

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Research Report

Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen. Jahresgutachten 2025/26

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025) : Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen. Jahresgutachten 2025/26, ISBN 978-3-8246-1097-6, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333723>

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.

PERSPEKTIVEN FÜR MORGEN SCHAFFEN, CHANCEN NICHT VERSPIELEN

Jahresgutachten 2025/26
des Sachverständigenrates zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftlichen Entwicklung veröffentlicht
am 12.11.2025, einschließlich des im Mai 2025
veröffentlichten Frühjahrsgutachtens (Kapitel 6,
7) und des Produktivitätsberichts 2025 (Kapitel 8)

Stand: 09.11.2025

Mitglieder des Sachverständigenrates

Prof. Dr. Veronika Grimm

Prof. Dr. mult. Dr. h.c. Ulrike Malmendier

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer, Vorsitzende

Prof. Dr. Achim Truger

Prof. Dr. Martin Werding

Dieses Gutachten beruht auch auf der sachkundigen und engagierten Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabes sowie der Geschäftsstelle des Sachverständigenrates.

Wissenschaftlicher Stab

Sylwia Bialek-Gregory, Ph.D. • Prof. Dr. Christian Breuer • Dr. João C. Claudio • Dr. Philipp Hauber •
Dr. Tim Hermann • Michael Kogler, Ph.D. • Peter Kreß, M.Sc. • Dr. Thilo Kroeger • Dr. Theresa Neef •
Dr. Christian Ochsner, M.A. • Dr. Veronika Püschel • Dr. Benedikt Runschke • Dr. Claudia Schaffranka •
Dr. Milena Schwarz • Dr. Lenard Paul Simon • Nadine Winkelhaus • Dr. Christopher Zuber

Geschäftsstelle

Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm • Luis Federico Flores, M.Sc. • Jasmin Frey • Waldemar Hamm, M.Sc. •
Dipl.-Volkswirtin Birgit Hein • Lena Hemes • Volker Schmitt • Esther Thiel

Impressum

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

c/o Statistisches Bundesamt

65180 Wiesbaden

Tel.: 0049 611 / 75 2390

E-Mail: info@svr-wirtschaft.de

Internet: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Druck: Zarbock GmbH & Co. KG, 60386 Frankfurt am Main

Abgeschlossen am 31. Oktober 2025, 20:00 Uhr

© Sachverständigenrat

VORWORT

Gemäß § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung legt der Sachverständigenrat sein 62. Jahresgutachten vor. Es enthält in Kapitel 8 den siebten nationalen Produktivitätsbericht, den der Sachverständigenrat als nationaler Ausschuss für Produktivität für Deutschland erstellt hat. Das Jahresgutachten 2025/26 trägt den Titel:

PERSPEKTIVEN FÜR MORGEN SCHAFFEN – CHANCEN NICHT VERSPIELEN

Dieses Gutachten beruht ganz wesentlich auf der sachkundigen und engagierten Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabes.

Unser Dank gilt:

Sylvia Bialek-Gregory, Ph.D. (Teamleiterin bis 12. September 2025), Prof. Dr. Christian Breuer (bis 31. Mai 2025), Dr. João Carlos Claudio, Dr. Philipp Hauber, Dr. Tim Hermann, Michael Kogler, Ph.D., Peter Kreß, M.Sc., Dr. Thilo Kroeger (bis 31. Juli 2025), Dr. Theresa Neef, Dr. Christian Ochsner, M.A. (Generalsekretär), Dr. Veronika Püschel, Dr. Benedikt Runschke, Dr. Leonard Salzmann (bis 15. Januar 2025), Dr. Claudia Schaffranka, Dr. Milena Schwarz (stellv. Generalsekretärin), Dr. Lenard Paul Simon, Dipl.-Betriebswirtin (FH) Nadine Winkelhaus und Dr. Christopher Zuber (Teamleiter);

unterstützt von der Geschäftsstelle:

Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm, Luis Federico Flores, M.Sc., Jasmin Frey, Tom Grehling, Waldemar Hamm, M.Sc., Dipl.-Volkswirtin Birgit Hein (Geschäftsführerin), Lena Hemes, Volker Schmitt und Esther Thiel;

sowie den Praktikantinnen und Praktikanten:

Joel Albrecht, Max Bernhardt, Philine Berninger, Periklis Daflos, Nicola Deller, Leon Haziraj, Johanna Kober, Elisa Kuss, Paulina Mertinkat, Matteo Neufing (Werkstudent), Marten Ridder, Sophia Schmidt, Zsigmond Szajbély, Jannis Vörling, Lara Werdehausen und Nele Wild.

Der Sachverständigenrat dankt dem Statistischen Bundesamt für die ausgezeichnete Zusammenarbeit und wertvolle Unterstützung insbesondere durch die Kapitelbetreuerinnen und Kapitelbetreuer.

Der Sachverständigenrat hat sich im Lauf des Jahres 2025 im Rahmen von Anhörungen sowie zum Austausch mit verschiedenen Institutionen getroffen, um unterschiedliche Fragestellungen zu erörtern. Wir danken besonders: dem Bundeskanzler, der Bundesministerin für Arbeit und Soziales (BMAS), dem Bundesminister für besondere Aufgaben, der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie (BMWE), leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI), leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), der Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), dem Präsidenten des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), dem Präsidenten und weiteren Mitgliedern des Vorstands der Deutschen Bundesbank, einem Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), dem Präsidenten der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), der Präsidentin und weiteren Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank sowie dem Direktor und der Vizedirektorin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Dr. Florian Neumeier, ifo Institut, und Prof. Dr. Michael Stimmelmayer, University of Bath, erstellten für den Sachverständigenrat eine Expertise zu den Reformoptionen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland.

Wir danken Jules Ducept (EU Tax Observatory, EPEE-CEPS Université Paris-Saclay), Eurostat (Dr. Albrecht Wirthmann), Sarah Godar, PhD (EU Tax Observatory, DIW Berlin), dem Nationalen Normenkontrollrat (Florian Gerls, Yannick Vogel) sowie dem Statistischen Bundesamt (Carsten Hornbach, Dr. Bernd Schmidt) für die Daten, die sie dem Sachverständigenrat Wirtschaft zur Verfügung gestellt und ausgewertet bzw. recherchiert haben.

Wir danken der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für die Bereitstellung von seinerzeit unveröffentlichten Simulationsergebnissen einer Studie des DIW Berlin zu Auswirkungen von Reformoptionen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer.

Wir danken Prof. Dr. Charlotte Bartels (Universität Leipzig) für die Bereitstellung von Replikationsdateien und den fachlichen Austausch zu Vermögensdaten.

Unser Dank gilt ferner allen, mit denen sich der wissenschaftliche Stab des Sachverständigenrates sowie einige Ratsmitglieder in Vorbereitung auf das Jahresgutachten ausgetauscht haben, um unterschiedliche Fragestellungen zu diskutieren: Prof. Dr. Thilo Albers (Universität Münster), Dr. Stefan Bach (DIW Berlin), Dr. Benjamin Baykal und Dr. Rainer Kambeck (DIHK), Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Prof. Dr. Bernhard Boockmann (Netzwerk bessere Rechtssetzung), Dr. Christina Brinkmann (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), Carsten Brodesser (MdB), Bahne Carstensen, Anja Kielmann und Jakob Ortmann (Goal100), Dr. Diego Cerdeiro und Dr. Sebastian Weber (IWF), Prof. Dr. Georg Dürnecker (Goethe-Universität Frankfurt), Prof. Dr. Nadja Dwenger (Universität Hohenheim), Prof. Dr. rer. pol. Michael Eßig, (Universität der Bundeswehr München), Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Universität für Verwaltungs-

wissenschaften Speyer), Prof. Dr. Anette Fasang (HU Berlin), Prof. Dr. Julia Fleischer (Universität Potsdam), Prof. Luis Garicano (London School of Economics), Lutz Goebel, Malte Spitz und Yannick Vogel (Nationaler Normenkontrollrat), Lucas Guttenberg (Bertelsmann Stiftung), Prof. Dr. Marlene Haupt (Hochschule München), Angela Kaiser und Dr. Stefanie Schmitt (Normenkontrollrat Baden-Württemberg), Martin Kerkhoff (Universität Magdeburg), Prof. Dr. Christian Keuschnigg (Universität St. Gallen), Prof. Dr. Thomas König (Universität Mannheim), Dr. Martin Larch (European Fiscal Board), Iaroslav Liubchenko (Prozorro), Dr. Georg Metzler (KfW Bankengruppe), Alexander Okon und Dr. Dominik Rudolph (Stadt Hamm), Alberto del Pozo (Bundesverband Mittelständische Wirtschaft, BVMW), Dr. Nils Redeker (Hertie School), Dr. Martin Reinhard (OECD), Oleksii Reznikov (ehemaliger Verteidigungsminister der Ukraine) Prof. Dr. Andreas Roider (Universität Regensburg), Dr. Leonard Salzmann (Europäische Kommission), Inga Schulz, M.Sc. (Universität Mannheim), Prof. Dr. Christoph Spengel (Universität Mannheim), Dr. Johannes Stiller (EFI), Dr. Wiebke Szymczak (IWH Halle), Prof. Dr. Alexander Thiele (Business & Law School Berlin), Dr. Roda Verheyen, LL.M. (Hamburgisches Verfassungsgericht), Dr. Steffen Viete (KfW Bankengruppe), Dr. Johannes Weber (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) und Prof. Yoto V. Yotov (Drexel University).

Ferner danken wir den Vertreterinnen und Vertretern der Australian Treasury der UK, Bloomberg, der Deutschen Bundesbank, dem Europäischen Rechnungshof, des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV), Goldman Sachs, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Morgan Stanley und Scope Ratings für den wertvollen Austausch.

Der Sachverständigenrat weist darauf hin, dass die im Gutachten dargelegten Positionen nicht notwendigerweise die Meinungen der oben genannten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wiedergeben.

Etwaige Fehler oder Mängel gehen allein zulasten der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner.

In eigener Sache:

Der Bundespräsident hat Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer für eine weitere Amtsperiode von März 2025 bis Ende Februar 2030 zum Mitglied des Sachverständigenrates ernannt.

Der Sachverständigenrat hat am 18. September 2025 Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer erneut für die Dauer von drei Jahren zur Vorsitzenden gewählt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer wurde im Juli 2025 in die Expertenkommission für die Modernisierung der Schuldenregel berufen.

Prof. Dr. Veronika Grimm wurde Anfang September 2025 in den Wissenschaftlichen Beraterkreis Wirtschaftspolitik beim BMWF berufen.

Im Juni 2025 tauschte sich der Sachverständigenrat mit dem französischen Conseil d'analyse économique zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen in Deutschland und Frankreich aus.

Anlässlich des Umzugs des Sachverständigenrates Wirtschaft nach Berlin fand am 9. September 2025 eine Festveranstaltung in den neuen Räumlichkeiten des Sachverständigenrates in Berlin statt.

Im September 2025 hat der Sachverständigenrat gemeinsam mit dem DIW Berlin und der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland einen Scientific Workshop zum Thema Produktivität ausgerichtet.

Berlin, 12. November 2025

Veronika Grimm

Ulrike Malmendier

Monika Schnitzer

Achim Truger

Martin Werding

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung

Perspektiven für morgen schaffen – Chancen nicht verspielen

	1
1. Konjunktur mit mäßigem Schwung	3
2. Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung des Sondervermögens verbessern	5
3. Europas Zukunft gemeinsam sichern	7
4. Unternehmen entlasten, Besteuerung effizient gestalten	9
5. Vermögensaufbau stärken, Erbschaften und Schenkungen gleichmäßiger besteuern	11
6. Chancen des Finanzpakets nutzen	13
7. Überflüssige Bürokratie umfassend abbauen	14
8. Strukturwandel regional gestalten	16

Erstes Kapitel

Konjunktur mit mäßigem Schwung

I. Kurzfassung	22
II. Internationale Konjunktur	26
1. Weltwirtschaft expandiert verhalten	26
2. Rückgang der globalen Inflation hält an	40
3. Chancen und Risiken	44
III. Deutschland	47
1. Realwirtschaft: Industrieschwäche hält trotz expansiver Finanzpolitik an	50
→ Konsumausgaben	58
→ Investitionen	61
→ Außenhandel	67
2. Inflation nahe der Zielmarke	71
3. Stabilisierung am Arbeitsmarkt	72
4. Expansive Fiskalpolitik ab dem Jahr 2026	75
5. Produktionspotenzial: Demografie dämpft, Investitionen stützen nur leicht	78
6. Chancen und Risiken	82
Anhang	84
Literatur	92

Zweites Kapitel

Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung des Sondervermögens verbessern

I. Einleitung	98
II. Bestandsaufnahme: Die geplante Verausgabung des Sondervermögens	100
1. Bund plant in der laufenden Legislaturperiode umfangreiche, wenig zielgenaue SVIK-Ausgaben	101
2. Verwendung der SVIK-Mittel durch Länder ist gesetzlich nur schwach abgesichert	107
3. SVIK füllt Finanzierungslücken im KTF	109

III. Makroökonomische Einordnung	111
IV. Handlungsoptionen	118
1. Transparenz und Verlässlichkeit herstellen	118
→ Vorhersehbarkeit durch Finanzplan verbessern	119
→ Bundesweite Datenbank für Monitoring einführen	119
→ Kosten-Nutzen-Analysen im Verkehrsbereich veröffentlichen	120
→ Ein neues Monitoring-Gremium gesetzlich verankern	120
2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für Zusätzlichkeit und Zielgenauigkeit verschärfen	121
→ Investitionsquote im Kernhaushalt gesetzlich präzisieren	121
→ Zusätzlichkeit auf Länder und Gemeinden ausweiten	121
→ Zusätzliche Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität im KTF sicherstellen	123
3. Konsolidierungsbedarf zeitnah angehen	123
→ Ausgabenseite konsolidieren	124
→ Einnahmenbasis stärken	125
→ Perspektiven zur Finanzierung von Infrastruktur und Verteidigung aus dem Kernhaushalt entwickeln	126
→ Wachstum durch Reformen stärken	127
Eine andere Meinung	129
Anhang	137
Literatur	141

Drittes Kapitel

Europas Zukunft gemeinsam sichern	146
I. Einleitung	148
II. Ausgangslage: Europas Potenzial wird nicht ausgeschöpft	151
1. Fragmentierter Binnenmarkt hemmt wirtschaftliche Dynamik	151
→ Hemmnisse beim Handel von Waren und Dienstleistungen	153
→ Hemmnisse bei der Finanzmarktintegration	156
2. Verteidigung nationalstaatlich, nicht staatenübergreifend koordiniert	157
III. Binnenmarkt vertiefen	162
1. Handelsbarrieren bei Waren und Dienstleistungen abbauen	162
→ Territoriale Lieferbeschränkungen reduzieren	164
→ Einführung eines „28. Regime“ im Unternehmensrecht	165
2. Kapitalmarkt stärken	167
→ Ausbau der Wagniskapitalfinanzierung	168
→ Reform der Kapitalmarktaufsicht	170
→ European Safe Asset etablieren	171
3. Fazit: Binnenmarkt	176
IV. Verteidigungsfähigkeit gemeinsam stärken	178
1. Beschaffung effizient und resilient gestalten	178
2. Innovation im Verteidigungsbereich fördern	183
3. Finanzierung gemeinschaftlich gestalten	185
4. Fazit: Verteidigung	189
Literatur	190

Viertes Kapitel

Unternehmensteuern reformieren – Verzerrungen abbauen

	198
I. Motivation	200
II. Unternehmensteuern in Deutschland und im internationalen Vergleich	202
1. Formen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland	202
2. Die Steuerbelastung von Unternehmen im internationalen Vergleich	209
3. Das Aufkommen von Unternehmensteuern	216
III. Steuern und wesentliche Unternehmensentscheidungen	218
1. Investitionen und Standort	218
2. Kapitalstruktur von Unternehmen und Banken	226
3. Forschung und Entwicklung	227
4. Anreize zur Gewinnverlagerung	231
IV. Reformoptionen in Deutschland	234
1. Verzerrungen abbauen – neutrale Besteuerungsansätze aus der finanzwissenschaftlichen Forschung	234
→ Allowance for Corporate Equity	235
→ Cash-Flow-Steuer	237
→ Diskussion	237
2. Steuerlast für Unternehmen senken	239
3. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte von Steuersenkungen und -reformen	241
→ Steuersenkungen	243
→ Neutrale Besteuerungsansätze	246
→ Diskussion und Schlussfolgerungen	250
4. Innovation fördern – Besteuerung vereinfachen	251
5. Perspektiven für die globale Mindeststeuer – eine Einordnung	253
Literatur	255

Fünftes Kapitel

Vermögensaufbau stärken, Erbschaften und Schenkungen gleichmäßiger besteuern

	262
I. Einleitung	264
II. Ausgangslage: Vermögen in Deutschland	268
1. Datengrundlage und aktuelle Entwicklungen	268
2. Vermögenszusammensetzung	275
3. Intragenerationelle Vermögensmobilität: Determinanten des Vermögensaufbaus	279
→ Sparverhalten	280
→ Heterogene Wertzuwächse und Renditen	282
4. Intergenerationelle Vermögensmobilität: Vermögenstransfers	285
→ Erbschaften und Schenkungen	286
→ Erbschaft- und Schenkungsteuer	289
III. Herausforderungen	296
1. Hürden beim Vermögensaufbau	297
2. Vermögensbesteuerung: Ungleichmäßige Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen	302
→ Wiederkehrende Nettovermögensteuern	303
→ Erbschaft- und Schenkungsteuern	306

IV. Handlungsoptionen	310
1. Vermögensaufbau privater Haushalte stärken	311
2. Erbschaften und Schenkungen gleichmäßiger besteuern	315
3. Dateninfrastruktur stärken	320
Eine andere Meinung	321
Anhang	332
1. Einkommensverteilung	332
2. Weitere Analysen zur Vermögensverteilung	333
Literatur	338

Sechstes Kapitel

Chancen des Finanzpakets nutzen	346
I. Einleitung	348
II. Chancen und Risiken des neuen Finanzpakets	351
1. Ausnahme für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse	352
2. Sondervermögen Infrastruktur	358
3. Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder	363
4. GG-Änderung und europäische Fiskalregeln	363
III. Makroökonomische Auswirkungen	365
1. Auswirkungen auf Produktion und Inflation	365
2. Auswirkungen auf die deutsche Schuldenstandsquote	370
3. Transmission in den Euro-Raum	372
IV. Handlungsfelder für eine zukunftsorientierte Umsetzung des Finanzpakets	374
1. Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben dauerhaft priorisieren	374
→ Zusätzlichkeit sicherstellen	374
→ Perspektive auf Finanzierung aus dem Kernhaushalt stärken	376
→ Entscheidungsgrundlage für Ausgabenpriorisierung verbessern	377
2. Produktionskapazitäten ausbauen, Strukturreformen umsetzen	378
3. Tragfähigkeit der Staatsfinanzen bewahren	381
→ Kompatibilität mit europäischen Fiskalregeln wahren	381
→ Reform der Schuldenbremse vollenden	383
Eine andere Meinung	385
Anhang	390
Literatur	399

Siebttes Kapitel

Bürokratiekosten senken – Gesetzgebung und Verwaltung modernisieren	404
I. Einleitung	406
II. Ausgangslage: Kosten durch Bürokratie	408
1. Bürokratiekosten in Deutschland	410
2. Bürokratiekosten im internationalen Vergleich	415
III. Auswirkungen von Bürokratiekosten	417
1. Einzelwirtschaftliche Effekte	417
2. Gesamtwirtschaftliche Effekte	421
3. Produktivitätseffekte der Verwaltungsleistung	425

IV. Determinanten von Bürokratiekosten	426	FG 2025
1. Herausforderungen im nationalen Gesetzgebungsprozess	426	
→ Beteiligungsverfahren und Qualitätskontrolle	426	
→ Technologischer Fortschritt und Entwicklung des Rechtssystems	429	
2. Herausforderungen durch die EU-Gesetzgebung	431	
3. Herausforderungen im Vollzug	435	
4. Adressatenfreundlichkeit und Digitalisierung	439	
V. Bisherige Instrumente für den Bürokratieabbau	443	
1. Ex-ante-Instrumente	444	
2. Ex-post-Instrumente	445	
VI. Handlungsoptionen	448	
1. Bürokratiekosten senken und vermeiden	449	
→ Ex-post-Maßnahmen	449	
→ Ex-ante-Maßnahmen	451	
2. Nutzerperspektive stärken	452	
3. Verwaltungskultur modernisieren	453	
Eine andere Meinung	455	
Literatur	462	

Achtes Kapitel

Produktivität

Strukturwandel in Deutschland: Produktivität, regionale Aspekte und Arbeitsmarkt

I. Einleitung	474
II. Hintergrund: Strukturwandel und Wirtschaftswachstum	476
1. Einfluss des Strukturwandels auf das Potenzialwachstum	478
2. Strukturwandel in Deutschland	479
→ Weniger Strukturwandel als im internationalen Vergleich	479
→ Pfadabhängigkeit der Wirtschaftsstruktur aufgrund hoher Spezialisierung im Verarbeitenden Gewerbe	482
→ Trend zur Tertiarisierung im Verarbeitenden Gewerbe	484
3. Regionale Unterschiede der Wirtschaftsstruktur	485
→ Regionale Konzentration im sekundären Sektor	488
→ Bedeutung wissensintensiver Wirtschaftszweige	491
III. Strukturwandel: Treiber und regionaler Verlauf	495
1. Internationaler Handel	495
2. Automatisierung, Digitalisierung & Künstliche Intelligenz	499
3. Dekarbonisierung	501
4. Demografischer Wandel	505
IV. Herausforderungen für die Regionen und den Arbeitsmarkt	507
1. Polarisierung und Skill-Mismatch	507
2. Charakteristika der Regionen – Herausforderungen für die Anpassung	510
V. Handlungsfelder	514
1. Stärkung der Wachstumsdynamik im Strukturwandel	516
→ Strukturwandel nicht bremsen, sondern wirtschaftspolitisch begleiten	516
→ Europäisch koordinieren, um Ineffizienzen zu vermeiden	519
→ Digital- und Energieinfrastruktur flächendeckend sicherstellen	520
2. Regionale Friktionen des Strukturwandels durch regionale Förderpolitik moderieren	522
→ Regionale Strukturpolitik in Deutschland	523

→ Abwägung von Effizienz und sozialen Aspekten	527
→ Regionalpolitische Förderprogramme der EU	528
3. Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen und erleichtern	528
→ Weiterbildungsteilnahme erhöhen	529
→ Beschäftigungswechsel erleichtern	532
Eine andere Meinung	533
Anhang	541
Literatur	554

Anhang

I. Sachverständigenratsgesetz	571
II. Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	574
III. Gutachten und Expertisen des Sachverständigenrates	575

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IM TEXT

1	Konjunktureller Ausblick für Deutschland und Europa	22
2	Bestimmende Faktoren für die Prognose	23
3	Globales Wachstum und Konjunkturbarometer	27
4	Globaler Warenhandel und Weltindustrieproduktion	28
5	Wechselkurse und Exportpreise	29
6	Durchschnittlicher Effektivzollsatz auf US-Importe	32
7	Verbraucherpreisinflation in den USA und China	34
8	Bruttoinlandsprodukt und Industrieproduktion im Euro-Raum	36
9	Echtzeit- und Vorlaufindikatoren für das Wachstum im Euro-Raum	38
10	Energie- und Rohstoffpreise	41
11	Geldpolitik gelockert, Finanzierungsbedingungen verbesserten sich zuletzt kaum	43
12	Revision der Daten zum Bruttoinlandsprodukt durch das Statistische Bundesamt	48
13	Charakteristische Entwicklung des BIP und der Komponenten innerhalb von Rezessionsphasen	49
14	Produktion ist im gesamten Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland schwach	51
15	Konjunkturindikatoren für das Verarbeitende Gewerbe	53
16	Bruttowertschöpfung (BWS) im Dienstleistungsbereich und im Verarbeitenden Gewerbe	55
17	Voraussichtliche Entwicklung der deutschen Wirtschaft	56
18	Konsumindikatoren in Deutschland	59
19	Determinanten des privaten Konsums	60
20	Indikatoren für das Baugewerbe	62
21	Ökonometrische Modellprognosen der staatlichen Bauinvestitionen	64
22	Investitionsindikatoren für Deutschland	66
23	Indikatoren zum Außenhandel	67
24	Voraussichtliche Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds	68
25	Inflation in Deutschland	71
26	Entwicklung des Arbeitsmarkts	73
27	Entwicklung der öffentlichen Finanzen	77
28	Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens	78
29	Aktualisierte Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung	79
30	Produktivitätsindikatoren	80
31	Produktivitätsindikatoren: Ausgewählte Determinanten des Produktivitätswachstums	81
32	Komponenten des Bruttoinlandsprodukts	88
33	Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise im Euro-Raum	89
34	Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise in Deutschland	89
35	Charakteristische Entwicklung von monatlichen Indikatoren innerhalb von Rezessionsphasen	91
36	Vergleich der Finanzpläne von Ampel und Schwarz-Rot	101
37	Geplante Ausgaben des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)	103
38	Finanzierungssalden und Investitionsquoten der Länder	108

39	Ausgabenpfade im Vergleich	114
40	Zwei Szenarien	115
41	Hypothetische Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote	117
42	Haushaltsplanung des Bundes 2025 – 2029: Finanzierung und Verwendung	129
43	Zusätzliche Verschuldung und zusätzliche öffentliche Investitionen des Bundes	130
44	Herausforderungen für die EU	148
45	Potenzial einer Vertiefung des EU-Binnenmarktes	154
46	Europäische Finanzmärkte weiterhin bankenbasiert und fragmentiert	156
47	Verteidigungsausgaben der EU27-Mitgliedstaaten	158
48	Internationale Verteidigungsausgaben in SIPRI-Abgrenzung	160
49	Deutliche Unterschiede bei Wagniskapitalinvestitionen im internationalen Vergleich	168
50	Indikatoren für Kreditrisiko und Liquidität von Staatsanleihen ausgewählter Länder	171
51	Aufteilung der Schuldenstandsquote des Staates in Blue und Red Bonds in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums im Jahr 2024	174
52	Schuldenstandsquoten der EU27-Mitgliedstaaten und die Aktivierung der Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts	187
53	Überblick: Unternehmensteuern in Deutschland	203
54	Gewerbesteuerhebesätze in Deutschland: Stand und Entwicklung	206
55	Tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich	210
56	Effektive Durchschnittssteuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich	213
57	Effektive Grenzsteuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich	214
58	Ex-post-Effektivsteuersätze auf Unternehmensgewinne im EU-Vergleich	215
59	Aufkommen von Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen in Deutschland	216
60	Abschreibungsbarwerte im europäischen Vergleich im Jahr 2024	221
61	Verlustvortrag von unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen	225
62	Staatliche Subventionen für FuE in Unternehmen im internationalen Vergleich	230
63	Hebesätze und Gewerbesteuergrundbetrag der 100 Gemeinden mit dem höchsten Grundbetrag	233
64	ifoMod: Überblick über die Modellstruktur	243
65	Gesamtwirtschaftliche Effekte von verschiedenen Steuersenkungsszenarien	244
66	Gesamtwirtschaftliche Effekte von neutralen Besteuerungsmodellen	247
67	Gesamtwirtschaftliche Effekte in vier verschiedenen Reformszenarien	249
68	Maße der relativen Vermögensungleichheit im Zeitverlauf	271
69	Historische Entwicklung der Vermögensungleichheit in Deutschland	272
70	Vermögensungleichheit im Euro-Raum	273
71	Zusammensetzung der Nettovermögen im Jahr 2023	275
72	Heterogenität der Portfolios für verschiedene Verteilungsgruppen im Zeitverlauf	276
73	Zusammensetzung der ergänzten Nettovermögen im Jahr 2023	278
74	Vermögensmobilität zwischen den Jahren 2011 und 2023	279
75	Sparquoten entlang der Einkommens- und Vermögensverteilung im Jahr 2021	280
76	Nettovermögen des obersten 1 % der privaten Haushalte in Ost- und Westdeutschland im Zeitverlauf	283
77	Vermögensbestände verschiedener Generationen im Zeitverlauf	287
78	Vermögenszusammensetzungen von Erbschaften und Schenkungen	288
79	Urteile des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) und gesetzliche Änderungen zur Erbschaft- und Schenkungsteuer	290

80	Effektiver Durchschnittssteuersatz nach Größenklasse der übertragenen Vermögen in den Jahren 2020 bis 2024	294
81	Effektiver Durchschnittssteuersatz nach Größenklasse der übertragenen Vermögen und Übertragungsart in den Jahren 2020 bis 2024	295
82	Verbreitung der Riester-Rente steigt mit dem Einkommen	301
83	Aufkommen vermögenbezogener Steuern im internationalen Vergleich	303
84	Einfluss der Einbeziehung von Rentenansprüchen auf die Vermögensungleichheit von Rentnerinnen und Rentnern in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten	323
85	Jährliche Zuwanderung nach Deutschland (ohne deutsche Staatsbürger)	324
86	Entwicklung der Einkommensverteilung	332
87	Maße der Vermögensungleichheit im Zeitverlauf auf Basis von Befragungsdaten vor und nach Korrekturen	334
88	Beiträge verschiedener Vermögensarten zur Gesamtungleichheit im Jahr 2023	335
89	Heterogenität der realen Portfoliowachstumsraten für verschiedene Verteilungsgruppen	336
90	Sparquoten entlang der Einkommens- und Vermögensverteilung im Jahr 2021	337
91	Verteidigungsausgaben in verschiedenen Abgrenzungen	353
92	Deutsche Rüstungsaufträge nach Herkunftsland des Herstellers	356
93	Entwicklung der Aktienkurse bedeutender europäischer Rüstungsunternehmen	357
94	Mögliche Auswirkungen des Sondervermögens Infrastruktur auf den Bundeshaushalt	360
95	Drei mögliche Ausgabenpfade	369
96	Hypothetische Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote	371
97	Unternehmensbefragung: Bürokratiebelastung nach Rechtsbereichen und Gebietskörperschaften	409
98	Bürokratiekostenindex (BKI) des Statistischen Bundesamts	412
99	Umfragedaten: Einschätzung der bürokratischen Anforderungen in Deutschland	413
100	Entwicklung der bundesrechtlichen Bürokratiekosten seit dem Jahr 2012	414
101	Änderung der regelmäßigen Bürokratiekosten nach Bereichen seit dem Jahr 2012	415
102	Bürokratieaufwand im internationalen Vergleich	416
103	Anzahl der bundesrechtlichen Informationspflichten für Unternehmen seit dem Jahr 2012	421
104	Zeitaufwand bei den Unternehmen zur Erfüllung bundesrechtlicher Informationspflichten pro Jahr	424
105	EU-Gesetzgebung im Überblick	431
106	Prozesskette zur Umsetzung eines Windkraftprojekts	437
107	Entwicklungen im Genehmigungsprozess von Windkraftanlagen an Land	438
108	Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Bereich Allgemeine Dienste im Jahr 2023	439
109	Der E-Government-Performance Score in europäischen Ländern im Vergleich	441
110	Zusammensetzung der Nachfrage und relative Preise	477
111	Produktivitätswachstum in Deutschland	478
112	Strukturwandel im internationalen Vergleich	480
113	Wertschöpfungsentwicklung im internationalen Vergleich	481
114	Strukturwandel in Deutschland innerhalb der Wirtschaftssektoren	482
115	Regionale Wirtschaftsstruktur	486
116	Regionale Unterschiede wirtschaftlicher Indikatoren	487
117	Regionale Wirtschaftsstruktur: Konzentration und Industriecluster	489
118	Beschäftigung in der Kohleindustrie rapide gefallen	490
119	Wertschöpfungsanteile wissensintensiver Wirtschaftsbereiche	491

120	Regionale Verteilung von Beschäftigten in wissensintensiven Bereichen im Jahr 2022	492
121	Wachstum im tertiären Bereich durch die Städte getrieben	493
122	Mehr Hochschulabsolventen in Ballungsräumen und Regionen mit hohem Dienstleistungsanteil	494
123	Verschiebung der offenbaren komparativen Vorteile (RCA)	496
124	Veränderung der Handelsexposition gegenüber asiatischen Ländern zwischen 1999 und 2022	497
125	Berufsanteile im Export	498
126	Automatisierungspotenziale durch Künstliche Intelligenz	501
127	Produktion und Neuzulassungen von PKW in Deutschland	503
128	Unterschiede in potenziellen Dekarbonisierungskosten im Verarbeitenden Gewerbe	504
129	Sektorale und regionale Beschäftigungsstruktur im Wandel	506
130	Polarisierung am deutschen Arbeitsmarkt	508
131	Regionaler Skill-Mismatch	509
132	Regionales Wachstum und Strukturwandel	510
133	Regionaler Strukturwandel und seine Treiber	511
134	Höhere FuE-Ausgaben für Verteidigung in den USA im Vergleich zu Europa	515
135	Schwerpunkte regionaler Förderprogramme im Jahr 2021 – Bundesmittel ohne GRW	524
136	Bewilligte GRW-Zuschüsse für einzelbetriebliche Regionalförderung und Infrastruktur	525
137	Weiterbildungsteilnahme nach Berufsabschluss und Betriebsgröße im Jahr 2022	529
138	Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren in Deutschland	541
139	Durchschnittliches Produktivitätswachstum von 1970 bis 2017 für ausgewählte Länder	544
140	Strukturwandel im deutschen Verarbeitenden Gewerbe	545
141	Strukturwandel im deutschen Dienstleistungssektor	545
142	Klassifikation von Dienstleistungen nach Eurostat	546
143	Klassifikation des Verarbeitenden Gewerbes nach Eurostat	547
144	Entwicklung deutscher und chinesischer Marktanteile auf wichtigen deutschen Exportmärkten	548
145	Verschiebung der offenbaren komparativen Vorteile (RCA)	549
146	Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung eigener und allgemeiner wirtschaftlicher Lage nimmt zu	553

VERZEICHNIS DER TABELLEN IM TEXT

1	Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder	39
2	Prognoseannahmen	46
3	Vergleich der Frühjahrs- und Herbstprognose für das Jahr 2025	57
4	Wirtschaftliche Eckdaten	69
5	Arbeitsmarkt in Deutschland	74
6	Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen	76
7	Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise im Euro-Raum	84
8	Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts (in %)	84
9	Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten	85
10	Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland	86
11	Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie finanzpolitische Kennziffern	90
12	Annahmen für Ausgabenpfade	113
13	Gesamtstaatliche Schuldenstandsquote im Jahr 2029 mit und ohne Stock-Flow-Adjustments	117
14	Simulationsergebnisse im Überblick	137
15	Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission	163
16	Gesamtsteuerbelastung von Unternehmensgewinnen in Deutschland	208
17	Effektivsteuersätze	212
18	Phasen degressiver Abschreibungen in Deutschland	220
19	Hebesätze der Gewerbesteuer und Steuerbasis (Grundbetrag) im Zeitraum 2010 bis 2020	223
20	Forschungszulage im Überblick	231
21	Systeme der Unternehmensbesteuerung	235
22	Effektiver Grenzsteuersatz unter ACE und Cash-Flow-Steuer	238
23	Freibeträge und Steuersätze in der Erbschaft- und Schenkungsteuer	291
24	Maximale jährliche Ertragsbelastung bei Abschaffung der Begünstigung von Betriebsvermögen und Stundung der Steuerlast	317
25	Investitionsquoten des Bundeshaushalts im Zeitverlauf	390
26	Investitionsquoten und Haushaltsspielräume im Bundeshaushalt	390
27	Geplante Ausgaben im KTF für das Jahr 2025	391
28	Geplante Investitionsquoten der Länder für das Jahr 2025	392
29	Fiskalmultiplikatoren für verschiedene Staatsausgabenkategorien	393
30	Simulationsergebnisse im Überblick	394
31	Bürokratiekosten im Sinne dieses Kapitels	408
32	Die zehn Informationspflichten mit den gesamtwirtschaftlich höchsten Bürokratiekosten	411
33	Regionale Treiber und ökonomische Indikatoren	513

FG 2025

VERZEICHNIS DER KÄSTEN IM TEXT

1	Fokus: Die großen Volkswirtschaften USA und China	33
2	Fokus: Konjunkturelle Entwicklung in Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden	35
3	Prognoseannahmen	45
4	Hintergrund: Revision der VGR-Daten	48
5	Hintergrund: Datierung des Hochpunkts vor Verschärfung der Energiekrise in Deutschland	49
6	Hintergrund: Revision der BIP-Prognose für das Jahr 2025	57
7	SVR-Analyse: Entwicklung des privaten Konsums seit dem Jahr 2024	60
8	SVR-Analyse: Modellgestützte Prognose der realen staatlichen Bauinvestitionen und der Preisentwicklung im öffentlichen Bau	63
9	Fokus: Die Produktivitätsentwicklung in Deutschland	80
10	Hintergrund: Ausgaben im aktuellen Politikscenario und Investitionsszenario	112
11	Fokus: Hemmnisse beim Aufbau eines europäischen Verteidigungsbinnenmarktes	152
12	Fokus: Gewerbesteuerhebesätze innerhalb Deutschlands	206
13	Fokus: Gesamtsteuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften in Deutschland	207
14	Hintergrund: Effektive Unternehmensteuersätze	211
15	Hintergrund: Abschreibungsmöglichkeiten in Deutschland	220
16	SVR-Analyse: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für Investitionen, Standort und die Steuerbasis	222
17	Fokus: Verlustvortrag und -rücktrag in Deutschland	224
18	Hintergrund: Unternehmensteuern und Potenzialwachstum	228
19	Fokus: FuE-Förderung in Deutschland im internationalen Vergleich	230
20	Hintergrund: ACE in Belgien und Italien	236
21	Fokus: Steuerinzidenz – wer trägt die ökonomische Last von Unternehmensteuern?	241
22	Hintergrund: ifoMod – ein CGE-Modell für die Analyse von Steuerpolitik in Deutschland	242
23	Fokus: Funktionsweise der globalen Mindeststeuer und erwartete Einnahmen	254
24	Hintergrund: Datenanpassung durch Albers et al. (2024) und Distributional Wealth Accounts	269
25	Hintergrund: Die Entwicklung der Vermögensungleichheit in Deutschland seit dem Jahr 1895	272
26	Hintergrund: Vermögensentwicklung in Ost- und Westdeutschland seit der Wiedervereinigung	283
27	Hintergrund: Urteile des Bundesverfassungsgerichtes und Reformen der Erbschaft- und Schenkungsteuer	289
28	Hintergrund: Vermögensteuer in Deutschland	304
29	Methoden: Zerlegung von Ungleichheitsmaßen	335
30	Hintergrund: Der Simulation des Finanzpakets zugrunde liegende Ausgabenpfade	367
31	Exkurs: Steht das Finanzpaket in Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln?	382
32	Hintergrund: Die Bürokratiekostenschätzung des Statistischen Bundesamts	410
33	Best Practice Beispiele zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung auf internationaler Ebene	417
34	Fallstudie: Verwaltungsprozesse bei Gründung eines Unternehmens in Deutschland und Estland	419

35	Analyse: Fallstudie – DSGVO	422	FG 2025
36	Fokus: Der Nationale Normenkontrollrat und der Rat für bessere Rechtssetzung in Norwegen im Vergleich	428	
37	Fokus: Informationspflichten durch das Lieferkettengesetz	432	
38	Fokus: Aktuelle Entwicklungen zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene	434	
39	Fokus: Genehmigungserleichterungen bei Windkraftanlagen an Land	436	
40	Fokus: Verwaltungsdigitalisierung	440	
41	Fokus: Ziele und Maßnahmen für den Bürokratieabbau im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2025	443	
42	Fokus: Digital-Check im Stromsteuerrecht	444	
43	Hintergrund: Strukturwandel und Wirtschaftswachstum	476	
44	Hintergrund: Strukturwandel in den Kohleregionen	490	
45	Hintergrund: Strukturwandel in der Automobilindustrie	503	
46	Implikation des Finanzpakets für strukturpolitische Maßnahmen	515	
47	Hintergrund: Industriepolitik – Begriffsbestimmung und Kriterien zur Ausgestaltung	517	
48	Hintergrund: Regionale Strukturpolitik in Deutschland	524	
49	Hintergrund: Historische Veränderung der Beschäftigungsanteile durch den Strukturwandel in fortgeschrittenen Volkswirtschaften	541	
50	SVR-Analyse: Die Auswirkung des Strukturwandels auf das Produktivitätswachstum	542	
51	Hintergrund: Strukturpolitische Maßnahmen in den Kohleregionen	549	
52	Wahrnehmung wirtschaftlicher Entwicklung	551	

VERZEICHNIS DER PLUSTEXTE IM TEXT

1	Fokus: Das Zollabkommen zwischen der EU und den USA	31
2	Investitionen in der Haushaltsrechnung	102
3	SVIK-Errichtungsgesetz und LuKIFG	103
4	Steuermindereinnahmen aufgrund des Investitionssofortprogramms	106
5	Hintergrund: Europäischer Binnenmarkt	152
6	Hintergrund: Zu den modellbasierten Berechnungen eines EU-Binnenmarktpotenzials	154
7	Hintergrund: Das Cassis-de-Dijon-Prinzip	155
8	Begriffserklärung: Beistandsklausel im Vertrag über die Europäische Union	158
9	Begriffserklärung: Verteidigungsausgaben in verschiedenen Abgrenzungen	159
10	Hintergrund: Nationale Änderungen bei der Verteidigung seit dem Jahr 2022	161
11	Hintergrund: 28. Regime im Unternehmensrecht	165
12	Hintergrund: Wagniskapitalmarktinitiativen in der EU	169
13	Hintergrund: Temporäre Beschaffungsmaßnahmen der EU	181
14	Hintergrund: ReArm Europe Plan	186
15	Hintergrund: steuerliches Investitionssofortprogramm	204
16	Hintergrund: Option zur Körperschaftsbesteuerung	204
17	Datengrundlagen: Ex-Post-Effektivsteuersätze	215
18	Hintergrund: Mechanismen der internationalen Gewinnverlagerung	231
19	Hintergrund: Kalkulatorische Eigenkapitalkosten im ACE-System	235
20	Beispiel: Effektiver Grenzsteuersatz bei neutraler Unternehmensbesteuerung	238
21	Quantitative Einordnung: Cash-Flow-Steuer	248
22	Hintergrund: Vermögensdefinition und umfragebasierte Vermögensdaten in Deutschland	268
23	Hintergrund: Begünstigtes Vermögen	292
24	Hintergrund: Staatliche Förderung des privaten Vermögensaufbaus in Deutschland	299
25	Hintergrund: Bewertung verschiedener Vermögensgegenstände	305
26	Hintergrund: Kernelemente des Vorsorgedepots nach Malmendier et al. (2025b)	311
27	Begriffserklärung: Investitionen, Konsum und zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben	349
28	Hintergrund: Finanzielle Kosten einer Ertüchtigung der Bundeswehr	354
29	Hintergrund: Kauf von Rüstungsgütern in Deutschland	357
30	Hintergrund: Schätzungen der öffentlichen Ausgabenbedarfe für Infrastruktur und Klimaschutz	359
31	Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess des Bundes	427
32	Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene	432
33	Begriffserklärung: Gold-Plating	434
34	Die Bürokratienteilungsgesetze I bis IV	446
35	Definition: Strukturwandel	475
36	Klassifikation von Unternehmen und BWS als Dienstleistung oder Warenproduktion	484
37	Mechanismen: Automatisierung und Arbeitsnachfrage	499
38	Emissionsintensität des deutschen Verarbeitenden Gewerbes	502

Hinweise zum verwendeten Datenmaterial

Online-Datenangebot

Alle in diesem Jahresgutachten enthaltenen Abbildungen und Tabellen sowie die dazugehörigen Daten können (soweit sie nicht von kommerziellen Anbietern stammen) von der Homepage des Sachverständigenrates heruntergeladen werden (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de).

Darüber hinaus bietet der Sachverständigenrat auf der Homepage eine Vielzahl von Zeitreihen zum Download an, die für das Jahresgutachten und andere Veröffentlichungen des Sachverständigenrates genutzt oder erstellt wurden.

Das Datenangebot umfasst neben Zeitreihen und Prognosen für den Euro-Raum sowie für weitere ausgewählte Volkswirtschaften vor allem Datenreihen für Deutschland aus folgenden Bereichen:

- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
- Verbraucherpreise
- Öffentliche Finanzen
- Arbeitsmarkt
- Mittelfristprojektion

Unter folgendem Weblink ist das Datenangebot zu erreichen:

www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/daten-indikatoren.html

Methodische Anmerkungen

Generell wurde in den Tabellen und Abbildungen aufgerundet beziehungsweise abgerundet. Dadurch können sich bei der Summierung von Einzelangaben geringfügige Abweichungen zur angegebenen Endsumme ergeben.

Zeichenerklärungen

—	= nichts vorhanden
o	= weniger als die Hälfte der kleinsten dargestellten Einheit
.	= kein Nachweis
...	= Angaben fallen später an
x	= Nachweis ist nicht sinnvoll beziehungsweise Fragestellung trifft nicht zu
()	= Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Abkürzungen

AAF	-	Adaptive Acquisition Framework
ACE	-	Allowance for Corporate Equity
AfA	-	Absetzung für Abnutzung
ASAP	-	Act in Support of Ammunition Production
ATAD	-	Anti Tax Avoidance Directive
B2B	-	Business-to-Business
BEPS	-	Base Erosion and Profit Shifting
BETRs	-	Backward-Looking Effective Tax Rates
BHO	-	Bundeshaushaltsordnung
BIP	-	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	-	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMAS	-	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	-	Bundesministerium für Bildung und Forschung (bis Mai 2025)
BMF	-	Bundesministerium der Finanzen
BMG	-	Bundesministerium für Gesundheit
BMVg	-	Bundesministerium der Verteidigung
BNE	-	Bruttonationaleinkommen
BVerfG	-	Bundesverfassungsgericht
BW	-	Barwerte
CbCR	-	Country-by-Country Reporting
CGE	-	Numerisches allgemeines Gleichgewichtsmodell (Computable General Equilibrium)
CO ₂	-	Kohlenstoffdioxid
COFOG	-	Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (Classification of the Functions of Government)
CPM	-	Customer Product Management
DARPA	-	Defense Advanced Research Projects Agency
DBCFT	-	Destination Based Cash-Flow Tax
Destatis	-	Statistisches Bundesamt
DIU	-	Defence Innovation Unit
DL	-	Dienstleistungsbereich
DWA	-	Verteilungsbasierte Vermögensbilanzen (Distributional Wealth Accounts)
DZMD	-	Deutsches Zentrum für Mikrodaten
EATR	-	Effektiver Durchschnittssteuersatz (Effective Average Tax Rate)
EBIT	-	Erträge vor Zinsen und Steuern
EBITDA	-	Erträge vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen
EDA	-	European Defence Agency
EDF	-	European Defence Fund
EDIP	-	European Defence Industry Programme
EDIRPA	-	European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act
EDIS	-	European Defence Industrial Strategy
EDM	-	European Defence Mechanism
EIA	-	U.S. Energy Information Administration
EIB	-	Europäische Investitionsbank
EIC	-	Europäischer Innovationsrat
EIF	-	Europäischer Investitionsfonds (European Investment Fund)
EIOPA	-	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority)
EJBies	-	European Junior Bonds

Abkürzungen

EMTR	-	Effektiver Grenzsteuersatz (Effective Marginal Tax Rate)
ESA	-	European Safe Asset
ESBies	-	European Safe Bonds
ESMA	-	European Securities and Markets Authority
ESOP	-	Mitarbeiterbeteiligungspläne (Employee Stock Ownership Plan)
ESSU	-	„Europäische Start-Up und Scale-Up“ Gesellschaft
ETCI	-	European Tech Championship Initiative
ETF	-	Exchange Traded Funds
EU	-	Europäische Union
EUDI	-	Europäische digitale Identität
EuGH	-	Europäischer Gerichtshof
EVS	-	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EWG	-	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWK	-	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	-	Europäische Zentralbank
FATS	-	Foreign Affiliates Statistics
Fed	-	Federal Reserve, US-amerikanische Notenbank
FG	-	Frühjahrgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
FGCEE	-	Deutsch-Französischer Rat der Wirtschaftsexperten
FK	-	Fremdkapital
FuE	-	Forschung und Entwicklung
GfK	-	Gesellschaft für Konsumforschung
GmbH	-	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMT	-	Globale Mindeststeuer
GRV	-	Gesetzliche Rentenversicherung
HFCS	-	Household Finance and Consumption Survey
ICE	-	Intercontinental Exchange
ifo	-	ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München
IFRS	-	Internationale Rechnungslegungsvorschriften (International Financial Reporting Standards)
IGF	-	Industrielle Gemeinschaftsforschung
IKT	-	Informations- und Kommunikationstechnologien
IPO	-	Börsengänge (Initial Public Offerings)
IRA	-	Individual Retirement Account
IRR	-	Income Inclusion Rule
ISC	-	Independent Stability Council
ISK	-	Investeringssparkonto
IT	-	Informationstechnologie
IWF	-	Internationaler Währungsfonds
JG	-	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	-	Kraftfahrzeug
KI	-	Künstliche Intelligenz
KMU	-	Kleine und mittlere Unternehmen
KTF	-	Klima- und Transformationsfonds
LKW	-	Lastkraftwagen
LuKIFG	-	Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz

Abkürzungen

MFR	-	Mehrfähriger Finanzrahmen
MWh	-	Megawattstunde
NATO	-	North Atlantic Treaty Organization
NGEU	-	Europäischer Aufbauplan NextGenerationEU
NGO	-	Nicht-Gewinnorientierte Organisation
OECD	-	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHADA	-	Organization for the Harmonization of Business Law in Africa
OLG	-	Overlapping Generations Model
OPEC	-	Organisation erdölexportierender Länder
OPEC+	-	Organisation erdölexportierender Länder (plus 10 weitere Länder)
PBC	-	Performance-Based Contracting
PBL	-	Performance-Based Logistics
PBN	-	Projektbezogene Bedarfsdeckung und Nutzung
PHF	-	Private Haushalte und ihre Finanzen
PKW	-	Personenkraftwagen
pre-IPO	-	Unternehmen vor dem Börsengang
QDMTT	-	Qualified Domestic Minimum Top-up Tax
REITs	-	Real Estate Investment Trust
SAFE	-	Security Action for Europe
SE	-	Societas Europaea
SEAP	-	Structure for European Armament Programme
SIPRI	-	Stockholm International Peace Research Institute
SIU	-	Spar- und Investitionsunion (Savings and Investment Union)
SoBEZ	-	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SOEP	-	Sozio-oekonomisches Panel
SURE	-	Kurzarbeiterprogramm „temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency“
SVIK	-	Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität
SVIKG	-	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität
SVR	-	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TCEB	-	Trade Cost Efficiency Barrier
TFP	-	Totale Faktorproduktivität
TSC	-	Territoriale Lieferbeschränkungen (Territorial Supply Constraints)
UCC	-	Uniform Commercial Code
US	-	United States
USA	-	Vereinigte Staaten von Amerika
USD	-	United States Dollar
VGR	-	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VL	-	Vermögenswirksamen Leistungen
ZIM	-	Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand

GLOSSAR

Äquivalente Variation – Das Konzept der äquivalenten Variation misst die Differenz in den Ausgaben, damit ein Haushalt das neue Nach-Reform-Nutzenniveau bei konstanten Vor-Reform-Preisen realisieren kann. Somit beschreibt das Konzept das monetäre Äquivalent (den Geldbetrag), den ein Haushalt bereit ist aufzugeben, um das neue Nutzenniveau bei konstanten Preisen zu erreichen. (Quelle: Neumeier und Stimmelmayr, 2025)

Automatische Stabilisatoren – Im Konjunkturverlauf schwanken die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Die Steuereinnahmen gehen in konjunkturell schlechten Zeiten (im Vergleich zur Entwicklung in einer konjunkturellen Normallage) zurück und die staatlichen Arbeitsmarktausgaben nehmen zu. Damit geht von den öffentlichen Haushalten eine automatische Stabilisierungswirkung auf den Wirtschaftsprozess aus. Ein analoger Stabilisierungseffekt tritt in konjunkturell guten Zeiten auf. (Quelle: Bundesministerium der Finanzen)

Convenience Yield – Staatsanleihen fiskalisch starker Länder bieten Sicherheit und Liquidität, die Anleger schätzen. Um solche geldähnlichen Anlagen zu besitzen, sind die Anleger bereit, auf eine Rendite, die sogenannte Convenience Yield, zu verzichten. (Quelle: Jiang, Z., H. Lustig, S. Van Nieuwerburgh und M.Z. Xiaolan [2024], Bond convenience yields in the eurozone currency union, Columbia Business School Research Paper, New York, NY, im Erscheinen)

Credit Default Swaps – Ein Credit Default Swap (CDS) ist eine Art Versicherung gegen das Risiko eines Kreditausfalls. Mit Abschluss eines CDS verpflichtet sich der Sicherungsgeber (Versicherer), bei Eintritt eines vorab spezifizierten Kreditereignisses (z. B. Zahlungsausfall oder -verzug) eine Ausgleichszahlung an den Sicherungsnehmer zu leisten. Der Sicherungsnehmer zahlt ihm dafür im Gegenzug eine Versicherungsprämie. Die Höhe der CDS-Prämie hängt vor allem von der Bonität des Referenzschuldners, der Definition des Kreditereignisses und der Laufzeit des Vertrags ab. (Quelle: Deutsche Bundesbank)

Dual-Use-Güter – Dual-Use-Güter sind Güter, die sowohl zivil als auch militärisch verwendet werden können wie beispielsweise Werkzeugmaschinen, Prüf- und Messvorrichtungen, aber auch Ventile oder Elektronik. Der Begriff „Güter“ umfasst Waren, Technologie und Software. (Quelle: BMWi)

Erfüllungsaufwand – Als Erfüllungsaufwand werden alle Kosten bezeichnet, die den Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmen und der Verwaltung durch die Befolgung von Gesetzen entstehen. (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Fortgeschrittene Volkswirtschaften – Es existiert keine allgemeingültige Abgrenzung zwischen fortgeschrittenen Volkswirtschaften und Schwellen- und Entwicklungsländern. Im April 2025 klassifiziert der IWF 41 Staaten als fortgeschrittene Volkswirtschaften (IWF WEO April 2025). Eine Abgrenzung kann sich an ökonomischen Indikatoren wie etwa einem hohen BIP pro Kopf, dem Export von diversifizierten Gütern und Dienstleistungen sowie einer größeren Integration in das globale Finanzsystem orientieren. Die restlichen Staaten werden als Schwellen- und Entwicklungsländer klassifiziert. (Quelle: Internationaler Währungsfonds, IWF)

Gini-Koeffizient – Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß der relativen Ungleichheit und kann einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen. Bei einer vollständigen Gleichverteilung der Vermögen, würde sich ein Gini-Koeffizient von 0 ergeben. Bei einer Konzentration des gesamten Vermögens auf nur eine Person ergäbe sich ein Wert von 1. (Quelle: DIW)

Investitionszuschüsse – Investitionszuschüsse sind zweckgebundene, in der Regel nicht rückzahlungspflichtige Finanztransfers öffentlicher Stellen (z. B. Bund, Länder, Kommunen) an juristische Personen zur (Teil-)Finanzierung konkreter Investitionen. (Quelle: Haushaltssteuerung, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften)

IRA (Individual Retirement Arrangement) – IRA (Individual Retirement Arrangement) bezeichnet in den USA private, steuerbegünstigte Sparpläne für die Rente. Es gibt unterschiedliche Ausgestaltungen, die beispielsweise das steuerliche Absetzen von Beitragseinzahlungen auf ein IRA-Konto oder steuerfreie Auszahlungen erlauben. (Quelle: IRS)

Königsteiner Schlüssel – Der Königsteiner Schlüssel legt die Verteilung der Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität auf die Länder fest. Der in Verteilungsfragen häufig herangezogene Königsteiner Schlüssel beruht auf dem namensgebenden Staatsabkommen von 1949, durch welches die Länder die gemeinsame finanzielle Förderung überregionaler Forschungseinrichtungen beschlossen. Trotz Fortfalls des ursprünglichen Verwendungszwecks findet der Königsteiner Schlüssel bis heute Anwendung in einer Vielzahl unterschiedlicher Sachgebiete. Bei Fragen der Bund-Länder-Verteilung kommt er fachübergreifend regelmäßig zur Anwendung, wobei besonders im Stammbereich der Wissenschafts- und Forschungsförderung häufig auf die Verteilungssystematik zurückgegriffen wird. Der Königsteiner Schlüssel wird grundsätzlich jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz berechnet und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen nach dem Länderfinanzausgleich und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes zusammen. Als Grundlage der Berechnung dienen die Daten des Vorvorjahrs. (Quelle: Deutscher Bundestag, 2025)

Lohnveredelungsarbeiten – Unter Lohnveredelung versteht man Vorgänge, bei denen vom Auftraggeber unentgeltlich zur Verfügung gestellten Vormaterialien neue oder wirklich verbesserte Waren hergestellt werden. (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Meistbegünstigungszollsatz – Der Meistbegünstigungszollsatz (MFN, Most Favored Nation) bezeichnet den niedrigsten Zollsatz, der auf bestimmte Waren bei ihrer Einfuhr in ein Land angewendet wird. Nach dem Meistbegünstigungsprinzip müssen Handelsvorteile, die einem Land gewährt werden, grundsätzlich auch allen anderen Vertragspartnern eingeräumt werden. Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) gewähren sich gegenseitig in der Regel diese Meistbegünstigungszollsätze. (Quelle: Eulerpool Wirtschaftslexikon)

Nicht-homothetische Präferenzen – Präferenzen, die nicht durch eine linear-homogene Nutzenfunktion dargestellt werden können. Zu ihren Eigenschaften zählt beispielsweise, dass sich der Anteil einzelner Güter an den Konsumausgaben eines Haushalts mit zunehmendem Einkommen verändert. (Quelle: Varian, H.R. [1992], Microeconomic Analysis, 3. Auflage, Norton & Company, New York, NY.)

Offenbarte komparative Vorteile – Ein Indikator über die Spezialisierung eines Landes im internationalen Handel. Ermittelt wird die Export-Import-Relation eines Landes in einer bestimmten Warengruppe im Verhältnis zur gesamten Export-Import-Relation dieses Landes. (Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)

OPEC+ – Abkürzung für Organization of the Petroleum Exporting Countries, deutsch Organisation Erdöl exportierender Staaten, am 14. September 1960 in Bagdad von Irak, Iran, Kuwait, Saudi-Arabien und Venezuela gegründete Organisation, um eine gemeinsame Erdölpolitik zu betreiben und das Preisdiktat der multinationalen Erdölgesellschaften zu durchbrechen. Die OPEC-Staaten kooperieren zudem mit Staaten, die nicht formal der Organisation angehören, wie etwa Russland oder Mexiko. Diese Kooperation wird häufig mit OPEC+ bezeichnet. (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung)

Pareto-Verteilung – Die Pareto-Verteilung ist eine statistische Verteilungsfunktion, die empirisch häufig den oberen Bereich von Vermögensverteilungen beschreibt. Sie spiegelt die Beobachtung wider, dass die Anzahl der Personen entlang der Vermögensverteilung zwar abnimmt, dies jedoch nur langsam geschieht. Somit finden sich im obersten Bereich der Verteilung vergleichsweise viele Personen mit sehr hohen Vermögen. (Quelle: Jones, 2015)

Primärer Sektor – Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Regulatory Sandbox – Regulatory Sandboxes ermöglichen es, Innovationen für eine befristete Zeit unter möglichst realen Bedingungen und unter behördlicher Begleitung zu erproben, die im allgemeinen Rechtsrahmen an Grenzen oder auf offene Fragen stoßen. (Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz)

Schöpferische Zerstörung – Schöpferische Zerstörung bezeichnet den unaufhörlichen Mechanismus der Produkt- und Prozessinnovation, wodurch neue Produkte und Produktionsprozesse veraltete ersetzen. Dies geschieht unter anderem durch den Markteintritt neuer bzw. den Marktaustritt alter Unternehmen. Der Begriff wurde von Joseph Schumpeter (1942) geprägt, der dies als die „wesentliche Tatsache des Kapitalismus“ ansah. (Quelle: Caballero, R.J. [2010], Creative destruction, in: Durlauf, S.N. und L.E. Blume (Hrsg.), Economic Growth, Palgrave Macmillan, London, 24–29.)

Schwellen- und Entwicklungsländer – siehe fortgeschrittene Volkswirtschaften.

Sekundärer Sektor – Produzierendes Gewerbe (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Solidaritätszuschlag – Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe in Höhe von 5,5 % zur Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, einschließlich der Kapitalerträge. Das Aufkommen steht allein dem Bund zu. Eingeführt wurde der Solidaritätszuschlag mit Wirkung vom Veranlagungszeitraum 1995 an, um die Folgekosten der Deutschen Einheit zu finanzieren, die den Bund treffen. Nachdem es bereits 1991/1992 einen zeitlich befristeten Vorläufer gegeben hatte, wurde der Solidaritätszuschlag ab dem Jahr 1995 unbefristet eingeführt. (Quelle: Bundesministerium der Finanzen)

Statistischer Überhang – Der statistische Überhang ist die jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des saison- und kalenderbereinigten Bruttoinlandsprodukts, die sich

bereits ergibt, wenn die Höhe des Bruttoinlandsprodukts im vierten Quartal eines bestimmten Jahres t auch im gesamten darauffolgenden Jahr $t + 1$ unverändert bleibt. Der Überhang entspricht der prozentualen Differenz zwischen dem absoluten Niveau des Bruttoinlandsprodukts im letzten Quartal des Jahres t und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale im Jahr t . (Quelle: JG 2005 Kasten 5)

Steuermesszahl – Der bei den Realsteuern auf die Besteuerungsgrundlage anzuwendende Prozentsatz zur Ermittlung des Steuermessbetrags; bei der Gewerbesteuer beträgt die Steuermesszahl 3,5 %. (Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon)

Stock-Flow-Adjustments – Stock-Flow-Adjustments erfassen die Diskrepanz zwischen dem Budgetdefizit und der Veränderung des Schuldenstands in einem Jahr. Sie entstehen unter anderem im Zusammenhang mit Finanztransaktionen, bei denen einer Veränderung der Verbindlichkeiten des Staates eine gleich hohe Veränderung seiner Vermögenswerte (z. B. in Form von werthaltigen Forderungen) gegenübersteht. (Quelle: Parlament Österreich, 2025)

Tertiärer Sektor – Handel und Verkehr und sonstige Wirtschaftsbereiche (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Verbundwertschöpfung – Verbundwertschöpfung ist die Summe der Vorleistungen, die das Verarbeitende Gewerbe vom nationalen Dienstleistungssektor bezieht, abzüglich der Summe der Vorleistungen, die der Sektor im Inland an den Dienstleistungssektor verkauft. (Quelle: Hüther, M. [2023], Deindustrialisierung als Risiko ernst nehmen, Potenziale für die Transformation mobilisieren, ifo Schnelldienst 76 (3), 3–6.)

vier Grundfreiheiten der EU – Die vier Grundfreiheiten der EU umfassen den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital und stellen die Grundlage des Binnenmarkts dar. (Quelle: Rat der Europäischen Union, 2025)

401(k) – 401(k) bezeichnet ein Konzept der betrieblichen Altersvorsorge in den USA. Es ermöglicht Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern steuerbegünstigt regelmäßig Anteile ihres Einkommens direkt in individuell gewählte Anlageformen zu investieren. Je nach Ausgestaltung können zusätzlich Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber den Beitrag ihrer Beschäftigten aufstocken. (Quelle: IRS)

Zinsschranke – Gemäß § 4h Abs. 1 EStG sind Zinsaufwendungen nur bis zur Höhe der Zinserträge (Zinssaldo) und darüber hinaus in Höhe von 30 % des steuerlichen EBITDA sofort als Betriebsausgabe abzugsfähig. (Quelle: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages)

KURZFASSUNG:
PERSPEKTIVEN FÜR MORGEN SCHAFFEN,
CHANCEN NICHT VERSPIELEN

1. Die **deutsche Volkswirtschaft befindet sich im laufenden Jahr in einer Stagnation**, nachdem sie sich laut dem jüngsten Datenstand in den Jahren 2023 und 2024 in einer Rezession befand. Die aktuelle Schwäche wird neben **konjunkturellen Faktoren** auch durch einen **tiefgreifenden Strukturwandel** sowie durch geopolitische Veränderungen verursacht, die das deutsche Exportmodell gefährden. Vor dem Hintergrund einer **sich ändernden Weltordnung** und Zweifeln an der Verlässlichkeit der Sicherheitsgarantien der USA für die europäischen NATO-Staaten geraten **etablierte wirtschaftliche und sicherheitspolitische Strukturen unter Anpassungsdruck**. Zugleich erschwert die immer noch andauernde Fragmentierung des europäischen Binnen- und Kapitalmarktes die Anpassung der europäischen Volkswirtschaften an die veränderten globalen Herausforderungen. Die gegenwärtige Schwächephase in Deutschland ist jedoch nicht allein auf externe Ursachen zurückzuführen. Auch **inländische Faktoren** wie ein anhaltender Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und die fortschreitende demografische Alterung **tragen zur ungünstigen aktuellen Lage bei**.

Die Bundesregierung hat auf die gestiegenen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen mit einem **Finanzpaket** reagiert, durch das die Investitionsfähigkeit des Staates gestärkt und die Finanzierung erhöhter Verteidigungsausgaben ermöglicht werden sollen. Die konkrete **Umsetzung** ist jedoch **stark verbesserungsbedürftig**, wenn die Ausgaben gezielt auf zusätzliche und produktive Investitionen ausgerichtet werden sollen. Andernfalls könnten **Wachstumschancen verspielt** und die langfristige **Schuldentragfähigkeit des deutschen Staates gefährdet** werden.

2. Im **Frühjahrgutachten 2025** hat der Sachverständigenrat Wirtschaft eine **erste Einschätzung des Finanzpakets** vorgelegt. [↘ ZIFFERN 488 FF.](#) Im Mittelpunkt standen dabei Fragen nach seiner zweckdienlichen Ausgestaltung sowie nach dessen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen. Darüber hinaus hat der Sachverständigenrat im Frühjahr 2025 erörtert, wie durch einen konsequenten **Abbau überflüssiger Bürokratie** Kosten für die Unternehmen reduziert und Wachstumshemmnisse beseitigt werden können. [↘ ZIFFERN 588 FF.](#) Schließlich wurde diskutiert, wie Deutschland die **regional unterschiedlichen Auswirkungen des Strukturwandels bewältigen** kann. [↘ ZIFFERN 693 FF.](#)
3. Im **Jahresgutachten 2025/26** knüpft der Sachverständigenrat Wirtschaft an diese Analysen und Überlegungen an. [↘ ABBILDUNG K1](#) Er zeigt, warum die derzeit geplante Ausgestaltung des Finanzpakets, insbesondere des **Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)**, zu einem Mangel an Zusatzlichkeit und Investitionsorientierung führen dürfte. Auf Basis dieser Analyse macht der Rat Vorschläge, wie die Mittelverwendung angepasst werden könnte, um die gesamtwirtschaftliche Wirkung zu verbessern und den Anstieg der Schuldenstandsquote zu begrenzen, der vor allem von den erhöhten Verteidigungsausgaben getrieben wird. [↘ ZIFFER 114](#)

ABBILDUNG K1

Im Jahresgutachten 2025/26 diskutierte **Ziele**, **Herausforderungen** und **Maßnahmen**

Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung des Sondervermögens verbessern		
Gesetzliche Rahmenbedingungen für Zusätzlichkeit und Zielgenauigkeit verschärfen - Investitionsquote im Kernhaushalt gesetzlich präzisieren und einheitlich bereinigen ZIFFERN 125 F. - Zusätzlichkeit auf Länder und Kommunen ausweiten und festlegen, dass ein erheblicher Teil der Länder-Mittel verpflichtend an die Kommunen weitergegeben wird ZIFFERN 127 FF. - Zusätzlichkeit der Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität im KTF sicherstellen ZIFFER 131	Transparenz und Verlässlichkeit herstellen - Mehrjährigen Finanzplan für das Sondervermögen erstellen ZIFFER 118 - Bundesweite Datenbank für ein verbindliches Monitoring einführen ZIFFERN 119 F. - Ein neues, unabhängiges Monitoring-Gremium gesetzlich verankern, um Mittelverwendung regelmäßig und systematisch zu überprüfen ZIFFERN 122 F.	Konsolidierungsbedarf zügig angehen - Ausgabenseite konsolidieren, Einnahmenseite stärken ZIFFER 133 - Wachstum durch Reformen stärken ZIFFER 140 - Perspektiven für die Finanzierung von Infrastruktur und Verteidigung aus dem Kernhaushalt entwickeln ZIFFER 136
Europas Zukunft gemeinsam gestalten		
Unvollständiger Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen - Handelsbarrieren wie territoriale Lieferbeschränkungen abbauen ZIFFERN 189 FF. - Ein EU-weites 28. Regime im Unternehmensrecht einführen, das Unternehmen die grenzüberschreitende Gründung und Tätigkeit erleichtert ZIFFERN 194 FF. - Ein EU-Binnenmarkt-Sherpa sollte Interessen des Binnenmarktes gegenüber den Mitgliedstaaten vertreten ZIFFER 188	Fragmentierte Kapitalmärkte - Ressourcen für die Wagniskapitalfinanzierung europaweit bündeln und die Schaffung einer pan-europäischen Börse unterstützen ZIFFER 200 FF. - Integration der Kapitalmarktaufsicht durch die ESMA ZIFFER 206 - Weichen für ein European Safe Asset stellen ZIFFERN 207 FF.	Mangelnde Verteidigungsfähigkeit - Rüstungsbeschaffung stärker europäisch koordinieren, z. B. durch einen European Defence Mechanism (EDM) ZIFFERN 223 FF. - Entwicklung neuer Militartechnologien gezielt fördern ZIFFERN 239 FF. - Verteidigungsausgaben gemeinschaftlich finanzieren über EU-Haushalt oder EDM ZIFFER 249 FF.
Unternehmensteuern reformieren – Verzerrungen abbauen		
Steuerbelastung von Unternehmen in Deutschland relativ hoch - Effektive Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen senken ZIFFER 312 - Globale Mindeststeuer als kooperative Lösung unterstützen ZIFFER 337 - Nutzung der Option zur Körperschaftsbesteuerung vereinfachen ZIFFER 336	Ausgestaltung der Steuern hemmt Investitionen und begünstigt Verschuldung - Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung steuerlich gleich behandeln ZIFFER 305 - Langfristig neutrale Besteuerungsmodelle anstreben ZIFFER 329 - Abschreibungsregeln stärker degressiv ausgestalten ZIFFER 330	Langfristiges Wachstum durch Innovation unterstützen - Antragsprozess für die Forschungszulage vereinfachen ZIFFER 331 - Auf steuerliche Forschungsförderung setzen ZIFFER 332 - Verlustrücktrag ausweiten, um risikoreichere Investitionen anzuregen ZIFFER 333
Vermögensaufbau stärken, Erbschaften und Schenkungen gleichmäßiger besteuern		
Hürden beim Vermögensaufbau - Gefördertes Vorsorgedepot für den Vermögensaufbau einführen ZIFFERN 422 F. - Staatliche Vermögensförderung für Haushalte mit geringem Einkommen vereinheitlichen und im neuen Vorsorgedepot bündeln ZIFFER 425 - Vorsorgedepot an die geplante Frühstart-Rente anschließen ZIFFER 426	Ungleichmäßige Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen - Begünstigungen für Übertragungen von Betriebsvermögen erheblich reduzieren ZIFFERN 432 F. - Durch großzügige Stundungsmöglichkeiten übermäßige Liquiditätsbelastung für Betriebsvermögen vermeiden ZIFFER 432 - Bisherige Freibeträge, die mehrmals in Anspruch genommen werden können, durch Lebensfreibeträge ersetzen ZIFFER 431	Unzureichende Dateninfrastruktur für Forschung und Politikberatung - Forschungsdatengesetz zeitnah verabschieden ZIFFERN 440 F. - Administrative Daten besser verknüpfen und zentralisiert bereitstellen ZIFFERN 440 F.

In drei weiteren Kapiteln diskutiert der Sachverständigenrat weitere zentrale Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik, die für die Bewältigung der aktuellen Krisen entscheidend sind. So sind Fortschritte bei der Integration der **europäischen Binnen- und Kapitalmärkte sowie im Bereich der europäischen Verteidigung** erforderlich, damit sich Deutschland und die Europäische Union ökonomisch und sicherheitspolitisch in einer neuen multipolaren Weltordnung erfolgreich behaupten können. ↘ ZIFFERN 171 FF. Der Sachverständigenrat befasst sich in Kapitel 4 außerdem mit der von der Bundesregierung angestoßenen Reform der **Unternehmensbesteuerung** und zeigt, dass diese zwar dazu beitragen wird, die steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern. Gleichwohl verzerrt die Unternehmensbesteuerung durch die steuerliche Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung weiterhin Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen, was langfristig mit erheblichen Wohlfahrtseinbußen verbunden ist und durch weitere Reformschritte abgemildert werden könnte. ↘ ZIFFERN 260 FF. Im fünften Kapitel berichtet der Rat gemäß seinem Mandat über die **Vermögensverteilung** in Deutschland und zeigt auf, wie die **Vermögensbildung** in Deutschland durch stärkere Anreize zur Kapitalmarktbeteiligung verbessert werden kann. Schließlich betont der Sachverständigenrat den Reformbedarf bei der **Erbschaft- und Schenkungsteuer**. Diese sollte durch eine Reduktion der Begünstigungen für Betriebsvermögen konsequenter als bisher am Gleichheitsgrundsatz über alle Vermögensarten hinweg ausgerichtet werden. ↘ ZIFFERN 351 FF.

1. Konjunktur mit mäßigem Schwung

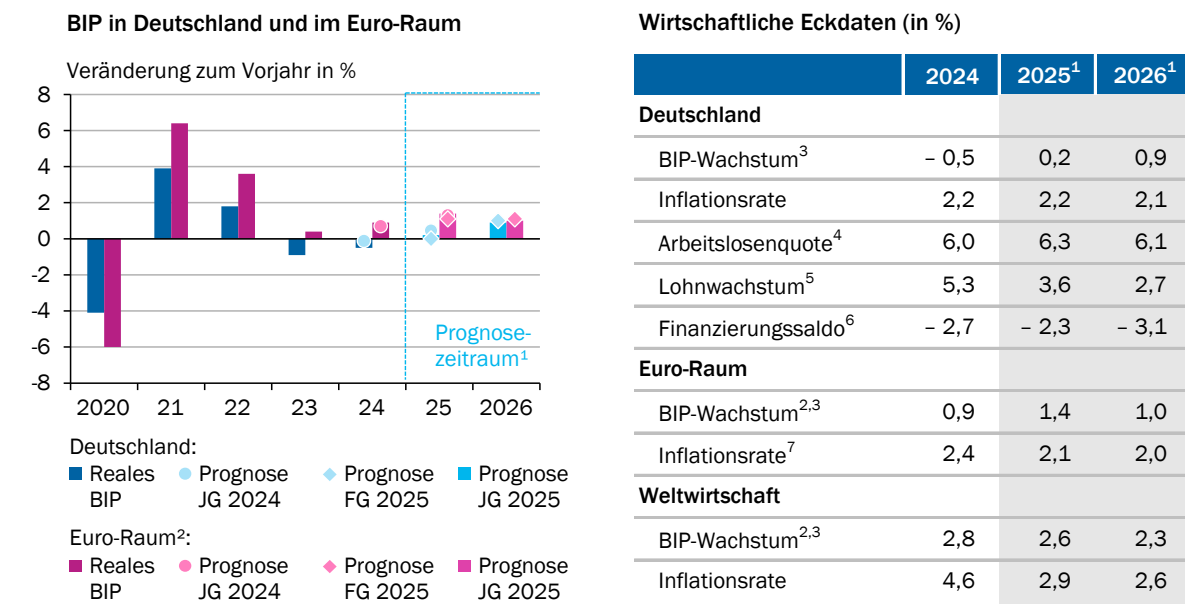
4. Die **Weltkonjunktur wird derzeit stark von der protektionistischen und sprunghaften Handelspolitik** der USA **beeinflusst**. Im 1. Quartal 2025 führte dies zu spürbaren Vorzieheffekten im internationalen Warenhandel, auf die im 2. Quartal deutliche Rückpralleffekte folgten. Der Sachverständigenrat rechnet für die Jahre **2025 und 2026** mit einem **Wachstum des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,6 % bzw. 2,3 %**. Die deutsche Wirtschaft dürfte davon allerdings in geringerem Ausmaß profitieren als in vergangenen Jahrzehnten, da sich die Wettbewerbsbedingungen der deutschen Unternehmen auf den internationalen Absatzmärkten verschlechtert haben (JG 2024 Ziffer 44). China tritt zunehmend als Konkurrent für deutsche Industrieprodukte auf und profitiert von gesunkenen Exportpreisen, die im August 2025 um 17,3 % niedriger lagen als im Jahr 2022. ↘ ZIFFER 14 Im selben Zeitraum sind die Exportpreise im Euro-Raum um 14,4 % gestiegen. ↘ ZIFFER 10
5. **Die deutsche Konjunktur entwickelt sich derzeit schwach.** ↘ ZIFFER 36 Die verhaltene Erholung, die sich im Sommer 2025 im Verarbeitenden Gewerbe andeutete, ist verpufft. ↘ ZIFFER 46 So stiegen die Auftragseingänge aus dem Ausland in der 1. Jahreshälfte 2025 an, lagen im August jedoch wieder auf dem Niveau vom Jahresbeginn 2025. Lediglich die Geschäftserwartungen haben sich im Oktober nochmals verbessert, liegen aber weiterhin auf niedrigem Niveau. Der seit dem Jahr 2023 beobachtete Rückgang der Exporte dürfte das Wachstum im Jahr 2025 weiterhin dämpfen, während die Importe zunehmen. ↘ ZIFFERN 61 FF. Seit Beginn des Jahres 2025 belasten die **protektionistische und sprunghafte US-**

Handelspolitik sowie die **Aufwertung des Euro** die Exporte deutscher Unternehmen zusätzlich. Der private Konsum legte im ersten Quartal 2025 zwar kräftig zu, im Prognosezeitraum sind aber keine stärkeren Impulse zu erwarten. [↘ ZIFFERN 51 F.](#) Nach der **Normalisierung der Sparquote** in der 1. Jahreshälfte 2025 dürfte angesichts **nur leicht steigender Reallöhne** im Prognosezeitraum das Konsumwachstum in den Jahren 2025 und 2026 moderat bleiben. Die Investitionstätigkeit der Unternehmen dürfte aufgrund der niedrigen Kapazitätsauslastung und der schwachen Umsätze im In- und Ausland gedämpft bleiben. [↘ ZIFFERN 55 FF.](#) Von der **Verausgabung der Mittel** aus dem im März 2025 verabschiedeten Finanzpaket dürften ab dem kommenden Jahr allerdings **expansive Impulse für die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen** ausgehen. [↘ ZIFFER 57](#)

6. Der Sachverständigenrat erwartet, dass das **deutsche BIP im Jahr 2025 um 0,2 % ansteigt**. Damit revidiert er seine Prognose gegenüber dem Frühjahrsgutachten um 0,2 Prozentpunkte nach oben. [↘ ZIFFER 39](#) Diese Revision ist neben unerwartet starken Vorzieh- und Rückpralleffekten in der 1. Jahreshälfte auch auf eine Revision der BIP-Daten des Statistischen Bundesamts zurückzuführen. [↘ KASSTEN 4](#) Für das **Jahr 2026 rechnet der Sachverständigenrat mit einem BIP-Wachstum von 0,9 %**. [↘ ABBILDUNG K2](#) Die Verbraucherpreisinflation dürfte im Jahr 2025 durchschnittlich 2,2 % und im Jahr 2026 durchschnittlich 2,1 % betragen. Die Kerninflation dürfte 2,7 % im Jahr 2025 und 2,5 % im Jahr 2026 betragen.

[↘ ABBILDUNG K2](#)

Konjunktureller Ausblick für Deutschland und Europa



1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Preisbereinigt. 4 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 5 – Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter (Inlandskonzept) je Arbeitnehmerstunde. 6 – In Relation zum nominalen BIP; Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 7 – Veränderung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex.

Abwärtsrisiken für die Prognose der deutschen Konjunktur könnten von der Verausgabung der Mittel des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität ausgehen. ↘ **ZIFFER 80** Zum einen könnten die **Mittel langsamer abfließen als in der Prognose unterstellt**, so dass der fiskalische Impuls für das Jahr 2026 geringer ausfällt. Zum anderen könnte, je nach Kapazitätsauslastung, vom Finanzpaket ein **unerwartet hoher Preisdruck** ausgehen.

2. Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung des Sondervermögens verbessern

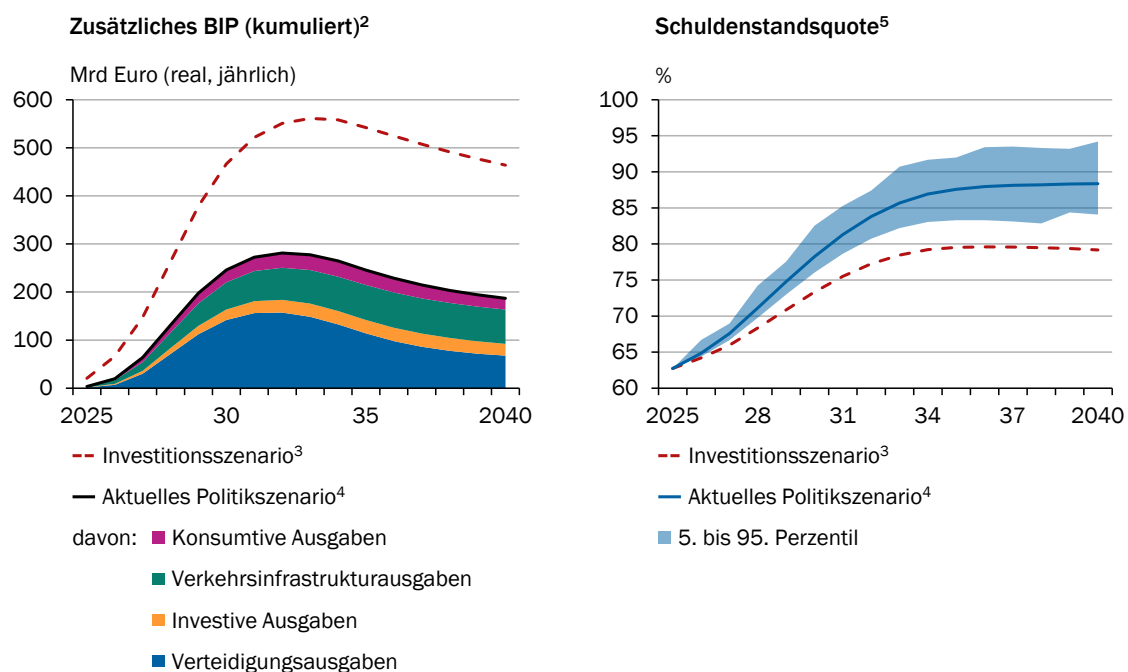
7. Das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität in Höhe von 500 Mrd Euro soll bis zum Jahr 2037 staatliche Investitionsrückstände bei der Infrastruktur abbauen, zur Erreichung der Klimaneutralität beitragen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beleben. Die **Wachstumswirkung** kann **erheblich** sein, **sofern die Mittel des Sondervermögens zusätzlich zu ohnehin geplanten Mitteln und möglichst investiv verausgabt** werden. ↘ **ZIFFERN 109 FF. UND 527** Positive Wachstumseffekte sind nicht zuletzt notwendig, um den Anstieg der Schuldenstandsquote zu dämpfen, der durch die Kreditfinanzierung des Sondervermögens und vor allem die Bereichsausnahme für massiv erhöhte Verteidigungsausgaben zu erwarten ist. Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass die **positiven makroökonomischen Effekte** unter dem **derzeitigen Ausgabenpfad** des SVIK („aktuelles PolitikszENARIO“) im Vergleich zu einer starken Investitionsorientierung **gering** bleiben, ↘ **ABBILDUNG K3 LINKS** während die Verschuldung bis zum Jahr 2035 auf über 85 % des BIP steigen könnte. ↘ **ABBILDUNG K3 RECHTS**
8. Die schwache Wachstumswirkung des Sondervermögens im aktuellen PolitikszENARIO hat mehrere Ursachen. Auf Bundesebene liegt das an zwei zentralen Problemen. Das Grundgesetz legt fest, dass das **SVIK vom Bund nur für zusätzliche Investitionen eingesetzt** werden darf. Die Mittel des Sondervermögens sollten daher nicht an die Stelle bestehender Haushaltsmittel treten, sondern die Investitionen über das bisherige Niveau hinaus erhöhen. Bereits im **Bundeshaushalt 2025** und im Entwurf des **Bundeshaushalts 2026** wird die **Zusätzlichkeit der Ausgaben** jedoch unterlaufen. ↘ **ZIFFER 91** Umfangreiche Mittel ersetzen reguläre Haushaltsausgaben. Hinzu kommt, dass die Verausgabung des Bundesanteils oft nicht zielgenau und investiv ist. ↘ **ZIFFER 98** Für die **Länder** und den **Klima- und Transformationsfonds (KTF)**, die jeweils 100 Mrd Euro aus dem SVIK erhalten, gibt es bisher **gar keine institutionellen Vorkehrungen**, die die Zusätzlichkeit der Mittel gewährleisten. ↘ **ZIFFER 106** Auch die Zielgenauigkeit ist nicht sichergestellt, da im Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) klare Regeln für die Verausgabung sowie eine Priorisierung nach gesamtwirtschaftlicher Wirkung weitgehend fehlen. ↘ **ZIFFERN 100 FF.**
9. Die **Zielgenauigkeit der Mittelverwendung des SVIK** sollte durch ein **konsequentes Monitoring** abgesichert werden. ↘ **ZIFFERN 117 FF.** Insbesondere ein **mehrfähriger Finanzplan** ↘ **ZIFFER 118** sowie ein **zentrales Projektregister** ↘ **ZIFFER 119** können im Zusammenspiel mit einem gesetzlich verankerten, **unabhängigen Monitoring-Gremium** ↘ **ZIFFERN 122 F.** Transparenz herstellen.

Zudem sollten die **gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Einhaltung der Zusätzlichkeit präzisiert** werden. Die Investitionsquote im Kernhaushalt des Bundes sollte transparent und einheitlich in einer ökonomisch aussagekräftigen Weise berechnet werden. Höhere Investitionen sollten nicht nur in der Haushaltsplanung vorgesehen, sondern in der Ausführung im mehrjährigen Durchschnitt auch tatsächlich erreicht werden. ↘ ZIFFERN 125 F. Länder und Kommunen, für die bei der Verwendung von SVIK-Mitteln bisher keinerlei Bedingung einer Zusätzlichkeit festgelegt ist, sollten ihre nicht aus dem SVIK finanzierten Investitionen mindestens auf dem bisherigen Niveau halten. ↘ ZIFFERN 127 FF. Da Kommunen zentrale Träger öffentlicher Investitionen sind, sollten sie verbindlich mindestens 60 % der Mittel von den Ländern erhalten.

Das **SVIK** sollte außerdem nicht herangezogen werden, um **im Kernhaushalt Spielraum zur Finanzierung fragwürdiger Maßnahmen** wie der Ausweitung der Mütterrente oder der Anhebung der Pendlerpauschale **zu schaffen**.

↘ ABBILDUNG K3

Entwicklung von BIP und Schuldenstandsquote im aktuellen Politik- und Investitionsszenario¹



1 – Für die Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse wird angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 auf 2,5 % des BIP steigen und danach bis zum Jahr 2035 auf 0,5 % des BIP zurückgehen. In beiden Szenarien wird angenommen, dass jedes Jahr Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP aus dem Kernhaushalt verschoben werden. Ein Zehntel wird für zusätzlichen Konsum genutzt und der Rest für bereits geplante Ausgaben. 2 – Ausgaben basieren auf den Pfaden in Kasten 10 im Kapitel „Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung des Sondervermögens verbessern“. 3 – Im Investitionsszenario wird das Sondervermögen hauptsächlich für zusätzliche Investitionen genutzt. 4 – Im aktuellen Politiksszenario wird eine durchschnittliche Zusätzlichkeitsquote von 50 % unterstellt. 5 – Den Simulationen liegen die Schuldenstandsquote im Jahr 2025, das projizierte Wachstum des realen Produktionspotenzials bis zum Jahr 2040 (siehe Ziffern 76 f.) sowie ein durchschnittlicher BIP-Deflator von 1,6 % pro Jahr, die zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben gemäß der zwei Ausgabenpfade und das dadurch implizierte BIP-Wachstum (siehe Kasten 10) zugrunde. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das gesamtstaatliche Budgetdefizit ohne die Ausgaben des Finanzpakets 3 % des BIP. Sonst beträgt es 0,7 % des BIP. Für jedes Szenario werden 100 000 Pfade simuliert.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-246-02

↘ **ZIFFER 133** Stattdessen sollte der Finanzierungsvorbehalt des Koalitionsvertrages ernst genommen werden, um den Bundeshaushalt nachhaltig zu stabilisieren. ↘ **ZIFFERN 132 FF.** Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, jenseits der Deckung von Nachholbedarfen, sollten langfristig wieder aus dem Kernhaushalt finanziert werden. ↘ **ZIFFER 136** Für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ist es zudem angezeigt, dass die Verteidigungsausgaben nach Deckung des bestehenden Nachholbedarfs und nach Auslaufen der europäischen Ausnahmeregelung ab dem Jahr 2029 wieder in den Kernhaushalt zurückgeführt werden. ↘ **ZIFFER 137** Langfristig sollten zusätzliche Spielräume durch Reformen entstehen, die Wachstum generieren und die Steuerbasis verbreitern. ↘ **ZIFFERN 139 F.**

↘ **ANDERE MEINUNG ZIFFERN 141 FF.**

3. Europas Zukunft gemeinsam sichern

10. Die **Europäische Union (EU)** ist der **zweitgrößte Wirtschaftsraum der Welt** und beheimatet 450 Millionen Menschen sowie 26 Millionen Unternehmen. Allerdings hat sich das **Produktivitätswachstum** in der EU in den vergangenen Jahrzehnten im Vergleich zu den USA **deutlich verlangsamt**. Zugleich hat sich die **sicherheitspolitische** Lage Europas infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine **grundlegend verschlechtert**. Die veränderte geopolitische Ordnung erhöht den Druck auf die EU, ihre wirtschaftliche und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit zu stärken, um ihre strategische und ökonomische Souveränität zu wahren.
11. Trotz erheblicher Integrationsfortschritte **schöpft** die **EU** ihr **wirtschaftliches Potenzial** weiterhin **nicht aus**. Im **Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen** bestehen nach wie vor substanzielle **Handelshemmnisse**, die den Wettbewerb beschränken und damit Effizienzgewinne verhindern. Modellbasierte Analysen zeigen, dass eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes durch den Abbau dieser Hemmnisse das reale BIP der EU in einem deutlich größeren Umfang steigern könnte als dies durch die bisherigen Integrationsschritte erreicht wurde. ↘ **ABBILDUNG K4 LINKS** Ein zentrales Hemmnis für wirtschaftliche Dynamik liegt zudem in der **unzureichenden Integration der europäischen Kapitalmärkte**. Unterschiedliche regulatorische Rahmenbedingungen und eine unvollendete Bankenunion führen zu uneinheitlichen Finanzierungsbedingungen. Diese Fragmentierung behindert die effiziente Allokation von Kapital, insbesondere in innovative und wachstumsstarke Sektoren.
12. Um das Produktivitätswachstum nachhaltig zu steigern, bedarf es einer **Vertiefung des europäischen Binnen- und Kapitalmarktes**. Hierzu gehört erstens die **Reduktion territorialer Lieferbeschränkungen**, die den grenzüberschreitenden Warenhandel behindern, ↘ **ZIFFERN 189 FF.** sowie die Harmonisierung von Vorschriften, beispielsweise durch die Einführung eines „28. Regimes“ im Unternehmensrecht, das **grenzüberschreitend einheitliche Regelungen** bietet und so die regulatorische Komplexität reduziert. ↘ **ZIFFERN 194 FF.** Ferner ist eine **Reform der Kapitalmarktaufsicht** erforderlich, um die aufsichtsrechtliche Fragmentierung zu überwinden und die Effizienz der Kapital-

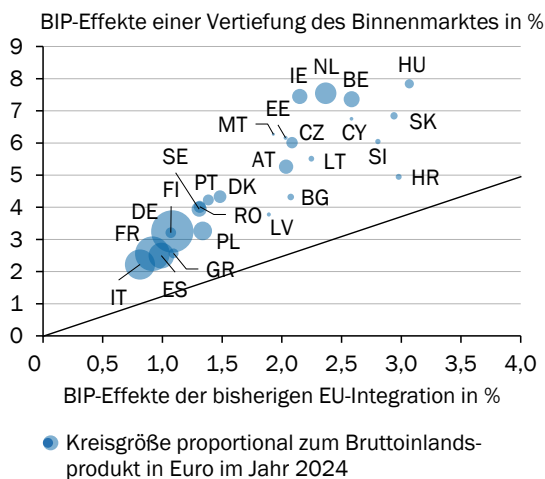
allokation zu verbessern. ↘ ZIFFERN 206 FF. Auch die Verbesserung der Wagniskapitalfinanzierung für Start-ups kann helfen, die Innovationslücke gegenüber den Vereinigten Staaten zu schließen. ↘ ZIFFERN 200 FF. Schließlich könnte ein „**Euro-pean Safe Asset**“ zur verlässlichen Wertaufbewahrung und als Sicherheit und Preis-Benchmark für Finanzgeschäfte dienen und somit den Euro international attraktiver machen. ↘ ZIFFERN 207 FF. Die Schaffung von ESBies (European Safe Bonds), bei denen Staatsanleihen der Mitgliedstaaten nach einem festen Schlüssel gebündelt und in einen sicheren und einen risikoreichen Teil tranchiert werden, würde sich hierfür eignen. Angesichts der hohen Schuldenlast in manchen EU-Mitgliedstaaten braucht es jedoch einen neuen Mechanismus für Krisen und Zahlungsschwierigkeiten. ↘ ZIFFERN 216 FF.

13. Um der verschlechterten sicherheitspolitischen Lage der EU Rechnung zu tragen, ist es notwendig, die **europäische Verteidigungsfähigkeit zu stärken**. Zwar haben viele EU-Mitgliedstaaten ihre Verteidigungsausgaben in den vergangenen Jahren bereits erhöht, ↘ ABBILDUNG K4 RECHTS jedoch gibt es nach wie vor einen Nachholbedarf bei der militärischen Ausrüstung. Der fragmentierte Verteidigungsinnenmarkt erschwert bislang, die Bedarfe der EU schnell und umfassend zu decken. ↘ KASTEN 11 Eine starke Priorisierung nationaler Anbieter bei der Beschaffung von Rüstungsgütern sorgt für Ineffizienzen und hohe Kosten. Einerseits könnte eine **stärkere Nutzung EU-weiter Ausschreibungsverfahren den Wettbewerb fördern**. ↘ ZIFFER 224 Andererseits kann eine **europäische Beschaf-**

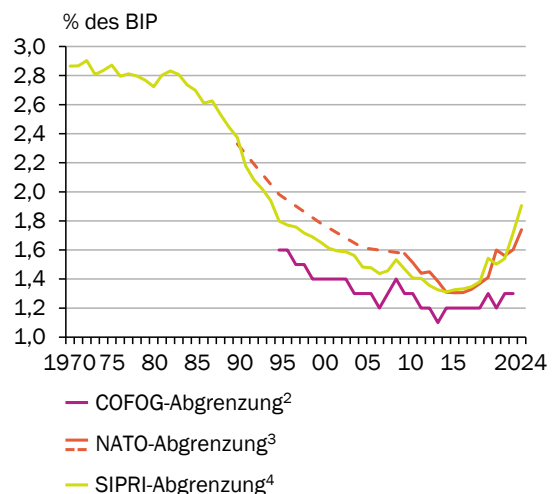
↘ ABBILDUNG K4

EU-Binnenmarkt und Verteidigung

Potenzial einer Vertiefung des EU-Binnenmarktes¹



EU-Verteidigungsausgaben bis 2015 rückläufig, danach deutlich gestiegen



1 – AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CY-Zypern, CZ-Tschechien, DE-Deutschland, DK-Dänemark, EE-Estland, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HR-Kroatien, HU-Ungarn, IE-Irland, IT-Italien, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, RO-Rumänien, SE-Schweden, SI-Slowenien, SK-Slowakei. 2 – Klassifikation der Ausgaben des Staates (Classification of the Functions of Government), Ausgabe 1999. 3 – EU-Mitgliedstaaten, die auch Mitglied der NATO sind; seit 1990: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien; seit 1999: zuzüglich Polen, Tschechien, Ungarn; seit 2004: zuzüglich Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien; seit 2009: zuzüglich Kroatien; seit 2023: zuzüglich Finnland; seit 2024: zuzüglich Schweden. Für den Zeitraum 1990 bis 2009 liegen nur 5-Jahresdurchschnitte vor.

4 – Wert für das Jahr 2024: Berechnung durch Aggregation über die Mitgliedstaaten.

Quellen: AMECO, Eurostat, Fontagné und Yotov (2025), NATO, Weltbank, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-261-01

fungsagentur durch die Bündelung der Nachfrage die Verhandlungsposition der EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Rüstungsindustrie stärken. [↘ ZIFFERN 229 FF.](#) Eine zukunftsorientierte und strategische Verteidigungsplanung sollte Innovationen gezielt fördern und Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) deutlich ausweiten. [↘ ZIFFERN 239 FF.](#) Eine mögliche gemeinschaftliche Finanzierung der europäischen Verteidigungsfähigkeit sollte, sofern sie über EU-Anleihen erfolgt, so gestaltet werden, dass sie die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht gefährdet. [↘ ZIFFER 243](#) Die Zusammensetzung des EU-Budgets könnte außerdem stärker zugunsten europäischer Verteidigungsausgaben priorisiert oder durch höhere Beiträge der Mitgliedstaaten aufgestockt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel zweckgebunden und transparent für gemeinsame Beschaffungsprojekte verwendet werden. [↘ ZIFFERN 246 FF.](#)

4. Unternehmen entlasten, Besteuerung effizient gestalten

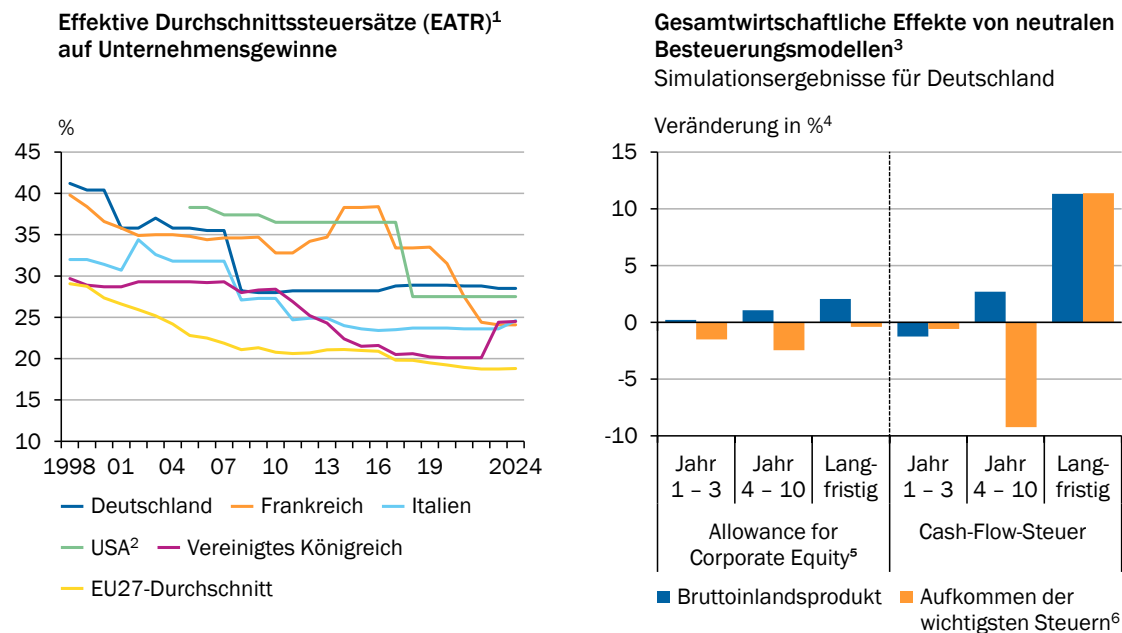
14. Steuern auf Unternehmensgewinne – in Deutschland insbesondere die Körperschaft- und Gewerbesteuer – sind ein wichtiger Faktor für die Attraktivität eines Landes als Unternehmens- und Investitionsstandort. Sie tragen gleichzeitig erheblich – im Jahr 2024 zu rund 12 % – zum Gesamtsteueraufkommen bei. Die **effektive Durchschnittssteuerbelastung in Deutschland von derzeit 28,5 %** ist verglichen mit anderen großen Industriestaaten oder den europäischen Nachbarländern **hoch**. [↘ ABBILDUNG K5 LINKS](#) Sie soll durch das jüngst beschlossene steuerliche Investitionssofortprogramm bis zum Jahr 2032 auf unter 25 % sinken. [↘ ZIFFER 274](#) Die **hohe Steuerbelastung** ist vor allem problematisch, weil sie **in Kombination mit der typischen Ausgestaltung des Steuersystems** (z. B. durch ungleiche Behandlung von Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung, nachgelagerte Abschreibungen von Investitionskosten, unvollständigen Verlustausgleich) **wesentliche Unternehmensentscheidungen** (z. B. Investitionen, Finanzierung) **verzerrt**. [↘ ZIFFERN 280 FF.](#) Dies spiegelt sich beispielsweise in ineffizient niedrigen Investitionen oder einer hohen Verschuldung wider.
15. **Kurzfristig** liegt angesichts der schwachen Konjunktur eine Herausforderung für die Unternehmensbesteuerung darin, die **Investitionstätigkeit der Unternehmen zu stärken**, [↘ ZIFFERN 280 FF.](#) obwohl der fiskalische Spielraum für Steuerensenkungen momentan begrenzt ist. **Mittel- bis langfristig** sollte die Steuerpolitik vor allem darauf fokussieren, **steuerliche Verzerrungen wie den Debt-Equity Bias abzubauen** und sich einer neutralen Form der Unternehmensbesteuerung anzunähern. [↘ ZIFFERN 329 F.](#) Weitere Herausforderungen ergeben sich auf **internationaler Ebene**, insbesondere durch die **Gewinnverlagerung** multinationaler Unternehmen, die sich durch Globalisierung und Digitalisierung intensiviert hat. [↘ ZIFFERN 299 F.](#) Bereits gefundene multilaterale Kompromisse wie die globale Mindeststeuer wurden zuletzt durch den Rückzug der USA wieder infrage gestellt. [↘ ZIFFERN 337 F.](#)
16. Der Wirtschaftspolitik stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um **Höhe und Ausgestaltung der Unternehmensteuern** zu verändern. Mit einer Tarifenkung können die Unternehmen in der Breite entlastet werden,

während eine dauerhafte oder temporäre Ausweitung von Abschreibungsmöglichkeiten die Investitionstätigkeit anregen kann. Konzeptionelle Reformen, wie ein **steuerlicher Abzug der Eigenkapitalkosten (Allowance for Corporate Equity)**, ↘ ZIFFERN 304 F. etwa in Form einer Zinsbereinigung des Grundkapitals, oder die **Cash-Flow-Steuer mit einer Sofortabschreibung von Investitionen**, ↘ ZIFFERN 307 F. stellen Finanzierungs- und zumindest weitgehende Investitionsneutralität her. Simulationen mit einem quantitativen makroökonomischen Modell zeigen, dass das steuerliche **Investitionssofortprogramm positive, aber moderate Impulse für Investitionen und Einkommen** verspricht, bei einem temporär spürbar niedrigeren Gesamtsteueraufkommen. ↘ ZIFFERN 317 FF.

Die Investitions- und Einkommenssteigerungen, die in Deutschland durch eine **neutralere Ausgestaltung der Unternehmensteuern** erreicht werden könnten, dürften dagegen **wesentlich größer** sein, ↘ ZIFFERN 323 FF. auch wenn die Analyse Schwierigkeiten wie starke Aufkommensschwankungen in der Übergangsphase offenlegt. ↘ ABBILDUNG K5 RECHTS Eine Möglichkeit, die kurzfristigen Mindereinnahmen zu verringern, ist beispielsweise im Fall einer Allowance for Corporate Equity, den Steuerabzug auf die Kosten des neu akkumulierten Eigenkapitals zu begrenzen. Schließlich ist die **steuerliche FuE-Förderung ein effektives Instrument, technologieoffen positive Innovationsanreize** für Unternehmen zu setzen. ↘ ZIFFERN 297 F. Dies verspricht dauerhafte Wachstumseffekte. Deutschland hat mit der Forschungszulage bereits einen wesentlichen Schritt in diese Richtung gesetzt, doch sollte diese weiter vereinfacht werden.

↘ ABBILDUNG K5

Steuerbelastung von Unternehmen und Perspektiven von Steuersenkungen und -reformen



1 – EATR-Effective Average Tax Rate. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – Jeweils finanziert durch Pauschalsteuern. 4 – Gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 5 – Zinsbereinigung des Grundkapitals. 6 – Summe der Einkommen-, Umsatz-, Körperschaft-, Gewerbe- und Kapitalertragsteuer, ohne Aufkommen der Pauschalsteuer.

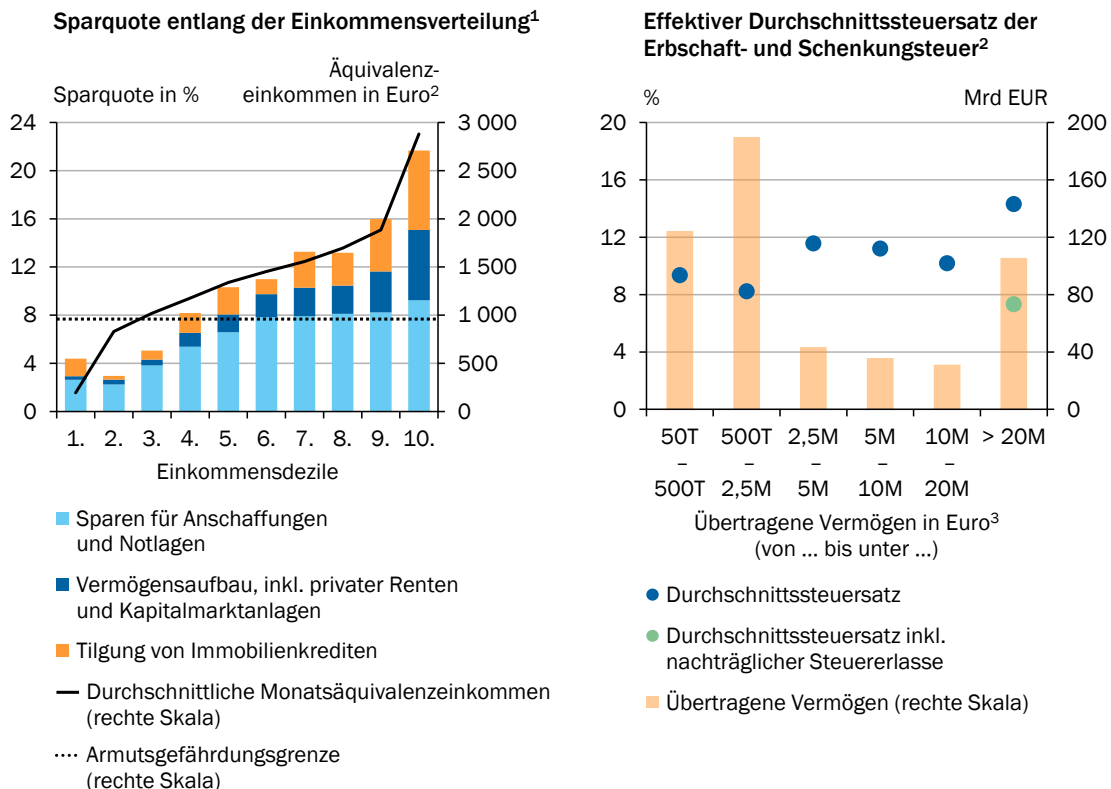
Quellen: Neumeier und Stimmelmayer (2025), Spengel et al. (2024)
© Sachverständigenrat | 25-269-01

5. Vermögensaufbau stärken, Erbschaften und Schenkungen gleichmäßiger besteuern

17. Die relative **Vermögensungleichheit** ist in Deutschland im europäischen Vergleich hoch. Sie hat seit der Wiedervereinigung zugenommen, ist seit den 2010er-Jahren aber relativ konstant. ↘ ZIFFER 352 Rentenansprüche sind aufgrund ihrer fehlenden Handelbarkeit hierbei nicht berücksichtigt. Ihre Einbeziehung würde die ermittelte Vermögensungleichheit verringern. ↘ ZIFFER 357 Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung bauen geringere Vermögen auf, da sie aufgrund geringer Einkommen nur wenig sparen können ↘ ABBILDUNG K6 LINKS und ihre Ersparnisse geringere Renditen aufweisen. Die Vermögensmobilität über den Lebenszyklus fällt in Deutschland am oberen und unteren Ende der Verteilung geringer aus als in der Mitte. ↘ ZIFFERN 363 FF. Internationale Studien weisen auf eine hohe Vermögenskorrelation zwischen Eltern und ihren Kindern hin, die insbesondere durch Erbschaften und Schenkungen beeinflusst wird. ↘ ZIFFERN 372 FF. Für Deutschland wird der Anteil der Vermögen, der auf Erbschaften und Schenkungen zurückgeht, auf 30 % bis 50 % geschätzt.

↘ ABBILDUNG K6

Sparquote und effektiver Durchschnittssteuersatz



1 – Im Jahr 2021. Zu den Einzelheiten siehe Abbildung 75. 2 – Im Zeitraum 2020 bis 2024. Zu den Einzelheiten siehe Abbildung 80. 3 – T-Tausend, M-Millionen.

Quellen: Albers et al. (2024), SOEP v40, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-262-01

18. **Staatliche Förderprogramme** für den Vermögensaufbau **erreichen Haushalte am unteren Ende der Vermögensverteilung nur unzureichend**. ↘ ZIFFERN 397 F. Am oberen Ende der Vermögensverteilung kann die ungleichmäßige Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen in Abhängigkeit von der Vermögensart die intergenerationelle Vermögensmobilität hemmen. ↘ ZIFFER 414
↘ ABBILDUNG K6 RECHTS Der wichtigste Grund dafür ist die **umfassende Begünstigung von Betriebsvermögen**. ↘ ZIFFERN 383 FF. Diese kann zudem **Rechtsform- und Finanzierungsentscheidungen verzerren** und Umgehungsge-
staltungen fördern. ↘ ZIFFERN 416 F.
19. Für eine **Stärkung der Vermögensbildung**, schlägt der Sachverständigenrat die **Einführung eines staatlich geförderten Vorsorgedepots** vor, das insbesondere zur Absicherung im Alter beiträgt. ↘ ZIFFERN 422 FF. Es soll **renditestarke Fondsanlagen** mit einem **einfach strukturierten Standardprodukt** verbinden und flexible Auszahlungsoptionen bieten. Eine **automatische Einbeziehung aller Erwerbspersonen** erhöht die Verbindlichkeit der Teilnahme und kommt so vor allem Haushalten mit niedrigem Einkommen zugute. Die bisher fragmentierte staatliche Förderung des Vermögensaufbaus sollte vereinfacht und auf das Vorsorgedepot konzentriert werden, um die Sparfähigkeit von Haushalten mit geringem Einkommen zu stärken. Das Vorsorgedepot sollte an die geplante Frühstart-Rente anschließen und künftige Generationen frühzeitig an den Kapitalmarkt heranzuführen.
20. Eine **Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer** sollte für eine **gleichmäßigere Besteuerung aller Vermögensarten** sorgen und die Besteuerung damit **stärker an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit ausrichten**. Reformbedarf besteht vor allem bei der Besteuerung von Betriebsvermögen sowie der Ausgestaltung der persönlichen Freibeträge. Anstelle der bisherigen Freibeträge, die mehrmals in Anspruch genommen werden können, könnte ein Lebensfreibetrag für alle im Lebensverlauf kumuliert erhaltenen Vermögensübertragungen eingeführt werden. ↘ ZIFFER 431 Die umfassende **Begünstigung von Betriebsvermögen unter 26 Mio Euro** im Rahmen des Verschonungsabschlages sollte **erheblich reduziert** werden. ↘ ZIFFER 432 Die Möglichkeit des **nachträglichen Steuererlasses** durch die Verschonungsbedarfsprüfung für **Betriebsvermögen über 26 Mio Euro sollte abgeschafft oder erheblich eingeschränkt werden**. ↘ ZIFFERN 433 FF. Eine übermäßige Liquiditätsbelastung zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung kann durch eine großzügige Stundung der Steuerlast und gegebenenfalls abgesenkte Steuersätze vermieden werden.
↘ ZIFFERN 432 UND 437

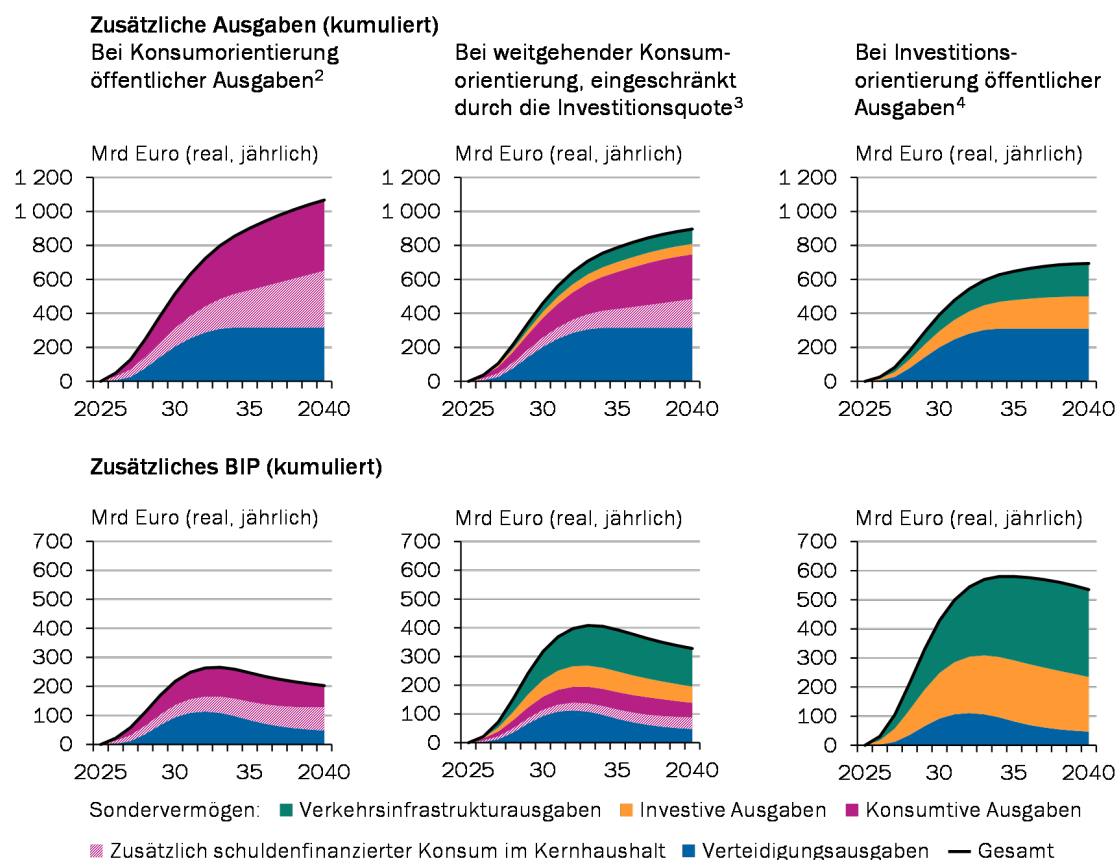
↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 442 FF.

6. Chancen des Finanzpakets nutzen

21. Die im März 2025 beschlossene Änderung des Grundgesetzes erweitert die fiskalischen Spielräume durch eine Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben, ein Sondervermögen für Infrastruktur und eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder erheblich. Diese Maßnahmen bieten, wenn sie richtig genutzt werden, **Chancen für** eine Modernisierung des Kapitalstocks und **eine wirtschaftliche Belebung. Gleichzeitig** wird das Finanzpaket mit einer **steigenden Staatsverschuldung** verbunden sein, die umso höher ausfallen wird, je stärker die Mittel konsumtiv verwendet werden. Werden die Mittel hingegen investitionsorientiert eingesetzt, ist ein größerer Wachstumseffekt zu erwarten, **ABBILDUNG K7** der den Anstieg der Schuldenstandsquote dämpft. **ZIF-FERN 532 F.**

ABBILDUNG K7

Drei mögliche Ausgabenpfade für das Finanzpaket¹



1 – Ausgaben basieren auf den Pfaden in Kasten 30 im Kapitel „Chancen des Finanzpakets nutzen“. Für die Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse wird angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 linear auf 1,5 % des BIP steigen und danach bis Jahresbeginn 2035 auf null zurückgehen. 2 – Im Fall der Konsumorientierung wird nicht zusätzlich investiert und Investitionen bzw. Verteidigungsausgaben werden zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. 3 – Im Fall der weitgehenden Konsumorientierung schränkt eine Investitionsquote von 10 % des Bundeshaushalts die Möglichkeit der Verschiebung von Mitteln aus dem Kernhaushalt ein. KTF und Länder konsumieren ausschließlich und der Spielraum, Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt zu verschieben, wird zur Hälfte ausgenutzt. 4 – Im Fall der Investitionsorientierung wird das Sondervermögen ausschließlich für zusätzliche Investitionen genutzt. Verteidigungsausgaben werden nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben.

Quelle: Ochsner und Zuber (2025)

© Sachverständigenrat | 25-139-04

22. Eine zentrale Herausforderung bei der Implementierung des Finanzpakets besteht deshalb darin, die Mittel so einzusetzen, dass sie einen anhaltenden Wachstumseffekt erzielen. Daher muss durch verbindliche Regeln sichergestellt werden, dass die verausgabten **Mittel für zusätzliche Investitionen verwendet** und **Verschiebungen aus dem Kernhaushalt verhindert** werden. Die bislang getroffenen Vorkehrungen reichen dafür nicht aus. Sie erzeugen einen erheblichen Spielraum für Verschiebungen von Ausgaben aus dem Kernhaushalt in Höhe von etwa 1,2 % des BIP. ↘ ZIFFER 546 Um diese Verschiebungen zu verhindern, sollte zumindest die im Entschließungsantrag genannte **Investitionsquote von 10 % des Kernhaushalts** in das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen aufgenommen werden. Diese Quote sollte über die Zeit ansteigen. ↘ ZIFFER 548 Das Prinzip der **angemessenen Investitionsquote** sollte auch für die **Zuweisungen aus dem Sondervermögen an den Klima- und Transformationsfonds** (KTF) sowie die Länder übertragen werden.
23. Gleichzeitig sollte die Perspektive für eine **dauerhafte Finanzierung investiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt** gestärkt werden. Dafür wäre im Bereich Verteidigung beispielsweise ein Schwellenwert für die aus dem Kernhaushalt zu finanzierenden Verteidigungsausgaben von mindestens 2 % des BIP geeignet. ↘ ZIFFER 551 Um eine dauerhafte Priorisierung der investiven öffentlichen Ausgaben im Bereich Verkehrsinfrastruktur und Bildung über die Laufzeit des Sondervermögens hinaus zu sichern, sollten ein dauerhafter, mit eigenen Einnahmen ausgestatteter **Fonds für die Verkehrsinfrastruktur** ↘ ZIFFER 553 und **Mindestinvestitionsquoten für Bildung** ↘ ZIFFER 554 festgelegt werden.

Die **Kompatibilität** des Finanzpakets **mit den EU-Fiskalregeln** unterliegt **hoher Unsicherheit**. Jedenfalls kann sie nur bei einer starken Investitionsorientierung und begleitenden Strukturreformen erreicht werden. Eine Reform der Schuldenbremse ↘ ZIFFER 569 wäre auch nach den erfolgten Grundgesetzänderungen sinnvoll, insbesondere um flexiblere Reaktionen auf Krisen zu ermöglichen.

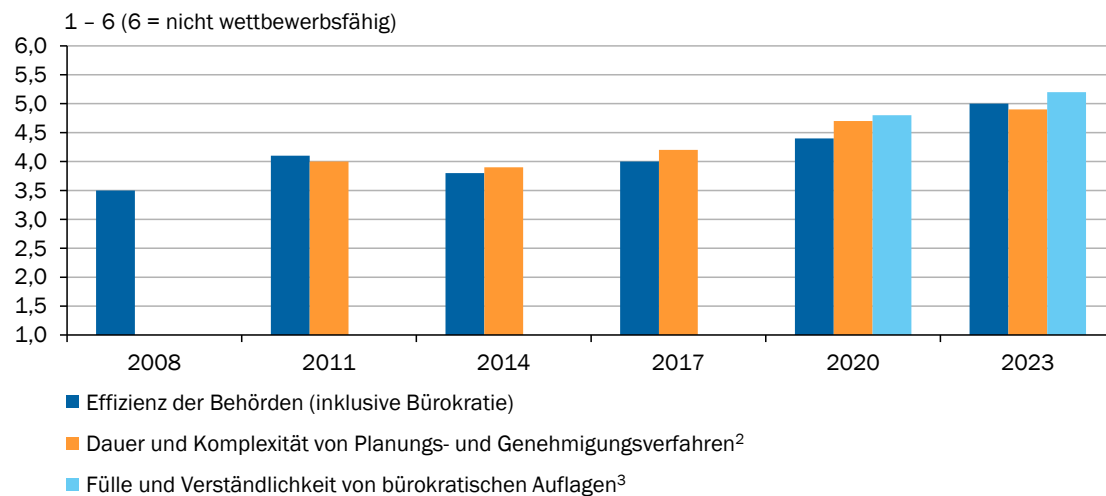
↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 573 FF.

7. Überflüssige Bürokratie umfassend abbauen

24. Unternehmen unterliegen **staatlichen Informations- und Genehmigungspflichten**, die oft unter dem Begriff „**Bürokratie**“ zusammengefasst werden. ↘ ZIFFER 588 Überflüssige Bürokratie hemmt das Wirtschaftswachstum, denn sie verursacht Kosten und **verzerrt Entscheidungen der Unternehmen über Markteintritte und Investitionen**. ↘ ZIFFERN 595 FF. Unternehmensbefragungen zeigen, dass die Unzufriedenheit mit den bürokratischen Anforderungen in Deutschland in den vergangenen Jahren zugenommen hat. ↘ ABBILDUNG K8 Allein die Bürokratiekosten, die aus der Erfüllung bundesrechtlicher Informationspflichten resultieren, belaufen sich jährlich auf rund 65 Mrd Euro und binden mindestens 1,7 % der insgesamt in Deutschland geleisteten Arbeitsstunden. Weitere Kosten entstehen durch Vorgaben der Europäischen Union, der Länder sowie der Kommunen. Für die indirekten Bürokratiekosten, die aus verzerrten wirt-

ABBILDUNG K8

Unzufriedenheit mit Bürokratie in Deutschland steigt¹

FG 2025


1 – Dreijährliche DIHK-Umfragen im Netzwerk Industrie hinsichtlich der Frage: „Wie bewerten Sie mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland die folgenden Standortfaktoren im internationalen Vergleich auf einer Skala von 1 (klarer Wettbewerbsvorteil) bis 6 (nicht wettbewerbsfähig)?“. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2011 verfügbar. 3 – Daten erst ab dem Jahr 2020 verfügbar.

Quelle: DIHK

© Sachverständigenrat | 25-125-01

schaftlichen Entscheidungen resultieren, gibt es bislang keine umfassenden Schätzungen.

25. **Bürokratiekosten** können aus verschiedenen Gründen höher ausfallen als notwendig. [↗ ZIFFERN 619 FF.](#) Ein Grund kann sein, dass bei der Erstellung von Gesetzestexten die **Adressatenfreundlichkeit** und die **Digitalisierbarkeit von Verfahren** nicht ausreichend berücksichtigt werden. [↗ ZIFFERN 638 FF.](#) Auch der **Gesetzesvollzug** kann zu unnötigen Bürokratiekosten für Unternehmen führen, etwa durch langwierige Genehmigungsverfahren oder fragmentierte Verwaltungsprozesse, an denen verschiedene Behörden beteiligt sind. [↗ ZIFFERN 633 FF.](#) In der Vergangenheit wurden bereits einzelne Maßnahmen zur Reduzierung der Bürokratiekosten ergriffen. [↗ ZIFFERN 643 FF.](#) Dazu zählen ex-ante-Instrumente wie der Digital-Check [↗ ZIFFER 645](#) im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen sowie ex-post-Instrumente wie die Bürokratieentlastungsgesetze. [↗ ZIFFER 647](#)
26. Trotz punktueller Maßnahmen zur Senkung der Bürokratiekosten ist bisher **kein spürbarer Rückgang** zu verzeichnen. Um bestehende Bürokratie abzubauen und zu verhindern, dass neue gesetzliche Regelungen zu zusätzlicher ineffizienter Bürokratie führen, sind umfassende Reformen notwendig. [↗ ZIFFERN 652 FF.](#) Dazu können die **Digitalisierung der Verwaltungsprozesse und die (Teil-)Automatisierung der Informationspflichten** beitragen. Fragmentierte Verfahren könnten in One-Stop-Shops gebündelt und redundante Pflichten durch einen zentralen Datenabruf nach dem Once-Only-Prinzip ersetzt werden. [↗ ZIFFER 656](#) Genehmigungsverfahren könnten durch verstärkte Nutzung von Genehmigungsfiktionen beschleunigt werden. [↗ ZIFFER 657](#) Ein erneuter Anstieg der Bürokratiekosten sollte bereits im Gesetzgebungsprozess verhindert werden, indem stärker auf Qualitätsmerkmale wie **Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollziehbarkeit** geachtet wird. [↗ ZIFFER 664](#) Ein effizienterer Gesetzesvollzug

könnte zudem durch die Messung und eine höhere Transparenz von Verwaltungsleistungen erreicht werden. ↘ ZIFFER 670 Um diese Maßnahmen schnellstmöglich und koordiniert einzuleiten, sollte das Thema Bürokratieabbau auf der höchsten politischen Entscheidungsebene zur Chefsache erklärt werden.

↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 672 FF.

8. Strukturwandel regional gestalten

27. Die geopolitisch bedingten Veränderungen des internationalen Handels, die in Folge des Ukraine-Krieges gestiegenen Energiekosten sowie langfristige Trends wie Dekarbonisierung, Digitalisierung und demografischer Wandel beschleunigen den **Strukturwandel in Deutschland**. ↘ ZIFFERN 728 FF. Bisher blieb der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Wertschöpfung aufgrund von historischen Spezialisierungen und Standortvorteilen vergleichsweise stabil. Dennoch **bremst der Strukturwandel** das gesamtwirtschaftliche **Produktivitätswachstum**, da Sektoren mit relativ geringem Produktivitätswachstum, insbesondere im Dienstleistungsbereich, an Bedeutung gewinnen. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen. ↘ ZIFFERN 702 FF. Darüber hinaus geht mit dem Strukturwandel **eine Veränderung der Arbeitsnachfrage einher**. Diese kann – vor allem wenn sie sehr schnell stattfindet – zu nennenswerten Friktionen und Anpassungskosten für Unternehmen und Beschäftigte führen. ↘ ZIFFERN 697 F. Während industrielle Fertigungsberufe (relativ) an Bedeutung verlieren, steigt die Nachfrage nach Dienstleistungsberufen und nach höher qualifizierten Arbeitskräften.
28. **Manche Regionen und Berufsgruppen profitieren vom Strukturwandel**, während **andere negativ betroffen** sind. ↘ ABBILDUNG K9 LINKS Regionen, die bereits in der Vergangenheit vom Strukturwandel betroffen waren, werden auch von den aktuell dominierenden Treibern des Strukturwandels betroffen sein. Künftig werden aber auch Regionen verstärkt betroffen sein, die bisher strukturbeständig und wirtschaftsstark sind. ↘ ABBILDUNG K9 RECHTS Diese Regionen sind unter anderem durch hohe Beschäftigungsanteile im wissensintensiven Verarbeitenden Gewerbe geprägt. ↘ ZIFFER 757
29. Industrie-, Arbeitsmarkt-, Regional- und Strukturpolitik können helfen, die Anpassungskosten im Strukturwandel zu verringern und die Wachstumsaussichten zu verbessern, während strukturerhaltende Maßnahmen vermieden werden sollten. Es sollten dabei Maßnahmen ergriffen werden, um **negativen Effekten auf die Wachstumsdynamik** entgegenzusteuern. ↘ ZIFFERN 762 FF. **Investitionen, die Digital- und Energieinfrastruktur** flächendeckend sicherstellen, unterstützen einen produktivitätssteigernden Strukturwandel. ↘ ZIFFERN 771 FF. Es gilt ferner, auch **mit Blick auf soziale Aspekte, regionale Friktionen** zu adressieren, um zu verhindern, dass ganze Regionen sich von der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes abkoppeln. ↘ ZIFFERN 776 FF. Die gesellschaftliche Akzeptanz des Strukturwandels hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, nicht nur gesamtwirtschaftliche Kennziffern zu verbessern, sondern auch eine Zukunftsperspektive für besonders betroffene und benachteiligte Regionen zu schaffen. Zur gezielten **Förderung wirtschaftlich schwächerer Regionen** können insbesondere die Investitions- und Innovationsförderung für Unternehmen sowie

Investitionen in die lokale Infrastruktur und Innovationsförderung eingesetzt werden. [↘ ZIFFERN 783 FF.](#)

Statt teure und ineffiziente Subventionen in den Erhalt von Arbeitsplätzen zu lenken, die langfristig nicht überlebensfähig sind, sollte der **Strukturwandel** schließlich **durch eine gezielte, auf Aus- und Weiterbildung sowie Umschulung fokussierte Arbeitsmarktpolitik begleitet werden**. Damit kann die effiziente (Re-)Allokation von Arbeitskräften unterstützt werden. Hemmnisse für Weiterbildung können durch attraktive Qualifizierungsmaßnahmen, eine übersichtliche und flächendeckende Beratungsstruktur, eine direkte Ansprache am Arbeitsplatz oder die Subventionierung von Weiterbildungskosten abgebaut werden. [↘ ZIFFERN 789 FF.](#) Arbeitsmarktdrehscheiben können Beschäftigungswechsel in die vom Strukturwandel profitierenden Wirtschaftszweige erleichtern. [↘ ZIFFER 796](#)

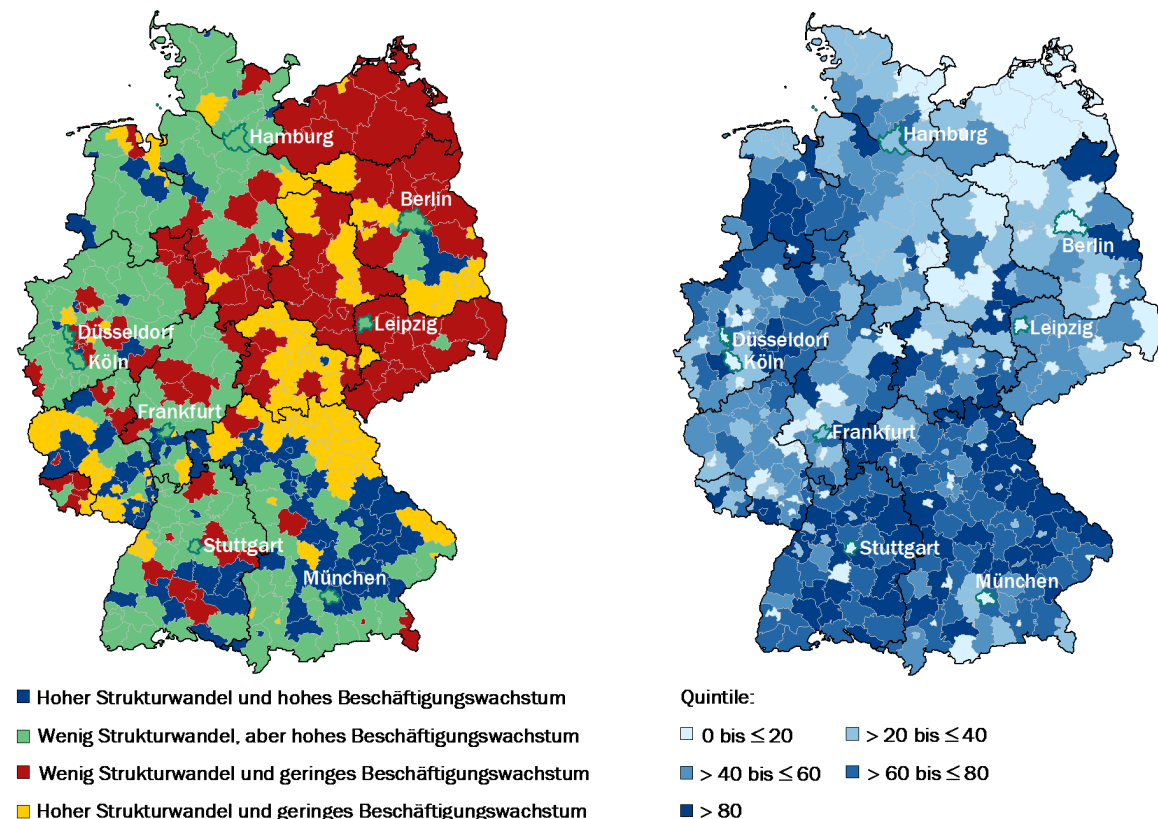
[↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 798 FF.](#)

[↘ ABBILDUNG K9](#)

Strukturwandel: Bisherige und absehbare Betroffenheit der Regionen

Strukturwandel und Beschäftigungswachstum¹
der Jahre 1999 bis 2023

Regionale Ausgesetzttheit gegenüber den Treibern²



1 – Die Karte zeigt Kreistypen nach Findeisen und Südekum (2008) in Bezug auf ihr Beschäftigungswachstum und die Veränderungsrate der Wirtschaftsstruktur gemessen als durchschnittliche jährliche Umbruchrate (excess churning rate). Diese Rate misst die Veränderung in der Zusammensetzung von Wirtschaftszweigen einer Region, gemessen an der Beschäftigungsstruktur, relativ zur Veränderung der Gesamtbeschäftigung dieser Region. Beschäftigungswachstum kann auch negativ sein. Datenbasis: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen (3-Steller), gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), je Kreis oder kreisfreier Stadt und Jahr (1999 bis 2023). 2 – Die Karte zeigt die Ausgesetzttheit gegenüber allen Treibern, gemessen als Summe der standardisierten Indikatoren, in Quintilgruppen.

Quellen: BA, BACI Datenbank CEPIL, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Frey und Osborne (2017), Webb (2020), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-152-01

Im Frühjahrsgutachten 2025 diskutierte Herausforderungen, Ziele und Maßnahmen

Wachstumschancen durch Finanzpaket nutzen

Zusätzlichkeit des Finanzpakets verbindlich sichern

- Investitionsquote von mindestens 10 % in das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen aufnehmen und perspektivisch ansteigen lassen [ZIFFER 548](#)
- Angemessene Investitionsquote für den KTF und die Länder definieren [ZIFFER 550](#)

Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben langfristig priorisieren

- Schwellenwert für Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt auf mindestens 2 % des BIP anheben [ZIFFER 492](#)
- Dauerhaften Fonds für die Verkehrsinfrastruktur errichten [ZIFFER 553](#)
- Mindestinvestitionsquote für Bildung festlegen [ZIFFER 554](#)

Begleitende Reformen umsetzen

- Beschaffungsprozesse verbessern, Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen [ZIFFERN 563 F.](#)
- Strukturreformen zum Bürokratieabbau und zur Erhöhung des Arbeitsangebots vorantreiben [ZIFFER 559](#)
- Reform der Schuldenbremse vollenden [ZIFFER 569](#)

Bürokratie belastet deutsche Unternehmen

Bürokratiekosten reduzieren

- (Teil-)Automatisierte Erfüllung von Informationspflichten durch digitale Schnittstellen und vorausgefüllte Formulare ermöglichen [ZIFFER 656](#)
- Digitale One-Stop-Shops für Prozessketten etablieren [ZIFFER 656](#)
- Genehmigungsfiktionen vermehrt nutzen [ZIFFER 657](#)

Nutzerperspektive stärken

- Digitale Beteiligungsplattform für Vorschläge zum Bürokratieabbau aufbauen [ZIFFER 667](#)
- Antrags- und Genehmigungsverfahren in Bürokratiekostenschätzung berücksichtigen [ZIFFER 668](#)

Verwaltungskultur modernisieren

- Führungspositionen leistungsbasiert anstatt nach Seniorität besetzen [ZIFFER 671](#)
- Messung von Verwaltungsleistungen zur Erhöhung des Wettbewerbs zwischen den Verwaltungen von Kommunen, Landkreisen und Ländern [ZIFFER 670](#)

Beschleunigter Strukturwandel betrifft Regionen unterschiedlich stark

Wachstumsdynamik im Strukturwandel stärken

- Durch Investitionen in FuE und KI Produktivität in Hochtechnologien und wissensintensiven Wirtschaftszweigen steigern [ZIFFERN 724 UND 735 FF., Kasten 46](#)
- Wachstumsfördernde Rahmenbedingungen durch flächendeckende Investitionen in Digital- und Energieinfrastruktur [ZIFFERN 771 FF.](#)
- Wettbewerbsfähigkeit und strategische Industriepolitik europäisch koordinieren [ZIFFERN 767 FF.](#)

Regionale Friktionen des Strukturwandels moderieren

- Regionale Rahmenbedingungen bei Infrastruktur und Qualifikationsniveau stärken [ZIFFERN 778 FF.](#)
- Proaktive Ansätze in der Strukturpolitik verfolgen [ZIFFERN 782](#)
- Effizienz und soziale Aspekte in der Regionalförderung abwägen [ZIFFERN 784](#)

Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt erleichtern

- Weiterbildungsteilnahme erhöhen [ZIFFERN 789 FF.](#)
- Beschäftigungswechsel erleichtern [ZIFFERN 796 FF.](#)

KAPITEL 1:

KONJUNKTUR MIT MÄSSIGEM SCHWUNG

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer ausgeprägten Schwächephase. Steigende staatliche Investitionen dürften im Prognosezeitraum stützen, während der Außenbeitrag dämpfen dürfte.
- Die Weltwirtschaft passt sich langsam an die protektionistische und sprunghafte US-Handelspolitik an. Das globale Wirtschaftswachstum ist im Prognosezeitraum gedämpft.
- Der Sachverständigenrat erwartet einen preisbereinigten Anstieg des deutschen Bruttoinlandsprodukts von 0,2 % im Jahr 2025 und von 0,9 % im Jahr 2026. Für die Verbraucherpreisinflation erwartet er einen jahresdurchschnittlichen Anstieg von 2,2 % bzw. 2,1 %.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die **Verwerfungen** durch die seit Jahresbeginn 2025 **protektionistisch ausgerichtete und sprunghafte US-Handelspolitik belasten die Weltwirtschaft**. Nach kräftigen Vorzieh- und Rückpralleffekten im globalen Warenhandel in der 1. Jahreshälfte 2025 dürfte die Weltwirtschaft im Prognosezeitraum nur mäßig expandieren. Der Sachverständigenrat erwartet eine Dämpfung des **globalen BIP-Wachstums** von 2,8 % im Jahr 2024 auf **2,6 % im Jahr 2025 und 2,3 % im Jahr 2026**. Die **globalen Verbraucherpreise** dürften in den **Jahren 2025 und 2026 um 2,9 % bzw. 2,6 %** steigen.

Die Wettbewerbsbedingungen der europäischen Unternehmen auf den internationalen Absatzmärkten haben sich verschlechtert. Neben den Belastungen durch höhere US-Einfuhrzölle haben die Preise für europäische Exportprodukte seit Jahresbeginn 2025 insgesamt deutlich kräftiger zugelegt als im weltweiten Durchschnitt. Dazu hat die Aufwertung des Euro seit Jahresbeginn 2025 maßgeblich beigetragen. Gestützt werden dürfte die Konjunktur jedoch von einer moderaten Erholung der Investitionstätigkeit. Das **BIP im Euro-Raum** dürfte in den **Jahren 2025 und 2026 um 1,4 % bzw. 1,0 %** wachsen. Für die **Verbraucherpreise** wird ein Wachstum von **2,1 % im Jahr 2025 und 2,0 % im Jahr 2026** erwartet.

Die **deutsche Wirtschaft wächst derzeit nur schwach** und ist in den Jahren 2023 und 2024 geschrumpft. Insbesondere die **deutsche Industrieproduktion** hat sich in den vergangenen Jahren deutlich schlechter entwickelt als im globalen Trend und ist in **fast allen Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes rückläufig**. Dies spiegelt sich auch in den schwachen Exporten und privaten Investitionen wider. Die Investitionstätigkeit der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe dürfte aufgrund der niedrigen Kapazitätsauslastung und der schwachen Umsätze im In- und Ausland weiterhin gedämpft bleiben. Die sich **noch im Sommer 2025 andeutende verhaltene Erholung im Verarbeitenden Gewerbe ist zuletzt verpufft**. So stiegen die Auftragseingänge aus dem Ausland in der 1. Jahreshälfte 2025 zwar an, befinden sich im August 2025 jedoch wieder auf dem Niveau vom Jahresbeginn 2025. Die Geschäftslage hat sich am aktuellen Rand ebenfalls verschlechtert, während sich die Geschäftserwartungen jüngst verbessert haben. Die Normalisierung der Sparquote in der 1. Jahreshälfte 2025 und preisbereinigt moderat wachsende verfügbare Einkommen im Prognosezeitraum liefern gedämpfte Impulse für die privaten Konsumausgaben. Mit der Verausgabung der Mittel aus dem im März 2025 verabschiedeten **Finanzpaket** dürften ab dem **kommenden Jahr expansive Impulse für die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen** einsetzen. Der Sachverständigenrat erwartet ein minimales **Wachstum des deutschen BIP von 0,2 % im Jahr 2025 und ein Wachstum von 0,9 % im Jahr 2026**. Für die **Verbraucherpreise** wird ein **Anstieg um 2,2 % im Jahr 2025 und von 2,1 % im Jahr 2026** erwartet.

I. KURZFASSUNG

- Der Sachverständigenrat rechnet **im Jahr 2025** mit einem **preisbereinigten Anstieg des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 0,2 %**. [↗ ABBILDUNG 1](#) Für das **Jahr 2026** zeichnet sich ein BIP-Wachstum von **0,9 %** ab. [↗ ZIFFERN 36 FF.](#) Die **Inflation** dürfte **im Jahr 2025 durchschnittlich 2,2 %** und im **Jahr 2026** durchschnittlich **2,1 %** betragen. Die Kerninflation dürfte in den Jahren 2025 und 2026 bei 2,7 % bzw. 2,5 % liegen. [↗ ZIFFER 66](#)

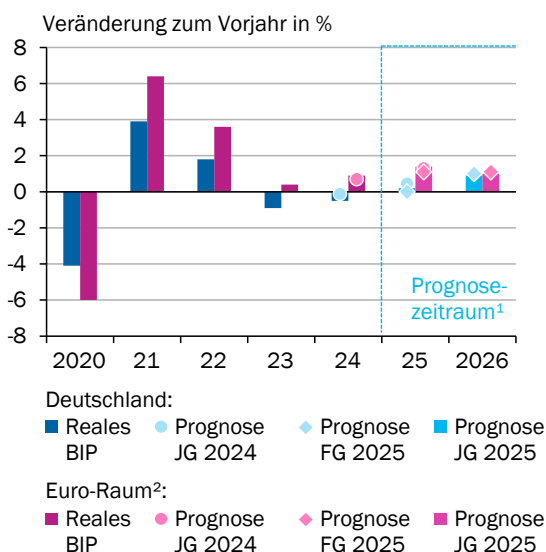
Im **Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2025** liegt die Prognose für das **BIP-Wachstum** im Jahr **2025** um 0,2 Prozentpunkte **höher**. [↗ KASTEN 6](#) Diese Anhebung ist unter anderem auf die Revision der zurückliegenden BIP-Daten durch das Statistische Bundesamt im Juli 2025 zurückzuführen. [↗ KASTEN 4](#)

- Die **deutsche Wirtschaft** befindet sich **weiterhin** in einer **Schwächephase**. Die **Wirtschaftsleistung** ist gemäß den im Juli 2025 revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) [↗ KASTEN 4](#) **in den Jahren 2023 und 2024** deutlich stärker als zuvor ausgewiesen **geschrumpft**. Im Jahr 2025 dürfte das BIP-Wachstum nahezu stagnieren. Während die Konsumausgaben und die Exporte im 1. Halbjahr 2025 expandierten, [↗ ZIFFERN 51 UND 61](#) belasteten hohe Importe und ein Rückgang der Investitionen die Konjunktur. [↗ ZIFFERN 63 UND 54](#) Nach Vorzieheffekten bei den Exporten im 1. Quartal 2025 infolge der antizipierten

[↗ ABBILDUNG 1](#)

Konjunktureller Ausblick für Deutschland und Europa

BIP in Deutschland und im Euro-Raum



Wirtschaftliche Eckdaten (in %)

	2024	2025 ¹	2026 ¹
Deutschland			
BIP-Wachstum ³	- 0,5	0,2	0,9
Inflationsrate	2,2	2,2	2,1
Arbeitslosenquote ⁴	6,0	6,3	6,1
Lohnwachstum ⁵	5,3	3,6	2,7
Finanzierungssaldo ⁶	- 2,7	- 2,3	- 3,1
Euro-Raum			
BIP-Wachstum ^{2,3}	0,9	1,4	1,0
Inflationsrate ⁷	2,4	2,1	2,0
Weltwirtschaft			
BIP-Wachstum ^{2,3}	2,8	2,6	2,3
Inflationsrate	4,6	2,9	2,6

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Preisbereinigt. 4 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 5 – Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter (Inlandskonzept) je Arbeitnehmerstunde. 6 – In Relation zum nominalen BIP; Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 7 – Veränderung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-066-02

Veränderungen in der US-Handelspolitik dürfte sich die Exportschwäche des Verarbeitenden Gewerbes im Prognosezeitraum fortsetzen. Zusätzlich zu den höheren US-Einfuhrzöllen belastet seit Jahresbeginn 2025 vor allem die effektive Aufwertung des Euro die Auslandsgeschäfte. Auch die inländische Investitionstätigkeit ist verhalten. Das **BIP-Wachstum im Jahr 2026** dürfte maßgeblich von staatlichen Mehrausgaben aus dem im März 2025 verabschiedeten Finanzpaket getragen werden. So dürften **die öffentlichen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen ansteigen**. [ABBILDUNG 2](#)

3. Seit dem Jahr 2023 zeigt sich eine **gegenläufige Entwicklung der Exportpreise in verschiedenen Regionen der Welt**. Während die Exportpreise Chinas zurückgegangen sind, haben sich die Exportpreise des Euro-Raums erhöht. [ZIFFER 14](#) Dies **schwächt die Wettbewerbsfähigkeit** der Exportwirtschaft im Euro-Raum und begünstigt einen Anstieg der chinesischen Exportanteile am globalen Warenhandel. Die US-Einfuhrzölle für Waren sind seit Februar 2025 infolge der protektionistischen US-Handelspolitik deutlich gestiegen. [ZIFFERN 15 F](#). Auch nach den zwischenzeitlich geschlossenen bilateralen Handelsabkommen bleiben die US-Einfuhrzölle stark erhöht und dürften zu einem gedämpften Wachstum des Welthandels beitragen. [ZIFFER 22](#) Nach handelspolitisch bedingten kräftigen Vorzieheffekten im 1. Quartal 2025 dürfte das globale BIP im Prognosezeitraum mit geringeren Zuwachsraten als in den Jahren 2023 und 2024 steigen. Für das globale BIP erwartet der Sachverständigenrat unterdurchschnittliche Zuwachsraten von 2,6 % und 2,3 % in den Jahren 2025 und 2026. [ZIFFER 10](#)
4. Die **deutsche und die globale Industrieproduktion entwickeln sich gegenläufig**. [ZIFFERN 40 FF](#). Während die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland in fast allen Bereichen rückläufig ist, expandiert die Industrieproduktion

[ABBILDUNG 2](#)

Bestimmende Faktoren für die Prognose

	Ausgangslage	Prognosezeitraum	Chancen und Risiken
Außenhandel	US-Zölle auf EU-Exporte sind erhöht	Deutsche Exporte bleiben schwach, Importe nehmen zu	Chance: Auslandsnachfrage nimmt stärker zu als erwartet Risiko: US-Zölle steigen erneut an
Fiskalpolitik	Fiskalischer Impuls ist im Jahr 2025 negativ	Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Verteidigung steigen	Risiken: Finanzmittel fließen langsamer ab oder führen zu stärkerem Preisdruck als erwartet
Private Inlandsnachfrage	Konsum expandiert und Investitionen sind rückläufig	Konsum und Investitionen wachsen moderat	Risiko: Stärker als erwartet steigende Sozialversicherungsbeiträge dämpfen privaten Konsum

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 25-082-02

duktion andernorts, insbesondere in den Schwellenländern, [↗ GLOSSAR](#) kräftig. Nach wie vor dürften die seit dem Jahr 2022 erhöhten Großhandelspreise für Erdgas und Strom, [↗ KASTEN 3](#) die im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften [↗ GLOSSAR](#) stärker gestiegenen Lohnstückkosten und die erhöhte wirtschaftspolitische Unsicherheit die deutsche Industrie belasten. [↗ ZIFFER 40](#) Der Dienstleistungssektor verzeichnet gemessen an der Bruttowertschöpfung derzeit nur ein geringes Wachstum, entwickelt sich seit dem Jahr 2022 aber besser als das Verarbeitende Gewerbe. [↗ ZIFFER 47](#) Der Bereich Handel, der besonders eng mit dem Verarbeitenden Gewerbe verflochten ist, dämpfte das Wachstum im Dienstleistungsbereich gegenüber dem Jahr 2022 am stärksten. Besonders stark expandierte seither der Bereich Information und Kommunikation. Die **Schwäche des Verarbeitenden Gewerbes** spiegelt sich auch **am Arbeitsmarkt** wider. [↗ ZIFFER 68](#) Seit dem Jahr 2019 geht die Beschäftigung hier im Trend zurück und der Abbau hat sich seit Beginn des Jahres 2024 beschleunigt. Kumuliert wurde ein solcher Beschäftigungsrückgang zuletzt während der Finanzkrise beobachtet.

5. Die **deutschen Exporte** dürften **im Jahr 2025** trotz kräftiger Vorzieheffekte aus den USA aufgrund drohender Einfuhrzölle im 1. Quartal 2025 und einer weiterhin robusten Nachfrage aus dem Euro-Raum **leicht zurückgehen**. [↗ ZIFFER 61](#) Ursächlich hierfür sind der deutliche Rückpralleffekt bei den Ausfuhren in die USA sowie schwache Auftragseingänge des Verarbeitenden Gewerbes aus dem Nicht-Euro-Raum. Ab dem **Jahr 2026** ist wieder mit einem **moderaten Anstieg der Exporte zu rechnen**. [↗ ZIFFER 62](#) Dabei dürften die weiter aufwärtsgerichteten Auftragseingänge aus dem Euro-Raum stützend wirken, während die Impulse aus dem übrigen Ausland gering sein dürften. Die Importe dürften im Jahr 2025 aufgrund einer gestiegenen Nachfrage nach Produkten aus China und dem Euro-Raum sowie zollbedingten Vorzieheffekten im 1. Quartal 2025 kräftig zulegen. [↗ ZIFFER 63](#) Im Jahr 2026 dürfte die steigende Nachfrage nach ausländischen Verteidigungsgütern die Importe, wenn auch mit geringerer Rate, weiter steigen lassen. Der Außenbeitrag dürfte sowohl im Jahr 2025 als auch im Jahr 2026 negativ sein.
6. Der private Konsum ist im 1. Quartal 2025 kräftig gestiegen. [↗ ZIFFERN 51 F.](#) Im 2. Quartal 2025 wuchs der private Konsum dagegen nur leicht. Die in den Jahren 2023 und 2024 erhöhte Sparquote hat sich normalisiert und liegt im 2. Quartal 2025 wieder nahe an ihrem langjährigen Durchschnitt vor der Corona-Pandemie. Damit dürfte sich der Spielraum für einen weiteren starken Anstieg im privaten Konsum in den kommenden Quartalen verringert haben. Die **preisbereinigten verfügbaren Einkommen dürften im Prognosezeitraum moderat** steigen und den **privaten Konsum** somit nur **verhalten stützen**.
7. Die **private Investitionstätigkeit** ist seit dem Jahr 2023 **rückläufig**. Die Wohnbauinvestitionen sind im 2. Quartal 2025 deutlich gesunken. Zwar haben sich die Geschäftserwartungen im Wohnungsbau seit Jahresbeginn 2025 im Trend verbessert, jedoch liegt der Indikator noch immer auf niedrigem Niveau und ist im Oktober wieder leicht gesunken. Obwohl der Leitzins der Europäischen Zentralbank (EZB) seit dem Sommer 2024 deutlich gesunken ist, sind die Effektivzinssätze für Wohnungsbauprojekte nur moderat zurückgegangen. [↗ ZIFFER 55](#) Das Neukreditvolumen für private Wohnungsbauprojekte ist in der Folge zwar

leicht gestiegen; dies schlug sich bislang jedoch nicht in höheren Wohnbauinvestitionen nieder. Ein Grund hierfür könnte eine stärkere Nachfrage nach Bestandsimmobilien sein. Die Ausrüstungsinvestitionen waren in der 1. Jahreshälfte 2025 rückläufig, dürften im 3. Quartal 2025 jedoch gestützt haben. [↘ ZIFFER 58](#) Im **Jahr 2026** dürften sich die **privaten Bau- und Ausrüstungsinvestitionen leicht erholen**. Verhaltene Impulse für die Ausrüstungsinvestitionen dürften dabei von der Wiedereinführung der degressiven Abschreibung und steuerlichen Fördermaßnahmen im Bereich der Elektromobilität ausgehen. [↘ ZIFFER 60](#)

8. Im **vergangenen Jahr** wurden die öffentlichen Investitionen vor allem durch einen starken **Anstieg der staatlichen Bauinvestitionen** getragen. [↘ ZIFFER 54](#) In der **1. Jahreshälfte 2025** nahmen diese im Vergleich zum vorherigen Halbjahr jedoch nicht weiter zu. Die **staatlichen Ausrüstungsinvestitionen**, die unter anderem militärische Waffensysteme umfassen, **expandierten hingegen** im Vergleich zum vorherigen Halbjahr. Im Prognosezeitraum wird ein weiterer starker Anstieg bei den öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen erwartet. Die Mittel aus dem **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)** stützen die öffentlichen Investitionen im Prognosezeitraum. [↘ ZIFFER 57](#) Die höheren öffentlichen Infrastrukturausgaben dürften die Kapazitätsauslastung im Tiefbau erhöhen und dabei zu einem deutlichen Anstieg der Preise im Nichtwohnbau führen. Zudem dürfte der Staatskonsum weiter expandieren. [↘ ZIFFER 74](#)

II. INTERNATIONALE KONJUNKTUR

9. Die **Weltwirtschaft expandierte in der 1. Jahreshälfte 2025 unterdurchschnittlich**. Im Zuge der Einführung höherer US-Einfuhrzölle kam es zu starken Vorzieh- und Rückpralleffekten im globalen Warenhandel und in der Weltindustrieproduktion. Die derzeit geltenden US-Einfuhrzölle liegen deutlich über dem Niveau des Vorjahres. ↘ ZIFFERN 15 F. Nachdem im Sommer 2025 viele Staaten bilaterale Handelsabkommen mit den USA geschlossen haben, hat sich die handelspolitische Unsicherheit zwar verringert, ist aber weiterhin erhöht.

Im Prognosezeitraum dürfte das **höhere Niveau der US-Einfuhrzölle den globalen Warenhandel belasten**. Seit Jahresbeginn 2025 belastet die Aufwertung des Euro die Auslandsgeschäfte des Euro-Raums. ↘ ZIFFER 13 Zudem sind die Exportpreise im Euro-Raum seit dem Jahr 2023 erhöht, während sie in China rückläufig sind. ↘ ZIFFER 14 Dies **schwächt die Wettbewerbsfähigkeit** der Exportwirtschaft im Euro-Raum und begünstigt einen Anstieg der chinesischen Exportanteile am globalen Warenhandel. China dürfte im Prognosezeitraum den Warenhandel mit anderen Regionen der Welt außer den USA erneut ausweiten. ↘ ZIFFER 18 Aufgrund einer verhaltenen Binnennachfrage dürfte die chinesische Volkswirtschaft jedoch nur unterdurchschnittlich wachsen. ↘ KASTEN 1 In den USA dürften die höheren US-Einfuhrzölle auf die Verbraucherpreise überwältigt werden und die preisbereinigten Einkommen zunehmend belasten. ↘ ZIFFER 17 Der private Konsum dürfte das BIP-Wachstum in den USA nur verhalten stützen. Darüber hinaus ist in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften nur noch mit geringen weiteren Senkungen der Leitzinsen zu rechnen. ↘ ZIFFER 28 Dies dürfte die Finanzierungsbedingungen für private Haushalte und Unternehmen lediglich moderat verbessern und kaum zusätzliche Impulse für Investitionen setzen. Insgesamt dürfte die Weltwirtschaft im Prognosezeitraum daher nur unterdurchschnittlich wachsen. **Vor diesem Hintergrund wird für das Jahr 2025 ein Anstieg des globalen BIP um 2,6 % erwartet, für das Jahr 2026 um 2,3 %**. Die globale Verbraucherpreis-inflation dürfte im Jahr 2025 bei 2,9 % und im Jahr 2026 bei 2,6 % liegen.

1. Weltwirtschaft expandiert verhalten

10. **Das globale BIP wuchs im 1. und 2. Quartal 2025 gegenüber dem Vorquartal um 0,5 % bzw. 0,7 %**. Im 1. Quartal 2025 lag das globale BIP-Wachstum damit unter dem langfristigen Durchschnitt von 0,7 % der Jahre 2015 bis 2024. ↘ ABBILDUNG 3 LINKS Die Ankündigung höherer US-Einfuhrzölle löste starke Vorzieheffekte bei den US-Importen aus. Davon profitierten zahlreiche Volkswirtschaften, unter anderem im Euro-Raum, deren Exporte das BIP-Wachstum erhöhten. In den USA wirkten sich die hohen Importe hingegen negativ auf das BIP-Wachstum aus. ↘ ZIFFER 12 Zudem stiegen die privaten Konsumausgaben in den USA im 1. Quartal 2025 nur geringfügig. Im 2. Quartal 2025 führten Rückpralleffekte bei den US-Importen in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften zu einer leichten Verlangsamung des BIP-Wachstums. Die USA trugen hingegen aufgrund

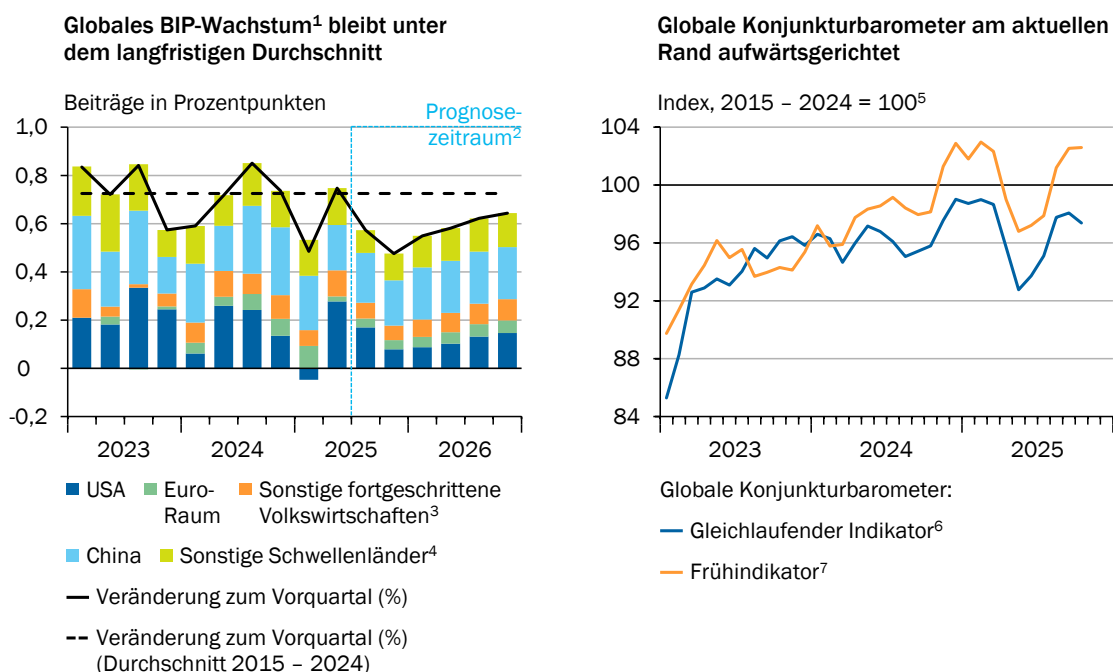
der gesunkenen Importe und einer kräftigen Erholung des privaten Konsums stark zum globalen BIP-Wachstum bei. [↗ ZIFFER 17](#)

Seit Juni 2025 zeichnet sich in den globalen Konjunkturbarometern eine **Verbesserung der Weltkonjunktur ab**. [↗ ABBILDUNG 3 RECHTS](#) Diese Barometer bilden ein aus aggregierten Zeitreihen bestehendes Indikatorensystem. Der Indikator zur aktuellen konjunkturellen Lage der Weltwirtschaft, der einen hohen Gleichlauf mit dem Welt-BIP hat, verlief zuletzt zwar unterdurchschnittlich, zeigt seit dem Sommer 2025 jedoch eine deutliche Aufwärtsbewegung. Der Frühindikator, der Signale über die künftige Entwicklung der globalen Konjunktur erfasst, legt seit August 2025 ein überdurchschnittliches Wachstum in den nächsten Monaten nahe.

