

Demary, Markus; Hentze, Tobias; Kirchhoff, Jasmina; Voigtländer, Michael

Working Paper

Eine Agenda für mehr private Investitionen

IW-Policy Paper, No. 2/2025

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Demary, Markus; Hentze, Tobias; Kirchhoff, Jasmina; Voigtländer, Michael (2025) : Eine Agenda für mehr private Investitionen, IW-Policy Paper, No. 2/2025, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/311855>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eine Agenda für mehr private Investitionen

Markus Demary / Tobias Hentze / Jasmina Kirchhoff / Michael Voigtländer

Köln, 22.01.2025

IW-Policy Paper 2/2025

Aktuelle politische Debattenbeiträge



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Dr. Markus Demary

Senior Economist für Geldpolitik und Finanzmärkte

demary@iwkoeln.de

0221 – 4981-732

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Themenclusters Staat, Steuer, Soziale Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Dr. Jasmina Kirchhoff

Projektleiterin für Pharmastandort Deutschland

kirchhoff@iwkoeln.de

0221 – 4981-813

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Leiter des Themenclusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte

voigtlaender@iwkoeln.de

0221 – 4981-741

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Januar 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Ökonomische Ausgangslage und Herausforderung.....	5
2 Deskriptive Auswertung öffentlicher und privater Investitionen.....	6
3 Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur	10
4 Bürokratische Belastungen.....	12
5 Steuerliche Investitionsanreize.....	16
6 Verbesserter Zugang zu Wagniskapital	22
7 Ableitungen für die Politik.....	27
8 Abstract.....	29
Abbildungsverzeichnis.....	30
Literaturverzeichnis	30

JEL-Klassifikation

E61 – Politische Zielsetzungen; Politikgestaltung und politische Konsistenz; politische Koordination

E66 – Allgemeine Wirtschaftslage und Perspektive

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

Zusammenfassung

Deutschland hat eine massive Investitionsschwäche, welche die Produktivität dämpft, damit das Wirtschaftswachstum verringert und zunehmend den Wohlstand gefährdet. Doch nicht nur der Staat hat in der Vergangenheit zu wenig investiert. Ebenso investierten Unternehmen deutlich weniger als in früheren Jahrzehnten. Die neue Bundesregierung ist gefordert, diese dringliche Aufgabe unmittelbar anzugehen und den Weg für eine notwendige Steigerung der öffentlichen wie privaten Investitionen freizumachen. Dazu bedarf es unter anderem der folgenden Schritte:

- Die Modernisierung der Infrastruktur am Standort Deutschland ist zwingend erforderlich. Die neue Bundesregierung ist gefordert, auf die Deckung des hierfür notwendigen Investitionsbedarfs im Rahmen der Haushaltsaufstellung einen besonderen Blick zu richten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist eine ausreichende Finanzierung. Ohne Änderungen der Schuldenbremse oder die Einrichtung eines Infrastrukturfonds bieten finanzielle Transaktionen für Teilbereiche einen gangbaren Lösungsweg. Die DB InfraGo AG als Tochterunternehmen der Deutsche Bahn AG sowie die Autobahn GmbH wären hierbei wichtige Akteure und könnten zudem eigene Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen. Allerdings wäre hierbei mit höheren Kapitalkosten zu rechnen, da private Akteure schlechtere Finanzierungsbedingungen erhalten als der Bund. Denkbar ist auch, Teile der Verkehrsinfrastruktur stärker nutzerbezogen zu finanzieren und die Einnahmen den Gesellschaften zukommen zu lassen. Ohne Kompensation an anderer Stelle käme dies allerdings aus Sicht der Zahler einer Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast gleich.
- Steuerliche Anreize sind notwendig, um die generellen Investitionstätigkeiten der Unternehmen am Standort zu befördern. Deutschland gehört zu den Ländern mit den höchsten Unternehmenssteuern und unterstützt insbesondere Investitionen in Innovationen zu wenig. Angesichts der Wachstumsschwäche sind nach dem jahrelangen Stillstand in der Steuerpolitik dringend die richtigen steuerlichen Impulse zu setzen. Denkbar wäre es, private Investitionstätigkeiten zunächst mit Sofortabschreibungen oder einer Investitionsprämie zu stärken, um in einem nächsten Schritt die Standortqualität durch eine stufenweise und verlässliche Körperschaftsteuersatzsenkung zu verbessern. Eine Kreditfinanzierung wäre aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt, da es mittels einer größeren Wirtschaftsdynamik im Zeitverlauf zu Rückflüssen in die Staatskasse kommen würde.
- Daneben sind strukturelle Reformen notwendig, um bürokratische Prozesse zu verschlanken und Plan- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Das Beispiel der Bauwirtschaft zeigt, wie bürokratische Hürden die Produktivität einschränken können. Statt Skaleneffekte nutzen zu können, bleibt die Bautätigkeit kleinteilig und wenig innovativ. Auch angesichts eines Fachkräftemangels gefährdet dies die notwendige Ausweitung der Bautätigkeit. Insgesamt gilt: Die Aufgabe der neuen Bundesregierung besteht darin, in dem aktuellen komplexen Regelungsgeflecht, bestehend aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen und verschiedenen Ebenen der zuständigen Behörden, eben jene zu identifizieren, die konsolidiert, vereinheitlicht oder gestrichen werden können.
- Start-ups in Deutschland fehlen oftmals gute Kapitalzugänge. Vor allem in spätphasigen Finanzierungsrunden zeigt sich der Rückstand des deutschen Wagniskapitalmarkts gegenüber globalen Wettbewerbern wie den USA deutlich. Dabei sind innovative Start-ups wichtige Träger des Strukturwandels, stärken die Innovationskraft und das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft. Erste gute Initiativen des BMWK und des Bundes in der letzten Legislaturperiode sowie die in verschiedenen Bundestagswahlprogrammen formulierte Notwendigkeit, innovative Gründungen fokussiert in den Blick zu nehmen und ihre Finanzierungszugänge zu stärken, weisen den richtigen Weg.

1 Ökonomische Ausgangslage und Herausforderung

Die deutsche Volkswirtschaft befindet sich in einer handfesten Wirtschaftskrise, die sowohl kurzfristige als auch langfristige Herausforderungen mit sich bringt. Das industriebasierte und exportorientierte Geschäftsmodell Deutschlands steht unter einem erheblichen Anpassungsdruck, wie die seit 2018 schrumpfende Industrieproduktion belegt (Hüther, 2025).

Um Lebensqualität und Wohlstand künftig zu sichern, sind umfangreiche Investitionen in Klimaschutz, Digitalisierung, Mobilität und Bildung erforderlich. Der öffentliche Investitionsbedarf liegt bei 60 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich zu den aktuellen Planungen (Dullien et al., 2024). Gleichzeitig sind die haushalts- und finanzpolitischen Spielräume durch gestiegene Zinsausgaben, demografischen Wandel und das NATO-Ziel, 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigung auszugeben, eingeschränkt. Die Schuldenbremse setzt eine strikte Budgetrestriktion.

Die Attraktivität Deutschlands als Standort für Unternehmen und Investitionen hat in letzter Zeit in mehreren Bereichen merklich abgenommen. Zu den ausschlaggebenden Faktoren zählen hohe Kosten, ein Mangel an Fachkräften, eine veraltete Infrastruktur sowie eine als belastend empfundene Bürokratie. Diese Entwicklungen haben sich im ZEW-Länderindex niedergeschlagen, wo Deutschland nur noch Rang 18 von 21 untersuchten Ländern belegt (Stiftung Familienunternehmen, 2023). Auch das IMD Competitiveness Ranking (2024) weist einen bemerkenswerten Abstieg Deutschlands aus. Das Potenzialwachstum für die deutsche Volkswirtschaft liegt im Vergleich zum letzten Jahrzehnt absehbar deutlich niedriger (SVR, 2023).

Mehr Investitionen in den Kapitalstock sind daher essenziell. Die Hauptlast der notwendigen Investitionen wird dabei von der Privatwirtschaft getragen werden müssen. So entfielen in den Jahren 2023 und 2024 rund 87 Prozent der Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland auf private Unternehmen, während der Anteil der öffentlichen Hand lediglich bei 13 Prozent lag (Statistisches Bundesamt, 2024). Trotz der zentralen Rolle staatlicher Impulse – insbesondere für die Infrastruktur und die Transformation zur Klimaneutralität – kann die Herausforderung nur im Schulterschluss von Staat und Privatwirtschaft gemeistert werden. Eine zukunftsorientierte Angebotspolitik zur Verbesserung der Rahmenbedingungen wäre ein wichtiger und drängender Beitrag zur Stärkung der Wachstumsperspektiven.

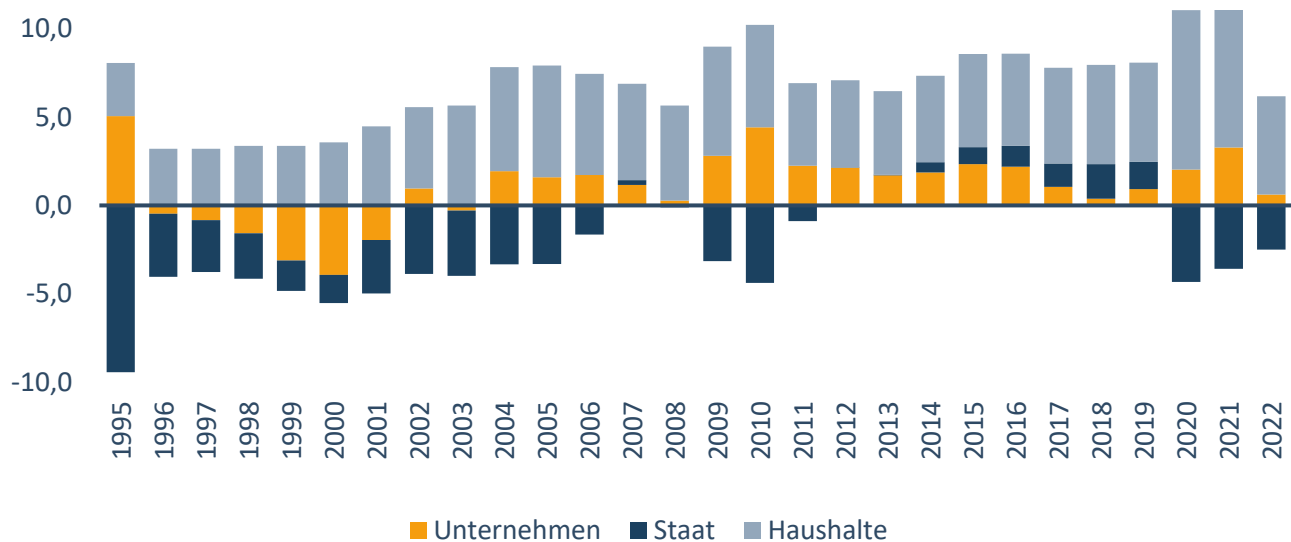
Für eine neue Bundesregierung stellen sich vor diesem Hintergrund vielseitige Handlungsfelder, welche im Rahmen dieses Papiers nicht vollumfänglich diskutiert werden können. So müssen die Modernisierung der Infrastruktur und die Transformation zur Klimaneutralität mit öffentlichen Investitionen vorangebracht werden. Dabei geht es neben der Frage einer auskömmlichen und verlässlichen Finanzierung im Rahmen der Schuldenbremse auch um eine effektive Umsetzung von Haushaltsplänen mit Blick auf Verfahrensabläufe und Verfügbarkeit von Kapazitäten. Gleichzeitig lautet ein Ziel, möglichst zielgenaue Anreize für Innovationen und Investitionen in einem wettbewerbsintensiven Umfeld zu setzen. Im Fokus sollten dabei stets klare Regeln, verlässliche Verantwortlichkeiten und stabile Rahmenbedingungen stehen, um das Vertrauen privater Akteure zu stärken (Hüther, 2025). Die Wahlprogramme der Parteien greifen diese Aspekte an verschiedenen Stellen auf, auch wenn es an überzeugenden und umfassenden Antworten der Politik bisher mangelt.

2 Deskriptive Auswertung öffentlicher und privater Investitionen

Die Daten der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung belegen, dass seit über einem Jahrzehnt eine Investitionsschwäche in Deutschland besteht (Abbildung 2-1). Positive Finanzierungssalden spiegeln hierbei den Aufbau von Finanzvermögen beziehungsweise die Tilgung von Verbindlichkeiten innerhalb eines Jahres wider. Negative Salden zeigen dagegen eine Abnahme von Finanzvermögen beziehungsweise eine Zunahme von Verbindlichkeiten innerhalb eines Jahres auf. Der Haushaltssektor weist in der Regel positive Finanzierungssalden auf, die sich aus dessen Spartätigkeiten ableiten. Negative Salden des Staates und des Unternehmenssektors zeigen die Investitionstätigkeiten dieser Sektoren auf. Diese führt zu einer Zunahme an Verbindlichkeiten oder einem Abbau von Finanzvermögen.

Abbildung 2-1: Schwache Investitionstätigkeit seit Jahren

Finanzierungssalden der Sektoren (Ersparnis abzüglich Investitionen), Deutschland, in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: OECD

Auffällig ist, dass der Unternehmenssektor und der Staat zu sparenden Sektoren wurden. Durch die globale Finanzmarktkrise in den Jahren 2008 und 2009 und die damit verbundene Rettung einiger Banken am Finanzplatz Deutschland sowie der ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der gleichzeitig stattfindenden Rezession musste sich der Staat zusätzlich verschulden. In den darauffolgenden Jahren von 2012 bis zur Coronapandemie im Jahr 2020 hatte die Schuldentilgung in jedem Jahr Vorrang vor neuen Investitionen. So wurde in einer Phase der Niedrigzinsen und eines stabilen Wirtschaftswachstums die Schuldenquote von 80 Prozent des BIP auf 60 Prozent des BIP zurückgefahren. Durch die Maßnahmen zur Überwindung der negativen Auswirkungen von Coronapandemie und Lockdowns musste sich der Staat erneut stark verschulden. Die aufgenommenen Mittel wurden aber nicht in die staatliche Infrastruktur investiert, sondern dienten Unterstützungsmaßnahmen für die von Lockdowns betroffenen Unternehmen. In Folge der Energiepreiskrise erfolgten ebenfalls Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, um die Folge von stark steigenden Energiepreisen abzufedern. Auch diese Gelder flossen nicht in Infrastrukturinvestitionen. Der Rückgang der

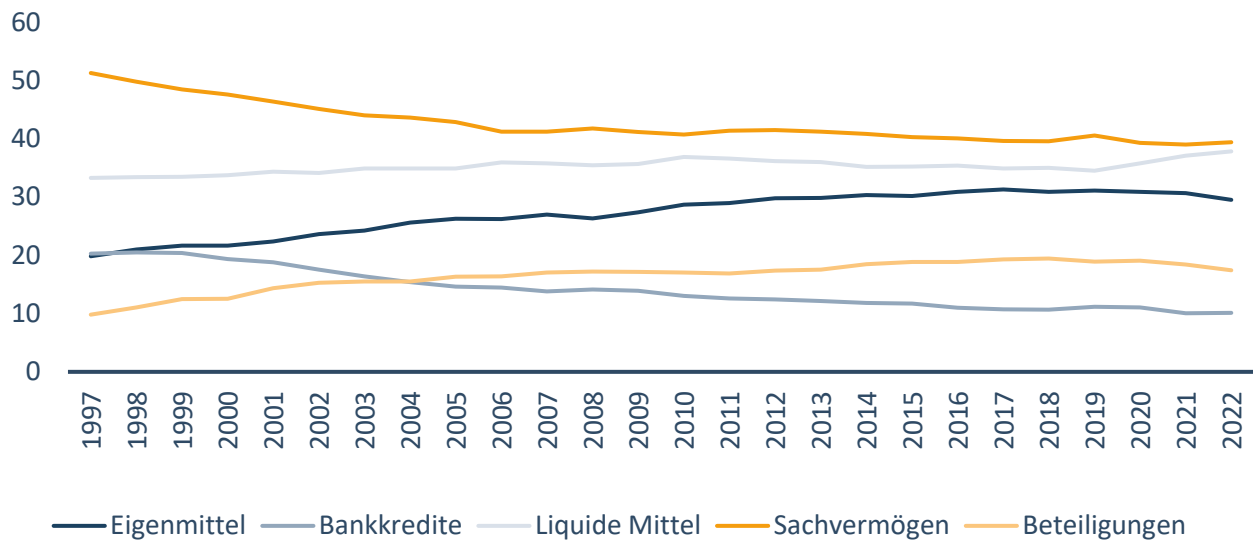
Infrastrukturinvestitionen ist somit seit dem Beginn der globalen Finanzmarktkrise im Jahr 2008 zu verzeichnen. Ein bemerkenswerter Befund bei den öffentlichen Investitionen ist die Diskrepanz zwischen Plan- und Ist-Werten. Im Bundeshaushalt liegen die tatsächlichen investiven Ausgaben seit Jahren unter den Haushaltsplanwerten. In den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung und Bildung hat die Bundesregierung im Jahr 2023 rund 20 Milliarden Euro weniger ausgegeben als in der Haushaltsplanung vorgesehen war (vbw, 2024).

