon aufgrund einer degressiven Belastungswirkung insbesondere Gruppen mit ohnehin geringen Ersparnissen am stärksten betroffen sind.⁴⁵
- Drittens könnte die Ausgabe eines digitalen Euro zu einer weiteren – und noch stärkeren als in den letzten 15 Jahren vorgenommen – Aufblähung der Zentralbankbilanz beitragen. Schließlich stellt der digitale Euro ein zusätzliches Geldaggregat und damit ein zusätzliches Instrument zur Ausweitung der Geldmenge dar.⁴⁶ Selbst wenn sich die Ausweitung der Geldmenge nicht Eins-zu-Eins oder nur mit zeitlicher Verzögerung auf die (Verbraucherpreis-)Inflationentwicklung auswirkt, sind damit steigende Inflationsrisiken verbunden, die das mittelfristige Inflationsziel und die Preisniveaustabilität gefährden können.

Darüber hinaus könnte sich das Fragmentierungsrisiko innerhalb der Währungsunion spürbar erhöhen. Kommt es bei der Nutzung der Digitalwährung zu größeren regionalen Unterschieden, die aufgrund bereits heute bestehender Unterschiede beim Zahlungsverhalten zu erwarten wären, könnten sich daraus Hindernisse bei der Umsetzung der geldpolitischen Maßnahmen der EZB ergeben.⁴⁷ Dies hätte zur Folge, dass die Wirkung der oben genannten Instrumente im Zuge der Erweiterung des geldpolitischen Handlungsrahmens innerhalb der Währungsunion unterschiedliche oder sogar gegenläufige Ergebnisse hervorrufen würde, was im Umkehrschluss die Erreichung der im Mandat der EZB festgeschriebenen Ziele für die gesamte Währungsunion erschwert.

4.3 Mangelnde ordnungspolitische Legitimation

Mit der Einführung des digitalen Euro ist auch ein direkter Markteingriff der EZB verbunden, indem die Notenbank als Anbieter von Zahlungsdienstleistungen auftritt. Direkte Eingriffe des Staates oder staatlicher Akteure – wie der Zentralbank – erfordern jedoch einer besonderen ökonomischen Rechtfertigung. Als Beweggründe für einen staatlichen Eingriff können insbesondere negative externe Effekte angeführt werden, die dazu beitragen, dass in den Marktpreisen die tatsächlichen Kosten eines Gutes nur unzureichend oder unvollständig abgebildet werden oder ‚weiße Flecken‘ bestehen, die zur Folge haben, dass bestimmte Gruppen vom Zugang zu Zahlungsdiensten ausgeschlossen würden. Abseits oligopolistischer und verkrusteter Wettbewerbsstrukturen auf Märkten für digitale Zahlungsdienstleistungen sind allerdings keine weitreichenderen Friktionen feststellbar. Insbesondere sind keinerlei Anzeichen ersichtlich, die für ein Vorliegen von Marktversagen im Bereich digitaler Zahlungsdienste- und Systeme sprechen und dazu führen würden, dass Zahlungen nicht uneingeschränkt durchgeführt werden könnten.⁴⁸ Die bestehenden Angebote – die in erster Linie durch private Anbieter bereitgestellt werden – ermöglichen bereits heute einen flächendeckenden, schnellen und reibungslosen Zahlungsverkehr. Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage danach, welchen Vorteil bzw. Mehrwert das Angebot eines digitalen Euros für die Effizienz und Funktionsfähigkeit des Zahlungssystems haben würde.

Aus ordnungspolitischer Perspektive lässt sich somit keine stichhaltige Argumentation für einen weitreichenden Eingriff der Zentralbank in einen funktionierenden Markt für digitale Zahlungsdienstleistungen ableiten. Auch seitens der EZB konnte hierzu bislang keine zufriedenstellende Begründung geliefert werden. Stattdessen sind unerwünschte und ordnungspolitisch bedenkliche Auswirkungen auf das Mandat der EZB zu befürchten. Während die EZB bislang primär das Ziel verfolgt, Preisstabilität zu gewährleisten, würden sich infolge der Ausgabe des digitalen Euro und ihrer aktiven Rolle als Marktakteur womöglich Interessenskonflikte bei Umsetzung des Mandats ergeben.⁴⁹

⁴⁵ Vgl. König (2016) sowie Broemel/Meyer-Gohde/Wieland (2023).

⁴⁶ Vgl. Walz/Neuenkirch (2022).

⁴⁷ Vgl. Passacantando (2021).

⁴⁸ Vgl. Bofinger/Haas (2023).

⁴⁹ Vgl. Oehler-Şincai (2022).

4.4 Risiken für das Banken- und Kreditsystem

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Einführung einer europäischen Digitalwährung sind die damit verbundenen Auswirkungen auf das Banken- und Kreditsystem. Die Grundproblematik besteht darin, dass die Geschäftsbanken umgangen werden können und ihre Rolle als Intermediäre einbüßen. Da der digitale Euro direkt von der EZB an die Endverbraucher ausgegeben würde, besteht im Gegensatz zu Bankguthaben bei Geschäftsbanken nahezu kein Ausfallrisiko. Hinzu kommt, dass der digitale Euro im Gegensatz zu Bankguthaben völlig kostenlos wäre und insbesondere keine direkten Gebühren für Haltung und Abwicklung anfallen. Beide Eigenschaften haben zur Folge, dass seitens der Endverbraucher vor allem in Krisenzeiten ein Anreiz besteht, ihre Guthaben auf den Konten der Geschäftsbanken teilweise in digitalen Euro umzuschichten.⁵⁰ Damit geht ein Abschmelzen der Bankeinlagen einher, das wiederum die Intermediationsfunktion der Geschäftsbanken und ihre volkswirtschaftliche Rolle – vor allem bei der Kreditvergabe – erheblich

einschränken würde. Die konkreten Auswirkungen auf das Finanz- und Kreditsystem werden maßgeblich davon abhängen, ob es eine Haltegrenze geben wird und falls ja, wie hoch diese ausfällt. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend eine Unterscheidung zweier Szenarien vorgenommen: In Szenario 1 wird unterstellt, dass keine oder eine sehr hohe Haltegrenze besteht, in Szenario 2 gilt hingegen – wie aktuell vorgesehen – eine niedrige Haltegrenze.

Wird der digitale Euro ohne oder mit einer sehr hohen Haltegrenze eingeführt, würden sich tiefgreifende Auswirkungen auf das Finanzsystem ergeben. Das Geschäftsmodell der Banken, das auf der Kreditvergabe an Unternehmen und private Haushalte basiert, würde ohne Haltegrenze für den digitalen Euro aufgrund eines hohen Abflusses von Bankeinlagen zusehends erodieren. Die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und Verwerfungen sind nur schwer vorherzusehen und abzuschätzen. Der Abzug von Bankeinlagen könnte durch eine Verzinsung der Guthaben des digitalen Euro verstärkt werden und das Kreditgeschäft weiter einschränken.⁵¹ Daraus resultiert das Risiko, dass durch die Einführung der digitalen Gemeinschaftswährung

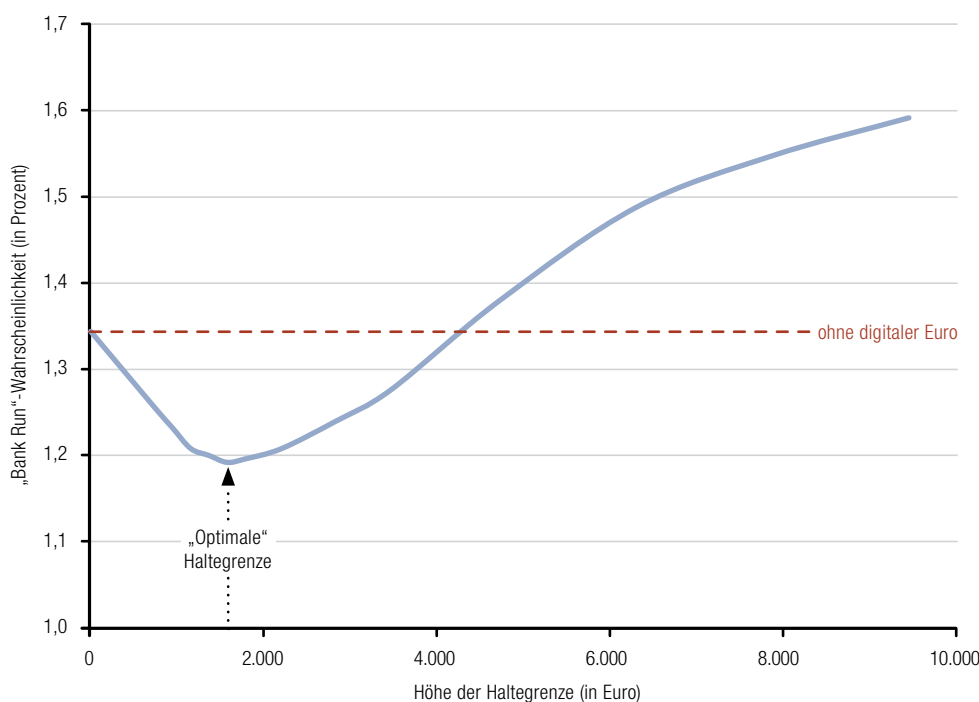


Abbildung 11:
Je höher die festgelegte Haltegrenze für digitale Euro-Guthaben, desto größer die Wahrscheinlichkeit eines „Bank Runs“

Änderung der annualisierten „Bank Run“-Wahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von unterschiedlichen maximalen Haltegrenzen für digitale Euro-Guthaben. Annahme: Digitaler Euro ist unverzinst

Quelle: Bidder et al. (2024).

⁵⁰ Vgl. Bofinger/Haas (2023) sowie Bidder/Jackson/Rottner (2024).

⁵¹ Vgl. Deutsche Kreditwirtschaft (2024).

Schiefen und Insolvenzen im Bankensektor begünstigt werden oder es in Krisensituationen zu einem beschleunigten Abzug von Bankeinlagen kommt. Das Risiko von Bank-Runs nimmt dementsprechend zu, je höher die Haltegrenze liegt (vgl. Abbildung 11).⁵² Ebenso hätte der Abzug von Einlagen und die Einschränkung des Kreditgeschäfts negative Auswirkungen auf die Eigenkapitalrenditen der Banken. Eine sehr hohe Haltegrenze würde die Eigenkapitalrendite spürbar reduzieren, wovon kleinere Banken besonders betroffen wären.⁵³ Die Einführung des digitalen Euro ohne oder mit einer sehr hohen Haltegrenze wäre demnach mit erheblichen Unsicherheiten sowie einer wachsenden Instabilität des gesamten Finanz- und Kreditsystems verbunden.

Unter der Annahme, dass der digitale Euro mit einer niedrigen Haltegrenze eingeführt würde, könnten negative Auswirkungen auf das Finanz- und Kreditsystem abgefedert werden. Zwar besteht die Grundproblematik, dass Bankeinlagen auch in diesem Fall in digitalen Euro umgeschichtet und das Geschäftsmodell der Banken beeinträchtigen können, fort. Gleichwohl würde der Abfluss an Bankeinlagen limitiert werden, da Guthaben in digitalem Euro nur bis zu einer vorgesehenen Haltegrenze möglich wären. Die negativen Auswirkungen auf das Kreditgeschäft wären dann verkräftbarer.

Wie Abbildung 11 zeigt, würde unter der Voraussetzung, dass es keine Verzinsung des digitalen Euros gibt, eine niedrige Haltegrenze eine Verringerung der „Bank-Run“-Wahrscheinlichkeit mit sich bringen. Dies kann damit erklärt werden, dass es im Vergleich zum Status quo zu einer partiellen und kontrollierten Desintermediation kommt, wodurch die Bedeutung des Bankensektors abnimmt, und daraus resultierende gesamtwirtschaftliche Risiken zurückgehen.⁵⁴

Mit steigender Haltegrenze nehmen jedoch die Risiken für das Banken- und Kreditsystem und damit die Wahrscheinlichkeit für Bank-Runs wieder deutlich zu. An dieser Stelle gilt es zu beachten, dass eine Verzinsung der Einlagen diese Risiken weiter verstärken und mögliche Vorteile einer niedrigen Haltegrenze konterkarieren könnte. Gleichzeitig kann selbst – wenn auch in einem geringen Umfang – schon eine

niedrige Haltegrenze die Eigenkapitalrenditen der Banken negativ beeinträchtigen und unerwünschte Folgen für die Stabilität des gesamten Finanzsystems mit sich bringen. Zusätzlich ist die Haltegrenze selbst ein Unsicherheitsfaktor, da sie keine fixe Größe darstellt, sondern im Zeitverlauf willkürlich angepasst werden kann.⁵⁵ Je nach Anpassung könnte es zu spürbaren und unerwünschten Auswirkungen auf den Bankensektor sowie die Realwirtschaft kommen.

4.5 Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängung privater Anbieter

Aufbauend auf die vorangehende Argumentation ist der direkte Markteingriff der Zentralbank mit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen verbunden. Er hätte zur Folge, dass private Anbieter vom Markt verdrängt, die bestehende Vielfalt an Angeboten verringert und dadurch auch die Konsumentenautonomie aufgrund weniger Auswahlmöglichkeiten eingeschränkt wird.⁵⁶

Die wettbewerbsverzerrende Wirkung ist im Kern darauf zurückzuführen, dass der digitale Euro mit dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel einen staatlich garantierten Vorteil im Wettbewerb mit privaten Anbietern erhält. Im Mittelpunkt der Kritik steht das Vorhaben, die Digitalwährung mit einer Annahmepflicht auszustatten, was zu einer strukturellen Benachteiligung bestehender oder künftiger digitaler Zahlungsmethoden führt, die nicht über einen solchen Status verfügen, und darüber hinaus die Vertragsfreiheit der Marktakteure hinsichtlich einer freien Wahl des Zahlungsmittels einschränkt.⁵⁷

Die veränderte Rolle der Zentralbank würde ebenso zu einem neuen und ungleichen Wettbewerb mit den Geschäftsbanken um die Haltung der Guthaben von Privatpersonen führen. Schließlich sollen die Geschäftsbanken durch eine rechtliche Vorschrift dazu verpflichtet werden, den Kunden alle Dienstleistungen (z.B. Kontoführung, Abwicklung von Transaktionen) in Zusammenhang mit dem digitalen Euro kostenfrei anzubieten. Da die Einrichtung von Konten für den digitalen Euro sowie die Abwicklung der Transaktionen in der Praxis

⁵² Vgl. Bidder/Jackson/Rottner (2024).

⁵³ Vgl. Bellia/Cales (2023).

⁵⁴ Vgl. Bidder/Jackson/Rottner (2024) sowie Walz/Neuenkirch (2022).

⁵⁵ Vgl. Bellia/Cales (2023).

⁵⁶ Vgl. European Payment Initiative (2024).

⁵⁷ Vgl. Deutsche Kreditwirtschaft (2024) und Bitkom (2024).

mit Kosten und einem Mehraufwand für die Geschäftsbanken verbunden sein wird, werden sie diese Kosten beispielsweise über die Gebühren für die Haltung herkömmlicher Bankkonten oder die Abhebung von Bargeld voraussichtlich an die Endverbraucher weiterreichen.⁵⁸ Um diesen Kostenanstieg zu vermeiden, haben die Endverbraucher einen zusätzlichen Anreiz, Guthaben von herkömmlichen Bankkonten in digitalen Euro umzuschichten, was mit weiteren Belastungen und Wettbewerbsnachteilen für die Geschäftsbanken verbunden ist.

4.6 Innovationshemmnis und Infrastrukturkosten

Der Status als gesetzliches Zahlungsmittel und die damit vorprogrammierte Rolle als privilegierte Zahlungsmethode dürfte sich zudem negativ auf Innovations- und Evolutionsprozesse von digitalen Zahlungssystemen auswirken. Ist die Infrastruktur für den digitalen Euro erst einmal geschaffen, ist die Grundlage für ein starres und wenig anpassungsfähiges System gelegt. Dadurch wird der Raum für die Entwicklung neuer, effizienterer oder ressourcenschonenderer Zahlungssysteme eingeschränkt.⁵⁹

Die verschlechterten Rahmenbedingungen für Innovationen der Zahlungssysteme werden zur Folge haben, dass diese vornehmlich in anderen Regionen wie den USA vorgenommen werden und Europa bei ihrer Entwicklung weiter zurückfallen dürfte. Die erhoffte Wirkung, mithilfe der digitalen Gemeinschaftswährung den technologischen und wirtschaftlichen Rückstand Europas aufzuholen, wird deshalb nicht eintreten und stattdessen ins Gegenteil verkehrt.

Neben unerwünschten Auswirkungen auf Innovationsprozesse ist der digitale Euro mit weiteren Ineffizienzen durch die Schaffung redundanter Strukturen im europäischen Zahlungssystem verbunden. Angesichts funktionsfähiger Systeme wie SEPA, das bereits heute die Grundlage für einen standardisierten Zahlungsverkehr bietet, stellt sich die Frage danach, welchen zusätzlichen Nutzen die Digitalwährung

an dieser Stelle schaffen soll.⁶⁰ Vielmehr ist damit zu rechnen, dass Ressourcen für die zusätzliche Bereitstellung und Nutzung der Zahlungsinfrastruktur vorgehalten werden müssen und damit verbundene Kosten von Zahlungsanbietern und Dienstleistern auf andere (bestehende) Zahlungssysteme umgelegt werden. Im Ergebnis ist also mit steigenden Transaktionskosten für Unternehmen und Privatpersonen innerhalb des gesamten europäischen Zahlungssystems zu rechnen.⁶¹

Ineffizienzen und steigende Kosten werden sich aber weder positiv auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung noch auf die erhoffte Beschleunigung der Digitalisierung der europäischen Wirtschaft auswirken. Deshalb ist in Zweifel zu ziehen, ob die digitale Gemeinschaftswährung tatsächlich einen positiven Effekt als Innovationstreiber hätte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie ein Innovationshemmnis darstellt.

Anstatt ein öffentliches Zahlungsmonopol zu schaffen, erscheint es zielführender, nach Lösungen zu suchen, die die Offenheit und den Wettbewerb der Zahlungssysteme nicht gefährden. Dazu zählt insbesondere, den digitalen Euro so auszugestalten, dass er bestehende (private) Zahlungsökosysteme nicht verdrängt, sondern ein hohes Maß an Kompatibilität bietet und ohne Effizienzverluste in bestehende Systeme integriert werden kann. Eine Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren kann hierbei wichtige Impulse für die Implementierung effizienter Lösungen setzen, die in der Lage sind, eine umfassendere Integration der Zahlungssysteme zu ermöglichen.⁶²

4.7 Sicherheitslücken und Akzeptanzprobleme

Die technische Abwicklung der Transaktionen und die Einführung einer Haltegrenze machen zwangsläufig eine lückenlose Dokumentation aller Zahlungsvorgänge erforderlich. Da sich Zahlungen somit personen- oder zumindest kontenbezogen nachvollziehen lassen, besteht das Risiko, dass die daraus gewonnenen Daten unter bestimmten Umständen sichtbar gemacht und von verschiedenen Akteuren

58 Vgl. Bofinger/Haas (2023).

59 Vgl. Deutsche Kreditwirtschaft (2024).

60 Vgl. European Payment Initiative (2024).

61 Vgl. Bofinger/Haas (2023) und European Payment Initiative (2024).

62 Vgl. European Payment Initiative (2024).

genutzt werden können. Die Daten könnten beispielsweise mit dem Vorwand der Antiterror- oder Geldwäschebekämpfung von staatlichen Stellen genutzt werden, um bestimmten Personengruppen Zahlungen zu untersagen oder diese zu überwachen.⁶³

Mit einem solchen Schritt wären allerdings weitreichende Einschränkungen von Eigentumsrechten verbunden und würden hinsichtlich der Einsehbarkeit des Zahlungsverhaltens die Sorgen eines ‚gläsernen‘ Bürgers bzw. eines ‚übergriffigen‘ Staates befördert. Die technische Erfassung von Zahlungsvorgängen unterliegt darüber hinaus stets einem gewissen Risiko von ‚Datenpannen‘ und Hacker-Angriffen, sodass sensible Daten in die falschen Hände geraten oder öffentlich zugänglich gemacht werden könnten. Zugleich ist damit die Gefahr verbunden, dass auch die Infrastruktur zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs beschädigt wird.⁶⁴

Die Sicherheit der personenbezogenen Daten und des Zahlungsverkehrs werden für die Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung in den digitalen Euro von entscheidender Bedeutung sein. Nur wenn es gelingt, hier angemessene Standards zu garantieren, wird sich der digitale Euro als Zahlungsmittel etablieren. Gelingt dies hingegen nicht, werden mit der Digitalwährung assoziierte Risiken und Probleme

dazu führen, dass andere Zahlungsmittel – zum Beispiel Bargeld – auch in Zukunft bevorzugt verwendet werden. Dass eine fehlende Akzeptanz zu einem Misserfolg staatlicher Digitalwährungen führen kann, zeigt das Beispiel des Dinero Electronico, der von der ecuadorianischen Zentralbank ausgegeben wurde. Eine mangelnde Nutzung seitens der Verbraucher sowie ein unzureichender Rückhalt im Bankensektor aufgrund negativer Auswirkungen auf dessen Geschäftsmodell haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Ausgabe der Währung nach nur vier Jahren 2018 wieder beendet wurde.⁶⁵

Von Akzeptanzproblemen und einer geringen Nutzung sind auch die in der jüngeren Vergangenheit gestarteten Digitalwährungen wie der Sand-Dollar auf den Bahamas und der Jam-Dex im Jamaika betroffen. In beiden Fällen beläuft sich der Anteil der Digitalwährung nur auf weniger als zwei Prozent des Bargeldumlaufs.⁶⁶ Diese Beispiele sind eine Warnung und verdeutlichen, dass der Erfolg einer staatlichen Digitalwährung kein Selbstläufer ist, sondern von einer breiten Unterstützung der Verbraucher und Wirtschaftsakteure abhängt. Ein Misserfolg birgt zudem das Risiko eines Ansehens- und Reputationsverlusts der Zentralbank, der sich negativ auf andere geldpolitische Instrumente und Ziele auswirken kann.

63 Vgl. House of Lords (2022).

64 Vgl. Böhme (2024).

65 Vgl. Oehler-Sincal (2022).

66 Vgl. Godschalk/Krüger/Seitz (2024).

5 Schlussfolgerungen

Die EZB treibt die Einführung eines digitalen Euros offensiv voran. Obwohl viele Details zur technischen Ausgestaltung und Funktionalität noch offen sind, wirbt die EZB damit, dass eine digitale Gemeinschaftswährung mit einer Reihe von Vorteilen für Europa – und für sich selbst – verbunden wäre. So soll der digitale Euro zusätzlich zum Bargeld als zweite Form des Zentralbankgeldes für jedermann zur Verfügung stehen, der den Europäern im digitalen Zeitalter die Sicherheit eines gesetzlichen Zahlungsmittels ohne Kontrahentenrisiko (Risiken, die aus dem Ausfall eines Geschäftspartners resultieren können) bietet, als Innovationstreiber und monetärer Anker dient, die Abhängigkeit von nicht-europäischen Zahlungsdienstleistern verringert, die Souveränität und Autonomie der Eurozone sichert und ganz nebenbei noch den geldpolitischen Handlungsrahmen der EZB vergrößert.

Bei näherer Betrachtung liegen die Vorteile eines digitalen Euros jedoch nicht eindeutig auf der Hand. Bei den meisten Aspekten überwiegen sogar die Nachteile, sodass die geplante Einführung des digitalen Euro insgesamt kritisch gesehen werden muss (vgl. Tabelle 2). Zuvorderst stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Mehrwert einer digitalen Gemeinschaftswährung. Im privaten Bereich sind die von der EZB angeführten Vorteile angesichts der bereits bestehenden Vielfalt schneller, benutzerfreundlicher und mit anderen Finanzdienstleistungen kombinierter digitaler Zahlungswege wenig greifbar. Digitales Bezahlen gehört längst zum Alltag vieler Haushalte, ohne dass es dafür digitales Zentralbankgeld bedurfte. Der besondere Nutzen von digitalem Zentralbankgeld dürfte der Öffentlichkeit kaum zu vermitteln sein. Angesichts der bestehenden gesetzlichen Einlagensicherung und freiwilliger Sicherungseinrichtungen von Bankenverbänden ist das Kontrahentenrisiko für die meisten Europäer ohnehin kaum relevant. Die avisierte Haltegrenze von 3.000 Euro und die Einbeziehung von Finanzintermediären reduziert zudem die Praktikabilität eines digitalen Euro, auch wenn diese Einschränkungen aus mehreren Gründen erforderlich sind, etwa um das Risiko eines (digitalen) Bank-Runs und somit Risiken für die Finanzstabilität zu reduzieren. Für die meisten Europäer würde der digitale Euro Lösungen für Probleme schaffen, die kaum existieren.

Zwar kann ein Aufbrechen von Machtkonzentrationen den Wettbewerb prinzipiell stärken und bestehende Abhängigkeiten von wenigen Zahlungsanbietern reduzieren, sodass die Konsumenten insgesamt profitieren. Allerdings dürfte die

Schaffung eines staatlichen Monopols hierfür kaum geeignet sein. Die damit einhergehende Verdrängung privater Anbieter führt perspektivisch eher zu Effizienz-, Innovations- und Wohlfahrtsverlusten. Dabei ist es gewiss nicht hilfreich, die privaten Zahlungsdienstleister gesetzlich zu einer kostenlosen Bereitstellung der digitalen Zahlungsmethode und zu einem Verlust ihrer Gewinnmarge zu zwingen. Dass die EZB daher beabsichtigt, der digitale Euro dürfe insgesamt nicht zu erfolgreich werden, verdeutlicht die Widersprüchlichkeit des gesamten Projekts: „We do not want to be too successful and crowd out private payment solutions and financial intermediation. But the digital euro should be successful enough and generate sufficient demand by adding value for users.“⁶⁷

Aus ordnungspolitischer Sicht ist im bestehenden System privater Zahlungsdienstleister kein Marktversagen erkennbar. Vielmehr sollte beim digitalen Euro die Möglichkeit eines Staatsversagens in den Fokus gerückt werden. Selbst wenn stets öffentlich bekundet und gesetzlich festgehalten wird, dass der digitale Euro nur eine Ergänzung zum Bargeld darstellt, kann eine digitale Gemeinschaftswährung einer faktischen Verdrängung und schleichenden Abschaffung des Bargelds den Weg ebnen. Auch einmal aufgestellte Garantien lassen sich im Nachhinein beliebig ändern. Dadurch würde jedoch das Risiko steigen, vermehrt der Willkür des Staates bzw. der Notenbank ausgesetzt zu sein. Der Slogan „Bargeld ist geprägte Freiheit“ drückt diese Angst vor zunehmender staatlicher Kontrolle des Bezahlverhaltens aus, falls das Bargeld als anonyme Alternative wegfallen sollte. Eine stärkere staatliche Überwachung, finanzielle Repression bis hin zur Sperrung des Zugangs zur digitalen Wallet wären mögliche Szenarien.

Bargeld bleibt wegen seiner Systemstabilität, der Garantie der Privatsphäre und des Schutzes vor Geldentwertung durch flächendeckende Negativzinsen ein Vertrauensanker und wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der europäischen Währung. Die EZB sollte dies nicht durch die Einführung eines digitalen Euros gefährden. Und die zuständigen Parlamentarier sollten im Blick behalten, dass durch den ambitionierten Zeitplan von EZB und Europäischer Kommission nicht bereits Fakten geschaffen werden, die im Nachhinein nur schwerlich rückgängig gemacht werden können und im Zweifel das Subsidiaritätsprinzip sowie das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen weiter beschädigen.

⁶⁷ Vgl. Panetta (2022).

	Für Einführung	Gegen Einführung
Bedeutung/Funktion des Bargeldes	• Ergänzung und kein Ersatz (durch Legislativvorschlag vorerst gewährleistet)	• Erleichterung von künftigen Nutzungsbeschränkungen • schleichende Abschaffung möglich
Geldpolitischer Handlungsrahmen	• zusätzliche Instrumente (z.B. bei Liquiditätsengpässen)	• Enteignung durch negative Zinsen • Aufblähung der Notenbankbilanz • steigende Inflationsrisiken • kurzfristigere Geldpolitik
Banken- und Kreditsystem	• partielle Desintermediation (geringere Abhängigkeit vom Bankensektor)	• verringerte Bankeinlagen und Erosion des Kreditgeschäfts • Instabilität und Unsicherheit im Bankensektor • bei hoher Haltegrenze: Steigendes Bank-Run Risiko und rückläufige Eigenkapitalrenditen
Zahlungssysteme/ Zahlungsdienstleister	• Aufbrechen von Marktstrukturen • weniger Abhängigkeiten von nicht-europäischen Anbietern	• Schaffung eines staatlichen Monopols • steigende Infrastrukturkosten • Verdrängung privater Anbieter • Innovationshemmnis für neue, effizientere Systeme in Europa (Pfadabhängigkeit)
Konsumenten/ Zahlungsverhalten	• zusätzliche und kostenlose Zahlungsmethode	• Nutzung nicht garantiert, v.a. bei niedriger Haltegrenze • private Angebote ausreichend • Verringerung des Angebots bei Verdrängung privater Anbieter
(Daten-)Sicherheit/ Anonymität	• hohe Standards im Vergleich zu privaten Digitalwährungen	• Risiko staatlicher Kontrolle/ Diskriminierung • Hacking und Datenpannen
Ordnungspolitische Legitimation		• kein Marktversagen erkennbar • Staatseingriff führt zu Markt- und Wettbewerbsverzerrungen (Staatsversagen)
Digitale Transformation	• Automatisierung von Zahlungen • Unterstützung technologischer Entwicklungen (Industrie 4.0)	• staatliche Währung nicht erforderlich (private Angebote ausreichend) • fehlende technische Kompatibilität/ Flexibilität
(Globale) Rolle des Euro	• Wettbewerb privater/staatlicher Digitalwährungen • Sicherung des Geldmonopols der EZB im digitalen Zeitalter	• mögliches Akzeptanzproblem • staatliche Digitalwährungen bisher wenig erfolgreich • Reputationsverlust für EZB bei Misserfolg

Tabelle 2:
Der digitale Euro:
Nachteile überwiegen
mögliche Vorteile

Quelle: Eigene Darstellung.

Literatur

Atlantic Council (2025), Central Bank Digital Currency Tracker. Abrufbar unter: <https://www.atlanticcouncil.org/cbdc-tracker/>.

Auer, R., Frost, J., Gambacorta, L., Monnet, C., Rice, T. und H. S. Shin (2021), Central bank digital currencies: motives, economic implications and the research frontier, BIS Working Papers No. 976, Bank for International Settlements.

Bagus, P. (2024), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Digitaler Euro“ am 19.02.2024.

BDI (2022), Digitaler Euro – Industriebedarfe bei Etablierung nicht vernachlässigen, Positionspapier, 28.09.2022.

Bellia, M. und L. Calès (2023), Bank profitability and central bank digital currency, JRC Working Papers in Economics and Finance, 2023/6, European Commission.

Bidder, R., Jackson, T. und M. Rottner (2024), Wird der digitale Euro die Finanzstabilität stärken? Ja, innerhalb gewisser Grenzen, Research Brief, Ausgabe 66 – Juni 2024, Deutsche Bundesbank.

Bitkom (2024), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Digitaler Euro“ am 19.02.2024.

Böhme, R. (2024), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Digitaler Euro“ am 19.02.2024.

Bofinger, P. und T. Haas (2023), Der Digitale Euro Nutzen, Kosten und Risiken, Gutachten im Auftrag der Bundessparte Bank und Versicherung der Wirtschaftskammer Österreich.

Broemel, R., Meyer-Gohde, A. und V. Wieland (2023), Der digitale Euro: Chancen und Risiken einer digitalen Notenbankwährung, Wirtschaftsdienst, 2023, 103(12), 801-806.

Brunnermeier, M. und J.-P. Landau (2022), The digital euro: policy implications and perspectives, Publication for the committee on Economic and Monetary Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2022.

Claeys, G., M. Demertzis and K. Efstathiou (2018), Cryptocurrencies and Monetary Policy, Policy Contribution 2018/10, Bruegel.

Deutsche Bundesbank (2024), Zahlungsverhalten in Deutschland 2023, Dezember 2024, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2025), Digitaler Euro – Stand der Dinge (online). Abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/digitaler-euro/stand-der-dinge/stand-der-dinge-903502>.

Deutsche Kreditwirtschaft (2024), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Digitaler Euro“ am 19.02.2024.

Di Iorio, A., Kosse, A. und I. Mattei (2024), Embracing diversity, advancing together – results of the 2023 BIS survey on central bank digital currencies and crypto, BIS-Paper No. 147, Bank for International Settlements.

Europäische Kommission (2023a), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, Brüssel, COM(2023) 369 final.

Europäische Kommission (2023b), THE EURO: Single Currency Package, June 2023, Luxembourg.

Europäische Kommission (2024), Richtlinie (EU) 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849.

European Payment Initiative (2024), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Digitaler Euro“ am 19.02.2024.

EZB (2020), Report on a digital Euro, Oktober 2020, Frankfurt.

EZB (2021), Eurosystem report on the public consultation on a digital euro, April 2021, Frankfurt.

Österreichische Nationalbank (2024), Digitaler Euro. Abrufbar unter: <https://www.oenb.at/der-euro/digitaler-euro.html>.

EZB (2022a), Progress on the investigation phase of a digital euro, September 2022, Frankfurt.

EZB (2022b), Progress on the investigation phase of a digital euro – second report, Dezember 2022, Frankfurt.

EZB (2023a), A stocktake on the digital euro, Summary report on the investigation phase and outlook on the next phase, Oktober 2023, Frankfurt.

EZB (2023b), Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 31. Oktober 2023 zum digitalen Euro (CON/2023/34), Amtsblatt der Europäischen Union (C/2024/669).

EZB (2024), Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE), Dezember 2024, Frankfurt.

EZB (2025a), Tenders. Abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/jobsproc/tenders/html/index.de.html>.

EZB (2025b), Wie ein digitaler Euro funktioniert. Abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/how-it-works/html/index.de.html.

Greitens, J. (2023), Der digitale Euro aus einer historischen Perspektive, Wirtschaftsdienst, 103(12), 807-810.

Godschalk, H, Krüger, M. und F. Seitz (2024), Der digitale Euro aus Sicht des Verbrauchers, des Handels und der Industrie, Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR), August 2024.

Heide, D. (2023), Warum der digitale Yuan in China so wenig populär ist, Handelsblatt, 21.09.2023. Abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/meinung/kolumnen/asia-techonomics-warum-der-digitale-yuan-in-china-so-wenig-populaer-ist/29401722.html>.

House of Lords (2022), Central bank digital currencies: a solution in search of a problem? 3rd Report of Session 2021–22, Economic Affairs Committee.

König, J. (2016), Bares bleibt Wahres – Bargeld als Garant für Freiheit und Eigentum, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Heft Nr. 136, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Laboure, M., Nejati, N. und C. Ainsworth-Grace (2023), Bye-bye cash, hello digital payments, The Future of Payments, Series 4 (Part 3), Deutsche Bank Research, April 2023.

Oehler-Şincai, I. M. (2022), The Digital Euro Project. A Preliminary Assessment, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 22, No. 1, 50-68.

Panetta, F. (2022), A digital euro that serves the needs of the public: striking the right balance. Introductory statement by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Brüssel, 30. März 2022.

Passacantando, F. (2021), The Digital Euro: Challenges and Opportunities, In: Bilotta, N. und F. Botti (Hrsg.), The (Near) Future of Central Bank Digital Currencies: Risks and Opportunities for the Global Economy and Society, Peter Lang.

Schwedische Reichsbank (2024), E-krona. Abrufbar unter: <https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/e-krona/>.

Schweizerische Nationalbank (2024), Auf dem Weg zum Geldsystem der Zukunft. Abrufbar unter: https://www.snb.ch/de/publications/communication/speeches/2024/ref_20240408_tjn.

Schweizerische Nationalbank (2025), Fragen und Antworten zu Projekt Helvetia. Abrufbar unter: https://www.snb.ch/de/services-events/digital-services/faq-overview/qas_helvetia#t005.

Statista (2024), Anzahl verfügbarer Kryptowährungen weltweit in ausgewählten Monaten von Juni 2013 bis Oktober 2024. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1018542/umfrage/anzahl-unterschiedlicher-kryptowaehrungen/>.

Swissinfo (2024), Warum die Schweizerische Nationalbank keinen digitalen Franken will. Abrufbar unter: <https://www.swissinfo.ch/ger/finanzplatz-schweiz/warum-die-schweizerische-nationalbank-keinen-e-franken-will/72489438>.

Walz, M. und M. Neuenkirch (2022), Der Digitale Euro, In: Klenk, T., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.), Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Springer VS, Wiesbaden.

White House (2025), Strengthening American leadership in digital financial technology, Executive Order, January 23, 2025. Abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/strengthening-american-leadership-in-digital-financial-technology/>.

ZEIT-Online (2022), Biden beauftragt Regierung mit Prüfung von Digitaldollar. Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-03/usa-joe-biden-notenbank-digital-dollar-kryptowaehrung>.



Autoreninformation

Dr. Jörg König

Leiter der Bereiche Europa, Energie, Wettbewerb, Wachstum und Entwicklung der Stiftung Marktwirtschaft und koordiniert die Arbeiten des Kronberger Kreises.



Tim Meyer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Innovation und Digitalisierung.

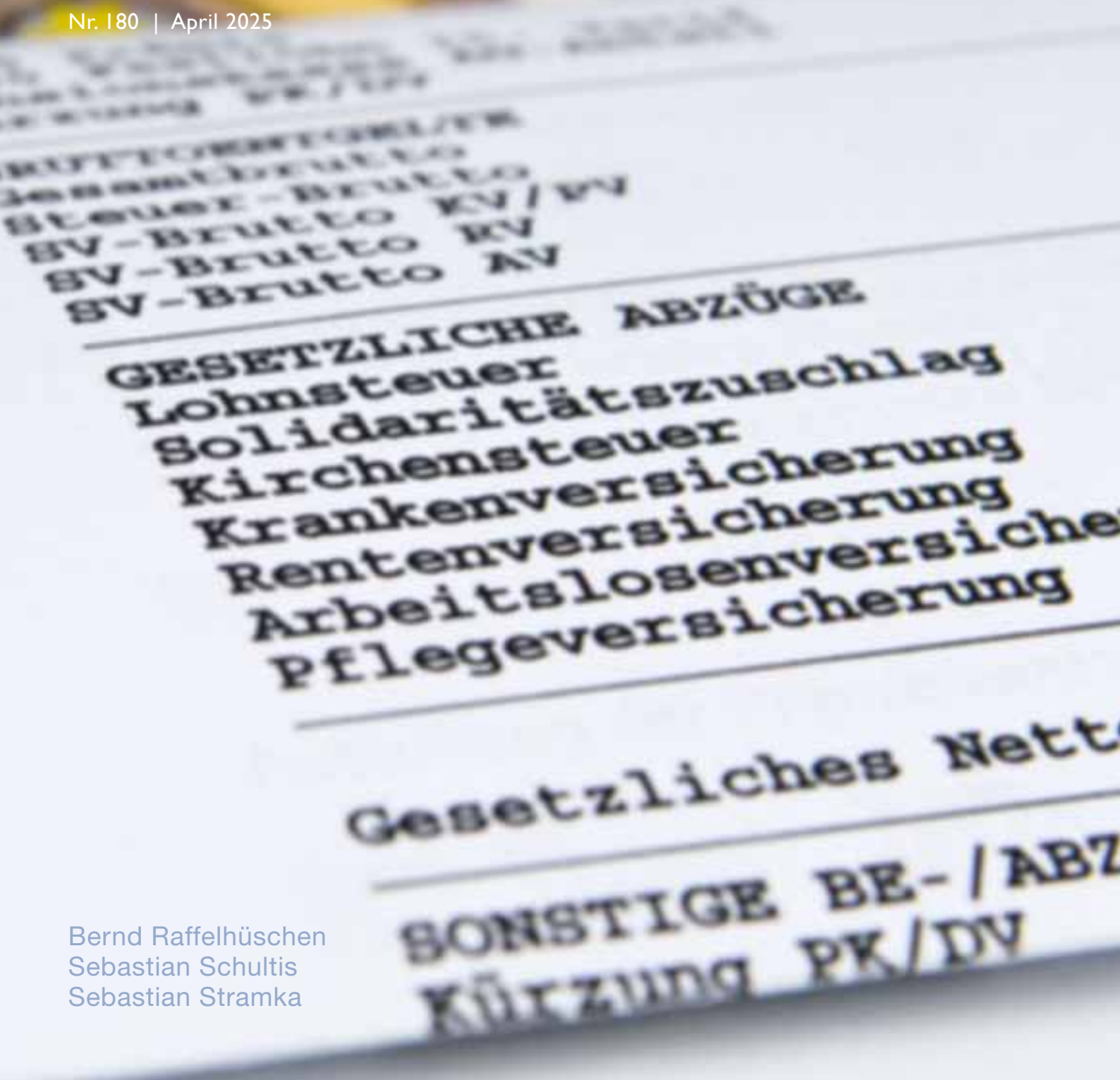


Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar

FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT DES SOZIALSTAATES DER SOZIALABGABENGEDENKTAG 2025

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 180 | April 2025



Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

FISKALISCHE NACHHALTIGKEIT DES SOZIALSTAATES DER SOZIALABGABENGEDENKTAG 2025

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 180

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Gedenktage zur sozialen Sicherung	05
2.1 Konzeptioneller Hintergrund	05
2.2 Methodischer Hintergrund	06
2.3 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages	07
3 Langfristige Analyse	09
3.1 Grundlagen der Generationenbilanzierung	09
3.2 Entwicklung der fiskalischen Nachhaltigkeit	12
3.3 Fokus: Haltelinie(n) in der Gesetzlichen Rentenversicherung	16
4 Fazit	19
5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	20
5.1 Isolierung der Sozialleistungen	20
5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen	21
5.3 Verwendete Indikatoren	22
Literatur	23

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © fotomek (Adobe Stock)

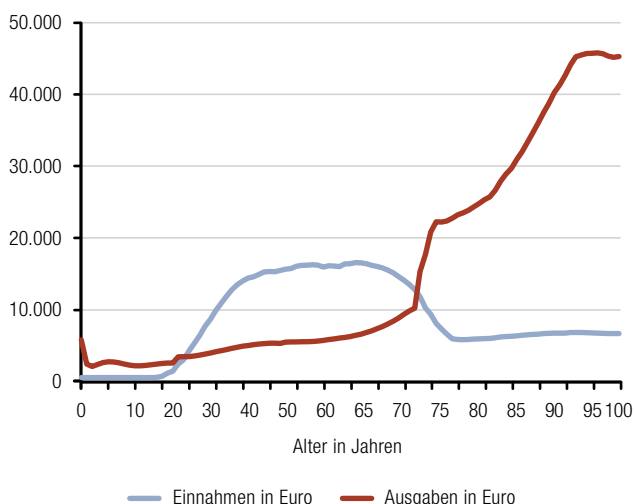
Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

Executive Summary

Parallel zum sukzessiven Ausbau des Sozialstaates in den zurückliegenden Jahrzehnten wuchsen die **finanziellen Belastungen** der Bürger durch Steuern und Abgaben – schließlich müssen Sozialleistungen auch finanziert werden. Da ein beträchtlicher Teil der staatlichen Sozialleistungen **altersabhängig** ist, verschärft die seit Jahren zunehmende Bevölkerungsalterung das Spannungsfeld zwischen Leistungsausweitungen und einer steigenden Abgabenbelastung. Ein immer größerer Teil der Finanzierungslasten wird auf junge und zukünftige Generationen abgewälzt. Mit **Generationengerechtigkeit** hat das kaum noch etwas zu tun.

Wer erhält Sozialleistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und Pro-Kopf-Sozialleistungen aus staatlicher Perspektive (Basisjahr 2022)



Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.

In der vorliegenden Studie werden zwei Gedenktage der sozialen Sicherung ermittelt, um vor diesem Hintergrund die derzeitigen Kosten des Sozialstaates zu veranschaulichen:

- **Der Sozialabgabengedenktag:** Als umfassender Indikator berücksichtigt er **alle Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen**, unabhängig davon, ob sie über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Er fällt nach den aktuellen Berechnungen auf den 4. April und liegt damit 2 Tage früher als im Vorjahr. Eine Durchschnittsperson muss demnach etwas mehr als drei Monate arbeiten, um die Beitrags- und Steuereinnahmen zu erwirtschaften, die zur Finanzierung des gegenwärtigen Sozialstaates erforderlich sind.

- **Der Sozialleistungsgedenktag:** Dieser Indikator ist enger gefasst, da sämtliche beitragsfinanzierten Sozialleistungen herausgerechnet werden, um nur die **steuerfinanzierten Sozialleistungen** der Gebietskörperschaften (z.B. Bürgergeld, Sozialhilfe) sowie die durch Bundeszuschüsse finanzierten versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen zu berücksichtigen. Dieser Sozialleistungsgedenktag fällt aktuell auf den 29. Januar. Im Durchschnitt muss also jeder Bürger knapp einen Monat arbeiten, um die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen zu erwirtschaften.

Neben dieser jahresbezogenen Betrachtung wird die fiskalische Nachhaltigkeit des deutschen Sozialstaates auf den Prüfstand gestellt. Dabei zeigt sich, dass sein gegenwärtiges Leistungsniveau aufgrund der demografischen Alterung zukünftig nicht mit der heutigen Steuer- und Abgabenquote finanziert werden kann: Betrachtet man **sämtliche Sozialleistungen**, so liegt die **implizite Verschuldung bei 166,4 Prozent des BIP (6.855,6 Mrd. Euro)**. Trotz eines Rückgangs um 17,6 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr spiegelt sich darin eine erhebliche Finanzierungslücke der sozialen Sicherungssysteme in der Zukunft wider. Betrachtet man lediglich die steuerfinanzierten Sozialleistungen, also die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie die durch Bundeszuschüsse finanzierten versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, so resultiert eine implizite Verschuldung von 52,3 Prozent des BIP (2.153,8 Mrd. Euro).

Wollte man die bei Fortführung des Status quo absehbaren Finanzierungsdefizite des Sozialstaates in den kommenden Jahrzehnten **durch höhere Steuerzuschüsse finanzieren**, würde dies die Haushalte der Gebietskörperschaften in erheblichem Maße belasten. Allein zur Finanzierung der beitragsfremden Sozialleistungen müssten im Jahr 2060 rund 25,3 Prozent der Steuereinnahmen – statt heute 22,5 Prozent – aufgewendet werden. Um den **ungedeckten Finanzierungsbedarf** bei sämtlichen Sozialleistungen zu decken und die sozialstaatliche Nachhaltigkeitslücke zu schließen, müssten die Gebietskörperschaften **statt heute 23,9 Prozent im Jahr 2060 sogar 38,1 Prozent ihrer Steuereinnahmen aufwenden**.

Angesichts der **absehbaren fiskalischen Engpässe** sind ausgabenintensive Reformüberlegungen wie die Einführung einer **Rentenniveauhaltelinie abzulehnen**. Dadurch würden sich die impliziten Schulden weiter erhöhen und es käme zu einer noch **stärkeren Belastung der jungen und zukünftigen Generationen**.

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht regelmäßig das sogenannte Sozialbudget, das die in Deutschland gewährten Sozialleistungen sowie deren Finanzierung darstellt. Laut diesem statistischen Bericht beliefen sich die Ausgaben für Sozialleistungen im Jahr 2023 auf insgesamt 1.249,0 Mrd. Euro (BMAS, 2024). Ein zentraler Indikator zur Bewertung des Umfangs sozialstaatlicher Leistungen ist die Sozialleistungsquote. Diese setzt die Ausgaben für Sozialleistungen eines Jahres ins Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) und gibt an, welcher Anteil der jährlichen Wirtschaftsleistung zur Finanzierung sozialstaatlicher Maßnahmen aufgewendet wird. Nach einem Rückgang auf 27,3 Prozent im Jahr 2008 durch die Agenda 2010 trieb die spendable Ausgabenpolitik bei einer zugleich guten wirtschaftlichen Lage in den 2010er Jahren die Quote erneut nach oben. Ab 2019 erreichte sie rund 30 Prozent und sprang 2020 pandemiebedingt auf knapp ein Drittel. Im Jahr 2022 lag sie bei 30,6 Prozent und sank 2023 leicht auf 30,3 Prozent des BIP ab. Auch wenn die Sozialleistungsquote sozialstaatliche Entwicklungen erfasst, ist sie kein Indikator, um die fiskalische Nachhaltigkeit sozialer Sicherungssysteme zu bewerten. Weder berücksichtigt sie intergenerative Verteilungsfragen noch differenziert sie zwischen Finanzierungsformen und Leistungstypen, weshalb ergänzende Indikatoren erforderlich sind.

Zur differenzierten Untersuchung der fiskalischen Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme werden im Rahmen dieser Studie zwei spezifische Indikatoren genutzt: der Sozialabgabengedenktag und der Sozialleistungsgedenktag. Diese beiden Gedenktage ähneln dem Konzept des Steuerzahlergedenktags des Bundes der Steuerzahler, der veranschaulicht, wie lange ein durchschnittlicher Arbeitnehmerhaushalt in einem Jahr arbeiten muss, um alle Steuern und Sozialabgaben zu entrichten (Warneke, 2024).

- Der **Sozialabgabengedenktag** zeigt auf, wie lange eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland arbeiten muss, um die Abgaben zu erwirtschaften, die den individuellen Sozialleistungen unmittelbar gegenüberstehen. Dazu zählen Sozialversicherungsbeiträge und Steuerzahlungen zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Sozialleistungen.
- Der **Sozialleistungsgedenktag** rechnet die beitragsbezogenen Sozialversicherungsleistungen heraus, da diese selbst zukünftige Ansprüche begründen. Er spiegelt somit wider, wie lange eine Durchschnittsperson für Sozialleistungen arbeitet, die nicht durch – zumindest der Grundidee nach – äquivalente Sozialversicherungsbeiträge gedeckt sind.

Diese Unterscheidung ist essenziell, um den tatsächlichen Finanzierungsbedarf des Sozialstaates differenziert zu beleuchten und die Belastung durch rein steuerfinanzierte oder versicherungsfremde Leistungen sichtbar zu machen.

Der Vergleich der aktuell ermittelten Gedenktage mit den Vorjahreswerten liefert Erkenntnisse über die Entwicklung der fiskalischen Lage des Sozialstaates. Im Jahr 2023 stagnierte die deutsche Wirtschaft infolge eines krisengeprägten Umfelds, was zu einem geringen Rückgang des BIP um 0,2 Prozent führte (Statistisches Bundesamt, 2024). Dennoch zeigen die aktuellen Berechnungen eine leichte Verbesserung der Finanzierungssituation des Sozialstaates für das Jahr 2023 vor allem durch die positive Lohnentwicklung und gestiegene Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungen. Zusätzlich bewirkte der reduzierte ergänzende Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) – der zeitweise als Ausgleich der zusätzlichen finanziellen Belastung durch die Corona-Pandemie bezahlt wurde – eine veränderte Finanzierungsstruktur der versicherungsfremden Leistungen. Durch seinen Rückgang steigt der Anteil beitragsfinanzierter Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung, ohne dass jedoch die Fehlfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen tatsächlich adressiert wird. Gleichzeitig erhöhten sich allerdings die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, etwa für Wohngeld und Sozialhilfe, was den Steuerfinanzierungsbedarf wieder ansteigen ließ. Insgesamt fällt der Anstieg des bereinigten Nettonationaleinkommens stärker aus als die Zunahme des Finanzierungsvolumens sozialstaatlicher Ausgaben. Daher können die Gedenktage zur sozialen Sicherung im Vergleich zur Vorjahresanalyse zwei Tage früher begangen werden als im Vorjahr, wie im folgenden Kapitel dargelegt wird. Gleichwohl verdeutlicht diese leichte Entspannung keineswegs eine nachhaltige Konsolidierung der Sozialversicherungssysteme. Die Analyse mithilfe der Methodik der Generationenbilanzierung zeigt auf, dass die positive Entwicklung vielmehr als temporäre Entlastung zu verstehen ist, da die demografischen Herausforderungen und strukturellen Finanzierungsdefizite weiterhin nicht angegangen wurden und somit ungelöst bleiben. Trotz des kurzfristigen Aufatmens bleibt der Sozialstaat mit einer impliziten Verschuldung von 166,4 Prozent des BIP noch immer weit von einer nachhaltigen Finanzierung entfernt. Zum Ausgleich dieses Missverhältnisses müssten langfristig mehr als 37 Prozent der Steuereinnahmen für Sozialleistungen aufgewendet werden. Dabei gilt das lateinische Sprichwort: „Quod non proficit, deficit“ – Was nicht voranschreitet, fällt zurück: Ohne entschlossene Reformen droht der deutsche Sozialstaat auf einen Pfad zunehmender Instabilität abzugleiten, der für zukünftige Generationen eine massive Mehrbelastung bedeuten würde.

2 Gedenktage zur sozialen Sicherung

2.1 Konzeptioneller Hintergrund

Das Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen sowie ein Teil der Steuereinnahmen stehen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen zur Verfügung, um die Ausgaben für sozialstaatliche Aufgaben zu finanzieren. Dabei ist eine Unterteilung von Sozialleistungen in solche Leistungen sinnvoll, für die zuvor durch Beitragszahlungen in adäquatem Umfang Leistungsansprüche gesammelt wurden, und jene Leistungen, die – wie beispielsweise das bedürftigkeitsgeprüfte Bürgergeld – ohne solche zuvor erworbenen Ansprüche auskommen. Wir unterscheiden dementsprechend zwei Kategorien von Sozialleistungen: (1) Alle Sozialleistungen – unabhängig davon, ob sie der Grundidee einer äquivalenten Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung entsprechen. Dieses Begriffsverständnis bezieht sowohl steuerfinanzierte staatliche Leistungen der Gebietskörperschaften als auch beitrags- und steuerfinanzierte Sozialversicherungsleistungen ein. (2) Nur die beitragsfremden Sozialleistungen, die aus versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen und den steuerfinanzierten Leistungen der Gebietskörperschaften bestehen.

Um die Belastung einer durchschnittlichen steuer- und sozialversicherungspflichtigen Person in Deutschland sichtbar zu machen, greifen wir in Anlehnung an den so genannten Steuerzahlergedenktag des Bundes der Steuerzahler (vgl. Warneke, 2024) unter anderem auf eine kalendarische Darstellung zurück. Dabei geht es in der vorliegenden Untersuchung um den Tag im Jahr, bis zu dem eine statistische Durchschnittsperson¹ in Deutschland arbeiten muss, um genau die Steuer- und Beitragseinnahmen² zu erwirtschaften, die den Ausgaben für Sozialleistungen gegenüberstehen. Andere staatliche Ausgaben, wie z.B. Verteidigungsausgaben oder Bildungsausgaben, die nicht zur Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben anfallen, spiegeln sich derweil in diesen Gedenktagen nicht wider. Zur Bestimmung der Gedenktage wird die Sozialabgabenbelastungsquote ermittelt. Diese Quote entsteht aus dem Verhältnis der sozialleistungsrelevanten Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen zum bereinigten Nettonationaleinkommen.³

Dieses differenzierte Verständnis von Sozialleistungen ermöglicht es, zwei unterschiedliche Daten zu bestimmen, die als Gedenktage transparent veranschaulichen, wie hoch die Ausgaben einer Durchschnittsperson zur Finanzierung aller Sozialleistungen bzw. nur der beitragsfremden Leistungen sind (vgl. Schultis/Stramka, 2024). Beiden Gedenktagen liegt die Sozialabgabenbelastungsquote zugrunde, die ihrerseits differenziert zu betrachten ist: Zum einen durch die Einbeziehung der zur Finanzierung aller Sozialleistungen inklusive Versicherungsleistungen nötigen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und zum anderen durch die relevanten Abgaben zur Finanzierung beitragsfremder Leistungen. Auf Basis dieses Ansatzes können durch Umrechnen der Belastungsquoten auf ein Kalenderjahr die genauen Termine für die folgenden beiden Gedenktage der sozialen Sicherung ermittelt werden:

- **Sozialabgabengedenktag:** Er berücksichtigt alle Sozialleistungen des Staates und der Sozialversicherungen – egal ob beitrags- oder steuerfinanziert. Er fällt aktuell auf den 04. April. Interpretativ legt er dar, dass eine Durchschnittsperson etwas mehr als drei Monate arbeiten muss, um die Beitrags- und Steuereinnahmen zu erwirtschaften, die in Form von Sozialleistungen – sowohl Sozialleistungen der Gebietskörperschaften als auch Leistungen der Sozialversicherungen – an alle Bürgerinnen und Bürger umverteilt werden.
- **Sozialleistungsgedenktag:** Er schließt im Gegensatz zum erstgenannten Gedenktag Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen aus und berücksichtigt somit nur beitragsfremde Sozialleistungen. Er fällt aktuell auf den 29. Januar und verdeutlicht kalendarisch, dass im Durchschnitt jeder Bürger und jede Bürgerin etwa einen Monat für die Steuereinnahmen arbeiten musste, die zur Finanzierung der beitragsfremden Sozialleistungen notwendig sind.

Die Diskrepanz zwischen den beiden Gedenktagen verdeutlicht zusätzlich, dass der größere Finanzierungsbedarf des Sozialstaates auf Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen zurückzuführen ist. Diese Versicherungsleistungen können zwar an die Individuen selbst zurückfließen, müssen jedoch zunächst durch einkommensabhängige Beiträge von ihnen bezahlt werden. Da beitragsfremde Sozial-

¹ Im Gegensatz zum Steuerzahlergedenktag beziehen sich die Gedenktage zur sozialen Sicherung nicht auf den durchschnittlichen Arbeitnehmer in Deutschland, sondern auf die statistische Durchschnittsperson. Damit werden auch die Abgaben von Personen erfasst, die keine Arbeitnehmer sind, wie beispielsweise die Mehrwertsteuer.

² Bei der Bestimmung der Beitragseinnahmen gehen wir davon aus, dass die Inzidenz der Arbeitgeberbeiträge bei den Konsumenten liegt. Dadurch umfassen die berücksichtigten Beitragseinnahmen sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberbeiträge.

³ Eine detaillierte Beschreibung des methodischen Hintergrunds findet sich in Kapitel 5 sowie bei Raffelhüschen et al. (2024a).

Leistungen solch eine intertemporale Verschiebung – heutige Beitragszahlungen begründen Anwartschaften auf zukünftige Leistungsansprüche der beitragszahlenden Person – ausschließen, veranschaulichen sie im Zusammenspiel mit den ihnen zugrundeliegenden Steuereinnahmen zusätzlich den Umfang der intergenerativen Umverteilung, die jenseits der Grundidee einer äquivalenten Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung besteht.

2.2 Methodischer Hintergrund

Den Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedentag bestimmen wir dadurch, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Staates und der Sozialversicherungen auf Basis der aktuellen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) (Statistisches Bundesamt, 2024) betrachtet werden. Im Gegensatz zur Ermittlung der Höhe aller Sozialleistungen, bei der Zahlungen der Sozialversicherungen in vollem Umfang berücksichtigt werden, muss bei der Quantifizierung beitragsfremder Leistungen – neben den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften – die Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen ermittelt werden. Fichte (2011), Raffelhüschen et al. (2011) sowie der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (WD, 2016) weisen auf die unzureichende Verfügbarkeit statistischer Daten hin, die eine präzise Abgrenzung der erbrachten Leistungen und exakte Quantifizierung der versicherungsfremden – und damit auch der beitragsfremden – Ausgaben ermöglichen würden. Demnach erfolgt die Bestimmung des Anteils versicherungsfremder Leistungen innerhalb der jeweiligen Sozialversicherung auf aggregierter Ebene.

In Anlehnung an den Ansatz von Mackscheidt/Maier-Rigaud (2020) wird dies anhand der jeweiligen Bundeszuschüsse vorgenommen, da diese keinen Beitragscharakter besitzen. Die Approximation über die Bundeszuschüsse bringt zwei Vorteile mit sich: Erstens werden subjektive Bewertungen der Ausgabenhöhe innerhalb einzelner Leistungsposten vermieden und zweitens wird eine einheitliche Datengrundlage gewährleistet. Im Kontext der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) werden die Bundeszuschüsse zwar teilweise explizit zur Deckung versicherungsfremder Leistungen bereitgestellt. Allerdings lässt sich daraus keine eindeutige Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen ableiten. Das zeigt sich schon allein daran, dass die Bundeszuschüsse zur GKV im Zeitablauf immer wieder diskretionär verändert wurden und werden, ohne dass es parallel dazu zu strukturellen Änderungen bei den versicherungsfremden Leistungen käme. Aus

Vereinfachungsgründen erscheint die gewählte Approximation der versicherungsfremden Leistungen mithilfe der Bundeszuschüsse in der GKV gleichwohl vertretbar. In anderen Sozialversicherungen, wie beispielsweise der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), dienen die Bundeszuschüsse hingegen dem Ausgleich laufender versicherungsspezifischer Defizite. Diese Defizite resultieren unter anderem daraus, dass bestimmte Leistungen der jeweiligen Sozialversicherungen gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen und daher nicht durch entsprechende Beiträge gedeckt werden (vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI; Rürup, 2004). Da im Sinne des Versicherungsprinzips den Versicherungsleistungen äquivalente Beiträge gegenüberstehen müssen, können die versicherungsfremden Leistungen – im Sinne von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben – innerhalb der Sozialversicherungen in Höhe der jeweiligen Bundeszuschüsse veranschlagt werden.

Um die Höhe der beitragsfremden Leistungen sowie die der ihnen gegenüberstehenden Steuereinnahmen zu bestimmen, klassifizieren wir analog zum Vorgehen im Vorjahr (siehe Raffelhüschen et al., 2024a) alle Einnahmen- und Ausgabenpositionen der VGR in:

- Beitragseinnahmen der entsprechenden Sozialversicherungen,
- Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften,
- Staatsausgaben, die weder Sozialleistungen der Gebietskörperschaften noch Leistungen der Sozialversicherungen sind,
- steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen und
- Sozialversicherungsleistungen.

Während die steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen in voller Höhe Berücksichtigung bei der Berechnung beider Gedenktage finden, sind die Sozialversicherungsleistungen nur im Sozialabgabengedentag unbeschränkt einbezogen. Beim Sozialleistungsgedentag wird hingegen nur der Anteil der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen berücksichtigt. Zur Bestimmung des Sozialleistungsgedentages werden mithilfe der Bundeszuschüsse zu den einzelnen Sozialversicherungen die Ausgabenhöhe für versicherungsfremde Leistungen approximiert. Der Anteil dieses Bundeszuschusses an den Gesamteinnahmen einer Sozialversicherung bringt somit zum Ausdruck, welcher Anteil der Ausgabenposten einer Sozialversicherung einen versicherungsfremden Charakter aufweist. Der berechnete Anteil zu den Ausgabenpositionen der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) muss darüber hinaus um die Kosten des sogenannten Windfall-Profits erhöht werden, weil die Approximation der versicherungsfremden Leistungen in dieser Sozialversiche-

rung allein über den Bundeszuschuss zu kurz greifen würde. Da die SPV erst 1995 im Umlageverfahren ins Leben gerufen wurde, konnten vor diesem Zeitpunkt keine Beiträge an die SPV abgeführt werden. Der Windfall-Profit entsteht nun dadurch, dass auch Alterskohorten die vollen Leistungen aus der SPV erhalten, die vor deren Einführung im Jahr 1995 für diesen Leistungsbezug keine Versicherungsbeiträge gezahlt haben. Da diese Beitragszahlungen nicht geleistet wurden, ist das versicherungsspezifische Äquivalenzprinzip für diese Kohorten verletzt.

Basierend auf den Ausgaben des Staates für steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie auf den Ausgaben der Sozialversicherungen für versicherungsfremde Leistungen – die mithilfe der Bundeszuschüsse approximiert wurden –, können die darauf entfallenden Einnahmen bestimmt werden. Wäre sichergestellt, dass die Ausgaben für versicherungsfremde und steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften nachhaltig finanziert sind, würden sich die anzusetzenden Einnahmen in gleicher Höhe zu den Gesamtausgaben für die betrachteten Sozialleistungsausgaben bestimmen. Da dies jedoch vor allem in den Sozialversicherungen nicht der Fall sein muss, beschreiten wir einen anderen Weg zur Bestimmung der Einnahmenseite. Analog zum Vorgehen aus Schultis/Stramka (2025) übertragen wir die Ausgaben mithilfe des Verhältnisses der beitragsfremden Leistungen an allen Staatsausgaben eines Jahres insgesamt auf die Staatseinnahmen. Dadurch wird sichergestellt, dass eine potenziell bestehende implizite Verschuldung in den versicherungsfremden Leistungen oder steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sich in der isolierten Betrachtung beitragsfremder Sozialleistungen widerspiegelt.⁴ Dieses Vorgehen entspricht demjenigen aus dem Vorjahr, sodass neben den Gedenktagen auch die Indikatoren zur Messung fiskalischer Nachhaltigkeit mit den Vorjahreswerten vergleichbar sind (siehe Raffelhüschen et al., 2024a).

Neben der Höhe der Ausgaben für beitragsfremde Leistungen bzw. alle Sozialleistungen des Staates, werden die Gedenktage der sozialen Sicherung maßgeblich durch die Entwick-

lung des Nettonationaleinkommens geprägt. Als Bezugsgröße für das bezogene Einkommen der Bevölkerung im Betrachtungsjahr dient das Nettonationaleinkommen als Referenz für das Gesamteinkommen, das von allen Bürgerinnen und Bürgern im Betrachtungsjahr erwirtschaftet wurde. Um als Bezugswert für die beiden Gedenktage der sozialen Sicherung verzerrungsfrei fungieren zu können, bereinigen wir zunächst das Nettonationaleinkommen um den Saldo der Primäreinkommen.⁵ Dadurch bezieht der Nenner auch grenzüberschreitende Arbeitnehmerentgelte ein, die ohne diese Bereinigung unberücksichtigt blieben. Darüber hinaus bereinigen wir die Entwicklung des Nettonationaleinkommens um konjunkturelle Schwankungen. Dazu nutzen wir die von Hodrick/Prescott (1997) vorgeschlagene Methodik zur Zerlegung einer Zeitreihe in eine zyklische und eine stationäre Komponente. Die Bereinigung um zyklische Effekte bewirkt, dass eine Verschiebung der Gedenktage sich vor allem aus der Höhe steuerfinanzierter Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, einer Veränderung der Bundeszuschüsse für versicherungsfremde Leistungen oder im Falle des Sozialabgabengedenktages auch durch die Veränderung der durchschnittlichen Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen ergibt. Läge das bereinigte Nettonationaleinkommen ungefiltert den beiden Gedenktagen als Bezugswert zugrunde, könnten überlappende Effekte durch konjunkturelle Schwankungen entstehen. Aussagen über Veränderungen in den von den Steuer- und Beitragszahlern aufzubringenden Einnahmen, die den Ausgaben des Sozialstaates gegenüberstehen, wären dadurch merklich schwieriger zu treffen.⁶

2.3 Vergleich des Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktages

Sozialleistungsgedenktag

Nach den aktuellen Berechnungen aus dem Jahr 2025 fällt der Sozialleistungsgedenktag auf den 29. Januar und liegt damit zwei Tage früher als in der Vorjahresanalyse (siehe Raf-

⁴ Diese Berücksichtigung bewirkt eine Diskrepanz in den Gedenktagen, sofern eine implizite Schuld in den beitragsfremden Leistungen oder in allen Sozialleistungen besteht. Zusätzlich zu den berechneten Gedenktagen der sozialen Sicherung gibt es in diesem Fall zwei weitere Gedenktage, die ausdrücken, wie lange eine statistische Durchschnittsperson hätte arbeiten müssen, um die Ausgaben nachhaltig zu refinanzieren. Je höher die implizite Schuld, desto später sind diese fiskalisch nachhaltigen Gedenktage zu begehen.

⁵ Der Saldo der Primäreinkommen umfasst die Einkommen aller Einwohner Deutschlands im Ausland verringert um die in Deutschland erzielten Einkommen aller im Ausland lebenden Personen.

⁶ Selbstredend kann der Argumentation entgegengehalten werden, dass eine Erhöhung oder Verringerung des bereinigten Nettonationaleinkommens durch Konjunkturschwankungen sich auch in den Gedenktagen widerspiegeln sollten. Schließlich muss eine statistische Durchschnittsperson aufgrund dieser Schwankungen tatsächlich länger oder kürzer im Betrachtungsjahr arbeiten, um die Steuer- und Beitragszahlungen aufzubringen. Der Effekt auf die Gedenktage fällt jedoch gering aus. Der Sozialleistungsgedenktag läge am 29. Januar und der Sozialabgabengedenktag am 02. April.

felhüschchen et al., 2024a). Die Belastungsquote (BQ) in Bezug auf den Sozialleistungsgedenktag ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte auf 8,1 Prozent gesunken. Diese Veränderung lässt sich auf unterschiedliche Entwicklungen in den Jahren 2022 und 2023 in den Sozialversicherungszweigen und den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften zurückführen. In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sind die Bundeszuschüsse um 1,6 Prozent angestiegen, was die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen annahmegemäß erhöhte.

Gleichzeitig verzeichnete die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) rückläufige Bundeszuschüsse, da der ergänzende Bundeszuschuss 2023 von 14,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zuzüglich eines zinslosen Darlehens in Höhe von 1,0 Mrd. Euro gesenkt wurde. Durch diese Entwicklung sank der Anteil der versicherungsfremden Leistungen annahmegemäß ebenfalls. Da die Gesamtausgaben der GKV weitgehend unverändert blieben, reduzierte sich somit der Finanzierungsbedarf für versicherungsfremde Leistungen insgesamt. Demgegenüber stiegen die Ausgaben für steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, wie beispielsweise dem Wohngeld oder der Sozialhilfe. Dieser Ausgabenanstieg bewirkt einen erhöhten Bedarf an Steuermitteln. Insgesamt gleichen sich die gegensätzlichen Effekte der GRV, GKV und der steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften jedoch nahezu aus, sodass der Finanzierungsaufwand für beitragsfremde Leistungen im Vergleich zu den Berechnungen im Vorjahr annähernd konstant bleibt und sich weiterhin auf etwa 259 Mrd. Euro beläuft. Das frühere Datum des Sozialleistungsgedenktages resultiert somit nicht aus einer Veränderung des Finanzierungsvolumens, sondern vielmehr aus dem Anstieg des bereinigten Nettonationaleinkommens. Dies bedeutet, dass eine statistische Durchschnittsperson in Deutschland nach der aktuellen Berechnung zwei Tage kürzer arbeiten muss, um den Finanzierungsbedarf der beitragsfremden Leistungen zu decken als im Jahr zuvor.

Sozialabgabengedenktag

Der Sozialabgabengedenktag fällt nach den diesjährigen Berechnungen auf den 04. April und liegt damit zwei Tage früher als in der Vorjahresanalyse. Die Belastungsquote in Bezug auf den Sozialabgabengedenktag ist im Vergleich zur Berechnung aus dem Vorjahr um 0,6 Prozentpunkte auf 25,8 Prozent gesunken. In der GRV sind die Beitragseinnahmen im Jahr 2023 um etwa 4,2 Prozent gestiegen, während die GKV einen Zuwachs der Beitragseinnahmen von 5,1 Prozent verzeichnete. Wie bereits beschrieben, stiegen gleichzeitig

Tabelle 1:
Gedenktage der sozialen Sicherung im Vergleich zum Vorjahr

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Vorjahreswerte stammen von Raffelhüschchen et al. (2024a).

Gedenktag	Update 2025		Vorjahr*	
	Datum	BQ	Datum	BQ
Sozialleistungsgedenktag	29.01.	8,1%	31.01.	8,6%
Sozialabgabengedenktag	04.04.	25,8%	06.04.	26,4%

* Aufgrund einer methodischen Änderung bei der Ermittlung des bereinigten Nettonationaleinkommens wurden die Vorjahreswerte korrigiert.

die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften, wodurch der Finanzierungsbedarf aus Steuermitteln ebenfalls zunahm. Insgesamt erhöhten sich die Einnahmen für Sozialleistungen – bestehend aus Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen und Steuermitteln – um 33,1 Mrd. Euro auf rund 828,4 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 4,2 Prozent vom Jahr 2022 auf das Jahr 2023. Da das bereinigte Nettonationaleinkommen im gleichen Zeitraum jedoch um 6,5 Prozent zugenommen hat, sinkt die Sozialabgabenbelastungsquote um 0,6 Prozentpunkte. Infolgedessen kann der Sozialabgabengedenktag zwei Tage früher begangen werden als in der Vorjahresanalyse. Die statistische Durchschnittsperson in Deutschland muss somit gemäß den aktuellen Berechnungen zwei Tage weniger arbeiten, um die Beitrags- und Steuerzahlungen aufzubringen, die zur Finanzierung sämtlicher Ausgaben des Sozialstaates notwendig sind.

Die Gedenktage der sozialen Sicherung in der diesjährigen Berechnung deuten auf eine leichte Entlastung der Beitrags- und Steuerzahler hin. Dennoch bleibt die finanzielle Belastung insgesamt hoch: Noch immer muss eine durchschnittliche Person mehr als ein Viertel des Jahres arbeiten, um die Kosten des Sozialstaates zu finanzieren, und dies, obwohl die aktuellen Finanzierungsprobleme, die beispielsweise Anfang 2025 deutliche Beitragssatzsteigerungen in der GKV notwendig machten, hier noch nicht einmal berücksichtigt sind.

Diese kurzfristige rechnerische Entlastung sollte zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gegenwärtigen Ausgaben- und Finanzierungsstrukturen nicht geeignet sind, den deutschen Sozialstaat mit seinen gegenwärtigen Strukturen nachhaltig zu sichern.

3 Langfristige Analyse

3.1 Grundlagen der Generationenbilanzierung

Aus ökonomischer Sicht ist neben der jahresbezogenen Betrachtung, die den Gedenktagen zur sozialen Sicherung zugrunde liegt, vor allem der Blick auf die langfristige Finanzierbarkeit – also die fiskalische Nachhaltigkeit – sozialstaatlicher Leistungen interessant. Zur Messung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) die Generationenbilanzierung entwickelt. Dabei handelt es sich um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung, die die heutigen Zahlungsströme zwischen Staat und Bürgern in die Zukunft fortschreibt, um Aussagen über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen zu können.

Altersspezifische Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen

Ausgangspunkt der Nachhaltigkeitsanalyse der zukünftigen staatlichen Sozialleistungen sind die heute vorliegenden Zahlungsströme zu den Sozialleistungen, aufgeteilt in die jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen sowie die ihnen gegenüberstehenden Pro-Kopf-Abgaben eines Durchschnittsindividuums an den Sozialstaat. Ausgabenseitig werden in dieser Betrachtung alle Leistungen der Sozialversicherungen – also sowohl Versicherungsleistungen als auch versicherungsfremde Leistungen – sowie die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Daher müssen einnahmenseitig die zugehörigen Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen angesetzt werden. Dazu zählen einerseits die Sozialversicherungsbeiträge der Versicherten, die zur Finanzierung der Versicherungsleistungen genutzt werden. Andererseits werden auch die Steuerzahlungen natürlicher und juristischer Personen anteilig berücksichtigt, um beitragsfremde Leistungen zu finanzieren.⁷ Der Anteil, mit dem die Steuerzahlungen angesetzt werden, wird dabei so gewählt, dass er dem Anteil aller beitragsfremden Leistungen an den Gesamtausgaben entspricht.⁸

In Abbildung 1 sind die Pro-Kopf-Zahlungen eines Durchschnittsindividuums für Sozialleistungen in blau dargestellt. Vor allem die Lohn- und Einkommensteuer in Kombination mit den Sozialversicherungsbeiträgen begründen den

markanten Verlauf zwischen dem 20. und 65. Lebensjahr. In dieser Lebensphase ist die Erwerbstätigkeit im Durchschnitt am höchsten, was zu den höchsten Einkommensteuer- und Beitragszahlungen führt. Mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nehmen diese Zahlungen wieder ab, sodass sich die jährlichen Pro-Kopf-Zahlungen in Bezug auf alle staatlichen Sozialleistungen ab dem 70. Lebensjahr bei einem Niveau von etwa 6.000 Euro stabilisieren. In dieser späteren Lebensphase sind es vor allem die indirekten Steuerzahlungen, die den Verlauf determinieren.

Ausgabenseitig ist der Verlauf der jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen – bestehend aus Sozialversicherungsleistungen und steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften – in Abbildung 1 als rote Linie dargestellt. Ihr massiver Anstieg ab dem Renteneintrittsalter verdeutlicht, dass ihre Höhe positiv mit zunehmendem Alter korreliert ist. Dies ist einerseits auf Leistungen wie die Altersrente der GRV zurückzuführen, die erst ab einem bestimmten Alter gewährt werden. Andererseits wird die altersspezifische Verteilung auch durch Leistungen beeinflusst, die zwar Personen jeden Alters zufließen können, im Durchschnitt jedoch mit steigendem Alter deutlich zunehmen. Hierzu zählen beispielsweise die Behandlungsausgaben der GKV und die Pflegeleistungen der SPV. Diese sorgen auch dafür, dass die jährlichen Pro-Kopf-Sozialleistungen über den Renteneintritt hinaus massiv ansteigen. Neben den bisher genannten Leistungen, die ausschließlich Leistungen der Sozialversicherungen beinhalten, haben auch die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften einen kleinen Einfluss auf die altersspezifische Verteilung aller Pro-Kopf-Sozialleistungen. Neben Leistungen wie dem Elterngeld, welches vorrangig im Alter zwischen 25 und 35 bezogen wird, ist in diesem Zusammenhang auch die Hilfe zur Pflege zu nennen, welche vor allem Alleinstehenden ab dem 83. Lebensjahr in relevantem Umfang zufließt.

Altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen

Analog zu den altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsströmen aller staatlichen Sozialleistungen (Abbildung 1) können jene altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsströme dargestellt werden, die ausschließlich im Zusammenhang mit beitragsfremden Leistungen stehen. Ausgabenseitig werden dem-

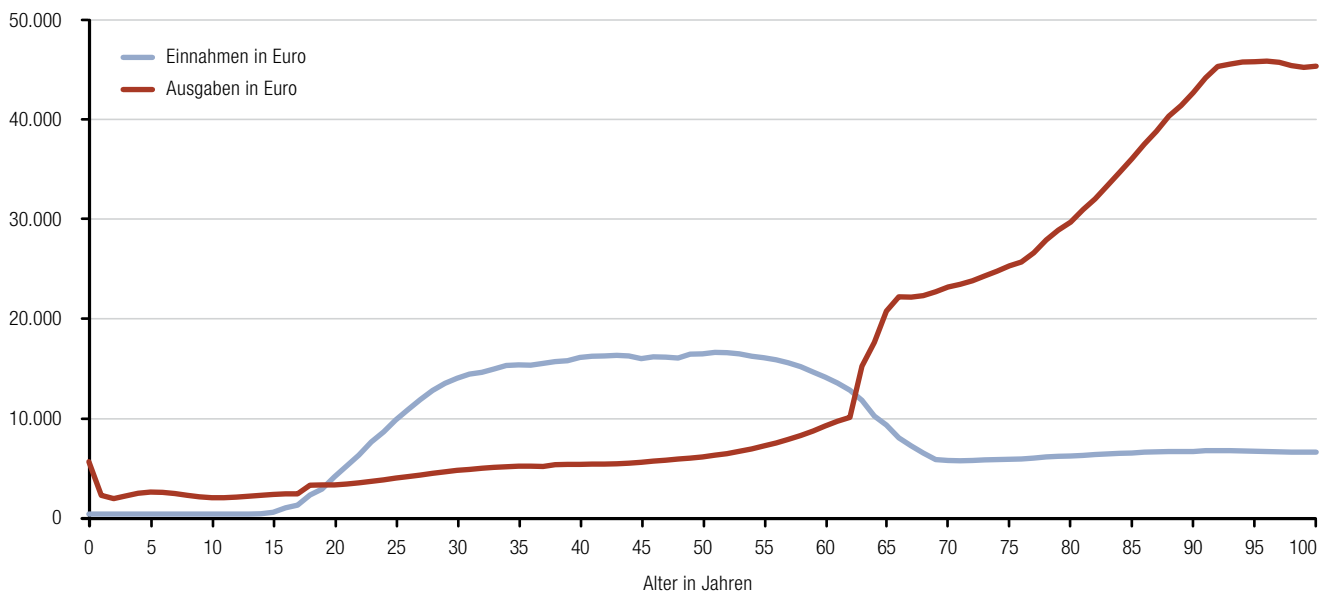
⁷ Dieses Vorgehen führt nicht zwangsweise dazu, dass Einnahmen in ausreichender Höhe für die vollständige Finanzierung aller staatlichen Sozialleistungen angesetzt werden. Da beispielsweise die Sozialversicherungen selbst nicht nachhaltig aufgestellt sind (Raffelhüschen et al. 2024b), überträgt sich diese Nicht-Nachhaltigkeit anteilig auf die Betrachtung der Sozialleistungen.

⁸ Eine genaue mathematische Beschreibung dieser Herangehensweise findet sich bei Raffelhüschen et al. (2024a) oder bei Schultis/Stramka (2025).

Abbildung 1:
Wer erhält Sozialleistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und -Sozialleistungen im Basisjahr 2022 (aus der Perspektive des Staates)

Quelle: Eigene Berechnungen.



nach mit den steuerfinanzierten staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und den versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen ausschließlich Ausgaben berücksichtigt, denen keine direkten Beitragszahlungen gegenüberstehen. Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen wird dafür mithilfe der Bundeszuschüsse approximiert.

In Abbildung 2 sind die jährlichen Pro-Kopf-Zahlungsströme beitragsfremder Sozialleistungen in Rot dargestellt. Diese umfassen anteilig alle Leistungen der Sozialversicherungen – d.h. Altersrenten, Hinterbliebenenrenten, Behandlungsausgaben etc. – sowie die gesamte Höhe an steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften wie beispielsweise Sozialhilfe, Bürgergeld und Wohngeld. Vor allem die versicherungsfremden Leistungen der GRV und GKV bestimmen die altersspezifische Verteilung dieser Pro-Kopf-Zahlungsströme. Ab dem Renteneintrittsalter führen sie zu einem Anstieg der beitragsfremden Leistungen auf durchschnittlich etwa 6.500 Euro pro Jahr. Wie bei der altersspezifischen Verteilung aller staatlichen Sozialleistungen (vgl. Abbildung 1) steigen auch die beitragsfremden Leistungen zwischen dem 70. und 90. Lebensjahr, aufgrund zuneh-

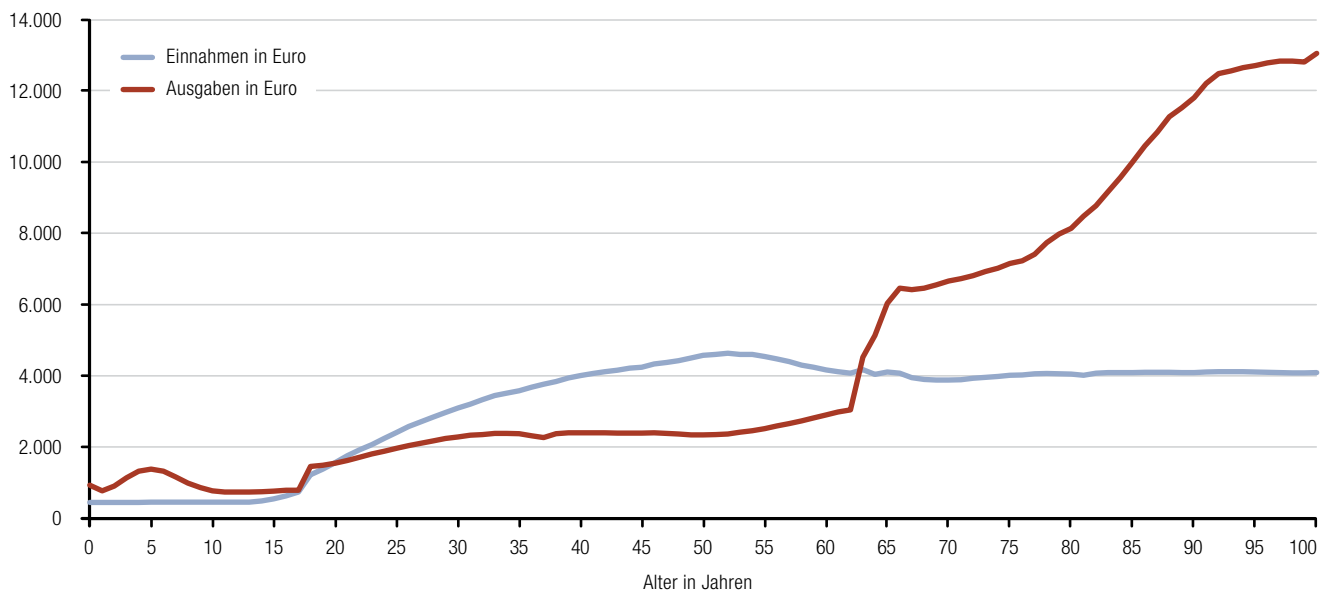
mender Zahlungen von Hinterbliebenenrenten und Sozialhilfe, deutlich an. Geld- und Sachleistungen der Sozialhilfe werden vermehrt sowohl an Personen im Alter ab fünf Jahren als auch an Personen im Alter von über 87 Jahren (hier vor allem aufgrund der Hilfe zur Pflege) gezahlt. Obwohl die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften über die Altersjahre hinweg gleichmäßiger verteilt sind als die versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen, fällt auch die altersspezifische Verteilung beitragsfremder Leistungen insgesamt zuungunsten jüngerer Generationen aus.

Da den beitragsfremden Leistungen per Definition nur Steuerzahlungen gegenüberstehen – aus denen sowohl die Bundeszuschüsse als auch die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften finanziert werden – ist der Verlauf der in Abbildung 2 in Blau dargestellten Pro-Kopf-Zahlungen der Individuen vergleichsweise eben. Mit Eintritt ins Erwerbsleben nehmen diese durch ein steigendes Einkommen bis etwa zum 50. Lebensjahr zu und sinken mit Eintritt in den Ruhestand nur wenig ab, da die Bezugsgröße vieler Steuerarten mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nur geringfügig sinkt.

Abbildung 2:
Wer erhält beitragsfremde Leistungen und wer bezahlt sie?

Altersspezifische Pro-Kopf-Zahlungen und beitragsfremde Pro-Kopf-Leistungen im Basisjahr 2022 (aus der Perspektive des Staates)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bevölkerung

Neben der altersspezifischen Verteilung der beitragsfremden Sozialleistungen ist die künftige Bevölkerungsentwicklung von zentraler Bedeutung, um fundierte Aussagen über die fiskalische Nachhaltigkeit des (steuerfinanzierten) Sozialstaates zu treffen. Zur Projektion der Zusammensetzung der zukünftigen Bevölkerung liegen dieser Untersuchung die Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) zugrunde.⁹ Mithilfe dieser Annahmen wird die Bevölkerungsentwicklung von heute aus bis in die Unendlichkeit projiziert.

Abbildung 3 stellt die projizierte Bevölkerungsentwicklung anhand ihrer Altersstruktur exemplarisch für die Jahre 2023, 2050 und 2070 dar. Im Jahr 2023 (blaue Balken) befanden sich die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boomer-Generationen im Alter zwischen etwa 52 und 61 Jahren. Diese Alterskohorten stellen mit jeweils mehr als 600.000 Männern und Frauen mit Abstand die stärksten Kohorten der Bevöl-

kerung dar. Aktuell befinden sich diese Personen am Ende des Erwerbslebens und werden in den kommenden Jahren in die Ruhestandsphase übergehen. 28 Jahre später – im Jahr 2050, dargestellt durch die roten Linien – werden sie zwischen 79 und 88 Jahre alt sein. Im Vergleich zu 2023 werden zu dieser Zeit deutlich mehr Personen im Alter über 70 Jahren leben, während der Vergleich der roten Linien mit der blauen Fläche aufzeigt, dass im Jahr 2050 deutlich weniger Personen im erwerbsfähigen Alter sein werden, als das noch 2023 der Fall war. Erst bis 2070 (schwarze Linie) löst sich das Ungleichgewicht in der Altersstruktur der Bevölkerung allmählich auf, wenn die geburtenstarken Jahrgänge verstorben und deren Kinder (heute etwa im Alter zwischen 31 und 40) selbst im Ruhestand sein werden.

Gerade die Kombination aus Bevölkerungsalterung und dem deutlichen Gefälle der altersspezifischen Verteilung von (äquivalenten) Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen (Abbildungen 1 und 2) wird den Staatshaushalt in Zukunft merklich belasten. Während die Zahl älterer Generationen –

⁹ Eine detaillierte Beschreibung dieser Annahmen und ihrer Auswirkungen findet sich in Abschnitt 5.2, Raffelhüschen et al. (2023) sowie bei Schultis et al. (2024).

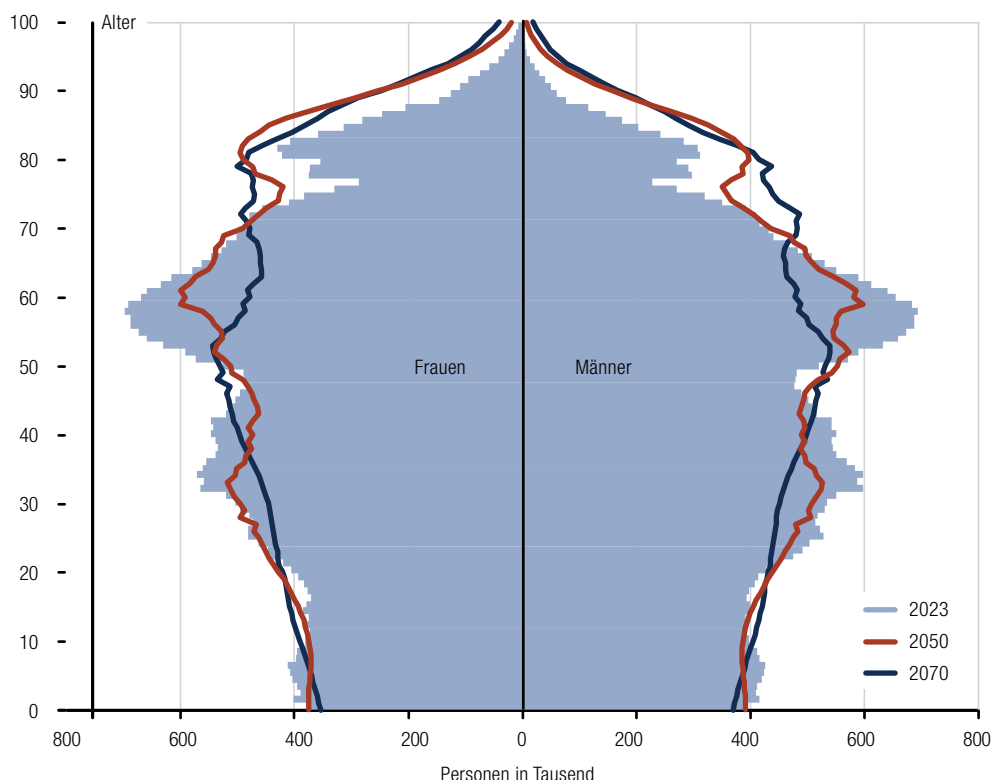


Abbildung 3:
Bevölkerungsentwicklung
bis 2070

Anzahl der Männer und Frauen
nach Alter in ausgewählten
Jahren, in Tausend

Quelle: Eigene Berechnungen
auf Grundlage des Statistischen
Bundesamtes (2022).

und damit der Leistungsempfänger – kontinuierlich wächst, schrumpft gleichzeitig das Potenzial an Erwerbstätigen, die über Sozialversicherungsbeiträge und Steuern zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen. Dies verdeutlicht, dass eine rein jahresbezogene Betrachtung des aktuellen Ist-Zustands nicht ausreicht, um die langfristige Tragfähigkeit des Sozialstaates beurteilen zu können. Um fundierte Aussagen über die fiskalische Nachhaltigkeit von Sozialleistungen treffen zu können, werden daher nicht nur die aktuellen, sondern auch alle zukünftigen Zahlungen – sowohl Einnahmen als auch Ausgaben des Sozialstaates – berücksichtigt. Zu diesem Zweck verknüpfen wir die projizierte Bevölkerungsentwicklung mit den altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungen von Sozialleistungen. Auf diese Weise lassen sich sämtliche gegenwärtige und zukünftige Zahlungsverpflichtungen und Leistungsansprüche im Zusammenhang mit Sozialleistungen erfassen.

3.2 Entwicklung der fiskalischen Nachhaltigkeit

Implizite Schuld

Bei isolierter Betrachtung aller Sozialleistungen zeigt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Sozialstaates in Form einer impliziten Staatsschuld in Höhe von 166,4 Prozent des BIP (siehe Abbildung 4). Diese zukünftigen Schulden durch heute noch nicht sichtbare Defizite entsprechen umgerechnet einer Summe von etwa 6.859,6 Mrd. Euro. Im Vergleich zur gesamtsstaatlichen Betrachtung, die eine implizite Staatsschuld von 357,2 Prozent des BIP¹⁰ ausweist, machen die unsichtbaren Schulden auf Basis aller Sozialleistungen also rund die

¹⁰ Dieser Wert stammt aus den Berechnungen von Raffelhüschen et al. (2024b), der unter Berücksichtigung aktueller Daten zur Gemeinschaftsdiagnose (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2024) und einer neuen Steuerschätzung (vgl. BMF, 2024b) neu berechnet wurde.

Hälfte aus. Dies liegt daran, dass in der gesamtstaatlichen Betrachtung auch Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden, die nicht im Zusammenhang mit den steuer- und beitragsfinanzierten Systemen der sozialen Sicherung stehen. Die implizite Schuld aller Sozialleistungen ist zu rund einem Drittel auf beitragsfremde Leistungen zurückzuführen. Der Staatshaushalt müsste heute bereits 52,3 Prozent des BIP an Rückstellungen gebildet haben, um zukünftigen Verpflichtungen für versicherungsfremde Leistungen in den

Sozialversicherungen und steuerfinanzierte staatliche Sozialleistungen der Gebietskörperschaften gerecht werden zu können. Diese unsichtbaren Schulden entsprechen einem langfristigen Defizit in Höhe von etwa 2.153,8 Mrd. Euro und setzen sich aus impliziten Schulden der versicherungsfremden Leistungen (ca. 23,4 Prozentpunkte) und den steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften (ca. 28,9 Prozentpunkte) zusammen.

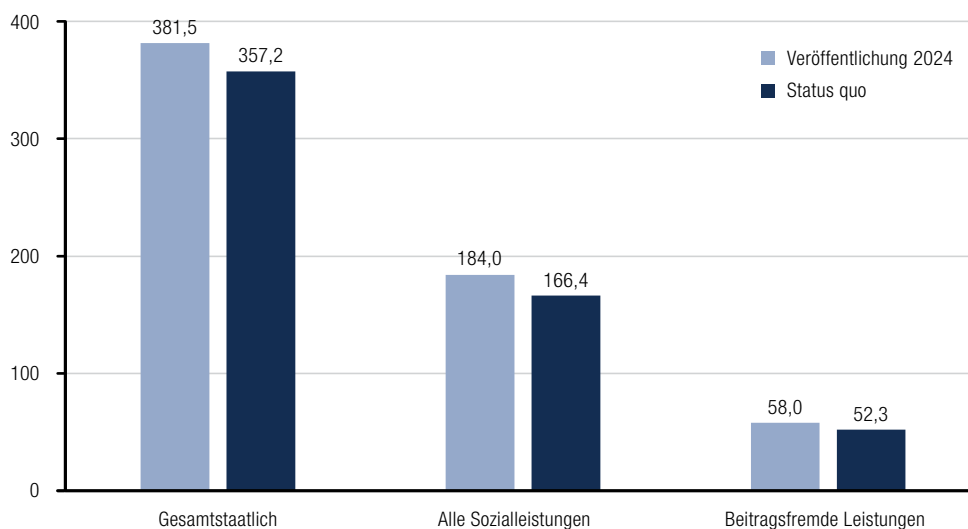


Abbildung 4:
Verbesserung der
Nachhaltigkeit von
Sozialleistungen

Implizite Schulden
verschiedener Teilbereiche des
Sozialstaates im Jahresvergleich
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

* Referenz-BIP aus Veröffentlichung
2024 (BIP 2022) = 3,87 Billionen
Euro, BIP im Status quo (2023) =
4,12 Billionen Euro.

Ein Vergleich der impliziten Verschuldung auf Basis aller Sozialleistungen und jener, die durch beitragsfremde Leistungen entstehen, zeigt auf, dass der Hauptanteil der fehlenden fiskalischen Nachhaltigkeit auf Einnahmen- und Ausgabenströme im Zusammenhang mit Versicherungsleistungen zurückzuführen ist. Diese Ausgaben beinhalten zwei Formen der Umverteilung: (1) eine solidaritätsbasierte Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft, insbesondere in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, sowie (2) eine intertemporale Umverteilung, bei der ein Versicherter über Beitragszahlungen einen später eintretenden Leistungsfall absichert, wie etwa Arbeitslosigkeit – vergleichbar mit einer vorausgezahlten Risikoprämie. Im Gegensatz dazu spiegelt die implizite Verschuldung durch beitragsfremde Leistungen jene unsichtbaren Schulden wider, die entstehen, wenn der Sozialstaat über die interne Umverteilung im Sozialversicherungssystem hinaus eine Umverteilung zwischen Zahlern und Empfängern vornimmt.

Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeit aller Sozialleistungen verbessert. Wie Raffelhüschen et al. (2024b) erläutern, beruht die Verringerung der Nachhaltigkeitslücke des Staates im Vergleich zur letztjährigen Publikation auf mehreren Veränderungen in den Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften. Bei isolierter Betrachtung der Sozialleistungen sowie der beitragsfremden Leistungen spiegelt sich diese Verbesserung ebenfalls wider (Abbildung 4). Darauf aufbauend zeigt Abbildung 5, dass sich sowohl die fiskalische Nachhaltigkeit der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen als auch der steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften verbessert hat. Im Vorjahr betrug die implizite Verschuldung der beitragsfremden Leistungen noch 58,0 Prozent des BIP. Im Status quo ist diese auf 52,3 Prozent des BIP gesunken. Die Verbesserung um 5,7 Prozentpunkte hat dabei mit 3,1 Prozentpunkten in den Sozialversicherungen und mit 2,6 Prozentpunkten in den Gebietskörperschaften stattgefunden.

Die Gebietskörperschaften

Analog zur gesamtstaatlichen Betrachtung wirkten im Jahr 2023 auch in der isolierten Betrachtung die gestiegenen Lohn- und Kapitalertragsteuerzahlungen von Ausländern verringernd auf die implizite Verschuldung in den Gebietskörperschaften (siehe Raffelhüschen et al., 2024b, S. 8 f.). Diese Steuerzahlungen sind im Vergleich zur Vorjahresveröffentlichung stark genug angestiegen, um die nachhaltigkeitsverschlechternden Effekte eines angespannteren gesamtwirtschaftlichen Umfelds, der pessimistischeren Schätzung des zukünftigen Steueraufkommens sowie des negativen Aufkommensimpulses durch den verlängerten Übergangszeitraum zur nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte entgegenzuwirken (vgl. Raffelhüschen et al., 2024b). In der Folge hat sich die implizite Schuld der beitragsfremden Leistungen innerhalb der Gebietskörperschaften von 31,5 Prozent des BIP im Vorjahr auf 28,9 Prozent im Status quo reduziert.

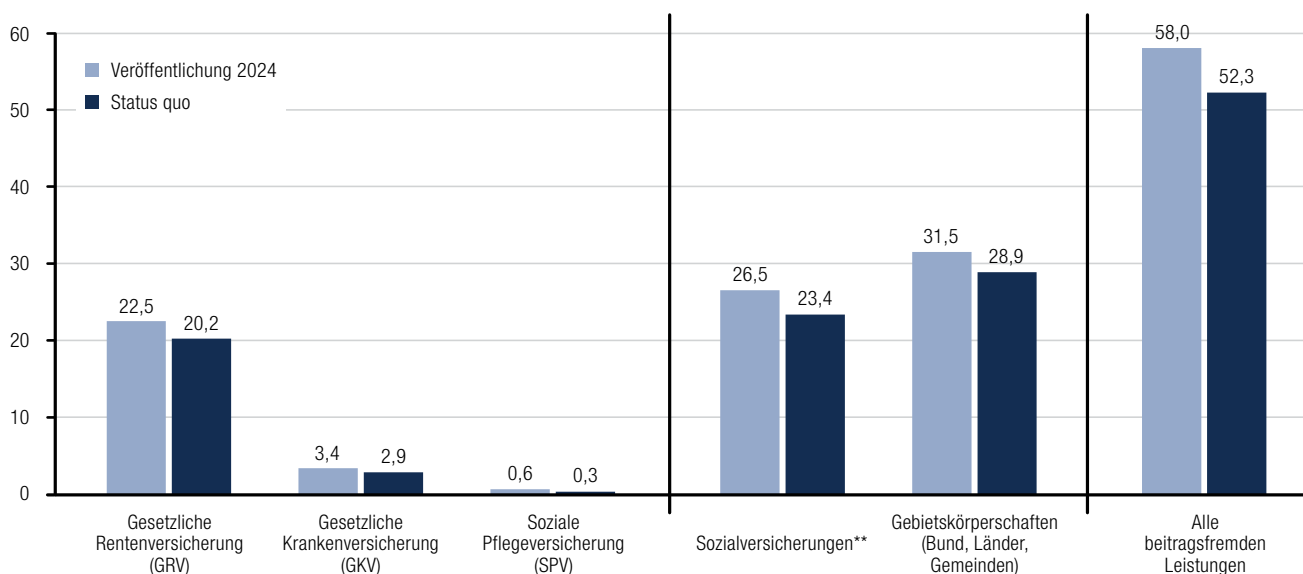
Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnete im Jahr 2023 einnahmenseitig gegenüber dem Vorjahr (2022) einen Anstieg des Beitragsaufkommens um 5,3 Prozent und einen leichten Rückgang der Bundeszuschüsse um 2,2 Prozent. Beide Entwicklungen trugen dazu bei, dass weniger Leistungen der GRV steuerfinanziert und demnach versicherungsfremd sind. Dies führte dazu, dass sich die implizite Verschuldung beitragsfremder Leistungen innerhalb der GRV von 22,5 Prozent im Vergleich zur letztjährigen Berechnung auf 20,2 Prozent im Status quo reduzierte. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund einer insgesamt verschlechterten Nachhaltigkeit der GRV in der gesamtstaatlichen Betrachtung besonders interessant. In dieser Betrachtung hat sich die implizite Verschuldung der GRV vom Vorjahr sogar um 2,8 Prozent erhöht (vgl. Raffelhüschen et al., 2024b). Während die GRV demnach zwar insgesamt weniger nachhaltig geworden ist, hat der Grad ihrer Steuerfinanzierung um etwa einen Prozentpunkt abgenom-

Abbildung 5:
Verbesserung der Nachhaltigkeit beitragsfremder Leistungen

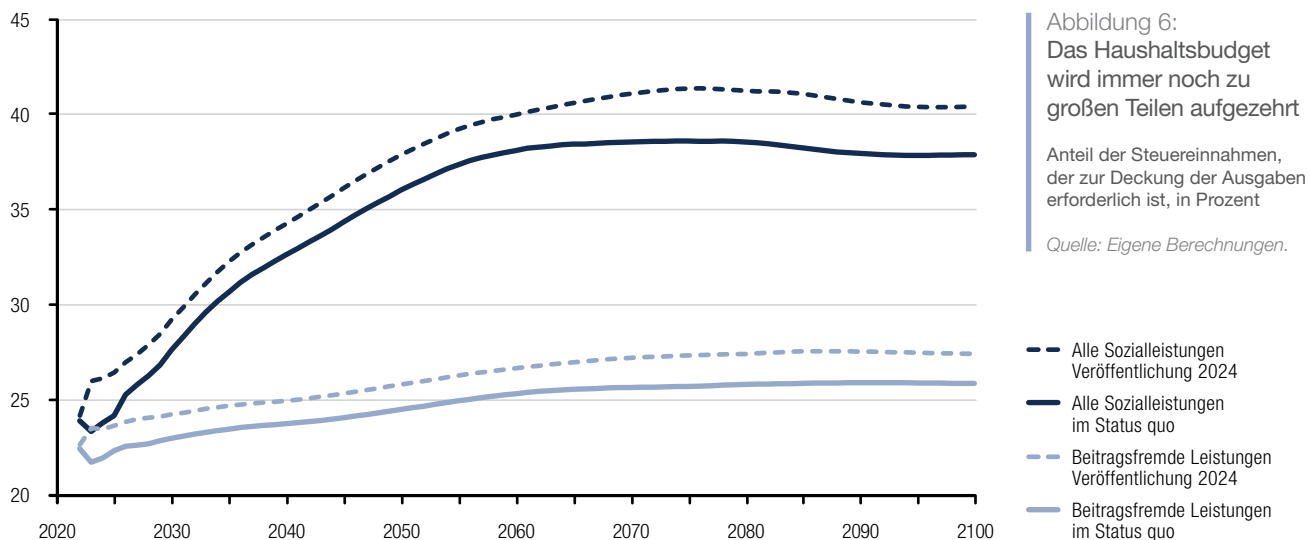
Implizite Schulden beitragsfremder Leistungen in Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften im Jahresvergleich
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP aus Veröffentlichung 2024 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro, BIP im Status quo (2023) = 4,12 Billionen Euro.

** Da die Gesetzliche Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung keine beitragsfremden Leistungen aufweisen, ergibt sich die Summe der impliziten Schulden der Sozialversicherungen aus denen der GRV, GKV und SPV.



men. So sind im Status quo in der diesjährigen Berechnung etwa 29 Prozent der GRV-Einnahmen auf Bundeszuschüsse zurückzuführen, während es auf Basis des Jahres 2022 (Vorjahresveröffentlichung) noch etwa 30 Prozent waren.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Auch die Nachhaltigkeit der GKV hat sich im Vergleich zur Vorjahresveröffentlichung leicht verbessert. Das ist dadurch zu erklären, dass sie im Jahr 2022 Zuschüsse vom Bund im Umfang von 28,5 Mrd. Euro erhielt. Diese Bundeszuschüsse beinhalteten 14,0 Mrd. Euro ergänzende Bundeszuschüsse, um die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie im Gesundheitssystem zu mildern und den Anstieg der Zusatzbeitragsätze zu dämpfen. Im Jahr 2023 fielen die ergänzenden Bundeszuschüsse wieder erheblich geringer aus. Der Bund beteiligte sich an der Finanzierung der GKV mit 16,5 Mrd. Euro sowie einem zinslosen Darlehen im Umfang von 1,0 Mrd. Euro. Ab 2024 erhält die GKV vom Bund wieder den regulären Bundeszuschuss von 14,5 Mrd. Euro. Demnach sinkt die implizite Verschuldung der GKV bezüglich beitragsfremder Sozialleistungen von 3,4 Prozent in der Vorjahresberechnung um 0,5 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent im Status quo. Der fiskalisch positive Effekt der geringeren Bundeszuschüsse an die GKV wird verstärkt durch den demografisch bedingt abschmelzenden Windfall-Profit in der SPV. Insgesamt verbessert sich die Nachhaltigkeit der versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen zum Vorjahr um 3,1 Prozentpunkte.

Nachhaltige Steuererhöhung

Soll das aktuelle Niveau der steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften und der versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen kostendeckend ausgestaltet werden – d.h. ohne zukünftig neue explizite Schulden aufzunehmen –, wird dies den Staatshaushalt angesichts der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren zunehmend belasten. Abbildung 6 verdeutlicht, welcher Anteil der gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden jährlich allein für die Finanzierung dieser beitragsfremden Sozialleistungen aufgewendet werden müsste. Im Basisjahr liegt dieser Anteil bei etwa 22,5 Prozent. Ohne gegensteuernde Reformmaßnahmen wird ceteris paribus ab dem Jahr 2055 bereits ein Viertel der gesamten Steuereinnahmen erforderlich sein, um das bestehende Leistungsniveau ohne zusätzliche Schuldenaufnahme zu sichern.

Würde man das überproportionale Ausgabenwachstum sämtlicher staatlicher Sozialleistungen der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften langfristig mit Steuermitteln ausgleichen wollen, würde der erforderliche Steueranteil erwartungsgemäß den Anteil zur Deckung der beitragsfremden Ausgaben übersteigen, da erstere einen umfassenderen Leistungskatalog berücksichtigen. Zudem machen die demografisch bedingt sinkenden Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungen künftig zusätzliche Quersubventionen aus Steuermitteln notwendig, soll der Leistungsumfang unvermindert gewährt werden. Unter den aktuellen Rahmen-

bedingungen steigt der erforderliche Steueranteil von 23,9 Prozent im Basisjahr bis 2060 auf 38,1 Prozent. Diese Entwicklung verdeutlicht den Einfluss der Bevölkerungsalterung auf die Ausgaben sowohl für alle Sozialleistungen als auch für die beitragsfremden Sozialleistungen. Die derzeit in den Haushalten der Gebietskörperschaften eingeplanten Ausgaben zur Finanzierung von Sozialleistungen werden daher aufgrund bestehender impliziter Zahlungsverprechen in den kommenden Jahren nicht mehr zur Kostendeckung ausreichen.

Im Vorjahresvergleich spiegelt sich auch im Indikator der nachhaltigen Steuererhöhung die verbesserte Nachhaltigkeitssituation der Staatsfinanzen wider. Aufgrund der verringerten impliziten Schulden und der geringeren Nachhaltigkeitslücke des Staates werden langfristig nicht mehr so hohe Anteile der Steuereinnahmen benötigt, um die Sozialleistungen des Staates nachhaltig zu finanzieren, wie noch im Vorjahr berechnet worden war. Dennoch ist die durchschnittliche Verbesserung von 2,2 Prozentpunkten (alle Sozialleistungen) bzw. 1,4 Prozentpunkten (beitragsfremde Leistungen) eher als Tropfen auf den heißen Stein zu interpretieren. Langfristig werden noch immer mehr als ein Drittel (alle Sozialleistungen) bzw. mehr als ein Viertel (beitragsfremde Leistungen) aller künftigen Steuereinnahmen des Fiskus benötigt, um die Ausgaben des Sozialstaates zu decken.

Auch das Datum des Sozialleistungs- und des Sozialabgabengedenktags würde sich durch eine kostendeckende Refinanzierung im Betrachtungsjahr 2023 verschieben. Der Sozialabgabengedenktag hätte in diesem Jahr drei Tage später, am 07. April, stattgefunden.¹¹ Die statistische Durchschnittsperson hätte somit in der diesjährigen Berechnung eigentlich drei Tage länger arbeiten müssen, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen vollständig zu finanzieren – anstatt lediglich den Anteil an Steuern und Beiträgen abzuführen, der derzeit diesen Sozialleistungen zugerechnet wird. Mit dem erwarteten Anstieg des zur Deckung aller Sozialleistungsausgaben notwendigen Steueranteils der Gebietskörperschaften würde sich der Sozialabgabengedenktag in den kommenden Jahren weiter nach hinten verschieben. So würde er im Jahr 2030, ceteris paribus, Mitte April und im Jahr 2050 erst

im letzten Drittel des April begangen werden können.¹² Im Gegensatz zu den in Abschnitt 2.3 erläuterten Daten der beiden Gedenktage zur sozialen Sicherung schaffen die aus einer kostendeckenden Finanzierung resultierenden Gedenktage insofern mehr Transparenz, als dass sie verdeutlichen, wie viele Tage im Durchschnitt tatsächlich gearbeitet werden müsste, um die Ausgaben für alle Sozialleistungen bzw. beitragsfremde Sozialleistungen vollständig ohne Schuldenaufnahme zu decken.

3.3 Fokus: Haltelinie(n) in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Derzeit werden in der Öffentlichkeit keine konkreten Reformvorschläge diskutiert, um die Nachhaltigkeit aller Sozialleistungen, die der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherungen oder die der beitragsfremden Leistungen sicherzustellen. Es existieren jedoch allgemeine Reformansätze, die aus der Perspektive sozialer Leistungen betrachtet werden können. Ein besonders prominenter Vorschlag, der auch in den Regierungs- und Wahlprogrammen von CDU/CSU (2025, S. 33), SPD (2025, S. 25) und Bündnis 90/Die Grünen (2025, S. 97) aufgeführt ist, ist die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent. Raffelhüschen et al. (2024b) zeigten bereits die Auswirkungen einer Rentenniveauhaltelinie – als Teil des in der letzten Legislaturperiode nicht mehr zustande gekommenen Rentenpakets II – auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) auf. Anknüpfend daran stellt Abbildung 7 die intergenerative Belastung im Bereich aller Sozialleistungen sowie der beitragsfremden Leistungen dar, die durch eine potenzielle dauerhafte Rentenniveauhaltelinie ausgelöst wird. Die blauen Säulen spiegeln darin die Veränderung der Generationenkonten¹³ in Bezug auf alle Sozialleistung des Staates wider. Positive Werte deuten demnach auf eine zusätzliche Belastung durch die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie hin, während ein negativer Wert eine Entlastung der jeweiligen Generation ausdrückt.

¹¹ Der Sozialleistungsgedenktag reagiert aufgrund der geringeren impliziten Verschuldung aus beitragsfremden Leistungen weniger sensitiv auf eine nachhaltige Finanzierung als der Sozialabgabengedenktag. Er wäre daher nur einen Tag später – am 30. Januar – zu begehen gewesen.

¹² Auch der Sozialleistungsgedenktag wäre durch die demografisch bedingte Entwicklung, ceteris paribus, 2030 und 2050 später im Jahr zu begehen, als es in diesem Jahr der Fall ist.

¹³ Generationenkonten beziffern den Barwert der zukünftigen Zahlungen, die ein durchschnittliches Individuum einer Generation für den Rest seines Lebens an den Staat leisten wird. Eine methodische Erläuterung findet sich in Abschnitt 5.3.

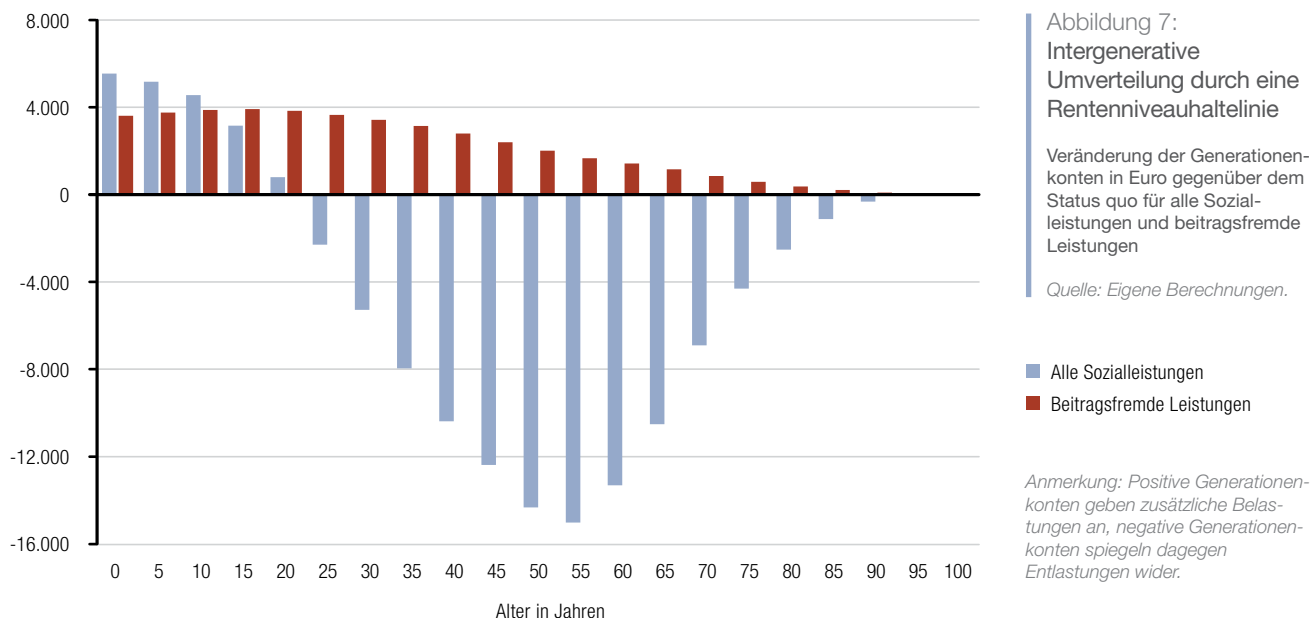
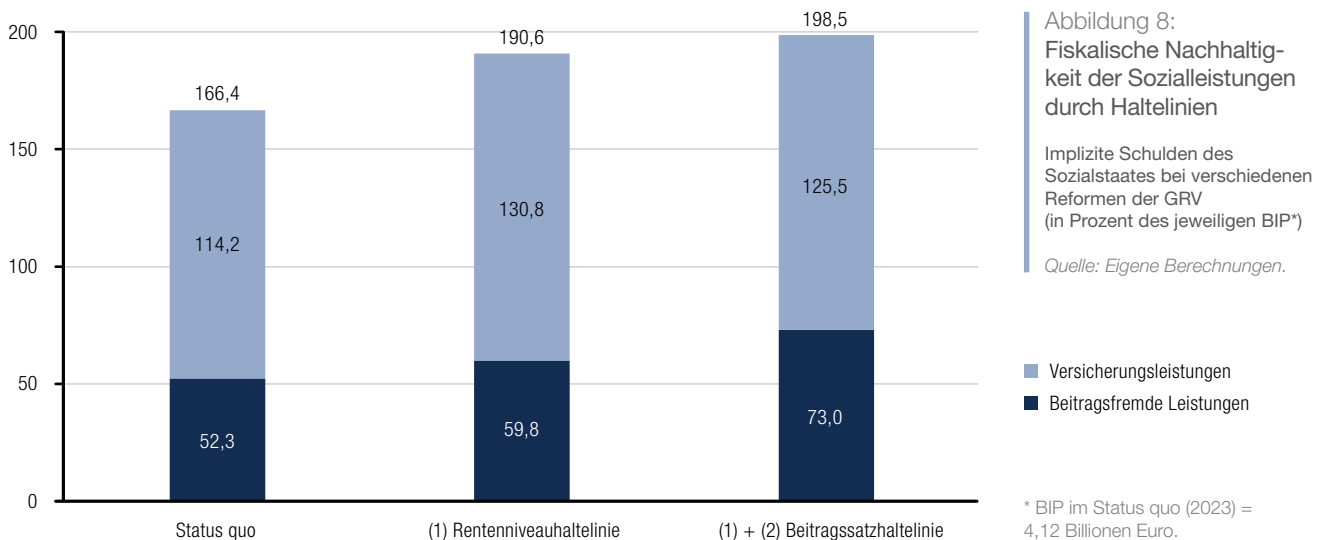


Abbildung 7 zeigt, dass eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie vor allem die Generationen belastet, die im Basisjahr jünger als 21 Jahre alt waren. Für die 0- bis 12-Jährigen bedeutet das pro Kopf eine Belastung im Barwert von über 4.000 Euro. Ab einem Alter von 22 Jahren kehrt sich dieser Effekt um, sodass ältere Generationen zunehmend entlastet werden. Besonders die Baby-Boomer-Generationen – im Basisjahr der Untersuchung zwischen 55 und 60 Jahre alt – profitieren von der Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie. Mit im Barwert mehr als 15.000 Euro erfahren die größte Entlastung 55-Jährige, die sich aktuell noch im Erwerbsleben befinden, jedoch bald in den Ruhestand eintreten und somit von den vergleichsweise höheren Altersrenten profitieren werden. Mit zunehmendem Alter (ab 55 Jahren) ist die Entlastung zwar weiterhin vorhanden, nimmt jedoch graduell ab, da diese Kohorten im Vergleich zu den 55-Jährigen weniger lang von den erhöhten Rentenzahlungen profitieren können. Zwar ziehen auch jüngere Generationen in Zukunft aus dem geschützten Rentenniveau einen Vorteil, jedoch müssen sie heute und in naher Zukunft auch die höheren Rentenzahlungen an die älteren Generationen finanzieren. Innerhalb der Betrachtung aller Sozialleistungen läuft diese Finanzierung über zwei Kanäle ab: Einerseits stiegen durch die Einführung einer Rentenniveauhaltelinie die Beitragssätze an. Andererseits würde sich auch der Anteil versicherungsfremder Leistungen in der GRV erhöhen, wenn der Bund sich an den gestiegenen Kosten über Bundeszuschüsse – und damit letztlich steuerfinanziert – beteiligen würde.