- 11. Das Wachstum der Weltwirtschaft wird weiterhin maßgeblich vom Wachstum in China und den sonstigen Schwellenländern getragen.** [↗ ABBILDUNG 3 LINKS](#) Die Wachstumsbeiträge Chinas in der 1. Jahreshälfte 2025 sind auf eine Ausweitung des Warenhandels mit dem Rest der Welt außerhalb der USA zurückzuführen. [↗ ZIFFER 18](#) Darüber hinaus kamen aus den sonstigen Schwellenländern, vor allem aus Indien, stützende Impulse.

[↗ ABBILDUNG 3](#)

Globales Wachstum und Konjunkturbarometer



1 – Durchschnitte der saisonbereinigten Quartalswerte. Das globale BIP wird angenähert durch die Summe der aufgeführten Länder. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Australien, EU ohne Euro-Raum, Hongkong, Japan, Kanada, Norwegen, Republik Korea, Schweiz, Singapur, Taiwan und Vereinigtes Königreich. 4 – Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Philippinen, Russland, Thailand und Türkei. 5 – Langfristiger Mittelwert gleich dem Wert 100 und die langfristige Standardabweichung gleich dem Wert 10. 6 – Der gleichlaufende Indikator spiegelt die aktuelle konjunkturelle Lage der Weltwirtschaft wider und basiert auf der Korrelation und Synchronisierung von mehr als 1 000 Zeitreihen aus wirtschaftlichen Tendenzumfragen mit den jeweiligen BIP-Zeitreihen von über 50 Ländern. 7 – Der Frühindikator signalisiert die Entwicklung der Weltwirtschaft in rund sechs Monaten in der Zukunft und basiert auf den Vorlaufeigenschaften von mehr als 600 Zeitreihen mit den jeweiligen BIP-Zeitreihen von über 50 Ländern.

Quellen: Abberger et al. (2022), Eurostat, IWF, KOF Swiss Economic Institute, nationale Statistikämter, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-046-03

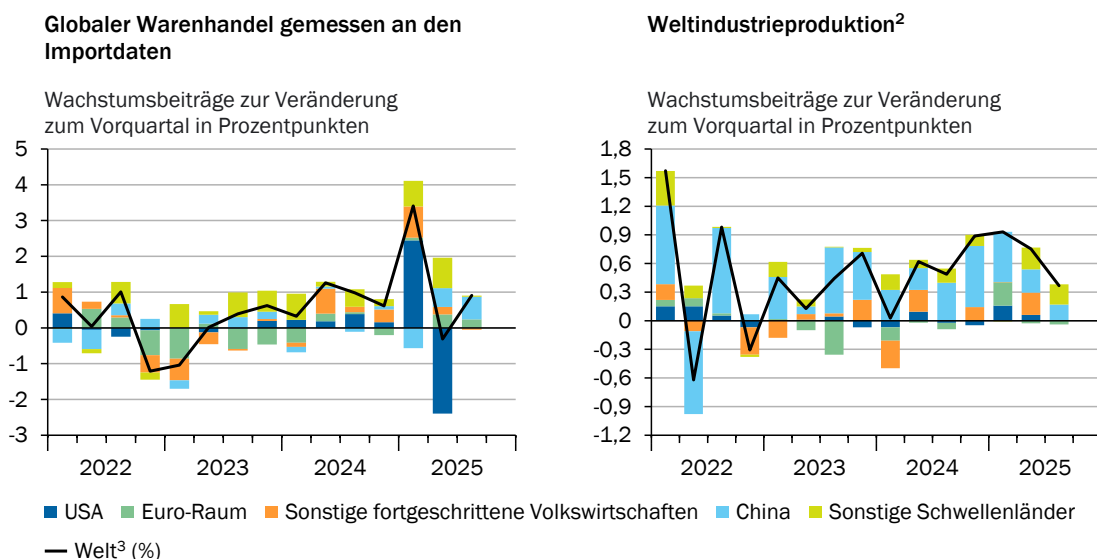
12. Der globale Warenhandel war im 1. Halbjahr 2025 durch Vorzieh- und Rückpralleffekte im Zuge der höheren US-Einfuhrzölle geprägt. [ABBILDUNG 4 LINKS](#)

So stieg der Welthandel, gemessen an der Entwicklung der globalen Importe, im 1. Quartal 2025 mit 3,4 % gegenüber dem Vorquartal überdurchschnittlich stark. Getragen wurde dieser Anstieg größtenteils durch die stark gestiegenen Importe aus den USA und den sonstigen fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Im 2. Quartal ging der Warenhandel um 0,3 % zum Vorquartal zurück. Während die US-Importe deutlich zurückgingen, legten die Einfuhren Chinas, anderer Schwellenländer und des Euro-Raums zu. Die höheren Importe aus dem Euro-Raum resultierten aus Vorzieheffekten bei den US-Exporten in Erwartung möglicher Vergeltungszölle der Europäischen Union (EU). Im 3. Quartal 2025 nahm der Welthandel um 0,9 % gegenüber dem Vorquartal zu, hauptsächlich getragen von den Importen Chinas. **Vorzieh- und Rückpralleffekte bestimmten ebenfalls die Entwicklung der Weltindustrieproduktion.** [ABBILDUNG 4 RECHTS](#)

13. Der US-Dollar verliert seit Jahresbeginn 2025 gegenüber den Währungen im Rest der Welt an Wert. So wertete der nominale effektive Wechselkurs des US-Dollar gegenüber einem gewogenen Durchschnitt der Währungen von 64 Ländern seit Jahresbeginn 2025 um 6,5 % ab. Dazu dürfte die geänderte US-Politik wesentlich beigetragen haben (Deutsche Bundesbank, 2025a). Der zu-

[ABBILDUNG 4](#)

Globaler Warenhandel und Weltindustrieproduktion¹



1 – Daten und Länderabgrenzung des niederländischen Centraal Planbureau (CPB). Ländergewichtung auf Basis des Jahres 2021. Veränderung zum Vorquartal, preis- und saisonbereinigt. Basierend auf den Quartalsdurchschnitten der Monatswerte. Der Durchschnitt für 2025Q3 basiert nur auf den Werten für Juli und August 2025. 2 – Ohne Baugewerbe. Produktionsgewichtet. 3 – Umfasst das Warenhandelsvolumen in 81 Ländern und knapp 96 % des globalen Warenhandels bzw. die Industrieproduktion in 85 Ländern und etwa 96 % der globalen Industrieproduktion.

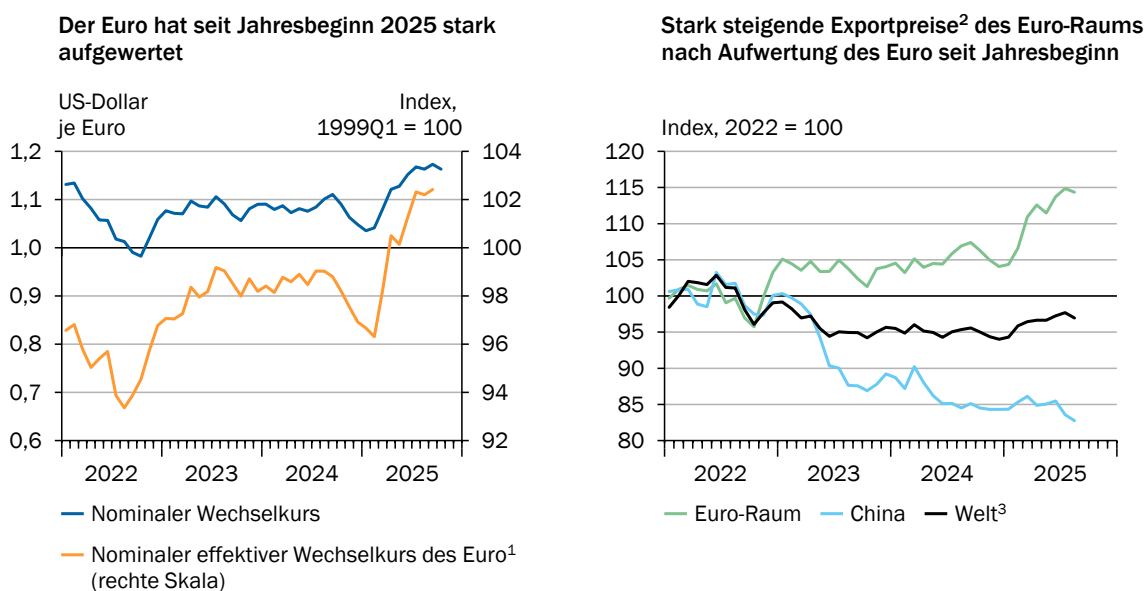
Quellen: CPB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-041-02

nehmende Vertrauensverlust der Marktteilnehmer in die Sicherheit des US-Dollar betraf beispielsweise im April 2025 vor allem Investoren außerhalb der USA, die sich mit Termingeschäften am Devisenmarkt gegen ein mögliches Währungsrisiko für ihre in US-Dollar bewerteten Anlagen absicherten (Schilbach, 2025; Shin et al., 2025). Diese Termingeschäfte erhöhten in der Folge die Nachfrage nach anderen Devisen weltweit. Der **Euro hat seit Januar 2025 gegenüber dem US-Dollar um etwa 12,3 % aufgewertet**. Gegenüber einem gewogenen Durchschnitt der Währungen von 18 Handelspartnern wertete der nominale effektive Wechselkurs des Euro um 6,0 % auf. [ABBILDUNG 5 LINKS](#) Während eine **Aufwertung des Euro** die Importe des Euro-Raums verbilligt, **belastet** sie die **Exportwirtschaft des Euro-Raums**. Gleichzeitig kam es auch zu einer Aufwertung des Euro gegenüber dem Renminbi, da die chinesische Währungspolitik den Wechselkurs des Renminbi gegenüber dem US-Dollar weitgehend stabil hält. Deswegen folgte der nominale effektive Wechselkurs Chinas der seit Jahresbeginn 2025 abwertenden Tendenz des US-Dollar und wertete um 3,6 % ab. Die Abwertung des Renminbi stützt die Exportwirtschaft Chinas.

14. Die **Warenexporte aus China** und aus dem **Euro-Raum entwickeln sich** seit dem Jahr 2023 **unterschiedlich**. Ein Grund hierfür dürften die **divergierenden Preise der Exportgüter** sein. [ABBILDUNG 5 RECHTS](#) Die in US-Dollar gemessenen Exportpreise Chinas sind bereits seit dem Jahr 2023 in der Tendenz rückläufig. Im August 2025 lagen sie 17,3 % unter dem Durchschnitt des Jahres 2022. Stark gestiegene Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in China führten in den vergangenen Jahren zu einer erheblichen Ausweitung der Produktionskapazitäten (Boullenois et al., 2024). Diese Ausweitung ging einerseits mit einer

ABBILDUNG 5

Wechselkurse und Exportpreise



1 – Gegenüber den Währungen der 18 wichtigsten Handelspartner des Euro-Raums. 2 – Exportpreise sind in US-Dollar gemessen. Daten und Länderabgrenzung des niederländischen Centraal Planbureau (CPB). Ländergewichtung auf Basis des Jahres 2021. 3 – Umfasst das saisonbereinigte Warenhandelsvolumen in 81 Ländern und knapp 96 % des globalen Warenhandels.

Quellen: CPB, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-265-01

stark steigenden Industrieproduktion einher. Andererseits befinden sich die Industrieunternehmen in China in einem starken inländischen Wettbewerb, der durch staatliche Subventionen und steuerliche Erleichterungen verzerrt wird und insgesamt eine sinkende Preistendenz verstärkt. Beide Faktoren verbessern die Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Exportunternehmen maßgeblich (Deutsche Bundesbank, 2024a). Vor diesem Hintergrund kam es zu einem starken Anstieg der Warenexporte Chinas. Im Gegensatz dazu sind die in US-Dollar gemessenen **Exportpreise des Euro-Raums seit Jahresbeginn 2025 aufgrund der Aufwertung des Euro stark gestiegen**. Dieser Anstieg hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Euro-Raums weiter verschlechtert und dürfte die Exporte des Euro-Raums im Prognosezeitraum weiterhin belasten.

↘ ZIFFER 21

15. Die **US-Handelspolitik ist seit Jahresbeginn 2025 protektionistischer ausgerichtet** als zuvor. Nachdem die US-Regierung in der 1. Jahreshälfte 2025 mehrfach kurzfristig Zölle erhöht und ebenso wieder ausgesetzt hat, haben zahlreiche Staaten seit Jahresmitte 2025 bilaterale Zollabkommen mit den USA geschlossen. Der durchschnittliche Effektivzollsatz, gewichtet nach Importanteilen im Jahr 2024, ist dadurch für die meisten Staaten gestiegen. Die US-Einfuhrzölle dämpfen das BIP-Wachstum in den USA und erhöhen gleichzeitig den heimischen Inflationsdruck (Auclert et al., 2025; Auray et al., 2025; The Budget Lab at Yale). ↘ ZIFFER 25 Zudem belasten sie die US-Handelspartner (Burgert et al., 2025; Europäische Kommission, 2025a).
16. Die **EU hat sich mit der US-Regierung** am 27. Juli 2025 auf ein Zollabkommen geeinigt. Dieses sieht einen **Zollsatz in Höhe von 15 %** für die meisten EU-Warenexporte in die USA vor. ↘ PLUSTEXT 1 Der durchschnittliche Effektivzollsatz stieg nach Inkrafttreten des Abkommens am 7. August 2025 auf etwa 12,9 % an und ersetzt zugleich die davor gültigen Meistbegünstigungszollsätze ↘ GLOSSAR für die meisten EU-Produkte. ↘ ABBILDUNG 6 LINKS Vor dem 2. April 2025 lag der durchschnittliche Effektivzollsatz bei etwa 5,2 %. Falls bisher ausgenommene Produkte wie Halbleiter, Pharmazeutika oder kritische Mineralien von dem Zollsatz von 15 % betroffen wären, würde der durchschnittliche Effektivzollsatz um weitere 4,6 Prozentpunkte ansteigen. Im internationalen Vergleich sind die durchschnittlichen Effektivzollsätze wichtiger US-Handelspartner wie Kanada und das Vereinigte Königreich derzeit geringer als die der EU. ↘ ABBILDUNG 6 RECHTS Umgekehrt liegen sie für China oder die Schweiz mehr als 20 bzw. 10 Prozentpunkte über dem EU-Niveau. Ebenfalls höher als das EU-Niveau liegen sie für die Republik Korea (18,1 %) und Japan (17,6 %). Damit befindet sich der durchschnittliche Effektivzollsatz auf EU-Warenexporte im Mittelfeld, sodass sich die relative Wettbewerbsposition europäischer Exporteure am US-Markt je nach Vergleichsgruppe teils verbessert, teils aber auch verschlechtert hat.



➤ PLUSTEXT 1

Fokus: Das Zollabkommen zwischen der EU und den USA

Das Zollniveau für die EU war vor Beginn der zweiten Amtszeit von US-Präsident Trump maßgeblich durch die sogenannten Meistbegünstigungszollsätze der Welt-handelsorganisation geprägt. **Der durchschnittliche Effektivzollsatz lag bei 1,2 %** (Fitch Ratings, 2025). Bereits vor dem 2. April 2025 wurden zusätzliche sektorale Zölle in Höhe von 25 % auf Eisen, Stahl, Aluminium und Autos erhoben. Am 2. April 2025 kamen „Strafzölle“ in Höhe von 10 % auf nahezu alle Einfuhren aus der EU hinzu. Zudem wurden am 4. Juni 2025 die sektoralen Zölle auf Eisen, Stahl und Aluminium auf 50 % angehoben. Am 1. August wurden zusätzlich sektorale Zölle auf Kupfer in Höhe von 50 % eingeführt. **Am 7. August 2025 ist das Zollabkommen zwischen der EU und den USA in Kraft getreten.** Für zahlreiche Einfuhren aus der EU in die USA, insbesondere Autos, gilt seitdem ein einheitlicher Zollsatz von 15 %. Die Zölle auf Eisen, Stahl, Aluminium und Kupfer liegen jedoch weiterhin bei 50 %. Für bestimmte Produkte wie Halbleiter, Pharmazeutika oder kritische Mineralien gelten die regulären Meistbegünstigungszollsätze als Sonderregelung. Zudem hat die EU den Import von Energieträgern aus den USA im Wert von 750 Mrd US-Dollar sowie Investitionen europäischer Unternehmen in die USA in Höhe von 600 Mrd US-Dollar bis zum Jahr 2028 zugesagt (Europäische Kommission, 2025b). Darüber hinaus schafft die EU ihrerseits Einfuhrzölle auf US-amerikanische Industrie-produkte ab und plant, weitere Handelsbarrieren abzubauen.

17. Das **US-BIP** ging im **1. Quartal 2025** preis- und saisonbereinigt **um 0,2 % zum Vorquartal zurück und stieg im 2. Quartal 2025 um 1,0 % zum Vorquartal**. Diese Entwicklung wurde durch Vorzieh- und Rückpralleffekte bei den US-Importen sowie zuerst schwache, anschließend kräftige private Konsumausgaben bestimmt. Im 3. Quartal 2025 dürfte das US-BIP um 0,6 % gegenüber dem Vorquartal gestiegen sein. Für den Prognosezeitraum deutet die nachlassende Dynamik am US-Arbeitsmarkt auf ein abgeschwächtes BIP-Wachstum hin. Zudem dürften die höheren US-Einfuhrzölle zunehmend auf die Verbraucherpreise überwälzt werden und somit die preisbereinigten Einkommen belasten.

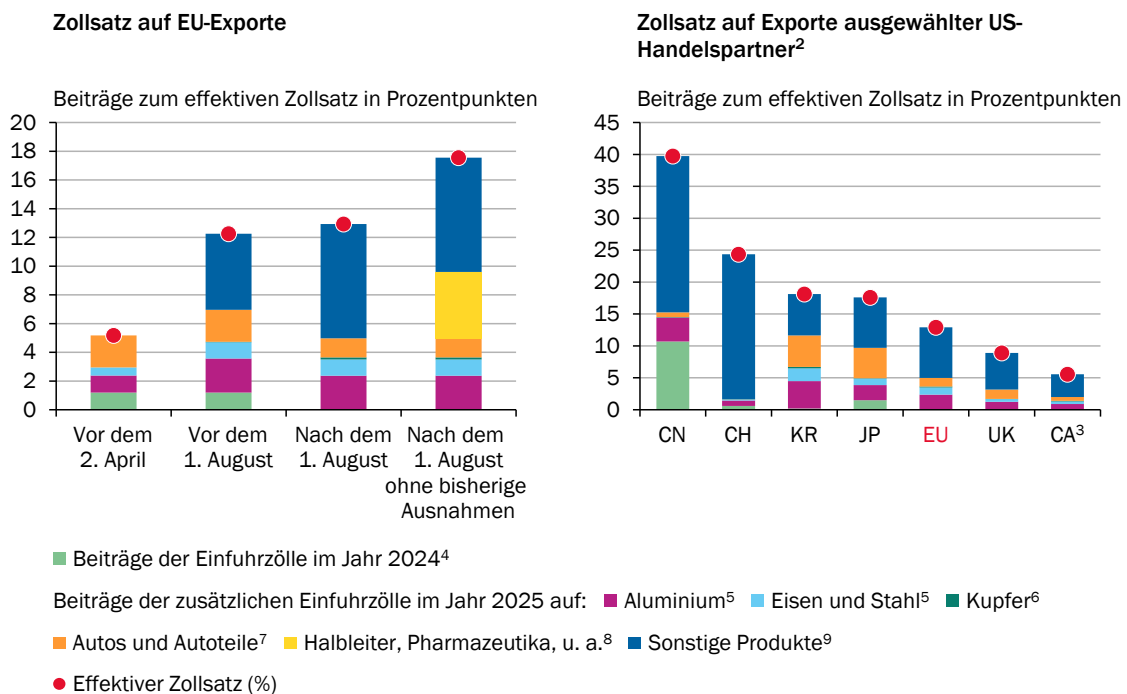
➤ KASTEN 1

Im **Vereinigten Königreich** fiel das preis-, saison- und kalenderbereinigte BIP-Wachstum im 1. Quartal 2025 mit 0,7 % stark aus. Das BIP-Wachstum wurde durch gestiegene Bruttoanlageinvestitionen, private Konsumausgaben sowie höhere Exporte getragen. Im 2. Quartal 2025 war das BIP-Wachstum mit 0,3 % abgeschwächt. Zum BIP-Wachstum insgesamt trug insbesondere der Staatskonsum durch höhere Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Verteidigung bei. Die Unternehmensinvestitionen und die Exporte waren hingegen rückläufig. Im Jahr 2026 dürfte die Volkswirtschaft des Vereinigten Königreichs etwas schwächer als im laufenden Jahr expandieren. Eine anhaltend hohe Verbraucherpreis-inflation dürfte die preisbereinigten Einkommen der privaten Haushalte weiterhin belasten, und die Finanzpolitik dürfte aufgrund zu erwartender Konsolidierungsmaßnahmen restriktiv ausfallen.

18. Die **chinesische Volkswirtschaft wuchs im 1. und 2. Quartal 2025** laut offiziellen Angaben preis- und saisonbereinigt jeweils um **1,2 %** und **1,0 %** im Vergleich zum Vorquartal. Dazu trugen vor allem steigende Exporte sowie höhere Konsumausgaben bei. Besonders die Ausweitung des Warenhandels mit anderen asiatischen Ländern sowie mit der EU und lateinamerikanischen Volkswirtschaften trug dazu bei und kompensierte den Rückgang der chinesischen Exporte in die USA (Deutsche Bundesbank, 2025a; Song, 2025a). Die Bruttoanlageinvestitionen stützten das chinesische BIP-Wachstum vor allem im 2. Quartal 2025. Im 3. Quartal 2025 betrug das chinesische BIP-Wachstum 1,1 %. Höhere Konsumausgaben sowie höhere Exporte haben erneut zum BIP-Wachstum beigetragen. Der Wachstumsbeitrag der Bruttoanlageinvestitionen fiel jedoch leicht schwächer aus als im Vorquartal. Im Prognosezeitraum dürfte die chinesische Volkswirtschaft schwächer expandieren als im laufenden Jahr. [KASTEN 1](#) Der schwache

ABBILDUNG 6

Durchschnittlicher Effektivzollsatz¹ auf US-Importe



1 – Stand 31. Oktober 2025. Der durchschnittliche Effektivzollsatz berechnet sich aus der Summe der Zollsätze der jeweiligen Produktgruppe, gewichtet mit ihrem jeweiligen Anteil am gesamten Importvolumen. Da die Berechnung mit Importwerten aus dem Jahr 2024 erfolgt, werden keine durch die Zollveränderungen ausgelösten Substitutionseffekte berücksichtigt. Zölle werden gemäß dem „Harmonised Tariff Schedule“ (HTS) erhoben, einem System der Wareneinteilung im internationalen Handel. Die Zölle auf schwere Nutzfahrzeuge sowie auf Holz und Möbel wurden berücksichtigt, lassen sich in der Abbildung aufgrund der geringen Importvolumina jedoch nicht erkennen. 2 – Bezieht sich auf das Szenario „Nach dem 1. August“. CN-China, CH-Schweiz, KR-Republik Korea, JP-Japan, EU-Europäische Union, UK-Vereinigtes Königreich, CA-Kanada. 3 – Für Kanada wird angenommen, dass 75 % der Waren im Rahmen des United States-Mexico-Canada-Agreement (USMCA) nicht verzollt werden. 4 – Zölle aus dem Jahr 2024, die im Jahr 2025 weiterhin gelten (für EU und UK bis zum Zeitpunkt der Zolldeals). 5 – Und Waren daraus. Für Aluminium sowie Eisen und Stahl galt seit Februar 2025 ein Zollsatz von 25 %, der im Juni auf 50 % angehoben wurde. Ausnahme UK: 25 %. 6 – Und Waren daraus. Kupfer ab 1. August: 50 %. Ausnahme UK: 25 %. 7 – Für Autos und Autoteile gilt seit März 2025 ein Zollsatz von 25 %. Für EU, KR und JP durch Abkommen auf 15 % gesenkt, für UK auf 10 % gesenkt. 8 – Bisher sind diese Produkte von Zöllen ausgenommen, würden jedoch ohne die bisherigen Ausnahmen mit 15 % verzollt werden. 9 – Strafzölle: EU 10 % (vor Deal) / 15 % (nach Deal), CN 30 %, CH 39 %, KR 15 %, JP 15 %, UK 10 %, CA 35 %.

Quellen: Fitch Ratings, Trade Map (International Trade Centre, www.trademap.org), United States International Trade Commission, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-225-03

Immobilienmarkt dämpft weiterhin die Binnennachfrage. Zudem dürften die höheren US-Einfuhrzölle die Exporte in die USA dämpfen. Gleichzeitig dürften die Ausfuhren nach Asien jedoch verstärkt ausgeweitet werden. Insgesamt dürften die Exporte im Jahr 2026 leicht schwächer expandieren als im Jahr 2025.

▸ KASTEN 1

Fokus: Die großen Volkswirtschaften USA und China

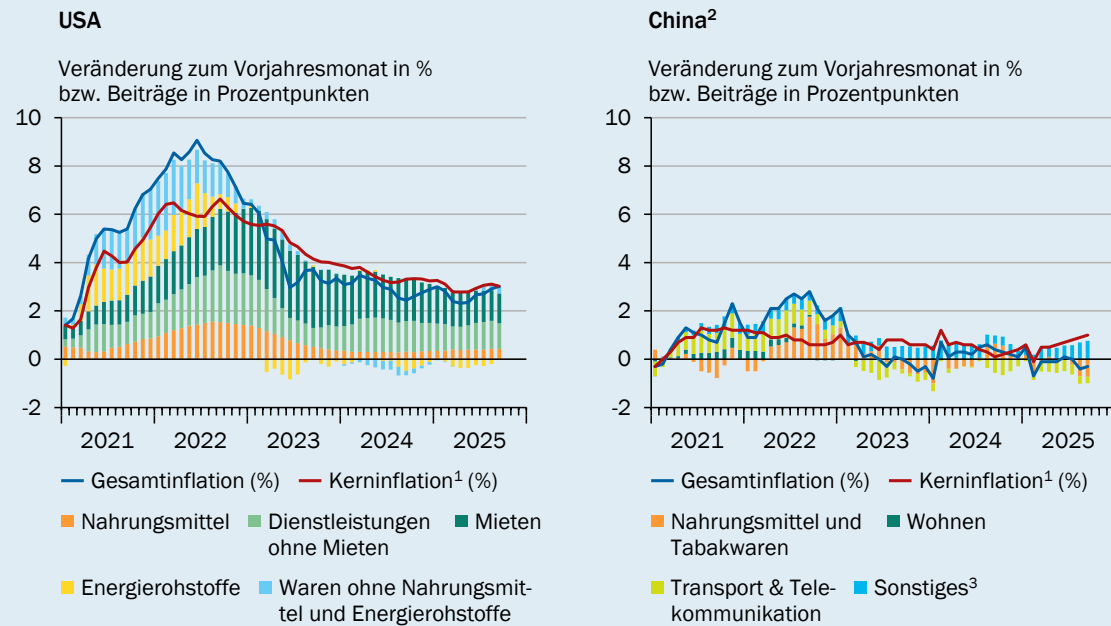
Die **Wirtschaftsleistung der USA** ging im 1. Quartal 2025 preis- und saisonbereinigt **im Vergleich zum Vorquartal um 0,2 % zurück**. Zum Rückgang des BIP trugen vor allem höhere Importe in Erwartung der angekündigten US-Einfuhrzölle bei, während die Bruttoanlageinvestitionen stark stützten. **Im 2. Quartal 2025 wuchs die US-Volkswirtschaft um 1,0 %**. Der private Konsum trug dazu maßgeblich bei, während die Importe und die Bruttoanlageinvestitionen zurückgingen. Insgesamt dürften die US-Einfuhrzölle im 1. Halbjahr 2025 zu höheren Staatseinnahmen geführt haben. Gleichzeitig dürften die Gegenmaßnahmen der US-Handelspartner sowie Substitutionseffekte der US-Unternehmen das BIP-Wachstum jedoch gedämpft haben (The Budget Lab at Yale, 2025a). Die Beschäftigungsentwicklung fiel im Sommer 2025 schwach aus. Die Arbeitslosenquote stieg im August 2025 auf 4,3 % und erreichte damit den höchsten Wert seit vier Jahren. Im September 2025 lagen sowohl die Inflationsrate als auch die Kerninflationsrate bei 3,0 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Die Inflation wurde zuletzt durch höhere Preise für Dienstleistungen und Mieten getrieben. [▸ ABBILDUNG 7 LINKS](#) Damit sorgen Wirtschaftsbereiche, die nicht von den Zöllen betroffen sein dürften, für Preisdruck. Seit Jahresbeginn 2025 tragen zudem gestiegene Preise für Waren ohne Nahrungsmittel und Energie zur Inflation bei. Dies dürfte auf eine Überwälzung der eingeführten Zölle hinweisen (Authers, 2025; The Budget Lab at Yale, 2025b). Die schwächere Entwicklung am Arbeitsmarkt und der gleichzeitig zunehmende Preisdruck verschärfen den Zielkonflikt der US-Notenbank zwischen Preisstabilität und Beschäftigung. [▸ ZIFFER 28](#) Angesichts der sich abkühlenden Arbeitsmarktlage leitete die US-Notenbank im September 2025 eine erste Zinssenkung im Jahr 2025 ein.

Im 3. Quartal 2025 dürfte das US-BIP um 0,6 % im Vergleich zum Vorquartal gestiegen sein. Im Gegensatz zur üblichen Veröffentlichung der Vorausschätzung des US-BIP Ende Oktober wurde diese bis zum Datenschluss aufgrund der Haushaltssperre nicht veröffentlicht. Für den Prognosezeitraum deutet die schwächere Dynamik am US-Arbeitsmarkt auf ein **abgeschwächtes BIP-Wachstum** hin. Darüber hinaus dürften die Zölle auf importierte Vorleistungsgüter die Produktionskosten in den USA zunehmend steigern. Die gestiegenen Einfuhrzölle dürften zunehmend an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden und die preisbereinigten Einkommen zusätzlich belasten. Aufgrund zunehmender Sorgen am Arbeitsmarkt sowie steigender Inflationserwartungen hat sich die Verbraucherstimmung seit Jahresbeginn 2025 deutlich abgeschwächt (The Conference Board, 2025). **Somit dürfte der private Konsum im Prognosezeitraum weniger stützend als in den vergangenen Jahren wirken.** Die kräftig ausgeweiteten Ausrüstungsinvestitionen im Zuge des anhaltenden Booms im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) dürften die Bruttoanlageinvestitionen jedoch weiter stützen (Aliaga, 2025). Die seit Anfang Oktober 2025 laufende Haushaltssperre für die US-Bundesbehörden dürfte das BIP-Wachstum in den USA im 4. Quartal 2025 dämpfen. Derzeit schätzt die US-Regierung die entgangene Wirtschaftsleistung aufgrund der Haushaltssperre auf rund 15 Mrd US-Dollar pro Woche (CEA, 2025; Lawder und Shalal, 2025). Im Oktober 2025 dürften sich die kumulierten Einbußen auf rund 0,2 % des US-BIP belaufen. Dies dürfte jedoch das jahresdurchschnittliche BIP-Wachstum der US-Volkswirtschaft im Jahr 2025 kaum beeinträchtigen. Dennoch geht mit dem schwächeren BIP-Wachstum im 4. Quartal 2025 eine Reduktion des statistischen Überhangs einher. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat für das Jahr 2025 einen Anstieg des US-BIP von 1,9 %. Für das Jahr 2026 wird ein leicht schwächeres BIP-Wachstum in Höhe von 1,6 % prognostiziert. Schätzungen zufolge dürften die US-Einfuhrzölle und die Gegenmaßnah-

men dabei das BIP-Wachstum in beiden Jahren jeweils um rund 0,5 Prozentpunkte verringern (The Budget Lab at Yale, 2025a). Der Anstieg der Verbraucherpreise dürfte, gemessen am Consumer Price Index, in den Jahren 2025 und 2026 bei jeweils 2,8 % liegen.

ABBILDUNG 7

Verbraucherpreisinflation in den USA und China



1 – Gesamtindex ohne Nahrungsmittel und Energie. 2 – Das Staatliche Amt für Statistik (National Bureau of Statistics, NBS) der Volksrepublik China veröffentlicht keine Gewichte für die Subindizes der Verbraucherpreisinflation. Die Gewichte werden alle fünf Jahre neu berechnet, zuletzt im Januar 2021. Zur Schätzung der Gewichte für die Subindizes wird die Verbraucherpreisinflation ab dem Jahr 2021 auf die Subindizes unter folgenden zwei Nebenbedingungen regressiert: Jedes Gewicht ist größer oder gleich null und die Summe der Gewichte ist eins. 3 – Umfasst Preisänderungen für die folgenden Kategorien: Kleidung; Haushaltsnahe Waren und Dienstleistungen; Bildung, Kultur und Erholung; Gesundheitsversorgung; Verschiedene Waren und Dienstleistungen.

Quellen: BLS, LSEG Datastream, NBS, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-207-01

Die **chinesische Volkswirtschaft expandierte** laut offiziellen Angaben **in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2025** preis- und saisonbereinigt mit **Zuwachsraten von 1,2 % bzw. 1,0 % gegenüber dem jeweiligen Vorquartal**. Dazu trugen die Konsumausgaben stark bei. Hierbei dürfte insbesondere der private Konsum eine wichtige Rolle gespielt haben. Darauf deuten die im 1. und 2. Quartal 2025 gestiegenen Einzelhandelsumsätze hin. Zusätzlich dürfte sich das im März 2025 verabschiedete Konjunkturpaket stützend ausgewirkt haben (FG 2025 Kasten 1). Auch die chinesischen Exporte stiegen in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2025 kräftig, vor allem in andere asiatischen Volkswirtschaften, den Euro-Raum und lateinamerikanische Volkswirtschaften, wohingegen die chinesischen Exporte in die USA im Zuge der höheren US-Einfuhrzölle stark zurückgegangen sind (Song, 2025a). Im Gegensatz zur Entwicklung der Konsumausgaben und der Exporte haben die Bruttoanlageinvestitionen das chinesische BIP-Wachstum nur im 2. Quartal 2025 deutlich gestützt. Entstehungsseitig dürfte die weiterhin stark steigende Industrieproduktion das BIP-Wachstum im 1. und 2. Quartal 2025 gestützt haben. Im September 2025 sank die Inflation gegenüber dem Vorjahresmonat um 0,3 %, während die Kerninflation um 1,0 % zunahm. [ABBILDUNG 7 RECHTS](#) Seit März 2023 leistet insbesondere der Bereich Transport und Telekommunikation einen negativen Beitrag zur Inflation.

Im 3. Quartal 2025 lag das BIP-Wachstum laut Vorausschätzung bei 1,1 %. Die Konsumausgaben haben erneut deutlich zur gesamtwirtschaftlichen Expansion beigetragen. Der priva-

te Konsum dürfte somit stützend gewirkt haben, auch wenn sich die Einzelhandelsumsätze im 3. Quartal 2025 schwach entwickelten. Der positive Wachstumsbeitrag der Exporte fiel im 3. Quartal 2025 leicht stärker aus als im Vorquartal. Ausschlaggebend hierfür dürften weiterhin die Exporte in andere asiatische Volkswirtschaften gewesen sein. Die Exporte in die USA stiegen im Juli 2025 nach fünf Rückgängen in Folge. Die Bruttoanlageinvestitionen haben das BIP-Wachstum im 3. Quartal 2025 ebenfalls gestützt, entwickelten sich jedoch schwächer als im Vorquartal. **Für den weiteren Prognosezeitraum ist von einer leichten Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in China auszugehen.** So lag der Einkaufsmanagerindex für das Verarbeitende Gewerbe im Oktober 2025 weiterhin unterhalb der Wachstumsschwelle (Song, 2025b). Insbesondere die höheren US-Einfuhrzölle dürften die Exportentwicklung im Prognosezeitraum dämpfen. Nachdem die US-Regierung temporär Einfuhrzölle auf chinesische Waren reduziert bzw. ausgesetzt hatte, wurde am 30. Oktober 2025 ein Zollabkommen zwischen US-Präsident Donald Trump und Chinas Staatspräsident Xi Jinping mit geplantem Inkrafttreten am 10. November 2025 beschlossen. Dieses sieht eine Reduktion der US-Einfuhrzölle auf chinesische Waren vor und beinhaltet im Gegenzug die Aufhebung der von China ergriffenen Vergeltungsmaßnahmen auf US-Produkte. Insgesamt dürften die US-Einfuhrzölle auf chinesische Produkte weiterhin erhöht bleiben. Zusätzlich belastet weiterhin der schwache Immobilienmarkt die Binnennachfrage. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat für das Jahr 2025 ein BIP-Wachstum von 5,0 %. Für das Jahr 2026 wird ein schwächerer Zuwachs von 4,5 % prognostiziert. Die Verbraucherpreise dürften im Jahr 2025 um 0,1 % zurückgehen und im Jahr 2026 um 0,2 % steigen.

- 19. Die Konjunktur im Euro-Raum hat an Schwung verloren.** Zwar wuchs das BIP im 1. Quartal 2025 preis-, saison- und kalenderbereinigt mit 0,6 % gegenüber dem Vorquartal kräftig, der Anstieg ist aber zur Hälfte auf das starke BIP-Wachstum in Irland von 7,5 % gegenüber dem Vorquartal zurückzuführen. In Irland nahmen die Exporte, vor allem von pharmazeutischen Produkten, aufgrund von Vorzieheffekten um 9,4 % zu (Humphries und Halpin, 2025). Im übrigen Euro-Raum waren ähnliche Vorzieheffekte weniger stark ausgeprägt, sodass das BIP-Wachstum im Euro-Raum ohne Irland im 1. Quartal 2025 nur 0,3 % betrug. Im 2. Quartal 2025 verlangsamte sich der Produktionsanstieg im Euro-Raum auf 0,1 % gegenüber dem Vorquartal. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den großen Volkswirtschaften der Währungsunion war dabei sehr unterschiedlich. [↗ KASTEN 2](#)

[↗ KASTEN 2](#)

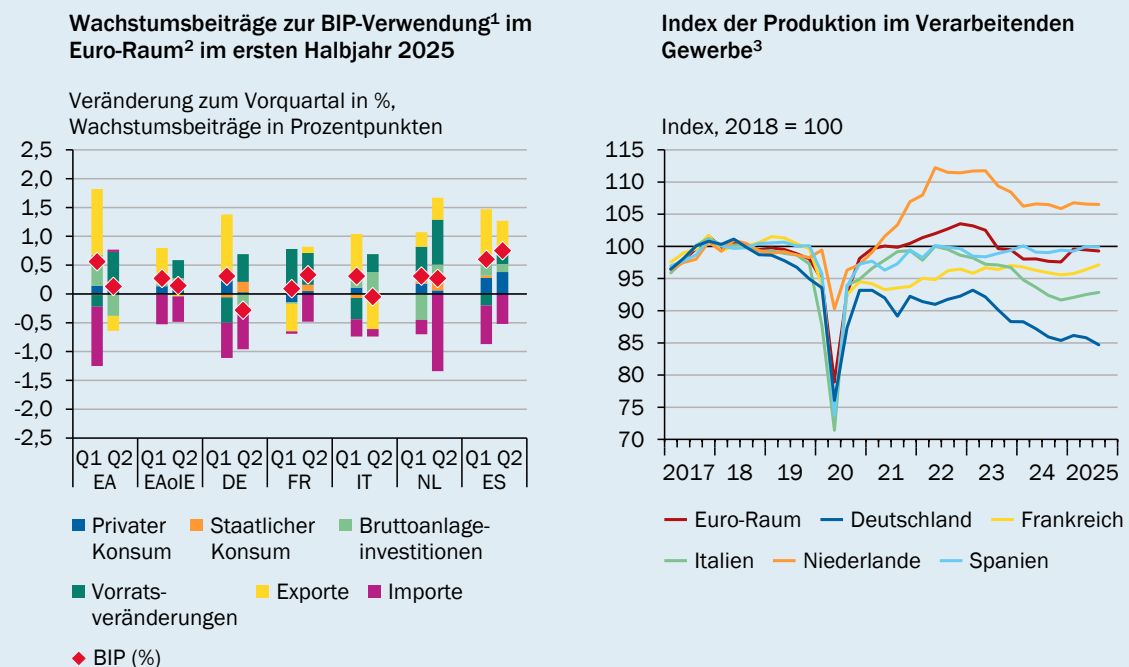
Fokus: Konjunkturelle Entwicklung in Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden

Die **französische Volkswirtschaft** wuchs im 2. und 3. Quartal 2025 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,3 % bzw. 0,5 % gegenüber dem Vorquartal. Wie schon zu Jahresbeginn kam im 2. Quartal 2025 der größte Wachstumsbeitrag von den Vorratsveränderungen, der wohl vor allem auf Luftfahrzeuge und in geringerem Maße auf Kraftfahrzeuge zurückgeführt werden kann (INSEE, 2025). [↗ ABBILDUNG 8 LINKS](#) Im 3. Quartal 2025 war der Produktionszuwachs hingegen maßgeblich auf die Ausfuhren zurückzuführen, die um 2,2 % zunahmen. Der private Verbrauch stagniert hingegen seit drei Quartalen und die Investitionen entwickeln sich schwach. Laut Umfragen der Europäischen Kommission ist das Verbrauchervertrauen am aktuellen Rand weiterhin gering. Dies könnte im Zusammenhang mit dem erneuten Scheitern der Regierung und der erhöhten politischen Unsicherheit stehen. In dieser Prognose wird unterstellt, dass es

der neuen Regierung gelingt, einen Kompromiss für den Haushalt auszuhandeln und dafür eine Mehrheit im Parlament zu finden. Mit der Aussetzung einer Rentenreform, die eine Anhebung des Renteneintrittsalters auf 64 Jahre vorgesehen hätte, erscheint dies als realistisch. Der Haushalt dürfte jedoch eine etwas geringere Konsolidierung des öffentlichen Defizits beinhalten, als dies vom ehemaligen Premierminister Bayrou vorgesehen war (von 5,4 % des BIP in diesem Jahr auf 4,6 % des BIP im kommenden Jahr). Vor diesem Hintergrund dürfte sich die private Investitionstätigkeit erholen und im weiteren Verlauf in mäßigem Tempo expandieren. Positiv für den Außenhandel ist, dass auf Ausfuhren im Bereich Luftfahrt in die USA weiterhin keine Zölle fällig werden. Der private Verbrauch wird im Prognosezeitraum von einer steigenden Kaufkraft der privaten Haushalte gestützt, denn im Vergleich zum Durchschnitt des Euro-Raums dürfte die Inflationsrate niedrig ausfallen. Angesichts der erforderlichen Konsolidierung und erhöhter politischer Unsicherheit wird der private Verbrauch dennoch nur verhalten wachsen. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass das BIP in Frankreich in den Jahren 2025 und 2026 jeweils um 0,8 % steigen wird.

ABBILDUNG 8

Bruttoinlandsprodukt und Industrieproduktion im Euro-Raum



1 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 2 – EA-Euro-Raum, EAoIE-Euro-Raum ohne Irland, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, ES-Spanien. 3 – Saison- und kalenderbereinigt. Quartalsdurchschnitte der Monatswerte. Der Durchschnitt für 2025Q3 basiert nur auf den Werten für Juli und August 2025.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-079-02

Die **italienische Volkswirtschaft** ist im 2. Quartal 2025 leicht geschrumpft. Vorangegangen war diesem Rückgang jedoch ein starker Anstieg der Produktion zu Jahresbeginn. Maßgeblich für diese Dynamik dürften Vorzieheffekte im Zusammenhang mit drohenden Zöllen auf US-Einfuhren aus der EU gewesen sein, denn im 1. Quartal 2025 nahmen die italienischen Exporte noch deutlich um 2,1 % gegenüber dem Vorquartal zu. Im Folgequartal erfolgte eine Gegenbewegung, durch die die Ausfuhren um 1,7 % zurückgingen. Zwar stagnierte laut Schnellmeldung das BIP im 3. Quartal 2025. Im weiteren Verlauf dürfte die Konjunktur jedoch wieder an Fahrt aufnehmen. Darauf deutet nicht zuletzt die andauernde Erholung der Industrieproduktion hin.

➤ **ABBILDUNG 8 RECHTS** Vor dem Hintergrund der gestiegenen US-Zölle auf EU-Exporte und der nach

wie vor erhöhten handelspolitischen Unsicherheit bleibt der Ausblick für die Konjunktur in Italien jedoch verhalten. Für das Jahr 2025 erwartet der Sachverständigenrat, dass das Wirtschaftswachstum in Italien 0,5 % beträgt. Im Jahr 2026 dürfte das BIP dann mit 0,6 % nur geringfügig stärker expandieren.

Die **spanische Volkswirtschaft** verzeichnete im 2. und 3. Quartal 2025 im Vergleich zu anderen großen Volkswirtschaften des Euro-Raums erneut einen kräftigen Zuwachs. Das BIP nahm preis-, saison- und kalenderbereinigt mit Vorquartalsraten in Höhe von 0,8 % und 0,6 % zu. Gestützt wurde die Expansion dabei vor allem vom privaten Verbrauch und den Investitionen. Die Ausfuhren gingen im 3. Quartal 2025 deutlich zurück, nachdem es, wohl ebenfalls wegen Vorzieheffekten vor dem Hintergrund drohender US-Zölle, in der 1. Jahreshälfte 2025 zu einer kräftigen Ausweitung gekommen war. Für eine robuste Wachstumsdynamik spricht zudem die starke Importnachfrage. Angesichts des verschlechterten außenwirtschaftlichen Umfelds aufgrund höherer US-Zölle auf Einfuhren aus der EU dürfte sich das BIP-Wachstum der spanischen Wirtschaft im Prognosezeitraum auf 2,8 % bzw. 2,0 % in den Jahren 2025 und 2026 spürbar abschwächen. Der BIP-Zuwachs fällt damit jedoch weiterhin deutlich größer aus als im Durchschnitt des Euro-Raums.

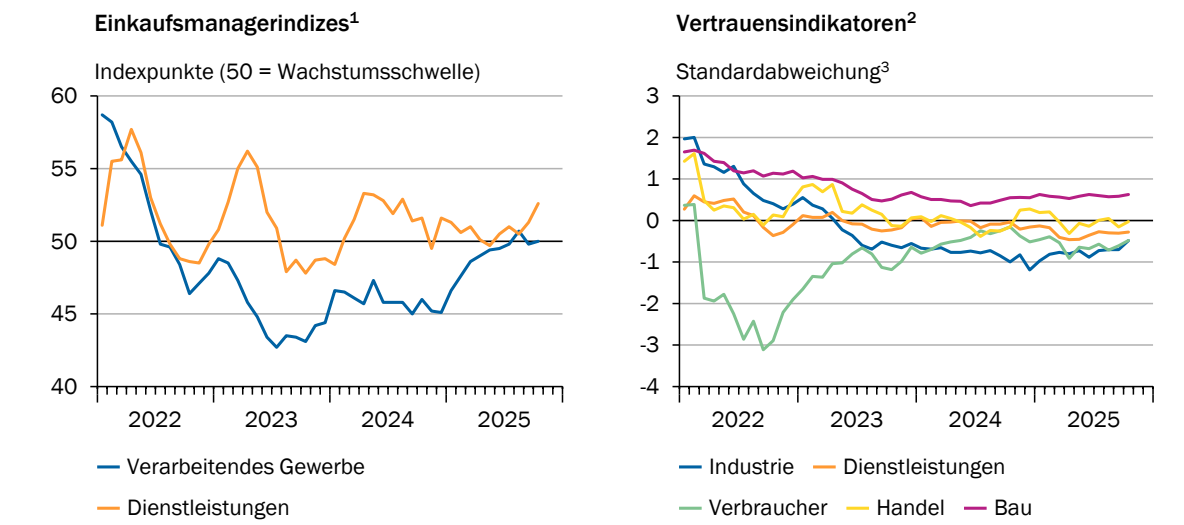
In den **Niederlanden** hat die konjunkturelle Dynamik weiter nachgelassen. Nach einem preis-, saison- und kalenderbereinigten Anstieg des BIP im 1. und 2. Quartal 2025 in Höhe von jeweils 0,3 % gegenüber dem Vorquartal nahm die Produktion im 3. Quartal 2025 geringfügig stärker um 0,4 % zu. Die Konsumausgaben, insbesondere des Staates, lieferten große Wachstumsbeiträge in den vergangenen Quartalen. Hingegen entwickelten sich die Investitionen erratisch und schrumpften im 3. Quartal 2025 nach einem kräftigen Zuwachs im 2. Quartal. Das Verbrauchervertrauen hat sich laut Umfragen der Europäischen Kommission weiter verbessert. Auch im Verarbeitenden Gewerbe zeichnet sich am aktuellen Rand laut Einkaufsmanagerindex eine bessere Stimmung ab. Vor diesem Hintergrund dürfte das BIP in den kommenden Quartalen wohl in etwa demselben Tempo zulegen wie zuletzt und im Durchschnitt des laufenden Jahres um 1,7 % wachsen. Im kommenden Jahr dürfte die Produktion dann um 1,2 % zunehmen.

20. Indikatoren für den Euro-Raum deuten für die **2. Jahreshälfte 2025 nicht auf eine Beschleunigung der Wachstumsdynamik** hin. Das BIP hat gemäß Schnellschätzung im 3. Quartal 2025 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,2 % gegenüber dem Vorquartal zugelegt. Laut Einkaufsmanagerindizes dauert die zyklische Erholung im Verarbeitenden Gewerbe an, verlangsamt sich jedoch am aktuellen Rand, während die Lageeinschätzung der Einkaufsmanager im Dienstleistungsbereich sprunghaft zunahm. [ABBILDUNG 9 LINKS](#) Unternehmensbefragungen der Europäischen Kommission deuten jedoch nicht auf eine bessere Stimmung in diesen Wirtschaftsbereichen hin. Zudem liegt laut diesen Indikatoren das Verbrauchervertrauen nach wie vor deutlich unter seinem langjährigen Durchschnitt. [ABBILDUNG 9 RECHTS](#)

21. Die Wirtschaftsleistung im Euro-Raum dürfte im weiteren Prognosezeitraum **mit geringem Schwung expandieren**. Die hohen Zölle, die nun auf US-Einfuhren aus der EU gelten, senken die Nachfrage nach Waren wie Maschinen oder Fahrzeugen sowie chemischen Produkten, die zu den wichtigsten Ausfuhren aus dem Euro-Raum zählen. Die effektive Aufwertung des Euro in den vergangenen Monaten hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Euro-Raums verschlechtert (Deutsche Bundesbank, 2025a). Dies dürfte die Ausfuhren in andere Staaten belasten. Der hohe Anteil importierter Vorleistungen an den Exporten des

ABBILDUNG 9

Echtzeit- und Vorlaufindikatoren für das Wachstum im Euro-Raum



1 – HCOB Eurozone Composite PMI Output Index. Purchasing Managers' Index (PMI) der Hamburg Commercial Bank (HCOB). 2 – Sektorale Vertrauensindikatoren aus dem Business and Consumer Survey der Europäischen Kommission. 3 – Standardabweichung vom Durchschnitt des Zeitraums Januar 1999 bis Oktober 2025.

Quellen: Europäische Kommission, S&P Global, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-084-02

Euro-Raums kompensiert jedoch den dämpfenden Effekt des aufgewerteten Euro auf die Exporte, da die Vorleistungsgüter günstiger bezogen werden können. Gestützt werden dürfte die Konjunktur von einer mäßigen Erholung der Investitionstätigkeit. Der private Verbrauch dürfte sich aufgrund steigender Reallöhne ebenfalls ausweiten. Die Ausrichtung der Finanzpolitik im Euro-Raum ist nicht einheitlich. Während sie in Deutschland im Prognosezeitraum expansiv ausgerichtet ist, ist sie in anderen Staaten, z. B. Italien, Frankreich oder den Niederlanden, restriktiv. Im Aggregat gehen von dieser Seite daher nur geringe Impulse für die Konjunktur aus. Der Sachverständigenrat rechnet damit, dass das **BIP** im Euro-Raum in **diesem und im kommenden Jahr um 1,4 % bzw. 1,0 % zunehmen** wird. Damit fällt das BIP-Wachstum zwar höher aus als noch im Jahr 2024, bleibt aber deutlich niedriger als der Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 von 1,6 %.

22. Die **Weltwirtschaft** dürfte im Prognosezeitraum **verhalten wachsen**. Dafür spielen die dämpfenden Auswirkungen der seit Januar 2025 protektionistischen US-Handelspolitik eine maßgebliche Rolle. Dementsprechend dürfte das globale BIP im Prognosezeitraum langsam expandieren, dabei aber unter seinem langjährigen Durchschnitt bleiben. Die gestiegenen US-Einfuhrzölle dürften den globalen Warenhandel im Prognosezeitraum weiterhin belasten. In dieser Prognose wird unterstellt, dass es nicht zu einer erneuten Verschärfung der US-Handelspolitik kommt. [KASTEN 3](#) Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat einen Anstieg des globalen BIP um 2,6 % im Jahr 2025 und 2,3 % im Jahr 2026. Der globale Warenhandel dürfte im Jahr 2025 aufgrund der Vorzieheffekte im 1. Quartal 2025 um 4,6 % zulegen. Im Jahr 2026 dürfte der Welthandel mit 1,6 % deutlich schwächer expandieren. [TABELLE 1](#)

TABELLE 1

Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder

Land/Ländergruppe	Gewicht in % ¹	Bruttoinlandsprodukt ²			Verbraucherpreise		
		Veränderung zum Vorjahr in %					
		2024	2025 ³	2026 ³	2024	2025 ³	2026 ³
Europa	28,1	1,4	1,6	1,3	5,6	4,5	3,8
Euro-Raum	16,5	0,9	1,4	1,0	2,4	2,1	2,0
darunter: Deutschland	4,7	– 0,5	0,3	0,6	2,5	2,2	2,1
Frankreich	3,2	1,1	0,8	0,8	2,3	0,9	1,7
Italien	2,4	0,5	0,5	0,6	1,1	1,7	1,7
Spanien	1,7	3,5	2,8	2,0	2,9	2,6	2,1
Niederlande	1,2	1,1	1,7	1,2	3,2	3,0	2,3
Vereinigtes Königreich	3,6	1,1	1,4	1,0	2,5	3,4	2,6
Russland	2,2	4,3	1,0	1,3	8,5	8,9	6,8
Mittel- und Osteuropa ⁴	2,0	2,0	2,5	2,6	3,9	4,0	3,5
Türkei	1,4	3,5	3,8	3,3	58,4	35,1	29,4
Andere Länder ⁵	2,5	1,7	1,2	1,4	1,7	1,7	1,6
Amerika	37,0	2,6	1,9	1,6	6,9	3,6	3,2
USA	29,3	2,8	1,9	1,6	2,9	2,8	2,8
Lateinamerika ⁶	3,2	0,9	1,8	1,4	47,2	11,3	7,1
Kanada	2,2	1,6	1,2	1,1	2,4	2,0	2,1
Brasilien	2,2	3,0	2,6	1,5	4,4	5,1	4,1
Asien	33,1	4,4	4,5	4,0	1,5	0,9	1,1
China	18,8	5,0	5,0	4,5	0,2	– 0,1	0,2
Japan	4,0	0,1	1,1	0,6	2,7	3,1	1,9
Indien	3,9	6,9	6,9	6,2	4,9	2,3	3,4
Asiatische Industrieländer ⁷	3,6	3,0	2,9	2,6	2,2	1,7	1,8
Südostasiatische Schwellenländer ⁸	2,8	4,7	4,5	4,3	2,0	1,5	2,1
Insgesamt	100	2,8	2,6	2,3	4,6	2,9	2,6
Fortgeschrittene Volkswirtschaften ⁹	65,6	1,9	1,7	1,4	2,6	2,5	2,4
Schwellenländer ¹⁰	34,4	4,5	4,4	3,9	8,4	3,7	3,2
nachrichtlich:							
exportgewichtet ¹¹	100	1,9	2,0	1,8	.	.	.
nach dem Messkonzept des IWF ¹²	100	3,3	3,1	2,8	.	.	.
Welthandel ¹³		2,2	4,6	1,6	.	.	.

1 – Anteil des BIP des Jahres 2024 in US-Dollar der aufgeführten Länder oder Ländergruppen am BIP aller aufgeführten Länder bzw. Ländergruppen, die US-Dollar-gewichtet 90 % und gewichtet nach Kaufkraftparitäten 85 % des IWF-Länderkreises entsprechen. 2 – Preisbereinigt. Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn. 5 – Dänemark, Norwegen, Schweden und Schweiz. 6 – Argentinien, Chile, Kolumbien und Mexiko. 7 – Hongkong, Republik Korea, Singapur und Taiwan. 8 – Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand. 9 – Asiatische Industrieländer, Euro-Raum, Mittel- und Osteuropa, Australien, Dänemark, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich und USA. 10 – Lateinamerika, südostasiatische Schwellenländer, Brasilien, China, Indien, Russland und Türkei. 11 – Summe der aufgeführten Länder, gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr im Jahr 2024. 12 – Gewichte nach Kaufkraftparitäten und hochgerechnet auf den Länderkreis des IWF. 13 – Nach dem Messkonzept des niederländischen Centraal Planbureau (CPB).

Quellen: CPB, Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-068-03

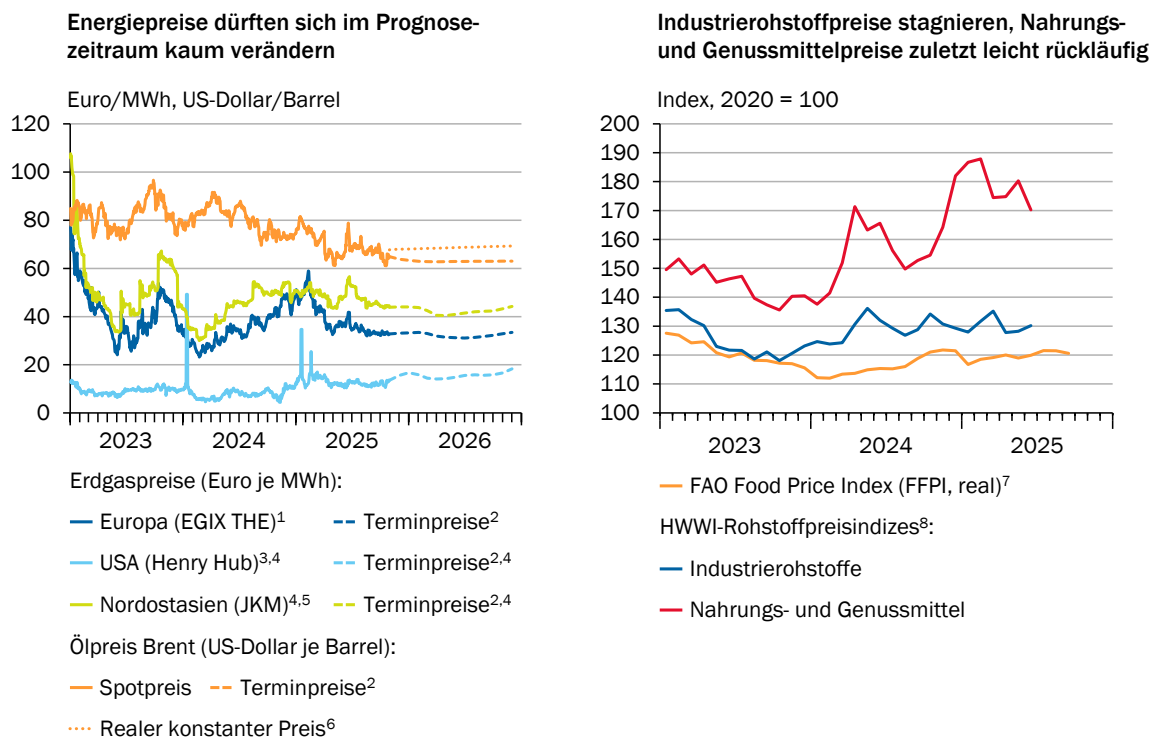
2. Rückgang der globalen Inflation hält an

23. Die **globale Verbraucherpreisinflation** ist in den **ersten beiden Quartalen des Jahres 2025** im Vergleich zum Vorjahresquartal **weiter zurückgegangen**. Preisanstiege in den Dienstleistungsbereichen sind weiterhin die wesentlichen Treiber der Inflation. [↗ ZIFFER 25](#) Die Nahrungsmittelpreise waren in der 1. Jahreshälfte 2025 ebenfalls erhöht und gingen in den Folgemonaten nur leicht zurück. Die Energiepreise trugen weltweit aufgrund der zwischen Januar und Mai 2025 gesunkenen Rohölpreise negativ zur Gesamtinflation bei. Seit August 2025 ist der Rohölpreis in der Tendenz erneut abwärtsgerichtet. [↗ ZIFFER 24](#) Die höheren US-Einfuhrzölle werden zunehmend auf die Verbraucherpreise in den USA überwältigt und dürften die Inflationsrate in den USA im Prognosezeitraum erhöhen. Der geldpolitische Kurs der Zentralbanken der größten Volkswirtschaften unterscheidet sich seit Ende des Jahres 2024. Während die Bank of England und die EZB die Leitzinsen im Verlauf des Jahres 2025 mehrmals gesenkt haben, hat die Federal Reserve erst im September und Oktober 2025 nach einer neunmonatigen Pause den Zinssenkungszyklus fortgesetzt. [↗ ZIFFER 28](#)
24. Der **Preis für Rohöl** ist **seit Jahresbeginn 2025 zurückgegangen** und liegt im Oktober 2025 bei etwa 64 US-Dollar pro Barrel. [↗ ABBILDUNG 10 LINKS](#) Er fällt damit etwa 11 US-Dollar pro Barrel niedriger aus als noch im Vorjahresmonat. Der Rückgang dürfte unter anderem auf die begonnene Ausweitung der Fördermenge der OPEC+ [↗ GLOSSAR](#) zurückzuführen sein (EIA, 2025). Die prognostizierte schwache globale Nachfrage und eine weitere Ausweitung der Fördermengen dürften im Prognosezeitraum weiter zu leicht fallenden Preisen führen. Die **Großhandelspreise für Erdgas in Europa** betrugen im Monatsdurchschnitt des Oktober 2025 etwa 33 Euro je Megawattstunde (MWh) und waren damit auf einem ähnlichen Niveau wie im selben Zeitraum des Vorjahres. [↗ ABBILDUNG 10 LINKS](#) Der aktuelle Erdgaspreis liegt damit auf dem Niveau, das an den Terminmärkten auch für den Sommer 2026 erwartet wird. Im Winter dürfte der Erdgaspreis saisonbedingt leicht höher ausfallen. [↗ TABELLE 2](#)

Die **Preise für Industrierohstoffe haben sich in der 1. Jahreshälfte 2025 kaum verändert**. [↗ ABBILDUNG 10 RECHTS](#) Gemessen am HWWI-Rohstoffpreisteilindex sind die Preise für Nichteisenmetalle trotz der US-Einfuhrzölle auf Aluminium leicht gesunken. Dies spiegelt die schwache globale Nachfrage wider (Mysteel und AL Circle, 2025). [↗ ZIFFER 10](#) Die Preise für Nahrungs- und Genussmittel sind seit dem Jahr 2024 in der Tendenz aufwärtsgerichtet. Zuletzt sind sie jedoch leicht zurückgegangen. Die schwache und teils rückläufige Entwicklung der Energie- und Rohstoffpreise dürfte sich ebenfalls dämpfend auf den Anstieg der Erzeugerpreise und die globale Verbraucherpreisinflation auswirken. [↗ ZIFFER 32](#)

25. Die **Verbraucherpreisinflation** ist in einigen **fortgeschrittenen Volkswirtschaften, wie den USA und im Vereinigten Königreich, noch erhöht**. Nachdem die Inflation in den USA im April 2025 auf 2,3 % gegenüber dem Vorjahresmonat gefallen ist, stieg sie im September 2025 zuletzt wieder auf 3,0 %. Die größten Beiträge zur Verbraucherpreisinflation in den USA kamen von den Mieten sowie den Dienstleistungspreisen. ↘ **KASTEN 1** Zunehmend tragen jedoch die Warenpreise zur Inflation bei, was auf die Überwälzung der höheren US-Einfuhrzölle hindeutet (Andrade et al., 2025; Dvorkin et al., 2025; Horwich, 2025; The Budget Lab at Yale, 2025b). Die Warenpreisinflation war zwischen Mitte des Jahres 2023 und Ende des Jahres 2024 in der Tendenz rückläufig. Seit Jahresbeginn 2025 kam es jedoch zu einer Trendumkehr. Basierend auf dem Personal Consumption Expenditure Index stiegen in der 1. Jahreshälfte 2025 die Preise für Wa-

↘ ABBILDUNG 10

Energie- und Rohstoffpreise

1 – Der European Gas Index (EGIX) basiert auf börslichen Handelsgeschäften mit den jeweils aktuellen Frontmonatskontrakten der Trading Hub Europe (THE). Ein Frontmonatskontrakt ist definiert als ein zum nächsten Monat fälliger Kontrakt, der an den Terminbörsen gehandelt wird. 2 – Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen zehn Handelstage für den November 2025 und die folgenden Monate, abgerufen am 31. Oktober 2025. 3 – Die Preise basieren auf der Lieferung am Henry Hub in Louisiana. Offizielle Tagesschlusspreise um 14:30 Uhr auf dem Parkett der New York Mercantile Exchange (NYMEX) für einen bestimmten Liefermonat. Aufgrund extremer Kälte in Kanada und den USA stieg die Nachfrage nach Erdgas zu Beginn des Jahres 2024 vorübergehend stark an. 4 – Preis in US-Dollar/MMBtu (1 million British thermal units) umgerechnet in Euro/MWh. Für die Umrechnung der Terminpreise wird der letzte verfügbare Tageskurs verwendet. 5 – Japan Korea Marker (JKM) ist der nordostasiatische Spotpreisindex für LNG, das ab Schiff nach Japan und Korea geliefert wird. 6 – Ölpreis fortgeschrieben mit einer jährlichen Inflationsrate von 2 %. 7 – Nahrungsmittelpreisindex der FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). Deflationiert den nominalen Preisindex mit dem Manufactures Unit Value (MUV) Index der Weltbank. Im Gegensatz zum HWWI-Index für Nahrungs- und Genussmittel sind Preise für Kaffee und Tee, die im Jahr 2024 stark gestiegen sind, im FAO Food Price Index nicht enthalten. 8 – US-Dollarbasis und OECD-Importgewichtung. Die Daten werden auf der Grundlage gewichteter Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2019 berechnet, um die Krisenjahre (2020 – 2021) aus der Berechnung auszuschließen.

Quellen: EEX, EIA, EZB, FAO, HWWI, ICE, LSEG Datastream, NYMEX, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-039-03

ren ohne Nahrung und Energie sowie die Preise von langlebigen Waren um 1,5 % bzw. 1,7 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (The Budget Lab at Yale, 2025b). Darüber hinaus sind im Zeitraum zwischen März und Oktober 2025 die Preise für importierte Waren im Einzelhandelsbereich deutlich stärker angestiegen als die Preise für die im Inland produzierten Waren desselben Segments (Cavallo et al., 2025). Im Vereinigten Königreich lag die Inflation im September 2025 bei 3,8 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Seit Jahresbeginn tragen gestiegene Kosten für Transportmittel und Lebensmittel zur Inflation bei. Im Gegensatz dazu dämpften die zwischen Januar und Juni 2025 stark gesunkenen Energiepreise den Preisauftrieb.

26. Die **Inflation im Euro-Raum** hat sich im Verlauf der 1. Jahreshälfte 2025 bei etwa 2 % **stabilisiert**. Gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex lagen die Preise im Oktober 2025 um 2,1 % höher als im Vorjahresmonat. Bei den Dienstleistungen zog der Preisdruck etwas an und lag bei 3,4 % verglichen mit dem Vorjahresmonat und blieb damit nach wie vor deutlich höher als jener für Industriewaren ohne Energie. Die Teuerungsrate von Nahrungsmitteln ging deutlich von 3,0 % im September 2025 auf 2,5 % im Oktober jeweils im Vergleich zum Vorjahresmonat zurück. Die Preise für Energie gingen den achten Monat in Folge zurück. Im Prognosezeitraum dürfte hiervon nur ein geringer Preisdruck ausgehen. Zudem wirkt die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar preisdämpfend, weil die Importe des Euro-Raums dadurch günstiger werden. [↘ ZIFFER 13](#) Die Auswirkung auf die Inflation dürfte jedoch gering ausfallen, da mehr als die Hälfte der gesamten Importe in Euro bezahlt werden.
27. **In China** bleibt die **Verbraucherpreisinflation** insgesamt seit Februar 2025 in der Tendenz **rückläufig** und lag zuletzt im September bei –0,3 % gegenüber dem Vorjahresmonat. [↘ KASTEN 1](#) Wesentliche Treiber dieser Entwicklung sind die seit März 2023 negativen Beiträge zur Inflation im Bereich Transport und Telekommunikation. Im 3. Quartal 2025 waren die Preise für Nahrungsmittel sowie für Tabak ebenfalls rückläufig. Ausschlaggebend für die schwache Preisentwicklung dürften die in den vergangenen Jahren stark ausgeweiteten Produktionskapazitäten sowie die weiterhin verhaltene Binnennachfrage sein.
28. **Der geldpolitische Kurs der Zentralbanken im Euro-Raum und im Vereinigten Königreich unterscheidet sich** seit Ende des Jahres 2024 **von jener der Federal Reserve in den USA**. [↘ ABBILDUNG 11 LINKS](#) Die US-amerikanische Zentralbank senkte nach einer neunmonatigen Pause im September 2025 den Leitzins erstmals im Jahr 2025. Im Oktober 2025 folgte eine weitere Zinssenkung. Aktuell liegt die Federal Funds Rate zwischen 3,75 % und 4,00 %. Im Unterschied dazu senkten die Bank of England und die EZB ihre Leitzinsen mehrmals im Verlauf des Jahres 2025. Während die Bank of England ihren Leitzins im Jahr 2025 dreimal auf zuletzt 4,0 % senkte, reduzierte die EZB die Einlagefazilität im laufenden Jahr bereits viermal auf zuletzt 2,0 %.

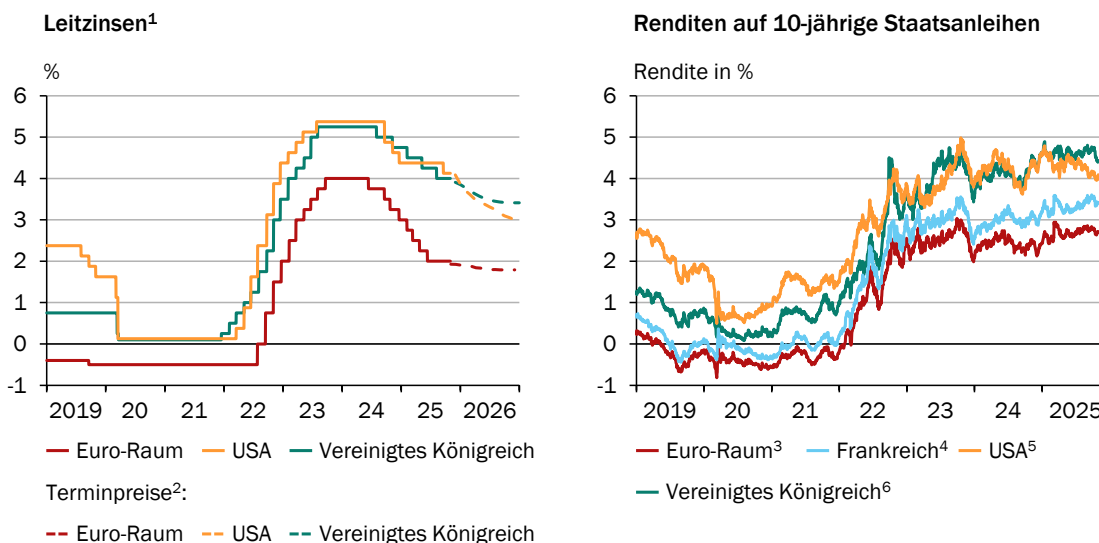
Die seit dem **Sommer 2024** eingeleitete **geldpolitische Lockerung** geht jedoch nicht mit einer **Senkung der Zinsen in längerfristigen Maturitäten** einher. Stattdessen liegen die Renditen zehnjähriger Staatsanleihen in den USA, im Vereinigten Königreich und im Euro-Raum weiterhin leicht über dem Niveau

vom Jahresende 2022. [ABBILDUNG 11 RECHTS](#) Dafür sind die Terminprämien verantwortlich. Im Fall der USA reflektieren die höheren Renditen die gestiegenen Prämien für die steigende Staatsverschuldung, höhere Inflationserwartungen sowie Risikoprämien (IWF, 2025). Der starke Anstieg der Renditen auf zehnjährige Staatsanleihen des Euro-Raums im März 2025 ist auf die Ankündigung des Finanzpakets in Deutschland zurückzuführen (FG 2025 Ziffern 30 f.). Dieser Anstieg deutet darauf hin, dass die Märkte die fiskalische Expansion maßgeblich als wachstumssteigernd angesehen haben. Gleichzeitig dürfte der Anstieg der Renditen eine Reaktion auf eine künftige Erhöhung des Angebots deutscher Staatsanleihen gewesen sein. In den Folgewochen gingen die Renditen leicht zurück, als sich eine graduelle Implementierung des Finanzpakets abzeichnete. [ZIFFER 74](#) Ab Mai 2025 stiegen die Renditen jedoch tendenziell wieder aufgrund erwarteter hoher Finanzierungsbedarfe der deutschen Regierung in der Zukunft an (BMF, 2025). Darüber hinaus divergieren die Renditen der französischen Staatsanleihen seit dem Sommer 2024 deutlich stärker von den Renditen des Euro-Raums. Ursprünglich trug dazu das im Juli 2024 von der Europäischen Kommission eingeleitete Defizitverfahren gegen Frankreich bei. Im Jahr 2025 sind die höheren Renditen auf den laufenden Haushaltsstreit zurückzuführen.

29. Nach den Zinssenkungen durch die **Federal Reserve** im September und Oktober 2025 erwarten die Finanzmärkte eine **weitere Senkung in der kommenden Sitzung** im Dezember 2025. Die zuletzt veröffentlichten Zinsprojektionen

[ABBILDUNG 11](#)

Geldpolitik gelockert, Finanzierungsbedingungen verbesserten sich zuletzt kaum



1 – Die betrachteten Leitzinsen sind der EZB-Zinssatz für die Einlagefazilität für den Euro-Raum, die Federal Funds Rate für die USA und die Bank Rate für das Vereinigte Königreich. 2 – Erwartungen der Marktteilnehmerinnen/-teilnehmer über die Zentralbankzinsen ermittelt aus den 30-tägigen Federal Funds Futures für die USA, Euro Short Term Rate (STR) Overnight Index Swaps implizierte Forward-Zinsen für den 1-Monats Euro STR für den Euro-Raum und den Overnight Index Swap Forwards für das Vereinigte Königreich. Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen zehn Handelstage, abgerufen am 31. Oktober 2025. 3 – Für den Euro-Raum werden nur Staatsanleihen mit AAA Bonität berücksichtigt. Dies umfasst aktuell Deutschland, die Niederlande und Luxemburg. 4 – Frankreich wird von der Agentur Standard & Poor's derzeit mit AA– bewertet. 5 – Die USA werden von der Agentur Standard & Poor's derzeit mit AA+ bewertet. 6 – Das Vereinigte Königreich wird von der Agentur Standard & Poor's derzeit mit AA bewertet.

Quellen: BoE, CME, EZB, Fed, ICE, LSEG Datastream, LSEG Workspace, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-213-02

der Mitglieder des geldpolitischen Ausschusses legen dabei weitere Zinssenkungen im Jahr 2026 nahe (Fed, 2025). [ABBILDUNG 11 LINKS](#) **Für die Bank of England und die EZB** ist im Prognosezeitraum hingegen kaum mit weiteren expansiven Impulsen zu rechnen. Die Terminpreise deuten nur noch leicht sinkende Zentralbankzinsen im Prognosezeitraum an, sodass vorerst **keine Anpassungen erwartet** werden.

30. Die **Finanzierungsbedingungen** für Unternehmen im Euro-Raum haben sich nach der neuesten Bank Lending Survey der EZB (2025) im 3. Quartal 2025 **leicht verschlechtert**. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Banken in Deutschland ihre Kreditvergabestandards leicht verschärft haben, während sie in den anderen drei großen Mitgliedstaaten des Euro-Raums weitgehend unverändert geblieben sind. Diese Entwicklung ist insbesondere von **der erhöhten Risikoeinschätzung** der Banken getrieben im Hinblick auf das konjunkturelle Umfeld sowie auf unternehmens- und branchenspezifische Risiken. Die **Nettokreditnachfrage** der Unternehmen hat trotz der leicht verschärften Kreditvergabestandards **leicht um 2 % zugenommen**, blieb aber insgesamt schwach.
31. Bei den Wohnungsbaukrediten an private Haushalte sind die Kreditvergabestandards im Euro-Raum unverändert geblieben. Gleichzeitig hat sich die Nachfrage im Zuge der Zinssenkungen durch die EZB im 2. Quartal 2025 weiter erholt, sowohl in Deutschland als auch im Euro-Raum insgesamt. Dies hat zu einer **deutlich höheren Nachfrage nach Wohnungsbaukrediten** geführt. Im Bereich der **Konsumkredite** setzte sich schließlich die moderate Verschärfung der Kreditvergabestandards fort, primär bedingt durch die erhöhte Risikowahrnehmung und geringere Risikotoleranz der Banken. Dies spiegelte sich in einem **deutlichen Anstieg der abgelehnten Kreditanträge** in allen vier großen Mitgliedstaaten des Euro-Raums wider.
32. Die Inflationsrate dürfte in vielen Volkswirtschaften bis Ende des Jahres 2025 leicht ansteigen. Im globalen Durchschnitt dürfte die globale Inflation im Jahr 2025 bei 2,9 % liegen. Die **Terminpreise für Rohöl sinken im Prognosezeitraum leicht**. Im Jahr 2026 ist somit mit geringerem Preisdruck aus den Energiepreisen zu rechnen, sodass die globale Inflation im kommenden Jahr mit 2,6 % leicht niedriger als im Jahr 2025 ausfallen dürfte. Für Inflationsdruck dürften vor allem die Dienstleistungspreise verantwortlich sein.

3. Chancen und Risiken

33. Es besteht das **Risiko**, dass die **US-Regierung bilaterale Zollabkommen teilweise oder vollständig aufkündigt und erneut höhere Einfuhrzölle** verhängt. Dies könnte den Warenhandel im Prognosezeitraum stärker dämpfen als in der Prognose unterstellt. Zudem könnte die handelspolitische Unsicherheit erneut steigen, insbesondere wenn die US-Einfuhrzölle ähnlich wie im April 2025 kurzfristig verkündet und kurze Zeit später wieder temporär ausgesetzt werden. Dies könnte sowohl zu einer erneut volatilen Entwicklung des Warenhandels als auch zu einem Aufschub von Konsum- und Investitionsentscheidungen führen (OECD, 2025a).

34. Deutlich **höhere Inflationsraten in den USA als in der Prognose unterstellt** könnten dazu führen, dass sich der Zinssenkungszyklus der Federal Reserve gegenüber den Markterwartungen [↘ ZIFFER 29](#) weiter verzögert. Die daraus resultierenden Finanzierungsbedingungen könnten das globale BIP-Wachstum stärker dämpfen als bisher angenommen. Grund für dieses Risiko ist die jüngste Entwicklung der Kerninflation und der Warenpreisinflation. Zwischen Juni und August 2025 stieg die Kerninflation in den USA kräftig an. Die Wachstumsbeiträge der Warenpreise (ohne Nahrungsmittel und Energie) zur US-Inflation fallen seit April 2025 positiv und zunehmend größer aus. Dies deutet eine Überwälzung der höheren US-Einfuhrzölle auf die Verbraucherpreise schon im frühen Stadium an.