Kurz nach der Jahrtausendwende wurde der Unternehmenssektor von einem Netto-Schuldner zu einem Netto-Sparer, wie die überwiegend positiven Finanzierungssalden in diesem Zeitraum aufzeigen. Zu dem Phänomen der sparenden Unternehmen existiert mittlerweile eine umfangreiche Literatur. Dao/Maggi (2018) und Bates et al. (2009) haben dieses auf Basis von Unternehmensdaten untersucht. Ihre Ergebnisse sprechen für ein Vorsichtsmotiv: Stehen Unternehmen einer höheren Unsicherheit gegenüber, halten diese tendenziell höhere Liquiditätspuffer. Begenu/Palazzo (2016), Booth/Zhou (2013) und Graham/Leary (2017) führen die Zunahme des Liquiditätsaufbaus der Unternehmen auf Veränderungen in der Zusammensetzung des Unternehmenssektors zurück. So sind in den 1980er und den 1990er Jahren Unternehmen aus dem Technologiebereich und FuE-intensive Unternehmen in den USA stark gewachsen, die im Vergleich zu weniger FuE-intensiven Unternehmen mehr Liquidität vorhalten. Falato et al. (2022) betonen die zunehmende Relevanz von intangible Vermögenswerten für die Unternehmen. Sie argumentieren, dass diese Vermögenswerte im Vergleich zu Sachvermögen nicht als Kreditsicherheiten verwendet werden können, was die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung für Unternehmen beschränkt hat. Aus diesem Grund mussten Unternehmen verstärkt Eigenkapital einbehalten und Liquiditätspuffer aufbauen, um Investitionen zu finanzieren. Chen et al. (2017) und Mao/Daggi (2018) argumentieren, dass exportorientierte Unternehmen tendenziell profitabler sind und sich diese höhere Profitabilität im Aufbau von Finanzvermögen widerspiegelt.

- Vor der Steuerreform im Jahr 2000 wurden einbehaltene Gewinne im Vergleich zu ausgeschütteten Gewinnen höher besteuert. Dies setzte den Unternehmen den Anreiz, Gewinne auszuschütten, anstatt diese für den Aufbau von Eigenkapital zu verwenden. Seit der Einführung der Steuerreform wurden einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne gleich besteuert und so der Anreiz zum Aufbau von Eigenkapitalpuffern erhöht.
- Mit der Bankenregulierung Basel II im Jahr 2005 hat die Messung der Kreditwürdigkeit des Kreditnehmers an Bedeutung gewonnen. Die Kreditvergabe an Unternehmen mit niedriger Bonität wurde damit restriktiver. Für die Unternehmen entstand ein Anreiz zum Eigenkapitalaufbau zur Steigerung ihrer Bonität. Nach den beiden tiefen Rezessionen in den Jahren 2001 und 2008 machten die Unternehmen die Erfahrung, dass höhere Eigenkapital- und Liquiditätspuffer förderlich für das Abfedern von negativen Schocks sein können. In dieser Folge kann der Eigenkapitalaufbau Vorrang vor Investitionen haben.

Abbildung 2-2: Sachvermögen der Unternehmen sinkt kontinuierlich

Ausgewählte Bilanzpositionen des nichtfinanziellen Unternehmenssektors, in Prozent der Bilanzsumme



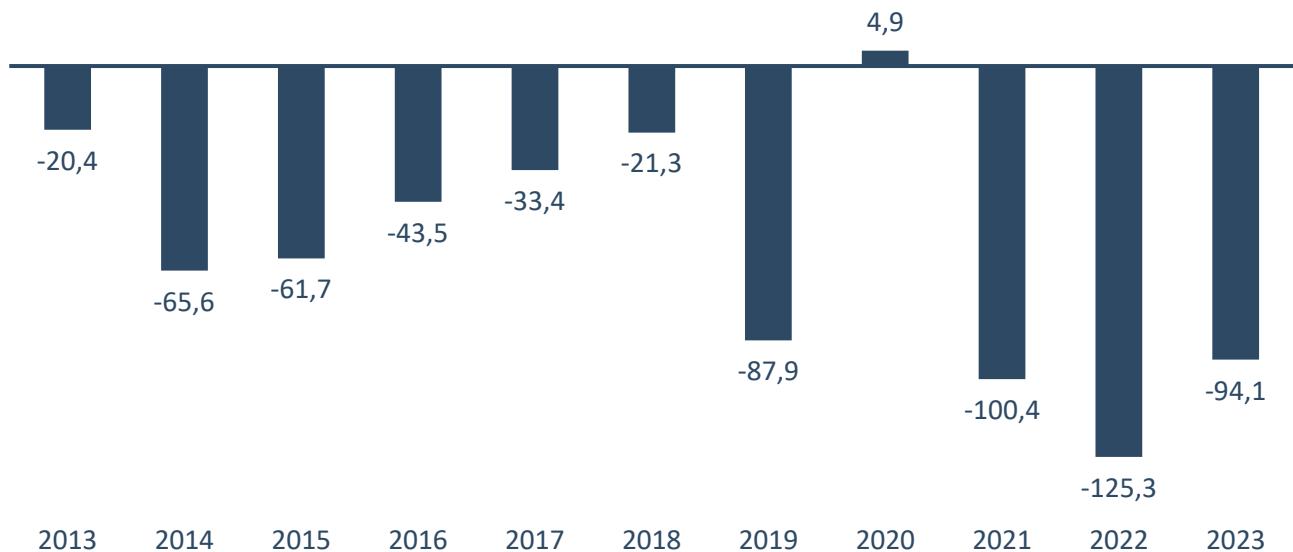
Quelle: Deutsche Bundesbank

Die Veränderung in der Bilanzstruktur der Unternehmen spiegelt diese Entwicklungen wider (Abbildung 2-2). Während mit Beginn der Aufzeichnung der Bilanzdaten des nichtfinanziellen Unternehmenssektors durch die Deutsche Bundesbank im Jahr 1997 der Anteil des Sachvermögens an der Bilanzsumme des Unternehmenssektors noch bei 50 Prozent lag, sank dieser kontinuierlich bis auf 39 Prozent im Jahr 2022. Hierin zeigt sich, dass die Unternehmen tendenziell weniger in Sachanlagen im Inland investiert haben. Mit dem Rückgang des Anteils des Sachvermögens stiegen die Anteile der Unternehmensbeteiligungen und des liquiden Vermögens an der Bilanzsumme. Gleichzeitig sank der Anteil der Bankkredite gemessen an der Bilanzsumme des Unternehmenssektors von 20 Prozent auf 10 Prozent. Dies ging mit einer Verbesserung der bilanziellen Eigenkapitalquote von 20 Prozent auf 30 Prozent einher.

Vermutlich hat die Gesamtheit der oben benannten Faktoren zur Verschiebung der Bilanzstruktur der Unternehmen beigetragen. Allerdings bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass die Unternehmen nicht investiert hätten. Zwar wurde tatsächlich weniger in Deutschland investiert, doch stiegen zum einen die Investitionen der Unternehmen im Ausland und zum anderen nahmen die Investitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland ab. Dies zeigt sich an den zunehmenden Kapitalabflüssen aus Deutschland (Abbildung 2-3). Nach dem Rekordabfluss an Investitionen im Jahr 2022 fand im Jahr 2023 ein Nettoabfluss von rund 94 Milliarden Euro statt. Dies ist der drittgrößte Wert seit 1970. Die Häufung an Nettoabflüssen in den vergangenen Jahren deutet auf eine tiefergehende Entwicklung hin (Rusche, 2023). Zwar hat sich durch die Abnahme der Bedeutung von Sachinvestitionen am Standort Deutschland die Bilanzsituation der Unternehmen verbessert. Dies führt aber nicht notwendigerweise zu vermehrten Investitionstätigkeiten am Standort Deutschland. So wiesen die Unternehmen zu Beginn der Coronapandemie gestärkte Bilanzen auf, doch der aufgebaute Liquiditätspuffer wurde aufgrund von Umsatzverlusten in dieser Zeit wieder abgebaut. Einen ähnlichen Effekt hatte die Energiekrise. Zudem häufen sich die Meldungen, dass die Standortfaktoren in Deutschland aktuell nicht zu Investitionen im Inland einladen.

Abbildung 2-3: Kapitalabflüsse auf hohem Niveau

Nettoabflüsse an Direktinvestitionen, in Milliarden Euro

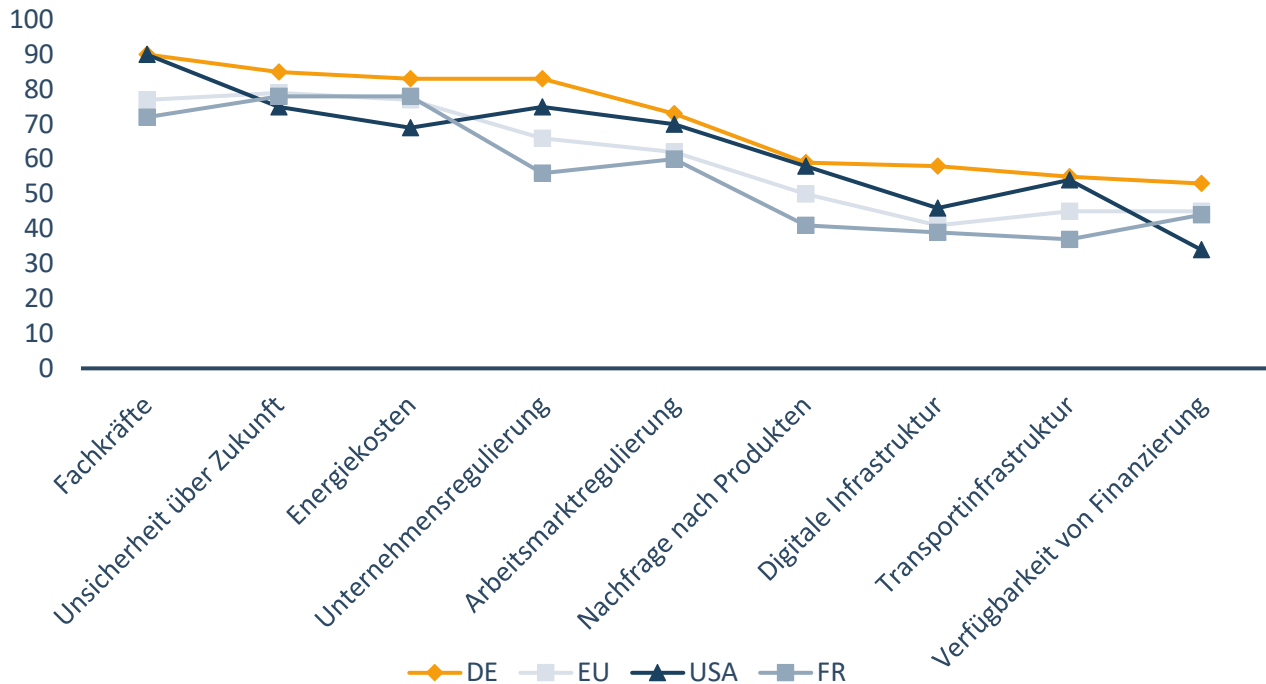


Quelle: Deutsche Bundesbank

Die Gründe der Investitionsschwäche lassen sich beispielsweise aus einer Umfrage der Europäischen Investitionsbank ableiten (EIB, 2024). Die Verfügbarkeit einer Finanzierung zu günstigen Konditionen benennen 53 Prozent der befragten Unternehmen aus Deutschland als Investitionshemmnis. Doch stellt sich diese Antwortkategorie nicht als das bedeutendste Investitionshemmnis am Standort dar. Der Fachkräftemangel stellt für 90 Prozent der befragten Unternehmen ein Investitionshindernis dar, gefolgt von Unsicherheiten über die Zukunft und zu hohen Energiekosten. Auch eine zu hohe Regulierungsdichte und damit verbundene bürokratische Hürden hemmen unternehmerische Investitionstätigkeiten am Standort stark. Mehr als die Hälfte der Unternehmen benennen des weiteren Infrastrukturmängel als Investitionshemmnis. Was diese Befragung ebenfalls offenlegt: Im internationalen Vergleich fühlen sich Unternehmen aus Deutschland stärker von Investitionshemmnissen betroffen als etwa Unternehmen in Frankreich, den USA oder im Durchschnitt der Europäischen Union (Abbildung 2-4).

Abbildung 2-4: Investitionshemmnisse in Deutschland besonders groß

2024, in Prozent der antwortenden Unternehmen



Quelle: Europäische Investitionsbank

3 Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur

Mängel der Infrastruktur stellen für Unternehmen ein Investitionshemmnis dar und senken die Attraktivität des Standorts Deutschland (Abbildung 2-4). Die über Jahre ausgebliebenen öffentlichen Investitionen (vgl. Abbildung 2-1) haben dazu geführt, dass der zusätzlich benötigte öffentliche Investitionsbedarf bei schätzungsweise 600 Milliarden Euro in den kommenden zehn Jahren liegt (Dullien et al., 2024). Davon entfallen rund 215 Milliarden Euro auf den Klimaschutz, weitere 205 Milliarden Euro auf die kommunale Infrastruktur einschließlich des Nahverkehrs, 100 Milliarden Euro auf Fernstraßen und Schienen sowie 80 Milliarden Euro auf Bildung und Wohnungsbau. Höhere Verteidigungsausgaben oder die Folgen des demografischen Wandels für die Gesundheitsinfrastruktur sind dabei noch nicht berücksichtigt. Eine neue Bundesregierung hat folglich die drängende Aufgabe zu lösen, den Haushalt für das Jahr 2025 neu aufzustellen und dabei öffentliche Zukunftsausgaben mehr zu priorisieren. Angesichts der vielfältigen und gleichzeitig anstehenden Herausforderungen steht die Finanzierungsfrage an erster Stelle. Die gestiegenen Ausgaben im Bundeshaushalt der vergangenen Jahre wurden zum Großteil nicht für Zukunftsinvestitionen eingesetzt. Das Haushaltsvolumen ist im Zeitraum von 2019 bis 2024 um 120 Milliarden Euro gestiegen. Rund 35 Prozent dieser Mehrausgaben sind in Sozialausgaben geflossen, etwa 21 Prozent wurden für die gestiegenen Zinsausgaben benötigt. Für die Infrastruktur wurden lediglich 6 Prozent der Mehrausgaben eingesetzt (Hentze, 2024). Gleichzeitig haben die Beeinträchtigungen der unternehmerischen Geschäftsabläufe durch Infrastrukturmängel (Straße, Schiene, Luft, Schiff) in den vergangenen Jahren laut Befragungen deutlich zugenommen (Puls/Schmitz, 2022).