Betrachtet man lediglich die Veränderung der Generationenkonto in Bezug auf beitragsfremde Leistungen – dargestellt durch die roten Säulen in Abbildung 7 – wird deutlich, dass alle Generationen durch die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie zusätzlich belastet würden. Dies liegt daran, dass in dieser Betrachtung die Beitragszahlungen, aber auch die Versicherungsleistungen der Sozialversicherungen, ignoriert werden. Stattdessen werden einzig die steuerfinanzierten, also versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen und die staatlichen Sozialleistungen der Gebietskörperschaften sowie die ihnen gegenüberstehenden Steuerzahlungen berücksichtigt. Steigen die Leistungen der GRV im Vergleich zum Status quo durch die Einführung einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie an, erhöht sich sowohl der versicherungsfremde Teil der Leistungen der GRV als auch die zur Finanzierung nötigen Steuereinnahmen. Da Steuerzahlungen überwiegend von Personen ab einem Alter von etwa 30 Jahren geleistet werden, wird die zusätzliche Belastung durch die Rentenniveauhaltelinie bei den beitragsfremden Leistungen auf einen größeren und tendenziell älteren Personenkreis verteilt. Somit zeigt sich, dass die Rentenniveauhaltelinie – zumindest im Hinblick auf die beitragsfremden Leistungen – alle Generationen belastet.

Ergänzend illustriert Abbildung 8 die Auswirkungen der Rentenniveauhaltelinie auf die implizite Verschuldung in Bezug auf Sozialleistungen. Die impliziten Schulden, die aus allen



Sozialleistungen resultieren, steigen im Vergleich zum Status quo durch eine Rentenniveauhaltelinie um 24,1 Prozentpunkte an. Während die implizite Verschuldung der beitragsfremden Leistungen um 7,6 Prozentpunkte zunimmt, erhöht sich die der Versicherungsleistungen durch die Einführung einer Rentenniveauhaltelinie um 16,6 Prozentpunkte. Das Verhältnis zwischen versicherungsfremden Leistungen und Versicherungsleistungen der GRV verändert sich dadurch jedoch nicht. Daraus lässt sich ableiten, dass die Einführung einer Rentenniveauhaltelinie die Nachhaltigkeit des Sozialstaates insbesondere aufgrund steigender Gesamtausgaben der GRV verschlechtert.

Ein weiterer Reformvorschlag zur Gesetzlichen Rentenversicherung, der oft als Antwort auf die hohe Belastung jüngerer Generationen durch die Rentenniveauhaltelinie verstanden wird, ist die Einführung einer zusätzlichen Beitragssatzhaltelinie. Diese Beitragssatzhaltelinie würde bedeuten, dass der Beitragssatz zur GRV dauerhaft nicht über 20 Prozent steigen dürfte. Abbildung 8 veranschaulicht die impliziten Schulden in einem solchen Szenario. Insgesamt würde die implizite Verschuldung um 32,1 Prozentpunkte im Vergleich zum Status quo steigen, wenn zusätzlich zur Rentenniveauhaltelinie auch eine Beitragssatzhaltelinie implementiert würde.

Im Vergleich zum Szenario mit einer Rentenniveauhaltelinie würde sich die Nachhaltigkeit der Versicherungsleistungen zwar von 130,8 auf 125,5 Prozent des BIP verbessern,¹⁴ insgesamt stiege die implizite Verschuldung durch Sozialleistungen jedoch auf 198,5 Prozent des BIP an. Dieser insgesamt nachhaltigkeitsverschlechternde Effekt ist vor allem auf die beitragsfremden Leistungen zurückzuführen. Mit einer doppelten Haltelinie würde die implizite Verschuldung von 52,3 Prozent auf 73,0 Prozent des BIP anwachsen – ein Anstieg um 20,7 Prozentpunkte. Dies liegt daran, dass die Entwicklung der Beitragseinnahmen durch die Beitragssatzhaltelinie fixiert ist. Dadurch wird einerseits die Entwicklung des Bundeszuschusses beschränkt, sodass dieser nur noch mit wachsenden Umsatzsteuereinnahmen (§ 213 Abs. 3 SGB VI) zunimmt. Somit steigt der Anteil der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GRV an. Dadurch ist ein noch größerer Teil der impliziten Verschuldung der GRV auf diese Leistungen zurückzuführen. Andererseits führt die Deckelung des Beitragssatzes bei gleichzeitigem Anstieg der Leistungsausgaben zu jährlichen Defiziten, die die impliziten Schulden der GRV erhöhen. Die Analyse der beiden Reformansätze macht deutlich, dass diese weder die Nachhaltigkeit der GRV verbessern noch zur Reduktion der beitragsfremden Leistungen beitragen würden.

¹⁴ Die Verringerung der impliziten Schulden der Versicherungsleistungen der GRV wird dadurch ausgelöst, dass der Anteil der versicherungsfremden Leistungen in der GRV zunimmt. Demnach werden mehr Leistungen der GRV als versicherungsfremd verstanden und ein Teil der impliziten Verschuldung, die zuvor auf Versicherungsleistungen zurückzuführen war, nun den versicherungsfremden Leistungen zugeschrieben.

4 Fazit

Der Sozialstaat erfordert eine fortwährende Anpassung und Weiterentwicklung, um den wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden und seine zentrale Rolle in der Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Stabilität zu bewahren. Stillstand kommt im gesellschaftlichen und politischen Kontext einem Rückschritt gleich. Mit den Gedenktagen zur sozialen Sicherung besteht ein Indikator, der in der Lage ist, die Erfordernisse einer Weiterentwicklung des Sozialstaates transparent aufzuzeigen, indem er die Belastung einer durchschnittlichen steuer- und beitragspflichtigen Person in Deutschland anschaulich darstellt.

Während der Sozialabgabengedenktag alle Einnahmen – sowohl Beitragseinnahmen der Sozialversicherung als auch Steuereinnahmen zur Finanzierung von Sozialleistungen der Gebietskörperschaften – berücksichtigt, die den Sozialleistungen gegenüberstehen, bezieht sich der Sozialleistungsgedenktag lediglich auf jene Staatseinnahmen, die die Refinanzierung versicherungsfremder Leistungen in den Sozialversicherungen sowie steuerfinanzierte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften umfassen. Der Sozialleistungsgedenktag fällt in diesem Jahr auf den 29. Januar. Der Sozialabgabengedenktag kann dagegen erst am 04. April begangen werden. Im Vorjahr fielen die Gedenktage noch auf den 31. Januar (Sozialleistungsgedenktag) und auf den 06. April (Sozialabgabengedenktag) und waren damit etwas später im Kalenderjahr zu begehen als in diesem Jahr.

Die fiskalische Nachhaltigkeit des Sozialstaates hat sich im Vergleich zum Vorjahr somit leicht verbessert. Doch noch immer müsste der Staat Rückstellungen im Umfang von 166,4 Prozent des BIP gebildet haben, um eingegangene Leistungsversprechen zukünftig auch tatsächlich einhalten zu können. Von dieser impliziten Verschuldung entfallen 52,3 Prozentpunkte auf die versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen und auf die steuerfinanzierten Sozialleistungen der Gebietskörperschaften. Gewährt der Sozialstaat auch in Zukunft in unvermindertem Umfang den heutigen Sozialleistungskatalog, werden im Jahr 2030 bereits 23,0 Prozent aller Steuereinnahmen des Fiskus notwendig sein, um die Kosten der beitragsfremden Sozialleistungen decken zu können. Um darüber hinaus auch die Sozialversicherungsleistungen mit den heutigen Beitragssätzen bezahlen zu können, werden im Jahr 2030 bereits 27,7 Prozent erforderlich sein.

Insgesamt liefert die vorliegende Untersuchung nicht nur eine kalendarische Veranschaulichung der Belastungen durch Sozialabgaben, sondern deckt auch die strukturellen Herausforderungen des Sozialstaates auf. Besonders hervorzuheben sind dabei die Ergebnisse im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung. Während die Rentenversicherung trotz eines Anstiegs der Beitragseinnahmen eine implizite Verschuldung beitragsfremder Leistungen verzeichnet, bleibt die Nachhaltigkeit der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der demografischen Entwicklung und der sinkenden Bundeszuschüsse unter Druck. Angesichts der demografischen Entwicklung und des mit ihr einhergehenden fiskalischen Kostendrucks wird deutlich, dass die Finanzen des Sozialstaates nur durch nachhaltige Reformmaßnahmen auf tragfähige Beine gestellt werden können. Die Gedenktage zur sozialen Sicherung fungieren hierbei als eindrückliche Indikatoren, um die finanzielle Belastung der Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen und eine fundierte Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme anzustoßen.

5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

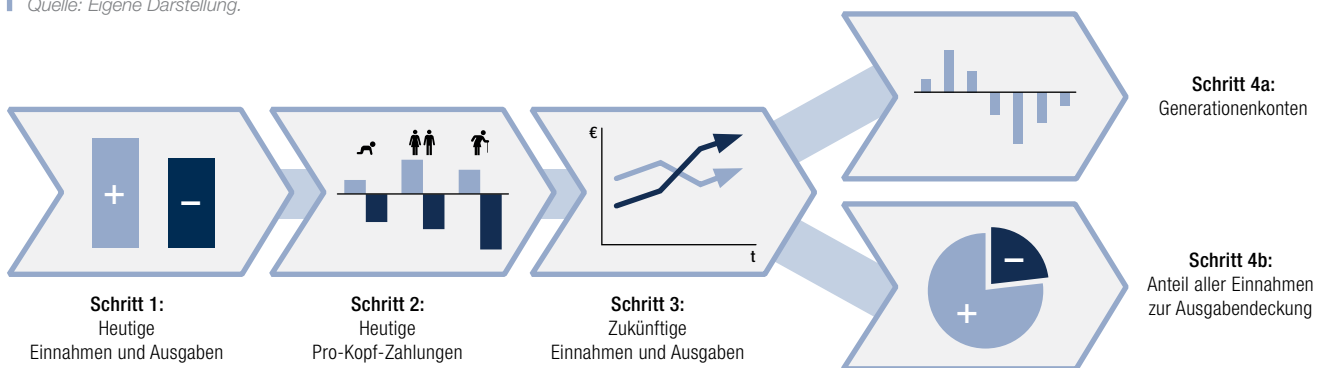
5.1 Isolierung der Sozialleistungen

Die Generationenbilanzierung, konzipiert von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994), ist ein analytisches Instrument zur Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen und der Auswirkungen fiskal- und sozialpolitischer Maßnahmen. Im Kern handelt es sich um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung, die es ermöglicht, zukünftige Entwicklungen der öffentlichen Finanzen präzise zu projizieren und deren intergenerative Verteilungswirkungen quantitativ zu erfassen. Ein wesentliches Kennzeichen der Generationenbilanzierung ist die Möglichkeit, Zahlungsströme zwischen Individuen und dem Staat systematisch nach klar definierten Subgruppen zu analysieren.¹⁵ Vor diesem Hintergrund fokussiert sich die vorliegende Untersuchung ausschließlich auf Zahlungsströme, die entweder sämtliche Sozialleistungen und beitragsfremden Leistungen umfassen oder unmittelbar zu deren Finanzierung herangezogen werden.

Die Projektion dieser Zahlungsströme basiert auf Annahmen über die demografische Entwicklung sowie die zukünftigen wirtschaftlichen, fiskal- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen. Auf dieser Grundlage kann das künftige Ungleichgewicht zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Sozialstaates ermittelt werden. Übersteigen die zukünftigen Ausgaben die erwarteten Einnahmen, spricht man von einer impliziten Staatsverschuldung. Diese reflektiert das Ausmaß, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch steigen würde, sofern die gegenwärtige Politik unverändert fortgeführt wird. Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast ermöglicht die Methodik zur Isolierung innerhalb der Generationenbilanzierung auch die Ermittlung des Betrags, den die heute lebenden Generationen jeweils zu den beitragsfremden Sozialleistungsausgaben sowie den entsprechenden Steuereinnahmen beitragen. Auf dieser Grundlage lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaates treffen, sondern auch über die intergenerative Verteilung steuerfinanzierter sozialer Leistungen.

Abbildung 9:
Die Methodik der isolierten Generationenbilanzierung

Quelle: Eigene Darstellung.



Die Methodik zur isolierten Generationenbilanz wird in Abbildung 9 schematisch veranschaulicht. Zunächst werden die aktuellen öffentlichen Finanzen, also die staatlichen Einnahmen und Ausgaben, auf Basis der VGR ermittelt. In einem ersten Schritt erfolgt die Isolierung der zu analysierenden Sozialleistungen. Die resultierenden aggregierten Zahlungen

werden im zweiten Schritt mithilfe von Mikrodatsätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen Alterskohorten der gegenwärtig lebenden Bevölkerung verteilt. Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung bereits beschlossener Reformen, unter der Annahme eines Pro-

¹⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

Kopf-Produktivitätswachstums von 1,5 Prozent in die Zukunft projiziert. Auf Grundlage der Bevölkerungsentwicklung, basierend auf den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022), werden so die künftigen aggregierten sozialleistungsbezogenen Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaates berechnet. Schließlich erfolgt die Berechnung verschiedener Indikatoren. Zum einen werden zur Ermittlung des Barwerts sämtliche zukünftige Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Generationenkonto zu bilden und die implizite Schuld zu bestimmen (Schritt 4a). Zum anderen wird aus dem Verhältnis der aggregierten Einnahmen und Ausgaben der Anteil der Einnahmen berechnet, der jährlich zur Deckung der Ausgaben erforderlich ist (Schritt 4b).

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung stützen sich, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2024a) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf eine langfristige Projektion der finanziellen Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Kommunen – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen künftig vor allem durch die Bevölkerungsalterung geprägt. Während die staatlichen Einnahmen überwiegend aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen, die primär von der erwerbstätigen Bevölkerung geleistet werden, entfällt ein erheblicher Teil der Ausgaben auf Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen für die ältere Bevölkerung. Infolgedessen führt die in Abbildung 3 dargestellte fortschreitende Alterung der Bevölkerung zu einem zunehmenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben des Staates.

5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Grundlage für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2022 und 2023, basierend auf den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2024). Die zukünftige Entwicklung wird zusätzlich durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittelfristigen und

langfristigen Perspektive sowie durch die demografischen Veränderungen beeinflusst:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Projektion der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen geht die Generationenbilanz von einer einheitlichen Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent aus. Zur Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde gelegt. Zudem fließen die Ergebnisse der 167. Steuerschätzung aus dem Oktober 2024 für den Zeitraum 2024 bis 2029 (BMF, 2024b) sowie die Ergebnisse der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024) in die Berechnungen ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der aktuellen Finanzlage des Staates berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Oktober 2024 beschlossenen fiskalpolitischen Maßnahmen. Dazu zählen unter anderem die Regelungen des Inflationsausgleichsgesetzes, der Wegfall der Strom- und Gaspreisbremse sowie zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds.

Demografische Rahmenbedingungen

Auf der Grundlage der Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) geht das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz davon aus, dass die Fertilitätsrate von 1,49 Kindern pro Frau im Jahr 2023 bis 2032 auf 1,55 Kinder pro Frau ansteigt und anschließend auf diesem Niveau stabil bleibt. Zudem wird erwartet, dass die Lebenserwartung bei Geburt für Männer und Frauen von derzeit 78,8 bzw. 83,3 Jahren bis 2070 auf 84,6 bzw. 88,2 Jahre steigt. Für die Außenwanderung wird eine konstante Nettozuwanderung von jährlich 250.000 Personen angenommen. Auf dieser Basis wird bis zum Jahr 2070 ein Bevölkerungsrückgang von derzeit etwa 84,4 Millionen auf 82,4 Millionen Personen prognostiziert. Dieser Rückgang an sich stellt weniger ein Problem dar. Vielmehr problematisch ist unter den heutigen Bedingungen die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung sowie die damit einhergehende Veränderung der Bevölkerungsstruktur (siehe Schultis et al., 2024).

5.3 Verwendete Indikatoren

Implizite Schuld: Im Gegensatz zur expliziten Schuld, die hauptsächlich das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite beziehungsweise Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, führt dies zu einer Verringerung der impliziten Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld zeigt somit den Umfang, in dem zukünftige Defizite und Überschüsse sich gegenseitig ausgleichen oder nicht.

Nachhaltige Steuererhöhung: Aus der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates, kann das zukünftige Missverhältnis durch einen Indikator veranschaulicht werden, der ausdrückt, welcher Anteil aller Staatseinnahmen im jeweiligen Jahr benötigt wird, um die zur gleichen Zeit anfallenden Ausgaben vollständig zu decken. Als jahresspezifischer Indikator gibt die nachhaltige Steuererhöhung keinen durchschnittlichen Wert an, um den die Einnahmen zur Deckung der Ausgaben erhöht werden müssten, sondern zeigt zeitpunktspezifische Defizite auf.

Generationenkonto: Um intergenerative Umverteilungswirkungen zu illustrieren, werden sogenannte Generationenkonto ermittelt. Dazu werden die alters- und geschlechtsspezifischen Zahlungsströme, die unter Beibehaltung der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen entstehen, durch Diskontierung in einen Barwert für Personen jeden Alters aufsummiert. Dieser Barwert gibt den heutigen Wert aller Nettozahlungsströme zwischen dem Staat und einer Durchschnittsperson an.

Altersspezifische Lasten: Dieser Indikator gibt an, welche Altersjahre durch reforminduzierte Maßnahmen im sozialen Sicherungssystem im Vergleich zum Status quo zusätzliche Belastungen (positive Lasten) bzw. zusätzliche Entlastungen (negative Lasten) erfahren. Ermittelt werden die altersspezifischen Lasten mittels der Differenz zwischen den Generationenkonto nach der Reform mit den entsprechenden Generationenkonto im Status quo.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2024). Sozialbudget 2023.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2024a). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2024b). Ergebnisse der 167. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 22. bis 24. Oktober 2024 in Gotha, Berlin.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- Bündnis 90/Die Grünen** (2025). Zusammen wachsen, Regierungsprogramm 2025, Berlin.
- CDU/CSU** (2025). Politikwechsel für Deutschland, Wahlprogramm von CDU und CSU, Berlin.
- Europäische Kommission** (2022). *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Fichte, D.** (2011). Versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung (techn. Ber.), KBI-Schrift.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2024). Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024, Kiel.
- Hodrick, R. J. und Prescott, E. C.** (1997). Postwar US Business Cycles: An Empirical Investigation. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 29 (1), 1–16.
- Mackscheidt, K. und Maier-Rigaud, R.** (2020). Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung (techn. Ber.), FiFo Discussion Paper.
- Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Raffelhüschen, B., Moog, S. und Vatter, J.** (2011). Fehlfiananzierung in der deutschen Sozialversicherung, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Freiburg.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und Wimmesberger, F.** (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S. und Stramka, S.** (2024a). Was kostet der Sozialstaat? Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag 2024, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 175, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S.** (2024b). Die Generationenbilanz Update 2024: Das Rentenpaket II, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 176, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Rürup, B.** (2004). Vom Bundeszuschuss zum Bundesbeitrag in der gesetzlichen Rentenversicherung, *Deutsche Rentenversicherung*, 2004 (10), 586–591.
- Schultis, S. und Stramka, S.** (2024). Vom Sozialabgaben- und Sozialleistungsgedenktag: ein Versuch, mehr Transparenz in der sozialen Sicherung zu schaffen, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium: WiSt, Zeitschrift für Studium und Forschung*, 35–40, München.
- Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S.** (2024). Der demografische Wandel im Wandel, *Wirtschaftsdienst*, 104 (4), 269–274.
- Schultis, S. und Stramka, S.** (2025). Non-Contributory Benefits in Germany – An Analysis Using Generational Accounting, *Zeitschrift für Sozialreform*, Vol. Online first, <https://doi.org/10.1515/zsr-2024-0023>.
- SPD** (2025). Mehr für dich. Besser für Deutschland. Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025, Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2024). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2023, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Warneke, M.** (2024). Einkommensbelastungsquoten und Belastungstage 2024. DSI Rundschreiben Nr. 2/2024.
- WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages** (2016). Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips [Ausarbeitung WD 6 – 3000 – 085/16].



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft und Professor für Finanzwissenschaft sowie Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission oder der Kommission Steuergesetzbuch – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.

ERFOLGSFAKTOR BILDUNG – CHANCENGERECHTIGKEIT, INNOVATIONEN, WOHLSTAND

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 181 | Juni 2025

Guido Raddatz



ERFOLGSFAKTOR BILDUNG – CHANCENGERECHTIGKEIT, INNOVATIONEN, WOHLSTAND

Guido Raddatz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 181

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Verschlafen wir bildungspolitisch die Zukunft?	04
2 Bildungspolitik ist Wachstumspolitik	06
3 Das deutsche Bildungssystem im Überblick	10
4 Bildung lohnt sich: Zur ökonomischen Bedeutung von Bildung	15
4.1 Bildungserträge auf individueller Ebene	15
4.2 Bildungserträge auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	18
5 Defizite und Herausforderungen im deutschen Bildungssystem	20
5.1 Erodierende Bildungsleistungen	20
5.2 Unzureichende Chancengerechtigkeit	23
6 Bildungspolitischer Handlungsbedarf	25
7 Fazit	28
Literatur	29

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © A_Pobedimskiy (iStock)

Wir danken der SURO-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

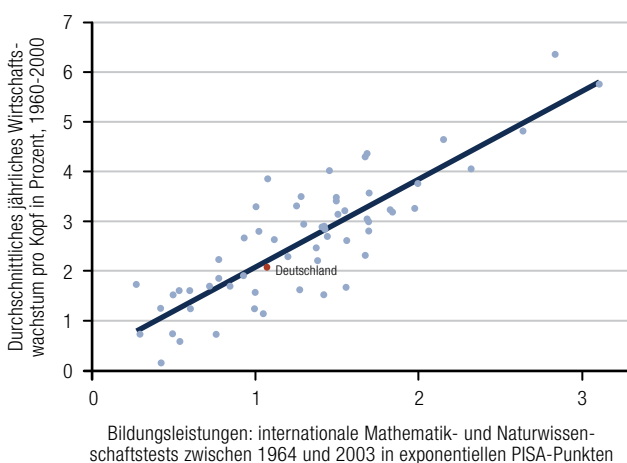
Executive Summary

Als rohstoffarmes Land kann Deutschland seinen Wohlstand nur mit gut ausgebildeten Arbeits- und Fachkräften, einer wettbewerbsfähigen und innovativen Wirtschaft sowie einer leistungsfähigen Forschungslandschaft dauerhaft sichern. Ein **gutes Bildungssystem** ist daher schon immer ein wichtiger **Erfolgsfaktor**. Angesichts der voranschreitenden **Bevölkerungsalterung**, des abnehmenden Erwerbspersonenpotentials und des technologischen Strukturwandels hin zu einer digitalen und datenbasierten Wirtschaft dürfte **Bildung** in Zukunft noch stärker **an Bedeutung gewinnen**.

Investitionen in Bildung sind sowohl auf individueller als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ein höchst **lohnendes Unterfangen**. So wirkt sich Bildung nicht nur in hohem Maße positiv auf das durchschnittliche Lebenseinkommen und die individuellen Arbeitsmarktchancen aus (vgl. Abbildung), sondern ist auch einer der maßgeblichen volkswirtschaftlichen Wachstumstreiber. Empirisch fundierte Simulationsrechnungen zeigen, dass eine dauerhafte Verbesserung der Bildungsergebnisse von Schülerinnen und Schülern um 25 PISA-Punkte das jährliche **Wirtschaftswachstum langfristig um 0,5 Prozentpunkte** erhöhen könnte. Dies entspräche bis zum Jahr 2100 in Deutschland einer zusätzlichen kumulierten Wirtschaftsleistung von etwa 14 Billionen Euro.

Allerdings kann das **deutsche Bildungssystem** hinsichtlich der erzielten Ergebnisse **nicht überzeugen**. So sind in der

Bildung ist ein zentraler Wachstumstreiber



Zusammenhang nach Herausrechnung weiterer Einflussfaktoren.
Jeder Punkt steht für ein Land.

Quellen: Wößmann (2022) auf Basis von Hanushek/Wößmann (2016, 2015a).

letzten Dekade die zwischenzeitlichen Fortschritte nach dem ersten „PISA-Schock“ kurz nach der Jahrtausendwende wieder komplett erodiert. In allen drei untersuchten Feldern – Lesen, Mathematik, Naturwissenschaft – zeigt der jüngste PISA-Test aus dem Jahr 2022 erneut einen deutlichen **Rückgang der Schülerleistungen**. Deutschland verliert an Boden und ist in Sachen Bildung derzeit bestenfalls noch Durchschnitt. Ein seit zehn Jahren wieder steigender Anteil von Schulabgängen ohne ersten Schulabschluss sowie der markante Anstieg der Anzahl junger Erwachsener (20 bis 34 Jahre) ohne eine Berufsausbildung von 1,9 Mio. auf fast 2,9 Mio. seit dem Jahr 2014 unterstreichen das Ausmaß der bildungspolitischen Herausforderungen.

Zudem schafft es das deutsche Bildungssystem nicht, allen Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrem familiären und sozialen Hintergrund **vergleichbare Bildungschancen** zu eröffnen. So haben insbesondere die Bildung der Eltern und das Familieneinkommen einen entscheidenden Einfluss darauf, ob ein Kind das Gymnasium besucht oder nicht. Im schlechtesten Fall beträgt die statistische Wahrscheinlichkeit, das Gymnasium zu besuchen, gerade einmal etwas mehr als 20 Prozent, im besten Fall liegt sie bei über 80 Prozent.

Um Deutschland bildungspolitisch wieder nach vorn zu bringen, bedarf es **grundlegender Veränderungen**:

- Bildung muss zu einem gesellschaftlichen und politischen Top-Thema werden und auf allen föderalen Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – mehr Aufmerksamkeit bekommen. Im Fokus sollte insbesondere die **Vermittlung von Basiskompetenzen** wie Lesen, Schreiben und Mathematik an alle Schülerinnen und Schüler stehen.
- Die föderalen Strukturen müssen auf einen **funktionierenden Bildungswettbewerb** hin ausgerichtet werden. Zudem sollten die Schulen mehr Autonomie und Handlungsfreiheit erhalten.
- Unerlässlich ist eine **kontinuierliche**, bundesweit einheitliche **Messung schulischer Bildungsergebnisse** auf Basis externer Zielvorgaben durch zentrale Vergleichstests und Prüfungen.
- Der weitere **Ausbau frühkindlicher Bildungsangebote** sollte insbesondere für Kinder aus bildungsfernen und sozial schwächeren Familien vorangetrieben werden.
- Die **sprachliche Entwicklung** und die Deutschkenntnisse müssen frühzeitig **getestet** und **gefördert** werden.
- Schulen mit einem hohen Anteil benachteiligter Kinder müssen gezielt unterstützt werden.
- Längeres gemeinsames Lernen in der Grundschule und eine spätere Aufteilung auf weiterführende Schulen kann die Bildungsergebnisse verbessern.

1 Verschlafen wir bildungspolitisch die Zukunft?

Im Grunde ist es offensichtlich: Unser Wohlstand hängt in besonderem Maße von einem hohen Bildungsniveau der Bevölkerung ab. Das gilt im Allgemeinen – so steigt beispielsweise im Durchschnitt das Gesundheitsbewusstsein und die Lebenszufriedenheit der Menschen mit ihrem Bildungsniveau – vor allem aber auch im engeren ökonomischen Sinn.¹ Als rohstoffarmes Land können wir unseren Wohlstand nur sichern mit gut ausgebildeten Arbeitskräften, einer wettbewerbsfähigen, innovativen Wirtschaft sowie leistungsstarken Forschungsinstitutionen, deren Entdeckungen von Unternehmen aufgegriffen und zu marktfähigen Prozessen und Produkten weiterentwickelt werden. Angesichts langfristiger struktureller Trends werden eine gute Bildung und ein hohes Qualifikationsniveau immer wichtiger, damit der Einzelne auf dem Arbeitsmarkt, aber auch Deutschland als Wirtschaftsstandort im internationalen Standortwettbewerb bestehen können.²

Von zentraler Bedeutung ist dabei der technologiegetriebene wirtschaftliche Strukturwandel weg vom produzierenden Gewerbe, in dem Deutschland traditionell stark ist, hin zu einer durch Dienstleistungen, Digitalisierung und zunehmend auch künstliche Intelligenz geprägten Wirtschaft. Neben Verschiebungen zwischen den Sektoren gibt es ebenfalls deutliche Anzeichen für einen tiefgreifenden Strukturwandel innerhalb des deutschen Industriesektors.³ Zum einen dürfen hybride Produkte zunehmend an Bedeutung gewinnen, bei denen eine industriell gefertigte Ware durch produktbegleitende Dienstleistungen ergänzt und zu einem hybriden Leistungsbündel zusammengefasst wird. Zum anderen gewinnen hybride Produktionsprozesse an Bedeutung, die beispielsweise durch eine Auslagerung der Produktion

an kostengünstigere Standorte und eine Konzentration auf immaterielle Güter – etwa in Form einer Trennung von Produktentwicklung und Produktfertigung bis hin zu einem „fabriklosen Industriewarenhersteller“ – charakterisiert sein können. Dadurch verändern sich die Anforderungsprofile an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Unternehmen.⁴ Während manuelle und handwerkliche Fähigkeiten eher an Bedeutung verlieren, werden beispielsweise mathematisch-naturwissenschaftliche Kompetenzen und Informatikkenntnisse, aber auch bestimmte Soft-Skills immer wichtiger.

Deutschland und Europa haben diesen technologischen Strukturwandel hin zu digitalen und datenbasierten Geschäftsmodellen in den vergangenen Jahren aus durchaus unterschiedlichen Gründen ein Stück weit verschlafen. Erfolgreiche Unternehmensgründungen wie auch wirtschaftliche Innovationen finden heute vor allem in den USA und in Asien – und dort zunehmend in China – statt.⁵ Im Hinblick auf seine Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft fällt Deutschland international immer weiter zurück.⁶ Auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind die Auswirkungen des international zu beobachtenden wirtschaftlichen Strukturwandels daher noch gar nicht in voller Intensität angekommen.

Will man diese Entwicklung stoppen und den Rückstand wieder aufholen, wird das nur mit einem gut funktionierenden Bildungssystem, qualifizierten Fachkräften und einer dynamischen Forschungslandschaft an Universitäten und öffentlichen Forschungseinrichtungen, aber auch in den Unternehmen gelingen.⁷ Dabei geht es idealerweise nicht nur darum, sich an den von Dritten vorangetriebenen technologischen Wandel anpassen zu können, sondern diesen auch selbst

¹ Vgl. exemplarisch Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018).

² Vgl. z.B. Piopiunik/Kugler/Wößmann (2017) für die gestiegene Bedeutung von Bildung auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahrzehnten.

³ Vgl. zum Strukturwandel innerhalb des verarbeitenden Gewerbes ausführlich Lehmann/Linz/Wollmershäuser (2025), deren analytischer Ausgangspunkt die zunehmend divergierende Entwicklung des Produktionsindex im verarbeitenden Gewerbe und des Produktionswertes der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) im Zeitablauf ist. Im Gegensatz zum Produktionsindex, der eher eng gefasst ist und die preisbereinigte Entwicklung des Wertes der Warenproduktion von Industriebetrieben darstellt, misst der Produktionswert den Gesamtwert aller im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen und beinhaltet somit auch die Umsätze aus sonstigen nichtindustriellen Aktivitäten, die zunehmend an Bedeutung gewinnen.

⁴ Vgl. Draghi (2024b). Lehmann/Linz/Wollmershäuser (2025) verweisen u.a. auf veränderte Beschäftigungsstrukturen im Zuge des skizzierten Strukturwandels im verarbeitenden Gewerbe – weg von der ausschließlichen Herstellung von Industriewaren hin zu hybriden Geschäftsmodellen – die sich beispielsweise in einem höheren Anteil an Beschäftigten im Bereich Forschung und Entwicklung widerspiegeln.

⁵ Beispielsweise haben von 1.200 erfolgreichen Startup-Unternehmen, die innerhalb der ersten zehn Jahre eine Bewertung von über 1 Mrd. US-Dollar erreicht haben (sogenannte „Einhörner“), mehr als 50 Prozent ihren Sitz in den USA (656), 15 Prozent in China (179) und nur zwei Prozent in Deutschland (30), vgl. Kronberger Kreis (2023). Von den 50 weltweit führenden Technologieunternehmen haben nur vier ihren Sitz in der EU, vgl. Haucap (2024). Inzwischen werden sowohl in den USA als auch in China mehr Patente pro Jahr angemeldet als in der gesamten EU. So lagen im Jahr 2021 die Anteile an den weltweiten Patentanmeldungen für die USA bei 21 Prozent, für China bei 25 Prozent und für die EU bei lediglich 17 Prozent, vgl. Draghi (2024b).

⁶ Vgl. Eilfort/Meyer (2024) und Anger/Betz/Plünnecke (2024a).

⁷ So weist beispielsweise Draghi (2024b) darauf hin, wie wichtig die Beseitigung von Defiziten in den Bildungssystemen der EU-Mitgliedstaaten sowie eine bessere und inklusivere Vermittlung der notwendigen Kompetenzen und Fähigkeiten sind, um gegenüber den USA und China wieder an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen, den zunehmenden Fachkräftemangel zu beseitigen und die Grundlage für Wachstum und eine florierende wirtschaftliche Entwicklung zu legen.

aktiv voranzutreiben. Selbstredend ist ein effizientes und gut funktionierendes Bildungssystem für sich allein genommen bei weitem noch kein hinreichendes Kriterium für einen Spitzenplatz unter den wachstumsstarken und dynamischen Wirtschaftsnationen. Dafür braucht es an vielen weiteren Stellen gute Rahmenbedingungen. Ohne gut qualifizierte Fachkräfte und ein forschungsstarkes Umfeld aber dürfte die Beseitigung anderer Wachstumsbremsen – etwa überbordende Bürokratie und Überregulierung, fehlendes Wagniskapital oder hohe Kosten- und Steuerbelastung von Unternehmen – langfristig nur einen begrenzten Erfolg haben.⁸

Ein weiterer Punkt, weshalb Bildung in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird, ist der voranschreitende demografische Wandel, der die im Land ansässigen Unternehmen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor erhebliche Probleme stellen dürfte.⁹ Angesichts eines deutlich schrumpfenden Erwerbspersonenpotentials wird der Faktor Arbeit als Treiber des Wirtschaftswachstums weitestgehend ausfallen, wenn nicht sogar einen negativen Einfluss haben. Wachstumsimpulse müssen daher von anderen Faktoren ausgehen.¹⁰ Neben einer höheren Kapitalintensität ist hier insbesondere der technologische Fortschritt als zentraler Einflussfaktor auf das Produktivitäts- und damit auch das Wirtschaftswachstum zu nennen. Dieser fällt allerdings – insbesondere in einer alternden und dadurch möglicherweise eher risikoaversen und innovationsskeptischen Gesellschaft – keineswegs vom Himmel, sondern muss erforscht und erarbeitet werden, womit sich der Kreis zu einem guten Bildungssystem schließt. Verkürzt gesprochen gilt: Bildung fördert die Produktivität bzw. ist eine zentrale Voraussetzung für ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum, gerade in Zeiten eines rückläufigen Erwerbspersonenpotentials.

Doch wird das deutsche Bildungssystem diesen Anforderungen gerecht? Gelingt es in ausreichendem Maße, allen Kindern und Jugendlichen die für das spätere Erwerbsleben, aber auch für ihre individuelle Entfaltung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben notwendigen Kompetenzen und Fähigkeiten zu vermitteln? Darüber bestehen zunehmend Zweifel. So prägen Berichte über das schlechte Abschneiden Deutschlands in internationalen Schulvergleichsstudien, eine mangelnde Chancengerechtigkeit, eine steigende Zahl von Schulabgängern ohne Abschluss, einen wachsenden

Lehrermangel, marode und baufällige Schulgebäude oder die schlechte digitale Ausstattung der Schulen das Bild vom deutschen Bildungssystem. Man mag einwenden, dass das – verglichen mit anderen Ländern – immer noch ein Jammern auf hohem Niveau sei. Wer als Land allerdings in der ökonomischen Spitzengruppe mitspielen will, braucht auch ein Bildungssystem, das weltweit „spitze“ ist. Davon sind wir weit entfernt. Dabei ist gerade die Soziale Marktwirtschaft, die wie keine andere Wirtschaftsordnung für die Symbiose von Freiheit, Chancengerechtigkeit und Wohlstand steht, auf ein Bildungssystem angewiesen, das sowohl in der Breite als auch an der Spitze gute Ergebnisse liefert.

⁸ Vgl. zu den Ursachen des wirtschaftlichen Zurückfallens Deutschlands exemplarisch Eilfort/Meyer (2024) sowie Kronberger Kreis (2023).

⁹ Vgl. exemplarisch Raddatz (2024).

¹⁰ Vgl. Draghi (2024a).

2 Bildungspolitik ist Wachstumspolitik

Unter den zahlreichen positiven Auswirkungen von Bildung ist der langfristige Effekt auf das Wirtschaftswachstum volkswirtschaftlich wohl der bedeutendste.¹¹ Es können mindestens drei grundsätzliche Wirkungskanäle unterschieden werden, wie bessere Bildung das Wirtschaftswachstum befördert.¹² Zum einen verbessert sich mit steigendem Humankapital die Arbeitsproduktivität, so dass ein höheres Produktionspotential erreicht werden kann. Zum anderen ist Bildung – nicht zuletzt im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich – eine elementare Voraussetzung für technologischen Fortschritt und die Innovationsfähigkeit einer Gesellschaft. Die Expertenkommission Forschung und Innovation (2011, S. 13) betont beispielsweise zu Recht, dass „eine gute Bildungspolitik [...] immer Voraussetzung einer guten Innovationspolitik [ist]“. Wissenschaftliche und technologische Wettbewerbsfähigkeit wie auch technischer Fortschritt sind ohne erhebliche Anstrengungen bei Forschung und Entwicklung und diese wiederum ohne gut ausgebildete Wissenschaftler und Fachkräfte kaum vorstellbar. Das gilt sowohl für die Entstehung von Innovationen und neuem Wissen als auch für deren Diffusion und Anwendung in der Breite, etwa in Form neuer Produktionstechnologien. Der gesellschaftliche Wandel hin zu einer forschungs- und wissensintensiven Gesellschaft mit einer immer stärkeren Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie einer damit einhergehenden fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung lässt sich nur mit gut qualifizierten Menschen erfolgreich bewältigen.¹³ Gut ausgebildete Arbeitskräfte, die über ein hohes Humankapital verfügen, stellen somit nicht zuletzt einen wichtigen ökonomischen Standortfaktor dar.

Bildung fördert das Wirtschaftswachstum

Empirische Untersuchungen bestätigen eindrucksvoll, dass Bildung ein wichtiger volkswirtschaftlicher Wachstumstreiber ist – Bildungspolitik ist somit auch Wachstumspolitik. Insbesondere Wößmann und Hanushek zeigen in mehre-

ren Untersuchungen, dass es einen engen Zusammenhang zwischen besseren schulischen Leistungen bzw. besseren kognitiven Fähigkeiten der Bevölkerung – sie sprechen diesbezüglich vom „Wissenskapital“ (knowledge capital) eines Landes – und dem Wirtschaftswachstum gibt.¹⁴ Dazu haben sie die Ergebnisse aus zahlreichen internationalen Schulvergleichstests zwischen 1964 und 2003 zu einem Indikator für die jeweilige Bildungsleistung eines Landes aggregiert und den Zusammenhang zwischen der so gemessenen Bildungsleistung und dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Wachstum des BIP eines Landes in den Jahren zwischen 1960 und 2000 untersucht.¹⁵ Ihre Analysen belegen, dass Länder mit besseren Bildungsleistungen systematisch ein höheres durchschnittliches Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum aufweisen (vgl. Abbildung 1).¹⁶

Für Deutschland bedeutet dieser Zusammenhang, dass ein (dauerhafter) Rückgang von 25 PISA-Punkten, wie er beispielsweise zuletzt in den PISA-Vergleichstests in Mathematik zu beobachten war, langfristig (bis zum Jahr 2100) etwa 14 Billionen Euro an entgangener Wirtschaftsleistung mit sich bringt. Dabei zeigen diese Ergebnisse zugleich eine große Chance: Eine dauerhafte Verbesserung der Bildungsergebnisse um 25-PISA-Punkte könnte das jährliche Wirtschaftswachstum langfristig um 0,5 Prozentpunkte erhöhen und würde im Jahr 2100 zu einem um 30 Prozent höheren Bruttoinlandsprodukt führen.¹⁷ Die mit einem stärkeren Wirtschaftswachstum verbundenen Wohlfahrtsgewinne wären beträchtlich.

Selbst wenn man sich lediglich auf Verbesserungen bei der großen Gruppe der Risikoschüler am unteren Bildungsrand konzentrieren würde, die in den PISA-Tests unterhalb der Kompetenzstufe 2 bleiben, ließen sich langfristig deutliche Wachstumseffekte generieren. Hanushek/Wößmann (2020a) zeigen im Rahmen einer Projektionsrechnung, dass die deutsche Wirtschaftsleistung bis zum Jahr 2100 um insge-

11 Siehe Kapitel 4 für weitere positive Effekte von Bildung sowohl auf individueller als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.

12 Vgl. exemplarisch Hanushek/Wößmann (2015a, 2020a, 2020b) oder Aktionsrat Bildung (2025).

13 Vgl. Anger/Plünnecke/Schmidt (2010) sowie Leszczensky/Gehrke/Helmrich (2011).

14 Vgl. vor allem Hanushek/Wößmann (2008, 2012, 2015a, 2015b, 2020a, 2020b) sowie auch Bassanini/Scarpetta (2001).

15 Hanushek/Wößmann (2015a, 2020a) sowie Hanushek/Wößmann (2016, Supplementary Materials) weisen darauf hin, dass sich die Testergebnisse der Länder im betrachteten Zeitablauf zwar etwas verändert haben, die intertemporalen Schwankungen innerhalb eines Landes allerdings deutlich kleiner ausfallen als die Unterschiede zwischen den Ländern. Insofern können die Testergebnisse als aussagekräftige Hilfsgröße für das Humankapital der (erwerbstätigen) Bevölkerung eines Landes interpretiert werden.

16 Heller-Sahlgren/Jordahl (2024) zeigen, dass dieser Zusammenhang auch dann Bestand hat, wenn man den betrachteten Zeitraum für das Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum bis zum Jahr 2016 erweitert und somit den ökonomischen Schock der Finanz- und Staatsschuldenkrise ab dem Jahr 2008 berücksichtigt. Die Einbeziehung jüngerer Testergebnisse nach dem Jahr 2003 würde hingegen den Fokus weg von den Kompetenzen der Erwerbstätigen, die das BIP erwirtschaften, hin zu den noch nicht erwerbstätigen Schülerinnen und Schülern lenken, vgl. Hanushek/Wößmann (2015a).

17 Vgl. Wößmann (2025) sowie Hanushek/Wößmann (2020a).

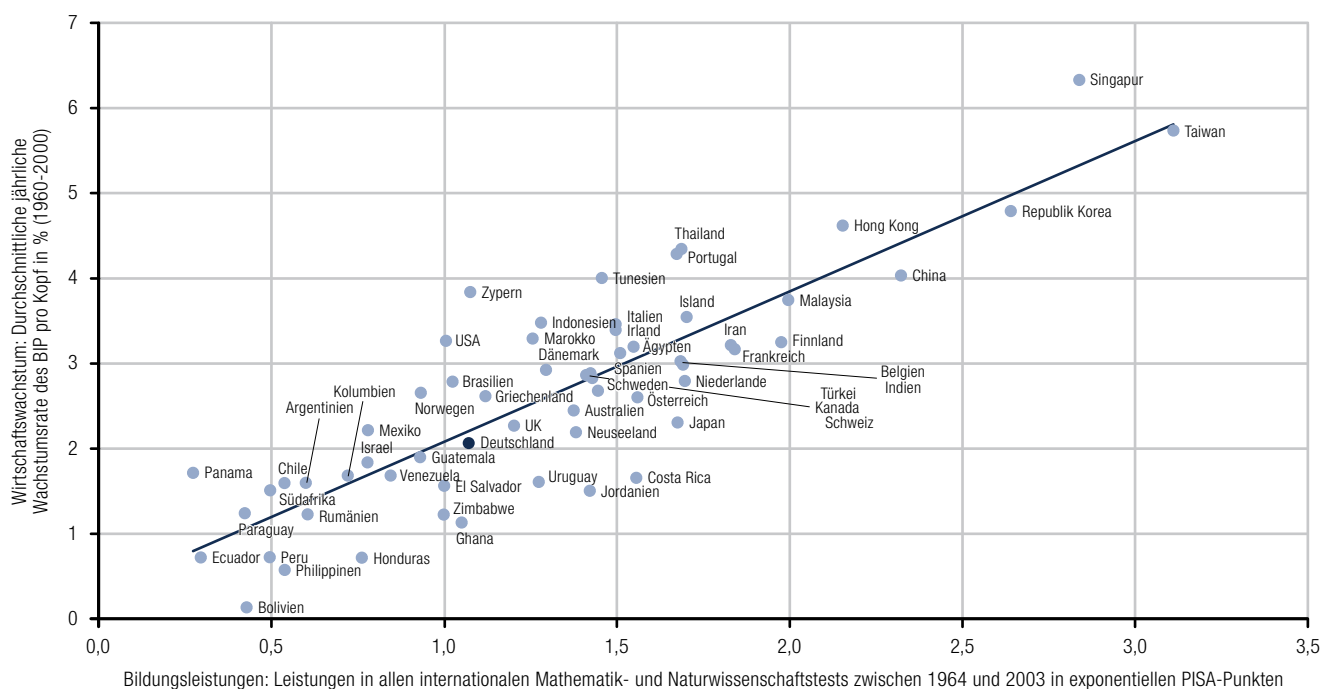
samt rund 5,7 Billionen Euro höher ausfallen könnte, wenn es gelänge, das Bildungssystem bis zum Jahr 2035 so zu reformieren, dass allen Schülerinnen und Schülern zumindest ausreichende Basiskompetenzen vermittelt würden.¹⁸ Langfristig läge der damit verbundene Wachstumsgewinn bei rund 0,21 Prozentpunkten pro Jahr. Allerdings braucht ein solches Unterfangen einen langen politischen Atem. Kein Bildungssystem lässt sich von heute auf morgen einfach so verändern, dass ein Land zum PISA-Spitzenreiter wird. Und

selbst wenn dieses Reformziel erreicht ist, benötigt es weitere Jahre, bis die Absolventinnen und Absolventen einen nennenswerten Anteil an den Erwerbspersonen ausmachen und sich die verbesserten Bildungsergebnisse in höherem Wirtschaftswachstum niederschlagen können.¹⁹ Dennoch zeigen die erheblichen Wachstumsgewinne, die sich durch ein besseres Bildungssystem dauerhaft erzielen ließen, dass es sich um ein gesellschaftlich äußerst lohnendes Langfristprojekt handelt.

Abbildung 1:
Bildung ist ein zentraler Wachstumstreiber

Zusammenhang nach Herausrechnung weiterer Einflussfaktoren.

Quelle: Wößmann (2022) auf Basis von Hanushek/Wößmann (2016, 2015a). Länderzuordnungen von L. Wößmann dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.



¹⁸ Vgl. Hanushek/Wößmann (2015b, 2020a). Zudem unterstellen sie, dass entsprechende Bildungsreformen sich auch positiv auf die Schülerinnen und Schüler auswirken würden, die das Kompetenzniveau 2 gerade erreichen.

¹⁹ Hanushek/Wößmann (2008); Wößmann/Piopiunik (2009).

Die Untersuchungen von Hanushek und Wößmann liefern darüber hinaus weitere wichtige Erkenntnisse, im Hinblick auf sinnvolle Veränderungen im Bildungssystem, aber auch bezüglich der sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen:²⁰

1. Es bestätigt sich, dass der wachstumstreibende Effekt von der Qualität der Bildung und den tatsächlichen kognitiven Kompetenzen abhängt und nicht etwa von der Bildungsdauer. Ebenso würde es wenig helfen, einfach nur mehr Geld in das Bildungssystem zu stecken, ohne die institutionellen Rahmenbedingungen des Schulsystems und die systemimmanenten Lern- und Lehranreize zu verändern.
2. Die Autoren liefern zahlreiche Argumente dafür, dass es sich tatsächlich um einen kausalen Effekt von besserer Schulbildung auf höheres Wirtschaftswachstum handelt und nicht etwa um eine umgekehrte Kausalität, dergestalt dass Länder mit höherem Wirtschaftswachstum bessere Schülerleistungen hervorbringen.
3. Der Zusammenhang von besserer Bildung und höherem Wirtschaftswachstum hat unabhängig von Niveauunterschieden zwischen den Ländern Bestand. Das bedeutet, dass in allen Ländern – egal wie gut ihr jeweiliges Bildungssystem bereits ist – Verbesserungen bei den Schülerleistungen langfristig zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums führen.
4. Sowohl eine bessere Grundbildung im unteren Bildungsbereich bzw. in der Breite der Bevölkerung als auch bessere Bildungsergebnisse bei den „Bildungs-Top-Performern“ leisten jeweils für sich genommen einen positiven Wachstumsbeitrag. Während eine Förderung von wissenschaftlichen Spitzenkräften eher mehr Innovationen und neues Wissen hervorbringen dürfte, befördert eine bessere Breitenbildung deren Diffusion und Umsetzung. Kein Bereich der Bildungslandschaft – weder die Vermittlung von Basiskompetenzen noch die Förderung von Bildungseliten – sollte daher bei den Bemühungen um bessere Bildungsergebnisse ausgeklammert werden.

5. Schließlich spricht einiges dafür, dass die positiven Wachstumseffekte „guter Bildung“ umso stärker ausfallen, je besser die sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen sind, insbesondere je offener eine Volkswirtschaft für Freihandel und je besser der Eigentumsschutz verankert ist.

Bildung wird als Wachstumstreiber wichtiger

Die Mobilisierung entsprechender Wachstumsreserven ist aufgrund der demografischen Entwicklung hinsichtlich des Erwerbspersonenpotentials von enormer Bedeutung. Isoliert betrachtet, also ohne Zuwanderung und Verhaltensanpassungen, lässt die Bevölkerungsalterung derzeit das Erwerbspersonenpotential um rund 440.000 Personen pro Jahr schrumpfen.²¹ Zwar wird dieser Rückgang derzeit noch durch die hohe Zuwanderung und eine steigende Erwerbsbeteiligung insbesondere Älterer kompensiert, allerdings wird sich mit dem Eintritt der Babyboomer in den Ruhestand das demografische Missverhältnis zwischen Berufsanfängern und denjenigen, die altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden, weiter vergrößern. Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 67) wird nach der „moderaten“ Standardvariante der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, bei der ein durchschnittlicher jährlicher Zuwanderungssaldo von 290.000 Personen unterstellt wird, beträchtlich sinken: von derzeit deutlich über 50 Millionen Personen auf knapp 46 Millionen im Jahr 2070. Das IAB schätzt auf Basis eigener Projektionsrechnungen, dass das Erwerbspersonenpotential in Deutschland von 45,7 Millionen Personen im Jahr 2020 auf 40,4 Millionen Personen im Jahr 2060 sinken wird.²²

Da von einem mengenmäßig schrumpfenden Erwerbspersonenpotential ceteris paribus kaum ein positiver gesamtwirtschaftlicher Wachstumsimpuls zu erwarten ist, ist es umso wichtiger, das vorhandene Erwerbspersonenpotential möglichst gut zu qualifizieren, damit Wirtschaftswachstum über Produktivitätsgewinne realisiert werden kann. Gelingt dies nicht, droht die gesellschaftlich höchst unbefriedigende Situation, dass eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit mit einem erheblichen Fachkräftemangel und einer signifikanten Zahl unbesetzter Arbeitsplätze einhergeht.

²⁰ Vgl. zum Folgenden insbesondere Hanushek/Wößmann (2008, 2012, 2015a, 2020a, 2020b) sowie Wößmann (2022).

²¹ Vgl. Gartner et al. (2025) sowie Raddatz (2024).

²² Siehe Hellwagner/Söhnlein/Weber (2023). Vgl. ähnlich auch Fuchs/Söhnlein/Weber (2021).

Für die wirtschaftliche Entwicklung spielt es eine zentrale Rolle, dass Kinder und Jugendliche nicht nur irgendeine Form von Bildung erwerben. Um ein qualifikatorisches Mismatch auf dem Arbeitsmarkt zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu vermeiden, sollte die Qualifizierung schwerpunktmäßig in Bereichen erfolgen, in denen mit einer besonders hohen Arbeitsnachfrage gerechnet werden kann.

Dabei wird immer wieder argumentiert, dass insbesondere im Bereich der sogenannten MINT-Studienfächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) auf mittlere und längere Frist ein erheblicher Fachkräftemangel auftreten könnte, was den industriellen Kern sowie die Innovationskraft der deutschen Volkswirtschaft empfindlich treffen würde.²³ Zwar ist der Anteil der Studienanfänger, die ein mathematisch-naturwissenschaftliches oder ein ingenieurwissenschaftliches Studienfach gewählt haben, seit der Jahrtausendwende minimal von 35,5 Prozent im Jahr 2000 auf zuletzt 37,3 Prozent im Jahr 2023 gestiegen.²⁴ Was die absoluten Zahlen der Studienanfänger in MINT-Fächern betrifft, gab es in den letzten Jahren allerdings einen leichten Rückgang: von rund 198.000 Studierenden im ersten Hochschulsesemester (2016) auf nur noch knapp 179.900 im Jahr 2023.²⁵ Angesichts der absehbar zunehmenden Bedeutung von MINT-Qualifikationen und eines steigenden Arbeitskräftebedarfs bei Fachkräften mit MINT-Ausrichtung sind zukünftige Engpässe keineswegs auszuschließen.

Dieser Entwicklung entgegenzuwirken und die Berufe, für die zukünftig mit einem besonders hohem Arbeitskräftebedarf zu rechnen ist, als Studien- bzw. Ausbildungsfächer für Jugendliche attraktiv zu machen, ist jedoch keine leichte Aufgabe, deren Probleme an dieser Stelle nur angerissen werden können: Einerseits sollte man nicht dem Irrglauben verfallen, mit staatlichem Dirigismus das Problem einer ökonomisch vermeintlich ungünstigen Studienfachwahl ohne Weiteres lösen zu können. Zu groß ist die inhärente Unsicherheit ökonomischer Entwicklungsprozesse, als dass eine staatliche Planungsbehörde verlässlich vorhersagen könnte, welche Berufsqualifikationen in den kommenden Jahrzehnten erforderlich sein werden – die Geschichte der staatlichen „Wirtschaftsplanung“ ist immer auch eine Geschichte der Fehlplanung. Andererseits stößt auch der Marktmechanismus,

der z.B. über die Beschäftigungschancen und Entlohnungsstrukturen für Berufseinsteiger wirkt, bei der „Steuerung“ der Berufswahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an seine Grenzen: Die mehrjährige Zeitspanne zwischen der Wahl der Ausbildung bzw. des Studienfachs und dem Berufseintritt sowie – entscheidender noch – die prinzipielle Unvorhersehbarkeit, welche Berufsfelder und Kompetenzen als Folge des permanenten Strukturwandels im Laufe eines Erwerbslebens besondere Relevanz erlangen, führen dazu, dass die Arbeitsmarktsignale zum Zeitpunkt des Ausbildungsbeginns kein verlässliches Signal für die Situation während des mehrere Jahrzehnte dauernden Berufslebens sein müssen. Hinzu kommt ein möglicherweise nur die kurze Frist optimierendes oder durch beschränkte Rationalität charakterisiertes Entscheidungsverhalten von Jugendlichen im Hinblick auf ihre Ausbildungs- und Berufswahl – beispielsweise, wenn eine Lehre aufgrund der kurzfristigen Einkommensvorteile der Fortführung des Schulbesuchs und der Erlangung der Hochschulreife vorgezogen wird. Vor diesem ambivalenten Hintergrund erscheint vor allem die Identifizierung wie auch das „Bewerben“ von ökonomisch attraktiven Ausbildungswegen und Studienfächern in einem Zusammenspiel von Unternehmen als zukünftigen Arbeitskräftenachfragern, Wirtschaftsverbänden, der Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung sowie dem Staat als einem der Hauptträger des Bildungssystems erfolversprechend.

23 Vgl. Anger/Betz/Plünnecke (2024a, 2025).

24 Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024), Tab. F3-8web.

25 Vgl. Anger/Betz/Plünnecke (2025). Der Rückgang bei der Zahl der Studienanfänger im MINT-Bereich ist auch die Folge einer seit einigen Jahren insgesamt leicht rückläufigen Studiennachfrage. Letztere ist dabei nicht allein auf kleiner werdende Geburtsjahrgänge zurückzuführen, sondern auch auf einen Rückgang der inländischen Studienanfängerquote, vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).

3 Das deutsche Bildungssystem im Überblick

Das deutsche Bildungswesen ist in seiner Gesamtheit ein überaus komplexes und vielschichtiges System. Bezieht man die Weiterbildung im Erwachsenenalter mit ein, betrifft es – zumindest im Grundsatz – so gut wie alle Lebensphasen: angefangen von der frühkindlichen Bildung über die allgemeinbildende schulische Ausbildung, die berufliche Ausbildung oder die Hochschulbildung bis zur „lebenslangen“ Weiterbildung als Erwachsener. Entsprechend komplex ist es aufgebaut (vgl. Abbildung 2).

Hinzu kommt, dass große Teile des institutionalisierten Bildungssystems in Deutschland in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen, so dass sich insbesondere im Schulbereich regionale Unterschiede und Besonderheiten herausgebildet haben. Eine föderale Organisation des Bildungssystems kann dabei sowohl Vorteile als auch Nachteile hervorbringen. Während beispielsweise die Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen oder die interregionale Mobilität von Familien mit schulpflichtigen Kindern aufgrund von Unterschieden in den Schulsystemen und Lehrplänen erschwert werden, bieten die Differenzierungsmöglichkeiten im Föderalismus zugleich das Potential für einen effizienzfördernden Wettbewerb zwischen den Bundesländern um die besten Bildungsergebnisse sowie ein gegenseitiges Voneinanderlernen im Sinne von Best-Practice-Ansätzen. Um die positiven Potentiale des Bildungsföderalismus möglichst gut auszuschöpfen, ist allerdings ein Mindestmaß an Koordinierung und Harmonisierung – z.B. hinsichtlich der Lerninhalte und der gegenseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen – notwendig. Darüber hinaus setzt der Wettbewerb zwischen den Bundesländern um die beste Bildungsvermittlung eine transparente Vergleichbarkeit der Bildungsergebnisse voraus, um gute und weniger gute Lösungen und Regelungen einzelner Bundesländer sowie Veränderungen im Zeitablauf identifizieren zu können.

Im Jahr 2022 lag die Zahl der Bildungsteilnehmenden in Deutschland – ohne Berücksichtigung der Weiterbildung – etwa bei 17,9 Millionen (vgl. Abbildung 3).²⁶ Sie besuchten rund 104.000 Bildungseinrichtungen – darunter 60.000 Kindertageseinrichtungen, 32.700 allgemeinbildende Schulen, 8.300 berufliche Schulen sowie 700 Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien. Im 10-Jahres-Vergleich erhöhte sich die Anzahl der Bildungseinrichtungen um 6.100 (6 Prozent), gleichzeitig nahm die Zahl der Bildungsteilnehmenden zu, insbesondere in Kindertageseinrichtungen (+ 22

Prozent) sowie an Hochschulen (+ 17 Prozent). Demgegenüber hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen in diesem Zeitraum kaum erhöht, an beruflichen Schulen²⁷ ist sie sogar deutlich zurückgegangen. Der kontinuierliche Ausbau der Kindertageseinrichtungen spiegelt den gestiegenen institutionellen Betreuungsbedarf wider und ist nicht zuletzt eine Folge des seit 2013 bestehenden Rechtsanspruchs auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung ab dem 1. Lebensjahr.

Anmerkungen zu Abbildung 2 (Seite 11):

- 1 In einigen Bundesländern bestehen besondere Formen des Übergangs von der Kindertagesstätte oder Kindertagespflege in die Grundschule (Vorklassen, Schulkindergärten). In Berlin und Brandenburg umfasst die Grundschule sechs Jahrgangsstufen.
- 2 Teils schulspezifische Abschlüsse.
- 3 Die Jahrgangsstufen 5 und 6 bilden eine Phase besonderer Förderung, Beobachtung und Orientierung über den weiteren Bildungsgang mit seinen fachlichen Schwerpunkten.
- 4 Zugangsvoraussetzung ist die formelle Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe, die nach Jahrgangsstufe 9 oder 10 erworben wird. Der Erwerb der allgemeinen Hochschulreife erfolgt nach Jahrgangsstufe 12 (achtjähriges Gymnasium) oder Jahrgangsstufe 13 (neunjähriges Gymnasium). An Schularten mit 3 Bildungsgängen wird der gymnasiale Bildungsgang in der Regel nicht auf 8 Jahre verkürzt.
- 5 Die Fachoberschule ist eine zweijährige Schulart, die aufbauend auf dem mittleren Schulabschluss mit Jahrgangsstufe 11 und 12 zur Fachhochschulreife führt. Für Absolventen mit mittlerem Schulabschluss und einer beruflichen Erstausbildung ist in den meisten Ländern der unmittelbare Eintritt in Jahrgangsstufe 12 der Fachoberschule möglich. Die Länder können auch eine Jahrgangsstufe 13 einrichten. Der Besuch der Jahrgangsstufe 13 führt zur Fachgebundenen Hochschulreife und unter bestimmten Voraussetzungen zur allgemeinen Hochschulreife.
- 6 Berufsfachschulen sind berufliche Vollzeitschulen verschiedener Ausprägung im Hinblick auf Zugangsvoraussetzungen, Dauer und Abschlüsse. In ein- oder zweijährigen Bildungsgängen wird eine berufliche Grundausbildung, in zwei- oder dreijährigen Bildungsgängen eine Berufsausbildung vermittelt. In Verbindung mit dem Abschluss eines mindestens zweijährigen Bildungsgangs kann unter bestimmten Voraussetzungen die Fachhochschulreife erworben werden.
- 7 Zusätzlich zum berufsqualifizierenden Abschluss ggf. Erwerb des ersten Schulabschlusses oder des mittleren Schulabschlusses. Unter bestimmten Voraussetzungen ist zusätzlich der Erwerb der Fachhochschulreife möglich.
- 8 Fachschulen dienen der beruflichen Weiterbildung und setzen grundsätzlich einen einschlägigen Berufsabschluss und eine entsprechende Berufstätigkeit voraus. Unter bestimmten Voraussetzungen ist der Erwerb der Fachhochschulreife möglich.
- 9 Einschließlich der Dualen Hochschulen.

²⁶ Die hier genannten Daten zum deutschen Bildungssystem stammen aus Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).

²⁷ Ohne Schulen des Gesundheitswesens.

Abbildung 2:
Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland

Quellen: Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024), Kultusministerkonferenz (2023).

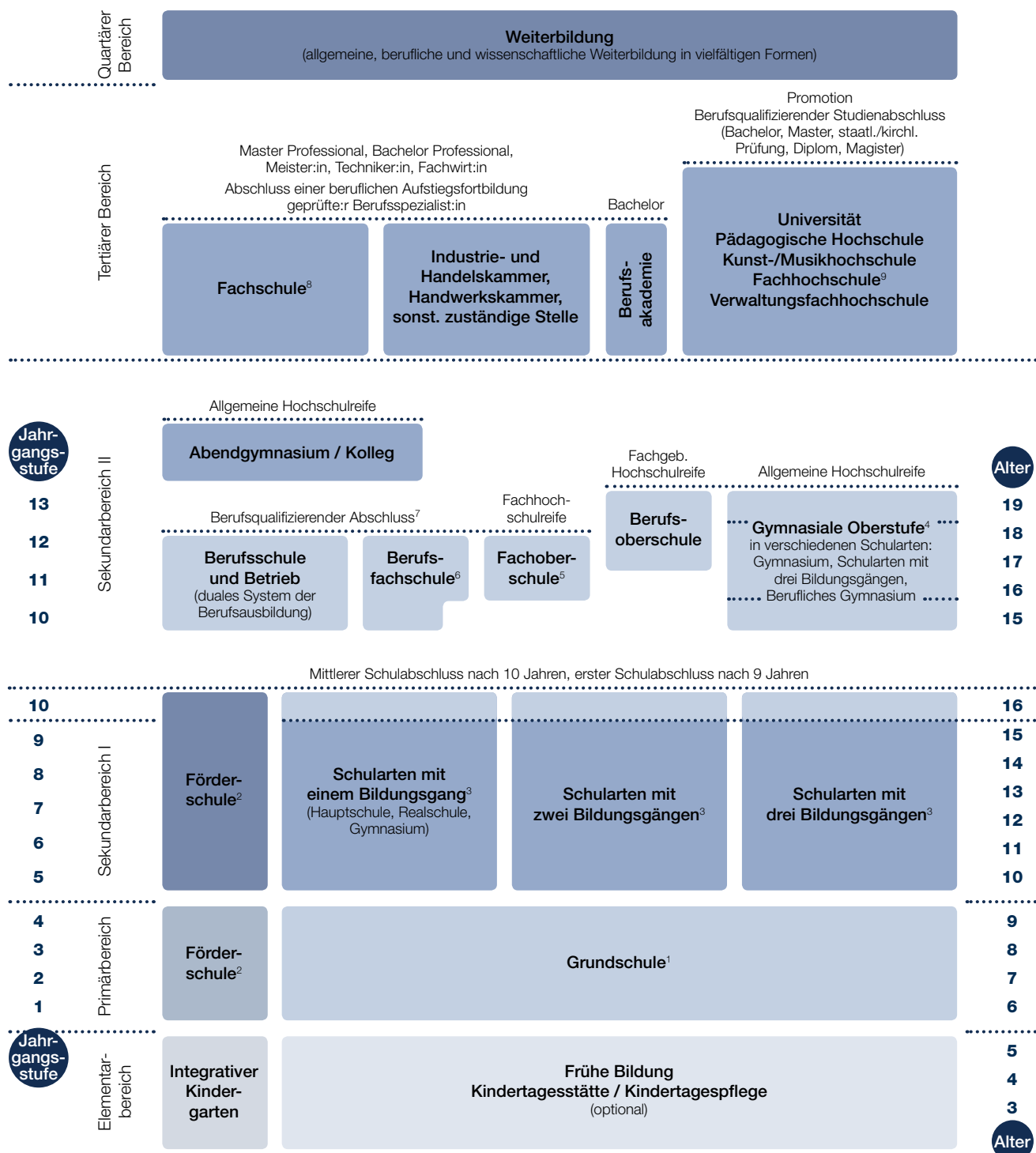
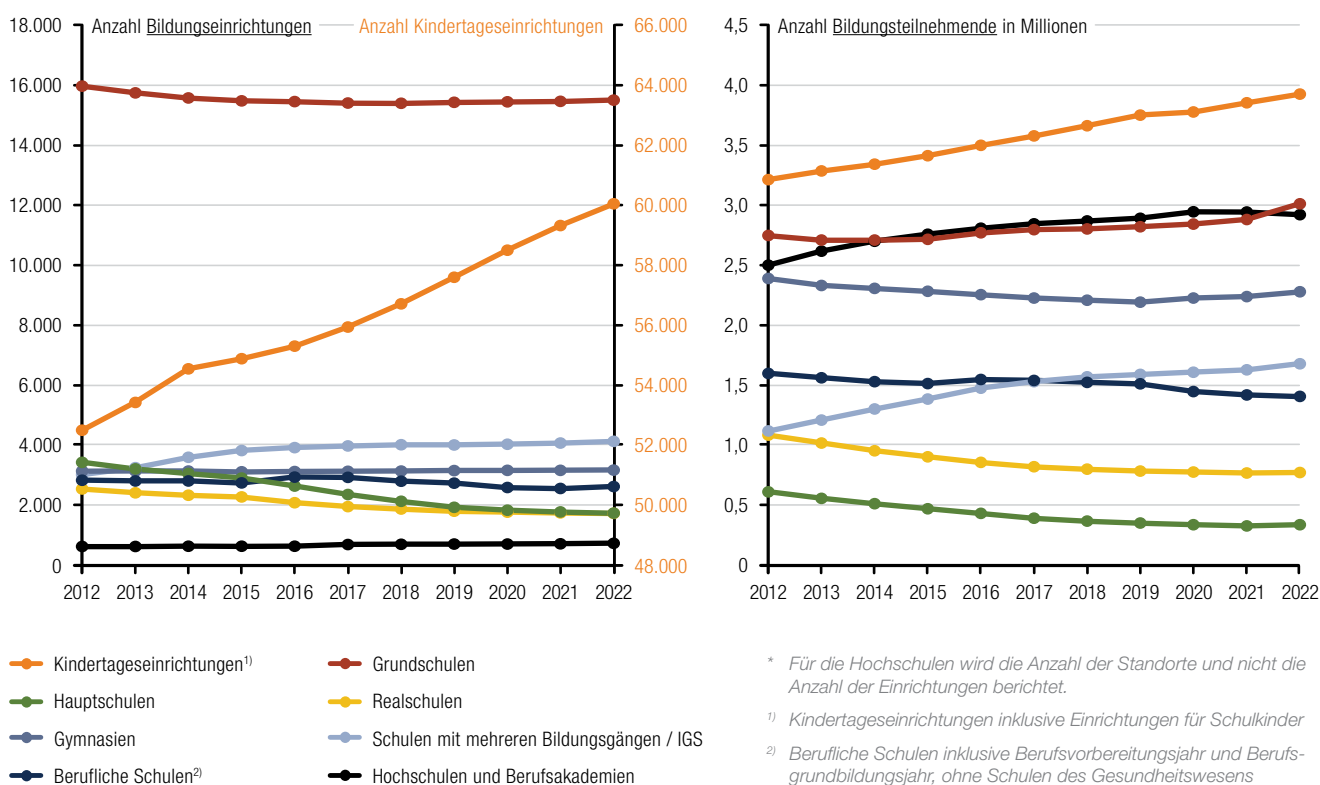


Abbildung 3:
Strukturwandel im Bildungssystem?

Entwicklung der Anzahl der Bildungseinrichtungen* und Bildungsteilnehmenden (2012–2022)

Quelle: Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).



Bei den allgemeinbildenden Schulen zeigt sich neben einem leicht rückläufigen Trend – zwischen 2012 und 2022 ist ihre Anzahl um 1.573 zurückgegangen – ein deutlicher Strukturwandel im Sekundarbereich, weg von Haupt- und Realschulen hin zu Schulen mit mehreren Bildungsgängen. Die Zahl der Gymnasien blieb hingegen fast konstant. Im Bereich der Hochschulen ist die Zahl der Einrichtungen um 4 Prozent auf 446, die Zahl der Standorte um 18 Prozent auf 713 gestiegen.²⁸

Mit einem Anteil von 54 Prozent liegt etwas über die Hälfte der Bildungseinrichtungen in Deutschland in öffentlicher Trägerschaft, der Rest entfällt auf freie, d.h. private oder

kirchliche Träger.²⁹ Dabei bestehen allerdings beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bildungsbereichen. Während öffentliche Träger vor allem den Bereich der allgemeinbildenden Schulen (Grundsschulen: 94 Prozent, weiterführende Schulen: 85 Prozent) dominieren, sind sie bei Kindertageseinrichtungen mit nur 33 Prozent in der Minderheit. Freie Träger haben darüber hinaus auch im Bereich der Hochschulbildung (43 Prozent) sowie bei den beruflichen Schulen (25 Prozent) eine nicht unerhebliche Bedeutung. Vor allem bei neuen Hochschulstandorten dominierten in den letzten zehn Jahren freie Träger: Auf sie entfielen 88 neue Standorte, während die Zahl der Standorte in öffentlicher Trägerschaft nur um 21 stieg.

²⁸ Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).

²⁹ Vgl. ausführlich Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).

Die Zahl des Bildungspersonals³⁰ lag im Jahr 2022 bei rund 2,74 Millionen Personen und damit um rund 480.000 höher als noch im Jahr 2012. Somit ist das prozentuale Beschäftigungswachstum im Bildungssektor deutlich höher als der Anstieg der Erwerbstätigenzahlen insgesamt (vgl. Tabelle 1).³¹ Tabelle 1 zeigt, dass dieser Anstieg vor allem im Bereich der Kindertagespflege sowie im Hochschulbereich stattfand, während im Bereich der schulischen Bildung nur ein sehr geringes Personalwachstum zu beobachten ist. Angesichts der skizzierten deutlichen Zunahme der Zahl der Kindertageseinrichtungen sowie der betreuten Kinder ist das starke Personalwachstum in diesem Bereich wenig überraschend.

Bildungsausgaben

In Deutschland wurden gemäß dem Bildungsbudget³² im Jahr 2022 insgesamt 264,3 Mrd. Euro für Bildung ausgegeben. 241,9 Mrd. Euro entfallen dabei auf den sogenannten Budgetteil A, der die Bildungsausgaben entsprechend internationaler Abgrenzungsvorgaben erfasst. Den größten Block machen dabei die Ausgaben für formale Bildungs-

einrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft aus. Im Jahr 2022 erhielten diese insgesamt 219,3 Mrd. Euro bzw. 83 Prozent des Bildungsbudgets. Weitere in diesem Budgetteil berücksichtigte Ausgabenpositionen sind die Ausgaben für Bildungsförderung (15,0 Mrd. Euro) sowie die Aufwendungen privater Haushalte für Bildungsgüter außerhalb von Bildungseinrichtungen (7,6 Mrd. Euro). Auf den Budgetteil B, der weitere bildungsrelevante Ausgaben umfasst, entfielen im Jahr 2022 22,4 Mrd. Euro. Darin enthalten sind insbesondere Ausgaben für betriebliche Weiterbildung (11,9 Mrd. Euro) sowie für weitere Bildungsangebote wie Horte, Einrichtungen der Jugendarbeit oder Volkshochschulen.

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) belief sich das Bildungsbudget im Jahr 2022 auf 6,8 Prozent. Das entspricht dem Niveau des Jahres 2010. Ein zwischenzeitlicher kurzfristiger Anstieg auf 7,1 Prozent im Jahr 2020 ist dabei der Sondersituation durch die Corona-Pandemie und dem damaligen Einbruch des BIP geschuldet und kann nicht als eine strukturelle Veränderung der Bildungsausgaben interpretiert werden. Mittelfristig haben sich die Bildungsausgaben proportional zum BIP entwickelt.

Tabelle 1:
Beschäftigungswachstum im Bildungssektor größer als in der Gesamtwirtschaft

Quelle: www.bildungsbericht.de; Datenquelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bildungspersonalrechnung, Mikrozensus.

Jahr	Bildungspersonal in allen Bildungseinrichtungen zusammen	davon			Erwerbstätige insgesamt
		Kindertageseinrich- tungen u. Tagespflege	Allgemeinbildende u. berufliche Schulen	Hochschulen	
2012	2.254.900	573.200	1.082.900	598.900	40.161.000
2022	2.735.700	848.100	1.138.100	749.500	42.587.000
Veränderung	21,3 %	48,0 %	5,1 %	25,1 %	6,0 %

30 Im Rahmen der Bildungsberichterstattung wird unter Bildungspersonal das in öffentlichen und privaten Einrichtungen des Bildungswesens beschäftigte Personal sowie Tagespflegepersonen verstanden. Dabei werden sowohl das pädagogische und wissenschaftliche als auch das sonstige Personal gezählt. Von den insgesamt 2,7 Millionen Beschäftigten im Bildungsbereich sind etwa 77 Prozent mit pädagogischen und wissenschaftlichen Aufgaben betraut. Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).

31 Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024) sowie die Bildungspersonalrechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder auf Basis des Mikrozensus. Insgesamt waren 2022 etwa 6,4 Prozent aller Erwerbstätigen im Bildungsbereich tätig (2012: 5,6 Prozent).

32 Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024). Das Bildungsbudget ist ein Gesamtrechnensystem zur Erfassung der Bildungsausgaben, das aus verschiedenen Einzelstatistiken ermittelt wird, wobei die Hauptdatenquelle die Finanzstatistiken der öffentlichen Haushalte sind. Es gliedert sich in zwei Hauptteile: Budgetteil A orientiert sich an internationalen Vorgaben und Berichtspflichten und umfasst im Wesentlichen die formalen Bildungseinrichtungen sowie Ausgaben für Bildungsförderung und Ausgaben privater Haushalte für Bildungsgüter außerhalb von Bildungseinrichtungen, z.B. für Nachhilfe. Budgetteil B umfasst weitere als bildungsrelevant eingestufte Ausgaben, die allerdings nicht von den internationalen Berichtspflichten erfasst werden. Enthalten sind u.a. die Ausgaben für Horte, Volkshochschulen und Einrichtungen der Jugendarbeit sowie Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung.

Vergleicht man das Niveau der deutschen Bildungsausgaben – insbesondere für formale Bildungseinrichtungen des Primar- bis Tertiärbereichs – mit anderen Ländern, ergeben sich teils widersprüchliche, zumindest aber uneinheitliche Befunde.³³ Während die deutschen Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt eher niedrig erscheinen und im Jahr 2021 mit 4,6 Prozent unter dem OECD-Durchschnitt von 4,9 Prozent lagen, zeigt ein Vergleich auf Basis der durchschnittlichen kaufkraftbereinigten Ausgaben je Bildungsteilnehmer für den Primar- bis Tertiärbereich ein völlig anderes Bild. Danach gibt Deutschland mit knapp 17.600 Euro überdurchschnittlich viel Geld für Bildung aus. Zum Vergleich: Im OECD-Durchschnitt belaufen sich die Ausgaben nur auf 14.200 Euro, im EU25-Durchschnitt auf 13.800 Euro. Eine Ursache für dieses vordergründig widersprüchliche Ergebnis hoher Bildungsausgaben pro Kopf bei geringen Bildungsausgaben gemessen am BIP dürfte die vergleichsweise alte Bevölkerungsstruktur in Deutschland sein. Sie führt dazu, dass die Zahl der Bildungsteilnehmer im Vergleich zur

erwerbstätigen Bevölkerung – die das BIP erwirtschaftet – niedrig ist.

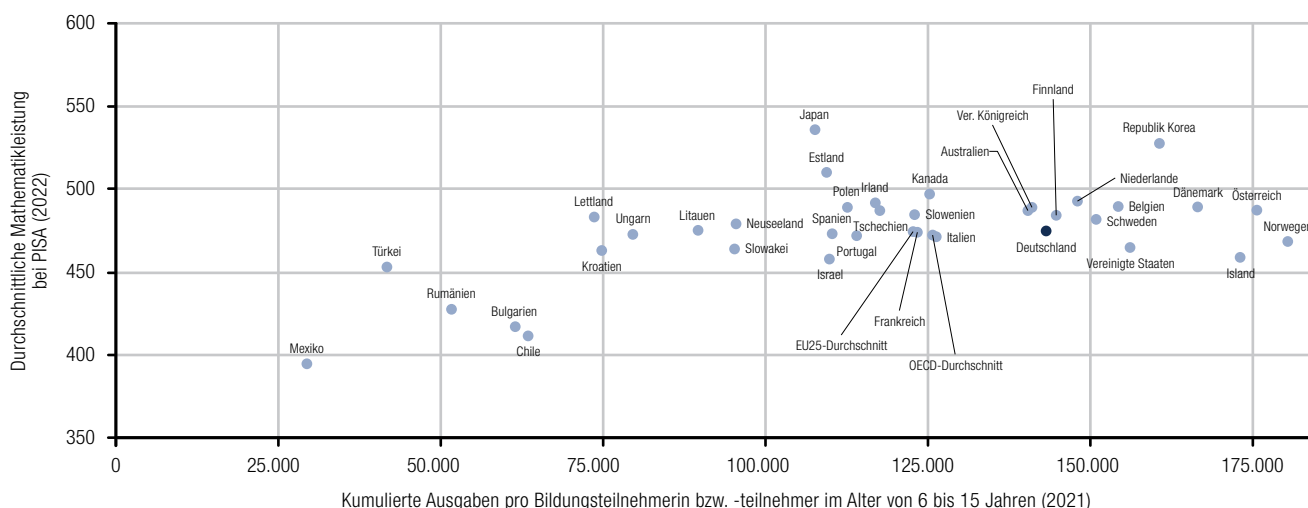
Allerdings bieten hohe Bildungsausgaben, sofern sie ein gewisses Mindestniveau überschreiten – für sich allein genommen keine Garantie für gute Bildung.³⁴ Das zeigen beispielsweise die Ergebnisse des letzten internationalen PISA-Schulleistungsvergleichs aus dem Jahr 2022 (vgl. Abbildung 4): Übersteigen die kumulierten Bildungsausgaben pro Bildungsteilnehmer im Alter von 6 bis 15 Jahren den Schwellenwert von rund 100.000 US-Dollar (kaufkraftbereinigt), hat eine weitere Erhöhung kaum noch einen systematischen Einfluss auf die durchschnittlichen Mathematikleistungen. So erzielen etwa japanische oder estnische Schülerinnen und Schüler Spitzenleistungen im Bereich Mathematik, obwohl Japan und Estland deutlich niedrigere kumulierte Bildungsausgaben als die meisten anderen Industrieländer – auch als Deutschland – aufweisen.

Abbildung 4:

Hohe Bildungsausgaben sind kein Garant für gute Bildungsergebnisse

In US-Dollar, kaufkraftbereinigt mittels KKP, Ausgaben für Bildungseinrichtungen.

Quelle: OECD (2024), Kapitel C1.



³³ Vgl. zum Folgenden Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024). Die hier genannten aktualisierten Zahlenwerte für das Jahr 2021 entstammen OECD (2024) bzw. Statistisches Bundesamt (2024).

³⁴ Vgl. zum Folgenden OECD (2024), Kapitel C1.

4 Bildung lohnt sich: Zur ökonomischen Bedeutung von Bildung

Das individuelle Bildungsniveau ist zwar nicht der einzige Faktor, der Einfluss auf die Berufs- bzw. Erwerbschancen eines Menschen hat. Neben zahlreichen anderen menschlichen Charakteristika wie Ideenreichtum, Ehrgeiz oder Motivation spielt nicht zuletzt der Zufall eine erhebliche Rolle. Dennoch kann man den Einfluss des Bildungsniveaus kaum überschätzen, schafft Bildung in vielen Fällen doch überhaupt erst die Voraussetzung dafür, bestimmte Berufe ausüben zu können. Mit anderen Worten: Bildung ist die Eintrittskarte, um im Wettbewerbsprozess der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich mitwirken und die eigenen Ziele verfolgen zu können. Allerdings wird die gesamte ökonomische und ge-

sellschaftliche Bedeutung des Bildungssystems angesichts eines komplexen, vernetzten und interagierenden Wirtschaftssystems erst deutlich, wenn man auch die gesamtwirtschaftliche Ebene berücksichtigt. Die Bedeutung von guter Bildung reicht dabei weit über das Ökonomische hinaus (vgl. Abbildung 5). Zu den wichtigsten nichtmonetären Erträgen von Bildung gehören insbesondere eine bessere Gesundheit, eine längere Lebenserwartung, eine geringere Kriminalität sowie ein stärkeres staatsbürgerliches Engagement.³⁵ Im Weiteren sollen allerdings die ökonomischen Aspekte von Bildung im Vordergrund stehen.

Wirkungen und Erträge von Bildung			
	Arbeitsmarkt	Monetär	Nichtmonetär
Mikroebene  Individuum	z.B. Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit	z.B. Erwerbseinkommen	z.B. Gesundheit / Lebenserwartung
Makroebene  Gesellschaft	z.B. Absicherung des Fachkräftebedarfs	z.B. Wirtschaftswachstum, Innovationsfähigkeit	z.B. politische Partizipation und Stabilität

Abbildung 5:
Einzel- und gesamtwirtschaftliche Effekte und Erträge von Bildung

Quelle: In Anlehnung an Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018).

4.1 Bildungserträge auf individueller Ebene

Auf individueller Ebene zeigt sich die ökonomische Bedeutung guter Bildung vor allem anhand der damit verbundenen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt – sowohl was die Chancen betrifft, einen Arbeitsplatz zu finden, als auch im Hinblick auf die zu erzielende Entlohnung. Abbildung 6 verdeutlicht anhand qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten, dass in Deutschland das durchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiko mit höheren Bildungsabschlüssen deutlich abnimmt.

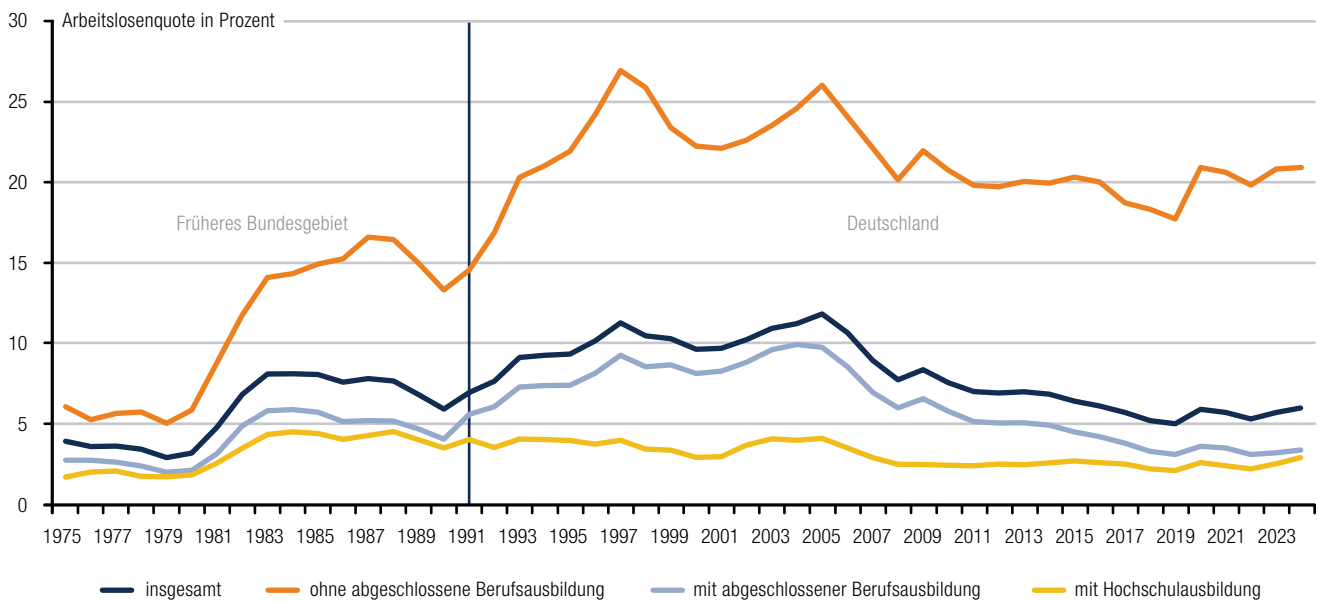
Vor allem Geringqualifizierte ohne abgeschlossene Berufsausbildung haben die mit Abstand schlechtesten Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Im Jahr 2024 lag ihre qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote bei 20,9 Prozent und damit mehr als dreimal so hoch wie im Durchschnitt aller Erwerbspersonen (6,0 Prozent). Bereits eine abgeschlossene Berufsausbildung führt dazu, dass das durchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich sinkt und unterhalb des Gesamtdurchschnitts liegt. Im Jahr 2024 belief sich die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote mit einer nichtakademischen Berufsausbildung auf 3,4 Prozent. Sie ist in den letzten 15 Jahren sukzessive gesunken und hat sich immer

³⁵ Siehe exemplarisch Lochner (2011).

Abbildung 6:
Bildung schützt vor Arbeitslosigkeit

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten* (1975 – 2024)

Quellen: IAB (2020), Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2025).



* Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten: Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen gleicher Qualifikation (ohne Auszubildende) in Prozent. Datenlücken aufgrund teilweise unvollständiger Angaben zur letzten abgeschlossenen Berufsausbildung wurden durch Schätzungen geschlossen.

mehr der Arbeitslosenquote von Akademikern mit einem Fachhochschul- oder Hochschulabschluss angenähert (vgl. Abbildung 6). In dieser Entwicklung spiegelt sich nicht zuletzt der zunehmende Fachkräftemangel in Deutschland wider. Die qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote von Akademikern lag 2024 bei 2,9 Prozent und damit – wie in den zehn Jahren zuvor – unter der 3-Prozent-Marke.

Weitere Aspekte sind hinsichtlich der qualifikationsspezifischen Arbeitsloskeitsrisiken hervorzuheben. Zum einen haben sich die Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte im Zeitablauf deutlich verschlechtert, während sie für Akademiker – trotz einiger Schwankungen – seit 1975 im Wesentlichen gleich gut geblieben sind. Diese Verschiebung in den qualifikatorischen Anforderungen des Arbeitsmarktes

spiegelt sich auch in der Beschäftigungsentwicklung wider. Allein in den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Akademiker um 2,5 Millionen auf 7,0 Millionen im Jahr 2024 erhöht. Das entspricht einem Zuwachs über 50 Prozent. In den letzten 20 Jahren hat sich ihre Zahl sogar verdoppelt.³⁶ Demgegenüber lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss im Jahr 2024 bei rund 4,1 Mio. und damit so hoch wie im Jahr 2002. Bildung ist – insbesondere in Deutschland – eine der besten Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit.

Darüber hinaus zeigt sich, dass die Beschäftigungsquoten mit steigendem Qualifikationsniveau nicht nur aufgrund des niedrigeren Arbeitsloskeitsrisikos zunehmen, sondern dass

³⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2025).

sich auch die Erwerbsbeteiligung bzw. das Arbeitsangebot insgesamt mit steigendem Bildungsniveau erhöht (vgl. Abbildung 7).

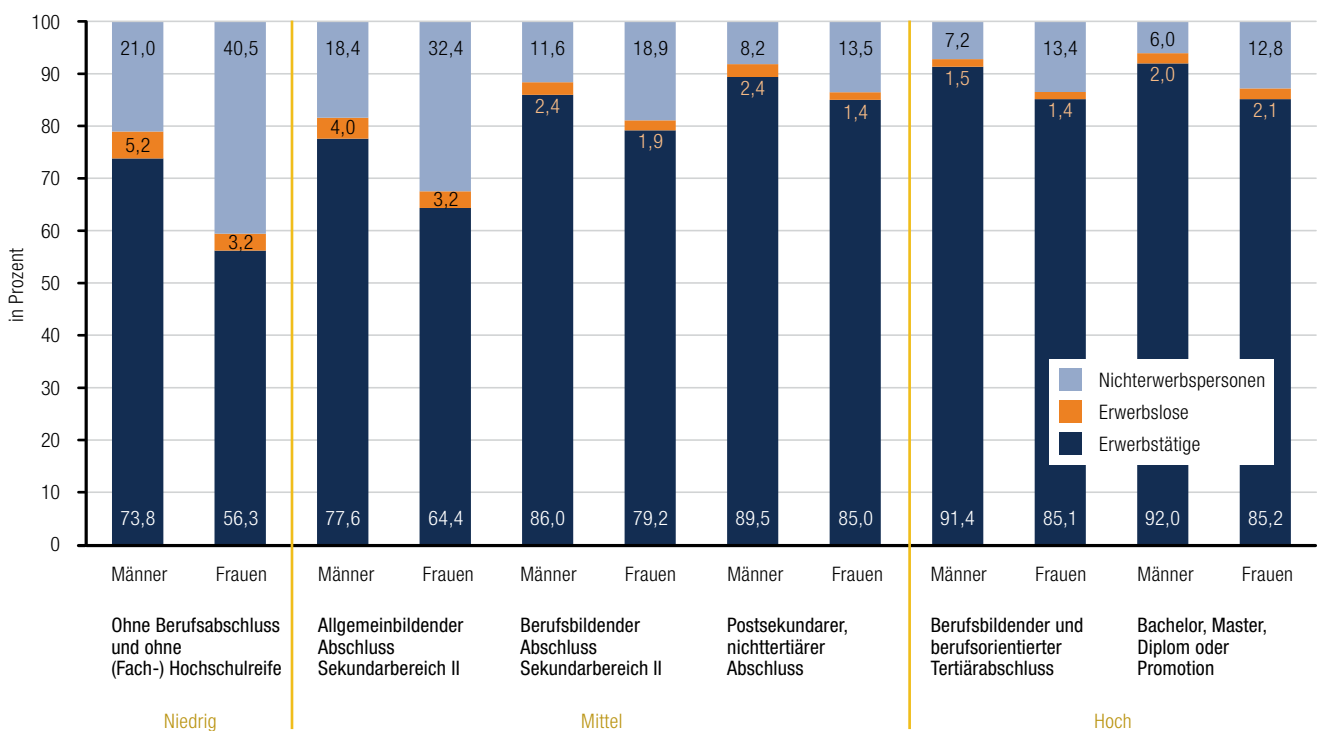
Bei Frauen ist dieser Zusammenhang zwischen Bildung und Erwerbsbeteiligung etwas stärker ausgeprägt als bei Männern, so dass sich ihre Beschäftigungsquote mit höherem Bildungsniveau an die der Männer angleicht, ohne dabei allerdings den über alle Qualifikationsniveaus bestehenden Rückstand ganz aufholen zu können.

Gute Bildung zahlt sich jedoch nicht nur in Form eines geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos aus. Ein höheres Qualifikationsniveau geht im Durchschnitt auch mit einem deutlich höheren Arbeitseinkommen einher. Dodin et al. (2024) ermitteln

beispielsweise anhand von Daten des Mikrozensus, dass in der Gruppe der Vollzeitbeschäftigten im Alter zwischen 30 und 45 Jahren ein Abitur im Durchschnitt zu einem rund 42 Prozent höheren monatlichen Nettoeinkommen führt. Empirische Schätzungen zum Lebenseinkommen bei Vollzeitbeschäftigung unter Berücksichtigung des jeweils höchsten erworbenen Qualifikationsabschlusses zeigen ebenfalls einen deutlichen Einkommensvorteil durch bessere Bildung:³⁷ Während das durchschnittliche Bruttolebensentgelt ohne einen beruflichen Abschluss bei 1,45 Millionen Euro liegt, steigt es durch einen beruflichen Ausbildungsabschluss auf 1,69 Mio. Euro. Ein deutlicher Einkommenssprung auf 2,23 Mio. Euro ergibt sich durch einen zusätzlichen Fortbildungsabschluss (z.B. Meisterprüfung) bzw. auf 2,52 Mio. Euro durch einen Hochschulabschluss. Zieht man statt der höchsten

Abbildung 7:
Erwerbsbeteiligung steigt mit höherem Bildungsabschluss

Quelle: Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).



³⁷ Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024) sowie ausführlicher Stüber (2022). Das als Indikator verwendete Bruttolebensentgelt ist dabei definiert als die Summe aller Bruttojahresentgelte vom 18. bis zum 66. Lebensjahr, wobei bei Personen mit einem Hochschulabschluss bis zum 24. Lebensjahr ein Bruttojahresentgelt von Null angenommen wird. Eine Barwertberechnung findet nicht statt.

formalen Qualifikation das Anforderungsniveau der Tätigkeit heran – Helfer, Fachkraft, Spezialist oder Experte – zeigt sich ein ähnlicher Verlauf: Die durchschnittlichen Bruttolebensentgelte steigen von 1,28 Mio. Euro für Helfer über 1,7 Mio. Euro und 2,36 Mio. Euro auf 2,69 Mio. Euro für Experten.³⁸

Auch die regelmäßig publizierten Daten der OECD zeigen für alle OECD-Länder einen engen und stabilen Zusammenhang zwischen einem höheren Qualifikationsniveau und einem höheren Arbeitseinkommen: Gemäß den jüngsten Daten für Deutschland lässt ein Abschluss im Tertiärbereich (z.B. ein Studium oder eine weiterführende berufliche Ausbildung) ein um 50 Prozent höheres Erwerbseinkommen erwarten als ein „mittlerer“ Abschluss (Sekundarbereich II: z.B. Abitur oder Lehre) und ein rund doppelt so hohes Einkommen als ein niedriger Bildungsabschluss unterhalb des Sekundarbereichs II (z.B. Hauptschulabschluss ohne Berufsausbildung).³⁹

Die Tatsache, dass Bildung eine äußerst lohnende Investition ist, hat auch dann Bestand, wenn man neben den bildungsspezifischen Lohnprämien zusätzlich auch die privaten Kosten der Bildung berücksichtigt – etwa in Form entgangener Einkommen während einer weiterführenden Schulausbildung bzw. eines Studiums oder in Form direkter Kosten wie z.B. Studiengebühren. Daten der OECD weisen beispielsweise für Deutschland die Ertragsraten eines Abschlusses im Tertiärbereich (z.B. ein Studium) gegenüber einem Abschluss im Sekundarbereich II mit 12 Prozent für Frauen und 13 Prozent für Männer aus.⁴⁰ Empirische Untersuchungen, die den Ertrag eines zusätzlichen Bildungsjahres bzw. eines zusätzlichen Bildungsabschlusses messen, kommen typischerweise auf durchschnittliche (private) Bildungsrenditen bzw. Bildungsertragsraten im hohen einstelligen Bereich.⁴¹

4.2 Bildungserträge auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Die skizzierten positiven Wirkungen eines hohen Bildungsniveaus auf einzelwirtschaftlicher Ebene übertragen sich auf die gesamtwirtschaftliche Ebene und setzen sich dort fort. Bildung rechnet sich nicht nur unter privaten Renditeüberlegungen, sondern ist unter fiskalischen Aspekten auch für den Staat lohnend. Zwar trägt dieser in der Regel einen Großteil der Bildungsausgaben, andererseits partizipiert er auch an den Erträgen der Bildung, beispielsweise über das progressive Steuersystem oder infolge geringerer Sozialausgaben aufgrund niedrigerer Arbeitslosigkeit. Empirische Studien bestätigen, dass auch diese fiskalischen Bildungsrenditen deutlich positiv sind.⁴²

Weitere positive gesellschaftliche Auswirkungen besserer Bildung in Form positiver externer Effekte – etwa eine höhere gesamtwirtschaftliche Produktivität, bessere Gesundheit oder eine geringere Kriminalität – werden dabei in der Regel aufgrund von Messproblemen noch nicht einmal vollständig berücksichtigt.⁴³ Insgesamt lässt eine flächendeckend bessere Bildung erwarten, dass der Staat seltener zu sozialpolitischen „Reparaturmaßnahmen“ und Transferzahlungen greifen muss, mit denen er andernfalls einen Teil der negativen Folgen fehlender Bildung ausgleichen müsste.

Vor allem aber sind gesamtwirtschaftlich die langfristigen Wachstumseffekte hervorzuheben, auf die bereits im zweiten Kapitel ausführlich eingegangen wurde. Durch die Beförderung von Wirtschaftswachstum wird Bildung in der langen Frist zum Wohlstandstreiber Nummer 1.

³⁸ Vgl. Stüber (2022).

³⁹ Vgl. OECD (2024), Kapitel A 4. Betrachtet werden auch hier nur Vollzeitbeschäftigte, so dass die Differenzen nicht durch andere Faktoren wie z.B. unterschiedliche Teilzeitquoten verzerrt werden.

⁴⁰ Vgl. OECD (2024), Kapitel A 4. Die grundlegende finanzielle Vorteilhaftigkeit eines höheren Bildungsabschlusses in Deutschland zeigen auch die Berechnungen von Piopiunik/Kugler/Wößmann (2017).

⁴¹ Die empirische Schätzung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit von Bildung kann nach Vorbild der klassischen Investitionstheorie durch eine Gegenüberstellung der zusätzlichen Kosten und Erträge oder über eine Regressionsschätzung der auf Mincer (1974) zurückgehenden sogenannten Mincer-Einkommensfunktion erfolgen, vgl. für einen Überblick z.B. Anger/Plünnecke/Schmidt (2010). Eine umfassende, international vergleichende Zusammenstellung über die Höhe von Bildungsrenditen findet sich bei Psacharopoulos/Patrinos (2004). Diese beziffern die durchschnittliche Bildungsrendite eines zusätzlichen Schuljahres im weltweiten Durchschnitt auf rund 10 Prozent, vgl. auch Hanushek/Wößmann (2008).

⁴² Vgl. Steiner/Schmitz (2010) und Blöndal/Field/Girouard (2002). Danach liegen die fiskalischen Bildungsrenditen in Deutschland etwas unterhalb der privaten Bildungsrenditen.

⁴³ Psacharopoulos/Patrinos (2004), Blöndal/Field/Girouard (2002) und Hanushek/Wößmann (2008) diskutieren einige Versuche und deren Probleme, die gesamten sozialen Erträge von Bildung samt der mit ihr vermuteten positiven externen Effekte zu quantifizieren. Letztere kommen zu dem Schluss, dass es wenig Gründe gebe, zu vermuten, dass soziale Bildungsrenditen niedriger als private Bildungsrenditen sind, sondern eher das Gegenteil wahrscheinlich sei.

Ein wichtiger Aspekt dabei ist der positive Zusammenhang zwischen Bildung und Entrepreneurship. Unternehmerisches Denken, Unternehmergeist und – als zentraler messbarer Indikator – Unternehmensneugründungen sind elementare Bestandteile einer funktionierenden Marktwirtschaft sowie ein wichtiger Treiber für Innovationen, Fortschritt und Wohlstand.

Ein Blick auf das aktuelle Gründungsgeschehen in Deutschland zeigt, dass im Jahr 2023 rund 42 Prozent der Personen, die gründen, einen Hochschulabschluss haben (vgl. Abbildung 8). Damit ist ihr Anteil an den Gründungsaktivitäten rund doppelt so hoch wie es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht.⁴⁴ 6 Prozent der Gründungspersonen verfügen über einen Abschluss einer Fach-, Meister- oder Technikerschule als höchstem beruflichen Bildungsabschluss, 36 Prozent über eine beruflich-betriebliche Ausbildung (Lehre) oder eine beruflich-schulische Ausbildung. Im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil sind diese beiden Personengruppen beim Gründungsgeschehen etwas schwächer vertreten.

Verglichen mit anderen Ländern schneidet Deutschland beim Gründungsgeschehen nur unterdurchschnittlich ab.⁴⁵ Umso wichtiger ist es, die vorhandenen Potentiale für unternehmerisches Handeln besser auszuschöpfen. Neben der Beseitigung häufig angemahnter Gründungshemmnisse wie zu hoher Bürokratie- oder Kostenbelastungen kann die Stärkung des Bildungssystems hier eine wichtige Rolle spielen. Beispielsweise verringert eine bessere ökonomische Grundausbildung individuelle Gründungsbarrieren wie Sorgen vor finanziellen Risiken oder Schwierigkeiten bei der Finanzierung. Der KfW-Gründungsmonitor 2025 wertet daher das Vorhaben der neuen Regierungskoalition, „Entrepreneurship Education als weiteres Ziel im Zentrum der Schulqualität und Lehrerbildung zu ergänzen“, als wichtigen Schritt.⁴⁶ Da Gründungsaktivitäten häufig von jüngeren Personen durchgeführt werden,⁴⁷ würden sich entsprechende Fortschritte im Bildungssystem vergleichsweise zügig bemerkbar machen.

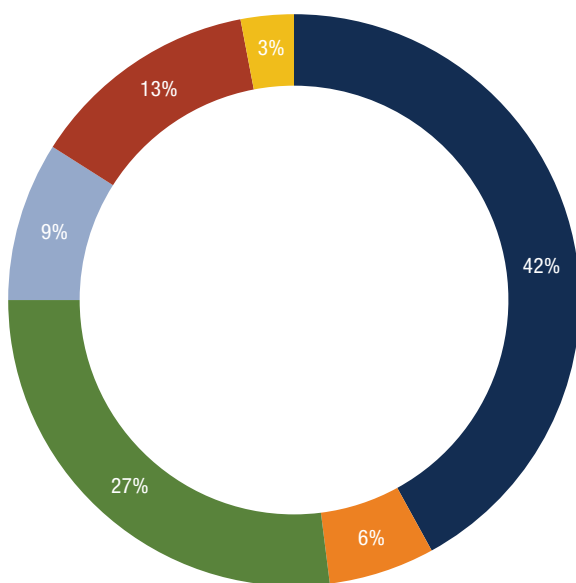


Abbildung 8:
Gründungspersonen* nach höchstem Ausbildungsabschluss in Deutschland, 2023

* Betrachtet wird die Total Early-Stage Entrepreneurial Activity, d.h. Personen, die während der letzten 3,5 Jahre ein Unternehmen gegründet haben oder sich noch im Gründungsprozess befinden.

Quelle: Sternberg et al. (2024).

- Hochschul- oder Fachhochschulabschluss
- Fachschule, Meister- oder Technikerschule, Berufs- oder Fachakademie
- Beruflich-betriebliche Berufsausbildung (Lehre)
- Berufsfach- oder Handelsschule
- Kein Ausbildungsabschluss
- Noch in der Ausbildung / im Studium / Schüler(in)

44 Vgl. Sternberg et al. (2024). Betrachtet wird dabei die sogenannte Total Early-Stage Entrepreneurial Activity, bei der sowohl Personen erfasst werden, die gerade dabei sind, ein Unternehmen zu gründen, sowie Personen, die während der letzten 3,5 Jahre ein Unternehmen gegründet haben. Ähnliche Ergebnisse, insbesondere was den überdurchschnittlichen Anteil von Personen mit einem Hochschulabschluss betrifft, zeigt auch der KfW-Gründungsmonitor, wobei dort eine etwas andere Abgrenzung der Gründerinnen und Gründer vorgenommen wird, vgl. KfW (2025b).

45 Vgl. Sternberg et al. (2024). Von 45 betrachteten Ländern lag Deutschland beim Gründungsgeschehen – gemessen durch die Quote der Total Early-Stage Entrepreneurial Activity (TEA-Gründungsquote) – im Jahr 2003 auf Rang 36. Aktuelle Ergebnisse zeigen eine leichte Verbesserung: So erreichte Deutschland beim Gründungsgeschehen im Jahr 2024 unter 51 betrachteten Ländern Platz 32, vgl. GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2025).

46 Vgl. KfW-Research (2025a). Da die schulische Entrepreneurship Education in Deutschland im internationalen Vergleich äußerst schlecht bewertet wird, vgl. GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2025), ist diesem Befund zuzustimmen.

47 Die höchste Gründungsquote findet sich in Deutschland in der Altersgruppe der 25-34-Jährigen. In den Niederlanden und den USA, die insgesamt deutlich höhere Gründungsquoten aufweisen, findet sich die höchste relative Gründungsaktivität sogar in der Altersgruppe der 18-24-Jährigen, vgl. Sternberg et al. (2024).

5 Defizite und Herausforderungen im deutschen Bildungssystem

Ein gut funktionierendes Bildungssystem hat in der Sozialen Marktwirtschaft mindestens zwei elementare Aufgaben, an denen es gemessen werden muss:⁴⁸ Erstens sollte es ein möglichst hohes Leistungs- und Kompetenzniveau vermitteln, damit Kinder und Jugendliche gut für das sich anschließende Berufsleben, aber auch ihre gesellschaftliche Teilhabe allgemein vorbereitet sind. Angesichts der Bedeutung von Bildung für den beruflichen Erfolg wäre es nicht ausreichend, sich dabei lediglich auf das durchschnittliche Bildungs- bzw. Kompetenzniveau oder eine Leistungselite zu konzentrieren. Vielmehr müssen gerade auch leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler in den Blick genommen werden, damit auch sie ausreichende Grundkompetenzen für ein erfolgreiches Erwerbsleben vermittelt bekommen.

Zweitens sollte das Bildungssystem so ausgestaltet sein, dass es allen Kindern und Jugendlichen unabhängig von

ihrer familiären Herkunft oder der sozioökonomischen Stellung ihrer Eltern die Chance auf eine gute Ausbildung bietet. Bildungsgerechtigkeit bedeutet in diesem Sinne, dass junge Menschen Bildungslaufbahnen einschlagen können, die ihren individuellen Bildungspotentialen entsprechen und nicht von ihrer Herkunft bzw. der sozialen Stellung ihrer Eltern determiniert werden.⁴⁹ In beiden Bewertungskategorien kann das deutsche Bildungssystem, wie im Folgenden anhand mehrerer Indikatoren dargelegt wird, nicht (mehr) überzeugen.

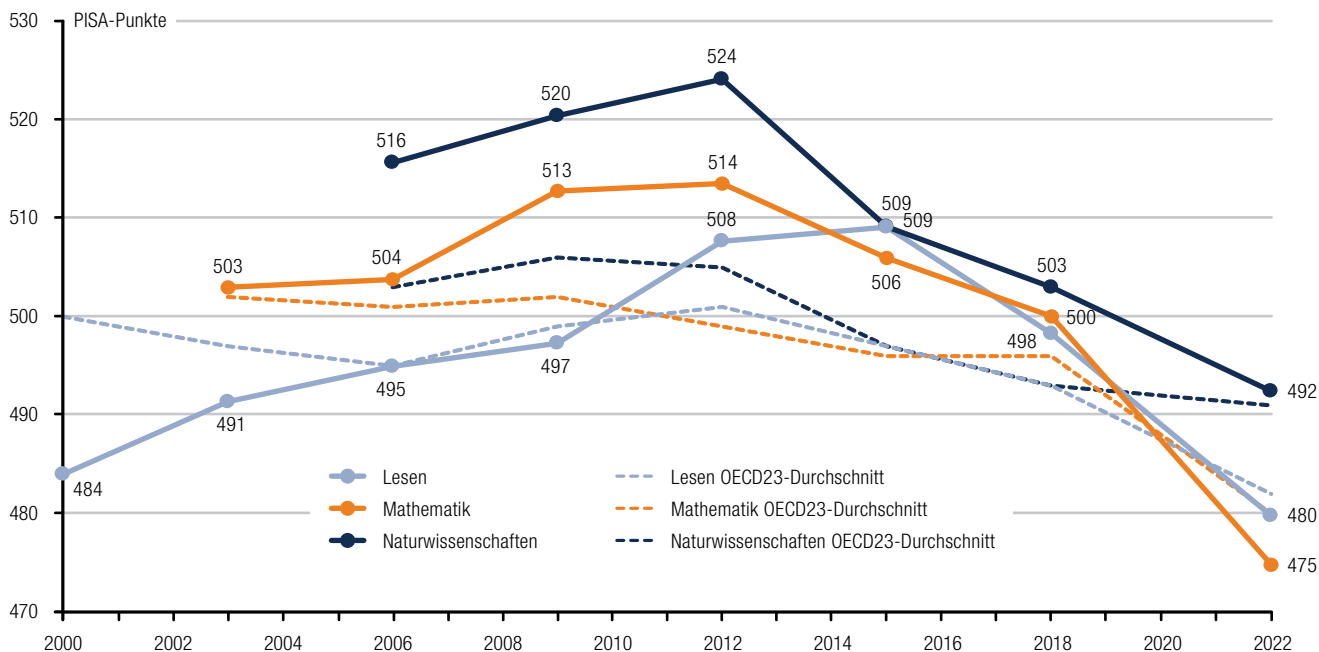
5.1 Erodierende Bildungsleistungen

Ein bildungspolitischer Dauerbrenner ist das Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler in internationalen Vergleichsstudien, insbesondere den PISA-Schulleistungs-

Abbildung 9:
Deutschlands Schülerleistungen sinken seit 2012

Durchschnittsergebnisse deutscher Schülerinnen und Schüler bei den PISA-Vergleichstests

Quelle: OECD (2023).



48 Vgl. Raddatz (2012).

49 Vgl. für diese beiden Zielsetzungen exemplarisch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009). Auch Freundt et al. (2023) betonen neben dem Niveau der Bildungsleistungen auch das Kriterium der Chancengleichheit als Zielgrößen für das Bildungssystem.

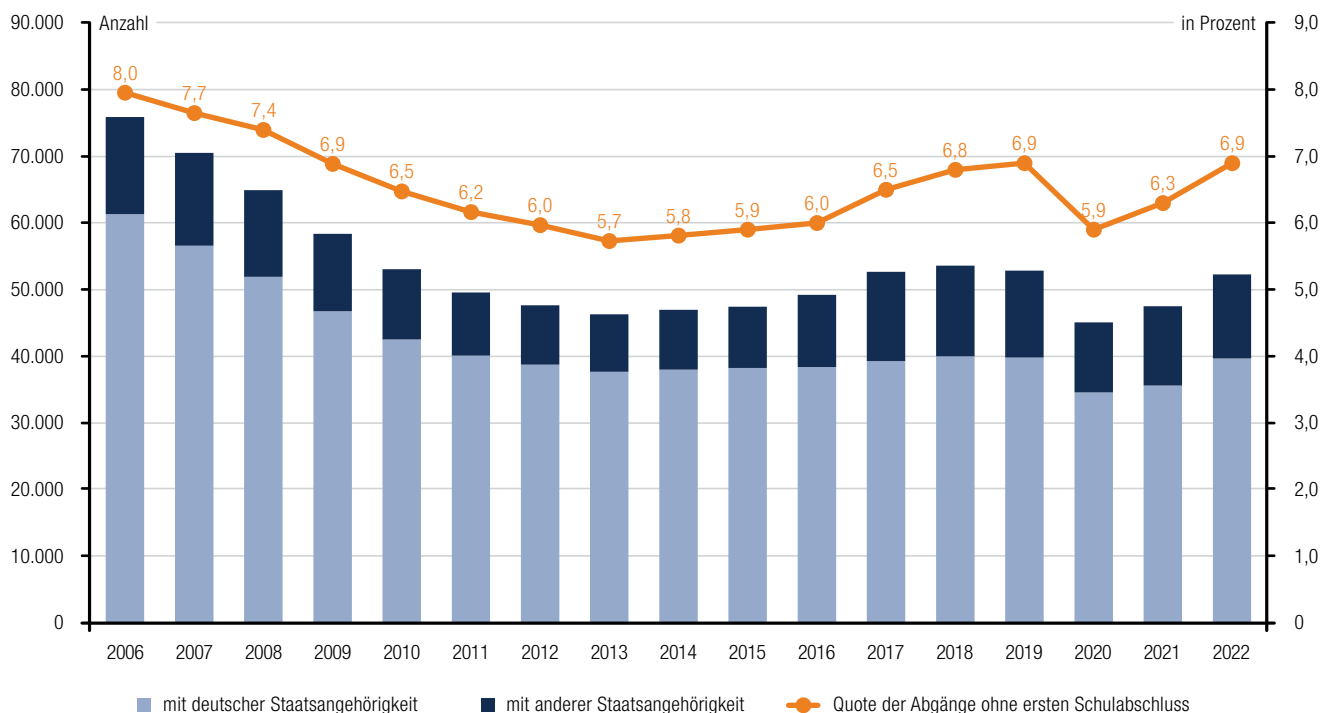
vergleichen.⁵⁰ Zwar wirkte das schlechte Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler in den ersten PISA-Vergleichsstudien ab dem Jahr 2000 wie ein Weckruf und führte zu einem deutlichen Anstieg der Bildungsleistungen in den Folgejahren. Allerdings ist dieser Trend seit etwa einem Jahrzehnt nicht nur zum Erliegen gekommen, sondern hat sich seit etwa dem Jahr 2012 sogar wieder in das Gegenteil verkehrt (vgl. Abbildung 9). Im letzten PISA-Test aus dem Jahr 2022 lag das durchschnittliche Kompetenzniveau deutscher Schülerinnen und Schüler zum Teil deutlich unter den Ergebnissen der ersten Vergleichstests. Vor allem der starke Rückgang am aktuellen Rand ist dabei besonders besorgniserregend: In Mathematik und Lesen liegen die Leistungen

2022 in etwa ein ganzes Schuljahr hinter den Ergebnissen des Jahres 2018 zurück.⁵¹ Im internationalen Vergleich zeigt der OECD-Durchschnitt, dass sich Deutschland bei den Schülerleistungen bestenfalls im Mittelfeld befindet – und das in allen drei untersuchten Feldern: Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften.