Weitere Zinssenkungen könnten zu einer Ausweitung der US-Staatskreditaufnahme anreizen. Dies könnte die gesamtwirtschaftliche US-Nachfrage stimulieren sowie den bereits schwächelnden US-Arbeitsmarkt stabilisieren. Allerdings würde dies die Preise in den USA noch kräftiger aufwärts treiben. Darüber hinaus könnte die **Steigerung des US-Haushaltsdefizits das Vertrauen in die Tragfähigkeit der US-Staatsschulden reduzieren.**

35. Für die Konjunktur im Euro-Raum stellt eine **Verschärfung der politischen Lage in Frankreich** ein Risiko dar. Sollte es der neuen Regierung wider Erwarten nicht gelingen, einen Kompromiss für den kommenden Haushalt auszuhandeln, dürfte die politische Unsicherheit die Stimmung von Unternehmen sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern weiter verschlechtern. In einem solchen Fall könnten die Renditen auf französische Staatsanleihen weiter steigen [↘ ABBILDUNG 11 RECHTS](#) und eine noch stärkere Konsolidierung erforderlich machen, um Vertrauen an den Finanzmärkten zurückzugewinnen. Dies **könnte** nicht nur das **BIP-Wachstum in Frankreich erheblich dämpfen**, sondern **auch die Konjunktur in weiteren EU-Mitgliedstaaten bremsen.**

↘ KASTEN 3

Prognoseannahmen

Die **Großhandelspreise für Strom und Rohöl** sind im **3. Quartal 2025 gegenüber dem 2. Quartal 2025 saisonbedingt leicht gestiegen**. Nur der Erdgaspreis in Europa hat im 3. Quartal 2025 nochmals leicht gegenüber dem Vorquartal nachgegeben. Die Großhandelspreise für Erdgas in Europa und Strom in Deutschland liegen damit auf ähnlichem Niveau wie im 3. Quartal 2024. Sie sind damit weiterhin deutlich höher als vor dem starken Energiepreisanstieg im Jahr 2022. Der Rohölpreis ist gegenüber dem Vorjahr um 14 % gesunken. Grund dafür dürfte die ausgeweitete Fördermenge der Staaten der OPEC+ [↘ GLOSSAR](#) und die gedämpfte Nachfrage sein. [↘ ZIFFER 24](#)

Der **aktuelle Zinssenkungszyklus dürfte im Euro-Raum, anders als in den USA, weitgehend beendet sein.** [↘ ZIFFER 28](#) Der Einlagezins der EZB dürfte im 4. Quartal 2025 bei 2,0 % bleiben und im Jahr darauf nur noch leicht zurückgehen. [↘ TABELLE 2](#) Der Euro hat gegenüber dem US-Dollar seit Jahresbeginn 2025 um etwa 12,3 % aufgewertet. Die Kursgewinne des Euro resultierten einerseits aus der veränderten US-Politik, beispielsweise der Ankündigung umfassender Einfuhrzölle, und der Herabstufung von US-Staatsanleihen. Andererseits begünstigten ab Juni 2025 veränderte geldpolitische Erwartungen die Aufwertung des Euro, da in den USA schwächere Arbeitsmarktdaten den Zinsausblick dämpften (Deutsche Bundesbank, 2025a). Für den

Wechselkurs wird das zum Datenschluss beobachtete durchschnittliche Niveau im Oktober 2025 von 1,16 US-Dollar je Euro konstant fortgeschrieben.

In der **Prognose wird angenommen**, dass es **nicht zu einer weiteren Verschärfung der US-Handelspolitik kommt** und die derzeit geltenden **Zollabkommen** zwischen der US-Regierung und ihren Handelspartnern weltweit **eingehalten werden**.

TABELLE 2

Prognoseannahmen¹

	2024				2025				2026			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Ölpreis (Brent)												
US-Dollar/Barrel	81,9	85,0	78,9	74,0	75,1	66,9	68,2	66,4	64,2	64,0	64,0	64,0
Gaspreis (EGIX THE)												
Euro/MWh	28,0	31,8	35,8	44,1	47,7	36,7	34,0	33,2	33,6	32,0	31,9	33,3
Strompreis (EEX Phelix)												
Euro/MWh	69,9	74,3	84,0	113,2	118,0	77,4	88,9	94,4	95,6	73,1	83,2	96,4
Einlagezins (EZB) ²												
% p. a.	4,0	3,9	3,7	3,3	2,8	2,3	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8
Wechselkurs (EZB) ³												
US-Dollar je Euro	1,09	1,08	1,10	1,07	1,05	1,13	1,17	1,16	1,16	1,16	1,16	1,16

1 – Bis 2025Q3 beobachtete Werte; ab 2025Q4 Annahmen. 2 – Zinssatz für die Einlagefazilität. 3 – Der Wechselkurs wird ab dem 4. Quartal 2025 mit dem Durchschnitt der vorhandenen Tageswerte im Oktober 2025 fortgeschrieben (letzter Wert: 30. Oktober).

Quellen: EEX, EZB, ICE, LSEG Datastream, LSEG Workspace, NYMEX, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-043-04

III. DEUTSCHLAND

36. Das **deutsche BIP** wuchs im 1. Quartal 2025 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,3 % gegenüber dem Vorquartal und ging im 2. Quartal um 0,2 % zurück. Insgesamt ergibt sich dadurch **im 1. Halbjahr 2025 ein BIP-Wachstum von 0,3 % gegenüber dem 2. Halbjahr 2024**. Dazu trugen im 1. Quartal 2025 neben vorgezogenen Exporten in die USA aufgrund der damals angekündigten US-Einfuhrzölle auch die expandierenden Exporte in die EU sowie das starke Wachstum des privaten Konsums bei. [↘ ZIFFERN 61 UND 51](#) Im 2. Quartal 2025 schrumpften die Investitionen um 1,4 % im Vergleich zum Vorquartal, wobei die privaten Wohnbauinvestitionen und die staatlichen Ausrüstungsinvestitionen besonders deutlich zurückgingen. [↘ ZIFFER 55](#) Stark gestiegene Importe und leicht rückläufige Exporte führten zudem zu einem negativen Außenbeitrag. Der Staatskonsum stützte hingegen.
37. Die seit Längerem nachlassende Wettbewerbsfähigkeit der Industrieunternehmen in Deutschland und die schwache Binnenkonjunktur schlugen sich in einer rückläufigen Industrieproduktion und einem Beschäftigungsabbau im Verarbeitenden Gewerbe nieder. [↘ ZIFFERN 44 UND 68](#) Die Aufwertung des Euro seit Beginn des Jahres 2025 hat die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zusätzlich verschlechtert. [↘ ZIFFERN 13 UND 45](#) Im Frühjahr 2025 hat sich mit dem Finanzpaket und einer sich verbessernden Auftragslage aus dem Ausland die **Stimmung in der deutschen Wirtschaft etwas aufgehellt**. So haben sich die Geschäftserwartungen der Unternehmen etwas verbessert. Diese Anzeichen für eine leichte Erholung haben sich über den Sommer jedoch wieder abgeschwächt. Die ausländischen Auftragseingänge sind wieder deutlich gesunken. Die **Einschätzung der aktuellen Geschäftslage** ist weiterhin **pessimistisch** und hat sich im Oktober 2025 den dritten Monat in Folge verschlechtert, während sich die Geschäftserwartungen im Oktober jedoch verbessert haben (ifo Institut, 2025).
38. Die **deutsche Volkswirtschaft dürfte** im Jahresdurchschnitt **2025** erstmals seit dem Jahr 2022 **minimal wachsen**. Der Sachverständigenrat rechnet mit einem preisbereinigten BIP-Wachstum von 0,2 % gegenüber dem Vorjahr. [↘ ZIFFER 39](#) Für das Jahr 2026 erwartet der Sachverständigenrat ein BIP-Wachstum von 0,9 %. [↘ TABELLE 4](#) Von einem **breit angelegten Aufschwung ist im kommenden Jahr jedoch nicht auszugehen**. Ein wesentlicher Teil des Wachstums dürfte auf zusätzliche öffentliche Ausgaben aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) und auf die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben in Höhe von 24,4 Mrd Euro zurückgehen, während die privaten Investitionen von einem niedrigen Niveau nur schwach expandieren. [↘ ZIFFERN 71, 57 UND 60](#) Da die verfügbaren Einkommen im Prognosezeitraum preisbereinigt nur leicht steigen dürften, stützen sie den privaten Konsum nur mäßig. [↘ ZIFFERN 51 F.](#) Die Exporte dürften ebenfalls nur verhalten wachsen. [↘ ZIFFER 62](#)

Im Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2025 fällt die Prognose für das BIP-Wachstum im Jahr 2025 um 0,2 Prozentpunkte höher aus. Ein Teil dieser Anhebung ist auf die **Revision der zurückliegenden BIP-Daten** durch das Statistische Bundesamt im Juli 2025 zurückzuführen. [↘ KASTEN 4](#) Darüber hinaus fielen die

Vorzieheffekte bei den Exporten sowie die Expansion des privaten Konsums im 1. Quartal 2025 und demgegenüber auch der Rückpralleffekt im 2. Quartal 2025 stärker aus als im Frühjahr erwartet. [↗ KASTEN 6](#) Auf Basis der revidierten VGR-Daten zeigt sich zudem, dass **die deutsche Volkswirtschaft ab dem 4. Quartal 2022 in einer Rezession war.** [↗ KASTEN 5](#)

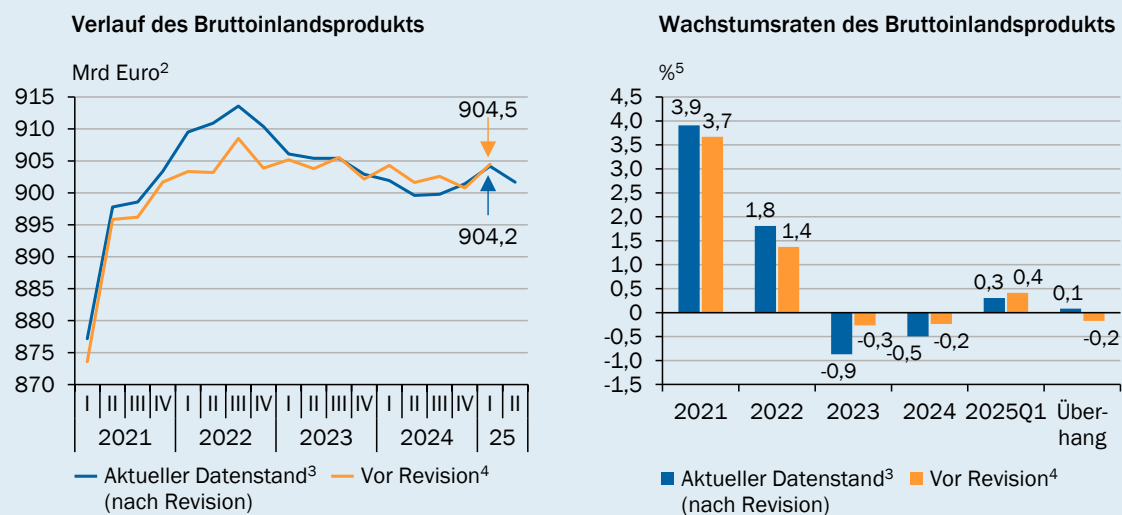
↗ KASTEN 4

Hintergrund: Revision der VGR-Daten

Ende Juli 2025 hat das Statistische Bundesamt eine **turnusmäßige Revision der VGR-Daten bis einschließlich des 1. Quartals 2025** vorgenommen. Mit der Revision verändert sich das Bild der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2021 bis 2024 in zweierlei Hinsicht deutlich: Zum einen ist die **Erholung der deutschen Wirtschaft nach der Corona-Pandemie** bis zur 1. Jahreshälfte 2022 **stärker ausgefallen** als die Daten vor der Revision zeigen. [↗ ABBILDUNG 12 LINKS](#) Zum anderen war der **konjunkturelle Abschwung infolge der steigenden Energiepreise und der globalen Lieferkettenengpässe ausgeprägter** als vor der Revision dargestellt. Die deutsche Wirtschaft wuchs damit zwischen dem 4. Quartal 2022 und dem 2. Quartal 2024 nicht und verzeichnete mit Ausnahme des 3. Quartals 2023 negative Wachstumsraten. [↗ ABBILDUNG 12 RECHTS](#)

↗ ABBILDUNG 12

Revision der Daten zum Bruttoinlandsprodukt¹ durch das Statistische Bundesamt



1 – Preisbereinigt. 2 – Verkettete Volumenwerte, Referenzjahr 2020. Saison- und kalenderbereinigt. 3 – Stand August 2025. 4 – Stand Mai 2025. 5 – Jahreswerte: Veränderung zum Vorjahr, Ursprungswerte; Quartalswerte: Veränderung zum Vorquartal, saison- und kalenderbereinigt; Statistischer Überhang: Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des BIP im letzten Quartal des Jahres 2024 und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale desselben Jahres, saison- und kalenderbereinigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-201-01

Für die Prognose des BIP-Wachstums im Jahr 2025 hat die Revision ebenfalls **Implikationen.** [↗ KASTEN 6](#) Das BIP-Niveau im 1. Quartal 2025 wurde kaum angepasst, allerdings änderte sich der statistische Überhang [↗ GLOSSAR](#) infolge des höheren Wachstums im 4. Quartal 2024. Anstelle eines negativen statistischen Überhangs von -0,2 Prozentpunkten ergibt sich nun ein Überhang von +0,1 Prozentpunkten. Dadurch verbessert sich die Ausgangsposition für das jahresdurchschnittliche BIP-Wachstum im Jahr 2025. Ein positiver statistischer Überhang erhöht das jahresdurchschnittliche Wachstum des folgenden Jahres, während ein negativer Überhang ihn entsprechend gedämpft hätte.

➤ KASTEN 5

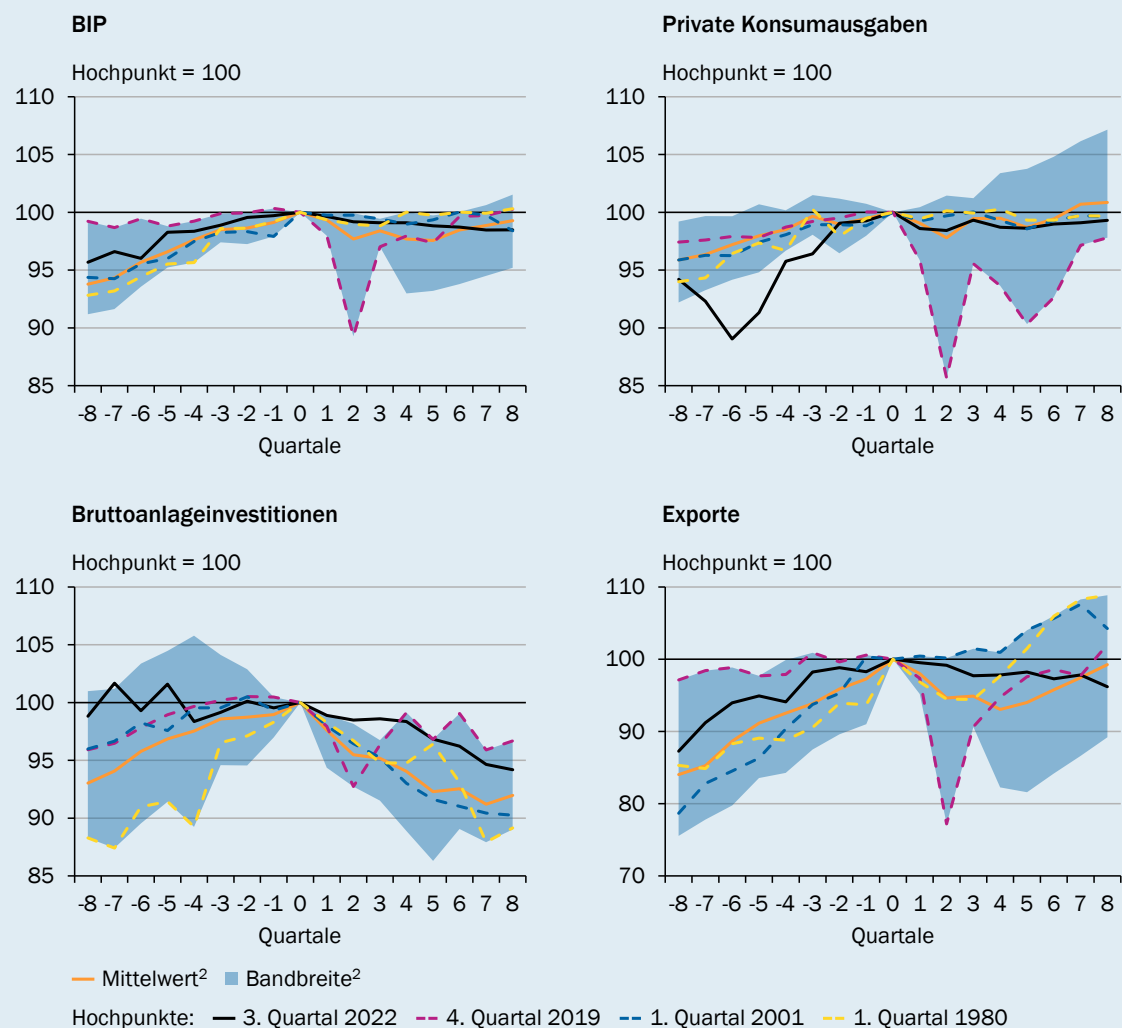
Hintergrund: Datierung des Hochpunkts vor Verschärfung der Energiekrise in Deutschland

Das **deutsche BIP** ist in den Jahren **2023** und **2024** preisbereinigt um **0,9 %** bzw. **0,5 %** zurückgegangen. Der Abschwung hat jedoch bereits im 4. Quartal 2022 eingesetzt. In der Folge gingen die Exporte sowie insbesondere die Bruttoanlageinvestitionen und privaten Konsumausgaben deutlich zurück.

➤ ABBILDUNG 13

Charakteristische Entwicklung des BIP und der Komponenten innerhalb von Rezessionsphasen¹

Relativ zum jeweiligen Hochpunkt des Konjunkturzyklus ($t = 0$)²



1 – Ab 1991 Deutschland, davor früheres Bundesgebiet. Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 2 – Basierend auf den sechs Rezessionen nach Datierung des Sachverständigenrates ab 1970 (JG 2021 Kasten 5; Hochpunkte: 4. Quartal 2019, 1. Quartal 2008, 1. Quartal 2001, 1. Quartal 1992, 1. Quartal 1980, 1. Quartal 1974).

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-222-01

Der Sachverständigenrat hat auf Basis einer mehrdimensionalen und expertenbasierten Methode (Breuer et al., 2018; JG 2017 Kasten 7) in der Vergangenheit bereits sechs Rezessionen seit dem Jahr 1970 datiert, zuletzt den Tiefpunkt der sechsten Rezession nach der Corona-Pandemie (JG 2022 Kasten 2) im 2. Quartal 2020 bzw. im April 2020. Mithilfe dieser Methode

datiert der Sachverständigenrat den konjunkturellen Hochpunkt im Jahr 2022 auf das 3. Quartal 2022 bzw. auf September 2022. Die Verschärfung der Energiekrise im Herbst 2022 ist in den Verlaufsdaten der relevanten Konjunkturindikatoren klar erkennlich. [↗ ABBILDUNGEN 13 UND 35 ANHANG](#) Ein vom Sachverständigenrat geschätztes Probit-Modell zeigt nach September 2022 einen deutlichen Anstieg der Rezessionswahrscheinlichkeit. Das Modell beruht auf der bisherigen Zyklusdatierung des Sachverständigenrates und verwendet verschiedene realwirtschaftliche Konjunkturindikatoren und Finanzmarktvariablen.

1. Realwirtschaft: Industrieschwäche hält trotz expansiver Finanzpolitik an

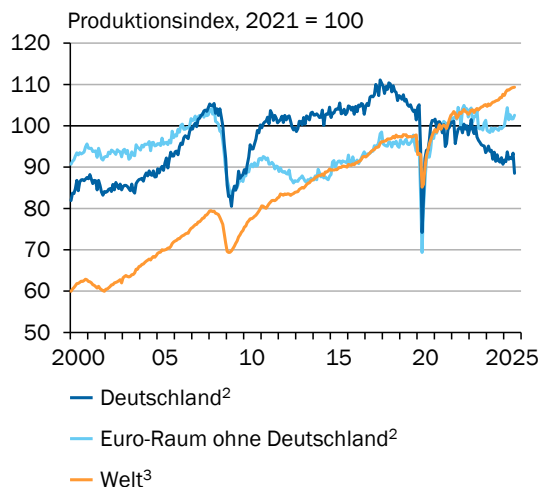
39. Die **deutsche Konjunktur** war im **1. Halbjahr 2025 von Sondereffekten betroffen**. Im 1. Quartal 2025 wuchs die deutsche Wirtschaft preis-, saison- und kalenderbereinigt mit 0,3 % kräftig gegenüber dem Vorquartal. Sie wurde gestützt von **Vorzieheffekten bei den Exporten** in die USA aufgrund drohender US-Einfuhrzölle sowie von starken Exporten nach China und in den Euro-Raum. [↗ ZIFFER 61](#) Der **stark expandierende private Konsum** hat zu einer Normalisierung der Sparquote geführt. [↗ ZIFFER 51](#) Im **2. Quartal 2025 schrumpfte das BIP** aufgrund eines erneuten deutlichen Anstiegs der Importe und eines Rückgangs der Bruttoanlageinvestitionen preis-, saison- und kalenderbereinigt **um 0,2 % gegenüber dem Vorquartal**. [↗ ZIFFERN 63 UND 55](#) Zum Rückgang der Exporte um 0,1 % im 2. Quartal dürfte der Rückprall bei den Exporten in die USA beigetragen haben. Die Exporte nach China waren im 2. Quartal ebenfalls rückläufig. Entstehungsseitig dämpften im 2. Quartal 2025 die Produktion im Baugewerbe mit einem Wachstumsbeitrag zum BIP von –0,2 Prozentpunkten sowie im Verarbeitenden Gewerbe und im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe mit Wachstumsbeiträgen von jeweils –0,1 Prozentpunkten. Lediglich der Bereich Unternehmensdienstleister leistete einen positiven Wachstumsbeitrag von 0,1 Prozentpunkten. Das BIP dürfte laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts im 3. Quartal 2025 stagniert haben. Dazu dürften gestiegene Ausrustungsinvestitionen und gleichzeitig rückläufige Exporte beigetragen haben.
40. Die **deutsche Industrie** befindet sich entgegen dem globalen Trend **in einer ausgeprägten Schwächephase**. [↗ ABBILDUNG 14 OBEN LINKS](#) Seit Ausbruch der Corona-Pandemie hat sich die deutsche Industrieproduktion nicht nur im globalen Vergleich, der von der stark expandierenden Produktion in den Schwellenländern beeinflusst wird, sondern auch im Vergleich zum restlichen Euro-Raum schwach entwickelt. [↗ KASTEN 2](#) Nach wie vor belasten die seit dem Jahr 2022 erhöhten Großhandelspreise für Erdgas und Strom, [↗ KASTEN 3](#) die nach der Corona-Pandemie stärker als in anderen großen Mitgliedstaaten des Euro-Raums gestiegenen Lohnstückkosten sowie die erhöhte wirtschaftspolitische Unsicherheit die deutsche Industrie (Deutsche Bundesbank, 2024b; JG 2024 Ziffern 43 f.; FG 2025 Ziffer 52). Zudem zeichnet sich das deutsche Verarbeitende Gewerbe durch eine geringe Unternehmensdynamik mit im europäischen Vergleich niedrigen Gründungs- und Schließungsraten aus. [↗ KASTEN 9](#) Diese Belastungen dürften aufgrund der Verflechtung der deutschen Exportwirtschaft mit der inländischen Industrie

die Binnennachfrage nach Ausrüstungsgütern dämpfen. [ZIFFER 58](#) So sind die privaten Ausrüstungsinvestitionen in den Jahren 2023 und 2024 sowie in der 1. Jahreshälfte 2025 jeweils gesunken.

ABBILDUNG 14

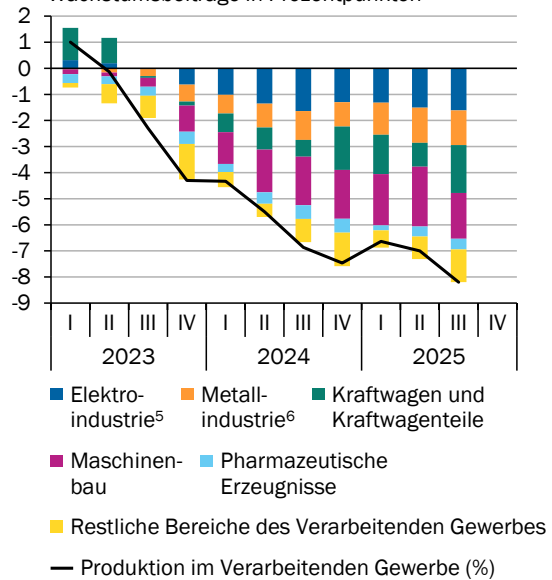
Produktion ist im gesamten Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland schwach

Industrieproduktion¹ in Deutschland entgegen dem globalen Trend rückläufig

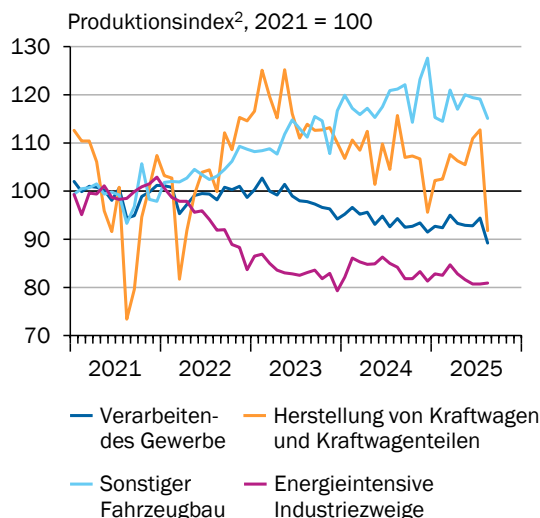


Produktionsrückgang in fast allen Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes⁴

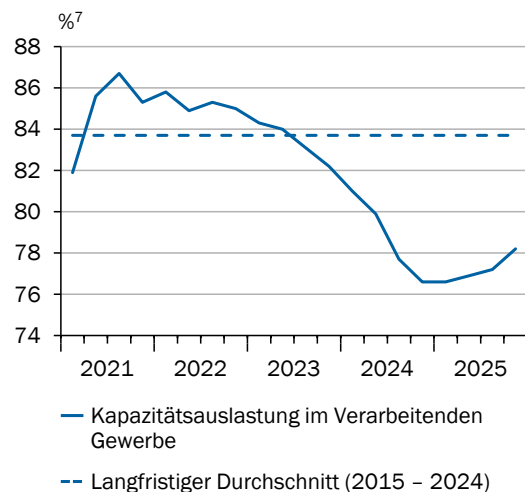
Kumulierte Veränderungen seit dem 4. Quartal 2022 in %, kumulierte Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten



Produktion stagniert auf niedrigem Niveau



Kapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe weiterhin unterdurchschnittlich ausgelastet



1 – Ohne Baugewerbe. 2 – Volumenindex, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Produktionsgewichtet; saisonbereinigt. Daten und Länderabgrenzung des niederländischen Centraal Planbureau (CPB). Ländergewichtung auf Basis des Jahres 2021. 4 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Gewichtung auf Basis des Jahres 2021. Berechnet aus den Quartalsdurchschnitten der saison- und kalenderbereinigten Monatswerte. Der Durchschnitt für 2025Q3 basiert nur auf den Werten für Juli und August 2025. 5 – Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen; Herstellung von elektrischen Ausrüstungen. 6 – Metallherzeugung und -bearbeitung; Herstellung von Metallerzeugnissen. 7 – Saisonbereinigt.

Quellen: CPB, Eurostat, ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-221-03

41. **Die deutsche Volkswirtschaft** verliert mit ihrer **exportorientierten Industrie** zunehmend den **Anschluss an die Weltwirtschaft**. [↗ ABBILDUNG 14 OBEN LINKS](#) [↗ ZIFFER 14](#) Der Anteil der deutschen Exporte am weltweiten Warenhandel ist von 8,0 % im Jahr 2018 auf 6,9 % im Jahr 2024 gesunken. Schätzungen des Sachverständigenrates zeigen, dass der Einfluss der globalen Konjunktur auf die Exportnachfrage nach deutschen Gütern in den vergangenen Jahren gesunken ist (JG 2024 Kasten 6). Die **moderate Entwicklung des Welthandels** dürfte daher weniger starke Impulse für die **exportorientierten Industrieunternehmen in Deutschland** liefern als in der Vergangenheit. Insbesondere die Konkurrenz durch chinesische Produkte [↗ ZIFFER 14](#) belastet die deutschen Exporte (Deutsche Bundesbank, 2024a; Ritter und Ullrich, 2025). In China nimmt der Staat eine zentrale Rolle in der Steuerung und Subventionierung der industriellen Entwicklung ein (Gemeinschaftsdiagnose, 2025). Im Jahr 2019 lag die staatliche Industrieförderung in China bei rund 1,7 % des BIP und damit deutlich höher als in anderen entwickelten Volkswirtschaften wie Frankreich (0,6 %), Deutschland (0,4 %) oder den USA (0,4 %) (DiPippo et al., 2022).

42. Eine Studie der Deutschen Bundesbank (2025b) zeigt, dass **rund drei Viertel der deutschen Exportmarktverluste** zwischen den Jahren 2021 und 2023 **auf angebotsseitige Faktoren zurückgehen**. Die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ist sektoral breit gefächert. Besonders stark betroffen sind der Maschinenbau, die Elektroindustrie und die energieintensiven Branchen wie die Chemieindustrie. Diese tragen auch stark zum Rückgang der Industrieproduktion in Deutschland bei. [↗ ZIFFER 44](#) Die Automobilbranche trug aufgrund ihres hohen Gewichts erheblich zu den Exportmarktverlusten bei, wenngleich ihre Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit bis zum Jahr 2023 moderat waren. Weniger stark dämpften nachfrageseitige Faktoren. Hierbei spielte etwa die schwache globale Nachfrage nach Kraftfahrzeugen eine Rolle. Ab dem Jahr 2019 ging diese, unter anderem aufgrund der Sättigung großer Märkte wie China, zurück. Der Markt erholte sich im Jahr 2023 wieder. Auch die globale Nachfrage nach Gütern der Luft- und Raumfahrttechnik schwächte sich in Folge der pandemiebedingten Reisebeschränkungen ab.

43. Im Jahr 2025 sind **weitere den Export belastende Faktoren** hinzugekommen. Die Exporte von Waren in die USA werden durch die **US-Einfuhrzölle** und durch die starke Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar gedämpft. [↗ ZIFFERN 16 UND 13](#) Letzteres belastet auch die Exporte in Länder, deren Währungen gegenüber dem US-Dollar fixiert sind, wie beispielsweise nach China (Deutsche Bundesbank, 2025a). Der nominale effektive Wechselkurs, der einen gewichteten Durchschnitt der bilateralen **Euro-Wechselkurse gegenüber einer Vielzahl von Währungen** abbildet, ist **ebenfalls gestiegen**. [↗ ABBILDUNG 5 LINKS](#)

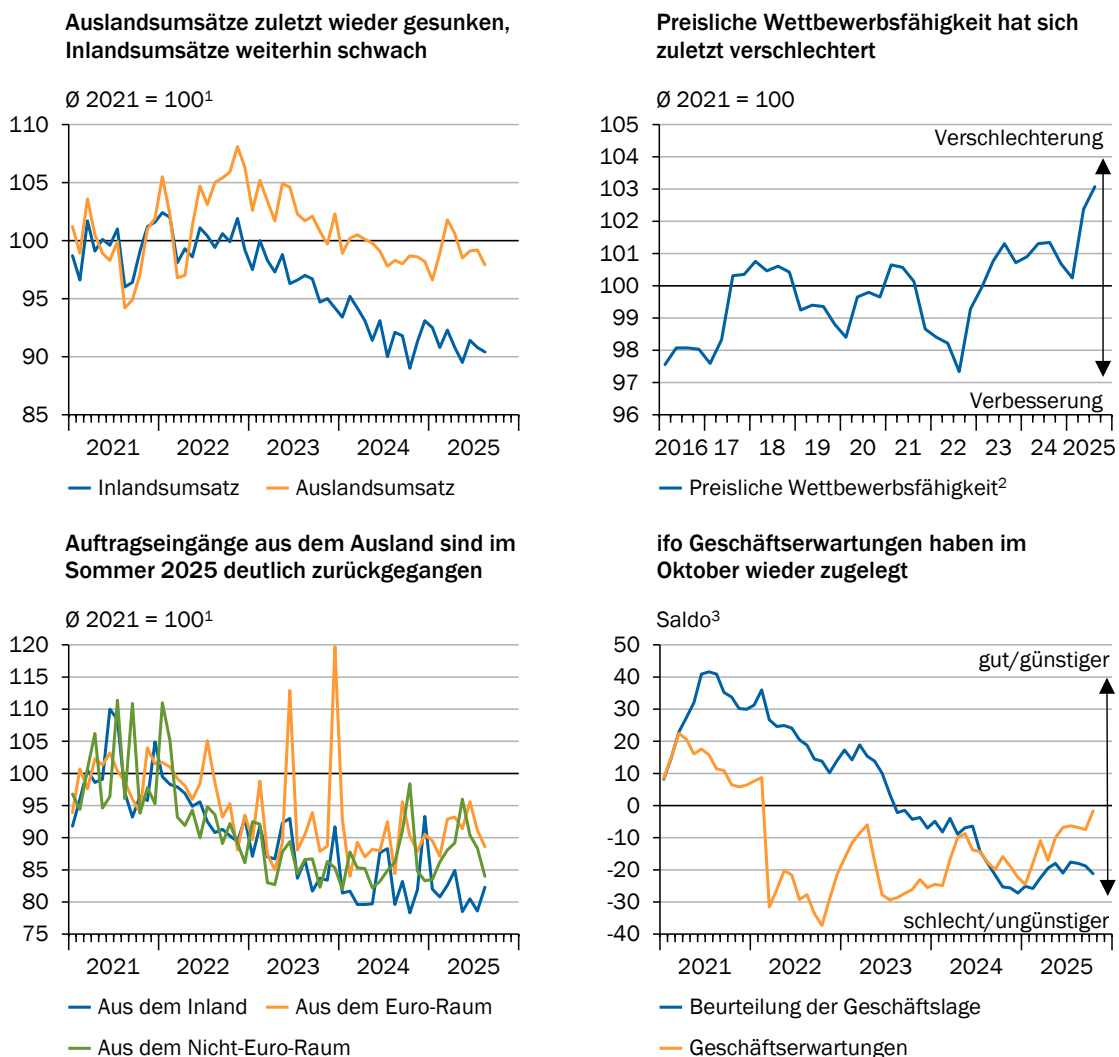
44. Die **Produktion im Verarbeitenden Gewerbe** ist gegenüber dem 4. Quartal 2022 in **fast allen Wirtschaftszweigen geschrumpft**. [↗ ABBILDUNG 14 OBEN RECHTS](#) Zum Rückgang der Industrieproduktion trugen seit dem 3. Quartal 2023 insbesondere der Bereich **Kraftwagen und Kraftwagenteile**, die **Metall- und Elektroindustrie sowie der Maschinenbau** bei. In den energieintensiven Industriezweigen schrumpfte die Produktion bereits zwischen dem 1. Quartal 2022 und dem 2. Quartal 2023 deutlich und verharrt seither auf diesem Niveau. [↗ ABBILDUNG 14 UNTEN LINKS](#) Positiv entwickelte sich seit dem Jahr 2021 vor allem der

sonstige Fahrzeugbau, der unter anderem militärische Fahrzeuge umfasst. Die Produktion von Kraftwagen und Kraftwagenteilen entwickelte sich bis zum Juli 2025 besser als die Produktion in den anderen großen Industriezweigen. Der Produktionseinbruch im August 2025 dürfte unter anderem auf Werksferien in Kombination mit Produktionsumstellungen zurückzuführen sein. Daher ist bereits im September 2025 mit einer Gegenbewegung zu rechnen (VDA, 2025). Insgesamt sind die Kapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe derzeit unterausgelastet, seit dem 2. Quartal 2025 zeigt sich jedoch ein leichter Anstieg der Auslastung. [ABBILDUNG 14 UNTEN RECHTS](#)

45. Die **Umsätze im Verarbeitenden Gewerbe** sind derzeit sowohl im **Inland** als auch im **Ausland schwach**. [ABBILDUNG 15 OBEN LINKS](#) Hierzulande werden

[ABBILDUNG 15](#)

Konjunkturindikatoren für das Verarbeitende Gewerbe



1 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft. Der Indikator basiert auf den Inflationsraten Deutschlands relativ zu denen von 37 Handelspartnern sowie Wechselkursen; eine positive Veränderung zeigt eine verringerte preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte an. 3 – Saisonbereinigte Werte. Geschäftserwartungen in den nächsten sechs Monaten. Differenz der prozentualen Anteile der Unternehmen, die eine Verbesserung bzw. eine Verschlechterung erwarten.

Quellen: Deutsche Bundesbank, ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-054-02

gerade Produkte der energieintensiven Industriezweige und der Pharmaindustrie schwach nachgefragt. Im **Auslandsgeschäft** sind die Umsätze im Vergleich zum Jahr 2021 **in der Chemieindustrie deutlich gesunken**, während sie in der Pharma- und Automobilbranche sowie im Bereich Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen stark gestiegen sind. Der im März und April 2025 kurzzeitig zu beobachtende starke Anstieg der Auslandsumsätze stellt einen Vorzieheffekt aufgrund der US-Handelspolitik dar und ist nicht als Anzeichen einer Erholung des Auslandsgeschäfts zu werten. Hiervon profitierten insbesondere Unternehmen der Pharmaindustrie. Seit Beginn des Jahres 2025 hat sich die **preisliche Wettbewerbsfähigkeit** durch die effektive Aufwertung des Euro **verschlechtert**. Dies dürfte die Auslandsumsätze zusätzlich belasten. [↘ ABBILDUNG 15 OBEN RECHTS](#)

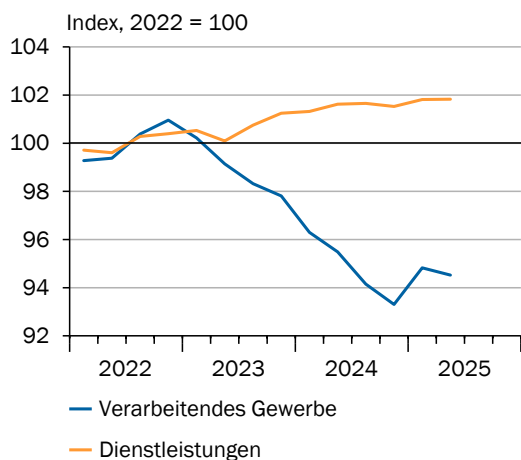
46. Die sich noch **im Sommer 2025 andeutende verhaltene Erholung im Verarbeitenden Gewerbe ist zuletzt weitgehend verpufft**. So stiegen die Auftragseingänge aus dem Ausland in der 1. Jahreshälfte 2025 an, befinden sich im August jedoch wieder auf dem Niveau vom Jahresbeginn 2025. [↘ ABBILDUNG 15 UNTEN LINKS](#) Die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage hat sich im Verarbeitenden Gewerbe seit dem Frühjahr 2025 etwas verbessert, ist am aktuellen Rand jedoch wieder leicht gesunken. [↘ ABBILDUNG 15 UNTEN RECHTS](#) Die Geschäftserwartungen sind im Oktober 2025 jedoch gestiegen. Insgesamt dürfte die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe auch in den kommenden Monaten gedämpft bleiben. Die **Schwäche des Verarbeitenden Gewerbes** spiegelt sich auch **am Arbeitsmarkt** wider. Im Verarbeitenden Gewerbe werden seit Beginn des Jahres 2024 vermehrt Stellen abgebaut. [↘ ZIFFER 68](#)
47. Der **Dienstleistungsbereich entwickelte** sich seit dem Jahr 2022 **günstiger als das Verarbeitende Gewerbe**, wenngleich auch hier die **Zuwachsraten ab dem Jahr 2024 gering ausfielen**. [↘ ABBILDUNG 16 LINKS](#) Ein möglicher Grund hierfür ist die enge Verflechtung beider inländischer Wirtschaftsbereiche. Im Jahr 2022 wurden 10,6 % der gesamten unternehmensnahen Dienstleistungsproduktion vom Verarbeitenden Gewerbe als Vorleistungen nachgefragt. Besonders ausgeprägt war diese Verbindung im Wirtschaftsbereich Handel, dessen Produktionswert zu rund 19,2 % als Vorleistungen in das Verarbeitende Gewerbe floss. Der Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe lieferte gegenüber dem Jahr 2022 auch den größten negativen Wachstumsbeitrag zur Bruttowertschöpfung der Dienstleistungen. [↘ ABBILDUNG 16 RECHTS](#) Dabei dürfte der größte Teil des Rückgangs auf den Bereich Handel zurückzuführen sein. Die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen haben sich zuletzt ebenfalls schwach entwickelt. Eine mögliche Erklärung dafür sind die Zinssenkungen ab dem Jahr 2024 und folglich niedrigeren Zinsmargen, die als Financial Services Indirectly Measured (FISIM) in die Berechnung der Bruttowertschöpfung von Finanzdienstleistern einfließen. Besonders stark ist seit dem Jahr 2022 der Wirtschaftsbereich Information und Kommunikation gewachsen. Obwohl dieser Bereich im Jahr 2022 nur 6,6 % der gesamten Bruttowertschöpfung der Dienstleistungsbereiche ausmachte, trug er seither zu einem großen Teil des Wachstums der Bruttowertschöpfung im Dienstleistungsbereich bei. Am aktuellen Rand ist der Anstieg jedoch etwas abgeflacht.

48. Das im März 2025 mit einer Grundgesetzänderung beschlossene **Finanzpaket** hat den Spielraum für staatliche Ausgaben kurz- und mittelfristig deutlich ausgeweitet. [↘ ZIFFER 74](#) Das Finanzpaket dürfte ab dem Jahr 2026 **erheblich zur konjunkturellen Erholung Deutschlands beitragen**. Insbesondere dürften die Investitionen in öffentliche Ausrüstungsgüter und den Nichtwohnbau zunehmen. Der Sachverständigenrat rechnet damit, dass die Ausgaben des Finanzpakets mit etwa 0,3 Prozentpunkten zum BIP-Wachstum im Jahr 2026 beitragen. Der Beitrag fällt damit niedriger aus als noch im Frühjahrsgutachten 2025 unterstellt (FG 2025 Ziffer 43). Das liegt maßgeblich daran, dass weniger Ausgaben als zuvor angenommen in Form von zusätzlichen Investitionen erfolgen. [↘ ZIFFER 112](#)
49. Das preis-, saison- und kalenderbereinigte **BIP-Wachstum betrug im 3. Quartal 2025** laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts vom 30. Oktober 2025 **0,0 % gegenüber dem Vorquartal**. Dabei dürften die Ausrüstungsinvestitionen gewachsen sein, während die Exporte schrumpften. Die Stimmungsindikatoren für den privaten Konsum zeichnen ein sehr verhaltenes Bild am aktuellen Rand. Die Einschätzung der Geschäftserwartungen der Unternehmen ist im Oktober gestiegen, liegt aber noch immer auf niedrigem Niveau. Im **Gesamtjahr 2025** dürfte das deutsche **BIP um 0,2 %** wachsen. [↘ ABBILDUNG 17 LINKS](#)

↘ ABBILDUNG 16

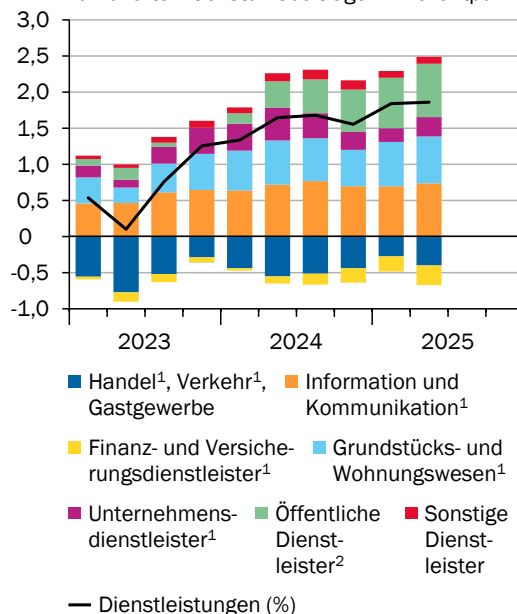
Bruttowertschöpfung (BWS) im Dienstleistungsbereich und im Verarbeitenden Gewerbe

BWS im Dienstleistungsbereich stagnierte zuletzt, Verarbeitendes Gewerbe deutlich schwächer



BWS im Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe ist ggü. dem Jahr 2022 geschrumpft, Information und Kommunikation expandierte

Kumulierte Veränderung ggü. dem Jahr 2022 in %, kumulierte Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten



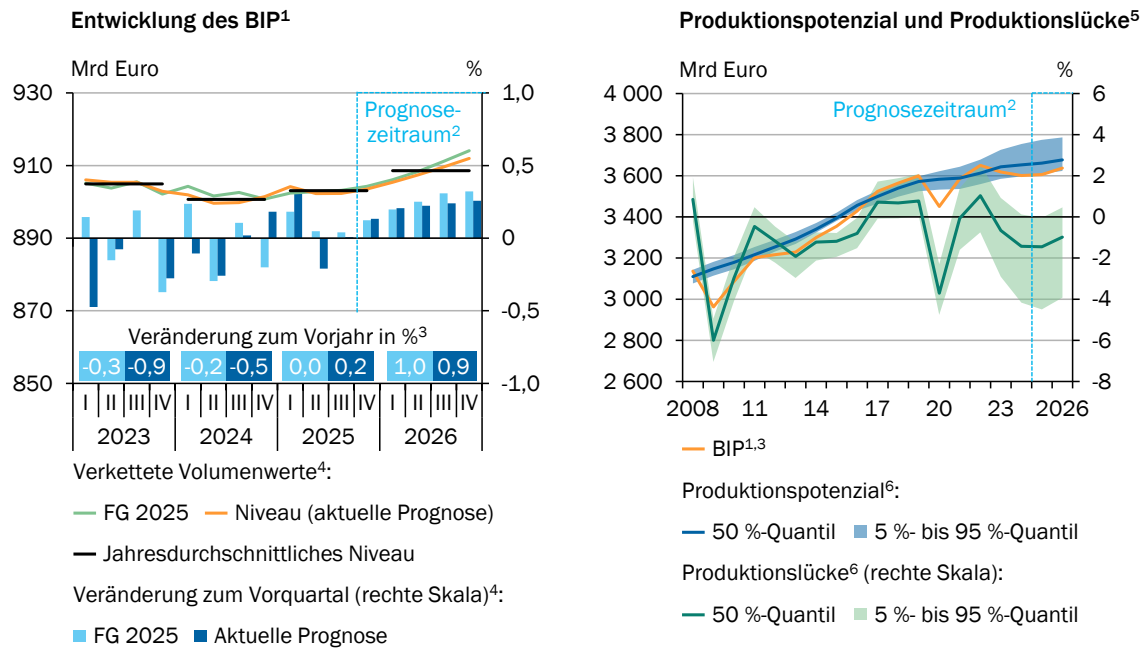
1 – Unternehmensnahe Dienstleistungen. 2 – Einschließlich Erziehung und Gesundheit.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-267-01

ABBILDUNG 17

Voraussichtliche Entwicklung der deutschen Wirtschaft



1 – Verkettete Volumenwerte, preisbereinigt, Referenzjahr 2020. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Ursprungswerte. 4 – Saison- und kalenderbereinigt. 5 – Eigene Berechnungen. 6 – Quantile der Stichprobe.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-083-02

Für das **Jahr 2026** rechnet der Sachverständigenrat mit einem **BIP-Wachstum von 0,9 %**. Davon sind rund 0,3 Prozentpunkte auf die hohe Anzahl an Arbeitstagen, den sogenannten Kalendereffekt, zurückzuführen. Zum BIP-Wachstum im Jahr 2026 dürften insbesondere höhere öffentliche Investitionen in die Rüstung und Infrastruktur beitragen. [ZIFFERN 53, 57 UND 60](#) Der Effekt des Finanzpakets fällt im Jahr 2026 jedoch wiederum niedriger aus als zuvor angenommen. [ZIFFER 48](#) Die Exporte und die privaten Investitionen dürften das BIP-Wachstum im Jahr 2026 nur leicht stützen, [ZIFFERN 62 UND 60](#) während die Importe das BIP-Wachstum abermals dämpfen werden. [ZIFFER 64](#) Der private Konsum dürfte moderat wachsen. [ZIFFER 52](#)

[➤ KASTEN 6](#)

Hintergrund: Revision der BIP-Prognose für das Jahr 2025

Im Vergleich zum Frühjahrsgutachten 2025 fällt die Prognose für das Wachstum des deutschen BIP im Jahr 2025 um 0,2 Prozentpunkte höher aus. [➤ TABELLE 3](#) Dazu tragen vor allem die Aufwärtsrevision des statistischen Überhangs sowie das unerwartet hohe BIP-Wachstum im 1. Quartal 2025 bei. [➤ KASTEN 4](#) Letzteres fiel mit 0,3 % gegenüber dem Vorquartal um 0,1 Prozentpunkte höher aus als in der Frühjahrsprognose gemäß der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts unterstellt (FG 2025 Ziffer 44). Im 2. Quartal 2025 ging das BIP-Wachstum um 0,2 % zurück, nachdem der Sachverständigenrat im Frühjahr 2025 eine Stagnation prognostiziert hatte.

[➤ TABELLE 3](#)

Vergleich der Frühjahrs- und Herbstprognose für das Jahr 2025

	Prognose des Sachverständigenrates					
	FG 2025		JG 2025		Differenz	
	Veränderung zum Vorjahr ¹	Wachstumsbeitrag ²	Veränderung zum Vorjahr ¹	Wachstumsbeitrag ²	Veränderung zum Vorjahr ³	Wachstumsbeitrag ²
Bruttoinlandsprodukt	0,0	x	0,2	x	0,2	x
Inländische Verwendung	1,8	1,7	1,6	1,6	- 0,2	- 0,1
Konsumausgaben	0,9	0,7	1,2	0,9	0,3	0,2
Private Konsumausgaben ⁴	0,4	0,2	0,9	0,5	0,5	0,3
Konsumausgaben des Staates	2,0	0,5	2,0	0,4	0,0	- 0,1
Bruttoanlageinvestitionen	0,3	0,1	- 0,9	- 0,2	- 1,2	- 0,3
Ausrüstungsinvestitionen ⁵	- 0,9	- 0,1	- 2,4	- 0,2	- 1,5	- 0,1
Bauinvestitionen	0,3	0,0	- 1,7	- 0,2	- 2,0	- 0,2
Sonstige Anlagen	2,0	0,1	3,7	0,1	1,7	0,0
Vorratsveränderungen	x	1,0	x	0,8	x	- 0,2
Außenbeitrag	x	- 1,8	x	- 1,4	x	0,4
Exporte	- 2,8	- 1,2	- 0,2	- 0,1	2,6	1,1
Importe	1,5	- 0,6	3,5	- 1,3	2,0	- 0,7

1 – Preisbereinigt. In %. 2 – Wachstumsbeiträge zum preisbereinigten BIP. In Prozentpunkten; Abweichungen in den Differenzen rundungsbedingt. 3 – In Prozentpunkten. 4 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 5 – Einschließlich militärischer Waffensysteme.

Quelle: eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-076-01

Im 3. Quartal 2025 beträgt das BIP-Wachstum laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts 0,0 % gegenüber dem Vorquartal und entspricht damit der Prognose aus dem Frühjahrsgutachten. Für das 4. Quartal 2025 liegt die Prognose des BIP-Wachstums wie im Frühjahr 2025 bei 0,1 %. Der statistische Überhang für das Jahr 2026 bleibt unverändert bei 0,1 Prozentpunkten.

Auf der Verwendungsseite entwickelte sich der private Konsum im 1. Quartal 2025 deutlich stärker als prognostiziert. Während der Sachverständigenrat im Frühjahrsgutachten lediglich von einem moderaten Anstieg um 0,2 % gegenüber dem Vorquartal ausgegangen war, stieg der private Konsum um 0,6 % gegenüber dem Vorquartal. Zudem legten die Exporte infolge der Vorzieheffekte im 1. Quartal 2025 mit 2,5 % deutlich kräftiger zu als vom Sachverständigenrat prognostiziert. Gleichzeitig stiegen die Importe im 1. und 2. Quartal 2025 mit jeweils 1,6 % an,

und der Anstieg war damit jeweils höher als vom Sachverständigenrat prognostiziert. Somit fällt der Außenbeitrag im 1. Quartal 2025 positiver und im 2. Quartal 2025 negativer aus als im Frühjahr prognostiziert. Im 2. Quartal 2025 entwickelten sich die **Bau- und Ausrüstungsinvestitionen deutlich schwächer als erwartet**, sodass die Bruttoanlageinvestitionen im 2. Quartal 2025 um 1,4 % zum Vorquartal zurückgegangen sind. Im Frühjahr 2025 ist der Sachverständigenrat von einem Anstieg um 0,3 % zum Vorquartal ausgegangen.

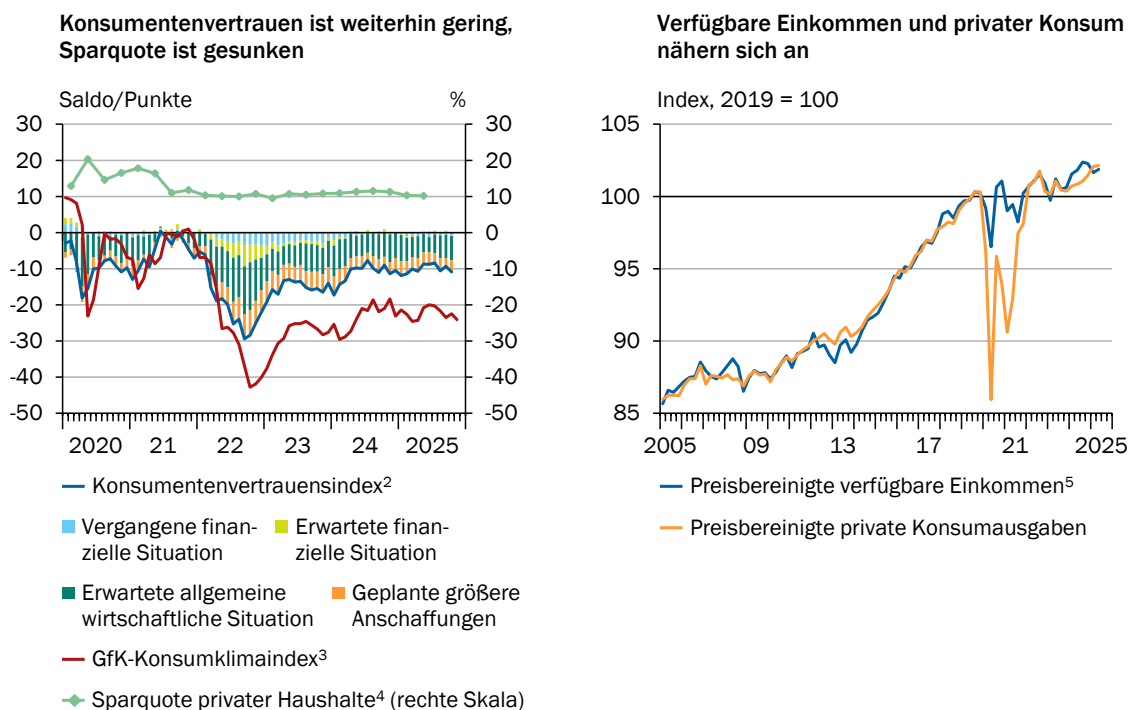
50. Die **Produktionslücke** dürfte **im Jahr 2025** –1,4 % betragen und damit ihre **Talsole erreicht haben**. [↗ ABBILDUNG 17 RECHTS](#) Im Jahr 2026 dürfte sie sich aufgrund der Ausgaben des Finanzpakets auf –1,0 % verkleinern. Die Schätzung des Produktionspotenzials ist jedoch mit Unsicherheit behaftet. Die Produktionslücke kann derzeit betragsmäßig um bis zu 2,9 Prozentpunkte kleiner bzw. um 1,5 Prozentpunkte größer ausfallen als im Median erwartet.

Konsumausgaben

51. Die **privaten Konsumausgaben stiegen im 1. Quartal 2025** preis-, saison- und kalenderbereinigt **kräftig um 0,6 %** gegenüber dem Vorquartal. [↗ KASTEN 7](#) Trotz der nachlassenden Dynamik lässt sich anhand der im Sommer 2025 revidierten VGR-Daten eine durchgängige Aufwärtstendenz des privaten Konsums seit dem 1. Quartal 2024 beobachten. [↗ KASTEN 4](#) Der starke Anstieg des privaten Konsums im 1. Quartal 2025 ging mit einem Rückgang der Sparquote von 11,3 % im 4. Quartal 2024 auf 10,3 % im 1. Quartal 2025 einher. [↗ ABBILDUNG 18 LINKS](#) Die Sparquote liegt damit nahe dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2019. [↗ ABBILDUNG 19 RECHTS](#) Zum geringen Anstieg des privaten Konsums im 2. Quartal 2025 dürften die preisbereinigten Nettolöhne und -gehälter beigetragen haben. Diese stiegen im 2. Quartal 2025 um 0,2 % zum Vorquartal, nachdem sie im 1. Quartal 2025 um 0,1 % zum Vorquartal zurückgegangen sind. Für die schwache Entwicklung der preisbereinigten Nettolöhne und -gehälter dürften die ausgelaufenen Inflationsausgleichsprämien sowie die höheren Sozialversicherungsbeitragssätze verantwortlich gewesen sein (BMWE, 2025; Gemeinschaftsdiagnose, 2025). Insgesamt stiegen die preisbereinigten Nettolöhne und -gehälter in der 1. Jahreshälfte 2025 um 0,3 % im Vergleich zur 2. Jahreshälfte 2024. Am aktuellen Rand gleichen sich die Änderungsraten der preisbereinigten verfügbaren Einkommen und der privaten Konsumausgaben wieder an. [↗ ABBILDUNG 18 RECHTS](#)
52. Die **Konsumausgaben der privaten Haushalte** dürften im **3. Quartal 2025 leicht gesunken sein**. Die Umsätze im Einzelhandel stagnierten im 3. Quartal 2025 im Vergleich zum Vorquartal, während die Umsätze im Gastgewerbe im Durchschnitt von Juli und August 2025 um 1,9 % zum Vorquartalsdurchschnitt zurückgegangen sind. Zudem war der umfragebasierte GfK-Konsumklimaindex im 3. Quartal 2025 im Vergleich zum Vorquartal ebenfalls rückläufig. **Im weiteren Prognosezeitraum dürfte der private Konsum nur verhalten expandieren**. Zuletzt trübten sich sowohl die Einkommensaussichten als auch die Konjunkturerwartungen der privaten Haushalte ein. [↗ ABBILDUNG 18 LINKS](#) Auch die Konsumneigung ist gesunken, während die Sparneigung nach einem starken Anstieg im Juli 2025 in den beiden Folgemonaten leicht zurückging.

Nach der schwachen Entwicklung im Jahr 2025 dürften die Nettolöhne und -gehälter im kommenden Jahr moderat steigen. Entsprechend dürften die preisbereinigten verfügbaren Einkommen wie auch der private Konsum im Jahr 2026 nur mäßig gestützt werden. Darüber hinaus dürften die steigenden staatlichen Ausgaben im Zuge des im März 2025 beschlossenen Finanzpakets die preisbereinigten verfügbaren Einkommen gegen Ende des Jahres 2026 aufgrund der steigenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zusätzlich anschieben. Insgesamt dürfte der **private Konsum im Jahr 2025 und im Jahr 2026 um 0,9 % bzw. 0,7 % expandieren**.

ABBILDUNG 18

Konsumindikatoren in Deutschland¹

1 – Saisonbereinigte Werte. 2 – Der Konsumentenvertrauensindex basiert auf ausgewählten Fragen, die an die Verbraucherinnen und Verbraucher gemäß dem Gemeinsamen Harmonisierten EU-Programm für Konjunkturumfragen bei Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern gestellt werden. Sie beziehen sich jeweils auf die vergangenen bzw. kommenden 12 Monate. 3 – Basierend auf monatlich rund 2 000 Interviews von Verbraucherinnen und Verbrauchern. 4 – Vierteljährliche Werte. 5 – Verfügbare Einkommen inklusive Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche der privaten Haushalte und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck. Deflationiert mit dem Deflator der privaten Konsumausgaben.

Quellen: Europäische Kommission, GfK, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-180-01

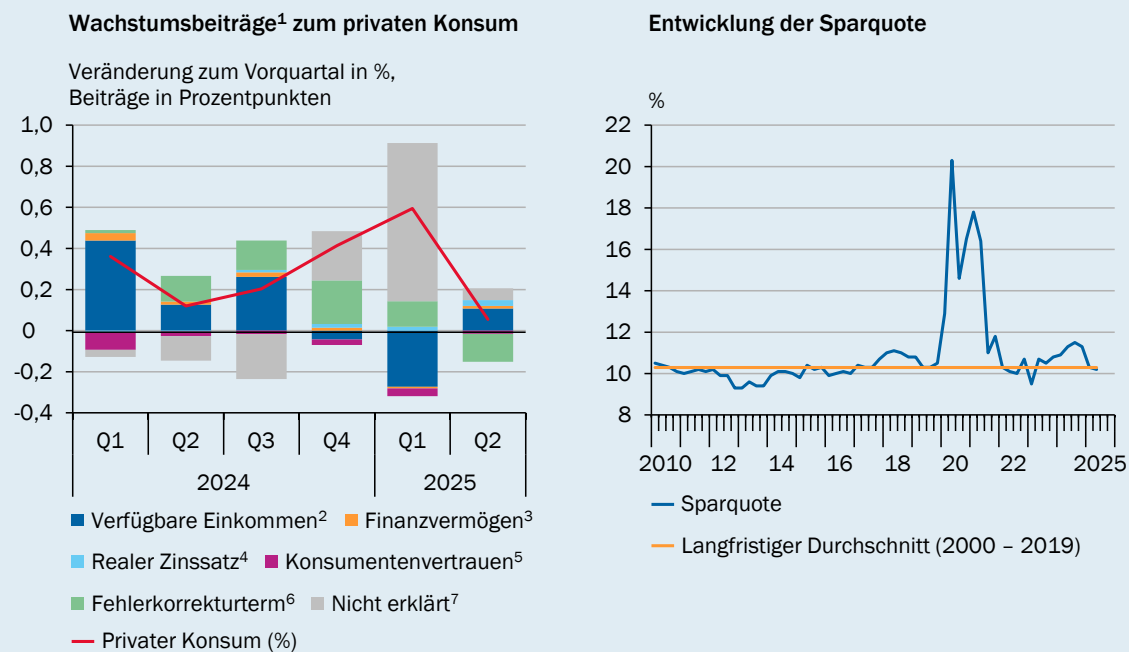
[KASTEN 7](#)

SVR-Analyse: Entwicklung des privaten Konsums seit dem Jahr 2024

Die aktuellen VGR-Daten deuten, anders als vor der Datenrevision im Juli 2025, [KASTEN 4](#) auf eine im Jahr 2024 einsetzende Erholung des privaten Konsums hin. Der Sachverständigenrat analysiert den Anstieg des **privaten Konsums** und seine Determinanten zwischen dem 1. Quartal 2024 und dem 2. Quartal 2025 mithilfe eines Fehlerkorrekturmodells (Engle und Granger, 1987; Molana, 1991). Das empirische Modell zeigt, dass **Änderungen in den preisbereinigten verfügbaren Einkommen** und **Abweichungen** im Fehlerkorrekturterm, also der **Langfristbeziehung**, in den vergangenen sechs Quartalen den **stärksten Einfluss** auf den Anstieg des **privaten Konsums** hatten. [ABBILDUNG 19 LINKS](#)

[ABBILDUNG 19](#)

Determinanten des privaten Konsums



1 – Die Schätzung der Wachstumsbeiträge erfolgt auf Grundlage der zweiten Stufe eines Fehlerkorrekturmodells. Dabei wird jeweils der Einfluss einer einzelnen erklärenden Variablen auf die Veränderung des privaten Konsums isoliert betrachtet (ceteris paribus). Die übrigen Einflussfaktoren werden konstant gehalten. Die Zeitreihen sind jeweils mit dem Deflator des privaten Konsums preisbereinigt. Für die Schätzung wird der Zeitraum ab dem 1. Quartal 1999 bis zum Vorquartal des jeweils betrachteten Quartals verwendet (rolling window). Für die Zeit zwischen dem 1. Quartal 2020 und dem 2. Quartal 2022 wird mit Hilfe eines Dummies für die Sondereffekte während der Corona-Pandemie kontrolliert. 2 – Preisbereinigte verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. 3 – Preisbereinigte Nettofinanzvermögen der privaten Haushalte. Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten. 4 – Differenz zwischen dem nominalen 3-Monats-EURIBOR und den Inflationserwartungen des Survey of Professional Forecasters (SPF) in zwölf Monaten. 5 – Abweichungen vom Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2025. 6 – In der ersten Stufe wird die langfristige Beziehung zwischen dem privaten Konsum und den verfügbaren Einkommen, den Finanzvermögen und dem realen Zinssatz mithilfe einer Regression geschätzt. Die Residuen dieser Schätzung gehen in die zweite Stufe der Regression als Fehlerkorrekturterm ein, der für Abweichungen von der Langfristbeziehung kontrolliert. 7 – Der nicht erklärte Teil stellt die Summe der impliziten Residuen und der Konstante der zweiten Stufe des Fehlerkorrekturmodells dar.

Quellen: Europäische Kommission, EZB, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-250-01

In der **ersten Stufe** des Modells werden die privaten Konsumausgaben auf das verfügbare Einkommen und das Finanzvermögen der privaten Haushalte sowie den realen Zinssatz regressiert. Diese erste Regression bildet die **langfristige Beziehung der Variablen** zueinander ab. In

der zweiten Stufe werden die ersten Differenzen des privaten Konsums auf die ersten Differenzen der verfügbaren Einkommen und des Finanzvermögens der privaten Haushalte sowie des realen Zinssatzes und das Konsumentenvertrauen regressiert. Zusätzlich werden die **Residuen der ersten Stufe** in die Regression **aufgenommen**. Dies ist der sogenannte **Fehlerkorrekturterm**, der **Abweichungen der beschriebenen Langfristbeziehung** im Hauptmodell berücksichtigt. Die privaten Konsumausgaben, die verfügbaren Einkommen und das Finanzvermögen werden jeweils preisbereinigt und gehen logarithmiert in die Schätzungen ein. Zur Schätzung des Modells werden Quartalsdaten ab dem Jahr 1999 bis zum jeweiligen Vorquartal des betrachteten Quartals verwendet. Zur **Zerlegung des Konsumwachstums** wird eine ceteris-paribus-Analyse durchgeführt. Dabei wird jeweils der **Einfluss einer erklärenden Variable isoliert betrachtet**, also unter der Annahme, dass sich der Einfluss der übrigen Variablen nicht ändert.

Der **starke Anstieg des privaten Konsums im 1. Quartal 2025** tritt bei **gleichzeitigem Rückgang der preisbereinigten verfügbaren Einkommen** auf. Ein Teil des Anstiegs ist durch den Fehlerkorrekturterm zu erklären. Die Abweichung der Langfristbeziehung spiegelt sich in der bis zum 4. Quartal 2024 andauernden Diskrepanz der Entwicklung der preisbereinigten verfügbaren Einkommen und des privaten Konsums sowie in der bis zum 4. Quartal 2024 erhöhten Sparquote wider. [↘ ABBILDUNGEN 18 RECHTS UND 19 RECHTS](#) Mit der **Normalisierung der Sparquote im 1. Quartal 2025** dürfte sich der Spielraum für einen weiteren starken Anstieg im privaten Konsum in den kommenden Quartalen **verringert haben**.

53. **Die vorläufige Haushaltsführung des Bundes dämpfte die Konsumausgaben des Staates in der 1. Jahreshälfte 2025.** Diese stiegen im Vergleich zur 2. Jahreshälfte 2024 lediglich um 0,4 % an. Im Jahr 2024 hatte der Anstieg des öffentlichen Verbrauchs noch 2,6 % gegenüber dem Vorjahr betragen. Dennoch stieg der Staatskonsum im 2. Quartal 2025 um 0,8 % zum Vorquartal. Insbesondere die Vorleistungen des Staates verzeichneten einen starken nominalen Anstieg von 7,1 % gegenüber dem Vorquartal. Dazu dürften wahrscheinlich Munitionskäufe und Planungsdienstleistungen für künftige Investitionen beigetragen haben.

Im Prognosezeitraum dürften die **Konsumausgaben des Staates weiter steigen**. Zusätzlich zu den Vorleistungen des Staates tragen die sozialen Sachleistungen positiv zum Staatskonsum bei. Letztere werden sowohl durch den demografischen Wandel als auch durch diskretionäre Maßnahmen im Gesundheits- und Pflegebereich ausgeweitet (Gemeinschaftsdiagnose, 2025). [↘ TABELLE 6](#) Im Jahresdurchschnitt dürfte der Staatskonsum in den Jahren 2025 und 2026 preisbereinigt jeweils um 2,0 % expandieren.

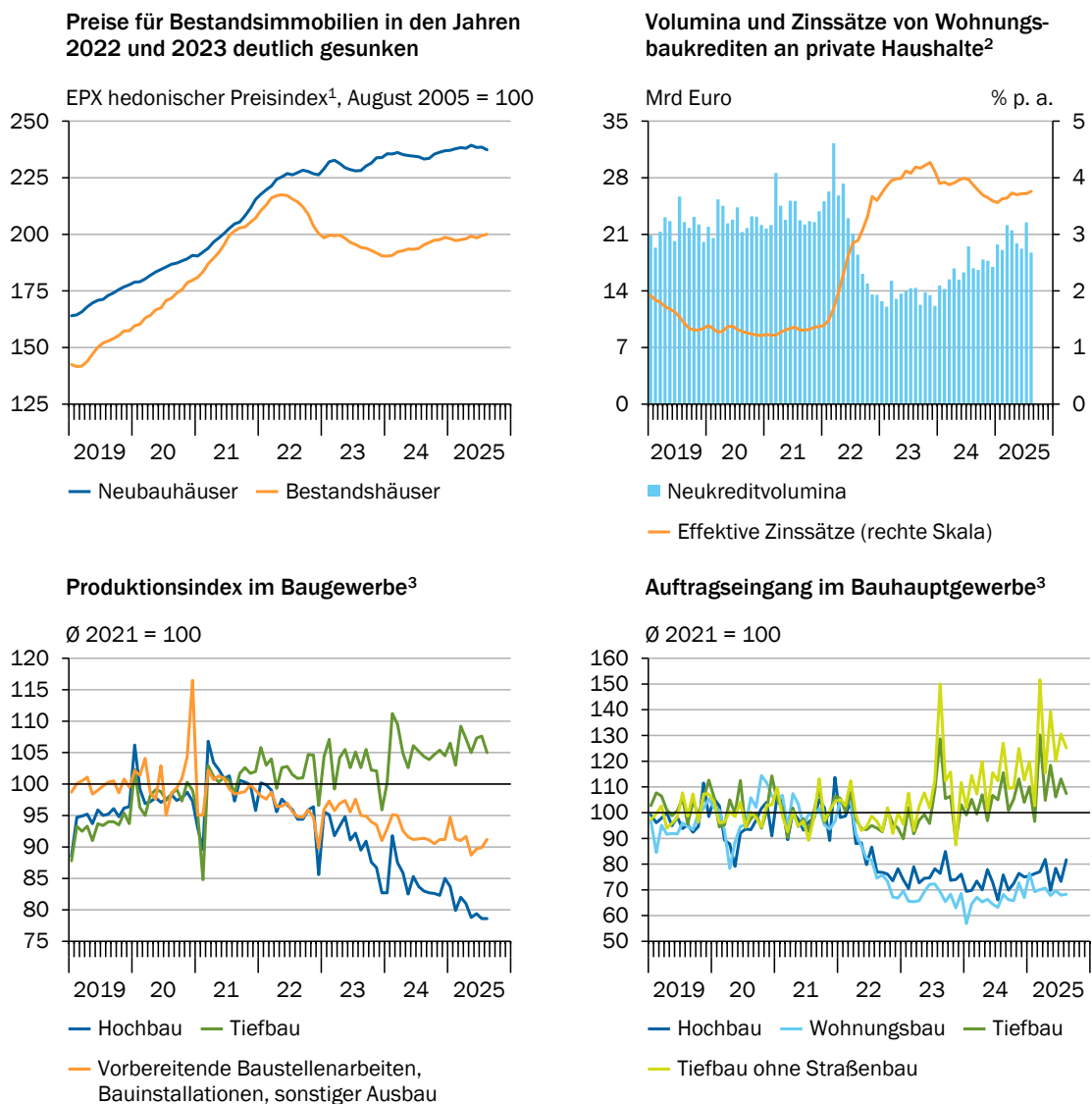
Investitionen

54. Die privaten Bau- und Ausrüstungsinvestitionen sind im 1. Halbjahr 2025 gegenüber dem 2. Halbjahr 2024 preis-, saison- und kalenderbereinigt gesunken. Der Anstieg der staatlichen Investitionen ging im Jahr 2024 vor allem auf eine Expansion der **Bauinvestitionen** zurück. In der **1. Jahreshälfte 2025** nahmen diese im Vergleich zum vorherigen Halbjahr jedoch **leicht ab**. Die **staatlichen Ausrüstungsinvestitionen**, die unter anderem militärische Waffensysteme umfassen, **stiegen hingegen stärker an**.

55. Die preis-, saison- und kalenderbereinigten **Bauinvestitionen** sind im 1. Quartal 2025 um 0,2 % und damit nur leicht gestiegen. Im 2. Quartal 2025 kam es zu einem starken Rückgang von 2,1 % gegenüber dem Vorquartal, wofür insbesondere schwache **Wohnbauinvestitionen** sorgten. Diese sind im 2. Quartal um 2,8 % zurückgegangen. Ein Grund für die seit dem Jahr 2021 anhaltend schwache Entwicklung der Wohnbauinvestitionen dürften die anhaltend **hohen Bau- und Finanzierungskosten** sein. [↗ ABBILDUNG 20 OBEN LINKS UND OBEN RECHTS](#) Die seit Mitte des Jahres 2024 leicht verbesserten Finanzierungsbedingungen führten zu einem Anstieg der Neukreditvergabe für Wohnungsbauprojekte. [↗ ABBILDUNG 20 OBEN RECHTS](#) Sie schlugen sich jedoch nicht in höheren Wohnbauinvestitionen nieder. Ein Grund hierfür könnte eine gestiegene Nachfrage nach Bestandsimmobilien

↗ ABBILDUNG 20

Indikatoren für das Baugewerbe



1 – Basierend auf Transaktionsdaten privater Immobilienfinanzierungen der unabhängigen Europace-Plattform. Der hedonische Preisindex berücksichtigt Qualitätsmerkmale der Immobilien, wie Wohnraum, Grundstücksfläche, vorhandener Keller, Stellplätze, Ausstattung, Regionsvariablen, Lagevariablen und Baualter. 2 – Kreditvolumina und effektive Zinssätze für Neugeschäfte. 3 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Europace AG, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 25-062-03

sein. Die im Zuge der geldpolitischen Straffung einsetzende Preiskorrektur bei den Wohnimmobilienpreisen fiel bei Bestandsimmobilien insgesamt stärker aus als bei Neubauten, wodurch diese relativ günstiger wurden (Deutsche Bundesbank, 2025a). [ABBILDUNG 20 OBEN LINKS](#) Der vergleichsweise geringere Rückgang der Neubaupreise dürfte auf die in den Jahren 2021 und 2022 deutlich gestiegenen und weiterhin hohen Baukosten zurückzuführen sein. Die **Geschäftserwartungen im Bauhauptgewerbe** haben sich **im Oktober 2025 verschlechtert** und liegen weiterhin auf einem niedrigen Niveau (ifo Institut, 2025).

56. Die **Bauinvestitionen dürften im 3. Quartal 2025 gestiegen** sein. Die Produktion im Baugewerbe expandierte im Durchschnitt der Monate Juli und August 2025 um 0,2 % im Vergleich zum Durchschnitt des 2. Quartals 2025. Der Produktionsanstieg wurde vom Ausbaugewerbe getrieben, während der Hoch- und der Tiefbau rückläufig waren. [ABBILDUNG 20 UNTEN LINKS](#) Insgesamt ist die Kapazitätsauslastung des Bauhauptgewerbes im Oktober im Vergleich zum Durchschnitt des Vorquartals leicht gestiegen.
57. Im Jahr 2025 dürften die **Bauinvestitionen** um 1,7 % sinken und im Jahr 2026 mit einer Rate von 1,7 % **erstmalig seit dem Jahr 2020 wieder wachsen**. Dabei sind insbesondere **steigende staatliche Investitionen im Tiefbau** zu erwarten, die im Rahmen des SVIK getätigt werden. [ZIFFER 74](#) Diese Entwicklung zeichnet sich bereits in steigenden Auftragseingängen im Tiefbau ab. [ABBILDUNG 20 UNTEN RECHTS](#) Die Auftragseingänge im Hochbau und im Wohnbau stagnieren seit dem Jahr 2024 im Trend. Auch die **Wohnbauinvestitionen dürften im Jahr 2026 leicht zunehmen**, nachdem sie im Jahr 2025 das vierte Jahr in Folge geschrumpft sein dürften.

Der **Deflator der Bauinvestitionen** dürfte im Prognosezeitraum aufgrund der steigenden Infrastrukturausgaben deutlich ansteigen. [KASTEN 8](#) Im Tiefbau lag die Kapazitätsauslastung nach Angaben des ifo Instituts im Oktober 2025 bei 73,0 % und damit um 3,2 Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024.

[KASTEN 8](#)

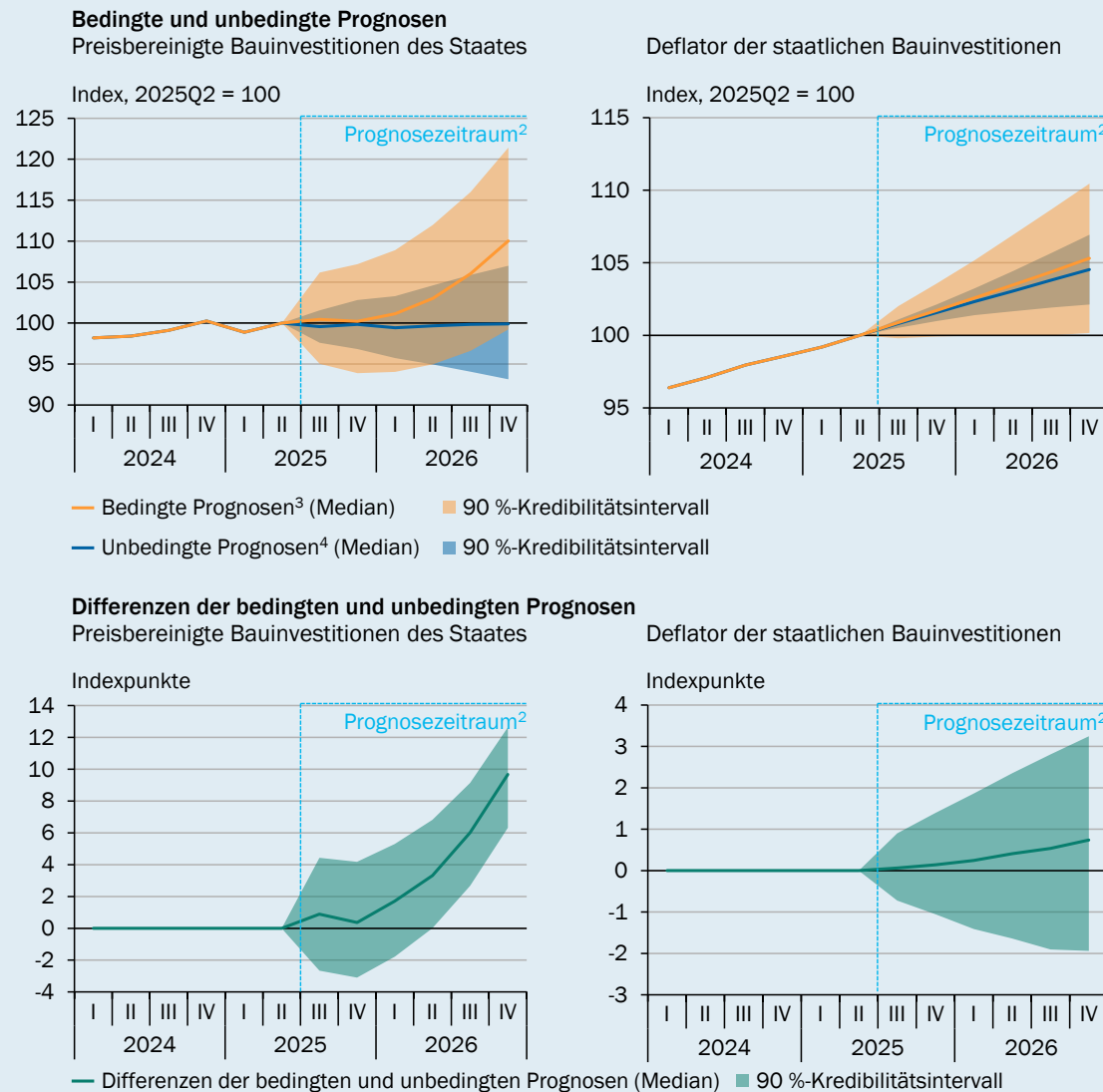
SVR-Analyse: Modellgestützte Prognose der realen staatlichen Bauinvestitionen und der Preisentwicklung im öffentlichen Bau

Das SVIK [ZIFFER 74](#) sieht **Investitionsausgaben für staatliche Infrastrukturprojekte** i. H. v. mindestens **300 Mrd Euro** in den kommenden zwölf Jahren vor. Ausgehend von dem im September 2025 veröffentlichten Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2026 prognostiziert der Sachverständigenrat im Rahmen des vorliegenden Gutachtens die **nominalen Bruttoinvestitionen des Staates** für den Zeitraum zwischen dem 3. Quartal 2025 und dem 4. Quartal 2026. [ZIFFERN 73 F.](#) Basierend auf diesem prognostizierten **nominalen Investitionspfad** wurde eine Vektorautoregressionsanalyse durchgeführt. **Ziel dieser Analyse** ist es, den **Effekt eines Anstiegs der nominalen staatlichen Bruttoinvestitionen auf den öffentlichen Bau** im Prognosezeitraum abzuschätzen. Das vektorautoregressive Modell enthält sechs Variablen, die die Entwicklung der staatlichen Bauinvestitionen in Deutschland erklären sollen. Die zwei Variablen, die den Zweck der vorliegenden Konjunkturprognose erfüllen, sind (1) die **preisbereinigten Bauinvestitionen des Staates** und (2) der **Deflator der staatlichen Bauinvestitionen**. Zudem werden (3) die nomi-

nalen Bruttoinvestitionen des Staates ebenfalls als endogene Variable berücksichtigt. Um die Ausrichtung der Fiskalpolitik möglichst gut abzubilden, wird (4) ein neu verfügbarer Indikator von Latifi et al. (2024) zum fiskalpolitischen Sentiment in Deutschland einbezogen. Dieser Indikator basiert auf im Bundestag gehaltenen Reden. In der Vergangenheit haben Veränderungen im Ton der fiskalpolitischen Debatten im Bundestag auf zukünftige Änderungen der Fiskalpolitik hingedeutet (Latifi et al., 2024). Darüber hinaus wird je ein Konjunkturindikator zur (5) Kapazitätsauslastung sowie zum (6) Auftragseingang im Tiefbau in das Modell eingefügt.