Die Schuldenbremse gibt den fiskalischen Rahmen vor und ist jenseits von Notsituationen restriktiv ausgestaltet. Die im internationalen Vergleich geringe Schuldenstandsquote Deutschlands lässt den Schluss zu,

dass für die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung auch bei moderat höheren Grenzwerten keine Gefahr bestehe. Hierbei sollte eine sinnvolle Aufteilung auf Bund und Länder sichergestellt sein. Ein Grenzwert von gesamtstaatlich 1,5 Prozent des BIP würde in wirtschaftlichen Normalzeiten eine kontinuierliche Reduktion der Schuldenstandsquote sicherstellen und auch staatliche Eingriffe in Notlagen zulassen, ohne dass es zu nachhaltigen Anstiegen der Schuldenstandsquote käme (Beznoska et al., 2024). Eine Kreditfinanzierung von Infrastruktur und Klimaschutz lässt sich damit argumentieren, dass vor allem künftige Generationen den Nutzen daraus ziehen. Zwar liegt das Verhältnis von Staatsschulden zum BIP aktuell leicht oberhalb des Maastricht-Kriteriums von 60 Prozent, gleichwohl steht Deutschland damit besser da als die anderen G7-Staaten. Die Schuldenstandsquote ist folglich nicht das drängendste Problem für die deutsche Volkswirtschaft. Eine moderne Infrastruktur und innovative Technologien sind allerdings Voraussetzungen für künftiges Wachstum und damit für die Sicherung des Wohlstands (Hentze, 2025b).

Denkbar wäre zu diesem Zweck eine Investitionsklausel im Rahmen der Schuldenbremse, nach der Nettoinvestitionen, also Kapitalstock erhöhende Investitionen, von der Verschuldungsgrenze ausgenommen sind. Eine entsprechende Klausel wäre auch für die Europäischen Fiskalregeln zielführend (Fremerey et al., 2024). Hierbei stellen sich jedoch Abgrenzungsfragen zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben. Praktikabler wäre es, möglichst klar definierte Investitionsfelder in einem Infrastrukturfonds zusammenzuführen. Für diesen bedarf es jedoch, wie für eine Änderung der Schuldenbremse, einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag. Da eine solche Mehrheit derzeit völlig offen ist, sollte eine neue Bundesregierung ebenso Lösungen im Rahmen der derzeitigen Regeln ins Auge fassen.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts für das Jahr 2025 seitens der im Sommer 2024 amtierenden Ampel-Regierung wurde die Idee diskutiert, Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur im größeren Maße über private Unternehmen zu tätigen, deren Anteile beim Bund liegen. Für die Schiene ist das die DB InfraGo AG als für die Infrastruktur zuständige Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn, für die Straße die Autobahn GmbH. Für die Wasserstraßen könnte eine entsprechende Gesellschaft gegründet werden. Der Hintergrund dieser Idee liegt in der Verbuchung von finanziellen Transaktionen im Rahmen der Schuldenbremse: Kredite werden im Fall eines Vermögenstauschs nicht auf die Grenzwerte der Schuldenbremse angerechnet, da dieser den Staat per Saldo weder besser noch schlechter stellt. Grundsätzlich sind hierbei sowohl Eigenkapitalzuführungen als auch Darlehen denkbar. Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht ist eine entsprechende Finanzierung jedoch nicht ohne weiteres vertretbar, da es sich um eine Umgehung der Schuldenbremse handeln könnte. Eine Voraussetzung für die Anerkennung als finanzielle Transaktion ist, dass die rechtlich selbständige Gesellschaft eine klar definierte Sachaufgabe erfüllt. Dies ist sowohl bei der DB InfraGo AG als auch der Autobahn GmbH zweifelsfrei gegeben. Zudem sollte die Finanzierung einer Gesellschaft auch auf der Erzielung eigener Einnahmen basieren. Die originären Einnahmen sollten so dimensioniert sein, dass die Gesellschaft die Zinszahlungen für das erhaltene Darlehen damit unzweifelhaft stemmen kann. Der Bund muss folglich mit einer Zahlung der vereinbarten Zinsen und Tilgungsraten rechnen können. Sonst würde es sich um eine versteckte Haushaltsbelastung handeln und sich das Darlehen nicht als finanzielle Transaktion qualifizieren (Hellermann, 2024; Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2024). Vor diesem Hintergrund könnte die Abtretung zumindest eines Teils der Lkw-Mauteinnahmen an die Autobahn GmbH oder die Gewährung der Einnahmen aus einer Pkw-Maut ein Hebel sein. Dafür wäre aber zunächst eine Gesetzesänderung (mit einfacher Mehrheit) durch eine neue Bundesregierung zielführend, die der Autobahn GmbH eine Kreditaufnahme ausdrücklich erlaubt. Dadurch wäre es dem Bund zweifelsfrei möglich, Darlehen an die Autobahn GmbH zu vergeben (Wissenschaftliche Dienste, 2024). Zudem könnte die Autobahn GmbH künftig Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, wenn auch zu möglicherweise höheren Zinsen.

Alternativ oder ergänzend hierzu kann eine Eigenkapitalzuführung in die Gesellschaften des Bundes die Modernisierung der Infrastruktur voranbringen. Allerdings gilt eine Eigenkapitalerhöhung nur dann als Vermögenstausch des Bundes, wenn diese mit der Erwartung auf eine risikoadäquate Rendite verbunden ist. Die Gesellschaft, die das Eigenkapital erhält, steht folglich unter einem höheren Renditedruck, welcher wiederum eine Einnahmensteigerung in Form von höheren Ticketpreisen oder Mautgebühren bedingen kann. Insgesamt aber könnte so eine Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur ohne Reform der Schuldenbremse oder Einrichtung eines Infrastrukturfonds gelingen. Denkbar wäre hierbei ebenso eine Ausdehnung auf Landesstraßen.

Der Vorteil einer Stärkung der DB InfraGo AG und der Autobahn GmbH liegt unter anderem darin, dass die Gelder anders als im Bundeshaushalt nicht der Jährigkeit und Jährlichkeit unterliegen. Die Jährlichkeit umfasst die wiederkehrende Pflicht zum Erlass eines Haushaltsplans. Die Jährigkeit legt fest, dass die einzelnen Ansätze im Haushaltsplan grundsätzlich für ein Haushaltsjahr Geltung besitzen. So könnte auf diesem Wege auch eine zielführende Überjährigkeit der Projektplanung und -umsetzung sichergestellt werden. Gleichwohl stellen sich weitere Fragen, zum Beispiel nach verfügbaren Kapazitäten und schnelleren Planungsverfahren. Zudem wären die Kapitalkosten für die Steuerzahler in der Regel höher, als wenn der Bund die Mittel aufnehmen und über Zuschüsse an die Gesellschaften weiterleiten würde. Ein solches Modell orientiert sich an der österreichischen ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft), die sowohl für den Betrieb als auch für die Finanzierung der Autobahnen zuständig ist. Die österreichische ASFINAG ist ein staatliches Unternehmen, das für Bau, Betrieb und Finanzierung des Autobahnnetzes verantwortlich ist. Sie finanziert sich hauptsächlich über eigene Einnahmen in Form von Mautgebühren und ist befugt, eigenständig Kredite aufzunehmen. Dieses Modell wird oft als Vorbild für andere Länder diskutiert (Nauschnigg, 2015; Nauschnigg, 2022).

Die Modernisierung der Infrastruktur über bundeseigene Gesellschaften ist keineswegs eine First-Best-Lösung. Grundsätzlich wäre eine Finanzierung über den Bundeshaushalt (oder über die Haushalte der Länder und Kommunen) zu bevorzugen. Dies würde die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit öffentlicher Ausgaben erhöhen und die Entscheidung über die Priorisierung von Investitionsobjekten in den Parlamenten belassen. Zudem wäre die Finanzierung günstiger, da Unternehmen in der Regel nicht die Bonität der öffentlichen Hand, insbesondere des Bundes, erreichen. Für eine stärkere Darlehensvergabe des Bundes an staats-eigene Gesellschaften spricht, dass so leichter eine überjährige oder mehrjährige Planung möglich ist; dies ist gerade bei der Umsetzung größerer und langwieriger Bauprojekte von Vorteil. Bei der Diskussion der Vor- und Nachteile ist zu bedenken, dass ein weiteres Aufschieben von Investitionen in die Infrastruktur keine Option darstellt.

4 Bürokratische Belastungen

Die langfristige und überjährige Bereitstellung ausreichender Finanzmittel für eine Modernisierung der Infrastruktur ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung. Weitere Hindernisse für eine erfolgreiche Umsetzung sind begrenzte Kapazitäten in der Privatwirtschaft, zum Beispiel Baufirmen, und bürokratische Regelungen. Dies gilt sowohl für private als auch öffentliche Investitionen. Es müssen die angebots-seitigen Voraussetzungen dafür geschaffen sein, dass die Investitionen auch zu einem Aufbau zusätzlicher Kapazitäten bei den Unternehmen, zum Beispiel durch Gewinnung zusätzlicher Fachkräfte, führen – ansonsten droht ein Mehr an Investitionen vor allem zu einem Preisschub zu führen (Herzer/Kunath, 2024).

Bürokratische Regelungen sind nicht per se abzulehnen, denn grundsätzlich schafft Bürokratie Rechts- und Planungssicherheit, verhindert Korruption und gewährleistet die Funktionsfähigkeit von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Gleichzeitig aber sind bürokratische Anforderungen mit einem Erfüllungsaufwand auf Seiten der Unternehmen verbunden, der unternehmerische Handlungsfähigkeiten belasten kann (Holz et al., 2023).

Genehmigungsprozesse für den Bau neuer Produktionsanlagen sind zeitaufwändig. Das Arbeitsrecht mit seinen Regularien bezüglich Arbeitszeit, Vergütung und Arbeitsstättenverordnungen ist mittlerweile hochkomplex; Personalabteilungen sind in ihrer Arbeit zum Teil auf das Wissen externer Experten angewiesen. Auch der Datenschutz vor Ort bremst Unternehmen aus, zu erfüllende Umweltschutzaufgaben können für Unternehmen zu einer großen Hürde werden. Im Ergebnis bebildern diese Beispiele eine hochkomplexe und steigende Regulatorik entlang der gesamten Wertschöpfungskette, die nicht nur hohe Rechtsrisiken für Unternehmen schafft, sondern zunehmend unternehmerisches Wirtschaften und notwendige Anpassungen an neue Marktbedürfnisse behindert. Im besten Fall kommt es zu Verzögerungen in den notwendigen Transformations- und Ausbauprozessen, im schlechtesten Fall finden Forschung, Entwicklung und Produktion nicht mehr in Deutschland, sondern anderswo statt.

Dabei soll Deutschland als Forschungs- und Produktionsstandort im internationalen Wettbewerb attraktiver werden. Die Politik hat erkannt, dass ein Abbau bürokratischer Hürden – wo er geboten und sinnvoll ist – für die Stärkung des Standorts eine wichtige Voraussetzung ist. Es braucht konsolidierte, gestraffte und moderne Rechtsvorschriften sowie eine europäische Harmonisierung von Regulierungen und Rechtsvorschriften, wenn unternehmerische Investitionsentscheidungen auch zukünftig zugunsten Deutschlands getroffen werden sollen – hierüber besteht ein breiter politischer Konsens. Die Bundesregierung (BMWK, 2023) hat sogenannte Praxis-Checks initiiert, in denen bürokratische Hürden in einer praxisnahen Untersuchung von üblichen Abläufen, wie zum Beispiel dem Bau eines neuen Produktionswerks, identifiziert werden sollen. Weiter soll das im September 2024 vom Bundestag verabschiedete Bürokratienteilungsgesetz IV den Abbau bürokratischer Hürden befördern. Nur mit den richtigen Rahmenbedingungen kann Deutschland sein Potenzial voll ausschöpfen und damit zu einem globalen Initiator wichtiger Innovationen werden. Gleichzeitig besteht Effizienzpotenzial durch eine stärkere Digitalisierung der Prozesse insbesondere in der öffentlichen Verwaltung (Hentze/Kauder, 2024).

Struktureller Handlungsbedarf am Beispiel der Bauwirtschaft

Ein besonderes Beispiel für bürokratische Hürden ist die Bauwirtschaft. Die Bauwirtschaft ist zentral, um die aufgezeigten Mängel in der Infrastruktur zu überwinden, denn der Ausbau von Schienen, Straßen und Brücken bedingt mehr öffentliche Bauinvestitionen. Darüber hinaus ist die Bauwirtschaft auch im Immobilienmarkt gefordert, mehr Wohnungen zu bauen und bestehende Gebäude energetisch zu sanieren. Grömling et. al. (2024) zu Folge, müssten die jährlichen Bauinvestitionen bis 2030 um 147 Milliarden Euro steigen, um den Investitionsstau in der öffentlichen Infrastruktur, in der Sanierung von Wohn- und Gewerbeimmobilien und im Wohnungsbau aufzulösen. Dies bedeutet, dass die Bauinvestitionen um gut 40 Prozent steigen müssten.

Allein im Wohnungsbau müssen Unternehmen über 3.300 Normen beachten (BMWSB, 2015). Es gibt äußerst kleinteilige und detaillierte Vorgaben, die Innovationen und Kostensenkungspotenzialen entgegenlaufen. Daneben stehen äußerst langwierige und teils auch unkalkulierbare Planungsverfahren. Entsprechend bedarf

es einer besseren Rahmensetzung, um die Produktivität zu steigern. Der notwendige Anstieg der finanziellen Mittel für Investitionen sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen sollten dabei Hand in Hand gehen. Nur dann entstehen genügend Anreize für Unternehmen, die Möglichkeiten besserer Rahmenbedingungen auch zu nutzen. Eine Steigerung der Investitionen, ohne den Unternehmen die Chancen auf die Hebung von Produktivitätspotenzialen zu geben, würde hingegen unweigerlich und nahezu ausschließlich zu einem Preisschub bei Bauleistungen führen. Im Folgenden werden beispielhaft drei Ansätze zur Steigerung der Produktivität in der Bauwirtschaft diskutiert.

- Ein zielführender Ansatz wäre das serielle Bauen. Unter dem Begriff des seriellen oder modularen Bauens wird die industrielle Vorfertigung von Gebäudeteilen oder Modulen verstanden. Bei Modulen handelt es sich um die Erstellung ganzer Räume, beispielsweise von Bädern. Beim seriellen Bauen geht es hingegen um die Fertigung von Teilen in Serie, um größere Mengen zu erstellen.

Die industrielle Vorfertigung bietet im Vergleich zum traditionellen Bau einige Vorteile. So kann die Effizienz des Bauens gesteigert werden, da unter gleichbleibenden Bedingungen produziert wird. Es können Ressourcen effizienter eingesetzt und durch die Nutzung von Skaleneffekten schneller und günstiger produziert werden (Ortega et al., 2023). Darüber hinaus werden die Arbeitsbedingungen im seriellen Bau gegenüber dem traditionellen Bau von den Beschäftigten oft als angenehmer wahrgenommen, was die Fachkräftegewinnung in der Bauwirtschaft erleichtern kann. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, dass bei industrieller Vorfertigung der Anteil weiblicher Fachkräfte deutlich höher ist.

Die Vorteile des seriellen Bauens werden allerdings nur gehoben, wenn auch entsprechende Mengen produziert werden können. Da aber lange Transportwege die Vorteile der industriellen Vorfertigung beeinträchtigen, braucht es eine genügend große Auslastung dezentraler Montagehallen. Um diese Auslastung zu ermöglichen, bedarf es unter anderem der ausreichenden Verfügbarkeit von Bauland. Bauland wiederum wird dezentral von Kommunen ausgewiesen und war bereits in den 2010er Jahren der entscheidende Engpassfaktor (BMWSB, 2019). Zudem wird Bauland oft kleinteilig zugeteilt, was der Nutzung der Vorteile seriellen Bauens ebenfalls im Wege steht.

Ebenso stehen landes- als auch kommunalspezifische Vorgaben der Umsetzung industrieller Fertigungen oftmals entgegen. So gelten beispielsweise in Berlin, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen unterschiedliche Vorgaben hinsichtlich der Raumhöhe (Kersting/Müller, 2024). Insgesamt erscheint es als ein Anachronismus, dass es nach wie vor 16 unterschiedliche Landesbauordnungen gibt.