Dieses Bild bestätigt sich, wenn man neben den PISA-Vergleichen weitere Schulvergleichstests für andere Altersgruppen mitberücksichtigt. So kommt Wößmann (2022) auf Basis von 43 nationalen Testungen in elf fachspezifischen Tests aus fünf Testzyklen zu dem ernüchternden Ergebnis, dass der zeitliche Verlauf der Testleistungen deutscher Schü-

Abbildung 10:
Schulabgänge ohne ersten Schulabschluss (2006 bis 2022)

Quelle: Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024).



50 PISA steht für Programme for International Student Assessment. Seit dem Jahr 2000 werden alle drei Jahre die Leistungen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler in den Bereichen Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften getestet.

51 Vgl. Wößmann (2025), OECD (2023).

lerinnen und Schüler einem „traurigen Smiley“ gleiche.⁵² Seit gut zehn Jahren verliert Deutschland bei den Bildungsleistungen an Boden.

Besorgniserregend ist allerdings nicht nur der fallende Trend beim durchschnittlichen Kompetenzniveau, sondern auch die Entwicklungen bei leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern. Abbildung 10 zeigt, dass sich der Anteil der Schulabgänger ohne ersten Schulabschluss in den letzten zehn Jahren wieder deutlich erhöht hat. Auch wenn ein Teil dieser Entwicklung durch den starken Migrationsdruck seit dem Jahr 2015 zu erklären sein dürfte, bleibt das Ergeb-

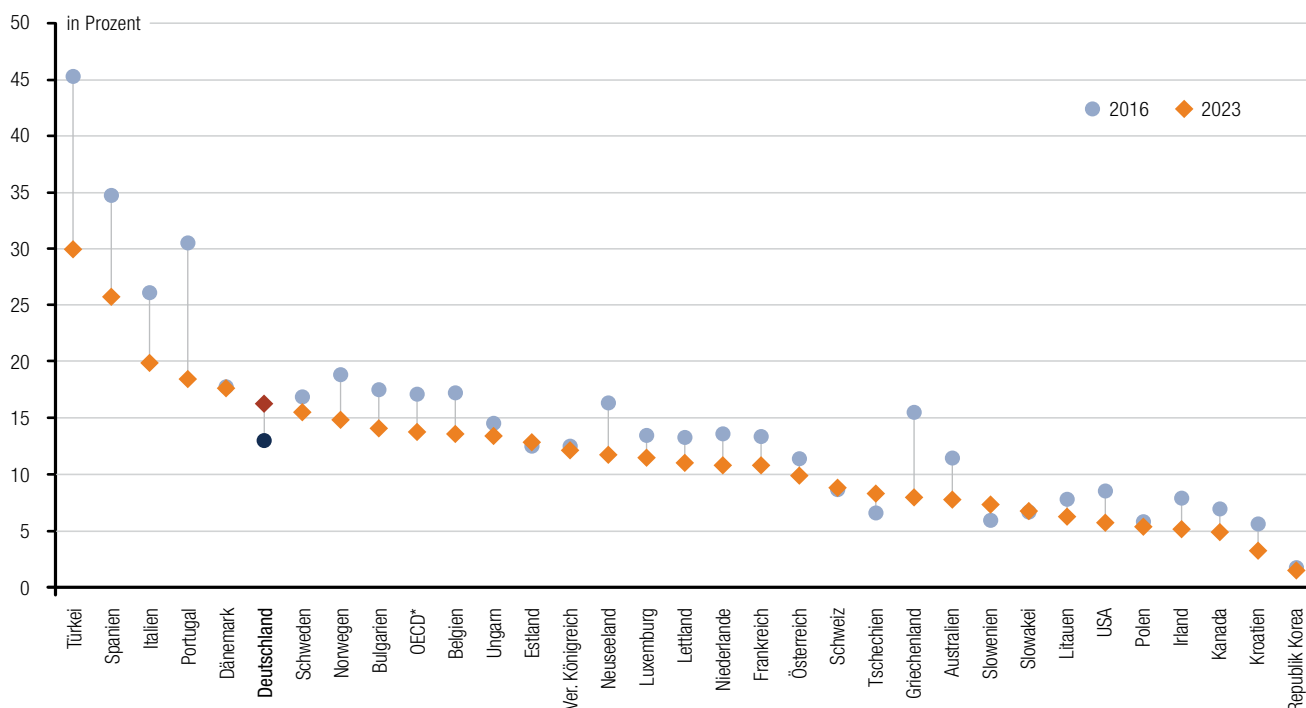
nis unbefriedigend: Jedes Jahr verlassen rund 50.000 Jugendliche die Schule ohne einen Abschluss und damit auch ohne ausreichende Grundkompetenzen. Ihre Aussichten auf ein erfolgreiches Erwerbsleben dürften dementsprechend schlecht ausfallen.

Ein vergleichbares Bild zeigt der Anteil der jungen Erwachsenen im Alter zwischen 25 und 34 Jahren, die einen Bildungsstand unterhalb des Sekundarbereichs II haben (vgl. Abbildung 11). Deutschland ist eines der wenigen Länder, in denen ihr Anteil seit dem Jahr 2016 gestiegen ist – und das deutlich.

Abbildung 11:
Bildungsstand in Deutschland ist gegen den internationalen Trend rückläufig

Entwicklung des Anteils 25- bis 34-Jähriger mit einem Bildungsstand unterhalb Sekundarbereich II (2016 und 2023)

Quelle: OECD (2024).



* Der OECD-Durchschnitt wird vom ungewichteten Mittelwert aller OECD-Länder mit verfügbaren und vergleichbaren Daten für beide Jahre abgeleitet.

52 Neben den PISA-Tests berücksichtigt Wößmann (2022) die folgenden Schulvergleichstests: TIMMS: Trends in International Mathematics and Science Studies (4. Klasse), IGLU/PIRLS: Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung / Progress in International Reading Literacy Study (4. Klasse) sowie die IQB-Bildungstrends im Primarbereich (4. Klasse) und in der Sekundarstufe I (9. Klasse). Vgl. für eine kurze Darstellung der Ergebnisse auch Freundt et al. (2023).

Daten der Europäischen Kommission für die Altersgruppe 18-24 bestätigen diesen Negativtrend in Deutschland. So ist der Anteil der jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24, die höchstens einen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe I haben – sogenannte „early leavers“ – in Deutschland auf 12,8 Prozent im Jahr 2023 gestiegen und lag damit nicht nur deutlich über dem Niveau eine Dekade zuvor (2013: 9,8 Prozent), sondern auch deutlich über dem Durchschnittsniveau in der EU (2023: 9,5 Prozent). Der europäische Durchschnittswert hat sich im gleichen Zeitraum (2013 – 2023) hingegen um 2,3 Prozentpunkte verbessert.⁵³

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt man, wenn man statt auf einen Schulabschluss auf die berufliche Ausbildung abstellt. So ist die Zahl junger Erwachsener im Alter von 20 bis 34 Jahren ohne eine Berufsausbildung seit dem Jahr 2014 von 1,9 Millionen auf fast 2,9 Millionen im Jahr 2022 gestiegen. Der Anteil „Ungelernter“ bzw. nicht formal Qualifizierter an dieser Altersgruppe stieg mithin von 13,0 auf 19,1 Prozent.⁵⁴ Angesichts der in Kapitel 3 skizzierten Auswirkungen einer fehlenden Berufsausbildung für die Arbeitsmarktchancen, ist diese Entwicklung fatal.

5.2 Unzureichende Chancengerechtigkeit

Neben den unbefriedigenden Ergebnissen, was die Bildungsleistungen sowohl im Durchschnitt als auch bei den Bildungsschwächeren betrifft, steht das deutsche Bildungssystem immer wieder auch hinsichtlich fehlender Chancengerechtigkeit in der Kritik.⁵⁵ Empirische Untersuchungen deuten auf ein massives Auseinanderklaffen der Bildungschancen von sozioökonomisch begünstigten und benachteiligten Kindern hin.

Ein in dieser Hinsicht besonders aussagekräftiger Indikator ist der Einfluss der sozialen Herkunft eines Kindes auf die Wahrscheinlichkeit, dass es ein Gymnasium besucht.⁵⁶ Gemäß den Daten des Mikrozensus 2019 besuchen 41,4 Prozent der Kinder im Alter zwischen 10 und 18 Jahren ein Gymnasium. Allerdings unterscheiden sich die Gymnasialbesuchsquoten erheblich, wenn man den familiären Hintergrund der Kinder berücksichtigt. Dabei spielen insbesondere der Bildungsstand der Eltern sowie das Familieneinkommen eine dominante Rolle: Beispielsweise liegt die Wahrscheinlichkeit für ein Kind, ein Gymnasium zu besuchen, nur bei knapp über 20 Prozent, wenn es aus einer Familie kommt, bei der die Eltern kein Abitur haben und das Haushaltseinkommen im untersten Viertel liegt.⁵⁷ Demgegenüber steigt die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs auf über 80 Prozent, wenn beide Elternteile Abitur haben und das Haushaltseinkommen im obersten Viertel liegt.⁵⁸ Selbst bei Kindern aus dem obersten Einkommensviertel (ohne Alleinerziehendenstatus und ohne Migrationshintergrund) steigt die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs von 39,7 Prozent über 64,7 Prozent auf 80,3 Prozent, je nachdem ob kein, ein oder beide Elternteil(e) ein Abitur haben. Dass es sich bei diesem Befund unzureichender Chancengerechtigkeit nicht nur um eine Momentaufnahme handelt, zeigen analoge Berechnungen mit Daten des Mikrozensus 2009. Obwohl die Gymnasialbesuchsquote in den betrachteten zehn Jahren von 35,6 auf 41,1 Prozent angestiegen ist, blieb die Ungleichheit weitgehend unverändert.⁵⁹

Die anhand des Indikators „Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs“ gemessene Bildungsungleichheit in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Eltern und ihrem Einkommen ist in allen Bundesländern stark ausgeprägt, allerdings gibt es gewisse Unterschiede, die auch auf die föderalen Unterschiede in den Bildungssystemen der Bundesländer

⁵³ Siehe European Commission (2024). Pennekamp (2024) weist zutreffend darauf hin, dass eine Generation von Bildungsverlierern heran wächst.

⁵⁴ Siehe Bundesinstitut für Berufsbildung (2024). Personen, die ihre berufliche Ausbildung noch nicht beendet haben, werden nicht zu denjenigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gezählt.

⁵⁵ Vgl. beispielsweise Freundl et al. (2023), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) oder Wößmann (2011).

⁵⁶ Vgl. zum Folgenden insbesondere Wößmann et al. (2023).

⁵⁷ Vgl. Wößmann (2025) sowie ausführlicher Wößmann et al. (2023). Neben dem Bildungshintergrund der Eltern und dem Einkommen werden darüber hinaus auch ein eventueller Alleinerziehendenstatus sowie ein Migrationshintergrund berücksichtigt. Insbesondere der Migrationsstatus hat bei Berücksichtigung der übrigen Faktoren allerdings nur einen geringen Einfluss.

⁵⁸ Vgl. Wößmann (2025) und Wößmann et al. (2023).

⁵⁹ Siehe Wößmann et al. (2023).

zurückgeführt werden können.⁶⁰ So weisen Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg statistisch ein besseres Chancenverhältnis und damit eine geringere relative Bildungsungleichheit als der Bundesdurchschnitt auf. „Unterprivilegierte“ Kinder aus Bayern und Sachsen haben hingegen schlechtere Bildungschancen als im Bundesdurchschnitt.

Angesichts des starken Einflusses des familiären Hintergrundes auf die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, ist es wenig erstaunlich, dass auch im Hochschulbereich ein überaus starker Einfluss des sozialen Herkunftsprofils zu beobachten ist. Während 78 Prozent der Kinder aus Akademikerfamilien ein Studium aufnehmen, sind es bei Kindern aus Familien mit einem beruflichen Abschluss nur 22 Prozent und bei Kindern mit Eltern ohne einen beruflichen Abschluss sogar nur 8 Prozent.⁶¹

Auch im internationalen Vergleich schneidet Deutschland hinsichtlich der Chancengerechtigkeit des Bildungssystems nicht besonders gut ab. So zeigen Untersuchungen auf Basis der PISA-Ergebnisse, dass die Schulleistungen von Jugendlichen in Deutschland stärker als in anderen Ländern von ihrer sozialen Herkunft abhängen.⁶²

Ungleiche Bildungschancen bestehen allerdings nicht nur beim Besuch weiterführender Schulen, sondern zeigen sich über den gesamten Bildungsverlauf. Besonders relevant sind dabei der frühkindliche sowie der Grundschul-Bereich, da hier maßgeblich die Grundlagen für den weiteren Bildungserfolg gelegt werden.⁶³ Beispielsweise nehmen Kinder, deren Eltern höchstens den Hauptschulabschluss haben, weniger als halb so oft an frühpädagogischen Angeboten teil als Kinder aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil die (Fach-)Hochschulreife hat.⁶⁴ Ebenso weisen Kinder bil-

dungsferner Eltern im Vorschulalter bis zur Grundschulzeit im Durchschnitt durchgehend niedrigere Sprachkompetenzen auf.⁶⁵ Auch für den frühen Bildungsbereich vor Eintritt in das Schulsystem bestätigt sich darüber hinaus der Befund, dass die soziale Herkunft in Deutschland einen stärkeren Einfluss auf die Kompetenzen der Kinder und ihren Bildungserfolg als in anderen Ländern hat.⁶⁶

Ein Migrationshintergrund wirkt sich vor allem dann negativ auf die Bildungschancen von Kindern aus, wenn zugleich zuhause nicht Deutsch gesprochen wird. Gute Deutschkenntnisse sind somit entscheidender als der Migrationshintergrund selbst.⁶⁷ Insofern kommt der Sprachförderung und der regelmäßigen Überprüfung der Sprachkompetenzen bereits vor der Einschulung eine wichtige Bedeutung zu.

60 Siehe Wößmann et al. (2024). Für den Bundesländervergleich verwenden die Autoren eine geringfügig modifizierte Vorgehensweise und vergleichen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind das Gymnasium besucht, für zwei Gruppen: zum einen Kinder mit niedrigem soziokulturellem Hintergrund (weder ein Elternteil mit Abitur noch oberes Viertel der Haushaltseinkommen), zum anderen Kinder mit einem höheren (mindestens ein Elternteil hat Abitur und/oder oberes Viertel der Haushaltseinkommen).

61 Vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024), S. 217f. sowie ausführlich Kracke/Schwabe/Buchholz (2024).

62 Vgl. OECD (2019).

63 Vgl. exemplarisch Freundl et al. (2023) und Maaz (2020).

64 Maaz (2020), Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016).

65 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2022). Untersucht wurde die Wortschatzkompetenz von Kindern im Alter von 3, 5 und 7 Jahren.

66 Siehe Dräger/Schneider (2025).

67 So Plünnecke (2024) und Anger/Betz/Plünnecke (2024b).

6 Bildungspolitischer Handlungsbedarf

Angesichts der grundlegenden Bedeutung von Bildung für wirtschaftlichen Wohlstand und gesellschaftliche Teilhabe implizieren die unbefriedigenden Ergebnisse und die erkennbaren Defizite des deutschen Bildungswesens einen erheblichen bildungspolitischen Handlungsbedarf. Aufgrund der Komplexität des Bildungssystems, der vielfältigen Einflussfaktoren auf den Bildungserfolg und der sozialen und gesellschaftlichen Heterogenität gibt es dabei jedoch kaum die eine große Reform, die alle Probleme löst.

Bildung und der Erwerb von Wissen ist ein kumulativer und dynamischer Prozess: Neues Wissen baut in der Regel auf vorhandenen kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten sowie bereits erworbenem Wissen auf. Zudem bedarf es für einen erfolgreichen Bildungsverlauf bestimmter Grundkompetenzen wie Lesen, Schreiben und Rechnen. Bildungsmaßnahmen zu Beginn des Lebenszyklus sind daher von elementarer Bedeutung und weisen besonders hohe Bildungsertragsraten auf.⁶⁸ Auch aus diesem Grund kommt der Verwirklichung von Chancengerechtigkeit in jungen Jahren eine besondere Bedeutung zu, da einmal entstandene Bildungsdefizite im weiteren Lebensverlauf nur schwer zu korrigieren sind.

Um das Leistungsniveau insgesamt zu erhöhen und die Bildungsergebnisse in der Breite zu verbessern, sollten die folgenden Punkte im Fokus stehen:⁶⁹

Ein erster wichtiger Schritt für bessere Bildungsleistungen wäre ein stärkeres gesellschaftliches Bewusstsein für die Bedeutung von Bildung und die Fehlentwicklungen der letzten Jahre. So fordert der Bildungsforscher Ludger Wößmann beispielsweise: „Die wichtigste Grundlage für eine Umkehr des Negativtrends ist, dass die Gesellschaft wieder eine klare Ausrichtung auf die Vermittlung der Basiskompetenzen an alle Schülerinnen und Schüler und einen klaren Fokus auf die tatsächlich erzielten Lernergebnisse einfordert. Nur wenn alle Beteiligten – Bildungspolitik, Bildungsverwaltung, Schulen, Lehrkräfte, Eltern und die Schülerinnen und Schüler selbst – sich darauf konzentrieren, dass wieder effektiver gelernt wird, kommt es zu echten Verbesserungen.“⁷⁰ Vor

diesem Hintergrund plädiert er für eine kontinuierliche Beobachtung des Leistungsstandes der Kinder und Jugendlichen sowie das frühzeitige Ergreifen von Maßnahmen, wenn ein bestimmtes Niveau der Basiskompetenzen – Lesen, Schreiben, Mathematik und Naturwissenschaften – unterschritten wird.

Neben der Ausbildung in jungen Jahren, muss darüber hinaus die Bedeutung von Fort- und Weiterbildung während des Erwerbslebens stärker im öffentlichen Bewusstsein verankert werden. Gerade angesichts der weitreichenden technologischen Umbrüche, die in vielen Bereichen des Erwerbslebens zu beobachten sind, wird das lebenslange Lernen immer wichtiger.

Zweitens sollten die schulischen Bildungsergebnisse durch externe Zielvorgaben und Leistungskontrollen kontinuierlich gemessen und stärker vergleichbar gemacht werden. Zwar gehört die Bildungspolitik im deutschen Föderalismus zu den Kernaufgaben der Bundesländer. Gerade deshalb würden deutschlandweit einheitliche Vergleichstests und Prüfungen dazu beitragen, die Bildungsleistungen der Bundesländer regelmäßig zu messen und letztendlich auch die Bildungsqualität zu verbessern.⁷¹ Einheitliche Vergleichstests und Abschlussprüfungen machen nicht nur die Unterschiede in den Schülerleistungen transparent und zeigen somit bestehenden Handlungsbedarf auf. Sie beinhalten darüber hinaus klare Leistungsanreize für Schüler und Lehrer, da vergleichbare Abschlussnoten für Dritte aussagekräftiger sind und zu einem produktiven Wettbewerb zwischen unterschiedlichen bildungspolitischen Konzepten sowie einem gegenseitigen Voneinanderlernen führen können.⁷² Schließlich können zentrale Prüfungen auch das Lernklima zwischen Schülern und Lehrern verbessern. Durch externe Zielvorgaben und -überprüfungen sind Lehrer nicht mehr nur „Richter“ über den schulischen Erfolg, sondern werden zum „Coach“ für ein gutes Prüfungsergebnis.⁷³

In diesem Zusammenhang ist drittens auf die grundsätzliche Notwendigkeit hinzuweisen, die föderalen Verwaltungsstrukturen und -abläufe im Bildungsbereich kritisch zu überprü-

68 Vgl. z.B. Cunha/Heckman (2007), Heckman (2006) oder Pfeiffer/Reuß (2008).

69 Die nachfolgenden Empfehlungen orientieren sich u.a. an Wößmann (2025), Anger/Betz/Plünnecke (2025) sowie Aktionsrat Bildung (2025).

70 Wößmann (2025).

71 Vgl. Wößmann (2025), der u.a. für deutschlandweit einheitliche Vergleichstests in Deutsch und Mathematik in der dritten, siebten und zehnten Klasse plädiert.

72 Zudem verringert sich bei einheitlich gestellten Prüfungsaufgaben die Gefahr, dass Lehrer oder einzelne Schulen durch ein schleichendes Absenken der Prüfungsanforderungen „optisch“ bessere Ergebnisse erzielen.

73 Wößmann (2009).

fen und auf eine stärkere Kooperation der Bundesländer hinzuarbeiten.⁷⁴ Unklare Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden können Reformen für bessere Bildungsergebnisse behindern. So sind nicht zuletzt die üblicherweise nur auf einige Jahre angelegten bildungspolitischen Förderprogramme des Bundes ambivalent zu bewerten. Einerseits setzen sie in der Regel an objektiv zu beobachtenden Herausforderungen an, etwa der unzureichenden Digitalisierung (DigitalPakt Schule), sprachlichen Defizite im frühkindlichen Bereich (u.a. Bundesprogramm „Sprach-Kitas“) oder der unzureichenden Ausstattung von Schulen mit einem hohen Anteil an Kindern mit einem erhöhten Förderbedarf („Startchancen-Programm“),⁷⁵ und haben so das Potential, einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Bildungssystems zu leisten. Andererseits beschränken die Förderprogramme die Ursachen der bildungspolitischen Defizite zumindest implizit auf fehlende finanzielle Mittel. So werden die im Föderalismus eigentlich zuständigen Gebietskörperschaften – also insbesondere die Bundesländer, die den Eindruck fehlender Gelder nur zu gern unterstützen – ein Stück weit aus ihrer bildungspolitischen Verantwortung entlassen, ohne, dass die Probleme nachhaltig gelöst werden. Dauerhafte Verbesserungen auf Basis grundlegender struktureller Reformen können so leicht auf der Strecke bleiben.

Viertens spricht einiges dafür, den Schulen mehr Autonomie und Handlungsfreiheiten zu geben, sofern die Bildungsziele klar vorgegeben und durch externe Prüfungen und Leistungskontrollen regelmäßig überprüft werden. Schulen können dann im Wettbewerb selbst darüber entscheiden, wie sie die Bildungsziele am besten erreichen. Erfahrungen aus England und – im Bundesländervergleich – Hamburg weisen auf die Vorteilhaftigkeit solcher Reformen hin.⁷⁶

Schließlich hat sich nicht zuletzt während der Corona-Pandemie gezeigt, dass die Digitalisierung des Bildungssystems große Lücken aufweist. Neben einer angemessenen digitalen Ausstattung der Schulen mit digitalen Endgeräten,

schnellen Internetverbindungen und geeigneter Software bedarf es ausreichender Fortbildungsmöglichkeiten und -verpflichtungen für Lehrkräfte, damit die digitalen Möglichkeiten bei der schulischen Wissens- und Kompetenzvermittlung tatsächlich effektiv genutzt werden.⁷⁷

Nicht ausreichend ist es hingegen, einfach nur mehr Geld in das Bildungssystem zu pumpen.⁷⁸ Der Leistungsrückgang in den jüngsten PISA-Tests konnte durch deutlich steigende schulische Ausgaben je Schülerin und Schüler jedenfalls nicht aufgehoben werden.⁷⁹ Dementsprechend betont auch Wößmann, dass weder höhere Ausgaben noch kleinere Klassengrößen systematisch mit klaren Verbesserungen der Lernergebnisse einhergehen müssen.⁸⁰ Es kommt vielmehr darauf an, wie die Mittel eingesetzt und welche weiteren Reformen in die Wege geleitet werden.

Angesichts der unzureichenden Chancengerechtigkeit des deutschen Bildungssystems reicht es allerdings nicht aus, nur die durchschnittlichen Bildungsergebnisse zu verbessern, sondern es sollten darüber hinaus auch Reformen in Angriff genommen werden, die gezielt die Bildungsperspektiven benachteiligter Kinder verbessern. Dazu gehören:⁸¹

- Der weitere Ausbau frühkindlicher Bildungsangebote, insbesondere für Kinder aus bildungsfernen und sozial schwächeren Familien: Gerade Kinder mit Migrationshintergrund sind beim Kita-Besuch unterrepräsentiert und könnten von einem früheren Kita-Einstieg – nicht zuletzt im Hinblick auf ihre Sprachkompetenz – profitieren.
- Die frühzeitige Überprüfung und Förderung der sprachlichen Entwicklung.
- Die gezielte Unterstützung von Schulen mit einem hohen Anteil benachteiligter Kinder: Gerade Schulen in „herausfordernden Stadtteilen“ leiden beispielsweise häufig unter Personalmangel und hoher Fluktuation der Lehrkräfte.

74 Freundl et al. (2023).

75 Vgl. Anger/Betz/Plünnecke (2025) für weitere Informationen zu den genannten Förderprogrammen des Bundes.

76 Siehe Wößmann (2025).

77 Vgl. Freundl et al. (2023).

78 Siehe dazu auch Kapitel 3, Abbildung 4.

79 Vgl. Aktionsrat Bildung (2025). Demnach sind die schulischen Ausgaben je Schülerin und Schüler zwischen 2010 und 2022 kontinuierlich um 58,3 Prozent gestiegen. Auch unter Berücksichtigung der Inflation ergibt sich noch ein Anstieg um rund ein Drittel.

80 Wößmann (2025, 2022) sowie ausführlich Wößmann (2016) und Opatrny et al. (2023). Ähnlich folgert auch OECD (2024), S. 258f., auf Basis eines Vergleichs der kaufkraftbereinigten kumulierten Bildungsausgaben je Bildungsteilnehmer im Alter zwischen 6 und 15 Jahren und den durchschnittlichen Mathematikleistungen im PISA-Vergleich 2022, dass „die Erhöhung der finanziellen Mittel für Schulen allein keine Lösung für die Herausforderungen im Bildungsbereich darstellt. Der Schlüssel liegt vielmehr in der strategischen Verteilung der Mittel, durch die eine hochwertige Bildung gefördert wird.“

81 Vgl. Wößmann (2025, 2011), Anger/Betz/Plünnecke (2025) sowie Plünnecke (2024).

- Das längere gemeinsame Lernen in der Grundschule und die spätere Aufteilung der Kinder auf die weiterführenden Schulen: Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung zeigen, dass sich ein längeres gemeinsames Lernen positiv auf die Leistungen von schwächeren Schülerinnen und Schülern auswirkt, ohne die Leistungen der übrigen Schüler zu beeinträchtigen.

Ausblick auf die bildungspolitischen Pläne der neuen Bundesregierung

Vergleicht man diese Punkte mit den Plänen der neuen Bundesregierung, wie sie im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD formuliert sind, finden sich dort trotz der eingeschränkten bundespolitischen Kompetenzen für die Bildungspolitik mehrere positive Ansätze.⁸² Insbesondere will die Bundesregierung unter Wahrung des Bildungsföderalismus „die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen durch gemeinsam getragene, übergreifende Bildungsziele verbessern und effizienter gestalten [...] und gemeinsam mit den Ländern für die nächste Dekade relevante und messbare Bildungsziele vereinbaren“. Eine erfolgreiche Festlegung und laufende Überprüfung bundesweit einheitlicher, messbarer Bildungsziele wäre in der Tat ein wichtiger Schritt hin zu der u.a. vom Aktionsrat Bildung geforderten Verbindlichkeit im Bildungssystem und hätte das Potential, die Bildungsergebnisse in Deutschland langfristig deutlich zu verbessern.

Des Weiteren wollen die Koalitionspartner „die Zahl der Grundschul Kinder, die die Mindeststandards im Lesen, Schreiben und Rechnen verfehlen, sowie die Zahl der Jugendlichen ohne Abschluss deutlich reduzieren“ und dafür unter anderem das Startchancen-Programm, mit dem Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler unterstützt werden, weiterentwickeln und ausweiten. Hinsichtlich der Digitalisierung der Schulen bekennen sich die Koalitionäre zum Mitte September 2024 zwischen Bund und Ländern vereinbarten Digitalpakt 2.0 und planen einen um zwei Jahre verlängerten Abrechnungszeitraum für angefangene länderübergreifende Maßnahmen. Die Sanierung und Substanzerhaltung von Schulen sowie die Schaffung neuer Kapazitäten soll durch ein Investitionsprogramm unterstützt werden.

Positiv hervorzuheben ist die Absicht, „die verpflichtende Teilnahme aller Vierjährigen an einer flächendeckenden, gemeinsam mit den Ländern vereinbarten Diagnostik des Sprach- und Entwicklungsstands ein[zuf]ühren“ und auf geeignete, verpflichtende Fördermaßnahmen und -konzepte der Länder zu drängen. Angesichts der Bedeutung ausreichender Sprachkompetenzen für den Bildungserwerb wie auch für eine gelingende Integration wäre das ein wichtiger bildungspolitischer Fortschritt, der sich positiv auf den weiteren Bildungsverlauf vieler Kinder und Jugendlichen auswirken sollte.

Auch wenn vieles bislang eher vage oder nur als Absichtserklärung formuliert ist und die neue Bundesregierung häufig nach wie vor auf zusätzliche finanzielle Mittel des Bundes setzt, könnten und sollten diese als Hebel genutzt werden, um die Länder zu einer Einigung auf einheitliche Bildungsziele und deren regelmäßige Überprüfung zu bewegen. In der Vergangenheit war das Interesse und die Bereitschaft der Länder an innerdeutschen Schulleistungsvergleichen auf Bundesländerebene bedauerlicherweise zu gering.⁸³ Transparenz über die Qualität des Bildungssystems kann die Bereitschaft für strukturelle Reformen deutlich erhöhen.

Schließlich hat die neue Bundesregierung eine Umstrukturierung der Ministeriumszuständigkeiten beschlossen: Die bundespolitische Zuständigkeit für Bildung und Schule wechselt vom (bisherigen) Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in das (neue) Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ), während das alte BMBF zum Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) umgebaut wird. Welche Auswirkungen diese Umstrukturierung der auf Bundesebene für Bildung zuständigen Ministerien haben wird, lässt sich derzeit nicht verlässlich abschätzen, zumal eine solche Transformation kaum ohne anfängliche Reibungsverluste vonstattengehen dürfte. Ein Vorteil erscheint allerdings möglich: So könnten sich positive Auswirkungen auf die frühkindliche Bildung und den Übergang in die Grundschulen ergeben, da nun sowohl die vorschulische als auch die schulische Bildung auf Bundesebene im selben Ministerium verantwortet werden.⁸⁴ Das könnte dem im Koalitionsvertrag ebenfalls genannten Ziel, die frühkindliche Bildung sowie Bildungsübergänge zu stärken, zuträglich sein.

⁸² Vgl. CDU/CSU/SPD (2025). Die nachfolgenden Zitate sind dem Koalitionsvertrag entnommen.

⁸³ So wurde beispielsweise der PISA-Bundesländervergleich nach dem Jahr 2006 nicht mehr weitergeführt, vgl. Aktionsrat Bildung (2025).

⁸⁴ Die außerfamiliäre, institutionelle Erziehung, Bildung und Betreuung von noch nicht schulpflichtigen Kindern ist in Deutschland Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, für die auf Bundesebene traditionell das Familienministerium zuständig ist, vgl. Aktionsrat Bildung (2025).

7 Fazit

Bildungspolitik ist Wachstums- und Chancenpolitik im besten Sinne. Gute Bildung legt die Grundlagen für wirtschaftliche Dynamik, Innovationsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und damit letztlich auch ökonomischen Wohlstand – gerade in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland. Darüber hinaus ist eine chancengerechte Gesellschaft, die das Motto Ludwig Erhards „Wohlstand für alle“ ernst nimmt, nicht ohne ein chancengerechtes und leistungsfähiges Bildungssystem denkbar. Von der Relevanz her steht das Thema Bildung daher auf einer Ebene mit anderen zentralen Herausforderungen unserer Zeit wie Klimaschutz, Bevölkerungsalterung, technologischer Strukturwandel oder geopolitische Sicherheitsrisiken.

Allerdings können die Bildungsergebnisse in Deutschland schon seit längerem nicht mehr überzeugen. Sowohl im Hinblick auf die durch das Bildungssystem vermittelten Kompetenzen als auch hinsichtlich eines chancengerechten und für alle Kinder durchlässigen Bildungssystems müssen erhebliche Defizite konstatiert werden. Bildung bzw. die Defizite im Bildungssystem gehören mithin zu den zentralen Herausforderungen in Deutschland und sollten in der begonnenen Legislaturperiode, aber auch darüber hinaus, in den Fokus der Politik auf allen föderalen Ebenen, aber auch der Gesellschaft insgesamt rücken.

Auf politischer Ebene spielt Bildungspolitik in Deutschland jedoch – zumindest jenseits von politischen Sonntagsreden – häufig nur eine Nebenrolle, insbesondere wenn es um echte Reformschritte geht. Mindestens zwei Gründe sind dafür ursächlich. Zum einen sind die bildungspolitischen Kompetenzen im föderalen Deutschland auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt, ohne dass in der Vergangenheit die Vorteile eines bildungspolitischen Wettbewerbsföderalismus ausreichend genutzt worden wären. Zum anderen, und das ist möglicherweise noch wichtiger, zeigt sich der (ökonomische) Erfolg besserer Bildung und insbesondere besserer Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern erst langfristig. Damit ist Bildungspolitik aus politökonomischer Perspektive kein besonders attraktives Thema für Politiker, die angesichts von durchschnittlich vier- bis fünfjährigen Wahlperioden eher kurzfristig sichtbare politische Erfolge anstreben.

Umso wichtiger ist es, die Bedeutung von Bildung für die Gesellschaft und unseren Wohlstand immer wieder herauszustellen. Die Bedeutung wie auch die Vorteile von Bildung sind inzwischen – wie auch die Leistungsdefizite des deutschen Bildungssystems – so gut belegt, dass ein bildungspolitischer Ruck in Deutschland möglich sein sollte. Das betrifft sowohl den Staat und seine bildungspolitischen Institutionen als auch die Gesellschaft insgesamt.⁸⁵ Der Staat muss die strukturellen Voraussetzungen für einen chancengerechten Zugang zum Bildungssystem und für erfolgreiche Lernprozesse schaffen. Auf individueller Ebene, insbesondere also bei den Bildungsteilnehmern bzw. den Familien der Kinder und Jugendlichen, bedarf es gleichzeitig einer stärkeren Bereitschaft, Bildungsangebote anzunehmen und – soweit möglich – eigenverantwortlich zu nutzen. Dabei kommt nicht zuletzt dem Lehrpersonal eine wichtige Aufgabe zu.

Wenn sich alle Beteiligten der Bedeutung von Bildung bewusst sind, bietet der Bildungsföderalismus gute Voraussetzungen für ein besseres Bildungssystem. Wettbewerb und gegenseitiges Voneinanderlernen sind allerdings nur möglich, wenn Bildungsergebnisse auf Basis einheitlicher Anforderungsprofile regelmäßig verglichen und transparent kommuniziert werden. Aus gutem Grund hat etwa der Aktionsrat Bildung sein aktuelles Gutachten mit dem Titel „Bildungsleistung durch Verbindlichkeit“ überschrieben und fordert darin u.a. die Wiederaufnahme des PISA-Bundesländervergleichs, verbindliche Qualitätsstandards sowie ein permanentes Monitoring sowohl der Bildungsleistungen (Bildungssystemoutput) als auch der im Bildungssystem eingesetzten Ressourcen (Bildungssysteminput).⁸⁶ Nur auf Basis einer regelmäßigen Erfolgskontrolle können Schwachstellen identifiziert und wirksame Gegenmaßnahmen, wie etwa die Implementierung von gezielten Förderprogrammen für Kinder und Jugendliche aus bildungsferneren Familien, ergriffen werden.

Um das deutsche Bildungssystem nach vorn zu bringen und dafür zu sorgen, dass hier ausgebildete Schülerinnen und Schüler wieder internationale Spitzenleistungen erzielen, bedarf es großer Kraftanstrengungen auf allen politischen Ebenen. Die langfristigen Erträge wäre es allerdings wert.

⁸⁵ Vgl. Aktionsrat Bildung (2025).

⁸⁶ Aktionsrat Bildung (2025).

Literatur

Aktionsrat Bildung (2025), Bildungsleistung durch Verbindlichkeit, herausgegeben von der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Münster: Waxmann.

Anger, Christina; Betz, Julia und Axel Plünnecke (2025), Bildungspolitik – Was jetzt zu tun ist. Handlungsempfehlungen an die Politik nach den Bundestagswahlen, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Anger, Christina; Betz, Julia und Axel Plünnecke (2024a), MINT-Herbstreport 2024. MINT-Förderung – Der Schlüssel zu Innovation und Wachstum, Gutachten für BDA, Gesamtmetall und MINT Zukunft schaffen, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Anger, Christina; Betz, Julia und Axel Plünnecke (2024b), INSM-Bildungsmonitor 2024, Potenziale der Zuwanderung im Bildungssystem heben, Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln.

Anger, Christina; Plünnecke, Axel und Jörg Schmidt (2010), Bildungsrenditen in Deutschland – Einflussfaktoren, politische Optionen und ökonomische Effekte, IW-Analysen Nr. 65, Köln.

Autorengruppe Bildungsbereichterstattung (2022), Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018), Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016), Bildung in Deutschland 2016, Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration.

Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024), Bildung in Deutschland 2024. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung.

Bassanini, Andrea und Stefano Scarpetta (2001), Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? Evidence from Pooled Mean-Group Estimates, Economics Department Working Papers No. 282, OECD, Paris.

Bergbauer, Annika B.; Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2024), Testing, in: Journal of Human Resources, Vol. 59(2), S. 349-388.

Blöndal, Sveinbjörn; Field, Simon und Nathalie Girouard (2002), Investment in Human Capital Through Upper-secondary and Tertiary Education, OECD Economic Studie Nr. 34, 2002/I, S. 41-89.

Bundesagentur für Arbeit (2025a), Blickpunkt Arbeitsmarkt (Online-Bericht): Akademikerinnen und Akademiker, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2025b), Tabellen, Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen (Zeitreihe Quartalszahlen), Nürnberg, März 2025.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2024). Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2024: Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn: Bundesinstitut für Be-

rufsbildung (BIBB).

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

Cunha, Flavio und James J. Heckman (2007), The Technology of Skill Formation, American Economic Review, Vol. 97(2), S. 31-47.

Dodin, Majed; Findeisen, Sebastian; Henkel, Lukas; Sachs, Dominik und Paul Schüle (2024), Social Mobility in Germany, in: Journal of Public Economics, Vol. 232, 105074.

Dräger, Jascha und Thorsten Schneider (2025), Sprach- und Mathekompetenzen hängen in Deutschland bei Schulstart starker von sozialer Herkunft ab als in anderen Ländern, in: DIW Wochenbericht 14/2025, S. 210-215.

Draghi, Mario (2024a), The Future of European Competitiveness, Part A, A Competitiveness Strategy for Europe.

Draghi, Mario (2024b), The Future of European Competitiveness, Part B, In-depth Analysis and Recommendations.

Eilfort, Michael und Tim Meyer (2024), Abstieg? Deutschland verliert an Boden, Auf den Punkt Nr. 4, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

European Commission (2024), Proposal for a Joint Employment Report from the Commission and the Council, COM(2024) 701 final.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.) (2011): Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2011, EFI, Berlin.

Freundl, Vera; Pfähler, Franziska; Schoner, Florian und Ludger Wößmann (2023), Sinkendes Leistungsniveau, hohe Chancenungleichheit – Stand und Handlungsoptionen für die deutsche Schulbildung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 103(4), S. 233-237.

Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris und Brigitte Weber (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, IAB-Kurzbericht 25/2021, Nürnberg.

Gartner, Hermann; Hellwagner, Timon; Hummel, Markus; Hutter, Christian; Lochner, Benjamin; Wanger, Susanne; Weber, Enzo und Gerd Zika (2025), IAB-Prognose 2025: Zwischen Schwächephase und Investitionsimpulsen, IAB-Kurzbericht 3/2025, Nürnberg.

GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2025), Global Entrepreneurship Monitor 2024/2025 Global Report: Entrepreneurship Reality Check, London: GEM.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2020a), A Quantitative Look at the Economic Impact of the European Union's Educational Goals, in: Education Economics, Vol. 28(3), S. 225-244.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2020b), Education, Knowledge Capital, and Economic Growth, in: Bradley, Steve und Colin Green (Hrsg.), Economics of Education, 2. Aufl., Amsterdam: Elsevier, S. 171-182.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2016), Knowledge Capital, Growth, and the East Asian Miracle, in: Science, Vol. 351(6271), S. 344-345.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2015a), The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth, Cambridge, MA.: MIT Press.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2015b), Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain, Paris: OECD.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2012), Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation, in: Journal of Economic Growth, Vol. 17(4), S. 267-321.

Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann (2008), The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: Journal of Economic Literature, Vol. 46(3), S. 607-668.

Haucap, Justus (2024), Deutschlands Wirtschaft schrumpft – was zu tun ist, in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Oktober 2024, S. 19-23.

Heckman, James J. (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: Science, Vol. 312, S. 1900-1902.

Heller-Sahlgren, Gabriel und Henrik Jordahl (2024), Test Scores and Economic Growth: Update and Extension, in: Applied Economics Letters, Vol. 31(11), S. 1024-1027.

Hellwagner, Timon; Söhnlein, Doris und Enzo Weber (2023), Modeling Migration Dynamics in Stochastic Labor Supply Forecasting, IAB-Discussion Paper 5/2023, Nürnberg.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 – 2019, Aktuelle Daten und Indikatoren, Nürnberg.

KfW Research (2025a), KfW-Gründungsmonitor 2025, Gründungstätigkeit in wirtschaftlich unsicheren Zeiten: zuletzt besser als erwartet, aber nach wie vor (zu) niedrig, Frankfurt.

KfW Research (2025b), KfW-Gründungsmonitor 2025, Tabellen- und Methodenband, Frankfurt.

Kracke, Nancy; Schwabe, Ulrike und Sandra Buchholz (2024), Neuer Bildungstrichter: Trotz Akademisierungsschub immer noch ungleicher Zugang zur Hochschule, DZHW Brief, 2/2024, DZHW.

Kronberger Kreis (2023), Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte, Kronberger Kreis-Studien Nr. 71, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kultusministerkonferenz (2023), Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Lehmann, Robert; Linz, Stefan und Timo Wollmershäuser (2025), Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe. Hybride Produkte und Produktionsprozesse verändern industrielle Geschäfts-

modelle, in: ifo Schnelldienst digital 5/2025, 6. Jg.

Leszczensky, Michael; Gehrke, Birgit und Robert Helmrich (2011), Bildung und Qualifikation als Grundlage der technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Bericht des Konsortiums „Bildungsindikatoren und technologische Leistungsfähigkeit“, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 1-2011, Berlin.

Lochner, Lance (2011), Non-production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship, NBER Working Paper 16722.

Maaz, Kai (2020), Soziale Ungleichheiten in den verschiedenen Bildungsbereichen, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossier-bildung/322324/soziale-ungleichheiten-in-den-einzelnen-bildungsbereichen/> (abgerufen: 25.04.2025)

Mincer, Jacob (1974), Schooling, Experience, and Earnings, New York.

OECD (2024), Bildung auf einen Blick 2024, OECD-Indikatoren, Paris.

OECD (2023), PISA 2022 Ergebnisse (Band I): Lernstände und Bildungsgerechtigkeit, PISA, wbv Media, Bielefeld, <https://doi.org/10.3278/6004956w>.

OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume II): Where all Students can Succeed. OECD Publishing.

Opatrny, Matej; Havranek, Tomas; Irsova, Zuzana und Milan Scasny (2023), Publication Bias and Model Uncertainty in Measuring the Effect of Class Size on Achievement, Discussion Paper, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics.

Pennekamp, Johannes (2024), Eine Generation von Bildungsverlierern wächst heran, FAZ vom 27.12.2024.

Pfeiffer, Friedhelm und Karsten Reuß (2008), Age-dependent Skill Formation and Returns to Education, in: Labour Economics, Vol. 15, S. 631-646.

Piopiunik, Marc; Kugler, Franziska und Ludger Wößmann (2017), Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland, in: ifo Schnelldienst 7/2017, 70. Jg., S. 19-30.

Plünnecke, Axel (2024), Agenda 2030 für die Bildungspolitik – Herausforderungen der Transformation meistern, IW-Policy Paper 14/2024.

Psacharopoulos, George und Harry Anthony Patrinos (2004), Returns to Investment in Education: A Further Update, in: Education Economics, Vol. 12(2), S. 111-134.

Raddatz, Guido (2024), Strategien gegen Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 177, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raddatz, Guido (2012), Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 118, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2025), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten (Jahreszahlen), Januar 2025, Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (2024), Statistischer Bericht: Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte (Grundmittel) 2023, Wiesbaden.

Steiner, Viktor und Sebastian Schmitz (2010), Hohe Bildungsrenditen durch Vermeidung von Arbeitslosigkeit, DIW-Wochenbericht 5/2010, S. 2-8.

Sternberg, Rolf; Gorynia-Pfeffer, Natalia, Täube, Florian; Wendt, Niels; Baharian, Armin und Matthias Wallisch (2024), Global Entrepreneurship Monitor: Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich: Länderbericht Deutschland 2023/24, RKW Kompetenzzentrum, Eschborn.

Stüber, Heiko (2022), Berufsspezifische Lebensentgelte: Ein Studium garantiert nicht immer das höchste Lebensentgelt, IAB-Kurzbericht 18/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Wößmann, Ludger (2025), Bildungsleistungen verbessern, Chancengerechtigkeit erhöhen, in: ifo Schnelldienst 1/2005, 78. Jg. S. 27-32.

Wößmann, Ludger (2022), Erkenntnisse aus aktuellen Schulleistungsstudien zur Evaluation des Bildungssystems: Eine bildungsökonomische Perspektive, Beitrag für das Dortmunder Symposium der empirischen Bildungsforschung, 9. Oktober 2022, erschienen in: Becker, Michael; Gaspard, Hanna; Lauermann, Fani; McElvany, Nele und Annika Ohle-Peters (Hrsg.) (2024): Evaluation des Bildungssystems: Welche Erkenntnisse liefern aktuelle Schulleistungsstudien? Münster: Waxmann, S. 9-32.

Wößmann, Ludger (2016), The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement, In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 30(3), S. 3-32.

Wößmann, Ludger (2011), Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 62, S. 145-175.

Wößmann, Ludger (2009), Bildungssystem, PISA-Leistungen und volkswirtschaftliches Wachstum, in: ifo Schnelldienst 10/2009, 62. Jg, S. 23-28.

Wößmann, Ludger und Marc Piopiunik (2009), Was unzureichende Bildung kostet: Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Wößmann, Ludger; Schoner, Florian; Freundl, Vera und Franziska Pfaehler (2024), Ungleiche Bildungschancen: Ein Blick in die Bundesländer, in: ifo Schnelldienst 5/2024, 77. Jg, S. 49-62.

Wößmann, Ludger; Schoner, Florian; Freundl, Vera und Franziska Pfaehler (2023), Der ifo-„Ein Herz für Kinder“-Chancenmonitor, Wie (un-)gerecht sind die Bildungschancen von Kindern aus verschiedenen Familien in Deutschland verteilt?, in: ifo Schnelldienst 4/2023, 76. Jg., S. 33-47.



Autoreninformation

Dr. Guido Raddatz

Dr. Guido Raddatz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung und Bildung.



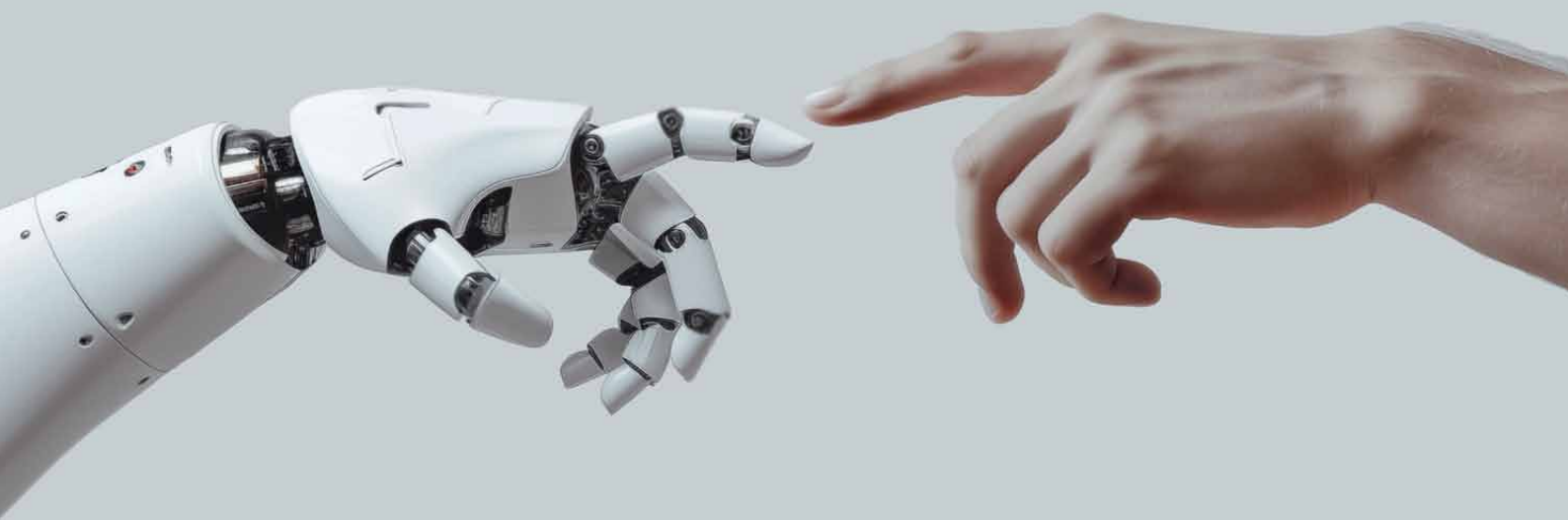
Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar

KÜNSTLICHE INTELLIGENZ – WIE LASSEN SICH WACHSTUMSPOTENTIALE FREISETZEN?

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 182 | August 2025

Tim Meyer



KÜNSTLICHE INTELLIGENZ – WIE LASSEN SICH WACHSTUMSPOTENTIALE FREISETZEN?

Tim Meyer

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 182

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 KI: Hoffnungsträger oder Bedrohung?	04
2 Entwicklung und Verbreitung von KI: Wie steht Deutschland im internationalen Vergleich da?	05
3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von KI	10
3.1 Produktivitäts- und Wachstumseffekte	10
3.2 Beschäftigung und Arbeitsmarkt	13
4 Entwicklungshemmnisse und Handlungsoptionen	17
4.1 KI-Regulierung	17
4.2 Digitale Infrastruktur	19
4.3 Umfeld für Unternehmensgründungen und Kapitalzugang	21
4.4 Digitale Kompetenzen	23
5 Fazit und Ausblick: Wirtschaftliche Chancen nutzen	25
Literatur	26

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © Imagination Stock (Adobe Stock)

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

Executive Summary

Die Verbreitung von Künstlicher Intelligenz (KI) schreitet im Alltag der Menschen und Unternehmen immer weiter voran. Vor allem das Aufkommen **generativer KI**, die die Fähigkeit hat, menschliches Denken und Handeln zu imitieren, führt zu völlig neuen technischen Anwendungsmöglichkeiten und kann zu **weitreichenden Veränderungen des Wirtschaftssystems** beitragen.

Der Markt für KI ist in den zurückliegenden Jahren durch ein **rasantes Wachstum** und ein äußerst dynamisches Umfeld gekennzeichnet, was sich in einer zunehmenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeit sowie einem regen Gründungsgeschehen und verstärkten Investitionen in die KI-Branche widerspiegelt. Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass Deutschland bei einschlägigen **Patentanmeldungen** und **wissenschaftlichen Publikationen** zwar eine **solide Ausgangsposition** innehat. Es bestehen aber – u.a. aufgrund eines unzureichenden Kapitalzugangs – Probleme, dieses Wissen in unternehmerische Aktivitäten zu transferieren. So fallen die **Gründungsaktivitäten** in der KI-Branche sowie die **Nutzung von KI-Anwendungen** in Unternehmen hierzulande im internationalen Vergleich **schwach** aus.

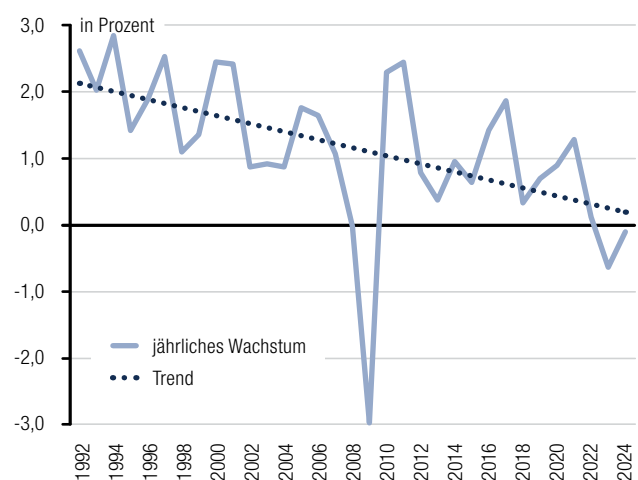
Eine flächendeckende Verbreitung von KI ist jedoch Voraussetzung dafür, dass sich **gesamtwirtschaftliche Potentiale** entfalten können:

- Bezogen auf einen Zeitraum von zehn Jahren ist durch den Einsatz von KI perspektivisch ein **Anstieg des jährlichen Produktivitätswachstums** von 0,5 bis 1,5 Prozent möglich. KI kann in Zukunft deshalb einen wichtigen Beitrag dazu leisten, den seit vielen Jahren voranschreitenden Trend rückläufiger Produktivitäts- und Wachstumsraten zu stoppen oder sogar umzukehren. Ein Wachstumswunder ist aus heutiger Sicht hingegen nicht zu erwarten.
- Auf dem **Arbeitsmarkt** sind ebenfalls **weitreichende Auswirkungen** absehbar: KI dürfte zu einer Änderung von Aufgaben- und Beschäftigungsfeldern führen und Routinetätigkeiten automatisieren. Dabei sind kurzfristig negative Beschäftigungseffekte in moderater Größenordnung wahrscheinlich. Sorgen vor einer unausweichlichen Massenarbeitslosigkeit sind dagegen unbegründet. **Langfristig** ergeben sich – wie bei technischen „Quantensprüngen“ zuvor – **Chancen** in Form neuer und zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten.

Damit die gesamtwirtschaftlichen Potentiale genutzt und Deutschland bei der Entwicklung sowie Anwendung von KI im internationalen Vergleich nicht den Anschluss verliert, müssen bestehende **Entwicklungshemmnisse** abgebaut werden, ohne dabei neue Subventionstöpfe zu schaffen:

- **KI-Regulierung:** Die europäische KI-Verordnung (EU AI Act) stellt ein zu starres Regelwerk dar, das in Verbindung mit anderen Regelwerken die Entwicklungsmöglichkeiten der KI-Branche einschränkt und mit dem Risiko verbunden ist, dass Unternehmen ihre Aktivitäten in andere Länder verlagern. Eine grundlegende Überarbeitung der KI-Verordnung und eine insgesamt weniger komplexe Regulierung der Digitalwirtschaft sind wünschenswert.
- **Digitale Infrastruktur:** Der Zustand der IT-Infrastruktur ist hierzulande noch immer unzureichend und bremst Wachstums- und Innovationspotentiale aus. Um den Ausbau zu beschleunigen, bedarf es einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen sowie einer Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.
- **Gründungsumfeld und Kapitalzugang:** Die Gründungsdynamik ist nicht zuletzt infolge bürokratischer Hürden und eines unzureichenden Zugangs zu (Wagnis-)Kapital schwach ausgeprägt. Eine Vereinfachung von Gründungsprozessen und eine Verbesserung der Bedingungen zur Bereitstellung von (Wagnis-)Kapital kann Abhilfe schaffen, zum Beispiel über eine Lockerung von Restriktionen für institutionelle Anleger sowie eine stärkere Integration der europäischen Kapitalmärkte.
- **Digitale Kompetenzen:** Bei der Verbreitung von Digitalkompetenzen sowie der Verfügbarkeit von IT-Fachkräften bestehen zum Teil große Lücken. Eine gezieltere Vermittlung von Digitalkompetenzen im Bildungssystem, mehr Weiterbildung und eine Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte können zur Schließung dieser Lücken beitragen.

Die deutsche Arbeitsproduktivität geht dramatisch zurück



Quelle: Destatis (2025), IAB (2025) sowie eigene Berechnungen.

1 KI: Hoffnungsträger oder Bedrohung?

Künstliche Intelligenz (KI) hat in der jüngeren Vergangenheit erheblich an wirtschaftlicher Bedeutung und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gewonnen. Nicht nur im Alltag vieler Menschen sind unterschiedliche KI-Anwendungen wie zum Beispiel Sprach- und Gesichtserkennungen auf Smartphones bereits weit verbreitet. Zugleich ist KI durch ein dynamisches Umfeld und rasanten technischen Fortschritt gekennzeichnet. Vor allem mit dem Aufkommen generativer KI – die die Fähigkeit hat, Inhalte wie Texte oder Bilder eigenständig erstellen zu können – haben die technischen Anwendungsmöglichkeiten eine gänzlich neue Stufe erreicht. Beispielhaft hierfür ist das von dem Unternehmen OpenAI im Herbst des Jahres 2022 bereitgestellte Programm „ChatGPT“, das sich weltweit eines immer größeren Nutzerkreises erfreut. Diese und ähnliche Anwendungen dürften jedoch erst der Anfang völlig neuer technischer Möglichkeiten sein und können beispielsweise datengestützte Entscheidungen in Unternehmen oder medizinische Diagnosen im Gesundheitssektor erleichtern.

Allerdings wird die Fähigkeit von KI, menschliches Denken oder Handeln zu imitieren oder sich selbstständig an veränderte Umweltbedingungen anpassen zu können, nicht selten kritisch gesehen und ist – wie bei anderen technologischen „Revolutionen“ in der Vergangenheit – teilweise mit diffusen Ängsten und dystopischen Vorstellungen verbunden. So wird befürchtet, dass nicht mehr der Mensch die geschaffenen Systeme kontrolliert, sondern zunehmend der umgekehrte Fall eintritt. Dies gilt vor allem hinsichtlich sensibler Bereiche wie dem Datenschutz und dem Urheberrecht. Jede Technologie ist mit Risiken verbunden und birgt die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung. Ihre Nutzung bewegt sich allerdings nicht in einem „luftleeren“ Raum. Vielmehr tragen eine regelbasierte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie Limits bei technischen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu einer Begrenzung des Missbrauchs bei.

Sorgen und Ängste werden regelmäßig auch hinsichtlich der Rolle bzw. der Zukunft menschlicher Arbeit geäußert, wonach KI zu einem umfassenden Ersatz des Faktors Mensch und dementsprechend zu einem massiven Verlust von Arbeitsplätzen führen könnte. Es ist zwar unbestritten, dass der Einsatz von KI in der Arbeitswelt zukünftig mit spürbaren Auswirkungen einhergehen wird, indem sich branchenübergreifend Aufgaben- und Beschäftigungsfelder ändern und beispielsweise Routinetätigkeiten noch weitaus stärker als bisher automatisiert werden können. Jedoch war und ist technischer Fortschritt stets auch Quelle neuer und langfristig sogar von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten (Kapitel 3).

Der rasante Fortschritt bei der Entwicklung und Anwendung von KI-Technologien ist auch im Wirtschaftssystem mit weitreichenden Herausforderungen und zugleich großen Chancen verbunden. Schließlich wirkt sich KI nicht nur auf die Geschäftsmodelle der Unternehmen aus, sondern hat das Potential, bestehende Produktionsabläufe- und Wertschöpfungsprozesse grundlegend zu verändern. Nicht selten wird der Einfluss von KI auf unser Wirtschaftssystem deshalb mit anderen technischen Revolutionen der Vergangenheit wie der Automatisierung oder der Elektrifizierung industrieller Produktion verglichen. Der Einsatz von KI bietet aus ökonomischer Sicht vor allem infolge von Effizienzsteigerungen und Kostenreduktion durch selbstlernende Automatisierungsprozesse erhebliche Vorteile und kann sich darüber hinaus positiv auf die Fähigkeit auswirken, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln. Auch wenn die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen aus heutiger Sicht mit Unsicherheiten behaftet sind, gibt es erste Hinweise darauf, dass eine flächendeckende Verbreitung von KI einen nicht unerheblichen Beitrag zu Produktivitätssteigerungen und mehr Wirtschaftswachstum liefern könnte (Kapitel 3).

Die Entwicklung von KI und Nutzung ihrer gesamtwirtschaftlichen Potentiale geschieht jedoch nicht von allein, sondern wird maßgeblich durch innovative Unternehmen und entsprechende Grundlagenforschung vorangetrieben. In diesem Zusammenhang ist deshalb die Frage entscheidend, wie gut Deutschland bei der Entwicklung von KI und hinsichtlich ihrer Verbreitung in Unternehmen im internationalen Vergleich abschneidet (Kapitel 2). Dabei kommt es nicht nur auf eine schnelle Verbreitung der neuen Technologie an, sondern ebenso, ob es gelingt, diese über die Innovationskraft hiezulande ansässiger Unternehmen mitzugestalten.

Ein Rückstand bzw. eine langsame Verbreitung können darauf hindeuten, dass die KI-Entwicklung durch verschiedene Faktoren strukturell ausgebremst wird. Zu den möglichen Hemmnissen zählen unter anderem die Ausgestaltung des Regulierungsrahmens für KI, der Zustand der digitalen Infrastruktur, das Gründungsumfeld bzw. der Kapitalzugang junger Unternehmen sowie die unzureichende Verbreitung von Digitalkompetenzen. Für die genannten Faktoren werden in dieser Studie konkrete wirtschaftspolitische Handlungsvorschläge herausgearbeitet, um Entwicklungshemmnisse abzubauen und Wachstumspotentiale freizusetzen (Kapitel 4).

2 Entwicklung und Verbreitung von KI: Wie steht Deutschland im internationalen Vergleich da?

Der vergleichsweise junge Markt für KI ist durch eine zunehmende Dynamik und stetigen technologischen Fortschritt gekennzeichnet. Unternehmen, die frühzeitig an dieser Entwicklung partizipieren, indem sie entweder selbst KI-Anwendungen entwickeln bzw. mitgestalten oder ihre Prozesse und Geschäftsmodelle an die neuen technologischen Möglichkeiten anpassen, können von Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen profitieren.¹ In diesem Zusammenhang ist eine Anwendung von KI-Systemen in Unternehmen beispielsweise zur Optimierung datenbasierter Entscheidungsprozesse, zur Fehleranalyse oder zur effizienteren Durchführung standardisierter bzw. repetitiver Aufgaben möglich.

Übertragen auf den globalen Standortwettbewerb impliziert dies, dass Volkswirtschaften, die über ein attraktives Umfeld für die Entwicklung und Anwendung von KI verfügen und innovative KI-Unternehmen hervorbringen, gute Voraussetzungen dafür haben, in Zukunft stark von positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten zu profitieren. Umgekehrt lassen sich einmal entstandene Rückstände aufgrund der Dynamik

und des rasanten Wachstums des KI-Marktes nur schwer aufholen. Mithilfe verschiedener Kennzahlen aus den Bereichen Forschung und Entwicklung (Patente/wissenschaftliche Publikationen), Unternehmensdynamik (Gründungen/Kapitalzugang) und dem Verbreitungsgrad von KI-Anwendungen in Unternehmen lässt sich ein Überblick darüber gewinnen, wie Deutschland im internationalen Vergleich aufgestellt ist.

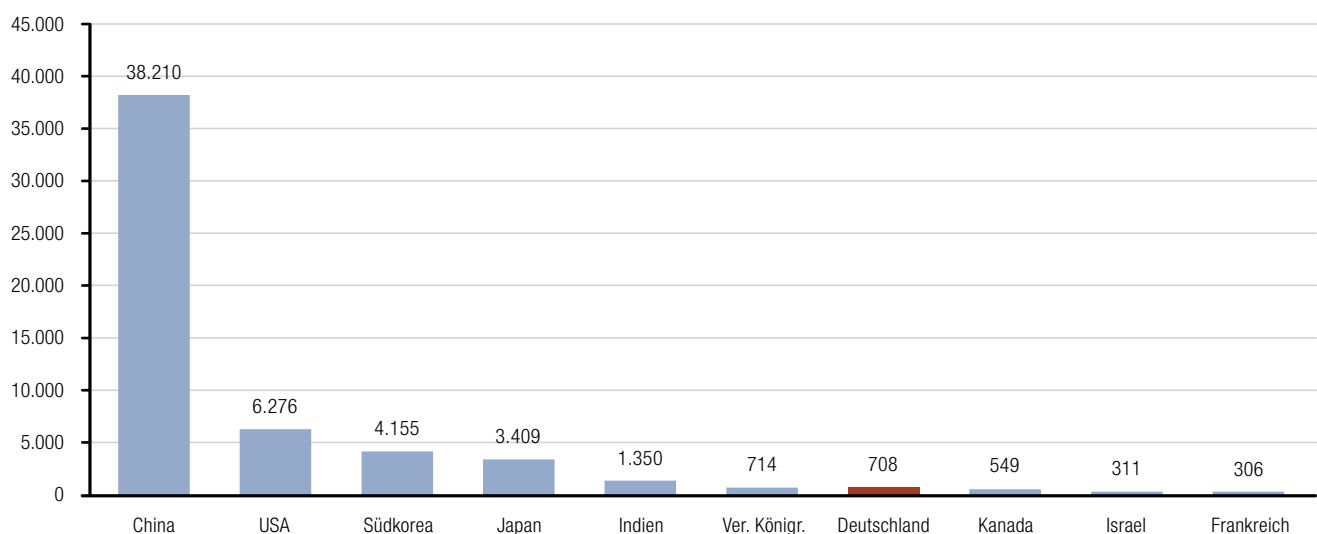
Forschungs- und Entwicklungstätigkeit

Grundlage für die Entstehung von KI-Technologien und ihre vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten sind Forschung und Entwicklung (FuE). Das Ausmaß der FuE-Tätigkeiten kann beispielsweise anhand der Anzahl bewilligter Patente sowie wissenschaftlicher Publikationen bemessen werden. Beide Indikatoren zeigen eindrücklich, dass in den zurückliegenden Jahren – auch infolge einer verbesserten Datenverfügbarkeit – weltweit eine deutliche Zunahme der KI-bezogenen FuE-Aktivitäten stattgefunden hat.²

Abbildung 1:
China dominiert Patentanmeldungen

Anzahl der Patent-Familien im Bereich generative KI im Zeitraum von 2014-2023

Quelle: WIPO (2024).



¹ Vgl. u.a. Falck et al. (2024a, b), Hatzius et al. (2023) sowie Brynjolfsson et al. (2023).

² Vgl. Brühl (2023) sowie OECD (2024a).

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, stammen im Zeitraum von 2014 bis 2023 rund 70 Prozent der Patentfamilien, d.h. Gruppen von Patenten mit vergleichbarem technischen Inhalt, aus dem Bereich generative KI aus China. Allerdings sind viele der chinesischen Patente ausschließlich für den dortigen Markt entwickelt und können nur bedingt international verwendet werden. Patente aus anderen Staaten werden hingegen weit- aus häufiger für die Verwendung in verschiedenen Ländern konzipiert.³ Doch auch abseits dieser Besonderheit dürfte China bei der Anzahl angemeldeter Patente mittlerweile mit Abstand führend sein. Zudem zeigt sich, dass Deutschland – trotz eines auf den ersten Blick quantitativ großen Rück-

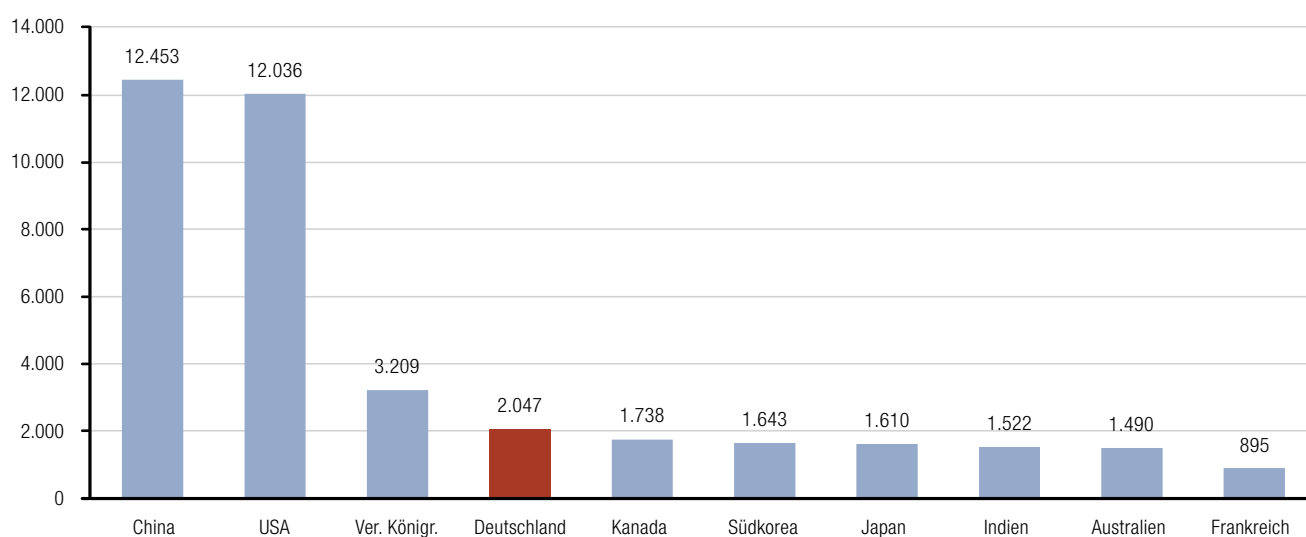
stands – zu den führenden Nationen zählt und über eine insgesamt solide Ausgangsposition verfügt.

Die Veröffentlichung von Publikationen mit KI-Bezug hat weltweit ebenfalls deutlich zugenommen. Allein zwischen 2013 und 2022 hat sich die Zahl solcher Publikationen um das 6,3-fache erhöht.⁴ Im internationalen Vergleich dominieren dabei im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2023 China und die USA das Publikationsgeschehen. Deutschland gehört jedoch sowohl im europäischen wie auch im internationalen Vergleich ebenfalls zur Spitzengruppe (vgl. Abbildung 2).⁵

Abbildung 2:
USA und China bei wissenschaftlichen Publikationen mit Abstand führend

Anzahl wissenschaftlicher Publikationen im Bereich generative KI im Zeitraum von 2014-2023

Quelle: WIPO (2024).



Gründungsdynamik und Kapitalzugang

Zur Generierung von Wachstums- und Wertschöpfungspotentialen sind wissenschaftliche Aktivitäten allein nicht ausreichend. Entscheidend ist der Transfer wissenschaft-

licher Erkenntnisse in die unternehmerische Praxis. Erst dadurch wird die Grundlage für marktfähige Innovationen, neue Geschäftsmodelle und Effizienzsteigerungen gelegt. Die rasante Dynamik des Marktes für KI zeigt sich zudem anhand einer stark wachsenden Zahl von Startups und

³ Vgl. Maslej et al. (2025).

⁴ Vgl. EFI (2024).

⁵ Vgl. WIPO (2024).

Unternehmensgründungen, die zu einer hohen Wettbewerbsintensität beitragen sowie Technologien und ihre Anwendungsmöglichkeiten entscheidend vorantreiben. In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Neugründungen von KI-Unternehmen weltweit stark zugenommen: Zwischen 2013 und 2024 wurden insgesamt mehr als 14.000 Neugründungen verzeichnet.⁶ Wie Abbildung 3 verdeutlicht, erfolgte nahezu die Hälfte dieser Gründungen in den USA und etwas mehr als zehn Prozent in China. Deutschland rangiert

dabei mit fast 400 Neugründungen hinter Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Die Positionierung Deutschlands erscheint – gerade in Relation zur Wirtschaftsleistung und dem vergleichsweise guten Abschneiden bei den zuvor genannten FuE-Aktivitäten – ausbaufähig und wirft die Frage auf, warum das Umfeld für Unternehmensgründungen hierzulande scheinbar weniger attraktiv ist und welche strukturellen Hindernisse dafür verantwortlich sind (vergleiche dazu Kapitel 4.3).

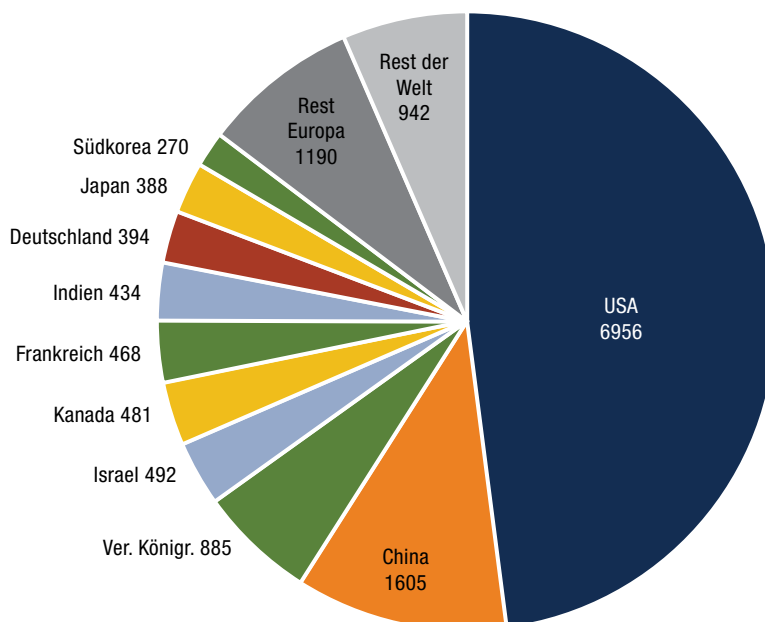


Abbildung 3:
Gründungsdynamik in
Deutschland ist ausbaufähig

Anzahl der Neugründungen von
KI-Unternehmen zwischen 2013 und
2024

Quelle: AI Index Report 2025.

Wie für die meisten Startups ist auch für jene im KI-Bereich ein leichter Kapitalzugang, wie zum Beispiel zu Wagniskapital (Venture Capital), unerlässlich und stellt eine unverzichtbare Start- bzw. Entwicklungshilfe dar. Ohne hinreichenden Zugang zu Finanzierungsquellen gelingt es oftmals nicht, einen Zustand der Marktreife zu erreichen und dringend benötigte Ressourcen für neue Geschäftsmodelle oder Produkte zu generieren, die Voraussetzung für weiteres Wachstum sind.

In der zurückliegenden Dekade haben sich die von privaten Investoren für KI-Unternehmen zur Verfügung gestellten Fi-

nanzzmittel weltweit vervielfacht.⁷ Abbildung 4 zeigt dabei eindrucksvoll, dass von dem bereitgestellten Volumen mehr als 60 Prozent in den USA und rund 16 Prozent in China investiert wurden. Der Anteil beider Länder fällt an dieser Stelle noch größer aus als bei der Zahl der Unternehmensgründungen. Deutsche und europäische Unternehmen rangieren hinsichtlich der bereitgestellten Finanzmittel dagegen weit abgeschlagen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass ein attraktives Finanzierungsumfeld vor allem außerhalb Europas vorzufinden ist, während in Deutschland sowie vielen anderen europäischen Staaten strukturelle Hindernisse den Kapital-

⁶ Vgl. Maslej et al. (2025).

⁷ Vgl. OECD (2024a).

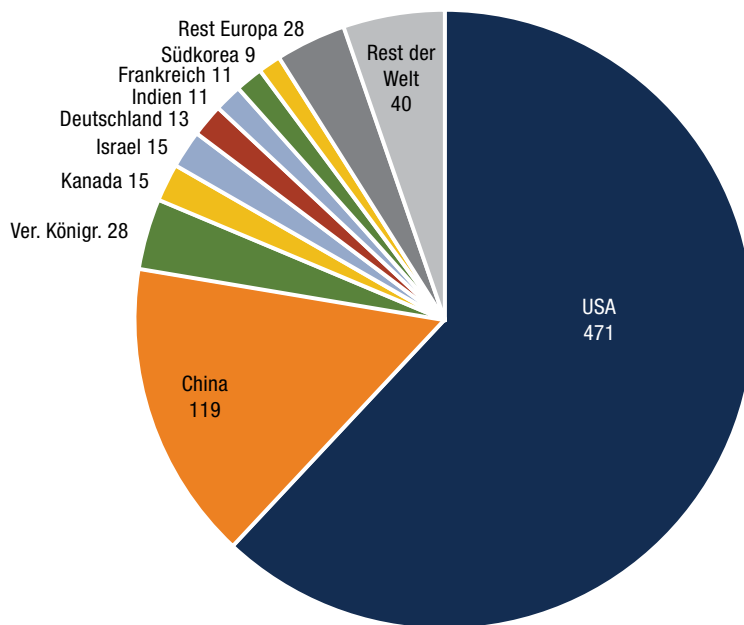


Abbildung 4:
Investitionen in deutsche
KI-Unternehmen fallen gering
aus

Private Investitionen in KI-
Unternehmen zwischen 2013 und
2024, in Mrd. USD

Quelle: AI Index Report 2025.

zugang und den wirtschaftlichen Erfolg erschweren (vergleiche dazu Kapitel 4.3). Damit ist das Risiko verbunden, dass Startups und junge Unternehmen in andere Länder mit attraktiveren Finanzierungsbedingungen, zum Beispiel in die USA, abwandern.⁸

Verbreitung und Nutzung von KI in Unternehmen

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von KI hängt zudem maßgeblich von ihrem Verbreitungsgrad in den Unternehmen eines Landes ab – unabhängig davon, ob KI-Anwendungen selbst entwickelt oder durch externe Anbieter bezogen werden. Der Anteil der Unternehmen, die KI verwenden, liefert Rückschlüsse darüber, wie stark bzw. wie schnell sich die Technologie ausbreitet und welche Einflüsse auf Wertschöpfungs- und Produktionsprozesse zu erwarten sind. Insgesamt zeigt sich, dass die unternehmerische Nutzung von KI in den zurückliegenden Jahren weltweit erheblich zugenommen hat und in naher Zukunft weiter deutlich an Bedeutung gewinnen dürfte.⁹ Dabei erscheinen zwei Aspekte von Interesse: Zum einen ist die Frage entscheidend, wie weit die

unternehmerische Nutzung von KI-Technologien in Deutschland im internationalen Vergleich vorangeschritten ist. Zum anderen ist bedeutsam, in welchen Branchen bzw. Sektoren die Verwendung bislang am stärksten ausgeprägt ist.

Eurostat-Daten für das Jahr 2024 belegen, dass sich die KI-Nutzung hierzulande deutlich oberhalb des EU-Durchschnitts bewegt. Gleichwohl fällt sie spürbar geringer aus als in der europäischen Spitzengruppe (vgl. Abbildung 5). Die Nutzung hängt dabei stark von der Unternehmensgröße und den verfügbaren Ressourcen für Investitionen in KI ab. Größeren Unternehmen fällt es dementsprechend deutlich leichter, frühzeitig und umfangreich in KI zu investieren. So greifen große Unternehmen bereits fast zur Hälfte auf mindestens eine KI-Anwendung zurück, während es bei kleinen Unternehmen lediglich 17 Prozent sind. Die vergleichsweise langsame Verbreitung von KI hierzulande birgt das Risiko, dass Deutschland im globalen Wettbewerb ins Hintertreffen gerät und gesamtwirtschaftliche Potentiale aufgrund des (zu) späten Erreichens einer kritischen Nutzer Masse womöglich nur unzureichend ausgeschöpft werden.

⁸ Vgl. Draghi (2024).

⁹ Vgl. Falck et al. (2024a, b).

Eine nach Sektoren differenzierte Betrachtung der KI-Nutzung in Deutschland offenbart deutliche Unterschiede:¹⁰ Vor allem im verarbeitenden Gewerbe ist die Nutzung bislang am weitesten vorangeschritten. Hier dürfte ein zentraler Beweggrund in einer stärkeren Automatisierung von Produktionsprozessen liegen. Auch im Dienstleistungssektor – und hier in erster Linie in der Informations- und Telekommunika-

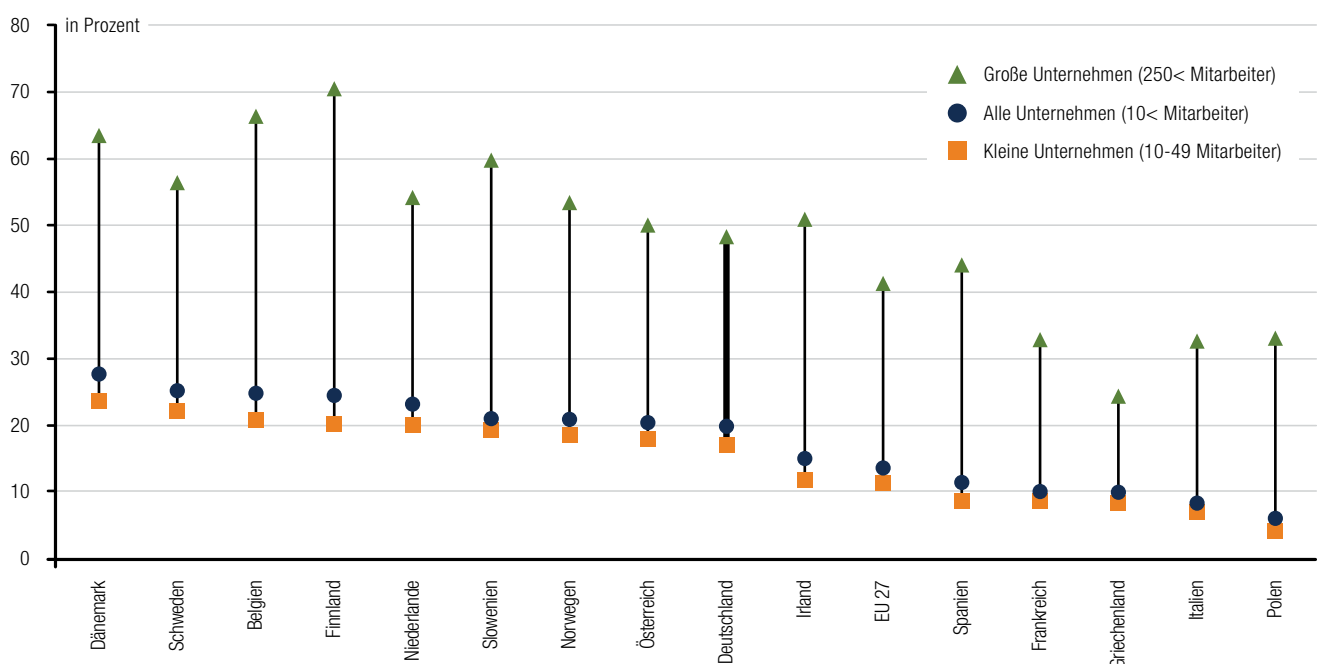
tionsbranche – greifen immer mehr Unternehmen auf KI-Anwendungen zurück. Insbesondere Routinearbeiten können im Dienstleistungssektor durch den Einsatz von KI spürbar vereinfacht werden (vgl. dazu Kapitel 3.2). Deutlich geringer ist die Nutzung hingegen in Branchen ausgeprägt, in denen Prozesse weniger standardisierbar sind, wie beispielsweise dem Baugewerbe.

Abbildung 5:

Deutsche Unternehmen gehören bei der Nutzung von KI nicht zur europäischen Spitzengruppe

Anteil der Unternehmen, die auf mindestens eine KI-Anwendung zurückgreifen

Quelle: Eurostat (2025a).



¹⁰ Vgl. Von Maltzan/Zarges (2024).

3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von KI

3.1 Produktivitäts- und Wachstumseffekte

Die voranschreitende Entwicklung von KI, die mit immer mehr Anwendungsmöglichkeiten einhergeht, weckt gerade mit Blick auf weitreichende Automatisierungspotentiale bei der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen zunehmend Erwartungen hinsichtlich signifikanter Produktivitätssteigerungen und allgemein höherer Wachstumsraten. Vor allem der generativen KI, die neuartige Produkte automatisch und nahezu eigenständig erstellen kann, werden die größten Wachstumspotentiale nachgesagt. Nicht selten werden dabei bereits historische Parallelen gezogen, die die Verbreitung von KI und die damit verbundenen Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft mit anderen technologischen Quantensprüngen wie der Elektrifizierung der industriellen Produktion zu Beginn des 20. Jahrhunderts oder der Entwicklung des Personal Computing in den 1980er Jahren in Verbindung setzen.¹¹

Obwohl die gesamtwirtschaftlichen Effekte von KI aus heutiger Sicht noch schwer vorherzusehen sind, gibt es in der jüngeren Vergangenheit eine wachsende Zahl wissenschaftlicher Studien, die die Auswirkungen auf Produktivität und Wachstum abschätzen. Grundsätzlich ist damit zu rechnen, dass sich die Anwendung von KI über zwei Wege auf

Wachstum und Produktivität auswirken könnte:¹² Erstens sind positive Effekte auf die (Arbeits-)Produktivität zu erwarten. Vor allem Kosten- und Zeiteinsparungen infolge des technologischen Fortschritts könnten maßgeblich dazu beitragen, dass sich das Verhältnis von Output (Produktion) zu Input (Arbeitseinsatz) spürbar verbessert. Zweitens kann KI die Innovationsfähigkeit steigern und die Entwicklung marktfähiger Geschäftsmodelle erleichtern.

Doch bestehen insbesondere hinsichtlich des Zeitpunkts, ab dem Produktivitätseffekte ihre Wirkung entfalten, sowie hinsichtlich ihres Ausmaßes – d.h. wie stark und wie lange die erwarteten positiven Auswirkungen auf das Produktivitätswachstum ausfallen – erhebliche Unsicherheiten. Dies hängt vor allem von den künftigen technologischen Entwicklungen ab, die vorab kaum realistisch abschätzbar sind. Ein historischer Vergleich mit dem Aufkommen anderer technologischer Quantensprünge zeigt, dass von der Entwicklung marktfähiger Produkte bis zur Generierung messbarer Produktivitätssteigerungen mehrere Jahrzehnte vergehen können. Voraussetzung für spürbare gesamtwirtschaftliche Effekte ist dabei das Überschreiten einer kritischen Nutzerschwelle bzw. eines bestimmten Verbreitungsgrades in unternehmerischen Wertschöpfungsprozessen. Im Falle der Elektrifizierung der Industrieproduktion und des Personal Computing lag diese Schwelle beispielsweise bei rund 50

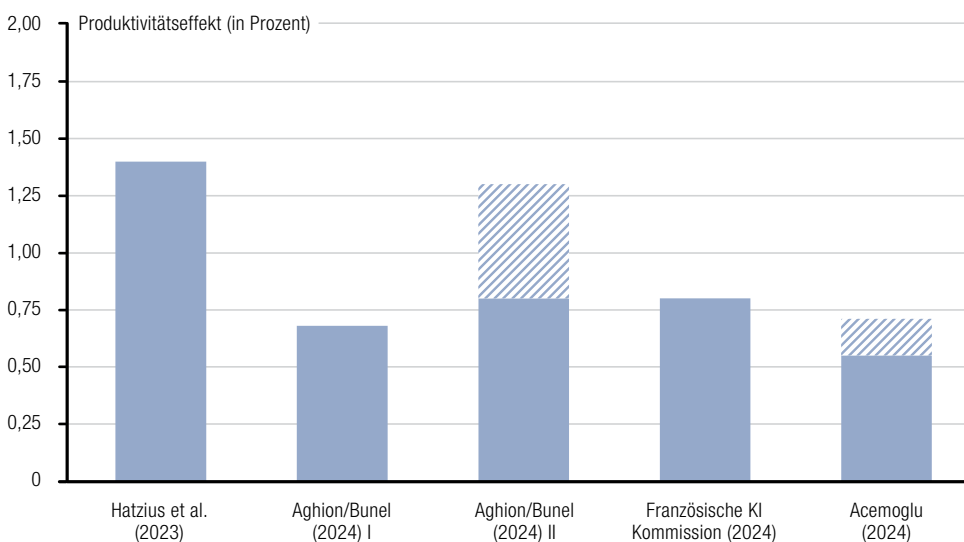


Abbildung 6:
KI kann Produktivitätswachstum spürbar erhöhen

Die Produktivitätseffekte beziehen sich auf einen Zeitraum von zehn Jahren

Quellen: Hatzius et al. (2023), Aghion/Bunel (2024), Franz. KI-Kommission (2024), Acemoglu (2024).

¹¹ Vgl. Hatzius et al. (2023), Commission de L'Intelligence Artificielle (2024) und Brynjolfsson et al. (2023).

¹² Vgl. Acemoglu (2024) sowie Aghion/Bunel (2024).

Prozent.¹³ Die Verbreitung von KI bewegt sich aktuell noch deutlich unterhalb dieser Schwelle (siehe Kapitel 2), was dafür spricht, dass sich Produktivitätseffekte erst in einigen Jahren bemerkbar machen dürften. Dementsprechend ist – wie in Abbildung 6 dargestellt – die Quantifizierung möglicher Produktivitätseffekte mit Unsicherheiten behaftet: Bezogen auf die Veränderung des Produktivitätswachstums über einen Zeitraum von 10 Jahren rechnen die meisten Schätzungen mit einem zusätzlichen Wachstum in einer Größenordnung von etwa 0,5 bis 1,5 Prozent.¹⁴ Es wird davon ausgegangen, dass die zusätzlichen Wachstumsraten zunächst gering ausfallen und im Zeitverlauf – mit zunehmender Verbreitung von KI – ansteigen. Haben sich die KI-Technologien flächendeckend verbreitet, ist anzunehmen, dass der zusätzliche Wachstumsimpuls im weiteren Verlauf wieder nachlässt. Sollte sich KI in Zukunft darüber hinaus positiv auf die Innovationsfähigkeit auswirken – beispielsweise durch die Unterstützung von Forschung und Entwicklung – sind auch dauerhafte und noch stärkere Effekte auf das Produktivitätswachstum denkbar.¹⁵

Die Erschließung und Generierung neuer Produktivitäts- bzw. Wachstumsquellen ist ein entscheidender Faktor zur Sicherung des zukünftigen Wohlstands. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund eines hierzulande langfristig abnehmenden Potentialwachstums und eines praktisch zum Erliegen gekommenen Wachstums der Arbeitsproduktivität. Wie Abbildung 7 zeigt, hat sich das Potentialwachstum in Deutschland seit den 1970er Jahren deutlich verringert. Für Industriestaaten ist dies zwar kein gänzlich ungewöhnlicher Prozess, jedoch zeigt sich, dass das Wachstum gerade in den vergangenen zehn Jahren eingebrochen ist. Aktuell beträgt es nur noch rund 0,5 Prozent pro Jahr. Die Höhe des Potentialwachstums ist dabei von vier Faktoren abhängig:¹⁶

1. Kapitaleinsatz: Der Kapitaleinsatz umfasst den Wachstumsbeitrag aus der Akkumulation von Kapital durch Investitionen in Anlagen und Ausrüstungen wie zum Beispiel Maschinen oder Software.
2. Arbeitsvolumen: Der Wachstumsbeitrag des Faktors „Ar-

beit“ ist insbesondere von der Erwerbsbevölkerung und den geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf abhängig.

3. Totale Faktorproduktivität (TFP): Die TFP misst den Wachstumseffekt durch technologisch-organisatorischen Fortschritt sowie eine effiziente Ressourcenverwendung.
4. Humankapital: Der Wachstumsbeitrag des Humankapitals ergibt sich aus dem Bildungs- und Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung sowie den wirtschaftlich nutzbaren Fähigkeiten bzw. Kenntnissen. Dieser Faktor ist in Abbildung 7 in die TFP integriert und wird nicht separat ausgewiesen.

Abbildung 7 zeigt einen insgesamt rückläufigen Wachstumsbeitrag des Kapitaleinsatzes in Deutschland. Dieser kann u.a. auf Veränderungen der Investitionsstrukturen zurückgeführt werden, die gerade im Zuge der Digitalisierung eine verstärkte Nutzung weniger kapitalintensiver immaterieller Vermögenswerte (zum Beispiel Software statt Maschinen) mit sich bringt.¹⁷ Der Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens fällt im Zeitverlauf schwankend und teilweise negativ aus. Auch wenn in den 2010er Jahren durchweg noch ein positiver Beitrag erzielt werden konnte, ist zukünftig infolge des demografischen Wandels und einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung ein deutlicher Rückgang des Arbeitsvolumens und ein negativer Wachstumsbeitrag zu erwarten, der das gesamte Wachstumspotential erheblich ausbremsen wird, falls keine Kompensation durch qualifizierte Zuwanderung oder einer Erhöhung der geleisteten Arbeitszeiten stattfindet.¹⁸

Am schwerwiegendsten ist allerdings der Rückgang der TFP, die über viele Jahrzehnte mit durchschnittlich mehr als 60 Prozent am stärksten zum gesamten Potentialwachstum beigetragen hat. Während der Wachstumsbeitrag zwischen 2000 und 2017 im Durchschnitt noch bei rund 0,7 Prozentpunkten pro Jahr lag, ist dieser seither stark zurückgegangen und aktuell auf fast null Prozent gefallen. Technischer Fortschritt ist ein entscheidender Wachstumstreiber und Voraussetzung dafür, dass die deutsche Volkswirtschaft in Zukunft positive Wachstumsraten aufweist. Die möglichen

¹³ Vgl. Hatzius et al. (2023).

¹⁴ Vgl. Hatzius et al. (2023), Commission de L'Intelligence Artificielle (2024), Acemoğlu (2024) sowie Aghion/Bunel (2024). Die Effekte auf die Produktivität beziehen sich dabei zum Teil auf unterschiedliche Größen. Hatzius et al. (2023) konzentrieren sich auf die allgemeine Veränderung der Arbeitsproduktivität, wohingegen Acemoğlu (2024) auf die Änderung der totalen Faktorproduktivität [TFP] abstellt, in der sich insbesondere der technologisch-organisatorische Fortschritt widerspiegelt.

¹⁵ Vgl. SVR (2023) sowie Commission de L'Intelligence Artificielle (2024).

¹⁶ Vgl. SVR (2024) sowie Grimm et al. (2024a).

¹⁷ Vgl. Filip (2025).

¹⁸ Vgl. SVR (2023, 2025).

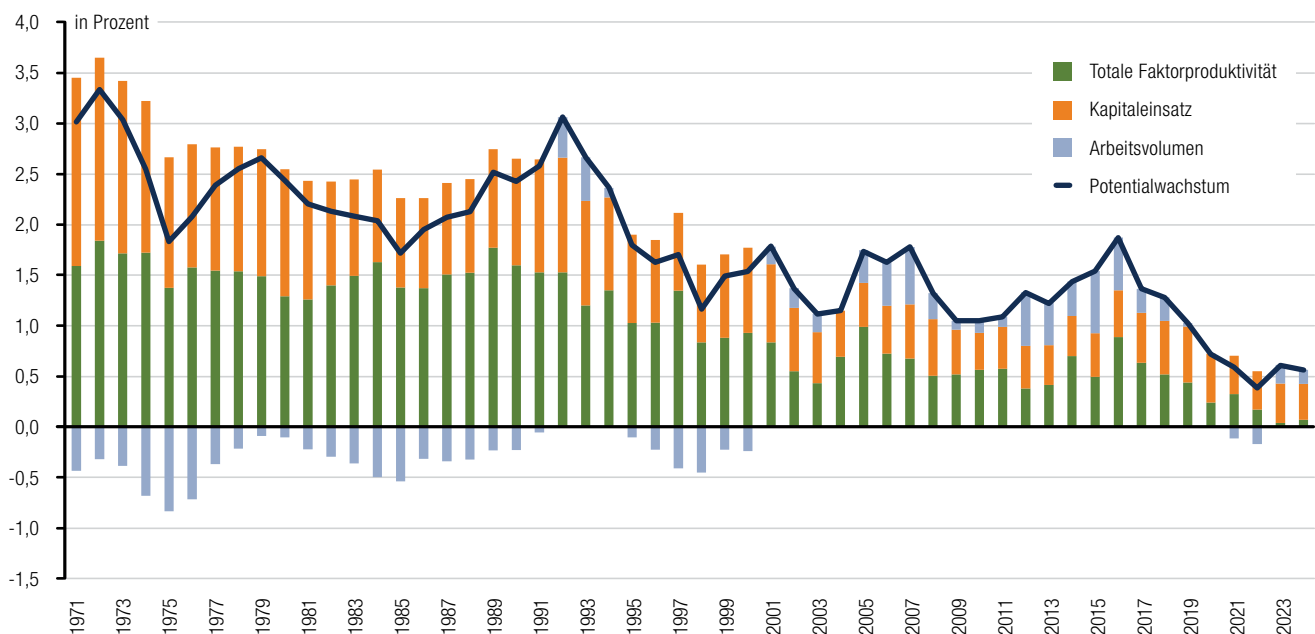
Effekte von KI auf das Produktivitätswachstum und den technologischen Fortschritt können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten und sich positiv auf die TFP auswirken. Der Gesamteffekt von KI auf das Potentialwachstum ergibt sich allerdings nicht nur aus einem höheren Wachstumsbeitrag der TFP, sondern wird infolge eines gesteigerten Kapitalein-

satzes durch zusätzliche Investitionen in technische Ausrüstungen – zum Beispiel in digitale Infrastruktur für Automatisierung und Datennutzung – leicht verstärkt. Vor diesem Hintergrund dürfte der gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpuls auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Produktivitätseffekt sogar übersteigen.¹⁹

Abbildung 7:
Das deutsche Potentialwachstum geht langfristig zurück

Wachstum bzw. Wachstumsbeiträge des jährlichen Potentialwachstums

Quelle: SVR (2025).



Die Problematik eines strukturell rückläufigen Wachstumspotentials spiegelt sich auch in langfristig abnehmenden Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität wider, wie Abbildung 8 zu entnehmen ist. Zwar ist ein Rückgang der Arbeitsproduktivität in Industriestaaten – zum Beispiel aufgrund konjunktureller Schwankungen – kein ungewöhnliches Phänomen. Der Umstand, dass das Wachstum der Arbeitsproduktivität am aktuellen Rand aber offensichtlich vollständig

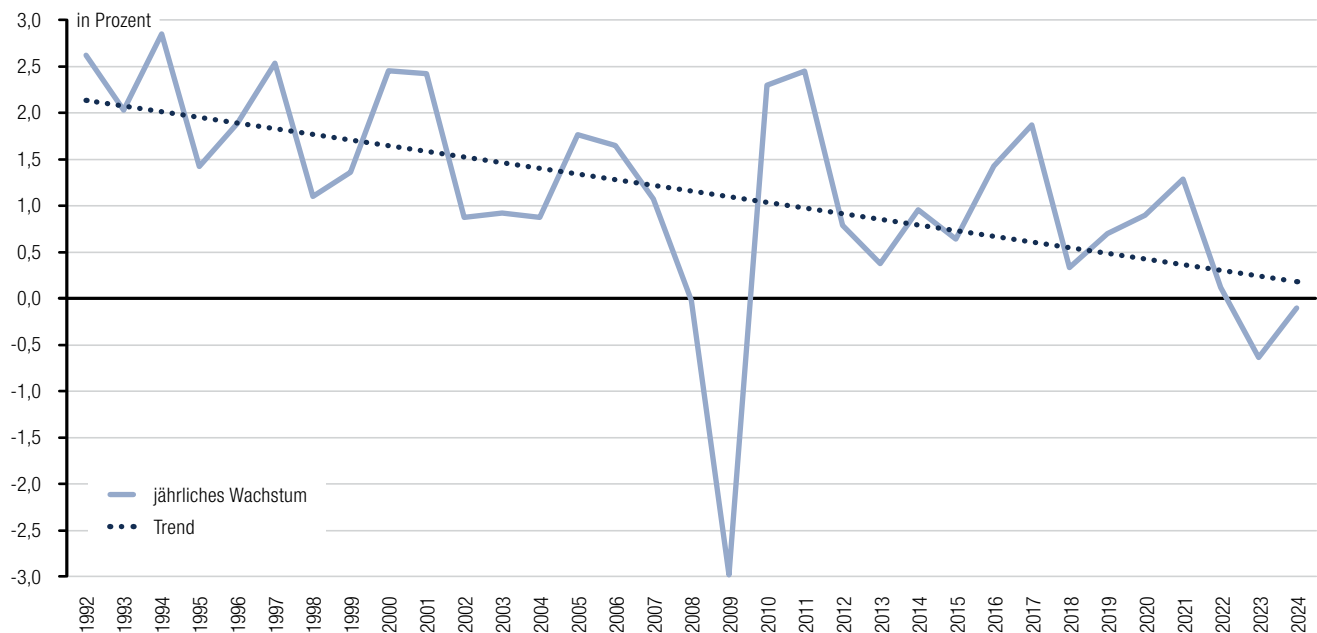
zum Erliegen gekommen ist, ist hingegen als ein besorgniserregendes Signal zu werten. Schließlich ist die Entwicklung der (Arbeits-)Produktivität eng mit dem BIP-Wachstum verbunden und ein Indikator für Veränderungen des Input-Output-Verhältnisses (Arbeitsvolumen im Verhältnis zur Produktion). Ein rückläufiges bzw. schwaches Wachstum der Arbeitsproduktivität schränkt dementsprechend auch die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten ein.²⁰ Eine

¹⁹ Vgl. Acemoğlu (2024).

²⁰ Vgl. Filip (2025).

Abbildung 8:
Wachstum der Arbeitsproduktivität kommt zum Erliegen

Quelle: Destatis (2025), IAB (2025) sowie eigene Berechnungen.



rückläufige Arbeitsproduktivität ist allerdings kein deutsches, sondern vielmehr ein europäisches Problem. So ist die europäische Produktivitätsschwäche für fast drei Viertel des Rückstands des BIP-Wachstums pro Kopf im Vergleich zu den USA seit Beginn der 2000er Jahre verantwortlich. Diese Differenz wird sich insbesondere aufgrund der Auswirkungen des demografischen Wandels in Zukunft nur durch Produktivitätssteigerungen und technischen Fortschritt schließen lassen.²¹

Die insgesamt moderaten Produktivitäts- und Wachstumseffekte, die mit dem Einsatz von KI in Verbindung gebracht werden, machen allerdings deutlich, dass aus heutiger Sicht kein neues Wirtschaftswunder absehbar ist und die Erwartungen nicht zu hochgeschraubt werden sollten. Gleichwohl aber können vor allem die positiven Produktivitätseffekte und der technologisch-organisatorische Fortschritt – trotz bestehender Unsicherheiten hinsichtlich ihres zeitlichen Eintritts und Ausmaßes – wichtige Wachstumsimpulse setzen.

Dadurch kann perspektivisch die Grundlage für ein höheres Wachstum gelegt werden, das zur Sicherung des künftigen Wohlstands und zur Abfederung der Auswirkungen des demografischen Wandels essentiell ist. Notwendig sind allerdings eine flächendeckende Verbreitung sowie attraktive Rahmenbedingungen für Entwicklung und Anwendung von KI-Technologien (vgl. Kapitel 4).

3.2 Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Zunehmende Sorgen und Befürchtungen, dass technologischer Fortschritt und eine voranschreitende Automatisierung zu einem großflächigen Verlust von Arbeitsplätzen und zu einer massiv steigenden Arbeitslosigkeit führen, sind kein Phänomen, das in Zusammenhang mit dem Aufkommen von KI neu aufgetreten ist. Vielmehr haben technologische Neuerungen, wie zum Beispiel die Mechanisierung der Landwirt-

²¹ Vgl. Draghi (2024).

schaft oder die Automatisierung der industriellen Produktion, regelmäßig zu kontroversen gesellschaftlichen Debatten hinsichtlich der Bedeutung menschlicher Arbeit und der Rolle des Menschen in Produktionsprozessen geführt.²² Schnell überwiegen dabei Ängste vor einem Kontroll- und Arbeitsplatzverlust, wohingegen mögliche Vorteile und Chancen technologischer Veränderungen auf die Arbeitswelt entweder nur unzureichend Beachtung finden oder aber erst mit zeitlicher Verzögerung – wenn sie im Alltag der Menschen sichtbar sind – wahrgenommen werden.

Auch der KI wird infolge ihrer möglicherweise negativen Beschäftigungswirkungen häufig mit Vorbehalten begegnet, gerade mit Blick auf ihre Fähigkeit, eigenständig neuartige Produkte und Dienstleistungen zu erschaffen. Doch wie gerechtfertigt sind diese Vorbehalte? Studienergebnisse deuten darauf hin, dass ein erheblicher Teil der heute verbreiteten Arbeits- und Beschäftigungsfelder von KI-Anwendungen unmittelbar beeinträchtigt sein könnte.²³ Wie Abbildung 9 zeigt, könnte in Zukunft branchenübergreifend rund ein Vier-

tel der uns bekannten Tätigkeits- und Beschäftigungsfelder von Auswirkungen einer zunehmenden KI-Nutzung betroffen sein. Dies gilt in erster Linie für Aufgabenbereiche, die durch wiederkehrende und standardisierte Abläufe gekennzeichnet sind (zum Beispiel Verwaltung, Rechnungswesen). Deutlich geringer fällt der Anteil hingegen überall dort aus, wo Prozesse sehr stark von körperlicher Arbeit und individuellen Fähigkeiten abhängen (zum Beispiel Baugewerbe). Obwohl diese Schätzungen vor allem mit Blick auf weitere technische Entwicklungen und Anwendungsmöglichkeiten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind, zeichnet sich ab, dass die Effekte auf den Arbeitsmarkt weitreichend sein werden.

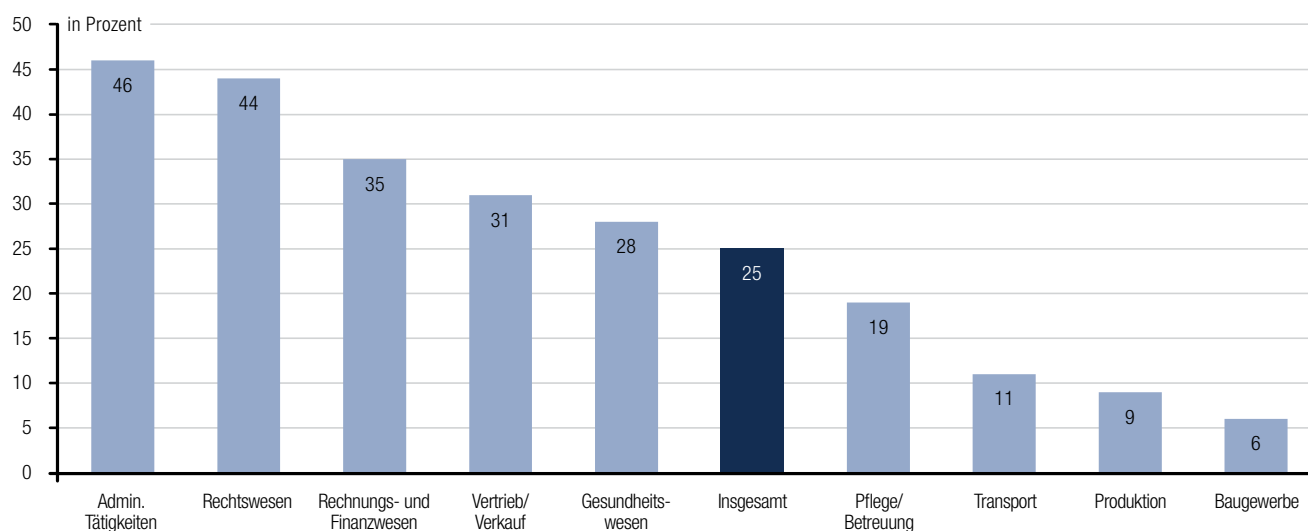
Dennoch haben die potentiell disruptiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht automatisch zur Folge, dass es zu einem großflächigen Wegfall von Arbeitsplätzen kommt. Tatsächlich dürfte – selbst in Bereichen, die am stärksten von den Auswirkungen einer vermehrten KI-Anwendung betroffen sind – nur ein Bruchteil der Arbeitsplätze ersetzt werden.

Abbildung 9:

KI wirkt sich spürbar auf bestehende Aufgaben- und Tätigkeitsfelder aus

Anteil der durch KI exponierten Beschäftigung

Quelle: Goldman Sachs Global Investment Research (2023).



²² Vgl. Acemoğlu/Restrepo (2019) sowie Lenz (2019).

²³ Vgl. Hatzius et al. (2023).

Vielmehr dürften sich die Effekte der KI-Nutzung in einer Veränderung und weniger in einer vollständigen Verdrängung von Tätigkeits- und Aufgabenfeldern äußern. Werden beispielsweise bestimmte Routinetätigkeiten verstärkt durch KI übernommen, entstehen auf Seiten der Beschäftigten freie Kapazitäten, die für andere (und produktivere) Zwecke zur Verfügung stehen.²⁴ Die damit einhergehende höhere Produktivität einzelner Arbeitnehmer kann sich in aggregierter Form auf gesamtwirtschaftlicher Ebene in einer gesteigerten Arbeitsproduktivität niederschlagen (vgl. Kapitel 3.1) und wäre somit ein durchaus positiver Nebeneffekt.

Gleichzeitig ist technologischer Fortschritt als Quelle eines strukturellen Wandels auf dem Arbeitsmarkt nicht nur dafür verantwortlich, dass sich Tätigkeitsprofile anpassen und in einigen Bereichen Arbeitsplätze wegfallen, sondern ebenso dafür, dass überhaupt erst neue und bis zum Entstehungszeitpunkt unbekannte Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen können. In der Vergangenheit haben technische Innovationen und Quantensprünge in Verbindung mit Pro-

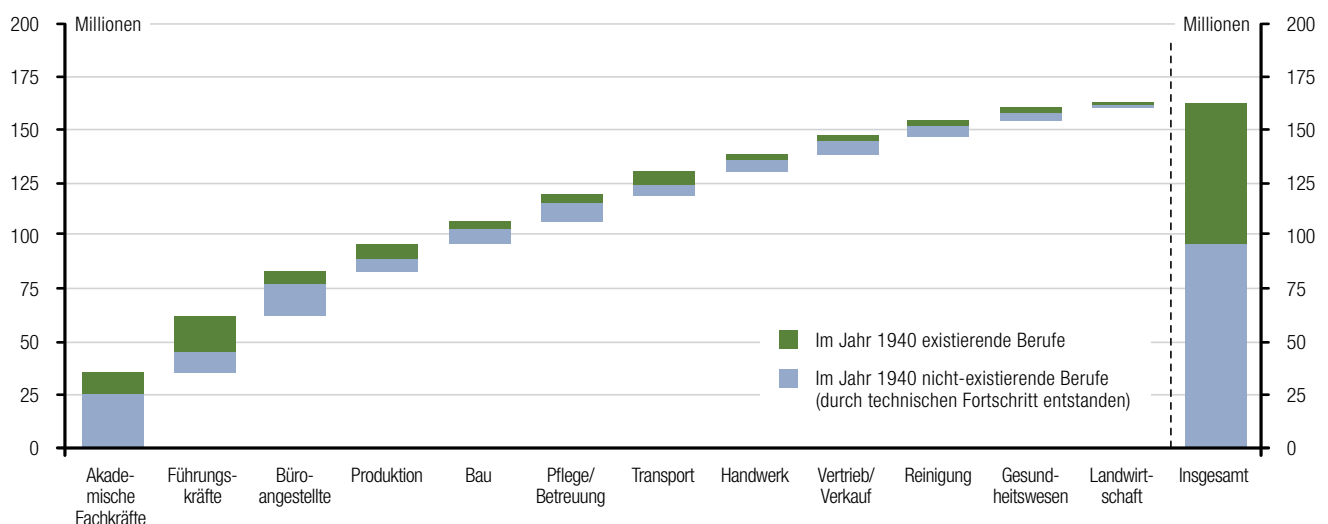
duktivitätssteigerungen erheblich zu einem Anstieg der Arbeitsnachfrage sowie zur Entstehung neuer Berufsgruppen beigetragen und im Ergebnis zu einem langfristigen Anstieg des Beschäftigungswachstums geführt. Studienergebnisse legen beispielhaft für die USA nahe, dass heute rund 60 Prozent aller Beschäftigten in Berufsfeldern tätig sind, die es im Jahr 1940 noch gar nicht gab oder bis dahin unbekannt waren (vgl. Abbildung 10). Darüber hinaus stehen von allen seit dem Jahr 1940 in den USA geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen etwa 85 Prozent in direktem Zusammenhang mit dem Aufkommen neuer Technologien.²⁵

Selbst Beschäftigte, die durch technologischen Wandel und strukturelle Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt erwerbslos werden, haben infolge der Entstehung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten realistische Chancen auf Wiedereinstellung. Voraussetzung ist allerdings, dass sich temporäre Matchingprobleme auf dem Arbeitsmarkt, die aus einer Veränderung von Qualifikationsanforderungen resultieren können, nachhaltig und zeitnah beheben lassen (vgl. Kapitel 4.4).

Abbildung 10:

Technologischer Fortschritt treibt das Beschäftigungswachstum langfristig an

Quelle: Acemoglu et al. (2022).



²⁴ Vgl. Hatzius et al. (2023) sowie Brynjolfsson et al. (2023).

²⁵ Vgl. Acemoglu et al. (2022).

Werden speziell die Auswirkungen von Automatisierungsprozessen auf den Arbeitsmarkt betrachtet, indem zwischen technologiegetriebenen Verdrängungs- und Wiederbeschäftigungseffekten unterschieden wird, zeigen sich am Beispiel der USA im Betrachtungszeitraum vom Ende der 1940er Jahre bis ins Jahr 2017 zwei Entwicklungsmuster:²⁶ Bis Mitte der 1980er Jahre wurde die Verdrängung von Arbeitsplätzen durch die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten im Durchschnitt nahezu vollständig ausgeglichen. Seither ist der Verdrängungseffekt jedoch tendenziell stärker ausgeprägt

als der Wiederbeschäftigungseffekt, was darauf hindeutet, dass die voranschreitende Automatisierung und vor allem das Aufkommen neuer Informationstechnologien in den vergangenen Jahrzehnten einen insgesamt dämpfenden Effekt auf die Arbeitsnachfrage hatte. Inwiefern dieses Muster auch auf die Verbreitung von KI zutrifft, bleibt abzuwarten. Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es zumindest zeitweise zu negativen Effekten auf Arbeitsnachfrage und Beschäftigung kommt.²⁷

Sektor	Stellenabbau	Stellenaufbau	Nettoeffekt
Industrie	76	25	-51
Dienstleistungen	126	59	-67
Handel*	47	8	-39
Bauhauptgewerbe	2	+/- 0	-2
Insgesamt	251	92	-159

* Handel inkl. Groß- und Einzelhandel.

Tabelle 1:
Verdrängungseffekt
könnte kurzfristig
überwiegen

Effekte auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den kommenden fünf Jahren. Angaben in Tausend, gerundete Werte.

Quelle: Wohlrabe (2025), ifo-Konjunkturumfragen Mai 2025.

Für den deutschen Arbeitsmarkt deuten Unternehmensbefragungen in eine ähnliche Richtung: Während die bisherigen Auswirkungen von KI auf die Beschäftigung als gering eingestuft werden, erwarten die Unternehmen hinsichtlich des Einsatzes von KI in den nächsten fünf Jahren spürbare Veränderungen. Dabei überwiegt die Einschätzung, dass der Verdrängungseffekt den Wiederbeschäftigungseffekt netto übertreffen wird. Eine mit erheblichen Unsicherheiten behaftete Überschlagsrechnung des Ifo-Instituts geht – bezogen auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von aktuell rund 35 Millionen – in den nächsten fünf Jahren von einem negativen Beschäftigungseffekt in einer moderaten Größenordnung von rund 160.000 Stellen aus.²⁸ Die negativen Auswirkungen fallen vor allem im Dienstleistungssektor mit ca. 67.000, aber auch in der Industrie mit etwas mehr als 50.000 Stellen am deutlichsten aus (vgl. Tabelle 1).

Technologischer Fortschritt ist langfristig wesentliche Triebkraft des Beschäftigungswachstums. Sorgen vor Massenarbeitslosigkeit sind auf Grundlage historischer Erfahrungen hingegen wenig stichhaltig und stellten sich zumeist als Schwarzmalerei heraus. Hätten sich derlei Bedenken bestätigt, wäre die Anzahl zur Verfügung stehender Arbeitsplätze und Beschäftigungsfelder seit geraumer Zeit stetig geschrumpft – dabei ist das Gegenteil der Fall.²⁹

Trotz möglicherweise zeitweise moderater Verdrängungseffekte durch den zunehmenden Einsatz von KI, hängen die tatsächlichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Zukunft insbesondere davon ab, inwiefern es gelingt, Qualifikations- und Ausbildungsprofile an die neue (technologische) Anforderungen anzupassen (vgl. Kapitel 4.4).