ABBILDUNG 21

Ökonometrische Modellprognosen der staatlichen Bauinvestitionen¹



1 – Die Prognosen basieren auf einer Bayesianischen Vektorautoregression (BVAR) mit optimierten Minnesota-Priors und 4 Lags. Schätzzeitraum 1991Q1 bis 2025Q2. Basierend auf 5 000 Ziehungen aus der Posterior-Verteilung. Saison- und kalenderbereinigt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Modellprognosen basierend auf den geschätzten Koeffizienten des BVAR-Modells, konditioniert bzw. bedingt auf einen vorgegebenen Pfad der nominalen Bruttoinvestitionen des Staates für den Zeitraum 2025Q3 bis 2026Q4. 4 – Modellprognosen basierend auf den geschätzten Koeffizienten des BVAR-Modells. Ohne die Berücksichtigung von strukturellen Schocks.

Quellen: ifo Institut, Latifi et al. (2024), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

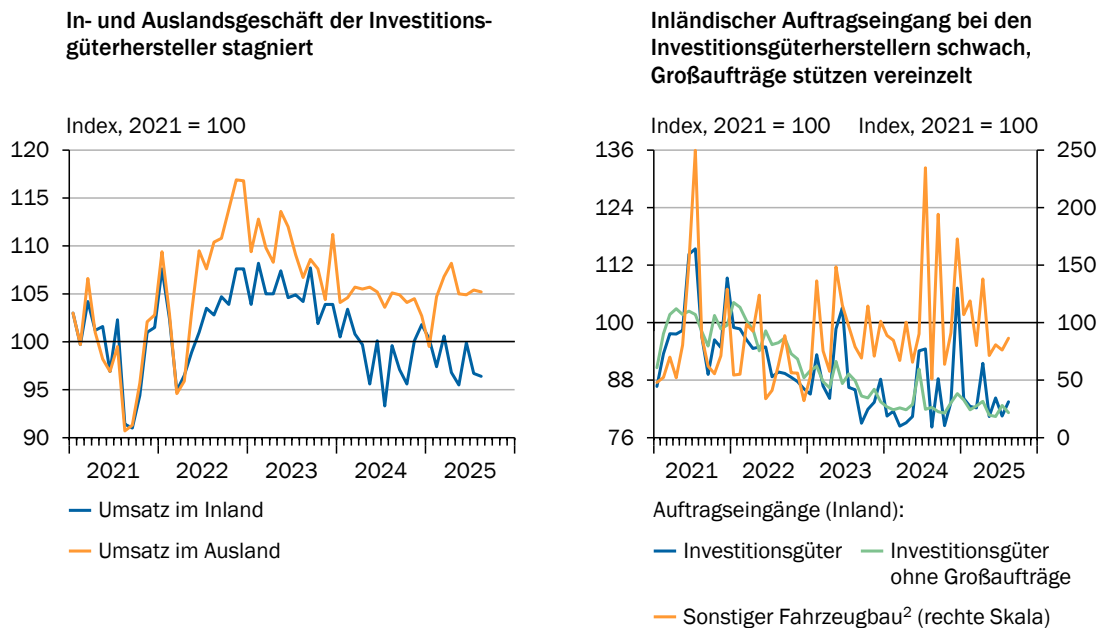
© Sachverständigenrat | 25-256-02

Die Vektorautoregression ermöglicht die Erstellung sowohl von unbedingten als auch von bedingten modellgestützten Prognosen der endogenen Variablen über 2025Q2 hinaus. Die unbedingten Modellprognosen stellen lediglich eine Extrapolation der Modellvariablen basierend auf den geschätzten Koeffizienten im Prognosezeitraum dar. Somit ist diese Extrapolation unter anderem durch die Tendenz der realisierten staatlichen Bauinvestitionen der Vergangenheit gestützt. **Die bedingten Prognosen der endogenen Variablen** werden zusätzlich auf den vom **Sachverständigenrat prognostizierten Pfad der nominalen Bruttoinvestitionen des Staates** im Zeitraum zwischen dem 3. Quartal 2025 und dem 4. Quartal 2026 **konditioniert**. Im letzten Fall wird die Aufteilung der nominalen Bruttoinvestitionsausgaben in preisbereinigte staatliche Bauinvestitionen und den jeweiligen Deflator modellbasiert geschätzt. **Die Ergebnisse der bedingten Modellprognosen deuten auf stark steigende staatliche Bauinvestitionen im Jahr 2026 hin.** Dementsprechend zeigt sich im Median ein Anstieg der staatlichen Bauinvestitionen im Jahr 2026 um 5,2 %. Die unbedingten Modellprognosen der preisbereinigten staatlichen Bauinvestitionen deuten hingegen keinen Anstieg im Prognosezeitraum an. [↘ ABBILDUNG 21 OBEN LINKS](#) Darüber hinaus weisen die Differenzen beider Modellprognosen darauf hin, dass der unterstellte Investitionspfad entscheidend für den Anstieg der preisbereinigten Bauinvestitionen des Staates im Prognosezeitraum ist. [↘ ABBILDUNG 21 UNTEN LINKS](#) Die bedingten und unbedingten Modellprognosen des Deflators der staatlichen Bauinvestitionen sind beide aufwärtsgerichtet. Im Median deutet die bedingte Prognose der Preise im öffentlichen Bau auf einen Anstieg um 3,5 % im Jahr 2026 hin. Die unbedingte Prognose der Preise im Jahr 2026 liegt im Median bei 3,0 %. Das Kreditibilitätsintervall der bedingten Preisprognose umfasst eine 90-prozentige Wahrscheinlichkeit eines Preisanstiegs im Jahr 2026 in einer Bandbreite von 0,3 % bis zu 6,5 %. [↘ ABBILDUNG 21 OBEN RECHTS](#) **Dieses Ergebnis signalisiert, dass mit Preisdruck bei den öffentlichen Bauten zu rechnen ist.** Zudem zeigen die Differenzen zwischen bedingten und unbedingten Modellprognosen, dass im Median der Anstieg der bedingten Deflatorprognose leicht stärker ausfällt. [↘ ABBILDUNG 21 UNTEN RECHTS](#) Somit implizieren die unterstellten steigenden nominalen Bruttoinvestitionsausgaben im Prognosezeitraum einen leicht höheren Preisdruck im öffentlichen Bau als im Fall ohne einen vorgegebenen Investitionspfad.

58. **Die Ausrüstungsinvestitionen sind im 1. Quartal 2025 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,2 % gegenüber dem Vorquartal gewachsen, im 2. Quartal 2025 dagegen um 1,9 % gesunken.** Zum Rückgang im 2. Quartal 2025 führten ausschließlich rückläufige Investitionen in Fahrzeuge. Die Investitionen in Maschinen und Geräte sind dagegen um 0,3 % gestiegen. Die staatlichen Ausrüstungsinvestitionen, die generell sehr volatil sind, sanken im 2. Quartal um 16,1 %. Die privaten Ausrüstungsinvestitionen sanken im 2. Quartal 2025 lediglich um 0,1 %, sind seit dem 2. Quartal 2024 jedoch insgesamt stark rückläufig. Ein Grund hierfür dürfte die seit dem Jahr 2023 andauernde geringe Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe [↘ ABBILDUNG 14 UNTEN RECHTS](#) und im Hochbau sein, die die Nachfrage nach neuen Ausrüstungsinvestitionen dämpft. Die seit dem Jahr 2023 rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen spiegeln sich in den schwachen Inlandsumsätzen der Investitionsgüterhersteller wider. [↘ ABBILDUNG 22 LINKS](#) Die Auslandsumsätze stagnieren ebenfalls.
59. **Die Ausrüstungsinvestitionen dürften im 3. Quartal 2025 laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts gestiegen sein.** Dies dürfte eine Gegenbewegung zum starken Rückgang im 2. Quartal 2025 darstellen. Im weiteren Prognosezeitraum dürften die **staatlichen Investitionen in militärische Waffensysteme die Ausrüstungsinvestitionen insgesamt stüt-**

ABBILDUNG 22

Investitionsindikatoren für Deutschland¹



1 – Saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Schiff- und Bootsbau, Schienenfahrzeugbau, Luft- und Raumfahrzeugbau, Herstellung von militärischen Kampffahrzeugen.

Quelle: Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 25-058-03

zen. So gehen die Auftragseingänge bei den Investitionsgüterherstellern seit Juli 2024 vermehrt auf Großaufträge zurück. [ABBILDUNG 22 RECHTS](#) Diese könnten etwa aus dem sonstigen Fahrzeugbau stammen, der unter anderem Bestellungen für militärische Kampffahrzeuge umfasst. Die **privaten Ausrüstungsinvestitionen** dürften im Prognosezeitraum hingegen **nur schwach expandieren**. Darauf deuten die seit Jahresbeginn schwachen inländischen Aufträge ohne Großaufträge der Investitionsgüterhersteller hin. Zudem fällt die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe weiterhin niedrig aus. [ABBILDUNG 14 UNTEN RECHTS](#) Dies dürfte den Bedarf der Industrieunternehmen, in neue Ausrüstungsgüter zu investieren, weiterhin dämpfen.

60. Leichte positive Impulse für private Ausrüstungsinvestitionen dürften aus den **verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten im Rahmen des Investitionssofortprogramms** der Bundesregierung kommen (Fraktionen CDU/CSU und SPD, 2025). [ZIFFER 274](#) Dieses setzt ab dem 1. Juli 2025 steuerliche Investitionsanreize für die Unternehmen. So wurden eine auf drei Jahre befristete degressive Abschreibung in Höhe von 30 % für Ausrüstungsgüter und verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für die Elektromobilität verabschiedet. Aufgrund der bereits bestehenden degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter, die in den Jahren 2020 bis 2022 sowie im Zeitraum von April bis Dezember 2024 angeschafft wurden, dürften viele Unternehmen ihre Investitionen allerdings bereits vorgezogen haben. [KASTEN 15](#) Dies dürfte die Wirkung der **jüngsten steuerlichen Anreize dämpfen**. Insgesamt ist im Jahr 2025 mit einem Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen von 2,4 % und im Jahr 2026 mit einem Anstieg um

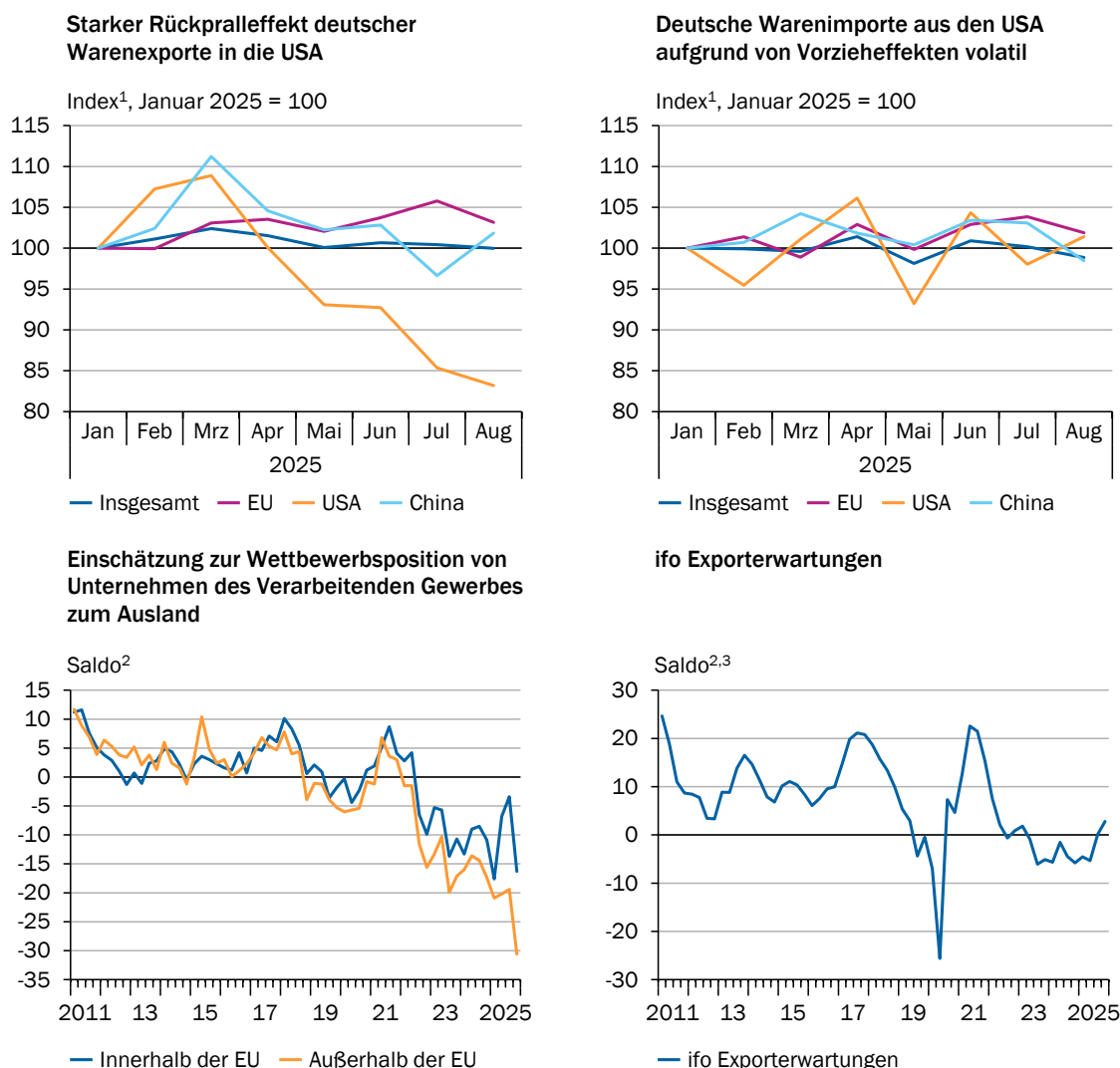
2,8 % zu rechnen. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften im Jahr 2026 damit erstmals seit dem Jahr 2022 wieder zunehmen.

Außenhandel

61. Die deutschen Exporte waren im 1. Quartal 2025 stark von **Vorzieheffekten aus den USA in Antizipation höherer Einfuhrzölle** durch die US-Regierung gekennzeichnet. Dementsprechend verzeichneten die Exporte im **1. Quartal 2025 einen starken Anstieg** um 2,5 % gegenüber dem Vorquartal. Im **2. Quartal 2025 folgte ein Rückpralleffekt**. Die Exporte gingen im Vergleich zum 1. Quartal 2025 um 0,1 % zurück. Insbesondere die deutschen Ausfuhren in die USA und nach China stiegen im 1. Quartal 2025 stark und gingen im 2. Quartal 2025 zurück. [ABBILDUNG 23 OBEN LINKS](#) Die Ausfuhren in die EU stiegen jedoch seit

ABBILDUNG 23

Indikatoren zum Außenhandel



1 – Saison- und kalenderbereinigt. 2 – Saisonbereinigt. 3 – Quartalsdurchschnitte der Monatswerte. Der Wert für 2025Q4 entspricht dem Oktoberwert.

Quellen: Europäische Kommission, ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-209-01

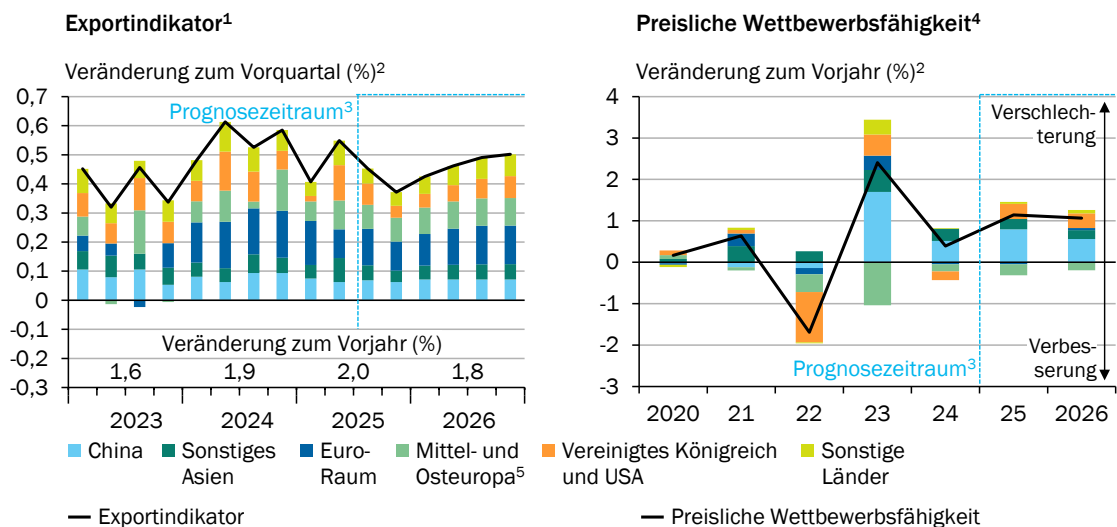
Jahresbeginn 2025 kräftig. Besonders nachgefragt wurden Kraftfahrzeuge, Maschinen, pharmazeutische Erzeugnisse sowie Waren der Elektroindustrie.

62. **Die Exporte dürften im 3. Quartal 2025 weiter zurückgegangen sein.** Darauf deuten die von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten preis-, saison- und kalenderbereinigten Warenexporte im Juli und August 2025 hin, die gegenüber dem Vorquartalsdurchschnitt um 0,5 % gesunken sind. Zu diesem Rückgang dürften vor allem die Warenexporte in die USA beigetragen haben, die im Juli und August 2025 saison- und kalenderbereinigt mit 11,6 % zum Vorquartalsdurchschnitt erneut zurückgegangen sind. [ABBILDUNG 23 OBEN LINKS](#) Im weiteren Prognosezeitraum dürften die Exporte, trotz expandierender Absatzmärkte, [ABBILDUNG 24 LINKS](#) nur verhalten zunehmen. Die Auftragseingänge des Verarbeitenden Gewerbes aus dem Ausland waren im August 2025 rückläufig und die ifo Exporterwartungen entwickeln sich am aktuellen Rand weiterhin schwach. [ABBILDUNGEN 15 UNTEN LINKS UND 23 UNTEN RECHTS](#)

Die **Wettbewerbssituation des deutschen Verarbeitenden Gewerbes** gegenüber dem Ausland **verschlechtert sich** laut Unternehmensbefragungen tendenziell seit Ende des Jahres 2022. [ABBILDUNG 23 UNTEN LINKS](#) Hierzu dürften vor allem angebotsseitige Faktoren beigetragen haben. [ZIFFER 42](#) In den beiden mittleren Quartalen des Jahres 2025 erholte sich die Wettbewerbsposition deutscher Industrieunternehmen innerhalb der EU kurzzeitig. [ABBILDUNG 23 UNTEN LINKS](#) Dafür dürften die seit Jahresbeginn 2025 angestiegenen Ausfuhren in die EU verant-

[ABBILDUNG 24](#)

Voraussichtliche Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds



1 – Der Indikator basiert auf der Entwicklung des BIP von 50 Handelspartnern und entspricht der Summe der Beiträge. Die Gewichtung eines Landes ergibt sich aus dem jeweiligen Anteil am deutschen Export. Länderabgrenzung gemäß Tabelle 1. Saison- und kalenderbereinigt. 2 – Beiträge der einzelnen Regionen in Prozentpunkten. 3 – Prognose des Sachverständigenrates für den Exportindikator und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. 4 – Der Indikator basiert auf den Inflationsraten Deutschlands relativ zu denen von 37 Handelspartnern sowie Wechselkursen und entspricht der Summe der Wachstumsbeiträge; eine positive Veränderung zeigt eine verringerte preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte an. Methode und Länderabgrenzung der Deutschen Bundesbank. Prognose des Sachverständigenrates. 5 – Bulgarien, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn.

Quellen: Deutsche Bundesbank, nationale Statistikämter, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-070-02

wortlich gewesen sein. Das schwache 3. Quartal hat die Einschätzungen der Unternehmen jedoch wieder einbrechen lassen. Insbesondere die Wettbewerbsposition außerhalb der EU wird von den Unternehmen weiterhin als sehr schlecht wahrgenommen. Zusätzlich zu den höheren US-Einfuhrzöllen belasten vor allem die effektive Aufwertung des Euro und die sich dadurch verschlechternde preisliche Wettbewerbsfähigkeit die Auslandsgeschäfte der Industrieunternehmen. [↗ AB-BILDUNGEN 15 OBEN RECHTS UND 24 RECHTS](#)

Aufgrund des hohen **negativen statistischen Überhangs von –2,3 %** aus dem Jahr 2024 dürften die Exporte im Jahr 2025 durchschnittlich **um 0,2 % zurückgehen**. Basierend auf der **Jahresverlaufsrates** dürften die Exporte im Jahr 2025 jedoch **um 2,0 % steigen**. Im Jahr 2026 dürften sie durchschnittlich um 0,5 % zulegen. Stützend dürften die in der Tendenz noch aufwärtsgerichteten

↗ TABELLE 4

Wirtschaftliche Eckdaten

	Einheit	2023	2024	2025 ¹	2026 ¹
Bruttoinlandsprodukt^{2,3}	Wachstum in %	– 0,9	– 0,5	0,2	0,9
Konsumausgaben	Wachstum in %	– 0,5	1,1	1,2	1,1
Private Konsumausgaben ⁴	Wachstum in %	– 0,7	0,5	0,9	0,7
Konsumausgaben des Staates	Wachstum in %	– 0,2	2,6	2,0	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	Wachstum in %	– 2,0	– 3,3	– 0,9	2,4
Ausrüstungsinvestitionen ⁵	Wachstum in %	– 0,5	– 5,4	– 2,4	2,8
Bauinvestitionen	Wachstum in %	– 5,9	– 3,4	– 1,7	1,7
Sonstige Anlagen	Wachstum in %	6,6	0,2	3,7	3,8
Inländische Verwendung ³	Wachstum in %	– 0,9	0,2	1,6	1,5
Außenbeitrag	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten	0,0	– 0,7	– 1,4	– 0,6
Exporte	Wachstum in %	– 1,4	– 2,1	– 0,2	0,5
Importe	Wachstum in %	– 1,4	– 0,6	3,5	2,2
Leistungsbilanzsaldo⁶	%	5,5	5,8	4,9	4,5
Erwerbstätige	Tausend	45 935	45 987	45 997	46 041
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Tausend	34 790	34 934	34 989	35 079
Registriert Arbeitslose	Tausend	2 609	2 787	2 947	2 888
Arbeitslosenquote⁷	%	5,7	6,0	6,3	6,1
Verbraucherpreise⁸	Wachstum in %	5,9	2,2	2,2	2,1
Finanzierungssaldo des Staates⁹	%	– 2,5	– 2,7	– 2,3	– 3,1
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf^{10,11}	Wachstum in %	– 1,8	– 0,8	0,1	1,0
Bruttoinlandsprodukt, kalenderbereinigt¹¹	Wachstum in %	– 0,7	– 0,5	0,3	0,6

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Preisbereinigt. Veränderung zum Vorjahr. Gilt zudem für alle angegebenen Bestandteile des BIP. 3 – Da die verwendungsseitige Zusammensetzung der Revisionen des BIP im 1. Halbjahr 2025 noch aussteht, wird unterstellt, dass es sich um eine Anpassung der Vorratsveränderungen handelt. 4 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 5 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 6 – In Relation zum BIP. 7 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 8 – Veränderung zum Vorjahr. 9 – Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum BIP. 10 – Bevölkerungsentwicklung gemäß Mittelfristprojektion des Sachverständigenrates. 11 – Preisbereinigt. Veränderung zum Vorjahr.

Quellen: BA, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-072-02

Auftragseingänge aus dem Euro-Raum wirken. Diese machen rund 40 % der deutschen Warenexporte aus, während Impulse aus den Exporten in den Rest der Welt ausbleiben dürften. Die Exportpreise dürften dementsprechend im Jahr 2025 um 1,1 % und im Jahr 2026 um lediglich 0,1 % steigen.

63. Die deutschen Importe legten in der 1. Jahreshälfte 2025 kräftig zu.

Insgesamt stiegen die Einfuhren in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2025 um jeweils 1,6 %. Besonders nachgefragt wurden Waren aus Mitgliedstaaten des Euro-Raums sowie aus China. Zusätzlich stiegen die Einfuhren aus den USA im März, April und Juni 2025 stark an. [↘ ABBILDUNG 23 OBEN RECHTS](#) Hierfür dürften Befürchtungen möglicher Vergeltungszölle durch die EU eine wesentliche Rolle gespielt haben (Deutsche Bundesbank, 2025a). Da Ausrüstungsinvestitionen und Exporte, also die besonders importintensiven Verwendungskomponenten, schwach blieben, spricht dies laut Deutscher Bundesbank für einen Lageraufbau. Erste Hinweise auf eine Umlenkung von chinesischen Waren zeigen sich bei einzelnen Waren wie z. B. Kupfer, Bekleidung und Spielzeug, deren Importe nach Deutschland zuletzt deutlich angestiegen sind (Bhakdi et al., 2025).

64. Die Importe dürften im 3. Quartal 2025 stagniert haben.

Darauf deuten die von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten preis-, saison- und kalenderbereinigten Warenimporte im Juli und August 2025 hin. Diese gingen im Vergleich zum Vorquartalsdurchschnitt um 0,1 % minimal zurück. Für den September 2025 deutet der saison- und kalenderbereinigte Anstieg des LKW-Maut-Fahrleistungsindex in Höhe von +0,5 % auf eine positive Entwicklung sowohl der Exporte als auch der Importe hin (Statistisches Bundesamt, 2025). Im weiteren Prognosezeitraum dürften die Importe schwächer expandieren als in der 1. Jahreshälfte 2025. Das Abkommen zwischen EU und US-Regierung dürfte zu einer gewissen Klarheit über die Einfuhrpreise von US-Produkten beigetragen haben. Die Einfuhrpreise dürften damit weniger stark steigen, als von den Importeuren zuvor angenommen wurde. Es besteht aber weiterhin das Risiko von Gegenmaßnahmen der EU bei einer Aufkündigung des Abkommens. [↘ ZIFFER 33](#) Importintensive Verwendungskomponenten, wie die Exporte und privaten Ausrüstungsinvestitionen, entwickeln sich im Prognosezeitraum nur verhalten und dürften die Warenimporte daher nur schwach stützen. Die im Jahr 2026 stark steigenden öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen dürften jedoch die Nachfrage nach Verteidigungsgütern aus dem Ausland anregen. Dies dürfte die Importe vor allem im weiteren Prognosezeitraum anschieben. Insgesamt dürften die **Importe in den Jahren 2025 und 2026 um 3,5 % bzw. 2,2 % zulegen.**

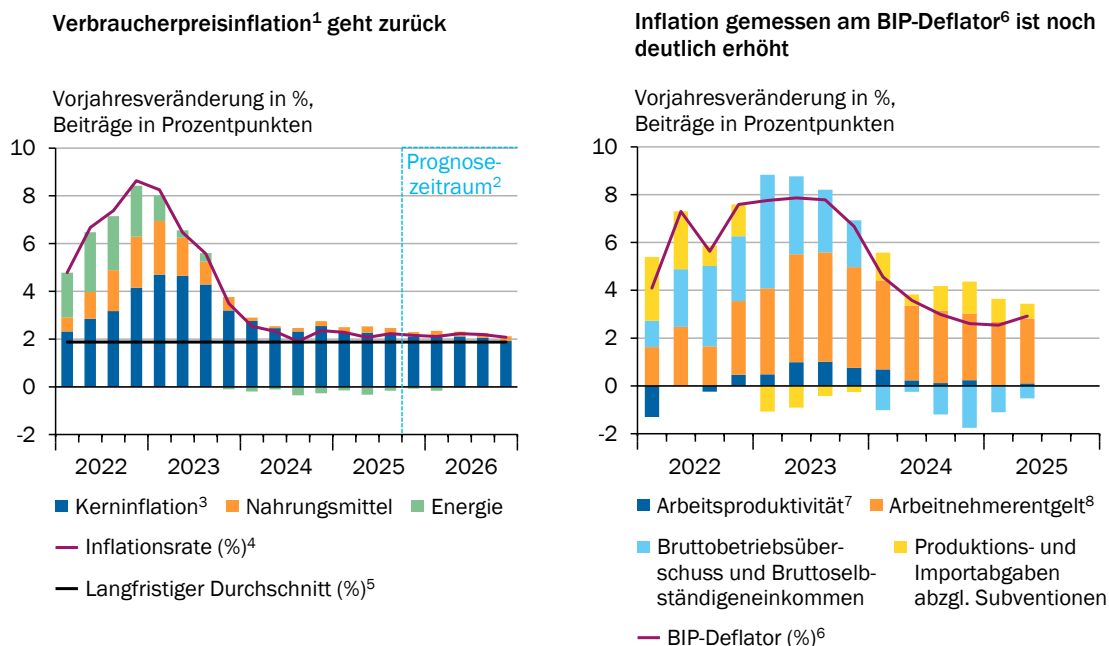
Die seit dem 2. Quartal 2025 **sinkende Tendenz der Importpreise** dürfte bis ins **1. Quartal 2026 anhalten.** Dazu tragen insbesondere die sinkenden Energiepreise bei. Aufgrund der zu erwartenden steigenden Nachfrage nach Ausrüstungsgütern aus dem Ausland dürften die Importpreise im späteren Prognosezeitraum anziehen. Der negative statistische Überhang aus dem 4. Quartal 2025 dürfte diesen Anstieg jedoch überkompensieren. Die Importpreise dürften im Jahr 2025 um 0,2 % steigen und im Jahr 2026 um 0,9 % sinken.

2. Inflation nahe der Zielmarke

65. **Gemessen am nationalen Verbraucherpreisindex betrug die Inflation im 3. Quartal 2025 2,2 % im Vergleich zum Vorjahresquartal.** Im 1. und 2. Quartal 2025 stiegen die Verbraucherpreise im Vergleich zum Vorjahresquartal um 2,3 % bzw. 2,1 %. [ABBILDUNG 25 LINKS](#) Die sinkenden Energiepreise trugen maßgeblich zum Rückgang der Gesamtinflation bei. Der kräftige Rückgang der Energiepreise seit Jahresbeginn 2025 ist auf den Rohölpreis zurückzuführen, der zwischen Januar und Mai 2025 stark gesunken ist. Nach dem Anstieg im Juni und Juli 2025 ist der Rohölpreis seit August 2025 in der Tendenz erneut abwärtsgerichtet. [ZIFFER 24](#) Zusätzlich verstärkte die Aufwertung des Euro den Preisrückgang des in US-Dollar notierten Rohöls. Im Gegensatz dazu stiegen die Nahrungsmittelpreise seit Jahresbeginn 2025 stärker an. [ZIFFER 24](#) Darüber hinaus sind die **Dienstleistungspreise erneut überdurchschnittlich stark** gestiegen. Somit blieb die Kerninflationsrate im 3. Quartal 2025 mit 2,7 % im Vergleich zum Vorjahresquartal erhöht. Zudem zeigt die Zerlegung des BIP-Deflators, dass die Arbeitnehmerentgelte weiterhin den größten Beitrag zur Inflation leisten und ihr Anteil an der Gesamtinflation im 2. Quartal 2025 sogar gestiegen ist. Zudem fallen die negativen Beiträge der Betriebsüberschüsse seit dem 1. Quartal 2025 geringer aus. Einerseits dämpft dies den Anstieg des BIP-Deflators weniger stark als zuvor. Andererseits deutet dies auf eine Verbesserung der Unternehmenskennzahlen hin. [ABBILDUNG 25 RECHTS](#)

ABBILDUNG 25

Inflation in Deutschland



1 – Basierend auf saison- und kalenderbereinigten Daten. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Gesamtindex ohne Nahrungsmittel und Energie. 4 – Veränderung zum Vorjahresquartal des Verbraucherpreisindex. 5 – Durchschnitt über den Zeitraum der Jahre 1999 bis 2024. 6 – Stand August 2025. Ohne Berücksichtigung der Schnellmeldung zum BIP vom 30. Oktober 2025. 7 – Die Arbeitsproduktivität geht mit negativem Vorzeichen in den BIP-Deflator ein. 8 – Gemäß Inlandskonzept.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-053-02

66. Vor allem die **Dienstleistungspreise** dürften die **Verbraucherpreisinflation im Prognosezeitraum treiben**. Laut vorläufiger Meldung des Statistischen Bundesamts stiegen diese im Oktober 2025 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 3,5 % an und trugen damit maßgeblich zur erhöhten Kerninflation bei. Die Kerninflation lag im Oktober 2025 bei 2,8 % im Vorjahresvergleich, während die Gesamtinflation 2,3 % zum Vorjahresmonat betrug. Die Nahrungsmittelpreise sorgten ebenfalls für Preisdruck. Sie stiegen im Oktober 2025 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 1,3 %. Stagnierende oder leicht rückläufige **Energiepreise**, wie beispielsweise für Rohöl, [↘ KASTEN 3](#) dürften hingegen **kaum Preisdruck erzeugen**. Sie gingen im Oktober 2025 um 0,9 % im Vergleich zum Vorjahresmonat zurück. Die Wachstumsbeiträge der Energiepreise zur Gesamtinflation dürften im Jahr 2026 in etwa stagnieren. Im Gegensatz dazu signalisieren die Erzeugerpreise für nicht-energetische Waren einen stärkeren Preisdruck bis Anfang des Jahres 2026. Diese sind zwischen November 2024 und April 2025 deutlich gestiegen und seit Juni 2025 in der Tendenz leicht rückläufig. Laut Berechnungen des Sachverständigenrates wirken sich diese Veränderungen mit einer zeitlichen Verzögerung von durchschnittlich acht Monaten auf den Teilindex des Verbraucherpreisindex für gewerbliche Waren (ohne Energie) aus. Dementsprechend zogen die Verbraucherpreise für nicht-energetische Waren seit Juli 2025 wieder stärker an. Darüber hinaus dürften die Arbeitnehmerentgelte weiterhin deutliche Beiträge zur Inflation leisten. [↘ ABBILDUNG 25 RECHTS](#) **Im Jahr 2025** ist mit einer **jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 2,2 %** zu rechnen. **Im Jahr 2026** dürfte die Inflationsrate mit **2,1 %** leicht zurückgehen. Die **Kerninflationsrate** dürfte **im Jahr 2025 2,7 % und im Jahr 2026 2,5 %** betragen. Der BIP-Deflator dürfte im Jahr 2025 bei 2,9 % und im Jahr 2026 bei 2,6 % liegen.

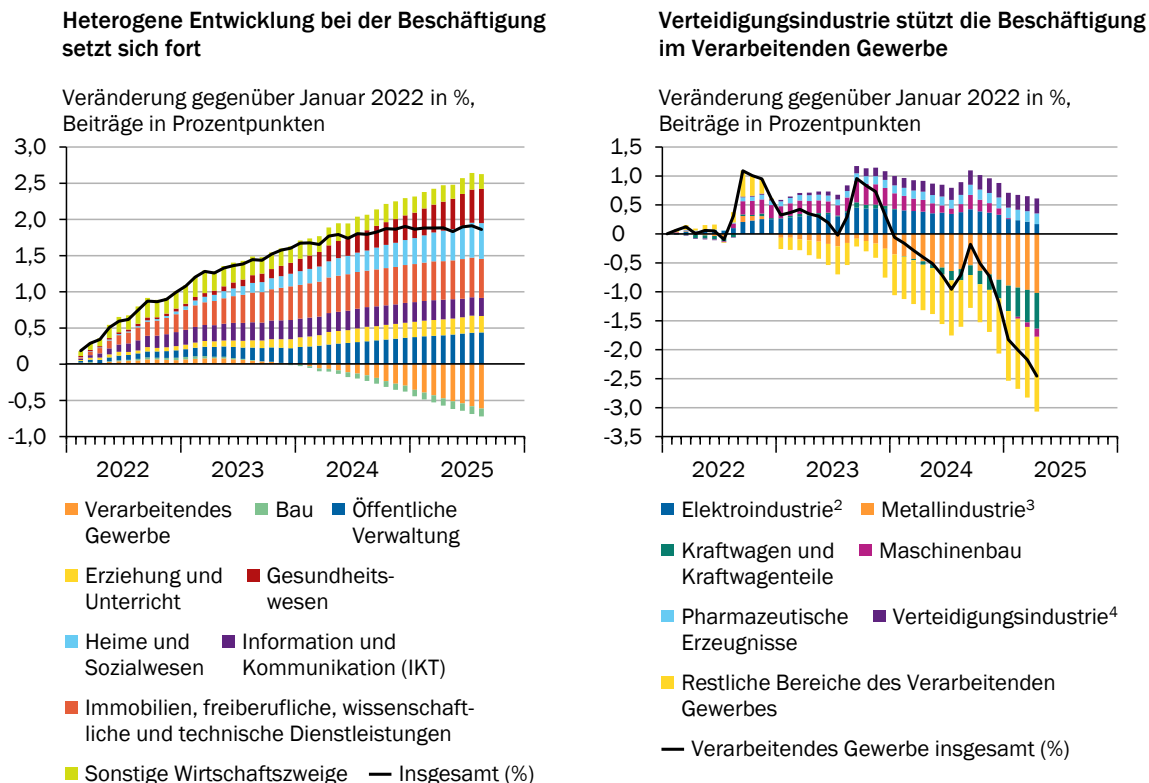
3. Stabilisierung am Arbeitsmarkt

67. Der **Arbeitsmarkt entwickelt sich weiterhin verhalten**, auch wenn **erste leichte Entspannungstendenzen sichtbar** werden. Die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit ist im August 2025 erstmals seit Dezember 2022 wieder gegenüber dem Vormonat gesunken. Die Herbstbelegung fiel bisher hingegen schwach aus. Die Arbeitslosenquote lag im Oktober 2025 bei 6,3 % und damit 0,2 Prozentpunkte über dem Vorjahreswert. Die Zahl der Erwerbstätigen ist im September 2025 saisonbereinigt zum fünften Mal in Folge zurückgegangen und lag rund 20 000 Personen unter dem Niveau des Vormonats. Im August 2025 war die Zahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum Vormonat saisonbereinigt um 19 000 Personen zurückgegangen, davon waren 17 000 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Gegenüber dem Vorjahresmonat lag die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im August 2025 jedoch noch um 0,1 % höher.
68. Die sektoralen Beschäftigungstrends der vergangenen Monate setzen sich fort. **Während im Verarbeitenden Gewerbe Beschäftigung abgebaut wird, bauen staatsnahe Dienstleistungen** etwa im Gesundheitswesen, in der Pflege, der Erziehung und der öffentlichen Verwaltung **weitere Beschäftigung auf**. [↘ ABBILDUNG 26 LINKS](#) In diesen Branchen ist die Beschäftigung in Teilzeit überdurchschnittlich stark verbreitet. Seit Anfang des Jahres 2024 wird die Beschäftigungsentwicklung daher ausschließlich von Teilzeitbeschäftigung getragen,

während die Vollzeitbeschäftigung zurückgeht (BA, 2025). Die Teilzeitquote überschritt im 2. Quartal 2025 erstmals die 40 %-Marke (IAB, 2025). Zudem steigt der Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung, was die Entwicklung der Arbeitsproduktivität dämpft. [ZIFFER 702](#) Das Verarbeitende Gewerbe hat bis zum April 2025 gegenüber dem Beschäftigungshoch im September 2019 rund 440 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte abgebaut. Einen Rückgang in dieser Größenordnung gab es zuletzt während der Finanzkrise. Die einzelnen Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes tragen dazu unterschiedlich bei. [ABBILDUNG 26 RECHTS](#) In der Automobil- und Metallindustrie war der Beschäftigungsrückgang am stärksten. Der Maschinenbau hat in den vergangenen Jahren die Beschäftigungsentwicklung gestützt. Angesichts schwacher Produktion [ZIFFER 44](#) gingen die Wachstumsbeiträge seit Oktober 2024 jedoch zurück und seit März 2025 trägt der Maschinenbau ebenfalls negativ zur Beschäftigungsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe bei. Positiv wirken die zusätzlichen Rüstungsausgaben, die zunehmend zu einem Beschäftigungsaufbau in zentralen Bereichen der Rüstungsindustrie, wie z. B. in der militärischen Fahrzeugherstellung, beitragen.

[ABBILDUNG 26](#)

Entwicklung des Arbeitsmarkts¹



1 – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; saisonbereinigte Werte. Wirtschaftsbereiche gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen; Herstellung von elektrischen Ausrüstungen. 3 – Metallerzeugung und -bearbeitung; Herstellung von Metallerzeugnissen. Ohne den Bereich 254 Herstellung von Waffen und Munition. 4 – Es wurden Wirtschaftsgruppen berücksichtigt, die sich unmittelbar der Verteidigungsindustrie zuordnen lassen, hierunter fallen die Gruppen: 254 Herstellung von Waffen und Munition, 301 Schiff- und Bootsbau, 303 Luft- und Raumfahrzeugbau und 304 Herstellung von militärischen Kampffahrzeugen.

Quellen: BA, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-224-02

69. Die **Arbeitsmarktkindikatoren zeichnen ein gemischtes Bild für die künftige Entwicklung des Arbeitsmarkts**. Das IAB-Arbeitsmarktbarometer hat sich im Lauf des Jahres verbessert, wozu im Wesentlichen die verbesserte Einschätzung der Arbeitsagenturen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit beigetragen hat. Diese liegt seit August 2025 erstmals seit Januar 2023 wieder im neutralen Bereich, d. h. es wird kein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit erwartet. Die Beschäftigungskomponente hingegen hat sich zuletzt schwach entwickelt und deutet auf eine Stagnation hin. Die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen ist laut ifo Beschäftigungsbarometer zurückhaltend. Trotz einer leichten Erholung von 92,5 Punkten im September 2025 auf 93,5 Punkte im Oktober 2025 geben weiterhin mehr Unternehmen an, Beschäftigung abzubauen als aufzubauen. Davon sind alle Wirtschaftsbereiche betroffen, außer den Dienstleistern, deren Einstellungsbereitschaft im Oktober 2025 angestiegen ist, und dem Baugewerbe, das weiterhin an seinem Beschäftigungsniveau festhält. Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte im Jahr 2025 stagnieren und im Jahr 2026 nur minimal um 0,1 % zunehmen. [TABELLE 5](#) In diesem Jahr dürfte die Arbeitslosenquote im Durchschnitt bei 6,3 % liegen und im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Erholung im nächsten Jahr auf 6,1 % sinken.

TABELLE 5

Arbeitsmarkt in Deutschland

	2023	2024	2025 ¹	2026 ¹	2025 ¹	2026 ¹
	Jahreswert				Veränderung zum Vorjahr	
	Tausend Personen				%	
Erwerbspersonen ²	47 124	47 320	47 495	47 441	0,4	- 0,1
Erwerbslose ³	1 342	1 490	1 654	1 560	11,0	- 5,7
Erwerbstätige ⁴	45 935	45 987	45 997	46 041	0,0	0,1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	34 790	34 934	34 989	35 079	0,2	0,3
Ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte ⁵	4 198	4 180	4 172	4 136	- 0,2	- 0,9
Registriert Arbeitslose	2 609	2 787	2 947	2 888	5,7	- 2,0
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) ⁶	3 448	3 577	3 657	3 580	2,2	- 2,1
Kurzarbeit (Beschäftigungsäquivalent)	74	87	92	71	5,9	- 23,3
	Jahresdurchschnitte in %				Prozentpunkte	
Arbeitslosenquote ⁷	5,7	6,0	6,3	6,1	0,3	- 0,1
ILO-Erwerbslosenquote ⁸	3,1	3,4	3,7	3,5	0,3	- 0,2
	Veränderung zum Vorjahr in %					
Tariflöhne (Stundenkonzept)	3,7	4,8	2,5	2,8	.	.
Effektivlöhne ⁹	6,6	5,3	3,6	2,7	.	.

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Erwerbslose und Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter mit Wohnort in Deutschland (Inländerkonzept); in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. 3 – Nach dem Messkonzept der International Labour Organization (ILO). 4 – Erwerbstätige mit einem Arbeitsplatz in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort (Inlandskonzept). 5 – Beschäftigte mit einem monatlichen Arbeitsentgelt bis zu 556 Euro (520 Euro bis zum Jahr 2023, 538 Euro für das Jahr 2024; § 8 Absatz 1 Nr. 1 SGB IV). 6 – Gemäß Unterbeschäftigungskonzept der BA. 7 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 8 – Erwerbslose in Relation zu den zivilen Erwerbspersonen, jeweils Personen in Privathaushalten im Alter von 15 bis 74 Jahren. 9 – Bruttolöhne und -gehälter (Inlandskonzept) je Arbeitnehmerstunde.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-073-02

70. Die Tariflohnentwicklung im 1. Halbjahr 2025 war durch bereits beschlossene Erhöhungen aus laufenden Tarifverträgen, wie z. B. im Groß- und Einzelhandel und im Öffentlichen Dienst der Länder sowie durch das Inkrafttreten des Tarifvertrags im Öffentlichen Dienst für Bund und Kommunen geprägt. Die Tariflöhne nahmen dementsprechend deutlich zu. Angesichts der anhaltend schwachen konjunkturellen Entwicklung und der rückläufigen Inflation dürfte sich dieses Wachstum künftig nicht im selben Tempo fortsetzen. Die Tariflöhne dürften in diesem Jahr um 2,5 % und im Jahr 2026 um 2,8 % steigen. **Für das Jahr 2025 ist lediglich mit einem moderaten Anstieg der Reallöhne zu rechnen, der sich im Jahr 2026 voraussichtlich kaum verstärken wird.** [TABELLE 5](#)

4. Expansive Fiskalpolitik ab dem Jahr 2026

71. **Im Jahr 2025 überwiegen** gesamtstaatlich noch **restriktive Impulse** wegen der Mehreinnahmen bei den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung. [TABELLE 6](#) Mit dem Ende der vorläufigen Haushaltsführung ist die Fiskalpolitik des Bundes im 2. Halbjahr 2025 expansiver ausgerichtet als noch in der 1. Jahreshälfte. Erste Ausgaben aus dem SVIK sowie aus der Bereichsausnahme für Verteidigung setzen bis zum Jahresende zunehmend expansive Impulse. Erst im **Jahr 2026 dürften** aufgrund der geplanten Mehrausgaben für Verteidigung sowie der Ausgaben des SVIK und des Klima- und Transformationsfonds (KTF) die **expansiven Impulse überwiegen**.

72. Die **Einnahmen des Staates** dürften **im Jahr 2025** nominal um **5,6 %** zunehmen und im Verhältnis zum BIP damit um 2,6 Prozentpunkte ansteigen. Dies ist vor allem auf höhere Beitragssätze in der Sozialversicherung sowie den Wegfall der beitragsfreien Inflationsausgleichsprämien zurückzuführen. Im Vergleich zur Prognose im Frühjahrsgutachten 2025 dürften die Staatseinnahmen im 1. Halbjahr 2025 leicht angestiegen sein. Der Grund hierfür sind die nach oben revidierten Zahlen für das BIP-Wachstum sowie Einmaleffekte bei den Dividendeneinkünften und der Erbschaftsteuer.

Im Jahr 2026 dürften die Einnahmen des Staates nominal um **3,3 %** steigen und damit relativ zum BIP um 0,2 Prozentpunkte sinken. Gründe für die Verlangsamung des Anstiegs gegenüber dem Jahr 2025 sind Mindereinnahmen durch die verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten im Rahmen des Investitionssofortprogramms (3,4 Mrd Euro) [ZIFFER 60](#) und die geplante Senkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie (4,0 Mrd Euro). [TABELLE 6](#)

73. Insgesamt werden die **Ausgaben des Staates** in den Jahren 2025 und 2026 nominal um 4,7 % bzw. 5,0 % zunehmen. Dabei tragen das **SVIK einschließlich der Zuweisungen an den KTF und die Länder** [ZIFFER 88](#) sowie die Bereichsausnahme für Verteidigung **erheblich zum Anstieg** bei.

74. Die Bundesregierung plant in den Jahren 2025 und 2026 Investitionsausgaben von rund 120 Mrd Euro jährlich. Diese Finanzplanung übersetzt

TABELLE 6

Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen¹

Belastungen (–) und Entlastungen (+) des gesamtstaatlichen Haushalts gegenüber dem Vorjahr in Mrd Euro

	2025	2026
Einnahmen der Gebietskörperschaften		
Wegfall der Inflationsausgleichsprämien	7,0	0,0
Änderungen beim Einkommensteuertarif sowie Grund- und Kinderfreibetrag (Steuerfortentwicklungsgesetz, Inflationsausgleichsgesetz)	– 11,5	– 5,3
Absenkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie ab 1. Januar 2026	0,0	– 4,0
Steuerliches Investitionssofortprogramm	– 0,6	– 3,4
Einnahmen aus der CO ₂ -Bepreisung	3,0	3,0
Sonstige Maßnahmen ²	0,2	3,5
Einnahmen der Sozialversicherung		
Anhebung des Zusatzbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung	14,5	4,0
Wegfall der Inflationsausgleichsprämien	9,0	0,0
Anhebung des Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung	2,8	1,2
Erhöhung der Insolvenzgeldumlage zum 1. Januar 2025 um 0,09 %	1,1	0,0
Ausgaben der Gebietskörperschaften		
Abschaffung Gasspeicherumlage	– 3,4	3,4
Änderungen beim Kindergeld (Inflationsausgleichsgesetz & Steuerfortentwicklungsgesetz)	– 0,7	– 0,5
Hilfen für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen (Energiekrise)	1,0	0,0
Sozialer Wohnungsbau	– 0,3	– 0,1
Sonstige Maßnahmen ³	0,0	– 0,5
Sondervermögen (SV) und Bereichsausnahme		
Mehrausgaben für Verteidigung (inkl. SV Bundeswehr)	– 4,0	– 12,0
SV Klima- und Transformationsfonds (ohne Netzentgelte)	– 2,0	– 2,0
Subvention Netzentgelte	0,0	– 6,5
Mehrausgaben SV Infrastruktur und Klimaneutralität	– 1,6	– 10,6
Ausgaben der Sozialversicherung		
Maßnahmen im Bereich Pflege	– 3,8	– 0,3
Erwerbsminderungsrenten und Grundrente	– 1,4	0,0
Krankenhausreform	– 0,5	– 0,4
Endbudgetierung der Hausärzte	– 0,3	– 0,3
Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes für das Jahr 2025	– 0,2	0,2
Insgesamt	8,3	– 30,6
In % des BIP	0,2	– 0,7

1 – Quantifizierung der Be- und Entlastungen des gesamtstaatlichen Haushalts gegenüber dem Vorjahr ohne makroökonomische Rückwirkungen. 2 – Sonstige Maßnahmen umfassen unter anderem die temporäre Umsatzsteuersenkung auf Erdgas und in der Gastronomie, die Anhebung der Tabaksteuer, die degressive AfA (2. und 4. Corona-Steuerhilfegesetz), das Jahressteuergesetz 2022 und 2024, das Wachstumschancengesetz, das Zukunftsfinanzierungsgesetz, die globale Mindeststeuer für Unternehmen, die Einführung der Plastikabgabe und die Erhöhung der Entfernungspauschale. 3 – Sonstige Maßnahmen umfassen unter anderem das Startchancenprogramm Schulen, den Digitalpakt Schule, Änderungen beim Deutschland-Ticket, Kürzungen beim Bürger- und Elterngeld sowie Änderungen beim BAföG.

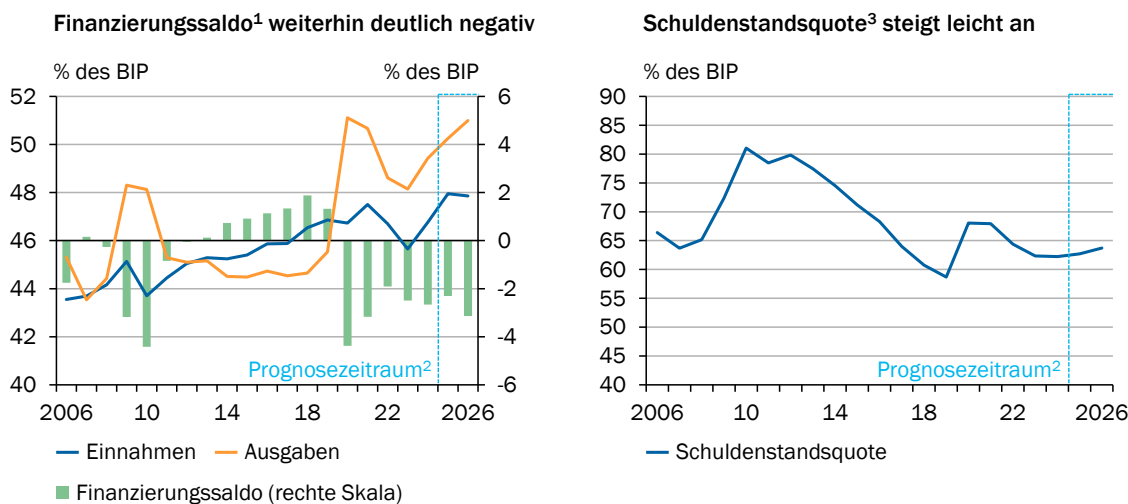
Quellen: BMAS, BMDS, BMF, BMG, BMV, BMWi, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-257-01

sich jedoch nur teilweise in Ausgaben für staatliche Bau- und Ausrüstungsinvestitionen, Subventionen, Investitionszuschüsse und Staatskonsum. Die **tatsächlichen Ausgaben fallen niedriger aus**, da häufig nicht alle veranschlagten Mittel abfließen. [KASTEN 10](#) Im Vergleich zur Finanzplanung der Vorgängerregierung dürften sich für das Jahr 2025 aus dem SVIK **zusätzliche öffentliche Investitionen** in Höhe von **0,9 Mrd Euro**, zusätzlicher **öffentlicher Konsum** von **0,8 Mrd Euro** und zusätzliche **Verteidigungsausgaben aus der Bereichsausnahme** in Höhe von **4,0 Mrd Euro** ergeben. Für das Jahr 2026 dürften **zusätzliche öffentliche Investitionen** in Höhe von **5,7 Mrd Euro**, zusätzlicher **öffentlicher Konsum** von **4,9 Mrd Euro** und zusätzliche **Verteidigungsausgaben** in Höhe von **12,0 Mrd Euro** erfolgen.

75. Der **Finanzierungssaldo des Staates** dürfte im Prognosezeitraum tendenziell sinken. Nach $-2,7\%$ im Jahr 2024 wird er im Jahr 2025 $-2,3\%$ des BIP und im Jahr 2026 voraussichtlich $-3,1\%$ des BIP betragen. Infolgedessen dürfte sich der strukturelle Finanzierungssaldo im Jahr 2025 um 0,4 Prozentpunkte verbessern und im Jahr 2026 um 1,0 Prozentpunkte verschlechtern. Die **Schuldenstandsquote** dürfte im Jahr 2025 auf $62,7\%$ des BIP und im Jahr 2026 auf $63,7\%$ des BIP ansteigen. [ABBILDUNG 27](#)

[ABBILDUNG 27](#)

Entwicklung der öffentlichen Finanzen



1 – In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Bruttoschulden des Staates in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht.

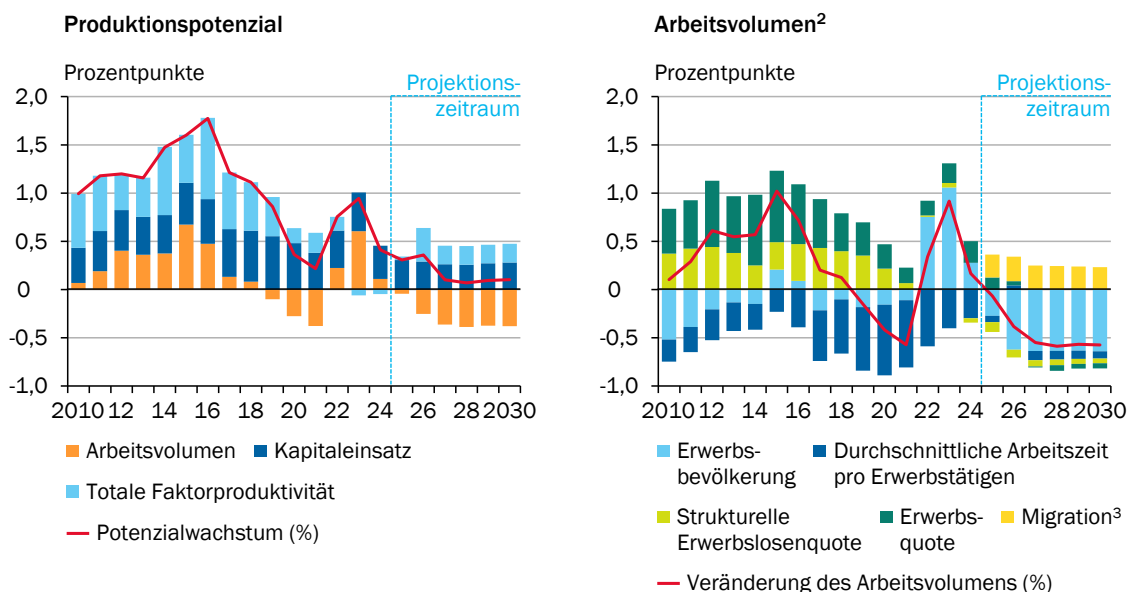
Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-123-02

5. Produktionspotenzial: Demografie dämpft, Investitionen stützen nur leicht

76. Der Sachverständigenrat erwartet, dass das **Produktionspotenzial in den Jahren 2025 und 2026 um 0,3 % bzw. 0,4 % zunimmt**. [ABBILDUNG 28 LINKS](#) In den darauffolgenden Jahren bis 2030 dürfte das Wachstum auf 0,1 % pro Jahr zurückgehen. Vom Kapitaleinsatz werden im Projektionszeitraum Wachstumsbeiträge von 0,3 Prozentpunkten pro Jahr erwartet. Der Beitrag der Totalen Faktorproduktivität (TFP) dürfte im Jahr 2025 bei 0,0 Prozentpunkten und im Jahr 2026 bei 0,3 Prozentpunkten liegen und sich anschließend bis zum Jahr 2030 bei 0,2 Prozentpunkten jährlich einpendeln. [KASTEN 9](#) Das Arbeitsvolumen dürfte das Wachstum des Produktionspotenzials zunehmend reduzieren. Dazu tragen sowohl der verstärkte Renteneintritt der Baby-Boomer-Generation (geboren zwischen den Jahren 1955 und 1969) als auch sinkende Zuwanderungszahlen bei. [ABBILDUNG 28 RECHTS](#)
77. Der **mittelfristigen Wachstumsprojektion** des Sachverständigenrates liegen im Vergleich zum Frühjahrsgutachten eine **deutlich veränderte Datenbasis** sowie **angepasste Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung** zugrunde. Erstmals wurden die im Juli 2025 revidierten VGR-Daten berücksichtigt, die eine Rezession in den Jahren 2023 und 2024 zeigen. [KASTEN 4](#) Die **anhaltende Unterauslastung der Produktionskapazitäten** könnte zu einer andauernden **Verlangsamung der Investitionstätigkeit** geführt haben und das Potenzialwachstum dadurch stärker dämpfen als bislang angenommen. So hat sich etwa die Produktion in den energieintensiven Industriezweigen seit dem deutlichen Rückgang im Jahr 2022 nicht mehr erholt. [ABBILDUNG 14 UNTEN LINKS](#) Zudem

[ABBILDUNG 28](#)

Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens¹



1 – Berechnungen des Sachverständigenrates. 2 – Die Produktionselastizität des Faktors Arbeit beträgt 0,66. 3 – Ab dem Jahr 2025 explizit modelliert; bis zum Jahr 2024 in Erwerbsbevölkerung inbegriffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-124-03

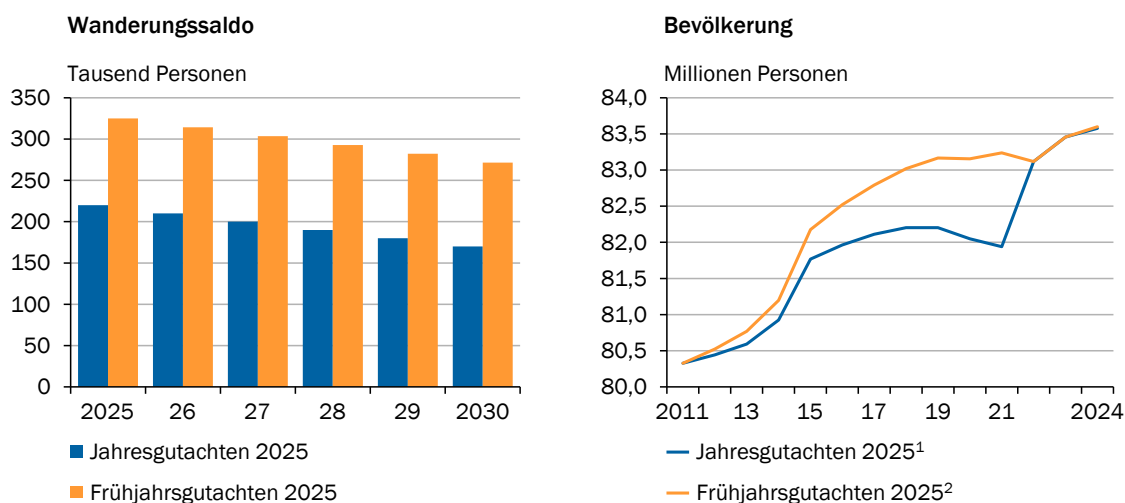
wurden die Annahmen und die Datenbasis zur Bevölkerungsentwicklung angepasst, sodass die Ergebnisse der aktuellen Projektion sowohl für die zurückliegenden als auch für die künftigen Jahre deutlich von jenen des Frühjahrsgutachtens 2025 abweichen.

78. Der Sachverständigenrat hat für das aktuelle Gutachten seine **Annahmen zur Zuwanderung und seine Datengrundlage für die Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 2012 bis 2021 verändert**. Für das Jahr 2025 unterstellt der Sachverständigenrat einen **Wanderungssaldo von 210 000 Personen**. [ABBILDUNG 29 LINKS](#) Das sind **115 000 Personen weniger als in der Projektion des Frühjahrsgutachtens 2025**. Bis zum Jahr 2032 wird ein linearer Rückgang des Wanderungssaldos auf 150 000 Personen pro Jahr angenommen. Ab dem Jahr 2033 wird entsprechend der Annahme W1 der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ein konstanter Wanderungssaldo von 150 000 Personen pro Jahr angenommen. Im Frühjahrsgutachten wurde ein schwächerer Rückgang auf 250 000 Personen im Jahr 2032 unterstellt.

Zudem fließen in die aktuelle Projektion erstmals die auf **Basis des Zensus 2022 rückgerechneten Bevölkerungszahlen für die Jahre 2012 bis 2021** ein. Diese zeichnen ein anderes Bild der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 2012 bis 2021 als die bisher verwendete Bevölkerungsfortschreibung, basierend auf dem Zensus 2011. [ABBILDUNG 29 RECHTS](#) Letztere wies für den Zeitraum von 2012 bis 2021 ein deutlich höheres Bevölkerungswachstum aus, als es die rückgerechneten Daten nahelegen. Entsprechend ist die **in der vorliegenden Projektion unterstellte Bevölkerungszahl im Jahr 2021** gemäß den rückgerechneten Ergebnissen **um 1,3 Millionen Personen geringer als die noch im Frühjahrsgutachten 2025 unterstellte Bevölkerungszahl**. Ab dem Jahr 2022 werden in beiden Gutachten die Bevölkerungszahlen basierend

ABBILDUNG 29

Aktualisierte Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung



1 – In den Jahren 2012 bis 2021 wird die rückgerechnete Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2022 verwendet. Ab dem Jahr 2022 wird die Fortschreibung des Bevölkerungsstands auf Grundlage des Zensus 2022 verwendet. 2 – In den Jahren 2012 bis 2021 wird die Fortschreibung des Bevölkerungsstands auf Grundlage des Zensus 2011 verwendet. Ab dem Jahr 2022 wird die Fortschreibung des Bevölkerungsstands auf Grundlage des Zensus 2022 verwendet.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 25-272-01

auf dem Zensus 2022 verwendet. Angesichts der unterschiedlichen Bevölkerungsbasis im Jahr 2021 fällt die Wachstumsrate der Erwerbsbevölkerung in den Jahren 2022 und 2023 aufgrund des Zuzugs aus der Ukraine in der aktuellen Projektion deutlich höher aus als in der Projektion des Frühjahrsgutachtens 2025.

➤ [ABBILDUNG 28 RECHTS](#)

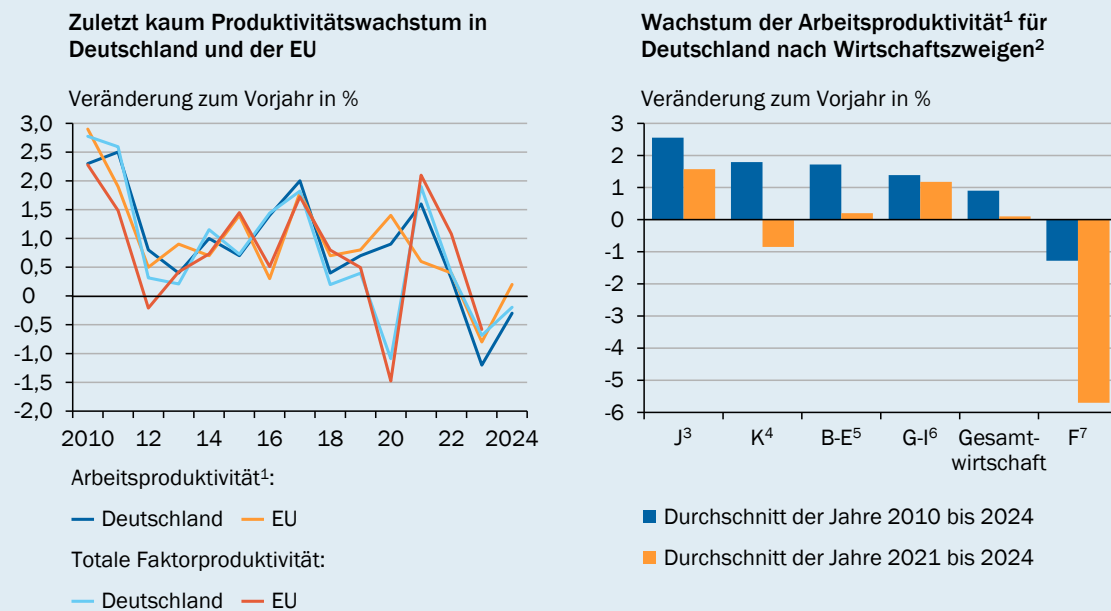
➤ KASTEN 9

Fokus: Die Produktivitätsentwicklung in Deutschland

Seit dem Jahr 2010 hat sich das **Wachstum der Arbeitsproduktivität** (BIP je geleistete Arbeitsstunde) und der **TFP in Deutschland und der EU rückläufig** entwickelt. ➤ [ABBILDUNG 30 LINKS](#) Bis zum Jahr 2017 war das Produktivitätswachstum in Deutschland meist leicht höher als in der EU insgesamt. Seit dem Jahr 2021 wies Deutschland dagegen stets eine niedrigere Wachstumsrate auf. Dabei schwankte das TFP-Wachstum mitunter stark, was auch daran liegt, dass die TFP als Residuum ermittelt wird und daher durch Schwankungen in der Auslastung der Produktionskapazitäten verzerrt sein kann (z. B. im Jahr 2020). Über die Wirtschaftszweige hinweg zeigt sich ebenfalls, dass das Produktivitätswachstum in den letzten vier Jahren unterdurchschnittlich und teils negativ war. ➤ [ABBILDUNG 30 RECHTS](#) Das Baugewerbe verzeichnete bereits seit dem Jahr 2010 einen durchschnittlichen Produktivitätsrückgang von mehr als 1 % pro Jahr, in den Jahren 2010 bis 2021 betrug dieser sogar mehr als 5 %. Darin könnte auch einer der Gründe für die seit längerem schwache Entwicklung des Baugewerbes liegen. ➤ [ABBILDUNG 20 UNTEN LINKS](#)

➤ [ABBILDUNG 30](#)

Produktivitätsindikatoren



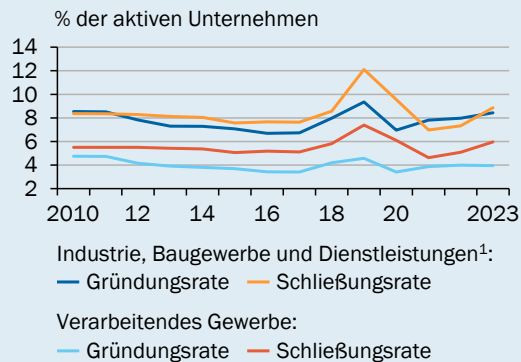
1 – Reale Arbeitsproduktivität je geleisteter Arbeitsstunde. 2 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). 3 – Information und Kommunikation. 4 – Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. 5 – Industrie (ohne Baugewerbe). 6 – Handel, Instandhaltung, Verkehr, Gastgewerbe. 7 – Baugewerbe.

Quellen: AMECO, Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-251-01

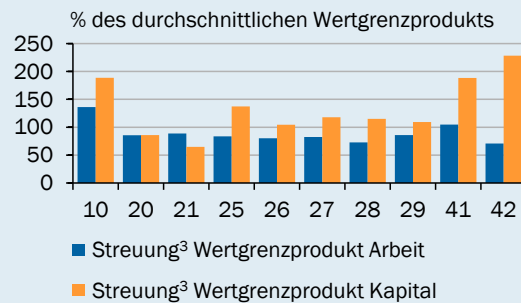
ABBILDUNG 31

Produktivitätsindikatoren: Ausgewählte Determinanten des Produktivitätswachstums

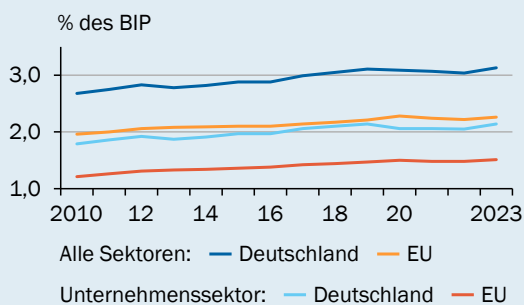
Unternehmensdynamik in Deutschland Gründungen und Schließungen von Unternehmen



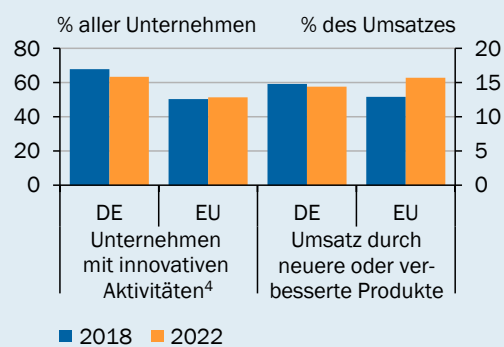
Allokative Effizienz von Arbeit und Kapital in Deutschland für ausgewählte Wirtschaftszweige² im Zeitraum 2010 – 2021



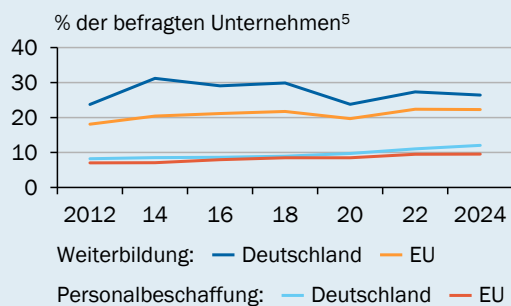
FuE-Ausgaben in Deutschland und der EU



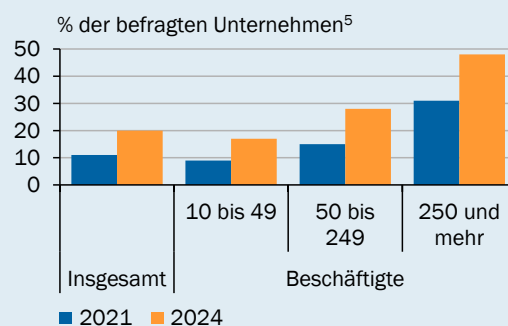
Innovationen durch Unternehmen in Deutschland und der EU



IKT-Kompetenz der Belegschaft in Unternehmen in Deutschland und der EU



Nutzung von KI in deutschen Unternehmen nach Betriebsgrößen



1 – Bis zum Jahr 2020 ohne Beteiligungsgesellschaften. Ab dem Jahr 2021 ohne Öffentliche Verwaltung und Verteidigung; Sozialversicherung; Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen.

2 – 10-Herst. v. Nahrungs- u. Futtermitteln, 20-Herst. v. chem. Erzeugnissen, 21-Herst. v. pharmazeut. Erzeugnissen, 25-Herst. v. Metallerzeugnissen, 26-Herst. v. Datenverarbeitungsg., elektron. u. opt. Erzeugnissen, 27-Herst. v. elektr. Ausrüstungen, 28-Maschinenbau, 29-Herst. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen, 41-Hochbau, 42-Tiefbau. 3 – Streuung gemessen als Standardabweichung der Wertgrenzprodukte/durchschnittliches Wertgrenzprodukt innerhalb eines Wirtschaftszweigs. Die Wertgrenzprodukte werden für Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten auf Basis einer Cobb-Douglas Produktionsfunktion nach Akerberg et al. (2015) bzw. für WZ 21, 26, 29, 41 und 42 mit OLS geschätzt. 4 – Unternehmen mit FuE-Aktivitäten, Produktinnovationen (einschl. signifikante Qualitätsverbesserung bestehender Produkte) oder Prozessinnovationen. 5 – Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten.

Quellen: CompNet, Eurostat, Statistisches Bundesamt
© Sachverständigenrat | 25-254-01

Zu den wichtigsten Determinanten des Produktivitätswachstums zählen die **Unternehmensdynamik** und die **allokative Effizienz** der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit, die **Forschungs- und Entwicklungsaktivität (FuE-Aktivität)** und **Innovationen** sowie die **Diffusion neuer Technologien**, die wiederum stark von Kompetenzen und Fähigkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abhängt. Die Unternehmensdynamik zeigt sich in den **Gründungs- und Schließungsraten** von Unternehmen [↗ ABBILDUNG 31 OBEN LINKS](#), die in Deutschland, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, im internationalen Vergleich niedrig sind (OECD, 2025b). Die allo-kative Effizienz der Produktionsfaktoren lässt sich anhand der **Streuung der Wertgrenzprodukte** charakterisieren. Diese entsprechen dem zusätzlichen Erlös aus einer weiteren eingesetzten Einheit Arbeit oder Kapital. Unter Wettbewerbsbedingungen sollten diese den Faktorpreisen (Reallohn und -zins) entsprechen und innerhalb eines eng definierten Wirtschaftszweigs in allen Unternehmen ähnlich hoch sein. Erhebliche Unterschiede in diesen Wertgrenzprodukten können auf eine wenig effiziente Allokation hindeuten, da der Gesamterlös gesteigert werden könnte, wenn beispielsweise eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter von einem Unternehmen mit einem niedrigen zu einem Unternehmen mit einem hohen Wertgrenzprodukt wechselt. Manche Wirtschaftszweige (z. B. Chemie, Pharma) wiesen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2021 eine niedrige Streuung der Wertgrenzprodukte auf, was auf eine relativ effiziente Faktorallokation hindeutet; in anderen (z. B. Hoch- und Tiefbau) war sie deutlich höher.

[↗ ABBILDUNG 31 OBEN RECHTS](#)

Die FuE-Aktivität kann anhand der entsprechenden Aufwendungen gemessen werden, entweder für alle Sektoren – einschließlich des Staates – oder für den Unternehmenssektor. Diese sogenannte **FuE-Quote** nahm in Deutschland seit dem Jahr 2010 stetig zu und lag dabei über dem EU-Durchschnitt. [↗ ABBILDUNG 31 MITTE LINKS](#) Die Ergebnisse („Output“) der FuE-Aktivität lassen sich beispielsweise anhand von Patenten oder **Prozess- und Produktinnovationen sowie Qualitätsverbesserungen** messen. Befragungsdaten legen nahe, dass letztere im Jahr 2022 von rund 63 % der Unternehmen in Deutschland erreicht wurden, welche mit neuen oder verbesserten Produkten knapp 15 % ihrer Umsätze erzielten. [↗ ABBILDUNG 31 MITTE RECHTS](#)

Ein Indikator für die Diffusion neuer Technologien ist beispielsweise die **Kompetenz der Belegschaft im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)**, [↗ ABBILDUNG 31 UNTEN LINKS](#) die sich anhand der Weiterbildungsausgaben oder der Einstellung von IKT-Spezialistinnen und -Spezialisten quantifizieren lässt. In Deutschland gaben im Zeitraum von 2012 bis 2024 zwischen 24 % und 32 % der befragten Unternehmen an, IKT-Weiterbildungen anzubieten; zwischen 8 % und 12 % wollten zudem IKT-Spezialistinnen und -Spezialisten einstellen. Schließlich gibt der Anteil der Unternehmen, die **KI nutzen**, Aufschluss darüber, wie rasch und in welchen Unternehmen sich diese neue Querschnittstechnologie verbreitet. [↗ ABBILDUNG 31 UNTEN RECHTS](#)

6. Chancen und Risiken

79. Die **US-Nachfrage nach deutschen Waren** könnte im Prognosezeitraum **stärker ausfallen als derzeit unterstellt**. Dies könnte eintreten, wenn Waren aus Ländern mit höheren effektiven Zollsätzen, insbesondere China, verstärkt durch deutsche Produkte substituiert würden. [↗ ZIFFER 16](#) Eine solche Umlenkung der Nachfrage könnte etwa bei einer sehr preiselastischen Nachfrage von Unternehmen oder Konsumentinnen und Konsumenten in den USA eintreten.
80. Hinsichtlich der Verausgabung der **Mittel des SVIK besteht erhebliche Unsicherheit**. Die aktuelle Finanzplanung des Bundes sieht im Prognosezeitraum nur eine Zusätzlichkeit von 50 % und einen hohen Anteil von konsumtiven

Ausgaben (51 %) vor. ↘ **KASTEN 10** Wenn die Mittel stärker zusätzlich und für Investitionen verausgabt würden, könnte die positive Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der mittleren Frist höher als bisher angenommen ausfallen. Besonders immaterielle Investitionen in Forschung, Bildung und digitale Infrastruktur wirken langfristig besonders stark auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität und könnten das Produktionspotenzial damit langfristig heben.