Seriell oder modulares Bauen ist dabei keineswegs auf den Wohnungsbau beschränkt. Auch im öffentlichen Bau können serielle Fertigungen Effizienzpotenziale heben. So könnten beispielsweise mehrere Kommunen gemeinsam die Produktion von Sporthallen, Schulen oder anderen öffentlichen Gebäuden beauftragen. Auch die Produktion von Brücken kann mit seriellen oder modularen Elementen effizienter gestaltet werden, wie das Beispiel Frankreichs zeigt (Fischer/Blaschko, 2004). Dies setzt aber voraus, dass auf eine individuelle kommunale Planung verzichtet wird.

- Ein wesentliches Hemmnis für Innovationen im Wohnungsbau und damit einer produktiveren Bauweise ist die Rechtsfigur der „anerkannten Regeln der Technik“ (§ 633 BGB). Hierunter wird verstanden, dass die Bauausführung und die verwendete Technik sowohl wissenschaftlich fundiert als auch in der Praxis erprobt ist. Bereits die wissenschaftliche Fundierung einer Innovation kann Jahre brauchen, eine Erprobung in der Praxis noch einmal mindestens ebenso lange. Entsprechend kann eine Innovation den „anerkannten Regeln“ von vornherein nicht genügen. Da Erwerber – trotz vollständiger Funktion einer Innovation – Bauunternehmen im Zweifel verklagen können, wenn diese die anerkannten Regeln der Technik nicht einhalten, sind Innovationen im Wohnungsbau faktisch nicht möglich (Leupertz, 2023).

Unternehmer können zwar den § 633 BGB ausschließen, wenn einige Voraussetzungen erfüllt sind. Dies erklärt auch, warum etwa Experimentierklauseln in Bauordnungen oder auch Vereinfachungen wie der Baustandard E (Balkow, 2024) oftmals ins Leere laufen, also kaum in der Praxis genutzt werden. Mit dem Baustandard E soll einfacher gebaut werden können, in dem der Gesetzgeber im öffentlichen Recht eine Reduzierung der Standards ermöglicht. Sofern aber im Privatrecht keine Abkehr von der anerkannten Regel der Technik möglich ist, können beispielsweise Erwerber von selbstgenutzten Immobilien hiervon nicht profitieren, beziehungsweise Bauherren können dies nicht rechtssicher umsetzen.

Die Diskussion um die anerkannten Regeln der Technik verdeutlicht einerseits, wie komplex das Baurecht geworden ist. Andererseits wird deutlich, wie schwierig die Umsetzung neuer Ideen für günstigeres und schnelleres Bauen ist. Selbst unter Rechtsexperten ist teils umstritten, welche Möglichkeiten es gibt, um auf bestimmte DIN-Normen zu verzichten. Es bedarf daher insgesamt einer Haltungsänderung: Aktuell ist die Vertragsbeziehung zwischen Erwerber und Bauunternehmen vor allem durch ein großes Misstrauen gekennzeichnet, welches es erfordert, den Rahmen für die Leistung möglichst detailliert und vollständig zu beschreiben. Dies passt mit der Komplexität des Bauens, der oft notwendigen Flexibilität und dem Ziel innovativer Lösungen häufig nicht zusammen. Zielführend kann hier das Konzept des kooperativen Bauens sein. In diesem werden im Vorhinein Ziele festgelegt, die anhand von Kriterien regelmäßig überprüft werden; dieses Vorgehen bietet mehr Handlungsmöglichkeiten und damit auch Potenziale für Produktivitätsfortschritte (Leupertz, 2023).

- Der Fokus der Klimaschutzpolitik im Gebäudesektor liegt seit langem auf der Energieeffizienz. Gebäude, die nur wenig Energie verbrauchen, verursachen demnach auch weniger CO₂, wodurch sich die Klimabilanz deutlich verbessert. Allerdings sind die immer höheren Energieeffizienzstandards mit höheren Kosten verbunden. So ist allein der letzte Schritt im Jahr 2023 vom EH 70- auf den EH 55-Standard beim Bau eines Einfamilienhauses mit Zusatzkosten von rund 15.000 Euro verbunden (Henger/Voigtländer, 2023). Zudem engen die mit den höheren Energieeffizienzklassen verbundenen hohen Anforderungen die Handlungsmöglichkeiten der Bauunternehmen stark ein. Dies gilt sowohl für den Neubau als auch für die Sanierung.

Ein hoher Energieeffizienzstandard ist dabei für den Klimaschutz hilfreich, doch nicht zwingend erforderlich. Entscheidend ist vielmehr die Emissionseffizienz und damit die Frage, wie viel Kohlendioxid tatsächlich emittiert wird. Sobald eine Immobilie vollständig über grüne Energien beheizt wird, ist sie klimaneutral. Dies gilt zum Beispiel für solche Immobilien, die vollständig mit einer Wärmepumpe beheizt werden, welche wiederum durch grünen Strom versorgt wird. Wärmepumpen lassen sich bereits in Immobilien nutzen, die den Energieeffizienzstandard D erfüllen (Henger/Voigtländer, 2023).

Die Initiative „Praxispfad CO₂-Reduktion im Gebäudesektor“ (GDW, 2024) zeigt, dass durch die Fokussierung auf Emissions- statt auf Energieeffizienz die Kosten für die Gebäudesanierung um rund zwei Drittel gesenkt und gleichzeitig die Klimaschutzziele bis 2045 erreicht werden können. Wesentlich ist, dass die Emissionseffizienz mehr Spielräume für Innovationen lässt und somit auch produktivitätssteigernde Maßnahmen zulässt. Darüber hinaus begrenzt sie den Investitionsbedarf auf das tatsächlich erforderliche Maß.

Gemeinsam ist den Beispielen, dass es einer neuen Haltung bedarf, um die Produktivität zu steigern. Vorgaben und Zielsetzungen sind stets dahingehend zu prüfen, inwieweit sie durch Vereinfachung und Verschlan-
kung Produktivitätspotenziale heben können. Gleichsam muss der Bauwirtschaft aber auch vermittelt werden, dass erstens die Investitionen dauerhaft den Erfordernissen anzupassen sind und dass zweitens Forschung und Entwicklung (F&E) sich lohnen – und zwar in dem Sinne, dass Produktivitätspotenziale nicht durch neue Regulierungen konterkariert werden.

5 Steuerliche Investitionsanreize

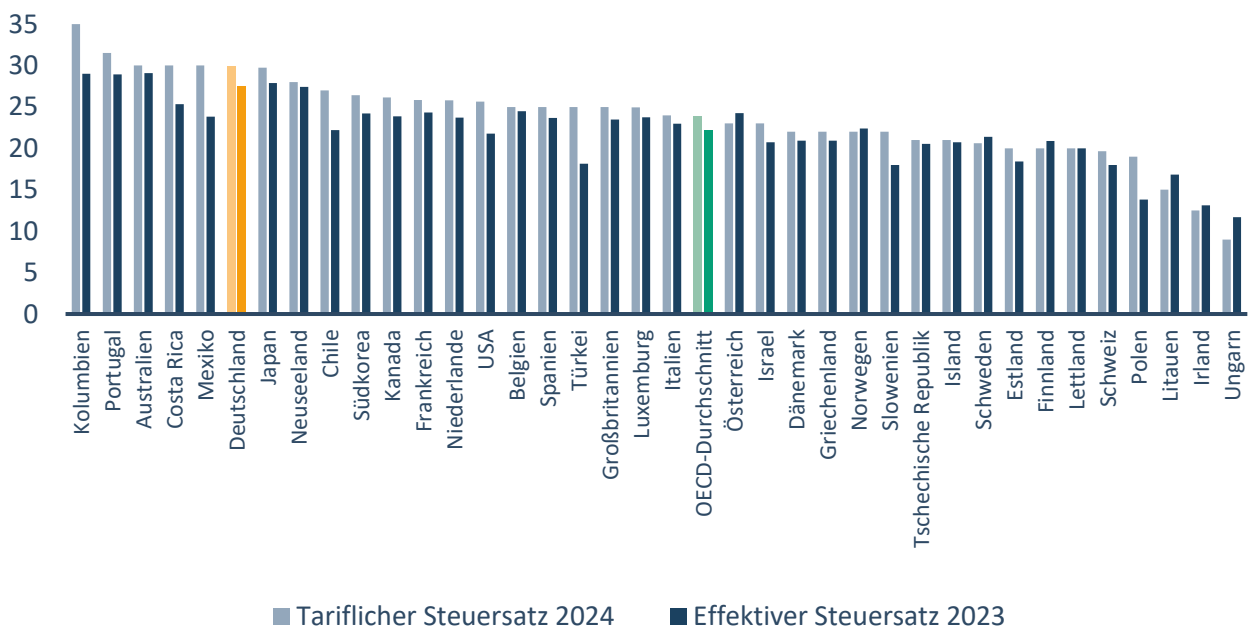
Im Jahr 2023 betrug die Steuer- und Abgabenquote in Deutschland 38 Prozent des BIP – das sind gut 4 Prozentpunkte mehr als im OECD-Durchschnitt. Die Steuerquote ist mit rund 23,5 Prozent zudem im zeitlichen Vergleich hoch, was nicht zuletzt auf die Unternehmenssteuern zurückzuführen ist. Die Einnahmen aus der Besteuerung der Unternehmen in Form von Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie Solidaritätszuschlag haben sich seit dem Jahr 2010 real mehr als verdoppelt (Hentze, 2025a).

Die Steuerlast für Kapitalgesellschaften ist in Deutschland nominal wie effektiv im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hoch (Abbildung 5). Der tarifliche Steuersatz als Indikator für die steuerliche Standortattraktivität liegt mehr als 6 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt. Insbesondere die Unterschiede der regionalen Gewerbesteuer in Deutschland verschärfen die Situation. Während einige Städte wie Monheim am Rhein und Leverkusen mit einer Gesamtsteuerlast für Unternehmen von rund 25 Prozent international wettbewerbsfähig sind, liegen andere Städte wie Mülheim an der Ruhr und Oberhausen mit 35 Prozent und mehr weit davon entfernt.

Der effektive Steuersatz, der nach Berechnungen der OECD die marginale Belastung einer zukünftigen, hypothetischen Investition eines Unternehmens misst, ist in keinem Nachbarland so hoch wie in Deutschland. Mit 27,5 Prozent liegt der Wert in Deutschland mehr als 5 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt. Daraus lässt sich ableiten, dass es zumindest keine übermäßigen Investitionsanreize jenseits des Steuersatzes gibt, beispielsweise in Form von attraktiven Abschreibungsregeln, Investitionszuschüssen oder der Förderung von immateriellen Vermögensgegenständen.

Abbildung 5-1: Tarifliche und effektive Steuerbelastung in den OECD-Ländern

Angaben in Prozent



Quellen: OECD, 2024; Institut der deutschen Wirtschaft

Die Spitzenposition bei der Unternehmensteuerbelastung schwächt die Standortattraktivität. Gleichzeitig trägt der deutsche Staat dazu bei, dass die Stromkosten in Deutschland höher sind als in anderen Ländern. Auch wenn dieser Standortnachteil vermutlich von Dauer sein wird, ist es die Aufgabe der Politik, zumindest gegenzusteuern (Schaefer et al., 2024). Im Kern sollte das Ziel sein, im internationalen Vergleich auf ein wettbewerbsfähiges Niveau der hiesigen Energiekosten zurückzukommen. Dabei bieten sich zwei unmittelbare Entlastungsschritte an: Zum einen sollten die Netzentgelte gesenkt und reformiert werden, so dass sie zum Teil aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Zum anderen sollte die Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß gesenkt werden.

Über diese spezifischen Schritte zur Dämpfung der Energiekosten stellt sich für die Politik die drängende Herausforderung, Anreize durch eine Senkung der Kapitalkosten zu setzen, um die generelle Investitionstätigkeit der Unternehmen zu erhöhen. Während Bereiche wie Infrastruktur oder Bürokratie langfristige und komplexe Lösungen erfordern, ließe sich die steuerliche Belastung aus technischer Sicht zügig und einfach reduzieren, sofern die Finanzierungsfrage geklärt ist. Zudem könnte ein entsprechendes Maßnahmenpaket ein wichtiges Aufbruchssignal senden. Gerade in Zeiten, in denen die USA verstärkt auf industriepolitische Instrumente setzen und der Wettbewerbsdruck aus China wächst, darf jenseits der erweiterten Möglichkeiten für private Investitionen zur Stärkung des Kapitalstocks die Symbolkraft steuerpolitischer Reformen für den Standort Deutschland nicht unterschätzt werden.

Steuerpolitisch bieten sich verschiedene Wege an, um Investitionsanreize zu setzen und die Standortqualität zu verbessern. Dabei müssen sich die Optionen nicht gegenseitig ausschließen, sondern lassen sich vielmehr kombinieren, um die Wirkung zu verstärken (Dorn et al., 2025; Boie-Wegner et al., 2024). Drei Instrumente mit hoher Relevanz sind in diesem Zusammenhang:

- (1) Abschreibungsregeln (degressive Abschreibung oder Sofortabschreibung),
- (2) Investitionsprämien (prozentuale Steuergutschrift auf die Investitionssumme),
- (3) Steuersenkungen (Körperschaftsteuersatz).

Abschreibungsregeln

Aus staatlicher Sicht bietet eine Änderung der Abschreibungsregeln als Investitionsanreiz den Vorteil, dass Steuereinnahmen nicht strukturell gemindert werden, sondern sich das Aufkommen lediglich temporär verschiebt. Dies gilt allerdings nur für eine nominale Betrachtung. Die Verschiebung der Einnahmen in spätere Jahre bedeutet für den Fiskus Zinskosten: Der Staat gewährt dem investierenden Unternehmen im Grunde ein zinsloses Darlehen. Bei dem Unternehmen führt dies zu einem positiven Liquiditätseffekt. Der Vorteil einer degressiven gegenüber einer linearen Abschreibung zum Beispiel über zehn Jahre liegt für Unternehmen darin, dass sich in den ersten vier Jahren die Abschreibungsraten zwar erhöhen, sich der Effekt gegenüber der linearen Abschreibung danach aber umkehrt. Statt konstant 10 Prozent pro Jahr wie bei der linearen Abschreibung beträgt die Rate im ersten Jahr 25 Prozent, im zweiten Jahr 19 Prozent, im dritten Jahr 14 Prozent und im vierten Jahr 11 Prozent, also jeweils 75 Prozent der Vorjahresrate (Hentze, 2024). Der Aufkommenseffekt, also der negative Liquiditätseffekt für den Staat, beläuft sich zunächst auf bis zu 6 Milliarden Euro pro Jahr, nimmt im Zeitverlauf jedoch ab oder kehrt sich sogar um (Deutscher Bundestag, 2023). Bei der Sofortabschreibung wäre der Liquiditätseffekt schätzungsweise viermal so groß, da im ersten Jahr 100 Prozent der Investitionssumme steuerlich geltend gemacht werden könnte. Der fiskalische Effekt beträgt demnach zunächst schätzungsweise bis zu rund 25 Milliarden Euro im Vergleich zur linearen Methode. Die Folge einer Verbesserung der Abschreibungsregeln sind insbesondere Vorzieheffekte von Investitionen, vor allem

bei einer Befristung dieser Regeln. Die Wirkung verbesserter Abschreibungsregeln auf das Investitionsvolumen mindert sich mit der Zeit. Verlustunternehmen profitieren nicht von höheren Abschreibungsmöglichkeiten, sondern können lediglich ihren Verlustvortrag erhöhen. In diesem Zusammenhang kann eine Ausweitung der Verlustverrechnung zielführend sein (Beznoska/Mengden, 2024; Boie-Wegner et al., 2024).