26 Vgl. Acemoğlu/Restrepo (2019).
27 Vgl. Hatzius et al. (2023).
28 Vgl. Wohlrabe (2025).
29 Vgl. Acemoğlu/Restrepo (2019).

4 Entwicklungshemmnisse und Handlungsoptionen

Der sich abzeichnende Rückstand Deutschlands bei der Entwicklung und Anwendung von KI-Technologien ist ein Warnsignal. Er deutet darauf hin, dass strukturelle Faktoren bestehen, die nicht nur die Entfaltung einer leistungsfähigen Digitalwirtschaft bzw. KI-Branche, sondern auch die Nutzung der zuvor beschriebenen Produktivitäts- und Wachstumspotentialen ausbremsen. Hier sind insbesondere vier Bereiche von zentraler Bedeutung: (1) KI-Regulierung, (2) digitale Infrastruktur, (3) Umfeld für Unternehmensgründungen bzw. Kapitalmarktzugang und (4) digitale Kompetenzen.

4.1 KI-Regulierung

Ein angemessen ausgestalteter Ordnungsrahmen für KI, der Wettbewerb sichert, marktbeherrschende Stellungen verhin-

dert, Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen niedrig hält und eine regelbasierte Nutzung der Technologie gewährleistet, ist notwendig, um Wachstumspotentiale ausschöpfen zu können. Mithilfe des AI-Acts (KI-Verordnung) hat die Europäische Union (EU) im Jahr 2024 erstmals einen weitreichenden und einheitlichen regulatorischen Rahmen für die Anwendung von KI-Technologien in Europa geschaffen.³⁰ Die KI-Verordnung basiert im Kern auf einem risikoorientierten Ansatz, bei dem KI-Systeme auf Grundlage potentieller Risiken für Gesellschaft und Persönlichkeitsrechte in vier Stufen eingeteilt werden, für die jeweils unterschiedlich strenge rechtliche bzw. regulatorische Vorgaben zur Geltung kommen (vgl. Abbildung 11). Je höher das Risiko, desto strikter sind dabei die Vorgaben für die jeweiligen KI-Anwendungen. Die vollständige Implementierung der KI-Verordnung erfolgt schrittweise bis zum Jahr 2027 und sieht eine Kontrolle durch nationale Aufsichtsbehörden vor.

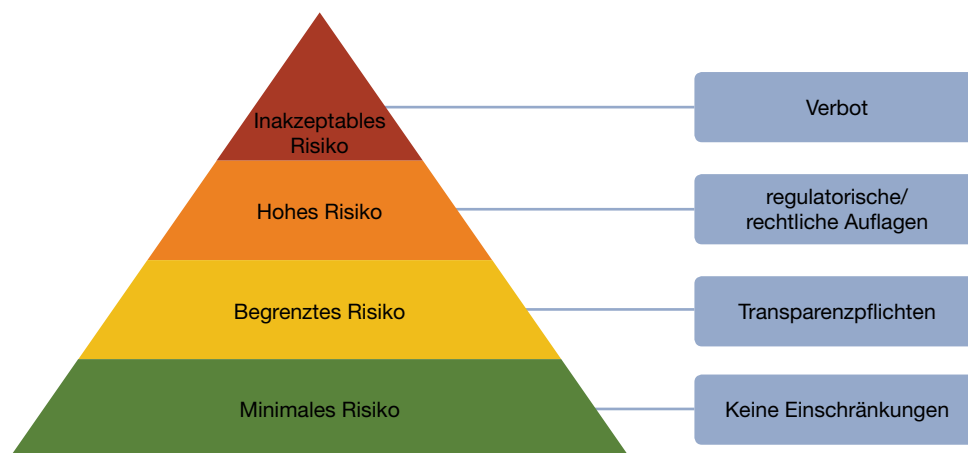


Abbildung 11:
Risikostufen des AI-Acts

Quelle: Eigene Darstellung in
Anlehnung an EU-Verordnung
2024/1689.

Die Risikostufen gliedern sich aufsteigend wie folgt:³¹ Auf die erste Stufe fallen alle Anwendungen, die mit einem minimalen Risiko assoziiert werden, wie beispielsweise Spamfilter. Hier gibt es keine spezifischen Anforderungen durch die KI-Verordnung. Anbieter können allerdings auf freiwilliger Basis Verhaltenskodizes befolgen. Der zweiten Stufe werden KI-Systeme zugeordnet, die mit einem begrenzten Risiko einhergehen, wie zum Beispiel Chatbots. Für diese Anwendungen gelten Transparenzpflichten, die von den Anbietern

verlangen, Nutzer über die Verwendung KI-gesteuerter Programme zu informieren. Unter KI-Anwendungen mit hohem Risiko fallen auf der dritten Stufe vor allem KI-Systeme mit allgemeinem Verwendungszweck, die zum Beispiel zur Analyse von Nutzerdaten dienen. Die Anwendung unterliegt dabei weitgehenden Sicherheitsvorschriften. KI-Anwendungen, die eine missbräuchliche Nutzung ermöglichen, indem sie Personen auf Grundlage von Verhalten oder sozialen Eigenschaften („Social Scoring“) einstufen können, werden auf-

³⁰ Vgl. EU-Verordnung 2024/1689 (2024).

³¹ Ebenda.

grund des inakzeptablen Risikos auf der vierten Stufe mit einem Verbot belegt. Die Nichteinhaltung der Vorschriften geht in den Stufen drei und vier neben Beschränkungen des Marktzugangs mit erheblichen finanziellen Strafen für Anbieter und Betreiber einher. So sind bei Verstößen auf der dritten Stufe Geldbußen von bis zu drei Prozent und auf der vierten Stufe von bis zu sieben Prozent des Jahresumsatzes vorgesehen.³²

Die KI-Verordnung ist mit Blick auf die Auswirkungen für die Entwicklung und Nutzung von KI-Anwendungen aus verschiedenen Gründen kritisch zu beurteilen und geht weit über einen angemessen ausgestalteten Ordnungsrahmen hinaus:

- Erstens stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der in der Verordnung vorgenommenen Einteilung der Risikostufen. Neben der willkürlich erscheinenden Anzahl an Stufen ist entscheidend, wie die KI-Systeme in der Praxis den jeweiligen Stufen zugeordnet werden. Dabei besteht die Gefahr, dass bei zu risikoaverser Auslegung mehr KI-Systeme in die Kategorie der stark regulierten oder verbotenen Bereiche fallen als ursprünglich angedacht war und es sinnvoll ist. Dies kann im Ergebnis zu eklatanten Wettbewerbsnachteilen und damit zu einer Meidung des europäischen Marktes sowie einer Verlagerung von Anwendungs- und Entwicklungstätigkeiten in andere Teile der Welt führen.
- Zweitens erweist sich die KI-Verordnung als insgesamt hochkomplex, was sich insbesondere bei der Umsetzung in kleinen und mittleren Unternehmen als problematisch erweisen dürfte und zudem für Unternehmensgründungen im KI-Bereich eine nicht unerhebliche Hürde darstellen könnte. Die negativen Auswirkungen auf die Gründungs- und Innovationsfähigkeit werden nicht dazu beitragen, den bestehenden Rückstand zu anderen Regionen wie den USA aufzuholen.³³
- Drittens reiht sich die KI-Verordnung in ein ohnehin komplexes Regulierungsgefüge – bestehend aus der Datenschutzgrundverordnung, dem Digital Markets Act, dem Digital Service Act sowie dem Data Act – ein, das eine insgesamt restriktive Regulierung der Digitalwirtschaft mit sich bringt.³⁴ Eine zu strikte und zu komplexe Regulierung des Digitalsektors vor allem hinsichtlich der Nutzbarkeit von Daten kann dazu führen, dass Entwicklungsprozesse

von KI-Anwendungen erheblich erschwert werden und es zu einer Limitierung der in Kapitel 3.1 beschriebenen Produktivitätseffekte kommt.

Die Regulierung von Digitalmärkten hat in den vergangenen Jahren auch aufgrund technischer Neuerungen weltweit tendenziell zugenommen. Gleichwohl zeigt sich, dass der Anstieg der Regulierungsintensität in der EU seit dem Jahr 2018 im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen weitaus stärker ausgeprägt ist. Parallel dazu ist das Wachstum des europäischen Datenmarktes in Relation zum BIP im gleichen Zeitraum vor allem im Vergleich mit den USA, Japan oder China deutlich geringer ausgefallen (vgl. Abbildung 12). Dieser Umstand deutet – wenn auch nicht monokausal – darauf hin, dass sich die im internationalen Vergleich überproportional verschärfte Regulierung der Digitalwirtschaft negativ auf technische Entwicklungsmöglichkeiten in Europa auswirkt und wirtschaftliche Potentiale aufgrund eines unzureichenden Datenzugangs ungenutzt bleiben.³⁵

Vor diesem Hintergrund braucht es eine Neujustierung des Regulierungsumfelds, die einen weniger restriktiven Umgang bei der Datennutzung erlaubt und die Grundlage für ein stärkeres Wachstum der Datenmärkte legt. Dafür ist folgendes Maßnahmenbündel zielführend:³⁶

- Erstens sind eine grundlegende Überarbeitung und Vereinfachung der KI-Verordnung notwendig und zwar bevor sie im Jahr 2027 vollständig in Kraft tritt. Insbesondere die Risikostufen sollten aufgrund von Definitions- und Abgrenzungsproblemen überdacht und für Unternehmen praxistauglich ausgestaltet werden.
- Zweitens muss die KI-Regulierung durch einen Mechanismus regelmäßiger Evaluation ergänzt werden. Ansonsten besteht das Risiko, dass neue KI-Anwendungen aufgrund regulatorischer Unklarheiten oder einer ungerechtfertigten Risikobeurteilung gar nicht oder nur außerhalb Europas entwickelt und angewendet werden.
- Drittens muss die gesamte (europäische) Digitalregulierung konsolidiert und besser aufeinander abgestimmt werden. Dabei sollten gesetzliche Anforderungen auf ein notwendiges Maß zurückgefahren und unnötige Doppelregulierungen, die aus dem Geflecht unterschiedlicher Regelwerke resultieren, abgebaut werden. Eine Neuausrichtung der Digitalregulierung ist erforderlich, um ein

³² Vgl. EU-Verordnung 2024/1689 (2024).

³³ Vgl. Barenkamp (2024) sowie Kapitel 2.

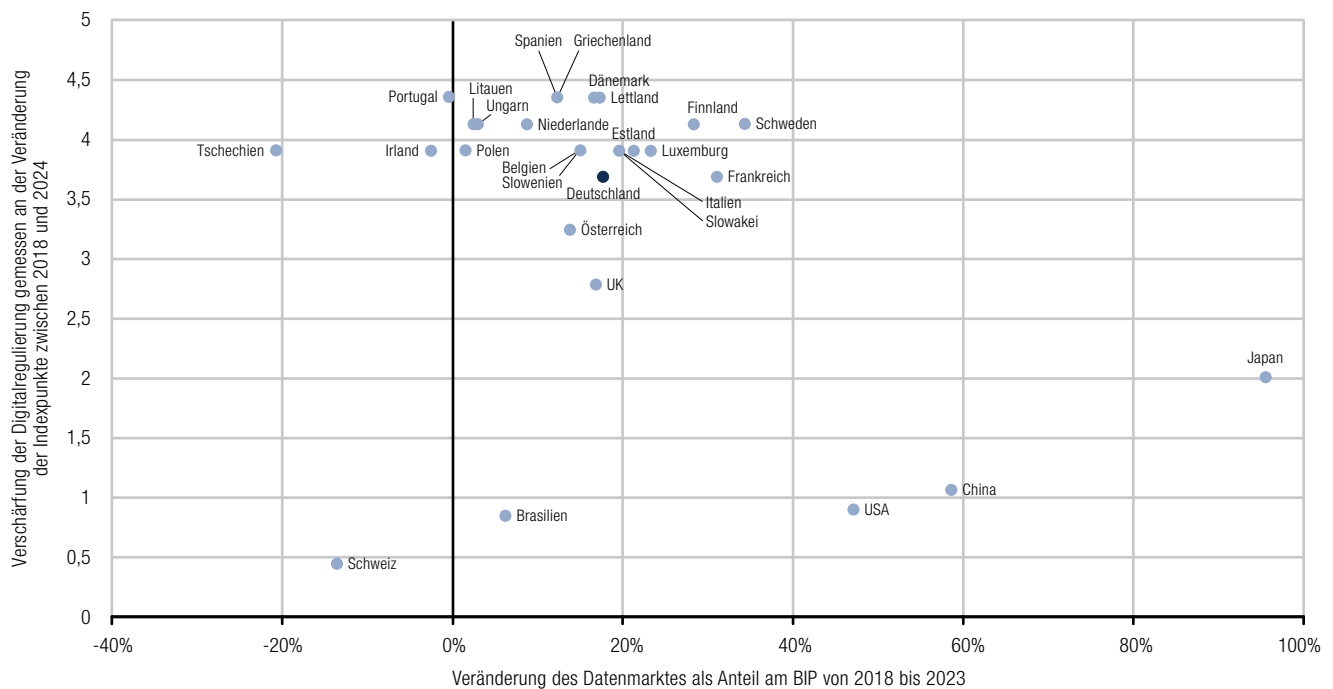
³⁴ Vgl. Demary et al. (2025).

³⁵ Vgl. Rusche (2024).

³⁶ Vgl. u.a. Demary et al. (2025), Engels et al. (2025) sowie Rusche (2024).

Abbildung 12:
Regulierung der Digitalwirtschaft hat in Europa überproportional zugenommen

Quelle: Rusche (2024).



insgesamt ausgewogeneres Verhältnis zwischen Datenschutz und Urheberrecht einerseits sowie Freiräumen für Innovationen und technischem Fortschritt andererseits zu ermöglichen. Letzteres impliziert, dass staatliche Regulierung weniger die Technologien als solche adressieren, sondern vielmehr für fairen Wettbewerb und offene digitale Märkte sorgen sollte.

4.2 Digitale Infrastruktur

Eine funktionsfähige und leistungsstarke digitale Infrastruktur ist für eine flächendeckende Nutzung von KI-Systemen unerlässlich. Sie ist Voraussetzung für einen reibungslosen Datentransport und somit eine wesentliche Grundlage dafür, dass digitale Innovationen überhaupt erst im Alltag und

für Wertschöpfungsprozesse genutzt werden können. Ohne eine adäquate Ausrüstung der digitalen Infrastruktur ist es kaum möglich, KI-Technologien zu skalieren und Netzwerkeffekte zu generieren, da sie aufgrund zunehmender Datenintensität einerseits auf eine hinreichende Verfügbarkeit von Internetbandbreiten mit sehr hohen Übertragungsgeschwindigkeiten und andererseits auf Rechenzentren bzw. Speicherkapazitäten („Cloud Computing“) angewiesen sind.³⁷

Aber wie ist es um die Ausstattung und den Zustand der digitalen Infrastruktur in Deutschland bestellt? In den zurückliegenden Jahren hat sich der Zustand der IT-Infrastruktur zwar insgesamt etwas verbessert. Im internationalen Vergleich bewegt sich Deutschland allerdings weiterhin auf einem für eine führende Industrienation sehr niedrigen Niveau, wie Erhebungen der OECD und der Europäischen Kommission gleichermaßen bestätigen:³⁸ Hinsichtlich der

³⁷ Vgl. Van Baal et al. (2024).

³⁸ Vgl. OECD (2024b) sowie Eurostat (2025b).

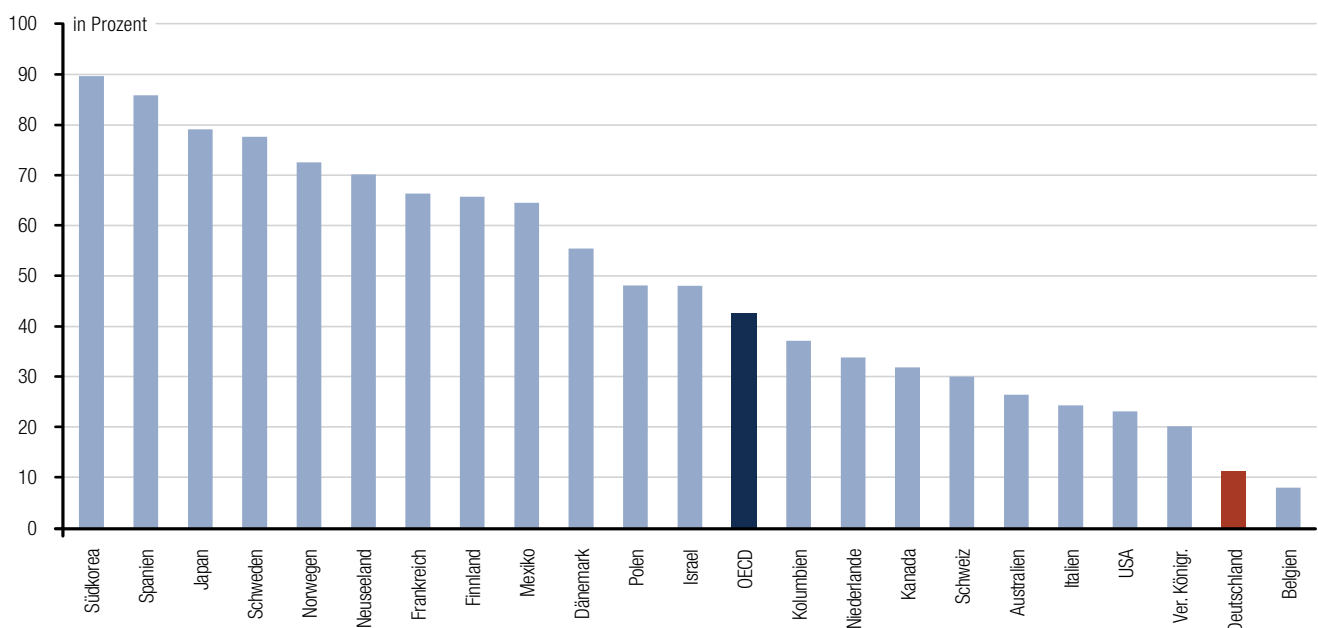
Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit einer Übertragungsrate von mindestens 1 Gbit/s schneidet Deutschland laut DESI-Daten für das Jahr 2024 im europäischen Vergleich weit unterdurchschnittlich ab und rangiert innerhalb der EU lediglich auf dem 17. Platz. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Betrachtung des Anteils von Glasfaseranschlüssen – die sehr hohe Übertragungsraten gewährleisten – an allen verfügbaren Breitbandanschlüssen. Hier liegt Deutschland

laut Daten der OECD für Ende des Jahres 2023 weit hinter dem OECD-Durchschnitt sowie allen anderen G7-Staaten zurück und rangiert im internationalen Vergleich ebenfalls auf einem der hinteren Plätze (vgl. Abbildung 13). Die hierzulande unzureichende und zum Teil lückenhafte Verfügbarkeit digitaler „Verkehrswege“ stellt einen strukturellen Hemmfaktor für KI und andere digitale Geschäftsmodelle dar.

Abbildung 13:
Deutschland bei der Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen im Rückstand

Daten für Dezember 2023. Anteil der Glasfaseranschlüsse an allen Breitbandanschlüssen.

Quelle: OECD (2024b).



Neben der Infrastruktur zum Datentransfer ist auch die Verfügbarkeit von Rechenzentren („Cloud Computing“), die zur Speicherung und Verarbeitung von Daten dienen, für eine flächendeckende Verbreitung und Nutzung von KI-Anwendungen unerlässlich. Schließlich erfordern die Entwicklung und das Training von KI-Systemen eine deutliche Zunahme der Speicher- und Rechenkapazitäten. Unternehmensbefragungen deuten in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Verbreitung von KI-Anwendungen in denjenigen

Unternehmen besonders weit fortgeschritten ist, die auf Rechenzentren (Clouds) zurückgreifen können. Ebenso liefern Befragungen Hinweise darauf, dass das durchschnittliche Produktivitätswachstum durch KI bei gleichzeitiger Nutzung von Rechenzentren höher ausfällt und darüber hinaus positive Effekte auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen zu erwarten sind.³⁹ Laut Daten der OECD für das Jahr 2023 nimmt Deutschland bei der unternehmensseitigen Nutzung von Rechenzentren bzw. der Inanspruchnahme von Cloud-

39 Vgl. Van Baal et al. (2024).

Computing-Dienstleistungen im internationalen Vergleich lediglich eine ausbaufähige Position im Mittelfeld ein.⁴⁰

Die noch immer unzureichende Verfügbarkeit bzw. Qualität der IT-Infrastruktur bremst hierzulande Wachstums- und Innovationspotentiale der gesamten Digitalwirtschaft aus. Um Abhilfe zu leisten und Defizite bei der digitalen Infrastrukturausstattung zu beseitigen, ist in erster Linie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen notwendig: Nach wie vor stellen Planungs- und Genehmigungsverfahren eine der schwerwiegendsten Hürden bei der Durchführung von (privaten) Infrastruktur- und Bauvorhaben dar. Ein schnellerer und bedarfsorientierter Ausbau digitaler Infrastruktur erfordert deshalb in erster Linie einen massiven Bürokratieabbau durch umfassende Vereinfachung und die Beschleunigung der entsprechenden Verfahren, beispielsweise durch Genehmigungsfiktionen, Stichtagsregelungen sowie einer Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen.⁴¹ Ziel muss es sein, die teilweise über mehrere Jahre andauernden Verfahrensabläufe auf wenige Monate zu reduzieren. Gleichzeitig braucht es weitere Anreize für private Investitionen und die Ansiedlung von Unternehmen, indem in ausreichendem Maße Gewerbe- und Bauflächen (zum Beispiel für Rechenzentren) ausgeschrieben und dort zur Verfügung gestellt werden, wo sie aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten am sinnvollsten erscheinen.⁴² Sollten für den Ausbau digitaler Infrastrukturnetze öffentliche Mittel – u.a. aus dem „Sondervermögen Infrastruktur“ – erforderlich sein, muss ein marktorientierter Einsatz sichergestellt werden. Dies setzt eine effiziente Mittelverwendung und eine tatsächliche Verbesserung der Infrastrukturausstattung, beispielsweise durch eine Schließung regionaler Versorgungslücken, voraus, ohne dabei private Investitionen zu verdrängen oder neue Subventionstöpfe zu öffnen.

4.3 Umfeld für Unternehmensgründungen und Kapitalzugang

Damit KI-Technologien hierzulande nicht nur als Dienstleistung genutzt, sondern auch aktiv mitgestaltet werden können, braucht es ein innovatives Unternehmertum und

eine dynamische Unternehmenslandschaft. Der junge und schnell wachsende Markt für KI erfordert dazu ein attraktives Umfeld für die Gründung und Entwicklung global wettbewerbsfähiger Unternehmen. Wie in Kapitel 2 dargelegt, ist das Gründungsgeschehen im KI-Bereich hierzulande im internationalen Vergleich eher schwach ausgeprägt. Dieser Umstand ist jedoch kein branchenspezifisches Phänomen, sondern im Kontext einer seit mehr als 20 Jahren insgesamt rückläufigen Gründungsdynamik zu sehen. Laut KfW-Gründungsmonitor hat sich die Gründungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 64 Jahren in diesem Zeitraum mehr als halbiert und bewegt sich seit einigen Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau.⁴³

Eine stärkere Gründungsdynamik im KI-Bereich lässt sich über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen und einen gezielten Abbau bestehender Hemmnisse herbeiführen. Die mit Abstand größten Hürden und Ärgernisse bei Gründungen bestehen in bürokratischen Erfordernissen, die knappe Ressourcen junger Unternehmen binden und eine Fokussierung auf die Entwicklung von marktfähigen Geschäftsmodellen und anderen unternehmerischen Aktivitäten beschränken.⁴⁴ Die Bündelung von Verfahren und Anträgen im Gründungsprozess sowie eine vollständige Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen – wie amtliche Beurkundungen und Bescheinigungen – ist eine wichtige Stellschraube zur Absenkung administrativer Hürden. Zur Umsetzung können das „Once-Only-Prinzip“ und die Einrichtung eines standardisierten Unternehmenskontos für die Abwicklung aller regulatorischer Erfordernisse eine wichtige Rolle spielen. Sie ermöglichen gegenüber Behörden eine einmalige Angabe von Daten in digitaler Form. Redundante Datenabfragen, die mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand verbunden sind, können auf diesem Weg vermieden werden. Das im aktuellen Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, Gründungen innerhalb von 24 Stunden zu ermöglichen, sollte dabei als Maßstab für umfassenden Bürokratieabbau dienen.⁴⁵ Nach der Unternehmensgründung können weitere bürokratische Hürden, zum Beispiel durch eine noch stärkere Anhebung der Schwellen zur Buchführungspflicht oder der Umsatzgrenzen bei der Kleinunternehmerregelung, verringert werden. Die betroffenen Unternehmen profitieren auf diese Wei-

40 Vgl. OECD (2023).

41 Vgl. Meyer (2023b) sowie Kronberger Kreis (2025).

42 Vgl. Van Baal et al. (2024).

43 Vgl. Metzger (2025).

44 Vgl. GEM (2025) sowie Metzger (2025).

45 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2025).

se von steuerrechtlichen Vereinfachungen und erhalten mehr Spielräume für ihr Kerngeschäft.

Der Zugang zu privaten Finanzierungsquellen wie zum Beispiel Wagniskapital, das zur Realisierung oftmals risikobehafteter Projekte bereitgestellt wird, erweist sich hierzulande als ernstzunehmendes Entwicklungshemmnis.⁴⁶ Nicht nur die Investitionen in KI-Unternehmen fallen in Deutschland – wie in Kapitel 2 gezeigt – im internationalen Vergleich gering aus. Der Umfang der gesamten Wagniskapitalinvestitionen in Relation zum BIP bewegt sich hierzulande ebenfalls auf einem niedrigen Niveau. Für den Zeitraum von 2019 bis 2024 lagen die durchschnittlichen Wagniskapitalinvestitionen bei nur etwa 0,07 Prozent des jährlichen BIP. In den USA lagen sie bei 0,67 und in Israel sogar bei über 2,6 Prozent (vgl. Abbildung 14).

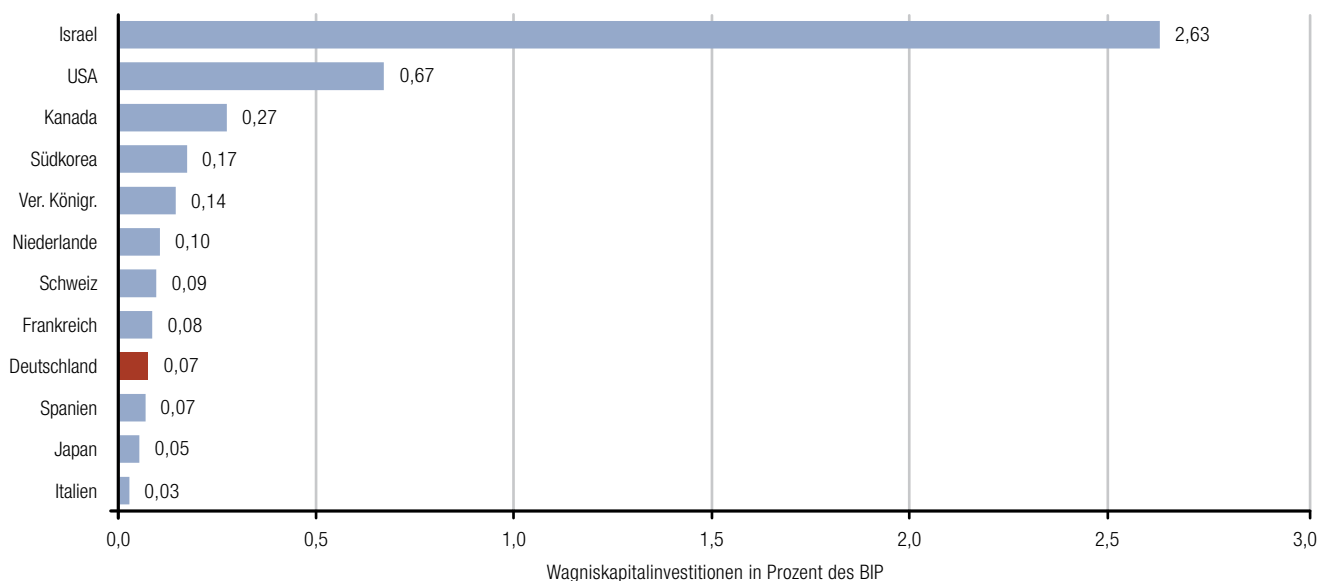
Entscheidend ist aber nicht allein das bereitgestellte Volumen, sondern vielmehr ein möglichst gleichmäßiger Zugang über verschiedene Entwicklungsstufen hinweg. Vor allem im

Übergang von der Start-up-Phase („early stage“) in die späteren Phasen („later stage“), in denen die neu gegründeten Unternehmen die Schwelle zur Marktreife überschreiten und schnell wachsen, ist der fortgesetzte Kapitalzugang unerlässlich. Ist dies nicht der Fall, bremst die fehlende Liquidität Unternehmen aus und trägt mitunter dazu bei, dass sie wieder vollständig aus dem Markt ausscheiden (sog. „Valley of Death“). Vor allem in den späteren Entwicklungsphasen erweist sich der Kapitalzugang hierzulande und in den meisten anderen europäischen Ländern im Vergleich zu den USA als unterdurchschnittlich entwickelt.⁴⁷ Um diese Problematik zu umgehen, können Unternehmen ihre Aktivitäten in Regionen verlagern, in denen sie attraktivere Finanzierungsbedingungen vorfinden. Dass dies mit einem erheblichen und überaus bedenklichen Abfluss von Innovationskraft einhergeht, lässt sich beispielhaft anhand der zwischen 2008 und 2021 in Europa gegründeten „Unicorns“ zeigen. Fast 30 Prozent dieser neu gegründeten Unternehmen haben u.a. wegen eines unzureichenden Finanzierungszugangs ihren Sitz in der Zwischenzeit in andere Länder – vor allem in die USA

Abbildung 14:
Nur geringe Wagniskapitalinvestitionen in Deutschland

Durchschnittswerte der Jahre 2019-2024

Quelle: OECD (2025), eigene Berechnungen.



⁴⁶ Vgl. Metzger (2025).

⁴⁷ Vgl. OECD (2025) sowie Meyer (2023a).

– verlagert.⁴⁸ Die Entstehung deutscher oder europäischer Unternehmen, die im globalen Wettbewerb in einer Liga mit Google, Amazon oder Apple spielen können, wird so nahezu unmöglich.

Vor diesem Hintergrund sollten Maßnahmen ergriffen werden, die eine angebotsseitige Herausbildung privatwirtschaftlich organisierter Märkte für Wagniskapital erleichtern und die gesamtwirtschaftliche Rolle der Kapitalmärkte stärken. Eine Lockerung von Anlagerestriktionen für institutionelle Anleger (zum Beispiel Investmentfonds, Versicherungen) kann entscheidend dazu beitragen, in einem risiko-tragfähigen Umfang deutlich mehr Kapital zu mobilisieren. Gleichzeitig sollten im Finanzsektor größere Spielräume für die Entwicklung von Finanzprodukten gewährt werden, die eine Partizipation am Wachstum neugegründeter Unternehmen ermöglichen und aus Sicht privater Anleger zusätzliche Investitionsmöglichkeiten schaffen. Darüber hinaus ist ein stärkeres Engagement der privaten Haushalte am Kapitalmarkt – zum Beispiel zur Altersvorsorge oder zum individuellen Vermögensaufbau – erstrebenswert. Da Investitionen in Aktien oder Fonds langfristig eine deutlich höhere Rendite als Bankeinlagen oder festverzinsliche Anlageformen aufweisen, wäre ein solches Engagement aus Sicht der privaten Haushalte zudem vorteilhaft.⁴⁹ Dazu können konkrete Anreize geschaffen werden: Erstens ist eine Reform der steuerlichen Förderung privater Altersvorsorge zu befürworten, die im Gegensatz zum bisherigen Riester-Modell mehr Flexibilität und eine Förderung verschiedener Anlageklassen zulässt, wie sie beispielsweise in einem Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums im September 2024 vorgeschlagen wurde.⁵⁰ Zweitens ist auch die im Koalitionsvertrag vorgesehene Einführung einer „Frühstart-Rente“ in Form eines Altersvorsorgedepots zielführend, in das zwischen dem 6. und 18. Lebensjahr monatliche Beträge investiert werden und das nach dem 18. Lebensjahr weiter bespart werden kann.⁵¹

Darüber hinaus kann eine vertiefte Integration der Kapitalmärkte in Europa grenzüberschreitende Investitionen erleichtern und eine wachsende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kapitalmärkte begünstigen. Der Kapitalmarkt in Deutschland und den meisten Mitgliedstaaten der EU ist

in Relation zum BIP nach wie vor vergleichsweise schwach ausgebildet und weist ein großes Entwicklungspotential auf. Die bisherige Zersplitterung bzw. Fragmentierung des europäischen Kapitalmarktes resultiert vor allem aus unterschiedlichen nationalen Gesetzen bei Kapitalmarktaufsicht und Finanzberichterstattung, die nicht unerhebliche Hürden bei einer grenzüberschreitenden Nutzung der Kapitalmärkte schaffen. Eine Harmonisierung der regulatorischen Rahmenbedingungen und die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Kapitalmarktes als integraler Bestandteil des gemeinsamen Binnenmarktes sind deshalb wichtige Schritte hin zu mehr Effizienz und einem verbesserten Kapitalzugang für Unternehmen.⁵²

4.4 Digitale Kompetenzen

Gut ausgebildete Fach- und Arbeitskräfte, die über die benötigten Digitalkompetenzen zur Entwicklung oder Bedienung von KI-Systemen verfügen, sind unverzichtbar. Ein Mangel an spezifischem Humankapital – aufgrund fehlender Fachkräfte oder unzureichendem Qualifikationsniveau – ist nicht nur mit einer verringerten Innovationsfähigkeit, sondern ebenso mit einer verlangsamten Verbreitung von KI verbunden und kann einen Teil der in Kapitel 2 beschriebenen Rückständigkeit Deutschlands erklären.

Ein Überblick über die allgemeine Verbreitung von Digitalkompetenzen lässt sich innerhalb der EU mithilfe der DESI-Unterkategorie „Digital Skills“ gewinnen. Im europäischen Vergleich zeigt sich dabei für das Jahr 2024 in allen fünf aufgeführten Kategorien ein zum Teil massiver Rückstand Deutschlands zu den jeweils führenden TOP-5-Nationen (vgl. Abbildung 15): Neben einem weit unterdurchschnittlichen Anteil an Personen mit grundlegenden Kompetenzen ist vor allem das schlechte Abschneiden bei der Verbreitung fortgeschrittener Kompetenzen – die gerade mit Blick auf die Entwicklung von komplexen KI-Systemen von besonderer Bedeutung sind – erschreckend. Beides spricht dafür, dass es hierzulande grundsätzlich an digitalen Basiskompetenzen fehlt. Bedenklich ist der Umstand, dass sowohl der Anteil der

48 Vgl. Draghi (2024).

49 Vgl. Grimm et al. (2024b).

50 Vgl. BMF (2024).

51 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2025).

52 Vgl. Grimm et al. (2024b).

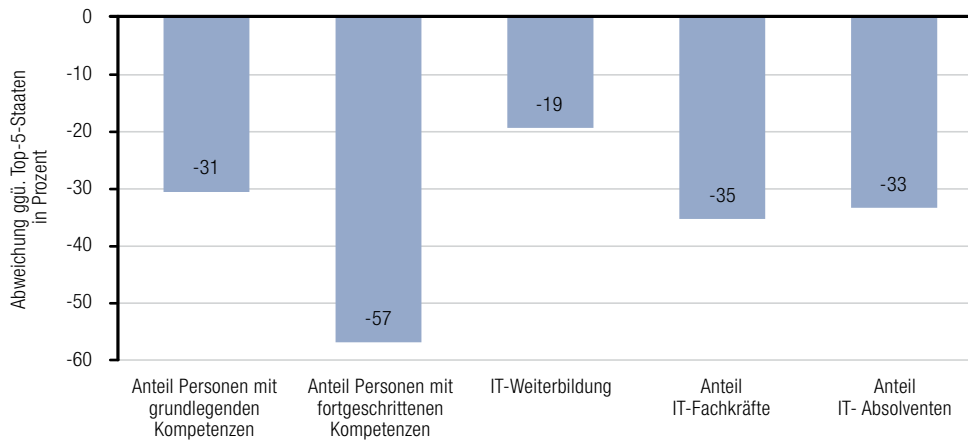


Abbildung 15:
Deutschland bei
„Digitalen Kompetenzen“
weit abgeschlagen

Quelle: Europäische Kommission (2024), eigene Berechnungen.

IT-Absolventen in Relation zu allen Hochschul-Absolventen als auch der Anteil der IT-Spezialisten/Fachkräfte an allen Beschäftigten im Vergleich zur europäischen Spitzengruppe gering ausfällt.

Ebenso problematisch ist das schwache Ergebnis in der Kategorie „IT-Weiterbildung“. Da die zunehmende Verbreitung von KI – wie in Kapitel 3.2 gezeigt – branchenübergreifend zu einer deutlichen Veränderung der Tätigkeits- und Aufgabenprofile führen kann, sind Weiter- und Fortbildungen ein wichtiges Element, um das Risiko von Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt zu verringern und einem drohenden Abbau von Arbeitsplätzen entgegenzuwirken. Ebenso lassen sich auf diesem Weg Matchingprobleme auf dem Arbeitsmarkt, die aus einer zunehmenden Diskrepanz von Qualifikations- und Anforderungsprofilen resultieren, perspektivisch verringern.⁵³ Dafür ist jedoch auch seitens der Beschäftigten eine gewisse Bereitschaft für Veränderungen und „lebenslanges Lernen“ erforderlich. Dass die Aneignung von IT-Fähigkeiten für Arbeitnehmer ein vorteilhaftes Unterfangen sein kann, zeigt sich beispielsweise in einem höheren Lohnniveau von Beschäftigten, die regelmäßige KI-Anwendungen nutzen. Von diesen positiven Effekten könnten perspektivisch Beschäftigte aller Bildungsabschlüsse profitieren.⁵⁴

Damit der Rückstand Deutschlands im Bereich digitaler Kompetenzen aufgeholt werden kann, sollte gleichzeitig an verschiedenen Stellschrauben angesetzt werden:⁵⁵

- Erstens müssen bereits in der schulischen Ausbildung viel stärker als bisher – neben den Basiskompetenzen (Lesen, Schreiben, Rechnen) – digitale Kompetenzen vermittelt und Lehrpläne entsprechend angepasst werden, indem beispielsweise Informatik oder Data Science verpflichtend als Grundlagenfächer angeboten werden. Schülern einfach nur digitale Endgeräte zur Verfügung zu stellen und dies als erfolgreiche digitale Bildungspolitik zu betiteln, ist hingegen völlig unzureichend.
- Zweitens sollten zur Steigerung des Anteils von IT-Absolventen bzw. Fachkräften im Bereich der beruflichen und akademischen Ausbildung mehr (praxisnahe) Angebote geschaffen und zugleich bestehende Ausbildungsprofile an veränderte Qualifikationsanforderungen angepasst werden.
- Drittens ist es zur Behebung von Matchingproblemen zielführend, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten für bereits berufstätige Personen auszubauen und dabei speziell an die Auswirkungen einer stärkeren Verbreitung von KI anzupassen.
- Der demografische Wandel wird in Zukunft dazu beitragen, dass der Bedarf an Fachkräften in der Digitalwirtschaft und der KI-Branche nicht mehr gedeckt werden kann. Deshalb bedarf es – viertens – neben Anpassungen im Aus- und Weiterbildungssystem einer Anwerbung gut ausgebildeter IT-Fachkräfte aus dem Ausland, um die drohende Fachkräftelücke zu schließen und einen Zufluss von „Know-How“ zu ermöglichen.

⁵³ Vgl. Raddatz (2024) sowie für gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Bildung für Wachstum und Innovationen: Raddatz (2025).

⁵⁴ Vgl. Büchel/Monsef (2024).

⁵⁵ Vgl. u.a. OECD (2024a) sowie Engels et al. (2025).

5 Fazit und Ausblick: Wirtschaftliche Chancen nutzen

Deutschland droht bei der Entwicklung von KI im internationalen Vergleich den Anschluss zu verlieren. Die größte Dynamik kann bereits heute mit deutlichem Abstand in anderen Regionen der Welt beobachtet werden, vor allem in den USA. Deutschland bleibt als eine der führenden Industrienationen und drittgrößte Volkswirtschaft der Welt hingegen weit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Ursächlich hierfür ist ein insgesamt wenig innovationsfreundliches Umfeld, das in erster Linie aus einer Mischung überwiegend hausgemachter Strukturprobleme in den Bereichen Regulierung, digitale Infrastruktur, Gründungsumfeld und Digitalkompetenzen resultiert.

Gerade der unzureichende Kapitalzugang, zum Beispiel zu Wagniskapital, für die meist noch jungen Unternehmen der KI-Branche verhindert nicht nur ein schnelleres Wachstum und das Erreichen der Marktreife, sondern steht zugleich der Adaption von Forschungsergebnissen und innovativen Ideen in marktfähige Geschäftsmodelle im Weg. Die betroffenen Unternehmen haben daher einen Anreiz, ihren Sitz in Regionen mit deutlich attraktiveren Rahmenbedingungen zu verlegen, was zu einem massiven Abfluss von „Know-How“ beitragen und den Rückstand Deutschlands und Europas perspektivisch weiter vergrößern dürfte.

Höchst problematisch ist zudem die bisherige Ausgestaltung der KI-Verordnung auf europäischer Ebene, die eine zu risikoaverse Handschrift trägt und ein zu enges regulatorisches Korsett darstellt. Von politischen Akteuren mitunter als „historisch“ und „weltweit erstes“ Regulierungswerk gepriesen, wird die KI-Verordnung in ihrer jetzigen Form vor allem dazu beitragen, dass Unternehmen den europäischen Markt meiden und KI zukünftig vorzugsweise außerhalb Europas entwickelt wird. An einer Neujustierung und einer grundlegenden Überarbeitung des hochkomplexen Regelwerks führt deshalb kein Weg vorbei. Dazu braucht es die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Regulierung und Innovation, das technologischen Fortschritt nicht verhindert oder als unkalkulierbares Risiko ansieht und trotzdem zugleich Aspekte des Datenschutzes sowie des Urheberrechts hinreichend berücksichtigt. Ansonsten drohen Deutschland und Europa auf globaler Ebene ein dauerhafter Wettbewerbsnachteil.

Auch eine nach wie vor mangelnde Ausstattung mit leistungsfähiger digitaler Infrastruktur sowie fehlende Verbreitung und unzureichende Vermittlung von Digitalkompetenzen im deutschen (Aus-)Bildungssystem stellen strukturelle Standortnachteile für die gesamte Digitalwirtschaft dar. Sie stehen sowohl der Entwicklung als auch einer breitflächigen Verbreitung von KI im Wirtschaftssystem im Weg. Letzte-

re ist jedoch Voraussetzung dafür, dass positive gesamtwirtschaftliche Effekte in Form höherer Produktivitäts- und Wachstumsraten überhaupt zur Entfaltung kommen können.

Ein Land, das traditionell von seiner Innovationskraft und seinem Erfindergeist lebt, muss seine Offenheit gegenüber neuen Technologien wahren und beste Voraussetzungen für ihre Entwicklung bieten. Eine Auseinandersetzung mit möglichen Risiken ist notwendig, sie darf den gesellschaftlichen Diskurs und die politischen Weichenstellungen aber nicht einseitig dominieren. Vor allem dann, wenn Ängste und Befürchtungen in großen Teilen entkräftet werden können und neue Technologien mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen verbunden sind.

Zwar wird KI aus heutiger Sicht aller Voraussicht nach kein neues Wirtschaftswunder auslösen, sie bietet aber dennoch die Chance, den Trend langfristig rückläufiger Produktivitäts- und Wachstumsraten zu stoppen und perspektivisch umzukehren. Auch wenn sich die erwarteten Wachstumspotentiale in einem moderaten Ausmaß bewegen, können sie einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die in Zukunft wachstumshemmenden Effekte des demografischen Wandels zumindest teilweise abzufedern. Wachstums- und Produktivitätspotentiale, die aus technischem Fortschritt entspringen, werden in Zukunft wichtiger denn je, um den Wohlstand und die soziale Sicherheit unseres Landes zu wahren.

Dazu muss die Politik jedoch die richtigen Rahmenbedingungen für eine freiere Entfaltung der Digitalwirtschaft in Deutschland setzen und einen konsequenten Abbau bestehender Entwicklungshemmnisse vorantreiben. Die Einrichtung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung kann dazu beitragen, diesem Anliegen auf der politischen Agenda einen höheren Stellenwert einzuräumen. Gleichwohl darf dies nicht als Einfallstor für weitere staatliche Subventionstöpfe oder einen interventionistischen Politikan-satz dienen.

Literatur

Acemoğlu, D. und P. Restrepo (2019), Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 2, S. 3–30.

Acemoğlu, D., Autor, D., Hazell, J. und P. Restrepo (2022), Artificial Intelligence and Jobs: Evidence from Online Vacancies, *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, Vol. 40 (S1), S. 293–340.

Acemoğlu, D. (2024), The Simple Macroeconomics of AI, Massachusetts Institute of Technology.

Aghion, P. und S. Bunel (2024), AI and Growth: Where Do We Stand?

Barenkamp, M. (2024), Der AI Act. Historische Chance weg-bürokratisiert? *Wirtschaftsinformatik & Management*, Vol. 16, S. 87–93, Springer Nature.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024), Entwurf eines Gesetzes zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz), 23.09.2024.

Brühl, V. (2023), Künstliche Intelligenz – wo stehen wir in Deutschland?, *Wirtschaftsdienst*, 103. Jahrgang, 2023, Heft 8, S. 521–524.

Brynjolfsson, E., Danielle, L. und L. R. Raymond (2023), Generative AI at Work, Working Paper 31161, National Bureau of Economic Research.

Büchel, J. und R. Monsef (2024), Künstliche Intelligenz – Bessere Entlohnung durch Produktivitätsbooster? *IW-Trends* 2 / 2024, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Commission de L'Intelligence Artificielle (2024), IA : NO-TRE AMBITION POUR LA FRANCE, März 2024, Paris.

Demary, V., Grömling, M., Kestermann, C. Scheufen, M., Seele, S., Stettes, O. und M. Trenz (2025), Wie wird KI die Produktivität in Deutschland verändern? Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Draghi, M. (2024), The Future of European Competitiveness, Part A, A Competitiveness Strategy for Europe.

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2024), Gutachten zu Forschung, Innovation und technolo-

gischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Gutachten 2024, Berlin.

Engels, B., Scheufen, M. und E. Schmitz (2025), Künstliche Intelligenz als Wettbewerbsfaktor für die deutsche Wirtschaft – Empirische Befunde und Handlungsempfehlungen zum Einsatz von KI in deutschen Unternehmen, *IW-Report* 33/2025, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Eurostat (2025a), Digital Economy and Society, Use of Artificial Intelligence in Enterprises.

Eurostat (2025b), DESI, Share of fixed broadband subscriptions ≥ 1 Gps.

EU-Verordnung 2024/1689 (2024), Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz).

Falck, O., Kerkhof, A. und A. Wölfl (2024a), Künstliche Intelligenz – wie Unternehmen sie nutzen und was sie noch daran hindert, *ifo-Schnelldienst* 9 / 2024, S. 57–63.

Falck, O., Kerkhof, A. und A. Wölfl (2024b), Künstliche Intelligenz (KI): Verbreitung, Anwendungen und Hindernisse in Deutschland im europäischen Vergleich, *ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern*.

Filip, K. (2025), Produktivität. Bedeutender Treiber des Wachstums, *Wirtschaftskammer Österreich*, Wien.

GEM – Global Entrepreneurship Monitor (2025). Global Entrepreneurship Monitor 2024/2025 Global Report: Entrepreneurship Reality Check.

Grimm, V., Kroeger, T. und C. Ochsner (2024a), Wege aus der Wachstumsschwäche, *Wirtschaftsdienst*, 104. Jahrgang, März 2024, Heft 3, S. 180–186.

Grimm, V., Malmendier, U., Schnitzer, M., Truger, A., Werdig, M. Landais, C. und D. Sraer (2024b), Stärkung der europäischen Kapitalmärkte, *Policy Brief* 2 / 2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Hatzius, J., Briggs, J., Kodnani, D. und G. Pierdomenico (2023), The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth, Global Economics Analyst, Goldman Sachs, 23. März 2023.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland, 21. Wahlperiode.

Kronberger Kreis (2025), Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung, Kronberger-Kreis Studie Nr. 74, Stiftung Marktwirtschaft.

Lenz, F. (2019), Digitalisierung und Beschäftigung: Ein Ende ohne Arbeit oder Arbeit ohne Ende? Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 141, Stiftung Marktwirtschaft.

Maslej, N., Fattorini, L., Perrault, R., Gil, Y., Parli, V., Kariuki, N., Capstick, E., Reuel, A., Brynjolfsson, E., Etchemendy, J., Ligett, K., Lyons, T., Manyika, J., Niebles, J.C., Shoham, Y., Wald, R., Walsh, T., Hamrah, A., Santarlasci, L., Lotufo, J.B., Rome, A., Shi, A. und S. Oak (2025), The AI Index 2025 Annual Report, Institute for Human-Centered AI, Stanford University.

Metzger, G. (2025), Gründungstätigkeit in wirtschaftlich unsicheren Zeiten: zuletzt besser als erwartet, aber nach wie vor (zu) niedrig, KfW-Gründungsmonitor 2025, KfW Bankengruppe, Frankfurt a. Main.

Meyer, T. (2023a), Innovations- und Wirtschaftsstandort Deutschland – Neue Wege gehen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 168, Stiftung Marktwirtschaft.

Meyer, T. (2023b), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.

OECD (2023), Broadband Statistics, Enterprises Using Cloud Computing Services, by Firm Size in 2023.

OECD (2024a), OECD-Bericht zu Künstlicher Intelligenz in Deutschland, OECD-Publishing, Paris.

OECD (2024b), Broadband Statistics, Fixed Broadband Subscriptions per 100 Inhabitants, per Speed Tiers, Juni 2024.

OECD (2025), Data Explorer, Venture Capital Investments (Market Statistics), Combined Unit of Measure, Percentage of GDP.

Raddatz, G. (2024), Strategien gegen Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 177, Stiftung Marktwirtschaft.

Raddatz, G. (2025), Erfolgsfaktor Bildung – Chancengerechtigkeit, Innovationen, Wohlstand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 181, Stiftung Marktwirtschaft.

Rusche, C. (2024), Wachsen regulierte digitale Märkte?, Wirtschaftsdienst, 104. Jahrgang, Heft 11, S. 807–810.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Nationaler Produktivitätsbericht 2023, Jahresgutachten 2023/24.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024), Jahresgutachten 2024/25.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025), Frühjahresgutachten 2025.

van Baal, S., Ewald, J., Goecke, H. und H. Kempermann (2024), Spillover-Effekte von Rechenzentren: Rückgrat der KI-Revolution in Deutschland, Verband der Internetwirtschaft e. V., Berlin.

Von Maltzan, A. und L. Zarges (2024), Unternehmerische Investitionen in Künstliche Intelligenz in Deutschland, ifo Schnelldienst 2 / 2024, S. 50–54.

WIPO – World Intellectual Property Organization (2024), Generative Artificial Intelligence. Patent Landscape Report, Geneva.

Wohlrabe, K. (2025), Mehr KI, weniger Jobs? Was Unternehmen in Deutschland erwarten, ifo-Schnelldienst digital, 6. Jahrgang, 8 / 2025.



Autoreninformation

Tim Meyer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Marktwirtschaft und Leiter des Bereichs Innovation und Digitalisierung.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar

UPDATE 2025

STIFTUNG
Marktwirtschaft

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

RENTENGRATIFIKATION, SOZIALSTAATSEXPANSION, SCHULDENANSTIEG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 183 | August 2025

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka



EHRBARER STAAT? UPDATE 2025 DER GENERATIONENBILANZ RENTENGRATIFIKATION, SOZIALSTAATSEXPANSION, SCHULDENANSTIEG

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 183

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	03
1 Einleitung	04
2 Die aktuelle Generationenbilanz	05
2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schuldentransparenz	05
2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen	07
3 Die Bedeutung abzugsfähiger Sozialversicherungsbeiträge für die Lohn- und Einkommensteuer ..	12
4 Das neue Rentenpaket 2025	15
4.1 Grundlegende Nachhaltigkeitswirkung	15
4.2 Maßnahmenvergleich im Detail	16
4.3 Nachhaltigkeitswirkung der Maßnahmen	19
4.4 Das Rentenniveau – keine geeignete Stellschraube der Rentenpolitik	19
5 Fazit	21
6 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung	22
6.1 Die Methode der Generationenbilanzierung	22
6.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen	23
6.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren	24
Literatur	26

© 2025

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Guido Raddatz und Ann Zimmermann. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.

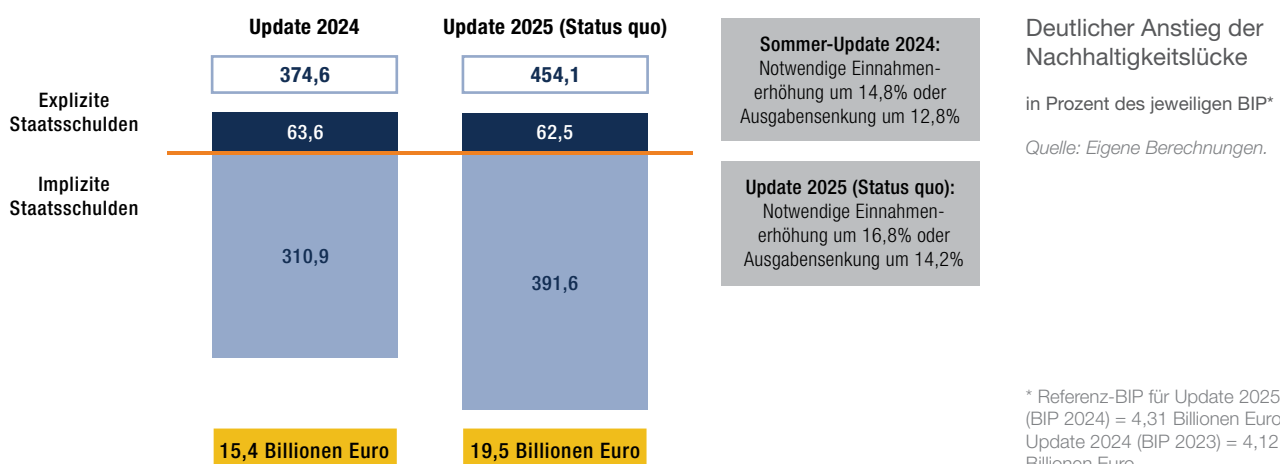
Executive Summary

Die wirtschaftliche Erholung bleibt in Deutschland weiterhin aus: Die Konjunktur stagniert, die öffentlichen Haushalte sind strukturell überfordert und der demografische Wandel zeigt zunehmend fiskalische Wirkung. Anstatt mit nachhaltigen Reformen gegenzusteuern, knüpft die neue Bundesregierung mit einer politisch motivierten **Leistungsausweitung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** nahtlos an ihre Vorgänger an. Zwar wurde das ursprüngliche Rentenpaket II infolge des Koalitionsbruchs der Ampelregierung im Herbst 2024 nicht verabschiedet, doch der neue Entwurf des **Rentenpakets 2025** unterscheidet sich davon nur vordergründig. Der **Fokus auf die Interessen der Rentner** und der ruhestandsnahen Jahrgänge wurde **sogar noch verstärkt**.

Das **Update 2025 der Generationenbilanz** offenbart einen **Anstieg der gesamtstaatlichen impliziten Verschuldung** um 80,7 Prozentpunkte auf nunmehr 391,6 Prozent des BIP. Zusammengenommen mit den expliziten Staatsschulden ergibt sich eine **Nachhaltigkeitslücke von 454,1 Prozent des BIP oder 19,5 Billionen Euro**. Die geplanten Schulden durch das **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität** in Höhe von 500 Mrd. Euro sind dabei **noch nicht berücksichtigt**. Sie würden die Nachhaltigkeitslücke um weitere 9,9 Prozent des BIP erhöhen. Lediglich 13,8 Prozent dieser Verschuldung sind explizit ausgewiesen – die **Schuldentransparenz** befindet sich auf einem historischen **Tiefstand**. Um das bestehende strukturelle Ungleichgewicht zu beseitigen, wären dauerhaft entweder Ausgabensenkungen um 14,2 Prozent oder Einnahmenerhöhungen um 16,8 Prozent erforderlich. Trotz dieser **dramatischen Ausgangslage** fehlen weiterhin substanzielle Konsolidierungsschritte. Stattdessen sieht das Rentenpaket 2025 erneut Leistungsausweitungen vor, die konsumtive Mehrausgaben bedeuten.

Würde man die hohen zukünftigen Defizite in den Sozialversicherungen über **steigende Beitragssätze** finanzieren, entstünden aufgrund der Abzugsfähigkeit von Beiträgen als **Sonderausgaben** signifikante **Ausfälle bei der Einkommensteuer** für Bund und Länder. In einem solchen Szenario beläuft sich der Barwert der **langfristigen Steuermindereinnahmen** ceteris paribus auf ca. **1.556 Mrd. Euro** (36,2 Prozent des BIP).

Im Zentrum des **Rentenpakets 2025** steht erneut eine **Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent**, die nun durch Bundesmittel finanziert werden und bis 2031 (statt 2039) gelten soll. Zusammen mit der sogenannten **Mütterrente III erhöht** das neue Rentenpaket die **implizite Staatsschuld** um **weitere 17,7 Prozent des BIP**. Auch wenn die Gesamtbelastung geringer ausfällt als beim 2024 geplanten Rentenpaket II, bleibt die Wirkung problematisch: Die vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigen ausschließlich die Interessen der älteren Generationen. Die Mütterrente III ist eine kurzfristig teure und aus finanzwissenschaftlicher Sicht – aufgrund ihrer Rückwirkung – nicht gerechtfertigte sozialpolitische Maßnahme zulasten Jüngerer. Darüber hinaus werden die ursprünglich vorgesehenen verzinster Darlehen des Bundes an das Generationenkapital kurzerhand in Erstattungsleistungen des Bundes zur Finanzierung der Rentenniveauhaltelinie umgewandelt. Künftig könnten jedes Jahr **bis zu 31,3 Prozent der Steuereinnahmen** des Bundes direkt **in die Rentenkasse** fließen. Für die kurzfristig gefällige und bequeme Rentenniveauhaltelinie steuert die Regierung sehenden Auges auf den Kipppunkt kollektiver Arbeitsmarktfucht der Jungen zu. Seriöse Rentenpolitik würde das **Rentenalter an die Lebenserwartung koppeln**, die demografischen Lasten fair auf Rentner und Beitragszahler verteilen, qualifizierte Zuwanderung fördern und endlich **echte Kapitaldeckung** für die Jungen schaffen.



1 Einleitung

Noch im Sommer 2024 schien die Umsetzung des von der Ampelkoalition geplanten Rentenpakets II mit seinen fatalen Auswirkungen für die fiskalische Nachhaltigkeit so gut wie beschlossen. Doch dann erwies sich der Bruch der Koalition im November 2024 aus Sicht der impliziten Verschuldung der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) als glückliche Wendung und verhinderte diesen Beschluss. 2025 steht jedoch bereits eine neue Version eines „Rentenpakets“ vor der Tür. Trotz einiger vordergründiger Gemeinsamkeiten unterscheidet sich der neue Vorschlag grundlegend vom Ampelentwurf: Die Rentenniveauhaltelinie soll nun aus Bundesmitteln finanziert werden und anstelle der Bildung eines Kapitalstocks sind kurzfristige Ausgabensteigerungen im Rahmen der sogenannten Mütterrente III vorgesehen. Zwar ist das Ausmaß der geplanten fiskalischen Mehrbelastung geringer, der Fokus der Maßnahmen liegt allerdings noch stärker einseitig auf den Interessen der Rentnergenerationen und der ruhestandsnahen Jahrgänge.

Die makroökonomische Lage gibt angesichts multipler Unsicherheiten – auch im Zusammenhang mit internationalen Handelskonflikten und der US-amerikanischen Zollpolitik – wenig Anlass zu Optimismus: Die deutsche Wirtschaft stagniert nahezu vollständig angesichts von Wachstumsprognosen zwischen 0 und 0,3 Prozent (BMW 2025, Deutsche Bundesbank 2025 und Europäische Kommission 2025). Auch die Projektionsergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) fallen deutlich pessimistischer aus als noch im vergangenen Jahr. Diese wirtschaftliche Schwäche trifft auf eine Finanzpolitik, die neue Verbindlichkeiten in einem erheblichen Umfang eingeht. Für das Jahr 2025 plant die Bundesregierung eine Nettoneuverschuldung im Kernhaushalt von 81,8 Mrd. Euro und damit deutlich über der ursprünglich zulässigen Grenze von 49,7 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 2025). Durch die „Bereichsausnahme Verteidigung“ wurde die zulässige Neuverschuldung innerhalb des Bundeshaushaltes signifikant erhöht. Darüber hinaus wurde mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität ein Nebenhaushalt mit einem weiteren Verschuldungsspielraum in Höhe von insgesamt 500 Mrd. Euro geschaffen.

Die Ergebnisse des diesjährigen Updates zeigen einmal mehr, wie politische Entscheidungsträger planen, bereits vor Jahrzehnten beschlossene Maßnahmen zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen des demografischen Wandels zu revidieren, anstatt dringend notwendige Konsolidierungsmaßnahmen anzugehen. Die Folge sind zunehmende fiskalische Risiken und eine Vermeidung der Adressierung des unvermeidlichen Generationenkonflikts anstelle der Erar-

beitung von Kompromisslösungen, die die demografischen Lasten nicht in die unbestimmte Zukunft verschieben und die politische Lösungsfindung nicht auf zukünftige Verantwortliche abwälzen. Es ist höchste Zeit, endlich den Pfad kurzfristiger politischer Kalküle zu verlassen und eine nachhaltige sowie generationengerechte Finanzpolitik einzuschlagen.

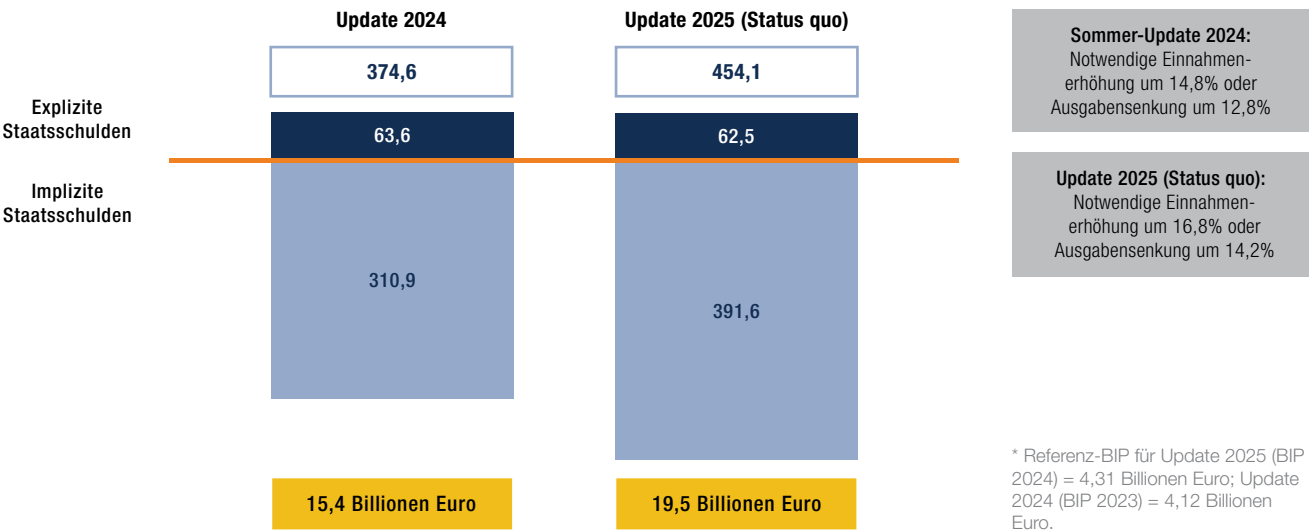
2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schulden-transparenz

Im Status-quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz zeigt sich erneut das strukturelle Ungleichgewicht zwischen den langfristigen Einnahmen und Ausgaben des Staates. Dieses Missverhältnis manifestiert sich in einer impliziten Staatsschuld von 391,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), was einem deutlichen Anstieg von 80,7 Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr entspricht (siehe Abbildung 1). Zusammen mit den expliziten – und damit transparent ausgewiesenen – Staatsschulden von 62,5 Prozent des BIP ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von 454,1 Prozent des BIP. In absoluten

Zahlen entspricht dies einer Staatsverschuldung von insgesamt rund 19,5 Billionen Euro. Davon entfallen etwa 2,7 Billionen Euro auf explizit ausgewiesene Schulden, während der Großteil mit rund 16,8 Billionen Euro implizite Verpflichtungen aus zukünftigen Haushaltsdefiziten umfasst. Zwar ist der Anteil der expliziten Staatsschuld am BIP von 2023 auf 2024 leicht von 63,6 auf 62,5 Prozent gesunken, dieser Rückgang ist jedoch allein auf das im selben Zeitraum gestiegene BIP zurückzuführen (von 4,12 auf 4,31 Billionen Euro). Absolut betrachtet ist die explizite Verschuldung leicht angestiegen, wobei die deutlich höher geplante Neuverschuldung ab 2025 im Rahmen dieser Vergangenheitsbetrachtung unberücksichtigt bleibt. Noch stärker fällt jedoch die Zunahme der impliziten Staatsverschuldung ins Gewicht – ein Hinweis darauf, dass der Handlungsdruck zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen weiterhin wächst.

Abbildung 1:
Deutlicher Anstieg der Nachhaltigkeitslücke
in Prozent des jeweiligen BIP*
Quelle: Eigene Berechnungen.



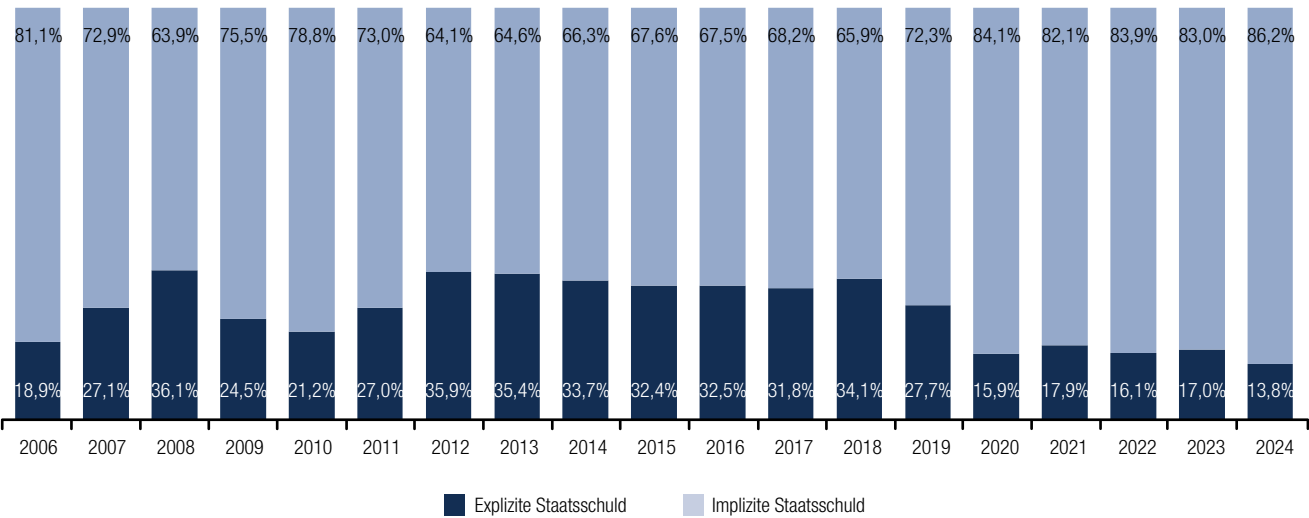
Der gestiegene Schuldenstand wirkt sich auch auf den notwendigen Konsolidierungsbedarf aus, um den Staatshaushalt langfristig nachhaltig aufzustellen. Um die bestehende Nachhaltigkeitslücke zu schließen, wären im Status quo entweder dauerhafte Ausgabenkürzungen in Höhe von 14,2 Prozent oder Einnahmenerhöhungen um 16,8 Prozent erforder-

lich. Damit ist der Konsolidierungsbedarf deutlich gestiegen: Im Vorjahresupdate hätte eine Einnahmenerhöhung um 14,8 Prozent ausgereicht. Der finanzpolitische Handlungsrahmen hat sich somit weiter verengt. Der Eindruck einer verbesserten Haushaltslage, wie er sich noch in den Vorjahresergebnissen gezeigt hatte, relativiert sich somit deutlich.

Bereits im letzten Update deuteten die Ergebnisse darauf hin, dass es sich lediglich um eine vorübergehende Entlastung handelte (Raffelhüschen et al. 2024). Dieser folgt nun eine Phase zunehmender Belastungen insbesondere dadurch, dass sich in den Sozialversicherungen die verzögerten Effekte des damaligen Lohnanstiegs inzwischen auch auf der Ausgabenseite bemerkbar machen. Nach wie vor ist eine klare und nachhaltige politische Strategie erforderlich, um die fiskalische Schieflage zu korrigieren und die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen langfristig zu sichern.

Die Transparenz der staatlichen Verschuldung hat sich im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls weiter verschlechtert: Während bereits 2024 nur 17,0 Prozent der Gesamtverschuldung explizit ausgewiesen waren, ist dieser Anteil weiter gesunken und liegt aktuell nur noch bei 13,8 Prozent. Demnach ist der überwiegende Teil der staatlichen Verschuldung – nämlich 86,2 Prozent der gesamten Nachhaltigkeitslücke – unsichtbar in künftigen Ausgabenverpflichtungen verborgen. Damit erreicht die Schuldentransparenz einen neuen Tiefststand seit Beginn der Berechnungen im Jahr 2006 (Abbildung 2).

Abbildung 2:
Schuldentransparenz auf neuem Tiefststand
Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)
Quelle: Eigene Berechnungen.



Die Projektionsergebnisse der diesjährigen Generationenbilanz basieren unter anderem auf der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) sowie auf der aktuellen Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025). Ersterer revidiert – bezogen auf die Frühjahrsschätzungen – zum dritten Mal in Folge die erwarteten Steuereinnahmen in der kurzen und mittleren Frist nach unten. Ausschlaggebend hierfür sind neben den einbezogenen Steuerrechtsänderungen die gesamtwirtschaftlichen Annahmen, die angesichts zunehmender Unsicherheitsfaktoren, insbesondere durch internationale Handelskonflikte und die US-Zollpolitik, gedämpft ausfallen. Zwar wird für die Jahre 2025 bis 2029 ein Zuwachs des nominalen Steueraufkommens

ermartet, im Vergleich zur Vorjahresschätzung fällt der erwartete Anstieg des realen Steueraufkommens in den kommenden Jahren jedoch deutlich geringer aus. Dies ist in erster Linie auf eine schwächere Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen zurückzuführen. So steigen sowohl die Bruttolöhne als auch die privaten Konsumausgaben gemäß der aktuellen Schätzung weniger stark als noch im Vorjahr angenommen. Bisher werden aufgrund der öffentlichen Investitionen im Rahmen des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität lediglich kleine Wachstumsimpulse erwartet, wodurch das preisbereinigte BIP nach Schätzung des Bundesfinanzministeriums im Jahr 2026 um rund ein Prozent zulegen dürfte (BMF 2025b, BMF 2025c).

Auch die Berücksichtigung der aktualisierten Gemeinschaftsdiagnose vom 10. April 2025 wirkt sich rechnerisch negativ auf die gesamtstaatliche Nachhaltigkeit aus. Neben moderaten Anpassungen einzelner Einnahme- und Ausgabeposten berücksichtigt sie vor allem steigende Ausgaben für Verteidigung in den kommenden Jahren. Hintergrund ist die Reform der Schuldenbremse, nach der Verteidigungsausgaben, die ein Prozent des BIP übersteigen, dauerhaft von der Regelbindung ausgenommen sind. Bei einem angestrebten Ausgabenniveau für Verteidigung von zwei Prozent des BIP würde somit jährlich ein Prozentpunkt zusätzlich schuldenfinanziert; über einen Zeitraum von zehn Jahren entspräche das einem Volumen von rund 430 Mrd. Euro. Bei Einhaltung des NATO-Ausgabenziels von 3,5 Prozent des BIP¹, würden sogar 2,5 Prozentpunkte zusätzlich schuldenfinanziert. Aufgrund der aktuellen Unsicherheit über die genaue Höhe zukünftiger Verteidigungsausgaben, werden sie im vorliegenden Update anhand der Erwartungen der Gemeinschaftsdiagnose abgeschätzt. Allein diese zusätzlichen Ausgaben tragen in der diesjährigen Generationenbilanz, neben verschiedenen weiteren Effekten, mit rund 23,0 Prozentpunkten zur Nachhaltigkeitslücke bei. Zusammengekommen führen die aktualisierte Steuerschätzung und neue Gemeinschaftsdiagnose somit zu einem Anstieg der gesamtstaatlichen Nachhaltigkeitslücke um etwa 90,4 Prozentpunkte, der den nachhaltigkeitsverbessernden Effekten – wie bspw. dem gewachsenen BIP, den Fortschritten in der GRV oder dem kurzfristig verbessertem Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften – gegenübersteht.

2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Zentrale Entwicklungen im Überblick

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2024 einen Einnahmenanstieg um 36,8 Mrd. Euro (4,4 Prozent) auf insgesamt 864,1 Mrd. Euro (Tabelle 1). Dieser Zuwachs ist vor allem auf die Einnahmenentwicklung innerhalb der GRV sowie der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zurückzuführen. Die GRV steigerte ihre Einnahmen um 20,4 Mrd.

Euro (5,3 Prozent), während die GKV ein Plus von 10,1 Mrd. Euro (3,2 Prozent) aufwies. Beide Entwicklungen spiegeln unter anderem den Anstieg der Bruttolöhne wider, auf denen große Teile der Beitragseinnahmen basieren. Diesen gestiegenen Einnahmen stehen jedoch deutlich gewachsene Ausgaben gegenüber. Die Ausgaben aller Sozialversicherungen haben im gleichen Zeitraum insgesamt um 56,4 Mrd. Euro (6,9 Prozent) auf nunmehr 874,7 Mrd. Euro zugenommen. Dabei entfiel der stärkste absolute Anstieg ebenfalls auf die GRV (22,9 Mrd. Euro bzw. 5,9 Prozent) und die GKV (19,4 Mrd. Euro bzw. 6,2 Prozent). Auch die soziale Pflegeversicherung (SPV) verzeichnete mit einem Ausgabenplus von 8,1 Mrd. Euro (13,7 Prozent) eine deutlich überdurchschnittliche Dynamik. Es zeigt sich, dass der demografische Wandel zunehmend finanzielle Spuren bereits in der Gegenwart hinterlässt. Der lange angekündigte Ausgabendruck im Gesundheitswesen manifestiert sich nun spürbar in steigenden Ausgaben der GKV und SPV. Als Folge dieser Entwicklung schlägt der zuletzt positive Finanzierungssaldo der Sozialversicherungen, der im Vorjahr noch bei 9,0 Mrd. Euro lag, im Jahr 2024 mit -10,6 Mrd. Euro erstmals seit 2020 wieder ins Negative um.

Im Gegensatz dazu kam es bei den Gebietskörperschaften zu einer leichten Entspannung, allerdings ausgehend von einer schwierigen Ausgangslage. Hier stiegen die Einnahmen im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 46,8 Mrd. Euro (3,7 Prozent) auf insgesamt 1.295,4 Mrd. Euro. Dem stand ein Ausgabenanstieg um 42,1 Mrd. Euro (3,1 Prozent) auf 1.403,5 Mrd. Euro gegenüber. Infolgedessen verringerte sich das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften leicht von 112,8 Mrd. Euro auf 108,1 Mrd. Euro. Der Finanzierungssaldo blieb somit weiterhin deutlich negativ. Auch in den kommenden Jahren ist mit Blick auf die absehbaren Mehrausgaben eine Verbesserung kaum zu erwarten. Insbesondere die verteidigungsbezogenen Ausgaben sowie die zusätzlichen Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität werden ab 2025 zu einem spürbaren Anstieg der schuldenfinanzierten Ausgaben der Gebietskörperschaften führen. Ohne gegensteuernde Maßnahmen in den Kernhaushalten – etwa durch höhere Einnahmen oder strukturelle Ausgabenkürzungen – dürften sich die Finanzierungsdefizite der Gebietskörperschaften dadurch weiter verschärfen.

¹ Das NATO-Ausgabenziel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bis 2035 jeweils 5 Prozent ihres BIP für Verteidigung und Sicherheit auszugeben haben. Davon sind 3,5 Prozent als reine Verteidigungsausgaben und 1,5 Prozent als verteidigungsrelevante Ausgaben zu tätigen.

Tabelle 1:
Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Mrd. Euro)
Quelle: Statistisches Bundesamt (2025a).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Gebietskörperschaften	1.248,6	1.295,4	1.361,4	1.403,5	-112,8	-108,1
Sozialversicherungen insgesamt	827,3	864,1	818,3	874,7	9,0	-10,6
Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	386,6	407,0	385,8	408,7	0,9	-1,7
Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	313,6	323,7	314,7	334,0	-1,1	-10,3
Soziale Pflegeversicherung (SPV)	63,0	66,5	59,2	67,2	3,8	-0,8
Sonstige Sozialversicherungen	66,3	69,1	60,9	67,1	5,4	2,0

Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Summen von den angegebenen Einzelwerten abweichen.

Abbildung 3 zeigt, welche implizite Verschuldung sich – unter Berücksichtigung dieser veränderten Ausgangslage in den Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften sowie der mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025) und der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) – in den einzelnen Teilbereichen des Staates ergibt und wie sich die impliziten Schulden seit dem Update 2024 in den Sozialversicherungen, den Gebietskörperschaften und dem öffentlichen Gesamthaushalt verändert haben. Außerdem sind die impliziten Schulden, die auf das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zurückzuführen sind und im aktuellen Status quo noch nicht enthalten sind, in Orange ergänzt. Die einzelnen Effekte innerhalb der Subsysteme werden im Folgenden näher erläutert.

Die Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften verzeichnen im diesjährigen Update einen deutlichen Anstieg ihrer impliziten Verschuldung. Während die impliziten Schulden im Vorjahr noch bei 139,0 Prozent des BIP lagen, belaufen sie sich aktuell auf 195,8 Prozent des BIP. Dies entspricht einer absoluten Erhöhung von mehr als 2,4 Billionen Euro. Verantwortlich für diesen Anstieg ist ein Zusammenspiel mehrerer gegenläufiger Effekte: Entlastend wirkt einerseits der im Vergleich zum Vorjahr verbesserte Finanzierungssaldo der Gebietskörper-

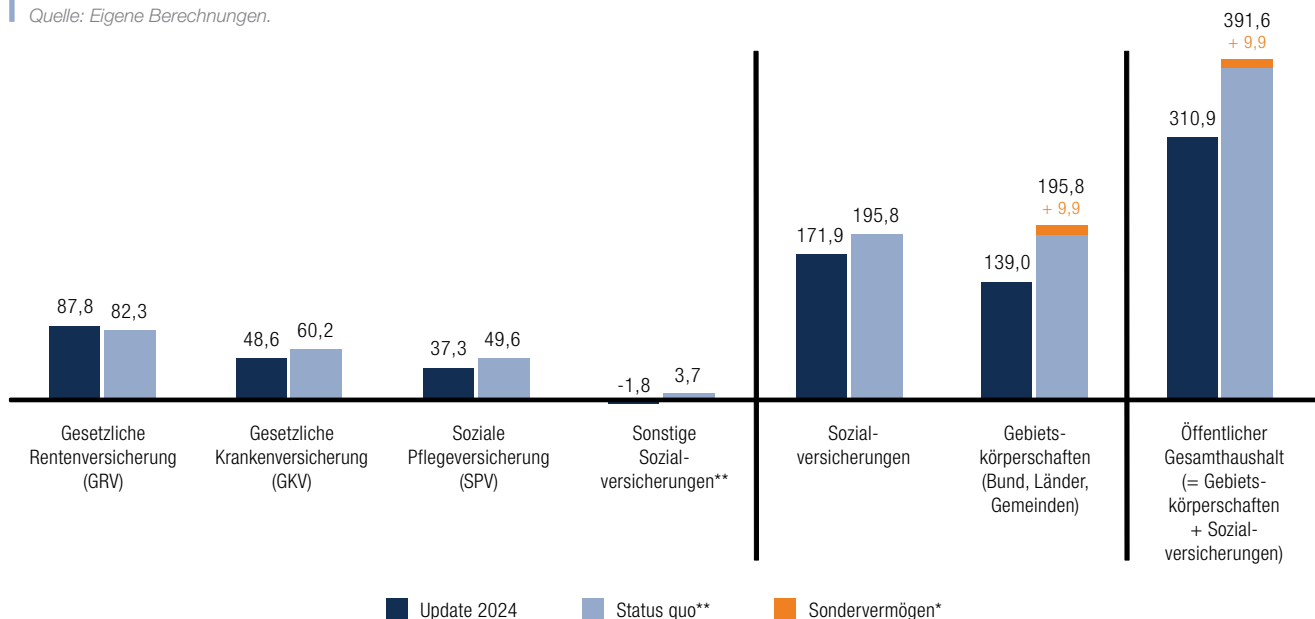
schaften sowie das gestiegene BIP. Dem gegenüber steht die Berücksichtigung der nun dauerhaft schuldenfinanzierten Mehrausgaben für Verteidigung anhand der Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose (2025). Der Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften ist jedoch vor allem auf die Ergebnisse der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2025a) zurückzuführen. Im Vergleich zum Vorjahr wird darin ein deutlich schwächerer Anstieg der Steuereinnahmen in den kommenden Jahren erwartet.

Nicht enthalten im Status quo ist dagegen das im Frühjahr beschlossene Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zur Ausweitung öffentlicher Investitionen in Höhe von insgesamt 500 Mrd. Euro. Dieses neue Sondervermögen ist formal dem Bund zugeordnet, teilt sich aber in drei Bestandteile auf: 100 Mrd. Euro stehen den Ländern und Kommunen zur Verfügung, weitere 100 Mrd. Euro dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) und 300 Mrd. Euro dem Bund für zusätzliche Investitionen. Die Mittel sollen über einen Zeitraum von zwölf Jahren bis einschließlich 2036 abgerufen werden können. Voraussetzung für die Inanspruchnahme auf Bundesebene ist jedoch, dass die Investitionsquote im Bundeshaushalt mindestens 10 Prozent beträgt. Demnach müssen Investitionsausgaben zunächst 10 Prozent der insgesamt veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt übersteigen, bevor entsprechende Investitionen aus dem Sondervermögen erfolgen können (Bundesregierung 2025).

Abbildung 3:
Erhöhung der impliziten Verschuldung

Implizite Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften inkl. dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität im Jahresvergleich (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2025 (BIP 2024) = 4,31 Billionen Euro; Update 2024 = 4,12 Billionen Euro.

** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung.

*** Implizite Verschuldung aufgrund des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität.

Wie die Nutzung dieses Sondervermögens konkret ausgestaltet wird, war lange weitgehend unklar. Mit dem Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 2026 (BMF 2025d) liegen erste Informationen über den Mittelabfluss vor. Am klarsten ist der Zahlungsplan für den KTF, der ab 2025 jährlich mit 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen gespeist werden soll. Für Länder und Kommunen gibt es hingegen bislang keinerlei belastbare Planungsdaten, wie und wann die vorgesehenen Mittel tatsächlich abgerufen werden. Von den 300 Mrd. Euro, die dem Bund selbst zur Verfügung stehen, sind bislang etwa 179 Mrd. Euro im Zeitraum von 2025 bis 2029 eingeplant (BMF 2025d). Wie die übrigen Mittel in den darauffolgenden Jahren eingesetzt und vor allem wann sie ggf. getilgt werden, ist gegenwärtig nicht absehbar. Eine detaillierte Bewertung der intergenerativen Belastungswirkung des Sondervermögens ist daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, sondern bleibt einem künftigen Update vorbehalten. Auf Basis der bekannten Ausgabenpläne lässt sich dennoch zumindest eine grobe finanzielle Einordnung vornehmen. Unter der Annahme, dass die vollen 500 Mrd. Euro

über den vorgesehenen Zeitraum von zwölf Jahren ausgeschöpft werden, ergibt sich ein Barwert von rund 426,5 Mrd. Euro. Das entspricht einer zusätzlichen Erhöhung der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften von 9,9 Prozentpunkten. Dieser Effekt ist in Abbildung 3 separat ausgewiesen und nicht in der impliziten Verschuldung von 195,8 Prozent des BIP im Status quo enthalten. Unter vollständiger Ausschöpfung des Sondervermögens würde sich die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften somit auf 205,7 Prozent des BIP erhöhen – entsprechend stiege auch die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 401,5 Prozent des BIP.

Nicht im Status quo enthalten ist darüber hinaus das kürzlich beschlossene Investitionssofortprogramm. Dessen genaue Wechselwirkung mit dem Sondervermögen ist derzeit ebenfalls unklar. Zwar firmiert das Programm unter dem Begriff „Investition“, de facto handelt es sich jedoch in weiten Teilen um steuerliche Entlastungsmaßnahmen. Eine Finanzierung über das Sondervermögen wäre formal nur möglich, wenn

(1) die Steuermindereinnahmen als investiv eingeordnet werden würden oder (2) im Kernhaushalt vorgesehene Investitionsausgaben durch das Sondervermögen ersetzt würden, um dort Spielraum für Mindereinnahmen zu schaffen. Letzteres setzt allerdings voraus, dass die Investitionsquote von 10 Prozent im Kernhaushalt gewahrt bleibt. Auch hier hängt die tatsächliche Wirkung maßgeblich von der konkreten Definition des Investitionsbegriffs und der buchhalterischen Erfassung ab. Dem Staat muss hier auf allen Ebenen genau auf die Finger gesehen werden – Controlling tut not!

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet im diesjährigen Update eine leichte Verbesserung ihrer impliziten Verschuldung. Während die Nachhaltigkeitslücke im Vorjahr noch bei 87,8 Prozent des BIP lag, beträgt sie aktuell 82,3 Prozent. Trotz dieses Rückgangs bleibt die GRV weiterhin die Sozialversicherung mit der höchsten impliziten Verschuldung – insbesondere auch deshalb, weil bislang keine der seit Jahren angekündigten Rentenreformen umgesetzt wurde. Welche Auswirkungen einzelne Reformmaßnahmen auf die Nachhaltigkeit der GRV hätten, wird in Kapitel 4 näher analysiert.

Die im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunkene implizite Verschuldung ist auf mehrere konträre Entwicklungen zurückzuführen. Einerseits belastet der im Jahr 2024 aufgetretene negative Finanzierungssaldo die mittelfristige Haushaltslage der GRV stärker als antizipiert und wirkt sich entsprechend erhöhend auf die implizite Verschuldung aus. Dem gegenüber steht jedoch ein stärker entlastender Effekt infolge der revidierten Lohnentwicklung: Das verwendete Rentenprojektionsmodell stützt sich auf die kurzfristigen Annahmen zur Lohnentwicklung der Frühjahrsprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) und des Bundesfinanzministeriums (BMF). Während dort im vergangenen Jahr noch ein deutlicher Lohnanstieg erwartet wurde, fällt die aktuelle Prognose im Frühjahr 2025 deutlich verhaltener aus (BMWi und BMF 2024, BMWi und BMF 2025). Die Rentenanpassungen sind maßgeblich an die Lohnentwicklung gekoppelt, berücksichtigen diese jedoch anhand mehrerer Lohnindikatoren, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorliegen. Die neuen Projektionsergebnisse beeinflussen insbesondere die modellierte Dynamik der Rentenausgaben. In der Folge sinkt die implizite Verschuldung leicht – ohne dass damit jedoch eine grundlegende strukturelle Verbesserung verbunden wäre.

Die finanzielle Lage der GRV bleibt damit weiterhin angespannt. Vor dem Hintergrund ausstehender Reformen ist

nicht nur entscheidend, ob das neue Rentenpaket tatsächlich kommt, sondern vor allem, welche konkreten Maßnahmen es enthält – und in welchem Maße diese zu einer tragfähigen Finanzierung und intergenerativen Lastenverteilung beitragen, oder ob es lediglich zu einer Fortführung der bereits in der letzten Legislaturperiode begonnenen und unter Nachhaltigkeitsaspekten fatalen Rentenpolitik zu Lasten junger Generationen kommt.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Die implizite Verschuldung der GKV ist im aktuellen Update deutlich angestiegen – von 48,6 Prozent des BIP im Vorjahr auf nunmehr 60,2 Prozent. Dies ist ebenfalls auf verschiedene gegenläufige Effekte zurückzuführen. Nachhaltigkeitsverschlechternd wirkte insbesondere der erhebliche Ausgabenzuwachs, während die zu Beginn des Jahres 2025 erfolgte Anhebung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags von 1,7 auf 2,5 Prozent fiskalisch klar entlastend wirkt. Zwar wurde damit auf der Einnahmeseite ein wichtiger Schritt unternommen, um den Haushaltsdruck zu verringern, doch reichen die so erzeugten Mehreinnahmen nicht aus, um die durch den zunehmenden Kostendruck stark gestiegenen Ausgaben vollständig aufzufangen. Besonders die Ausgaben für Krankenhausleistungen sind zuletzt erheblich angestiegen und haben den negativen Finanzierungssaldo der GKV weiter vergrößert (siehe Abschnitt 2.2). Darüber hinaus wirkt sich die aktualisierte Lohnprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums in der Projektion der GRV negativ auf den Finanzierungssaldo der GKV aus, weil die verringerte Dynamik der Renten verringerte Beitragseinnahmen in der GKV bedeuten.

Insgesamt zeigt sich: Die Beitragssatzerhöhung war aus Sicht der GKV-Finanzierung ein kurzfristig positiver Impuls und führt im Jahr 2025 zu einer Stabilisierung der Einnahmen. Dennoch kann auch diese Maßnahme nicht verhindern, dass sich das Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben weiter vergrößert. Damit ergibt sich ein deutlicher Anstieg der impliziten Verschuldung um 11,6 Prozentpunkte auf nunmehr 60,2 Prozent des BIP. Ganz unabhängig von der ausgeweiteten impliziten Verschuldung ist die Beitragserhöhung ebenso aus Sicht der intergenerativen Lastenverteilung kritisch zu bewerten: Zukünftig steigende Beitragssätze belasten vor allem die jüngeren Erwerbstätigen, während die Leistungsanspruchnahme überdurchschnittlich häufig durch ältere Versicherte erfolgt.

Die aktuelle Ausgabenentwicklung in der GKV, die auch durch die Anhebung des Beitragssatzes um 0,8 Prozent-

punkte nicht vollständig ausgeglichen werden konnte, übersteigt die demografisch bedingte Kostenentwicklung. Sie ist auf überproportional steigende Kosten in der Gesundheitsversorgung zurückzuführen. Der sogenannte Kostendruck stellt ein strukturelles Problem in der Gesundheitsversorgung dar, das auftritt, wenn die Produktinnovation die Prozessinnovation übersteigt – und damit die Therapiemöglichkeiten immer weiter ausweitet – aber keine Erhöhung der Effizienz in der Bereitstellung bestehender Therapiemöglichkeiten bewirkt (vgl. Raffelhüschen et al. 2023). Die vorliegenden Projektionen berücksichtigen keinen solchen Kostendruck in der Gesundheitsversorgung. Die aktuelle Ausgabenentwicklung unterstreicht einmal mehr den dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich struktureller Reformen, um die zukünftige Ausgabenentwicklung im unrealistisch optimistischen Rahmen der aktuellen Projektionsergebnisse zu halten.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

In der SPV ist im aktuellen Update ein deutlicher Ausgabenzuwachs zu verzeichnen, der sich im Jahr 2024 erstmals seit Jahren auch in einem negativen Finanzierungssaldo niederschlägt (siehe Abschnitt 2.2). Dieser Anstieg fällt dabei stärker aus als es allein aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre. Trotz der Anhebung des regulären Beitragssatzes zum Jahresbeginn 2025 um 0,2 Prozentpunkte auf 3,6 Prozent steigt die implizite Verschuldung der SPV gegenüber dem Vorjahr auf 49,6 Prozent des BIP spürbar an. Zwei Faktoren tragen zu dieser Entwicklung bei: Erstens wirkt sich wie in der GKV auch in der SPV die nach unten korrigierte Lohnprojektion des BMWi und BMF (2025) negativ auf die Nachhaltigkeit aus. Da künftige Rentenanpassungen damit geringer ausfallen als bislang angenommen, steigen auch die Beitragseinnahmen der SPV aus Renten weniger stark an, was die langfristige Finanzierungslücke erhöht. Zweitens lässt die aktualisierte Bevölkerungsprojektion eine etwas stärkere Alterung der Gesellschaft als bisher angenommen erwarten (siehe Abschnitt 6.2), was in der SPV ebenfalls besonders nachhaltigkeitsverschlechternd wirkt.

Insgesamt ergibt sich so ein Anstieg der impliziten Verschuldung der SPV um 12,3 Prozentpunkte, wovon rund 10 Prozentpunkte auf die stark gestiegenen Ausgaben zurückzuführen sind. Ähnlich wie in der GKV zeigt sich damit auch in der SPV das strukturelle Problem überproportional steigender Kosten. Die professionelle Pflegeversorgung leidet aufgrund ihres hohen Personalaufwands unter der sogenannten Baumol'schen Kostenkrankheit. Pflegekräfte werden durch den technologischen Fortschritt nicht im gleichen

Maße produktiver wie Arbeitskräfte in anderen Branchen. Dennoch müssen auch in der Pflege langfristig höhere Löhne bezahlt werden, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu bleiben.

Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung (ALV), die landwirtschaftlichen Alterskassen und die gesetzliche Unfallversicherung werden in der Generationenbilanzierung als sonstige Sozialversicherungen gemeinsam betrachtet. Zwar sind die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr von 45,1 Mrd. Euro auf 47,6 Mrd. Euro gestiegen (+2,5 Prozent), diese Entwicklung wird jedoch durch einen deutlichen Ausgabenanstieg von 41,9 Mrd. Euro auf ebenfalls 47,6 Mrd. Euro (+13,7 Prozent) konterkariert. Damit weist die Arbeitslosenversicherung erstmals seit dem Jahr 2020 wieder einen knapp negativen Finanzierungssaldo auf. Maßgeblich hierfür ist die verschlechterte Lage am Arbeitsmarkt. Die Zahl der Arbeitslosen hat zugenommen, was sich in einem Anstieg der Arbeitslosenquote von 6,2 auf 6,5 Prozent widerspiegelt (Statistisches Bundesamt 2025b). Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die gesetzliche Unfallversicherung konnten auch im Jahr 2024 einen leicht positiven Finanzierungssaldo aufrechterhalten. Aufgrund ihres geringen Volumens leisten sie jedoch weiterhin nur einen sehr kleinen Beitrag zur Gesamtdynamik der SSV.

Insgesamt erhöht sich die implizite Verschuldung der SSV im aktuellen Update auf 3,7 Prozent des BIP. Das im Vorjahr noch bestehende implizite Vermögen wurde damit – im Wesentlichen als Folge der verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen und der damit verbundenen Belastungen für die ALV – vollständig aufgezehrt.

3 Die Bedeutung abzugsfähiger Sozialversicherungsbeiträge für die Lohn- und Einkommensteuer

Mit dem demografischen Wandel und dem wachsenden Finanzierungsbedarf in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen rücken Beitragssatzerhöhungen in den Fokus politischer und gesellschaftlicher Debatten. Zu beobachten war das zuletzt beim Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitrags in der GKV von 1,7 auf 2,5 Prozent sowie bei der Erhöhung des allgemeinen Beitragssatzes in der SPV zum 1. Januar 2025 von 3,4 auf 3,6 Prozent. Was dabei häufig weniger präsent ist: Höhere Sozialabgaben der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen nicht nur zu einer größeren Belastung für die Beitragszahler, sondern wirken sich indirekt durch ihre steuerliche Abzugsfähigkeit unmittelbar auf das Einkommensteueraufkommen der Gebietskörperschaften aus.

Die zugrundeliegende Logik ist auf den ersten Blick simpel: Steigen die Beitragssätze in der GRV, GKV, SPV oder ALV erhöhen sich auch die Sozialabgaben für alle abhängig Beschäftigten. Diese Mehrbelastung lässt sich jedoch in der Einkommensteuererklärung berücksichtigen, da Sozialversicherungsbeiträge (im Rahmen bestimmter Höchstbeträge) als Sonderausgaben von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzugsfähig sind. Für den Fiskus bedeutet dies, dass das zu versteuernde Einkommen systematisch sinkt – und damit auch das Steueraufkommen aus der Einkommensteuer.

Allerdings ist der Einfluss der Sozialversicherung auf die Einkommensteuereinnahmen nicht auf diesen Mechanismus beschränkt. Beeinflusst wird das Steueraufkommen darüber hinaus maßgeblich durch die Entwicklung des Rentenwerts in der GRV.² Diese bewirkt eine Veränderung des Einkommensteueraufkommens über zwei Wege. Die Rentenwertentwicklung bestimmt zunächst die Höhe der Rentenzahlungen, die Rentenempfängern zufließen. Im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften, sind diese Rentenzahlungen spiegelbildlich zum steuerlichen Abzug von Aufwendungen für

die Altersvorsorge der Besteuerung durch die Einkommensteuer zu unterwerfen.³ Steigt aufgrund eines zunehmenden Rentenwerts die Höhe des Rentenempfangs, so erhöht sich (*ceteris paribus*) auch die steuerliche Bemessungsgrundlage. Da nachträgliche Rentenerhöhungen vollständig der Einkommensteuer unterliegen, bewirkt ein zunehmender Rentenwert somit einen Anstieg der durchschnittlichen Einkommensteuerzahlungen aller bestehenden Rentenempfänger, was wiederum das resultierende Steueraufkommen aus dieser Bevölkerungsgruppe erhöht.^{4, 5}

Der zweite Weg, über den das Einkommensteueraufkommen durch die Entwicklung des Rentenwerts beeinflusst wird, verläuft über dessen Rückkopplung mit den Beitragssätzen zur GKV und SPV. Nimmt der Rentenwert zu, steigt neben der Höhe der Rentenzahlungen zugleich auch die Höhe des Beitragsaufkommens der GKV und SPV. Da Rentenempfänger zwar keine Sozialabgaben mehr an die GRV leisten, wohl aber weiter zur Finanzierung des Gesundheitssektors beitragen, sinken die zukünftigen Defizite im Gesundheitsbereich bei steigendem Rentenwert. Der verringerte Konsolidierungsbedarf, um fiskalische Tragfähigkeit zu erreichen, spiegelt sich in einem geringeren Ansteigen der Beitragssätze zur GKV und SPV im Vergleich zu einem konstanten Rentenwert wider. Der geringere Beitragssatzanstieg im Gesundheitssektor bewirkt im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung einen weniger starken Anstieg der abzugsfähigen Sonderausgaben. Dadurch sinkt die steuerliche Bemessungsgrundlage im Vergleich zur Situation mit konstantem Rentenwert weniger deutlich, was die steuerlichen Mindereinnahmen zusätzlich dämpft.

Um die Auswirkungen veränderter Beitragssätze in den Sozialversicherungssystemen umfassend zu analysieren, ist es notwendig, sowohl direkte als auch indirekte fiskalische Effekte in den Blick zu nehmen. Das diesjährige Update erweitert die

² Die Projektion des Rentenwertes geschieht gemäß der Renten Anpassungsformel anhand des von Seuffert (2022) beschriebenen Rentenprojektionsmodells. Relevant für die steuerliche Berücksichtigung sind dabei Abweichungen der Rentenwertentwicklung vom in der Generationenbilanz unterstellten allgemeinen Produktivitätswachstum.

³ Abhängig vom Jahr des Rentenbeginns errechnet das Finanzamt einen sogenannten „Rentenfreibetrag“ als jenen Teil der Rente, der nicht versteuert werden muss. Dieser individuelle Rentenfreibetrag wird für zukünftige Jahre konstant gehalten. Rentenerhöhungen unterliegen vollständig der Einkommensteuer. Die Besteuerung der Renten betrifft neben den Altersrenten auch die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sowie Hinterbliebenenrenten.

⁴ Um den isolierten Einfluss eines reinen Beitragssatzanstiegs auf das Steueraufkommen analytisch zu erfassen, kann auf eine Berücksichtigung der Rentenwertentwicklung zeitweise verzichtet werden. In dieser Betrachtung ergeben sich Steuer mindereinnahmen, die nur in geringem Ausmaß von jenen Mindereinnahmen abweichen, bei denen die Rentenwertentwicklung berücksichtigt wird.

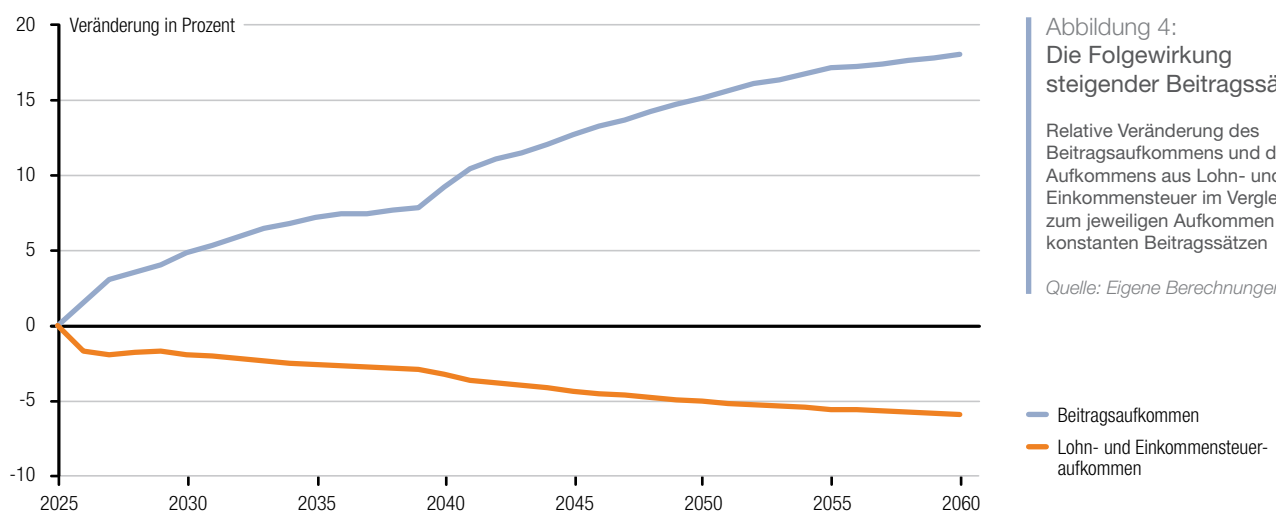
⁵ Die steuerlichen Gesamteffekte variieren dabei je nach Ausgestaltung der Rentenversicherung: Ein Festhalten an einem stabilen Rentenniveau (Leistungsprimat) in der Rentenversicherung würde beispielsweise einerseits die Einkommensteuerzahlungen der versicherungspflichtig Beschäftigten aufgrund der höheren Beitragsbelastung verringern und andererseits die Einkommensteuerzahlungen der Rentner aufgrund der höheren Rentenzahlungen erhöhen. Da Beitragszahler in der Regel höheren Grenzsteuersätzen unterliegen als Rentner, würde dabei der steuermindernde Effekt überwiegen, sodass die Einkommensteuereinnahmen im Leistungsprimat im Vergleich zum Status quo gemindert würden. Im Gegensatz dazu bewirkte die Sicherstellung konstanter Beitragssätze durch eine Minderung des Rentenniveaus (Beitragsprimat) in der Einkommensteuer Mehreinnahmen gegenüber dem Status quo.

etablierte Methodik der Generationenbilanzierung um die Berücksichtigung der skizzierten indirekten Rückkopplungswirkungen von Beitragssatzerhöhungen sowie der Entwicklung des Rentenwerts auf das Einkommensteueraufkommen. Auf diese Weise wird ein bislang wenig beachteter Wirkungskanal systematisch in die langfristige Analyse der öffentlichen Finanzen integriert. Dies ermöglicht eine differenziertere Bewertung der fiskalischen Effekte demografisch bedingter Veränderungen im Bereich der Sozialversicherung.

Die Analyse der fiskalischen Rückkopplungswirkungen erhöhter Beitragssätze in den umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen basiert auf einer Mikrodatenanalyse mit Ceteris-paribus-Ansatz sowie auf der Methodik der Generationenbilanzierung, wie sie detailliert bei Toussaint et al. (2025) beschrieben ist. Die empirischen Ausgangsdaten stammen im Wesentlichen aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Statistisches Bundesamt 2021) sowie aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (Statistisches Bundesamt 2023). Bei der Modellierung werden zunächst die steuerlichen Bemessungsgrundlagen nach Abzug der zuvor im Rahmen der Generationenbilanzierung projizierten Sozialversicherungsbeiträge sowie unter Berücksichtigung der Rentenwertentwicklung jährlich bestimmt. Darauf aufbauend erfolgt die Berechnung des zu versteuernden Einkommens sowie des daraus resultierenden Einkommensteueraufkommens. Die Differenz im Steueraufkommen zwischen dem Szenario mit Berücksichtigung der Rückkopplungseffekte und dem Szenario ohne

diesen Wirkungsmechanismus bildet den fiskalischen Mindereintrag, der ausschließlich aus der steuerlichen Abzugsfähigkeit der erhöhten Beiträge sowie aus der Entwicklung des Rentenwerts resultiert. Hieraus lassen sich sowohl jahresbezogene Mindereinnahmen als auch ihr kumulierter Barwert für den gesamten Projektionszeitraum ableiten.

Abbildung 4 illustriert die projizierten Auswirkungen fortgesetzter Beitragssatzerhöhungen in den Sozialversicherungen auf das reale Beitrags- und Einkommensteueraufkommen in Deutschland von 2025 bis zum Jahr 2060. Dargestellt sind zwei Entwicklungspfade: (1) der projizierte ausgabendeckende prozentuale Anstieg der Beitragseinnahmen zu den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung sowie (2) die orange illustrierte resultierende Veränderung des Lohn- und Einkommensteueraufkommens im Vergleich zu einem hypothetischen Szenario ohne Beitragssatzanstiege und folglich ohne zusätzliche steuerwirksame Sonderausgaben. Die Differenz zwischen der Nulllinie und dem Entwicklungspfad des Lohn- und Einkommensteueraufkommens repräsentiert somit die jährlich zunehmenden Steuermindereinnahmen (in Prozent der Steuereinnahmen bei konstanten Beitragssätzen) infolge der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Sozialbeiträgen und der Besteuerung rentenwertabhängiger Altersrenten im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften. Abbildung 4 zeigt auf, wie mit jeder weiteren Anhebung der Beitragssätze zwar das Beitragsaufkommen steigt, zugleich aber die steuerliche Bemessungsgrundlage gemindert wird, was über den



Anmerkung: Die Rückkopplungswirkung auf das Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt neben steigenden Beitragssätzen auch die lohnwachstumsbereinigte Entwicklung des Rentenwerts. Die Abbildung ist eine aktualisierte Darstellung der Ergebnisse von Toussaint et al. (2025).

Zeitverlauf *ceteris paribus* zu substanziellen Einbußen beim Lohn- und Einkommensteueraufkommen führt. Bis zum Jahr 2060 summiert sich dieser steuerliche Minderertrag inflationsbereinigt auf durchschnittlich rund 21,4 Mrd. Euro pro Jahr. Über den gesamten Projektionszeitraum ergibt sich daraus ein Barwertverlust (bezogen auf das Referenzjahr) für die öffentlichen Haushalte in Höhe von etwa 1.556,4 Mrd. Euro. Der Barwert an langfristigen Steuermindereinnahmen entspricht folglich rund 36,2 Prozent des BIP im Jahr 2024.

Die Analyse verdeutlicht damit die gesamtwirtschaftliche und haushaltspolitische Relevanz dieses einseitigen Rückkopplungseffekts. Zwar dienen Beitragssatzerhöhungen der nachhaltigen Sicherung der Sozialversicherungssysteme angesichts der demografischen Herausforderungen. Gleichzeitig bedingen sie jedoch spürbare Ausfälle bei den staatlichen Steuereinnahmen. Davon sind nicht nur die Bundesfinanzen betroffen, sondern angesichts der nach festen Schlüsseln erfolgenden Verteilung der Lohn- und Einkommensteuer auch die Haushalte von Ländern und Kommunen. Je höher die Beitragssätze steigen, desto stärker nehmen dort die finanziellen Spielräume ab. Dieses Spannungsfeld birgt eine nicht unerhebliche politische Brisanz, da die Zustimmung des Bundesrates – als Vertretungsorgan der Länder im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens – im föderalen System zu weiteren Beitragssatzerhöhungen stets auch eine Zustimmung zu geringeren eigenen Steuereinnahmen auf Länder- und Gemeindeebene darstellt. Ob Abstimmungen über weitere Beitragssatzsteigerungen mittel- und langfristig auf breite Zustimmung des Bundesrates stoßen werden, ist angesichts der Folgewirkungen eine Frage, die aus heutiger Sicht mit Skepsis zu betrachten ist. In jedem Fall dürfte eine Zustimmung wohl kaum ohne zumindest teilweise kompensierende finanzielle Zugeständnisse an die Länder zu erwirken sein.

Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Sozialabgaben dürfte sich zu einer zentralen politischen Einflussgröße für die Handlungsfähigkeit und fiskalische Verteilungsgerechtigkeit im Bundesstaat entwickeln und sollte daher in der Diskussion um sozial- und steuerpolitische Reformoptionen nicht unberücksichtigt bleiben.⁶ Ohne Konsolidierungsmaßnahmen wird der Anstieg der Sozialversicherungsbeitragssätze in den kommenden Jahren nicht nur für ein massives Akzeptanz-

problem unter den Berufstätigen sorgen, sondern er birgt aufgrund der induzierten Einkommensteuermindereinnahmen für Bund, Länder und Kommunen auch die Gefahr politischer Grabenkämpfe zwischen den Gebietskörperschaften, die im Extremfall eine drohende Zahlungsunfähigkeit der Sozialversicherungen nach sich ziehen können.

6 Die Ergebnisse von Toussaint et al. (2025) deuten darüber hinaus noch auf einen weiteren sozialpolitisch relevanten Effekt hin. Die Kompensationswirkung steigender Beitragslasten durch die verringerte Belastung mit Einkommensteuer wirkt sich nicht in allen sozialen Schichten gleich hoch aus, sodass die Progressionswirkung der Einkommensteuer reduziert wird.

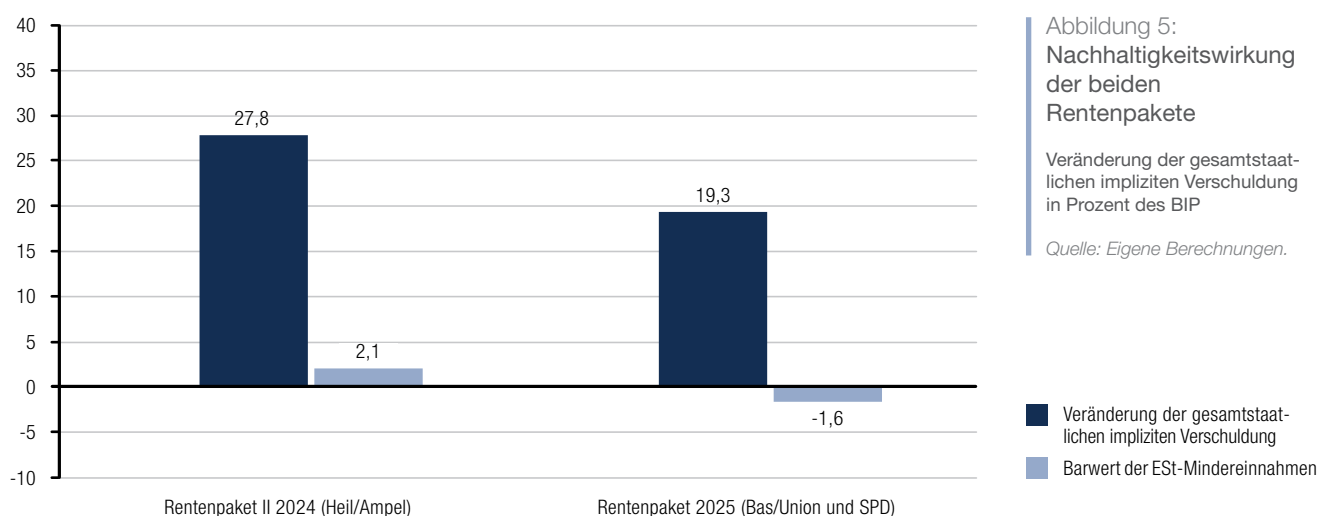
4 Das neue Rentenpaket 2025

4.1 Grundlegende Nachhaltigkeitswirkung

Das Rentenpaket II der Ampelkoalition stand 2024 kurz vor der Verabschiedung. Der Rentenversicherungsbericht des BMAS aus dem Herbst 2024 berücksichtigt bereits die im Rentenpaket II vorgesehene Verlängerung der Gültigkeit der Rentenniveauhaltelinie bis zum Jahr 2039. Das Scheitern der Ampelkoalition im vergangenen Herbst führte allerdings dazu, dass der von Bundesarbeitsminister Heil vorangetriebene Reformvorschlag nicht mehr durch das Parlament ging. Das in diesem Jahr unter Bundesarbeitsministerin Bas vorgelegte Rentenpaket unterscheidet sich trotz partiell ähnlicher Zielsetzungen grundlegend von seinem Vorgänger. Die Rentenniveauhaltelinie soll nun nicht mehr durch Beiträge, sondern durch Erstattungen des Bundes finanziert werden, nur noch bis 2031 wirken und anstelle des Generationenkapitals um die Mütterrente III ergänzt werden.

Bezüglich der Nachhaltigkeitswirkung für die GRV zeigt Abbildung 5 für das geplante Rentenpaket von 2025 – mit einer Erhöhung der impliziten Verschuldung um 19,3 Prozent des BIP anstelle von 27,8 Prozent für die Pläne der Ampelregierung 2024 – auf den ersten Blick eine geringere zusätzliche Belastung junger und zukünftiger Generationen. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass das Rentenpa-

ket II aus dem Jahr 2024 inklusive der Rückkopplungseffekte auf die Einkommensteuereinnahmen die gesamtstaatliche implizite Verschuldung um weitere 2,1 Prozent des BIP erhöht hätte, während diese Effekte im Rentenpaket 2025 sogar Einkommensteuermehreinnahmen im Barwert von 1,6 Prozent des BIP zur Folge hätten. Zurückzuführen ist dies auf die Abkehr von der Beitragsfinanzierung der Rentenniveauhaltelinie. Die Auswirkungen zeigen erneut die Komplexität der Folgen von Rentenreformen für das Gesamtsystem der Rentenversicherung. Wie im letztjährigen Update der Generationenbilanz aufgezeigt wurde, bewirken die höheren Rentenzahlungen infolge der Rentenniveauhaltelinie zwar höhere Ausgaben in der GRV, gleichzeitig aber auch höhere Steuereinnahmen sowie höhere Einnahmen in der GKV und der SPV. Diese Einnahmenerhöhung geht mit einem Absinken der projizierten Beitragssätze in der GKV und der SPV einher. Daraus resultieren wiederum geringe Mindereinnahmen in der Einkommensteuer aufgrund der Absetzbarkeit von Sozialversicherungsbeiträgen. Unter Berücksichtigung der Mindereinnahmen in der Einkommensteuer ergibt sich für das Rentenpaket von 2025 gegenüber dem Entwurf aus dem Vorjahr mit einer fiskalischen Mehrbelastung um 17,7 Prozent des BIP statt 29,9 Prozent fast eine Halbierung der fiskalischen Belastungswirkung. Dennoch ist es fraglich, ob dies tatsächlich eine verstärkte Wahrung der Interessen der jungen und zukünftigen Generationen bedeutet.



So zeigt Tabelle 2, dass der letzte Referentenentwurf⁷ zwar nicht mehr die Bildung eines Generationenkapitals vorsieht, das neue Rentenpaket 2025 ab dem Jahr 2030 jedoch weiterhin Mehrausgaben im Bundeshaushalt bewirkt, vergleichbar mit dem im letzten Jahr geplanten Rentenpaket II. Diese sind nun nicht mehr als verzinste Darlehen an das Generationenkapital, sondern als konsumtive Ausgaben (i.S.v. Steuerzuschüssen an die GRV) vorgesehen. Offenbar haben die für das Generationenkapital geplanten Ausgaben es nicht unter die schützende Hand des Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung geschafft und sollen nun konsumiert statt investiert werden. Was im Rentenpaket II von 2024 als Weg in eine – wenn auch geringe – Teilkapitalisierung gedacht war, soll nun zu einer Ausweitung der steuerfinanzierten Umlage umfunktioniert werden. Die Betrachtung der einzelnen Maßnahmen der beiden Rentenpakete im nachfol-

genden Abschnitt zeigt auf, dass trotz einer verringerten Auswirkung auf die implizite Verschuldung der Fokus des neuen Rentenpakets verstärkt auf die Interessen der aktuellen Rentner und ruhestandsnahen Jahrgänge gelegt wird. Das BMAS (2025) beziffert die Bundeszuschüsse im Referentenentwurf zum diesjährigen Rentenpaket nur noch für die Jahre bis 2040 und nicht mehr wie im Vorjahr für den Zeitraum bis 2045. Die Ausgabenwirkung der Rentenniveauhaltelinie wäre jedoch zeitlich unbegrenzt. Den (optimistischen) Ausgabenschätzungen für das Jahr 2040 folgend, müsste für das Jahr 2045 eigentlich der Wert von 22,3 Mrd. Euro angegeben werden. Dieser entspricht zufälligerweise genau dem vorgesehenen Wert im Rahmen des im letzten Jahr geplanten Rentenpakets. Langfristig werden durch das Rentenpaket die Zahlungen des Bundes an die GRV von aktuell 24,1 Prozent aller Steuereinnahmen auf 31,3 Prozent ansteigen.