↘ **ZIFFER 76**

Demgegenüber stehen jedoch auch Risiken. Einerseits könnten die Mittel langsamer abfließen als in der Prognose unterstellt. Verzögerungen können etwa durch lange Planungs- und Genehmigungsprozesse, begrenzte Kapazitäten oder durch Mangel an kurzfristig realisierbaren Projekten entstehen. In diesem Fall würde der staatliche Nachfrageimpuls im Prognosezeitraum geringer ausfallen und das BIP-Wachstum reduzieren. **Andererseits** könnten bei der Verausgabung der Mittel die **Produktionskapazitäten in einzelnen Wirtschaftszweigen überschritten** werden und dadurch hoher Preisdruck, etwa in den Baupreisen, entstehen. Dies würde die realen Investitionen schmälern.

81. Die **Sozialversicherungsbeiträge** könnten im Jahr 2026 infolge der angespannten Finanzlage der Sozialversicherung **stärker steigen als in der Prognose** unterstellt. Dies würde die Lohnnebenkosten der Arbeitnehmenden und der Unternehmen erhöhen. Aufgrund des negativen Effekts auf die verfügbaren Einkommen könnte der private Konsum weniger stark ansteigen und die Erwerbsanreize könnten geschmälert werden. Zudem könnten sich die steigenden Lohnstückkosten negativ auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken.

ANHANG

TABELLE 7

Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise im Euro-Raum

Land/Ländergruppe	Gewicht in % ¹	Bruttoinlandsprodukt (kalenderbereinigt) ²			Verbraucherpreise (HVPI) ³		
		Veränderung zum Vorjahr in %					
		2024	2025 ⁴	2026 ⁴	2024	2025 ⁴	2026 ⁴
Euro-Raum ⁵	100	0,9	1,4	1,0	2,4	2,1	2,0
darunter:							
Deutschland	28,5	– 0,5	0,3	0,6	2,5	2,2	2,1
Frankreich	19,2	1,1	0,8	0,8	2,3	0,9	1,7
Italien	14,4	0,5	0,5	0,6	1,1	1,7	1,7
Spanien	10,5	3,5	2,8	2,0	2,9	2,6	2,1
Niederlande	7,4	1,1	1,7	1,2	3,2	3,0	2,3
Belgien	4,0	1,1	1,0	1,0	4,3	3,0	2,0
Irland	3,7	2,5	14,2	2,0	1,3	1,9	1,9
Österreich	3,2	– 0,8	0,5	0,8	2,9	3,5	2,3
Portugal	1,9	2,1	1,8	2,1	2,7	2,1	2,0
Finnland	1,8	0,4	0,1	1,0	1,0	1,8	1,8
Griechenland	1,6	2,3	1,8	1,8	3,0	2,8	2,2
nachrichtlich:							
Euro-Raum ohne Deutschland	71,5	1,4	1,9	1,2	2,3	2,0	1,9

1 – Anteil des BIP des Jahres 2024 am BIP des Euro-Raums. 2 – Preisbereinigt. Werte basieren auf saison- und kalenderbereinigten Quartalswerten. 3 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 4 – Prognose des Sachverständigenrates. 5 – Gewichteter Durchschnitt der 20 Mitgliedstaaten des Euro-Raums.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-069-02

TABELLE 8

Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts¹ (in %)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ²	2026 ²
Statistischer Überhang am Ende des Vorjahres ³	0,0	2,5	1,0	- 0,1	- 0,2	0,1	0,1
Jahresverlaufsrate ⁴	- 2,0	2,4	0,8	- 0,8	- 0,2	0,2	0,9
Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts, kalenderbereinigt	- 4,5	3,9	1,9	- 0,7	- 0,5	0,3	0,6
Kalendereffekt (in % des Bruttoinlandsprodukts)	0,4	0,0	- 0,1	- 0,2	0,0	- 0,1	0,3
Jahresdurchschnittliche Rate des Bruttoinlandsprodukts ⁵	- 4,1	3,9	1,8	- 0,9	- 0,5	0,2	0,9

1 – Preisbereinigt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Prozentuale Differenz zwischen dem absoluten Niveau des BIP im letzten Quartal des Jahres und dem durchschnittlichen Niveau der Quartale desselben Jahres, saison- und kalenderbereinigt. 4 – Veränderung des 4. Quartals zum 4. Quartal des Vorjahres, saison- und kalenderbereinigt. 5 – Abweichungen in den Summen rundungsbedingt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-077-02

TABELLE 9

Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten¹
 Prozentpunkte

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 ²	2026 ²
Inländische Verwendung³	- 3,1	3,1	3,0	- 0,8	0,2	1,6	1,5
Konsumausgaben	- 2,6	1,7	3,4	- 0,4	0,8	0,9	0,8
Private Konsumausgaben ⁴	- 3,6	1,0	3,3	- 0,3	0,3	0,5	0,4
Konsumausgaben des Staates	1,0	0,7	0,1	0,0	0,6	0,4	0,5
Bruttoanlageinvestitionen	- 0,6	0,2	0,0	- 0,4	- 0,7	- 0,2	0,5
Ausrüstungsinvestitionen ⁵	- 0,8	0,3	0,3	0,0	- 0,4	- 0,2	0,2
Bauinvestitionen	0,4	- 0,4	- 0,5	- 0,7	- 0,4	- 0,2	0,2
Sonstige Anlagen	- 0,2	0,3	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2
Vorratsveränderungen ³	0,1	1,2	- 0,4	0,0	0,1	0,8	0,1
Außenbeitrag	- 1,0	0,8	- 1,2	0,0	- 0,7	- 1,4	- 0,6
Exporte	- 4,0	4,0	1,7	- 0,7	- 0,9	- 0,1	0,2
Importe	3,0	- 3,2	- 2,8	0,6	0,2	- 1,3	- 0,8
Bruttoinlandsprodukt³ (%)	- 4,1	3,9	1,8	- 0,9	- 0,5	0,2	0,9

1 – Wachstumsbeiträge zum preisbereinigten BIP. Abweichungen in den Summen rundungsbedingt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Da die verwendungsseitige Zusammensetzung der Revisionen des BIP im 1. Halbjahr 2025 noch aussteht, wird unterstellt, dass es sich um eine Anpassung der Vorratsveränderungen handelt. 4 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 5 – Einschließlich militärischer Waffensysteme.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-075-02

TABELLE 10

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Absolute Werte

	Einheit	2024	2025 ¹	2026 ¹	2025		2026 ¹	
					1. Hj.	2. Hj. ¹	1. Hj.	2. Hj.
Verwendung des Inlandsprodukts								
In jeweiligen Preisen								
Konsumausgaben	Mrd Euro	3 234,7	3 362,7	3 478,6	1 640,4	1 722,4	1 695,0	1 783,6
Private Konsumausgaben ²	Mrd Euro	2 283,0	2 363,2	2 433,5	1 154,3	1 208,9	1 186,5	1 247,1
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	951,8	999,5	1 045,1	486,0	513,5	508,5	536,5
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	885,7	902,9	953,5	436,4	466,6	454,8	498,6
Ausrüstungsinvestitionen ³	Mrd Euro	267,1	266,2	279,8	126,6	139,5	130,8	148,9
Bauinvestitionen	Mrd Euro	450,7	458,0	483,3	224,1	233,9	233,1	250,2
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	168,0	178,7	190,4	85,6	93,1	91,0	99,5
Inländische Verwendung ⁴	Mrd Euro	4 165,4	4 339,6	4 506,8	2 123,3	2 216,4	2 196,5	2 310,3
Exporte	Mrd Euro	1 793,7	1 809,5	1 820,6	904,0	905,5	899,8	920,9
Importe	Mrd Euro	1 630,1	1 689,9	1 711,3	834,8	855,1	833,0	878,2
Bruttoinlandsprodukt ⁴	Mrd Euro	4 329,0	4 459,3	4 616,2	2 192,5	2 266,8	2 263,3	2 352,9
Verkettete Volumenangaben								
Konsumausgaben	Mrd Euro	2 713,4	2 747,5	2 778,3	1 354,0	1 393,4	1 366,4	1 411,9
Private Konsumausgaben ²	Mrd Euro	1 897,2	1 914,9	1 929,3	942,0	972,9	946,4	982,9
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	816,7	833,1	849,8	412,3	420,7	420,4	429,4
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	702,0	695,7	712,6	337,6	358,1	341,5	371,1
Ausrüstungsinvestitionen ³	Mrd Euro	228,5	222,9	229,0	106,2	116,7	107,3	121,7
Bauinvestitionen	Mrd Euro	324,7	319,2	324,7	157,4	161,9	157,8	166,9
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	152,4	158,1	164,0	75,7	82,3	78,4	85,6
Inländische Verwendung ⁴	Mrd Euro	3 456,5	3 512,7	3 566,0	1 728,7	1 784,0	1 749,4	1 816,6
Exporte	Mrd Euro	1 491,9	1 488,5	1 496,1	742,0	746,5	741,0	755,1
Importe	Mrd Euro	1 345,3	1 392,4	1 422,3	681,9	710,5	694,1	728,2
Bruttoinlandsprodukt ⁴	Mrd Euro	3 600,8	3 606,2	3 637,4	1 787,6	1 818,6	1 794,9	1 842,5
Preisentwicklung (Deflatoren)								
Konsumausgaben	2020=100	119,2	122,4	125,2	121,1	123,6	124,0	126,3
Private Konsumausgaben ²	2020=100	120,3	123,4	126,1	122,5	124,3	125,4	126,9
Konsumausgaben des Staates	2020=100	116,5	120,0	123,0	117,9	122,1	121,0	125,0
Bruttoanlageinvestitionen	2020=100	126,2	129,8	133,8	129,2	130,3	133,2	134,4
Ausrüstungsinvestitionen ³	2020=100	116,9	119,4	122,1	119,3	119,6	121,9	122,4
Bauinvestitionen	2020=100	138,8	143,5	148,8	142,4	144,5	147,7	149,9
Sonstige Anlagen	2020=100	110,2	113,1	116,1	113,0	113,1	116,0	116,3
Inländische Verwendung ⁴	2020=100	120,5	123,5	126,4	122,8	124,2	125,6	127,2
Terms of Trade	2020=100	99,2	100,2	101,2	99,5	100,8	101,2	101,1
Exporte	2020=100	120,2	121,6	121,7	121,8	121,3	121,4	122,0
Importe	2020=100	121,2	121,4	120,3	122,4	120,3	120,0	120,6
Bruttoinlandsprodukt ⁴	2020=100	120,2	123,7	126,9	122,7	124,6	126,1	127,7
Entstehung des Inlandsprodukts								
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	45 987	45 997	46 041	45 891	46 103	45 891	46 192
Arbeitsvolumen	Mio Std.	61 364	61 359	61 480	30 217	31 142	30 139	31 341
Produktivität (Stundenbasis)	2020=100	100,4	100,6	101,3	101,4	100,0	102,1	100,7
Verteilung des Volkseinkommens								
Volkseinkommen	Mrd Euro	3 200,2	3 294,1	3 411,1	1 604,8	1 689,3	1 649,0	1 762,1
Arbeitnehmerentgelte	Mrd Euro	2 357,8	2 459,4	2 542,5	1 183,9	1 275,5	1 219,1	1 323,4
Bruttolöhne und -gehälter	Mrd Euro	1 947,2	2 022,0	2 087,8	971,5	1 050,5	998,2	1 089,6
darunter: Nettolöhne und -gehälter ⁵	Mrd Euro	1 355,5	1 388,5	1 424,9	664,7	723,9	677,8	747,1
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	Mrd Euro	842,3	834,7	868,6	420,9	413,8	429,9	438,6
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte ²	Mrd Euro	2 511,2	2 574,4	2 643,5	1 271,6	1 302,8	1 301,9	1 341,6
Sparquote der privaten Haushalte ^{2,6}	%	11,2	10,4	10,2	11,3	9,5	11,0	9,3
nachrichtlich:								
nominale Lohnstückkosten ⁷	2020=100	117,2	121,7	124,3	118,3	125,1	120,9	127,6
reale Lohnstückkosten ⁸	2020=100	97,5	98,5	98,1	96,5	100,4	96,0	100,0
Verbraucherpreise	2020=100	119,3	121,9	124,5	121,3	122,6	123,9	125,2

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Da die verwendungsseitige Zusammensetzung der Revisionen des BIP im 1. Halbjahr 2025 noch aussteht, wird unterstellt, dass es sich um eine Anpassung der Vorratsveränderungen handelt. 5 – Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer. 6 – Ersparnis in Relation zum verfügbaren Einkommen. 7 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum realen BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 8 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-078-02

NOCH TABELLE 10

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in %

2024	2025 ¹	2026 ¹	2025		2026 ¹		
			1. Hj.	2. Hj. ¹	1. Hj.	2. Hj.	
							Verwendung des Inlandsprodukts
							In jeweiligen Preisen
3,6	4,0	3,4	4,2	3,8	3,3	3,6	Konsumausgaben
2,9	3,5	3,0	3,5	3,5	2,8	3,2	Private Konsumausgaben ²
5,1	5,0	4,6	5,7	4,4	4,6	4,5	Konsumausgaben des Staates
-0,9	1,9	5,6	1,0	2,9	4,2	6,9	Bruttoanlageinvestitionen
-3,7	-0,3	5,1	-2,1	1,3	3,3	6,7	Ausrüstungsinvestitionen ³
-0,5	1,6	5,5	0,7	2,5	4,0	7,0	Bauinvestitionen
2,6	6,4	6,6	6,6	6,2	6,3	6,8	Sonstige Anlagen
2,8	4,2	3,9	4,7	3,7	3,4	4,2	Inländische Verwendung ⁴
-1,1	0,9	0,6	0,1	1,7	-0,5	1,7	Exporte
-0,9	3,7	1,3	4,8	2,6	-0,2	2,7	Importe
2,6	3,0	3,5	2,7	3,3	3,2	3,8	Bruttoinlandsprodukt⁴
							Verkettete Volumenangaben
1,1	1,2	1,1	1,5	1,0	0,9	1,3	Konsumausgaben
0,5	0,9	0,7	1,0	0,8	0,5	1,0	Private Konsumausgaben ²
2,6	2,0	2,0	2,5	1,5	2,0	2,0	Konsumausgaben des Staates
-3,3	-0,9	2,4	-1,7	-0,1	1,2	3,6	Bruttoanlageinvestitionen
-5,4	-2,4	2,8	-4,1	-0,9	1,1	4,3	Ausrüstungsinvestitionen ³
-3,4	-1,7	1,7	-2,4	-1,0	0,3	3,1	Bauinvestitionen
0,2	3,7	3,8	3,9	3,6	3,6	3,9	Sonstige Anlagen
0,2	1,6	1,5	2,0	1,3	1,2	1,8	Inländische Verwendung ⁴
-2,1	-0,2	0,5	-1,7	1,3	-0,1	1,2	Exporte
-0,6	3,5	2,2	3,2	3,8	1,8	2,5	Importe
-0,5	0,2	0,9	0,0	0,3	0,4	1,3	Bruttoinlandsprodukt⁴
							Preisentwicklung (Deflatoren)
2,4	2,7	2,3	2,7	2,7	2,4	2,2	Konsumausgaben
2,4	2,6	2,2	2,5	2,6	2,3	2,1	Private Konsumausgaben ²
2,5	3,0	2,5	3,1	2,8	2,6	2,4	Konsumausgaben des Staates
2,5	2,9	3,1	2,7	3,0	3,0	3,1	Bruttoanlageinvestitionen
1,7	2,2	2,3	2,1	2,2	2,2	2,3	Ausrüstungsinvestitionen ³
3,0	3,4	3,7	3,2	3,6	3,7	3,7	Bauinvestitionen
2,4	2,6	2,7	2,7	2,6	2,6	2,8	Sonstige Anlagen
2,6	2,5	2,3	2,6	2,4	2,2	2,4	Inländische Verwendung ⁴
1,4	1,0	1,0	0,2	1,6	1,7	0,3	Terms of Trade
1,0	1,1	0,1	1,8	0,4	-0,3	0,5	Exporte
-0,4	0,2	-0,9	1,6	-1,2	-2,0	0,2	Importe
3,1	2,9	2,6	2,7	3,0	2,8	2,5	Bruttoinlandsprodukt⁴
							Entstehung des Inlandsprodukts
0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	Erwerbstätige (Inland)
-0,2	0,0	0,2	-0,1	0,1	-0,3	0,6	Arbeitsvolumen
-0,3	0,2	0,7	0,0	0,3	0,7	0,7	Produktivität (Stundenbasis)
							Verteilung des Volkseinkommens
1,5	2,9	3,6	2,5	3,3	2,8	4,3	Volkseinkommen
5,5	4,3	3,4	4,9	3,7	3,0	3,8	Arbeitnehmerentgelte
5,5	3,8	3,3	4,5	3,2	2,8	3,7	Bruttolöhne und -gehälter
5,5	2,4	2,6	3,6	1,4	2,0	3,2	darunter: Nettolöhne und -gehälter ⁵
-8,1	-0,9	4,1	-3,7	2,2	2,1	6,0	Unternehmens- und Vermögenseinkommen
4,0	2,5	2,7	2,6	2,4	2,4	3,0	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte ²
.	.	.	.	.	.	.	Sparquote der privaten Haushalte ^{2,6}
							nachrichtlich:
5,6	3,8	2,1	4,7	3,1	2,2	2,0	nominale Lohnstückkosten ⁷
2,4	1,0	-0,4	1,9	0,2	-0,5	-0,4	reale Lohnstückkosten ⁸
2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	Verbraucherpreise

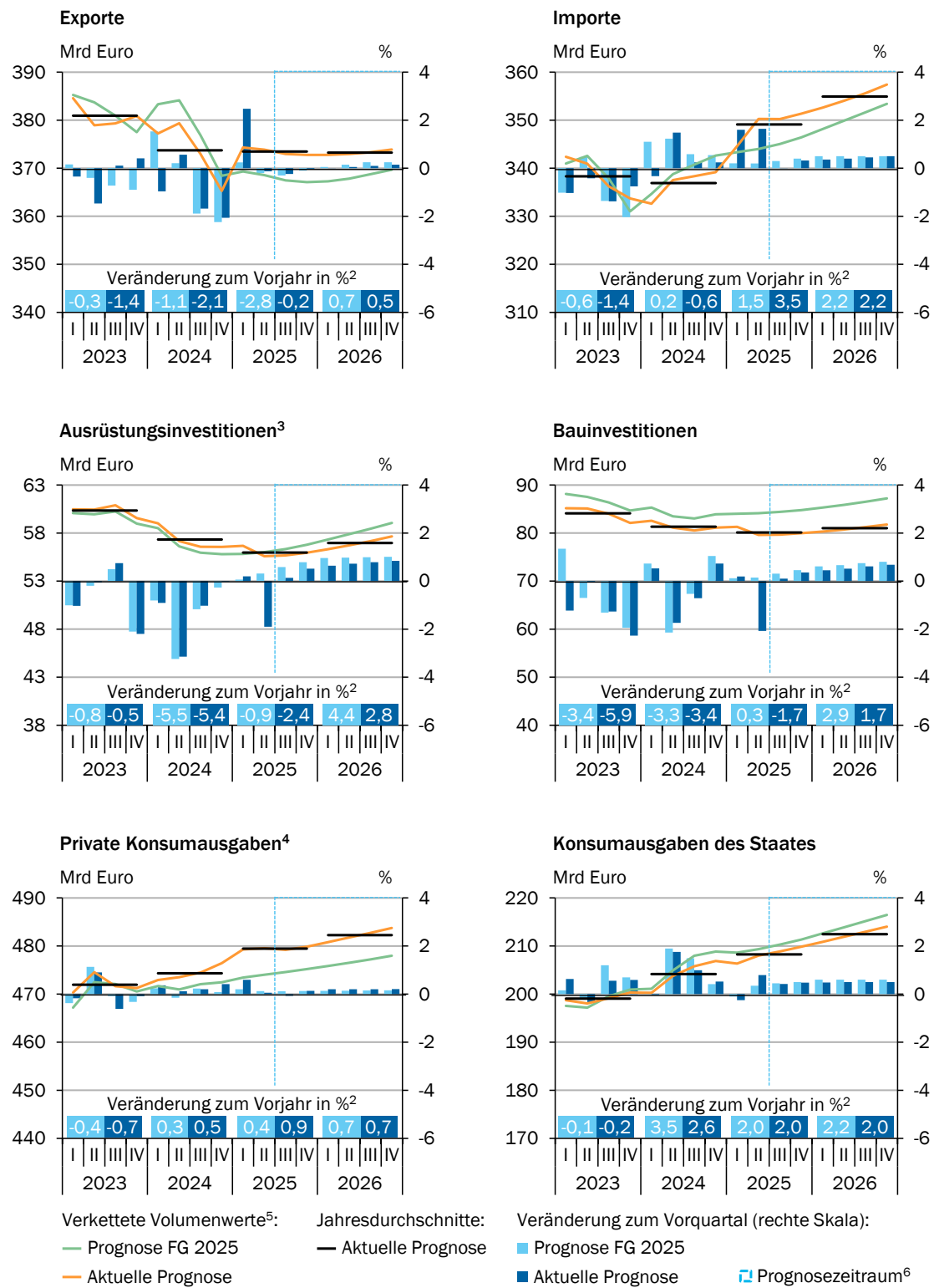
1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Da die verwendungsseitige Zusammensetzung der Revisionen des BIP im 1. Halbjahr 2025 noch aussteht, wird unterstellt, dass es sich um eine Anpassung der Vorratsveränderungen handelt. 5 – Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer. 6 – Ersparnis in Relation zum verfügbaren Einkommen. 7 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum realen BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 8 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-078-02

ABBILDUNG 32

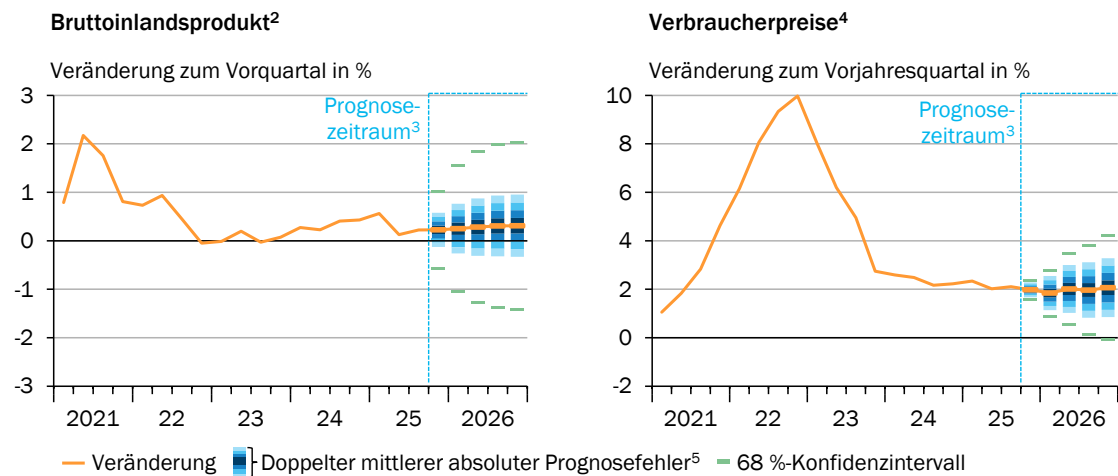
Komponenten des Bruttoinlandsprodukts¹



1 – Alle angegebenen Komponenten des BIP preisbereinigt. 2 – Ursprungswerte. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 5 – Referenzjahr 2020; saison- und kalenderbereinigt. 6 – Aktueller Prognosezeitraum. Prognosen des Sachverständigenrates.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-118-02

ABBILDUNG 33

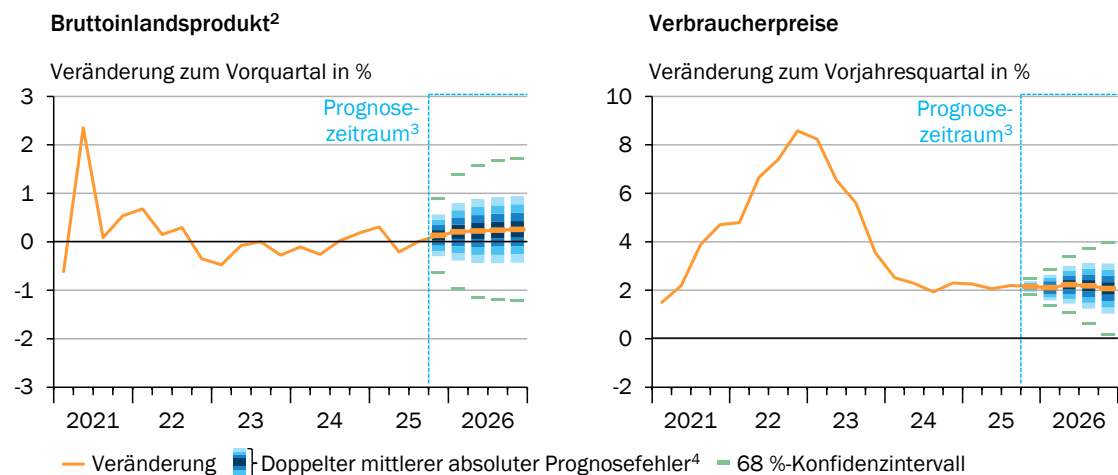
Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise im Euro-Raum¹

1 – Unsicherheitsmargen berechnet auf Grundlage des mittleren absoluten Prognosefehlers im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2024. 2 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Harmonisierter Verbraucherpreisindex. 5 – Die breiteste Ausprägung des symmetrisch um den wahrscheinlichsten Wert verteilten Bandes entspricht dem doppelten mittleren absoluten Prognosefehler.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-270-01

ABBILDUNG 34

Prognoseintervalle für das Wachstum des BIP und der Verbraucherpreise in Deutschland¹

1 – Unsicherheitsmargen berechnet auf Grundlage des mittleren absoluten Prognosefehlers im Zeitraum der Jahre 1999 bis 2024. 2 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt. 3 – Prognose des Sachverständigenrates. 4 – Die breiteste Ausprägung des symmetrisch um den wahrscheinlichsten Wert verteilten Bandes entspricht dem doppelten mittleren absoluten Prognosefehler.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-271-01

TABELLE 11

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹ sowie finanzpolitische Kennziffern

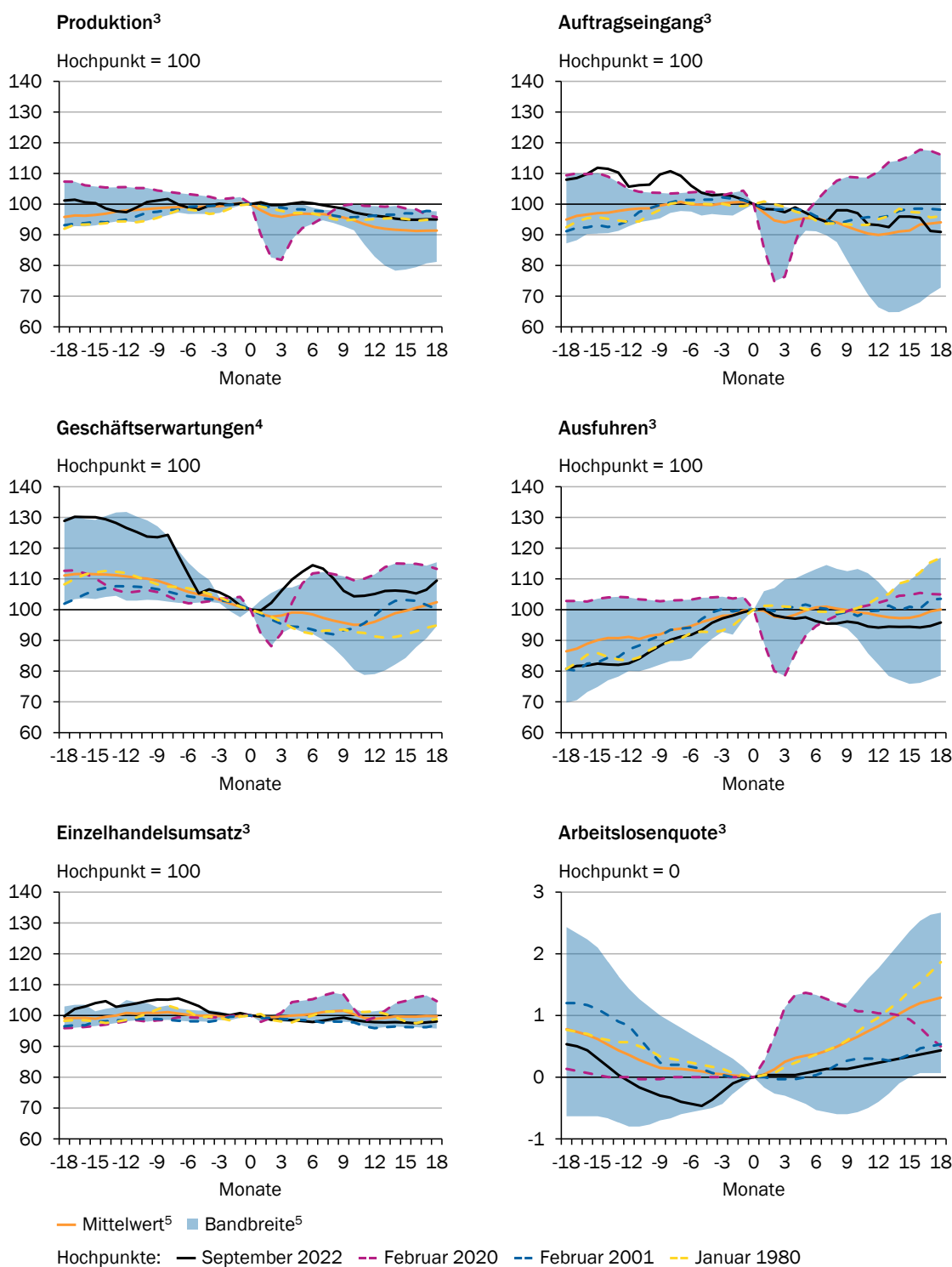
	Mrd Euro			Veränderung zum Vorjahr in %	
	2024	2025 ²	2026 ²	2025 ²	2026 ²
Einnahmen	2 024,4	2 138,2	2 209,2	5,6	3,3
Steuern	996,6	1 039,4	1 072,8	4,3	3,2
Sozialbeiträge	756,6	814,7	847,9	7,7	4,1
Verkäufe	185,2	195,3	202,7	5,4	3,8
Sonstige laufende Transfers	31,4	31,8	32,6	1,3	2,5
Vermögenstransfers	20,3	23,8	19,9	17,5	- 16,6
Empfangene Vermögenseinkommen	34,1	33,0	33,1	- 3,2	0,2
Empfangene sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,2	2,1	0,0
Ausgaben	2 139,7	2 241,0	2 354,0	4,7	5,0
Monetäre Sozialleistungen	709,5	749,9	778,1	5,7	3,8
Soziale Sachleistungen	386,6	410,8	430,9	6,3	4,9
Arbeitnehmerentgelte	357,3	375,5	388,3	5,1	3,4
Vorleistungen	280,4	291,5	305,4	4,0	4,8
Subventionen	54,2	53,9	58,1	- 0,5	7,6
Bruttoinvestitionen	131,3	137,0	149,6	4,3	9,3
Sonstige laufende Transfers	90,2	93,7	106,5	3,9	13,7
Vermögenstransfers	84,0	78,8	83,2	- 6,2	5,6
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	45,8	49,8	53,6	8,6	7,8
Geleistete sonstige Produktionsabgaben	0,3	0,3	0,3	- 0,1	0,2
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	0,1	- 0,1	- 0,1	- 237,3	0,0
Finanzierungssaldo	- 115,3	- 102,8	- 144,7	x	x
Finanzpolitische Kennziffern (%)³					
Steuerquote ⁴	23,4	23,8	23,6	x	x
Abgabenquote ⁵	39,7	40,9	40,8	x	x
Finanzierungssaldo	- 2,7	- 2,3	- 3,1	x	x
Struktureller Finanzierungssaldo ⁶	- 1,9	- 1,5	- 2,6	x	x
Struktureller Primärsaldo ⁶	- 0,9	- 0,4	- 1,4	x	x
Schuldenstandsquote ⁷	62,2	62,7	63,7	x	x

1 – In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (nominale Angaben). 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Jeweils in Relation zum BIP. 4 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer und Steuern an die EU. 5 – Steuern einschließlich Erbschaftsteuer, Steuern an die EU und tatsächliche Sozialbeiträge. 6 – Basierend auf der Schätzung für das Produktionspotenzial. Berechnet mit einer Budgetsemielastizität von 0,504. Die Budgetsemielastizität misst, um wie viele Prozentpunkte sich das Verhältnis zwischen Finanzierungssaldo und BIP bei einer 1-prozentigen Erhöhung des BIP verändert. 7 – Bruttoschulden des Staates in der Abgrenzung gemäß dem Vertrag von Maastricht.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-074-02

ABBILDUNG 35

Charakteristische Entwicklung von monatlichen Indikatoren innerhalb von Rezessionsphasen¹ Relativ zum jeweiligen Hochpunkt des Konjunkturzyklus ($t = 0$)²



1 – 3-Monatsdurchschnitte. Ab 1991 Deutschland, davor früheres Bundesgebiet, Arbeitslosenquote ab der Rezession Februar 2001 für Deutschland. 2 – Arbeitslosenquote: Abweichung in Prozentpunkten. 3 – Saison- und kalenderbereinigte Werte. 4 – Gewerbliche Wirtschaft (Verarbeitendes Gewerbe, Handel und Bauhauptgewerbe). Saisonbereinigte Werte. 5 – Insgesamt sechs Rezessionen nach Datierung des Sachverständigenrates ab 1970 (JG 2021 Kasten 5; Hochpunkte: Februar 2020, Januar 2008, Februar 2001, Februar 1992, Januar 1980, Januar 1974).

Quellen: BA, Deutsche Bundesbank, ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-223-01

LITERATUR

Abberger, K., M. Graff, O. Müller und J.-E. Sturm (2022), Composite global indicators from survey data: the Global Economic Barometers, *Review of World Economics* 158 (3), 917–945.

Akerberg, D.A., K. Caves und G. Frazer (2015), Identification properties of recent production function estimators, *Econometrica* 83 (6), 2411–2451.

Aliaga, S. (2025), Is AI already driving U.S. growth?, <https://am.jpmorgan.com/us/en/asset-management/adv/insights/market-insights/market-updates/on-the-minds-of-investors/is-ai-already-driving-us-growth/>, abgerufen am 29.10.2025.

Andrade, P. et al. (2025), Who will pay for tariffs? Businesses' expectations about costs and prices, *Current Policy Perspectives* 25–13, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA.

Auclert, A., M. Rognlie und L. Straub (2025), The macroeconomics of tariff shocks, NBER Working Paper 33726, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Auray, S., M.B. Devereux und A. Eyquem (2025), Tariffs and retaliation: A brief macroeconomic analysis, NBER Working Paper 33739, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Authers, J. (2025), Tariff derangement syndrome is meeting reality, <https://www.bloomberg.com/opinion/newsletters/2025-08-13/tariff-derangement-syndrome-is-meeting-reality>, abgerufen am 25.9.2025.

BA (2025), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt: Oktober 2025, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bhakdi, L., A. Warning, E. Weber und Y. Yilmaz (2025), Im Chaos der Zollkonflikte: Ein Zwischenstand, *Wirtschaftsdienst* 105 (9), 679–682.

BMF (2025), Monatsbericht Oktober 2025, Monatsbericht des BMF, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMWE (2025), Die wirtschaftliche Lage in Deutschland im Juni 2025, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 07/2025, 17–24.

Boullenois, C., A. Kratz und D.H. Rosen (2024), Overcapacity at the gate, Note, Rhodium Group, New York, NY.

Breuer, S., F. Kirsch, S. Elstner und V. Wieland (2018), Datierung der deutschen Konjunkturzyklen – die Methode des Sachverständigenrates, Arbeitspapier 13/2018, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Burgert, M., B. Mojon, D. Rees, M. Rottner und H. Zhao (2025), A multi-sector assessment of the macroeconomic effects of tariffs, *BIS Quarterly Review* September 2025, 15–32.

Cavallo, A., P. Llamas und F. Vazquez (2025), Tracking the short-run price impact of U.S. tariffs, mimeo.

CEA (2025), Economic consequences of a government shutdown, CEA analysis, Council of Economic Advisers; The White House, Washington, DC.

Deutsche Bundesbank (2025a), Monatsbericht August 2025, Monatsbericht 77 (8), Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2025b), Monatsbericht Juli 2025, Monatsbericht 77 (7), Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2024a), Monatsbericht November 2024, Monatsbericht 76 (11), Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2024b), Monatsbericht Oktober 2024, Monatsbericht 76 (10), Frankfurt am Main.

DiPippo, G., I. Mazzocco, und S. Kennedy, (2022), Red ink: Estimating chinese industrial policy spending in comparative perspective, CSIS Report, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.

Dvorkin, M.A., F. Leibovici und A.M. Santacreu (2025), How tariffs are affecting prices in 2025, <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2025/oct/how-tariffs-are-affecting-prices-2025>, abgerufen am 29.10.2025.

EIA (2025), Short-term energy outlook, Forecasts October 2025, U.S. Energy Information Administration, Washington, DC.

Engle, R.F. und C.W.J. Granger (1987), Co-integration and error correction: Representation, estimation, and testing, *Econometrica* 55 (2), 251–276.

Europäische Kommission (2025a), The macroeconomic effect of US tariff hikes, *European Economic Forecast Spring 2025*, 63–73.

Europäische Kommission (2025b), Joint statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade, Stellungnahme, Generaldirektion für Handel und wirtschaftliche Sicherheit, Brüssel, 21. August.

EZB (2025), The Euro area bank lending survey – Third quarter of 2025, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

Fed (2025), Federal Reserve Board and Federal Open Market Committee release economic projections from the september 16-17 FOMC meeting, Pressemitteilung, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC, 17. September.

Fitch Ratings (2025), U.S. effective tariff rate monitor, Special Report, New York, NY.

Fractionen CDU/CSU und SPD (2025), Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, Drucksache 21/323, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 3. Juni.

Gemeinschaftsdiagnose (2025), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2025: Expansive Finanzpolitik kassiert Wachstumsschwäche, 2–2025, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Kiel.

Horwich, J. (2025), Daily pricing data reveal the slow-rolling impact of tariffs, <https://www.minneapolis-fed.org/article/2025/daily-pricing-data-reveal-the-slow-rolling-impact-of-tariffs>, abgerufen am 29.10.2025.

Humphries, C. und P. Halpin (2025), Irish GDP jumps 9.7% q/q on tariff-beating pharma exports to US, <https://www.reuters.com/markets/europe/irish-gdp-jumps-97-qq-pharma-exports-us-2025-06-05/>, abgerufen am 31.10.2025.

IAB (2025), Teilzeitquote überschreitet erstmals die 40-Prozent-Marke, Pressemitteilung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 2. September.

ifo Institut (2025), ifo Konjunkturperspektiven Oktober 2025, 52 (10), ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

INSEE (2025), In Q2 2025, GDP accelerated moderately (+0.3%) and household purchasing power rebounded slightly (+0.2% per consumption unit), <https://www.insee.fr/en/statistiques/8635022>, abgerufen am 31.10.2025.

IWF (2025), World Economic Outlook, April 2025: A critical juncture amid policy shifts, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Latifi, A., V. Naboka-Krell, P. Tillmann und P. Winker (2024), Fiscal policy in the Bundestag: Textual analysis and macroeconomic effects, *European Economic Review* 168, 104827.

Lawder, D. und A. Shalal (2025), Shutdown could cost US economy \$15 billion a week, Treasury says, <https://www.reuters.com/world/us/us-investment-boom-is-sustainable-bessent-says-2025-10-15/>, abgerufen am 29.10.2025.

Molana, H. (1991), The time series consumption function: Error correction, random walk and the steady-state, *Economic Journal* 101 (406), 382–403.

Mysteel und AL Circle (2025), Global aluminum ingot prices tumble in Q2 2025 amid tariffs, oversupply, and weak demand, <https://www.mysteel.net/news/5096284-global-aluminum-ingot-prices-tumble-in-q2-2025-amid-tariffs-oversupply-and-weak-demand>, abgerufen am 29.10.2025.

OECD (2025a), OECD Economic Outlook, June 2025: Tackling uncertainty, reviving growth, Volume 2025/1, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2025b), OECD insights on productivity and business dynamics – Country notes: Germany, OECD Insights on Productivity and Business Dynamics, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Ritter, C. und K. Ullrich (2025), Internationaler Wettbewerb im Wandel: Konkurrenz zwischen China und Deutschland auf EU-Märkten, KfW Research – Fokus Volkswirtschaft 496, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

Schildbach, J. (2025), Did investors escape to Europe in H1?, EU Monitor Global financial markets, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.

Shin, H.S., P. Wooldridge und D. Xia (2025), US dollar's slide in april 2025: The role of FX hedging, BIS Bulletin 105, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Song, L. (2025a), China's trade resilience shows that US tariffs aren't everything, <https://think.ing.com/snaps/chinas-trade-resilience-shows-that-the-future-of-trade-is-more-than-just-us-tariffs/>, abgerufen am 29.10.2025.

Song, L. (2025b), China's manufacturing PMI shows steeper-than-expected downturn, <https://think.ing.com/snaps/october-china-manufacturing-pmi-saw-steeper-than-expected-downturn/>, abgerufen am 31.10.2025.

Statistisches Bundesamt (2025), Lkw-Maut-Fahrleistungsindex im September 2025: +0,5 % zum Vormonat, Pressemitteilung 367, Wiesbaden, 9. Oktober.

The Budget Lab at Yale (2025a), State of U.S. Tariffs: October 17, 2025, <https://budgetlab.yale.edu/research/state-us-tariffs-october-17-2025>, abgerufen am 29.10.2025.

The Budget Lab at Yale (2025b), Short-run effects of 2025 tariffs so far, <https://budgetlab.yale.edu/research/short-run-effects-2025-tariffs-so-far>, abgerufen am 29.10.2025.

The Budget Lab at Yale, State of U.S. Tariffs: August 7, 2025, <https://budgetlab.yale.edu/research/state-us-tariffs-august-7-2025>, abgerufen am 29.10.2025.

The Conference Board (2025), US consumer confidence virtually unchanged in october, Pressemitteilung, New York City, 28. Oktober.

VDA (2025), Zahlen und Daten, Verband der Automobilindustrie, <https://www.vda.de/de/aktuelles/zahlen-und-daten>, abgerufen am 29.10.2025.

KAPITEL 2: ZUSÄTZLICHKEIT UND INVESTITIONSORIENTIERUNG DES SONDERVERMÖGENS VERBESSERN

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) soll zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität ermöglichen. Die Zusätzlichkeit und Investitionsorientierung fallen in der derzeitigen Finanzplanung jedoch gering aus.
- Die geplanten Ausgaben im SVIK und für Verteidigung haben nur geringe Wachstumseffekte, sodass die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2035 auf über 85 % des BIP steigen dürfte.
- Das SVIK sollte nicht genutzt werden, um Spielräume für die Finanzierung fragwürdiger Maßnahmen im Kernhaushalt zu schaffen. Um das sicherzustellen, braucht es effektive Regeln zur Transparenz, Zusätzlichkeit und Zielgenauigkeit.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Das **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) in Höhe von 500 Mrd Euro** soll bis zum Jahr 2037 staatliche Investitionsrückstände bei der Infrastruktur abbauen, zur Erreichung der Klimaneutralität beitragen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stärken. Eine nachhaltig positive Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist nur erreichbar, wenn die Mittel für Investitionen eingesetzt werden, die zuvor nicht geplant waren. Analysen des Sachverständigenrates zeigen, dass die geplante Verausgabung nur geringe Wachstumseffekte entfalten dürfte. Das zusätzliche BIP fällt deutlich geringer aus als bei einer investitionsorientierten Verausgabung. Die Schuldenstandsquote dürfte deshalb bis zum Jahr 2035 auf über 85 % des BIP steigen.

Bei den aktuellen Gesetzesvorhaben bestehen **drei zentrale Probleme**. Erstens wird das **Prinzip der Zusätzlichkeit im Bundeshaushalt unterlaufen**, da SVIK-Mittel teils für bereits geplante Projekte verwendet werden. Zweitens fließen **Mittel auch in konsumtive Ausgaben oder Projekte mit geringer Wachstumswirkung**. Für die Länder und den Klima- und Transformationsfonds (KTF) **fehlen drittens klare Regeln**, die sicherstellen, dass die **SVIK-Mittel zusätzlich** genutzt werden.

Das **SVIK sollte nicht** herangezogen werden, um strukturelle Defizite zu decken oder **notwendige Konsolidierungen** zu vermeiden. Daher sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur **Einhaltung der Zusätzlichkeit präzisiert** werden. **Die Investitionsquote im Kernhaushalt des Bundes** sollte transparent und einheitlich berechnet und nicht nur in der Haushaltsplanung, sondern auch in der **Ausführung** in einem mehrjährigen Durchschnitt **tatsächlich erreicht** werden. Länder und Kommunen, für die bei der Verwendung von SVIK-Mitteln bisher keinerlei Vorgaben für die Zusätzlichkeit festgelegt sind, sollten ihr Investitionsniveau ohne SVIK-Projekte mindestens auf dem bisherigen Durchschnitt halten. Da die **Kommunen** zentrale Träger öffentlicher Investitionen sind, sollten sie **verbindlich mindestens 60 % des Anteils der Länder am SVIK** erhalten. Ein **konsequentes Monitoring** sollte die sachgerechte Mittelverwendung absichern. Ein **mehrjähriger Finanzplan** sollte Transparenz schaffen, ein **Projektregister** die Umsetzung nachvollziehbar machen.

Um den Bundeshaushalt nachhaltig zu stabilisieren und **kurzfristig zu konsolidieren**, sollten **fragwürdige Maßnahmen** wie die Ausweitung der Mütterrente, die Umsatzsteuerermäßigung in der Gastronomie, die Anhebung der Entfernungspauschale und die Wiedereinführung der Agrardiesel-Subventionen **unterbleiben**. Flankierend kann eine konsequente Bekämpfung von Steuerhinterziehung die Einnahmenbasis stärken. **Längerfristig** sollten **Perspektiven zur Finanzierung von Infrastruktur und Verteidigung aus dem Kernhaushalt** entwickelt und die Bereichsausnahme Verteidigung zurückgenommen werden, um die Tragfähigkeit und Resilienz der öffentlichen Finanzen zu sichern. Um die sich abzeichnenden finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen zu bewältigen, sollten zusätzlich Reformen erfolgen, die das Produktionspotenzial stärken und dessen Wachstum wieder steigern.

I. EINLEITUNG

82. Das **500 Mrd Euro umfassende Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)** soll gemäß Begründung im SVIK-Gesetz (SVIKG) bis zum Jahr 2037 Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur abbauen, Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität stärken und die zuletzt schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland verbessern. Der Sachverständigenrat hat in seinem Frühjahrsgutachten 2025 aufgezeigt, dass das **Sondervermögen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung deutlich steigern kann, sofern die Mittel zusätzlich und investiv verausgabt** werden. [↘ ZIFFER 532](#) Ein daraus resultierendes höheres Bruttoinlandsprodukt (BIP) würde zudem den Anstieg der Schuldenstandsquote, der durch die Kreditfinanzierung des Sondervermögens und – mehr noch – die Bereichsausnahme Verteidigung bedingt ist, dämpfen. [↘ ZIFFERN 114 F.](#) Berechnungen des Sachverständigenrates zeigen, dass unter dem derzeitigen Ausgabenpfad des SVIK („aktuelles PolitikszENARIO“) die makroökonomischen Effekte im Vergleich zu einem investitionsorientierten Ausgabenpfad („Investitionsszenario“) gering bleiben und die Verschuldung auf 87,6 % des BIP bis zum Jahr 2035 steigen könnte.
83. Die jüngsten **gesetzlichen Beschlüsse und Vorhaben** zur Nutzung der Kreditermächtigungen **lassen eine schwache gesamtwirtschaftliche Wirkung des Sondervermögens erwarten**. Auf Bundesebene bestehen zwei zentrale Probleme. Das Grundgesetz legt fest, dass das SVIK vom Bund für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur genutzt werden soll. Die Mittel des Sondervermögens sollten somit nicht an die Stelle bestehender Haushaltsmittel treten, sondern die Investitionen über das bisherige Niveau hinaus erhöhen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine gesamtwirtschaftlich positive Wirkung ausbleibt. **Im Bundeshaushalt 2025 und im Entwurf des Bundeshaushalts 2026** sollen jedoch bereits vor Beschluss des SVIK geplante Projekte aus dem Sondervermögen finanziert werden. Da diese **Ausgaben nicht zusätzlich** sind, haben sie keinen positiven Effekt auf das BIP. [↘ ZIFFER 91](#) Nennenswerte Teile der Mittel ersetzen reguläre Haushaltsausgaben. Hinzu kommt, dass die Mittel **des Bundesanteils** direkt oder indirekt durch teils **intransparente Umschichtungen** aus dem Kernhaushalt **in konsumtive Ausgaben** oder Projekte mit geringer Wachstumswirkung fließen. [↘ ZIFFERN 98 UND 95 F.](#) Solche Verwendungen mindern die zu erwartenden Wachstumseffekte des Sondervermögens erheblich. [↘ ZIFFERN 111 UND 113](#)
84. Jeweils **100 Mrd Euro** und damit insgesamt 40 % des Sondervermögens entfallen auf die **Länder und den Klima- und Transformationsfonds (KTF)**. [↘ ZIFFERN 103 UND 106](#) Im Gegensatz zur Mindestinvestitionsquote für den Kernhaushalt des Bundes von 10 % gibt es für diese Bereiche **bisher keine institutionellen Vorkehrungen, die gewährleisten, dass die Mittel aus dem Sondervermögen zusätzlich ausgegeben werden**. [↘ ZIFFER 514](#) Auch die Zielgenauigkeit ist nicht sichergestellt, da klare Regeln für die Verausgabung im Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) sowie eine Priorisierung nach Investitionsorientierung weitgehend fehlen. [↘ ZIFFERN 100 FF.](#) Die Länder könnten die zusätzlichen Mittel teilweise nutzen, um strukturelle Haushalts-

defizite auszugleichen. Das reduziert den investiven Charakter des SVIK noch mehr und die Wachstumseffekte werden weiter geschwächt. Im KTF ist die Zusätzlichkeit besonders schwach ausgeprägt, da ein Teil der Mittel die geplante globale Minderausgabe der vorherigen Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP in Höhe von 9 Mrd Euro für das Jahr 2025 ersetzt.

- 85. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Einhaltung der Zusätzlichkeit sollten daher präzisiert werden.** Die Investitionsquote im Kernhaushalt des Bundes sollte konsistent berechnet werden, indem die Bereichsausnahme Verteidigung nicht nur im Nenner, sondern auch im Zähler ausgenommen und damit einheitlich berücksichtigt wird. [↘ ZIFFER 125](#) Maßstab für die Einhaltung der Investitionsquote sollte nicht die Haushaltsplanung, sondern der Haushaltsvollzug sein. Investitionen sollten verbindlich nachgeholt werden, solange die tatsächlichen Investitionen in Summe geringer sind als in der Haushaltsplanung vorgesehen. [↘ ZIFFER 126](#) Auf Länderebene ist – wie ursprünglich vorgesehen – eine **verbindliche Weitergabe von mindestens 60 % der Mittel des Sondervermögens an die Kommunen** anzustreben, da diese wesentliche Investitionsträger sind. [↘ ZIFFER 128](#) Eine moderate Kofinanzierungspflicht für SVIK-Projekte auf Ebene der Länder und Kommunen sollte eingeführt werden, um die Mittelverwendung zu disziplinieren, ergänzt durch Ausnahmen für finanzschwache Kommunen. [↘ ZIFFER 129](#) Beim KTF sollten in den Wirtschaftsplänen vor dem Jahr 2025 vorgesehene Maßnahmen von der Finanzierung aus dem SVIK ausgeschlossen werden. [↘ ZIFFER 131](#)

Die **Verausgabung des Sondervermögens** sollte durch **konsequentes Monitoring** begleitet werden. Ein mehrjähriger Finanzplan für das SVIK würde Planbarkeit und Transparenz über Einnahmen und Ausgaben herstellen. [↘ ZIFFER 118](#) Zudem sollte ein Projektregister für Bund, Länder und KTF eingeführt werden. [↘ ZIFFER 119](#) Ein Monitoring-Gremium sollte ein gesetzliches Mandat für eine konsequente und unabhängige Überwachung erhalten. [↘ ZIFFER 122](#)

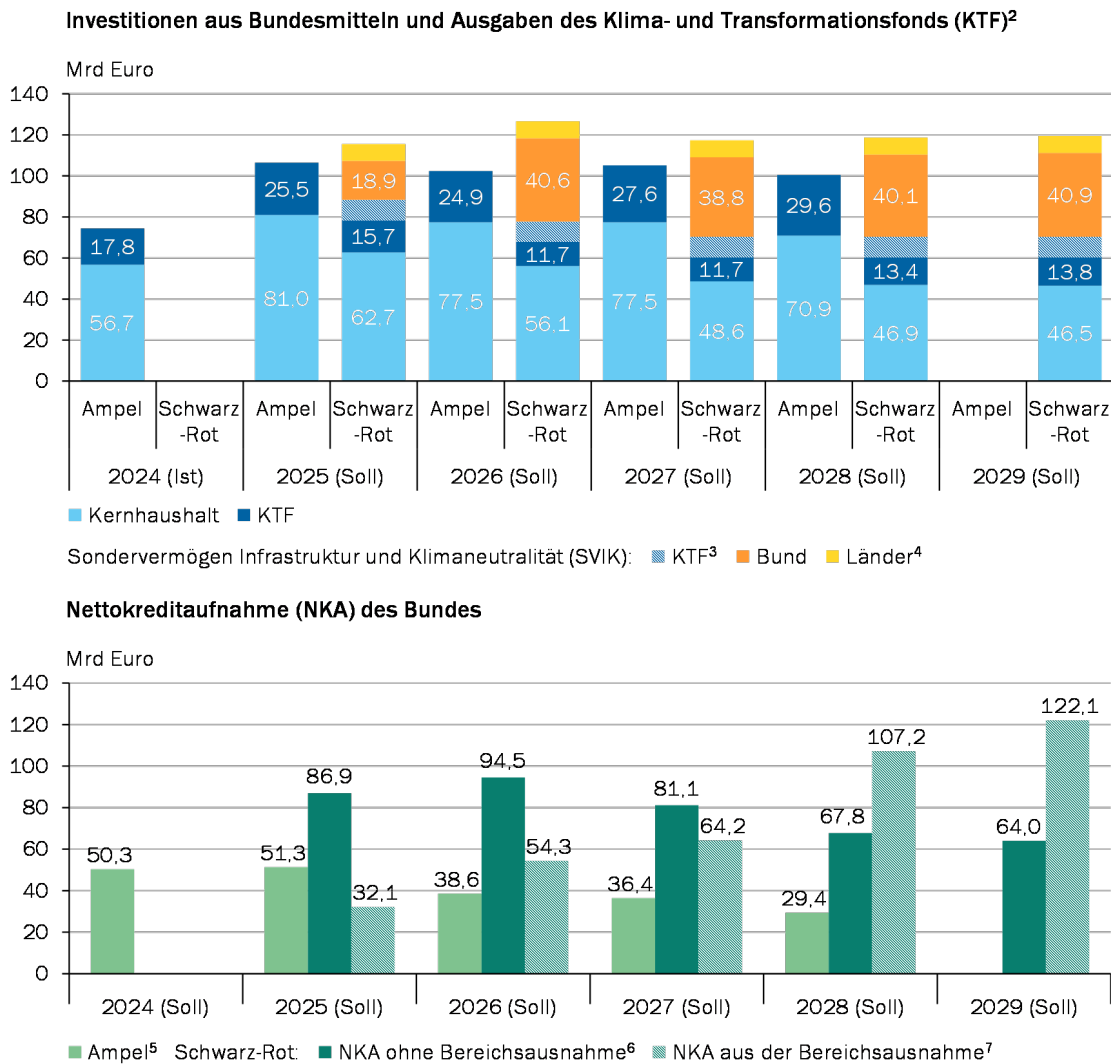
- 86. Das SVIK sollte nicht dazu genutzt werden, Finanzierungslücken im Kernhaushalt zu schließen und notwendige Konsolidierungsanstrengungen aufzuschieben.** Vielmehr sollte der im Koalitionsvertrag verankerte Finanzierungsvorbehalt bei der Haushaltsaufstellung ernst genommen werden. Perspektivisch muss im Bundeshaushalt Raum für die Finanzierung von Infrastrukturausgaben geschaffen werden, sobald das SVIK verausgabt ist. [↘ ZIFFER 132](#) Bereits **in den Haushaltsjahren 2026 und 2027** lässt sich dies vorbereiten, indem auf die Einführung neuer konsumtiver Ausgaben wie die Ausweitung der Mütterrente, die Anhebung der Entfernungspauschale, die Umsatzsteuerermäßigung in der Gastronomie und die Wiedereinführung der Agrardiesel-Subventionen verzichtet wird. [↘ ZIFFER 133](#) Flankierend sollte die Einnahmenbasis durch eine konsequente Eindämmung von Steuerhinterziehung und -vermeidung gestärkt werden. [↘ ZIFFER 135](#) Die Bereichsausnahme Verteidigung muss in der mittleren Frist zurückgenommen werden, sobald die Nachholbedarfe gedeckt sind, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. [↘ ZIFFER 137](#) Diese Rücknahme sowie einsetzende Tilgungsverpflichtungen verstärken den Konsolidierungsbedarf in der langen Frist. Es braucht daher eine Diskussion über Reformen der Sozialversicherungen. [↘ ZIFFER 139](#) Zusätzliche fiskalische Spielräume sollten

durch Strukturreformen, die das Potenzialwachstum erhöhen, wie beispielsweise den Abbau von unnötiger Bürokratie [↘ ZIFFER 135](#) und die Stärkung von Erwerbsanreizen und -möglichkeiten durch eine Zusammenfassung von Leistungen im Transfersystem [↘ ZIFFER 140](#) entstehen.

II. BESTANDSAUFNAHME: DIE GEPLANTE VERAUSGABUNG DES SONDERVERMÖGENS

87. Die Errichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) wurde damit begründet, dass **Mittel in Höhe von 500 Mrd Euro für zentrale Zukunftsaufgaben im Bereich öffentlicher Infrastruktur und Klimaneutralität** benötigt werden. Das SVIK ist auf eine Laufzeit **bis zum Jahr 2037** angelegt. Die Mittel werden teilweise (300 Mrd Euro) direkt durch den Bund eingesetzt, ein Teil (100 Mrd Euro) durch den Klima- und Transformationsfonds (KTF) und weitere 100 Mrd Euro fließen an die Länder.
88. Aus dem **SVIK sind Ausgaben von 37,2 Mrd Euro für das Jahr 2025 und 58,9 Mrd Euro für das Jahr 2026** vorgesehen. Hiervon fließen jedes Jahr 10 Mrd Euro als Zuweisungen an den KTF sowie 8,3 Mrd Euro an Länder und Kommunen. Für die Jahre 2027 bis 2029 sieht die Finanzplanung weitere jährliche Ausgaben in Höhe von 47,1 bis 49,2 Mrd Euro vor. [↘ ABBILDUNG 36 OBEN](#) Damit sind bis einschließlich des Jahres 2029 bereits 240,8 Mrd Euro oder 48 % des Gesamtvolumens des Sondervermögens verplant. Im Vergleich mit der mittelfristigen Finanzplanung der vorherigen Regierung von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht der neue mittelfristige Finanzplan bis einschließlich des Jahres 2028 zusätzliche Investitionen von 63,9 Mrd Euro und eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von 173,1 Mrd Euro vor (BMF, 2025a). [↘ ABBILDUNG 36 UNTEN](#) Nimmt man die Bereichsausnahme hinzu, erhöht sich die Nettokreditaufnahme in diesem Zeitraum um 257,6 Mrd Euro auf 430,7 Mrd Euro. Insgesamt plant die Bundesregierung bis einschließlich des Jahres 2029 eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 851,1 Mrd Euro.

ABBILDUNG 36

Vergleich der Finanzpläne von Ampel und Schwarz-Rot¹

1 – Ampel = Regierung Scholz Dezember 2021 bis Mai 2025; Schwarz-Rot = Regierung Merz seit Mai 2025. 2 – Von der Bundesregierung als Investitionen zusammengefasste Ausgabengruppen: SVIK, KTF und Investitionen im Kernhaushalt (BMF, 2025a). 3 – Zuweisung an den KTF: 10 Mrd Euro pro Jahr. 4 – Annahme der Aufteilung von 100 Mrd Euro gleichmäßig auf 12 Jahre: 8,3 Mrd Euro jährlich. 5 – NKA Kernhaushalt. 6 – NKA Kernhaushalt mit SVIK. 7 – Bei der Schuldenregel nicht zu berücksichtigende Kreditaufnahme nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 GG.

Quellen: Bundesregierung (2024, 2025a), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-232-02

1. Bund plant in der laufenden Legislaturperiode umfangreiche, wenig zielgenaue SVIK-Ausgaben

89. Die auf Bundesebene **geplanten Investitionsausgaben** [▶ PLUSTEXT 2](#) **nehmen in den Jahren 2025 und 2026 gegenüber dem Finanzplan der Ampel nur wenig zu.** Erst in den Folgejahren **bis einschließlich des Jahres 2029** ergibt sich ein **deutlicher Anstieg**. Aus dem Kernhaushalt und dem SVIK plant die Bundesregierung, Investitionsausgaben in Höhe von 81,6 Mrd Euro im Jahr 2025 und 96,7 Mrd Euro im Jahr 2026 zu tätigen. [▶ ABBILDUNG 36 OBEN](#) Im **Kernhaushalt** waren für das Jahr 2025 im 1. Regierungsentwurf (Koalition aus SPD,

Bündnis 90/Die Grünen und FDP) Investitionsausgaben in Höhe von 81,0 Mrd Euro vorgesehen. Demgegenüber kommt es im 2. Regierungsentwurf (Koalition aus CDU/CSU und SPD) mit Investitionsausgaben in Höhe von 62,7 Mrd Euro jedoch zu einem **Rückgang**. Auch im Folgejahr gehen die Investitionsausgaben gegenüber der früheren Planung zurück. Ein **höheres Gesamtniveau** gegenüber dem 1. Regierungsentwurf für das Haushaltsjahr 2025 wird nur **durch die zusätzlichen Mittel des SVIK erreicht**.



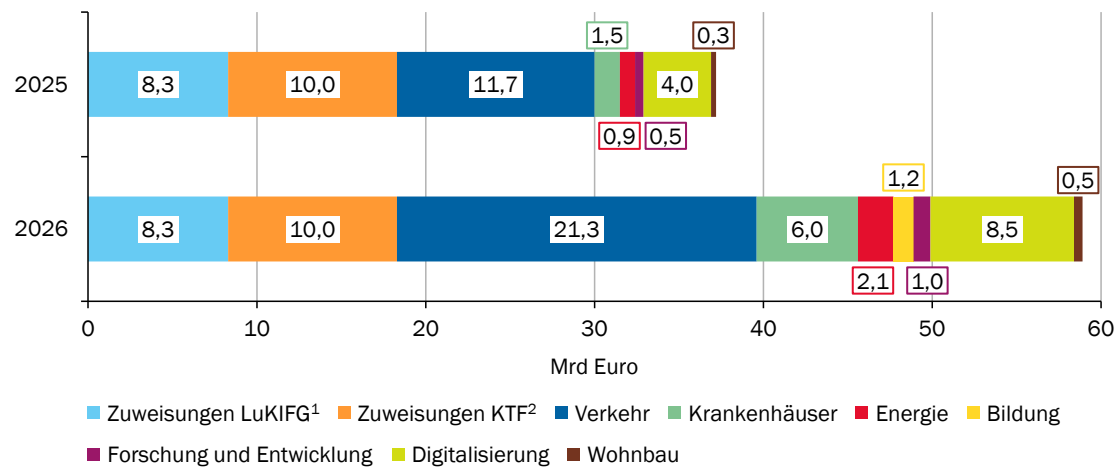
➤ PLUSTEXT 2

Investitionen in der Haushaltsrechnung

Gemäß der **Definition in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)** umfassen Investitionen die Bildung von **realem und immateriellem Kapital** (JG 2024 Plustext 3). Im Gegensatz dazu **zählen zu den Investitionen** in der **Haushaltsrechnung** auch finanzielle Transaktionen, bestehend aus **Beteiligungen und Darlehen**. Das Investitionsvolumen des Kernhaushalts im Jahr 2025 beinhaltet finanzielle Transaktionen in Höhe von 17,3 Mrd Euro. Davon entfallen 8,5 Mrd Euro auf die Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG und 5,1 Mrd Euro auf Darlehen, darunter 2,3 Mrd Euro an die Bundesagentur für Arbeit und 2,3 Mrd Euro an den Gesundheitsfonds. Im 1. Regierungsentwurf (Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP) für das Haushaltsjahr 2025 waren ähnliche Transaktionen im Umfang von insgesamt 28,0 Mrd Euro vorgesehen. Die im Finanzplan des Bundes für die Jahre 2025 bis 2029 ausgewiesenen Investitionsausgaben schließen zwar finanzielle Transaktionen mit ein. Sie werden jedoch sowohl im Zähler als auch im Nenner der Investitionsquote im Kernhaushalt des Bundes herausgerechnet, da es sich nicht um Sachinvestitionen handelt. Bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme im Sinne der Schuldenbremse werden finanzielle Transaktionen abgezogen, da Vermögensveränderungen mit Renditeerwartungen bzw. verzinsten Rückzahlungen verbunden sind.

90. Neben den Zuweisungen im Rahmen des Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetzes (LuKIFG) ➤ PLUSTEXT 3 an die Länder (im Umfang von 22,4 %) und den Zuweisungen an den KTF (26,8 %) entfällt ein **Großteil der Ausgaben des SVIK im Jahr 2025** auf Investitionen **im Verkehrsbereich (31,5 % bzw. 11,7 Mrd Euro)**. ➤ ABBILDUNG 37 Dazu zählen der Erhalt von Brücken im Bestandsnetz der Bundesautobahnen sowie Baukostenzuschüsse des Bundes für Schienenwege. Hinzu kommen Mittel für die **Digitalisierung (4,0 Mrd Euro)**, für die Krankenhausinfrastruktur (1,5 Mrd Euro) sowie im Energiebereich für den Unterhalt der Flüssiggas-Anlandekapazitäten und Maßnahmen zur Energieversorgungssicherheit von Nordostdeutschland, insbesondere mit Rohöl (0,9 Mrd Euro). Viele der im Jahr 2025 geplanten Ausgaben im SVIK waren bereits im Haushaltsentwurf der Vorgängerregierung vorgesehen. ➤ ZIFFER 95 Der Aufwuchs der Ausgaben von 37,2 Mrd Euro im Jahr 2025 auf 58,9 Mrd Euro im Jahr 2026 wird überwiegend durch geplante Mehrausgaben in den Bereichen Verkehr (9,5 Mrd Euro), Krankenhausinfrastruktur (4,5 Mrd Euro), Digitalisierung (4,4 Mrd Euro) und Bildung (1,2 Mrd Euro) getragen.

ABBILDUNG 37

Geplante Ausgaben des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)

1 – Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz. 2 – Klima- und Transformationsfonds.

Quelle: Bundesregierung

© Sachverständigenrat | 25-235-01

91. Die **Mittel des SVIK können auf Bundesebene nur genutzt werden, wenn der Kernhaushalt eine Investitionsquote von mindestens 10 % aufweist** (Artikel 143h Abs. 1 Satz 2 GG und § 4 Abs. 3 SVIKG). [PLUSTEXT 3](#) Dies soll laut Gesetz die **Zusätzlichkeit der Mittel sicherstellen**. Die Investitionsquote berechnet sich als Anteil der um finanzielle Transaktionen bereinigten Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Letztere werden ebenfalls um finanzielle Transaktionen bereinigt und zudem durch Ausgaben, die unter die Bereichsausnahme fallen, verringert. Die zu berücksichtigenden Gesamtausgaben verringern sich so von 503 Mrd Euro im Jahr 2025 auf 454 Mrd Euro. Die Investitionsquote liegt nach den aktuellen Planungen im laufenden Jahr bei 10,0 % und im Jahr 2026 bei 10,4 %. Gegenüber der Finanzplanung der vorherigen Regierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP fällt die Investitionsquote damit um 0,7 Prozentpunkte bzw. 2,2 Prozentpunkte niedriger aus. Dies ist inkonsistent mit dem Ziel, zusätzliche Investitionen zu tätigen. [TABELLE 26](#)

**PLUSTEXT 3****SVIK-Errichtungsgesetz und LuKIFG**

Das **Errichtungsgesetz zum SVIK (SVIKG)** schafft die rechtliche Grundlage für die Umsetzung des in Artikel 143h GG verankerten Sondervermögens (Deutscher Bundestag, 2025). Das Gesetz regelt insbesondere die Zweckbindung der Mittel im SVIK. Zudem konkretisiert es die Investitionsquote in Höhe von mindestens 10 %, die in Artikel 143h GG als Voraussetzung für den Zugriff auf die Mittel des SVIK gefordert wird. Investitionen sollen unter anderem in die Verkehrs-, Energie- und Bildungsinfrastruktur fließen. Dem KTF werden jährlich 10 Mrd Euro bis einschließlich des Jahres 2034 zugeführt, um das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zu erreichen. Für den KTF gibt es jenseits der Investitionsquote im Kernhaushalt, die auch für den Zugriff auf den KTF erfüllt sein muss, keine Bestimmungen, nach denen die zugeführten Mittel nur für zusätzliche Ausgaben genutzt werden dürfen.

Das **Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen** (LuKIFG) konkretisiert die Verwendung der den Ländern zugeordneten

100 Mrd Euro aus dem Sondervermögen (Bundesregierung, 2025b). Der aktuelle Gesetzentwurf legt die Verteilung der Mittel auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel [↗ GLOSSAR](#) sowie Förderbereiche, für die die Mittel vorgesehen sind, fest. Zwar sieht es vor, dass Investitionsmaßnahmen nur dann finanziert werden können, wenn diese ab dem 1. Januar 2025 begonnen wurden (§ 4 LuKIFG) oder selbständige Abschnitte bereits früher begonnener Projekte darstellen. Darüber hinaus bestehen jedoch keine Regeln, die sicherstellen, dass die Mittel nicht auch für bereits geplante Investitionen oder konsumtive Umschichtungen genutzt werden. Förderfähige Investitionsmaßnahmen müssen ein Mindestvolumen von 50 000 Euro aufweisen (§ 3 LuKIFG).

92. Die ausgewiesene Investitionsquote ist als Referenzgröße für die Zusätzlichkeit von Investitionen im Sinne der im Errichtungsgesetz benannten Zwecke aus zwei Gründen ungeeignet: Erstens ist der Investitionsbegriff der Haushaltsrechnung sehr breit gefasst (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO). [↗ PLUSTEXT 2](#) Einige Ausgaben im Kernhaushalt, die unter diesen Begriff fallen, haben **nur eingeschränkt investiven Charakter** und lassen sich auch nicht als zukunftsorientiert einordnen. Darunter fallen insbesondere **Bürgschaften und Zuschüsse ins Ausland** (6,5 Mrd Euro im Jahr 2025) sowie **Investitionszuschüsse**, die keinen unmittelbaren Bezug zu Infrastruktur oder Klimaneutralität haben. Aufgrund der breiten Definition fällt die ausgewiesene Investitionsquote höher aus als bei einem Investitionsbegriff mit engem Infrastruktur- und Klimaneutralitätsbezug. Der Investitionsbegriff der Haushaltsrechnung ist daher als Maßstab für die Zusätzlichkeit von Investitionen mit den im SVIK-Errichtungsgesetz genannten Zwecken ungeeignet.

Zweitens entfällt ein Teil der erfassten Investitionen auf den **Verteidigungsbe- reich**. Dessen Ausgaben dürfen, soweit sie über 1 % des BIP hinausgehen, im Rahmen der Bereichsausnahme ohnehin schuldenfinanziert werden. Im Zähler der Investitionsquote sind Ausgaben für die Bereichsausnahme Verteidigung enthalten, im Nenner werden sie dagegen abgezogen (Deutsche Bundesbank, 2025). Diese Berechnung der Quote ist inkonsistent und erhöht die Quote rechnerisch um etwa einen halben Prozentpunkt und damit um 2,3 Mrd Euro (Christofzik, 2025).

93. Ferner handelt es sich bei den im Bundeshaushalt ausgewiesenen **Investitionen um Planwerte**, deren **Umsetzung unsicher** ist. Insofern wäre die tatsächliche Investitionsquote, gemessen an der Mittelverwendung im Vollzug, aussagekräftiger. In der Vergangenheit wurden die Mittel des Bundeshaushalts in zukunftsorientierten Bereichen wie Digitalisierung, Bildung und Forschung sowie Klimaneutralität **regelmäßig nicht vollständig verausgabt**, mit Ausgaberesten von 17 bis 20 Mrd Euro pro Jahr (vbw, 2024). Denn anders als laufende Transfers, etwa der Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), sind **Investitionen** unter anderem mit langwierigen Planungs-, Genehmigungs- bzw. Vergabeverfahren verbunden. Die unvollständige Verausgabung eröffnet haushalts-technische Spielräume. So könnten Ausgaben formal als Investitionen verbucht werden, obwohl ihre Realisierung gar nicht beabsichtigt oder nicht realistisch ist, um die Investitionsquote zu erhöhen. Damit könnte die Bedingung zur Nutzung der Mittel des SVIK ex post nicht erfüllt sein.

94. Der **Bundeshaushalt verliert** durch die Einrichtung eines weiteren Sondervermögens und dessen Verflechtung mit dem Kernhaushalt, dem KTF und den Länderfinanzen erheblich an **Transparenz**. Dies behindert eine Prüfung der Zusätzlichkeit massiv. Doppelbuchungen und unklare Bezeichnungen der einzelnen Ausgabenpositionen erschweren es nachzuvollziehen, welche Ausgaben zusätzliche Investitionen darstellen. Ein Beispiel hierfür sind etwa die Mittel zum Erhalt der Bundesschienenwege. Auch die Verschiebung von Ausgaben zwischen Kernhaushalt, SVIK und KTF macht die Zusätzlichkeit schwer nachvollziehbar. Dies betrifft beispielsweise Ausgaben für die Registermodernisierung oder Förderungen im Bereich Mikroelektronik. [↘ ZIFFER 642](#) Die mangelnde Transparenz erschwert die öffentliche und parlamentarische Kontrolle der Verausgabung und **gefährdet das Vertrauen in die zukunftsorientierte Verwendung der Mittel**.
95. Trotz dieser Intransparenz sind **Verschiebungen von Ausgaben aus dem Kernhaushalt des Bundes in das SVIK** erkennbar. Auf Bundesebene zeigt sich die Verschiebung **durch einen Vergleich der Finanzplanung** der vorherigen Regierung mit der Finanzplanung der aktuellen Regierung. Die geplanten Gesamtinvestitionen im Kernhaushalt der aktuellen Regierung fallen in den Jahren 2025 bis 2028 um 92,6 Mrd Euro niedriger aus als von der Vorgängerregierung für dieselben Jahre geplant. [↘ ABBILDUNG 36](#) Im Jahr 2025 reduzieren sich die geplanten Investitionen im Kernhaushalt beispielsweise um 18,3 Mrd Euro auf 62,7 Mrd Euro. Dem steht ein Aufwuchs an Bundesmitteln aus dem SVIK um 18,9 Mrd Euro gegenüber. Der Nettoaufwuchs der Investitionen des Bundes wäre damit im Jahr 2025 mit 0,6 Mrd Euro gegenüber der vorherigen Finanzplanung nur gering. Aufgrund der Verschiebungen dürfte die Zusätzlichkeit der vom Bund genutzten SVIK-Mittel für die Jahre 2025 und 2026 nach Berechnungen des Sachverständigenrates nur etwa 8 % bzw. 45 % betragen.
96. Ein **detaillierter Vergleich von Titeln im Bundeshaushalt** zeigt ebenfalls **Verschiebungen von Haushaltsmitteln aus dem Kernhaushalt in das SVIK**. Die Investitionen in Bundesschienenwege beispielsweise steigen im Jahr 2025 gegenüber dem Regierungsentwurf der Vorgängerregierung insgesamt zwar um etwa 3,5 Mrd Euro auf knapp 21,7 Mrd Euro. Gleichzeitig reduzieren sich die aus dem Kernhaushalt bereitgestellten Mittel aber um etwa 5,7 Mrd Euro. Für das Jahr 2026 sind im Rahmen des SVIK Investitionen in Erhalt und Ausbau des Schienennetzes von 18,8 Mrd Euro vorgesehen, während die Schieneninvestitionen im Bundeshaushalt um 8,2 Mrd Euro geringer ausfallen als nach der Finanzplanung der Vorgängerregierung (Beznoska et al., 2025). **In Summe gewinnt die Bundesregierung in den Jahren 2025 und 2026 im Kernhaushalt somit einen haushaltspolitischen Spielraum von 13,9 Mrd Euro.**

Bei der Beurteilung der Zusätzlichkeit der Verwendung der Mittel aus dem SVIK ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Finanzplan der Vorgängerregierung nicht ausfinanziert war. Würde man alternativ die Investitionsausgaben aus dem Jahr 2024 für die Beurteilung der Zusätzlichkeit zugrunde legen, fiel der Vergleich günstiger aus, da die dann zu berücksichtigenden zusätzlichen Investitionsausgaben des Bundes in den Jahren 2026 bis 2029 jeweils zwischen 40 und 50 Mrd Euro höher ausfallen.

97. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die durch das SVIK und die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben geschaffenen **Kreditspielräume nicht vollständig in zusätzliche Ausgaben fließen**. Ein Teil dieser Mittel wird vielmehr genutzt, um Finanzierungslücken im Kernhaushalt zu füllen. Um dies in zukünftigen Bundeshaushalten zu verhindern, müsste an anderer Stelle konsolidiert werden, denn die **mittelfristige Finanzplanung** der aktuellen Bundesregierung weist bis einschließlich des Jahres 2029 eine **Finanzierungslücke** von insgesamt **172 Mrd Euro** auf. Der damit verbundene Konsolidierungsbedarf **verengt künftig den haushaltspolitischen Spielraum im Kernhaushalt**. Der Konsolidierungsdruck entsteht einerseits dadurch, dass die nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme aufgrund einer rückläufigen Konjunkturkomponente sinken wird (BMWE und BMF, 2025) und die Zinsausgaben weiter steigen werden. Andererseits erhöhen Steuermindereinnahmen aus dem Investitionssofortprogramm der Bundesregierung den Konsolidierungsdruck. [↗ ZIFFER 274](#) Die direkten Steuerausfälle des Bundes dürften sich bis einschließlich des Jahres 2029 auf bis zu 17,9 Mrd Euro belaufen. [↗ PLUSTEXT 4](#) Das liegt vor allem an Mindereinnahmen aus der Körperschaftsteuer (10,9 Mrd Euro) und der Einkommensteuer (4,7 Mrd Euro). Zudem plant der Bund, die Mindereinnahmen der Länder und der Kommunen teilweise auszugleichen. [↗ ZIFFER 101 F](#). Diese Mindereinnahmen dürften allerdings zum Teil durch einen Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität und dadurch steigende Steuereinnahmen kompensiert werden. [↗ ZIFFER 319](#)



[↗ PLUSTEXT 4](#)

Steuermindereinnahmen aufgrund des Investitionssofortprogramms

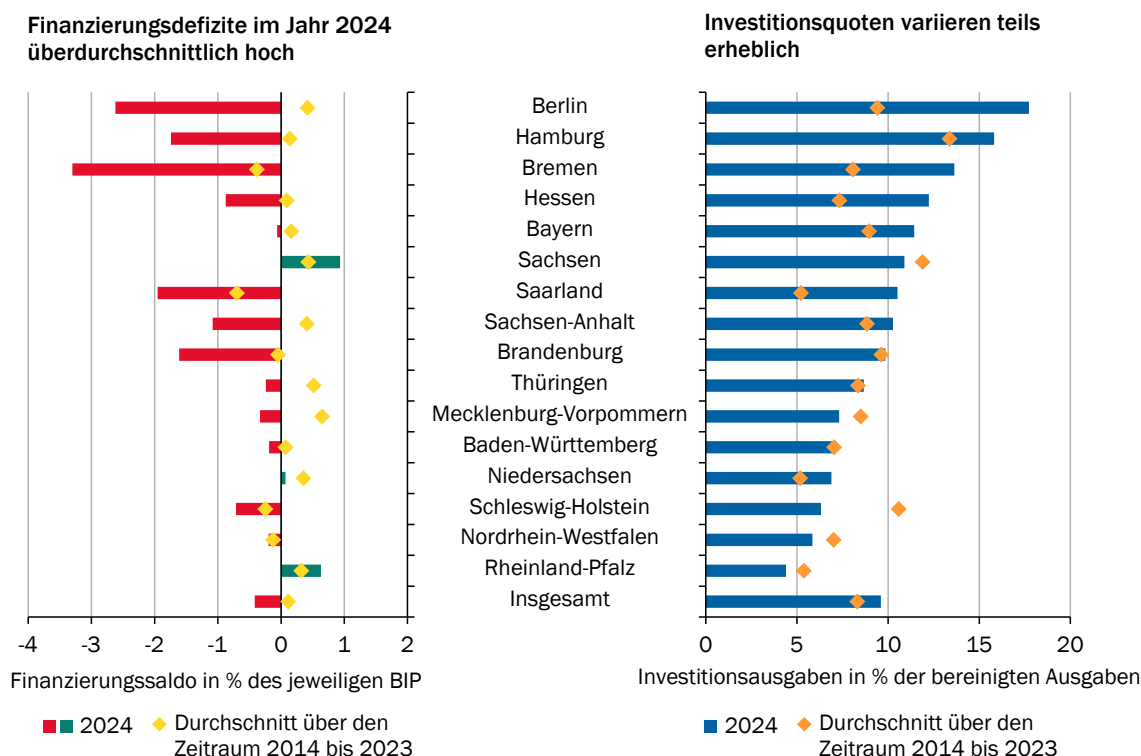
Das Investitionssofortprogramm der Bundesregierung sieht **degressive Abschreibungen** in Höhe von maximal 30 % pro Jahr **für Ausrüstungsinvestitionen** (bewegliche Güter des Anlagevermögens) vom 1. Juli 2025 bis zum 1. Januar 2028 vor, die bei Körperschaft-, Einkommen- und Gewerbesteuer anwendbar sind (§ 7 Abs. 2 EStG). Zudem beinhaltet es eine **stufenweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes** ab 1. Januar 2028 von 15 % um jeweils einen Prozentpunkt pro Jahr bis auf 10 % ab dem Jahr 2032 (§ 23 Abs. 1 KStG). Nach Schätzung der Bundesregierung dürften sich die **steuerlichen Mindereinnahmen bis einschließlich des Jahres 2029** auf **45,8 Mrd Euro** belaufen (Fraktionen CDU/CSU und SPD, 2025). Davon entfallen 21,7 Mrd Euro auf die Körperschaftsteuer, 11,1 Mrd Euro auf die Einkommensteuer, 10,7 Mrd Euro auf die Gewerbesteuer und der Rest auf Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag. Bund und Länder tragen jeweils zur Hälfte die Mindereinnahmen aus der Körperschaftsteuer. Die Mindereinnahmen der Einkommensteuer werden jeweils zu 42,5 % von Bund und Ländern getragen, 15,0 % übernehmen die Gemeinden. Die Steuerausfälle der Gewerbesteuer werden hingegen zu 91,3 % von den Gemeinden übernommen, der Rest von Bund und Ländern. Insgesamt dürften die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils 17,9 Mrd Euro, 16,3 Mrd Euro und 11,5 Mrd Euro an Steuerausfällen bis einschließlich des Jahres 2029 zu verkraften haben, wobei die Kompensationsmaßnahmen des Bundes für die Länder und Gemeinden nicht berücksichtigt sind.

98. Der Bundesanteil des SVIK ist außerdem **nicht zielgenau auf investive Zwecke in den Bereichen Infrastruktur und Klimaneutralität zugeschnitten**. Die im Errichtungsgesetz in § 4 SVIKG definierten Zwecke dürften bereits für sich genommen über Ausgaben mit investivem Charakter nach § 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO hinausgehen. Beispielsweise werden aus dem SVIK-Mittel für Zivil- und Bevölkerungsschutz, aber auch für Digitalisierung bereitgestellt, die in großem Umfang für laufende Kosten eingesetzt werden dürften. Besonders deutlich wird dies bei Projekten wie der Registermodernisierung: Hier handelt es sich in wesentlichen Teilen um laufende Personal- und IT-Betriebskosten, die kaum den Charakter einer Investition, auch nicht im Sinne der breiten Definition der Bundeshaushaltsordnung, haben dürften und dennoch im Sondervermögen verbucht werden (z. B. Titel 532 66 im Wirtschaftsplan des SVIK für das Jahr 2025).
99. Über die in § 10 SVIKG standardmäßig vorgesehenen Erfolgskontrollen hinaus ist ein Monitoring durch den als **beratendes Gremium eingesetzten Investitionsbeirat** vorgesehen. Dieser soll den Mitteleinsatz begleiten und bewerten (BMF, 2025b). Besetzt ist er mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Unternehmen und Kommunalpolitik, die vom Bundesminister der Finanzen ernannt worden sind. Die Aufgaben des Beirats umfassen halbjährliche Berichte zum Stand der Verausgabung des SVIK, die Benennung von Umsetzungshemmnissen sowie Empfehlungen zur Verbesserung von Wirksamkeit und Effizienz. Verbindliche Kompetenzen hat er jedoch nicht. Die Bundesregierung ist auch nicht verpflichtet, zu seinen Berichten Stellung zu beziehen.

2. Verwendung der SVIK-Mittel durch Länder ist gesetzlich nur schwach abgesichert

100. Die **realisierten Investitionsquoten der Länder unterscheiden sich teils deutlich** und lagen im gesamten Durchschnitt im Jahr 2024 bei knapp 9,6 % aller Ausgaben. [↪ ABBILDUNG 38 RECHTS](#) Der langfristige Durchschnitt beträgt etwa 8,3 %, allerdings sind Stadtstaaten und Flächenländer nur eingeschränkt vergleichbar, und Flächenländer weisen unterschiedliche Kommunalisierungsgrade auf. Die Länder tragen erheblich zu den gesamtwirtschaftlichen öffentlichen Investitionen bei (JG 2024 Ziffer 92). Ihr Anteil an den Investitionen aller Gebietskörperschaften betrug im Jahr 2024 etwa 28 %. Sie investieren vor allem in die Verkehrsinfrastruktur, sowie die Schul- und Betreuungsinfrastruktur.
101. Die **Haushaltsslage der Länder** ist seit mehreren Jahren **angespannt**. Zuletzt belief sich der Finanzierungssaldo aller Länder im Jahr 2024 auf –0,4 % des BIP und fiel damit ungünstiger aus als im langfristigen Durchschnitt. [↪ ABBILDUNG 38 LINKS](#) Seit der Grundgesetzänderung für das Finanzpaket im März 2025 können sich die Länder nun strukturell in Höhe von 0,35 % des BIP verschulden. Bei der Hälfte der Länder übersteigt das Finanzierungsdefizit im Jahr 2024 jedoch die nun mögliche strukturelle Neuverschuldung. **In den meisten Ländern** sind daher **umfangreiche Konsolidierungen erforderlich** (Dylla und Geißler, 2025), während gleichzeitig das Investitionssofortprogramm der Bundesregierung bei den Ländern bis einschließlich des Jahres 2029 zu Steuerausfällen in Höhe von 16,3 Mrd Euro führt. [↪ PLUSTEXT 4](#) Die Steuerausfälle lassen sich

ABBILDUNG 38

Finanzierungssalden¹ und Investitionsquoten der Länder²

1 – In Abgrenzung der Finanzstatistik. 2 – Kern- und Extrahaushalte. Einschließlich nachgemeldeter Zahlungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-237-01

maßgeblich auf Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer (10,9 Mrd Euro) und Einkommensteuer (4,7 Mrd Euro) zurückführen. Die restlichen Mindereinnahmen entfallen auf die Gewerbesteuer und Lohnsteuer. Zum Teil entlastet der Bund die Länder dafür durch Investitionen in Höhe von 8 Mrd Euro (Bundesregierung, 2025c). Die Mittel fließen in Höhe von 4 Mrd Euro unter anderem in Programme zur Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, zur Modernisierung von Hochschulen sowie in gleicher Höhe in den Transformationsfonds für Krankenhäuser. Zusätzlich könnten die Länder die Zuweisungen aus dem Sondervermögen dafür nutzen, den Konsolidierungsdruck in ihren Haushalten abzumildern. Die SVIK-Mittel würden in diesem Umfang dann jedoch nicht für zusätzliche Ausgaben genutzt. [ZIFFER 103](#)

- 102. Die Haushaltslage der Gemeinden ist noch angespannter.** Die Kern- und Extrahaushalte der Kommunen in Deutschland wiesen im Jahr 2024 ein Finanzierungsdefizit von 24,8 Mrd Euro (6,2 % der Ausgaben) auf und damit den höchsten Stand seit dem Jahr 1990 (Statistisches Bundesamt, 2025). Zugleich sind die Kommunen wesentliche Träger von Investitionen, z. B. im Bildungs- und Verkehrsbereich (JG 2024 Ziffer 97). Auf kommunaler Ebene fallen bis einschließlich des Jahres 2029 aufgrund des Investitionssofortprogramms etwa 11,5 Mrd Euro an Steuern aus. [PLUSTEXT 4](#) Die Mindereinnahmen entfallen hauptsächlich auf die Gewerbesteuer (85 %) und zu geringeren Teilen auf die Einkommensteuer (14 %) und Lohnsteuer (1 %). Der Bund entlastet die Kommunen dafür

vollständig durch eine Erhöhung ihrer Anteile an der Umsatzsteuer (Bundesregierung, 2025d).

103. Die **Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen** aus dem Sondervermögen soll das LuKIFG regeln. [▶ PLUSTEXT 3](#) Der aktuelle Gesetzentwurf sieht dabei keinerlei Regeln vor, die sicherstellen, dass die Mittel des Sondervermögens nicht für bereits geplante Investitionen oder konsumtive Umschichtungen genutzt werden. Statt einer Finanzierung zusätzlicher Ausgaben könnten die **Mittel daher zur Konsolidierung genutzt** werden. Zudem ist nicht mehr – wie noch im ursprünglichen Referentenentwurf – vorgegeben, ob und welchen Anteil die Länder an die Kommunen weitergeben.
104. Die **Verwendung der SVIK-Mittel für die Länder** ist gemäß LuKIFG noch **weniger zielgenau als für den Bund**. Die Förderbereiche sind im Gesetzentwurf nicht allein auf die Förderbereiche aus dem SVIK-Errichtungsgesetz festgelegt. Die Länder könnten die Mittel somit für weitere Bereiche und nicht zwingend für die Ziele des SVIK – Beseitigung der Defizite in der Infrastruktur und Beitrag zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum – nutzen. Damit steigt das Risiko, dass Maßnahmen finanziert werden, die nur geringe gesamtwirtschaftliche Wirkungen entfalten. Ähnliche Probleme gab es in der Vergangenheit, beispielsweise bei den Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen aus dem Jahr 2015 (Bundesrechnungshof, 2024). Der Bund stellte Finanzhilfen von jeweils 3,5 Mrd Euro für ein Infrastruktur- und ein Schulsanierungsprogramm zur Verfügung. Laut Bundesrechnungshof fehlten für die Förderprogramme jedoch klare Ziele und konkrete Fördervoraussetzungen, sodass teilweise Maßnahmen finanziert wurden, die nur wenig Wirkung im jeweiligen Förderbereich zeigten.
105. Zudem wird die **Zusätzlichkeit** möglicherweise durch das Fehlen eines **Verbots von Doppelförderungen**, bei denen derselbe Zweck mehrfach finanziert wird, **beeinträchtigt**. Doppelförderungen können zu Mitnahmeeffekten führen und die verfügbaren Mittel für weitere Projekte schmälern. In jedem Fall fehlt es an einer klaren Abgrenzung und einer besseren Koordination zwischen Bundes- und Landesprogrammen.

3. SVIK füllt Finanzierungslücken im KTF

106. Der **Klima- und Transformationsfonds soll dazu beitragen, die Dekarbonisierung der deutschen Volkswirtschaft zu unterstützen**. Die Kreditfinanzierung des Fonds durch Zuschüsse aus dem SVIK kann aus Sicht der intergenerationellen Lastenteilung grundsätzlich gerechtfertigt sein. Wirksame schuldenfinanzierte Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität können zur Wohlfahrt künftiger Generationen beitragen, insbesondere wenn sie im Vergleich zu bereits geplanten Ausgaben zusätzlich erfolgen. Für den **KTF** bestehen im Errichtungsgesetz allerdings **keine institutionellen Vorkehrungen, die sicherstellen, dass die Mittel aus dem SVIK als zusätzliche Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität eingesetzt werden**.

107. Die Prüfung der Zusätzlichkeit der Ausgaben im KTF ist aufgrund der **geringen Haushaltstransparenz** schwierig. Es ist nicht leicht nachvollziehbar, ob die Mittel für klar abgrenzbare **neue Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität** verwendet werden oder bestehende Lücken füllen. Der Transparenz ist zudem abträglich, dass einerseits vorgesehene Ausgaben aus dem KTF ins SVIK verschoben werden, darunter beispielsweise 4,8 Mrd Euro für Mikroelektronik für die Digitalisierung und 0,8 Mrd Euro für die Transformation der Wärmenetze (Beznoska et al., 2025). Andererseits wurden für das Jahr 2025 verschiedene Ausgaben aus dem Bundeshaushalt in den KTF übertragen, darunter einmalig der Ausgleich der Gasspeicherumlage in Höhe von 3,4 Mrd Euro.
108. Ein Vergleich der Finanzplanungen der Vorgängerregierung und der aktuellen Regierung legt nahe, dass die **SVIK-Zuweisungen in den KTF wesentlich zur Deckung einer globalen Minderausgabe genutzt** werden. Für das Jahr 2024 waren im KTF Ausgaben in Höhe von 58,2 Mrd Euro geplant, von denen knapp 10,4 Mrd Euro aus Zuweisungen des Bundes finanziert werden sollten. Nach dem Plan der vergangenen Regierung sollten die Ausgaben im Jahr 2025 um etwa die Hälfte auf 34,4 Mrd Euro zurückgehen (Bundesregierung, 2024). Zusätzlich war eine **globale Minderausgabe** von 9 Mrd Euro für das Jahr 2025 eingeplant. Somit waren lediglich Gesamtausgaben von 25,4 Mrd Euro gedeckt. Der Haushaltsentwurf des KTF der neuen Regierung sieht Ausgaben von 36,7 Mrd Euro für das Jahr 2025 vor (BMF, 2025c). Dabei entfallen die Zuweisungen des Bundes gänzlich und werden durch Zuschüsse von 10 Mrd Euro aus dem SVIK größtenteils ersetzt. Die globale Minderausgabe wird auf 2,0 Mrd Euro reduziert. Gegenläufige zusätzliche Rücklagenzuführungen von 2,1 Mrd Euro decken somit die Gesamtausgaben vollständig (BMF, 2025c).

III. MAKROÖKONOMISCHE EINORDNUNG

109. Der Sachverständigenrat hat im Frühjahrsgutachten 2025 eine ausführliche gesamtwirtschaftliche **Analyse möglicher Ausgabenpfade für das SVIK** vorgelegt und dabei zwischen einer eher konsumtiven und einer eher investiven Verausgabung unterschieden. Im Lichte der jüngsten Entwicklungen im Haushaltsprozess ist es nun möglich, **diese Projektionen auf Basis der Finanzplanung der neuen Bundesregierung** für die Jahre 2025 bis 2029 **zu aktualisieren**. [↘ ZIFFERN 113 FF.](#) Die Analysen zeigen, welchen Wachstumsbeitrag das Sondervermögen haben kann, wenn die Mittel zusätzlich und investiv verausgabt werden, und wie sich, auch unter Berücksichtigung der Bereichsausnahme, die Schuldenstandsquote entwickelt.
110. Die **verschiedenen Ausgabenbereiche** des SVIK **unterscheiden sich deutlich** mit Blick auf den **Transmissionsmechanismus** und die **gesamtwirtschaftliche Wirkung**. Die Multiplikatoreffekte von öffentlichen Investitionen fallen dabei in einer Phase der Unterauslastung – wie der aktuellen – in der Regel größer aus als in Zeiten der Normal- oder Überauslastung (Abiad et al., 2016). Allerdings können Investitionen in Nichtwohnbauten kurzfristig die Auslastung der Bauindustrie erhöhen und damit die Multiplikatoreffekte senken. Andererseits können solche Investitionen in der mittleren und langen Frist zu weiteren, privaten Investitionen führen („Crowding-In“) und damit die Multiplikatoreffekte positiv beeinflussen. Besonders wachstumsfördernd sind immaterielle Investitionen (Forschung und Entwicklung, Bildung, digitale Infrastruktur). Zwar entfalten diese ihren Effekt erst nach langer Zeit, erreichen jedoch langfristig die höchsten Multiplikatoren (Ciaffi et al., 2024) und erhöhen durch positive Externalitäten die gesamtwirtschaftliche Produktivität.
111. **Die Wachstumswirkung des Sondervermögens fällt dagegen schwächer aus, wenn in Bereiche mit geringen gesamtwirtschaftlichen Erträgen investiert wird.** Beispielsweise können Projekte im Wohnungsbau (wie etwa die Förderung des klimafreundlichen Neubaus im Niedrigpreissegment oder die Wohneigentumsförderung für Familien in Titelgruppe 07 im Wirtschaftsplan des SVIK für das Jahr 2025) zwar sozialpolitisch wertvoll sein, sie tragen aber nur begrenzt zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei. [↘ ZIFFER 134](#) Beiträge zur internationalen Zusammenarbeit (6,5 Mrd Euro im Jahr 2025) haben – weil Mittel ins Ausland fließen – überhaupt keine direkte Wirkung auf das inländische BIP. Die **Einbeziehung von konsumtiven Verwendungen** – wie beispielsweise Personalmittel für ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eingerichtetes neues Forschungsinstitut in der Sozialpolitik – mindert die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Sondervermögens noch weiter.
112. Der Sachverständigenrat **stellt den durch die Gesetzgebung seit Mai 2025 konkretisierten Ausgabenpfad („aktuelles PolitikszENARIO“)** des SVIK einem **Ausgabenpfad mit starker Investitionsorientierung („Investitionsszenario“)** im Sinne von Ochsner und Zuber (2025) **gegenüber** und aktualisiert deren Berechnungen. [↘ KASTEN 10](#) Für beide Szenarien werden am aktuellen

Rand die neuesten Daten und Prognosen genutzt. Darüber hinaus werden die jüngsten Beschlüsse berücksichtigt, die eine stärkere Ausweitung der Verteidigungsausgaben vorsehen als im Frühjahrsgutachten 2025 unterstellt. Ab dem Jahr 2030 wird angenommen, dass Verteidigungsausgaben weitgehend in den Kernhaushalt zurückgeführt werden. [↗ KASTEN 10](#) UND [↗ ZIFFER 137](#) Ausgaben und zusätzliches BIP werden in Preisen des Jahres 2025 ausgewiesen, während die Zahlen der Finanzplanung [↗ ZIFFERN 87 FF.](#) zuvor jeweils in aktuellen Preisen ausgewiesen wurden.

Für das aktuelle Politikscenario [↗ ABBILDUNG 40 LINKS](#) wird unterstellt, dass in künftigen Haushalten des Bundes, der Länder und im KTF ab dem Jahr 2027 nur die Hälfte der Ausgaben aus dem SVIK zusätzlich sind. Die restlichen Mittel werden lediglich umgeschichtet. Die Zusätzlichkeit des SVIK über die gesamte Laufzeit dürfte damit nach Einschätzung des Sachverständigenrates nur ähnlich hoch wie im Bundeshaushalt 2026 sein, anstatt, wie bei der Grundgesetzänderung angestrebt, vollständig zusätzlich. [↗ ZIFFER 95](#) Im **aktuellen Politikscenario** fließen aus dem SVIK bis einschließlich des Jahres 2030 dementsprechend preisbereinigt 226 Mrd Euro ab. Es wird aus der aktuellen Finanzplanung abgeleitet, dass davon nur 98 Mrd Euro auf zusätzliche Ausgaben entfallen. Die restlichen 128 Mrd Euro werden für zuvor bereits geplante Projekte genutzt. Insgesamt fällt die Zusätzlichkeit geringer als 50 % aus, da die zusätzliche Verausgabung beim Bund im Jahr 2025 [↗ ZIFFER 95](#) und bei den SVIK-Mitteln für den KTF in den Jahren 2025 und 2026 [↗ KASTEN 10](#) niedriger sein dürfte.

Für das **Investitionsszenario** [↗ ABBILDUNG 40 RECHTS](#) wird hingegen unterstellt, dass das **gesamte Sondervermögen zusätzlich verausgabt** wird. Es wird angenommen, dass Bund und Länder preisbereinigt 279 Mrd Euro investieren. Die Ausgaben des KTF hingegen teilen sich zu 70 % in Konsum und zu 30 % in Investitionen auf. Diese Aufteilung basiert auf dem Anteil der Investitionen im KTF im Jahr 2023.

[↗ KASTEN 10](#)

Hintergrund: Ausgaben im aktuellen Politikscenario und Investitionsszenario

Der Sachverständigenrat hat die **Pfade der zusätzlichen Ausgaben** aus dem SVIK bzw. aufgrund der Bereichsausnahme für Verteidigung **gegenüber dem Frühjahrsgutachten 2025 aktualisiert**. [↗ KASTEN 30](#) Diese unterscheiden sich von den Pfaden aus dem Frühjahrsgutachten 2025 maßgeblich in drei Aspekten. [↗ TABELLE 12](#) Erstens wurden die Ausgabenpfade des SVIK an die aktuelle Finanzplanung des Bundes angepasst und unter Annahme zukünftiger Abflussraten bis einschließlich des Jahres 2029 leicht erhöht. Zweitens fallen die Ausgaben für Verteidigung aufgrund des NATO-Beschlusses im Juni 2025 höher aus. Dieser sieht vor, die Verteidigungsausgaben auf 3,5 % des BIP anzuheben und zusätzlich 1,5 % des BIP für weitere verteidigungsrelevante Bereiche auszugeben (NATO, 2025). Drittens ergibt sich aus der aktuellen Haushaltsplanung eine geringere Zusätzlichkeit als noch im Frühjahrsgutachten unterstellt, was den Ausgabenpfad im aktuellen Politikscenario reduziert.

TABELLE 12

Annahmen für Ausgabenpfade

	Aktuelles Politikscenario	Investitionsszenario	Investitionsszenario FG 2025
Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK)			
Front-Loading ¹	216 Mrd Euro	204 Mrd Euro	175 Mrd Euro
Zusätzlichkeit	47 %	100 %	100 %
Zusammensetzung:			
Investitionen/Konsum	49 % / 51 %	86 % / 14 %	100 % / 0 %
Verteidigung			
Ausgabenverlauf			
bis zum Jahr 2029	Kreditfinanzierte Ausgaben steigen bis zum Jahr 2029 auf etwa 2,5 % des BIP.	Kreditfinanzierte Ausgaben steigen bis zum Jahr 2029 auf etwa 1,5 % des BIP.	
ab dem Jahr 2030	Kreditfinanzierte Ausgaben gehen bis zum Jahr 2034 auf 0,5 % des BIP zurück. Der Wert ist danach konstant und entspricht der unterstellten jährlichen Verschiebung aus dem Kernhaushalt.	Kreditfinanzierte Ausgaben gehen bis zum Jahr 2034 auf null zurück.	
Verschiebung von Ausgaben aus dem Kernhaushalt ²	Jedes Jahr werden Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP aus dem Kernhaushalt verschoben. Ein Zehntel wird für zusätzlichen Konsum ausgegeben. Der Rest wird für bereits geplante Ausgaben genutzt und hat damit keine Wachstumswirkung.	Es werden keine Ausgaben verschoben.	

1 – Unterstellter nominaler Mittelabfluss bis zum Jahr 2029. 2 – Die Bereichsausnahme erlaubt eine Kreditfinanzierung von Verteidigungsausgaben, die 1 % des BIP übersteigen. Bei unterstellten Verteidigungsausgaben von 1,5 % des BIP im Kernhaushalt, könnten dementsprechend Verteidigungsausgaben von 0,5 % des BIP kreditfinanziert werden und würden fiskalische Spielräume in gleicher Höhe im Kernhaushalt eröffnen.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-244-01

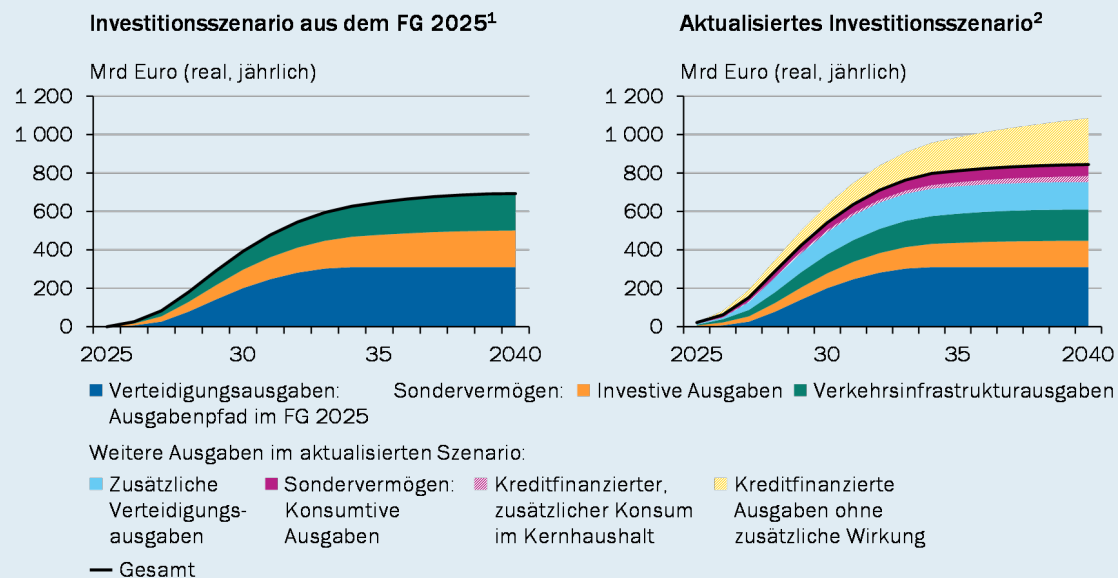
Für die **Verteidigungsausgaben** wird angenommen, dass bis zum Jahr 2029 Mittel in Höhe von bis zu 2,5 % des BIP über die Bereichsausnahme kreditfinanziert werden. Die preisbereinigten Ausgaben fallen somit im Zeitraum von 2025 bis 2034 **doppelt so hoch aus wie im Frühjahrsgutachten angenommen**. [ABBILDUNG 39](#) Nach dem Jahr 2030 werden die Verteidigungsausgaben weitgehend in den Kernhaushalt zurückgeführt. [ZIFFER 137](#) Ab dem Jahr 2034 werden lediglich 0,5 % des BIP jedes Jahr noch über die Bereichsausnahme finanziert. Damit belaufen sich die kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben bis einschließlich des Jahres 2040 auf preisbereinigt 725 Mrd Euro. Zusätzlich sind davon jedoch nur 454 Mrd Euro. Die Zusätzlichkeit ist verringert, weil angenommen wird, dass pro Jahr 0,5 % des BIP an geplanten Verteidigungsausgaben mittels Inanspruchnahme der Bereichsausnahme aus dem Kernhaushalt verschoben werden. Die dadurch entstehenden Spielräume im Kernhaushalt werden zu 10 % für zusätzliche, konsumtive Ausgaben genutzt. Der Rest entfällt auf bereits geplante Ausgaben und hat somit keine Wachstumseffekte, erhöht allerdings die gesamtsstaatliche Schuldenstandsquote. Diese Verschiebungen werden auch für das Investitionsszenario als gegeben genommen. Die Analysen konzentrieren sich somit auf die Verwendung der Mittel des Sondervermögens.

Für die **Verausgabung des SVIK** wird unterstellt, dass die Länder und der KTF jährlich jeweils 8,3 Mrd Euro bzw. 10 Mrd Euro (bis einschließlich des Jahres 2034) erhalten. Der erwartete zusätzliche Mittelabfluss ergibt sich als Produkt von geplantem Mittelabfluss, unterstellter Abflussrate und unterstellter Zusätzlichkeitsquote. Die unterstellte Abflussrate berücksichtigt

dabei, dass häufig nicht alle veranschlagten Mittel tatsächlich im veranschlagten Zeitraum abfließen. Die unterstellte Zusätzlichkeitsquote berücksichtigt, dass ein Teil der Ausgaben nicht zusätzlich, sondern für bereits geplante Projekte genutzt wird. Beim KTF wird angenommen, dass jedes Jahr 10 Mrd Euro aus dem SVIK abgerufen werden, die Mittel also jeweils vollständig abfließen und binnen zehn Jahren erschöpft sind. Bei Bund und Ländern steigt die Abflussrate dagegen auf etwa 73 % im Jahr 2027 an. Im Jahr 2026 beträgt sie für den Konsum durchschnittlich 60 %, für Investitionen 40 %. Für den Bund wird die Finanzplanung für die Jahre 2025 bis 2029 unterstellt. Die unterstellten Abflussraten verdeutlichen, dass zusätzliche Ausgaben tendenziell rascher konsumiert als investiert werden können, da Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Konsumausgaben in geringerem Umfang anfallen. Bis einschließlich des Jahres 2029 fließen im aktuellen Politikscenario aus dem SVIK nominal etwa 216 Mrd Euro oder 43 % des Gesamtvolumens ab. Das entspricht weiterhin einem moderaten „Front-Loading“. Auf den Bund entfallen davon knapp 136 Mrd Euro bis einschließlich des Jahres 2029, also 45 % der gesamten Bundesmittel. Das Front-Loading des Bundes fällt damit deutlich geringer aus als in der Finanzplanung mit 179,3 Mrd Euro vorgesehen. [ABBILDUNG 36 OBEN](#)

[ABBILDUNG 39](#)

Ausgabenpfade im Vergleich Zusätzliche Ausgaben (kumuliert)



1 – Ausgaben basieren auf den Pfaden mit Investitionsorientierung in Kasten 30. Verteidigungsausgaben werden nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. 2 – Verteidigungsausgaben fallen um bis zu 1,0 Prozentpunkte pro Jahr höher aus als im Frühjahrsgutachten unterstellt. Es wird angenommen, dass darunter Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP fallen, die aus dem Kernhaushalt verschoben werden (siehe Tabelle 12). Die dadurch entstehenden Spielräume im Kernhaushalt werden zu 10 % für zusätzliche, konsumtive Ausgaben genutzt (lila schraffiert). Der Rest entfällt auf bereits geplante Ausgaben und hat somit keine Wachstumseffekte (gelb schraffiert).

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

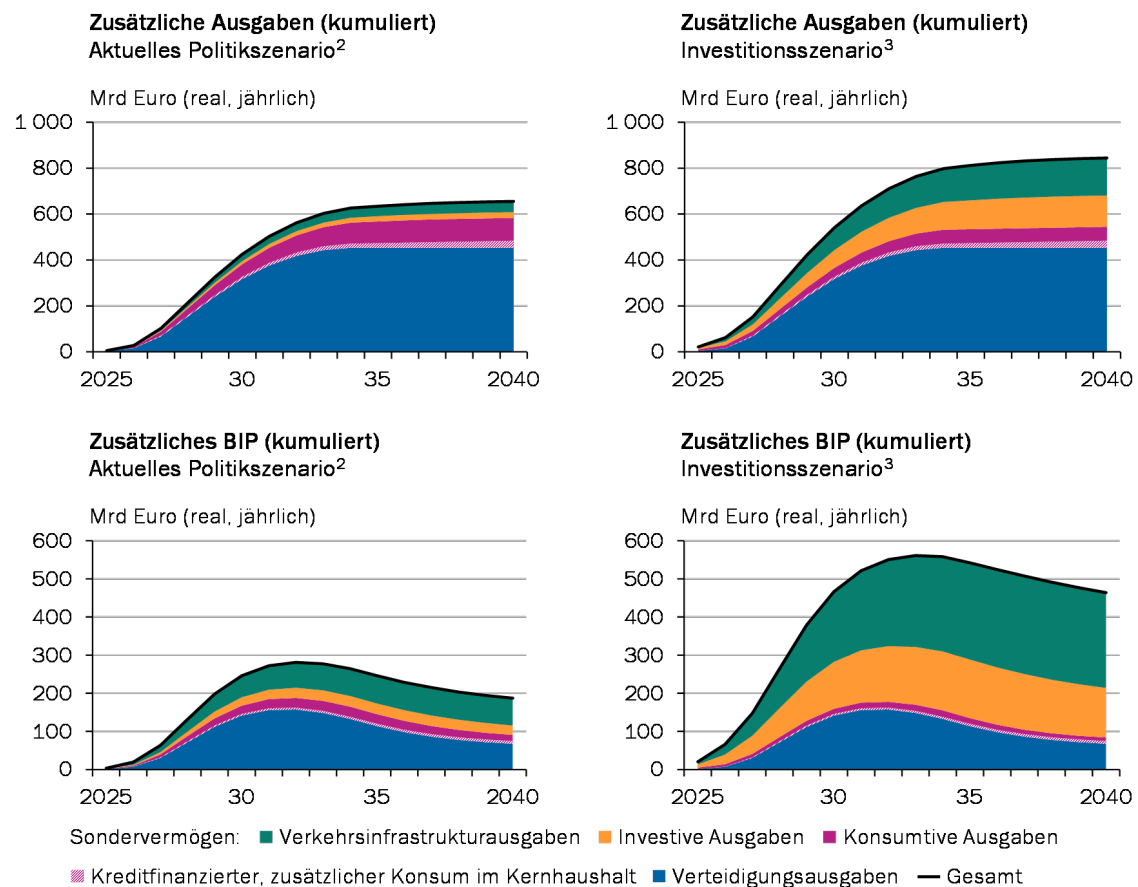
© Sachverständigenrat | 25-239-01

Das **aktuelle Politikscenario** unterscheidet sich gegenüber dem **Investitionsszenario im Anteil der Ausgaben, die das Wachstum erhöhen**. [ABBILDUNG 39](#) Im Frühjahrsgutachten 2025 wurde für die Ausgaben des SVIK in allen Szenarien unterstellt, dass diese vollständig zusätzlich wirken, also nicht für bereits geplante Projekte genutzt werden. Im Investitionsszenario ist dies weiterhin der Fall. [ABBILDUNG 40 RECHTS](#) Dabei handelt es sich um den Optimalfall. Zwar zeichnet sich dieser aufgrund von Verschiebungen [ZIFFERN 95 F. UND 103](#) aktuell nicht ab, die

Realisierung des Investitionsszenarios ist aber immer noch möglich. Für das Jahr 2027 beträgt der Anteil der zusätzlich wirkenden Ausgaben im aktuellen Politiksszenario **nach Berechnungen des Sachverständigenrates 50 %**. In den Jahren 2025 und 2026 ist die Zusätzlichkeitsquote deutlich geringer, weil angenommen wird, dass die SVIK-Mittel für den KTF bestehende Lücken füllen und nicht zusätzlich verausgabt werden. Zudem ist die Zusätzlichkeit bei den Bundesmitteln niedriger. [ZIFFER 95](#) Im Projektionszeitraum ab dem Jahr 2027 wird die Annahme getroffen, dass die Zusätzlichkeitsquote von 50 % bestehen bleibt. Das bedeutet, nur die Hälfte der Mittel im SVIK dürften zusätzlich wachstumswirksam sein.

113. Investive Ausgaben weisen nach Schätzungen von Ochsner und Zuber (2025) **mittelfristig** (d. h. binnen fünf Jahren) **Multiplikatoren von über eins auf** und können damit substanzielle Wachstumsimpulse entfalten. Demgegenüber liegen die Multiplikatoren von Konsum- und Verteidigungsausgaben deutlich

ABBILDUNG 40
Zwei Szenarien¹



1 – Ausgaben basieren auf den Pfaden in Kasten 10. Für die Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse wird angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 auf 2,5 % des BIP steigen und danach bis zum Jahr 2035 auf 0,5 % des BIP zurückgehen. In beiden Szenarien wird angenommen, dass jedes Jahr Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP aus dem Kernhaushalt verschoben werden. Ein Zehntel wird für zusätzlichen Konsum genutzt und der Rest für bereits geplante Ausgaben. 2 – Im aktuellen Politiksszenario wird eine durchschnittliche Zusätzlichkeitsquote von 50 % unterstellt. 3 – Im Investitionsszenario wird das Sondervermögen hauptsächlich für zusätzliche Investitionen genutzt.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-227-01

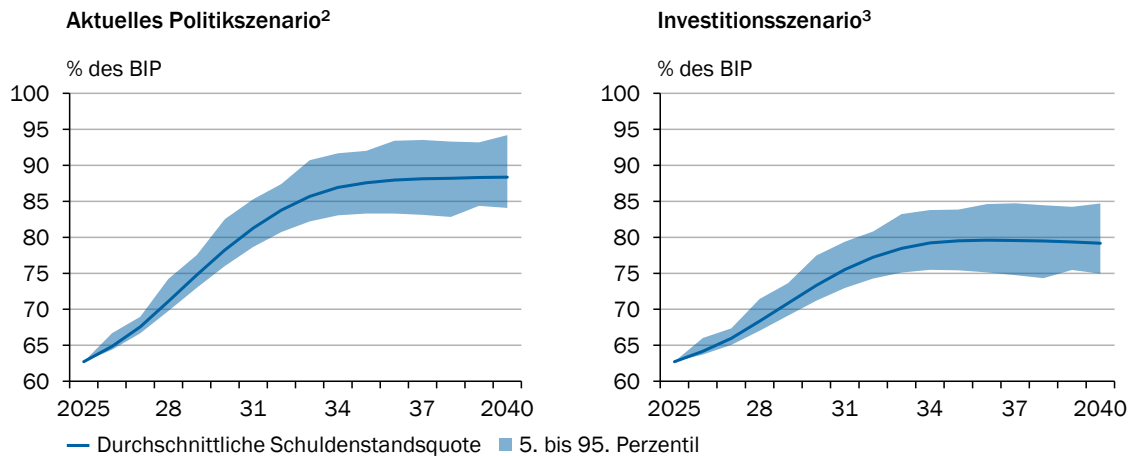
unter eins. [↘ TABELLE 29](#) Die möglichen Effekte der derzeitigen Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft werden in diesen Multiplikatoren nicht berücksichtigt. [↘ ZIFFER 110](#) Die **Mittel im aktuellen PolitikszENARIO** werden nicht nur für zusätzliche Investitionen, sondern zu nennenswerten Teilen zur Finanzierung von Konsum oder zur Substitution konsumtiver Ausgaben im Kernhaushalt verwendet. Dadurch ergibt sich bis einschließlich des Jahres 2030 (2035) im Verhältnis zu den Gesamtausgaben lediglich ein **geringer positiver Effekt auf das BIP**. [↘ ABBILDUNG 40 LINKS](#) In diesem Fall führen zusätzliche preisbereinigte Ausgaben von 426 (635) Mrd Euro nur zu einem Anstieg des preisbereinigten BIP von rund 246 (246) Mrd Euro. Damit liegt der **durchschnittliche Multiplikator** der geplanten Ausgaben bis einschließlich des Jahres 2030 im aktuellen PolitikszENARIO deutlich unter eins.

Demgegenüber zeigt sich **bei einem vollständig zusätzlichen und gezielt investitionsorientierten Einsatz der Mittel** [↘ ABBILDUNG 40 RECHTS](#) ein **deutlich größerer Effekt auf die Produktion**. Werden zusätzliche Ausgaben von 542 (812) Mrd Euro bis einschließlich des Jahres 2030 (2035) für investive Zwecke eingesetzt, steigt das BIP um etwa 467 (542) Mrd Euro. Im Investitionsszenario liegt der durchschnittliche Multiplikator aufgrund der zusätzlichen Verteidigungsausgaben, anders als im Frühjahrsgutachten 2025, damit knapp unter eins. Das zusätzliche BIP (das Volumen zusätzlicher Ausgaben) im Jahr 2030 liegt etwa 8,9 % (etwa 37,9 %) über dem im Frühjahrsgutachten 2025 errechneten Wert für das Investitionsszenario, was maßgeblich auf die nun zusätzlich kreditfinanzierten Verteidigungsausgaben zurückzuführen ist, die in allen Zeithorizonten Multiplikatoren unter eins aufweisen.

114. Für die **Entwicklung der Schuldenstandsquote** sind Umfang und Struktur der zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben sowie deren Wachstumsimpulse und Preiseffekte entscheidend: Je geringer die Ausgaben und je stärker das nominale BIP-Wachstum, desto niedriger fällt der Anstieg der Schuldenstandsquote aus. Wie im Policy Brief des Sachverständigenrates wird ein Pfad simuliert, bei dem das für die Schuldenbremse relevante Defizit in 20 % der Fälle – im Mittel also alle 5 Jahre – 3 % statt der Regelobergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme beträgt (SVR Wirtschaft, 2024). Bis einschließlich des Jahres 2029 werden ohne solche Notlagen nominal etwa 876 Mrd Euro an zusätzlichen Schulden aufgenommen. Wenn die vom BMF ausgewiesenen Stock-Flow-Adjustments [↘ GLOSSAR](#) zusätzlich berücksichtigt werden, [↘ TABELLE 13](#) würde der Schuldenstand bis zum Jahr 2029 um weitere 372 Mrd Euro anwachsen (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2025).
115. Die Simulationen des Sachverständigenrates zeigen, dass die **durchschnittliche Schuldenstandsquote bis einschließlich des Jahres 2030 (2035) im aktuellen PolitikszENARIO auf knapp 78,2 % (87,6 %) des BIP ansteigt**. [↘ ABBILDUNG 41 LINKS](#) Bei einer investitionsorientierten Ausrichtung fällt sie dagegen – vor allem aufgrund des stärkeren Anstiegs des BIP – mit 73,3 % (79,5 %) des BIP niedriger aus. [↘ ABBILDUNG 41 RECHTS](#) Werden zudem die Veränderungen des Schuldenstands aufgrund von Stock-Flow-Adjustments berücksichtigt, liegt die Schuldenstandsquote jeweils bis zu 7 Prozentpunkte höher. [↘ TABELLE 13](#)

ABBILDUNG 41

Hypothetische Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote¹



1 – Den Simulationen liegen die Schuldenstandsquote im Jahr 2025, das projizierte Wachstum des realen Produktionspotenzials bis zum Jahr 2040 (siehe Ziffern 76 f.) sowie ein durchschnittlicher BIP-Deflator von 1,6 % pro Jahr, die zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben gemäß der zwei Ausgabenpfade und das dadurch implizierte BIP-Wachstum (siehe Kasten 10) zugrunde. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das gesamtstaatliche Budgetdefizit ohne die Ausgaben des Finanzpakets 3 % des BIP. Sonst beträgt es 0,7 % des BIP. Für jedes Szenario werden 100 000 Pfade simuliert. Für die Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse wird angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 auf 2,5 % des BIP steigen und danach bis zum Jahr 2035 auf 0,5 % des BIP zurückgehen. In beiden Szenarien wird angenommen, dass jedes Jahr Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP aus dem Kernhaushalt verschoben werden. Ein Zehntel wird für zusätzlichen Konsum genutzt und der Rest für bereits geplante Ausgaben. 2 – Im aktuellen Politiksszenario wird eine durchschnittliche Zusätzlichkeitsquote von 50 % unterstellt. 3 – Im Investitionsszenario wird das Sondervermögen hauptsächlich für zusätzliche Investitionen genutzt.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-233-01

Im Vergleich zum Investitionsszenario, das im Frühjahrsgutachten 2025 betrachtet wurde, ist die **Schuldenstandsquote im aktualisierten Investitionsszenario** bis zu 8,5 Prozentpunkte höher. Das ist einerseits auf die **höheren Verteidigungsausgaben** zurückzuführen. [KASTEN 10](#) Andererseits wird angenommen, dass Verteidigungsausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP jährlich aus dem Kernhaushalt verschoben werden und dementsprechend fiskalischen Spielraum im Kernhaushalt schaffen. Ein Zehntel dieses Spielraums, also 0,05 % des BIP, wird für zusätzlichen Konsum genutzt. Die restlichen kreditfinanzierten Mittel in Höhe von 0,45 % des BIP finanzieren bereits geplante Ausgaben. Sie erhöhen damit das Defizit, haben aber keine Wirkung auf das BIP.

TABELLE 13

Gesamtstaatliche Schuldenstandsquote im Jahr 2029 mit und ohne Stock-Flow-Adjustments¹ in % des BIP

	Aktuelles Politiksszenario		Investitionsszenario	
	ohne Notlage	mit Notlage	ohne Notlage	mit Notlage
Ohne Stock-Flow-Adjustments	73,0	74,8	69,1	70,9
Mit Stock-Flow-Adjustments	79,9	81,7	75,7	77,4

1 – Die vom BMF ausgewiesenen aber nicht näher erläuterten Stock-Flow-Adjustments dürften sich zwischen den Jahren 2025 bis einschließlich 2029 auf 372 Mrd Euro belaufen.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-278-01

IV. HANDLUNGSOPTIONEN

116. Das SVIK wurde geschaffen, um Nachholbedarfe in den Bereichen der öffentlichen Infrastruktur und Klimaneutralität abzubauen und die deutsche Wirtschaft zu beleben. Dafür kommt es jedoch auf eine **zusätzliche und investive Verausgabung an**, die sich derzeit nur sehr eingeschränkt abzeichnet.

Die **Vorhersehbarkeit der Verausgabung** des SVIK sollte mit einem mehrjährigen Finanzplan **verbessert werden**. Ein verlässlicher Finanzplan kann Anreize für einen Kapazitätsausbau in der Wirtschaft schaffen und so der Gefahr entgegenwirken, dass die zusätzlichen Ausgaben in Preissteigerungen verpuffen. [↘ ZIFFER 118](#) Zudem braucht es ein **effektives Monitoring** auf Grundlage einer **einheitlichen Datenbank** sowie ein **unabhängiges Monitoring-Gremium**. [↘ ZIFFERN 119 FF.](#) Die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Zusätzlichkeit und Zielgenauigkeit festlegen, sind zu weit oder unklar gefasst. Um die **Einhaltung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit** zuverlässig zu gewährleisten, sollte die Berechnung der **Investitionsquote auf Bundesebene angepasst** werden. [↘ ZIFFER 126](#) Die **Zusätzlichkeit** sollte zudem auch **für die Länder und den KTF** gelten. [↘ ZIFFERN 127 FF.](#) Der Konsolidierungsbedarf ist bereits in den kommenden Jahren hoch und dürfte weiter zunehmen, auch weil die Bereichsausnahme für Verteidigung perspektivisch zurückgefahren werden muss. [↘ ZIFFERN 132 FF.](#) Kurzfristig kann der **Verzicht auf fragwürdige neue Maßnahmen wie die Ausweitung der Mütterrente** helfen. Mittel- bis langfristig braucht es eine umfassende Konsolidierungsstrategie auf Ausgaben- und Einnahmeseite und Reformen, die zügig angegangen werden sollten, um das **Produktionspotenzial zu stärken und dessen Wachstum wieder zu beschleunigen**. [↘ ZIFFER 140](#)

1. Transparenz und Verlässlichkeit herstellen

117. Bei der Verwendung öffentlicher Mittel besteht ein **Spannungsverhältnis zwischen zügiger Verausgabung und einer zielgenauen Mittelverwendung**. Angesichts der langen Laufzeit des Sondervermögens reicht es nicht aus, die Ausgaben nur für das Folgejahr zu planen. Für eine **wirksame Steuerung**, die unerwünschten Preissteigerungen entgegenwirkt, **braucht es Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit**. [↘ ZIFFER 118](#) Zugleich ist ein **systematisches Monitoring** erforderlich, das sicherstellt, dass Fehlentwicklungen öffentlich bekannt und konsequent korrigiert werden. [↘ ZIFFERN 119 F.](#) Dafür sollte ein **unabhängiges Monitoring-Gremium** das **gesetzliche Mandat erhalten**. [↘ ZIFFERN 122 F.](#)

Fehlentwicklungen bei der Verausgabung der SVIK-Mittel liegen insbesondere vor, wenn sie nicht im Sinne der im Errichtungsgesetz benannten Zwecke oder nicht zusätzlich eingesetzt werden, wenn sie nur geringfügig zum Wachstum oder zur Erreichung der Klimaneutralität beitragen oder wenn es im Zuge der Projektumsetzung zu erheblichen Kostenüberschreitungen kommt. Solche Abweichungen sollten im Monitoring systematisch **erfasst und beispielsweise**

in regelmäßigen, öffentlich zugänglichen Prüfberichten dokumentiert werden.

Vorhersehbarkeit durch Finanzplan verbessern

118. Als erster Schritt sollte für Bund und Länder ein **fünfjähriger, rollierender Finanzplan des SVIK** eingeführt werden, der Einnahmen und Ausgaben über mehrere Jahre detailliert darstellt. Dieser würde Transparenz, Bindungswirkung und Planungssicherheit erhöhen. Finanzpläne zeigen die Finanzierbarkeit geplanter Maßnahmen auf und bieten damit eine wichtige Steuerungs- und Orientierungshilfe für Unternehmen, Politik und Verwaltung.

Zugleich ergibt sich ein **Zielkonflikt zwischen Planungssicherheit und Flexibilität**: Je detaillierter und verbindlicher der Finanzplan gestaltet wird, desto höher ist einerseits die Planbarkeit der Ausgaben, desto geringer ist andererseits aber die Anpassungsfähigkeit an unerwartete Entwicklungen. Umgekehrt erlaubt eine flexible Finanzplanung schnelle Reaktionen, geht aber zulasten der Verlässlichkeit für strategische Vorhaben. Da Finanzpläne in der Regel nicht rechtsverbindlich sind (§ 9 StabG), sind Anpassungen allerdings ohne Gesetzgebungsprozess möglich.

Bundesweite Datenbank für Monitoring einführen

119. Um die **Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung** sicherzustellen, sollte ein **bundesweites Projektregister für das SVIK** eingeführt werden. Das Register sollte für jedes geförderte Vorhaben Angaben zu Projektträger, Standort, Zweck und Fördertatbestand enthalten. Darüber hinaus sollten Meilensteine des Projektfortschritts sowie die Budgets ausgewiesen werden. Ergänzend sollte das Register Kennzahlen zum Stand der Vergabeverfahren, zu relevanten Lieferterminen sowie Abweichungen von den ursprünglichen Kostenansätzen dokumentieren. Besonders wichtig ist die zeitnahe **Veröffentlichung der Projektdaten**, da dies nicht nur die Nachvollziehbarkeit stärkt, sondern auch eigenständige Auswertungen durch Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Medien und Parlamente ermöglicht.
120. Für die Steuerung der Verausgabung des SVIK sollte auch auf **Ebene der Länder ein verbindliches Monitoring** eingeführt werden. Gemäß Artikel 143h GG sollen die Länder dem Bund Bericht erstatten, und der Bund ist zur Prüfung über die Mittelverwendung berechtigt. Mit dieser Prüfung sollte per Gesetz ein unabhängiges Monitoring-Gremium [↘ ZIFFER 122](#) beauftragt werden. Dazu sollten die Länder regelmäßige Berichte zu ihren eingegangenen Verpflichtungen und bereits erfolgten Auszahlungen vorlegen. Diese Daten sollten dem bundesweiten Projektregister zugeführt werden, um Vergleichbarkeit und Konsistenz sicherzustellen. Ergänzend sollte ein automatischer Abgleich mit bestehenden Förderprogrammen erfolgen, damit unzulässige Doppelförderungen verhindert oder zumindest niedrigschwellig öffentlich bekannt werden.

Kosten-Nutzen-Analysen im Verkehrsbereich veröffentlichen

121. Ein wesentlicher Teil der Mittel des SVIK fließen dem **Verkehrshaushalt** zu. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bemängelt, dass die Bedarfsermittlung im Verkehrsbereich unzureichend ist und die Wirtschaftlichkeit nicht plausibilisiert wird (Bundesregierung, 2016; Bundesrechnungshof, 2023). Eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht für die Kosten-Nutzen-Analysen der Verkehrswegeplanung könnte dazu beitragen, deren Transparenz zu erhöhen, politische Fehlanreize zu verringern und somit eine fundierte, evidenzbasierte Investitionssteuerung zu begünstigen. Daher sollte das **Bundesministerium für Verkehr verpflichtet werden**, bei Verkehrsprojekten **sämtliche Kosten-Nutzen-Analysen für die Verkehrswegeplanung detailliert zu veröffentlichen**. Durch die vollständige Veröffentlichung jeder Kosten-Nutzen-Analyse kann Transparenz gewährleistet und Haushaltswahrheit und -klarheit (BMF, 2011; § 7 BHO) gestärkt werden. Dazu sollten sämtliche Annahmen, die verwendeten Parameter (beispielsweise Diskontsätze, Bewertungszeiträume, Schattenpreise), die durchgeführten Sensitivitätsrechnungen sowie die Ergebnisse zur externen Qualitätssicherung offengelegt werden.

Ein neues Monitoring-Gremium gesetzlich verankern

122. **Ein unabhängiges und einheitliches Monitoring der Ausgaben der Gebietskörperschaften inklusive der Sondervermögen ist überfällig.** Um ein wirksames Monitoring der Verausgabung des SVIK zu ermöglichen, sollte ein **neu zu schaffendes, unabhängiges Monitoring-Gremium ein gesetzliches Mandat erhalten**. Es sollte die Mittelverwendung regelmäßig und systematisch überprüfen und gegenüber der Bundesregierung nach dem Prinzip „comply or explain“ vorgehen dürfen. Das Gremium sollte zweimal jährlich zentrale Kennzahlen zu Mittelabflüssen, Projektfortschritten und Zielerreichung beurteilen und darüber hinaus einmal jährlich einen Prüfbericht zum Stand der Verausgabung des Sondervermögens dem Bundestag und dem Bundesrat vorlegen.
123. Zudem sollten **Korrekturmechanismen verankert** werden, die sicherstellen, dass **festgestellte Fehlverwendungen nicht nur dokumentiert, sondern auch korrigiert werden**. Werden vom Monitoring-Gremium Fehlentwicklungen festgestellt, sollte das zuständige Ressort verpflichtet sein, innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung eine fundierte Stellungnahme vorzulegen, die entweder nachvollziehbar begründeten Widerspruch oder aber konkrete Maßnahmen und einen Zeitplan zur Korrektur der Fehlentwicklungen enthält. Die Stellungnahme und der Korrekturplan sollten dem Haushaltsausschuss vorgelegt werden müssen und konkrete Angaben zu Korrekturmaßnahmen, einen verbindlichen Zeitplan sowie eine Einschätzung der erwarteten Wirksamkeit enthalten. Bleiben solche Korrekturen aus oder erweisen sie sich aus Sicht des Haushaltsausschusses als unzureichend, sollten automatische Sanktionen greifen. Dazu könnten eine anteilige **Kürzung künftiger Mittelzuweisungen aus dem SVIK sowie die Rückführung fehlverwendeter Gelder** zulasten des jeweiligen Einzelplans zählen.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für Zusätzlichkeit und Zielgenauigkeit verschärfen

124. Einige der Gesetze, die zur Umsetzung des Finanzpakets vom März 2025 verabschiedet wurden, enthalten so weit gefasste oder unklare Regelungen, dass die **Einhaltung des Grundsatzes der Zusätzlichkeit der auf dieser Basis getätigten Ausgaben nicht zuverlässig gewährleistet** werden kann. Daher besteht Anpassungsbedarf im SVIKG und LuKIFG, um Zusätzlichkeit und darüber hinaus auch Zielgenauigkeit sicherzustellen.

Investitionsquote im Kernhaushalt gesetzlich präzisieren

125. **Zähler und Nenner** sollten **bei der Berechnung der Investitionsquote** im Kernhaushalt des Bundes **einheitlich bereinigt werden**. Insbesondere sollte die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben in beiden Größen abgezogen werden, um einen konsistenten Indikator für den Investitionsanteil im Bundeshaushalt zu ermitteln.
126. Darüber hinaus sollte die **Investitionsquote im Kernhaushalt** nicht nur für die Planung gelten, sondern auch im **Haushaltsvollzug tatsächlich erreicht oder in den Folgejahren nachgeholt** werden (Heinemann, 2025). Anderenfalls würde die Zusätzlichkeit der kreditfinanzierten Ausgaben des Sondervermögens unterlaufen. Vermieden werden kann dies durch eine Übertragung von Investitionsmitteln in das nächste Haushaltsjahr mittels einer verbindlichen Nachholregel. Diese sollte sicherstellen, dass die in einem gegebenen Haushaltsjahr vertraglich nicht gebundenen Mittel im Durchschnitt über die folgenden drei Jahre für Investitionen verausgabt werden. Im Haushaltsvollzug sollte zudem jährlich dargelegt werden, wie hoch die Abweichung zwischen Soll- und Ist-Quote ist und wie die Nachholung erfolgt. Alternativ könnte, sofern der im Haushalt vorgesehene Zielwert für Investitionen nicht erreicht wird, die unter Artikel 115 GG zulässige strukturelle Neuverschuldung in der nächsten Periode um den Fehlbetrag gekürzt werden.

Zusätzlichkeit auf Länder und Gemeinden ausweiten

127. Wie bei der Mittelverwendung des SVIK durch den Bund ist auch für den **Länderanteil** zentral, dass **zusätzliche Investitionen** ermöglicht werden. Insbesondere darf **nicht der Anreiz** entstehen, notwendige **Konsolidierungsanstrengungen durch die Inanspruchnahme der SVIK-Mittel zu unterlaufen**. Der Sachverständigenrat hat im Frühjahrsgutachten 2025 bereits eine länderspezifische Investitionsquote zur Sicherstellung der Zusätzlichkeit auf Landesebene vorgeschlagen. [↘ ZIFFER 550](#) Diese oder eine vergleichbare Regelung sollte dem LuKIFG nachträglich hinzugefügt werden, da die Zusätzlichkeit der von den Ländern zu tätigen Infrastrukturinvestitionen ansonsten nicht gewährleistet ist.

Für einige Länder und Kommunen dürfte die **Aufrechterhaltung ihrer Investitionsquote** in den kommenden Jahren aufgrund hoher laufender Defizite

schwierig sein. ↘ [ZIFFER 101](#) In diesen Fällen könnte den betroffenen Ländern eine Übergangsfrist von einigen wenigen Jahren eingeräumt werden, in denen die SVIK-Mittel nicht oder nur eingeschränkt zusätzlich verwendet werden müssen. Dies könnte die politischen Spielräume schaffen, überhaupt einen Konsolidierungspfad einzuschlagen.

128. **Die Kommunen als zentraler Träger öffentlicher Investitionen sollten** in der Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur (JG 2024 Ziffer 97) **direkt vom Sondervermögen profitieren**. Damit die Mittel des SVIK, die den Ländern zufließen, wirksam eingesetzt werden, ist daher eine hohe gesetzliche Quote für die verpflichtende Weitergabe an die Kommunen erforderlich. Dieser Anteil sollte sich **auf mindestens 60 %** belaufen, wie im Referentenentwurf des LuKIFG (BMF, 2025d) und im Gesetzesvorschlag für Sachsen-Anhalt vorgesehen (MF Sachsen-Anhalt, 2025). Angesichts der Aufteilung der Sachinvestitionen zwischen Ländern (28,9 %) und Kommunen (71,1 %) im Jahr 2024 könnte der Anteil auch auf 70 % festgesetzt werden, es sei denn, ein landesspezifisch niedriger Kommunalisierungsgrad stünde dazu im Widerspruch.
129. Eine **moderate Kofinanzierungspflicht für Länder und Kommunen kann bei Projekten im Rahmen des SVIK** dazu beitragen, dass die Projekte nach Wirtschaftlichkeit ausgewählt werden. Wenn Länder und Kommunen verpflichtet werden, einen Teil der Investitionsausgaben selbst zu finanzieren, beispielsweise **in einer Größenordnung von 10 bis 20 %** der Kosten, erhöht sich die Verbindlichkeit der Mittelverwendung. Dies mindert das Risiko ineffizienter Projekte und stärkt die Zielgenauigkeit der eingesetzten Mittel. Allerdings kann die Pflicht zur Kofinanzierung für finanzschwache Kommunen eine erhebliche Hürde darstellen (BMF, 2025e). Diese können bereitstehende Mittel unter Umständen nicht in Anspruch nehmen, weil der erforderliche Eigenanteil nicht aufgebracht werden kann. Dies kann die regionale Ungleichheit verstärken, indem finanzstarke Kommunen überproportional profitieren. Um diesen Nachteil abzumildern, könnte eine **Ausnahmeregelung für besonders finanzschwache Kommunen** vorgesehen werden. In diesen Fällen könnte den betroffenen Kommunen alternativ eine Übergangsfrist bis zum Jahr 2027 eingeräumt werden, in der keine Kofinanzierungserfordernisse gelten.
130. In der mittleren Frist sollte der Bund gemeinsam mit Ländern und Kommunen einen **Finanzreformprozess** anstoßen, der auf eine **Erhebung der Finanzbedarfe der nachgeordneten Gebietskörperschaften und gegebenenfalls auf dauerhafte Anpassung ihrer Mittel** abzielt. Strukturelle Finanzierungengpässe sollten so reduziert und Anreize zur konsumtiven Verschiebung der SVIK-Mittel abgemildert werden.

Benötigen einzelne Länder aufgrund eines hohen Konsolidierungsdrucks in der mittleren Frist **zusätzliche finanzielle Unterstützung**, sollte diese **separat vom SVIK und befristet erfolgen sowie an konkrete Bedingungen**, beispielsweise Maßnahmen im Bereich Verwaltungsdigitalisierung, geknüpft werden. Diese Reformen sollten in Vereinbarungen mit verbindlichen Meilensteinen festgehalten werden und die Auszahlung der Unterstützung stufenweise nach Zielerreichung erfolgen. Eine Ausgestaltung könnte sich an den **Sonder-Bundes-**

ergänzungszuweisungen (SoBEZ) orientieren: Diese dienen dem Ausgleich klar definierter und nachprüfbar begründeter Sonderlasten einzelner Länder (z. B. strukturelle Arbeitslosigkeit oder überdurchschnittliche Fixkosten kleiner Länder). Sie werden zeitlich befristet und degressiv gewährt, regelmäßig überprüft und enden mit Wegfall der Sonderlast. Die Vergabe setzt neben einer schlüssigen Begründung eine belastbare Datengrundlage voraus. Kurzfristige Finanzschwächen oder laufende Defizite dürfen auf diesem Weg nicht kompensiert werden (§ 12 Abs. 1 MaßStG).

Zusätzliche Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität im KTF sicherstellen

131. Auch die SVIK-Zuweisungen an den KTF sollten für **zusätzliche Ausgaben** zur Erreichung der Klimaneutralität erfolgen [↘ ZIFFER 106](#) und nicht bestehende Minderausgaben füllen. Um die **Zusätzlichkeit der KTF-Zuweisungen** sicherzustellen, gibt es verschiedene Instrumente. Der Sachverständigenrat hat im Frühjahrsgutachten 2025 eine Quote für Investitionsausgaben im KTF, analog zur Regelung für den Kernhaushalt, vorgeschlagen. [↘ ZIFFER 550](#) **Alternativ** könnten **Maßnahmen von einer Finanzierung aus dem SVIK ausgeschlossen** werden, die bereits in den **KTF-Wirtschaftsplänen vor dem Jahr 2025 vorgesehen waren**. Für diesen Ausschluss sollte je Titel die im Wirtschaftsplan des Jahres 2024 festgelegte Höhe gelten. Ferner sollten Titel, die bereits deckungsfähig mit Haushaltstiteln sind, nicht durch das SVIK finanziert werden können. Dieser Vorschlag würde dem Gesetzgeber Spielräume eröffnen, auch neue Ausgaben zur Erreichung der Klimaneutralität mittelbar aus dem SVIK zu finanzieren oder über das Niveau des Jahres 2024 hinaus auszuweiten.

Dieses Vorgehen erfordert allerdings, die **bestehende globale Minderausgabe im KTF** auf anderem Wege zu decken, beispielsweise durch Konsolidierungsmaßnahmen, weitere Zuweisungen aus dem Kernhaushalt oder die Ausweitung anderer Einnahmen des KTF. Dabei gälte es allerdings zu verhindern, dass aufgrund von Konsolidierungen im KTF relativ wirksame klimapolitische Maßnahmen zugunsten weniger wirksamer, aber neuer Maßnahmen gestrichen werden. Bei Maßnahmen, die bei der Vermeidung von CO₂-Äquivalenten eine hohe Effektivität aufweisen, könnte die Zusätzlichkeit weniger streng ausgelegt werden als bei Maßnahmen, die ab dem Jahr 2025 in den KTF aufgenommen und somit potenziell aus dem SVIK finanziert werden.

3. Konsolidierungsbedarf zeitnah angehen

132. Werden die durch das Sondervermögen eröffneten Spielräume über das Haushaltsjahr 2026 hinaus stark konsumtiv und nicht zusätzlich verausgabt, besteht nicht nur das Risiko, dass die möglichen Wachstumseffekte des SVIK gering bleiben. Je mehr reguläre Aufgaben aus dem Kernhaushalt verschoben werden, desto unwahrscheinlicher wird es zudem, dass die Aufgaben im Infrastrukturbereich nach Auslaufen des SVIK (wieder) vollständig aus dem Kernhaushalt finanziert werden können. [↘ ZIFFER 113 UND ↘ ABBILDUNG 40](#) Die Bundesregierung sollte deshalb vor dem Hintergrund der Finanzierungslücke in der mittelfristigen Finanz-

planung (172 Mrd Euro vom Jahr 2027 bis einschließlich des Jahres 2029) den im **Koalitionsvertrag verankerten Finanzierungsvorbehalt bei der Haushaltsaufstellung konsequent beachten. Gleichzeitig sollte sie notwendige Konsolidierungsanstrengungen nicht aufschieben** und damit den finanzpolitischen Spielraum schaffen, das SVIK wachstumswirksam zum Einsatz zu bringen.

Kurzfristig sollte **auf fragwürdige Maßnahmen wie** die Ausweitung der **Mütterrente**, die dauerhafte Anwendung des **ermäßigten Umsatzsteuersatzes in der Gastronomie**, die Ausweitung der **einkommensteuerlichen Entfernungspauschale** auf 38 Cent ab dem ersten Kilometer und die zusätzliche **Subventionierung des Dieselkraftstoffs in der Land- und Forstwirtschaft verzichtet werden**. [↘ ZIFFER 133](#) Flankierend sollte die **Einnahmenbasis** durch eine konsequente Eindämmung von Steuerhinterziehung und -vermeidung **gestärkt** werden, bevor Steuern erhöht werden. [↘ ZIFFER 135](#) Diese kurz- und mittelfristigen Konsolidierungsmaßnahmen allein werden aber nicht ausreichen, um die derzeitigen finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen zu bewältigen. Längerfristig wird der Konsolidierungsbedarf noch um einiges größer, da Tilgungsverpflichtungen eintreten, weil die demografische Alterung die öffentlichen Finanzen immer stärker unter Druck setzt und nicht zuletzt, weil Verteidigungsausgaben und öffentliche Investitionen wieder fest im Kernhaushalt verankert werden sollten. [↘ ZIFFERN 136 FF.](#)

Ausgabenseite konsolidieren

- 133.** Unter den von der Schwarz-Roten Koalition vereinbarten Maßnahmen sollten insbesondere vier fragwürdige Maßnahmen nicht umgesetzt werden, auf die der Sachverständigenrat schon im Frühjahrsgutachten 2025 hingewiesen hat, um bereits **in den Haushaltsjahren 2026 und 2027 einen weiteren Ausgabenanstieg zu vermeiden**: die Ausweitung der **Mütterrente** (4,9 Mrd Euro jährlich), die dauerhafte Anwendung des **ermäßigten Umsatzsteuersatzes in der Gastronomie** (bis zu 4 Mrd Euro jährlich), die Ausweitung der **einkommensteuerlichen Entfernungspauschale** auf 38 Cent ab dem ersten Kilometer (bis zu 1,9 Mrd Euro jährlich) und die zusätzliche **Subventionierung des Dieselkraftstoffs in der Land- und Forstwirtschaft** (0,5 Mrd Euro jährlich). [↘ ZIFFER 556](#) Ein Verzicht auf diese Ausgaben würde den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo für das Jahr 2027 um 11,3 Mrd Euro senken. Die Lücke in der Finanzplanung des Bundes würde sich damit für das Jahr 2027 von 34,3 Mrd Euro auf etwa 26,6 Mrd Euro reduzieren.

Die **Ausweitung der Mütterrente** weitet einen **pauschalen, nicht bedarfsgeprüften Zuschlag** aus, der **kein zielgenaues Instrument zur Verringerung von Altersarmut** ist. Die Leistungen fließen an Empfängerinnen in allen Einkommensgruppen, werden gerade bei Einkommensschwachen aber auf andere Sozialleistungen angerechnet (Keck et al., 2015; Geyer et al., 2020; Blesch et al., 2024). Die **Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie** dürfte aufgrund einer voraussichtlich geringen Weitergabe (Harju et al., 2018; Benzarti und Carloni, 2019) nur zu **geringen Umsatzzuwächsen** führen. Die Entlastungswirkungen der **Entfernungspauschale** steigen mit längeren Pendeldistanzen,

denen oft niedrigere Wohnkosten gegenüberstehen, und nehmen zudem mit dem individuellen Grenzsteuersatz bei höheren Einkommen zu (Elmer und Fischer, 2022; Stöwhase und Altstadt, 2022). Die **Subventionierung des Dieselkraftstoffs** in der Land- und Forstwirtschaft vergünstigt einen fossilen Produktionsfaktor und **sendet damit klimapolitisch falsche Preissignale** (Brümmer, 2024; Heinemann und Kemper, 2024).

134. Darüber hinaus sollten bestehende ineffiziente und bestenfalls schwach wachstumswirksame **Transferleistungen und Subventionen** abgebaut werden. Ein Beispiel liefert die **Wohneigentumsförderung**, die im Jahr 2026 im Umfang von 500 Mio Euro durch Titelgruppe 07 des SVIK finanziert werden soll, obwohl sie klare Anzeichen von Ineffizienz zeigt. Sie könnte **Mitnahmeeffekte von bis zu 345 Mio Euro pro Jahr** implizieren, wenn die Inanspruchnahme mit dem Baukindergeld vergleichbar ist. Laut Evaluation des Bundesinstituts für Bau, Stadt- und Raumforschung (Weber et al., 2022) gaben 59 % der durch das Baukindergeld Geförderten beim Erwerb von Bestandsimmobilien und 69 % beim Neubau an, die Förderung sei für die Kaufentscheidung nicht ausschlaggebend gewesen. Die Förderung begünstigt damit überwiegend private Haushalte, die ohnehin einen Hauskauf vorgenommen hätten. Teilweise entspricht die Förderung zudem einer indirekten Subventionierung der Verkäufer, z. B. der Bauträger, denn sie hat maßgeblich zu höheren Kaufpreisen beigetragen, was den intendierten Anstieg der Wohneigentumsquote dämpfen dürfte. Nachgewiesen wurden solche Effekte z. B. in Bayern für das Jahr 2018 (Krolage, 2023).

Ein weiterer, jedoch erst langfristig wirksamer Ansatzpunkt zur Konsolidierung besteht darin, den **Anstieg bestehender Transfers oder Subventionen zu verlangsamen**. Dies gilt insbesondere für klimaschädliche Subventionen (JG 2022 Ziffer 197). Beispielsweise ließe sich der Kostenauftrieb der **einkommensteuerlichen Behandlung von Dienstwagen** durch den **Übergang von der einheitlichen 1%-Regel zu einer CO₂-differenzierten Pauschalbewertung mit Preisdeckel** auf die begünstigte Bemessungsgrundlage bremsen. Durch eine solche Reform sinkt der steuerliche Vorteil für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit privat genutzten Dienstwagen mit höheren CO₂-Emissionen des jeweiligen PKW bzw. hohen Anschaffungskosten. Fiskalisch wirkt sie allerdings erst in der mittleren und langen Frist.

Einnahmenbasis stärken

135. Zur Stärkung der Einnahmenbasis sollten an erster Stelle **Steuerhinterziehung und -vermeidung** konsequent **eingedämmt werden**. **Maßnahmen**, die die **Nachprüfbarkeit der Steuererklärungen** erleichtern, können die Steuereinnahmen erhöhen, da das erwartete Entdeckungsrisiko steigt. Beispielsweise wird das Volumen der jährlich **hinterzogenen Umsatzsteuer auf etwa 5 Mrd Euro** geschätzt (Europäische Kommission, 2024). Drittmeldeverfahren und die **Verpflichtung zur Bereitstellung elektronischer Bezahlssysteme** können bei der Eindämmung der Steuerhinterziehung besonders hilfreich sein. Durch transaktionsscharfe Gegenparteidaten entsteht ein belastbarer Abgleich beispielsweise von Umsätzen und Vorsteuerabzug. Der Spielraum für eine Nichtverbuchung schrumpft damit und bislang informelle oder untererfasste Trans-

aktionen werden messbar. Dadurch steigt die Steuerbasis, ohne den Tarif zu ändern. Böhne et al. (2023) zeigen, dass ein Anstieg der bargeldlosen Transaktionen um einen Prozentpunkt die durch Steuerhinterziehung entstandene Einnahmelücke um 12 % verkleinert. Weitere Möglichkeiten, Steuerbemessungsgrundlagen innerhalb des bestehenden Systems zu verbreitern, bieten die Eindämmung von Gewinnverschiebungen multinationaler Konzerne [↘ ZIFFER 299](#) sowie eine Verringerung von steuerlichen Begünstigungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer. [↘ ZIFFER 434](#)

Perspektiven zur Finanzierung von Infrastruktur und Verteidigung aus dem Kernhaushalt entwickeln

- 136. Längerfristig wirksame Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sind wichtig, weil die Finanzierungsengpässe in der mittelfristigen Finanzplanung im Zeitablauf immer größer werden.** Dafür sorgen unter anderem die Tilgungsverpflichtungen für im Zuge der Corona-Pandemie aufgenommene Schulden und die im Rahmen des Next-Generation-EU-Programms von Deutschland eingegangenen Verpflichtungen (jeweils ab dem Jahr 2028) sowie Tilgungsverpflichtungen für das Sondervermögen Bundeswehr (nach vollständiger Inanspruchnahme bzw. spätestens ab dem Jahr 2031). Steigende finanzielle Belastungen für den Bundeshaushalt resultieren auch aus dem demografischen Alterungsprozess in Deutschland, der sich bis zum Jahr 2035 voll entfaltet und anschließend nicht wieder zurückbildet (JG 2023 Ziffern 360 ff.). Hinzu kommt, dass Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, jenseits der Deckung von Nachholbedarfen, langfristig ebenfalls wieder aus dem Kernhaushalt finanziert werden müssen. Vor allem aber stellt die mittel- bis langfristig notwendige Rücknahme der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben von den geltenden Verschuldungsregeln eine immense finanzpolitische Herausforderung dar.
- 137. Ausgaben, die aufgrund der Bereichsausnahme Verteidigung kreditfinanziert werden können, tragen maßgeblich zum projizierten Anstieg der Staatsverschuldung bei, haben aber einen wesentlich geringeren Multiplikator als Investitionsausgaben.** [↘ ZIFFERN 114 F.](#) Anders als im Frühjahrsgutachten 2025 berücksichtigen die aktualisierten Szenarien das NATO-5 %-Ziel. [↘ KASTEN 10](#) Zudem sind die Ausgaben aufgrund der Bereichsausnahme weder in ihrer Höhe noch in der Laufzeit begrenzt. Da Verteidigungsausgaben eine dauerhafte Aufgabe und in weiten Teilen konsumtive Ausgaben sind, sollte ihre Finanzierung grundsätzlich aus laufenden Einnahmen erfolgen. [↘ ZIFFER 551](#)

Für die **Tragfähigkeit der Staatsfinanzen** ist es von zentraler Bedeutung, dass **diese Verteidigungsausgaben** nach Auslaufen der europäischen Ausnahmeregelung und nach Deckung des bestehenden Nachholbedarfs ab dem Jahr 2029 **wieder in den Kernhaushalt zurückgeführt werden**. Angesichts der makroökonomisch relevanten Dimensionen sowie aus finanzpolitischen Gründen erscheint ein schrittweises Vorgehen hierbei als sachgerecht. Denkbar wäre insbesondere, die Schwelle, ab der eine Kreditfinanzierung zulässig ist, stufenweise zu erhöhen, sodass die Rückführung in den Kernhaushalt über mehrere Jahre gestreckt werden kann.

138. Zur Sicherung der **Tragfähigkeit und Resilienz der öffentlichen Finanzen** sollten nach der Verausgabung des SVIK darüber hinaus auch **öffentliche Investitionen** wieder weit stärker als derzeit **im Kernhaushalt verankert** werden. Dabei sind Vorkehrungen erforderlich, damit solche zukunftsorientierten Ausgaben wirklich in ausreichendem Umfang vorgenommen werden und nicht ständig zugunsten konsumtiver Staatsausgaben zurückgestellt werden (JG 2024 Ziffern 86 ff.). Zu diesem Zweck könnte die derzeit für den Kernhaushalt geltende Investitionsquote, jenseits der kurzfristig erforderlichen Anpassungen, [↘ ZIFFER 125 F.](#) langfristig fortentwickelt werden. Speziell für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur kann auch ein intermodaler Fonds geschaffen und dauerhaft mit Einnahmen aus dem Kernhaushalt, z. B. aus der LKW-Maut, der Energiesteuer auf fossile Kraftstoffe im Verkehrsbereich und der Kfz-Steuer, ausgestattet werden (JG 2024 Ziffer 177).
139. Um perspektivisch, nach Auslaufen des SVIK und einer notwendigen Rückführung der Bereichsausnahme Verteidigung, Spielräume zur Finanzierung erhöhter Verteidigungsausgaben und angemessener öffentlicher Investitionen aus dem Kernhaushalt zu schaffen, ergibt sich ein **enormer, mittel- bis langfristig zu realisierender Konsolidierungsbedarf**. Dessen Einlösung sollte bereits zeitnah angegangen werden. Zusätzliche, mit der Zeit stark steigende Belastungen, wie sie etwa durch die geplante Steuerfinanzierung einer Haltelinie für das Sicherungsniveau gesetzlicher Renten ab dem Jahr 2029 entstehen (Bundesregierung, 2025e), sollten daher vermieden werden. Vielmehr muss über **Reformen der Sozialversicherungen** diskutiert werden, die geeignet sind, die Auswirkungen der demografischen Alterung auf den Bundeshaushalt, aber auch die Belastung der privaten Haushalte und der Unternehmen mit Sozialbeiträgen einzudämmen. Dies gilt sowohl für die Gesetzliche Rentenversicherung (JG 2023 Ziffern 359 ff.) als auch für die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung, deren Ausgaben derzeit besonders stark steigen. Um die Finanzierung eines neuen Verkehrsinfrastrukturfonds gezielt zu sichern, könnte eine nutzungsabhängige PKW-Maut als zusätzliches Einnahmement instrument eingeführt werden, schon allein um die perspektivisch rückläufigen Einnahmen aus der Besteuerung fossiler Kraftstoffe zu ersetzen (JG 2024 Ziffer 177). Wenn es der Politik angesichts des enormen Finanzbedarfs, der dreistellige Milliardenbeträge pro Jahr erreichen kann, nicht gelingt, den Haushalt zu konsolidieren und das Wachstum wieder zu beleben, [↘ ZIFFER 140](#) werden künftige Bundesregierungen nicht darum herum kommen, weitere Maßnahmen zur Erhöhung der öffentlichen Einnahmen in Betracht zu ziehen.

Wachstum durch Reformen stärken

140. Ohne Konsolidierungsmaßnahmen lassen sich die derzeitigen finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen nicht bewältigen. Sie allein werden aber nicht reichen. Zusätzlich müssen daher Reformen ergriffen werden, die das **Produktionspotenzial stärken und dessen Wachstum wieder steigern**. Der eingesetzte Kapitalstock und der technische Fortschritt leisten seit Jahren nur geringe Beiträge zum Wachstum des Produktionspotenzials. Aktuell und in Zukunft wird es vor allem durch den Faktor Arbeit gedämpft. [↘ ZIFFER 76](#) Im Projektionszeitraum bis zum Jahr 2030 dürfte der jährliche Beitrag dieses Faktors durchweg

negativ sein, was auf einen demografisch bedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung, der Erwerbsquote und der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen zurückzuführen ist. Rückläufige Zuwanderungszahlen dämpfen das Arbeitsvolumen zusätzlich. [↘ ZIFFERN 76 FF.](#)

Zur Stärkung des Arbeitsvolumens sollten **Erwerbsanreize gestärkt** werden, beispielsweise durch eine Zusammenfassung von Leistungen im Transfersystem, bei der Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert und Sprungstellen reduziert werden (JG 2023 Ziffern 320 ff.), sowie eine Reform des Ehegattensplittings und weiterer Hindernisse für eine umfangreichere Erwerbsbeteiligung von Zweitverdienenden, insbesondere Frauen (JG 2023 Ziffern 337 ff.). Zudem sollten **Erwerbsmöglichkeiten verbessert** werden, beispielsweise durch einen weiteren Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten (JG 2023 Ziffern 345 ff.). Bei der **Erwerbsmigration** sollten **Hürden für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gesenkt** werden (JG 2022 Ziffern 450 ff.), wie beispielsweise die Abschaffung des Gleichwertigkeitsnachweises für nicht-reglementierte Berufe. Diese Maßnahmen zur Stärkung des Produktionspotenzials dürften zwar nur langsam wirken, können aber finanzierungsneutral ausgestaltet werden.