Investitionsprämien

Dagegen würden von einem Investitionszuschuss oder einer Investitionsprämie auch Unternehmen profitieren, die keine Gewinne erzielen und dementsprechend keine Ertragsteuern zahlen. Statt eines zinslosen Darlehens gewährt der Staat dem Unternehmen einen nicht rückzahlbaren Zuschuss. Die Prämie kann als Steuergutschrift unabhängig von der Ertragssituation des Unternehmens ausgezahlt werden und erweitert damit den potenziellen Nutzerkreis. Gleichwohl stellt sich im Einzelfall die Frage der Investitionskraft und auch der Rentabilität einer möglichen Investition. Bei Verlustunternehmen ist das Risiko für den Steuerzahler größer, sofern das Unternehmen aufgrund eines nicht zukunftsfähigen Geschäftsmodells die Gewinnzone nicht mehr erreicht (Mengden, 2024). Bei einer Investitionsprämie auf Ausrüstungsinvestitionen, also auf bewegliche Güter, würden Kosten für den Staat von zunächst schätzungsweise 20 bis 25 Milliarden Euro pro Jahr anfallen.

Umfragen deuten darauf hin, dass die Wirkung von Investitionsprämien und besseren Abschreibungsregeln in Unternehmen ähnlich eingeschätzt wird (Heinemann-Heile et al., 2023). Investitionsprämien und Abschreibungsregeln können je nach Ausgestaltung zu einer identischen Liquiditätswirkung bei einem profitablen Unternehmen führen. Eine Sofortabschreibung von 100 Prozent bedeutet einen Liquiditätsvorteil im ersten Jahr. Im Jahr zwei beginnt bei der Sofortabschreibung im Grunde die Rückzahlung des zinslosen Kredits, während dies bei der Prämie nicht der Fall ist. Eine Ermittlung der Zahlungsflüsse anhand der Barwertmethode zeigt, dass eine Investitionsprämie in Höhe von 10 Prozent des Investitionsvolumens (plus einer linearen Abschreibung der Investition abzüglich der Prämie) annähernd analog zu einer Sofortabschreibung von 100 Prozent wirkt. Der Barwert der sich aus Abschreibung und Prämie ergebenden Zahlungsströme ist bei einer Investitionsprämie von 10 Prozent (plus linearer Abschreibung) und durchschnittlichen Kapitalkosten (Durchschnittswert von 8,3 Prozent laut KPMG (2024)) mit 28 Prozent annähernd identisch zur Sofortabschreibung (Abbildung 5-2). Die Werte können als effektive Förderung einer Investition unter Berücksichtigung des Zeitwerts des Geldes interpretiert werden. Höhere Kapitalkosten würden die Attraktivität der Sofortabschreibung stärker erhöhen, geringere Kapitalkosten würden den Effekt der Prämie stärker vergrößern.

Abbildung 5-2: Liquiditätseffekt steuerlicher Instrumente

Barwert der steuerlichen Förderung einer Investition in Prozent



Annahme: Kapitalkostensatz von 8,3 Prozent; AfA: Absetzung für Abnutzung.

Eigene Darstellung

Sowohl bei Abschreibungsregeln als auch bei Investitionsprämien stellt sich die Frage der politischen Steuerung, indem die Regelung nur für bestimmte Branchen oder Investitionsgüter gilt. Eine solche spezifizierende Einschränkung der Investitionsprämie war beispielsweise ursprünglich im Wachstumschancengesetz vorgesehen (Beznoska et al., 2023). Im Sinne eines fairen Wettbewerbs und zur Vermeidung einer Anmaßung von Wissen sollte die Politik eine Investitionsprämie ebenso wie eine Verbesserung der Abschreibungsregeln nicht auf bestimmte Branchen, Unternehmen oder Investitionsbereiche beschränken.

Steuersenkung

Während Abschreibungen und Investitionsprämien auf unmittelbare Verhaltensanpassungen der Unternehmen setzen, ist eine Senkung der Unternehmenssteuern eher mittel- bis langfristig ausgerichtet. Die höheren verfügbaren Mittel der Unternehmen stärken mit der Zeit die privaten Investitionen, steigern das BIP und erhöhen den Wohlstand (Hentze et al., 2024). Gleichwohl zielen Steuersatzsenkungen nicht unmittelbar auf Investitionsentscheidungen ab, da sie auch Unternehmen zugutekommen, die Gewinne einbehalten, ausschütten oder für Lohnsteigerungen einsetzen, aber keine neuen Investitionen tätigen. Daher ist die Wirkung auf unternehmerische Investitionstätigkeiten zunächst in der Regel geringer als bei der Nutzung anderer steuerpolitischer Instrumente. Dagegen stärken Steuersatzsenkungen jedoch die Standortattraktivität und mindern tendenziell strategisch motivierte unternehmerische Steuergestaltungen zur Gewinnverlagerung ins Ausland (Boie-Wegner et al., 2024).

Steuersätze gelten grundsätzlich für alle Unternehmen. Folglich kommt es nicht zu Verzerrungen aus politischen Motiven, wie es bei der Investitionsprämie oder speziellen Sonderabschreibungsregeln der Fall sein kann. Auch werden keine Unternehmen in Branchen mit kapitalintensiven, beweglichen Wirtschaftsgütern begünstigt. Zudem könnten Arbeitnehmer durch höhere Löhne profitieren, da etwa die Hälfte der Steuerinzidenz auf sie entfällt (Fuest et al., 2018). Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur stellt fest, dass sich eine

Senkung der Unternehmenssteuerbelastung zum Teil selbst finanziert (Sørensen, 2014; Dorn et al., 2021; Hentze et al., 2024). Auch wenn Selbstfinanzierungseffekte die Belastung der öffentlichen Haushalte abmildern können, ist ein Rückgang des Steueraufkommens, vor allem in der kurzen Frist, kaum zu verhindern. Trotz der Belastung für die öffentlichen Haushalte in der kurzen Frist kann eine steuerliche Entlastung der Unternehmen am Standort langfristig positive Effekte auf die deutsche Wirtschaft haben. Über 50 Prozent der Ökonomen befürworten eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 15 Prozent auf 10 Prozent (Blum et al., 2020). Auch der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums empfiehlt diesen Schritt (BMF, 2019).

Um der Budgetrestriktion gerecht zu werden, bietet sich eine stufenweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte an. Dies bedeutet statisch gerechnet Mindereinnahmen von rund 3 Milliarden Euro je Prozentpunkt und eine Reduktion der Gesamtsteuerlast auf 25 Prozent, wobei Anpassungen für Personengesellschaften ebenfalls erforderlich wären. Verlustunternehmen profitieren hingegen nicht von einer Steuersenkung. In dem Zuge könnte auch der Solidaritätszuschlag abgeschafft werden, der sich infolge der deutlich erhöhten Freigrenze bei der Einkommensteuer zu einer verkappten Unternehmensteuer gewandelt hat. Rund 60 Prozent des Aufkommens trägt der Unternehmenssektor. Zu bedenken ist aber, dass eine strukturelle Steuersatzsenkung die Staatseinnahmen im Zeitverlauf stärker und dauerhafter tangiert als zum Beispiel verbesserte Abschreibungsregeln oder eine temporärer Investitionsprämie (Spengel et al., 2024).

Bei einer stufenweisen Senkung der Körperschaftsteuer um jeweils 2,5 Prozentpunkte über zwei Jahre ergibt sich ein nachhaltiger Anstieg der privaten Investitionstätigkeit. Der Zuwachs trägt über den Ausbau des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks zudem positiv zur Entwicklung des Produktionspotenzials bei. Simulationsrechnungen zeigen, dass sich hierdurch die privaten Investitionen innerhalb von fünf Jahren um 8,3 Milliarden Euro erhöhen. Über einen Zeitraum von zehn Jahren summieren sich die realen privaten Investitionen auf zusätzlich 76 Milliarden Euro (Stiftung Familienunternehmen, 2024). Es ist zu vermuten, dass der positive Effekt auf die Investitionstätigkeiten am Standort auch darüber hinaus anhält.

Nicht einbezogen in die Simulationsergebnisse sind potenzielle Verbesserungen für Deutschland als Investitionsstandort sowie die Reduzierung von Gewinnverlagerungen ins Ausland; diese Aspekte können modelltechnisch nicht abgebildet werden. Direkte Auswirkungen der Steueränderung auf ausländische Direktinvestition sind daher nicht erfasst. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Verschlechterung der Standortbedingungen in Deutschland vermag eine Reform der Körperschaftsteuer jedoch ausländische Investitionen anzuziehen und zusätzliche wirtschaftliche Impulse zu setzen.

Fiskalische Implikationen

Die fiskalischen Implikationen der einzelnen Instrumente sind über die Höhe der Steuersätze oder Investitionsprämien sowie die Ausgestaltung der Abschreibungsregeln im Grundsatz politisch steuerbar. Allerdings ist unklar, wie sich die Ertragssituation entwickelt, oder wie stark eine Prämie oder eine Sofortabschreibung genutzt wird. Die Vorstellungen der Parteien im Bundestagswahlkampf sind in der Hinsicht übereinstimmend, dass die Notwendigkeit von Investitionsanreizen gemeinhin bejaht wird. CDU/CSU, FDP und AfD setzen vor allem auf eine Steuersatzsenkung, wobei CDU/CSU auch attraktivere Abschreibungsregeln als Ergänzung plant (CDU/CSU, 2025; FDP, 2025). SPD und Bündnis 90/Die Grünen bevorzugen eine Investitionsprämie (Bündnis 90/Die Grünen, 2025; SPD, 2025). Eine Senkung der Körperschaftsteuer führt dabei zu ähnlichen Entlastungswirkungen wie eine allgemeine Investitionsprämie von 10 Prozent. Statt Gegensätze aufzubauen,

liegt der eigentliche Schlüssel in einer Kombination der Ideen. Eine Investitionsprämie oder die Gewährung einer Sofortabschreibung kann gerade kurzfristig helfen, indem es zu Vorzieheffekten von Investitionen kommt. Bei der Wahl zwischen Investitionsprämie und Abschreibungsvorteilen ist eine relevante Frage, ob Verlustunternehmen profitieren sollen. Eine Steuersenkung kann mittel- bis langfristig dazu beitragen, die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort zu stärken, Gewinnverlagerung zu reduzieren und den unternehmerischen Spielraum für Investitionen zu vergrößern.

Beispielsweise könnte eine Investitionsprämie oder alternativ eine für die Unternehmen attraktivere Gestaltung der Abschreibungsregeln nach Zustandekommen einer neuen Bundesregierung unmittelbar und befristet für eine Legislaturperiode eingeführt werden, während gleichzeitig ein verlässlicher Plan zur Absenkung der Steuerbelastung bis zum Ende der Legislaturperiode beschlossen wird. Bei Auslaufen der Investitionsprämie oder der geränderten Abschreibungsregeln zum Ende der Legislaturperiode sollte der Steuersatz möglichst auf einem international wettbewerbsfähigen Niveau liegen. Dies könnte erreicht werden, in dem der Körperschaftsteuersatz um 4 Prozentpunkte gesenkt wird und der Solidaritätszuschlag abgeschafft wird. Im Ergebnis würde eine Unternehmenssteuerbelastung von 25 Prozent stehen.

Offen bleibt die Finanzierungsfrage. Im Grundsatz wäre eine Kreditfinanzierung angemessen, da das Ziel der Steuersenkung in der Schaffung eines Schubs für Investitionen und Wachstum liegt. Bei der Investitionsprämie besteht wie bei der Steuersenkung die Hoffnung, dass es zukünftig zu einer stärkeren Wachstumsdynamik und einer teilweisen Selbstfinanzierung kommt. Der verbleibende Teil der notwendigen Finanzierung sollte durch schrittweise Anpassungen der Ausgabenseite erfolgen, die ohne Kreditfinanzierung entsprechend diskretionär stark ausfallen müsste und aus ökonomischer Sicht daher zumindest fraglich ist. Zu diesem Zweck wäre bei der Schuldenbremse eine Klausel zielführend, die eine temporär höhere Verschuldung als Folge von Steuerreformen erlaubt. Langfristig müsste sich der Ausgabenpfad dem neuen Einnahmeniveau anpassen (Beznoska et al., 2024). Die Vergangenheit hat gezeigt, dass im Grunde jede größere Einsparung auf Widerstand stößt und für Verunsicherung sorgen kann. Gleichwohl fällt der Haushaltskonsolidierung eine wichtige Rolle zu. Der entscheidende Punkt ist, dass Beiträge zur Haushaltskonsolidierung als Gesamtkonzept verstanden werden müssen. Beispielsweise kann auch der Verzicht auf Erhöhungen zum Beispiel von Sozialausgaben ein Betrag zur Konsolidierung sein.

Inwieweit die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Form ausreichend Raum für Steuersenkungen bietet, ist letztlich jedoch politisch zu beantworten. Denkbar wäre, eine temporäre Investitionsprämie oder eine zeitlich begrenzte Gewährung einer Sofortabschreibung als Teil eines auf Wachstum und Transformation ausgerichteten grundgesetzlich verankerten Sondervermögens zu verstehen. Dies würde den haushalterischen Anpassungsdruck mindern, ohne den Pfad der Staatsverschuldung dauerhaft zu erhöhen: Hierfür bedarf es allerdings, wie im Fall einer Änderung der Schuldenbremse, einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag. Die Steuersatzsenkung könnte dann mit den höheren Einnahmen in den späteren Jahren finanziert werden und in Schritten erfolgen, so dass eine Finanzierung im Rahmen der Schuldenbremse gangbar wäre – dies gilt zumindest für den Bund. Angesichts der Steuerverteilung wäre es zielführend und überdies fair, den Ländern einen Verschuldungsspielraum analog zum Bund einzuräumen. Die ablaufende Legislaturperiode hat mit dem Wachstumschancengesetz gezeigt, dass vom Bund initiierte steuerliche Wachstumsimpulse ansonsten im Bundesrat scheitern – unabhängig von den in den jeweiligen Landesregierungen vertretenen Parteien (Hentze, 2024).

6 Verbesserter Zugang zu Wagniskapital

Die seit Jahren anhaltenden Krisen und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Wirtschaft zeigen sich nicht nur am Industriestandort, sondern hemmen gleichermaßen unternehmerische Innovationsaktivitäten (DIHK, 2023). Doch Innovationen sind ein maßgeblicher Treiber der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, technologischer Fortschritt Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand (Brühl/Schäfer, 2024). Dies gilt umso mehr in einem ressourcenarmen und exportorientierten Land wie Deutschland. Über die Entwicklung neuer Produkte stärken Unternehmen ihre Marktposition und erhöhen ihre Chancen, sind im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Prozessinnovationen, die es Unternehmen ermöglichen, kostengünstiger oder qualitativ besser als ihre Konkurrenz zu produzieren, führen zu technologischem Fortschritt – und technologischer Fortschritt ermöglicht das für Deutschland notwendige Produktivitätswachstum. Öffentliche und private Investitionen sind essenziell, um neue Technologien zu entwickeln, nutzbar zu machen und einzusetzen (SVR, 2023).

Dabei bedarf es nicht nur verstärkter Investitionen der etablierten Unternehmen in ihre Innovationskraft, sondern vielmehr innovative und erfolgreiche, neue Wachstumsunternehmen am Standort. Diese können, wenn sich ihre Geschäftsideen als trag- und zukunftsfähig erweisen und am Markt durchsetzen, bestehende Märkte verändern und neue Märkte schaffen (Achleitner et al., 2019). Insbesondere Wachstumsunternehmen, die im so genannten Business-to-Business-Bereich agieren, spielen in innovativen Ökosystemen eine tragende Rolle und können beispielsweise die digitale Transformation der bestehenden Industrie voranbringen (Achleitner et al., 2019). Innovative Start-ups sind wichtige Träger des Strukturwandels und erhöhen den Wettbewerbsdruck auf etablierte Unternehmen; sie stärken die Innovationskraft und das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft, erhöhen ihre Anpassungsfähigkeit im globalen Wettbewerb und stärken die ausländische Investitionsbereitschaft am Standort (Hünneimyer et al., 2020; Röhl, 2021). Gleichwohl wird in Deutschland das Potenzial junger Unternehmen nach wie vor nur unzureichend genutzt – und damit wichtige Hebel für die notwendige Transformation des Wirtschaftsstandorts vernachlässigt.