Tabelle 2:
Geplante Bundesausgaben infolge der beiden Rentenpakete (in Mrd. Euro)

	2030	2035	2040	2045
Rentenpaket II 2024	14,3	16,6	19,3	22,3
Rentenpaket 2025	15,0	18,6	20,0	k.A.

Quelle: BMAS und BMF (2024) und BMAS (2025).

4.2 Maßnahmenvergleich im Detail

Fokus auf die Besserstellung älterer Generationen

Anstelle der Bildung eines Generationenkapitals aus Bundesschuldverschreibungen ist nun eine Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder um 0,5 Entgeltpunkte vorgesehen. Diese sogenannte Mütterrente III bedeutet insbesondere eine Besserstellung von Frauen im Alter von über 65 Jahren (siehe Abbildung 6). Die Frauen der Jahrgänge von etwa 1930 bis 1945 – die kinderreichen Mütter der Babyboomer – würden zwar mit durchschnittlich fast 1,5 Entgeltpunkten eine besonders starke Rentenerhö-

hung erfahren, diese jedoch nur noch für einen relativ kurzen Zeitraum beziehen. Bis 2045 würden sich die Ausgaben für die Mütterrente III daher mehr als halbieren.

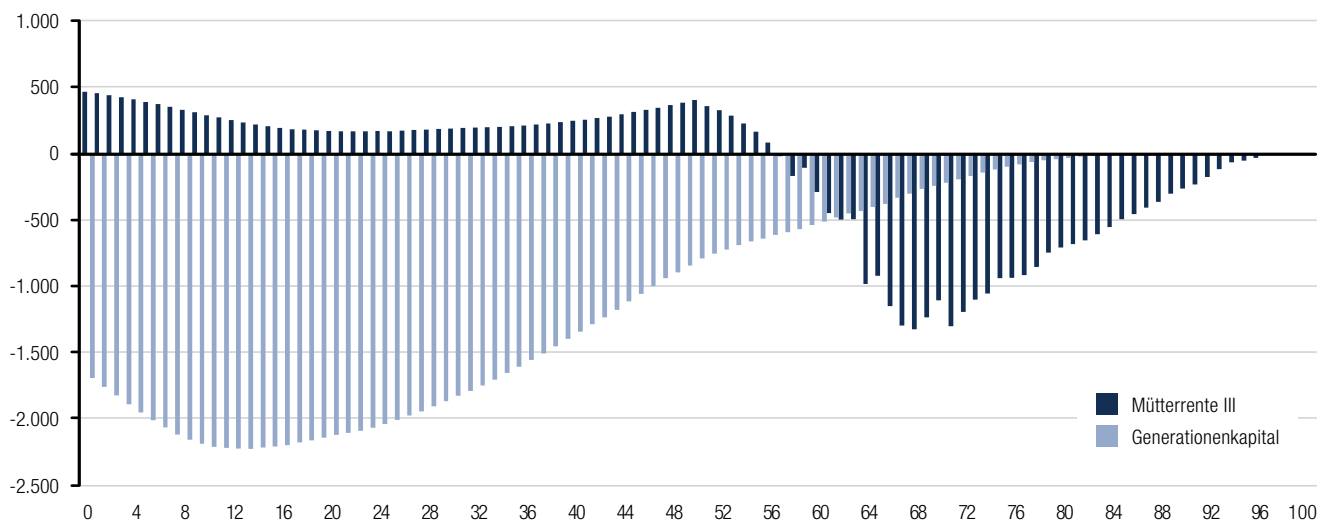
Die Entlastungswirkung des Generationenkapitals laut Rentenpaket II von 2024 wäre zwar viel zu gering gewesen, um die Belastungswirkung der Rentenniveauhaltelinie für jüngere Generationen auszugleichen, hätte aber isoliert betrachtet zumindest zu einer gewissen Entlastung geführt. Abbildung 6 zeigt auf, wie sich die intergenerativen Entlastungswirkungen des Generationenkapitals und der Mütterrente III voneinander unterscheiden. Die dargestellte Veränderung der Generationenkonten ist als Barwert der Zahlungen der Generationen an den Staat infolge der Reformmaßnahme zu verstehen. Während das Generationenkapital noch eine Ent-

⁷ Am 06.08.2025 wurde der Referentenentwurf zum neuen Rentenpaket durch einen Kabinettsbeschluss mit kleineren Änderungen zu einem Entwurf der Bundesregierung. Da der Rechenstand des vorliegenden Updates am 30.06.2025 liegt, beziehen sich die Berechnungen bezüglich des neuen Rentenpakets 2025 auf die Informationen gemäß dem Referentenentwurf.

Abbildung 6:
Intergenerative Umverteilung durch Generationenkapital und Mütterrente III

Veränderung der Generationenkonten in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.



lastung der jüngeren Generationen in Höhe von etwa 2.000 Euro hätte bewirken können und die älteren Generationen nur geringfügig bessergestellt hätte, nimmt die Mütterrente III eine schlichte Umverteilung von Jung zu Alt vor.⁸ Die unter 57-Jährigen weisen eine Erhöhung der Generationenkonten infolge der Mütterrente III auf und werden so zugunsten der älteren Jahrgänge belastet.

„Salamitaktik“: (vorläufige) Verkürzung des Zeithorizonts der Rentenniveauhaltelinie

Die Wirkungskdauer der Rentenniveauhaltelinie wurde im Rentenpaket 2025 um acht Jahre auf den Zeitraum bis 2031 statt bis 2039 verkürzt. Das bedeutet eine kürzere Aussetzung des Nachhaltigkeitsfaktors und damit eine deutliche Abschwächung der Besserstellung der rentennahen Jahrgänge. Während die 57-Jährigen von der Heil'schen Rentenniveauhaltelinie noch eine durchschnittliche Besserstel-

lung im Barwert von rund 11.000 Euro zu erwarten gehabt hätten, bewirkt die Bas'sche Rentenniveauhaltelinie nur noch etwa die Hälfte der Besserstellung für diesen Jahrgang (siehe Abbildung 7). Das BMAS (2025) erkennt im Gesetzentwurf zwar an, dass die „Verlängerung der Geltungsdauer des Mindestsicherungsniveaus von 48 Prozent [...] unterbleiben“ könnte, führt aber an, dass dadurch das „Vertrauen in das deutsche Alterssicherungssystem [...] geschwächt“ würde. Diese Argumentation erweckt nicht den Eindruck, dass die Begrenzung der Wirkungskdauer der Rentenniveauhaltelinie auf nur wenige Jahre tatsächlich ernst gemeint ist.⁹ Vielmehr dürfte geplant sein, die Leistungsausweitungen in kleineren Scheiben vorzunehmen. Die verkürzte Wirkungskdauer und die daraus resultierende Verminderung der intergenerativen Umverteilung sind daher eher als Lippenbekenntnisse denn als politisch beabsichtigte Wahrung der Interessen jüngerer Generationen zu interpretieren.

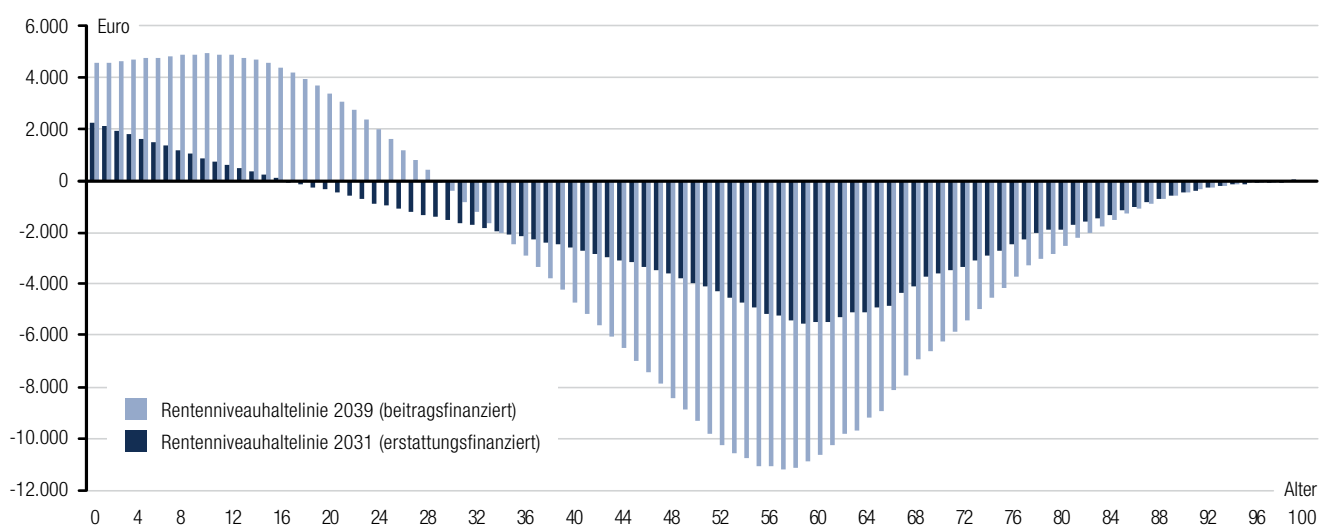
⁸ Die Schwankungen in der Belastungswirkung der unter 50-Jährigen sind dabei auf Rückkopplungseffekte aus der GKV zurückzuführen.

⁹ Auch wenn die zitierte Stelle des Referentenentwurfs nicht in die verabschiedete Fassung von 06.08.2025 übernommen wurde, bleibt abzuwarten, ob die Rentenniveauhaltelinie tatsächlich nur bis 2031 gelten wird.

Abbildung 7:
Intergenerative Umverteilung durch die Rentenniveauhaltelinie

Veränderung der Generationenkonten in Euro

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bundesfinanzierung der Rentenniveauhaltelinie – Intergenerative Lastenverteilung

Noch größer als bei der Entlastungswirkung der Rentenniveauhaltelinie für die älteren Generationen sind die Unterschiede zwischen den beiden Versionen der Rentenniveauhaltelinie hinsichtlich der Belastungseffekte der jüngeren Generationen. Während die Heil'sche Rentenniveauhaltelinie für alle, die älter als 30 Jahre sind, eine Besserstellung bedeutet hätte, ist dies bei der Bas'schen Rentenniveauhaltelinie bereits ab einem Alter von 17 Jahren der Fall.¹⁰ Beide Zahlen sind allerdings eher theoretischer Natur. Dass auch Jüngere in Jahrzehnten von der vermeintlichen „Sicherheit“ der Haltelinie profitieren, dürfte angesichts der Lage der Rentenkasse politisch eher unrealistisch sein. So oder so: In beiden Fällen wird die Rentenpolitik zugunsten der aktuellen

Wähler und auf Kosten der zukünftigen Generationen gestaltet und lässt verantwortungsvollen Weitblick vermissen. Methodisch bedingt werden in den Generationenkonten die Erstattungen des Bundes an die GRV jeweils gleichmäßig auf alle in der Periode lebenden Generationen aufgeteilt.¹¹ Dadurch steigt die Belastung der Generationen von Geburtsjahr zu Geburtsjahr linear an. Die modellierte intergenerative Lastenverschiebung geht dementsprechend vorrangig zulasten zukünftiger Generationen und zeigt sich nur bedingt in den Generationenkonten der lebenden Generationen.

Bundesfinanzierung der Rentenniveauhaltelinie – Rentenerhöhung

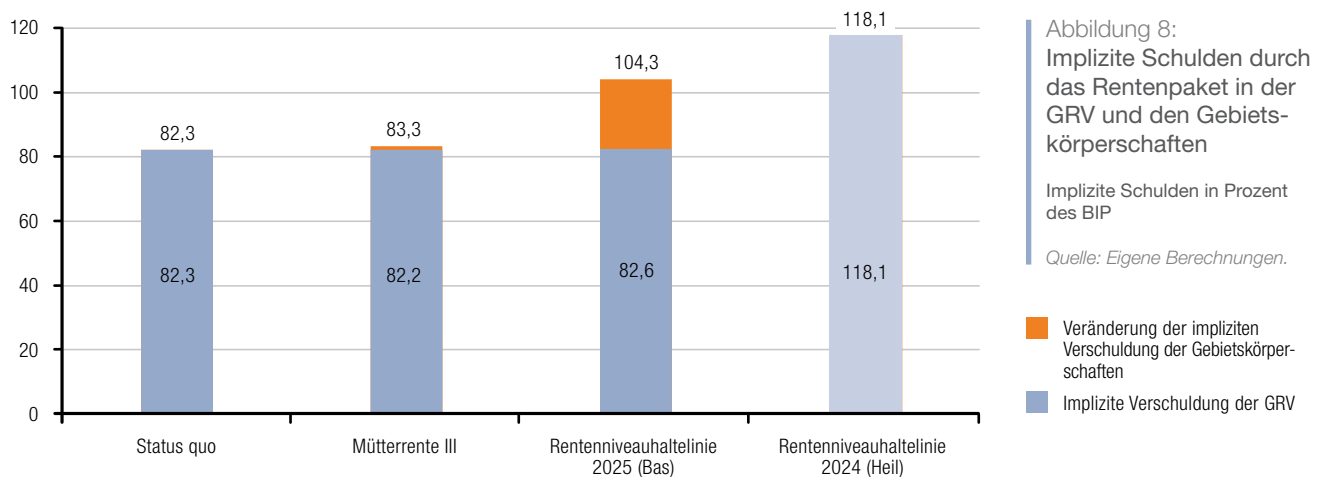
Die veränderte Refinanzierung durch Bundeszuschüsse anstatt über Beitragssatzsteigerungen verändert auch die

¹⁰ Das Alter bezieht sich jeweils auf den 31.12. des Basisjahres 2023. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung sind die Personen folglich bereits ein bis zwei Jahre älter.

¹¹ Die intergenerative Lastenzuteilung anhand uniformer Profile stellt eine Vereinfachung hinsichtlich der Refinanzierung des Bundeshaushalts dar. Sie bedeutet implizit eine Refinanzierung aus einer Reduktion der Bereitstellung reiner öffentlicher Güter wie der inneren und äußeren Sicherheit. Alternative Zuweisungen gemäß der altersspezifischen Belastung durch die Bundessteuern oder die altersspezifische Besserstellung durch staatliche Leistungen können im Rahmen dieser Veröffentlichung nicht berücksichtigt werden. Für eine Beschreibung der altersspezifischen Zuteilung von Bundeszuschüssen gemäß der Verteilung der Einnahmen siehe Schultis und Stramka (2025).

direkte Wirkung der Rentenniveauhaltelinie, weil sie das Rentenniveau beeinflusst. Eine beitragsfinanzierte Rentenniveauhaltelinie von 48 Prozent würde im Jahr 2039 einen Beitragssatzanstieg von 1,4 Prozentpunkten bewirken. Ein solcher Anstieg des GRV-Beitragssatzes hebt ceteris paribus das Rentenniveau an, weil er das Nettoeinkommen im Nenner des Rentenniveaus reduziert. Der steigende Beitragssatz verringert dementsprechend den Rentenwert, der nötig ist, um ein Rentenniveau von 48 Prozent sicherzustellen. Sowohl die Heil'sche als auch die Bas'sche Rentenni-

veauhaltelinie würden im Jahr 2031 ein Rentenniveau von 48 Prozent ausweisen. Die jährliche Standardrente wäre bei Bas jedoch um 961 statt um 858 Euro erhöht. Bei Fortführung der Haltelinien bis 2039 wären es sogar 2.252 Euro gegenüber 1.971 Euro. Obwohl beide Rentenniveauhaltelinien ein Rentenniveau von 48 Prozent zum Ziel haben, ist die Leistungsausweitung der Rentenniveauhaltelinie von Arbeitsministerin Bas bis ins Jahr 2031 um 11,9 Prozent und bei Fortführung bis 2039 sogar um 14,2 Prozent größer als bei der beitragsatzfinanzierten Rentenniveauhaltelinie.



4.3 Nachhaltigkeitswirkung der Maßnahmen

Die Auswirkungen der Elemente des Rentenpakets II von 2025 auf die implizite Verschuldung der GRV und Gebietskörperschaften sind in Abbildung 8 dargestellt. Durch Rückkopplungseffekte auf die Beitragssatzentwicklung sinkt die implizite Verschuldung der GRV im isolierten Szenario der Mütterrente III um 0,1 Prozent des BIP ab. Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften steigt infolge der Erstattungszahlungen an die GRV um 1,1 Prozent des BIP an, sodass die Mütterrente III die implizite Verschuldung in der GRV und den Gebietskörperschaften um insgesamt einen Prozentpunkt erhöhen würde. Die Nachhaltigkeitswirkung der Mütterrente III ist aufgrund ihrer naturgemäß stark beschränkten Wirkungsdauer vergleichsweise gering.

Die Wirkung der Rentenniveauhaltelinie ist mit einer Veränderung der impliziten Verschuldung der GRV und der Ge-

bietskörperschaften um 22,0 Prozentpunkte deutlich höher. Anders als die Mütterrente sind die Auswirkungen der Rentenniveauhaltelinie zeitlich unbegrenzt. Die Erhöhungen des Rentenwertes zur Sicherstellung des Rentenniveaus von 48 Prozent bis in das Jahr 2031 würden auch im Falle eines Auslaufens der Rentenniveauhaltelinie die Rentenzahlungen dauerhaft erhöhen und entsprechende Erstattungen aus dem Bundeshaushalt bewirken. Vorerst aber ist die Bas'sche Rentenniveauhaltelinie im Barwert weniger teuer als die im letzten Jahr geplante Heil'sche Rentenniveauhaltelinie.

4.4 Das Rentenniveau – keine geeignete Stellschraube der Rentenpolitik

Insbesondere die Veränderung der von der Rentenniveauhaltelinie bewirkten Höhe der Renten aufgrund der Finanzierung aus Bundesmitteln anstelle von Beitragszahlungen,

zeigt einmal mehr, dass das Rentenniveau kein geeignetes Instrument zur Ausrichtung der Rentenentwicklung darstellt. Das Rentenniveau ist als Indikator für die langfristige Entwicklung der allgemeinen Leistungsfähigkeit der GRV ausgelegt, nicht als Stellgröße für rentenpolitische Maßnahmen. Demgegenüber beinhaltet das SGB VI mit dem Parameter α eine sehr viel besser geeignete Stellgröße zur Veränderung der intergenerativen Verteilung der demografischen Lasten in der GRV. Wenn die intergenerative Lastenteilung aus politischer Sicht als ungerechtfertigt wahrgenommen wird, kann sie anhand dieses Parameters transparent verändert werden (Raffelhüschen et al. 2022). Der Effekt einer Fixierung des Rentenniveaus könnte fast deckungsgleich über einen Wert von $\alpha = 0\%$ erzielt werden.¹² Die gesetzliche Begrenzung des Rentenniveaus ist gleichbedeutend mit der Übertragung der Last des demografischen Wandels auf junge und zukünftige Generationen. Aktuelle Rentnergenerationen und ruhestandsnahe Jahrgänge werden dagegen von der Traglast des demografischen Wandels in der GRV entbunden. Es ist schwerlich richtig, Kindern die demografischen Lasten ihrer Eltern aufzuerlegen. Dementsprechend ist auch die Rentenniveauhaltelinie schwerlich richtig. Der Parameter $\alpha = 0\%$ hätte die gleiche Wirkung. Er würde aber zumindest ehrlich zum Ausdruck bringen, welches Spiel gespielt wird.

12 Oder wie von Raffelhüschen et al. (2022) aufgezeigt ohne den Beitragssatzfaktor über $\alpha^* = 10\%$.

5 Fazit

Das Rentenpaket 2025 entpuppt sich als weiteres Wahlgeschenk an ältere Generationen zulasten junger und zukünftiger Generationen. Der Verzicht auf die Bildung eines Generationenkapitals bei gleichzeitiger Aufnahme der konsumorientierten Mütterrente III in das Rentenpaket verdeutlicht diese intergenerative Umverteilung besonders drastisch. Während das ursprünglich vorgesehene Generationenkapital isoliert betrachtet wenigstens eine gewisse Entlastung für junge Generationen bedeutet hätte, führt die Mütterrente III lediglich zu einer unmittelbaren Umverteilung von Jung zu Alt. Die geplanten Zahlungen des Bundes an das Generationenkapital, die laut Referentenentwurf von BMAS und BMF (2024) verzinst worden wären, sollen laut dem aktuellen Referentenentwurf des BMAS (2025) nun – zeitlich verzögert – der Refinanzierung der Rentenniveauhaltelinie zufließen.

Obwohl die Rentenniveauhaltelinie des Entwurfs 2025 namentlich identisch erscheint, unterscheidet sie sich in ihrer konkreten Wirkung erheblich von der Vorjahresversion. Dies betrifft sowohl die direkte Wirkung auf den Rentenwert als auch die direkten und indirekten Effekte auf den Bundeshaushalt (siehe Kapitel 3). Die finanzielle Belastung für jüngere Generationen mag zunächst geringer wirken, ist aber insbesondere aufgrund der Finanzierung aus Bundesmitteln von Nachteil für zukünftige Generationen.

Dass die Rentenpolitik in eine andere Richtung steuern müsste, ist seit langem bekannt. Entsprechende Reformvorschläge liegen auf dem Tisch. Um den Teufelskreis einer von kurzfristigen parteipolitischen Interessen getriebenen Rentenpolitik zu durchbrechen, könnte die Bildung einer unabhängigen Rentenkommission, die sich an wissenschaftlich fundierten Kriterien orientiert und die komplexen Interdependenzen der sozialen Sicherungssysteme berücksichtigt, ein erfolgversprechender Schritt sein. Wie wichtig die politische Unabhängigkeit einer solchen Kommission ist, wird anhand der Rentenkommission von 2020 deutlich, deren Suche nach nachhaltigen Lösungen maßgeblich von parteipolitischen Interessen behindert wurde. Bezeichnend ist, dass ausgerechnet Axel Börsch-Supan, der innerhalb der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ für die Berechnung der Auswirkungen der Reformvorschläge verantwortlich war, drei Sondervoten verfasste, in denen er eine stärkere Konkretisierung der Empfehlungen anstelle vager Formulierungen einforderte (vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag 2020, S. 67, 94, 122).

Die Aufgabe einer Rentenkommission sollte es sein, den politischen Entscheidungsträgern technisch durchdachte und wissenschaftlich basierte Konzepte bezüglich der Aus-

gestaltung und Reformierbarkeit des Rentensystems bereitzustellen. Insbesondere die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass Reformmaßnahmen auf Grundlage politischer Überzeugungen statt auf fachlicher Expertise meist nicht die ihnen angedachte Wirkung haben. Die in Kapitel 4 aufgezeigten Auswirkungen der Refinanzierung einer Rentenniveauhaltelinie auf die Rentenhöhe in Euro sowie die indirekten Auswirkungen von Sozialversicherungsreformen auf die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden (Kapitel 3) verdeutlichen, dass Reformvorschläge in der Rentenversicherung einer umfassenden unabhängigen Überprüfung bedürfen, um ungewollte Effekte zu vermeiden.

Die fiskalisch und demografisch guten Zeiten, in denen sich die Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren bewegt haben, sind unwiderruflich vorbei. Doch es bestehen zahlreiche Möglichkeiten, die Lasten des demografischen Wandels in der GRV abzumildern und punktuellen Überlastungen vorzubeugen. Veränderungen in der GRV werden stets Kompromisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erfordern. Folgende Reformmaßnahmen könnten Elemente eines gesamtgesellschaftlich akzeptablen Kompromisses sein:

- Abkehr vom bisherigen Rentenniveau als singuläre Zielgröße zugunsten von Kennzahlen, die tatsächlich die Kaufkraft der Renten und ihre Verteilung abbilden;
- Einführung einer Teilkapitalisierung in der GRV;
- Rückbesinnung auf den Nachhaltigkeitsfaktor als Stellenschraube der intergenerativen Lastenverteilung in der GRV;
- dynamische Anpassung des Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung.

Nicht zuletzt bedarf es eines grundlegenden Wandels in der politischen Vorgehensweise: Zukünftig sollte nicht zuerst über Ausgaben entschieden und anschließend diskutiert werden, wie diese zu finanzieren sind. Stattdessen braucht es eine nachhaltige und generationengerechte Finanzierungsstrategie, bevor Leistungszusagen mit massiven fiskalischen Folgen für zukünftige Generationen getroffen werden. Eine Möglichkeit, die Interessen zukünftiger Generationen zu sichern, könnte die Einbeziehung der impliziten Schulden bei der Neukonzeptionierung der Schuldenbremse sein. Sinnvoll erscheint insbesondere die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Ausweisung des induzierten Anstiegs der impliziten Verschuldung bei der Umsetzung von Reformmaßnahmen und eine Beschränkung der „Neuaufnahme“ impliziter Schulden innerhalb eines Jahres oder einer Legislaturperiode.

6 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

6.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

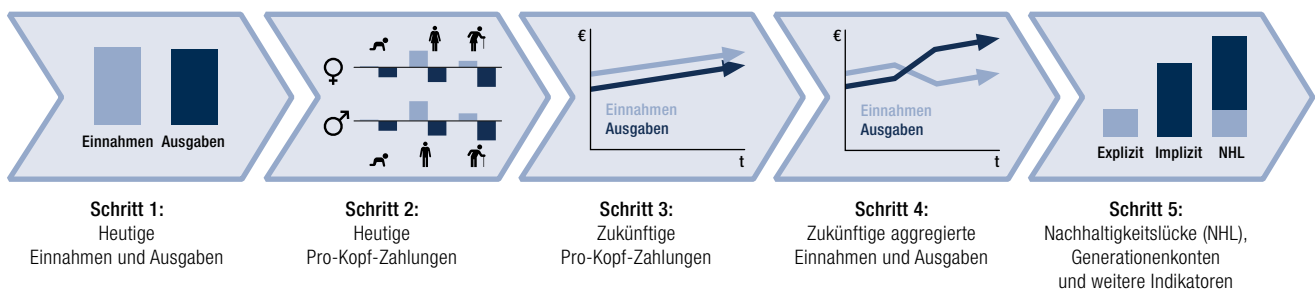
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹³ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 9 skizziert.

Abbildung 9:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatsätzen als alters-, geschlechts- und migrationsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum

fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

¹³ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2024).

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF 2024) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – also Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Abschnitt 6.2). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 10 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

6.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2023 und 2024 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2025a). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-) Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 168. Steuerschätzung aus dem Mai 2025 für den Zeitraum 2024 bis 2029 (BMF 2025a) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2025) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2025 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Maßnahmen des Jahressteuergesetzes 2024, den Wegfall der Inflationsausgleichsprämie und zusätzliche Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds sowie für Verteidigung.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz, dass die Fertilitätsrate von 1,50 Kindern pro Frau im Jahr 2024 bis 2032 auf 1,55 Kindern pro Frau ansteigt und anschließend auf diesem Niveau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,2/83,0 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige konstante Nettozuwanderung von jährlich 250.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist mit einem Bevölkerungsrückgang von gut 84,7 Millionen im Jahr 2024 auf 83,8 Millionen Personen bis zum Jahr 2070 zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang an sich ist weniger mit Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten jedoch die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung sowie die sich verändernde Bevölkerungsstruktur (siehe Schultis et al. 2024). Wie Abbildung 10 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig

noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2070 nur noch etwas mehr als zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 10 blau dargestellte Fläche zeigt die Band-

breite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹⁴

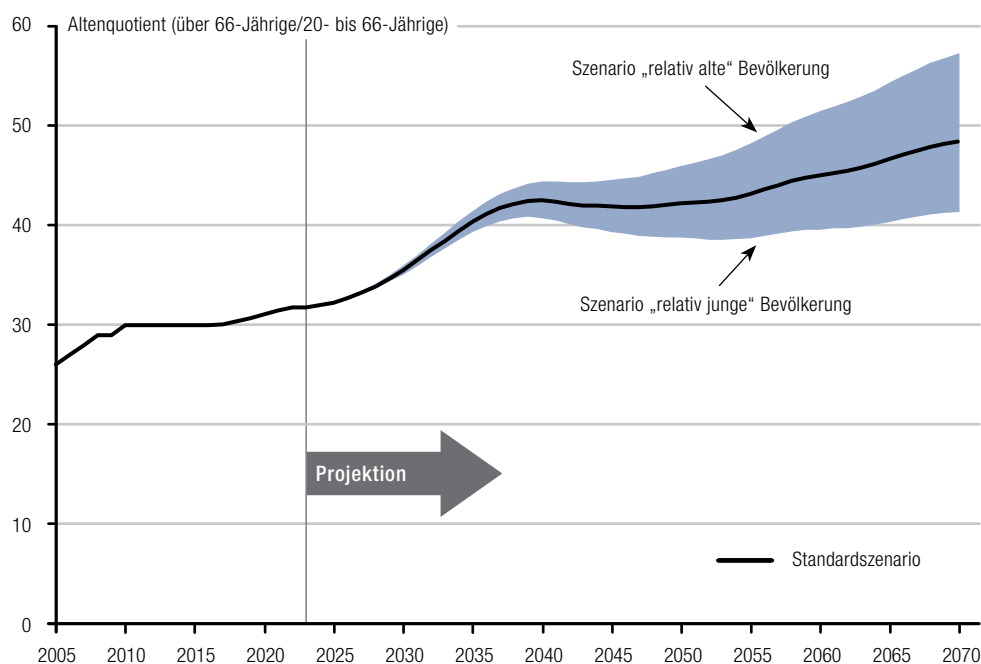


Abbildung 10:
Anstieg des Alten-
quotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.

6.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mit Hilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

¹⁴ Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 steigt. Die Annahme bezüglich des Wanderungssaldos wird weiter erhöht, sodass von einem durchschnittlichen Wanderungsüberschuss von 400.000 Personen pro Jahr ausgegangen wird. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,4/90,1 ansteigt und der durchschnittliche Wanderungsüberschuss lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

Implizite Verschuldung: Im Unterschied zur expliziten Verschuldung, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Verschuldung der Summe aller zukünftigen (Primär-) Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Verschuldung, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Verschuldung spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.¹⁵

Notwendige Ausgabensenkung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgabensenkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

¹⁵ Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, das heißt Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgabensenkung.

Literatur

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.

Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.

Bonin, H. (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024). Rentenversicherungsbericht 2024.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung. Bearbeitungsstand: 04.03.2024.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2025). Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten – Bearbeitungsstand 03.07.2025.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025a). Ergebnis der 168. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen", Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025b). Steuerschätzung Mai 2025: Mindereinnahmen vor allem durch Steuerrechtsänderungen, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/Ausgabe/2025/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-steuerschaetzung-mai-2025.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025c). Pressemitteilung zur 168. Steuerschätzung, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/05/2025-05-15-ergebnisse-der-168-steuerschaetzung.html>.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025d). Bundes-

regierung führt Investitionsoffensive fort, URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt-2026/bundeshaushalt-2026.html.

Bundesregierung (2025). Investitionsoffensive für das ganze Land, Bearbeitungsstand 24.06.2025, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/sondervermoe-gen-2356240>.

Europäische Kommission (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper, 171, Brüssel.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2025). Jahreswirtschaftsbericht 2025, URL: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2025/20250129-jahreswirtschaftsbericht-2025.html>.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2025). Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung – Stand: Frühjahrssprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2025.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und BMF – Bundesministerium der Finanzen (2024). Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung – Stand: Frühjahrssprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2024.

Deutsche Bundesbank (2025). Forecast for Germany: Economic recovery slowly getting started, URL: <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/the-bundesbank-s-forecast-for-germany-economic-recovery-slowly-getting-started-959308>.

Deutscher Bundestag (2025). Entwurf des Bundeshaushalts 2025, URL: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1097400>.

Europäische Kommission (2025). Economic forecast for Germany, URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/germany/economic-forecast-germany_en.

Gemeinschaftsdiagnose (2025). Geopolitischer Umbruch verschärft Krisen – Strukturreformen noch dringlicher, Dienst-

leistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020). Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag.

Raffelhüschchen, B. (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, 17–28.

Raffelhüschchen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2022). Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165.

Raffelhüschchen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka S. und Wimmesberger, F. (2023). Die Generationenbilanz Update 2023: Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 171.

Raffelhüschchen, B., Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S. (2024). Die Generationenbilanz Update 2024: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Das Rentenpaket II, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 176.

Schultis, S., Seuffert, S. und Stramka, S. (2024). Der demografische Wandel im Wandel, Wirtschaftsdienst, 104 (4), S. 269–274.

Schultis, S. und Stramka, S. (2025). Non-Contributory Benefits in Germany – An Analysis Using Generational Accounting, Zeitschrift für Sozialreform, 71 (2), S. 159–184.

Statistisches Bundesamt (2021). Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) – Erhebungsjahr 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023). Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) – Erhebungsjahr 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2025a). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2024, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2025b). Konjunkturindikatoren, Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquote nach Gebietsstand, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/larb003ga.html>.

Toussaint, P., Schultis, S. und Seuffert, S. (2025). Navigating demographic challenges: The impact of increasing social contribution rates on tax revenue and distribution, The Journal of the Economics of Ageing, 100593, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jeo.2025.100593>.

Wimmesberger, F. M. und Seuffert, S. (2024). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, German Politics, 33 (1), S. 68–85, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2056594>.



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

ist Professor für Finanzwissenschaft und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war Professor an der Universität Bergen, Norwegen (1994-2019). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten befasst er sich – zum Beispiel als Mitglied der Rürup-Kommission, der Kommission Steuergesetzbuch oder als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft – mit Fragen der praktischen Sozialpolitik.



Sebastian Schultis

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten mit Schwerpunkt Banken studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Raffelhüschen sowie am Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik tätig.



Dr. Stefan Seuffert

studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg und ist seit 2012 am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Von 2017 bis 2022 verfasste er unter Betreuung von Prof. Raffelhüschen seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanz“. Aktuell ist er als Postdoc am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik tätig.



Sebastian Stramka

ist seit Dezember 2022 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik beschäftigt. Nach abgeschlossener Berufsausbildung zum Finanzassistenten studierte er von 2017 bis 2022 Volkswirtschaftslehre an der Universität Freiburg. Während seines Studiums war er bereits als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut tätig.



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.

12. Kadener Gespräch



Tagungsbericht

Wachstumsagenda 2030

Welche Reformen bringen Deutschland wieder nach vorn?

*Expertengespräch
der Stiftung Marktwirtschaft
am 23. Mai 2025 auf Gut Kaden*

Hintergrund

Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich nach mehreren Jahren der Rezession in keiner guten Verfassung. Sie steckt in der längsten wirtschaftlichen Schwächephase seit 1949. Die deutsche Wirtschaftsleistung bleibt klar unter ihren Möglichkeiten und hinter den Entwicklungen vergleichbarer Industrienationen zurück. Die Ursachen der anhaltenden Wirtschaftskrise sind jedoch kaum konjunktureller, sondern struktureller Natur. Deutschland braucht daher eine Trendwende in der Wirtschaftspolitik – eine „Wachstumsagenda 2030“, die angesichts lange vernachlässigter Probleme sowie neuer geopolitischer Risiken viele Themen parallel adressieren muss.

Doch welche Strukturreformen sollte die neue Bundesregierung im Rahmen einer solchen Wachstumsagenda dringend angehen? Wie hilfreich ist die geplante Rekordneuverschuldung des deutschen Staates, der in den kommenden Jahren massiv in die Infrastruktur und Verteidigung investieren will? Wie gelingt eine in die Zukunft gerichtete Politik, die statt zu mehr Staatswachstum nachhaltig wieder zu mehr Wirtschaftswachstum führt, Investitionen und Innovationen ermöglicht sowie fiskalische Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit gewährleistet?



The Pioneer-Herausgeber **Gabor Steingart** moderierte die Tagung.



Dr. Lutz Peters, Gastgeber des Expertengesprächs auf Gut Kaden, und **Prof. Dr. Michael Eilfort** bei der Begrüßung der Gäste.

Diese und weitere Fragen hat die Stiftung Marktwirtschaft am 23. Mai 2025 auf Gut Kaden auf Einladung von Gastgeber Dr. Lutz Peters mit renommierten Experten aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft diskutiert. Nach Begrüßung der Gäste durch Dr. Peters und Einführung in das Thema durch Stiftungsvorstand Prof. Dr. Michael Eilfort moderierte Gabor Steingart, Gründer und Herausgeber von The Poineer, die 12. Kadener Gespräche in gewohnt pointierter Manier.

Referenten

Wie fällt die wirtschaftspolitische Bilanz Deutschlands aus und welche Strukturreformen sind dringend erforderlich?

Pascal Reddig MdB

Vorsitzender der Jungen Gruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Dr. Peter A. Fischer

Chefvolkswirt der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ)

Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Mitglied des Kronberger Kreises

Wie erreichen wir mehr Wirtschaftswachstum ohne Staatswachstum?

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

Yves Meyer-Bülou

Fund Partner, I Squared Capital

Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Mitglied des Kronberger Kreises

Pascal Reddig MdB

Für mehr Generationengerechtigkeit in Deutschland

„Wir haben drei Millionen Arbeitslose, gleichzeitig über eine Million offene Stellen – das passt nicht zusammen“, stellt Pascal Reddig MdB eingehend seines Vortrags fest. Die anhaltende Rezession, der Rückgang an ausländischen Direktinvestitionen und die steigende Zahl von Unternehmensinsolvenzen zeigten, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland seit einigen Jahren nicht gut sei. Reddig konstatiert zwar, dass nicht alle Bereiche der Wirtschaft gleichermaßen davon betroffen seien. So stehe Deutschland bei der Anmeldung neuer Patente und der Gründung von Start-ups vergleichsweise gut da. Wichtig sei jedoch, den Fokus auch auf jene großen Branchen zu legen, die den Wohlstand des Landes sicherten. Deshalb würden „Leitbranchen“ wie die verarbeitende Industrie, die Automobilindustrie und die chemische Industrie explizit im Koalitionsvertrag positiv hervorgehoben.



„Die Koalitionspartner sind fest entschlossen, die Rahmenbedingungen in Deutschland so zu setzen, dass wirtschaftlicher Erfolg und damit einhergehender Wohlstand wieder zunehmen können“, führt Reddig weiter aus. Viele der Wachstumshemmnisse seien „Made in Germany“. Zugleich verweist er auf externe Risiken, die einen wirtschaftlichen Aufschwung negativ beeinflussen könnten, wie insbesondere die Handelspolitik der USA unter Donald Trump, den Konflikt mit China sowie den russischen Angriffskrieg gegen die Ukra-



ine. Mit einem Handelsvolumen von 252 Milliarden Euro seien die USA auch in Zukunft einer der wichtigsten deutschen Handelspartner. Im Hinblick auf die angedrohten Zölle der USA und eventuelle Gegenmaßnahmen der Europäischen Union müsse dieser Umstand berücksichtigt werden. Gute Handelsbeziehungen mit den USA und anderen Drittstaaten seien ein wirtschaftlicher Erfolgsfaktor für Deutschland und Europa.

In Bezug auf die konkreten Inhalte des Koalitionsvertrages sei es wichtig, von ideologisch geprägten Politikstilen wegzukommen und pragmatisch die bestehenden Probleme zu lösen, wie zum Beispiel in der Energiepolitik. Dabei hob Reddig die Senkung der Stromsteuer, die Abschaffung der Gasspeicherumlage und die Einführung eines reduzierten Industriestrompreises für die energieintensive Industrie hervor. Überdies stehe das Thema Staatsmodernisierung und Bürokratieabbau im Zentrum der Politik der Bundesregierung. Im Koalitionsvertrag sei vereinbart worden, die Bürokratiekosten der Unternehmen um 25 Prozent zu senken. Dabei gehe es zudem um einen „Mentalitätswechsel“, der durch die Abschaffung von politischen Posten und den Abbau von Stellen in Ministerien bereits initiiert worden sei.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken, sei politisch vereinbart worden, bis zur Sommerpause de-

gressive Abschreibungen für drei Jahre sowie ab dem Jahr 2028 eine stufenweise Senkung der Unternehmensteuer auf den Weg zu bringen. Darüber hinaus sehe er weiteren Handlungsbedarf, um die Attraktivität des deutschen Wirtschaftsstandorts zu erhöhen. Reddig kritisiert die hohen Arbeitskosten und steigenden Sozialabgaben, da diese nicht nur wachstumshemmend seien, sondern auch das verfügbare Einkommen der Beschäftigten verringerten. Im Bereich Arbeit und Soziales erkenne er zwar erste gute Ansätze, wie etwa die geplante Reform des Bürgergeldes, die Aktiv- und Frühstarter-Rente sowie die Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen. Dennoch habe er sich an einigen Stellen mehr Verbindlichkeit im Koalitionsvertrag gewünscht. Vor allem beim Thema Altersvorsorge sei zu wenig Konkretes vereinbart worden. Aus seiner Sicht bestehe in der Kopplung des Renteneintrittsalters an die fernere Lebenserwartung eine gute Möglichkeit, die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rente zu sichern. Auch eine Anpassung der Bestandsrenten orientiert an der Preis- statt der Lohnentwicklung könne zu mehr fiskalischer Nachhaltigkeit beitragen. Beides seien notwendige Schritte, um die bislang von der Politik vernachlässigte Generationengerechtigkeit in Deutschland zu verbessern.

In der nachfolgenden Diskussionsrunde mahnt Reddig, am Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel festzuhalten, welcher im Zuge des Rentenpakets II unter der Ampelregierung fast abgeschafft worden wäre. Im Koalitionsvertrag sei zwar ein Festhalten am Nachhaltigkeitsfaktor vereinbart worden, jedoch Sorge das gleichzeitige Festhalten am Rentenniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2031 für eine gewisse Widersprüchlichkeit hinsichtlich der Vereinbarkeit beider Vorhaben. „Meiner Meinung nach müssen der Nachhaltigkeitsfaktor zu Gunsten der jüngeren Generation erhöht und gleichzeitig bessere Möglichkeiten zur privaten Altersvorsorge geschaffen werden“, fordert der Vorsitzende der Jungen Gruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.



Dr. Peter A. Fischer

Von der Anspruchs- zurück zur Leistungsgesellschaft



„In jüngerer Zeit sind die Erfahrungen, die wir mit Deutschland machen, leider nicht mehr deckungsgleich mit dem positiven Bild, das wir von Deutschland haben“, eröffnet Dr. Peter A. Fischer seinen Impuls aus Schweizer Perspektive. Deutsche würden gemeinhin als korrekt, zuverlässig und strebsam gelten. Negativbeispiele wie die geringe Pünktlichkeit der Deutschen Bahn oder die langen Bauzeiten großer Infrastrukturprojekte würden jedoch an dieser Einschätzung rütteln. Deutschland habe wirtschaftlich schon deutlich bessere Zeiten erlebt. Seit Corona stagniere das Wirtschaftswachstum, die deutsche Volkswirtschaft agiere nicht mehr als die Lokomotive Europas, das Nettonationaleinkommen pro Kopf falle inzwischen um ein Drittel geringer aus als in der Schweiz. Für diese Entwicklung sei aber nicht primär ein abruptes



Ende des deutschen Geschäftsmodells verantwortlich. Der Wegfall der günstigen Energieimporte aus Russland und die sinkenden Absatzzahlen in China würden die Situation für Deutschland als Industrie- und Exportnation zwar zusätzlich verschärfen. Die eigentlichen Ursachen für den wirtschaftlichen Abstieg lägen aber deutlich tiefer.

„Ein Grund ist das schwindende Arbeitsethos der Deutschen“, erläutert der Chefökonom der Neuen Zürcher Zeitung. Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit sei seit dem Jahr 2000 um 76 Stunden auf rund 1.300 Stunden pro Erwerbstätigen gesunken. In der EU-27 sowie in der Schweiz betrage diese durchschnittlich rund 1.500 Stunden, in den USA sogar mehr als 1.800 Stunden. In vielen Ländern seien die Stunden zwar aufgrund einer erhöhten Teilzeitquote gesunken, jedoch habe Deutschland bereits im Jahr 2000 eine im OECD-Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigem gehabt. Zeitgleich seien die deutschen Arbeitnehmer mit knapp 25 Krankheitstagen pro Jahr inzwischen auch die Kränksten in Europa. Zudem wollten viele Arbeitnehmer möglichst früh in Rente gehen, was von der Politik unter anderem durch die „Rente mit 63“ gefördert werde. Von den 55- bis 64-Jährigen seien nur noch drei Viertel erwerbstätig. Weitere Fehlanreize auf dem deutschen Arbeitsmarkt führten dazu, dass trotz eines erhöhten Fachkräftemangels 5,5 Millionen Menschen Bürgergeld erhielten. Das Zusammenspiel der Sozialleistungen sei derart unabgestimmt, dass die Arbeitsmotivation darunter leide und sich zusätzliches Arbeiten oft überhaupt nicht lohne.

Deutschland gebe inzwischen 20 Prozent der Wirtschaftsleistung für Sozialausgaben aus, in der Schweiz seien es bloß 13 Prozent. Dennoch nehme in Deutschland der Ruf nach dem Staat weiter zu. In den vergangenen Jahrzehnten sei Deutschland zu einer Anspruchsgesellschaft geworden, die den Staat zunehmend ein- und überfordere. Gleichheit sei häufig wichtiger als Leistung. Der staatliche Einfluss und

Interventionismus habe sich auf viele Bereiche ausgebreitet. Dies zeige sich auch in der hohen Staatsquote, die in Deutschland mit rund 50 Prozent wesentlich höher läge als in der Schweiz mit lediglich 32 Prozent. Dies führe zu einer gewissen Erwartungs- und Obrigkeitshaltung der Bürger gegenüber dem Staat. Ein besonders extremes Beispiel sei die moralisierende Energiepolitik in Deutschland. Trotz der außergewöhnlich hohen staatlichen Förderung der Energiewende gehöre der deutsche Strom zum teuersten und schmutzigsten in Europa. Da Deutschland voreilig aus der Kernenergie ausgestiegen sei und der stark schwankende Strom aus Sonne und Wind die Netzstabilität gefährde, müsse ständig mit Strom aus Kohlekraftwerken oder dem Ausland ausgeglichen werden. Die deutschen Industrie- und Wirtschaftsverbände forderten jedoch nicht etwa ein kosteneffizienteres Energiesystem, sondern eine staatliche Übernahme der hohen Netzentgelte und Energiepreise. Ein durch Steuerzahler verbilligter Industriestrompreis – und nicht etwa gute ordnungspolitische Rahmenbedingungen – soll demnach die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stärken.



„Deutschland muss sich von einer Anspruchsgesellschaft wieder zu einer Leistungsgesellschaft entwickeln“, fordert Fischer auch in der anschließenden Diskussion. Dazu bräuchte es neben einem anderen Staatsverständnis eine Stärkung der Wettbewerbselemente im deutschen Föderalismus. Die Länder sollten in einem Wettbewerb um die besten Standortbedingungen, und nicht um die höchsten Transferzahlungen aus Berlin und Brüssel stehen. Außerdem müsse sich Arbeit wieder mehr lohnen: Der Spitzensteuersatz greife zu früh und sei zu hoch, gleiches gelte für die Unternehmensbesteuerung. Des Weiteren müsse die staatliche Verwaltung entbürokratisiert und digitalisiert werden. Es brauche weniger Staatsgläubigkeit und mehr Pragmatismus, um einen dringend benötigten Strukturwandel voranzutreiben.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Deutschland braucht Strukturreformen und Ausgabenkürzungen

„Deutschlands Wirtschaftsleistung stagniert auf dem Niveau des Jahres 2019“, stellt Prof. Volker Wieland, Ph.D. eingangs fest. Die Volkswirtschaften von Italien, Frankreich und den USA seien in derselben Zeit um bis zu zwölf Prozentpunkte gewachsen, gibt das Mitglied des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, zu bedenken. Insbesondere die energieintensive Industrieproduktion, wichtiger Kernbestandteil der deutschen Wirtschaft, sei in dieser Zeit deutlich zurückgegangen und verlagere sich zunehmend ins Ausland. Deutschland befinde sich in einer Strukturkrise und halte im internationalen Wachstumsvergleich die „rote Laterne“. Grund für die Abwanderung der Industrie seien schlechte Standortbedingungen, an denen auch ein vergünstigter Industriestrompreis nichts

ändern werde. Eine dauerhafte Quersubventionierung von Unternehmen sei nicht nachhaltig.

Die deutsche Politik habe in der Vergangenheit die falschen Prioritäten gesetzt. Der Anteil der Sozialausgaben sowie insbesondere die Subventionen einer ineffizienten Energie- und Klimapolitik hätten stark zugenommen. Dadurch liege die deutsche Staatsquote inzwischen um rund vier Prozentpunkte höher als noch in den 2010er Jahren. Trotz des höheren Staatsanteils am BIP habe Deutschland die Infrastruktur stark vernachlässigt. Der Infrastrukturerhalt sei nicht an fehlenden öffentlichen Finanzmitteln, sondern an einer überbordenden Regulierung seitens des Staates gescheitert. Der Erfüllungsaufwand, also die Kosten und der Zeitaufwand, die durch die Befolgung gesetzlicher Vorgaben entstehen, sei seit 2011 stark angestiegen. Der jährliche Erfüllungsaufwand über alle drei Normadressaten (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) sei aktuell rund 27 Milliarden Euro höher als noch 2011, wobei der Anstieg mit rund 14 Milliarden Euro Mehrbelastung für die Wirtschaft am deutlichsten sei. Neben der Bürokratie belasteten hohe Steuern sowie Arbeits- und Energiekosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.



„Die neue Bundesregierung sollte eine Reduzierung dieser Wettbewerbshindernisse dringend angehen“, fordert Wieland, der von 2013 bis 2022 als Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Politik beraten und über Fehlentwicklungen informiert hat. Die Steuern auf Unternehmensgewinne und Einkommen müssten gesenkt werden. Zusätzlich sollten die Lohnnebenkosten niedriger werden, was mit einer Renten- und Gesundheitsreform einhergehen müsse. Außerdem müsse die qualifizierte Fachkräftezuwanderung erleichtert sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren im Infrastrukturbereich geändert und vereinfacht werden, um

eine effektive Umsetzung gewährleisten zu können. Dafür sei eine Deregulierung in vielen Bereichen erforderlich, auch um Innovation und Produktion anzuregen. Dies betreffe Bereiche des Datenschutzes, der künstlichen Intelligenz, Gentechnik, Lieferketten und Rüstungsproduktion.

In der anschließenden Diskussionsrunde mahnt Wieland, dass die deutsche Schuldenbremse im März 2025 zu stark gelockert worden sei. Der Bund könne künftig alle Verteidigungsausgaben über ein Prozent des BIP per Kredit finanzieren, die Länder könnten sich fortan wie der Bund jährlich strukturell um 0,35 Prozent des BIP verschulden. Zusammen mit dem 500 Milliarden schweren Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität führe dies dazu, dass die Defizitquote über viele Jahre auf mehr als drei Prozent des BIP steigen und sich die Schuldenquote deutlich erhöhen werde. Beides verstoße bei einer strikten Anwendung gegen die europäischen Fiskalregeln, weshalb gegen Deutschland auf absehbare Zeit und unter normalen Umständen eigentlich ein Defizitverfahren eingeleitet werden müsste. Die Europäische Kommission habe jedoch bereits signalisiert, dass sie der Bundesregierung weit entgegenkommen werde und die Regeln möglichst flexibel anwenden wolle.

„Es ist an der Zeit, politisch umzusteuern, den Haushalt zu konsolidieren und Ausgabenbereiche zu kürzen“, fordert Wieland. Die geplante Rekordneuverschuldung sei alles andere als eine nachhaltige und solide Finanzpolitik und dürfe nicht zur Regel werden. Andere europäische Staaten wie die Schweiz, die Niederlande oder Dänemark zeigten, dass eine geringere Staatsverschuldung und niedrigere Staatsquoten durchaus mit höheren Wirtschaftswachstumsraten, öffentlichen Investitionen, einer besseren Infrastruktur und Wettbewerbsfähigkeit einhergehen könnten. Es gebe demnach in der europäischen Nachbarschaft „Hidden Champions“, von denen Deutschland lernen könne. Dazu müsse die Bundesregierung erforderliche strukturelle Reformen zeitnah umsetzen.



Kay Scheller

Ein handlungsfähiger Staat benötigt stabile Finanzen



„Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten viele Herausforderungen gemeistert, bei denen man sich stets darauf verlassen konnte, dass der Staat leistungsfähig ist“, konstatiert Kay Scheller in seinen einleitenden Bemerkungen. Bei der deutschen Wiedervereinigung, der globalen Finanzkrise, der europäischen Staatsschuldenkrise, der Corona-Pandemie sowie der Energiekrise infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine habe Deutschland jeweils große finanzielle Kraftanstrengungen unternehmen können, da der deutsche Staat auf den Kapitalmärkten eine sehr gute Bonität genieße und Bundesanleihen als sicherer Hafen gälten.

„Stabile und nachhaltige Finanzen sind wesentlich für einen handlungsfähigen Staat. Die finanzielle Stabilität Deutschlands wird aber zunehmend gefährdet“, mahnt der Präsident des Bundesrechnungshofes mit Blick auf die

Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen. Der finanzielle Spielraum des Bundes sei in den vergangenen Jahren durch Krisenfolgen, Versäumnisse bei strukturellen Reformen und einer Steigerung der konsumtiven Ausgaben zunehmend eingeengt worden. Darauf habe der Bundesrechnungshof in seinen Berichten zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes immer wieder hingewiesen. Die Gesamtausgaben des Bundes seien in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Im Haushaltsjahr 2019 hätten die Ausgaben noch rund 357 Milliarden Euro betragen, während der Bundeshaushalt 2024 eine Ausgabenhöhe von 477 Milliarden Euro vorsah. Inklusive aller Sondervermögen hätten die Ausgaben 2024 sogar knapp 560 Milliarden Euro betragen, also rund 200 Milliarden Euro mehr als fünf Jahre zuvor.



Leider sei die fiskalische Schönwetterlage der 2010er Jahre – bestehend aus steigenden Steuereinnahmen und sinkenden Zinsausgaben – nicht dazu genutzt worden, den deutschen Staat schlanker und effizienter zu machen. Im Gegenteil, die jeweiligen Regierungen hätten insbesondere den Sozialstaat über die Jahre immer weiter ausgebaut und erfolgreiche Arbeitsmarktreformen wie die Hartz-Reformen teilweise wieder zurückgedreht. Zudem würden lange bekannte Probleme wie die ausufernde Bürokratie, der zunehmende Fachkräftemangel oder die mangelnde Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zwar von allen politischen Seiten stets beklagt, es sei bislang aber zu wenig dagegen unternommen worden. Dies führe dazu, dass die von der Bundesregierung geplante Erhöhung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und des Verteidigungsetats auf staatliche Strukturen, Verfahren und Prozesse treffe, die selbst reformbedürftig seien. Eine effiziente Mittelverwendung werde dadurch erschwert.

„Der Bund hat es versäumt, die eigenen Finanzen zu konsolidieren. Nun droht eine finanzielle Überlastung durch neue Verschuldungspakete“, warnt Scheller. Die gesamtstaatliche

Verschuldung Deutschlands habe Ende 2024 bei rund 2,5 Billionen Euro gelegen. Der Bund allein sei mit mehr als 1,7 Billionen Euro verschuldet. Das im März 2025 beschlossene Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität werde die Schulden des Bundes in den kommenden 12 Jahren um bis zu 500 Milliarden Euro erhöhen. Hinzu kämen weitere Schulden durch die ebenfalls im März 2025 beschlossene Bereichsausnahme von der Schuldenregel für verteidigungs- und sicherheitspolitische Ausgaben, die ein Prozent des BIP übersteigen. Bei Erfüllung des neuen NATO-Ziels – Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 3,5 Prozent des BIP plus 1,5 Prozent des BIP für weitere verteidigungsrelevante Ausgaben – würden dadurch perspektivisch mehr als 150 Milliarden Euro jährlich an der Schuldenregel vorbei per Kredit finanziert werden.

„Kernaufgaben des Staates wie die Sicherung der Verteidigungsfähigkeit und die Gewährleistung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur sollten grundsätzlich aus laufenden Einnahmen und nicht über Schulden finanziert werden“, entgegnet Scheller. Die erfolgte Schwächung der Schuldenregel würde die immer drängenderen Konsolidierungserfordernisse des Bundeshaushalts weiter hinausschieben. Der Preis der höheren Verschuldung spiegle sich in langfristig hohen Zinsausgaben wider. Diese würden sich in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich mehr als verdoppeln.

In der nachfolgenden Diskussionsrunde sprach sich Scheller daher gegen eine weitere Lockerung der Schuldenbremse aus. Stattdessen sei es an der Zeit, die öffentlichen Haushalte langfristig solide aufzustellen. Es dürfe nicht zur Regel werden, dass der deutsche Staat seine Ausgaben immer mehr über Schulden finanziere und damit die Haushaltsspielräume der künftigen Generationen weiter einschränke. „Aus einem verteidigungspolitisch begründeten ‚Whatever it takes‘ darf kein unbegrenztes ‚Geld spielt keine Rolle‘ werden“, schlussfolgert Scheller.



Yves Meyer-Bülow

Mit privaten Investitionen die Infrastrukturwende erfolgreich gestalten

„Infrastruktur ist das stille Fundament des Wohlstands“, konstatiert Yves Meyer-Bülow, Fund Partner bei I Squared Capital, einem amerikanischen Private-Equity-Unternehmen, das sich mit einem verwalteten Vermögen von über 40 Milliarden US-Dollar auf globale Infrastrukturinvestitionen konzentriert. Die verschiedenen Infrastrukturbereiche seien für Investoren interessant, da sie als essenzielle Teile der Daseinsvorsorge stabile und planbare Cashflows erzeugten. Es handle sich um sehr kapitalintensive Investitionen, da man zumeist in physische Anlagen investiere. Außerdem gebe es hohe Markteintrittsbarrieren und häufig durch den Staat regulierte Monopolstellungen, erläutert Meyer-Bülow.



I Squared Capital investiere auf zwei Arten in Infrastruktur: Die erste sei, unterfinanzierte Unternehmen zu kaufen, in diese zu investieren und die Strukturen zu verbessern. Beispiele dafür seien Arriva, ein Tochterunternehmen der Deutschen Bahn, welches europaweit Busse und Bahnen betreibe sowie EXA, ein Unternehmen, welches aus einer Insolvenz herausgekauft wurde und Langstrecken-Glasfasernetze in Europa baue und betreibe. Die zweite Art zu investieren sei der vollständige Aufbau neuer Unternehmen. Als Beispiel dafür nennt Meyer-Bülow das Unternehmen Conrad Energy, das in Großbritannien dezentral und flexibel Strom erzeuge

und mit fast einem Gigawatt Stromerzeugungskapazität inzwischen einer der größten flexiblen Energieversorger im Land sei. Auch das Unternehmen Cube Highways in Indien habe man von Grund auf entwickelt und zur größten Mautstraßenplattform des Landes ausgebaut.

„Ohne Infrastruktur funktioniert nichts“, stellt Meyer-Bülow fest. Deutschland brauche als exportorientierte Nation Wettbewerbsvorteile, um international bestehen zu können. Dazu gehörte lange die gut funktionierende deutsche Infrastruktur. Der inzwischen vergleichsweise schlechte Zustand der Infrastruktur sei darauf zurückzuführen, dass sich die öffentliche Hand einen „Investitionsurlaub“ genehmigt habe. Der deutsche Staat habe in den vergangenen 20 Jahren im Durchschnitt nur ungefähr zwei Prozent seiner Wirtschaftsleistung in die Infrastruktur investiert – China habe in derselben Zeit jährlich acht bis neun Prozent investiert. Zwar habe China eine niedrigere Ausgangssituation und andere strategische Interessen gehabt, aber fünf Prozent hätte Deutschland jährlich investieren müssen, um international auf Zeit nicht den Anschluss zu verlieren. Die Hälfte der Brücken in Deutschland sei 50 Jahre alt und nicht für die heutigen Belastungen ausgelegt. Gerade bei derartiger physischer Infrastruktur seien dauerhafte Investitionen erforderlich, um Schäden an Beton und Stahl schnell reparieren und die Instandhaltung langfristig gewährleisten zu können.

Erschwerend komme hinzu, dass etwa 75 Prozent der Infrastruktur, die bis 2050 benötigt werde, in Europa noch gar nicht existiere. Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sei wichtig, um den Nachholbedarf wenigstens teilweise finanzieren zu können. Für den Großteil der notwendigen Infrastrukturinvestitionen sei jedoch privates Kapital erforderlich. Dies könne über sogenannte öffentlich-private Partnerschaften oder Konzessionsmodelle geschehen. Dabei baue oder betreibe ein privater Investor beispielsweise eine Autobahn und halte diese gegen eine Gebühr instand. Nach einer im Konzessionsvertrag vereinbarten Zeit übergebe er diese in einem zuvor vereinbarten Zustand wieder an den Staat zurück, der die Autobahn dann selber betreiben oder neu an einen privaten Betreiber vergeben könne. Dadurch lägen Risiko und Gewinn bei der Privatwirtschaft, während der Staat die Eigentumsrechte behalte. Eine Alternative dazu wäre die Privatisierung mit anschließender Regulierung von Infrastruktur, wie bei einigen Flughäfen und Stromnetzen, oder Infrastruktur ganz ohne staatliche Beteiligung, wie bei Mobilfunk- und Glasfasernetzen oder Rechenzentren.

„Es gibt wenige große Infrastrukturprojekte, die vom Staat ohne hohe Kostensteigerungen oder längere Bauzeiten durchgeführt wurden“, gibt Meyer-Bülow zu bedenken. Berühmte Beispiele seien der Flughafen BER, der Hauptbahnhof Stuttgart 21 oder die Hamburger Elbphilharmonie. Kostensteigerungen und Bauverzögerungen entstünden häufig aufgrund des Fehlens von Expertise und guten Aufsichtsstrukturen in den verantwortlichen kommunalen Gremien. Außerdem würden langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland große Projekte massiv verteuern oder nicht realisierbar machen. Das private Kapital würde dann in anderen Staaten, bspw. in den USA, mit besseren politischen Rahmenbedingungen investiert werden, mahnt Meyer-Bülow. Daher sei es entscheidend, bürokratische Strukturen abzubauen, damit privates Kapital noch stärker zur Infrastrukturwende beitragen könne.



Prof. Dr. Justus Haucap

Wirtschaftswachstum ohne Staatswachstum



„Wirtschaftswachstum ohne Staatswachstum? Momentan haben wir genau das Gegenteil“, erläutert Prof. Dr. Justus Haucap. Dies liege vornehmlich an den schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In internationalen Vergleichen der Wettbewerbsfähigkeit rutsche Deutschland immer weiter ab. Im IMD World Competitiveness Ranking stehe der deutsche Standort nur noch auf dem 24. Platz. Auch der 2024 veröffentlichte Draghi-Report zeige, dass die deutsche Wirtschaftsschwäche strukturelle Ursachen habe. Drei Viertel dieser Schwäche seien im mangelnden Produktivitätswachstum begründet, so das Mitglied des Kronberger Kreises.

Die geringe Anzahl von sogenannten „Einhorn-Unternehmen“, also Unternehmen, die noch keine zehn Jahre alt sind und

einen Unternehmenswert von mehr als einer Milliarde US-Dollar aufweisen, verdeutliche das Problem. Aktuell gebe es weltweit ungefähr 1.250 dieser Unternehmen, von denen über die Hälfte in den USA ansässig sei, aber lediglich 30 in Deutschland. Lukrative Innovationen entstünden hierzulande kaum noch. Von den wenigen „Einhörnern“, die in der EU zwischen 2008 und 2021 gegründet wurden, hätten ungefähr 30 Prozent Europa in Richtung USA verlassen. „Hier wird selten erfolgreich gegründet. Und wenn doch, dann verschwindet ein Drittel wieder“, fasst Haucap zusammen. Dies läge unter anderem daran, dass der europäische Kapitalmarkt zu fragmentiert sei und es in der EU nur noch wenig weltweit anerkannte Spitzenuniversitäten gebe.

Was müsse Deutschland tun, um das Produktivitätswachstum zu steigern? Haucap verweist auf die im März 2025 veröffentlichten Umfrageergebnisse des Ökonomenpanels des ifo Instituts und der FAZ. Im Rahmen dieses Panels hätten 205 Ökonomen jeweils drei Reformbereiche genannt, die die neue Bundesregierung sofort angehen müsse. Zwei Drittel der Befragten hätten den Bürokratieabbau als erstes wichtiges Vorhaben genannt. Diesbezüglich sei es lobenswert, dass die Bundesregierung acht Prozent der Stellen in den Bundesministerien nicht nachbesetzen wolle. Für eine durchschlagende Entbürokratisierung müsse aber mehr unternommen werden. Als zweites wichtiges Vorhaben sei mit 49 Prozent die Rentenreform genannt worden. Mit Blick auf einen stark steigenden Abhängigkeitsquotienten überrasche ihn diese Forderung nicht. Dieser Quotient gebe an, wie viele Personen zwischen 20 und 65 Jahren unter 20- oder über 65-Jährige finanzieren müssten und würde in den kommenden 15 Jahren von derzeit 70 auf 90 steigen. Angesichts des hohen durchschnittlichen Alters der Wahlberechtigten habe er aber große Skepsis, dass die Bundesregierung eine tiefgreifende Rentenreform umsetzen werde. Die Energie- und Klimapolitik sei mit 48 Prozent am dritthäufigsten genannt worden. Auch dies überrasche ihn nicht, da sich die preisliche



Wettbewerbsfähigkeit in diesem Bereich weiter verschlechtert habe. Die deutschen Strompreise seien mittlerweile beim Dreifachen des asiatischen Niveaus angekommen, auch die Energiepreise in den USA seien wesentlich niedriger. Für die energieintensive Industrie sei dies ein erheblicher Wettbewerbsnachteil. Historisch könne man beobachten, dass sich energieintensive Industrien dort ansiedelten, wo günstige Energie verfügbar sei, wie früher etwa im Ruhrgebiet. In der Zukunft sei es daher wahrscheinlich, dass solche Industrien ihre Produktion verlagern würden, beispielsweise nach Schweden, wo mehr Wind und damit günstiger Wasserstoff vorhanden sei. Die Rede der neuen Bundeswirtschaftsministerin beim Ostdeutschen Wirtschaftsforum habe ihm vor diesem Hintergrund gut gefallen. Sie habe den Wegfall der Stromsteuer und die systemdienliche Einspeisung der erneuerbaren Energien angekündigt. Dies sei sehr wichtig, da im vergangenen Jahr ein Drittel der Solarenergie zu negativen Preisen ins Stromnetz eingespeist worden sei. Das bedeute, dass der Steuerzahler zunächst über hohe Subventionen die Produktion des Solarstroms finanziere und dann noch einmal dafür bezahle, dass der Strom aus dem Netz entsorgt werde.



Vom Moderator auf das neu geschaffene Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität angesprochen, erläutert Haucap, dass sich zusätzliche Investitionen zunächst gut anhörten, da es unbestritten Nachholbedarf bei der öffentlichen Infrastruktur gebe. Allerdings werde der Infrastrukturbegriff sehr weit gefasst. Pflegeheime und Krankenhäuser steigerten das Produktionspotenzial nicht in gleicher Weise wie Investitionen in Verkehrsinfrastruktur. Zudem sei die Zusätzlichkeit der Investitionen eher Augenwischerei und es könne nicht verhindert werden, dass zwischen dem Kernhaushalt, dem Sondervermögen und dem Klima- und Transformationsfonds fiskalische Verschiebebahnhöfe entstünden. Nun sei das Sondervermögen aber geschaffen und daher gelte es, die Mittel vernünftig auszugeben und die Effizienz der Mittelausgabe wissenschaftlichen Evaluationen zu unterziehen.



IMPRESSUM

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel. (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartner/Text:
Dr. Jörg König
koenig@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Charles Yunck



Diese Publikation ist
auch über das Scannen
des QR-Codes
kostenlos abrufbar:



■ Tagungsbericht

Wettbewerb als geniales Entmachtungsinstrument

In Gedenken an Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 11. Juni 2025 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Das Kartellrecht als Schutz der Wettbewerbsfreiheit

Andreas Mundt
Präsident des Bundeskartellamts

5 Wettbewerbsrecht, Freiheitssicherung, Allokationseffizienz

Johannes Christoph Laitenberger
Richter am Gericht der Europäischen Union

Mehr Mut zum Markt:

6 Wettbewerb als zentrales Element der Marktwirtschaft und Triebfeder für Innovation

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
*Direktor des Walter Eucken Instituts,
Sprecher des Kronberger Kreises*

7 Podiumsdiskussion

Zur Rolle von Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Wie werden Deutschland und Europa wieder wettbewerbsfähig?

Prof. Dr. Josef Drexl, LL.M. (UC Berkeley)
*Geschäftsführender Direktor des Max-Planck-Instituts
für Innovation und Wettbewerb*

Prof. Dr. Justus Haucap
*Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie
(DICE), Mitglied des Kronberger Kreises*

Dr. Thorsten Käseberg
*Leiter des Referats Grundsatzfragen der Wettbewerbspolitik,
Kartellrecht, wettbewerbspolitische Fragen der Digitalisierung,
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

Prof. Dr. Axel Metzger, LL.M. (Harvard)
*Professor für Bürgerliches Recht und Immaterialgüterrecht,
Humboldt-Universität zu Berlin*

Moderation der Veranstaltung

Dr. Ursula Weidenfeld
Wirtschaftsjournalistin

Impressum

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel.: (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartner/Text:
Dr. Jörg König
koenig@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann





Mit einer persönlichen Begrüßung eröffnet Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, die Gedenktagung zu Ehren von Prof. Dr. Heike Schweitzer am ersten Jahrestag ihres Todes. „Ihr Tod ist ein unermesslicher Verlust für die Stiftung, den Kronberger Kreis, aber auch für die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland insgesamt.“ Ihre Stimme habe Gewicht gehabt, so Eilfort, autoritär oder gewichtig sei sie aber nie aufgetreten. Streitbar in der Sache, freundlich im Ton, klar im Kompass, dabei nie recht-haberisch.

Ihr wissenschaftliches Lebensthema – der Wettbewerb – bilde folgerichtig auch den inhaltlichen Fokus der Tagung. „Wettbewerb ist das genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte“, zitiert Eilfort in diesem Zusammenhang Franz Böhm, den geistigen Mentor der Freiburger Schule, als dessen „Enkelin“ Schweitzer nicht selten bezeichnet worden sei. Gerade diese entmachtende Kraft des Wettbewerbs sei es, die ihn für viele verdächtig erscheinen lasse. Denn wo Wettbewerb herrsche, gebe es keine geschützten Räume,

keine bequemen Arrangements, keine Bestandsgarantien. Entsprechend werde Wettbewerb zwar auf der Bühne der Sonntagsreden gefeiert, hinter den Kulissen aber allzu oft ausgebremst oder umgangen.

Ein besonderes Augenmerk richtet Eilfort auf den Steuerwettbewerb bzw. dessen schleichende Abschaffung. Weder auf kommunaler noch auf föderaler oder europäischer Ebene sei dieser politisch gewollt. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sei in dieser Hinsicht eindeutig: Die wenigen konkreten Aussagen zum Thema Wettbewerb beschränkten sich ausgerechnet auf dessen Einschränkung. Was früher noch Anreiz war, effizient zu wirtschaften und Rechenschaft abzulegen, werde heute als unzulässige „Gestaltung“ diskreditiert. Umso wichtiger sei es, in Erinnerung an Heike Schweitzer über Wege zu sprechen, wie Wettbewerb nicht nur verteidigt, sondern wiederbelebt werden könne – als Grundprinzip einer freien Gesellschaft, als Fundament einer leistungsfähigen Wirtschaft und als Schutzmechanismus gegen Machtmissbrauch.





Abschließend würdigt Mundt die Rolle Heike Schweitzer als Impulsgeberin und Mitgestalterin des modernen Wettbewerbsrechts. Als Mitglied mehrerer Expertengremien und Mitautorin zentraler Gutachten – darunter „Competition Policy for the Digital Era“ und die Kommission Wettbewerbsrecht 4.0 – habe sie maßgeblich zur Entwicklung und Reform des GWB beigetragen. Ihre Arbeit an der Ausgestaltung des § 19a sei von besonderem Wert gewesen. Es sei auch ihr Verdienst, dass dieser heute ein zentrales Instrument in der Praxis darstelle. Der Geist, den sie mit ihrer Arbeit vertreten habe – Wettbewerb als Freiheitsgarantie und Schutz vor Machtmissbrauch – lebe in der täglichen Arbeit der Wettbewerbsbehörde fort.



Johannes Laitenberger würdigt in seinem Beitrag die herausragende Rolle von Heike Schweitzer für die Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts. Er betont, dass er nicht in institutioneller Funktion spreche, sondern als jemand, der die Gelegenheit gehabt habe, mit Schweitzer zusammenzuarbeiten und von ihr zu lernen.

Zentral sei das Spannungsverhältnis, das das europäische Wettbewerbsrecht seit Jahren präge: einerseits das Ziel der Sicherung von Wettbewerbsfreiheit, andererseits jenes der Allokationseffizienz. In vielen Debatten sei dies zu einer vereinfachenden Dichotomie verkürzt worden, in der der ordoliberalen, „formbasierte“ Ansatz der Freiburger Schule gegen den „effektbasierten“ Ansatz der Post-Chicago-School stehe. Inzwischen zeichne sich jedoch eine stärkere Integration beider Konzepte ab, was das Ergebnis eines langjährigen dialektischen Prozesses sei.

Das heutige Wettbewerbsrecht der EU habe durch präzisere rechtliche Maßstäbe und weiterentwickelte analytische Werkzeuge an Substanz gewonnen. Es stütze sich zunehmend auf einen „more economic approach“, der empirisch fundiert und zugleich prinzipiengeleitet sei. Wettbewerbschäden würden nicht nur anhand kurzfristiger Preis- und Kostenwirkungen, sondern unter Berücksichtigung von Innovation, Angebotsvielfalt und Marktstruktur bewertet, gerade auch im Bereich der Digitalwirtschaft. Heike Schweitzer sei eine der wichtigsten wissenschaftlichen Wegbereiterinnen dieser Entwicklung gewesen. Laitenberger schildert, wie er sich bei Amtsantritt als Generaldirektor Wettbewerb der Europäischen Kommission 2015 mithilfe eines von Schweitzer und Mestmäcker maßgeblich erarbeiteten Standardwerks auf die aktuellen wettbewerbsrechtlichen Debatten vorbereitet habe. Ihre systematische, dabei stets kritische Herangehensweise sei ihm prägend in Erinnerung geblieben. Besondere Aufmerksamkeit komme Schweitzers Beitrag zum Bericht „Competition Policy for the Digital Era“ zu, den sie gemeinsam mit Jacques Crémer und Yves-Alexandre de Montjoye

im Auftrag der EU-Kommission verfasst und 2019 veröffentlicht hatte. Der Bericht analysiere die Herausforderungen der Digitalwirtschaft und entwickle konkrete Handlungsempfehlungen auf der Grundlage fortgeltender Grundprinzipien des Wettbewerbsrechts. Dabei plädiere er für gezielte Weiterentwicklungen – etwa im Umgang mit Daten, digitalen Plattformen und sogenannten „Killer Acquisitions“.

Als besonders eindrücklich hebt Laitenberger Schweitzers wissenschaftliche Haltung hervor: Trotz ihres umfassenden Erfahrungsschatzes habe sie den Konsultationsprozess zum Bericht mit außergewöhnlicher Offenheit, Neugier und intellektueller Redlichkeit geführt. Sie habe Diskussionen gesucht, um eigene Positionen zu hinterfragen – in bester Tradition wissenschaftlicher Erkenntnisuche. Auch über die Berichtstätigkeit hinaus habe Schweitzer europäische Debatten maßgeblich geprägt. In einer ihrer letzten Veröffentlichungen sprach sie sich gegen eine weitere Kodifizierung des europäischen Wettbewerbsrechts im Sekundärrecht aus und plädierte stattdessen für eine Weiterentwicklung durch Leitlinien. Diese Position zeuge von ihrer Präferenz für die Offenheit und Flexibilität des Rechtsrahmens angesichts sich wandelnder wirtschaftlicher Gegebenheiten. Über seinen unmittelbaren Zweck hinaus sichere Wettbewerbsrecht Wohlstand und Freiheit und diene letztlich dem Frieden – in Anknüpfung an die europäische Gründungsidee, wie sie in der Schuman-Erklärung formuliert wurde. Binnenmarkt und Wettbewerb seien nicht nur wirtschaftliche Konzepte, sondern konstitutive Bestandteile einer freiheitlichen europäischen Ordnung. Die Arbeit Schweitzers habe diesen Zusammenhang konsequent herausgearbeitet und in Wissenschaft wie Politik vermittelt. Ihr wissenschaftliches Vermächtnis wirke weit über Deutschland hinaus. Sie habe nicht nur den deutschen Ordoliberalismus in internationale Debatten eingebracht, sondern diesen zugleich durch globale Perspektiven weiterentwickelt. Ihre Stimme werde fehlen – aber ihre Arbeit bleibe dauerhaft wirksam.



Mehr Mut zum Markt: Wettbewerb als zentrales Element der Marktwirtschaft und Triebfeder für Innovation

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
*Direktor des Walter Eucken Instituts,
Sprecher des Kronberger Kreises*

Der Sprecher des Kronberger Kreises, Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, hebt eingangs die ordnungspolitische Bedeutung des Wettbewerbs als zentrales Prinzip der Wirtschaftsverfassung hervor und würdigt das wissenschaftliche Wirken Heike Schweitzers in dieser Tradition. Feld zeichnet eine Linie von Böhm über Mestmäcker bis zu Schweitzer nach, die sich alle in ihren Arbeiten mit dem Spannungsverhältnis von privater und staatlicher Macht befasst hätten. Schweitzers eigene Beiträge zum Thema hätten sich zuletzt auf die Herausforderung privater Macht im digitalen Zeitalter konzentriert, so Feld. Ihre Böhm-Vorlesung von 2020 habe sie den veränderten Bedingungen wirtschaftlicher Koordination in einer neuen Informationsordnung gewidmet. Daraus hätte sie die Notwendigkeit abgeleitet, nicht nur das Wettbewerbsrecht, sondern auch die Privatrechtsordnung selbst weiterzuentwickeln – etwa durch neue institutionelle Konzepte wie Datentreuhänder. Im Zentrum habe für sie das Ziel gestanden, die Funktionsfähigkeit der Privatrechtsgesellschaft auch unter technologischen Umbrüchen zu sichern.

Feld betont, dass Schweitzer die Grundprinzipien des Wettbewerbs stets im Kontext gesellschaftlicher Machtverhältnisse interpretiert habe. Der Wettbewerb, so Schweitzer in einer Publikation des Kronberger Kreises, zwingt Unternehmen, sich an den Interessen der Nachfrageseite zu orientieren und durch Innovation und Effizienz zu überzeugen. Diese dynamische Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren bleibe essenziell – und müsse durch eine entsprechende Ordnungspolitik geschützt werden. Das gelte insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Marktkonzentration in digitalen Sektoren. Die Wirtschaftsverfassung im Sinne der Freiburger Schule diene jedoch nicht allein der Begrenzung privater, sondern auch öffentlicher Macht. Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Justiz, funktionierende Verwaltung und föderale Strukturen seien unerlässlich, um Marktkonzentration zu verhindern. Wettbewerbsbehörden wie das Bundeskartellamt kämen dabei eine besondere Rolle

zu. Sie könnten – bei entsprechender Unabhängigkeit – als Gegengewicht zur Exekutive fungieren.

Feld verweist zudem auf die Bedeutung des föderalen Systemwettbewerbs. Besonders betont er die Rolle der Mobilität von Kapital und Arbeitskräften als Kontrollmechanismus staatlichen Handelns. Wettbewerbsfähige Volkswirtschaften benötigten nicht nur effiziente Institutionen, sondern auch einen Ordnungsrahmen, der systemischen Wettbewerb zwischen Staaten ermöglicht – etwa über Steuer- und Standortpolitik. In Deutschland sei dieser Wettbewerb jedoch stark eingeschränkt.

Abschließend blickt Feld auf die Rolle des Wettbewerbs in einer veränderten geopolitischen Weltordnung. Die seit dem Zweiten Weltkrieg etablierte multilaterale Wirtschaftsordnung befinde sich im Umbruch. An ihre Stelle trete zunehmend ein durch nationale Interessen geprägter Protektionismus. Industriepolitische Strategien wie die Förderung nationaler Champions stünden häufig im Widerspruch zur Logik des Wettbewerbs. Staatliche Investitionslenkung, so Feld, sei oft von der Illusion eines Wissens getragen, das der Politik nicht zur Verfügung stehe. Die jüngsten Beispiele – von Subventionen für Chipfabriken bis zur Beteiligung an Werften – zeigten die Grenzen einer solchen Politik deutlich auf.

Wettbewerbspolitik müsse sich modernisieren, ohne sich vereinnahmen zu lassen. Eine zukunftsfähige Industriepolitik orientiere sich nicht an einzelnen Unternehmen, sondern an geeigneten Rahmenbedingungen für Innovation, Investitionen und Forschung. Die Arbeiten des Kronberger Kreises – vor allem gemeinsam mit Heike Schweitzer – hätten hierfür wichtige Impulse geliefert. Feld schließt mit dem Appell, sich auf die ordnungspolitischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft zu besinnen. Wettbewerb sei mehr als ein ökonomisches Konzept – er sichere Freiheit, Wohlstand und politische Stabilität. In einer Welt, in der staatliche und private Macht sich zunehmend vermischten, bleibe die Verteidigung wettbewerbslicher Strukturen eine zentrale Aufgabe.

Podiumsdiskussion

Zur Rolle von Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Wie werden Deutschland und Europa wieder wettbewerbsfähig?





Prof. Dr. Josef Drexl,
LL.M. (UC Berkeley)

*Geschäftsführender Direktor des Max-Planck-Instituts
für Innovation und Wettbewerb*

Prof. Dr. Josef Drexl würdigt in seinem Eingangsstatement Heike Schweitzer nicht nur für ihre intellektuelle Klarheit und pointierte Sprache, sondern auch für ihre tiefgreifenden Beiträge zur Neujustierung des Wettbewerbsrechts im digitalen Zeitalter. Unternehmerische Freiheit und Wettbewerb seien keine Gegensätze, sondern würden sich vielmehr gegenseitig bedingen. Der Wettbewerb diene der Kontrolle wirtschaftlicher Macht und sei somit ein tragendes Element einer funktionierenden Marktwirtschaft – insbesondere angesichts digitaler Plattformen, die heute in ihrer Funktion zunehmend mit Infrastrukturen gleichzusetzen seien. Am Beispiel von Amazon werde deutlich, wie private Unternehmen in der digitalen Ökonomie zunehmend die Regeln des Marktes bestimmen – eine Entwicklung, die es mit geeigneten regulatorischen Mitteln zu begleiten und zu begrenzen gelte. Schweitzers Ansatz, hier stärker ordnungspolitisch einzugreifen, sei laut Drexl ein konsequenter Schritt im Geiste ihres akademischen Lehrers Ernst-Joachim Mestmäcker, der bereits in den 1980er-Jahren für mehr Wettbewerb in Netzwerkinfrastrukturen plädiert habe.

Zudem spiele die Frage nach der gesellschaftlichen Legitimität der Marktwirtschaft eine zentrale Rolle. Wettbewerb Sorge für eine breitere Vermögensverteilung als Monopole und sei damit nicht nur ökonomisch effizient, sondern auch sozialpolitisch wirksam. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Mittel könne Wettbewerb soziale Ungleichgewichte lindern, ohne auf staatliche Transfers angewiesen zu sein. Auch vor dem Hintergrund wachsender außenwirtschaftlicher Spannungen und der Schwächung globaler Institutionen wie der Welthandelsorganisation (WTO) sei Wettbewerb ein wichtiges Gut. Nur durch die Offenheit gegenüber Konkurrenz und Innovation könne Europa ökonomisch bestehen. Darüber hinaus sei die Wahrnehmung des Wettbewerbs durch die Bevölkerung sowie die politische Verantwortung in Transformationsprozessen von zentraler Bedeutung. In wirtschaftlich angespannten Zeiten könne Wettbewerb als Bedrohung

empfohlen werden – nicht zuletzt deshalb, weil Einkommen und Lebensstandard trotz gleichbleibender Leistung nicht mehr gesichert erschienen. Daraus könne eine doppelte Verantwortung für die Wettbewerbspolitik abgeleitet werden: Zum einen müsse sie darauf achten, dass ihre positiven Effekte auch „unten“ spürbar werden, zum anderen müsse sie sich aktiver in die Innovationspolitik einbringen. Angesichts der klimapolitischen Herausforderungen sei es nicht mehr ausreichend, Innovationen lediglich zu ermöglichen – vielmehr müsse die Politik Richtung und Ziel mitgestalten. Hier könne das Wettbewerbsrecht einen wichtigen Beitrag leisten. In der Diskussion um ein „grünes Kartellrecht“ eröffne sich die Möglichkeit, ökologische Zielsetzungen und Innovationsförderung stärker zu verzahnen, etwa durch gezielte Ausnahmen, die dem Schutz des Innovationswettbewerbs im Bereich Dekarbonisierung dienen. Wettbewerbspolitik dürfe sich nicht länger neutral gegenüber dem „Was“ der Innovation verhalten, sondern müsse ihre Instrumente differenzierter einsetzen. Der Wettbewerb als Ordnungsprinzip bleibe dabei nicht nur ein Instrument zur Begrenzung von Macht, sondern auch zur Sicherung von Wohlstand und Demokratie.





Prof. Dr. Justus Haucap
*Direktor des Düsseldorfer Instituts für
Wettbewerbsökonomie (DICE),
Mitglied des Kronberger Kreises*

„Wettbewerb ist eigentlich eine ganz gute Industriepolitik.“ Mit dieser Bemerkung bringt Prof. Dr. Justus Haucap, Direktor des Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) und Mitglied des Kronberger Kreises, seine Skepsis gegenüber jüngeren wirtschaftspolitischen Tendenzen zu einer Ausweitung von Staatseingriffen und industriepolitisch motivierten Subventionen auf den Punkt – und schlägt zugleich einen Bogen zu Heike Schweitzer, die ihn über ein Jahrzehnt hinweg begleitet und geprägt hat. Ihre Fähigkeit, ökonomisches Denken mit juristischer Präzision zu verbinden, sei außergewöhnlich gewesen – insbesondere, da sie nie selbst Ökonomie studiert habe. Ihr Denken sei geprägt gewesen von einer reflektierten Balance zwischen Marktvertrauen und staatlicher Rahmensetzung. Weder einem naiven Liberalismus noch einem starren Etatismus verpflichtet, habe Schweitzer stets nach institutionellen Lösungen gesucht, die das Spannungsverhältnis zwischen Markt und Staat produktiv auflösen, so der ehemalige Vorsitzende der Monopolkommission.

Beispielhaft dafür seien zwei gemeinsame Studien des Kronberger Kreises gewesen: Zum einen die Studie „Neustart in der Energiepolitik jetzt“ aus dem Jahr 2014, an der Schweitzer direkt intensiv mitgearbeitet habe, zum anderen die Publikation „Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ aus dem Jahr 2024, die noch kurz vor Schweitzers Tod veröffentlicht wurde. Gerade Letztere habe sich – jenseits üblicher Forderungen nach einer Schärfung des Programmauftrags des ÖRR – grundlegend mit der Frage beschäftigt, wie Governance-Strukturen im Rundfunk neu gestaltet werden könnten, um heutigen Marktbedingungen und veränderten Nutzergewohnheiten gerecht zu werden. Haucap betonte, wie intensiv und langwierig die inhaltliche Auseinandersetzung gewesen sei und wie sehr Schweitzers juristische Perspektive diese Arbeit bereichert habe.

Er nehme es mit Humor, dass er in Medien gelegentlich selbst als Wettbewerbsrechtler bezeichnet werde. Zumal er sich durch den intensiven und bereichernden Austausch mit Schweitzer tatsächlich tief in rechtsdogmatische Fragen eingearbeitet habe. Ihre Einschätzungen, oft spontan, manchmal nachdenklich abgewogen, seien für ihn über Jahre hinweg eine wertvolle Quelle gewesen. „Sie war immer die erste Juristin, die ich angerufen habe“, so Haucap rückblickend. Ihr Tod sei ein intellektueller und menschlicher Verlust, der sich gerade bei aktuellen politischen Debatten bemerkbar mache.

Insbesondere die Renaissance der Industriepolitik auf europäischer Ebene ruft bei Haucap kritische Überlegungen hervor und die spekulative Frage: „Was würde Heike dazu sagen?“. Während der klassische Weg zur Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen über die Vertiefung des Binnenmarktes und den Abbau interner Handelshemmnisse geführt habe, beobachte er nun ein zunehmendes Abrücken von diesem Prinzip. Statt Integration des Binnenmarktes stehe plötzlich eine Lockerung der Fusionskontrolle im Raum – ein Kurswechsel, den Schweitzer seiner Einschätzung nach nicht befürwortet hätte. Die Vorstellung, Größe durch regulatorische Nachsicht zu fördern, weil strukturelle Reformen im Binnenmarkt nicht gelängen, widerspreche jenem institutionellen Denken, das sie geprägt habe.

Auch wenn sich diese Interpretation letztlich nicht mehr verifizieren lasse, bleibe das gemeinsame Ziel bestehen: Wettbewerbsfähige Strukturen zu gestalten, die Innovation ermöglichen, Märkte offenhalten und staatliche Steuerung klug begrenzen. Dass Haucap, wie er betont, nun selbst stärker nachdenken müsse, anstatt auf Schweitzers Einschätzung zurückgreifen zu können, mache den Verlust spürbar – sowohl persönlich als auch für den wissenschaftlichen Diskurs.

Dr. Thorsten Käseberg

*Leiter des Referats Grundsatzfragen
der Wettbewerbspolitik, Kartellrecht,
wettbewerbspolitische Fragen der Digitalisierung,
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

Dr. Thorsten Käseberg würdigt in seinem Eingangsstatement Heike Schweitzer besonders für ihr Wirken als Politikberaterin. Schweitzer sei eine Juristin mit klaren ordnungspolitischen Überzeugungen gewesen, die dennoch offen für neue Ideen blieb. Ihre Haltung habe sich durch die konsequente wissenschaftliche Suche nach guten Institutionen ausgezeichnet – nie dogmatisch, sondern immer im Dialog und mit einem Gespür für die Komplexität von Marktprozessen. Beispielgebend sei ihr Gutachten für die damalige EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager, in dem Schweitzer die Grenzen und Möglichkeiten des bestehenden Kartellrechts im Umgang mit digitaler Marktmacht analysierte. Auch bei späteren politischen Weichenstellungen für einen regulatorischen Rahmen für große Digitalkonzerne in § 19a GWB und im Digital Markets Act (DMA) habe sie beraten. Schweitzer sei dabei nicht ideologisch vorgegangen, sondern habe differenziert argumentiert – kritisch gegenüber überzogenen Eingriffen, aber gleichzeitig bereit, neue Instrumente mitzugestalten.



Neben ihrer inhaltlichen Tiefe sei Schweitzer auch eine außergewöhnlich feinsinnige Kommunikatorin gewesen. Anders als viele Akteure im politischen Betrieb habe sie nie auf provokante Thesen gesetzt, sondern den Dialog gesucht, stets mit dem Ziel, die beste Lösung zu finden. Besonders in Erinnerung sei ihm ihre Rolle in der Debatte um die letzte GWB-Novelle und ihre Positionierung zu sektoralen Eingriffen des Kartellamts geblieben. Schweitzer habe auch hier den politischen Prozess begleitet – sachlich, uneitel, mit klarem Blick für die institutionellen Rahmenbedingungen.

In der Podiumsdiskussion rückt Käseberg die aktuellen Herausforderungen der Industriepolitik stärker in den Vordergrund. Die Einsicht, dass China mit einer staatlich gelenkten Industriepolitik erfolgreich Marktanteile in traditionellen Industriesektoren gewonnen habe, sei inzwischen weitgehend unstrittig. Die entscheidende Frage sei jedoch, mit welchen Instrumenten Europa darauf antworten solle. Dabei plädiert er für eine stärkere Konzentration auf horizontale Industriepolitik und somit für Maßnahmen wie Bürokratieabbau, eine funktionierende Kapitalmarktunion oder strukturpolitische Reformen. Auch wenn es in sicherheitsrelevanten Sektoren zu Konsolidierung kommen müsse, müsse die Wettbewerbspolitik Innovationsanreize erhalten und Missbrauch verhindern, insbesondere wenn Steuermittel in große Industrieprojekte fließen.

Abschließend meinte Käseberg selbstkritisch über die Wettbewerbspolitik-Community, man sei inhaltlich zwar gut aufgestellt, doch es mangle an überzeugender Kommunikation nach außen. Angesichts aktueller Krisen zeige sich, wie schwer es falle, jenseits der „FAZ-Community“ die Vorteile marktwirtschaftlicher Ordnung öffentlich verständlich zu vermitteln. Dies sei eine Herausforderung, die wohl genau den offenen, iterativen Denkprozess verlange, der Schweitzer ausgezeichnet habe.



**Prof. Dr. Axel Metzger,
LL.M. (Harvard)**
*Professor für Bürgerliches Recht
und Immaterialgüterrecht,
Humboldt-Universität zu Berlin*

Prof. Dr. Axel Metzger, LL.M. (Harvard) erinnert in seinem Beitrag eindrücklich an die persönliche wie wissenschaftliche Lücke, die der Tod Heike Schweitzers hinterlassen hat – insbesondere an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, an der sie bis zuletzt über viele Jahre lehrte. Neben ihrem weithin anerkannten Einfluss auf das Wettbewerbsrecht sei für ihn eine weniger oft hervorgehobene, aber nicht minderbedeutende Seite ihres Schaffens von Bedeutung: Schweitzers Beitrag zur Weiterentwicklung des allgemeinen Privatrechts. Insbesondere ihr Vortrag vor der Zivilrechtslehrervereinigung im Jahr 2019 steche hervor. Unter dem Titel „Privatrecht als dezentrale Koordinationsordnung“ habe Schweitzer dort ein Konzept formuliert, das mittlerweile als grundlegender Beitrag für den modernen Ordoliberalismus gelte. Das Konzept, inzwischen vielfach zitiert, verweise auf ein umfassendes Verständnis des Privatrechts als institutionelles Fundament funktionierender Märkte. Schweitzer habe dabei das Zusammenspiel von Vertragsfreiheit, Eigentum, Haftung und staatlicher Regulierung in einen normativen Zusammenhang gestellt, der die ordnungspolitische Grundlage marktwirtschaftlicher Prozesse neu zu denken vermochte. Dieser Text werde unter Juristen inzwischen häufiger herangezogen als die Schriften von Ernst-Joachim Mestmäcker oder Franz Böhm.

Auch jenseits des Wettbewerbsrechts habe Schweitzer juristisches Neuland betreten, etwa bei der Mitgestaltung und Kommentierung des europäischen Data Acts. In enger Zusammenarbeit mit ihm habe sie sich mit den neuen Fragen digitaler Märkte auseinandergesetzt. Der Data Act, der am 1. September 2025 in Kraft trete, ziele nicht allein auf Missbrauchskontrolle, sondern verfolge einen aktiven „Market Shaping“-Ansatz. Schweitzer sei diesem neuartigen Konzept zunächst mit Skepsis begegnet, habe es jedoch in der Folge als sinnvollen Schritt zur Öffnung und Reorganisation digitaler Märkte unterstützt. Ihr Mut zur Ergebnisoffenheit, ihre Experimentierfreude und ihr Wille zu in-

telektueller Redlichkeit zeichneten sie in besonderem Maße aus. Wer heute vor komplexen Fragen digitaler Ordnungen stehe, finde in ihren Schriften einen klaren ordnungspolitischen Kompass.

Von der Moderatorin in der Diskussion auf die Bedeutung des Kartellrechts im Bereich der Rüstungswirtschaft angesprochen, erläutert Metzger, dass das Wettbewerbsrecht hier prinzipiell eine Rolle spiele, etwa bei Fragen der Marktstruktur oder Ausschreibungsregeln. Doch angesichts massiver Kapitalflüsse in sicherheitsrelevante Sektoren sei dessen Einfluss begrenzt. Wenn der Staat mehrere hundert Milliarden Euro in einen Bereich lenke, verändere das die Marktbedingungen grundlegend – weit mehr, als es das Wettbewerbsrecht allein je leisten könne. Schweitzer habe stets betont, dass man das richtige Instrument für das jeweilige Ziel wählen müsse – und das könne in solchen Fällen durchaus außerhalb des klassischen Wettbewerbsrechts liegen.



12



■ Tagungsbericht

Wieviel Geld ist genug?

Sinn oder Unsinn einer „Modernisierung“ der Schuldenbremse

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 2. September 2025 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Kehrtwende bei der Schuldenbremse: investitionsfördernd und generationengerecht?

Prof. Dr. Silke Übelmesser
*Inhaberin des Lehrstuhls für Allgemeine Volkswirtschafts-
lehre und Finanzwissenschaft an der Friedrich-Schiller-
Universität Jena, Mitglied des Beirates des Stabilitätsrates*

5 Zur Nachhaltigkeit und Solidität deutscher und europäischer Staatsfinanzen

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
*Direktor des Walter Eucken Instituts,
Sprecher des Kronberger Kreises*

6 Podiumsdiskussion

**Nach der Reform ist vor der Reform:
Ist die deutsche Schuldenbremse unmodern?**

Katharina Beck MdB
*Sprecherin für Finanzpolitik der Bundestagsfraktion
Bündnis 90/Die Grünen*

Dr. Yannick Bury MdB
*Mitglied im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundes-
tages, CDU/CSU-Bundestagsfraktion*

Reiner Holznagel
Präsident des Bundes der Steuerzahler

Luise Roither
*Vorstandsvorsitzende und -sprecherin der Stiftung
für die Rechte zukünftiger Generationen*

Moderation der Veranstaltung

Angela Wefers
Börsen-Zeitung

Impressum

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel.: (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartner/Text:
Dr. Jörg König
koenig@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann





Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

Es gebe zwei Herangehensweisen an öffentliches Haushalten, die beide regierungsamtlich vertreten würden, so Prof. Dr. Michael Eilfort einführend zum Tagungsthema: „Eine Seite redet gern über die notwendige Mobilisierung von privatem Kapital und entsprechende Anreize, weist gelegentlich darauf hin, dass man grundsätzlich nur ausgeben könne, was man vorher erwirtschaftet habe und vielleicht auch einmal Ausgaben überprüfen sollte. Die andere Seite findet Staatsausgaben per se sinnvoll, stellt ‚unabweisbare Bedarfe‘ fest und verweist darauf, dass diese stets finanziert werden müssten und Einnahmeerhöhungen zwingend seien.“

Vor zehn Jahren habe das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eher zu der ersten Herangehensweise tendiert, so der Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft. Eine durch das BMF herausgegebene Stofftasche mit der Aufschrift „Keine Schulden, alle Chancen“ verdeutliche den damaligen Zeitgeist. Angesichts der massiven Neuverschuldung bei gleichzeitig noch weitergehender Infragestellung der Schuldenbremse dränge sich heute hingegen eher die Vermutung auf, dass das BMF bald Einkaufsbeutel verschenken werde mit dem Titel „Viele Schulden, viele Chancen“.

Die Schulden kämen nun in jedem Fall. Umso wichtiger sei daher die Frage, wie verdaulich sie seien und wie viele Chancen daraus entstehen würden. „Gesättigte Organismen neigen eher zur Trägheit“, gibt Eilfort zu bedenken und warnt: „Wer 500 Mrd. Euro über bestehende Strukturen ausschüttet und erwartet, dass die Strukturen dadurch beweglicher und dynamischer werden, fällt einer naiven Hoffnung anheim. Die ersten trickreichen Mittelverlagerungen im Bundeshaushalt und die alles andere als ‚zusätzlichen‘ Ausgaben in den Ländern lassen eher Schlimmes befürchten.“ Zudem liege die tatsächliche Verschuldung des deutschen Staats bereits heute weitaus höher als offiziell ausgewiesen, wie die erst kürzlich vorgestellte „Ge-

nerationenbilanz“ der Stiftung Marktwirtschaft verdeutlicht habe. So dürfte allein die explizite Staatsschuldenquote in den kommenden Jahren von über 60 Prozent in Richtung 90 Prozent des BIP steigen und damit auch die Zinskosten, die dann mehr als ein Sechstel des Bundeshaushalts ausmachen würden. Die Verbindlichkeiten infolge von Zusagen der öffentlichen Hand, für die keine Rückstellungen gebildet wurden (z.B. Beamtenpensionen), lägen schon nahe bei 400 Prozent des BIP. Nie sei der transparent ausgewiesene Teil der Staatsschulden mit 13,8 Prozent im Verhältnis dazu so gering ausgefallen wie 2025.

„Bis 2029 will der Bund weitere 851 Mrd. Euro an Schulden aufnehmen und damit seinen Schuldenstand, den er in 75 Jahren aufgebaut hat, in nur wenigen Jahren um nominal 50 Prozent erhöhen“, rechnet Eilfort vor. Es sei daher nicht verwunderlich, dass zu allem Überfluss nun auch noch Steuererhöhungsdiskussionen geführt würden. Die Schulden von heute seien schließlich die Steuern von morgen. Im Titel der Tagung werde die Frage „Wieviel Geld ist genug?“ aufgeworfen. Angesichts der geschilderten Zahlen könne es offensichtlich nie genug Geld geben. „Je mehr der Staat hat, desto mehr hat er zu wenig“, fasst Eilfort zusammen. Er habe früher für einen Ministerpräsidenten eines großen Landes gearbeitet, der die Fähigkeit zur Selbstreflexion seines Handelns besessen und ihm erklärt habe, dass Politiker gern Spiegelstrich-Reden im Sinne von „Wir haben gefördert/unterstützt/geschaffen“ hielten, die höhere staatliche Ausgaben als Erfolg an sich darstellten. „Kürzungsreden will keiner halten. Wir Politiker brauchen Geld als Schmiermittel für Zufriedenheit und wir wollen Beinfreiheit für unsere Arbeit haben“, zitiert Eilfort den Ministerpräsidenten. Aus diesem Grund störe jede Regel oder Schuldenbremse, sobald sie zu greifen drohe. Und deshalb seien Diskussionen um vermeintliche Modernisierungen solcher Regeln schnell unehrlich, weil es oft eigentlich nur darum ginge, sie weg und freie Hand zu bekommen.



Kehrtwende bei der Schuldenbremse: investitionsfördernd und generationengerecht?

Prof. Dr. Silke Übelmesser
*Friedrich-Schiller-Universität Jena,
Mitglied des Beirates des Stabilitätsrates*

„Wir befinden uns in einer Situation voller fiskalischer Herausforderungen“, leitet Prof. Dr. Silke Übelmesser ihren Vortrag ein. Der demografische Wandel sei zunehmend auf dem Arbeitsmarkt, in den sozialen Sicherungssystemen und in der fehlenden wirtschaftlichen Dynamik zu spüren. Der Klimawandel und die erforderliche ökologische Transformation sowie Versäumnisse bei Bildung, Infrastruktur und Verteidigung kämen als weitere Herausforderungen hinzu. Dazu würden die Zinsbelastungen weiter steigen und die Rückzahlung von Notlagenkrediten und EU-Schulden bald beginnen. Das sei die neue fiskalische Normalität, konstatiert die Finanzwissenschaftlerin der Friedrich-Schiller-Universität Jena, die seit 2018 Mitglied im unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates ist.

Deutschland habe auf die Herausforderungen zu Beginn des Jahres mit einem großen Schuldenpaket reagiert. Dadurch werde die Schuldenquote in nur vier Jahren auf über 70 Prozent des BIP steigen, wenn Wachstumsimpulse ausbleiben. Daher sei es zunächst angebracht, die Potenziale und Grenzen fiskalischer Konsolidierung zu betrachten. Da in Deutschland im internationalen Vergleich bereits viele Akteure eine hohe Steuerlast zu schultern hätten, seien Steuererhöhungen nur begrenzt sinnvoll. Zielführender sei hingegen ein Subventionsabbau, der allerdings bislang von der Politik nicht umgesetzt werde. Auf der Ausgabe Seite sei die Staatsquote dauerhaft gestiegen und der Sozialetat dominiere den Bundeshaushalt. Da in diesem Bereich viele Ausgaben kaum kürzbar seien, habe dies zu einer zunehmenden Versteinerung des Haushalts geführt. Eine Begrenzung des Ausgabenwachstums und eine Re-Priorisierung der Ausgaben seien daher umso wichtiger. Dies sei erfahrungsgemäß jedoch schwierig umzusetzen.

Die Politik bevorzuge aus polit-ökonomischen Überlegungen vor allem kurzfristig wirksame Maßnahmen („present bias“), konsumtive Ausgaben („anti-investment-bias“) und neige zu Haushaltsdefiziten („deficit bias“). Der hohe

Altersdurchschnitt der Wahlberechtigten in Deutschland unterstütze tendenziell die Verschuldungsneigung und Gegenwartsverzerrung der Politik. Daher gebe es für die Etablierung von Fiskalregeln gute ökonomische Gründe. Fiskalregeln würden dazu beitragen, Ausgaben zulasten künftiger Generationen zu verhindern, die Suche nach dem sparsamsten Instrument zu fördern und die Politik zur Ausgabenpriorisierung sowie Austragung von Verteilungskonflikten zu zwingen.

„Die deutsche Schuldenbremse ist neutral hinsichtlich der Ausgabenstruktur und verhindert keine notwendigen Investitionen“, zeigt sich Übelmesser überzeugt. Es sei Aufgabe der Politik, Staatsausgaben zugunsten von Investitionen zu priorisieren. Oftmals fehle dafür aber der politische Wille oder es liege an anderen Faktoren wie Bürokratie oder lange Planungs- und Genehmigungsverfahren, die nichts mit fehlenden Finanzmitteln zu tun hätten. Die Schuldenbremse würde zudem die Generationengerechtigkeit fördern, da heutige Schulden zu Steuern von morgen würden, wie Prof. Eilfort bereits erwähnt habe. Es gebe eine große Verantwortung der politischen Akteure, die vorhandenen Finanzmittel zukunfts- und wachstumsorientiert zu investieren. Außerdem seien klug gesetzte Anreize für private Investitionen entscheidend, da sie den Großteil der Investitionen in Deutschland ausmachten.

Allerdings würden zukünftige Generationen und damit eine längerfristige Perspektive in der Schuldenbremse nur zum Teil berücksichtigt, da die implizite Verschuldung des Staates nicht in die Betrachtung einbezogen werde. Daher würde sie für eine erweiterte Schuldenregel mit Bezug zu impliziter Verschuldung werben. Eine langfristige Perspektive der Haushaltsplanung sowie volle Transparenz hinsichtlich der finanziellen Kosten von Gesetzesvorhaben seien wichtig, um zukünftige Generationen in einer „modernisierten“ Schuldenbremse stärker zu berücksichtigen, schlussfolgert Übelmesser.

Zur Nachhaltigkeit und Solidität deutscher und europäischer Staatsfinanzen

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
*Direktor des Walter Eucken Instituts,
 Sprecher des Kronberger Kreises*



„In der Schule habe ich gelernt, dass man sich nicht an den schlechtesten, sondern an den besten Mitschülern orientieren sollte“, mahnt Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld mit Blick auf die Entwicklung der Staatsverschuldung. Es werde häufig betont, Deutschland habe noch große fiskalische Spielräume, da etwa im Vergleich zu den G7-Staaten die deutsche Schuldenquote relativ gering ausfalle. Es sei jedoch ein Trugschluss, sich an der Situation hochverschuldeter Staaten ein Beispiel nehmen zu wollen. Beispielsweise habe Frankreichs fehlender Wille zur Konsolidierung in jüngerer Zeit zu mehreren Regierungskrisen geführt, mit der Folge, dass das Zinsniveau Frankreichs inzwischen über das Zinsniveau Griechenlands gestiegen sei. Auch die anhaltend hohen Defizit- und Schuldenquoten in den USA und im Vereinigten Königreich würden immer häufiger zu Turbulenzen an den Anleihemärkten führen. „Wenn sich die Verschuldungsneigung einiger Staaten nicht ändert, kommt die nächste Krise von den Anleihemärkten“, prognostiziert Feld. Deutschland sei zwar noch weit davon entfernt, das Vertrauen der Finanzmärkte zu verlieren. Bei weiterhin ausbleibendem Wirtschaftswachstum würde die geplante Rekordneuverschuldung aber dazu führen, dass Deutschland bald zu den hochverschuldeten Staaten aufschließen werde.

Dabei gebe es in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft bessere Beispiele, von denen Deutschland lernen könne. Die Niederlande, Dänemark und die Schweiz zeigten, dass man mit weitaus niedrigeren Schulden- und Staatsquoten ein langfristig höheres Wirtschaftswachstum und öffentliche Investitionen erreichen könne. Dies liege vor allem an besseren Angebotsbedingungen und einer höheren Wettbewerbsfähigkeit dieser Staaten, wie verschiedene Indizes nahelegten. Dahingegen sei Deutschland in den vergangenen Jahren in diesen Rankings sukzessive abgestiegen. Kritiker der Schuldenbremse würden jedoch eine zu rigide Sparpolitik und zu strenge Fiskalregeln für diese Situation verantwortlich machen. „Die Schuldenbremse war

aber bis zu ihrer Aufweichung im März 2025 ein Erfolg und hat öffentliche Investitionen nicht verhindert“, betont Feld. Deutschland sei mit der Schuldenbremse fiskalisch erfolgreich gewesen, da sie entschieden dazu beigetragen habe, den seit den 1970er Jahren anhaltenden Trend steigender Staatsschuldenquoten deutlich umzukehren. Dies habe Deutschlands Rolle als Stabilitätsanker und sicheren Anleihehafen in der Währungsunion gefestigt und Refinanzierungskosten gesenkt. Seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2011 für den Bund und ab 2020 für die Länder seien die Bruttoanlageinvestitionen des Staates sogar leicht gestiegen. Ein deutlicher Rückgang der öffentlichen Investitionen sei bereits ab den 1960er Jahren bis Mitte der 2000er Jahre erfolgt, also weit vor Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2011. Im Gegenzug habe die Politik die Sozialausgaben immer weiter erhöht.

In der anschließenden Diskussion warnt Feld davor, staatliche Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen, in der Absicht, „gute“ von „schlechten“ Schulden unterscheiden zu können. Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff entspreche nicht der Vorstellung, dass höhere öffentliche Investitionen unmittelbar das Schienen- und Autobahnnetz oder kommunale Gebäude verbesserten. Beispielsweise stehe in der Bundeshaushaltsordnung, dass finanzielle Transaktionen, etwa Darlehen an die Soziale Pflegeversicherung oder Gesetzliche Krankenversicherung, als Investition zu zählen seien. Auch das Baukindergeld habe als Investition gegolten. „Die Problematik, die wir angesichts der maroden Infrastruktur sehen, ist doch keine Problematik zusätzlicher Investitionen, sondern der Unterlassung von Erhaltungsinvestitionen. Und der Großteil der Erhaltungsinvestitionen zählt überhaupt nicht als Investition, sondern als Konsum des Staates“, erläutert Feld. Die Schuldenbremse für vermeintlich „gute“ Schulden zu öffnen, schaffe nur Gestaltungsspielräume und Verschiebeparkplätze, wie das neue Schuldenpaket eindrücklich zeige.



Podiumsdiskussion

Nach der Reform ist vor der Reform: Ist die deutsche Schuldenbremse unmodern?

Katharina Beck MdB

Sprecherin für Finanzpolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

„Wir wollen die Schuldenbremse nicht abschaffen, da eine gewisse Disziplinierungsmaßnahme durchaus sinnvoll ist“, schildert Katharina Beck MdB die Position ihrer Partei zum Thema der Podiumsdiskussion. Die Vergangenheit habe jedoch gezeigt, dass die Schuldenbremse wichtige Investitionen verhindere. Der Staat habe bei der Erneuerung von Schienen, Straßen, Bildungseinrichtungen sowie der Digitalisierung und Energiegewinnung an der falschen Stelle gespart, was vor allem zukünftige Generationen belasten werde. Daher sei eine Modernisierung der Schuldenbremse erforderlich, um auch nach dem Auslaufen des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) zusätzliche Investitionen gewährleisten zu können, so Beck.



Durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine habe sich zudem die Sicherheitslage Europas fundamental verändert, was substantiell höhere Investitionen in die Gesamtverteidigung und Sicherheit des Landes notwendig mache. Zwar habe sich ihre Fraktion nicht mit der Forderung durchsetzen können, Verteidigungsausgaben erst ab einer Schwelle von 1,5 Prozent des BIP von der Schuldenbremse auszunehmen. Jedoch habe man drei Milliarden Euro für Verteidigung der Ukraine und grundsätzlich eine Erweiterung des Begriffs der Verteidigungsausgaben aushandeln können, um die Finanzierung weiterer sicherheitspolitischer Maßnahmen wie Cyber-Verteidigung zu sichern. Darüber hinaus sei es den Grünen zu verdanken, dass eine Zusätzlichkeit für Investitionen in das SVIK hineinverhandelt wurde. Verschiebebahnhöfe, die im Kernhaushalt zu mehr konsumtiven Ausgaben führen oder ohnehin geplante Investitionen durch das SVIK abzudecken, seien der Koalition offensichtlich immer noch möglich, wie die Wahlgeschenke der Bundesregierung bei Rente oder Agrardiesel zeigten.

„Es ist so, dass der Staat mit Investitionen auch ein Anlagevermögen schafft“, erläutert Beck. Sie sei eine große Freundin der staatlichen Doppik, also der doppelten Buchführung in der öffentlichen Verwaltung. Hamburg habe als erstes Bundesland vom kameralistischen System auf die Doppik umgestellt. Durch die Gegenüberstellung aller staatlichen Vermögensgegenstände und Schulden finde eine umfassende Beurteilung der öffentlichen Finanzlage statt. Die bilanzielle Offenlegung der Vermögenswerte ermögliche es der Politik, diese besser im Blick zu behalten. Das Bundesfinanzministerium würde zwar eine Vermögensrechnung des Bundes ausweisen, allerdings würden immer noch etliche Vermögenswerte wie das für Infrastrukturwerte relevante Anlagevermögen nicht erfasst. „Ich hoffe sehr, dass die Kommission zur Schuldenbremse ihre Chance nutzt, die Regeln grundlegend zu reformieren und auch solche Aspekte wie die Doppik diskutiert“, betont Beck.



Dr. Yannick Bury MdB

Mitglied im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, CDU/CSU-Bundestagsfraktion

„Wir sollten uns in Erinnerung rufen, wie der Arbeitsauftrag für die Kommission zur Reform der Schuldenbremse lautet“, mahnt Dr. Yannick Bury MdB eingangs der Podiumsdiskussion. Dieser sei nicht, die Schuldenbremse zu lockern, sondern zu eruieren, wie fiskalische Nachhaltigkeit und Investitionen langfristig gesichert werden könnten. Die öffentliche Diskussion greife zu kurz, wenn suggeriert werde, dass mehr Investitionen nur durch eine erneute Ausweitung der Verschuldungsspielräume erreicht werden könne. Die Politik sei gefordert, den Investitionsanteil im Bundeshaushalt über die Zeit kontinuierlich zu steigern. Die Aufrechterhaltung der Infrastruktur sei genauso wie die öffentliche Sicherheit Kernaufgabe des Staates und müsse perspektivisch wieder aus den laufenden Einnahmen finanziert werden.

Drei Bereiche sollten dafür in den Blick genommen werden: Erstens gebe es derzeit kein vorausschauendes Instrument in der Haushaltspolitik, das künftige Haushaltslücken stärker berücksichtige. Es sei daher eine vorausschauende Defizitregel erforderlich, die Ausgabenwachstum bremse, wenn die Finanzplanung auf eine Haushaltslücke zusteure. Zweitens müsse der Übergang nach einer Notlage besser gestaltet werden. Das derzeit präferierte Instrument der Sondervermögen sei hierfür nicht geeignet. International zeigten jedoch die US-Bundesstaaten, dass regelbasierte Rücklagen, sogenannte Rainy-Day-Funds, nach Auslaufen einer Notlage höhere Staatsausgaben temporär finanzieren könnten. Drittens sei es für eine verlässliche Fiskalpolitik wichtig, dass alle Staatsausgaben von der Schuldenbremse erfasst werden. Deshalb plädiert Bury für die Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen bei der Bestimmung der zulässigen Neuverschuldung.