Forschungsstandort mit mäßigem Patenterfolg

Im internationalen Vergleich zeigen sich die Aktivitäten deutscher Unternehmen in F&E im guten Mittelmaß. Sie steigerten ihre Forschungsaufwendungen im Zeitraum 2010 bis 2022 um knapp 36 Prozent auf fast 89 Milliarden US-Dollar (Umrechnung in US-Dollar mithilfe von Kaufkraftparitätenwechselkursen von 2015). Im Durchschnitt der Länder der Europäischen Union (EU) legten die unternehmerischen F&E-Aufwendungen um 46 Prozent auf 269 Milliarden US-Dollar zu. US-amerikanische Unternehmen verdoppelten ihre Forschungsanstrengungen im selben Zeitraum und wendeten 2022 über 601 Milliarden US-Dollar für F&E auf, während China seine Aufwendungen auf knapp 533 Milliarden US-Dollar mehr als verdreifachte (OECD, 2025). Auch wenn die absoluten unternehmerischen Forschungsaufwendungen Deutschlands gegenüber jenen der USA und China kaum mithalten können, sind diese doch gemessen am BIP mit einem Anteil von 2,1 Prozent im Jahr 2022 gut aufgestellt. Zum Vergleich: Im Durchschnitt der EU betrug der Anteil unternehmerischer Forschungsaufwendungen am BIP 1,4 Prozent, in den USA waren es 2,8 Prozent und in China 2,0 Prozent (OECD, 2025).

Neu erworbenes Wissen kann nur zu technologischem Fortschritt führen, wenn dieses in die Anwendung gebracht wird. Dies erfolgt beispielsweise über die Markteinführung neuer oder verbesserter Produkte respektive produktivitätssteigernder Verfahren. Patentdaten geben Hinweise auf die Entwicklertätigkeiten und Innovationserfolge an einem Standort und gelten daher als Frühindikator für die zukünftige technologische

Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit (Haag et al., 2023). Diese zeigen, dass es Deutschland weiterhin nicht an guten Ideen mangelt. In Relation zur Bevölkerung ist Deutschland mit rund 300 europäischen Patentanmeldungen pro Millionen Einwohner gut aufgestellt; führend in diesem Ranking ist die Schweiz mit 1.085 Patentanmeldungen pro Millionen Einwohner. Die USA liegen mit fast 142 Anmeldungen deutlich zurück, während China mit knapp 15 Patentanmeldungen weit abgeschlagen ist (EPO, 2024). Allerdings scheint es deutschen Forschenden im Gegensatz zu ihrer ausländischen Konkurrenz schwerer zu fallen, die Ergebnisse ihrer Arbeiten zur Patentanmeldung zu bringen. Lagen die beim Europäischen Patentamt aus Deutschland angemeldeten Patente im Jahr 2023 mit knapp 25.000 nicht einmal 1 Prozent oberhalb des Werts im Jahr 2015, ist die Zahl der Patentanmeldungen ihrer nationalen Wettbewerber im selben Zeitraum durchschnittlich um 29 Prozent gestiegen. Während die USA mit 48.155 zuletzt 13 Prozent mehr Patente in Europa anmeldete als noch 2015, vervierfachte sich die Zahl der Patentanmeldungen aus China auf fast 21.000 (EPO, 2024). Damit liegt der Anteil Deutschlands an allen europäischen Patentanmeldungen des Jahres 2023 mit 12,5 Prozent zwar immer noch höher als der Chinas mit 10,4 Prozent; ein Viertel der Patente ist US-amerikanischen Anmeldenden zuzurechnen. Im Jahr 2013 trugen deutsche Forschende noch einen Anteil von 15,5 Prozent, während knapp 27 Prozent den USA und nicht einmal 4 Prozent China zuzurechnen waren (EPO, 2024). Auch wenn deutsche Forschende hinsichtlich ihrer Patentaktivitäten nach den USA weiterhin stark aufgestellt sind, ist die sich abzeichnende Entwicklung ein Warnzeichen für den deutschen Innovationsstandort: Zum einen zeigt sich ein zunehmender Wettbewerb – die Zahl der Patentanmeldungen steigt beständig. Zum anderen ist die Bedeutung der USA als Forschungs- und Innovationsnation nach wie vor stark, während aber chinesische Forschende ihre Ergebnisse zunehmend erfolgreich bis zur Patentreife bringen. Das Ergebnis: Die Anteile der USA sind in den letzten Jahren nahezu stabil geblieben, die Chinas deutlich gestiegen, während Deutschland langsam verliert. Dieser Befund eines starken Innovationsstandorts USA, eines aufsteigenden Innovationstreibers China und der Stagnation Deutschlands spiegelt sich gleichermaßen im Ranking des Global Innovation Index: In dessen Subindex „Wissens- und Technologieoutput“, in welchem die Schaffung, Auswirkungen und Verbreitung von Wissen im internationalen Vergleich gemessen wird, belegen die USA aktuell den vierten Platz, 2012 war es noch Platz 11. Im selben Zeitraum steigerte sich China leicht von Platz 5 auf 3. Deutschland machte dagegen zumindest einen Rang auf den aktuell 12. Platz gut (Dutta/Gurry, 2012; Dutta et al., 2024).

Deutsche Start-ups: Fehlendes Kapital hemmt den Standort

Start-ups sind Unternehmen, die nicht älter als zehn Jahre sind und einen neuartigen Charakter im Sinne eines innovativen Geschäftsmodells, Produkts oder einer innovativen Dienstleistung aufweisen (startupdetector, 2024; Röhl, 2021). Zuletzt löste die Coronakrise in Deutschland eine starke Dynamik im Gründungsgeschehen innovativer Start-ups aus: Im Jahr 2021 lag die Zahl der Neugründungen im Vergleich zum Jahr 2019 rund 33 Prozent höher, ist in den darauffolgenden beiden Jahren allerdings kontinuierlich gesunken. 2023 wurden 29 Prozent weniger Start-ups gegründet als 2021, dem gründungsstärksten Jahr der letzten zehn Jahre (startupdetector, 2024). Aktuelle Zahlen für das Jahr 2024 lassen leise Hoffnungen auf eine mögliche Trendumkehr zu: 2024 wurden im Vergleich zum Vorjahr 11 Prozent mehr Neugründungen von Start-ups registriert (Gilde et al., 2025). Die meisten deutschen Start-ups sind in der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie im Bereich der Medizin und des Gesundheitswesens aktiv, daneben häufig auch in den Bereichen Bildung, Energie und Mobilität – und können damit einen wichtigen Beitrag zur notwendigen ökologischen, digitalen und gesellschaftlichen Transformation am Standort leisten (Hirschfeld et al., 2024).

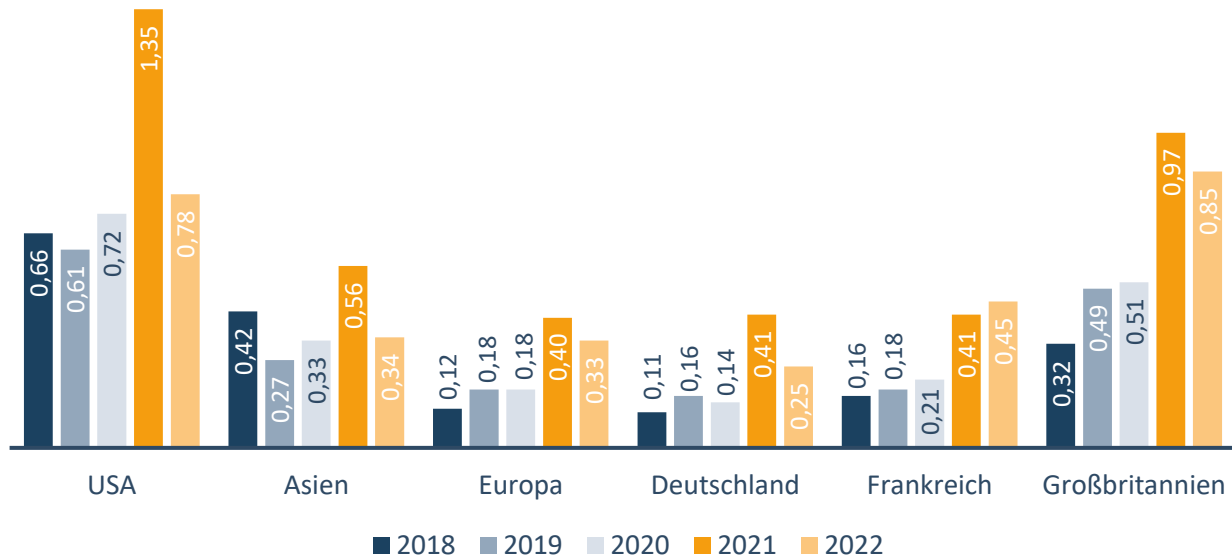
Im internationalen Wettbewerb der Start-up-Ökosysteme dominieren US-amerikanische und zunehmend asiatische Standorte das Geschehen. Unter den TOP-40-Ökosystemen sind knapp 37 Prozent in den USA, nahezu ein Viertel im asiatischen Raum und rund 22 Prozent in Europa beheimatet; Deutschland spielt mit zwei vertretenen Zentren eine eher untergeordnete Rolle. Das Silicon Valley belegt den ersten Platz, gefolgt von London –als einziges europäisches Start-up-Zentrum in den TOP-10 – und New York City. Neben Los Angeles und Boston auf den Plätzen 4 (doppelt besetzt mit Tel Aviv) und 6, sind mit Singapur, Peking, Seoul und Tokio asiatische Standorte stark vertreten. Berlin als wichtigstes deutsches Start-up-Zentrum belegt den 15. Platz, München Platz 33 (Startup Genome/GEN, 2024). Entsprechend finden sich deutsche Unicorns, also Start-ups mit einer Unternehmensbewertung von mindestens 1 Milliarde US-Dollar, vor allem in diesen beiden Städten. Von den 32 in Deutschland angesiedelten Einhörnern sind achtzehn in Berlin und acht in München beheimatet. Zum Vergleich: San Francisco kommt auf 177 Unicorns, New York auf 117, in London sind es 43 (Hirschfeld et al., 2024).

Ein wesentliches Problem deutscher Start-ups ist der Zugang zu Wagniskapital, auf welches sie häufig trotz öffentlicher Fördermittel angewiesen sind – denn der Finanzierungsweg über die Aufnahme von Fremdkapital in Form klassischer Darlehen ist für Start-ups aufgrund fehlender stabiler Cash-Flows und des daraus folgenden erhöhten Ausfallrisikos in der Regel versperrt (Röhl, 2021). Eine im letzten Jahr durchgeführte Erhebung unter Start-up-Gründenden zeigt, dass nicht einmal ein Drittel der Befragten den Zugang zu Kapital als mindestens gut einschätzte; mit Blick auf die Investitionsbereitschaft von Business Angels und Wagniskapitalgebern bewertete nur jedes sechste Start-up die aktuelle Lage als positiv, die Hälfte hingegen als schlecht (Hirschfeld et al., 2024). Im Jahr 2022 befanden 44 Prozent der Start-ups Finanzierungsengpässe als den stärksten behindernden Faktor für ihre Geschäftstätigkeit, noch vor dem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften (35 Prozent) und gestörten Lieferketten (28 Prozent) (Kollmann et al., 2022).

Im Vergleich zu anderen Standorten in den USA und in Asien fallen in Europa respektive Deutschland Wagniskapitalinvestitionen sowohl absolut als auch im Verhältnis zur Wirtschaftskraft deutlich niedriger aus. 2022 wurden in den USA knapp 0,8 Prozent des BIP in Wagniskapital investiert, in Asien lag dieser Anteil bei 0,34 Prozent. Im Durchschnitt Europas flossen 0,33 Prozent des BIP in Wagniskapitalinvestitionen, in Deutschland waren es lediglich 0,25 Prozent. Zwar ist der Wagniskapitalmarkt Deutschlands in den letzten Jahren gewachsen und verblieb trotz der weltweit beobachtbaren Rückgänge der Wagniskapitalinvestitionen nach der pandemiebedingten Hochphase des Jahres 2021 auch im Jahr 2022 oberhalb des Niveaus der Vor-Corona-Jahre. Der Abstand zu den USA bleibt gleichwohl hoch (Abbildung 6-1). Doch die Konkurrenz ist nicht nur außerhalb des europäischen Kontinents zu finden: Insbesondere Großbritannien positioniert sich mittlerweile als starker Wagniskapitalmarkt – im Jahr 2022 investierte das Land gemessen an seiner Wirtschaftskraft erstmals im Betrachtungszeitraum mit 0,85 Prozent am BIP mehr in Wagniskapital als die USA. Daneben positionieren sich auch Frankreich und die Niederlande als wichtige Wagniskapitalmärkte in Europa und lassen Deutschlands Investitionsvolumen gemessen an ihrer Wirtschaftskraft bereits hinter sich (Startupverband, 2025; Abbildung 6-1).

Abbildung 6-1: Entwicklung der Wagniskapital-Investitionen* im internationalen Vergleich

Angaben in Prozent des jeweiligen BIP, 2018 bis 2022



*Ausschließliche Betrachtung von Eigenkapitalfinanzierungen für private Unternehmen, Finanzierungsrunden von börsennotierten Unternehmen werden nicht einbezogen.

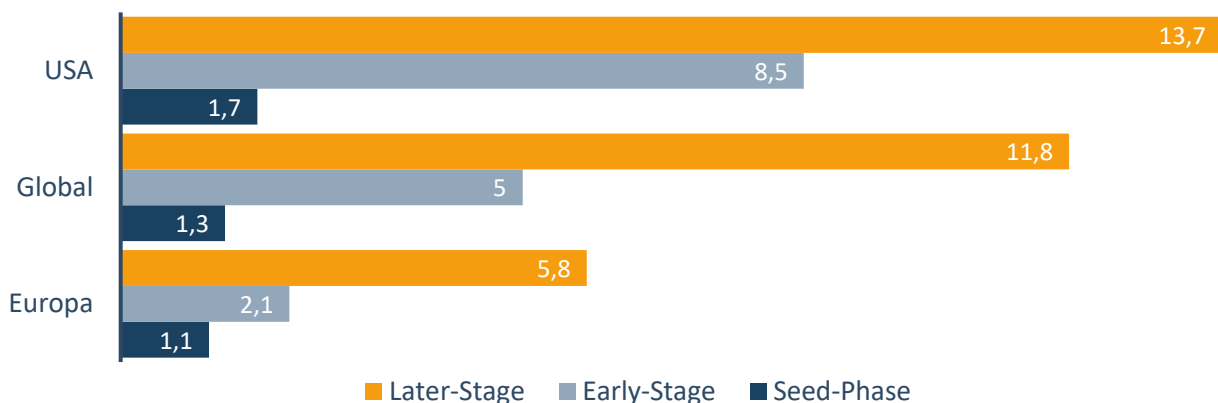
Quelle: Dahmann et al., 2023

Der Abstand zwischen Europa respektive Deutschland und den USA variiert je nach betrachteter Finanzierungsrunde. Die so genannte Seed-Phase ist definiert als Vor- und frühe Frühphase eines Start-ups, in welcher unter anderem das Geschäftsmodell eines Start-ups entwickelt und Pilotprojekte, Vertriebskooperationspartnerschaften und Mitarbeitende akquiriert werden – in dieser Phase ist der Kapitalbedarf häufig geringer als in späteren Finanzierungsrunden, was sich in der durchschnittlichen Größe des Investitionsvolumens in den verschiedenen Finanzierungsphasen widerspiegelt (BMWK, 2021; Abbildung 6-2). Im Vergleich zu den USA und auch im weltweiten Vergleich sind die durchschnittlichen Volumina der Erstfinanzierungsrunden in Europa nur knapp geringer. Doch der Abstand zu den globalen Wettbewerbern wird in den späteren Finanzierungsrunden größer. Later-Stage-Finanzierungen, welche für das Unternehmenswachstum eines bereits am Markt etablierten Start-Ups benötigt werden, fielen im Jahr 2021 in den USA mit durchschnittlich (Median) 13,7 Millionen Euro fast 2,5-mal größer aus als in Europa; hier erhielten innovative Wachstumsunternehmen in der Later-Stage-Phase durchschnittlich 5,8 Millionen Euro an Wagniskapital. Im weltweiten Durchschnitt lag der Median dieser Finanzierungsrunden bei 11,8 Millionen Euro (Dahmann et al., 2023). Das Investitionsvolumen später Finanzierungsrunden (Series B und spätere Finanzierungsrunden) gemessen an der Wirtschaftsleistung betont den Rückstand Deutschlands und Europas gegenüber seinen Wettbewerbern. In Deutschland flossen im Jahr 2022 lediglich 0,18 Prozent des BIP in Later-Stage-Finanzierungen; in den USA lag dieser Anteil mit 0,39 Prozent mehr als doppelt so hoch, in Großbritannien mit 0,65 Prozent fast viermal höher (Startupverband, 2025). In den USA ist durch die private Altersvorsorge Sparkapital für die Venture Capital-Finanzierung vorhanden, indem die Pensionsfonds in Venture Capital Fonds investieren. Zudem bestehen in den USA durch die größeren Aktienmärkte attraktive Exitmöglichkeiten für Wachstumsfonds, wodurch diesen Liquidität für neue Finanzierungsrunden zur Verfügung steht.

Gerade in späteren Finanzierungsrunden ist der Kapitalbedarf deutlich erhöht – entsprechend braucht es Kapitalgeber, die über Mittel für diese Later-Stage-Investitionen verfügen. Dass es in Deutschland und Europa zu wenige große Venture Capital-Fonds gibt, zeigt sich unter anderem an der Herkunft des in Deutschland eingesetzten Wagniskapitals. Während in Deutschland 24 Prozent des Gesamtfinanzierungsvolumens im Jahr 2022 von nationalen Investoren bereitgestellt wurde und weitere 27 Prozent von EU-Investoren, stammt in den USA mit 63 Prozent der überwiegende Teil des gesamten Investitionsvolumens von einheimischen Geldgebern (Startupverband, 2025). Die Abhängigkeit von ausländischen Kapitalgebern nimmt mit dem Wachstum der Start-ups und damit mit dem erhöhten Kapitalbedarf in den Later-Stage-Finanzierungsrunden zu: Waren die Kapitalgeber in den Early-Stage-Finanzierungsrunden deutscher Start-Ups im Jahr 2021 zu 61 Prozent Gesellschaften mit Firmensitz außerhalb Deutschlands, lag dieser Anteil bei den Later-Stage-Finanzierungen bei 82 Prozent (Dahmann et al., 2023). Die Abhängigkeit des deutschen Start-up-Ökosystems von ausländischen Geldgebern birgt für den Standort Risiken – sei es das Risiko des Kapitalabzugs in Krisenzeiten oder das Risiko der Verlagerung erfolgreicher Start-ups in Gänze respektive zentraler Funktionen dieser ins Ausland (Achleitner et al., 2019).

Abbildung 6-2: Venture Capital-Finanzierung nach Phasen im internationalen Vergleich

Median im Jahr 2021, in Millionen Euro



Quelle: Dahmann et al., 2023

Politische Implikationen

Im Ergebnis bleibt, dass es Start-ups in Deutschland oftmals an guten Kapitalzugängen fehlt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat dies erkannt und formulierte, auch auf der Grundlage des Befunds generell ungünstiger Rahmenbedingungen für die Wagniskapitalfinanzierung am Standort, im Jahr 2024 erste Handlungsoptionen zur Stärkung des Start-up- und Wagniskapitalmarkts Deutschland (Institut für Innovation und Technik, 2024). Darüber hinaus ging der Bund im selben Jahr mit einer Erweiterung des Kapitalzugangs für hochinnovative junge Technologieunternehmen über den Zukunftsfonds und Mitteln des ERP-Sondervermögens bereits gute Schritte, die zum einen die zur Verfügung stehenden Bundesmittel für Start-up-Förderungen erweitern und zum anderen mithilfe von Co-Investments mit privaten Anlegern zusätzliches privates Kapital mobilisieren sollen (BMF, 2024). Diese Initiativen sind begrüßenswert, zeigt sich doch vor allem in spätphasigen Finanzierungsrunden der Rückstand des deutschen Wagniskapitalmarkts gegenüber globalen Wettbewerbern deutlich. Entsprechend abhängig sind deutsche Wachstumsunternehmen in der Anschlussfinanzierung von ausländischen Kapitalgebern. Die Notwendigkeit, innovative Gründungen

am Standort fokussiert in den Blick zu nehmen und ihre Finanzierungsmöglichkeiten zu stärken, wird auch in den Bundestagswahlprogrammen der unterschiedlichen Parteien formuliert. Bündnis 90/Die Grünen sehen vor allem den Zugang der Wachstumsunternehmen zu Finanzierungen als Schwäche. Entsprechend soll der „Zugang zu Wagniskapital durch die Fortsetzung der WIN-Initiative [erleichtert werden], um jungen innovativen Unternehmen durch verbesserte steuerliche, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen einen einfacheren Zugang zu privatem Kapital zu ermöglichen.“ (Bündnis 90/Die Grünen, 2025, 11) Auch die FDP unterstützt die in der WIN-Initiative angestoßenen Ideen zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für private Investitionen am Standort (FDP, 2025). CDU/CSU betonen die Notwendigkeit, über den Ausbau des Zukunftsfonds und die Schaffung attraktiver steuerlicher Bedingungen für Wagniskapital, den Start-up-Standort gerade für Unternehmen in der Wachstumsphase zu verbessern (CDU/CSU, 2025). Die SPD spricht von der Setzung richtiger Rahmenbedingungen, unter denen Industrie und Start-ups aufblühen können. Beispielsweise soll ein Deutschlandfonds zur Mobilisierung von öffentlichem und privatem Kapital geschaffen werden. Sie benennt in ihrem Wahlprogramm aber keine expliziten Maßnahmen zur Stärkung des Gründungsgeschehens und des Wagniskapitalmarkts in Deutschland (SPD, 2025). Genau diese braucht es aber für einen auch zukünftig innovativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort.

Die Aufgabe der neuen Bundesregierung besteht darin, mehr inländisches Kapital zu mobilisieren, ohne den Zugang zu ausländischen Märkten und Kapital einzuschränken. Hierfür bedarf es, ausgehend von den bisherigen politischen Initiativen, weiterer Anpassungen der grundlegenden Rahmenbedingungen, um die globale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wagniskapitalmarkts zu stärken. So sollten für Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds Investitionen in Wagniskapitalfonds erleichtert werden. Gleichzeitig sind in Deutschland Börsengänge zu erleichtern, auch um Wagniskapitalfonds liquide Exit-Möglichkeiten aus ihrem Investment zu bieten. Eine Stärkung steuerlicher Anreize für Wagniskapitalinvestitionen kann ebenfalls helfen, private Investitionen in besonders kapital- und wissensintensive, komplexe Technologien mit langen, risikoreichen Entwicklungszeiten zu lenken – und so das Potenzial innovativer Start-ups auszuschöpfen.

7 Ableitungen für die Politik

Der Standort Deutschland leidet unter einer massiven Investitionsschwäche, welche die Produktivität und damit das Wirtschaftswachstum bremst und zunehmend den Wohlstand gefährdet. Doch nicht nur der Staat hat in der Vergangenheit zu wenig investiert. Auch Unternehmen investierten deutlich weniger als in früheren Jahrzehnten. Das Aufgabenspektrum, welches die neue Bundesregierung nun anzugehen hat, um notwendige öffentliche Investitionen zu tätigen und unternehmerische Investitionen in Deutschland zu stärken, ist breit gefächert.

Die Beeinträchtigungen der unternehmerischen Geschäftsabläufe durch Infrastrukturmängel haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen – gleichwohl blieben Investitionen in die Infrastruktur hinter dem notwendigen Modernisierungsbedarf zurück. Eine neue Bundesregierung ist gefordert, die erforderliche Modernisierung der Infrastruktur anzugehen und auf die Deckung des hierfür notwendigen Investitionsvolumens im Rahmen der Haushaltsaufstellung einen besonderen Blick zu richten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Aufgabe ist eine ausreichende Finanzierung. Änderungen der Schuldenbremse oder die Einrichtung eines Infrastrukturfonds wären dabei zielführende Wege. Unter Beibehaltung der geltenden Schuldenbremse stellen finanzielle Transaktionen für Teilbereiche einen Lösungsansatz dar. In diesem Fall erhalten die DB InfraGo AG und die Autobahn GmbH Darlehen oder Eigenkapitalzuführungen vom Bund und

können zudem selbst Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen. Dafür müsste die Autobahn GmbH eigene Einnahmen, zum Beispiel aus der Lkw-Maut, erzielen. Ein weiterer denkbarer Ansatz besteht in der Stärkung der nutzerbezogenen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur.

Für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts und damit die Sicherung des Wohlstands in Deutschland sind Investitionstätigkeiten der Unternehmen eine wichtige Voraussetzung. Doch Unternehmen zeigten in den letzten Jahren eine verstärkte Investitionszurückhaltung am Standort. Steuerliche Anreize können die Attraktivität des Investitionsstandorts erhöhen. Deutschland gehört zu den Ländern mit den höchsten Unternehmenssteuersätzen und unterstützt insbesondere Investitionen in Innovationen zu wenig. Angesichts der Wachstumsschwäche sind nach dem jahrelangen Stillstand in der Steuerpolitik dringend die richtigen steuerlichen Impulse zu setzen. Dabei bestehen zwischen den verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumenten keine ideologischen Gegensätze. Denkbar wäre es, private Investitionstätigkeiten zunächst mit Sofortabschreibungen oder einer Investitionsprämie zu stärken. Auf längere Sicht ist die Standortqualität durch eine stufenweise und verlässliche Körperschaftsteuersatzsenkung zu verbessern. Mehr staatliche Investitionen und steuerliche Investitionsanreize stellen die öffentlichen Haushalte allerdings vor Herausforderungen. Zu lösen ist dieser Zielkonflikt nur durch einen Politikmix aus Ausgabenkonsolidierung, Steuererhöhungen an anderer Stelle und Kreditfinanzierung. Aus ökonomischer Sicht ist die Kreditfinanzierung eines steuerlichen Impulses zur Investitionsstärkung angemessen. Zum einen refinanziert sich ein Teil der Mindereinnahmen über die zusätzlich angestoßene Wirtschaftsdynamik; zum anderen bewirken Sofortabschreibungen lediglich eine temporäre Verschiebung des Aufkommens: Der anfängliche Aufkommensrückgang gleicht sich im Zeitablauf wieder aus, so dass lediglich die Zinskosten zu tragen wären.

Daneben sind strukturelle Reformen notwendig, um bürokratische Prozesse zu verschlanken, Plan- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und die Potenziale der Digitalisierung stärker zu nutzen. Das Beispiel der Bauwirtschaft zeigt, dass bürokratische Belastungen die Umsetzung von Produktivitätsschüben behindern und die Kosten unternehmerischen Handelns erhöhen. Hier bedarf es einer Neuausrichtung. Die Aufgabe der neuen Bundesregierung sollte darin bestehen, die bisherigen guten Initiativen zur Identifikation und zum Abbau bürokratischer Hürden weiterzuführen. In dem aktuellen komplexen Regelungsgeflecht bestehend aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen und verschiedenen Ebenen der zuständigen Behörden gilt es, eben jene zu identifizieren, die konsolidiert, vereinheitlicht oder gestrichen werden können und dies im Ergebnis auch zu tun.

Deutschland als ressourcenarmes und exportorientiertes Land ist auf die Innovationskraft etablierter Unternehmen und auf innovative Wachstumsunternehmen angewiesen. Innovative Start-ups sind wichtige Träger des Strukturwandels, denn sie stärken die Innovationskraft und das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft. Doch nach wie vor fehlen Start-ups in Deutschland oftmals gute Kapitalzugänge. Vor allem in spätphasigen Finanzierungsrunden zeigt sich der Rückstand des deutschen Wagniskapitalmarkts gegenüber globalen Wettbewerbern wie den USA deutlich. Erste gute Initiativen des BMWK und des Bundes in der letzten Legislaturperiode sowie die in verschiedenen Bundestagswahlprogrammen formulierte Notwendigkeit, innovative Gründungen fokussiert in den Blick zu nehmen und ihre Finanzierungszugänge zu stärken, weisen den richtigen Weg. Das politische Handeln ist auf die Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wagniskapitalmarkts auszurichten. Eine Mobilisierung von inländischem Kapital erfordert dabei Anpassungen der grundlegenden Rahmenbedingungen für Institutionelle Investoren, steuerliche Anreize für Wagniskapitalinvestitionen sowie eine Stärkung der Börsengänge.

8 Abstract

Germany has a massive lack of investment, which dampens productivity, thereby reducing economic growth and increasingly endangering prosperity. But it's not just the government that has invested too little in the past. Companies also invested significantly less than in previous decades. The new federal government should tackle this urgent task immediately and pave the way for a necessary increase in public and private investment.

The modernization of the infrastructure in Germany is absolutely necessary. The new federal government should pay particular attention to covering the necessary investment requirements when preparing the budget. A prerequisite for successful implementation is sufficient financing. Without changes to the debt brake or the establishment of an infrastructure fund, financial transactions offer a viable solution for some areas.

Tax incentives are necessary to promote the general investment activities of companies in the country. Germany is one of the countries with the highest corporate tax rates and, in particular, does not provide enough support for investments in innovation. In view of the weak economic growth, the right tax incentives must urgently be provided after years of standstill in tax policy. It would be conceivable to initially strengthen private investment activities with immediate depreciation or an investment bonus in order to, in a next step, improve the quality of the economy through a gradual and reliable reduction in corporate tax rates. Loan financing would be justified from an economic point of view, as greater economic dynamism would lead to returns to the state treasury over time.

In addition, structural reforms are necessary to streamline bureaucratic processes and speed up planning and approval procedures. The example of the construction industry shows how bureaucratic hurdles can limit productivity. Instead of being able to take advantage of economies of scale, construction activity remains small-scale and not very innovative. This also jeopardizes the necessary expansion of construction activity given the shortage of skilled workers. Overall, the task of the new federal government is to identify those that can be consolidated, standardized or deleted in the current complex network of regulations, consisting of a large number of individual measures and different levels of responsible authorities.