„Wir müssen aufhören, den Menschen im Land Angst vor Reformen zu machen“, fordert Bury. Wenn immer der große soziale Kahlschlag ausgerufen werde, sei es nicht verwunderlich, dass für strukturelle Reformen keine Mehrheiten gewonnen würden. Verlässliche soziale Sicherungssysteme könnten jedoch nur über eine fiskalisch nachhaltige Finanzierung aufrechterhalten werden. Es sei letztlich eine soziale Frage, wenn Schulden, Sozialabgaben und Steuern aufgrund einer nicht nachhaltigen Fiskalpolitik immer weiter steigen würden. „Die Politik muss sich ehrlich machen, duckt sich aber leider zu oft vor der Tatsache weg, dass wir in den vergangenen Jahren volkswirtschaftlich ärmer geworden sind und über unsere Verhältnisse leben“, konstatiert Bury mit Blick auf eine Frage aus dem Publikum. Um einerseits die fiskalische Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhöhen und andererseits die soziale Sicherheit zu gewährleisten, brauche es eine verlässliche, transparente und strenge Schuldenbremse.

7



Reiner Holznagel

Präsident des Bundes der Steuerzahler

„Es wäre ein wichtiges Signal, wenn in den Fraktionsräumen des Deutschen Bundestages künftig eine Schuldenuhr, wie wir sie in der Reinhardtstraße in Berlin aufgestellt haben, hängen würde“, schlägt Reiner Holznagel eingangs seines Impulses vor. Die Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler mache transparent, in welchem Umfang die Politik am Schuldenausbau festhalte. Der deutsche Staat sei bereits mit mehr als 2,5 Billionen Euro verschuldet, sekundlich kämen weitere 5.000 Euro hinzu. Die Schuldenbremse habe faktisch nicht lange gehalten. Sie sei erst zum 1.1.2020 vollständig scharf gestellt und aufgrund der Corona-Pandemie nach nur drei Monaten in den Ausnahmezustand versetzt worden. Seitdem habe allein der Bund über 450 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen. Durch die Aufweichung der

Schuldenbremse im März 2025 kämen weitere rekordverdächtige Schulden hinzu. Die Schuldenbremse müsse daher dringend nachgeschärft werden. „Wir sind es gewohnt, dass der Staat scheinbar unbegrenzt Geld zur Verfügung hat und es helikoptermäßig über Deutschland verteilt. Davon müssen wir uns unbedingt lösen“, fordert der Präsident des Bundes der Steuerzahler.

Es gebe keine Einteilung in gute und schlechte Schulden, sondern es komme immer auf die Dosis an. Deutschland habe diesbezüglich bereits eine Überdosis und müsse dringend seine Verschuldung reduzieren. Stattdessen werde immer wieder über mehr Schulden diskutiert, damit die Politik eine Prioritätensetzung und strukturelle Reformdiskussion vermeiden könne. Deutschland müsse jedoch weg von der Verschuldungsdiskussion hin zu einer Debatte über bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Hierzulande gebe es die höchste Steuerbelastung, aber auch die meisten Subventionen. Einem Unternehmen wie Intel 10 Mrd. Euro zu offerieren, damit es sich in Magdeburg ansiedele, spreche nicht für ein attraktives Investitionsumfeld. Dies zeige auch die überbordende Bürokratie: Größere Infrastrukturinvestitionen würden von der Planung bis zur Fertigstellung im Durchschnitt 25 Jahre benötigen.

Die Länder und Kommunen hätten darüber hinaus die erforderliche Zusätzlichkeit für ihre Investitionsmittel aus dem SVIK erfolgreich wieder herausverhandelt. Dies sei ärgerlich, aber politisch verständlich, da die Kommunen im Jahr 2024 mit insgesamt 25 Mrd. Euro das größte Defizit der bundesdeutschen Geschichte verbucht hätten. Dieses Defizit sei vor allem dadurch zustande gekommen, dass der Bund den Ländern und Kommunen immer weitere soziale Aufgaben auferlegt habe. Der Berliner Haushalt zeige eindrücklich, dass die Sozialausgaben inzwischen den mit Abstand größten Haushaltsposten darstellten. „Wir haben kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem“, unterstreicht Holznagel.

Luise Roither

Vorstandsvorsitzende und -sprecherin der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen

„Die Politik muss zunächst beweisen, dass sie mit den historisch hohen Sonderschulden verantwortungsvoll umgeht, bevor über eine Reform der Schuldenbremse nachgedacht wird“, fordert Luise Roither. Nur wenn die Wirtschaft nachhaltig wachse und ein sozialer Zusammenhalt entstehe, könne man den Kräften von Spaltung und Vereinfachung substanziell entgegentreten. Es sei eine Frage des Vertrauens, ob die Politik langfristig den Balanceakt zwischen zukunftssträchtigen Investitionen und niedrigen Schulden schaffe.

Aus dem Publikum darauf angesprochen, in welche Bereiche zusätzliche Investitionen fließen sollten, nennt Roither die Digitalisierung des Gesundheitsbereichs. Dies würde nicht nur mehr Effizienz und innovative Lösungen



hervorrufen, sondern auch dem Fachkräftemangel entgegenwirken.

„In der Politik fehlt es jedoch an einer übergeordneten Vision“, kritisiert Roither. Die Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen setze sich seit längerem für zwei Vorschläge ein. Zum einen sei eine von der Bundesregierung beauftragte Person für Generationengerechtigkeit einzusetzen, die mit einem Vetorecht ausgestattet Gesetzesvorhaben auf ihre generationengerechte Wirkung überprüfe. „Ich wünsche mir, dass wir das wenigstens für eine Legislaturperiode ausprobieren“, so Roither. Zum anderen gebe es parteiübergreifend und vor allem bei jungen Abgeordneten eine Präferenz dafür, die Generationengerechtigkeit im Grundgesetz zu verankern. Dabei werde der Staat aufgefordert, in seinem Handeln die Interessen und Rechte künftiger Generationen zu schützen und das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten. Dies würde zusätzliche Möglichkeiten schaffen, bei Bedarf Einspruch gegen eine nicht nachhaltige Politik einzulegen.

Die junge Generation müsse bald 50 Prozent Sozialabgaben entrichten, da die fiskalischen Lasten der demografischen Entwicklung ab den 2030er Jahren in die Höhe schnellten, wenn die Babyboomer in Rente gingen und statistisch gesehen vermehrt Pflege in Anspruch nähmen. Sie habe die Sorge, dass dadurch die Pflegekosten explodierten und die personelle Versorgung alter und kranker Menschen nicht mehr gewährleistet werden könne. Die Politik müsse unbedingt den Mut aufbringen, die Sozialsysteme grundlegend zu reformieren, fordert Roither, die hauptberuflich als Gesundheitsökonomin am Berlin Institute of Health der Charité tätig ist. Es gebe bis ins letzte Detail durchkalkulierte Reformvorschläge. Der Transfer von der Wissenschaft in die Politik finde jedoch viel zu selten statt. Es sei zu befürchten, dass die Politik nicht über den Horizont der nächsten Legislaturperiode hinausdenke und erneut mit Sonderschulden an den Symptomen der Probleme notdürftig operiere.

„Modernisierung“ der Schuldenbremse: Erosion oder Härtung?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Obwohl die **Schuldenbremse erst im März 2025 erheblich gelockert** und ein 500 Mrd. Euro schweres „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ geschaffen wurde, soll sie **bis Ende 2025 erneut „modernisiert“** werden, um „dauerhaft zusätzliche Investitionen“ zu ermöglichen. Jedoch ist die **Schuldenbremse weder „unmodern“, noch hat sie in Deutschland öffentliche Investitionen verhindert**. Sie ist notwendig, um der **Kurzfristorientierung der Politik** entgegenzuwirken. Den jeweiligen Regierungen hat es nicht an Geld gemangelt, sondern am Willen, **fiskalisch nachhaltige Strukturreformen und Investitionen** zu priorisieren. Aufgrund der geplanten **Rekordneuverschuldung des Bundes bis 2029** werden uns in den kommenden Jahren eher zu viel als zu wenig Schulden Grund zur Sorge bereiten.
- Die meisten der bekannten Reformvorschläge zielen darauf ab, die Schuldenbremse weiter aufzuweichen. Eine erneute Reform der Schuldenbremse sollte die **fiskalische Nachhaltigkeit jedoch stärken** und nicht untergraben. **Drei Maßnahmen wären dafür sinnvoll:** 1) Der **Beirat des Stabilitätsrates** sollte mit zusätzlichen Mitteln und Kompetenzen gestärkt werden. 2) Mittelfristig sollten die **Verteidigungsausgaben** wieder **ohne oder mit wesentlich weniger Neuverschuldung** finanziert werden. 3) Die **impliziten Schulden des Staates sollten in der Schuldenbremse** berücksichtigt werden, da sie den fiskalischen Handlungsspielraum zukünftiger Generationen erheblich einschränken werden.

Die Schuldenbremse als Sündenbock

Fiskalregeln wie die deutsche Schuldenbremse werden von Politikern und Ökonomen, die einen ausgabefreudigen und wirtschaftslenkenden Staat bevorzugen, seit jeher dafür kritisiert, angeblich zu rigide zu sein und erforderliche Ausgaben zu verhindern. Nahezu alle staatlichen Ebenen und Politikbereiche beklagen eine unzureichende Finanzausstattung. Der vermeintlich Schuldige ist in der Schuldenbremse schnell gefunden. „Dieses Land ist kaputtgespart worden“ ist das reflexartige Credo, wie etwa jüngst aus dem neu geführten Bundesfinanzministerium zu vernehmen war.

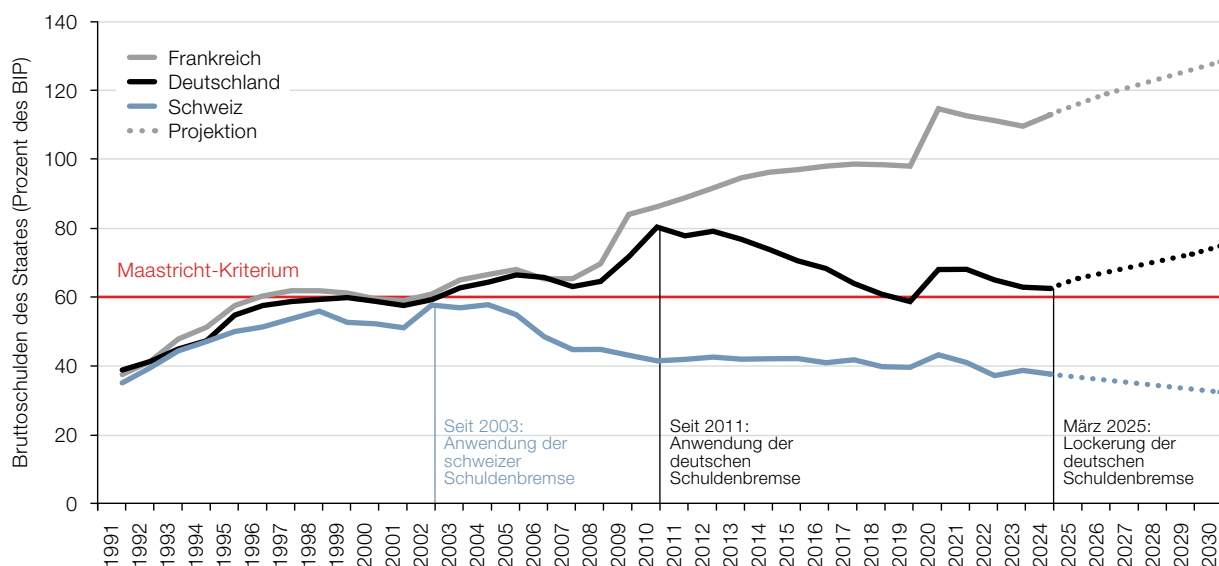
Fiskalregeln werden vor allem dann zum Sündenbock gemacht, wenn Regierungen nicht Willens sind, mit den vorhandenen Mitteln auszukommen und Prioritäten so zu setzen, dass Haushalte langfristig tragfähig aufgestellt sind. Daher überrascht es nicht, dass die Schuldenbremse selbst dann noch als zu rigide kritisiert wird, wenn neue „Rekordschulden“ und „Rekordinvestitionen“ unter Einhaltung der im März 2025 bereits gelockerten Regelungen verkündet werden. Die Bundesregierung plant nicht nur, die in 75 Jahren aufgehäuften Schulden des Bundes in Höhe von 1,7 Billionen Euro innerhalb von lediglich viereinhalb Jahren um 50 Prozent bzw. knapp 850 Mrd. Euro zu steigern, was die Schuldenaufnahme während der Corona-Pandemie bei weitem übersteigt. Die Bundesregierung möchte bis Ende 2025 die Schuldenbremse „modernisieren“, um „dauerhaft zusätzliche Investitionen in die Stärkung unseres Landes“ zu ermöglichen. Damit wird suggeriert, dass Deutschland sich aufgrund der Schuldenbremse nicht ausreichend verschulden kann und dadurch zu wenig öffentlich investiert. Beides ist jedoch falsch.

Die in Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes verankerte Schuldenbremse zielt grundsätzlich auf einen ausgeglichenen Haushalt, sie schließt eine Neuverschuldung aber keineswegs aus. Im Rahmen der Schuldenbremse ist jährlich eine strukturelle Neuverschuldung bis zu 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erlaubt. Dies gilt sowohl für den

Bund als auch (seit der Reform im März 2025) für die Länder. Die Gemeinden sind von der Schuldenbremse gänzlich ausgenommen. Zudem besteht in Zeiten wirtschaftlicher Schwäche die Möglichkeit für eine konjunkturell bedingte Neuverschuldung, um eine prozyklische Fiskalpolitik zu vermeiden. Im Kernhaushalt des Bundes 2024 wurde so eine Nettokreditaufnahme von 33 Mrd. Euro realisiert. Für 2025 wird sogar mit einer Neuverschuldung von fast 50 Mrd. Euro im Kernhaushalt ohne Bereichsausnahmen geplant. Hinzu kommen Kredite für Verteidigungs- und andere als sicherheitsrelevant definierte Ausgaben, die ein Prozent des BIP übersteigen, da diese seit der Reform nicht mehr auf die Schuldenbremse angerechnet werden. Insgesamt steigt dadurch die Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt auf 126 Mrd. Euro im Jahr 2029. Schließlich beinhaltet die Schuldenbremse seit jeher weitere Ausnahmeregelungen, etwa für „außergewöhnliche Notsituationen“ wie die Corona-Pandemie sowie in Form von sogenannten „Sondervermögen“, die jeweils per Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat beschlossen werden können. Durch das 2022 beschlossene „Sondervermögen Bundeswehr“ mit Kreditermächtigungen von 100 Mrd. Euro und das im März 2025 beschlossene „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ von 500 Mrd. Euro steigt die Staatsverschuldung beträchtlich. Der Internationale Währungsfonds schätzte im April 2025, also noch vor Verkündung der neuen Haushaltspläne, dass sich die deutsche Schuldenquote innerhalb weniger Jahre um mehr als 15 Prozentpunkte in Richtung 80 Prozent des BIP erhöhen wird. Analog dazu werden sich bis 2029 die jährlichen Zinsausgaben des Bundes gemäß Schätzungen des Bundesfinanzministeriums auf mehr als 60 Mrd. Euro verdoppeln.

Abbildung 1:

Schuldenrückgang dank nationaler Schuldenbremse in Deutschland und der Schweiz



Anmerkung: Werte jeweils vom 31.12. eines jeden Jahres.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von IMF Global Debt Database sowie IMF Fiscal Monitor, April 2025.

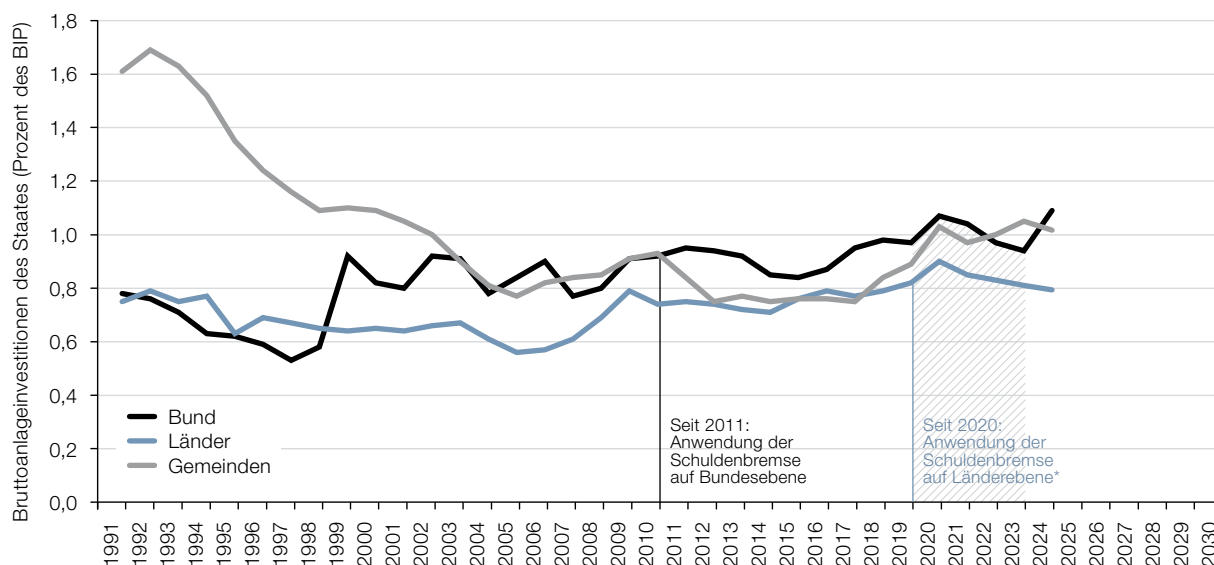
Die Schuldenbremse als Erfolgsmodell

Sinkende Schuldenquoten und Zinsausgaben verdeutlichen den Erfolg der „alten“ Schuldenbremse. Im Jahr 2009 beschlossen und für den Bundeshaushalt 2011 erstmals angewendet, kehrte die Schuldenbremse den in Deutschland seit den 1970er Jahren bestehenden Trend steigender Staatsverschuldung erfolgreich um. Innerhalb nur eines Jahrzehnts reduzierte sich die Schuldenquote von 82 Prozent im Jahr 2010 auf unter 60 Prozent des BIP im Jahr 2019. Die jährlichen Zinsausgaben des Bundes sanken von damals 33 Mrd. auf knapp 4 Mrd. Euro im Jahr 2021. Eine noch erfolgreichere Bilanz kann die Schweiz für sich verbuchen, die im Jahr 2001 eine nationale Schuldenbremse für den Bund verfassungsrechtlich verankert und seit 2003 konsequent angewendet hat. Durch eine Begrenzung der jährlichen Ausgaben des Bundes konnte die Schweiz ihre Schuldenquote und Zinsausgaben in den vergangenen zwei Jahrzehnten nahezu halbieren. Bekanntlich hat sich die öffentliche Infrastruktur in der Schweiz dennoch nicht verschlechtert. Im Gegensatz dazu gelang es Frankreich – trotz bestehender EU-Fiskalregeln, jedoch ohne nationale Schuldenbremse – nicht, eine Trendwende bei der Staatsverschuldung einzuleiten. Die Schulden und Zinsausgaben Frankreichs steigen unaufhörlich an und schränken die Haushaltsspielräume immer weiter ein.

Darüber hinaus ist die Schuldenbremse entgegen ihren Kritikern keine „Investitionsbremse“. Dies verdeutlicht die Entwicklung der staatlichen Anlageinvestitionen, die seit Mitte der 2000er Jahre bis zur Corona-Pandemie bedingten „Aussetzung“ der Schuldenbremse ab 2020 in Bund und Ländern gestiegen sind. Lediglich in den Gemeinden, die jedoch nicht der Schuldenbremse unterliegen, sind die Anlageinvestitionen des Staates in dieser Zeit zurückgegangen. Die schwächste Investitionsphase des Bundes erfolgte in den 1990er Jahren, als die Nettokreditaufnahme noch durch die Höhe der staatlichen Bruttoinvestitionen im Rahmen der sogenannten „Goldenen Regel“ begrenzt war. Offenkundig erhöhte diese bis 2010 angewandte Regel die Schulden des Staates stärker als die Investitionen, was vor allem in definitorischen Abgrenzungsschwierigkeiten des Begriffs „Investitionen“ begründet ist.

Abbildung 2:

Die Schuldenbremse ist keine „Investitionsbremse“



Anmerkungen: Werte jeweils vom 31.12. eines jeden Jahres. *Von 2020 bis 2023 haben der Bund und die meisten Länder die Schuldenbremse „ausgesetzt“. Einige Länder, darunter Schleswig-Holstein und das Saarland, haben auch in den Folgejahren von der „Notlagenregelung“ Gebrauch gemacht.
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten von Destatis.

Die Schuldenbremse wurde bereits erheblich gelockert

Im Jahr 2024 wurde die Berechnungsweise der Konjunkturkomponente in der Schuldenbremse reformiert. Die Potenzialschätzung wurde unter teilweise strittigen Annahmen u.a. dahingehend verändert, dass insbesondere die Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen zehn Jahren das Arbeitskräftepotenzial rechnerisch deutlich erhöht, was eine stärkere Unterauslastung der Wirtschaft und somit höhere Verschuldungsbedarfe impliziert. Dies hat die Neuverschuldungsspielräume im Bund um schätzungsweise drei bis vier Mrd. Euro erhöht.

Die Schuldenbremse wurde zudem im März 2025 durch Änderungen im Grundgesetz erheblich gelockert. Seither sind Kredite für Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie Nachrichtendienste, den Schutz informationstechnischer Systeme und die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten von der Schuldenbremse ausgenommen, wenn sie ein Prozent des BIP übersteigen. Da für das Haushaltsjahr 2025 zuvor bereits mit rund 63 Mrd. Euro für erweiterte Verteidigungsausgaben geplant wurde, sind allein in diesem Jahr zusätzliche Spielräume von knapp 20 Mrd. Euro durch die neue Ein-Prozent-Verteidigungsregelung entstanden. Wie aus den Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und SPD hervorgeht, wurden diese zusätzlichen finanziellen Spielräume rein konsumtiv verplant, sei es in Form der Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau, Ausweitung der Mütterrente, Erhöhung der Pendlerpauschale, Umsatzsteuerreduktion in der Gastronomie oder Subvention für Agrardiesel.

Zudem bewirkt die Schuldenbremsenreform vom März 2025, dass sich künftig auch die Länder jährlich bis zu 0,35 Prozent des BIP strukturell verschulden dürfen. Das erhöht die gesamtstaatliche Verschuldung im Jahr 2025 nochmals um rund 15 Mrd. Euro. Durch das für 12 Jahre bewilligte „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“, in dem insgesamt 100 Mrd. Euro für die Länder reserviert sind, ist anzunehmen, dass die Länder die Neuverschuldung zur Finanzierung

bestehender Haushaltslücken verwenden werden. Dies ist umso wahrscheinlicher, da sich Bund und Länder Ende Juni 2025 darauf verständigt haben, dass die grundgesetzlich formulierte „Zusätzlichkeit“ entfällt, die Verwendungsbreite auf Bereiche wie Sport und Kultur erweitert und eine Doppelförderung ermöglicht wird.

Die Schuldenbremse härten statt weiter aufweichen

Trotz der vollzogenen Lockerungen und geschaffenen Sondervermögen soll die Schuldenbremse mithilfe einer Expertenkommission erneut „modernisiert“ werden. Bekannte Reformvorschläge für eine „Modernisierung“ zielen dabei jedoch in unterschiedlicher Weise vornehmlich darauf ab, die Schuldenbremse weiter auszuhöhlen. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums (2023) schlägt beispielsweise eine „Goldene Regel Plus“ vor, bei der künftig die öffentlichen Nettoinvestitionen nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden sollen.¹ Das offenkundige Scheitern der bis 2010 praktizierten „Goldenen Regel“ lag jedoch in erster Linie nicht an ihrem Fokus auf Brutto- statt Nettoinvestitionen, sondern an der Missbrauchsanfälligkeit, alle möglichen Ausgaben als „Investition“ deklarieren zu können. Dieses Problem besteht nach wie vor. Nicht selten werden Sozialausgaben, Wirtschaftssubventionen und neuerdings sogar Sporthallen als „Investition“ definiert. Investitionen sollen aber gerade nicht als Konsum- oder Nachfrageeffekt verpuffen, sondern eine potenzialstärkende Wirkung entfalten, die eine dauerhaft höhere Wirtschaftsleistung ermöglicht. Allerdings dürfte jede noch so eng formulierte Investitionsregel an der Kreativität unterschiedlicher Interessengruppen und politischen Auslegungskünsten scheitern.

Reformvorschläge der Deutschen Bundesbank (2025) sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024) sehen in unterschiedlicher Weise höhere Defizitgrenzen vor, insbesondere bei Unterschreitung der Maastricht-Schuldengrenze von 60 Prozent des BIP.² Jedoch wird dadurch die 60-Prozent-Quote bestenfalls als Zielwert angesehen und nicht als maximale Obergrenze, wie ursprünglich intendiert. Die Zinsausgaben würden demnach perspektivisch hoch bleiben und ein schlanker, effizienter Staat durch zusätzliche Verschuldungskapazitäten eher unwahrscheinlich. Auch Überlegungen, die Schuldenbremse mit den neuen europäischen Fiskalregeln stärker in Einklang zu bringen, klingen besser als sie sind.³ Die EU-Fiskalregeln sind seit ihrer Reform 2024 flexibler geworden und unterliegen einem größeren diskretionären Spielraum der EU-Kommission. Selbst hochverschuldete Staaten wie Frankreich oder Italien können ihre Schulden- und Defizitquoten in den kommenden Jahren drastisch ausbauen, solange Schuldentragfähigkeitsanalysen der Kommission, die naturgemäß stark auf Annahmen beruhen, langfristig eine abnehmende Schuldenquote ermitteln. Ähnliches gilt für technische Reformvorschläge, die erneut auf eine Änderung der Konjunkturkomponente zielen. Ansätze, die beispielsweise Vollbeschäftigung als Normalauslastung ansehen oder solche, die politische Vorhaben zur Steigerung des Produktionspotenzials stärker berücksichtigt sehen möchten, haben in der Regel zum Ziel, eine höhere Unterauslastung der Wirtschaft zu suggerieren, um dem Staat mehr Verschuldungsmöglichkeiten einzuräumen.

Statt die Schuldenbremse weiter auszuhöhlen, sollte aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft die Schuldenbremse dahingehend gestärkt werden, dass die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen dauerhaft gewährleistet wird. Ein erster Schritt wäre, den unabhängigen Beirat des Stabilitätsrates mit weiteren Mitteln und Kompetenzen auszustatten. Im europäischen Vergleich ist er spärlich ausgestattet und die dem Beirat von Bund und Ländern zur Verfügung gestellte Datengrundlage ist seit Jahren unzureichend. Hilfreich wäre es zudem, wenn Bund und Länder verbindlicher auf die Mahnungen des Beirates reagieren müssten. Mittelfristig sollte außerdem die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben in der Schuldenbremse stufenweise rückgängig gemacht werden. Die Landesverteidigung ist Kernaufgabe des Staates und sollte grundsätzlich ohne Neuverschuldung finanziert werden, spätestens dann, wenn die Verteidigungskapazitäten wieder hinreichend gestärkt wurden. Schließlich sollten die insbesondere im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung entstehenden impliziten Schulden stärker in der Schuldenbremse berücksichtigt werden. Bereits heute absehbare Haushaltsdefizite in der Zukunft stellen ein erhebliches finanzielles Risiko für zukünftige Generationen dar und werden deren fiskalischen Handlungsspielraum zusätzlich erheblich einschränken. Mehr Kontrolle, Transparenz und Generationengerechtigkeit können den öffentlichen Finanzen mit Sicherheit nicht schaden.

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik.

2 Vgl. Deutsche Bundesbank (2025), Solide Staatsfinanzen, gestärkte Investitionen: ein Vorschlag zur Reform der Schuldenbremse, Monatsbericht – März 2025 sowie SVR Wirtschaft (2024), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024.

3 Vgl. Dezernat Zukunft (2025), Eine Agenda für die Expertenkommission zur Schuldenbremse, Policy Paper, Juni 2025.

Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität – ein teures Versprechen

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Das **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität adressiert weder die zentralen Ursachen des Investitionsstaus** noch der wirtschaftlichen Wachstumsschwäche. Statt um ein staatliches Finanzierungsproblem handelt es sich dabei vor allem um ein **Umsetzungsproblem aufgrund struktureller Hemmnisse** wie langwieriger Genehmigungsverfahren, überbordender Bürokratie und mangelnder Kapazitäten.
- Die geplante Ausgestaltung des Sondervermögens lässt **kaum nennenswerte Wachstumseffekte** erwarten, sondern führt in erster Linie zu **deutlichen Einschränkungen der fiskalischen Handlungsspielräume**. Zudem können seine **Nebenwirkungen und Folgeeffekte** die Situation zusätzlich verschlechtern, bspw. durch die Verdrängung privater Investitionen, steigenden Inflationsdruck oder eine weitere Aufweichung der Schuldenbremse sowie der europäischen Fiskalregeln.
- Um Wirtschaftswachstum und Wohlstand nachhaltig zu steigern, **bedarf es weniger neuer Schulden, als vielmehr Strukturreformen**, die die bestehenden Investitionshemmnisse abbauen, die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts stärken, private Investitionen erleichtern und nicht zuletzt die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – **insbesondere im Bereich der sozialen Sicherungssysteme** – gewährleisten.

Die Ziele der Bundesregierung

Mit dem im März 2025 grundgesetzlich verankerten „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK) will die Bundesregierung das Problem der maroden öffentlichen Infrastruktur angehen und Wachstumsimpulse setzen: „Da die Investitionen im letzten Jahrzehnt gering ausgefallen sind, muss Deutschland nun aufholen. Ziel ist es, das Land zu modernisieren, den Wohlstand zu sichern und mit mehr Wachstum die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland zu stärken.“¹ Da die Bundesregierung davon überzeugt zu sein scheint, dass der öffentliche Investitionsstau vor allem auf die Schuldenbremse zurückzuführen sei, hat sie mit dem SVIK einen kreditfinanzierten Schattenhaushalt in Höhe von 500 Mrd. Euro eingerichtet, der nicht auf die Schuldenbremse angerechnet wird und Kreditemächtigungen in Höhe von 300 Mrd. Euro für Bundesinvestitionen, 100 Mrd. für Ausgaben der Länder und Kommunen sowie 100 Mrd. für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) vorsieht. Auf die veranschlagten zwölf Jahre gerechnet werden damit im Durchschnitt ca. 42 Mrd. Euro pro Jahr ins Schaufenster gestellt, was knapp 9 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2024 von 474,8 Mrd. Euro entspricht. Das Problem ist allerdings, dass das neue Sondervermögen die eigentlichen Ursachen des Innovationsstaus – und somit des Problems, das die Bundesregierung damit angehen will – gar nicht adressiert.

Die Investitionsschwäche in Deutschland ist nicht primär auf einen Mangel an öffentlichen Geldern – und dementsprechend auf ein staatliches Finanzierungsproblem – zurückzuführen, sondern auf falsche politische Prioritätensetzungen sowie grundlegende strukturelle Umsetzungsprobleme. Zum einen werden Mittel in vielen Fällen gar nicht abgerufen. Dies liegt insbesondere an überkomplexen Genehmigungsverfahren, langwierigen Entscheidungsprozessen und überbordenden bürokratischen Anforderungen – ganz zu schweigen von mangelnden Planungs- und Baukapazitäten sowie unklaren Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Diese Probleme haben bereits lange vor Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2011 begonnen. So dauert es in Deutschland bei neuen Bahntrassen 23 Jahre und bei Bundesfernstraßen knapp 19 Jahre bis sie in Betrieb genommen werden können (vgl. Abb. 1). Zum anderen wurden staatlicherseits investive Ausgaben jahrelang zugunsten konsumtiver Ausgaben vernachlässigt, was in erster

Linie politökonomischen Abwägungen und haushaltspolitischem Opportunismus, aber nicht verfassungsrechtlichen Zwängen geschuldet ist. Darüber hinaus belastet das stagnierende private Investitionsgeschehen das wirtschaftliche Wachstumspotential zusätzlich, welches ebenfalls auf die bereits genannten strukturellen Hemmnisse sowie schlechte ökonomische Rahmenbedingungen zurückzuführen ist – und gleichermaßen nicht auf die Schuldenbremse.

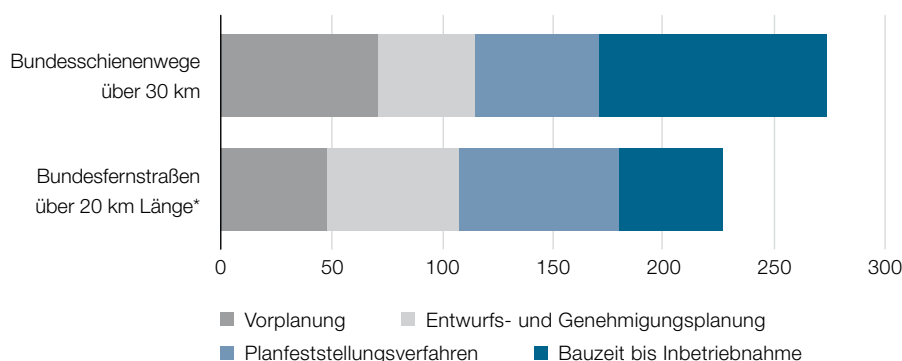


Abbildung 1:

Bau-Bremse Bürokratie

Durchschnittliche Dauer bis zur Inbetriebnahme bei Neubauprojekten des Bundes (in Monaten)

Quelle: Puls, T. und Schmitz, E. (2022): *Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland?* IW-Trends 4/2022, Institut der deutschen Wirtschaft.

* Daten basieren auf dem einzigen entsprechenden Projekt, das zwischen 2009 und 2020 abgeschlossen wurde.

Öffentliche Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftswachstum

Der Ansatz der Bundesregierung, mit dem SVIK öffentliche Investitionen und damit Wachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig steigern zu wollen, basiert auf der Annahme, dass Investitionen bspw. in die analoge und digitale Infrastruktur Transaktionskosten verringern oder Bildungsinvestitionen die Erwerbs- und Innovationsfähigkeit der Gesellschaft erhöhen würden. Dadurch stiege die Produktivität von Unternehmen, neue Geschäftsmodelle entstünden und die Beschäftigung nehme zu, wodurch Wohlstand und Wirtschaftswachstum gesteigert und die öffentlichen Haushalte durch höhere Einnahmen (Steuern und Sozialabgaben) sowie niedrigere Ausgaben (Transferleistungen) entlastet würden. Allerdings ist es unter Ökonomen durchaus umstritten, wie öffentliche Infrastrukturinvestitionen das Wirtschaftswachstum im Detail beeinflussen. Zwar wird überwiegend davon ausgegangen, dass tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen öffentlichen Investitionen und wirtschaftlichem Wachstum besteht, allerdings fällt dieser Effekt in den meisten Studien nicht besonders stark aus und hängt signifikant davon ab, wie die öffentlichen Investitionen konkret ausgestaltet sind, bspw. in welchem Ausmaß sie gezielt operative oder strukturelle Einschränkungen („bottlenecks“) adressieren.²

Hier seien nur einige Grundbedingungen – und damit notwendige, aber nicht unbedingt hinreichende Faktoren – genannt, die öffentliche Investitionen erfüllen müssen, um langfristige wachstumssteigernde Effekte entfalten zu können:

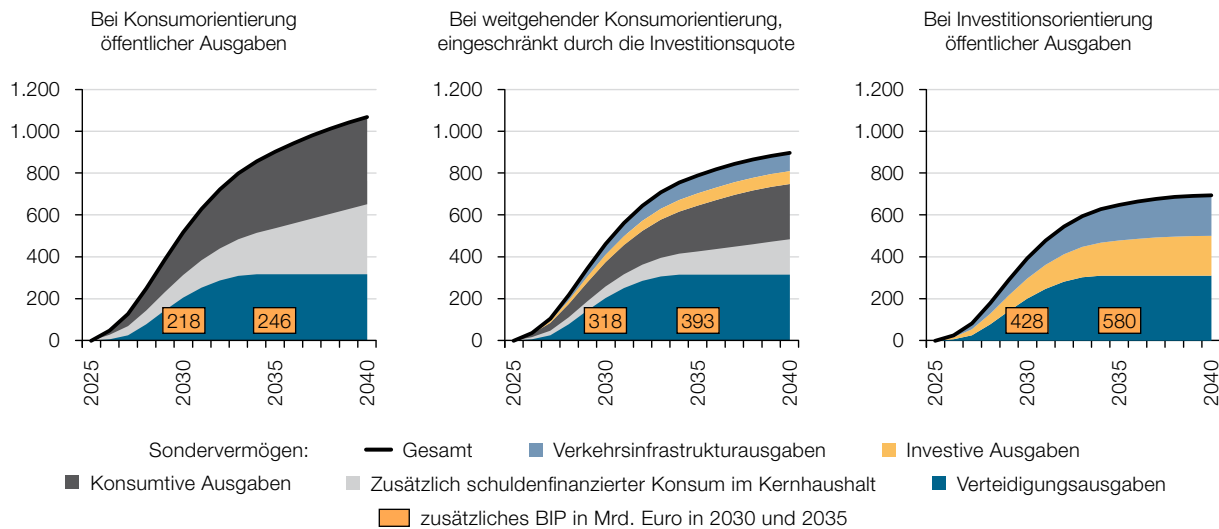
- Grundsätzlich ist zunächst der faktische Bedarf zu prüfen, d.h. ob eine staatliche Investition überhaupt notwendig ist oder ob die betreffende Infrastruktur von privater Seite effektiver und effizienter bereitgestellt werden kann.
- Es sollte sich tatsächlich um investive – und nicht konsumtive – Ausgaben handeln, die zudem gezielt in solchen Infrastrukturbereichen getätigt werden, die produktivitätssteigernde Potentiale aufweisen.
- Die Investitionen sind im Hinblick auf politisch klar definierte und ökonomisch sinnvolle Ziele effizient zu planen.
- Investitionsausgaben sollten solide und nachhaltig finanziert sein, damit sie die öffentlichen Haushalte nicht langfristig belasten und die fiskalischen Lasten auf kommende Generationen abgewälzt werden.

Wie entscheidend insbesondere der Aspekt ist, dass die öffentlichen Mittel nicht konsumtiv eingesetzt werden, zeigen Modellrechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die darlegen, dass eine investive Verwendung der Mittel durchweg günstigere Effekte auf das BIP entfaltet als eine konsumtive (vgl. Abb. 2). Bei einer konsumtorientierten Verwendung der Mittel würden kumulierte Mehrausgaben von 517 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 und 901 Mrd. Euro bis zum Jahr 2035 lediglich zu einem zusätzlichen BIP von etwa 218 (bzw. 246) Mrd. Euro führen (linke Teilgrafik). Hingegen hätte ein gezielt investitionsorientierter Mitteleinsatz bei deutlich geringeren Mehrausgaben von 393 (648) Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 (2035) einen deutlich höheren Anstieg des BIP um rund 428 (580) Mrd. Euro zur Folge (rechte Teilgrafik).

Abbildung 2:

Deutlich höheres Wachstum durch investive Mittelvergabe

Drei mögliche Ausgabenpfade des SVIK, zusätzliche Ausgaben (kumuliert) in Mrd. Euro (real, jährlich)



Quelle: Veränderte Darstellung auf Grundlage von Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Frühjahrsgutachten 2025.

Konzeptionelle Schwächen des SVIK

Auf Grundlage des Gesetzentwurfs der Bundesregierung³ von Anfang Juli 2025 ist hinsichtlich der aufgeführten Anforderungen begründete Skepsis bezüglich der vollmundigen Versprechungen der Bundesregierung angezeigt:

Diffuser Investitions- und Infrastrukturbegriff: Im Gesetzentwurf wird weder eine konsumtive Mittelverwendung ausgeschlossen noch eine klare Priorisierung auf eine investive Mittelvergabe vorgenommen, die über den Allgemeinplatz „zusätzliche Investitionen des Bundes in die Infrastruktur“ hinausgeht. Zudem wird der Begriff der öffentlichen Infrastruktur im Gesetzesentwurf nicht auf solche Infrastrukturbereiche eingeschränkt, die ein unmittelbar wachstumssteigerndes Potenzial aufweisen. Festgelegt ist lediglich, in welche Bereiche „insbesondere“ investiert werden soll: Zivil- und Bevölkerungsschutz, Verkehrs-, Krankenhaus-, Energie-, Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Digitalisierung. Nach lautstarken Protesten verschiedener Interessengruppen wurden inzwischen auf Länderebene in der Folge auch Investitionen in sportliche und kulturelle Infrastruktur sowie in den Wohnungsbau zugelassen. Deren gesamtgesellschaftliche Bedeutung sei unbestritten – produktionssteigernde Potenziale lassen sich hier jedoch nur mit viel Kreativität identifizieren.

Zusätzlichkeit nur ungenügend gesichert: Die öffentliche Investitionstätigkeit steigt nur dann, wenn die Mittel tatsächlich zusätzlich eingesetzt werden und nicht lediglich Investitionsausgaben des Kernhaushalts ersetzen. Im Grundgesetz (Art. 143h) wurde „Zusätzlichkeit“ als das Erreichen einer angemessenen Investitionsquote im jeweiligen Bundeshaushalt definiert, die von der Bundesregierung mit mehr als 10 Prozent der Gesamtausgaben (ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen) operationalisiert wurde. Für die 100 Mrd. Euro, die den Ländern zufließen, wurde diese Vorgabe allerdings bereits aufgehoben und zudem die Möglichkeit für Doppelförderung und pauschale Zuweisungen eingeräumt. Der zweite Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2025 macht darüber hinaus deutlich, dass eine formale Investitionsquote ohnehin keinen ausreichenden Schutz bietet. So zeigt Rosenschon⁴, dass mit dem SVIK ein gigantischer Verschiebepark installiert wurde, da Investitionen im Umfang von fast 20 Mrd. Euro aus dem regulären Haushalt in das Sondervermögen verlagert werden sollen. Durch kräftige Kürzungen im Kernhaushalt bleibt in der Gesamtbetrachtung bspw. von den aus dem SVIK finanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in Höhe von 11,7 Mrd. Euro für den Autobahnbereich lediglich ein magerer Zuwachs von 0,1 Mrd. Euro übrig. Für die Schienenwege soll im laufenden Jahr insgesamt sogar weniger ausgegeben werden als im Vorjahr. Im Hinblick auf die 100 Mrd. Euro im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds (KTF) wurde offenbar noch nicht einmal versucht, sicherzustellen, dass mit den zusätzlichen Mitteln nicht lediglich Finanzierungslücken bei ohnehin geplanten Maßnahmen geschlossen werden.

Mangelhafte strategische Ausgestaltung und Erfolgskontrollen: Bisher liegt keine Präzisierung vor, wie eine strategische, effektive und effiziente Mittelverwendung konkret sichergestellt werden soll – jenseits vager Ankündigungen nicht näher spezifizierter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen. Klare Ex-ante-Kriterien für die Mittelvergabe fehlen völlig. Verlockenden Prestigeprojekten, politikstrategischen Wählergeschenken oder zweifelhaften Subventionen steht damit kaum etwas im Wege.

Fragwürdige fiskalische Nachhaltigkeit: Im Gesetzentwurf versichert die Bundesregierung, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte werde durch die zusätzlichen Schulden nicht gefährdet, da das erwartete Wirtschaftswachstum die Belastungen aufgrund höherer Schuldenstände durch steigende Steuereinnahmen und sinkende Transferausgaben überkompensieren werde. Die bisherigen Ausführungen lassen jedoch nicht erkennen, dass der langfristige fiskalische Nutzen des Sondervermögens – über höhere Einnahmen und geringere Ausgaben – die anfängliche Schuldenaufnahme einschließlich zusätzlicher Zinslasten übersteigen wird. Zudem fehlt bislang ein konkreter Tilgungsplan, abgesehen von dem Hinweis, dass die Kredite spätestens ab 2044 innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ zurückzuführen sind. Es besteht daher die Gefahr, dass die Staatsschulden durch das Sondervermögen deutlich anwachsen und langfristig auf hohem Niveau verharren.

Risiken und Nebenwirkungen

Insgesamt ist daher zu bezweifeln, dass das SVIK einen maßgeblichen und nachhaltigen Wachstumsbeitrag leisten wird. Stattdessen wird es höchstwahrscheinlich nicht nur zu einer Erhöhung der deutschen Staatsverschuldung führen, sondern könnte darüber hinaus eine Reihe weiterer tiefgreifender negativer Effekte nach sich ziehen:

- Verstärkte staatliche Investitionen könnten private Investitionen – die deutlich dringender benötigt werden als staatliche – verdrängen, bspw. durch steigende Zinsen oder Konkurrenz um knappe Ressourcen wie Fachkräfte.
- Vermehrte öffentliche Investitionen in Sektoren mit beschränkten Kapazitäten können Preisanstiege und eine entsprechende Erhöhung des inflationären Drucks nach sich ziehen.
- Kreditfinanzierte Entlastungen in den Kernhaushalten verringern auf politischer Ebene vermeintlich den fiskalischen Druck, durch strukturelle Reformen die öffentliche Ausgabendynamik zu bremsen. Zugleich wird der Bevölkerung das fatale Signal gesendet, dass zusätzliche Investitionen oder neue Ausgaben nicht über Einsparungen an anderer Stelle gegenfinanziert werden müssen, sondern sich alles über zusätzliche Schulden regeln lässt.
- Es besteht die Gefahr, dass das SVIK im Sinne eines Dammbruchs dazu beiträgt, dass die Schuldenbremse noch weiter aufgeweicht wird, so wie es bereits auf Ebene der Bundesländer geschehen ist, um ihnen die Zustimmung zum Sondervermögen zu erleichtern.
- Zudem ist der Ruf nach Anschlusschulden in spätestens zwölf Jahren vorprogrammiert: Wer regelmäßige Aufgaben des Kernhaushalts in Sondervermögen verlagert, steht an deren Ende unweigerlich vor einem Kernhaushaltsproblem – von Zinsen und Tilgung ganz zu schweigen.
- Die Glaubwürdigkeit der europäischen Fiskalregeln könnte Schaden nehmen, da die großzügigen Spielräume, die die Europäische Kommission nun Deutschland zugesteht, anderen Mitgliedstaaten zukünftig kaum zu verwehren sein werden – zu Lasten der fiskalischen Nachhaltigkeit und wirtschaftlichen Stabilität in der Europäischen Union.

Um das Wirtschaftswachstum nachhaltig zu steigern, bedarf es weniger neuer Schulden – schon gar nicht unter Umgehung von Fiskalregeln und regulären Haushalten – als vielmehr mutiger Prioritätensetzung und des politischen Willens, die öffentlichen Ausgaben nach Einsparpotentialen zu durchforsten. Nur so können im regulären Haushalt die nötigen Spielräume geschaffen werden, um den demografischen, wirtschaftlichen und geopolitischen Herausforderungen langfristig gewachsen zu sein. Notwendig sind hierzu insbesondere Strukturreformen, die die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme – vor allem im Bereich der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung – in den Blick nehmen, Bürokratie abbauen, Digitalisierung vorantreiben und den Wirtschaftsstandort insgesamt attraktiver gestalten, etwa durch eine Senkung der Energie- und Arbeitskosten sowie der steuerlichen Belastung, um so auch private Investitionen zu erleichtern.

1 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/sondervermoegen-2356240>.

2 In einer Metaanalyse zahlreicher empirischer Studien schließen Romp/deHaan (2005, S. 58): „The network character of public capital, notably infrastructure, causes non-linearities. The effect of new capital will crucially depend on the extent to which investment spending aims at alleviating bottlenecks in the existing network“, vgl. Romp, W. E. und J. de Haan, (2005): Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, EIB Papers, European Investment Bank (EIB), Luxembourg, Vol. 10(1): 41-70.

3 Deutscher Bundestag (2025): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Drucksache 21/779.

4 Rosenschon, A. (2025): Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität. Ein Investitionsschub?, Gastbeitrag in „Wirtschaftliche Freiheit“ am 18.07.25, <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=40821>.

POSITIONSPAPIER

Nr. 15 | September 2025

Mehr Mut zum Wettbewerb

Lars P. Feld





*9.4.1968 †11.6.2024

Dieses Positionspapier entstand im Rahmen der Tagung „Wettbewerb als geniales Entmachtungsinstrument – In Gedenken an Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)“, der Stiftung Marktwirtschaft, die am 11. Juni 2025 in Berlin stattfand. Es formuliert zentrale Handlungsempfehlungen, die sich an den wissenschaftlichen Überzeugungen und ordnungspolitischen Leitlinien von Heike Schweitzer orientieren und auf eine zukunftsfähige Wettbewerbsordnung abzielen. Heike Schweitzer war seit 2014 Mitglied im Kronberger Kreis, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises. Der 1982 gegründete wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft erarbeitet ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Universität Freiburg, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Kernaussagen

- Die **Wettbewerbsordnung** steht im Zentrum der **Sozialen Marktwirtschaft**, in deren Rahmen sie **private und staatliche Macht** beschränkt, **Freiheit und Leistungsgerechtigkeit** fördert und das **Fundament der sozialen Sicherung** legt. Wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnungen geraten jedoch durch wachsende Markt- und Staatsmacht sowie einen verschärften Systemwettbewerb zwischen liberalen Demokratien und autoritären Staaten unter Druck. Um wirtschaftlich nicht den Anschluss zu verlieren, sollten Deutschland und Europa **mehr Wettbewerb wagen** und sich dabei auf **drei Bereiche** konzentrieren:
- **Stärkung der Kooperationsfähigkeit des Westens:** In einer zunehmend von geopolitischen Spannungen und protektionistischen Tendenzen geprägten Weltordnung muss die transatlantische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten sowohl militärisch als auch wirtschaftlich vertieft werden. Dies setzt eine auf gegenseitige Marköffnung zielende Handelspolitik mit den USA und anderen Drittstaaten voraus.
- **Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit:** Die europäische und insbesondere die deutsche Volkswirtschaft leiden unter einer Erosion ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Vorrangiges Ziel sollte die Beseitigung von Standortnachteilen durch Senkung der Arbeits- und Energiekosten, Reduzierung der Steuerbelastung sowie Abbau übermäßiger regulatorischer Anforderungen sein. Nur so können Investitionsbereitschaft, Innovationskraft und langfristiges Wirtschaftswachstum nachhaltig gesichert werden.
- **Modernisierung der Wettbewerbspolitik:** Die Wettbewerbspolitik muss an die tiefgreifenden technologischen und strukturellen Veränderungen der globalen Märkte angepasst werden. Dabei ist sicherzustellen, dass ihre Kernfunktion – die Sicherung von Leistungswettbewerb und die Verhinderung von Machtkonzentrationen – nicht durch industriepolitische Zielsetzungen verwässert wird. Wettbewerbspolitik sollte nicht als Instrument zur gezielten Förderung nationaler oder europäischer „Champions“ missbraucht werden, sondern auf die Stärkung offener und innovationsfördernder Märkte ausgerichtet sein.

1 Vorbemerkungen

Wettbewerb ist das „*großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte*“ – so steht es im Kern der Theorie der Wirtschaftsverfassung von Franz Böhm (1961). Es war eines der Lieblingszitate von Heike Schweitzer; ihr Lehrer, Ernst-Joachim Mestmäcker, nahm dieses Zitat als Ausgangspunkt seiner Franz-Böhm-Vorlesung, der ersten am Walter Eucken Institut (WEI) im Jahr 2017. Heike hielt selbst die 3. Franz-Böhm-Vorlesung im Februar 2020, noch bevor die Corona-Pandemie zuschlug.

Sie lehnte sich mit dem Titel *„Das Problem der privaten Macht im digitalen Zeitalter“* an Böhms erste Publikation zur Machtkonzentration in der Wirtschaft an, die dieser im Jahr 1928 im Vorfeld des mit Kartellfragen befassten 35. Deutschen Juristentags in *Die Justiz* veröffentlicht hatte, und – hier zitiere ich unser gemeinsames Vorwort zur Schrift des Kronberger Kreises im Gedenken an Heike Schweitzer –

„verglich diese mit den bislang im Vordergrund stehenden Machtlagen. Darauf aufbauend entwickelte sie die These, dass sich aufgrund dieser Besonderheiten der Mechanismus dezentraler Koordination selbst verändere. Dies habe wiederum zur Folge, dass sich eine Marktorganisation mit neuen Regeln entwickle. Gleichwohl war Heike gegenüber dem Digital Markets Act (DMA) kritisch, der ihr an einigen Stellen zu weit ging. Wie private Macht praktisch eingehegt werden kann, ohne staatliche Macht ausufern zu lassen, war ein fortwährendes Thema der vielen Diskussionen, die wir mit ihr im Kronberger Kreis führen durften.“
(Kronberger Kreis, 2025)

Damit knüpfte Heike Schweitzer wiederum an den Ausgangspunkt der Debatten um das spätere Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) an. Hierzu Franz Böhm (1957) in seinem Text zur Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg i. Br.:

„Die Frage, die uns gemeinsam beschäftigte, war, [...], die Frage der privaten Macht in einer freien Gesellschaft. Sie führt notwendig weiter zu der Frage, wie eine Ordnung der freien Wirtschaft beschaffen ist. Von da gelangt man zu der Frage, welche Typen und Möglichkeiten von Wirtschaftsordnung es überhaupt gibt, welche Rolle in ihnen jeweils die Macht spielt, und zwar sowohl die Macht der Regierung als auch die Macht von Privatpersonen und privaten Gruppen, und welche Ordnungsstörungen auftreten, wenn sich innerhalb des Staates und der Gesellschaft eine andere Machtverteilung herausbildet als diejenige, die dem jeweiligen Wirtschaftssystem ordnungskonform ist.“
(Franz Böhm, 1957, S. 99)

Oder wie Ernst-Joachim Mestmäcker es 2017 formulierte:

„Aus dem übergreifenden Prinzip der Planungs- und Handlungsfreiheit und dem Vorrang vor staatlicher Regulierung folgt der Zusammenhang mit der politischen Verfassung. Sie organisiert die staatlichen Institutionen, regelt ihr Verhältnis zueinander nach dem Prinzip der Gewaltenteilung und garantiert Grundrechte. Die Wirtschaftsverfassung ergänzt das Prinzip der Gewaltenteilung im Verhältnis zur Wirtschaft; sie erstreckt die Kontrolle und Begrenzung von Macht von der staatlichen Herrschaft auf gesellschaftlich und/ oder wirtschaftlich begründete mächtige Organisationen, insbesondere auf die privatrechtlich begründeten Kartelle und Monopole. [...] Die Institution des Wettbewerbs, die auf der Gewerbe- und Wettbewerbsfreiheit beruht, gilt für Staat und Unternehmen. Der Staat muss die Ordnungsprinzipien der Gewerbefreiheit in seiner Gesetzgebung und seiner Wirtschaftspolitik respektieren. Die Unternehmen sind an Spielregeln des Leistungswettbewerbs gebunden.“
(Mestmäcker, 2017, S. 20f.)

Dies führt Böhm, Mestmäcker und Schweitzer – in dieser Linie wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Macht – zur Idee einer Privatrechtsgesellschaft. Wollte man eine Gesellschaft von Gleichberechtigten, die sicherstellt, dass Freiheitsrechte, die eine

Privatrechtsgesellschaft voraussetzt, in der gesellschaftlichen Wirklichkeit von allen Bürgern erfahrbar sind, benötige man den Wettbewerb als Ordnungsprinzip. Er sei als Teil der Marktwirtschaft geordneter Leistungswettbewerb, nicht Vernichtungskampf von Raubtieren (Mestmäcker, 2017, S. 25f.). Schweitzer (2020) ging es darum, die Funktionsfähigkeit der Privatrechtsgesellschaft unter Bedingungen einer neuen Informationsordnung zu gewährleisten. Während es zu Böhms Zeiten hierfür vor allem der Abschaffung von Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit bedurfte, müsse die Privatrechtsordnung heute angepasst werden, um auf die Veränderung der Märkte durch neue Technologien und unternehmerische Strategien zu reagieren, so die Zusammenfassung ihrer Böhm-Vorlesung auf der Website des WEI.

In dieser kursorischen Darstellung werden die uns heute beschäftigenden Themen des Wettbewerbs deutlich. Erstens geht es um die Beschränkung privater Macht durch das Wettbewerbsrecht, das regelmäßig auf neue, nicht zuletzt technologische Herausforderungen angepasst werden muss. Zweitens geht es um staatliche Macht, ihre interne Begrenzung durch Gewaltenteilung und -trennung, ihre externe Begrenzung durch die Institutionen der Privatrechtsordnung und die Frage des Wettbewerbs zwischen Staaten, den Systemwettbewerb also. Daran schließt sich drittens die Rolle des Wettbewerbs in einer neuen, durch Machtpolitik bestimmten Weltordnung an.

2 Beschränkung privater Macht

Mit den eigentlichen wettbewerbsrechtlichen und wettbewerbspolitischen Themen will ich mich nicht allzu lange aufhalten. Andere als ich mögen hier berufener sein. Aber die Grundideen ökonomischer Analyse sind sehr klar. Ich lasse Heike Schweitzer als Mitglied des Kronberger Kreises in der Schrift „Kein Rückzug in die Festung Europa“ sprechen:

„Die Rahmenbedingungen [der Wettbewerbsordnung] sind so gesetzt, dass Unternehmen, [...], durch Konkurrenz mit anderen Anbietern dazu angehalten werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Unternehmen richten sich daher nach den Interessen der Nachfrager, bieten letztlich Güter und Dienstleistungen nach Wünschen, Vorstellungen und Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher an. Die unternehmerische Preisgestaltung ist entsprechend und erfordert eine effiziente Produktion. Noch bedeutsamer ist die dynamische Rolle des Wettbewerbs. Unternehmen erzielen Vorteile, wenn es ihnen gelingt, einen Vorsprung gegenüber ihren Wettbewerbern durch Produkt- und Prozessinnovationen zu gewinnen. Wettbewerb dient als Entdeckungsverfahren für solche Innovationen. Letztlich setzt sich im Wettbewerb durch, was Nachfrager schätzen.“
(Kronberger Kreis, 2020)

Diese Wettbewerbsordnung muss gegenüber neuen Erkenntnissen der Industrie- und Wettbewerbsökonomie offen sein und hat sich im Zeitablauf auf neue Phänomene und Technologien einzustellen. Während die Freiburger Schule um Franz Böhm und Walter Eucken zunächst einen vollständigen Wettbewerb im Blick hatte, wurde die Frage der Wettbewerbsintensität im monopolistischen und oligopolistischen Wettbewerb, die Bestreitbarkeit von Märkten, Preis- und Produktdifferenzierung, vertikale Bindungen bis hin zum funktionsfähigen Wettbewerb und dem *More Economic Approach* im deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht reflektiert. Natürliche Monopole, ihre Regulierung, vor allem aber die Bedeutung von Netzwerkexternalitäten sind heute besonders prominent. In jüngerer Zeit wurde die Rolle von sogenannten Killer Acquisitions thematisiert. Thomas

Philippon (2019) sowie Daron Acemoglu und Simon Johnson (2023) zeigen darüber hinaus, wie technologischer Fortschritt zu Machtkonzentrationen in der Wirtschaft führt und dadurch nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung über eine Schwächung der Produktivitätsfortschritte, sondern die Demokratie durch eine Verbindung von privater und staatlicher Macht bedroht. Die Verbindung von Trump und Musk lässt grüßen. Bei Acemoglu und Johnson zeigt sich eine Skepsis gegenüber Innovation und somit dem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, die Friedrich A. von Hayek noch zur Zurückhaltung gegenüber staatlicher Wettbewerbspolitik veranlasste.

Diese holzschnittartige Tour d'horizon zeigt in einem moderneren Gewand die Grundprobleme auf, die Böhm und Eucken schon im Grundsatz herausgearbeitet haben. Oder gemäß Heike Schweitzers Böhm-Vorlesung:

„Nach Böhm'scher Konzeption, die an Aktualität nicht verloren hat, muss es stattdessen vor allem darum gehen, die Funktionsfähigkeit der Privatrechtsgesellschaft unter Bedingungen einer neuen Informationsordnung zu gewährleisten. Angepasste Wettbewerbsregeln und Regulierungen reichen hierfür nicht aus. Benötigt werden neue Privatrechtsregeln und neue Institutionen, wie zum Beispiel Datentreuhänder, die Daten anonymisieren können und gleichzeitig mit kollektiver Handlungsmacht ausgestattet sind. Der Auftrag, die Privatrechtsgesellschaft zu erhalten, bleibt somit aktuell. Während es zu Böhms Zeiten hierfür vor allem der Abschaffung von Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit bedurfte, muss heute die Privatrechtsordnung angepasst werden, um auf die Veränderung der Märkte durch neue Technologien und unternehmerische Strategien zu reagieren. Der Böhm'sche Kompass ist dabei jedoch nicht überholt. Lösungen sind auch heute in Auseinandersetzung mit dem Doppelproblem von privater und staatlicher Macht und mit dem Ziel einer funktionsfähigen Privatrechtsgesellschaft zu suchen.“

(Schweitzer, 2020, gemäß der autorisierten Zusammenfassung)

Von Anfang an sind also Wettbewerbsordnung und Privatrechtsgesellschaft als Teil der Gewaltenteilung in einem Staat zu sehen. Dies gilt offensichtlich, wenn private Machtkonzentration zu staatlicher Machtausübung führt oder die staatliche Machtkonzentration erleichtert. Dies gilt zugleich in der Abgrenzung von staatlicher und privater Sphäre, im Erhalt eines privaten Freiheitsraums, den der Staat nicht betritt.

3 Beschränkung staatlicher Macht

Die Wettbewerbsordnung der Freiburger Schule – Heike Schweitzer darf man in der Linie Böhm, Mestmäcker, Schweitzer dazu zählen – dient der Beschränkung staatlicher Macht, nicht nur privater Macht. Sie ergänzt die klassischen Institutionen der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Ein solcher Hinweis ist jedoch nur oberflächlich. Denn es kommt auf eine Vielzahl und Vielfalt von Institutionen und Prozeduren an, um diese Gewaltenteilung mit Leben zu erfüllen.

In parlamentarischen und in Präsidialdemokratien bestimmen diese die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament unterschiedlich. Während es in parlamentarischen Demokratien wegen der Fraktionsdisziplin der Regierungsfaktionen vor allem auf die parlamentarische Opposition, ihre Rechte und prozeduralen Eingriffsmöglichkeiten ankommt, lebt die Präsidialdemokratie von der Unabhängigkeit der Abgeordneten und Senatoren von ihrer Partei und damit dem Einfluss des

Präsidenten in den Parteistrukturen. Letztlich hofft die Präsidialdemokratie auf die Dominanz der Wahlkreisorientierung gegenüber der Parteibindung.

Die politische Ökonomie stellt vielfältige Möglichkeiten heraus, wie der Wettbewerb zwischen diesen Gewalten durch kollusives Verhalten eingeschränkt werden kann. Ein wesentlicher Mechanismus ist der Stimmentausch – wir unterstützen deine Politikprojekte, wenn du unsere unterstützt. Stimmentausch ist in allen politischen Systemen ubiquitär, selbst in Autokratien und Monarchien. Stimmentausch führt zu Deals und dadurch zu gegenseitigen Abhängigkeiten, welche die politische Klasse abschotten sollen; in der Sprache der Wettbewerbspolitik: Stimmentausch als kollusives Verhalten errichtet Markteintrittsbarrieren.

Demokratie sorgt daher nicht per se dafür, dass sich die staatlichen Institutionen unter der Herrschaft des Rechts bewegen. Der Gerichtsbarkeit kommt dafür eine besondere Bedeutung zu. Ihre Unabhängigkeit ist essenziell. Richterliche Unabhängigkeit hat jedoch viele Aspekte und Eigenschaften, die mit der verfassungsrechtlichen Garantie allenfalls beginnen und bei Budgetfragen noch lange nicht zu Ende sind. Stefan Voigt hat zu diesem Thema intensiv gearbeitet; ich durfte dazu beitragen (Feld und Voigt, 2003, Voigt, Gutmann und Feld, 2015). Jedenfalls verfügen die obersten Gerichte in einem Staat selbst über keine Truppen. Die Akzeptanz ihrer Entscheidungen im politischen System ist durch andere Institutionen zu leisten.

Dazu gehören das Kabinetts- oder Ressortprinzip, die für Wettbewerb zwischen den Teilen einer Regierung sorgen. Dazu gehört ein Geflecht von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, von Beamtinnen und Beamten, die gemäß Max Weber legalistisch-rational im Rahmen ihrer Zuständigkeiten agieren sollen, oftmals eigene Interessen haben, jedoch durchaus ein Gegengewicht zu Regierung und Parlament bilden können. Dies gilt insbesondere, wenn Behörden eine gewisse Unabhängigkeit genießen, wie wir diese etwa im Falle des Bundeskartellamts vorfinden. Schließlich gehören dazu Wissenschafts- und Pressefreiheit.

In einem zentralistisch organisierten Staatswesen ist die Lage all dieser Institutionen, die zur Gewaltenteilung und damit zur Beschränkung staatlicher Macht beitragen, inhärent prekär, oftmals bedroht. Eine dezentrale Ausübung staatlicher Macht verstärkt daher die Gewaltenteilung, insbesondere wenn Dezentralität in einer föderalen Form organisiert ist. Bundesstaaten eignet die Staatlichkeit der regionalen Gebietskörperschaften, ihre Autonomie. Selbst die Institutionen der vertikalen Gewaltenteilung tendieren zu Stimmentausch über ihre Repräsentation auf Bundesebene. Die Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder werden folgerichtig häufig zu Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene hinzugezogen. Dies sorgt wiederum für kollusive Effekte.

Vertikale Gewaltenteilung wird daher erst dann im eigentlichen Sinne gelebt, wenn ein Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten besteht. Bundesstaaten wie die USA, Kanada oder die Schweiz konstituieren einen intensiven Wettbewerb zwischen ihren Gliedstaaten, insbesondere im fiskalischen Bereich. Für Deutschland gilt dies deutlich weniger.

Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften findet nicht zuletzt international statt. Häufig geht es um den Vergleich politischer Lösungen anderer Staaten für die politischen Herausforderungen der Zeit. Dieser Vergleich kann reiner Maßstabswettbewerb sein; man vergleicht sich mit anderen. Informationen über die Politik in anderen Staaten schwappen über staatliche Grenzen in die politische Diskussion im eigenen Staat. Bedeutender für die Wettbewerbsintensität zwischen

Gebietskörperschaften dürfte jedoch die Mobilität von Produktionsfaktoren, von Kapital und Arbeitskräften sein. Die Möglichkeit zum Exit ist die ultimative Kontrolle staatlichen Handelns im Systemwettbewerb.

4 Wettbewerb in einer neuen Weltordnung

Systemwettbewerb führt nicht zwingend zu positiven Ergebnissen; er benötigt den Rahmen einer friedlichen Weltordnung, sonst kann er in kriegerische Auseinandersetzungen münden. Eine solche friedliche Weltordnung konnte nach dem Zweiten Weltkrieg mit einer institutionellen Ausrichtung auf Multilateralismus, Globalisierung und ökonomische Interessen etabliert werden, sukzessive zwar, aber doch so, dass die Großmächte der Welt nicht unmittelbar in bewaffneten Konflikten aufeinandertrafen. Garant für diese Weltordnung waren die USA. Die alte Weltordnung ist Geschichte, die neue Weltordnung ist durch Machtpolitik, durch Nationalismus, Protektionismus und Moralismus geprägt. Dadurch transformieren sich der Systemwettbewerb und die Wettbewerbsordnung. Durch staatliche Lenkung versuchen Staaten Vorteile gegenüber anderen Staaten zu erlangen. Dies bedroht die Privatrechtsgesellschaft, weil der Staat übergriffig wird. Es dominiert ein Nullsummend Denken, während die an ökonomischen Interessen orientierte multilaterale Ordnung auf die Schaffung von Werten, auf ein Positiv-Summen-Spiel ausgerichtet ist.

Rekapitulieren wir das zuvor Gesagte: Die Wettbewerbsordnung steht im Zentrum der Sozialen Marktwirtschaft; sie trägt zum Sozialen der Marktwirtschaft, des Hauptworts, bei, noch bevor die Institutionen des Adjektivs einsetzen. Die Soziale Marktwirtschaft ist das Paradigma der Ordnungspolitik. Der Staat setzt den Rahmen des Wirtschaftens für die Privaten – für Investoren, für Konsumentinnen und Konsumenten – innerhalb dessen sie ihre Dispositionen frei treffen können. Den Strukturwandel begleitet die Soziale Marktwirtschaft freundlich; seine sozialen Folgen federt sie ab. Sie maßt sich nicht an zu wissen, was das genaue Ergebnis des Strukturwandels ist und wie sie dieses vorwegnehmen oder gar im Sinne des politisch Erwünschten herbeiführen kann.

Die neue Weltordnung lässt staatliche Lenkung hingegen fröhliche Urstände feiern. Staatliche Investitionslenkung maßt sich ein Wissen an, das der Staat nicht besitzen kann. Sie unterstellt der Politik bessere Kenntnisse über wirtschaftliche Zusammenhänge, die zum gewünschten Ergebnis führen. Missionsorientierte Industriepolitik nennt man dies heutzutage. Es könnte auch missionarische Industriepolitik heißen. Demnach stellt der Staat fest, welche Technologien zukunftsträchtig sind, welche Industrien und Branchen dahingehend unterstützt werden sollten, wenn nötig durch staatliche Beteiligung. Diese Industriepolitik stellt auf nationale oder europäische Champions ab, schränkt damit den Wirkungshorizont der Wettbewerbspolitik ein und versucht schließlich, die alten Aushängeschilder der Wirtschaft am Leben zu erhalten. Dazu muss der Staat viel Geld mobilisieren; er stellt einen großen Topf mit Finanzhilfen auf den Tisch. Die Unternehmen buhlen um Stücke dieses zu verteilenden Kuchens, statt sich im Wettbewerb über Innovationen am Markt zu behaupten.

Ich will Sie nicht mit ökonomischen Details langweilen. Sie sehen selbst in der Politik der vergangenen Jahre, zu was Anmaßung von Wissen führt. Der Staat setzt auf die falschen Pferde: Subventionen zur Ansiedlung von Batteriezellenfabriken – 600 Mio. Euro sind vermutlich weg; ob die Beträge, die Varta erhielt, sich noch amortisieren, ist unklar; Subventionen für die Mikrochip-Produktion – Intel und Wolfspeed stehen zu schlecht da, um diese Investitionen zu tätigen, aber das Geld ist wenigstens noch nicht verloren; Subventionen an die Stahlindustrie – welches Unternehmen kann bei

anhaltend hohen internationalen Überkapazitäten überleben? Warum beteiligt sich der Staat an der Herstellung von Kreuzfahrtschiffen? Usw. Besseres Wissen sieht anders aus. Aber es ist klar geworden: Eine Umkehr auf diesem falschen und sehr teuren Weg ist erforderlich. Es ist mir unbegreiflich, dass irgendwer noch glaubt, dass diese Politik funktioniert.

Als Begründung für eine solche Industriepolitik, für solche Subventionen werden häufig andere Länder ins Feld geführt, die hohe Subventionen für ihre Unternehmen einsetzen. Dies gilt vor allem für China, aber in einem nennenswerten Ausmaß auch für die USA. Im internationalen Kontext sind alle keine Chorknaben. In der Tat hat sich das internationale Umfeld grundsätzlich geändert. Die Welt befindet sich in einem Kalten Krieg 2.0. Der Westen steht gegen die illiberalen Staaten der chinesisches-russischen Achse. Er muss militärisch in der Lage sein, eine effektive Abschreckung zu erreichen, damit diese Rivalität nicht eskaliert. Dazu muss der Westen zusammenstehen, kooperieren und seine wirtschaftliche Stärke steigern.

5 Der Schluss: Darauf kommt es an

1. Die Wiederherstellung der Kooperationsfähigkeit der Staaten des Westens, nicht nur in militärischer Hinsicht, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht: Deutschland unternimmt nun einen wesentlichen Schritt in Richtung einer erhöhten militärischen Kooperationsfähigkeit. Die Finanzierungsfrage sei einmal dahingestellt. In wirtschaftlicher Hinsicht muss die Bundesregierung alles daransetzen, mit den USA zu auskömmlicheren wirtschaftlichen Beziehungen zu kommen. Dies gelingt nur im europäischen Kontext. Die dortigen Hausaufgaben im internationalen Handel sind jedoch noch nicht gelöst. Noch immer wehren sich Frankreich, die Niederlande, Österreich und Polen gegen die Ratifizierung des Handelsabkommens mit den Mercosur-Staaten.
2. Die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit: Hier gilt für die EU – jeder kehr' vor seiner Tür. Die deutsche Volkswirtschaft hat an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Die Arbeitskosten und die Energiekosten sind zu hoch, die Steuerbelastung ist eine der höchsten in der OECD und die Regulierungsintensität so hoch, dass sie die Unternehmen stranguliert. Die Folge ist eine Investitionsschwäche privater Unternehmen.
3. Die wesentliche Rolle der Wettbewerbspolitik: Sie muss sich weiter modernisieren und an die neuen technologischen Herausforderungen anpassen. Jedenfalls sollte sie nicht für die Schaffung nationaler oder europäischer Champions geöffnet werden. Die Irrungen der vertikalen Industriepolitik müssen beendet werden. Eine horizontale Industriepolitik setzt bei den Rahmenbedingungen an – für Forschung und Entwicklung, für neue Technologien, für ein geeignetes Innovationsumfeld.

Der Kronberger Kreis hat dies in seinen Schriften zusammen mit Heike Schweitzer ausformuliert. Dies steht in der wettbewerbspolitischen Tradition des Kronberger Kreises, die mit Wernhard Möschel, der dem Kreis von 1984 bis 2012 angehörte, besonders ausgeprägt war (siehe Kronberger Kreis 1987, 1988). Möschel war ein früherer Schüler Mestmäckers, Heike Schweitzer dessen jüngste Schülerin. Mit ihr verlässt uns eine wissenschaftliche Enkelin Franz Böhms viel zu früh.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. und S. Johnson (2023), Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity, Public Affairs, New York.

Böhm, F. (1957), Die Forschungs- und Lehrgemeinschaft zwischen Juristen und Volkswirten an der Universität Freiburg in den dreißiger und vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: Wolff, H.J. (Hrsg.), Aus der Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg im Breisgau, Freiburg: Eberhard Albert Universitätsbuchhandlung, 95–113.

Böhm, F. (1961), Demokratie und ökonomische Macht, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht (Hrsg.): Kartelle und Monopole im modernen Recht, Karlsruhe, 1–24.

Feld, L. P. und S. Voigt (2003), Economic Growth and Judicial Independence: Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators, European Journal of Political Economy, Vol. 19, 497–527.

Kronberger Kreis (1987), Mehr Markt in der Telekommunikation, Studien des Kronberger Kreises, Nr. 15, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (1988), Mehr Markt in der Energiewirtschaft, Studien des Kronberger Kreises, Nr. 17, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2020), Kein Rückzug in die Festung Europa!, Studien des Kronberger Kreises, Nr. 66, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2025), Eine Juristin unter Ökonomen: Heike Schweitzers Wirken im Kronberger Kreis, Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 75, Mohr Siebeck, Tübingen.

Mestmäcker, E.-J. (2017), Wettbewerb in der Privatrechtsgesellschaft, Erweiterte Fassung der 1. Franz-Böhm-Vorlesung am 19. September 2017 in Freiburg, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 179, Mohr Siebeck, Tübingen.

Philippon, T. (2019), The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets, Harvard University Press, Cambridge.

Schweitzer, H. (2020), Das Problem der privaten Macht im digitalen Zeitalter, 3. Franz-Böhm-Vorlesung mit Verleihung der Walter-Eucken-Medaille am 17. Februar 2020 in Freiburg: <https://www.eucken.de/veranstaltung/3-franz-boehm-vorlesung-mit-verleihung-der-walter-eucken-medaille/>.

Voigt, S., Gutmann, J. und L. P. Feld (2015), Economic Growth and Judicial Independence, a Dozen Years on: Cross-Country Evidence Using an Updated Set of Indicators, European Journal of Political Economy, Vol. 38, 197–211.



Der Kronberger Kreis im Februar 2020: Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale) und Prof. Volker Wieland Ph.D. (von links).

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN 2197-3059

POSITIONSPAPIER

Nr. 16 | September 2025

Reformbedarf im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Jörg König



Dieses Positionspapier entspricht weitestgehend der schriftlichen Stellungnahme des Autors für die öffentliche Anhörung der 12. Sitzung des Hauptausschusses des Landtags Brandenburg am 17. September 2025. Gegenstand der Anhörung waren: Gesetz zum Sechsten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Sechster Medienänderungsstaatsvertrag, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/910); Gesetz zum Siebten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/918); Gesetz zum Achten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge – Reform des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrages (Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/1111).



Dr. Jörg König

Leiter der Bereiche Europa, Energie, Wettbewerb, Wachstum und Entwicklung der Stiftung Marktwirtschaft und Koordinator der Arbeiten des Kronberger Kreises.

Kernaussagen

- **Auftrag und Legitimation des ÖRR müssen neu definiert werden:** Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) steht im digitalen Zeitalter vor der Herausforderung, seine Legitimation und seinen Auftrag neu zu begründen. Die ursprüngliche Rechtfertigung beruhte auf Frequenzknappheit und begrenzten Angeboten – diese Beschränkungen sind durch Digitalisierung, Internet und private Anbieter entfallen. Heute geht es vielmehr darum, einen echten Mehrwert zu schaffen, etwa durch unabhängige Information, kulturelle Vielfalt und Bildung. Dafür muss der Auftrag klar fokussiert und vom „Vollanbieter“-Anspruch gelöst werden, um eine effizientere Allokation zu erreichen.
- **Defizite bei Qualität, Aufsicht und Kosten gefährden Vertrauen und Akzeptanz:** Das Vertrauen in den ÖRR ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen, insbesondere bei jüngeren Menschen, Ostdeutschen, bildungsferneren Gruppen und Anhängern bestimmter Parteien. Kritisiert werden tendenziöse Berichterstattung, mangelnde Transparenz, Skandale sowie ein im internationalen Vergleich extrem hohes Budget. Hinzu kommen ineffiziente Strukturen, teure Sportrechte und überhöhte Gehälter, die Akzeptanz und Legitimität zusätzlich belasten. Ohne entschlossene Reformen droht eine weitere Entfremdung zwischen ÖRR und Gesellschaft.
- **Reformen müssen tiefer greifen als in den aktuellen Gesetzesentwürfen vorgesehen:** Die geplanten Medienstaatsverträge greifen zwar einzelne Probleme auf, etwa durch mehr Transparenz, Governance-Kodizes und Begrenzungen von Sportausgaben. Zentrale Fragen wie unabhängige Aufsicht, verbindliche Kostendeckelungen oder eine echte Aufgabenfokussierung bleiben jedoch unbeantwortet. Zudem schwächt die vorgesehene quasi-automatische Beitragserhöhung die Anreize für eine effiziente Mittelverwendung. Notwendig ist daher eine grundlegende strukturelle Neuausrichtung, die die Qualität, Effizienz und Unabhängigkeit des ÖRR nachhaltig sicherstellt.

1 Vorbemerkungen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (ÖRR) ist seit Jahrzehnten fester Bestandteil der deutschen Medienordnung und wichtige Säule des dualen Rundfunksystems. Dem Medienstaatsvertrag (MStV) kommt als Rahmengesetz für die gesamte Medienordnung in Deutschland eine umfassende Rolle zu. Er enthält Grundsatzregelungen für den öffentlich-rechtlichen wie für den privaten Rundfunk und wird regelmäßig fortgeschrieben, um technologische und gesellschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen.

Der ÖRR ist in besonderem Maße durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) geprägt. Ausgangspunkt ist Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG), der die Rundfunkfreiheit gewährleistet und verlangt, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG verpflichtet diese Rundfunkfreiheit den Staat nicht nur, Eingriffe zu unterlassen, sondern auch aktiv für eine vielfältige,

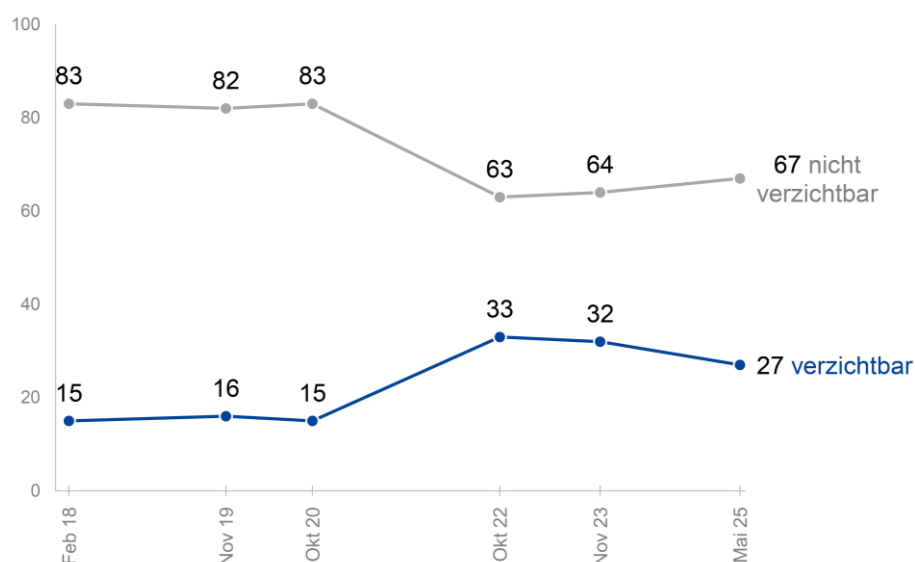
unabhängige und staatsferne Rundfunkordnung zu sorgen. Der Rundfunk ist laut BVerfG nicht nur Medium, sondern auch Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Dies erfordert, dass „für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“ (BVerfGE 12, 205). Aus dieser Schutzpflicht hat das BVerfG eine Bestands- und Entwicklungsgarantie abgeleitet, die sicherstellt, dass der ÖRR dauerhaft an neue technische und gesellschaftliche Entwicklungen angepasst wird, um seinen grundversorgenden Auftrag zu erfüllen (BVerfGE 31, 314; BVerfGE 57, 295). Die Grundversorgung durch den ÖRR im Sinne des BVerfG „umfasst die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik“ (BVerfGE 73, 118). Daraus folgt eine verfassungsgerichtliche Finanzierungsgarantie: „Die Finanzausstattung hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, seine verfassungsmäßigen und gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie hat insbesondere den Bestand und die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten“ (BVerfGE 90, 60) sowie „zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört die Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Einschluss seiner bedarfsgerechten Finanzierung [...]“. Dementsprechend steht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein grundrechtlicher Finanzierungsanspruch zu. Die Erfüllung dieses Anspruchs obliegt der Ländergesamtheit als föderaler Verantwortungsgemeinschaft, wobei jedes Land Mitverantwortungsträger ist“ (BVerfGE 158, 389). Im Zuge der verstärkten Nutzung des Internets hat das BVerfG die Anforderungen an den ÖRR nochmals nachgeschärft: „Angesichts dieser Entwicklung wächst die Bedeutung der dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen, die Fakten und Meinungen auseinanderhalten, die Wirklichkeit nicht verzerrt darzustellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund zu rücken, vielmehr ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden“ (BVerfGE 158, 389).

Die ökonomische Legitimation des ÖRR leitete sich ursprünglich insbesondere aus der Frequenzknappheit und der Gefahr medienpolitischer Monopolisierung ab. Das Angebot an Rundfunkprogrammen war bis zur Zulassung und Inbetriebnahme des privaten Rundfunks im Jahr 1984 nicht nur rechtlich beschränkt, sondern durch das limitierte Frequenzspektrum und die verfügbaren Technologien lange Zeit auch technisch begrenzt. Wettbewerb war dadurch kaum möglich. Die normative Rechtfertigung für den ÖRR hat sich in den vergangenen Jahrzehnten jedoch fundamental geändert. Mit der Liberalisierung des Rundfunkmarktes in den 1980er Jahren, der Digitalisierung und dem Aufstieg privater Anbieter sind die ursprünglichen Beschränkungen weitgehend entfallen. Aufgrund des technologischen Fortschritts, insbesondere durch die Verbreitung des Kabelfernsehens, des Internets und von Streaming-Diensten sowie sozialen Medien, ist die Gewährleistung eines vielfältigen Medienangebots kaum noch ein Problem. Das traditionelle Marktversagen existiert nicht mehr. Dieses ist heute nicht mehr durch Frequenzknappheit begründet, sondern allenfalls durch positive externe Effekte: Demokratie- und Bildungseffekte unabhängiger Information, kulturelle Identität, regionale Vielfalt sowie Angebote von Nischenprodukten können als sogenannte „meritorische Güter“ verstanden werden, die für das individuelle und gesellschaftliche Wohl als besonders wertvoll angesehen werden, auch wenn Konsumenten sie aufgrund ihrer Unterschätzung der potenziell positiven Wirkungen nicht in ausreichendem Maße nachfragen würden. Private Anbieter produzieren solche Inhalte in aller Regel in suboptimaler Menge, da sie sich schwer refinanzieren lassen. Außerdem bestehen neue Probleme: Eine Fragmentierung der Aufmerksamkeit, Parallelwelten und Echokammern, in denen Menschen vorwiegend Inhalte konsumieren, die ihre Sicht bestätigen. In diesem Umfeld wird ein qualitätsvolles, vertrauenswürdiges Programm, das unter Einhaltung journalistischer Standards zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt, wichtiger denn je.

2 Kritik am öffentlich-rechtlichen Rundfunk

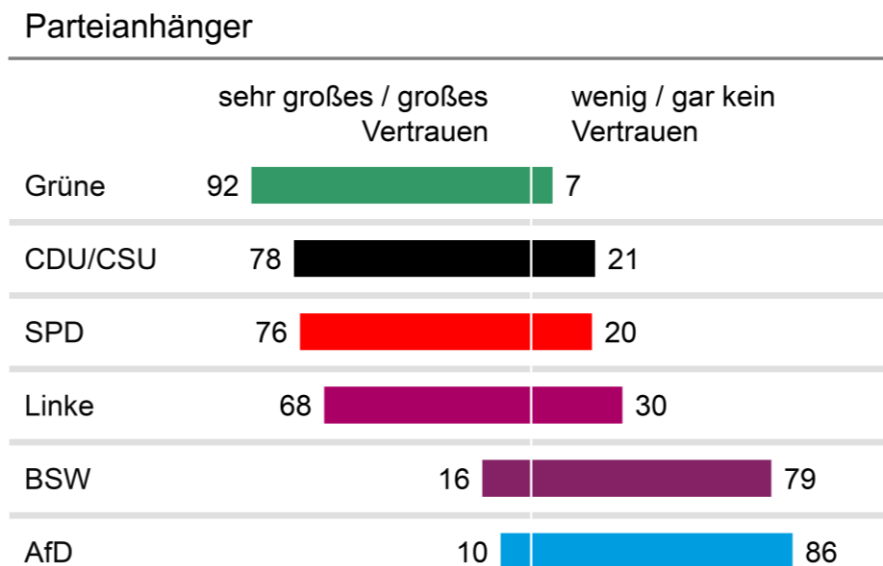
Der ÖRR wird jedoch zunehmend kritisch gesehen. Gemäß einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap im Auftrag des WDR vom Mai 2025 halten nur noch etwa zwei Drittel der Befragten den ÖRR für unverzichtbar (vgl. Abbildung 1). Im Oktober 2020 lag dieser Wert noch bei 83 Prozent. Auch in Bezug auf die Glaubwürdigkeit sowie Ausgewogenheit des ÖRR sind die Zustimmungswerte gesunken. Hielten im Oktober 2020 noch 79 Prozent der Befragten das öffentlich-rechtliche Fernsehen für sehr glaubwürdig/eher glaubwürdig bzw. 74 Prozent für sehr ausgewogen/eher ausgewogen, äußerten dies im Mai 2025 nur noch 65 respektive 60 Prozent. Analog dazu ist das Vertrauen in den ÖRR in den vergangenen fünf Jahren von 70 auf 55 Prozent gesunken. Die Zustimmungswerte des ÖRR liegen trotz der zunehmenden Unzufriedenheit aber immer noch über denen der Tageszeitungen und privaten Rundfunksender (vgl. Infratest dimap 2025).

Abbildung 1: Nur noch zwei Drittel der Bevölkerung hält den ÖRR für unverzichtbar



Quelle: Infratest dimap (2025), *Glaubwürdigkeit der Medien 2025*, Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Mai 2025.

Der ÖRR scheint dabei Schwierigkeiten zu haben, alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zu überzeugen. Insbesondere zwischen den Anhängern verschiedener Parteien gibt es große Unterschiede. Parteianhänger von Bündnis 90/Die Grünen vertrauen dem ÖRR am stärksten. Auch Anhänger von CDU/CSU, SPD und Die Linke vertrauen überwiegend dem ÖRR, während Parteianhänger von BSW und AfD nur zu 16 respektive 10 Prozent sehr großes/großes Vertrauen in den ÖRR äußern (vgl. Abbildung 2). Auch in Bezug auf Wohnort, Bildung und Alter gibt es teils deutliche Unterschiede: Jüngere, Menschen mit niedrigem oder mittlerem Bildungsstand sowie Befragte aus Ostdeutschland vertrauen dem ÖRR tendenziell weniger. Eine empirische Studie des Reuters-Instituts der Oxford Universität (2019) bekräftigt, dass der ÖRR Schwierigkeiten hat, junge Menschen sowie Menschen mit niedrigem Schulabschluss zu erreichen: Während die britische BBC immerhin 34 Prozent der Menschen mit niedrigem Schulabschluss erreicht, sind dies beim ÖRR nur rund 13 Prozent.

Abbildung 2: Erhebliche Differenzen beim Vertrauen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Quelle: Infratest dimap (2025), Glaubwürdigkeit der Medien 2025, Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Mai 2025.

Die Kritik am ÖRR speist sich aus einem Bündel von Faktoren, wobei vier Punkte im Fokus stehen (vgl. im Folgenden insbesondere Kronberger Kreis 2024 sowie Zukunftsrat 2024):

- 1) **Unzeitgemäßer Auftrag:** Über den Auftrag des ÖRR wird schon lange diskutiert. So plädiert etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014) dafür, dem Subsidiaritätsprinzip mehr Gewicht zu geben: öffentlich-rechtliche Anbieter sollten sich demnach auf solche Angebote konzentrieren, bei denen privatwirtschaftliche Sender klare Angebotsdefizite aufweisen. Knappheit an Frequenzen und Technologien sowie ein hoher finanzieller Aufwand seien nicht mehr gegeben. Insofern sei es nicht mehr erforderlich, dass der ÖRR als „Vollanbieter“ agiere. Kritisiert wird, dass der ÖRR zu viel Sportsendungen und Unterhaltungsprogramme und zu wenig in Nachrichten, Bildung und Kultur investiert. Eine Schwerpunktverlagerung wird angemahnt. Der Auftrag in seiner jetzigen Form führe zu einer ineffizienten Mittelallokation. Da der ÖRR mit garantierter Finanzierung in Märkte eintrete, in denen private Anbieter effizienter agierten, würden Preise verzerrt (z.B. bei Sportrechten) und Anreize zur Innovation geschwächt. Hinzu kommt, dass der ÖRR nicht mehr als „Lagerfeuer“ der Gesellschaft gilt. Lineare Medien verlieren zunehmend an Bedeutung, so dass der ÖRR die junge Generation kaum noch erreicht. Während von den über 70-Jährigen noch 93 Prozent lineares Fernsehen nutzen, sind dies bei den 14-29-Jährigen nur noch 12 Prozent (Vgl. ARD/ZDF-Medienstudie 2024).
- 2) **Mangelnde Qualität:** Die Qualität der Berichterstattung, insbesondere im Bereich Politik und Kultur, wird bemängelt. Kritik gibt es in zwei Richtungen: Zum einen sei das Angebot hinsichtlich politischer Orientierungen und kultureller Vielfalt unausgewogen. Bestimmte Standpunkte (insbesondere konservative oder liberale) kämen zu kurz, während eine „links-grüne“ Meinungsdominanz zunehme. Neben tendenziöser Berichterstattung wird zudem eine

mangelnde Transparenz hinsichtlich der Funktionen, die ausgewählte Interviewpartner in Parteien, parteinahen Stiftungen oder Verbänden ausüben, beklagt. Eine Untersuchung der TU Dortmund (2024), die 525 Journalistinnen und Journalisten aus allen Bereichen zu ihrer Parteineigung befragte, kam zu dem Ergebnis, dass 41 Prozent der Befragten der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahestehen, 16 Prozent der SPD, 8 Prozent der CDU und 6 Prozent der Partei Die Linke. Inwieweit die politische Einstellung die Arbeit von Journalisten beeinflusst, lässt sich schwer beziffern. Allerdings stimmten in derselben Journalismusbefragung 61 Prozent der Befragten der Aussage vollständig/teils-teils zu, dass Journalistinnen und Journalisten in ihrer Berichterstattung überwiegend dazu neigen, die Positionen der Partei zu übernehmen, der sie am ehesten nahestehen. Wie Maurer et al. (2024) darlegen, scheint es jedoch zwischen dem ÖRR und privaten Vergleichsmedien keine signifikanten Unterschiede zu geben, wie Parteien in der Berichterstattung wertend dargestellt werden.

Zum anderen geht es um dezidiert falsche Informationen oder das Ausblenden kontroverser Themen. In Teilen wird dem ÖRR ein „moralischer Missionarismus“ attestiert. Beispielhaft sei hier die von der ARD in Auftrag gegebene Kommunikationsanleitung („Framing Manual“) aus dem Jahr 2019 genannt. Darin heißt es u.a.:

„Denken und sprechen Sie nicht primär in Form von Faktenlisten und einzelnen Details. Denken und sprechen Sie zunächst immer über die moralischen Prämissen. [...] Hat man einmal die moralischen Prämissen der eigenen Haltungen und Ziele (wie etwa den Erhalt eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD) durchdrungen, gilt es, diese im nächsten Schritt in Worte zu fassen und dauerhaft eine Sprache zu verwenden, die im Denken der Mitbürger kräftig wirkt und sie von der Notwendigkeit eines gemeinsamen, freien Rundfunks ARD überzeugt.“

(Wehling, 2019, S. 3)

Prominentes Beispiel für die ungeprüfte Verbreitung von Anschuldigungen sind die vom ZDF Magazin Royale im Oktober 2022 vorgebrachten Vorwürfe um angebliche Russlandkontakte des damaligen Präsidenten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Arne Schönbohm, die keinerlei seriöse Grundlage hatten, aber zu seiner unmittelbaren Freistellung durch das Bundesinnenministerium führten. Als bekanntes Beispiel für das Nicht-Berichten vermeintlich unliebsamer Inhalte wird häufig die Berichterstattung über die Kölner Silvesternacht 2015/2016 genannt, bei der mehr als 600 Frauen Opfer sexueller Übergriffe wurden, die Lage in ersten Berichten aber beschönigend dargestellt wurde.

- 3) **Unzureichende Aufsicht:** Dem ÖRR werden Verschwendung und Zweckentfremdung von Beitragsmitteln sowie mangelhafte Kontrolle durch Aufsichtsgremien vorgeworfen. Die Strukturen seien zu ineffizient und zu wenig transparent. Prominentes Beispiel ist der Fall um die ehemalige Intendantin des RBB (Rundfunk Berlin-Brandenburg), Patricia Schlesinger, und der anhängende Zivilrechtsstreit zwischen ihr und dem RBB. Im Zuge des sogenannten RBB-Skandals musste Schlesinger im August 2022 von allen Ämtern zurücktreten. Berichte warfen ihr u.a. Vetternwirtschaft und Vorteilsnahme vor. Der RBB und der Landtag Brandenburg haben inzwischen diverse Vorkehrungen getroffen, die einen erneuten Skandal ausschließen sollen (wie etwa eine Begrenzung des RBB-Intendantengehaltes, s.u.).
- 4) **Schlechte Kosteneffizienz:** Mit rund 10 Mrd. Euro leistet sich Deutschland das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt. Die Einnahmen aus dem Rundfunkbeitrag lagen 2024 bei rund 8,7 Mrd. Euro, hinzu kommen weitere Einnahmen aus Werbung und

Sponsoring. Zum Vergleich: Die BBC verfügt über ein Budget von rund 6 Mrd. Euro, France Télévisions sowie RAI jeweils über weniger als 3 Mrd. Euro (vgl. Institut für Medienpolitik 2024). Auch pro Sendeminute ist der ÖRR mit mehr als 12.000 Euro weltweit am teuersten, während etwa das Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) mit rund 6.500 Euro pro Sendeminute nur gut die Hälfte des ÖRR beansprucht (vgl. Eberwein et al. 2019). Ursachen für das hohe Budget des ÖRR sind u.a. hohe Personalkosten (inkl. Pensionen) sowie kostenintensive Ausgaben für Sport und Unterhaltung. Teure Sportrechte, aber auch parallele digitale Plattformen führen zu Opportunitätskosten: Gelder, die für demokratierelevante Inhalte benötigt würden, fließen in wettbewerbsverzerrende Segmente.

3 Reformvorschläge zur Stärkung der Governance des ÖRR

Die Governance-Strukturen des ÖRR sind mit Blick auf zwei Aspekte zu hinterfragen. Zum einen stellt sich die Frage, wie die Qualität des öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramms in ihren verschiedenen Dimensionen – wie etwa journalistische Sorgfalt, Aktualität, Vielfalt und Innovationsgrad – möglichst effektiv sichergestellt werden kann, ohne dass es zu einer politischen Kontrolle der Inhalte kommt. Und zweitens ist die Frage zu beantworten, wie ein möglichst effizienter Einsatz der Mittel gewährleistet werden kann.

Vor diesem Hintergrund haben sowohl der von der Rundfunkkommission der Länder eingesetzte Zukunftsrat (2024) als auch der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, der Kronberger Kreis (2024), umfassende strukturelle Reformen angemahnt. Erforderlich seien „nicht bloß Veränderungen im System, sondern Umbauten des Systems“, so der Zukunftsrat, der in seinem Gutachten u.a. eine Schärfung des Auftrags (Entwicklung eines unverwechselbaren Angebots), eine neue Organisationsstruktur (Errichtung einer zentralen ARD-Anstalt), gemeinsame technologische Plattformen, eine neue spezialisierte Aufsichts- und Kontrollstruktur sowie eine Änderung des Finanzierungsverfahren (Ex-post-Überprüfung, ob der Auftrag erfüllt wurde und Mittel effizient eingesetzt wurden) vorschlägt.

Der Kronberger Kreis (2024) hält die Empfehlungen des Zukunftsrates für eine gute Grundlage für die weitere Reformdiskussion und schlägt darüber hinaus folgende Maßnahmen vor, um die Governance des ÖRR zu effektivieren und sicherzustellen, dass ein möglichst hoher gesellschaftlicher Mehrwert durch das dem ÖRR zur Verfügung stehende Beitragsaufkommen generiert wird:

- 1) **Deckelung des Anteils der Rezipienten:** Wenn der ÖRR-Anteil zu groß wird, droht das Gleichgewicht zur privaten Medienwelt verloren zu gehen. Sobald eine bestimmte Schwelle überschritten ist, sollte der ÖRR massentaugliche Angebote, die nicht dezidiert seinem Auftrag entsprechen, zurückfahren.
- 2) **Restriktive monetäre Obergrenzen für den Erwerb von Sportrechten:** Da es bei Sportübertragungen intensive Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern gibt, sollten Beschränkungen eingeführt werden, damit der ÖRR nicht übermäßig in teure Sportrechte einsteigen kann. Eine Notwendigkeit, diese Angebote öffentlich-rechtlich zu erbringen, besteht aufgrund des umfangreichen privaten Angebots und Interesses nicht.
- 3) **Vollständige Werbefreiheit:** Vermeidung einer verzerrten Themenauswahl und Berichterstattung durch Werbung oder Sponsoring. Diese Einnahmen machen ohnehin nur einen

kleinen Teil des Budgets aus, sodass ein vollständig werbefreies Angebot im ÖRR vorzugs-
würdig ist, um jeglichen Anschein von Einflussnahme gar nicht erst entstehen zu lassen.

- 4) **Wettbewerb bei Vergabe von Beitragsmitteln (Innovationsfonds):** Für einen Teil des Rundfunkbeitrags (z.B. zehn Prozent des Aufkommens) soll erlaubt werden, dass sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Anbieter sich um diese Mittel bewerben können. In einem wettbewerblichen Verfahren sollte anhand vorab definierter Kriterien eine möglichst politikferne Vergabekommission über die Förderungen entscheiden. Wichtig ist, ein solches Verfahren und das geförderte Programm einer regelmäßigen Evaluation zu unterziehen.
- 5) **Regeln für außertarifliche Gehälter:** Einführung klarer Vorgaben und ein Verbot der übermäßigen Besserstellung, um Selbstbedienung zu verhindern. Analog zu den bereits vom RBB und des Saarländischen Rundfunks (SR) vorgenommenen Begrenzungen der Intendantengehälter, wäre als Vergleichsgröße eine maximale Besoldung nach B11 sinnvoll.
- 6) **Verkleinerung der Aufsichtsgremien sowie Trennung der Aufgaben:** Aufsichtsgremien im ÖRR sollten so strukturiert werden, dass es klare Verantwortlichkeiten gibt. Dafür erscheint eine drastische Verkleinerung der Aufsichtsgremien notwendig. Zugleich sollte die Aufsicht über die Auftragserfüllung von der Aufsicht über finanzielle Aspekte (sparsame Verwendung der Ressourcen) getrennt werden, etwa indem verschiedene Ausschüsse eingerichtet werden.
- 7) **Räumliche und personelle Trennung der Aufsichtsgremien von den Anstalten:** Damit die Aufsicht auch aus Sicht der Beitragszahler unabhängiger und effektiver wird, sollten Aufsichtsgremien personell und räumlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getrennt sein, die im ÖRR beschäftigt sind.
- 8) **Regelmäßige externe wissenschaftlich gestützte Evaluationen:** Vergleichbar mit wissenschaftlichen Forschungsinstituten sollen unabhängige Expertengremien regelmäßig prüfen, ob der Auftrag erfüllt und effizient gearbeitet wird. Selbst wenn eine solche Begutachtung keine direkten Folgen für die Sender haben sollten, erhöhen sie die Transparenz und sorgen für eine gewisse Disziplinierung. Die Gruppe der Evaluatorinnen und Evaluatoren sollte dabei weder vom ÖRR selbst noch von der Politik bestellt werden. Denkbar wäre, dass entweder die Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) oder die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) diese Gruppe ernennt.

4 Bewertung der aktuellen Reformen

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe der Landesregierung zum Sechsten, Siebten und Achten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge berücksichtigen im Grundsatz zwar einige der genannten Kritikpunkte und Reformvorschläge, greifen insgesamt jedoch zu kurz.

Der **Reformstaatsvertrag (ReformStV)** stärkt beispielsweise explizit die qualitative Zielsetzung des Auftrags und enthält Regeln zur Begrenzung der Zahl von Sparten- und Hörfunkkanälen sowie Vorgaben zur Reduktion von Doppelstrukturen. Der Reformtext enthält Regelungen zu Gemeinschaftseinrichtungen und stärkt Kooperationen in Technik/Plattformen. Er fordert mehr Transparenz, Kodizes für Governance, Vorgaben zu Kompetenzen der Gremien sowie bessere Prüf- und

Kontrollinstrumente. Er enthält Regelungen zur Steuerung der Sportrechte und Begrenzungen für hohe Sportausgaben. Außerdem finden sich im Entwurf Grundsätze der außertariflichen Vergütung.

Der ReformStV bleibt jedoch deutlich hinter den in Kapitel 3 dargestellten Reformvorschlägen zurück. So geht etwa der Zukunftsrat davon aus, dass das sogenannte „**Federführungsprinzip**“, bei der sich eine Anstalt federführend um bestimmte Aufgaben kümmert, nicht ausreicht, „um die evidenten Strukturdefizite der ARD zu beseitigen und die empfohlene ‚organisierte Regionalität‘ zu gewährleisten“ (vgl. FAZ 2024). Wichtig seien klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungsverfahren.

Die Einsetzung eines **Medienrates** zur Evaluierung der Verfahren nach § 26a und der Erfüllung des Auftrags nach § 26 ist grundsätzlich begrüßenswert, allerdings wird er ohne klare Unabhängigkeitsstandards oder harten Sanktionsmöglichkeiten etabliert, wodurch politische Einflussnahme fortbesteht. Insbesondere die Besetzung des sechsköpfigen Medienrates ist kritikwürdig: Zwei Sachverständige werden von der Gremienvertreterkonferenz der ARD (GVK), jeweils ein Sachverständiger vom Fernsehrat des ZDF und vom Hörfunkrat des Deutschlandradios gewählt. Zwei Sachverständige werden durch die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder berufen. Damit bestimmt der ÖRR seine Aufsicht im Wesentlichen selbst. Besser wäre es, wenn die KEF oder KEK die Sachverständigen wählen würde.

Die Begrenzung von **Sportrechten** ist zu unverbindlich formuliert. Gemäß § 35 ReformStV sollen die für den Erwerb von Übertragungsrechten für Sportereignisse insgesamt aufgewendeten Mittel ein „angemessenes“ Verhältnis zum Gesamtaufwand nicht überschreiten. Ein angemessenes Verhältnis sei demnach in der Regel anzunehmen, wenn der Aufwand für den Erwerb von Übertragungsrechten fünf vom Hundert des von der KEF anerkannten Gesamtaufwandes von ARD und ZDF in einer Beitragsperiode nicht übersteigt. Selbst bei konservativer Schätzung von künftig nur noch 8 Mrd. Euro Gesamtaufwand für ARD und ZDF, würde das „angemessene Verhältnis“ jährlich einen Betrag von 400 Mio. Euro für Sportereignisse ausweisen. Eine ernstzunehmende Deckelung der Kosten ist nicht gegeben. Im Vergleich zum bestehenden Etat müssen ARD und ZDF ihre Kosten für Sport-Übertragungsrechte nicht kürzen.

Auch bei den in § 31h ReformStV geregelten Grundsätzen der **außertariflichen Vergütung** ist eine tatsächliche Kostenbegrenzung nicht garantiert. Vermerkt ist, dass sich die Höhe der Gesamtvergütung an den Bezügen im öffentlichen Sektor einschließlich vergleichbarer öffentlicher Unternehmen zu orientieren hat. Diese Orientierung könnte demzufolge zwar an der Besoldungsgruppe B11 erfolgen, jedoch wäre auch eine Orientierung an der Vergütung des Vorsitzenden der örtlichen Sparkasse möglich, die in der Regel weit darüber liegt.

Darüber hinaus ist die im Achten Staatsvertrag (Reform des Verfahrens zur Festsetzung des Rundfunkbeitrages) in § 8 vorgesehene sogenannte **Widerspruchslösung** kritisch zu sehen. Demnach soll die von der KEF empfohlene Beitragshöhe als festgesetzt gelten, sofern sie nicht mehr als fünf vom Hundert über der bis dahin geltenden Beitragshöhe liegt und kein Widerspruch erfolgt ist. Je nach empfohlener Beitragshöhe sind bis zu mindestens drei Länder erforderlich, um Widerspruch geltend zu machen. Diese quasi-automatische Erhöhung der Beiträge reduziert nicht nur die Länderkompetenz, da Länderparlamente faktisch Mitentscheidungsrechte über die Beitragshöhe verlieren können. Der Automatismus schwächt zudem Anreize für Effizienz, wenn Beiträge automatisch steigen können. Der Reformdruck auf den ÖRR würde dadurch sinken. Außerdem droht eine zusätzliche Gefährdung der Akzeptanz des ÖRR, falls die Bürger die Beitragsfinanzierung als zunehmend entkoppelt von demokratischer Kontrolle wahrnehmen.

5 Fazit

Der ÖRR steht unter Druck – nicht nur wegen technischer Neuerungen und veränderten Mediengewohnheiten, sondern auch aufgrund verschiedener Skandale. Daher wird von wissenschaftlicher Seite eine grundlegende Reform des ÖRR und seiner Governance empfohlen. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe nehmen einige Kritikpunkte und Reformvorschläge zwar im Grundsatz auf, eine grundlegende Reform des ÖRR ist damit jedoch nicht verbunden. Der ReformStV löst die wesentlichen Probleme nicht, sondern nimmt nur kosmetische Anpassungen vor. Nur durch eine Neuausrichtung kann der ÖRR jedoch im digitalen Zeitalter seine Funktion als Garant von Qualität, Vielfalt und demokratischer Teilhabe erfüllen und seine Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen – ohne ineffizient oder wettbewerbsverzerrend zu wirken. Der Gesetzgeber sollte darauf hinwirken, dass die Reformen entweder nachgeschärft werden oder dass der ÖRR in einem neuen Reformanlauf strukturell reformiert wird.

Literaturverzeichnis

ARD/ZDF-Medienstudie (2024), Grundlagenstudie im Auftrag der ARD/ZDF-Forschungskommission, <https://www.media-perspektiven.de/studien/ard/zdf-medienstudie>.

Eberwein, T. Saur, F. und M. Karmasin (2019), Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa: Ein kennzahlenbasierter Vergleich zum Verhältnis von Finanzierung und Publikumsleistungen, Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, 60, S. 141-167.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 08.10.2024: „Was sagt der Zukunftsrat zur Reform von ARD und ZDF?“, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien-und-film/was-sagt-der-zukunftsrat-zur-reform-von-ard-und-zdf-110034129.html>.

Infratest dimap (2025), Glaubwürdigkeit der Medien 2025, Eine repräsentative Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Mai 2025.

Kronberger Kreis (2024), Für eine grundlegende Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Schriftenreihe Nr. 73, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Maurer, M. Kruschinski, S. und P. Jost (2024), Fehlt da was? Perspektivenvielfalt in den öffentlich-rechtlichen Nachrichtenformaten, Institut für Publizistik, Universität Mainz.

Technische Universität Dortmund (2024), Journalismus und Demokratie, Ergebnisse der Journalismusbefragung 2024.

Wehling, E. (2019), Framing Manual: Unser gemeinsamer, freier Rundfunk ARD, https://cdn.netzpolitik.org/wp-upload/2019/02/framing_gutachten_ard.pdf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2014), Öffentlich-rechtliche Medien – Aufgabe und Finanzierung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/2014. Berlin.

Zukunftsrat (2024), Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bericht im Auftrag der Rundfunkkommission der Länder, Januar 2024.

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN 2197-3059

Bürokratie

Auf den Punkt Nr. 05

Januar 2025

Tim Meyer / Bernd Raffelhüschen

Stellen- und Personalkostenexplosion der Ministerialbürokratie des Bundes



Bürokratisierung in Deutschland

Staatliche Bürokratie und Regulierung sind grundsätzlich weder schlecht noch überflüssig, sondern integraler Bestandteil einer regelbasierten Wirtschaftsordnung. Im Optimalfall setzen sie angemessene Spielregeln für unternehmerisches Handeln und tragen darüber hinaus zu einer funktionierenden Wettbewerbsordnung bei. Ebenso ermöglichen sie, ein Mindestmaß an Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen und Bürger zu schaffen und willkürliches Verhalten zu verhindern. Bedenklich ist es hingegen, wenn bürokratische Anforderungen und Prozesse weit über ein angemessenes Maß hinausgehen und aufgrund zunehmender Kleinteiligkeit und Komplexität ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr erfüllen und stattdessen zunehmend negative Auswirkungen mit sich bringen.¹ Staatliche Bürokratie und Regulierung sollten als Mittel zum Zweck, nicht aber als Selbstzweck verstanden werden. Ein Übermaß an Bürokratie und Regulierung beeinträchtigt Unternehmen sowie Bürger und birgt die Gefahr, dass die Akzeptanz des staatlichen Ordnungsrahmens abnimmt.²

In Deutschland stellt Bürokratie einen zunehmenden Belastungsfaktor dar. Dieser eindeutige Trend zur Bürokratisierung lässt sich insbesondere auf drei Ebenen veranschaulichen (vgl. Abbildung 1):

Die erste Ebene umfasst die Anzahl geltender Gesetze und Verordnungen und verdeutlicht das Ausmaß der Regulierungsdichte. Trotz politischer Absichtserklärungen, die Fülle gesetzlicher

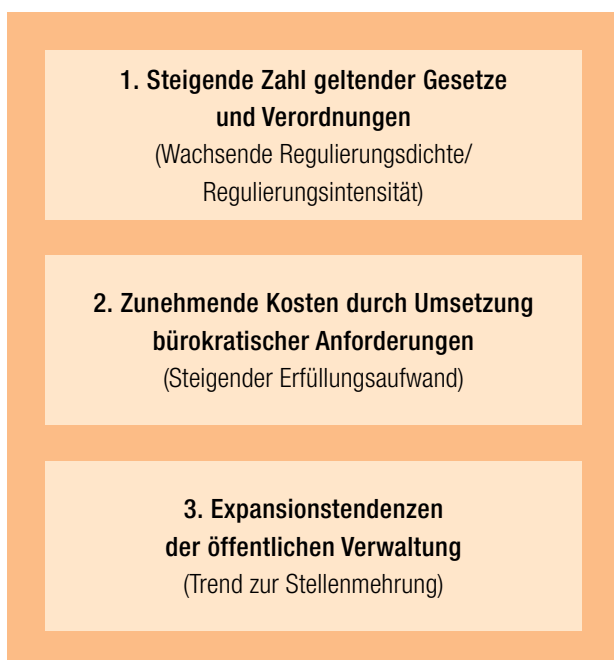
Regelungen reduzieren zu wollen, ist es bisher nicht gelungen, eine wirksame Bürokratiebremse zu implementieren. Auch die bislang beschlossenen Maßnahmen wie die Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV und die „One in, one out“-Regelung haben keine nachhaltigen Fortschritte bewirkt. Gleichzeitig bleibt der Regulierungseifer in Berlin und Brüssel ungebrochen, wie das Lieferkettengesetz, die EU-Taxonomie oder das nicht weniger umstrittene Heizungsgesetz zeigen. Sie alle sind mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand für Bürger und Unternehmen verbunden, während Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit auf der Strecke bleiben. Abseits dieser prominenten Beispiele kommt die wachsende Regulierungsdichte anhand der mittlerweile mehr als 96.000 allein im Bundesrecht geltenden Einzelnormen aus Gesetzen und Verordnungen zum Ausdruck. Gegenüber dem Jahr 2010, als diese Zahl noch bei rund 80.000 lag, entspricht dies einem Anstieg von rund 20 Prozent (vgl. Abbildung 2). Würden Gesetze und Verordnungen der Bundesländer sowie das unmittelbar geltende EU-Recht hinzugerechnet, fiel das Wachstum noch stärker aus. Gerade auf EU-Ebene ist ein deutlicher Anstieg der Regulierungsintensität zu beobachten.

Mit der Zunahme bürokratischer Vorschriften ist – auf der zweiten Ebene – ein steigender Erfüllungsaufwand verbunden, von dem die Unternehmen als Normadressaten unmittelbar betroffen sind.³ Es zeigt sich sowohl hinsichtlich der jährlichen Veränderung des laufenden als auch des einmaligen Erfüllungsaufwands ein Anstieg der Kosten, der durch die Umsetzung rechtlicher und bürokratischer Vorschriften verursacht wird (vgl. Abbildung 3). Dies hat zur Folge, dass ein immer größerer Teil unternehmerischer Ressourcen durch die Erfüllung bürokratischer Anforderungen wie Informations- und Dokumentationspflichten gebunden wird und nicht mehr für unternehmerische Zwecke, wie zum Beispiel Investitionen oder Innovationen, zur Verfügung steht. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen sind davon aufgrund begrenzter Kapazitäten überproportional betroffen.⁴ Gleichzeitig wirkt sich die zunehmende Komplexität regulatorischer Vorschriften negativ auf die Planungssicherheit vieler Unternehmen aus, sodass Investitionen verschoben werden oder sogar vollständig ausbleiben. Hinzu kommen zahlreiche Probleme bei Planungs- und Genehmigungsverfahren, die sich in vielen Fällen über mehrere Jahre erstrecken und private Investitionen zusätzlich ausbremsen.

Im Ergebnis werden die unternehmerische und wirtschaftliche Freiheit über Gebühr eingeschränkt sowie volkswirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten spürbar ausgebremst. Doch auch die öffentliche Verwaltung ist mit der zunehmenden Komplexität regulatorischer Vorschriften konfrontiert, die viele Prozesse zusätzlich erschwert und verlängert. Wenig verwunderlich zählen deshalb die Geschwindigkeit und Komplexität von Verwaltungsprozessen aus Sicht der Unternehmen regelmäßig zu den bedeutendsten Problemfeldern und Standortnachteilen des Landes.⁵

Abb. 1: **Ebenen der Bürokratisierung**

Quelle: Eigene Darstellung.



Auf einer dritten Ebene sind Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung zu beobachten, die seitens der Behörden in den meisten Fällen mit vermeintlich neuen Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern oder einer Zunahme regulatorischer Anforderungen begründet werden. Gleichzeitig wird ein sich selbst verstärkender Kreislauf in Gang gesetzt, der nicht zuletzt aus dem Interesse der öffentlichen Verwaltung an einer kontinuierlichen Ausweitung des eigenen Budgets bzw. Aufgabenbereichs resultiert: Neue oder zusätzliche Regulierung dient in vielen Fällen als willkommene Rechtfertigung für einen steigenden Personalbedarf. Umgekehrt ist das Interesse der öffentlichen Hand an wirkungsvollen Deregulierungs- oder Entbürokratisierungsmaßnahmen, die im Zweifelsfall auch das eigene Budget, den eigenen Personalhaushalt oder die eigenen Zuständigkeitsbereiche betreffen, vergleichsweise gering. Die Folge ist ein auf längere Sicht stetiges Wachstum des staatlichen Verwaltungsapparates.⁶

Dieses Wachstum spiegelt sich insbesondere in einem Trend zur Stellenmehrung wider, der im gesamten öffentlichen Dienst auf allen föderalen Ebenen zu beobachten ist. Hier ist die Zahl der Beschäftigten in den vergangenen zehn Jahren sukzessive angestiegen. Dieser Anstieg ist jedoch differenziert zu betrachten: Während er vor allem in den Bereichen Verteidigung, Bildung und öffentliche Sicherheit nachvollziehbar und angesichts aktueller Herausforderungen zum Teil notwendig erscheint, ist der

Stellenzuwachs in den obersten Dienstbehörden der politischen Führung oder der zentralen Verwaltung wie zum Beispiel auf Ebene der Bundesministerien kritisch zu hinterfragen. Hier spielen zusätzlich politische Motive eine nicht unwesentliche Rolle, wie beispielsweise in Wahljahren neue Stellen zu schaffen oder Beförderungen zu forcieren („Operation Abendsonne“). Daher ist es von besonderem Interesse, die Expansionstendenzen der Ministerialbürokratie auf Bundesebene, die maßgeblich für die Ausgestaltung der hierzulande geltenden Gesetze und Verordnungen verantwortlich ist, genauer zu untersuchen und kritisch zu hinterfragen.

- 1 Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.
- 2 Haucap, J., Kehder, C. und I. Loebert (2023), Bürokratie und ihre Folgen für die Wirtschaft in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).
- 3 Nationaler Normenkontrollrat (2023), Weniger, einfacher, digitaler, Bürokratie abbauen, Deutschland zukunftsfähig machen, Jahresbericht 2023.
- 4 Holz, M., Icks, A. und S. Nielen (2023), Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) sowie Icks, A. und R. Weichert (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagebau, Institut für Mittelstandsforschung (IfM).
- 5 Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172, Stiftung Marktwirtschaft.
- 6 Niskanen, W. A. (1975), Bureaucrats and Politicians, Journal of Economics and Law, Vol. 18, No. 3, S. 617-644.

Abb. 2: **Die Regulierungsdichte nimmt ungebremszt zu**

Anzahl der Einzelnormen aus bundesrechtlichen Gesetzen und Verordnungen.

Quelle: Bundesregierung (2024).

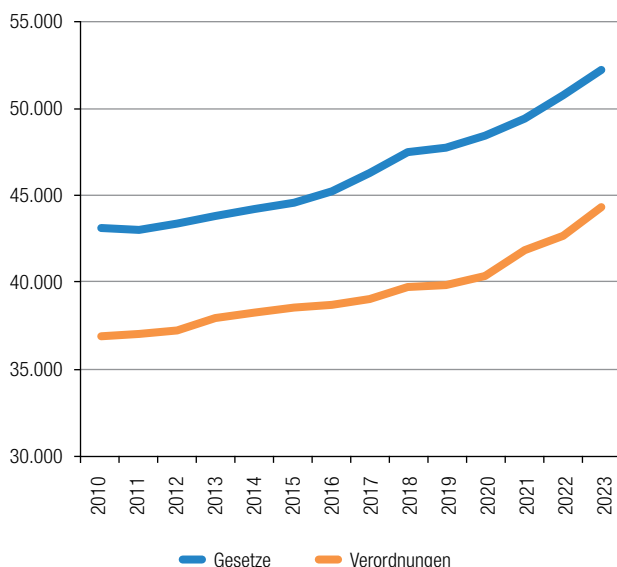
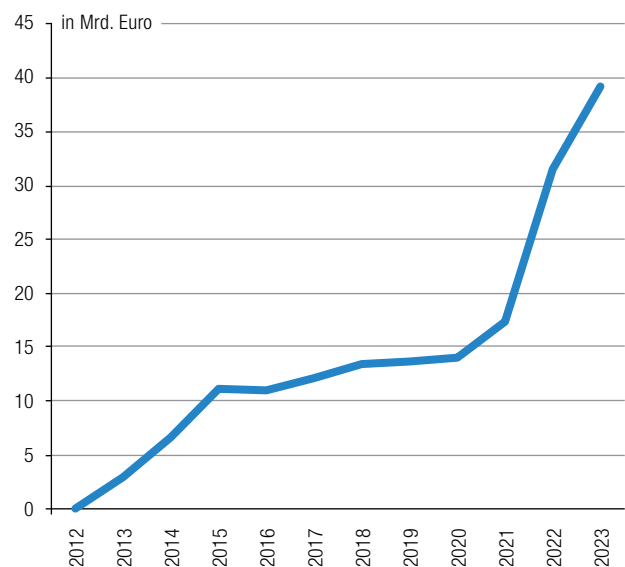


Abb. 3: **Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft steigt kontinuierlich**

Akkumulierte Veränderung des laufenden und einmaligen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft seit 2012.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), eigene Berechnungen.



Massive Stellenmehrung in den Bundesministerien

Nachfolgend werden die Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Ministerialbürokratie auf Bundesebene untersucht. Vor allem seit dem Jahr 2015 ist in den Bundesministerien (inklusive Bundeskanzleramt) ein deutlicher Personalzuwachs von mehr als 30 Prozent auf insgesamt knapp 30.000 Beschäftigte zu verzeichnen. Zuvor verblieb die Zahl der Beschäftigten für mehr als zehn Jahre etwa auf dem selben Niveau.⁷

Da es sich bei den neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen fast ausschließlich um Planstellen für Beamte handelt, ist jede neue Stelle – unabhängig davon, ob sie in Zukunft noch benötigt wird – auf Lebenszeit angelegt. Die Zahl der Angestellten ohne Beamtenstatus ist im gleichen Zeitraum hingegen fast unverändert geblieben. Dadurch manifestiert sich insgesamt ein Trend zur Verbeamtung. Die finanziellen Verpflichtungen einschließlich der Versorgungsansprüche für die zusätzlichen Beamtenstellen bleiben über Jahrzehnte bestehen und stellen auch angesichts des demografischen Wandels einen zunehmenden Belastungsfaktor für die öffentlichen Haushalte dar.⁸

Die Stellenmehrung wird oftmals mit einem steigenden Personalbedarf infolge vermeintlich neuer oder zusätzlicher Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche begründet. Richtet ein Ministerium infolgedessen beispielsweise eine gänzlich neue Abteilung ein, lässt sich der damit verbundene Prozess und die Zunahme des Personalbedarfs wie folgt stark vereinfacht

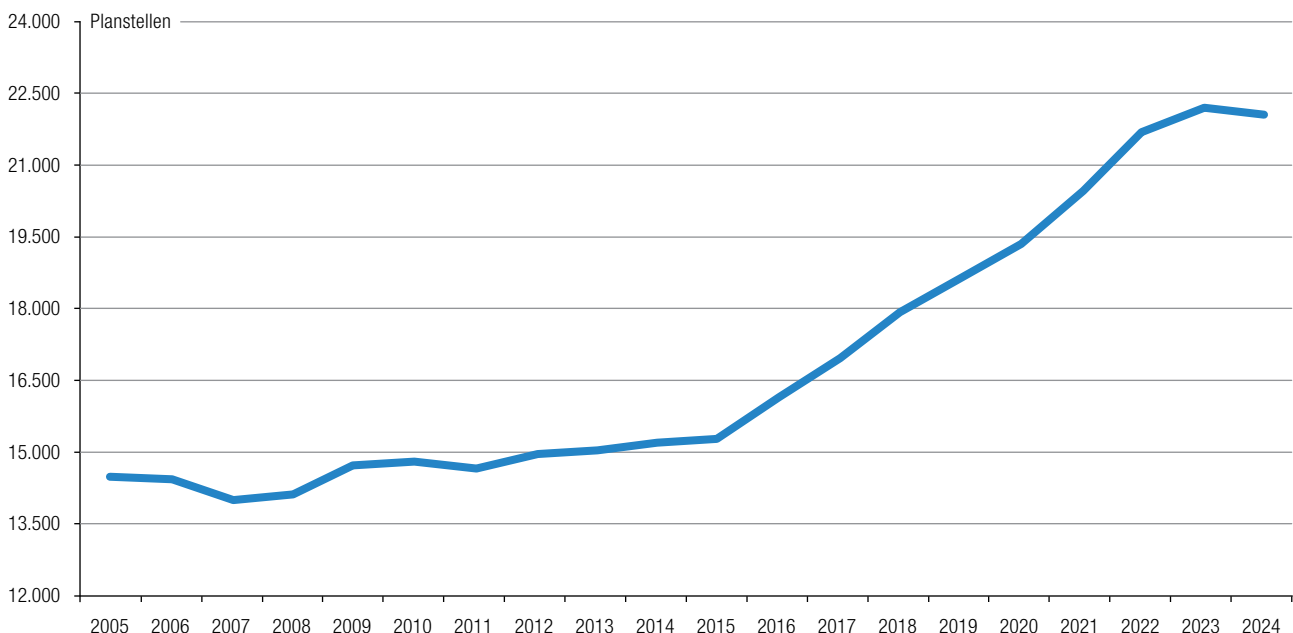
beschreiben: Neben der Abteilungsleitung werden nachgeordnete Unterabteilungen sowie dazugehörige Referate gebildet. Für Verwaltungstätigkeiten wird ebenso zusätzliches Personal benötigt. Wird der Personalbedarf durch längerfristig bestehende Planstellen für Beamte gedeckt, wird ein permanenter Personalaufwuchs begünstigt, weil diese Stellen selbst dann noch fortbestehen, wenn der Grund des Mehrbedarfs längst wieder weggefallen ist.

Die Expansion der Ministerialbürokratie trägt zu einem spürbaren Anstieg der Personalausgaben des Bundes bei, der in den nächsten Abschnitten näher betrachtet wird.⁹ Auch abseits der zusätzlichen Personalkosten ist das explosive Wachstum der Ministerialbürokratie mit weiteren Problemen verbunden. Der Personalzuwachs war in den zurückliegenden Jahren teilweise so stark, dass einige Ministerien an die Grenzen ihrer räumlichen Kapazitäten gestoßen sind und deshalb teure Erweiterungsbauten für ihre Dienstsitze planen. Die vorgesehene Erweiterung des Bundeskanzleramtes ist in diesem Zusammenhang wohl das prominenteste Beispiel.

Die Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien lässt sich anhand der in den jährlichen Bundeshaushaltsplänen beschlossenen Personalhaushalte und Stellenkontingente ermitteln. Die isolierte Betrachtung der Bundesministerien zeigt insbesondere Expansionstendenzen in der zentralen Verwaltung und politischen Steuerung im Ver-

Abb. 4: Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



antwortungsbereich der Bundesregierung. Beschäftigte ohne Beamtenstatus bleiben bei dieser Betrachtung ebenso unberücksichtigt wie Angestellte und Beamte in nachgeordneten Bereichen und Behörden der Ministerien, zu denen beispielsweise die Bundespolizei, der Zoll oder die Bundeswehr zählen. Auch andere oberste Bundesbehörden wie der Bundestag oder das Bundesverfassungsgericht bleiben in der Analyse unberücksichtigt.

Die Entwicklung der Planstellen für Beamte in den Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt zeigt insbesondere seit dem Jahr 2015 einen auffälligen Anstieg. Lag die Zahl der Planstellen bis dahin noch bei rund 15.000 – und war zuvor über viele Jahre nahezu konstant geblieben – stieg sie bis zum Jahr 2024 auf über 22.000 an (vgl. Abbildung 4). Dies entspricht einem Zuwachs von insgesamt etwas mehr als 7.000 Stellen bzw. 47 Prozent. Diesen sprunghaften Stellenzuwachs gilt es, genauer zu beleuchten.

Eine nach Ministerien differenzierte Betrachtung der Stellenentwicklung zwischen 2013 und 2024 lässt zusätzlich Rückschlüsse darauf zu, in welchen politischen Zuständigkeitsbereichen prozentual die meisten neuen Planstellen geschaffen wurden (vgl. Abbildung 5). Auch wenn sich der Zuwachs – trotz im Zeitverlauf teilweise veränderter Ressortzuschneidungen – über alle Bundesministerien erstreckt, unterscheidet sich die prozentuale Veränderung zum Teil deutlich.

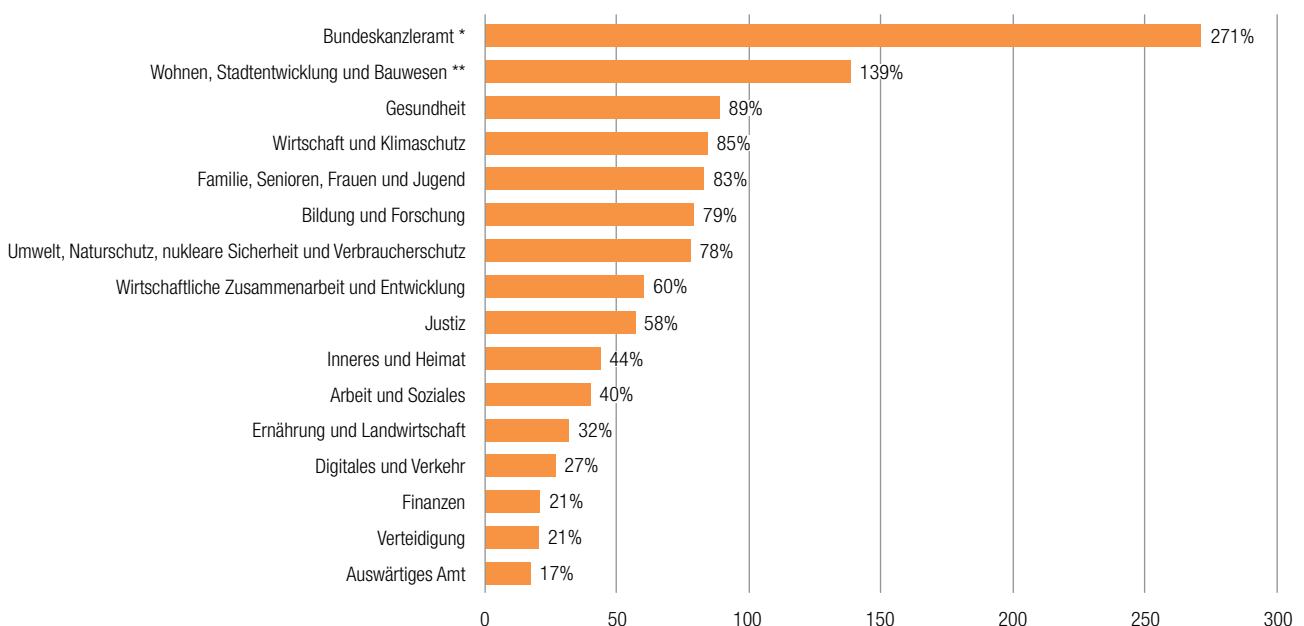
Im Auswärtigen Amt (17,5 Prozent) sowie dem Verteidigungs- und Finanzministerium (20,8 bzw. 21,1 Prozent), die zu den personalstarken Ministerien gehören, ist der Stellenzuwachs vergleichsweise moderat und unterdurchschnittlich. Weit überdurchschnittlich ist das Stellenwachstum hingegen im erst neu geschaffenen Bauministerium (139 Prozent). Obwohl der Bereich „Bauen“ zuvor beim Innenministerium angesiedelt war, wurden dort nicht im gleichen Maße Stellen abgebaut. Auch im Familienministerium (83,4 Prozent), im Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (84,8 Prozent) sowie im Gesundheitsministerium (89,2 Prozent) – hier vor allem aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie – war die Stellenmehrung ebenfalls deutlich überproportional. Der größte Zuwachs an Planstellen für Beamte ist mit mehr als 270 Prozent im Bundeskanzleramt zu verzeichnen.

Insgesamt bleibt anzumerken, dass im Betrachtungszeitraum kein Ministerium netto Stellen abgebaut hat.

- 7 Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.
- 8 Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein. Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft.
- 9 Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.

Abb. 5: **Prozentuale Veränderung der Anzahl der Planstellen nach Bundesministerien**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen. Veränderung zwischen 2013 und 2024. Gerundete Werte.
* Seit 2016 inklusive Presse- und Informationsamt sowie Beauftragte für Kultur und Medien. ** Veränderung gegenüber 2022.



Größte Stellenmehrung in den oberen Besoldungsgruppen

Es zeigt sich, dass die zusätzlichen Stellen überwiegend in den höheren und überdurchschnittlich vergüteten Besoldungsgruppen geschaffen wurden, welche die Besoldungsordnung B (Leitungsebene der Ministerien, wie Staatssekretäre und Abteilungsleiter) sowie den höheren und gehobenen Dienst innerhalb der Besoldungsordnung A (insbesondere Referatsleiter und Referenten) umfassen.

Die separate Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Besoldungsgruppen verdeutlicht:¹⁰ In allen drei untersuchten Gruppen fällt die Stellenmehrung seit dem Jahr 2013 beachtlich aus – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. In der Besoldungsordnung B ist die Zahl der Stellen von rund 1.500 im Jahr 2013 auf fast 2.200 im Jahr 2024 angewachsen. Dies entspricht einer Steigerung von 45 Prozent bzw. knapp 700 zusätzlichen Planstellen (vgl. Abbildung 6). Der Zuwachs geht vor allem auf die Stellenmehrung in Höhe von 47,2 Prozent in der Besoldungsuntergruppe B3 zurück, die rund zwei Drittel aller Planstellen der Besoldungsordnung B umfasst. Prozentual ist der Anstieg in der zahlenmäßig kleinsten Besoldungsgruppe B11, zu der beispielsweise Staatssekretäre zählen, mit 50 Prozent am deutlichsten ausgeprägt.

Mit einem Plus von 65,6 Prozent wird die Zahl der Planstellen im höheren Dienst, der die Besoldungsgruppen A13h bis A16 umfasst, um rund 4.550 Stellen von etwas mehr als 5.400 im Jahr 2013 auf fast 9.000 im Jahr 2024 mit Abstand am stärksten ausgeweitet (vgl. Abbildung 7). Dieser Zuwachs wird maßgeblich von den Besoldungsgruppen A15 und A14 getragen, auf die rund drei Viertel aller Planstellen des höheren Dienstes entfallen.

In den Besoldungsgruppen A15 und A14 sind vor allem Referatsleiter und ein Teil der Referenten angesiedelt, die maßgeblich an der inhaltlichen und fachlichen Arbeit der Bundesministerien mitwirken. Hier ist der Stellenzuwachs mit 72,7 bzw. 72,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2013 auch im Vergleich mit den anderen Besoldungsgruppen innerhalb des höheren Dienstes überdurchschnittlich. Mit 44,8 bzw. 45,4 Prozent bewegt sich der Stellenzuwachs in den Besoldungsgruppen A16 und A13h zwar auf einem etwas geringeren, aber insgesamt dennoch sehr hohem Niveau.

Im gehobenen Dienst, der die Besoldungsgruppen A9 bis A13 umfasst, beträgt die Stellenmehrung seit dem Jahr 2013 knapp 39 Prozent. Dies entspricht einem Anstieg um insgesamt rund 2.000 Stellen von etwa 4.900 im Jahr 2013 auf mehr als 6.800 Stellen im Jahr 2024 (vgl. Abbildung 8). Mit 41,0 bzw. 44,5 Prozent ist der Zuwachs in den Besoldungsgruppen A13 und A12, unter die rund 80 Prozent aller Planstellen des gehobenen Dienstes fallen, zudem am stärksten. Zu den Besoldungsgruppen A13 und A12 zählen ebenfalls Teile der Referenten, die analog zu den Beschäftigten des höheren Dienstes an der inhaltlichen und fachlichen Arbeit der Ministerien beteiligt sind. Mit einer Zunahme von 12,8 Prozent fällt der Anstieg in der Besoldungsgruppe A9 innerhalb des gehobenen Dienstes vergleichsweise gering aus.

¹⁰ Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.

Abb. 6: Entwicklung der Planstellen in der Besoldungsordnung B

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

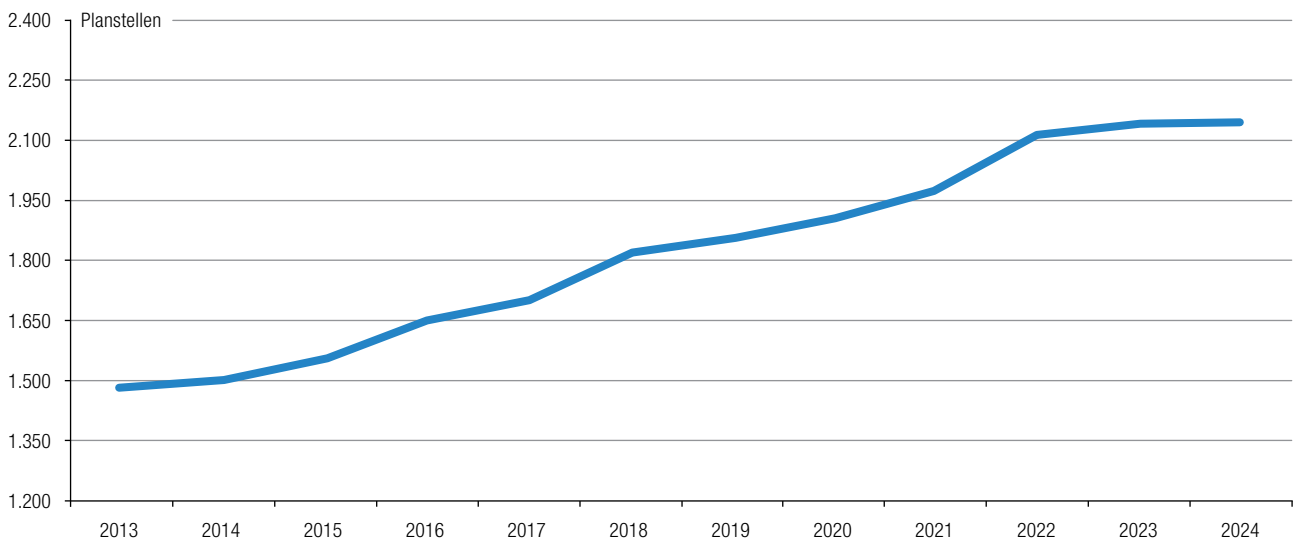
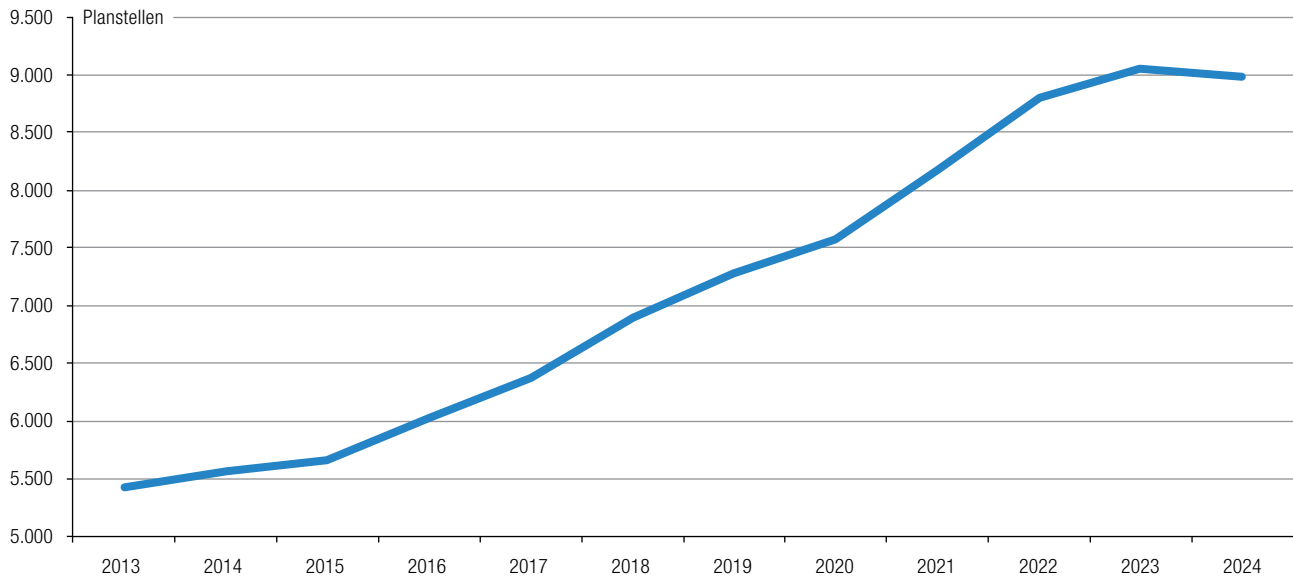


Abb. 7: Entwicklung der Planstellen im höheren Dienst

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

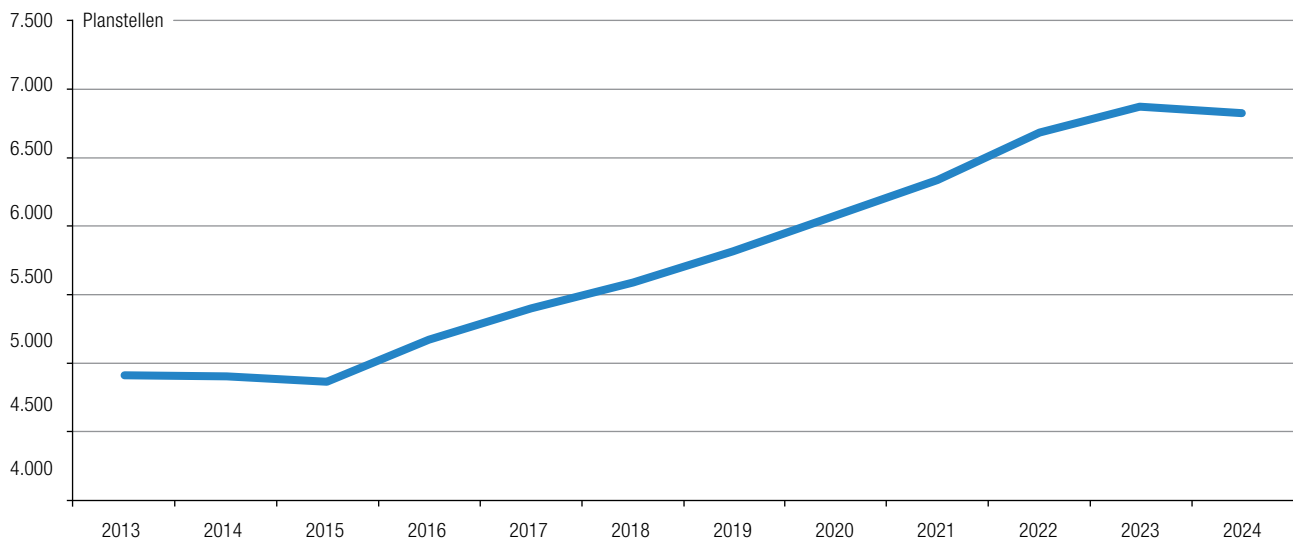


In allen drei Besoldungsgruppen ergibt sich eine absolute Zunahme um annähernd 6.150 Planstellen von ca. 11.800 im Jahr 2013 auf fast 18.000 im Jahr 2024. Dies entspricht einem Anstieg von 52 Prozent. Erst am aktuellen Rand kommt der Stellenzuwachs in den betrachteten Gruppen zum Stillstand.

Daraus folgt, dass der eingangs beschriebene Stellenzuwachs in Höhe von rund 7.000 Stellen seit dem Jahr 2013 über alle Bundesministerien hinweg nahezu vollständig auf einen massiven und überproportionalen Stellenzuwachs in den höheren Besoldungsgruppen zurückzuführen ist.

Abb. 8: Entwicklung der Planstellen im gehobenen Dienst

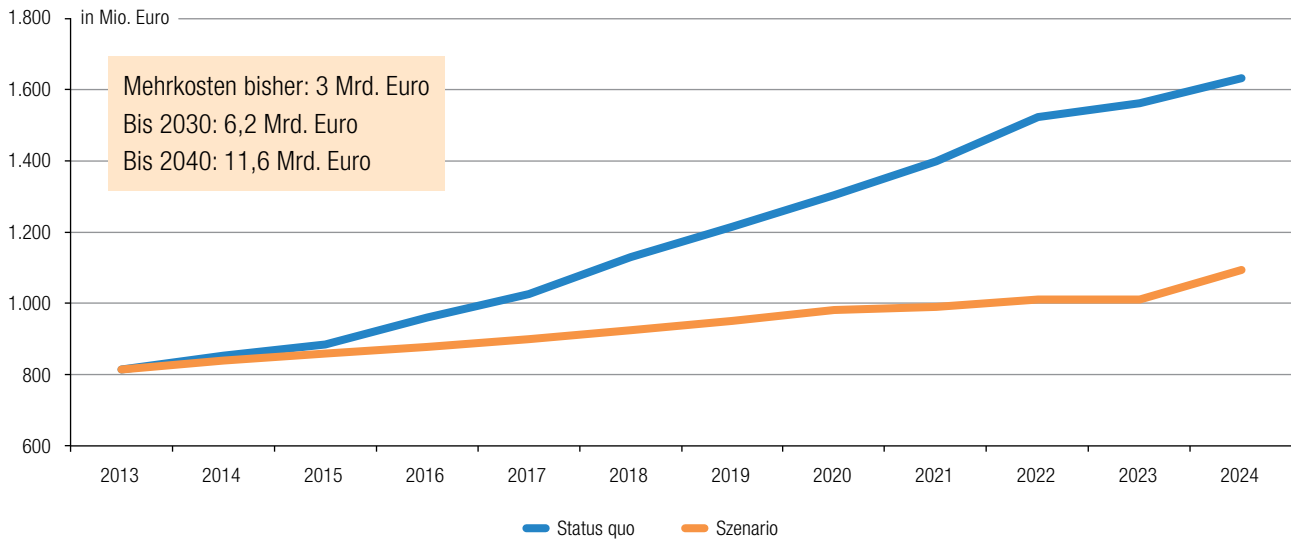
Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



Personalkostenexplosion durch Stellenmehrung

Abb. 9: Insgesamt hohe Mehrkosten durch zusätzliche Stellen in den Bundesministerien

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



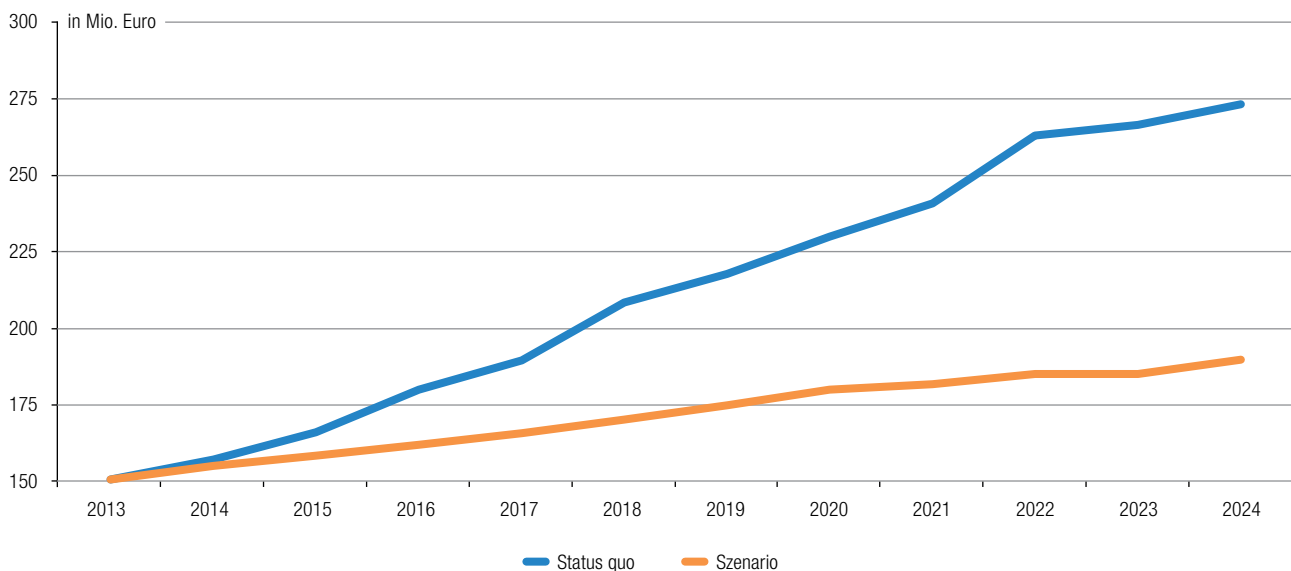
Durch die neu geschaffenen Stellen steigen auch die Personalausgaben entsprechend an. Im Vergleich von 2013 zu 2024 verdoppeln sich die jährlichen Personalkosten für die Planstellen aller drei Besoldungsgruppen von rund 815 Mio. Euro auf über 1,63 Mrd. Euro in einem annähernd linearen Verlauf (vgl. Abbildung 9). Hier ist zu berücksichtigen, dass jede Beamtenstelle auch Versorgungsansprüche mit sich bringt, für die nur

unzureichende Rückstellungen gebildet werden, sodass diese eine Belastung zukünftiger Steuerzahler darstellen.¹¹

Wie hoch die Mehrkosten durch die Ausweitung der Beamtenstellen ausfallen, zeigt ein Vergleich der tatsächlichen Kostenentwicklung mit einem Szenario, in dem ab 2013 keine zusätzlichen Stellen geschaffen worden wären. Während der Status

Abb. 10: Mehrkosten in der Besoldungsordnung B

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



quo nicht nur die Gehaltssteigerungen, sondern auch die zusätzlichen Stellen berücksichtigt, geht das untersuchte Szenario von Gehaltssteigerungen ohne Stellenzuwachs aus.¹² Das bedeutet, dass die Zahl der Beamten des Jahres 2013 für die Folgejahre als konstant angenommen wurde unter Berücksichtigung der jährlichen Besoldungserhöhungen. Aus der Differenz zwischen Status quo und diesem Szenario ergeben sich dementsprechend die Mehrkosten.

Für die Besoldungsordnung B haben sich die tatsächlichen Kosten von 2013 bis 2024 um 92,2 Prozent erhöht. Im unterstellten Szenario ohne Stellenmehrung liegt die Steigerung bei 32,6 Prozent. Durch ein Einfrieren der Stellenmehrung ab 2013 hätten im betrachteten Zeitraum aufsummiert mehr als 487 Mio. Euro eingespart werden können (vgl. Abbildung 10). Die tatsächlichen Kosten der Gehälter sind im höheren Dienst im Zeitraum von 2013 bis 2024 mit 108,9 Prozent noch stärker als in der Besoldungsgruppe B angestiegen. Das unterstellte Szenario geht von einem deutlich geringeren Anstieg der Personalkosten um 32,9 Prozent aus. Ohne die zusätzlich geschaffenen Stellen hätten über den Betrachtungszeitraum mehr als 1,8 Mrd. Euro eingespart werden können (vgl. Abbildung 11). Wäre ab 2013 auch auf den Stellenaufbau im gehobenen Dienst verzichtet worden, hätten sich hier seither Einsparungen von knapp 764 Mio. Euro ergeben. Während die jährlichen Personalausgaben tatsächlich um 91,3 Prozent gestiegen sind, hätten sie im Szenario ohne neue Stellen nur um 36,4 Prozent zugenommen (vgl. Abbildung 12).

Akkumuliert ergeben sich im Vergleich zum unterstellten Szenario für den Untersuchungszeitraum Mehrkosten von etwas mehr als 3 Mrd. Euro. Allein für das Jahr 2024 ergäbe sich so auf Basis der betrachteten Besoldungsgruppen ein Einsparpotential von rund 540 Mio. Euro. Verbliebe die Zahl der Planstellen auf

dem Niveau von 2024, beliefen sich die Mehrkosten im Vergleich zum untersuchten Szenario bis 2030 auf rund 6,2 Mrd. und bis 2040 auf etwa 11,6 Mrd. Euro.

Ein Anstieg der Personalausgaben über einen längeren Zeitraum hinweg ist an sich nicht ungewöhnlich, sofern er auf Gehaltssteigerungen beruht, die vor dem Hintergrund einer Teilhabe der Beschäftigten an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen. Das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Referenzwert für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist seit 2013 um 46,8 Prozent gewachsen. Ein Anstieg der Personalausgaben in dieser Größenordnung wäre grundsätzlich als unauffällig zu bewerten. Allerdings sind die Personalausgaben (Aktivbezüge) des Bundes im zivilen Bereich deutlich stärker gestiegen: Während sich die jährlichen Personalausgaben in den betrachteten Besoldungsgruppen der Bundesministerien verdoppelt haben (100 Prozent), beläuft sich der Anstieg in den übrigen obersten Bundesbehörden inklusive der nachgeordneten Bereiche auf 61,3 Prozent. Anhand der Gegenüberstellung von BIP und Personalausgaben lassen sich zwei zentrale Erkenntnisse ableiten: Erstens expandiert der Verwaltungsapparat des Bundes insgesamt stärker als das BIP. Zweitens sind diese Expansionstendenzen in den Bundesministerien am stärksten ausgeprägt, wie der mehr als doppelt so starke Anstieg der Personalausgaben im Vergleich zum BIP zeigt (vgl. Abbildung 15). Ausschlaggebend hierfür sind die seit dem Jahr 2013 zu verzeichnenden Stellenmehrungen für Beamte.

11 Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein. Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft.

12 Raffelhüschen, B. (2024), Stellenmehrung und Stellenbremse in der Bundesverwaltung, vbw-Studie, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), September 2024.

Abb. 11: Mehrkosten im höheren Dienst

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.

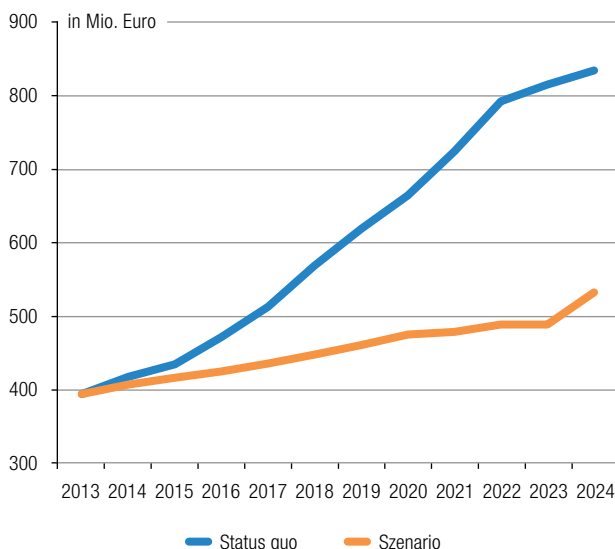
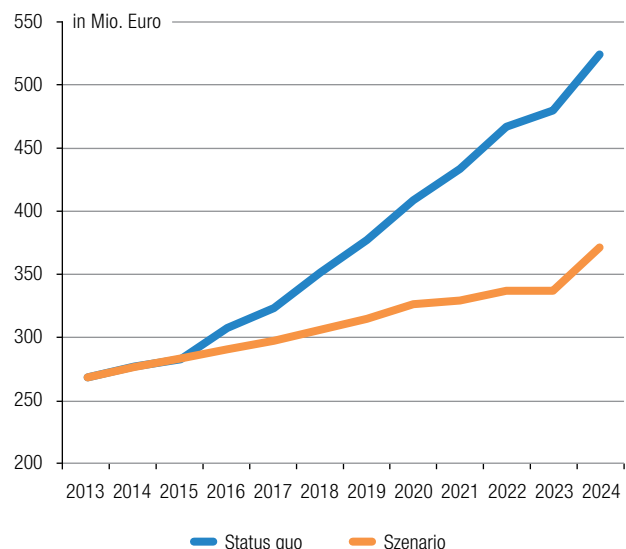


Abb. 12: Mehrkosten im gehobenen Dienst

Quelle: Statistisches Bundesamt (2024), Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen.



Auch andere Behörden wachsen rasant: Beispiel Bundesagentur für Arbeit

Die Stellenmehrung ist kein alleiniges Phänomen der Bundesministerien, sondern lässt sich auch bei anderen Behörden beobachten. Im konkreten Fall kann dies am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit (BA) gezeigt werden.

Während sich die Zahl der Arbeitslosen seit 2005 von rund 5 Mio. auf etwa 2,5 Mio. halbiert hat, ist die Zahl der Beschäftigten bei der BA (in Vollzeitäquivalenten) im gleichen Zeitraum um 20 Prozent auf zuletzt über 100.000 angewachsen (vgl. Abbildung 13). Dementsprechend hat sich auch die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen pro Beschäftigte der BA im gleichen Zeitraum mehr als halbiert. Dabei zeigt sich allerdings, dass diese Verbesserung des Betreuungsverhältnisses – unter der Annahme, dass seit dem Jahr 2005 auf einen Stellenzuwachs bei der BA verzichtet worden wäre – nur unwesentlich schwächer ausgefallen wäre (vgl. Abbildung 14). Der im Zeitverlauf gestiegene Personalbedarf wird mit immer neuen gesetzlichen Vorgaben, Aufgabenfeldern und Sondereffekten wie zum Beispiel der Corona-Pandemie begründet.¹³ Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Personalbedarf – abgesehen von temporären Krisen oder Sondereffekten – bei fallender Arbeitslosigkeit zumindest nicht strukturell steigen dürfte.

Der überraschende Widerspruch zwischen dem Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Zunahme bei den Beschäftigten der BA kann u.a. mit einer für öffentliche Behörden charakteris-

tischen Reaktion erklärt werden: Entstehen vermeintlich neue Aufgaben und dementsprechend ein erhöhter Personalbedarf werden zusätzliche Personalkapazitäten in der Regel zeitnah aufgebaut. Fallen die entsprechenden Aufgaben oder die Gründe für den gestiegenen Personalbedarf wieder weg, werden die zusätzlich geschaffenen Personalkapazitäten in vielen Fällen nicht mehr auf das Ausgangsniveau zurückgefahren, sondern bleiben dauerhaft bestehen.¹⁴

Dieses Phänomen kann auf den sogenannten Sperrklinkeneffekt zurückgeführt werden, der aufgrund asymmetrischer Informationen zwischen Haushaltsgesetzgeber und öffentlicher Verwaltung entsteht. Schließlich verfügt die öffentliche Verwaltung über mehr Informationen bezüglich ihrer eigenen Leistungsfähigkeit als die politischen Akteure. Dementsprechend besteht auf Seiten der öffentlichen Verwaltung ein Anreiz, ein höheres Aktivitätsniveau vorzuschlagen, um zusätzliche Mittel zu generieren, oder bei gegebener Mittelausstattung das eigene Aktivitätsniveau zu reduzieren.

¹³ Klauth, J. und M. Leubecher (2023), Bundesagentur für Arbeit wächst – trotz sinkender Arbeitslosenzahl, WELT-Online erschienen am 23.01.2023.

¹⁴ Haucap, J. (2022), Politisch attraktiv – Die ökonomische Theorie der Bürokratie und ihre Anwendung auf Hochschulen. In: Forschung und Lehre 08/2022, S. 598-599, Deutscher Hochschulverband.

Abb. 13: Mehr Beschäftigte bei der BA trotz rückläufiger Arbeitslosigkeit

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2024), eigene Berechnungen. Beschäftigte BA: Zwischen 2006 und 2012 Schätzwerte.

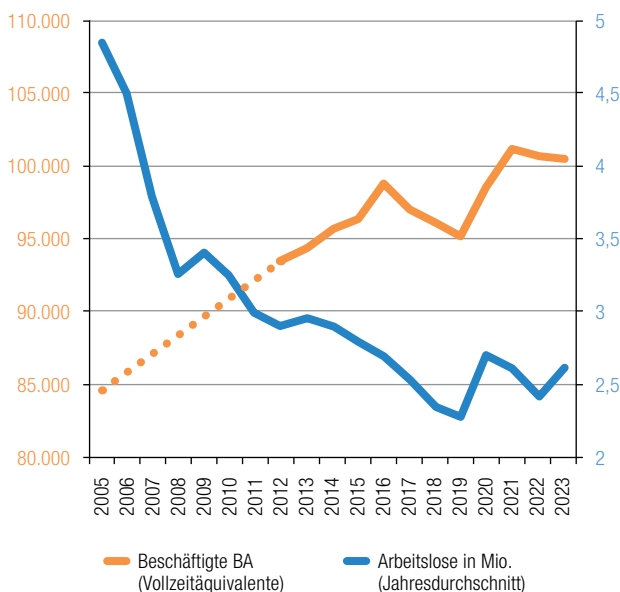
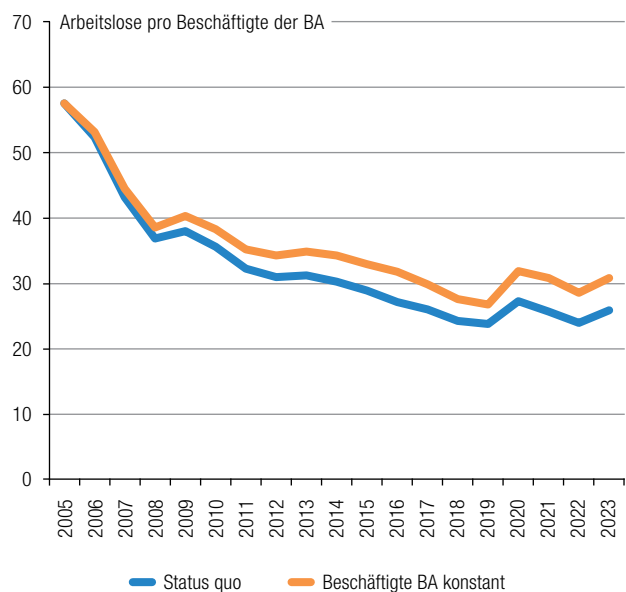


Abb. 14: Zahl der Arbeitslosen pro Beschäftigten der BA hat sich halbiert

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Bundesagentur für Arbeit (2024).



Handlungsempfehlungen und Ausblick

Während bei zusätzlichen oder neuen Aufgaben in der Bundesverwaltung zeitnah und vergleichsweise schnell Kapazitäten aufgebaut werden, werden diese bei Wegfall der zugrunde liegenden Ursachen – wie am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit gezeigt wurde – nicht in gleichem Maße wieder abgebaut, sondern bleiben häufig dauerhaft bestehen. Ein Grundproblem hinter dieser Entwicklung sind asymmetrische Informationen zwischen öffentlicher Verwaltung und Parlament bzw. Gesetzgeber, die Anreize zur Stellenmehrung schaffen und sich nicht ohne weiteres beheben lassen (**Sperrklinkeneffekt**). Dennoch gibt es Möglichkeiten, die Anreize für die weit verbreitete Stellenausweitung zu reduzieren. Im Kern geht es darum, die Schaffung neuer Stellen an klarere Voraussetzungen zu knüpfen und ein weiteres Aufblähen des Verwaltungsapparates zu verhindern. Hierzu hat u. a. der Bundesrechnungshof eine Reihe hilfreicher Vorschläge unterbreitet, die Bestandteil der folgenden **Handlungsoptionen** sind:¹⁵

- Vor der Beantragung neuer Stellen sollten zunächst die **vorhandenen, aber vakanten Stellen** besetzt werden. Das setzt voraus, dass diese im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten **unterjährig und ressortübergreifend** verlagert werden können.
- Neue Stellen sollten grundsätzlich nur dann geschaffen werden, wenn der Mehrbedarf durch geeignete Verfahren der

Personalbedarfsermittlung begründbar ist. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der Mehrbedarf durch Stelleneinsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden kann. Hier würde sich eine **„One-in, one-out“-Regelung** anbieten. Für jede neue Beamtenstelle würde dann die Streichung einer bestehenden Stelle notwendig.

- Erfordern Krisen oder exogene Schocks zeitweise einen zusätzlichen Personalbedarf, sollte dieser mittels **befristeter Anstellungen** und nicht durch langfristig bestehende Planstellen für Beamte gedeckt werden, die auch dann noch existieren, wenn der ursprüngliche Grund des Mehrbedarfs weggefallen ist.
- Insbesondere bei der Beantragung größerer Stellenkontingente ist bereits **im Vorfeld kritisch zu prüfen**, ob ein geplanter Stellenzuwachs tatsächlich mit einer entsprechenden Ausweitung der Aufgaben- bzw. Tätigkeitsfelder korrespondiert. Gleichzeitig sind weitere Auswirkungen und mögliche **Folgeprobleme**, z. B. auf die Liegenschaftskapazitäten der Dienstsitze, zu berücksichtigen.
- Zusätzlich sollte die Genehmigung größerer Stellenkontingente mit einer **Erfolgskontrolle** verbunden werden, mit deren Hilfe überprüft werden kann, ob definierte Aufgaben umgesetzt und angestrebte Ziele erreicht wurden. Hierzu könnten staatliche Leistungsdaten herangezogen werden, die eine Ermittlung entsprechender Erfolgsgrößen ermöglichen. So könnten Informationsasymmetrien auf Seiten des Haushaltsgesetzgebers abgebaut und die Angemessenheit geplanter Stellenmehrungen besser beurteilt werden.
- Bei der Genehmigung von Planstellen in der **Besoldungsordnung B** sind besonders **strenge Maßstäbe** anzulegen. Dazu zählt beispielsweise, Leitungsspannen so zu gestalten, dass ein überproportionaler Stellenaufbau in den oberen Führungsebenen vermieden wird.
- Ebenso sollten rein politisch motivierte Stellenmehrungen oder Beförderungen, die insbesondere im Vorfeld von Bundestagswahlen zu beobachten sind, unterbunden werden (**„Operation Abendsonne“**).
- In der Bundesverwaltung sollten Möglichkeiten des **Stellenabbaus** konsequent genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die höheren Besoldungsgruppen der Bundesministerien. In diesem Zusammenhang ist unter Berücksichtigung des Personalbedarfs mittelfristig ein möglichst umfassender Abbau der seit 2013 geschaffenen Planstellen in den Bundesministerien anzustreben.
- Eine Möglichkeit, die Zahl der Planstellen in den Bundesministerien zu reduzieren, wäre die **Nutzung der Altersstruktur**. Da in den nächsten Jahren infolge des demografischen

Abb. 15: **Anstieg der Personalausgaben im Vergleich zum BIP**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2024), eigene Berechnungen. Veränderung zwischen 2013 und 2023.

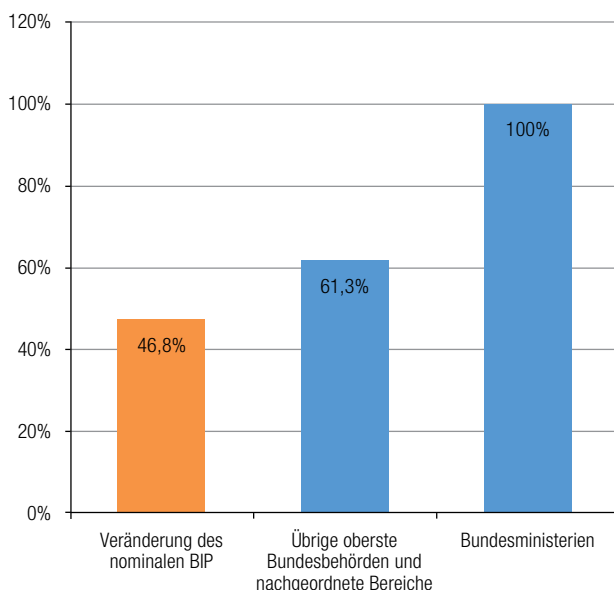
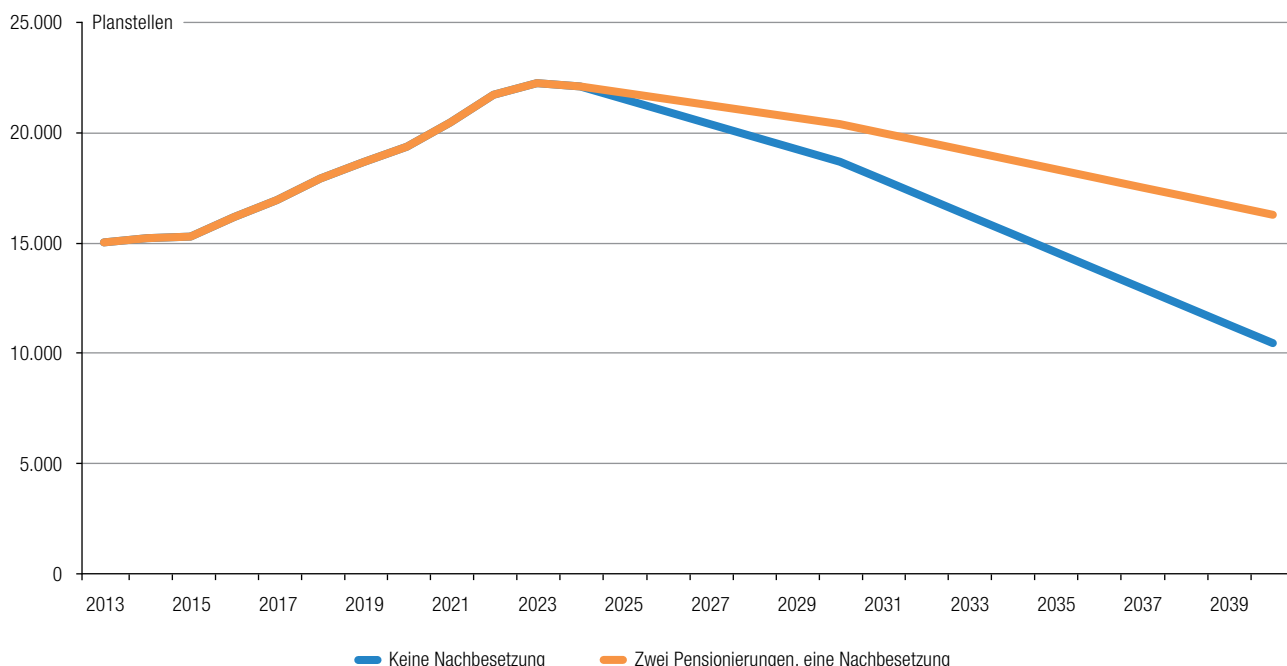


Abb. 16: Effekte eines Einstellungsstopps auf die Entwicklung der Planstellen

Quelle: Eigene Berechnungen.



Wandels viele Beamte in den Ruhestand eintreten, würde sich die Zahl der Stellen durch einen Einstellungsstopp zügig verringern. Bei einem **vollständigen Einstellungsstopp** könnte innerhalb von nur fünf Jahren die Zahl der Stellen um 15,5 Prozent reduziert werden. Nach zehn Jahren wäre mit einer Reduktion um 34 Prozent wieder das Niveau von 2013 erreicht. Bei einem **partiellen Einstellungsstopp** (jede zweite Stelle wird nicht neu besetzt) belief sich der Rückgang nach fünf Jahren auf rund acht Prozent und nach zehn Jahren auf etwa 17 Prozent (vgl. Abbildung 16).

- Der **geteilte Regierungssitz** zwischen Berlin und Bonn kostet im Jahr etwa 20 Mio. Euro und sorgt für unnötigen zusätzlichen Personalbedarf in der Verwaltung, weshalb eine vollständige Verlegung nach Berlin zielführend wäre.¹⁶ Auf diesem Weg könnte ein umfassender Beitrag zu schlankeren und effizienteren Strukturen der Bundesverwaltung geleistet werden.
- Die Diskussionen um die öffentlichen Haushalte 2023, 2024 und vor allem 2025 verdeutlichen, dass die **Schuldenbremse** dafür sorgt, dass die Politik ihrer Aufgabe der Prioritätensetzung nachkommt. Gerade am aktuellen Rand wird anhand der Verringerung des Stellenwachstums ersichtlich, dass die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete **Haushaltsdisziplin** Wirkung entfaltet. Eine Lockerung der Schuldenbremse hingegen würde die Gefahr mit sich bringen, dass stattdessen der bequeme – fiskalisch jedoch nicht nachhaltige – Weg gemäß der Devise „Alles ist möglich, gezahlt wird später“ gewählt wird.

- Eine **flächendeckende Digitalisierung** von Verwaltungsleistungen ermöglicht eine spürbare Vereinfachung und effizientere Ausgestaltung von Prozessen und Verfahren. In der öffentlichen Verwaltung kann auf diesem Weg der Personalbedarf reduziert werden, sodass künftige Stellenzuwächse schwächer ausfallen.
- **Doppelte Regulierung** auf europäischer und nationaler Ebene bzw. eine Übererfüllung von EU-Recht bei der Umsetzung auf nationaler Ebene (**Gold Plating**) begünstigen Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung und sollten deshalb unterbleiben.

15 Bundesrechnungshof (2022), Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung, Bericht nach §88 Abs. BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

16 Bund der Steuerzahler (2020), 20 Mio. Euro für den geteilten Regierungssitz, URL: <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/20-mio-euro-fuer-den-geteilten-regierungssitz/>.



Standort D

Auf den Punkt Nr. 06 Mai 2025 Tim Meyer

Deindustrialisierung:
Realität oder
Schreckgespenst?



Wachstumsschwäche – Kein Ende in Sicht?

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer Phase chronischer Wachstumsschwäche. Ein Blick auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zeigt ein insgesamt ernüchterndes und zugleich erschreckendes Bild: Nicht nur im Jahr 2023, sondern auch im Jahr 2024 fiel das Wachstum leicht negativ aus. Selbst für das laufende Jahr 2025 sind die Prognosen nur unwesentlich besser und lassen im Optimalfall – unter der Voraussetzung, dass weitere Schocks und (geopolitische) Verwerfungen ausbleiben – lediglich auf eine marginale Erholung hoffen. Mehrere Jahre in Folge mit leicht schrumpfender oder stagnierender Wirtschaft sind seit Bestehen der Bundesrepublik ein unrühmlicher Negativrekord, der mittlerweile selbst die Schwächephase zu Beginn der 2000er Jahre in den Schatten stellt.

Auch im internationalen Vergleich ist die Wachstumsschwäche nicht mehr zu übersehen. In der Gruppe führender Industrienationen (G7) sowie in der Europäischen Union (EU) trägt Deutschland die „rote Laterne“ und ist nicht mehr – wie noch vor einem Jahrzehnt – Wachstumsmotor oder Stabilitätsanker. Das hierzulande weit verbreitete Narrativ, diese Schwäche sei lediglich ein temporäres Phänomen, ausschließlich der Corona-Pandemie sowie dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine geschuldet, hat sich als tagespolitisch bequem, aber zugleich irreführend und überaus kurzfristig herausgestellt. Aktuelle geopolitische Herausforderungen und der aufflam-

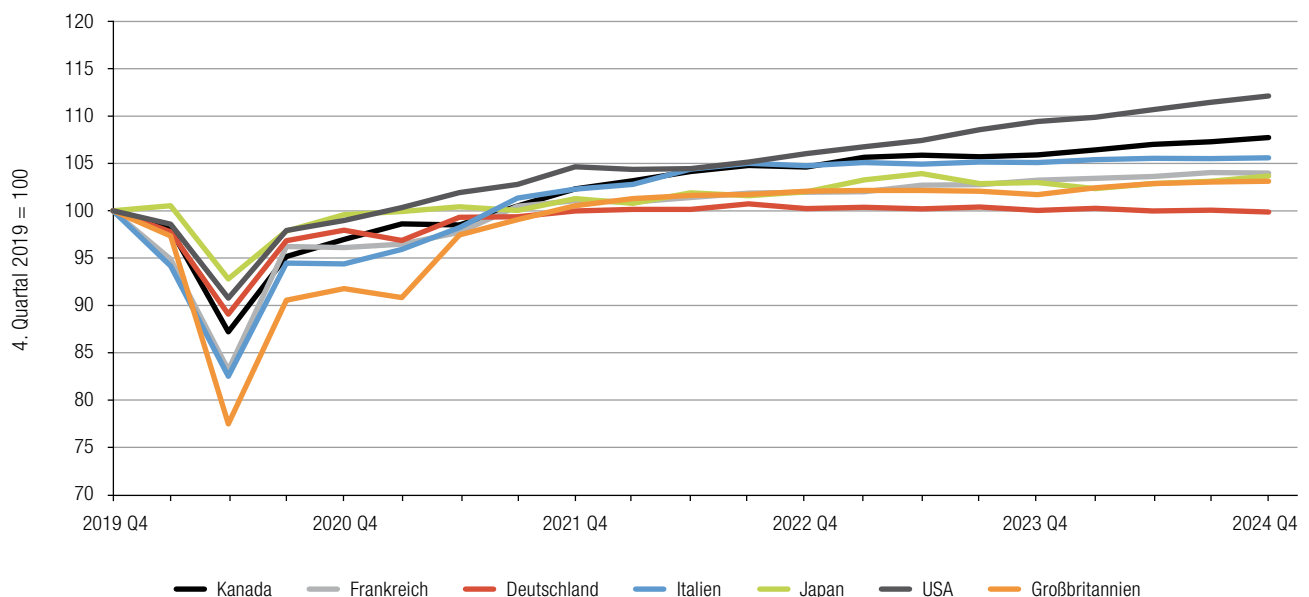
mende Protektionismus wirken sich zweifelsohne negativ auf die Entwicklungsmöglichkeiten einer exportorientierten Volkswirtschaft aus. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Dynamik hierzulande seit nunmehr fünf Jahren deutlich hinter der anderer Industrienationen zurückbleibt, obwohl diese mit den selben globalen Krisen und Herausforderungen konfrontiert sind. Dies ist in höchstem Maße bedenklich und ein klares Indiz für tieferliegende strukturelle Ursachen. Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der Abstand zu den anderen Industrienationen, die allesamt zumindest moderate Wachstumsraten vorweisen können, nicht kleiner, sondern am aktuellen Rand eher noch größer wird.

Persistente Strukturprobleme müssen deshalb viel stärker als bisher in den wirtschaftspolitischen Fokus rücken. Hohe Energiepreise, eine erdrückende Steuer- und Abgabenlast für Arbeitnehmer, eine international nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmensbesteuerung, lähmende Bürokratie sowie steigende Arbeitskosten stehen beispielhaft für eine toxische Mischung, die der deutschen Wirtschaft nicht nur kurzfristig zusetzt, sondern darüber hinaus das Produktivitätswachstum langfristig ausbremst. Diese und andere Faktoren unterstreichen die Dringlichkeit wirtschaftspolitischer Reformen und grundlegender Weichenstellungen, um hierzulande eine Behebung der strukturellen Probleme voranzutreiben und neue Wachstumspotentiale freizusetzen.

Die deutsche Wirtschaft tritt auf der Stelle

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (saison- und kalenderbereinigt), Index (4. Quartal 2019 = 100)

Quellen: IWF (2025), OECD (2025) sowie eigene Berechnungen.



Ist die industrielle Basis gefährdet?

Deutschland ist noch Industrienation: Vor allem im internationalen Vergleich mit den Ländern der G7-Gruppe zeigt sich, dass der prozentuale Anteil der industriellen Wertschöpfung am BIP überdurchschnittlich hoch ist. Nur Japan weist einen ähnlich hohen Anteil auf. Auch innerhalb der EU zählt Deutschland zu den Ländern mit dem größten Industriesektor, dessen Anteil sich trotz leichter Schwankungen seit Beginn der 2000er Jahre durchschnittlich auf einem Niveau von rund 20 Prozent des BIP bewegt. In anderen Industrienationen kann hingegen ein kontinuierlicher und teilweise sogar erheblicher Rückgang beobachtet werden. Vor allem in den USA, Frankreich und Großbritannien beläuft sich der Industrieanteil auf nur noch rund zehn Prozent des BIP.

Veränderungen der Zusammensetzung der Wertschöpfung sowie ein Rückgang des Industrieanteils im Zeitverlauf sind in hochentwickelten Volkswirtschaften nicht ungewöhnlich, sofern sie Ausdruck eines voranschreitenden, langfristigen Strukturwandels und nicht eines plötzlichen Strukturbruchs sind. Kommt es parallel dazu in anderen Bereichen – wie beispielsweise bei produktnahen Dienstleistungen – zu größeren Wertschöpfungssteigerungen als in der Industrie, handelt es sich aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive um eine unbedenkliche Entwicklung, die lediglich eine relative Verschiebung zwischen Wirtschaftssektoren widerspiegelt. Problematisch ist es hingegen, wenn ein Rückgang der industriellen Wertschöp-

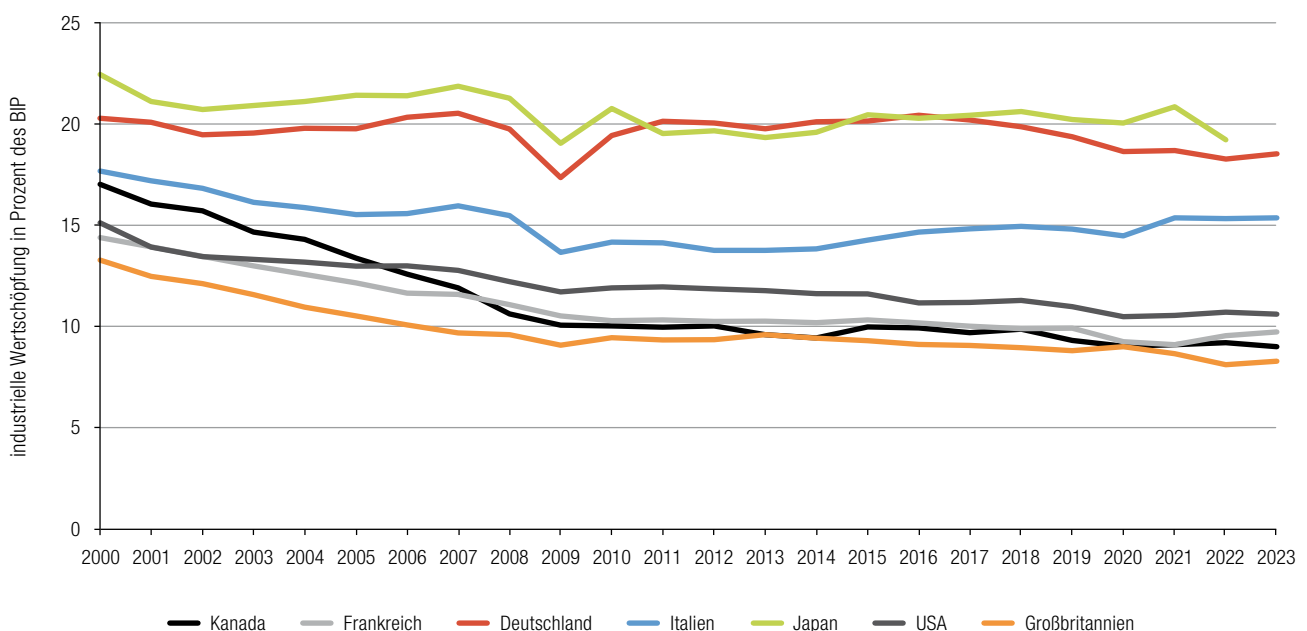
fung stattfindet, der nicht durch Zugewinne in anderen Wirtschaftsbereichen kompensiert werden kann und infolgedessen mit einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche einhergeht. In solch einem Fall handelt es sich um ein Warnsignal für dauerhafte Wertschöpfungsverluste.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Industrie in Deutschland kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass zahlreiche Unternehmen, beispielsweise aus dem Dienstleistungsbereich oder der Zuliefererbranche, direkt oder zumindest indirekt mit industriellen Wertschöpfungsprozessen vernetzt sind und von ihnen abhängen. Die Industrie – egal ob börsennotierte Großunternehmen, mittelständische Betriebe oder „Hidden Champions“ – ist somit eine tragende Säule der deutschen Volkswirtschaft. Ihr Zustand ist für die wirtschaftliche Dynamik sowie für den Wohlstand des Landes insgesamt von herausragender Bedeutung.

Zwar befindet sich der Industrieanteil in Deutschland nach wie vor auf einem hohen Niveau, gleichwohl ist er seit dem Jahr 2018 leicht auf zuletzt etwas über 18 Prozent des BIP zurückgegangen. Weil der abnehmende Wertschöpfungsanteil der Industrie und die anhaltende Wachstumsschwäche der gesamten Volkswirtschaft zusammen auftreten, ist das Risiko einer schleichenden Deindustrialisierung nicht mehr von der Hand zu weisen.

Der Wertschöpfungsanteil der Industrie ist noch vergleichsweise stabil

Quellen: Weltbank (2025) und UNECE Statistical Division Database (2025).



Industrierezession: Massiver Produktionsrückgang

Erste Anzeichen einer voranschreitenden Deindustrialisierung treten nicht nur anhand der Entwicklung des relativen Wertschöpfungsanteils, sondern vor allem mit Blick auf den Abwärtstrend bei der Bruttowertschöpfung der Industrie zutage. Ursächlich hierfür ist eine tiefgreifende Industrierezession, die insbesondere durch zwei Merkmale gekennzeichnet ist: (1) einen Rückgang der industriellen Produktion und (2) einen Abbau von Arbeitsplätzen im produzierenden Gewerbe.

Der Produktionsindex zeigt, dass der Rückgang der industriellen Produktion bereits im Jahr 2018 und damit noch vor Aufkommen der Corona- und Energiekrise eingesetzt hat. Seither ist im „Maschinenraum“ der deutschen Wirtschaft eine annähernd trendmäßige Verringerung zu beobachten. Seit dem Jahr 2021 ist die Produktion um nahezu zehn Prozent zurückgegangen, im Vergleich zum Jahr 2018 sogar um fast 20 Prozent. Bis heute konnte das vorpandemische Niveau nicht wieder erreicht werden.

Noch dramatischer ist die Entwicklung des Produktionsindex der energieintensiven Industriezweige. Seit dem Jahr 2021 beläuft sich der Rückgang hier auf mehr als 15 Prozent, verglichen mit dem Jahr 2018 sogar auf über 20 Prozent. Dabei sind zwei Auffälligkeiten hervorzuheben: Erstens entwickelte sich die Produktion bereits im Zeitraum von 2015 bis zum Ausbruch der Corona-Krise deutlich schwächer als in der gesam-

ten Industrie. Zweitens wurden die energieintensiven Industrien im Jahr 2022 in besonderer Weise von den Auswirkungen der Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine getroffen.

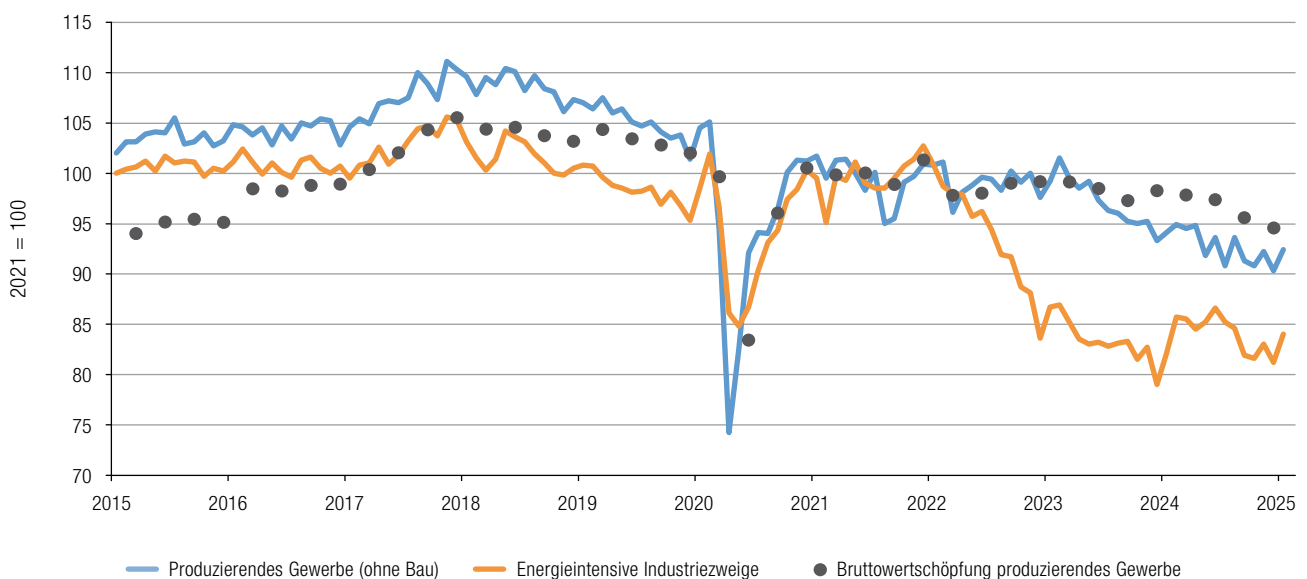
Hinsichtlich der Entwicklung des Produktionsindex ist jedoch anzumerken, dass dieser im Vergleich zur Bruttowertschöpfung den Rückgang überzeichnet und deshalb tendenziell ein zu negatives Bild vermittelt. Gleichwohl zeigt sich, dass auch der Rückgang der industriellen Wertschöpfung erheblich ausfällt und sich seit dem Jahr 2021 auf fast vier Prozent sowie seit dem Jahr 2018 auf über sieben Prozent beläuft.

Ursächlich für die anhaltende Industrierezession sind neben den Krisen der vergangenen Jahre beispielsweise auch die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Arbeits- und Energiekosten, welche zu den schwerwiegendsten Standortnachteilen Deutschlands zählen. Sie gefährden die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft sowie der hier angesiedelten Industrieproduktion. Die hohen Energiepreise werden nicht zuletzt durch staatlich beeinflusste Preisbestandteile wie Steuern und Abgaben mitverursacht. Die überdurchschnittlichen Arbeitskosten resultieren vor allem aus einer Zunahme der Lohnnebenkosten infolge steigender Sozialabgaben. Dieser Trend dürfte sich in den nächsten Jahren weiter fortsetzen.

Produktion bereits seit 2018 im freien Fall

Produktionsindizes: Kalender- und saisonbereinigte Monatswerte, Index (2021 = 100)
Bruttowertschöpfung: Preisbereinigte, verkettete Quartalswerte, Index (2021 = 100)

Quellen: Statistisches Bundesamt (2025) sowie eigene Berechnungen.



Beschäftigung: Wachstum nur noch beim Staat?

Obwohl die Schwankungen bei der Produktion deutlicher als bei der Beschäftigung ausfallen, weisen beide Größen im Zeitverlauf große Parallelen auf. Ähnlich wie die Produktion hat auch die Zahl der Beschäftigten in der Industrie zwischen 2015 und 2019 zugenommen. Der Beschäftigungszuwachs belief sich in diesem Zeitraum auf mehr als drei Prozent. Dabei wuchs die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe – wenn auch in einem geringeren Umfang – gleichgerichtet mit der Zahl aller Erwerbstätigen in Deutschland an.

Beginnend mit dem Jahr 2019 ist jedoch ein klarer Bruch festzustellen: Es setzte ein spürbarer Rückgang der Beschäftigung im produzierenden Gewerbe ein, der sich bis zum Jahr 2024 auf knapp 300.000 Stellen bzw. mehr als drei Prozent im Vergleich zu fast 8,4 Mio. Beschäftigten im Jahr 2019 beläuft. Demgegenüber ist die Zahl aller Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum – trotz anhaltender Wachstumsschwäche – um rund zwei Prozent angestiegen. Die Zunahme ist insbesondere auf überdurchschnittliche Zuwächse im Dienstleistungsbereich zurückzuführen, wo die Zahl der Beschäftigten seit dem Jahr 2019 um über drei Prozent angewachsen ist. Daneben kann auch im öffentlichen Sektor ein dynamischer Stellenaufwuchs festgestellt werden. Die Zahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hat sich allein seit dem Jahr 2019 um mehr als acht Prozent am vergleichsweise stärksten erhöht.

Mit Blick auf den bisherigen Beschäftigungsrückgang im produzierenden Gewerbe muss zusätzlich darauf verwiesen werden, dass dieser im Vergleich zum Produktionsrückgang aktuell noch moderat ausfällt. Eine länger anhaltende oder sich weiter verschärfende Industrierezession könnte sich in Zukunft weitaus stärker als bislang auf den Arbeitsmarkt in Form von noch umfassenderen Stellenstreichungen auswirken. Damit ist – insofern dieser Beschäftigungsrückgang nicht durch andere Wirtschaftsbereiche aufgefangen werden kann – das Risiko einer weiter steigenden Arbeitslosigkeit verbunden.

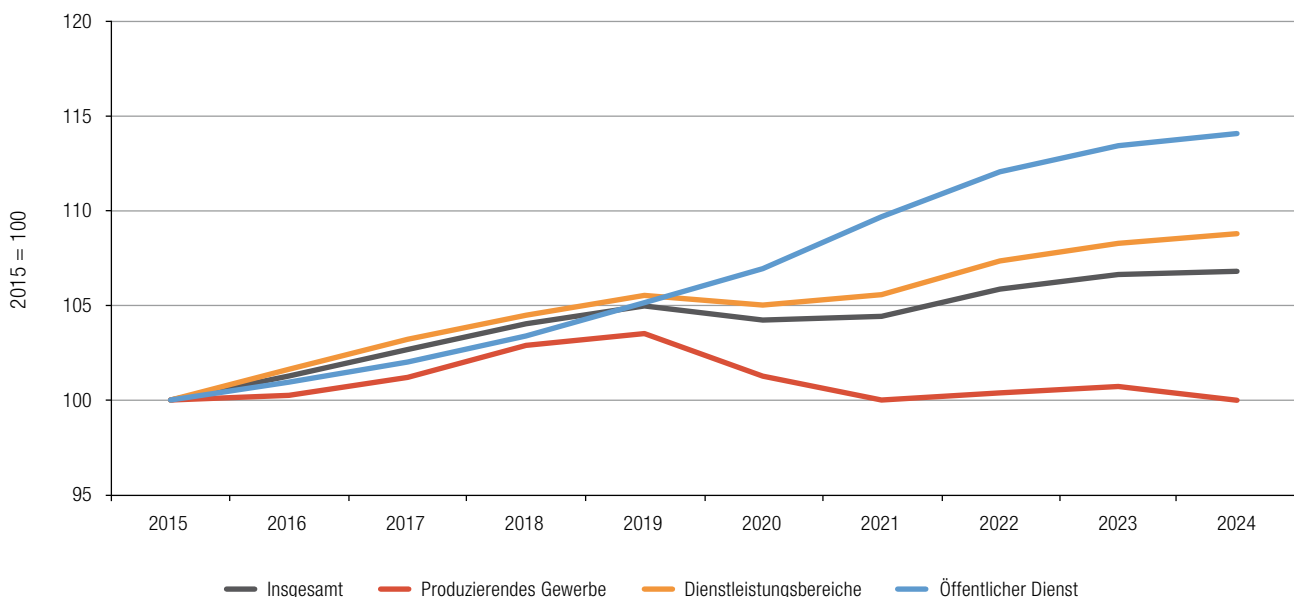
Die volkswirtschaftlichen Einbußen beschränken sich dabei nicht allein auf den Verlust von Arbeitsplätzen. Sie vergrößern sich an dieser Stelle dadurch, dass es sich um einen Rückgang von im Vergleich zur Gesamtwirtschaft weit überdurchschnittlich bezahlten Beschäftigungsverhältnissen mit hoher Arbeitsproduktivität handelt.

Die deutliche Verringerung der Produktion sowie der ausgeprägte Beschäftigungsrückgang im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen unterstreichen einen insgesamt besorgniserregenden Trend: Die Performance der Industrie hat sich – im negativen Sinne – nicht nur von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt, sondern bremst diese aktuell zusehends aus.

Seit 2019: Spürbarer Beschäftigungsrückgang in der Industrie

Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen, Index (2015 = 100)

Quellen: Statistisches Bundesamt (2025) sowie eigene Berechnungen.



Abschreckende Standortbedingungen?

Die Industrierezession und die gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche werfen letztlich die Frage auf, wie attraktiv der deutsche Wirtschaftsstandort noch ist. Vor allem die toxische Mischung aus verschiedenen Strukturproblemen hat einen abschreckenden Effekt auf Unternehmen und wirkt sich negativ auf ihre Investitionsentscheidungen aus. Als Indikator hierfür lassen sich die ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment – FDI), die beispielsweise zur Einrichtung von Produktionsstätten und Niederlassungen getätigt werden, heranziehen. Aufgrund ihrer langfristigen Ausrichtung lassen Direktinvestitionen Rückschlüsse über die Veränderung der Standortattraktivität zu.

Die Entwicklung der Direktinvestitionen in Deutschland liefert dabei eindeutige Botschaften: Die Nettoabflüsse (Saldo aus Zu- und Abflüssen) nehmen seit Jahren trendmäßig zu und können als Warnsignal gewertet werden. Dabei kommt es einerseits zu sehr hohen Abflüssen, die sich zum Teil auf Rekordniveau bewegen, sowie andererseits zu rückläufigen und niedrigen Zuflüssen. Diese Entwicklungen sind in doppelter Hinsicht bedenklich: Hohe Abflüsse weisen darauf hin, dass Investitionen aus Deutschland in andere Staaten, in denen Unternehmen und Investoren attraktivere Rahmenbedingungen vorfinden, abgezogen werden. Geringe bzw. fallende Zuflüsse sind zudem ein Indiz dafür, dass der deutsche Wirtschaftsstandort offensichtlich gemieden wird.

Grundvoraussetzung für die Tätigkeit privater Investitionen sind verlässliche (wirtschafts-)politische Rahmenbedingungen, die für alle Akteure gleichermaßen gelten. Der in den zurückliegenden Jahren verfolgte Ansatz, private Investitionen mithilfe milliardenschwerer Subventionen zu fördern und auf diesem Weg Unternehmen anzulocken, hat – wie aktuelle Beispiele in der Batterie- und Halbleiterbranche vor Augen führen – keine nachhaltige Wirkung und ist nicht dazu geeignet, die industrielle Basis substantiell zu stärken.

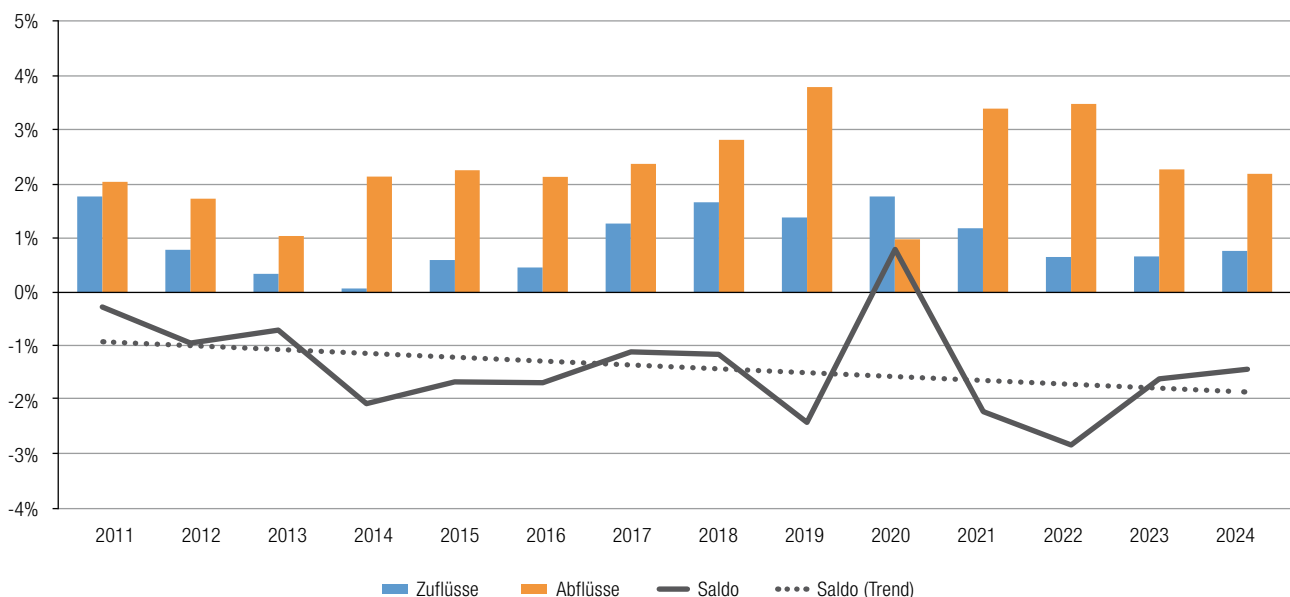
Subventionen an einzelne Unternehmen oder aus politischem Belieben an vermeintlich besonders förderungswürdige Branchen sind darüber hinaus kontraproduktiv, weil sie nicht nur wettbewerbsverzerrend sind, sondern zugleich von den eigentlichen Problemen, wie einer unzureichenden preislichen Wettbewerbsfähigkeit, ablenken, ohne diese zu lösen oder angemessen zu adressieren.

Eine erfolgreiche Standortpolitik muss in erster Linie dafür sorgen, attraktive (wirtschafts-)politische Bedingungen zu schaffen, indem beispielsweise bürokratische Hürden bei der Durchführung privater Investitionen gezielt abgebaut werden. Verbesserte Rahmenbedingungen werden entscheidend dazu beitragen, den Abfluss von Direktinvestitionen auszubremsen und zugleich die Anziehung von Unternehmen und Kapital zu begünstigen.

Anhaltend hohe (Netto-)Abflüsse von Direktinvestitionen

Foreign Direct Investment flows (FDI flows) in Prozent des BIP

Quellen: Deutsche Bundesbank (2025), OECD (2025) sowie eigene Berechnungen.



Die Insolvenzwelle rollt

Die ökonomischen Herausforderungen und Probleme spiegeln sich auch in einer spürbaren Zunahme der beantragten Unternehmensinsolvenzen wider. Während mit Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2010 bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 vor allem aufgrund einer positiven Konjunkturerentwicklung und günstigen Finanzierungsbedingungen für mehr als ein Jahrzehnt ein kontinuierlicher Rückgang der Unternehmensinsolvenzen zu beobachten war, hat seither eine unheilvolle Trendwende eingesetzt.

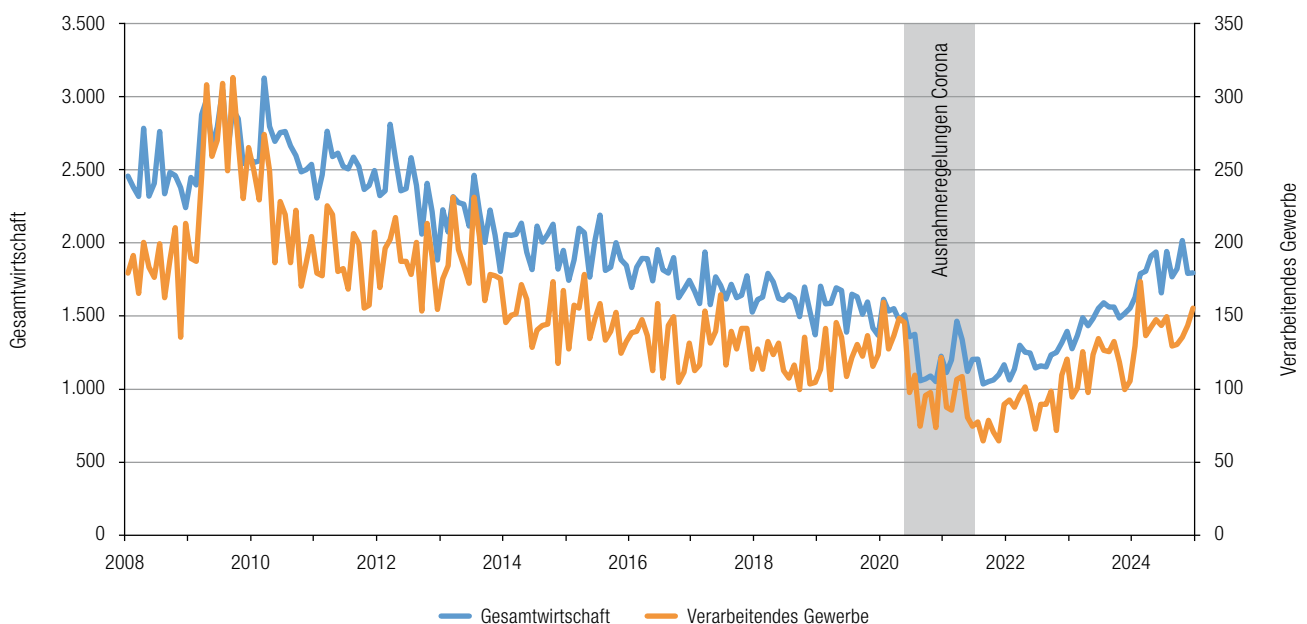
Seit dem Jahr 2022 nimmt die Zahl der Firmenpleiten wieder deutlich zu, vor allem im Vergleich zum vorpandemischen Niveau. Im vergangenen Jahr lagen die Insolvenzen rund 16 Prozent über dem Wert des Jahres 2019 – und damit auf dem höchsten Stand seit zehn Jahren! Bezogen auf das Jahr 2022 beträgt der Anstieg sogar fast 50 Prozent. Ausnahmeregelungen bei der Insolvenzantragspflicht sowie umfassende Liquiditätshilfen während der Corona-Pandemie haben dazu beigetragen, dass das Ausmaß der Insolvenzwelle erst mit Verzögerung zum Vorschein gekommen ist. Auch im verarbeitenden Gewerbe ist ein signifikanter Anstieg der Unternehmensinsolvenzen erkennbar, der sich im Vergleich zum Jahr 2019 bereits auf 15 Prozent und seit dem Jahr 2022 auf knapp 54 Prozent beläuft. Diese Entwicklung unterstreicht, dass die Insolvenzwelle die Industrie mit voller Wucht erfasst hat.

Insolvenzen sind im Vergleich zu Werksschließungen, der Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland oder Stellenstreichungen in den meisten Fällen mit einem irreversiblen volkswirtschaftlichen Schaden verbunden, der nicht nur die Gläubiger belastet, sondern zugleich mit einem Verlust von Arbeitsplätzen, Wertschöpfung und Innovationsfähigkeit einhergeht. Vor allem die Kombination aus andauernder Rezession und steigendem Kostendruck dürfte entscheidend dazu beitragen, dass unternehmerische Aktivitäten hierzulande teilweise nicht mehr rentabel sind und Firmenpleiten deutlich zunehmen. Weil Unternehmen zunächst andere Maßnahmen (z.B. Werkschließungen) ergreifen, um eine wirtschaftliche Schieflage abzuwenden, ist die Zahl der Insolvenzen ein Indikator, der problematische Entwicklungen erst mit zeitlicher Verzögerung abbildet.

Ohne grundlegende Verbesserungen des wirtschaftlichen Umfelds ist deshalb im laufenden Jahr und darüber hinaus mit einer weiter anwachsenden Insolvenzwelle zu rechnen. Selbst solche Größenordnungen bei der Anzahl beantragter Insolvenzen wie sie zuletzt während der Wirtschafts- und Finanzkrise gemessen wurden, sind nicht mehr ausgeschlossen. Von einer Entwarnung kann dementsprechend erst gesprochen werden, wenn sich die Zahl der Insolvenzen in Zukunft wieder nachhaltig verringert.

Zahl der Unternehmensinsolvenzen nimmt wieder deutlich zu

Quelle: Statistisches Bundesamt (2025).



Handlungsempfehlungen

Der wirtschaftliche Zustand der Industrie hat sich in den zurückliegenden Jahren spürbar verschlechtert. Persistierende **Strukturprobleme** und eine **schwindende Attraktivität** des Standorts in Verbindung mit **falschen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen**, **Rezession** und diversen **Krisen** haben dem „Maschinenraum“ der deutschen Wirtschaft zugesetzt. In der Folge kommt es vermehrt zu Substanzverlusten, die sich vor allem in einem Produktions- und Beschäftigungsrückgang sowie einer deutlichen Zunahme von Unternehmensinsolvenzen widerspiegeln. Die **Deindustrialisierung** ist daher nicht nur Schreckgespenst, sondern vielmehr schleichende Realität.

Damit Deutschland in Zukunft erfolgreiche Industrienation bleibt, müssen die richtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen vorgenommen und Fehler der Vergangenheit korrigiert werden. Dazu zählt eine **Abkehr vom interventionistischen Politikansatz** der vergangenen Jahre. Zu lange schon liegt der Schwerpunkt auf einer **aktiven Industriepolitik**, die eine Förderung einzelner Unternehmen, bestimmter Branchen oder auserwählter „Schlüsseltechnologien“ verfolgt, die aus Sicht politischer Akteure vermeintlich besonders förderungswürdig oder zukunftssträchtig erscheinen. Dass diese **staatliche Wissensanmaßung** nicht von Erfolg gekrönt ist und obendrein mit möglichen Verlusten für die Steuerzahler verbunden sein kann, zeigt beispielhaft das Schicksal der „Prestigeprojekte“ Intel und Northvolt. Strukturprobleme wurden dagegen bestenfalls in homöopathischen Dosen behandelt oder lediglich mit Geld zugeschüttet.

Damit die anhaltende Industrierezession und die chronische Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft dauerhaft überwunden und weitere Substanzverluste vermieden werden können, braucht es stattdessen einen Politikansatz, der auf eine **Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** abzielt. Dies impliziert, **Strukturprobleme** und **Standortnachteile** insbesondere in den nachfolgenden Bereichen anzugehen:

- Eine **Verringerung der steuerlichen Belastung** durch eine deutliche Absenkung der **Unternehmensbesteuerung** auf ein Niveau von 25 Prozent oder weniger sowie eine vollständige **Abschaffung des Solidaritätszuschlags** sind zwingend erforderlich. Unternehmen erhalten dadurch dringend benötigte finanzielle (Handlungs-)Spielräume. Zugleich können auf diese Weise bestehende **Wettbewerbsnachteile** aufgrund einer im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Steuerbelastung (OECD-Durchschnitt im Jahr 2024: ca. 24 Prozent) beseitigt werden.
- Staatlich beeinflusste Preisbestandteile sind nach wie vor ein entscheidender Faktor für **hohe Energiepreise**. Ihre Verringerung ist deshalb eine wichtige Stellschraube, um Energiepreise nachhaltig zu senken und die **preisliche Wettbe-**

werbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt – und vor allem der energieintensiven Industrie – spürbar zu verbessern. Gleichzeitig braucht es eine **technologieoffene Ausweitung** des inländischen Energieangebots, die sich ebenfalls dämpfend auf die Energiepreise auswirken dürfte.

- Die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit erfordert zugleich eine **Reduktion der Arbeitskosten**. Hierzu sollten in erster Linie Maßnahmen zur **Senkung der Lohnnebenkosten** ergriffen und eine voranschreitende Politisierung des gesetzlichen Mindestlohns verhindert werden.
- **Umfassende Bürokratieentlastungen** und spürbare Vereinfachungen von **Planungs- und Genehmigungsverfahren** sind für den **Abbau von Investitionshemmnissen** – insbesondere bei der Realisierung privater Investitionen – ein unverzichtbarer Schritt. Bürokratische Anforderungen und staatliches Mikromanagement binden über Gebühr unternehmerische Ressourcen und bremsen die Wertschöpfung vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen massiv aus. Weniger Bürokratiebelastung ist Grundvoraussetzung für mehr unternehmerische Freiheiten und eröffnet die Möglichkeit für zusätzliche Innovationen, Investitionen und ein höheres Wachstum.

Die beschriebenen Maßnahmen sollten in eine umfassende **wirtschaftspolitische Agenda** eingebettet werden, die zudem die Problematik des Fachkräftemangels sowie die Auswirkungen der alternden Gesellschaft hinreichend adressiert. Damit strukturelle Standortnachteile überwunden werden können, braucht es den politischen Willen zu notwendigen, in Teilen überfälligen und mitunter unbequemen Reformschritten. Gelingt es, die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu verbessern, wird der Wirtschaftsstandort Deutschland international wieder mehr **Anziehungskraft** ausstrahlen. **Weniger Staat** und mehr unternehmerische Freiheiten werden sich positiv auf Innovationskraft, Beschäftigung und Wachstumspotentiale auswirken. Auf diesem Weg können wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die erforderliche **wirtschaftliche Trendwende** gelingt und Deutschland in Zukunft eine erfolgreiche Wirtschaftsnation bleibt.



Reform des Sozialstaats

Auf den Punkt Nr. 07 November 2025 Guido Raddatz



Sozialstaatsausweitung und Demographie: Wo liegt das Ende der Fahnenstange?

„The first lesson of economics is scarcity: there is never enough of anything to satisfy all those who want it. The first lesson of politics is to disregard the first lesson of economics.“
(Thomas Sowell)

Ein gut funktionierender Sozialstaat ist ein zentraler Baustein, um die für die Soziale Marktwirtschaft prägende Dualität von marktwirtschaftlicher Effizienz und sozialer Absicherung zu gewährleisten. Im besten Fall trägt er sowohl zur Akzeptanz als auch zur Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaftsordnung bei. Über die zurückliegenden Jahrzehnte wurde der Sozialstaat allerdings immer weiter ausgebaut und hat inzwischen ein Rekordniveau erreicht: Seit 2020 übersteigt die Sozialleistungsquote, die die Sozialleistungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) setzt, stets die 30-Prozentmarke – und der Trend zeigt weiter nach oben (vgl. Abb. 1). Damit droht dem Sozialstaat eine Überdehnung mit folgenschweren Rückwirkungen für unseren wirtschaftlichen Wohlstand.

Eine aktuelle Auswertung des ifo-Instituts zeigt, dass der Sozialstaat nicht nur in finanzieller Hinsicht ein beträchtliches Ausmaß angenommen hat.¹ Mit 502 unterschiedlichen Sozialleistungen, die auf Bundesebene gesetzlich geregelt sind, ist ein kaum noch überschaubares Gebilde mit entsprechend hohem bürokratischen Aufwand entstanden. Neben Fehlanreizen und gravierenden Ineffizienzen auf der Leistungsseite, etwa bei der Grundsicherung für Arbeit-

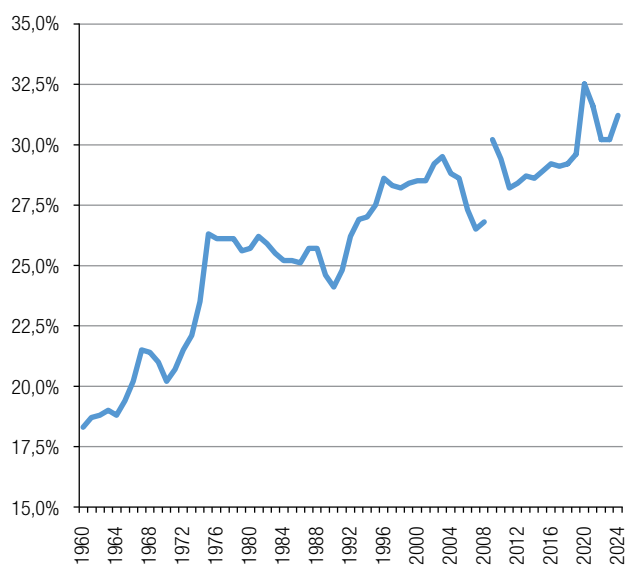
suchende (Bürgergeld) oder im Gesundheitswesen, sind es vor allem die finanzierungsseitigen Nebenwirkungen in Form hoher Abgabenlasten auf Arbeitseinkommen, die sowohl Leistungsanreize für die Beschäftigten als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen schmälern, die wirtschaftliche Dynamik bremsen und so zunehmend wachstumsfeindlich wirken. In kaum einem anderen Land werden die Arbeitseinkommen ähnlich stark durch Sozialabgaben und Einkommen- bzw. Lohnsteuer belastet. Sowohl bei alleinstehenden Durchschnittsverdienern als auch bei verheirateten Doppelverdienern weist Deutschland mit den höchsten Abgabenkeil auf (vgl. Abb. 2).

Hinzu kommt, dass unser Sozialstaat insbesondere im Bereich der umlagefinanzierten Sozialversicherungen vollkommen unzureichend auf die voranschreitende Bevölkerungsalterung vorbereitet ist. In den kommenden Jahrzehnten wird eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung den Großteil der altersbedingt steigenden Sozialausgaben für immer mehr Ältere finanzieren müssen. Damit ist vorprogrammiert, dass ohne Reformen die Finanzierung des Sozialstaats im Umlageverfahren zu einer stetig wachsenden Belastung der jungen und zukünftigen Generationen in Form von höheren Steuern und Sozialabgaben führen wird – das ist weder gerecht noch wachstumsfreundlich.

Vergleicht man die für das Jahr 2070 gemäß der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung projizierte Be-

Abb. 1: Kontinuierlicher Ausbau des Sozialstaats

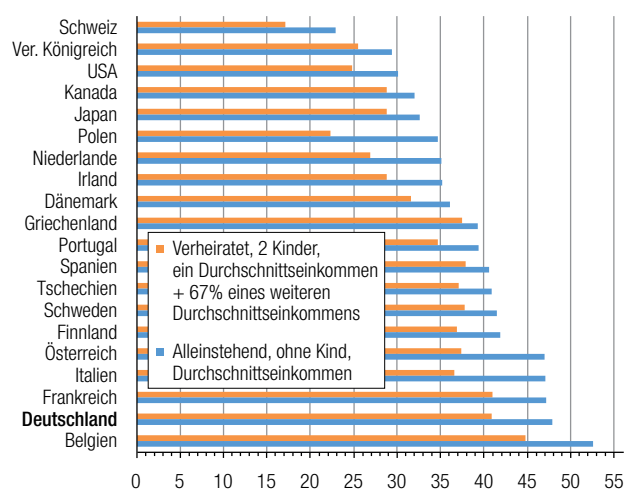
Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in Prozent des BIP) 1960–2024



Anmerkungen: Wert für 2023 vorläufig, für 2024 geschätzt.
Quellen: BMAS (2025), Sozialbudget 2024; BMAS (2020), Sozialbudget 2019.

Abb. 2: Hoher Abgabenkeil in Deutschland

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung und Einkommen-/Lohnsteuer in Prozent der Lohnkosten 2024



Anmerkungen: Berücksichtigt werden der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung und die Lohnsteuer, gemindert um familienbezogene Leistungen (z.B. Kindergeld). Die Lohnkosten sind definiert als Bruttoarbeitslohn zuzüglich Arbeitgeberbeitrag.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2025), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2024, Berlin.

völkerungsstruktur mit der des Jahres 2023, wird deutlich, wie stark die Verschiebungen zwischen den Alterskohorten ausfallen dürften (vgl. Abb. 3, unterer Teil).² Während insbesondere die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgeht, steigt die Zahl der Älteren. Die herausfordernden fiskalischen Implikationen ergeben sich im Zusammenspiel mit den im oberen Teil von Abb. 3 dargestellten altersspezifischen Pro-Kopf-Zahlungsbeziehungen zwischen Staat und Bürgern. Ab einem Alter von 65 Jahren wird man im Durchschnitt vom Nettozahler zum Nettoempfänger. Und die große Gruppe der Babyboomer – 1964 war der geburtenstärkste Jahrgang in Deutschland – steht kurz vor dieser Altersgrenze.

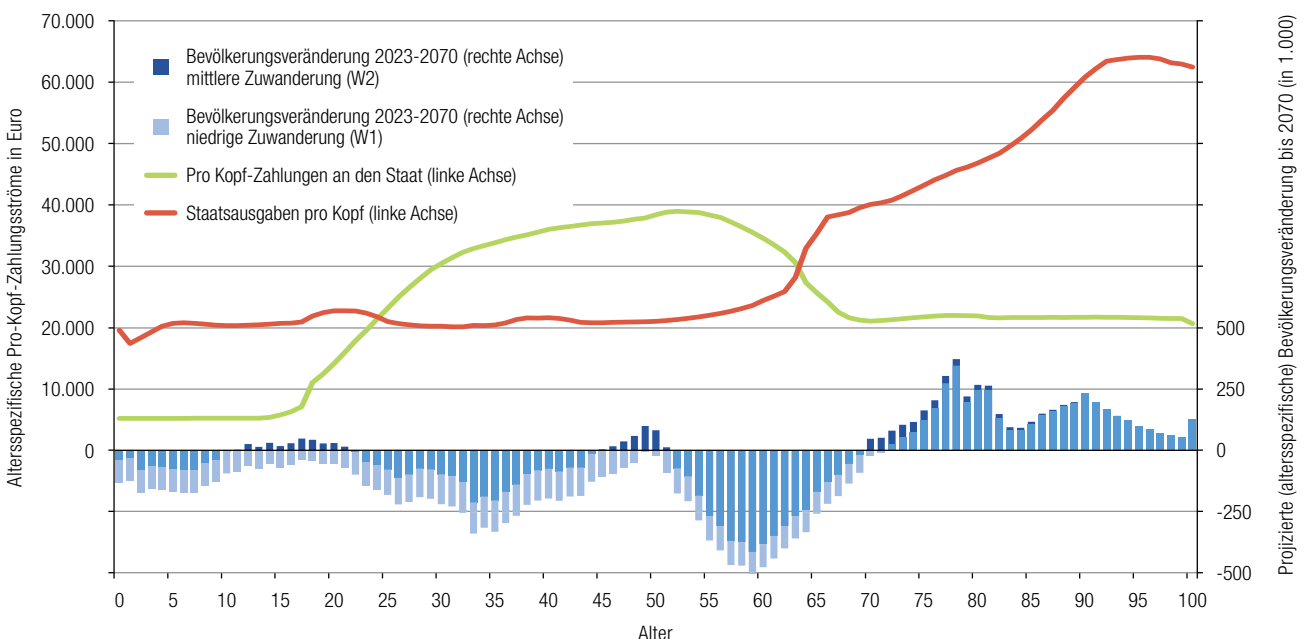
Besonders klar tritt die zunehmende finanzielle Belastung in den als Generationenvertrag konstruierten, umlagefinanzierten Sozialversicherungen zutage. So weisen die Gesetzliche Rentenversicherung, die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung beträchtliche implizite Schulden von zusammen 192,1 Prozent des BIP bzw. 8,3 Billionen Euro auf.³ Das bedeutet nichts anderes, als dass die gegenwärtigen Beitragssätze bei weitem nicht ausreichen werden, um das aktuelle Leistungsniveau auch zukünftig finanzieren zu können. Dementsprechend sagen so gut wie alle Projektionsrechnungen für die kommenden Jahrzehnte einen starken Anstieg der Sozialversicherungsbeitragssätze voraus.⁴ Bereits um das Jahr 2030 könnte die 45-Prozentmarke gerissen werden, in den beginnenden

2040er-Jahren sogar die 50-Prozentgrenze. Selbst unter optimistischen Annahmen dürfte diese Schwelle spätestens in den 2060er-Jahren erreicht werden. Beitragssätze in dieser Höhe sind klare Anzeichen einer zunehmenden Überforderung der Beschäftigten, aber auch der Unternehmen. Ohne zielführende Reformen droht der Sozialstaat mithin die ökonomischen Grundlagen zu zerstören, die sein Fundament bilden. Bildlich gesprochen: Der Sozialstaat sägt derzeit massiv an dem ökonomischen Ast, der ihn trägt.

- 1 Vgl. Blömer, M.; Fischer, L.; Klaeren, P. und A. Peichl (2025), Auf der Suche nach Passierschein A38: Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“, ifo-Schnelldienst 10/2025, S. 69-73 sowie Blömer, M.; Fischer, L.; Klaeren, P. und A. Peichl (2025), Eine Inventur im „Haus der sozialen Hilfe und Förderung“, ifo Forschungsberichte Nr. 160, Tabellenband, München.
- 2 Abgesehen von den unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich des Wanderungssaldos (mittlerer Wanderungssaldo W2 und niedriger Wanderungssaldo W1) werden bei den beiden übereinandergelegten Szenarien der altersspezifischen Bevölkerungsveränderung für die Lebenserwartung und die Geburtenrate jeweils die mittleren Varianten (L2 und G2) unterstellt.
- 3 Raffelhüschen, B. et al. (2025), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Rentengratifikation, Sozialstaatsexpansion, Schuldenanstieg, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 183, Berlin.
- 4 Vgl. Werding, M. (2025), Die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge bis 2080: Ein Up-date, Ruhr-Universität Bochum; Albrecht, M., Ochmann, R. und D. Sonnenberger (2025), Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung: Update der szenarienbasierten Projektion bis zum Jahr 2035, IGES; Hagist, C. und S. Fetzner (2024), Mehr Nachhaltigkeit wagen: Die Tragfähigkeit der Sozialversicherung in Deutschland, Gutachten im Auftrag von Die Familienunternehmer und die Jungen Unternehmer, Berlin sowie unveröffentlichte weiterführende Berechnungen des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg.

Abb. 3: **Nettozahler werden zu Nettoempfängern**

Gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenprofile nach Alter (im Jahr 2023) sowie projizierte Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung bis 2070



Quellen: Raffelhüschen, B. et al. (2025), a.a.O.; Statistisches Bundesamt (2025), Datenbank Genesis-Online; eigene Berechnungen.

Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld)

Seit Jahrzehnten besteht in Deutschland eine hohe und verfestigte Sockelarbeitslosigkeit, die sich selbst in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung wie den 2010er-Jahren nur langsam abgebaut hat. Mit rund 5,5 Millionen Regelleistungsberechtigten und fast 4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Jahresdurchschnitt 2024 hat sich die Zahl der Leistungsempfänger in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) seit ihrer Einführung im Jahr 2005 zwar verringert, bewegt sich aber noch immer auf hohem Niveau (vgl. Abb. 4).

Zudem droht Deutschland vor allem aufgrund des demographiebedingt schrumpfenden Arbeitskräftepotentials in den kommenden Jahrzehnten auf einen massiven Fachkräftemangel zuzusteuern. Bereits in den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass eine hohe Arbeitslosigkeit durchaus mit einem zunehmenden Fachkräftemangel einhergehen kann. Angesichts der aktuellen ökonomischen Herausforderungen wird den ökonomischen und sozialstaatlichen Rahmenbedingungen des deutschen Arbeitsmarkts daher zu Recht wieder mehr Aufmerksamkeit zuteil.

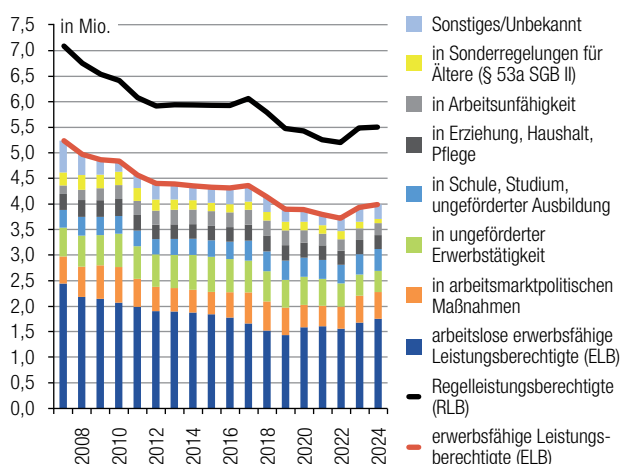
Neben Matchingproblemen zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen – etwa aufgrund fehlender oder unzureichender Qualifikationen – sind vor allem beschäftigungsfeindliche Fehlanreize durch die gegenwärtige Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und des Steuer- und Transfersystems Teil des Problems und damit zentraler An-

satzpunkt für sozialpolitische Reformen. Das betrifft nicht nur das Bürgergeld, sondern auch weitere bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungssysteme wie das Wohngeld oder den Kinderzuschlag. Grenzbelastungen, die aufgrund hoher Transferentzugsraten bis in mittlere Einkommensbereiche hinein zwischen 70 und 100 Prozent liegen können, führen dazu, dass sich die Aufnahme oder Ausweitung einer Beschäftigung unter monetären Aspekten im Vergleich zum Transferbezug häufig kaum lohnt (vgl. Abb. 5).

Vor dem Hintergrund, dass der Zielkonflikt zwischen der Absicherung des Existenzminimums bei Bedürftigkeit und wirksamen Anreizen, den Lebensunterhalt so weit wie möglich selbst bestreiten zu können, allein mit dem Parameter „Transferentzugsrate“ kaum zu lösen ist, stellt die geplante Reform des Bürgergeldes einen ersten wichtigen Schritt hin zu einer besseren Balance von Fördern und Fordern dar. Umfassendere Mitwirkungspflichten sowie die Rücknahme der Karenzzeit beim Schonvermögen stärken das Subsidiaritätsprinzip und sind klare Signale, dass die Grundsicherung eben nicht als bedingungsloses Grundeinkommen konzipiert ist. Allerdings müssen weitere Schritte folgen: Dazu gehören u.a. Verbesserungen an den Schnittstellen zu den weiteren Grundsicherungssystemen, Effizienzsteigerungen bei der Arbeitsvermittlung, Verbesserungen im Bildungssystem, aber auch eine kritische Hinterfragung bestehender Arbeitsmarktregulierungen sowie der bisherigen Mindestlohnpolitik.

Abb. 4: Die Zahl der Grundsicherungsempfänger ist hoch

Regelleistungsberechtigte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte und arbeitslose Grundsicherungsempfänger (2007–2024)

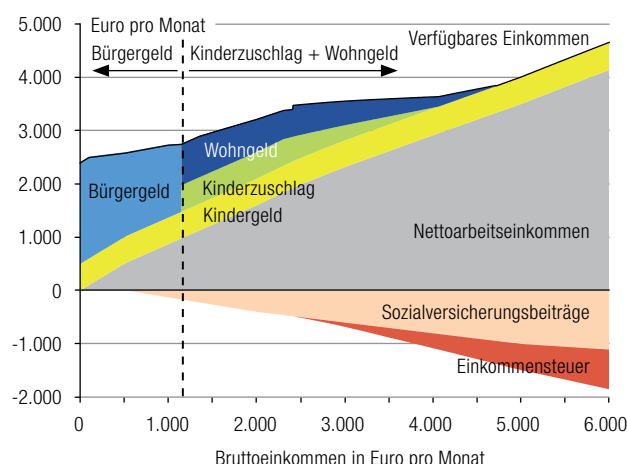


Die Aufteilung innerhalb der Säulen ist für die Jahre 2007 bis 2010 weniger zuverlässig und aufgrund einer methodischen Umstellung nur eingeschränkt mit den nachfolgenden Jahren vergleichbar.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, September 2025 und Juli 2024.

Abb. 5: Arbeit lohnt sich aufgrund hoher Transferentzugsraten häufig kaum

Verfügbares Einkommen bezogen auf das Bruttoeinkommen nach Verrechnung aller Komponenten



Exemplarische Darstellung für ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von fünf und neun Jahren, Rechtsstand Ende 2023. Es wird eine monatliche Warmmiete von 807 Euro unterstellt.

Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023) auf Basis von Blömer/Peichl (2023), ifo-Mikrosimulationsmodell.

Gesetzliche Rentenversicherung

Besonders deutlich wirkt sich der demographische Wandel in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aus. Mit dem Renteneintritt entfallen die Beitragszahlungen und setzt der Rentenbezug ein. Damit sind die möglichen politischen Stellschrauben der GRV, um Rentenleistungen und Beitragszahlungen in Einklang zu bringen, eng begrenzt: Neben Rentenniveau und Beitragssatz sowie dem Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern fallen hierunter auch die an die Rentenversicherung fließenden Bundesmittel. Letztere beliefen sich im Jahr 2024 auf 117 Mrd. Euro und machten damit 31 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes bzw. 29 Prozent der Ausgaben der GRV aus. Um die GRV angesichts der demographischen Herausforderung finanziell zu stabilisieren, bieten sich die folgenden Handlungsoptionen an:

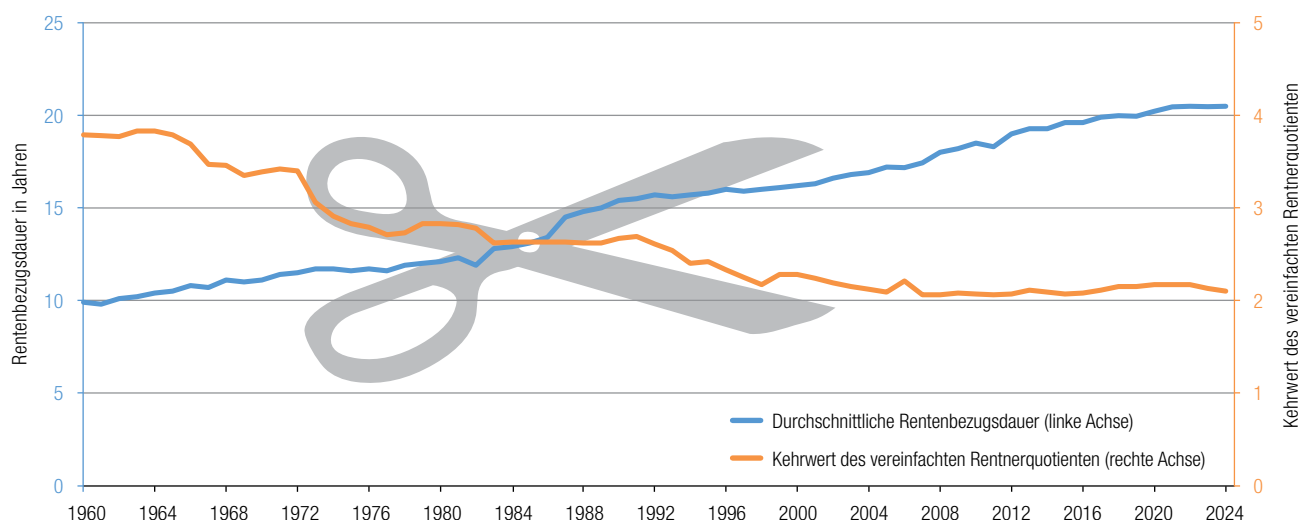
Die jährlichen Rentensteigerungen sollten hinter dem Lohnwachstum zurückbleiben. Das gelingt am einfachsten, wenn der im Jahr 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor, der bei einem Anstieg des Rentnerquotienten dämpfend auf die Rentenerhöhungen wirkt, wieder voll wirksam und gegebenenfalls sogar nachgeschärft wird. Alternativ wäre die Begrenzung der Rentenanpassungen auf einen reinen Inflationsausgleich ein gangbarer Weg. Die geplante Einführung bzw. Fortschreibung einer Haltelinie für das Rentenniveau bei 48 Prozent bis zum Jahr 2031 ist demgegenüber strikt abzulehnen, zumal sie zu dauerhaften Mehrausgaben führen würde. Ebenso abzulehnen ist die erneute Ausweitung der sogenannten „Mütterrente“ für vor 1992 geborene

Kinder. Gemäß Gesetzentwurf würden allein diese beiden Maßnahmen bis zum Jahr 2040 für die GRV Mehrausgaben in Höhe von rund 200 Mrd. Euro bedeuten. Die geplante Finanzierung über den ohnehin überforderten Bundeshaushalt soll zwar Beitragssatzerhöhungen vermeiden, ist aber nichts anderes als ein widersinniger Verschiebepbahnhof.