Start-ups in Germany often lack sufficient access to capital. The lagging behind of the German venture capital market compared to global competitors such as the US market becomes clear, especially in late-stage financing rounds. Innovative start-ups are important enabler of structural change and strengthen the innovative strength and economic growth of the economy. The first good initiatives from the BMWK and the federal government in the last legislative period as well as the need formulated in various federal election programs to focus on innovative start-ups and strengthen their access to financing point the way in the right direction.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schwache Investitionstätigkeit seit Jahren	6
Abbildung 2-2: Sachvermögen der Unternehmen sinkt kontinuierlich.....	8
Abbildung 2-3: Kapitalabflüsse auf hohem Niveau	9
Abbildung 2-4: Investitionshemmnisse in Deutschland besonders groß	10
Abbildung 5-1: Tarifliche und effektive Steuerbelastung in den OECD-Ländern	16
Abbildung 5-2: Liquiditätseffekt steuerlicher Instrumente	19
Abbildung 6-1: Entwicklung der Wagniskapital-Investitionen* im internationalen Vergleich	25
Abbildung 6-2: Venture Capital-Finanzierung nach Phasen im internationalen Vergleich	26

Literaturverzeichnis

Achleitner, Ann-Kristin / Braun, Reiner / Behrens, Jann Henning / Lange, Thomas, 2019, Innovationskraft in Deutschland verbessern: Ökosystem für Wachstumsfinanzierung stärken, acatech Studie, acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, München

Balkow, Markus, 2024, Bezahlbar Wohnen und nachhaltig Bauen | Gebäudetyp E, Deutsches Ingenieurblatt, Ausgabe 1, S. 32-33, https://www.byak.de/data/bilder/Gebaeudetyp-e/Gebaeudetyp_e_Artikel-aus-Ingenieurblatt_01-2024.pdf [20.1.2025]

Bates, Thomas / Kahle, Kathleen / Stulz, René, 2009, Why do US firms hold so much more cash than they used to?, The Journal of Finance, Vol. 64(5), S. 1985-2021

Begenau, Juliane / Palazzo, Berardino, 2016, Firm selection and corporate cash holdings, Harvard Business School Finance Working Paper, Why do US firms hold so much more cash than they used to?, https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/16-130_d2d1696d-eb5d-499c-85fb-080144db5869.pdf [20.1.2024]

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Obst, Thomas, 2023, Wachstumschancengesetz. Eine vertane Chance auf mehr Wachstum, IW-Kurzbericht, Nr. 83, Berlin / Köln

Beznoska, Martin / Mengden, Alex, 2024, Der Effekt von Sofortabschreibungen auf die Attraktivität des Steuerstandorts, IW-Kurzbericht, Nr. 3, Berlin

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael / Kauder, Björn, 2024, Reformideen für eine flexiblere Schuldenbremse, in: Martin Junkernheinrich (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2024, 262. Jg., S. 29–42

Blum, Johannes / Büttner, Thiess / Potrafke, Niklas, 2020, Belastung durch Unternehmensteuern in Deutschland senken – ist das der richtige Weg?, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 4

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2019, Stellungnahme des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim BMF – Zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, in: Monatsbericht des BMF, März 2019, S.33-39

BMF, 2024, Bund erweitert Kapitalzugang für Start-up-Firmen. Gemeinsame Pressemitteilung des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, 07.02.2024, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2024/02/2024-02-07-bund-erweitert-kapitalzugang-fuer-start-up-firmen.html> [15.1.2025]

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2021, Start-ups: Finanzierung und Wagniskapital. GründerZeiten 28, 11/2021, Berlin

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023, BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab – Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks, 16.08.2023, Berlin

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bau, 2015, Bericht der Baukostensenkungskommission, https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/publikationen/wohnen/buendnis-bezahlbares-wohnen-baukostensenkungskommission.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [20.12.2024]

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bau, 2019, Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [16.1.2025]

Boie-Wegener, Matti / Koch, Reinald / Oestreicher, Andreas / Schön, Lena, 2024, Die fiskalische Wirkung von Steuersatzsenkungen, Abschreibungsvergünstigungen und Investitionsprämien in Krisenzeiten – Eine quantitative Analyse in Bezug auf deutsche Kapitalgesellschaften, ZEW Discussion Paper, Nr. 24-008, Mannheim

Booth, Laurence / Zhou, Jun, 2013, Increase in cash holdings: Pervasive or sector specific?, Frontiers in Finance and Economics, Vol. 10(2), S. 31-64

Brühl, Tanja / Schäfer, Anne, 2024, Neues denken – Innovation beschleunigen. Zur Bedeutung von Wissenschaft für Veränderung, ifo-Schnelldienst, 77. Jahrgang, Nr. 4, München, S. 26–29

Bündnis 90/Die Grünen, 2025, Zusammenwachsen. Regierungsprogramm 2025, Entwurf des Bundesvorstands, Berlin

CDU/CSU, 2025, Politikwechsel für Deutschland. Wahlprogramm von CDU und CSU, Berlin

Chen, Peter / Karabarbounis, Loukas / Neiman, Brent, 2017, The global rise of corporate saving, Journal of Monetary Economics, Vol. 89(C), S. 1-19

Dahmann, Attila et al., 2023, Eine neue VC-Agenda für Deutschland und Europa. Warum wir privates Wachstumskapital mobilisieren müssen und wie wir das schaffen, Bundesverband Beteiligungskapital e. V./Internet Economy Foundation/Lakestar Advisors GmbH/Schalast & Partner Rechtsanwälte mbB (Hrsg.), Berlin/Zürich/Frankfurt am Main

Dao, Mai / Maggi, Chiara, 2018, The Rise in Corporate Saving and Cash Holding in Advanced Economies: Aggregate and Firm Level Trends, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/12/07/The-Rise-in-Corporate-Saving-and-Cash-Holding-in-Advanced-Economies-Aggregate-and-Firm-Level-46369> [20.1.2024]

Deutscher Bundestag, 2023, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz), Drucksache 20/8628

DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer, 2023, Innovationsbremse lösen. DIHK-Innovationsreport 2023, Berlin

Dorn, F. et al., 2025, Elemente einer grundlegenden Reform für das Steuer- und Abgabensystem in Deutschland, ifo Fortschungsberichte, Nr. 151, München

Dorn, F. / Fuest, Clemens / Neumeier, F. / Stimmelmayer, M., 2021, Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, ifo Schnelldienst, 74. Jg., Nr. 10, S. 3–11

Dullien, Sebastian / Gerards, Simon Iglesias / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2024, Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Dutta, Soumitra / Gurry, Francis 2012, The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth, INSEAD/WIPO, Fontainebleau/Genf

Dutta, Soumitra / Lanvin, / Rivera León, Lorena / Wunsch-Vincent, Sacha, 2024, Global Innovation Index 2024. Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship, WIPO, Genf

EIB – European Investment Bank, 2024, EIB INVESTMENT SURVEY 2024 – EUROPEAN UNION OVERVIEW, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240238_econ_eibis_2024_eu_en.pdf [9.1.2025]

EPO – European Patent Office, 2024, Patent Index 2023 – Digital and clean-energy technologies driving growth, <https://www.epo.org/en/about-us/statistics/patent-index-2023> [9.1.2025]

Falato, Antonio / Kadyrzhanova, Dalida / Sim, Jae / Steri, Roberto, 2022, Rising intangible capital, shrinking debt capacity, and the US corporate savings glut, The Journal of Finance, Vol. 77(5), S. 2799-2852

FDP, 2025, Alles lässt sich ändern. Das Wahlprogramm der FDP zur Bundestagswahl 2025, Berlin

Fischer, Oliver / Blaschko, Michael, 2004, Internationaler Brückenbau – dargestellt anhand aktueller Ausführungsbeispiele der Bilfinger Berger AG, Tagungsband „14. Brückenbausymposium“, S. 67–81 <https://tu-berlin.de/forschung/berichte/14-brueckenbausymposium>

dresden.de/bu/bauingenieurwesen/imb/ressourcen/dateien/veranstaltungen/dbbs/14_DBBS/02_download/14bbs_03.pdf?lang=en&t&utm_source=perplexity [20.12.2024]

Melinda Fremerey / Tobias Hentze / Galina Kolev-Schaefer / Samina Sultan, 2024, Zwischen Schuldentragfähigkeit und Investitionsbedarf, IW-Policy Paper, Nr. 11

Fuest, C. / Peichl, A. / Sieglöcher, S., 2018, Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany, American Economic Review, 108. Jg., Nr. 2, S. 393–418

GDW – Gesamtverband der deutschen Wohnungswirtschaft, 2024, Manifest für einen Kurswechsel in der Klimapolitik für den Gebäudesektor, Initiative „Praxispfad CO2-Reduktion im Gebäudesektor“, https://www.gdw.de/media/2024/11/manifest_wissenschaftler.pdf [20.12.2024]

Gilde, Jannis et al., 2025, Next Generation. Startup-Neugründungen in Deutschland, Januar – Dezember 2024, https://startupverband.de/fileadmin/startupverband/mediaarchiv/research/Next_Generation_Report/Next_Generation_Startup-Neugruendungen_in_Deutschland_2024_1.pdf [10.1.2025]

Graham, John / Leary, Mark, 2017, The evolution of corporate cash, NBER Working Paper No. 23767

Grömling, Michael et al., Volkswirtschaftliche Bedeutung der Bauwirtschaft, Gutachten im Auftrag des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie e. V., Köln

Haag, Maïke / Kempermann, Hanno / Kohlisch, Enno / Koppel, Oliver, 2023, Innovationsatlas 2023. Die Innovationskraft der deutschen Regionen, IW-Analyse, Nr. 153, Köln

Heinemann-Heile, Vanessa / Maiterth, Rolf / Sureth-Sloane, Caren, 2023, Umfrage: Beurteilung investitionsfördernder Maßnahmen im Handwerk. TRR 266 Accounting for Transparency. <https://doi.org/10.52569/URLT9672>

Hellermann, Johannes, 2024, Finanzverfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2025, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2023, Nachhaltiger und erschwinglicher Wohnraum – zwei (un-)vereinbare Ziele?, IW-Policy Paper, Nr. 9, Köln

Hentze, Tobias, 2024, Fiskalische und gesamtwirtschaftliche Effekte durch das Wachstumschancengesetz, in: Der Steuerberater, Nr. 9, S. 253–257

Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2024, Öffentlicher Dienst: mehr Personal, noch mehr Bedarf, IW-Kurzbericht, Nr. 2, Köln

Hentze, Tobias / Kauder, Björn / Obst, Thomas, 2024, Steuersenkung als Investitionstreiber, in: Wirtschaftsdienst, 104. Jg., Nr. 8, S. 543–548

Hentze, Tobias, 2025a, Steuerpolitik in Zeiten der Wirtschaftskrise, in: Der Betrieb, Nr. 01-02, S. 1-6

Hentze, Tobias, 2025b, Baustelle Bundeshaushalt. Infrastruktur und Transformation bleiben auf der Strecke, in: Audit Committee Quarterly IV/2024, S. 20–21

Herzer, Philipp / Kunath, Gero, 2024, Fachkräftelücken belasten wichtige Wirtschaftszweige, Kofa-Kompakt 10/2024, https://www.kofa.de/media/Publikationen/KOFA_Kompakt/Wirtschaftszweige_mit_den_groessen_Fachkraeftekuecken_final.pdf [20.12.2024]

Hirschfeld, Alexander et al., 2024, Deutscher Startup Monitor 2024 – Den Blick nach vorn, Bundesverband Deutsche Startups e. V. (Hrsg.), Berlin

Holz, Michael / Icks, Annette / Nielen, Sebastian, 2023, Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden? Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.), Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Bonn

Hünnemeyer, Vanessa R. / Kempermann, Hanno / Lang, Thorsten / Lichtblau, Karl, 2020, Arbeitsmarkt der Zukunft. Ein Regionalprofil für Niedersachsen, Gutachten im Auftrag von Niedersachsenmetall, Köln

Hüther, Michael, 2025, Eine Agenda für die neue Legislaturperiode: Wettbewerbsfähigkeit und Transformation, IW-Policy Paper, Nr. 1, Köln

IMD Competitiveness Ranking, 2024, <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/> [17.12.2024]

Institut für Innovation und Technik, 2024, Marktstudie/Gutachten zum Bedarf an Wagniskapitalfinanzierung in den Bereichen Künstliche Intelligenz, Quantentechnologie, Wasserstoff, Medizin, nachhaltige Mobilität, Kreislaufwirtschaft, Bioökonomie, Klima-, Energie- und Umwelttechnologien – Kurzzusammenfassung, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), in Zusammenarbeit mit Fraunhofer IAO, 8. August 2024, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/marktstudie-wagniskap-kurzzusammenfassung.pdf?blob=publicationFile&v=14> [10.1.2025]

Kersting, Silke / Müller, Anja, 2024, „Wir brauchen eine Koalition der Willigen“, Handelsblatt vom 18.11.2024, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/familienunternehmer/goldbeck-brueder-wir-brauchen-eine-koalition-der-willigen-01/100084075.html> [20.12.2024]

Kollmann, Tobias et al., 2022, Deutscher Startup Monitor 2022. Innovation – gerade jetzt!, Bundesverband Deutsche Startups e. V. und PwC Deutschland (Hrsg.), Berlin

Leupertz, Stephan, 2023, Bezahlbar Wohnen und nachhaltig Bauen. Rechtsgutachten zu neuen Regelungskonzepten für die kostengünstige und nachhaltige Durchführung von Bauvorhaben im Bereich des Wohnungsbaus, <https://www.gdw.de/media/2023/12/rechtsgutachten-bid-bezahlbar-wohnen-und-nachhaltig-bauen-leupertz.pdf> [20.12.2024]

Mengden, Alex, Treffsichere Lösung gegen schwaches Wachstum: Neutrale Investitionskostendeckung statt Steuergutschrift, [Treffsichere Lösung gegen schwaches Wachstum: Neutrale Investitionskostendeckung statt Steuergutschrift](#) [10.1.2025]

Nauschnigg, Franz, 2015, Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg., Nr. 5, S. 342–346

Nauschnigg, Franz, 2022, Inflation bekämpfen durch Senkung der Monopolrenten, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 6, S. 446-448

OECD, 2024, [OECD Data Explorer](#), <https://data-explorer.oecd.org/?lc=en&pg=0&fc=Topic> [10.1.2025]

OECD, 2025, Main Science and Technology Indicators (MSTI database), OECD Data Explorer, Paris [9.1.2025]

Ortega, Sotorrió / Alfonso, Guillermo / Cobo, Escamilla / Rios, José Antonio Tenorio, 2023, Industrialized Construction and Sustainability: A Comprehensive Literature Review, in: Buildings, 13. Jg., <https://oa.upm.es/84914/1/10118217.pdf> [20.12.2024]

Puls, Thomas / Schmitz, Edgar, 2022, Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland? Ergebnisse von IW-Befragungen, in: IW-Trends, 2022, 49. Jg., Nr. 4, S. 89-110

Röhl, Klaus-Heiner, 2021, Start-ups und Venture Capital in Deutschland. Bringt der Zukunftsfonds neue Schubkraft für die Gründerkultur?, IW-Policy Paper, Nr. 28, Berlin

Rusche, Christian, 2023, Deindustrialisierung. Eine Analyse auf Basis von Direktinvestitionen, IW-Kurzbericht, Nr. 43, Köln

Schaefer, Thilo et al., 2024, Transformationspfade für das Industrieland Deutschland, Gutachten in Kooperation des Instituts der deutschen Wirtschaft mit der Boston Consulting Group und dem Bundesverband der deutschen Industrie, Berlin/Köln

Sørensen, P. B., 2014, Measuring the deadweight loss from taxation in a small open economy: A general method with an application to Sweden, in: Journal of Public Economics, 117. Jg., S. 115–124

Spengel, Christoph et al., 2024, Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb: Auswirkungen aktueller Reformansätze, in: Der Betrieb, Nr. 19, S. 1158–1163

SPD, 2025, Regierungsprogramm. Beschlussfassung, außerordentlicher Bundesparteitag 2025 am 11. Januar 2025, Berlin

startupdetector, 2024, startupdetector report 2023/2024. Eine Auswertung aller Startup-Neugründungen und Finanzierungsrunden in Deutschland, <https://www.startupdetector.de/startupdetector-report-2023-24/> [10.1.2025]

Startup Genome / Global Entrepreneurship Network (GEN), 2024, The Global Startup Ecosystem Report 2024, <https://startupgenome.com/reports/gser2024> [10.1.2025]

Startupverband – Bundesverband Deutsche Startups e. V., 2025, Dashboard – Startup Nation Deutschland, <https://www.startupnation-deutschland.de/> [13.1.2025]

Statistisches Bundesamt, 2024, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 3. Vierteljahr 2024

Stiftung Familienunternehmen, 2023, Länderindex Familienunternehmen. 9. Auflage. Erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München

Stiftung Familienunternehmen, 2024, Standortfaktor Körperschaftsteuer – Szenarien für mehr private Investitionen, erstellt vom IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., München

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2023, Wachstumschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/2024, Wiesbaden

vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., 2024, Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, Eine vbw Studie, erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft, Berlin / Köln / München

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 2024, Einzelfragen im Hinblick auf Darlehensvergaben des Bundes an die Autobahn GmbH und die DB InfraGO AG, WD 4 - 3000 – 057/24

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2024, Globale Minderausgabe im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025, Brief des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Bundesminister der Finanzen Christian Lindner