Stattdessen bedarf es Maßnahmen, um die Beschäftigten länger im Arbeitsmarkt zu halten und den in der Vergangenheit zu beobachtenden starken Anstieg der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer zu bremsen (vgl. Abb. 6). Sinnvoll wäre es daher, die Anreize für einen vorzeitigen Renteneintritt abzuschwächen, etwa durch die Streichung der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte sowie höhere Abschläge für langjährig Versicherte. Daneben ist eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze nach dem Jahr 2030 so gut wie unvermeidbar, wenn die Ausgabendynamik der GRV wirksam gedämpft werden soll. Zielführend wäre beispielsweise eine Kopplung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung. Orientierungsgröße sollte sein, dass das Verhältnis von Rentenbezugsjahren zu Beitragsjahren in Zukunft konstant bleibt und nicht weiter steigt. Um die in Zukunft entstehenden Lücken bei der Lebensstandardsicherung abzumildern, sollte schließlich die betriebliche und private kapitalgedeckte Altersvorsorge gestärkt werden. Anders als im Umlageverfahren findet bei dieser Form der Altersvorsorge keine Belastung junger und zukünftiger Generationen statt.

Abb. 6: **Infamale Schere seit 1960:**

Steigende Rentenbezugsdauer und sinkendes Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern



Rentenbezugsdauer: Bis 1993 alte Bundesländer, ab 1995 Gesamtdeutschland. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen, Sondereffekte und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst. Kehrwert des vereinfachten Rentnerquotienten: bis 1990 alte Bundesländer, nach 1990 Finanzdaten für Deutschland. Der Kehrwert des vereinfachten Rentnerquotienten beschreibt das Verhältnis von Standardbeitragszahlern zu Standardrentnern.

Datenquelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Statistikportal, 2025; Rentenversicherung in Zeitreihen 2025.

Gesetzliche Krankenversicherung

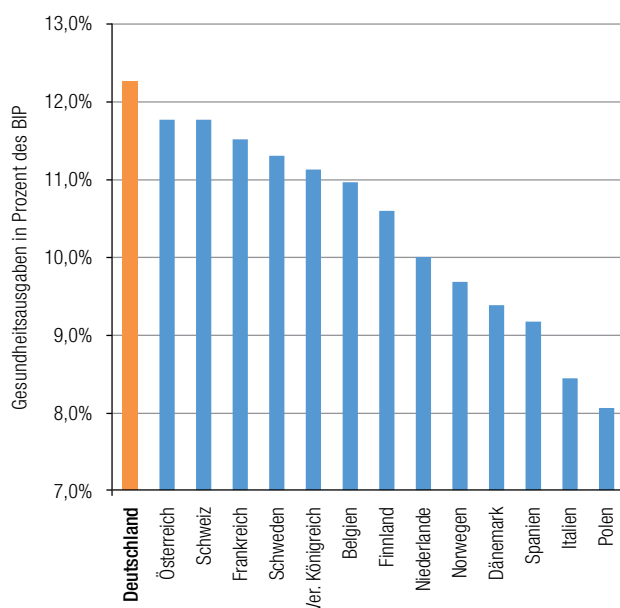
In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind die Herausforderungen deutlich vielschichtiger als in der Rentenversicherung. Neben der voranschreitenden Bevölkerungsalterung, die dazu führt, dass in Zukunft tendenziell deutlich mehr Gesundheitsleistungen nachgefragt werden, generiert das Gesundheitssystem mit seinen komplexen und durch asymmetrische Information gekennzeichneten Dreiecksbeziehungen zwischen Versicherten bzw. Patienten, medizinischen Leistungserbringern und Krankenkassen zusätzliche eigene Probleme. So hat Deutschland schon heute die höchsten Gesundheitsausgaben in Europa, während wir bei der Qualität des Gesundheitssystems – beispielsweise gemessen anhand der durchschnittlichen Lebenserwartung – eher im unteren Mittelfeld liegen (vgl. Abb. 7 und 8).

Politische Vorgaben sind zwar unerlässlich, um eine angemessene Gesundheitsversorgung für alle sicherzustellen. Allerdings fördert das gegenwärtige, bürokratisch anmutende Regulierungsregime nicht gerade Eigenverantwortung und einen funktionierenden Wettbewerb im Gesundheitssystem, was zu Ineffizienzen sowie einer Über-, Unter- und Fehlversorgung führt. Auffällig ist beispielsweise die im europäischen Vergleich sehr hohe Zahl an Arztbesuchen und Krankenhausbetten in Deutschland, aber auch der überdurchschnittlich hohe Anteil an vermeidbaren Krankenhauseinweisungen bei chronischen Erkrankungen wie Diabetes, Asthma oder COPD. Demgegenüber ließen sich durch verbesserte Präventionsmaßnahmen – etwa bei Herz-

Kreislauf-Erkrankungen – beträchtliche Verbesserungen erzielen und die durchschnittliche Lebenserwartung erhöhen. Hinzu kommt, dass der medizinisch-technische Fortschritt im Gesundheitswesen das Ausgabenwachstum eher befördert, da teure Produktinnovationen statt kostensparende Prozessinnovationen dominieren und den medizinischen Leistungskatalog ausweiten. Im Zusammenspiel mit einer alternden Bevölkerung ist bei Fortführung des Status quo mit überproportional wachsenden Ausgaben und damit weiter steigenden Beitragssätzen zu rechnen.

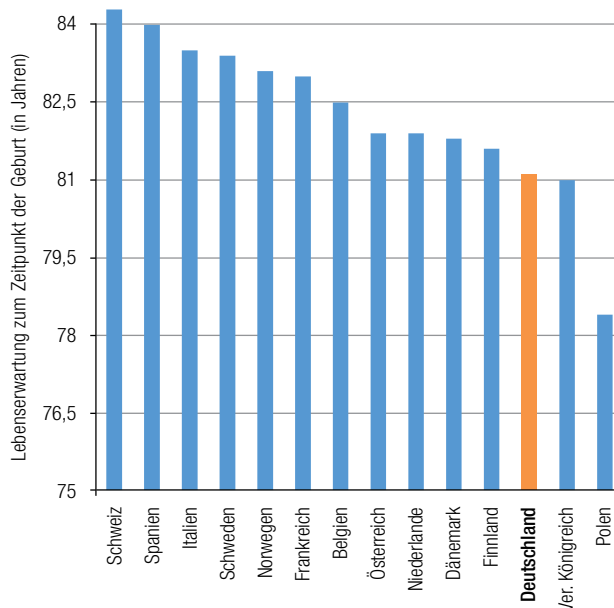
Reformen des Gesundheitswesens und der GKV sollten in erster Linie darauf zielen, vorhandene Effizienzreserven zu heben, Fehlanreize abzubauen sowie die Eigenverantwortung und das Kostenbewusstsein in der Bevölkerung zu stärken. Empfehlenswert ist erstens eine höhere Selbstbeteiligung der Patienten im Rahmen der ambulanten Versorgung, etwa durch eine „Kontaktgebühr“ bei Arztbesuchen. Zweitens bedarf es einer Stärkung des Wettbewerbs in der medizinischen Versorgung, um Kosten zu senken und die Versorgungsqualität zu verbessern. Das gilt beispielsweise für den Krankenhaussektor, der durch zu viele und zu kleine Krankenhäuser charakterisiert ist, aber auch mit Blick auf innovative medizinische Versorgungskonzepte (Selektivverträge und Managed-Care-Ansätze). Und drittens sollten die Potentiale einer stärkeren Digitalisierung im Gesundheitswesen genutzt werden, um zusätzliche Einsparmöglichkeiten zu realisieren.

Abb. 7: **Gesundheitsausgaben 2024:**
Deutschland in Europa auf dem ersten Platz



Quelle: OECD (2025).

Abb. 8: **Lebenserwartung 2023:**
Deutschland in Europa im unteren Mittelfeld



Quelle: OECD (2025).

Soziale Pflegeversicherung

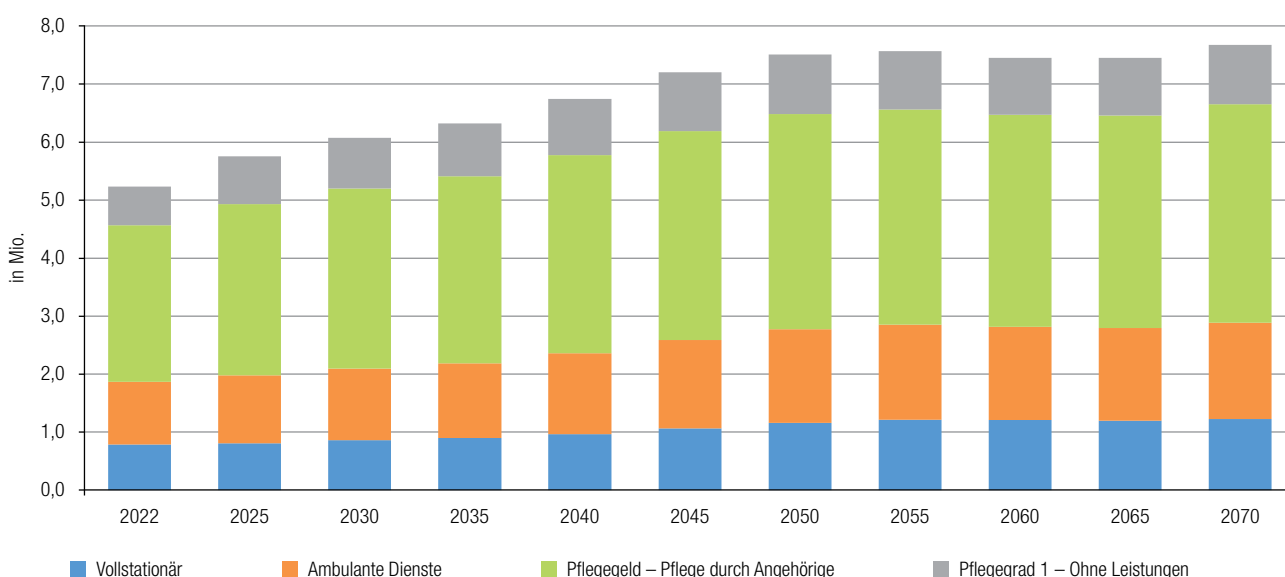
Die erst im Jahr 1995 ins Leben gerufene Soziale Pflegeversicherung (SPV) ist zwar der jüngste Sozialversicherungszweig, steht aber ebenfalls vor enormen Problemen, insbesondere was eine nachhaltige Finanzierung betrifft. Obwohl die demographische Entwicklung bereits bei Einführung bekannt war, entschied sich die Politik für einen weiteren (vermeintlichen) Generationenvertrag mit sofortiger Leistungsgewährung und Finanzierung im Umlageverfahren und gegen eine kapitalgedeckte Lösung. Damit verbunden waren und sind massive Einführungsgewinne für die Leistungsempfänger während der ersten Jahrzehnte.

War die SPV anfänglich aus gutem Grund als begrenzte Teilleistungsversicherung konzipiert, haben sich die finanziellen Herausforderungen mittlerweile durch zusätzliche Leistungen (u.a. Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Pflege) und die damit einhergehende Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises drastisch verschärft. Hinzu kommt, dass im personalintensiven Pflegebereich typischerweise nur geringe Produktivitätsfortschritte erzielt werden können, so dass es lohninduziert zu einer überproportionalen Kostenentwicklung kommt. All das führte bereits in den letzten Jahren zu einer Beitragssatzerhöhung von anfänglich 1,7 Prozent auf gegenwärtig 3,6 Prozent. Die langfristige fiskalische Nachhaltigkeit der SPV hat sich dadurch allerdings nicht verbessert. Im Gegenteil: Die beschlossenen Beitragssatzsteigerungen haben gerade

einmal ausgereicht, um die Leistungsausweitungen kurzfristig zu finanzieren. Für den zukünftigen Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen (vgl. Abb. 9) sind sie mitnichten ausreichend, ebenso wenig für weitere zu erwartende Kostensteigerungen. Daher ist in der SPV langfristig eine Verdopplung des Beitragssatzes auf 7 Prozent nicht unrealistisch.

Vor diesem Hintergrund kann man nur eindringlich davor warnen, die SPV in Richtung einer Vollversicherung auszubauen und beispielsweise die Eigenanteile weiter zu begrenzen. Zwar lässt sich der Kardinalfehler bei Einführung der SPV, auf Kapitaldeckung zu verzichten, nicht mehr rückgängig machen. Da Pflegebedürftigkeit in den meisten Fällen erst im hohen Alter eintritt, wäre eine Pflicht zu einer ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge – idealerweise auf privater Basis – allerdings nach wie vor sinnvoll und selbst die Babyboomer könnten noch einen gewissen Kapitalstock aufbauen. Ohnehin kann der Königsweg zu einer finanziellen Stabilisierung der SPV nur eine Stärkung der Eigenverantwortung sein. Empfehlenswert ist daher die Einführung eines Karenzjahres zu Beginn der Pflegebedürftigkeit. Dadurch würde die Pflicht zur Eigenvorsorge wirkungsvoll gestärkt und die SPV könnte sich stärker auf die kostenintensiven Fälle langer Pflegebedürftigkeit konzentrieren. Der Verzicht auf eine stärkere private Vorsorge in Kombination mit dem Ruf nach noch mehr Leistungen vom Staat wird die Finanzierungsprobleme zusätzlich verschärfen – in der SPV wie auch auf Ebene des gesamten Sozialstaats.

Abb. 9: Die Zahl der Pflegebedürftigen steigt – Pflegevorausberechnung bis 2070



Anmerkung: Die Vorausberechnungen basieren auf der mittleren Variante V2 (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung unter Berücksichtigung weiterer Einführungseffekte des erweiterten Pflegebedürftigkeitsbegriffs bis 2027.
Quellen: Statistisches Bundesamt (2025), Datenbank Genesis-Online sowie Statistisches Bundesamt (2023), Pflegevorausberechnung – Deutschland und Bundesländer, Berichtszeitraum 2022-2070, Wiesbaden.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Der deutsche Sozialstaat steht unter erheblichem finanziellem Druck. Über Jahrzehnte sind die Ausgaben für Sozialleistungen schneller als das BIP gewachsen. Die zur Finanzierung des Sozialstaats notwendigen Mittel stellen inzwischen eine erhebliche Belastung für Arbeitnehmer und Unternehmen in Deutschland dar: Sozialversicherungsbeitragssätze auf Rekordniveau bedeuten hohe Lohnnebenkosten, führen zu Fehlanreizen und schwächen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland – sowohl für Investitionen als auch für hochqualifizierte Zuwanderung. Darüber hinaus prägt ein kaum noch zu überblickendes Sammelsurium an sozialstaatlichen Regulierungen das Bild.

Ein Ende des Belastungsanstiegs ist nicht abzusehen: Angesichts der voranschreitenden Bevölkerungsalterung in den kommenden Jahrzehnten ist ein überproportionaler Kostenanstieg in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen vorprogrammiert. Gleichzeitig wird die Zahl der abhängig Beschäftigten, die die Hauptlast der Finanzierung tragen, zurückgehen. Dementsprechend weisen die als Generationenverträge konzipierten Sozialversicherungen allesamt eine hohe implizite Verschuldung auf. Ohne ein schnelles und mutiges Gegensteuern droht der Sozialstaat bereits in naher Zukunft unsere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu überfordern und damit sein Fundament zu untergraben.

Wären die notwendigen Reformen bereits vor geraumer Zeit in Angriff genommen worden, hätten Anpassungen graduell vorgenommen und das gewünschte Leistungsniveau durch den Aufbau kapitalgedeckter Ergänzungssysteme stabilisiert werden können. Stattdessen wurden die Probleme verdrängt oder auf den Staat als vermeintlich sicheren Versorger gesetzt. Inzwischen ist der demographische Wandel so weit fortgeschritten, dass eine stärkere Kapitaldeckung – so wichtig sie im Grundsatz auch weiterhin ist – für sich allein genommen keine ausreichende Lösung mehr darstellen kann, sondern verschiedene Reformschritte notwendig sind. Dazu gehören insbesondere folgende Maßnahmen:

- Im vorrangig umlagefinanzierten deutschen Sozialstaat sind und bleiben eine dynamische Wirtschaft und insbesondere ein gut funktionierender **Arbeitsmarkt** eine Grundbedingung für ökonomische Stabilität und eine fiskalisch nachhaltige Entwicklung. Die geplante Reform des **Bürgergeldes** mit stringenten Mitwirkungspflichten sowie der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips beim Schonvermögen stellt einen ersten wichtigen Schritt hin zu einer besseren Balance von Fördern und Fordern dar. Weitere wichtige Maßnahmen sind eine Optimierung der Schnittstellen zu den weiteren Grundsicherungssystemen, Effizienzsteigerungen bei der Arbeitsvermittlung, Verbesserungen im Bildungssystem sowie nicht zuletzt ein kritisches Hinterfragen bestehender Arbeitsmarktregulierungen sowie der bisherigen Mindestlohnpolitik.

- In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** geht das aktuelle Rentenpaket der Großen Koalition in so gut wie allen Teilen in die falsche Richtung. Es wird die bestehenden Probleme weiter verschärfen. Stattdessen müsste der Nachhaltigkeitsfaktor dringend wieder voll wirksam werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu verringern. Schließlich wird man um eine weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters nach dem Jahr 2030 nicht herumkommen. Um die in Zukunft entstehenden Lücken bei der Lebensstandardsicherung abzumildern, bedarf es einer Stärkung der betrieblichen und privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge.
- Um die **Gesetzliche Krankenversicherung** zu stabilisieren, müssen die Effizienz des Gesundheitssystems verbessert, Fehlanreize abgebaut und die Eigenverantwortung gestärkt werden. Wichtige Maßnahmen wären eine höhere Selbstbeteiligung für Patienten, mehr Wettbewerb in der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung – nicht zuletzt um innovative medizinische Versorgungskonzepte voranzubringen – sowie eine bessere Nutzung vorhandener Digitalisierungspotentiale.
- Bei der **Sozialen Pflegeversicherung** muss der erste Schritt ein grundsätzliches Umsteuern weg von immer mehr zusätzlichen staatlichen Leistungen hin zu einer Stärkung von Eigenverantwortung und privater Vorsorge sein. Da Pflegebedürftigkeit in der Regel erst im höheren Alter eintritt, besteht in diesem Sozialversicherungszweig noch am ehesten das Potential, durch eine ergänzende Kapitaldeckung zukünftige Belastungen abzufedern. Darüber hinaus bietet sich die Einführung eines Karenzjahres zu Beginn der Pflegebedürftigkeit an, damit sich die Pflegeversicherung stärker auf die kostenintensiven Fälle langer Pflegebedürftigkeit konzentrieren kann.

Ohne weitreichende Reformen wird der deutsche Sozialstaat dauerhaft keinen Bestand haben können. Um ihn zu erhalten, müssen wir den Sozialstaat reformieren.



Bürokratie und Bundesverwaltung

Auf den Punkt Nr. 08
Dezember 2025
Tim Meyer



Ungebrochener Regulierungseifer

Gesetze und Verordnungen sind die Leitplanken einer regelbasierten (Wirtschafts-)Ordnung. Sie legen den Handlungsrahmen für Staat und Normadressaten fest und sorgen dabei optimalerweise für Rechts- und Planungssicherheit. Das Zusammenspiel sowie die Interdependenzen unterschiedlicher Regelwerke sind ausschlaggebend für deren Funktionsfähigkeit sowie eine praxistaugliche Anwendung des gesamten Regulierungsgefüges.

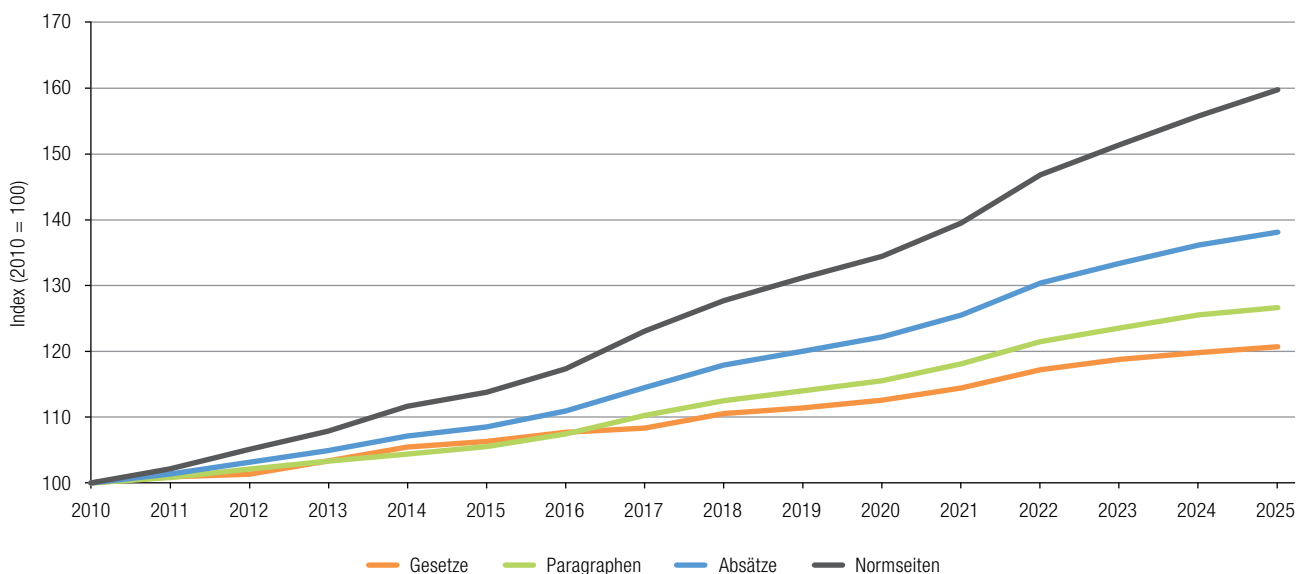
Veränderte Umweltbedingungen – zum Beispiel ausgelöst durch technologischen Fortschritt oder neue gesellschaftliche Bedürfnisse – tragen im Zeitverlauf zur Entstehung neuer oder Anpassung bzw. Erweiterung bestehender Regulierungsfelder bei. Dass es dadurch zumindest temporär zu einer Zunahme geltender Gesetze und Verordnungen kommt, ist nicht ungewöhnlich. Gleichzeitig ist aber zu erwarten, dass veränderte Umweltbedingungen im Gegenzug auch zu einem Verfall oder zumindest einer Überholung bestehender Regeln beitragen und diese im Laufe der Zeit überflüssig machen. Langfristig sollte es deshalb zu einem Ersatz und weniger zu einer bloßen Akkumulation von bürokratischen Vorschriften kommen. Eine voranschreitende Mehrung geht hingegen mit einer Überregulierung einher, die nicht nur auf einer dauerhaften Zunahme bürokratischer Anforderungen, sondern zugleich auf einer wachsenden Komplexität und Kleinteiligkeit beruht. Dann entfaltet Regulierung eine lähmende Wirkung und trägt dazu bei, dass eine

praxistaugliche Anwendung kaum noch möglich ist und das Vertrauen in staatliche Institutionen verloren geht.

Hierzulande lassen sich deutliche Symptome eines solchen ungebremsen Wachstums regulatorischer Anforderungen beobachten: Allein seit dem Jahr 2010 hat die Zahl der Gesetze auf Bundesebene um über 20 Prozent zugenommen, die Zahl der Paragraphen um fast 27 Prozent, die Zahl der Absätze um 38 Prozent und der Umfang der Normseiten sogar um 60 Prozent. Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter und bedenklicher, als dass es in diesem Zeitraum unzählige Versuche und Ankündigungen gab, einen spürbaren Bürokratieabbau herbeizuführen. Tatsächlich ist – auch auf EU-Ebene – das Gegenteil geschehen. Es gibt mittlerweile nicht nur mehr, sondern zudem immer komplexere und kleinteiligere Regulierung. Die dringend benötigte Trendwende ist (bisher) nicht absehbar und erfordert eine systematische Durchforstung bestehender Regelwerke. Auch wenn dies eine Kraftanstrengung und einen Mentalitätswandel erfordert, sollte das Ziel darin bestehen, den offensichtlich vorherrschenden Automatismus eines ungebremsen Regulierungswachstums zu durchbrechen. Eine effektive Bürokratiebremse sollte deshalb das gesamte Regulierungsgefüge und nicht nur einzelne Regelwerke einbeziehen. Ansonsten droht neben einer dauerhaften Überforderung von Bürgern und Unternehmen zusätzlich eine Überlastung der öffentlichen Verwaltung.

Immer mehr und komplexere Gesetze auf Bundesebene

Entwicklung der Regulierungsdichte, Index (2010 = 100)



Quelle: Wagner, S. (2025), Der Bürokratieindex: Messung des deutschen Gesetzgebungsvolumens und empirische Befunde, ifo-Schnelldienst 7/2025.

Ungehemmter Anstieg der Bürokratiekosten

Der Trend zur Überregulierung kommt nicht nur anhand der Zunahme geltender Gesetze zum Ausdruck. Er ist zugleich mit einem massiven Anstieg der Kosten für die Implementierung und Anwendung gesetzlicher Vorgaben verbunden. Dieser akkumulierte Erfüllungsaufwand ist sowohl für die Unternehmen als auch für die öffentliche Verwaltung zwischen 2011 und 2023 – insbesondere seit dem Jahr 2020 – sprunghaft angestiegen.

Für Unternehmen wirken höhere Bürokratiekosten wie eine immer stärker angezogene Handbremse. Sie binden unternehmerische Ressourcen, die nicht mehr für andere Zwecke wie zum Beispiel Investitionen, Innovationen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Kleine und mittlere Unternehmen sind davon aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten besonders stark betroffen.

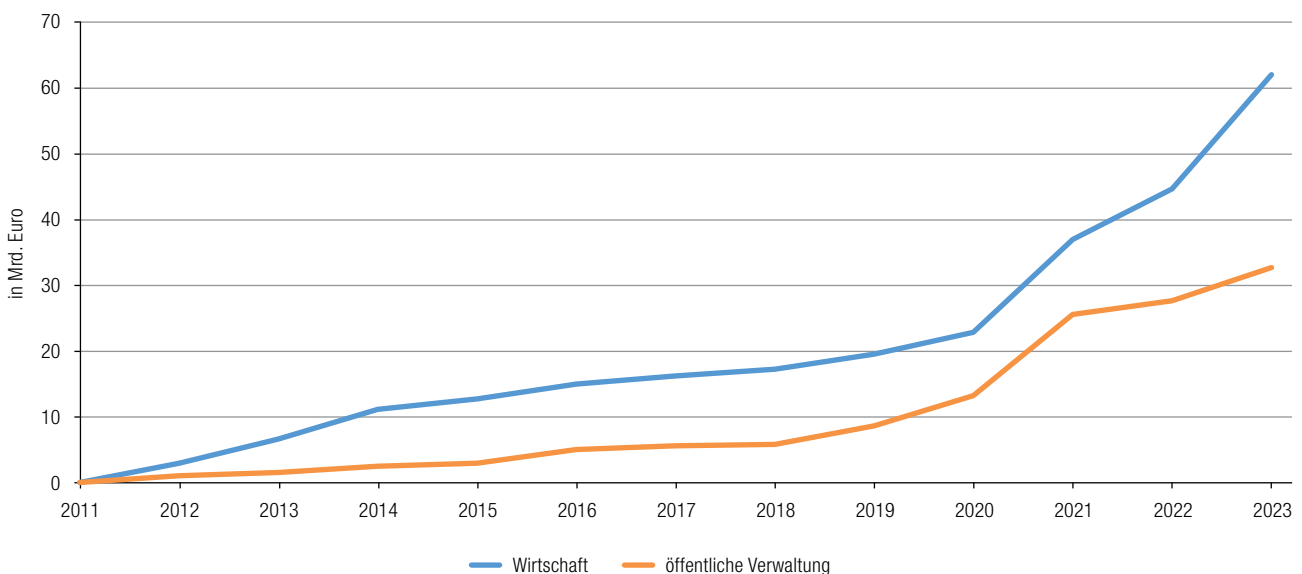
Doch sind zunehmende Bürokratiekosten nicht nur ein Problem einzelner Unternehmen, sondern der gesamten Volkswirtschaft. Wenn unternehmerische und wirtschaftliche Handlungsspielräume über Gebühr reglementiert werden, werden im Endeffekt gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungspotentiale ausgebremst. Gerade in Zeiten einer chronischen Stagnation und infolge demografischer Effekte ohnehin rückläufiger Wachstumspotentiale ist dies ein vermeidbarer Belastungsfaktor. Für einen nachhaltigen Bürokratieabbau ist es deshalb nicht ausreichend, den Anstieg

des Erfüllungsaufwands lediglich abzubremsen oder zum Erliegen zu bringen. Vielmehr sollten die Kosten durch eine grundlegende Überprüfung bestehender Vorschriften sowie ein striktes Belastungsmoratorium für neue Regelungsvorhaben systematisch verringert werden. Das Ziel der Bundesregierung, die Bürokratiekosten bis zum Jahr 2029 um 25 Prozent senken zu wollen, ist zu begrüßen und sollte mit einem umfassenden Maßnahmenpaket untermauert werden.

Das ungebremste Regulierungswachstum geht zudem mit einer Überforderung der öffentlichen Verwaltung einher. Auch sie ist den zunehmenden und komplexer werdenden Gesetzen ausgesetzt. Dementsprechend werden Verwaltungsprozesse – wie zum Beispiel Planungs- und Genehmigungsverfahren – umfangreicher und binden mehr Personal. Darunter leiden die Qualität und Effizienz der angebotenen Dienstleistungen, was den Verwaltungsapparat insgesamt teurer und schwerfälliger macht. Ein moderner und handlungsfähiger Staat darf sich nicht selbst lähmen und überfordern. Gesetze und Vorschriften sollten deshalb nicht nur für Bürger und Unternehmen, sondern ebenso für öffentliche Behörden praktikabel ausgestaltet sein. Die von der Bundesregierung angestrebte Staatsmodernisierung kann auch mithilfe einer flächendeckenden Digitalisierung und Standardisierung von Verwaltungsdienstleistungen wichtige Impulse zur Verringerung von Bürokratiekosten setzen und zugleich zur Entlastung staatlicher Behörden beitragen.

Der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und öffentliche Verwaltung nimmt massiv zu

Akkumulierte Entwicklung des einmaligen und laufenden Erfüllungsaufwands seit 2011



Quelle: Destatis (2025) sowie eigene Berechnungen.

Aufgeblähte Bundesverwaltung und Ministerialbürokratie

Vermeintlich neue Aufgaben- und Tätigkeitsfelder oder zusätzliche Regulierung dienen oftmals als willkommene Rechtfertigung für einen höheren Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung. Infolgedessen kann ein sich selbstverstärkender Kreislauf entstehen, der zu einem langfristigen Wachstum des Verwaltungsapparates und einer stetigen Staatsexpansion beiträgt: Bürokratie nährt Bürokratie. Doch trotz aller berechtigter Kritik muss der deutliche Anstieg der Beschäftigung im öffentlichen Dienst differenziert betrachtet werden: Während er vor allem in den Bereichen Verteidigung und innerer Sicherheit angesichts aktueller Herausforderungen zum Teil notwendig erscheint, ist der Stellenzuwachs in den obersten Dienstbehörden der politischen Führung und der zentralen Verwaltung wie zum Beispiel auf Ebene der Bundesministerien kritisch zu sehen. Werden die in den Haushaltsplänen des Bundes veranschlagten (Plan-)Stellen als Maßstab für die Größe der Bundesverwaltung herangezogen, tritt ein deutlicher Personalzuwachs in den Bundesbehörden und ihren nachgeordneten Bereichen zutage. Seit 2016 ist der gesamte Personalbestand der Bundesverwaltung um mehr als 50.000 (Plan-)Stellen bzw. rund 23 Prozent auf mittlerweile über 300.000 (Plan-)Stellen angewachsen.

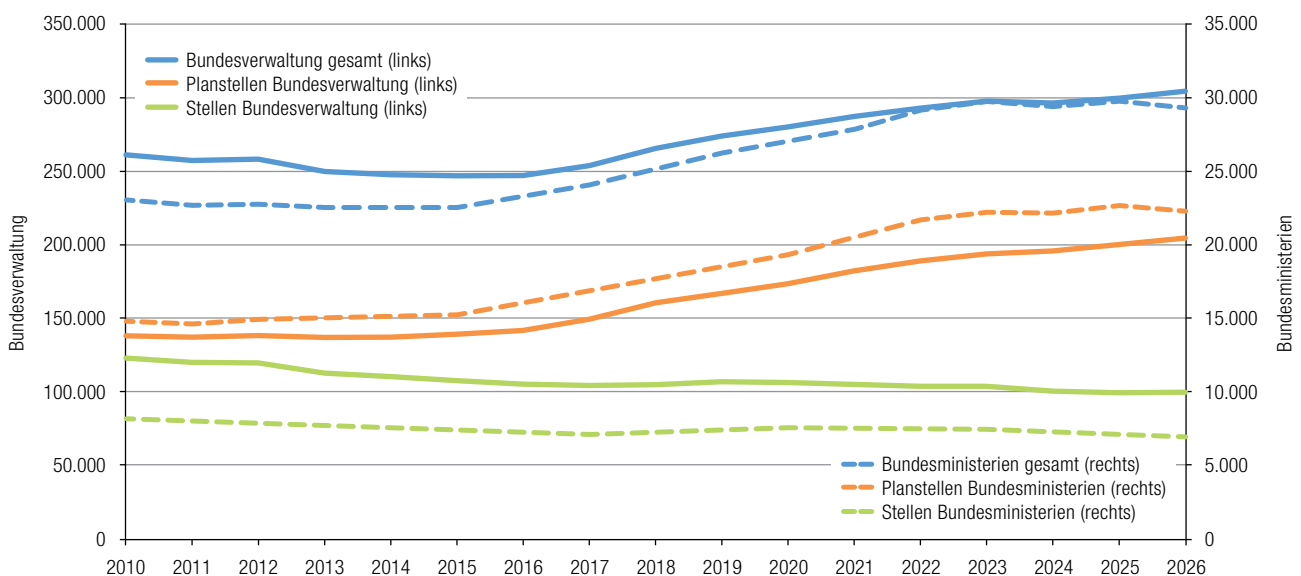
Eine separate Betrachtung der Bundesministerien – also der politischen Führung und obersten Verwaltungsbehörden auf Bundesebene – liefert ein nahezu identisches Bild.

Während die Zahl der Beschäftigten in den Bundesministerien vor 2016 für viele Jahre konstant bei rund 22.000 lag, ist sie in der Zwischenzeit auf fast 30.000 angewachsen, was einer Zunahme von rund 27 Prozent entspricht. Nicht selten spielen dabei politische und weniger inhaltliche Motive eine entscheidende Rolle – vor allem im Vorfeld von Bundestagswahlen – wenn neue Stellen geschaffen oder Beförderungen forciert werden. Ein Vorgang, der unter dem Ausdruck „Operation Abendsonne“ bekannt ist.

Dabei zeigt sich, dass der Personalzuwachs ausschließlich durch zusätzliche Planstellen für Beamte verursacht und überwiegend in den höheren und überdurchschnittlich vergüteten Besoldungsgruppen vorgenommen wurde, die insbesondere die Besoldungsordnung B (z.B. Leitungsebene der Ministerien, wie Staatssekretäre und Abteilungsleiter) sowie den höheren und gehobenen Dienst innerhalb der Besoldungsordnung A (z.B. Referatsleiter) umfassen. So hat die Zahl der Staatssekretäre in dieser Legislaturperiode mit 38 einen neuen Höchststand erreicht. Gerade mit Blick auf die überproportionale Stellenmehrung in den obersten Besoldungsgruppen ist es ratsam, hier seitens des Haushaltsgesetzgebers besonders strenge Maßstäbe anzulegen, indem eine Verschlinkung der obersten Führungsebenen der Bundesministerien vorangetrieben und die Schaffung neuer Stellen an eine transparente Erfolgskontrolle geknüpft wird.

Seit 2016: Erheblicher Personalzuwachs in der Bundesverwaltung

(Plan-)Stellen für Beamte und Arbeitnehmer gemäß Haushaltsplänen des Bundes



Quelle: Haushaltspläne des Bundes für die Jahre 2010-2026, eigene Berechnungen.

Anhaltende Verbeamtungswelle auf Bundesebene

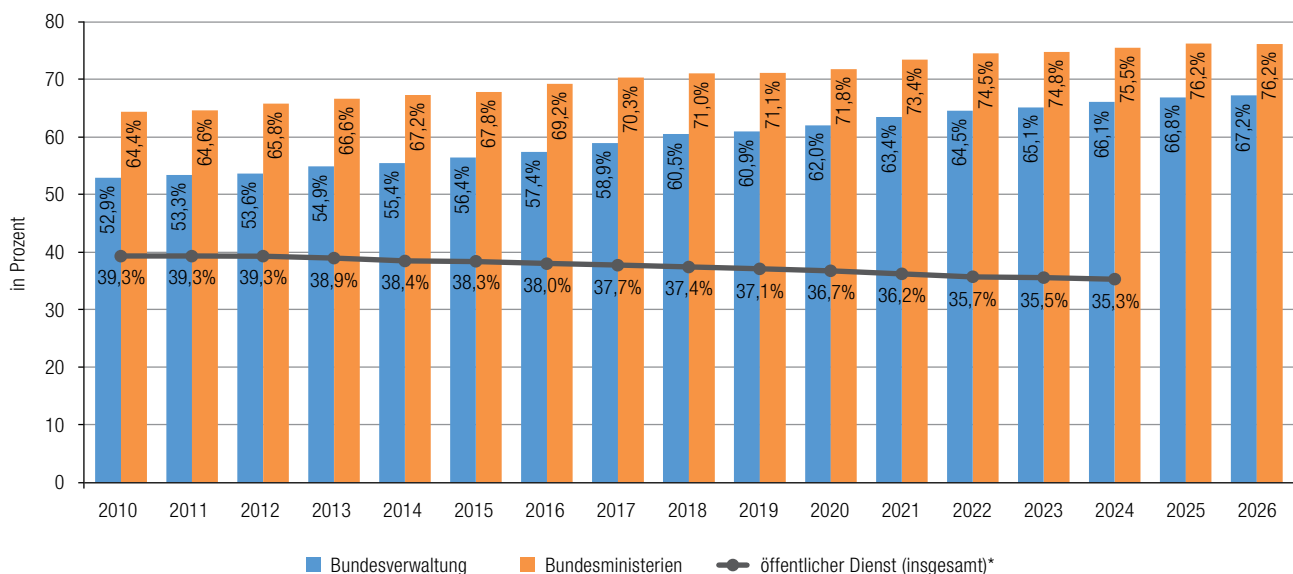
Ein Resultat des Beschäftigungsaufwuchses in der Bundesverwaltung ist ein stetiger Anstieg der Beamtenquote, also des Anteils der Beamten an allen Beschäftigten. In der gesamten Bundesverwaltung – mit den Stellenkontingenten der Bundeshaushaltspläne als Grundlage – ist der Beamtenanteil zwischen den Jahren 2010 und 2026 von 53 auf über 67 Prozent angewachsen. In den Bundesministerien, die bereits über ein höheres Ausgangsniveau verfügten, lässt sich ein Anstieg von etwa 64 auf mehr als 76 Prozent beobachten. Damit liegt die Beamtenquote hier weit oberhalb des Durchschnitts des gesamten öffentlichen Dienstes in Höhe von rund 35 Prozent im Jahr 2024. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Beamtenquote dort im Gegensatz zur Bundesverwaltung im Zeitraum von 2010 bis 2024 sogar leicht von 39 auf 35 Prozent zurückgegangen ist. Dieser Rückgang ist jedoch relativer Natur: Schließlich hat die absolute Zahl der Beamtenstellen im öffentlichen Dienst seit dem Jahr 2010 ebenfalls spürbar zugenommen. Allerdings fällt der Anstieg in Relation zur Veränderung der Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Dienst unterproportional aus.

Vor diesem Hintergrund ist eine Debatte darüber notwendig, welche Risiken mit der zunehmenden Zahl an Verbeamtungen einhergehen und in welchen Bereichen der Bundesverwaltung diese überhaupt notwendig sind. Ein wesentlicher Grund für die Zunahme der Planstellen für Beamte dürfte in kurzfristigen finanziellen Vorteilen aus Sicht

der öffentlichen Haushalte zu finden sein. Schließlich fallen für jede zusätzliche Beamtenstelle im Gegensatz zu Stellen für Arbeitnehmer keine Sozialversicherungsbeiträge an. Dementsprechend entfallen auch die Beiträge, die vom Arbeitgeber – also dem Staat – zu entrichten sind. Allerdings entstehen im Gegenzug aufgrund der Versorgungsansprüche bei Pensionierung, die mit dem Beamtenstatus einhergehen, zusätzliche finanzielle Verpflichtungen und Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Dieser Fehlanreiz lässt sich durch die Bildung von rechtssicheren und kapitalgedeckten Rückstellungen für Pensionen beheben: Für alle neuen Beamtenstellen sollten ab dem Jahr 2026 versicherungsmathematisch begründete Rückstellungen gebildet sowie für alle „Bestandsbeamten“ bis zum Jahr 2050 in gleichmäßigen Schritten ein Kapitalstock zur Deckung der Pensionsansprüche aufgebaut werden. Um die Verbeamtungswelle auf Bundesebene zu stoppen, sollte grundsätzlich auf die Schaffung neuer Planstellen für Beamte verzichtet und der Schwerpunkt auf die Besetzung bisher vakanter Stellen gelegt werden. Insbesondere wenn es um die Deckung eines kurzfristig höheren Personalbedarfs geht, kann dieser ebenso durch die Schaffung von (befristeten) sozialversicherungspflichtigen Stellen gedeckt werden. Daraus ergibt sich der Vorteil, dass ein Mindestmaß an Flexibilität gewahrt bleibt und die entsprechenden Stellen bei Wegfall des Grundes ihrer Schaffung zeitnah wieder abgebaut werden können.

Hohe und steigende Beamtenquote

Anteil der Beamten an allen Beschäftigten in ausgewählten Bereichen des öffentlichen Dienstes



Quelle: Destatis (2025), Haushaltspläne des Bundes für die Jahre 2010-2026, eigene Berechnungen. *Ohne Sozialversicherungen, Daten nur bis 2024 verfügbar.

Personalkosten belasten den Bundeshaushalt

Die Aufblähung der Bundesverwaltung hat bereits spürbar zum Anstieg der Personalausgaben im Bundeshaushalt beigetragen. Ausgehend vom Jahr 2012, als sich die Personalausgaben auf eine jährliche Größenordnung von rund 28 Milliarden Euro beliefen, sind sie kontinuierlich angestiegen und werden im Jahr 2026 mit voraussichtlich mehr als 48 Milliarden Euro einen neuen Rekordwert erreichen. Damit beträgt die Zunahme seit dem Jahr 2012 etwa 73 Prozent. Mittelfristig ist – sofern es nicht zu einem Rückgang der Beschäftigung in der Bundesverwaltung kommt – mit einer Fortsetzung dieses Anstiegs zu rechnen.

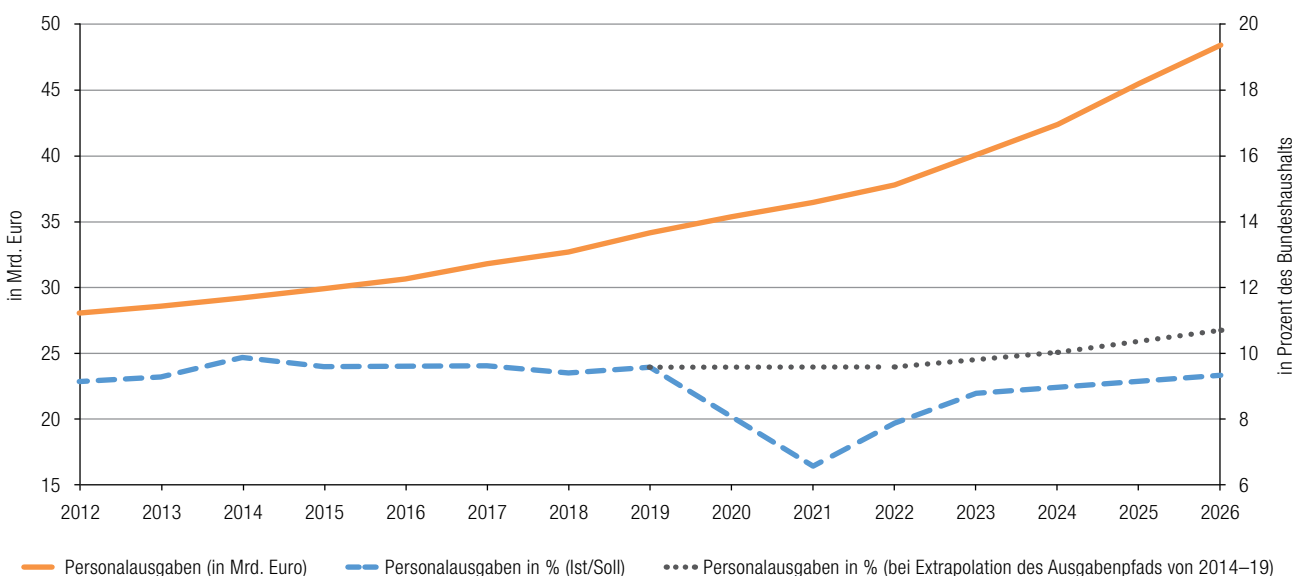
Bezogen auf den gesamten Bundeshaushalt stellen die Personalausgaben einen großen Ausgabenposten dar, der mit einem Anteil von rund zehn Prozent beispielsweise die Aufwendungen, die zur Bedienung der Bundesschuld entstehen, deutlich übertrifft. Trotz des starken nominalen Anstiegs bewegt sich der prozentuale Anteil der Personalausgaben am Bundeshaushalt seit über zehn Jahren stabil auf dem Niveau von knapp unter zehn Prozent. Der zwischenzeitliche Rückgang sowie das etwas niedrigere Niveau im Vergleich zur vorpandemischen Zeit ist in erster Linie auf eine massive Aufblähung des Bundeshaushalts seit dem Jahr 2020 zurückzuführen. Krisenbedingte Ausgabensteigerungen haben in den vergangenen Jahren maßgeblich dazu beigetragen, dass der Ausgabenpfad des Zeitraums 2014 bis 2019 deutlich überschritten und seither nicht mehr

erreicht wurde. Dies hat unmittelbar zur Folge, dass der Anstieg der Personalausgaben in Relation zum Wachstum des gesamten Haushalts auf den ersten Blick eher gering erscheint. Die Lockerung der Schuldenbremse wird in den kommenden Jahren einen ähnlichen Effekt haben. Wird hingegen eine Fortschreibung des Ausgabenpfades des Zeitraums von 2014 bis 2019 in einem fiktiven Szenario als Maßstab herangezogen, können krisenbedingte Schwankungen geglättet werden und kommt die Dynamik des Anstieges der Personalausgaben deutlicher zum Vorschein. In diesem Szenario läge der Anteil der Personalausgaben am gesamten Bundeshaushalt rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte höher als im Status quo.

Ein weiteres Aufblähen der Bundesverwaltung – insbesondere eine Zunahme der Planstellen für Beamte – würde zu einem beschleunigten Wachstum der Personalausgaben beitragen. Deshalb ist es aus haushalterischer Sicht sinnvoll, den Personalbestand in den Bundesministerien und der gesamten Bundesverwaltung im Auge zu behalten und Maßnahmen einzuleiten, die in der Lage sind, die Ausgabendynamik in Zukunft effektiv zu bremsen. In diesem Zusammenhang sollten zudem mögliche Folgekosten, die aus dem Personalzuwachs resultieren – und zum Beispiel in Form einer kapazitätsbedingten Erweiterung von Dienststellen entstehen können – stärker als bislang Berücksichtigung finden.

Beschleunigter Anstieg der Personalausgaben

Ausgaben des Bundes für Personal in Mrd. Euro und in Prozent des Bundeshaushalts.



Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2025), eigene Berechnungen.

Konsolidierung der Ministerialbürokratie erforderlich

Die Frage eines strukturellen Stellenabbaus in den Bundesministerien und der gesamten Bundesverwaltung stellt sich nicht nur in der aktuellen Legislaturperiode, sondern ist auch weit über das Jahr 2029 hinaus von Bedeutung. Mittelfristig ist es unter Nutzung demografischer Effekte möglich, die Zahl der (Plan-)Stellen auf das Ausgangsniveau des Jahres 2015 abzuschmelzen. Da der Stellenaufwuchs ausschließlich bei den Planstellen für Beamte vorgenommen wurde, sollte die Konsolidierung vornehmlich hier erfolgen. Ebenso sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Stelleneinsparungen überproportional in den oberen Besoldungsgruppen und den Führungsebenen der Behörden stattfinden, wo seit dem Jahr 2016 ein besonders starker Zuwachs zu beobachten war.

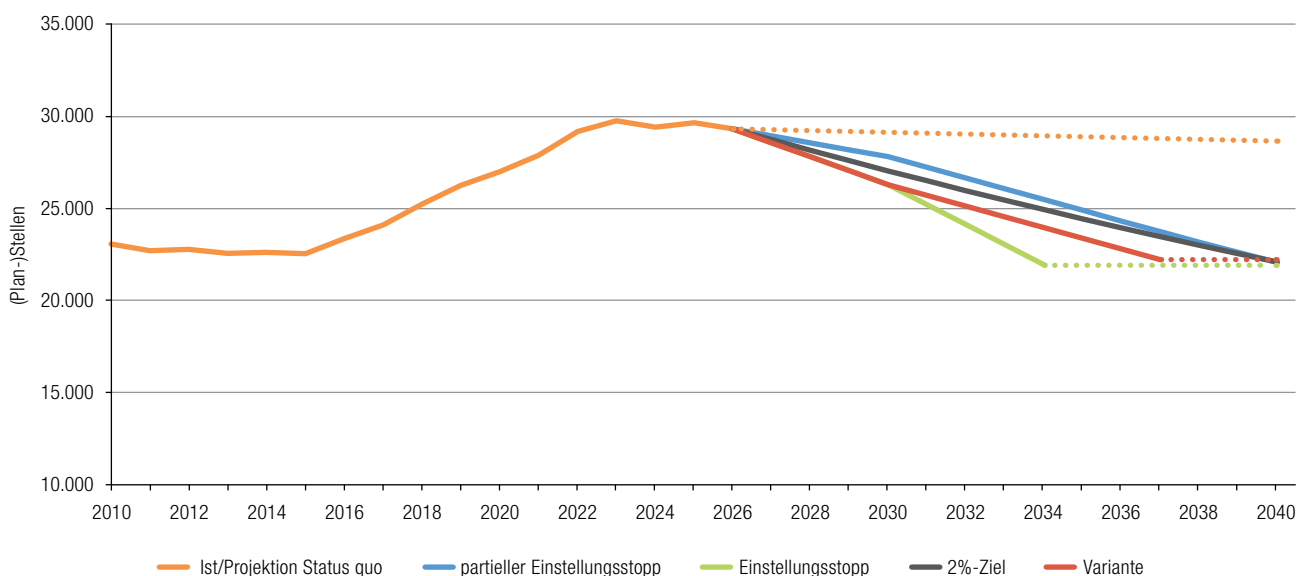
Das Ziel der Bundesregierung, die Zahl der (Plan-)Stellen in den Bundesministerien bis zum Jahr 2029 um insgesamt acht Prozent zu verringern, ist als ein erster Schritt in die richtige Richtung zu werten und bietet bei konsequenter Umsetzung die Chance, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Allerdings bleibt der bislang vorgesehene Stellenabbau noch hinter dem von der Bundesregierung angestrebten 2-Prozent-Ziel zurück. Wird der Status quo bis zum Ende der Legislaturperiode fortgeschrieben, kann kaum von einem Rückgang, sondern vielmehr von einer Plateau-Bildung auf sehr hohem Niveau gesprochen werden. Ohne eine Verstärkung der Anstrengungen zum

Stellenabbau lässt sich das Ziel einer schlankeren und effizienteren Bundesverwaltung aus heutiger Sicht nicht erreichen.

Für eine mittelfristige Zielerreichung sind nach 2026 verschiedene Optionen möglich, die sich in erster Linie hinsichtlich der Abbaugeschwindigkeit unterscheiden: Bei einem partiellen Einstellungsstopp, in dessen Folge jede zweite frei werdende Beamtenstelle nicht wiederbesetzt wird, beläuft sich der Rückgang bis zum Jahr 2030 auf rund fünf Prozent und nach zehn Jahren auf etwa 17 Prozent, sodass das Ausgangsniveau im Jahr 2040 wieder erreicht werden könnte. Die konsequente Anwendung des Einparziels in Höhe von jährlich zwei Prozent aller (Plan-)Stellen bis zum Jahr 2040 hätte ein vergleichbares Ergebnis zur Folge. Ein Einstellungsstopp, bei dem frei werdende Stellen für Beamte grundsätzlich nicht wiederbesetzt werden, hätte die mit Abstand größte Bremswirkung und könnte einen Stellenabbau in Höhe von mehr als zehn Prozent bis zum Jahr 2030 sowie einer Rückkehr auf das Ausgangsniveau bereits im Jahr 2033 herbeiführen. Ein Mittelweg könnte darin bestehen, von 2027 bis 2030 einen temporären Einstellungsstopp für Beamte durchzusetzen und anschließend zu einem partiellen Einstellungsstopp überzugehen (oder stattdessen über den gesamten Zeitraum 2,5 Prozent aller Stellen jährlich einzusparen), sodass innerhalb von zehn Jahren eine Reduktion um 25 Prozent möglich ist.

Wege zur „Gesundschumpfung“ der Bundesministerien

Entwicklung der Zahl der (Plan-)Stellen für Beamte und Arbeitnehmer in den Bundesministerien. Ab 2027: Projektionen.



Quelle: Haushaltspläne des Bundes für die Jahre 2010-2026 sowie eigene Berechnungen.

Vorschläge für Bürokratieabbau und Verschlinkung der Bundesverwaltung

1. Generalüberholung bestehender Gesetze und Verordnungen

Geltende Regelwerke sind systematisch auf ihre Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Darauf aufbauend sollten umfassende Anpassungen erfolgen, die eine kostengünstigere und vereinfachte Umsetzung ermöglichen. Regelwerke mit besonders hohem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und öffentliche Verwaltung gehören in Gänze auf den Prüfstand und sollten bei Bedarf vollständig abgeschafft werden.

2. Belastungsmoratorium für neue Regelungsvorhaben

Geplante bzw. angedachte Regelungsvorhaben, die mit unverhältnismäßigen Kosten bei Umsetzung und Anwendung verbunden sind und sich auf diesem Weg negativ auf die gesamtwirtschaftliche Dynamik auswirken, sollten auf Eis gelegt werden. Zusätzlich ist sicherzustellen, dass alle neuen Regelungsvorhaben ab sofort mit so geringen Kosten wie möglich umgesetzt und diese umgehend in vollem Umfang und transparent kompensiert werden.

3. Stärkere Berücksichtigung volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Auswirkungen

Die alleinige Orientierung am Erfüllungsaufwand als Maßstab für Bürokratiekosten ist nicht ausreichend. Schließlich können regulatorische Vorgaben mit erheblichen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen – zum Beispiel auf Produktionsmöglichkeiten, Arbeitsplätze oder Lebensalltag – verbunden sein, die bei der Gesetzesfolgeabschätzung schon ex-ante viel mehr Berücksichtigung finden sollten. Nur so lassen sich die tatsächlichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben realistisch abbilden und mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen.

4. Doppelregulierung und Goldplating vermeiden

Hohe Bürokratiekosten resultieren mitunter aus unnötigen Doppelregulierungen auf europäischer und nationaler Ebene oder einer verschärften Umsetzung europäischer Vorgaben in nationales Recht (Goldplating). Europäisches und nationales Recht müssen deshalb besser aufeinander abgestimmt werden. Zusätzlich braucht es auf europäischer Ebene wirksamere Mechanismen zur Vermeidung von Überregulierung und zur Senkung von Bürokratiekosten.

5. Wachstum der Bundesverwaltung stoppen

Der massive Beschäftigungszuwachs in der Bundesverwaltung, ihren obersten Behörden sowie nachgeordneten Bereichen ist weder tragfähig noch nachhaltig. Anstatt ein weiteres Wachstum des Verwaltungsapparates zu forcieren, sollte dessen Effizienz und Leistungsfähigkeit erhöht werden, indem durch Strukturreformen Verfahren und Zuständigkeiten gezielt gebündelt und Behörden zusammengelegt werden.

6. Weniger Beamte in der Bundesverwaltung

Die Verbeamtungswelle ist gerade mit Blick auf langfristige Belastungen für den Bundeshaushalt durch Pensionsansprüche sowie eine Versteinerung der Beschäftigungsstruktur kritisch zu sehen. Temporär steigender Personalbedarf sollte durch (befristete) Stellen und nicht durch Planstellen für Beamte gedeckt werden. Neben einer systematischen Verringerung der Planstellen für Beamte ist die Bildung von rechtssicheren, kapitalgedeckten Rückstellungen zur Deckung von Pensionsansprüchen zielführend.

7. Acht-Prozent-Ziel bis 2029 sicherstellen

Das Ziel, die Zahl aller Beschäftigten in den Bundesministerien bis zum Jahr 2029 um acht Prozent zu reduzieren, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Da der Zielpfad noch nicht eingehalten wird, ist eine dementsprechend größere Kraftanstrengung nötig: Entweder mithilfe einer jährlichen Reduktion um mindestens 2,5 Prozent oder eines temporären Einstellungsstopps bis zum Ende der Legislaturperiode.

8. Gesundshrumpfung der Bundesministerien

Maßnahmen zur Einsparung von Personal in den Bundesministerien sollten nicht nur auf die laufende Legislaturperiode beschränkt bleiben, sondern darüber hinaus fortgeführt werden. Durch Nutzung demografischer Effekte kann die Zahl aller (Plan-)Stellen in den Bundesministerien innerhalb von zehn Jahren um 25 Prozent zurückgeführt werden.

9. Strengere Maßstäbe für obere Besoldungsgruppen

Die Schaffung von Planstellen für Beamte in der Besoldungsordnung B sollte durch eine Kopplung an Erfolgskontrollen, eine Begründungspflicht sowie eine zusätzliche Genehmigung durch den Haushaltsgesetzgeber deutlich restriktiver als bisher gehandhabt werden. Gleichzeitig sollte der Stellenabbau in den oberen Besoldungsgruppen besonders konsequent vorangetrieben werden.

10. Politisch motivierte Stellenmehrungen verhindern

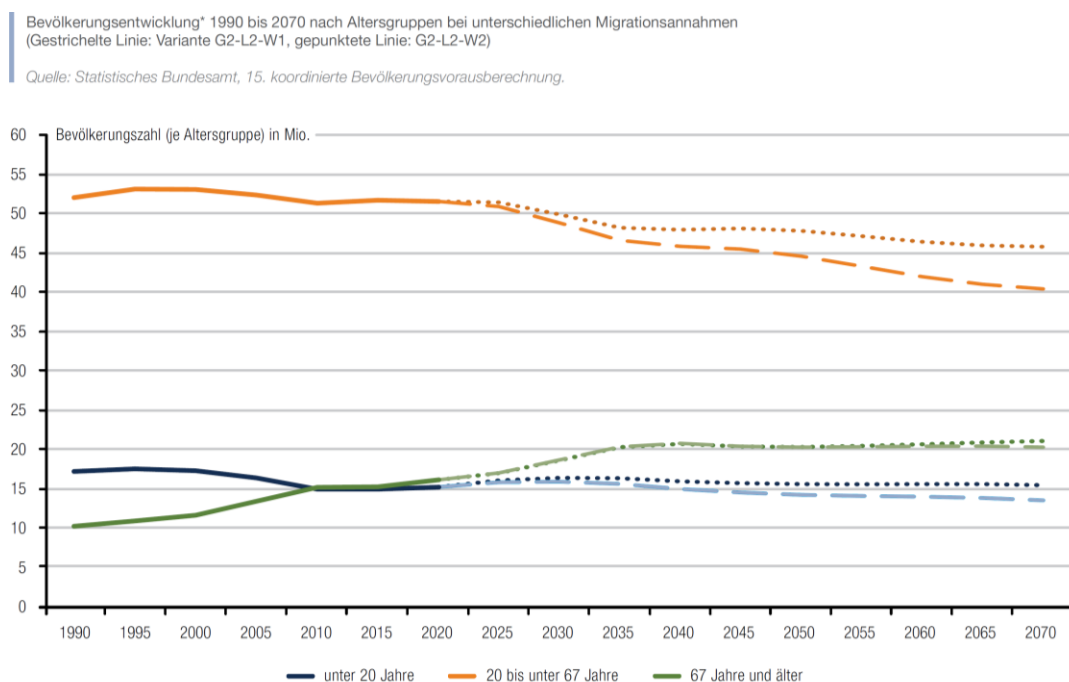
Um Stellenmehrungen und Beförderungen in den Führungsebenen der Ministerien gerade im Vorfeld von Bundestagswahlen („Operation Abendsonne“) entgegenzuwirken, sollten diese unmittelbar vor Bundestagswahlen gänzlich untersagt werden und ansonsten die in Punkt 9 genannten Kriterien zur Anwendung kommen.



Reformbaustelle Rentenpolitik

Unser Sozialstaat ist insbesondere im Bereich der umlagefinanzierten Sozialversicherungen völlig unzureichend auf die voranschreitende Bevölkerungsalterung vorbereitet. In den kommenden Jahrzehnten wird eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung steigende Sozialausgaben für immer mehr Ältere finanzieren müssen (vgl. Abbildung 1). Dadurch werden vor allem die jungen und zukünftigen Generationen belastet. Die bei Fortführung des Status quo entstehenden zukünftigen Defizite lassen sich als implizite Schulden interpretieren. Diese summieren sich in der Gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nach Berechnungen des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg für die Stiftung Marktwirtschaft aus dem Jahr 2024 auf über 170 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Abbildung 1: Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird deutlich schrumpfen

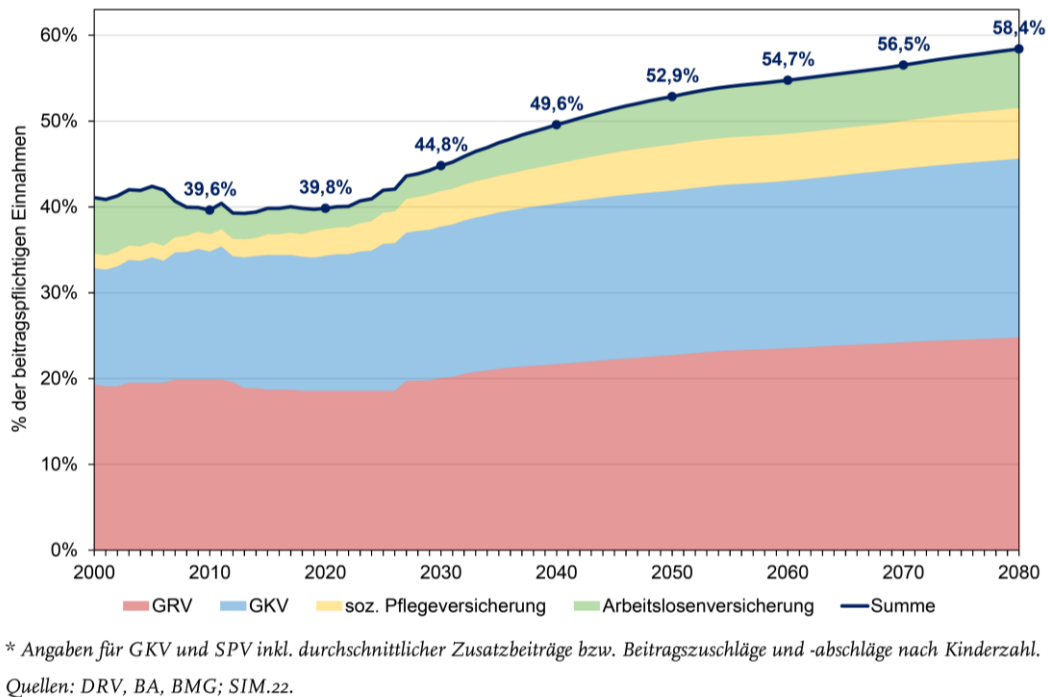


* Ab 2022 Projektionsrechnungen gemäß der Varianten G2-L2-W2 bzw. G2-L2-W1 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, d.h. Geburtenrate von 1,55 Kindern je Frau, moderater Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt auf 84,6 Jahre für Jungen und 88,2 Jahre für Mädchen sowie mittlerer Wanderungssaldo von 290.000 Personen pro Jahr (Variante W2) bzw. niedriger Wanderungssaldo von 180.000 Personen pro Jahr (Variante W1).

Quelle: Raddatz, Guido (2024), Strategien gegen Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 177, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Projektionsrechnungen von Martin Werding, wie auch von anderen Wissenschaftlern, zeigen, dass zur Deckung der entstehenden finanziellen Lücken in den Sozialversicherungen erhebliche Beitragssatzsteigerungen notwendig wären: Bereits Anfang der 2030er-Jahre könnte die 45-Prozent-Marke erreicht werden, ein weiterer Anstieg auf über 50 Prozent in den darauffolgenden Jahrzehnten wäre bei Fortführung der gegenwärtigen Politik vorprogrammiert (vgl. Abbildung 2). Auch wenn die demographische Herausforderung derzeit häufig vor allem unter dem Stichwort „Renteneintritt der Babyboomer“ diskutiert wird, ist sie keineswegs auf diesen Zeitraum von etwa einem Jahrzehnt beschränkt, sondern wird uns langfristig begleiten.

Abbildung 2: Ohne sozialpolitische Reformen drohen die Sozialversicherungsbeiträge in den kommenden Jahrzehnten dramatisch anzusteigen



Quelle: Werding, Martin (2025), Die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge bis 2080: Ein Up-date, Ruhr-Universität Bochum, S. 23.

Perspektivisch stark steigende Lohnnebenkosten bedeuten verminderte Arbeitsanreize und eine weitere Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie eine Erosion der Standortattraktivität Deutschlands – sowohl für Unternehmen und Investitionen als auch für gut ausgebildete in- und ausländische Fachkräfte. Ohne zielführende Reformen droht der Sozialstaat mithin die ökonomischen Grundlagen zu zerstören, die sein Fundament bilden.

Will man dieser fatalen Entwicklung entgegenwirken, wird man in allen Sozialversicherungszweigen nicht um weitreichende Strukturreformen auf der Ausgabenseite herumkommen, die auf eine Stärkung des Wettbewerbs, der Eigenverantwortung und der ergänzenden privaten Vorsorge zielen. Umgekehrt sind alle Maßnahmen, die mit diskretionär beschlossenen Leistungsausweitungen einhergehen, kontraproduktiv und geradezu Gift für die langfristige Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen. Blickt man über den Tellerrand der Sozialversicherungen hinaus, sollte darüber hinaus eine „Entfesselung“ der unternehmerischen und wirtschaftlichen Dynamik sowie eine Steigerung der Beschäftigung im Vordergrund stehen, um die Finanzierungsbasis der Sozialversicherungen, aber auch des Gesamtstaates zu stärken.

Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)

Für die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), bei der die prinzipiell politisch veränderbaren Stellschrauben naturgemäß auf wenige zentrale Faktoren – insbesondere Rentenniveau, Zahl der Rentenbezieher, Beitragssatzhöhe, Zahl der Beitragspflichtigen, Höhe der Bundeszuschüsse – begrenzt sind, lassen sich vor diesem Hintergrund die folgenden **ökonomischen Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen ableiten**.

- (1) In der GRV ist es unabdingbar, dass die Rentensteigerungen langfristig weniger stark als die Löhne steigen. Der zu diesem Zweck im Jahr 2004 eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor, der bei einem Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnern zu Arbeitnehmern

(= Rentnerquotient) genau dafür sorgt, sollte daher wieder voll wirksam werden. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die von der Bundesregierung geplante Einführung bzw. Fortschreibung einer Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2031, die den Nachhaltigkeitsfaktor de facto weiterhin außer Kraft setzen würde, abzulehnen ist. Gerade in den kommenden Jahren, wenn die Babyboomer sukzessive in Rente gehen und das Verhältnis von Rentnern zu Beschäftigten deutlich ansteigt, wäre der Nachhaltigkeitsfaktor besonders wirksam. Dieser dämpfende Effekt ließe sich nicht mehr nachholen, wenn der Nachhaltigkeitsfaktor erst nach Renteneintritt der Babyboomer wieder wirksam würde.

- (2) Es sollten keine weiteren kostspieligen Rentengeschenke verteilt werden. Die erneute Ausweitung der sogenannten „Mütterrente“ (d.h. die Erhöhung der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder von 2,5 auf 3 Jahre durch die „Mütterrente III“) ist ein falsches Signal und unter fiskalischen Nachhaltigkeitsüberlegungen abzulehnen. Sie wird gemäß Gesetzentwurf anfänglich jährliche Mehrkosten von rund 5 Mrd. Euro pro Jahr verursachen.
- (3) Hilfreich sind hingegen alle Maßnahmen, die den Anstieg des Verhältnisses von Rentnern zu beschäftigten Beitragszahlern abmildern, indem mehr Menschen länger im Arbeitsprozess gehalten werden. Dies kann sowohl über weniger attraktive Frühverrentungsmöglichkeiten als auch über eine weitere Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters gelingen:

a) Frühverrentungsmöglichkeiten einschränken:

Es gibt zwei zentrale rentenpolitische Stellschrauben, um einen Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze weniger attraktiv zu machen.

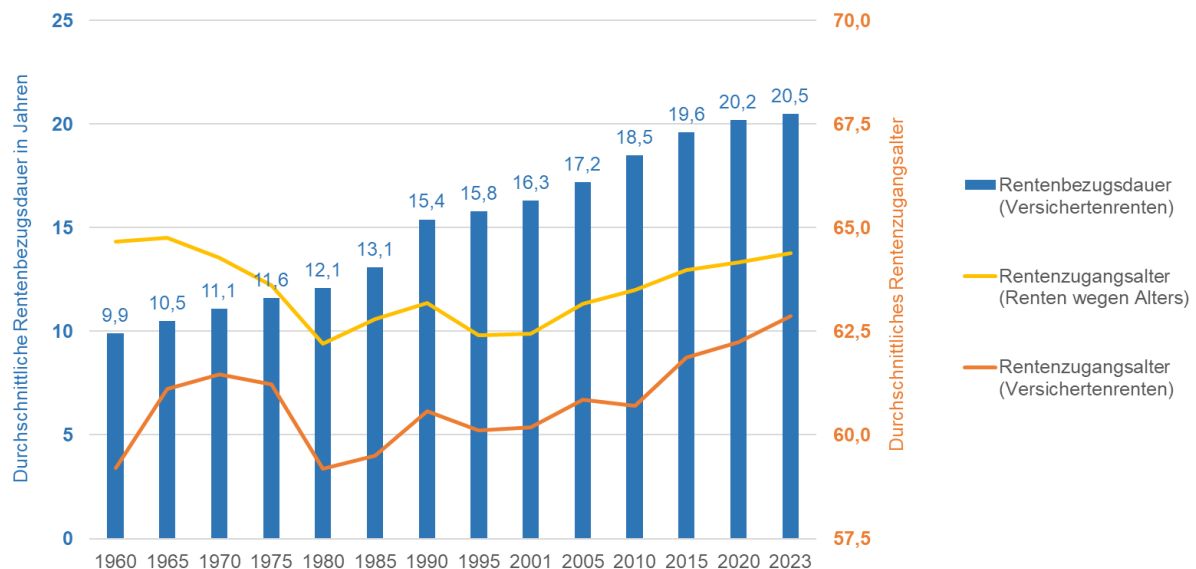
- Zum einen könnte die Möglichkeit für „besonders langjährig Versicherte“ (mit mindestens 45 Versicherungsjahre), zwei Jahre vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter abschlagsfrei in Rente gehen zu können (ursprünglich „Rente ab 63“), gestrichen werden.
- Zum anderen könnten die bisherigen Abschläge bei vorgezogenem Renteneintritt (für langjährig Versicherte mit mindestens 35 Versicherungsjahren) in Höhe von 0,3 Prozent pro Monat erhöht werden, beispielsweise betragsmäßig an den Zuschlag bei späterem Renteneintritt (0,5 Prozent pro Monat), um den Anreiz für einen längeren Verbleib im Arbeitsmarkt zu stärken.
- Über rentenpolitische Maßnahmen i. e. Sinne hinaus sollte schließlich auch die längere maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose (im Alter über 50 Jahren) auf den Prüfstand. Derzeit können ältere Arbeitslose das Arbeitslosengeld nicht nur maximal 12 Monate, sondern (altersabhängig gestuft) bis zu 24 Monaten (ab einem Alter von 58 Jahren) beziehen. Die gegenwärtige Regelung bietet allerdings zu viel Raum für „Verhandlungslösungen“ zu Lasten der Beitragszahler, bei denen es für die direkt Beteiligten attraktiv erscheint, dass ältere Beschäftigte mittels einer Kombination aus Abfindung, langer Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und vorgezogenem Renteneintritt vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden.

b) Anhebung des Renteneintrittsalters (Regelaltersgrenze)

Darüber hinaus erscheint eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters (Regelaltersgrenze) nach dem Jahr 2030 so gut wie unvermeidbar, wenn die Ausgabendynamik der GRV wirksam gedämpft werden soll. Zielführend wäre beispielsweise eine Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung, so dass das durchschnittliche Verhältnis von Beitragsjahren zu Rentenbezugsjahren in Zukunft konstant bleibt. Während das durchschnittliche Rentenzugangsalter lange Zeit

stagnierte oder zeitweise sogar zurückging und erst seit der Jahrtausendwende einen kontinuierlichen Aufwärtstrend aufweist, ist die durchschnittliche Rentenbezugsdauer in den Jahrzehnten seit 1960 kontinuierlich um gut 10 Jahre gestiegen und hat sich somit verdoppelt (vgl. Abbildung 3). Ein weiterer Anstieg sollte durch eine Fortführung der schrittweisen Erhöhung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus gebremst werden.

Abbildung 3: Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer hat sich seit 1960 verdoppelt – das Rentenzugangsalter darf sich davon nicht abkoppeln



Anmerkungen: Sofern nichts anderes angegeben: Versichertenrenten. Bis 1990 alte Bundesländer, ab 1995 Gesamtdeutschland. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist für jedes Jahr als Querschnitt berechnet und durch Rechtsänderungen, Sondereffekte und durch sich im Zeitablauf ändernde Altersstrukturen beeinflusst; Rentenzugangsalter 2015 unter Herausrechnung der Fälle der "neuen Mütterrente".

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung – Statistikportal: Rentenversicherung in Zeitreihen, 2025, eigene Darstellung.

- (4) Es bedarf darüber hinaus einer Stärkung der betrieblichen und privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge, um in Zukunft entstehende „Lücken“ bei der Lebensstandardsicherung durch die GRV zu kompensieren. Anders als im Umlageverfahren findet bei dieser Form der Altersvorsorge keine Belastung junger und zukünftiger Generationen statt, sondern jede Generation sorgt (in diesem Teilsegment) für sich selbst vor.

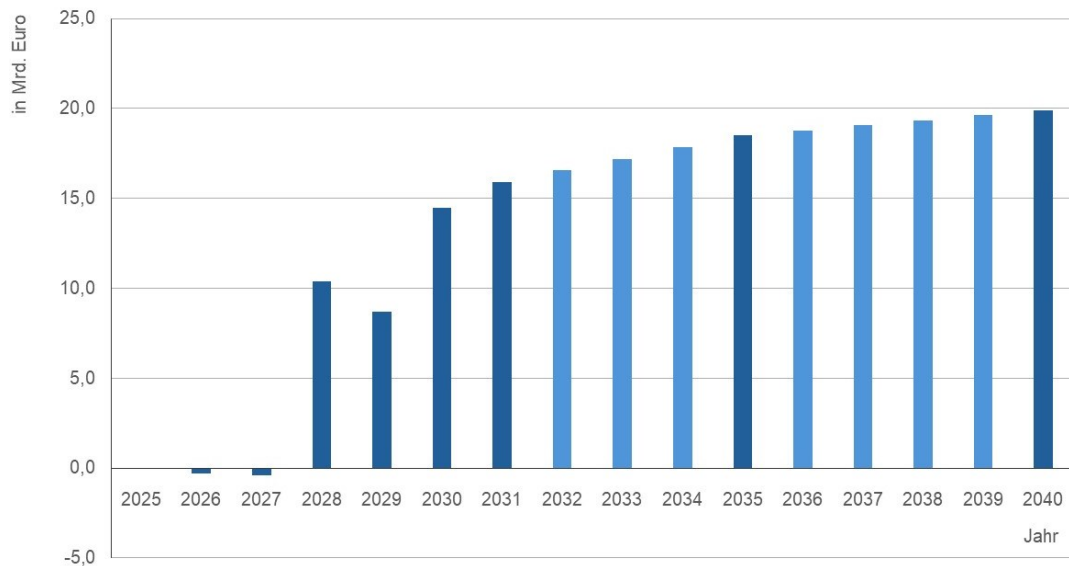
Wege, die langfristig nicht zielführend sind

Keine sinnvolle Lösung wäre es hingegen, die zukünftigen Ausgabensteigerungen in der GRV durch höhere Bundeszuschüsse abfedern zu wollen, um so einen Anstieg der Beitragssätze oder die Umsetzung der skizzierten Reformerfordernisse vermeiden zu können. Im Bundeshaushalt sind für die kommenden Jahre bereits im Status quo erhebliche Einsparungen notwendig, um die Regelungen der Schuldenbremse sowie der europäischen Fiskalregeln zu erfüllen, so dass zusätzliche diskretionär beschlossene Belastungen für Sozialausgaben alles andere als zielführend sind. Zudem ist das fiskalische Problem der GRV langfristig so groß, dass eine Finanzierung über Steuerzuschüsse den Bund selbst bei einer besseren Haushaltslage auf Dauer überfordern würde.

Daher ist es ökonomisch wie auch haushaltspolitisch nicht nachvollziehbar, dass die aktuelle Regierungskoalition genau diesen Weg für die Finanzierung der Ausweitung der Mütterrente

sowie die Rentenniveauhaltelinie bis zum Jahr 2031 beschreiten will. Für den Bundeshaushalt bedeutet das aktuelle Gesetzesvorhaben für das Rentenpaket 2025 eine erhebliche und dauerhaft wirkende zusätzliche finanzielle Belastung, die von anfänglich rund 10 Mrd. Euro im Jahr 2028 schnell auf knapp 20 Mrd. Euro pro Jahr steigt (vgl. Abbildung 4). Bis zum Jahr 2040 ergibt sich so eine rechnerische Gesamtbelastung des Bundeshaushalts von knapp 216 Mrd. Euro.

Abbildung 4: Steigende Belastung des Bundeshaushalts durch das Rentenpaket 2025



Anmerkung: Die hellere Werte wurden durch eine lineare Interpolation der im Gesetzentwurf genannten Angaben ermittelt.

Quelle: BMAS (2025), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (vom 6.8.2025), eigene Berechnungen.

Fazit

Der Reformbedarf in den Sozialversicherungen und insbesondere in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist offensichtlich und die notwendigen Reformschritte liegen klar auf dem Tisch. Wie bei kaum einem anderen Thema besteht unter Ökonomen auch unterschiedlicher politischer Couleur ein breiter Konsens darüber, was getan werden müsste. Wie bereits die Vorgängerregierung bewegt sich auch die aktuelle Bundesregierung mit ihrem geplanten Rentenpaket 2025 rentenpolitisch allerdings in eine völlig andere Richtung. Dabei drängt angesichts der demographischen Entwicklung die Zeit, um die Gesetzliche Rentenversicherung und den Sozialstaat insgesamt dauerhaft zukunftsfähig zu machen. Verantwortliches politisches Handeln zeichnet sich nicht zuletzt dadurch aus, die langfristigen Implikationen der eigenen Entscheidungen zu berücksichtigen. Bei der Rente liegen diese klar auf der Hand.

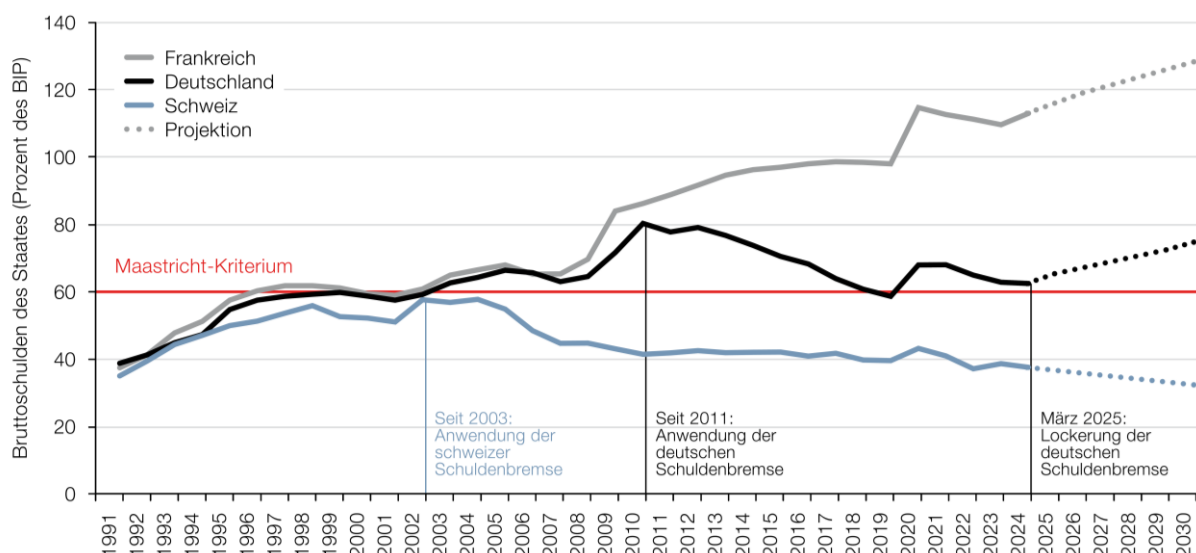
Modernisierungsbedarf der Schuldenbremse? JA! Aber anders als meist (zu kurz) gedacht!

Die Bundesregierung plant eine weitere „Modernisierung“ der Schuldenbremse mit dem Ziel, „dauerhaft zusätzliche Investitionen in die Stärkung der deutschen Volkswirtschaft über die Laufzeit des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) hinaus zu ermöglichen und zugleich eine tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen sicherzustellen.“¹ Dazu wurde eine Expertenkommission eingesetzt, die bereits in den nächsten Monaten entsprechende Vorschläge erarbeiten soll.

Für die doppelte Zielsetzung der Bundesregierung gibt es aus theoretischer Sicht gute ökonomische Gründe – sind doch sowohl eine durch öffentliche Investitionen gestärkte funktionierende Infrastruktur als auch dauerhaft tragfähige Staatsschulden zentrale Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und Wohlstand. Mittel- und langfristig sollten (höhere) öffentlichen Investitionen daher innerhalb der durch die Schuldenbremse „überwachten“ Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und nicht durch wiederkehrende, schuldenfinanzierte „Sondervermögen“ finanziert werden. Letztere sind nicht nur aufgrund der verfassungsrechtlichen Hürden hochgradig unflexibel, sondern gefährden als intransparente Schattenhaushalte außerhalb der Budgetregeln der Schuldenbremse auch die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen.

Diese zu sichern und die dem politischen Prozess immanente Dominanz von Ausgabenwünschen einzuhegen, ist der primäre, ja genaugenommen einzige Zweck der Schuldenbremse. Ohne eine wirksame Fiskalregel drohte ansonsten ein sukzessives Anwachsen der Staatsschuldenquote. Das bestätigt nicht nur der Blick in die Vergangenheit oder in andere Länder (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Schuldenrückgang dank nationaler Schuldenbremsen



Anmerkung: Werte jeweils zum 31.12. eines jeden Jahres.

Quelle: König (2025), „Modernisierung“ der Schuldenbremse: Erosion oder Härtung? Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, Juli 2025.

¹ Vgl. Pressemitteilung des BMF vom 25.07.2025: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/07/2025-07-25-expertenkommission-schuldenregel.html>

Ohne Schuldenbremse hätte Deutschland weder bei Corona noch heute die Spielräume bei der Verschuldung, die es aktuell nutzt. Zugleich war die Schuldenbremse für den Mangel an investiven Ausgaben insbesondere in den 2010er-Jahren nicht verantwortlich: Zusätzliche Mittel waren in Hülle (Zinersparnisse durch Negativzinspolitik) und Fülle (Steuermehrereinnahmen) da – wurden aber vornehmlich zur Sozialstaatsexpansion und für Rentenerhöhungen genutzt und so in konjunkturell guter Zeit neue strukturelle Lasten festgelegt. Diese tragen nun zur u.a. vom Bundesrechnungshof wiederholt thematisierten „Versteinerung“ bei.

19,5 Billionen Euro Schulden und Verbindlichkeiten

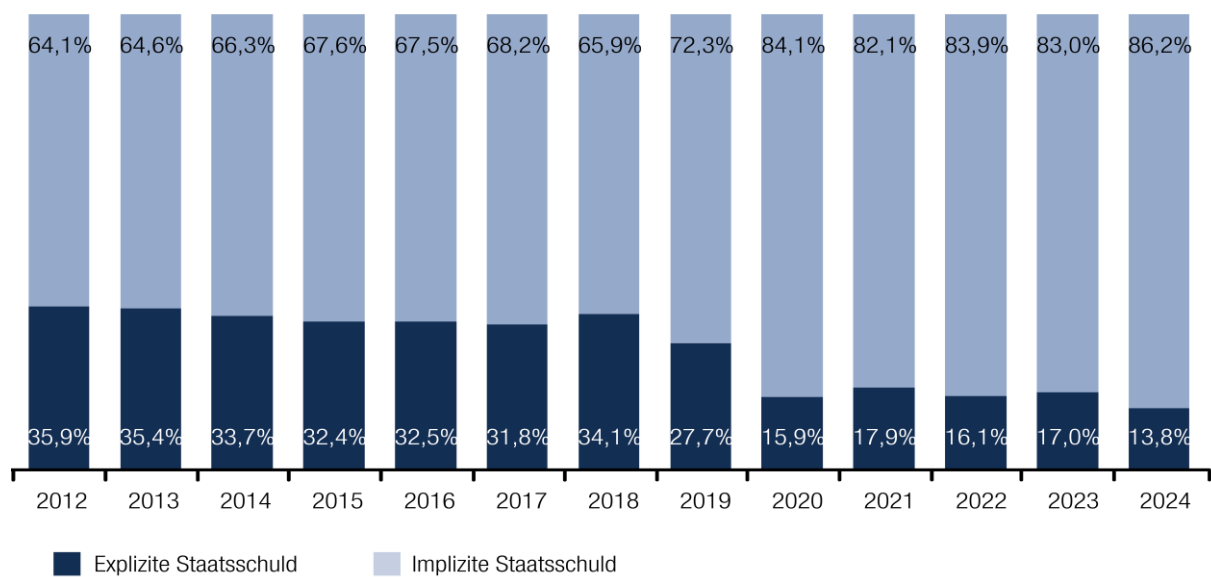
Aktuelle Schuldenprojektionen für Deutschland zeigen, dass die Schuldenquote in den kommenden Jahren und Jahrzehnten deutlich anzusteigen droht auf Werte über 100 Prozent des BIP – die Größenordnung, die derzeit Frankreich (er)drückt. Ursächlich sind insbesondere die 2024 (Ausweitung der Konjunkturkomponente durch kalkulatorische Erhöhung des angenommenen Potentialwachstums) und im Frühjahr 2025 beschlossenen Lockerungen und Umgehungen der Schuldenbremse, u.a. durch das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, die Bereichsausnahme Verteidigung sowie die Erhöhung der maximal zulässigen Neuverschuldung der Bundesländer. Doch die Aufweichung der Schuldenbremse ist nicht das einzige Problem.

Hinzu kommen gravierende fiskalischen Auswirkungen durch die voranschreitende Bevölkerungsalterung in den kommenden Jahrzehnten. Während vor allem bei den (altersabhängigen) öffentlichen Ausgaben für Renten und Pensionen sowie Gesundheits- und Pflegeleistungen mit einem starken Anstieg zu rechnen ist, drohen parallel dazu die öffentlichen Einnahmen aufgrund eines absehbar stark schrumpfenden Erwerbspersonenpotentials unter Druck zu geraten. Die heutigen Leistungsversprechen des Staates für die Zukunft werden sich mit den gegenwärtigen Steuer- und Beitragssätzen nicht dauerhaft finanzieren lassen. Berechnungen des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg für die Stiftung Marktwirtschaft zeigen, dass bei Fortführung des Status quo in Zukunft mit erheblichen gesamtstaatlichen Haushaltsdefiziten zu rechnen ist. Diese können als heute noch nicht direkt sichtbare implizite Schulden interpretiert werden und summieren sich im Barwert auf 391,6 Prozent des BIP oder 16,8 Billionen Euro.² Damit übersteigen sie die expliziten Schulden in Höhe von rund 2,7 Billionen Euro um ein Vielfaches.

So wenig Transparenz war nie: Nur 13,8 Prozent der Schulden und Verbindlichkeiten der Öffentlichen Hand sind derzeit offen ausgewiesen (vgl. Abbildung 2). Nicht nur bei der Undurchsichtigkeit und ein Stück weit auch Unaufrichtigkeit öffentlichen Haushalts, ebenso bei der Verschiebung von Lasten in die Zukunft wird ein neues Rekordmaß erreicht. Es ist eines reifen demokratischen Staatswesens, das seine Bürger, fiskalische Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ernst nimmt, nicht angemessen. Der politische Handlungsspielraum zukünftiger Generationen wird massiv eingeschränkt – unverhältnismäßig und kaum begründbar, solange Verschuldung in konsumtive Ausgaben und nicht in zusätzliche Investitionen mündet, die auch späteren Generationen zugutekommen. Ohne Reformen werden aus impliziten Schulden über kurz oder lang explizite Schulden.

² Vgl. Raffelhüschen et al. (2025), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 183, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, August 2025. Der Barwert entspricht dem heutigen Wert zukünftiger Zahlungen und wird im Rahmen der Generationenbilanz üblicherweise durch Abzinsung mit $r = 3\%$ berechnet.

Abbildung 2: Schuldentransparenz auf neuem Tiefstand



Anmerkung: Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke).
Quelle: Raffelhüschen et al. (2025), *Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 183, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, August 2025.

Bisher ist die deutsche Schuldenbremse aufgrund ihrer Gegenwartsorientierung allerdings weitgehend blind gegenüber diesen in der Zukunft liegenden fiskalischen Belastungen. Eine vorausschauende Berücksichtigung der staatlicherseits eingegangenen Leistungsverpflichtungen findet nicht statt. Erst wenn implizite Schulden sukzessive zu expliziten Schulden transformieren, werden sie für die Schuldenbremse relevant. Dann ist es allerdings angesichts der Trägheit und Langfristigkeit demographischer Prozesse für ein wirksames Gegensteuern in der Regel zu spät.

Ein Vorschlag zur partiellen Berücksichtigung impliziter Staatsschulden: Kapitaldeckung der Versorgungslasten für Beamte

Um das oben skizzierte Defizit der Schuldenbremse zu korrigieren und in den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) dauerhaft ausreichend finanzielle Spielräume für Investitionen zu sichern, ohne dabei die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu gefährden, ist es notwendig, den impliziten Schulden deutlich mehr Aufmerksamkeit zu schenken und die kommenden fiskalischen Belastungen bereits heute in den haushaltspolitischen Prozessen zu berücksichtigen.

Die impliziten Schulden teilen sich etwa hälftig auf die Sozialversicherungen und die Gebietskörperschaften auf. Während in den Sozialversicherungen eine Verringerung der impliziten Schulden vorrangig durch entsprechende Reformen angestrebt werden sollte, ist für die Gebietskörperschaften ein partielles Vorziehen der fiskalischen Belastungen durch einen sukzessiven Umstieg auf eine (vollständige) Kapitaldeckung in der Beamtenversorgung bis zum Jahr 2050 anzustreben. Gegenwärtig erfolgt die Bildung von Kapitalrücklagen für zukünftige Versorgungsausgaben nur in homöopathischen Dimensionen, so dass – bei Fortbestand des Status quo – zukünftige Versorgungsausgaben fast vollständig aus den laufenden Steuereinnahmen finanziert werden müssen. Zuletzt wurden sogar in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen entsprechende Zuführungen eingestellt und z.B. in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Reserven „geplündert“, nur Sachsen steht solide da.

Ohne wirksame Verpflichtung zur Kapitaldeckung würde der Fehlanreiz für Regierungen in Bund und Ländern zu zeitinkonsistentem Handeln – Nutzen sofort, Kosten später – verlängert: Es bliebe attraktiv, kurzfristig kostengünstig Beamte einzustellen und damit verbundene Lasten für Pensionsausgaben und Krankheit/Pflege (Beihilfe!) auf zukünftige Regierungen und Generationen zu verlagern.

Der Staat sollte endlich beginnen, sich ehrlicher zu machen und ab 2050 als ehrbarer Staat für alle zugesagten Leistungen genauso Rücklagen gebildet haben wie ein ehrbarer Kaufmann bzw. Unternehmen es für Zusagen bei der betrieblichen Altersversorgung schon lange zu tun haben!

Die Stiftung Marktwirtschaft fordert als erste Maßnahme zur Berücksichtigung impliziter Lasten in den Haushalten, dass im Wirkungsbereich der Schuldenbremse ein schrittweiser Einstieg in eine Neuregelung für die Beamtenpensionen erfolgt:

- Für ab dem 1.1.2026 neu eingestellte Beamte in Bund und Ländern werden analog zur Regelung bei Zusagen für betriebliche Altersversorgungen jährlich versicherungsmathematisch begründete Rückstellungen gebildet und damit die entsprechenden Pensionen und Beihilfen sukzessive ausfinanziert und rechtssicher individualisiert vor willkürlichem Zugriff geschützt.
- Für alle „Bestandsbeamten“ zum 31.12.2025 wird bis zum 31.12.2049 in jährlich gleichen Raten ein Kapitalstock aufgebaut, der für sie die Auszahlung der Pensionen ab dem 1. 1. 2050 sicherstellt, einen Zugriff auf dann laufende Haushalte und Steuereinnahmen überflüssig macht und so für neue Spielräume und Transparenz sorgt.
- Um eine fiskalische Überforderung zu vermeiden, werden Zahlungen an Ende 2025 bereits pensionierte Beamte und an zwischen 2026 und 2049 in Pension tretende Beamte wie bislang aus den laufenden Haushalten geleistet.

Eine Umstellung der bestehenden Versorgungsansprüche auf Kapitaldeckung würde zwar in den kommenden Jahren eine Mehrbelastung für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen. Demgegenüber stünde allerdings ein erheblicher staatlicher Vermögensaufbau zur Deckung der zukünftigen Versorgungsleistungen, das Entfallen des Zugriffs auf dann laufende Haushalte und Steuereinnahmen und vor allem Transparenz, Vorsorge und Ehrlichkeit bei öffentlichen Haushalten. Eine Kapitaldeckung der Versorgungsansprüche würde so letztlich das Grundkonzept der betrieblichen Altersvorsorge auf die Beamtenversorgung übertragen und zeitinkonsistentes politisches Handeln in diesem Bereich unterbinden – eine zusätzliche „Schuldenbremse“ innerhalb des Wirkungsbereichs der bestehenden Schuldenbremse.

Rückstellungs- und Finanzierungsbedarf der Beamtenversorgung bis 2050

Die nachfolgend skizzierte Modellrechnung verdeutlicht die fiskalischen Implikationen für Bund und Länder, um die Beamtenversorgung bis zum Jahr 2050 vollständig auf Kapitaldeckung umzustellen. Dabei erfolgt eine getrennte Betrachtung für neue Beamte (Neueinstellungen) sowie für bereits aktive Beamte (Bestandsbeamte).

Neuzugänge:

Der notwendige Kapitalstock für einen neu einzustellenden Beamten beläuft sich im Barwert auf rund 808.000 Euro. Wird diese Last als laufender Dienstaufwand über die aktive Beschäftigungszeit verteilt, resultiert ein Jahresbeitrag von rund 33.844 Euro pro Kopf. Bei angenommenen 40.000 Neueinstellungen pro Jahr (Durchschnitt der letzten Jahre) resultierten jährliche Kosten je Einstellungskohorte in Höhe von rund 1,35 Mrd. Euro. Das heißt, die aggregierten Kosten für Bund und

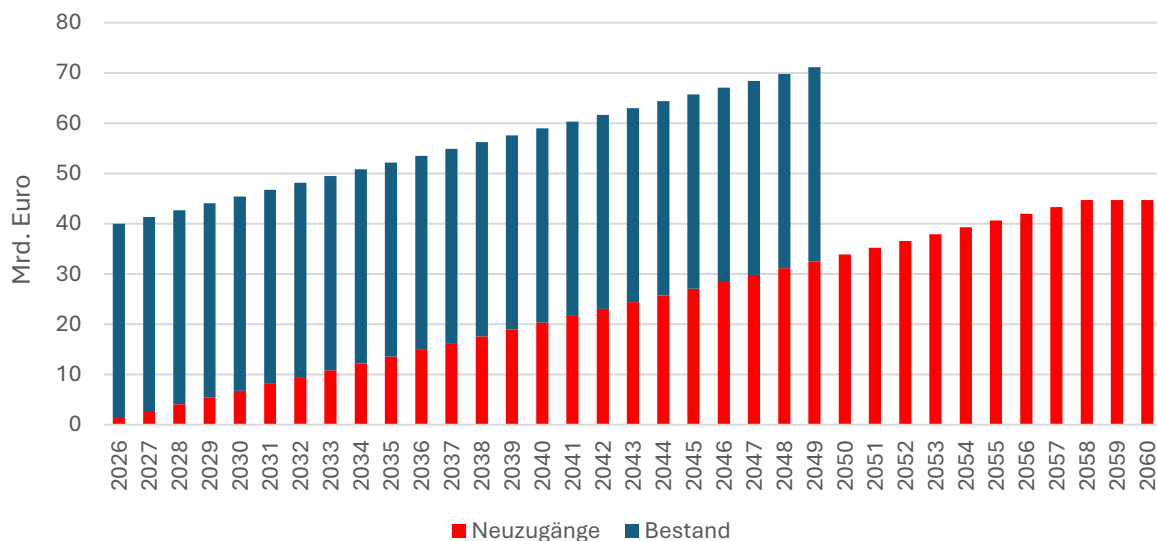
Länder steigen von Jahr zu Jahr um 1,35 Mrd. Euro bis das langfristige Gleichgewicht (ca. 33 Kohorten) von 44,67 Mrd. Euro p.a. an Rückstellungsbedarf erreicht ist. Im Jahr 2050 (25 aktive Kohorten) beträgt die Belastung etwa 33,84 Mrd. Euro.

Heutiger Bestand:

Der Kapitalwert der Versorgungsverpflichtungen ab 2050 für den heutigen Bestand an Beamten beträgt rund 1.175 Mrd. Euro.³ Um diesen Bestand über ein kapitalgedecktes Sondervermögen aufzubauen, benötigt man bei 2 % Anlagerendite in den Jahren 2026 bis 2049 jeweils eine jährliche Summe von rund 38,63 Mrd. Euro.

Die nachfolgende Abbildung 3 verdeutlicht die notwendigen jährlichen Belastungen für Bund und Länder bis zum Jahr 2050, sowohl für den Aufbau des Kapitalstocks für Neuzugänge (rot) als auch für den heutigen Bestand (blau) an Beamten:

Abbildung 3: Jährliche Zuführungen für den Aufbau des Kapitalstocks für die Beamtenversorgung



Quelle: Berechnungen basierend auf Kohlstruck (2023).

Text:

Prof. Dr. Michael Eilfort / Dr. Jörg König / Dr. Guido Raddatz
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60
10117 Berlin.

³ Unterstellt wird eine Gesamtversorgungsleistung im Ausgangsjahr in Höhe von 44.700 Euro pro Versorgungsempfänger (38.880 Euro Pension + 15 % Beihilfezuschlag), eine jährliche Wachstumsrate der Versorgungsleistungen von $g = 1,5 \%$, ein Diskontierungsfaktor $r = 2,0 \%$ für die Barwertberechnung sowie eine Anlagerendite von ebenfalls $2,0 \%$ p.a.

Jahresabschluss
auf den 31. Dezember 2025
der
Stiftung Marktwirtschaft
Berlin

Bilanz auf den 31. Dezember 2025

A K T I V A	31.12.2025 EUR	31.12.2024 EUR	P A S S I V A	31.12.2025 EUR	45.657,00 EUR
A. Anlagevermögen			A. Eigenkapital		
I. Immaterielle Vermögensgegenstände			I. Grundstockkapital	1.013.914,63	1.013.914,63
Entgeltlich erworbene Konzessionen, gewerbliche Schutzrechte und ähnliche Rechte und Werte sowie Lizenzen an solchen Rechten und Werten	3,00	3,00	II. Verbrauchskapital		
			Vermächtnis Klaus Kunkel	780.000,00	768.000,00
			Vermächtnis Nimtz	1.470.000,00	1.170.000,00
II. Sachanlagen				2.250.000,00	1.938.000,00
Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung	10.337,00	16.091,00	III. Ergebnisrücklagen	24.680,43	24.680,43
			IV. Ergebnisvortrag	0,00	0,00
III. Finanzanlagen				3.288.595,06	2.976.595,06
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.839.355,02	1.839.355,02	B. Sonderposten mit Rücklageanteil		
	1.849.692,02	1.855.449,02	Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden	119.854,39	661,12
B. Umlaufvermögen			C. Rückstellungen		
I. Vorräte			1. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	300.128,00	322.210,00
Buchbestände	390,00	480,00	2. Sonstige Rückstellungen	259.867,35	246.749,41
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände				559.995,35	568.959,41
Sonstige Vermögensgegenstände	407.342,46	409.657,10	D. Verbindlichkeiten		
davon mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr: EUR 407.342,46 (Vj: EUR 409.657,10)			Sonstige Verbindlichkeiten	155.664,60	125.687,66
III. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks	1.802.526,17	1.353.883,80	davon aus Steuern:		
	2.210.258,63	1.764.020,90	EUR 20.688,62 (Vj: EUR 23.793,27)		
C. Rechnungsabgrenzungsposten	64.155,75	52.433,33			

	4.124.109,40	3.671.903,25		4.124.109,40	3.671.903,25

**Gewinn- und Verlustrechnung
für die Zeit vom 1. Januar 2025 bis 31. Dezember 2025**

	EUR	2025 EUR	2024 EUR
1. Erträge aus Mitgliedsbeiträgen		320.349,60	281.299,60
2. Erträge aus Spenden		974.126,73	744.733,39
3. Erträge Vermächtnis Klaus Kunkel		12.000,00	0,00
4. Erträge Vermächtnis Klaus Nimtz		300.000,00	0,00
5. Zuschüsse zu Projekten		388.000,00	505.000,00
6. Erträge aus Publikationen		186,92	280,38
7. Sonstige Erträge		<u>4.951,01</u>	<u>846,32</u>
		<u>1.999.614,26</u>	<u>1.532.159,69</u>
8. Personalaufwand			
a) Löhne und Gehälter	-999.587,28		-1.045.887,62
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung	<u>-171.437,57</u>		-176.205,52
davon für Altersversorgung: EUR 57.200,00 (Vj: EUR 57.200,00)		-1.171.024,85	<u>-1.222.093,14</u>
9. Abschreibung auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen		-5.754,00	-7.121,00
10. Sachaufwand		-544.326,78	-550.687,47
11. sonstige Zinsen und ähnliche Erträge		15.786,74	27.544,47
12. Zinsen und ähnliche Aufwendungen		9.271,78	9.028,34
13. Erträge aus der Ergebnisübernahme der Unterstiftungen		<u>8.432,85</u>	<u>6.169,11</u>
14. Jahresergebnis		312.000,00	-205.000,00
15. Einstellung in das Verbrauchskapital		-312.000,00	0,00
16. Entnahmen aus dem Verbrauchskapital		0,00	205.000,00
17. Ergebnisvortrag		<u>0,00</u>	<u>0,00</u>

Anhang für das Geschäftsjahr 2025

1. Allgemeine Angaben

Die Stiftung Marktwirtschaft mit Sitz in Berlin erstellt den Jahresabschluss nach den für Kapitalgesellschaften vergleichbarer Größe geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuches.

Die Gliederung und die Bezeichnung der Posten des Jahresabschlusses sind dabei den besonderen Verhältnissen der Stiftung angepasst. Im Berichtsjahr 2024 erfolgte eine Anpassung einzelner Postenbezeichnungen im Jahresabschluss der Stiftung entsprechend IDW RS FAB 5.

2. Angaben zu Bilanzierung und Bewertung

Für den Jahresabschluss werden folgende Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden angewandt:

Aktiva

Immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen:	zu Anschaffungs-/Herstellungskosten abzüglich planmäßiger Abschreibungen; bei voraussichtlich dauernder Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen auf den niedrigeren beizulegenden Wert

Finanzanlagen:	zu Anschaffungskosten; bei dauernder Wertminderung werden die Finanzanlagen zum niedrigeren Kurs zum Bilanzstichtag bewertet

Vorräte (Buchbestände):	die letzten zwei Jahre zu 20 % der Verkaufspreise

Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände:	zum Nominalbetrag bzw. niedrigerer beizulegender Wert

Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten:	zum Nominalbetrag

Rechnungsabgrenzungsposten: zum Nominalbetrag

Passiva

Eigenkapital: zum Nominalbetrag

Sonderposten für noch nicht aufwands-
wirksam verwendete Spenden: in Höhe der erhaltenen, aber nicht verbrauch-
ten Spenden

Pensionsrückstellungen: zum versicherungsmathematischen Barwert
(Projected-Unit-Credit-Methode) unter Ver-
wendung der Richttafeln 2018 G mit einem
Rechnungszinssatz von 2,06 % (Vorjahr:
1,90 %) gemäß § 253 Abs. 2 Satz 2 HGB (10-
Jahres-Durchschnittszinssatz)

Sonstige Rückstellungen: in Höhe des nach vernünftiger kaufmänni-
scher Beurteilung notwendigen Erfüllungsbe-
trags

Verbindlichkeiten: zum Erfüllungsbetrag

3. Erläuterungen zur Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung

Anlagevermögen

Die Entwicklung des Anlagevermögens wird in der Anlage zum Anhang dargestellt.

Planmäßige Abschreibungen werden linear in Anlehnung an die steuerlich zulässigen
Höchstsätze vorgenommen.

Für geringwertige Anlagegüter, deren Anschaffungskosten zwischen EUR 250,00 und
EUR 1.000,00 betragen haben, ist in Ausübung des geltenden Wahlrechts ein Sammelposten
gebildet worden. Der Sammelposten wird, beginnend im Jahr der Bildung, gemäß den steuer-
lichen Vorschriften, die in Anwendung der Ausnahmeregel des § 252 Abs. 2 HGB auch han-
delsrechtlich als zulässig erachtet werden, über fünf Jahre linear abgeschrieben.

Die betreffenden Anlagegüter werden am Ende desjenigen Geschäftsjahres, in dem der
Sammelposten vollständig abgeschrieben wurde, im Anlagespiegel als Abgang erfasst.

Umlaufvermögen

Unter den sonstigen Vermögensgegenständen werden insbesondere die Ansprüche aus zwei Rückdeckungsversicherungen zur Erfüllung der Pensionsverpflichtung gegenüber einem früheren Vorstand ausgewiesen (T-EUR 385; Vorjahr: T-EUR 399). Sonstige Vermögensgegenstände in Höhe von T-EUR 407 (Vorjahr: T-EUR 410) haben eine Restlaufzeit von voraussichtlich mehr als einem Jahr.

Eigenkapital

Das Eigenkapital beträgt zum Bilanzstichtag T-EUR 3.288 (Vorjahr: T-EUR 2.977).

Das Grundstockkapital in Höhe von T-EUR 1.014 umfasst das Errichtungskapital (T-EUR 522) und das Zustiftungskapital (T-EUR 492).

Das Verbrauchskapital erhöhte sich aufgrund von Einlagen aus den Vermächtnissen Klaus Nimtz um T-EUR 300 auf T-EUR 1.470 (Vorjahr: T-EUR 1.170) und Klaus Kunkel um T-EUR 12 auf T-EUR 780 (Vorjahr: T-EUR 768).

Entsprechend dem grundsätzlichen Verständnis des Stiftungsrats und des Vorstands der Stiftung sind die im Verbrauchskapital ausgewiesenen Vermächtnisse Rücklagen der Stiftung.

Abweichend von den handelsrechtlichen Regelungen wendete die Stiftung Marktwirtschaft im Jahr der erstmaligen Anwendung des BilMoG (2010) bei der Bewertung der Rückstellungen nicht den durch das BilMoG vorgeschriebenen Zinssatz an. Der sich bei Anwendung des vorgeschriebenen Zinssatzes in 2010 ergebende Auflösungsbetrag hätte ergebnisneutral in das Eigenkapital eingestellt werden müssen. Das ohne Anwendung des BilMoG-Zinssatzes ausgewiesene Eigenkapital ist daher um T-EUR 19 niedriger.

Sonderposten

Der Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden wird unter Berücksichtigung des IDW RS HFA 21 für Spenden gebildet und ist bei Verwendung der in diesem Posten gesondert ausgewiesenen Spenden aufzulösen. Im Berichtsjahr wurden Spendengelder in Höhe von T-EUR 120 (Vorjahr: rd. T-EUR 1) nicht verausgabt.

Rückstellungen

Die Pensionsrückstellung ist für einen ehemaligen Vorstand der Stiftung passiviert. Der Unterschiedsbetrag im Sinne des § 253 Abs. 6 HGB beträgt T-EUR -2 (Vorjahr: T-EUR -1). Der Zinsaufwand aus der Abzinsung der Pensionsrückstellung beträgt T-EUR 6 (Vorjahr: T-EUR 6) und wurde vollständig mit den Erträgen aus der Rückdeckungsversicherung saldiert.

Die sonstigen Rückstellungen entfallen auf Personalverpflichtungen (T-EUR 241; Vorjahr: T-EUR 227), Abschluss- und Prüfungskosten (T-EUR 18; Vorjahr: T-EUR 17) sowie übrige Rückstellungen (T-EUR 1; Vorjahr: T-EUR 3).

Verbindlichkeiten

Die sonstigen Verbindlichkeiten entfallen auf vereinnahmte, aber noch nicht verwendete Zahlungen zu Projekten (T-EUR 122; Vorjahr: T-EUR: 60), Lohn- und Kirchensteuer (T-EUR 21; Vorjahr: T-EUR 24) und übrige Verbindlichkeiten (T-EUR 13; Vorjahr: T-EUR 42).

Die als Verbindlichkeit abgegrenzten projektbezogenen Mittel werden durchschnittlich innerhalb von drei Geschäftsjahren verbraucht. Dementsprechend haben die sonstigen Verbindlichkeiten in Höhe von T-EUR 75 (Vorjahr: T-EUR 86) eine Restlaufzeit bis zu einem Jahr und in Höhe von T-EUR 81 (Vorjahr: T-EUR 40) eine Restlaufzeit von mehr als einem Jahr.

Sonstige finanzielle Verpflichtungen

Die sonstigen finanziellen Verpflichtungen der Stiftung Marktwirtschaft betreffen insbesondere den durch Nachtrag vom 29. Januar 2016 geänderten, bis zum 30. Juni 2026 laufenden Mietvertrag für die Geschäftsräume. Die sonstigen finanziellen Verpflichtungen aus diesem Mietvertrag betragen zum Bilanzstichtag insgesamt T-EUR 71.

Zum Stand Ende Februar 2026 liegt der Stiftung eine schriftliche Zusage des Vermieters vor, den entsprechenden Vertrag um zehn Jahre bei unveränderten Konditionen (Mietzinserhöhung jährlich zum 1. Juli um 1 %) zu verlängern. Die beidseitig vertragliche Vereinbarung zur Verlängerung des Mietverhältnisses steht noch aus.

4. Ergänzende Angaben

Die Stiftung ist seit dem 1. Dezember 2008 zum Zweck der Altersversorgung von Prof. Dr. Eilfort Trägerunternehmen einer rückgedeckten Unterstützungskasse.

Im Jahresdurchschnitt wurden im Berichtsjahr einschließlich dem geschäftsführenden Vorstand acht Arbeitnehmer (Vorjahr: acht) beschäftigt. Daneben ist ein weiterer Vorstand der Stiftung bestellt.

An einen ehemaligen Vorstand zahlt die Stiftung eine Pension.

Grundstockvermögen

Dem im Eigenkapital ausgewiesenen Grundstockkapital (T-EUR 1.014) stehen Vermögensgegenstände des Grundstockvermögens (T-EUR 1.791) gegenüber, die in folgenden Bilanzpositionen enthalten sind:

	T-EUR
Finanzanlagen	1.658
Liquide Mittel	133
Gesamt	<u>1.791</u>

Treuhandverhältnisse

Mit Vertrag vom 19. November 2024 wurde die Nikolaus-Uleer-Stiftung als nicht rechtsfähige Stiftung in Form einer Verbrauchsstiftung in der treuhänderischen Verwaltung der Stiftung Marktwirtschaft gegründet. Der Stifter, Herr Nikolaus Uleer, hat die Stiftung zum Bilanzstichtag mit einem Vermögen in Höhe von T-EUR 2.505 (Vorjahr: T-EUR 2.000) ausgestattet. Die Stiftung wurde für einen begrenzten Zeitraum bis zum 31. Dezember 2035 errichtet.

Aus der Thomas-Dehler-Stiftung, der Lutz-Peters-Stiftung, der Lutz-Peters-Stiftung für Ordnungspolitik und Energie sowie der Nikolaus-Uleer-Stiftung resultiert ein Treuhandvermögen in Höhe von insgesamt T-EUR 4.037 (Vorjahr: T-EUR 3.528). In gleicher Höhe bestehen Treuhandverbindlichkeiten.

Organe der Stiftung

Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Vorstand.

In der Sitzung des Stiftungsrats am 28. November 2025 wurden jeweils einstimmig Dr.-Ing. Leonhard Birnbaum zum stellvertretenden Vorsitzenden und Michael Schulze-Oechtering zum Schatzmeister gewählt.

Der langjährige stellvertretende Vorsitzende des Stiftungsrats und Schatzmeister, Dr. Rainer Hildmann, ist am 27. März 2025 verstorben.

Der Stiftungsrat setzt sich zum 31. Dezember 2025 wie folgt zusammen:

- Prof. Dr. Theo Siegert, Düsseldorf	- Vorsitzender -
- Dr.-Ing. Leonhard Birnbaum, Düsseldorf	- stellvertretender Vorsitzender -
- Werner Borgers, Bocholt	
- Heinrich Otto Deichmann, Essen	
- Dr. Dirk Ippen, München	
- Wolfgang Kirsch, Frankfurt am Main	
- Michael Schulze-Oechtering, Krefeld	- Schatzmeister -
- Bettina Würth, Schwäbisch Hall	

Vorstände der Stiftung sind:

- Prof. Dr. Michael Eilfort, Berlin
- Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Freiburg

Die Vorstände sind einzelvertretungsberechtigt.

Vorstandsbezüge

Auf die Angabe der Gesamtbezüge der Mitglieder des Vorstandes wird in analoger Anwendung des § 286 Abs. 4 HGB verzichtet.

Ergebnisverwendung

Das Jahresergebnis beträgt im Berichtsjahr T-EUR 312. Nach Einstellungen in das Verbrauchskapital (Vermächtnisse Klaus Kunkel und Klaus Nimtz) wird ein Ergebnisvortrag in Höhe von EUR 0,00 ausgewiesen.

Berlin, den 30. März 2026

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand

Anlagevermögen für das Geschäftsjahr 2025

Anschaffungs- oder Herstellungskosten				Abschreibungen			Buchwerte		
	Stand 01.01.2025 EUR	Zugänge EUR	Abgänge EUR	Stand 31.12.2025 EUR	Stand 01.01.2025 EUR	Abschreibungen des Geschäfts- jahres EUR	Stand 31.12.2025 EUR	Stand 31.12.2025 EUR	Stand 31.12.2024 EUR
I. Immaterielle Vermögensgegenstände									
ähnliche Rechte und Werte	20.814,82	0,00	0,00	20.814,82	20.811,82	0,00	20.811,82	3,00	3,00
	20.814,82	0,00	0,00	20.814,82	20.811,82	0,00	20.811,82	3,00	3,00
II. Sachanlagen									
Betriebs- und Geschäftsausstattung	189.861,06	0,00	0,00	189.861,06	173.770,06	5.754,00	179.524,06	10.337,00	16.091,00
	189.861,06	0,00	0,00	189.861,06	173.770,06	5.754,00	179.524,06	10.337,00	16.091,00
III. Finanzanlagen									
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.839.355,02	0,00	0,00	1.839.355,02	0,00	0,00	0,00	1.839.355,02	1.839.355,02
	1.839.355,02	0,00	0,00	1.839.355,02	0,00	0,00	0,00	1.839.355,02	1.839.355,02
	2.050.030,90	0,00	0,00	2.050.030,90	194.581,88	5.754,00	200.335,88	1.849.695,02	1.855.449,02