Zur Erhöhung des Kapitalstocks und des Wachstums der Totalen Faktorproduktivität können höhere öffentliche Investitionen direkt beitragen. Entscheidend ist aber, dass auch die privaten Investitionen in Deutschland wieder deutlich zunehmen. Hierzu sollten **wachstumsfördernde Rahmenbedingungen gestärkt** werden. Bessere steuerliche Rahmenbedingungen, insbesondere für Forschung und Entwicklung, bessere Bedingungen für Start-ups und Scale-ups sowie der Abbau unnötiger Bürokratie können hierzu einen Beitrag leisten. Der Bereitstellung von digitaler und physischer Infrastruktur kommt ebenfalls eine wesentliche Rolle zu. [↘ ZIFFERN 762 FF.](#) Gerade hierbei kann das SVIK bei reformierter Ausgestaltung einen entscheidenden Beitrag leisten.

Eine andere Meinung

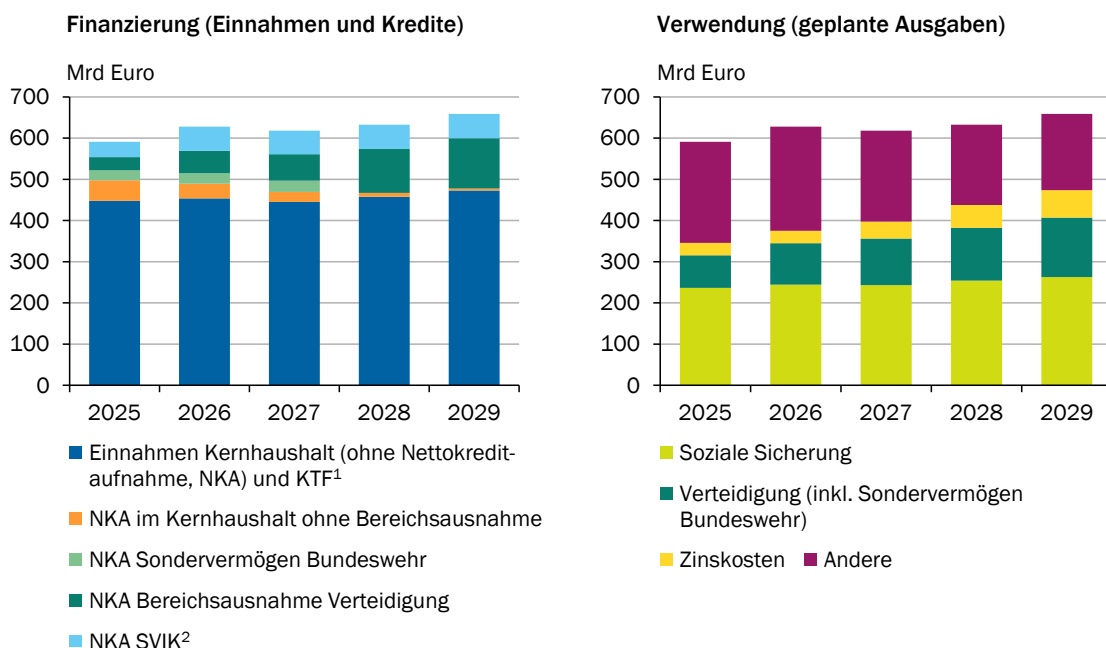
141. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, teilt die Einschätzungen der Ratsmehrheit zum Teil nicht und hält die Aussagen zu notwendigen Strukturreformen für nicht weitreichend genug. Nach Einschätzung des abweichenden Ratsmitglieds **führen die aktuellen politischen Entscheidungen** – insbesondere die Wahlgeschenke in Verbindung mit dem fehlenden Reformwillen – **zu einem schnell steigenden Druck, eine weitere Aufweichung der Schuldenbremse und/oder Steuererhöhungen umzusetzen**. Beides würde aber mit weiteren Risiken und negativen Effekten für den Wirtschaftsstandort einhergehen. Die Bundesregierung **hat aktuell noch die Möglichkeit, dem entgegenzuwirken**. Der Sachverständigenrat hätte darauf deutlicher hinweisen und mögliche Wege zu höherem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum aufzeigen sollen.

1. Die fiskalische Lage im Überblick

142. Um die Relevanz der abweichenden Positionen zu untermauern ist es hilfreich, ein **vollständiges Bild von der aktuellen Haushaltslage des Bundes** anhand von leicht nachvollziehbaren Grafiken zu zeichnen. Hier wird daher – anders als im Haupttext – durchgehend auch die Bereichsausnahme Verteidigung auf der Einnahme- und der Ausgabenseite mitbetrachtet.

ABBILDUNG 42

Haushaltsplanung des Bundes 2025 – 2029: Finanzierung und Verwendung



1 – Klima- und Transformationsfonds. 2 – Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

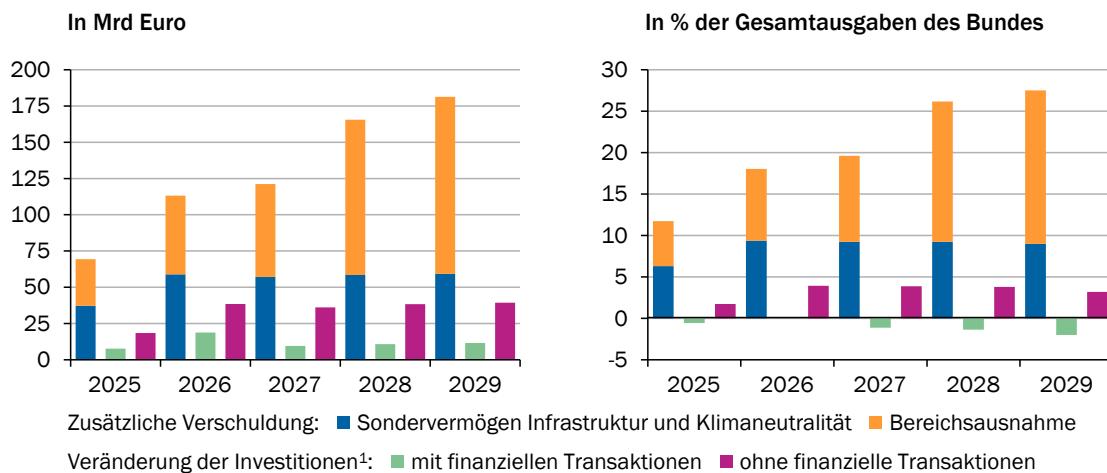
Quellen: Bundesregierung (2025a), Deutsche Bundesbank (2025), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-273-01

143. Abbildung 42 illustriert die Finanzplanung der Einnahme- und der Ausgabenseite des Bundeshaushalts und seiner wichtigsten Sondervermögen (KTF, SVIK, Bundeswehr) in den Jahren bis 2029. $\searrow$ ABBILDUNG 42 Dabei wird deutlich, dass (1) **ein immer größerer Teil der Ausgaben über zusätzliche Schulden finanziert wird** (2029: 28,2 %) und (2) **die Ausgaben für soziale Sicherung, die Verteidigungsausgaben und die Zinslasten stark ansteigen**, wodurch immer weniger Spielraum für andere Ausgaben verbleibt. Das Rentenpaket erhöht die Ausgaben für soziale Sicherung sogar noch über die hier gezeigten Zahlen hinaus.

$\searrow$ ABBILDUNG 43

Zusätzliche Verschuldung und zusätzliche öffentliche Investitionen des Bundes Im Vergleich zu Planungen der Vorgängerregierung für das Jahr 2025



1 – Summe aus Kernhaushalt, KTF und SVIK.

Quellen: Bundesregierung (2024, 2025a), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-274-01

144. Zugleich zeigt Abbildung 43, dass **trotz der zusätzlichen Verschuldung im hohen dreistelligen Milliardenbereich die Investitionen im Vergleich zu den ursprünglich von der Vorgängerregierung (der Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP) für das Jahr 2025 geplanten Investitionen nur geringfügig ansteigen**. $\searrow$ ABBILDUNG 43 Die geplante Kreditaufnahme beträgt in den Jahren 2025 bis 2029 insgesamt 851,1 Mrd Euro, wovon 650,5 Mrd Euro allein auf das SVIK und die Bereichsausnahme Verteidigung zurückgehen. Die Investitionen steigen in Summe bis 2029 aber nur um 170,5 Mrd Euro im Vergleich zur Fortführung des Niveaus, das die Vorgängerregierung für das Jahr 2025 geplant hatte. Der Aufwuchs an Investitionen im Vergleich mit den Planungen der Vorgängerregierung ist sogar noch niedriger, wenn man bei den Investitionen die finanziellen Transaktionen (ebenso wie die Ratsmehrheit in $\searrow$ ABBILDUNG 36) nicht herausrechnet – dann sind es bis 2029 nur 58,3 Mrd Euro zusätzlich.
145. Berechnet man die Verschuldung und die zusätzlichen Investitionen als Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes, so zeigt sich: während **die Verschuldung im Jahr 2029 einen Anteil von 28,2 % am Haushaltsvolumen ausmacht, steigt der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben um lediglich 3,2 Prozentpunkte** (bei Herausrechnung finanzieller Transaktionen).

Rechnet man die finanziellen Transaktionen nicht heraus, so fällt der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben sogar um 2 Prozentpunkte gegenüber einer Fortführung des von der Vorgängerregierung für das Jahr 2025 geplanten Anteils der Investitionen an den Ausgaben. **Dies verdeutlicht den Umfang des Verschiebebahnhofs**, der im Haupttext anhand von Beispielen illustriert wird.

146. Bei all diesen Berechnungen werden die 8,3 Mrd Euro, die jährlich aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) an die Länder fließen (ebenso wie in den Berechnungen der Ratsmehrheit) den zusätzlichen Investitionen zugerechnet, obwohl nicht zu erwarten ist, dass die Länder diese Mittel tatsächlich zusätzlich investieren.
147. **Trotz der umfangreichen zusätzlichen Verschuldung** und der indirekten Verwendung der zusätzlichen Mittel zur Finanzierung von konsumtiven Ausgaben **gibt es immer noch Lücken im Bundeshaushalt**. Zum einen sind für die Jahre 2027 bis 2029 erhebliche Handlungsbedarfe von 34 bis 74 Mrd Euro in der Finanzplanung enthalten. Zum anderen können insbesondere bei den notwendigen Investitionen bei weitem nicht alle Bedarfe befriedigt werden. Es ist davon auszugehen, dass es **weiterhin nicht gelingen dürfte, die Investitionen wesentlich zu steigern**.
148. Die Betrachtung der Haushaltsplanungen verdeutlicht vielmehr, dass die perspektivisch **ansteigenden Ausgaben im Bereich der Sozialen Sicherung sowie der Zinslasten im Zusammenspiel mit den notwendigen höheren Verteidigungsausgaben immer weniger Spielräume lassen**. ↘ ABBILDUNG 42 RECHTS Ohne konsequente ausgabensenkende und wachstumssteigernde Reformen dürfte der Druck immer größer werden, die Lücken im Haushalt durch eine noch höhere Verschuldung oder Steuererhöhungen zu schließen. Ein Zurückfahren der Investitionen dürfte aufgrund der Begründung der zusätzlichen Verschuldung politisch schwierig sein. Außerdem nahm in Deutschland sogar vor Aufweichung der Schuldenbremse in Zeiten von Konsolidierungen der Anteil von Investitionen des Bundes an den gesamten Ausgaben im Durchschnitt nicht ab (JG 2019 Kapitel 5, Kasten 14).
149. Zu erwartende – aber fehlgeleitete – politische Reaktionen wären es, die **Zinslasten** für das Sondervermögen Verteidigung **über die Bereichsausnahme** (also zusätzliche Verschuldung) zu **finanzieren** oder im Zuge einer Reform die **Schuldenbremse weiter aufzuweichen** (etwa über eine Ausnahme von Investitionen von der Schuldenbremse oder eine großzügige Übergangsregel nach Notlagen). All dies wären **Schritte in die genau falsche Richtung**, die aber bereits in der Diskussion sind (Handelsblatt, 2025a, 2025b). Die Ratsmehrheit schlägt diese Maßnahmen im Haupttext des Kapitels zwar nicht vor, hätte aber **deutlicher vor dieser Entwicklung warnen** können.
150. Die Simulationen des Sachverständigenrats weisen für das Jahr 2029 (ohne die Berücksichtigung von Notlagen) eine Schuldenstandsquote zwischen 73,5 % und 80,5 % des BIP aus, mit Berücksichtigung regelmäßiger Notlagen sind es bis zu 82,3 %. ↘ TABELLE 13 Eine Berechnung der Entwicklung des Schuldenstands auf der Basis der Projektionen der Bundesregierung ergibt im Jahr 2029 eine Staatsschuldenquote von etwa 80 % des BIP (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats,

2025). In den Berechnungen des Sachverständigenrats sinkt der Schuldenstand in den Jahren nach 2035 wieder. Das liegt daran, dass lediglich die Beschlüsse zum Sondervermögen berücksichtigt werden und die über die Bereichsausnahme schuldenfinanzierten Verteidigungsausgaben in den Simulationen nach dem Jahr 2029 bis zum Jahr 2034 auf 0,5 % des BIP zurückgehen. Es wird also angenommen, dass die Verteidigungsausgaben, die auch in den 2030er-Jahren auf einem hohen Niveau notwendig sein werden, zunehmend aus Steuereinnahmen finanziert werden. **Bringt die Bundesregierung jedoch nicht unmittelbar weitreichende Reformen auf den Weg, die strukturell den Anstieg der Ausgaben dämpfen und für nachhaltiges Wachstum sorgen, so dürften ein weiterer Anstieg der Verschuldung oder Steuererhöhungen unvermeidlich sein.**

151. Die hier vorgestellten zusätzlichen Analysen und Einschätzungen deuten also darauf hin, dass **sich die fiskalische Lage ab dem Jahr 2030 deutlich ungünstiger entwickeln könnte, als die Berechnungen im Haupttext vermuten lassen.** Dies würde künftig auch die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln erschweren. In den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission hat die Bundesregierung mit einer jährlichen Steigerung um 0,9 % ein außergewöhnlich dynamisches Wachstum des Produktionspotenzials unterstellt (BMF und BMWF, 2025). Die aktuelle Entwicklung ist demgegenüber deutlich schwächer (0,3 % bzw. 0,4 % in den Jahren 2025 und 2026, danach lediglich 0,1 %). ↘ ZIF-FER 76 **Je länger die gegenwärtige Wachstumsschwäche wirtschafts- und finanzpolitisch nicht wirksam adressiert wird, desto größer wird das Risiko, dass Deutschland die europäischen Fiskalregeln** in den kommenden Jahren nicht einhalten kann (Deutsche Bundesbank, 2025; Grimm, 2025; Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2025).

2. Rückkehr zu nachhaltiger Finanzpolitik ohne ambitionierte Strukturreformen unmöglich

152. Die ergänzenden Darstellungen haben gezeigt, dass **allein die Ausgaben für soziale Sicherung, die Verteidigungsfähigkeit und für Zinslasten schon im Jahr 2029 etwa den Umfang der gesamten für den Bund verfügbaren Einnahmen** (ohne Nettokreditaufnahme) erreichen dürften. Die Rückkehr zu einer nachhaltigen Finanzpolitik setzt daher ambitionierte Strukturreformen voraus. Die Ratsmehrheit stellt dies aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds nicht deutlich genug heraus.
153. Sowohl **ausgabendämpfende als auch wachstumssteigernde Reformen müssten jetzt angegangen werden, damit überhaupt eine Chance besteht, den Anstieg der Ausgabenlast** noch vor dem Ende der Legislaturperiode zu dämpfen. Appelle an die Ministerien, Einsparungen zu realisieren, die erst in den jeweiligen Haushaltsverhandlungen ergehen (wie im August dieses Jahres, vgl. ZDF, 2025), können aufgrund der Zementierung weiter Teile des Haushalts durch Leistungsversprechen oder gesetzliche Pflichten des Staates ↘ ABBILDUNG 42 nicht annähernd ausreichend Wirkung entfalten. Im Folgenden werden daher die

wichtigen Reformschritte kurz angesprochen und es wird auf Studien verwiesen, die diese Reformen detaillierter beschreiben.

154. **Ausgabendämpfende Reformen** betreffen die **gesetzliche Rentenversicherung** (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2022; Grimm et al., 2025a; Thum et al., 2025) sowie die **sonstigen Sozialversicherungen**. Weiterhin ist ein **Abbau von Subventionen** angezeigt (Feld et al., 2025; Fuest, 2025). So ließen sich etwa nach Schätzungen von Fuest (2025) 94 Mrd Euro gegenüber dem jetzigen Ausgabenpfad bis zum Jahr 2030 einsparen. Zudem sollte durch eine **sparsame und zielgenaue Nutzung der verfügbaren Schuldenspielräume** der Schuldenanstieg und damit auch der erwartete steile Anstieg der Zinskosten eingedämmt werden (Grimm et al., 2025b). Die schärfere Verfolgung von Steuerhinterziehung – von der Ratsmehrheit prominent hervorgehoben – dürfte hingegen ohne übermäßige Belastung durch zusätzliche Bürokratie keinen signifikanten Beitrag leisten. Zu Recht weist die Ratsmehrheit allerdings darauf hin, dass die Umsetzung teurer **Wahlgeschenke** (im Haupttext: „fragwürdige Maßnahmen“) **zurückgenommen werden sollten**. ↘ ZIFFER 133

155. **Wachstumssteigernde Reformen** müssen darauf ausgerichtet sein, das derzeit extrem niedrige Potenzialwachstum der Volkswirtschaft zu steigern. Zurecht mahnt die Ratsmehrheit in diesem Zusammenhang eine **Erhöhung der Arbeitsanreize und des Erwerbspersonenpotenzials** an. ↘ ZIFFER 140 Um das Wachstumspotenzial ausreichend zu erhöhen ist jedoch ein deutlicher Anstieg der privaten Investitionen notwendig, ebenso wie ein dynamischer technischer Fortschritt. Dazu sollte die Attraktivität des Standorts für innovative Unternehmen erhöht werden, damit in Deutschland nicht nur an der Weltspitze geforscht wird, sondern die Ideen auch in Deutschland umfangreich in Wertschöpfung übersetzt werden. Dies erfordert etwa einen weitreichenden **Abbau von innovationshemmender Regulierung, Flexibilisierung am Arbeitsmarkt, Vereinfachungen im Baurecht und eine Dämpfung des Anstiegs der Lohnnebenkosten** (Grimm et al., 2025b). ↘ ZIFFERN 672 FF. Diese Maßnahmen werden etwa von Feld et al. (2025) oder Grimm et al. (2025b) skizziert. Es sind also deutlich weitreichendere Maßnahmen notwendig, als von der Ratsmehrheit vorgeschlagen oder angedeutet.

156. Eine **Senkung der Unternehmenssteuern** auf ein international vergleichbares Niveau oder ein Abbau steuerlicher Verzerrungen ↘ ZIFFERN 253 FF. dürfte ebenfalls die Attraktivität des Standorts im internationalen Vergleich erhöhen. Der Vorschlag der Ratsmehrheit zu Anpassungen bei der Erbschaftssteuer (insb. eine teilweise Rücknahme der Verschonung der Betriebsvermögen) ↘ ZIFFERN 340 FF. dürfte angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Schwächephase nicht zielführend oder sogar kontraproduktiv sein, sofern die Steuersätze nicht deutlich abgesenkt werden. Eine aufkommensneutrale Reform mit einem Steuersatz von um die 15 % könnte den ohnehin schon hohen Druck auf viele Familienunternehmen noch erhöhen (Feld, 2025a, 2025b).

157. **Reformen**, die eine deutliche Entspannung der Haushaltslage gegen Ende der Legislaturperiode möglich machen (etwa die Dämpfung des Ausgabenanstiegs in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ebenso wie wachstumssteigernder

Abbau von Regulierung) **sind in hohem Maße zeitkritisch**, da ihre Umsetzung eine gewisse Zeit braucht und ihre Wirkung teilweise mit einer gewissen Verzögerung einsetzt. Umgekehrt ausgedrückt: **handelt die Bundesregierung nicht unmittelbar, so wird sich eine signifikante Steuererhöhung oder noch weitere Ausweitung der Verschuldung als bisher geplant nicht vermeiden lassen.**

Einordnung der Berechnungen des Sachverständigenrats und Kritik an den Vorschlägen zur Priorisierung von Ausgaben

158. In diesem Zusammenhang muss angemerkt werden, dass der **sinkende Schuldenstand** in der $\searrow$ TABELLE 14 des Haupttextes **ab dem Jahr 2036 irreführend** ist, da die im Text vorgeschlagenen Maßnahmen es nicht ermöglichen, die Verschuldung – wie in den Berechnungen implizit unterstellt – in den 2030er-Jahren wieder zurückzufahren. Die Kalibrierung des Modells berücksichtigt nur bereits beschlossene Maßnahmen und führt deshalb zu einer Darstellung der zukünftigen Entwicklung, die inkonsistent mit den im aktuellen Politikscenario möglichen zukünftigen Entwicklungen ist.
159. **Regeln zur Zusätzlichkeit, Zielgenauigkeit und zum Monitoring** in den Haushalten von Bund und Ländern, wie sie von der Ratsmehrheit vorgeschlagen werden, $\searrow$ ZIFFERN 124 FF. **können keine Wirkung entfalten, solange die** über die Jahre automatisch **ansteigenden Leistungsversprechen und Zinszahlungen nicht durch Strukturreformen** und umsichtige Haushaltsführung **gedämpft werden**. Es dürfte ohne konsequente Reformen unmöglich sein, klare Vorgaben für zukunftsgerichtete Ausgaben zu entwickeln (vergleiche die Ausführungen im Minderheitsvotum des abweichenden Ratsmitglieds $\searrow$ ZIFFERN 582 FF.). Darüber hinaus wären entsprechende Vorgaben auch deshalb problematisch, weil der Handlungsspielraum der demokratisch gewählten Abgeordneten deutlich beschränkt und durch Expertenentscheidungen ersetzt würde (Minderheitsvotum des abweichenden Ratsmitglieds im JG2024 Ziffern 182 ff.).
160. Sollte es gelingen, Haushaltsspielräume zu schaffen und die Zweckentfremdung der Mittel im SVIK zu reduzieren, so bestünden noch immer signifikante Herausforderungen, wenn es um die wachstumsfördernde Verwendung der Mittel geht. Die von der Ratsmehrheit ins Spiel gebrachten Vorgaben $\searrow$ ZIFFERN 121 FF. UND 127 FF. dürften nicht greifen. Erstens entstünde ein **umfangreicher neuer Verwaltungsaufwand und zusätzliche Bürokratie**. Zweitens ist es typischerweise **leicht möglich, eine gesetzlich verankerte Zweckbestimmung flexibel zu interpretieren** (die Politik liefert derzeit bei der Umsetzung der Grundgesetzänderungen ein anschauliches und eindrucksvolles Beispiel). Drittens **können derartige Vorgaben die Budgetautonomie des Parlaments einschränken**. Viertens dürften diese Vorgaben **rechtlich keine Bindungskraft haben**. Auch der Vorschlag eines Monitoring-Gremiums durch die Ratsmehrheit $\searrow$ ZIFFERN 122 überrascht, da er tief in bestehende Zuständigkeiten eingreift und sowohl Bürokratisierung als auch verfassungsrechtliche Spannungen riskiert. Die vorgesehenen Eingriffsbefugnisse – etwa die Kürzung künftiger Mittelzuweisungen – könnten mit den haushaltsrechtlichen Kompetenzen des Bundestags kollidieren. Die hohe Berichtsdichte birgt das Risiko zusätzlicher Verwaltungslasten,

ohne die Wirksamkeit notwendigerweise zu erhöhen. Schließlich wäre auch eine Politisierung des Gremiums nicht auszuschließen. Mit Blick auf den Infrastrukturausbau und -erhalt wäre die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft nach dem Beispiel der österreichischen Asfinag ein wirksameres Mittel zur Sicherstellung von Investitionen und zur Selektion der Projekte (vgl. MV JG2024 Ziffer 187).

161. Da es unumgänglich ist, dass **die gewählten Parlamentarier über die Verwendung und Priorisierung der Mittel entscheiden**, hätte es ein wichtiger Beitrag des Sachverständigenrats sein können, die kurz- und langfristigen Auswirkungen dieser Entscheidungen zu beleuchten, um die Entscheidungsträger und ihre Wählerinnen und Wähler über die entscheidenden Trade-offs zu informieren. Im Folgenden werden diese Zusammenhänge daher kurz (und nicht erschöpfend) skizziert.
162. **Wachstumseffekte öffentlicher Investitionen können über verschiedene Kanäle** ausgelöst werden. Sie wirken dabei unterschiedlich stark auf das Potenzialwachstum und sind deshalb auch in sehr unterschiedlichem Grad nachhaltig. Einige Anhaltspunkte:
 - **Kurzfristige Effekte** entstehen durch eine **höhere Auslastung im Verarbeitenden Gewerbe**. Aktuell unterausgelastete Kapazitäten ▷ ABBILDUNGEN 20 UND 22 können durch die zusätzliche staatliche Nachfrage eine stärkere Auslastung erfahren, was die Wirtschaftsleistung temporär erhöht. Dort, **wo die Kapazitätsauslastung heute schon hoch ist, könnten zusätzliche Investitionen aber zu Preissteigerungen führen**. Gesamtwirtschaftlich stellt sich zudem die Frage, ob durch die staatlichen Aktivitäten **private Investitionen verdrängt** werden. Ein solcher Impuls verschwindet, sobald das staatliche Engagement vorüber ist.
 - **Direkte mittelfristige Effekte** können entstehen, wenn ein dauerhafter Anstieg der öffentlichen Investitionen glaubwürdig ist. Denn dies kann zu einem **Kapazitätsausbau in den Sektoren** führen, **die an der Umsetzung der öffentlichen Vorhaben beteiligt sind**. Dadurch würde das **Produktionspotenzial** der Volkswirtschaft **auf ein höheres Niveau ansteigen** (Level-Effekt). Der Effekt dürfte aber überschaubar sein. Da die Investitionen aktuell noch nicht verlässlich signifikant ansteigen ▷ ABBILDUNG 43 dürfte dieser Effekt zunächst nicht eintreten.
 - **Spillovereffekte der Infrastrukturinvestitionen** treten auf, wenn eine Ausweitung der öffentlichen Infrastruktur die **Attraktivität des Standortes erhöht**. Hierbei kann es sich um verschiedenste Infrastrukturen handeln (Straße, Schiene, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, (Flug)Häfen, ...). **Dieser Effekt ist umso höher, je zielgenauer solche Infrastrukturen ausgebaut werden, die die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes für Unternehmen und Arbeitnehmer erhöhen**. Komplementäre Maßnahmen wie der Abbau von Regulierung und Bürokratie oder eine Senkung der Unternehmenssteuern können den Effekt verstärken. Die Wahl der spezifischen Projekte hat somit ebenfalls einen Einfluss auf den Wachstumseffekt.

- **Langfristige Effekte** staatlicher Investitionen auf das Wirtschaftswachstum sind am größten, wenn die Mittel in **Bildung und Forschung** fließen. Im Bildungssystem besteht aufgrund der seit geraumer Zeit sinkenden PISA-Ergebnisse großer Handlungsbedarf (Anger et al., 2025; Stanat et al., 2025).
↘ ZIFFER 442 Forschungsförderung sollte so ausgestaltet sein, dass der Hochtechnologie-Bereich stärker im Fokus ist (Fuest et al., 2024, 2025).

Dies hätte der Sachverständigenrat in seinem Gutachten umfangreicher ausführen können.

ANHANG

TABELLE 14

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Aktueller Politikpfad			Investitionspfad		
	Konsum	Investitionen ¹	Verteidigung	Konsum	Investitionen ¹	Verteidigung
Ausgaben (nominal) in Mrd Euro						
2025	1	1	4	7	11	4
2026	6	6	12	8	23	12
2027	15	9	57	9	34	57
2028	17	14	100	9	50	100
2029	17	15	104	10	52	104
2030	16	12	97	10	46	97
2031	15	11	78	10	42	78
2032	15	10	58	10	38	58
2033	14	9	37	10	34	37
2034	13	8	14	10	30	14
2035	8	7	0	3	23	0
2036	7	5	0	3	19	0
2037	6	4	0	3	13	0
2038	4	3	0	3	8	0
2039	4	2	0	3	5	0
2040	3	1	0	3	2	0
Ausgaben (in Preisen von 2025) in Mrd Euro						
2025	1	1	4	7	11	4
2026	6	5	12	8	21	12
2027	14	8	52	9	30	52
2028	15	11	87	9	41	87
2029	15	11	87	8	40	87
2030	14	8	77	8	33	77
2031	13	7	59	8	29	59
2032	12	5	42	8	24	42
2033	11	5	25	7	20	25
2034	10	4	10	7	17	10
2035	5	3	0	2	12	0
2036	5	2	0	2	9	0
2037	4	2	0	2	6	0
2038	2	1	0	2	4	0
2039	2	1	0	2	2	0
2040	2	0	0	2	1	0

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 4 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins. Im Referenzpfad sind die Effekte des Finanzpakets auf das BIP in Höhe von 3,3 Mrd Euro für das Jahr 2025 und 17,2 Mrd Euro für das Jahr 2026 enthalten. Diese Effekte werden daher auch im aktuellen Politik- und Investitionsszenario berücksichtigt. Ab dem Jahr 2027 enthält der Referenzpfad keine BIP-Effekte des Finanzpakets. Analog zu Ochsner und Zuber (2025) wird unterstellt, dass Infrastrukturinvestitionen einen dauerhaften Effekt auf das BIP-Niveau haben.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-234-01

NOCH TABELLE 14

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Aktueller Politikpfad			Investitionspfad		
	Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze ²	Mittelwert	Obergrenze ³	Untergrenze ²	Mittelwert	Obergrenze ³
Zusätzliches kumuliertes BIP in Mrd Euro						
2025	0	3	7	4	21	36
2026	3	19	36	12	66	115
2027	8	64	121	22	147	260
2028	17	132	247	38	264	466
2029	30	198	367	59	379	667
2030	41	246	452	77	467	820
2031	48	272	500	89	522	919
2032	49	281	518	95	551	976
2033	47	278	515	98	561	1.001
2034	43	265	495	97	558	1.002
2035	36	246	465	92	542	980
2036	28	229	439	86	525	956
2037	21	215	418	81	507	933
2038	16	203	401	77	491	909
2039	11	194	387	73	477	888
2040	8	187	375	71	464	869
Schuldenstandsquote (ohne Notlagen) in % des BIP						
2025	62,7	62,7	62,7	62,7	62,7	62,7
2026	64,2	64,4	64,6	63,8	63,7	63,8
2027	66,9	66,7	66,4	65,8	65,1	64,5
2028	70,5	69,8	69,1	68,6	67,0	65,7
2029	73,8	73,0	72,3	71,2	69,1	67,4
2030	76,8	76,0	75,4	73,5	71,2	69,3
2031	79,2	78,7	78,1	75,3	72,9	70,9
2032	81,2	80,7	80,3	76,6	74,3	72,1
2033	82,6	82,2	81,8	77,5	75,1	72,8
2034	83,3	83,0	82,7	77,8	75,5	73,1
2035	83,6	83,3	83,0	77,7	75,4	73,0
2036	83,6	83,3	82,9	77,4	75,1	72,7
2037	83,5	83,1	82,7	77,0	74,7	72,3
2038	83,2	82,8	82,4	76,5	74,3	71,9
2039	82,9	82,6	82,1	76,0	73,9	71,5
2040	82,6	82,3	81,8	75,4	73,3	71,0

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 4 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins. Im Referenzpfad sind die Effekte des Finanzpakets auf das BIP in Höhe von 3,3 Mrd Euro für das Jahr 2025 und 17,2 Mrd Euro für das Jahr 2026 enthalten. Diese Effekte werden daher auch im aktuellen Politik- und Investitionsszenario berücksichtigt. Ab dem Jahr 2027 enthält der Referenzpfad keine BIP-Effekte des Finanzpakets. Analog zu Ochsner und Zuber (2025) wird unterstellt, dass Infrastrukturinvestitionen einen dauerhaften Effekt auf das BIP-Niveau haben.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-234-01

NOCH TABELLE 14

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Aktueller Politikpfad			Investitionspfad		
	Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze ²	Mittelwert	Obergrenze ³	Untergrenze ²	Mittelwert	Obergrenze ³
Reales BIP-Wachstum in %						
2025	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7	1,0
2026	0,8	0,4	0,1	0,8	0,9	0,8
2027	0,7	1,4	2,1	0,7	1,8	2,8
2028	0,5	1,1	1,6	0,6	1,8	2,8
2029	0,4	0,5	0,6	0,5	1,1	1,7
2030	0,2	0,1	- 0,0	0,3	0,5	0,8
2031	0,1	- 0,1	- 0,3	0,2	0,2	0,4
2032	0,1	- 0,1	- 0,2	0,1	0,1	0,3
2033	0,1	- 0,0	- 0,1	0,2	0,2	0,3
2034	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
2035	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
2036	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5
2037	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
2038	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
2039	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
2040	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Gesamtstaatliches Defizit in % des BIP

2026	- 2,9	- 2,9	- 2,9	- 2,8	- 2,8	- 2,8
2027	- 4,2	- 4,2	- 4,1	- 4,0	- 4,0	- 3,9
2028	- 4,9	- 4,9	- 4,8	- 4,8	- 4,7	- 4,6
2029	- 4,7	- 4,7	- 4,6	- 4,6	- 4,4	- 4,3
2030	- 4,3	- 4,2	- 4,2	- 4,2	- 4,0	- 3,9
2031	- 3,8	- 3,7	- 3,7	- 3,6	- 3,5	- 3,5
2032	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,1	- 3,1	- 3,0
2033	- 2,7	- 2,7	- 2,7	- 2,6	- 2,6	- 2,5
2034	- 2,2	- 2,2	- 2,2	- 2,1	- 2,1	- 2,0
2035	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1,6	- 1,6	- 1,6
2036	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,5	- 1,5	- 1,5
2037	- 1,5	- 1,5	- 1,5	- 1,4	- 1,4	- 1,4
2038	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,3	- 1,3
2039	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,3
2040	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,2	- 1,2	- 1,2

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren.

4 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins. Im Referenzpfad sind die Effekte des Finanzpakets auf das BIP in Höhe von 3,3 Mrd Euro für das Jahr 2025 und 17,2 Mrd Euro für das Jahr 2026 enthalten. Diese Effekte werden daher auch im aktuellen Politik- und Investitionsszenario berücksichtigt. Ab dem Jahr 2027 enthält der Referenzpfad keine BIP-Effekte des Finanzpakets. Analog zu Ochsner und Zuber (2025) wird unterstellt, dass Infrastrukturinvestitionen einen dauerhaften Effekt auf das BIP-Niveau haben.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-234-01

NOCH TABELLE 14

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Aktueller Politikpfad	Investitionspfad
	Mittelwert	Mittelwert
Differenz zum realen BIP des Referenzpfads in %⁴		
2025	0,0	0,4
2026	0,0	0,8
2027	0,8	2,1
2028	1,5	3,6
2029	1,8	4,5
2030	1,7	4,9
2031	1,5	5,0
2032	1,2	4,9
2033	1,0	4,9
2034	0,9	4,9
2035	0,8	4,8
2036	0,9	4,8
2037	0,9	4,9
2038	1,0	4,9
2039	1,0	4,9
2040	1,0	4,9

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 4 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins. Im Referenzpfad sind die Effekte des Finanzpakets auf das BIP in Höhe von 3,3 Mrd Euro für das Jahr 2025 und 17,2 Mrd Euro für das Jahr 2026 enthalten. Diese Effekte werden daher auch im aktuellen Politik- und Investitionsszenario berücksichtigt. Ab dem Jahr 2027 enthält der Referenzpfad keine BIP-Effekte des Finanzpakets. Analog zu Ochsner und Zuber (2025) wird unterstellt, dass Infrastrukturinvestitionen einen dauerhaften Effekt auf das BIP-Niveau haben.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-234-01

LITERATUR

Abiad, A., D. Furceri und P. Topalova (2016), The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies, *Journal of Macroeconomics* 50, 224–240.

Anger, C., J. Betz und A. Plünnecke (2025), INSM-Bildungsmonitor 2025: Mehr Empirieorientierung an den Schulen für mehr Qualität, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Benzarti, Y. und D. Carloni (2019), Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France, *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (1), 38–63.

Beznoska, M., A. Burstedde und T. Hentze (2025), Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität: Bund investiert nur wenig zusätzlich, IW-Kurzbericht 81/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Blesch, M., A. Gehlen, J. Geyer, P. Haan und S. Klotz (2024), Abschaffung der Mütterrente würde Altersarmut erhöhen, *DIW Wochenbericht* 91 (31/32), 495–502.

BMF (2025a), Lars Klingbeil zur Einbringung des Haushaltsentwurfs 2026 im Bundestag, Rede, Erste Beratung zum Haushaltsentwurf für 2026 und des Finanzplans des Bundes bis 2029, Deutscher Bundestag, Berlin, 23. September.

BMF (2025b), Bundesfinanzminister Klingbeil beruft Investitions- und Innovationsbeirat, Pressemitteilung 14/2025, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, 2. September.

BMF (2025c), Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2026: Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2025d), Referentenentwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG), Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF (2025e), Mehr kommunale Investitionen durch den Bund, Monatsbericht des BMF Mai 2025, 18–26.

BMF (2011), Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage zum Rundschreiben vom 12. Januar 2011, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMF und BMWF (2025), Deutscher mittelfristiger finanzpolitisch-struktureller Plan für den Zeitraum 2025 bis 2029, Bundesministerium der Finanzen sowie Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

BMWf und BMF (2025), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten: Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Herbstprojektion der Bundesregierung vom 8. Oktober 2025, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Bohne, A., A.M. Koumpias und A. Tassi (2023), Cashless payments and tax evasion: Evidence from VAT gaps in the EU, ZEW Discussion Paper 23–060, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Brümmer, B. (2024), Agrardiesel-Subventionen: Eine Einordnung, *Wirtschaftsdienst* 104 (1), 5–5.

Bundesrechnungshof (2024), Prüfung der Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG): Schlussfolgerungen zum Infrastrukturprogramm (Kapitel 1 KInvFG) für künftige Finanzhilfen des Bundes, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Gz.: I 4 – 0001116, Bonn.

Bundesrechnungshof (2023), Bau von Bundesstraßen: Bedarf und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), *Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, 150–154.

Bundesregierung (2025a), Unterrichtung durch die Bundesregierung: Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029, Drucksache 21/601, Deutscher Bundestag, Berlin, 1. September.

Bundesregierung (2025b), Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG), Drucksache 21/1085, Deutscher Bundestag, 30. Juli.

- Bundesregierung (2025c), Wachstumsbooster zur Stärkung des Standorts Deutschland, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wachstumsbooster-2351752>, abgerufen am 26.9.2025.
- Bundesregierung (2025d), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes 2025 (FAG-Änderungsgesetz 2025), Drucksache 416/25, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 4. September.
- Bundesregierung (2025e), Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Drucksache 21/1929, Deutscher Bundestag, 1. Oktober.
- Bundesregierung (2024), Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025), Drucksache 20/12400, Deutscher Bundestag, 16. August.
- Bundesregierung (2016), Kritik des Bundesrechnungshofes am Bundesverkehrswegeplan, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Sven-Christian Kindler, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/8525, Deutscher Bundestag, Berlin, 20. Mai.
- Christofzik, D.I. (2025), Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 25. August 2025 zu den Entwürfen eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 (BT-Drs. 21/778) und eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) (BT-Drs. 21/779), Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer, 21. August.
- Ciaffi, G., M. Deleidi und M. Mazzucato (2024), Measuring the macroeconomic responses to public investment in innovation: evidence from OECD countries, industrial and corporate change, *Industrial and Corporate Change* 33 (2), 363–382.
- Deutsche Bundesbank (2025), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht August 2025, 133–184.
- Deutscher Bundestag (2025), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 21/779 – Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG), Drucksache 21/1578, Berlin, 10. September.
- Dylla, C. und R. Geißler (2025), Wie tragfähig sind die Länderfinanzen?, *PublicGovernance* (Sommer 2025), 16–19.
- Elmer, C.-F. und B. Fischer (2022), Entfernungspauschale nicht anheben, sondern reformieren!, *Wirtschaftsdienst* 102 (8), 574–575.
- Europäische Kommission (2024), VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud, Final report Phase II, by Center for Social and Economic Research, WIFO and PwC, Brüssel.
- Feld, L.P. (2025a), Lars Felds Ordnungsruf: Immer wieder Steuererhöhungen und immer wieder derselbe Fehler, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kolumnen/lars-felds-ordnungsruf-immer-wieder-steuererhoehungen-und-immer-wieder-derselbe-fehler-01/100150377.html>, abgerufen am 30.10.2025.
- Feld, L.P. (2025b), Lars Felds Ordnungsruf: Die Wahrheit über die Reform der Erbschaftsteuer, <https://www.handelsblatt.com/meinung/kolumnen/lars-felds-ordnungsruf-die-wahrheit-ueber-die-reform-der-erbschaftsteuer/100157004.html>, abgerufen am 31.10.2025.
- Feld, L.P., V. Grimm und V. Wieland (2025), Für eine echte Wirtschaftswende, INSM Studie, Wissenschaftliches Gutachten, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.
- Fraktionen CDU/CSU und SPD (2025), Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland, Drucksache 21/323, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 3. Juni.
- Fuest, C. (2025), Standpunkt: Wie kann Deutschland mehr Wehrhaftigkeit mit wirtschaftlicher Stärke verbinden?, <https://www.ifo.de/standpunkt/2025-01-28/wie-kann-deutschland-mehr-wehrhaftigkeit-mit-wirtschaftlicher-staerke-verbinden>, abgerufen am 2.5.2025.
- Fuest, C., D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente und C. Rujan (2025), Funding ideas, not companies – Rethinking EU innovation policy from the bottom up, Report by the European Policy Analysis Group, CESifo Network; Università Bocconi, Institute for European Policymaking; Toulouse School of Economics, München, Mailand, Toulouse.
- Fuest, C., D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente und J. Tirole (2024), EU Innovation Policy: How to escape the middle technology trap, Report by the European Policy Analysis Group, CESifo Network; Università

Bocconi, Institute for European Policymaking; Toulouse School of Economics, München, Mailand, Toulouse.

Geyer, J., P. Haan und M. Harnisch (2020), Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 07/2020, Wiesbaden.

Grimm, V. (2025), Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags am 13. März 2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h), Stellungnahme, Technische Universität Nürnberg, Nürnberg, 12. März.

Grimm, V., J. Haucap, S. Kolev und V. Wieland (2025a), Die gesetzliche Rentenversicherung: Diagnose und Therapie im Jahr 2025, Impulspapier des Beraterkreises für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Grimm, V., J. Haucap, S. Kolev und V. Wieland (2025b), Eine Wachstumsagenda für Deutschland, Gutachten des wissenschaftlichen Beraterkreises für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Handelsblatt (2025a), Bundesregierung: Ökonomen warnen vor weiterer Lockerung der Schuldenbremse, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundesregierung-oekonomen-warnen-vor-weiterer-lockerung-der-schuldenbremse/100146980.html>, abgerufen am 30.10.2025.

Handelsblatt (2025b), Haushalt: Klingbeil prüft neue Ausnahme bei Verteidigungsausgaben, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/haushalt-klingbeil-prueft-neue-ausnahme-bei-verteidigungsausgaben/100160207.html>, abgerufen am 30.10.2025.

Harju, J., T. Kosonen und O.N. Skans (2018), Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence, *Journal of Public Economics* 165, 48–72.

Heinemann, F. (2025), Die Absicherung zusätzlicher und wachstumswirksamer Investitionen in den Erleichterungsgesetzen zum Sondervermögen, Externes Gutachten, DSI-Sonderinformation 8, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin.

Heinemann, F. und J. Kemper (2024), Die Begünstigung für Agrardiesel und die Kfz-Steuerbefreiung in der Land- und Forstwirtschaft: Subventionspolitische Beurteilung – Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zu den steuerrechtlichen Gesetzesänderungen im Rahmen des Bundeshaushalts 2024 am 15. Januar 2024, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 15. Januar.

Keck, W., T. Krickl und E. Kruse (2015), Die empirischen Auswirkungen der „Mütterrente“, *RVaktuell* 11/12, 248–256.

Krolage, C. (2023), The effect of real estate purchase subsidies on property prices, *International Tax and Public Finance* 30 (1), 215–246.

MF Sachsen-Anhalt (2025), Sondervermögen Infrastruktur, Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt, <https://mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/haushalt/sondervermoegen-infrastruktur>, abgerufen am 26.9.2025.

NATO (2025), The Hague summit declaration issued by the NATO heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Pressemitteilung 2025 001, North Atlantic Treaty Organisation, Den Haag, 25. Juni.

Ochsner, C. und C. Zuber (2025), Output, prices and public debt under the new German fiscal consensus, SVR-Arbeitspapier 01/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Stanat, P., S. Schipolowski, S. Gentrup, K.A. Sachse, S. Weirich und S. Henschel (Hrsg.) (2025), IQB-Bildungstrend 2024: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich, Waxmann, Münster.

Statistisches Bundesamt (2025), Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung 126, Wiesbaden, 1. April.

Stöwhase, S. und A. Altstadt (2022), Quantifizierung der Verteilungswirkungen der Entfernungspauschale, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

SVR Wirtschaft (2024), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Thum, M., M. Werding, J. Ragnitz, G. Ferenc und K. Lehmann (2025), Reformoptionen für eine stabile Rente, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit; vorgelegt vom ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Niederlassung Dresden, Potsdam.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2025), 24. Stellungnahme vom 26. September 2025 zur Sitzung des Stabilitätsrates am 7. Oktober 2025, Herbst 2025, Berlin.

vw (2024), Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, Studie erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München.

Weber, I., P. Deschermeier und M. Vaché (2022), Evaluierung des Baukindergeldes, BBSR-Online-Publikation 05/2022, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2022), Kapitalgedeckte Rente: Ein neuer Anlauf?, Gutachten 02/2022, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

ZDF (2025), Bundeshaushalt 2027: Klingbeil fordert Einschnitte von Kollegen, <https://www.zdf-heute.de/politik/deutschland/finanzminister-klingbeil-haushaltsplanung-sparbrief-kabinett-100.html>, abgerufen am 30.10.2025.

KAPITEL 3: EUROPAS ZUKUNFT GEMEINSAM SICHERN

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Europäische Union steht vor erheblichen Herausforderungen. Dazu gehören eine geringe wirtschaftliche Dynamik, schwaches Produktivitätswachstum im Vergleich zu den USA und eine sich verschärfende sicherheitspolitische Lage.
- Handelsbarrieren und unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen lassen die EU hinter ihrem wirtschaftlichen Potenzial zurückbleiben. Eine Reduktion von territorialen Lieferbeschränkungen kann die Integration des europäischen Binnenmarktes verbessern.
- Die gemeinsame Beschaffung von Verteidigungsgütern und Förderung von militärischer Innovation kann die europäische Verteidigungsfähigkeit entscheidend stärken.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Europäische Union (EU) ist der zweitgrößte Wirtschaftsraum der Welt. Der **gemeinsame europäische Binnenmarkt**, ein Grundstein der EU-Integration, **hat zu einer tiefen wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten geführt**. Das vorliegende Kapitel behandelt **zwei zentrale Herausforderungen**, vor denen die EU aktuell steht. Zum einen hat sich das **Produktivitätswachstum** in den vergangenen Jahrzehnten gegenüber den USA **deutlich verlangsamt**. Zum anderen **haben geopolitische Spannungen zugenommen** und die multilaterale Weltordnung steht zunehmend unter Druck.

Im europäischen Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen bestehen **nach wie vor hohe Handelsbarrieren**, wodurch das **wirtschaftliche Potenzial der EU nicht vollständig genutzt** wird. Auch die **Kapitalmärkte sind fragmentiert**, da sie durch unterschiedliche regulatorische Rahmenbedingungen und eine unvollendete Bankenunion gekennzeichnet sind. Dadurch werden **Investitionen und Wirtschaftswachstum in der EU gedämpft**. Hinzu kommt, dass die Handels- und Außenpolitik der USA derzeit sprunghaft und wenig berechenbar ist. Die **verschlechterte sicherheitspolitische Lage**, insbesondere angesichts des russischen Angriffs auf die Ukraine, stellt eine direkte **Bedrohung für die EU** dar. Es gibt einen **erheblichen Nachholbedarf bei der militärischen Ausrüstung vieler EU-Staaten**. Fehlende Koordination unter den europäischen Staaten und eine **starke Priorisierung nationaler Anbieter** bei der Beschaffung von Rüstungsgütern **führen zudem zu Ineffizienzen und hohen Kosten**.

Bei den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und der Sicherheit Europas liegt ein klarer europäischer Mehrwert vor. **EU-weite Lösungen sind dem Handeln einzelner Mitgliedstaaten überlegen**. Um den genannten Herausforderungen zu begegnen und Europas Zukunft gemeinsam zu gestalten, ist eine **Vertiefung des europäischen Binnen- und Kapitalmarktes entscheidend**. Dies kann zu einer effizienteren Allokation von Ressourcen führen und das Produktivitätswachstum erhöhen. Konkret zählen hierzu die **Reduktion territorialer Lieferbeschränkungen** sowie die Harmonisierung von Vorschriften, beispielsweise durch die **Einführung eines „28. Regimes“ im Unternehmensrecht**. Im Bereich der Kapitalmärkte sind eine **Integration der Kapitalmarktaufsicht** und die **Verbesserung der Wagniskapitalfinanzierung** wichtig, um die Innovationslücke gegenüber den USA zu verringern. Die **Schaffung eines „European Safe Asset“** würde die Attraktivität des Euro auf internationaler Ebene stärken, sollte jedoch nicht die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen gefährden. Schließlich erfordert die Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit die **Überwindung der Fragmentierung des Verteidigungsbinnenmarktes**, die **koordinierte Beschaffung von Rüstungsgütern auf europäischer Ebene** und die **Förderung von Innovationen im Verteidigungsbereich**.

I. EINLEITUNG

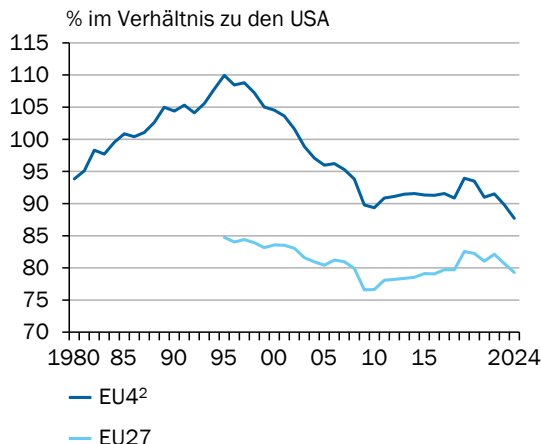
163. Die **Europäische Union (EU)** ist der zweitgrößte **Wirtschaftsraum der Welt**. Er beheimatet 450 Mio Menschen und 26 Mio Unternehmen. Der **gemeinsame europäische Binnenmarkt** ist ein **Grundstein der EU-Integration** (Vertrag von Lissabon, Artikel 3) und ermöglicht innerhalb der EU den **freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital**. Er hat zu einer tiefen wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten und zu deutlichen Wohlfahrtssteigerungen geführt (in 't Veld, 2019; Felbermayr et al., 2022; Fontagné und Yotov, 2024).

164. Das vorliegende Kapitel behandelt zwei zentrale Herausforderungen, vor denen die EU aktuell steht. Zum einen hat sich das **Produktivitätswachstum in den vergangenen Jahrzehnten verlangsamt**. Beispielhaft zeigt sich das an der schwächeren Entwicklung der Arbeitsproduktivität der EU im Vergleich zu den USA. [ABBILDUNG 44 LINKS](#) Eine bremsende Rolle spielen dabei die geringe Innovationsfähigkeit, fragmentierte Kapitalmärkte sowie divergierende regulatorische Rahmenbedingungen innerhalb der Mitgliedstaaten (Draghi, 2024a; Letta,

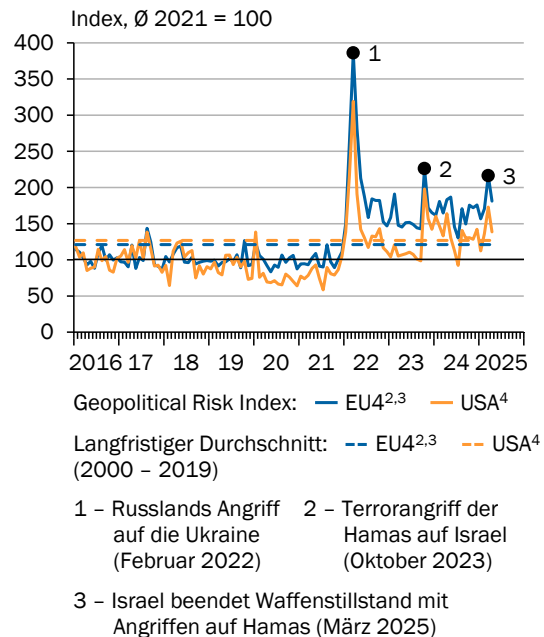
[ABBILDUNG 44](#)

Herausforderungen für die EU

Relative Arbeitsproduktivität¹ der EU gegenüber USA sinkt



Geopolitische Unsicherheit seit dem Jahr 2022 über dem langfristigen Durchschnitt



1 – Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftparitäten je Arbeitsstunde. 2 – Deutschland (ab 1991), Frankreich, Italien, Spanien. 3 – Der Index spiegelt die Ergebnisse automatischer Textsuche in fünf großen europäischen Zeitungen wider. Er berechnet sich aus dem Anteil der Artikel zu geopolitischen Ereignissen an der Gesamtzahl der Artikel jeder Zeitung im Monat. Die Länderindikatoren werden entsprechend dem Bruttoinlandsprodukt gewichtet. 4 – Der Index spiegelt die Ergebnisse automatisierter Textsuche in zehn Zeitungen in den USA wider. Er berechnet sich aus dem Anteil der Artikel zu negativen geopolitischen Ereignissen an der Gesamtzahl der Artikel jeder Zeitung im Monat.

Quellen: AMECO, Bondarenko et al. (2024), Caldara und Iacoviello (2022), IWF, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-186-02

2024). Zum anderen hat sich **die sicherheitspolitische Lage der EU fundamental verschlechtert**. Diese Veränderung spiegelt der geopolitische Risikoindex für die EU wider, der **seit dem russischen Angriff auf die Ukraine** deutlich über dem langfristigen Durchschnitt liegt. [↘ ABBILDUNG 44 RECHTS](#) Hinzu kommt, dass die Handels- und Außenpolitik von US-Präsident Donald Trump sprunghaft und wenig berechenbar ist (FG 2025 Ziffer 13). Durch die strategische Rivalität zwischen den USA und China steht die multilaterale Weltordnung zusätzlich unter Druck. Diese geopolitischen Spannungen haben die bereits zuvor einsetzende Fragmentierung der Weltwirtschaft verstärkt (Fernández-Villaverde et al., 2024; Gopinath et al., 2025) und belasten den international eng verflochtenen Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum.

165. Aus ökonomischer Sicht sollten **Aufgaben dann auf europäischer Ebene angesiedelt werden**, wenn sich dadurch **Effizienz- oder Kostenvorteile gegenüber einem rein nationalen Handeln** bieten (Alesina et al., 2005; Bassford et al., 2013; Weiss et al., 2017; Heinemann, 2020; JG 2020 Ziffer 253). Beispiele für Bereiche, die einen **europäischen Mehrwert** schaffen, sind insbesondere der **Binnenmarkt und gemeinsame Anstrengungen zur Verteidigung**. Um die genannten Herausforderungen zu adressieren, sollte die **europäische Zusammenarbeit** in diesen beiden Bereichen weiter ausgebaut werden. Denn der Binnenmarkt ist noch nicht vollendet (IWF, 2024), was bedeutet, dass die EU ihr **Potenzial als Wirtschaftsgemeinschaft noch nicht voll ausschöpft**. Eine **Vertiefung des europäischen Binnenmarktes** kann zu einer effizienteren Allokation von Ressourcen führen und die gesamtwirtschaftliche Produktion steigern. Zudem gilt es angesichts geopolitischer Spannungen sowie der sprunghaften und wenig berechenbaren US-Politik unter Donald Trump, die **europäische Verteidigungsfähigkeit umfassend zu stärken**.
166. Der grenzüberschreitende Handel mit Waren und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt hat, beispielsweise durch den Abbau von Handelsbarrieren im Zuge der Standardisierung von Produktnormen, in den letzten drei Jahrzehnten deutlich zugenommen und damit das **Wirtschaftswachstum in der EU** stimuliert. [↘ ZIFFER 171](#) Jedoch bestehen weiterhin Handelsbarrieren innerhalb der EU. Auf einen unvollständigen Binnenmarkt deuten regionale Handelsströme hin, die stark von nationalen Grenzen geprägt sind (Santamaría et al., 2020). Das zeigt, dass das **Potenzial des Binnenmarktes nicht ausgeschöpft** ist. [↘ ZIFFER 173](#) Eine **weitere Vertiefung** brächte deutliche wirtschaftliche Vorteile für die Mitgliedstaaten mit sich. [↘ ZIFFERN 174 F.](#) Ansatzpunkt für eine Vertiefung des Binnenmarktes bzw. einen Abbau der Handelsbarrieren könnten der Abbau unterschiedlicher Verpackungs- und Beschriftungsvorschriften sein, die zu **territorialen Lieferbeschränkungen** beitragen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten einschränken. [↘ ZIFFERN 189 FF.](#) **Ein weiterer Schritt wäre ein einheitliches Unternehmensrecht**, ein sogenanntes EU-weites „28. Regime“. [↘ ZIFFERN 194 FF.](#) Dies würde vor allem kleinen und mittleren Unternehmen ermöglichen, Unterschiede in den Rechtssystemen der 27 Mitgliedstaaten zu überwinden und so den Handel im Binnenmarkt zu vertiefen.
167. Der freie Kapitalverkehr bildet eine zentrale Säule der europäischen Integration und spielt eine wesentliche Rolle bei der Stärkung der wirtschaftlichen Leistungs-

fähigkeit Europas. Derzeit ist die **europäische Finanzarchitektur** jedoch **bankenbasiert und stark fragmentiert**. Der Anteil der Bankenfinanzierung von Unternehmen ist in Europa hoch, und eine Ausweitung dieser Finanzierungsart dürfte nicht zu starken Wachstumsimpulsen führen (JG 2023 Kasten 14). Marktbasierte Finanzierungsinstrumente wie Aktienmärkte und Wagniskapital sind hingegen besonders geeignet, um junge Wachstumsunternehmen (Start-ups und Scale-ups) zu finanzieren.

168. Um **private Investitionen zu erleichtern und nachhaltiges Wachstum zu fördern**, bedarf es einer umfassenden **Harmonisierung im Bereich Unternehmens-, Insolvenz- und Steuerrecht** sowie eines gezielten Abbaus bürokratischer Hürden. Gleichzeitig sollten die **Kapitalmarktaufsicht** durch eine gestärkte und reformierte European Securities and Markets Authority (ESMA) **europaweit vereinheitlicht werden** und nationale Doppelung der Aufsicht abgeschafft werden. [↘ ZIFFER 206](#) Auch die **Ausweitung der Wagniskapitalfinanzierung** – insbesondere für Start-ups – ist wichtig, um die Innovationslücke gegenüber den USA zu schließen. [↘ ZIFFER 200](#) Nicht zuletzt wird die **Schaffung sogenannter „European Safe Assets“** diskutiert, etwa in Form synthetischer sicherer Anleihen oder gemeinsam emittierter Eurobonds, um den Euro auf internationaler Ebene zu stärken. Wenn ein solches Asset anreizkompatibel konstruiert ist, könnte dies die Bedeutung des europäischen Kapitalmarktes deutlich stärken. [↘ ZIFFER 207](#)
169. Die **europäische Verteidigungsfähigkeit** ist ein **europäisches öffentliches Gut**. [↘ ZIFFER 180](#) Angesichts der Bedrohung durch Russlands anhaltende Aggressionen sowie weiterer sicherheitspolitischer Herausforderungen sollte die europäische Verteidigungsfähigkeit gestärkt werden, um Europas strategische Handlungsfähigkeit im Rahmen des transatlantischen Bündnisses zu erhöhen. [↘ ZIFFERN 181 FF.](#) Dafür müssen die Fragmentierung des Marktes für Verteidigungsgüter überwunden und die Produktionskapazitäten auf die veränderten Bedarfe der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Partner ausgerichtet werden. [↘ KASTEN 11](#) Zugleich kann es sinnvoll sein, ein permanentes Instrument zur gemeinsamen europäischen Beschaffung von Rüstungsgütern zu errichten. [↘ ZIFFERN 229 FF.](#) Ein wesentlicher Bestandteil zukunftsorientierter, strategischer Verteidigungsplanung ist es, Innovationen im Bereich Verteidigung zu fördern und die Investitionen in Forschung und Entwicklung zu erhöhen. [↘ ZIFFERN 239 FF.](#) Die Finanzierung der gemeinsamen Verteidigungsfähigkeit sollte stärker auf europäischer Ebene koordiniert und sichergestellt werden, ohne die fiskalische Tragfähigkeit zu gefährden. [↘ ZIFFERN 243 FF.](#)
170. Um **den europäischen Binnenmarkt und die Verteidigungsfähigkeit zu stärken**, sind **weitreichende Reformen in der EU nötig**. Mit dem **Fokus auf die vier Grundfreiheiten** [↘ GLOSSAR](#) **des Binnenmarktes und die Sicherheit Europas** werden hier Politikbereiche ausgewählt, in denen ein **europäischer Mehrwert** vorliegt und EU-weite Lösungen einzelstaatlichem Handeln überlegen sind.

Die genannten Herausforderungen sind leichter anzugehen, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen von **Reformen der EU-Arbeitsweise** flankiert werden.

Draghi (2024b) macht dazu mehrere Vorschläge: Eine Reform der Entscheidungsfindung in der EU kann sinnvoll sein, damit die genannten Herausforderungen schnell adressiert werden können. Eine **erweiterte Zusammenarbeit** mehrerer Mitgliedstaaten könnte hierfür eine Lösung sein. Die EU-Verträge sehen eine solche „**EU der verschiedenen Geschwindigkeiten**“ vor, wenn mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind, das EU-Parlament zustimmt und dies rechtlich durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) begleitet wird (Draghi, 2024b; Artikel 20 EUV, Artikel 329 AEUV). Ein Beispiel für eine derartige Kooperation ist ein einheitliches elektronisches Registrierungsformular für die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den beteiligten Ländern (Bauer, 2024). Darüber hinaus kann es in einzelnen Bereichen sinnvoll sein, wenn auch eine kleinere Gruppe von Staaten, idealerweise unter der Führung der größeren EU-Mitglieder, in einer „Koalition der Willigen“ mit der Integration, beispielsweise bei der Harmonisierung von Regeln, voranschreitet. Solche Bündnisse sollten jedoch stets offen für möglichst viele Staaten sein.

II. AUSGANGSLAGE: EUROPAS POTENZIAL WIRD NICHT AUSGESCHÖPFT

1. Fragmentierter Binnenmarkt hemmt wirtschaftliche Dynamik

171. In den zurückliegenden Jahrzehnten hat die europäische Integration zu einer ausgeprägten wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten und zu deutlichen **Wohlfahrtssteigerungen geführt**. Studien, die die ökonomischen Auswirkungen der EU-Integration mithilfe struktureller Modelle untersuchen, kommen zu dem Ergebnis, dass die bisherige EU-Integration positive Wachstumseffekte gehabt hat (in 't Veld, 2019; Felbermayr et al., 2022; Fontagné und Yotov, 2024). Weitere ökonometrische Schätzungen legen zudem nahe, dass das Handelsvolumen zwischen zwei EU-Mitgliedstaaten im Durchschnitt zwischen 52 % (Nagengast et al., 2025) und 63 % (Fontagné und Yotov, 2025) höher ausfällt, als dies ohne EU-Mitgliedschaft der Fall gewesen wäre.
172. Das **Potenzial des EU-Binnenmarktes** [↘ PLUSTEXT 5](#) ist allerdings noch **nicht voll ausgeschöpft**. Trotz großer Fortschritte beim freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften bestehen nach wie vor hohe Barrieren im Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem blieb der Verteidigungssektor bei der EU-Integration bislang weitestgehend außen vor. Dies erhöht die Kosten der europäischen Aufrüstung aufgrund von ineffizienter Beschaffung und Produktion. [↘ KASTEN 11](#) Begrenzte Fortschritte wurden bei der Integration der Finanzmärkte gemacht. Eine Vollendung der Bankenunion steht weiter aus, und bei der Kapitalmarktunion wurden wenige der gesetzten Ziele erreicht.



➤ PLUSTEXT 5

Hintergrund: Europäischer Binnenmarkt

Der europäische Binnenmarkt gewährleistet den **freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen** innerhalb der Europäischen Union (EU). Er basiert auf den **Römischen Verträgen aus dem Jahr 1957**, die das Fundament für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) legten. Mit dem im Jahr 1992 unterzeichneten **Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)** wurde der Binnenmarkt **auf Nicht-EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt**. Die **EWR-Staaten** bestehen aus den **27 Mitgliedstaaten der EU** sowie **Norwegen, Island und Liechtenstein**.

➤ KASTEN 11

Fokus: Hemmnisse beim Aufbau eines europäischen Verteidigungsbinnenmarktes

Der **europäische Markt für Verteidigungsgüter** ist extrem fragmentiert (Wolff et al., 2025). Nationale industriepolitische Zielsetzungen gehen häufig mit einer Priorisierung nationaler Beschaffungen einher und tragen zur Fragmentierung des Binnenmarktes bei (Clapp et al., 2025). Diese Struktur verleiht den Rüstungsunternehmen erhebliche Marktmacht, was häufig zu überhöhten Beschaffungskosten im Vergleich zu einem Wettbewerbsmarkt führt. Darüber hinaus führt die Fragmentierung dazu, dass die Produktionskapazitäten in der EU nicht in dem Umfang und der Geschwindigkeit verfügbar sind, wie sie derzeit von den einzelnen Mitgliedstaaten benötigt werden (Europäische Kommission, 2025a).

Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU enthält eine Ausnahmeregelung für die Beschaffung von Verteidigungsgütern (Artikel 346 AEUV). Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten, militärische Beschaffungen aus Gründen der nationalen Sicherheit von den Regelungen des EU-Binnenmarktes auszunehmen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006). Dazu zählt insbesondere die Vergabe von Rüstungsaufträgen. Dadurch wird die Entstehung eines vollständig integrierten europäischen Verteidigungsbinnenmarktes bislang gebremst. Der Artikel wurde eingeführt, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen trotz der Regelungen des EU-Binnenmarktes zu wahren (Deutscher Bundestag, 2011). Würde ein solcher Markt geschaffen, könnte er durch verbesserte Vernetzung Skaleneffekte ermöglichen und den Wettbewerb innerhalb der EU erhöhen (Quinet et al., 2025).

Um eine kostengünstige Stärkung der Verteidigungsfähigkeit sicherzustellen, sollte die weitere **Integration des europäischen Verteidigungsbinnenmarktes vorangetrieben werden**. Diese Integration würde möglicherweise zugleich eine Konsolidierung der Verteidigungsindustrie anstoßen, bei der ineffizient produzierende Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Jedoch könnten so Anreize für die Schaffung zentraler Waffensysteme für die gesamte EU entstehen, sodass nicht länger zahlreiche gleichartige Waffensysteme mit unterschiedlichen Spezifikationen parallel hergestellt werden. Eine stärker spezialisierte und arbeitsteilig organisierte europäische Verteidigungsindustrie würde zudem ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber globalen Akteuren deutlich verbessern.

Komplexe und uneinheitliche nationale Rechtsvorschriften gelten als zentrales Hemmnis für Investitionen und unternehmerische Tätigkeit im europäischen Verteidigungssektor (KPMG, 2025). Insbesondere nationale Vorschriften im Bereich der Beschaffung, der Transferrichtlinien sowie der Exportkontrollen erschweren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im europäischen Verteidigungssektor und erhöhen den regulatorischen Aufwand für die Industrie (Clapp et al., 2025). In diesem Bereich hat die EU bereits Schritte zur Harmonisierung unternommen. Neue Regelungen im Bereich der Beschaffung zielen darauf ab, ein einheitliches Verfahren zu schaffen und einen grenzüberschreitenden Wettbewerb zu erleichtern (Clapp et

al., 2025). Im Bereich der Lizenzierung sollen vereinfachte Verfahren den innergemeinschaftlichen Transfer von Verteidigungsgütern erleichtern und dadurch Lieferketten innerhalb der EU stärken (Europäisches Parlament und Rat der EU, 2012). Zudem bekräftigte der Europäische Rat sein Engagement für eine wirksame Umsetzung internationaler Rüstungskontrollabkommen (Europäischer Rat, 2025). Vor diesem Hintergrund gilt es zu prüfen, inwieweit die bisherigen Harmonisierungsmaßnahmen Wirkung gezeigt haben und wie bestehende Regelwerke weiter angeglichen werden können.

Es sollten Anreize geschaffen werden, die Produktionskapazitäten in Bereichen auszubauen, in denen in der EU bereits industrielles Potenzial besteht. Dazu zählen moderne Kampfpanzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artilleriegeschütze, Luftabwehr, Drohnen sowie Systeme der elektronischen Kriegführung (Wolff et al., 2025). Insbesondere Drohnen unterliegen jedoch einer schnellen technologischen Entwicklung. Lagerbestände können daher schnell veraltet sein, weshalb industrielle Kapazitäten in diesem Bereich flexibel und innovationsorientiert ausgestaltet sein sollten. Entscheidend ist nicht der Ausbau umfangreicher Produktionsstätten, sondern die Schaffung von Anreizen für kontinuierliche Weiterentwicklung und schnelle Anpassungen. Darüber hinaus gilt es, Anreize zum Aufbau von **Produktionskapazitäten für Waffensysteme zu schaffen, die bislang ausschließlich außerhalb der EU hergestellt werden.** Hierzu zählen Kampfflugzeuge der neuesten Generation, strategische Luftverteidigungssysteme, Raketenartillerie und schwere Transporthubschrauber (Wolff et al., 2025).

Damit traditionelle Waffensysteme unter den Bedingungen moderner Drohnenkriegsführung weiterhin einsatzfähig bleiben und zunehmend autonome sowie Künstliche Intelligenz (KI)-gestützte Funktionen integrieren können (Burilkov et al., 2025), sollten neben physischen Produktionskapazitäten auch gezielt **Kapazitäten für militärische Schlüsseltechnologien wie KI aufgebaut werden.**

Hemmnisse beim Handel von Waren und Dienstleistungen

173. Trotz der gestiegenen Handelsvolumina bestehen weiterhin **Handelshemmnisse im Binnenmarkt:** Vergleicht man den dadurch entstehenden Aufwand und die Kosten mit einem hypothetischen Zoll auf Waren, entsprechen die bestehenden Hemmnisse laut Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) Zöllen in Höhe von 44 % (IWF, 2024). In den USA beträgt der entsprechende Wert im Handel mit Waren zwischen den Bundesstaaten nur etwas mehr als 10 %. Für Dienstleistungen errechnet der IWF einen noch höheren impliziten Zoll in Höhe von durchschnittlich 110 %. Zwar schneiden die EU-Mitgliedstaaten bei dem von der OECD berechneten „Services Trade Restrictions Index“ im Vergleich zu anderen Staaten insgesamt gut ab. Allerdings bestehen auch laut OECD im innereuropäischen Handel von Dienstleistungen nach wie vor Barrieren, wenngleich diese in allen Mitgliedstaaten geringer ausfallen als jene im Handel mit Drittstaaten (Dorn et al., 2024).
174. Fontagné und Yotov (2025) quantifizieren die **potenziellen BIP-Effekte einer vertieften wirtschaftlichen Integration in der EU.** [↘ PLUSTEXT 6](#) Diese fallen für alle EU-Mitgliedstaaten positiv aus und wären vielerorts zwei- bis dreimal so hoch wie die bereits realisierten Vorteile des Binnenmarktes. [↘ ABBILDUNG 45](#) Für **kleine und offene Volkswirtschaften**, die laut den Schätzungen bereits jetzt am meisten von der EU-Integration profitiert haben, fallen die **potenziellen BIP-Zuwächse besonders groß aus** und liegen z. B. für Irland und Ungarn bei 7,4 % bzw. 7,8 %. Aber auch größere Volkswirtschaften in der EU würden sig-

nifikant profitieren. So würde das BIP in Deutschland, Frankreich und Italien jeweils um 3,2 %, 2,6 % bzw. 2,2 % zunehmen. [ZIFFER 177](#)



PLUSTEXT 6

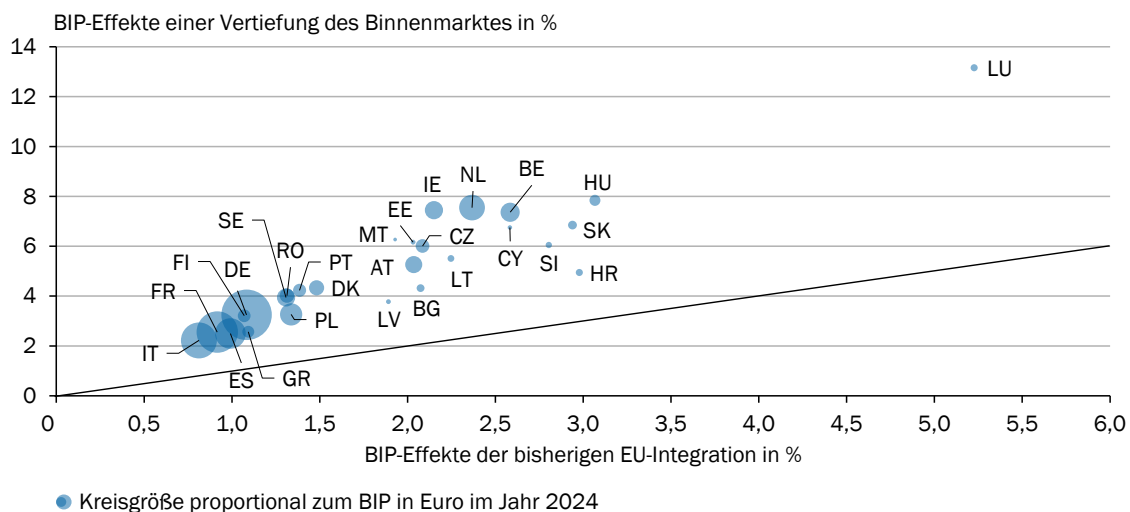
Hintergrund: Zu den modellbasierten Berechnungen eines EU-Binnenmarktpotenzials

Zunächst berechnen Fontagné und Yotov (2025) für jeden Wirtschaftsbereich in jedem Mitgliedstaat anhand eines **Gravity-Modells** die bisherigen **Auswirkungen der EU-Integration auf bilaterale Handelsströme** innerhalb der EU. In diesen Modellen wird der Handel zwischen zwei Volkswirtschaften durch deren **relative Größe, geografische Nähe und weitere Determinanten** erklärt. Als Proxy für das Potenzial des Binnenmarktes bestimmen die Autoren die sogenannte **„Trade Cost Efficiency Bound“** (TCEB) für jeden Wirtschaftsbereich. Aus Gründen der Robustheit ist diese nicht als der größte beobachtete Rückgang der Handelskosten definiert, sondern als das 75. Perzentil der Rückgänge der Handelsfraktionen in den verschiedenen Staaten, die auf den Binnenmarkt zurückzuführen sind. Der Abstand dieser TCEB zu den bereits eingetretenen Effekten des EU-Binnenmarktes in einem Wirtschaftszweig in einem Land ergibt das **„Single Market Potential“**. Anhand eines strukturellen Handelsmodells können dann die wirtschaftlichen Folgen berechnet werden, die entstehen, wenn in jedem Wirtschaftsbereich in jedem Mitgliedstaat das Potenzial des Binnenmarktes ausgeschöpft würde.

- 175. Handelsbarrieren im europäischen Binnenmarkt sind nicht-tarifär und vielfältig.** Laut jüngstem Binnenmarktbericht der Europäischen Kommission **bemängeln Unternehmen** insbesondere **unterschiedliche nationale Vorschriften** für Verpackungen und Beschriftungen sowie nicht-regulatorische Barrieren wie territoriale Lieferbeschränkungen (Europäische Kommission,

ABBILDUNG 45

Potenzial einer Vertiefung des EU-Binnenmarktes¹



1 – AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CY-Zypern, CZ-Tschechien, DE-Deutschland, DK-Dänemark, EE-Estland, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HR-Kroatien, HU-Ungarn, IE-Irland, IT-Italien, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, RO-Rumänien, SE-Schweden, SI-Slowenien, SK-Slowakei.

Quellen: Eurostat, Fontagné und Yotov (2025)

© Sachverständigenrat | 25-187-01

2025b). In einer aktuellen Eurobarometer-Umfrage nennen **kleine und mittlere Unternehmen** als Hindernisse im grenzüberschreitenden Handel außerdem ein fehlendes Verständnis des Geschäftsumfelds in anderen Staaten sowie den erschwerten Zugang zu Informationen über Regeln und rechtliche Anforderungen (Europäische Kommission und Ipsos EPA, 2025). Ursächlich hierfür dürfte **die Koexistenz von EU- und nationalen Vorschriften, z. B. durch „Gold-Plating“** [↗ PLUSTEXT 33](#) sein (Garicano, 2025). Weitere konkrete Barrieren sind **Verletzungen des Cassis-de-Dijon-Prinzips**, [↗ PLUSTEXT 7](#) also das grundsätzliche Verbot von Einfuhrbeschränkungen innerhalb der EU für bereits in einem Mitgliedstaat gehandelte Produkte.



[↗ PLUSTEXT 7](#)

Hintergrund: Das Cassis-de-Dijon-Prinzip

Das **Cassis-de-Dijon-Prinzip** (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung) ist ein **grundlegendes Konzept des europäischen Binnenmarktes**. Es besagt, dass Produkte, die in einem EU-Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht werden, grundsätzlich auch in jedem anderen Mitgliedstaat ohne weitere technische oder rechtliche Anforderungen verkauft werden dürfen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn zwingende Gründe des Gemeinwohls vorliegen, wie der Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Umwelt oder der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Ursprung dieses Prinzips liegt in einem **Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahr 1979** (EuGH Rechtssache 120/78). Ein deutscher Einzelhändler wollte einen französischen Johannisbeerlikör („Cassis de Dijon“) in Deutschland verkaufen. Die deutschen Behörden verweigerten jedoch die Einfuhr, da der Likör nicht den nationalen Vorschriften über den Mindestalkoholgehalt für Spirituosen entsprach. Der EuGH entschied, dass diese nationale Vorschrift eine nicht gerechtfertigte Beschränkung des freien Warenverkehrs darstellt.

- 176. Handelsbarrieren behindern das Wirtschaftswachstum in der EU** aus mehreren Gründen. So **verringern** nicht-tarifäre Handelsbarrieren – ähnlich wie herkömmliche Zölle – den **Wettbewerb** unter Unternehmen und **konservieren ineffiziente Geschäftsmodelle**. In der Vergangenheit haben Zölle oft zu einer Dämpfung des BIP-Wachstums und der Produktivität geführt (Furceri et al., 2019). Darüber hinaus wird **in einem unvollständigen Binnenmarkt eine effiziente Allokation von Ressourcen über Grenzen hinweg erschwert** und **das Potenzial der grenzüberschreitenden Arbeitsteilung nicht ausgeschöpft**. Dadurch entgehen Unternehmen Spezialisierungsgewinne, was sich über höhere Preise oder eine schlechtere Qualität von Waren und Dienstleistungen auch zum Nachteil der Konsumenten auswirkt. Zudem schmälern nicht-tarifäre Handelsbarrieren die Marktgröße und führen dazu, dass Unternehmen nicht genug von Skaleneffekten in der Produktion profitieren. So zeigt eine Analyse des IWF auf Basis von Unternehmensdaten, dass insbesondere die Größe des Absatzmarkts sowie bankenbasierte Finanzierungsquellen zu niedrigeren und volatileren Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) europäischer Unternehmen beitragen, was das Produktivitätswachstum verringern kann (Adilbish et al., 2025).

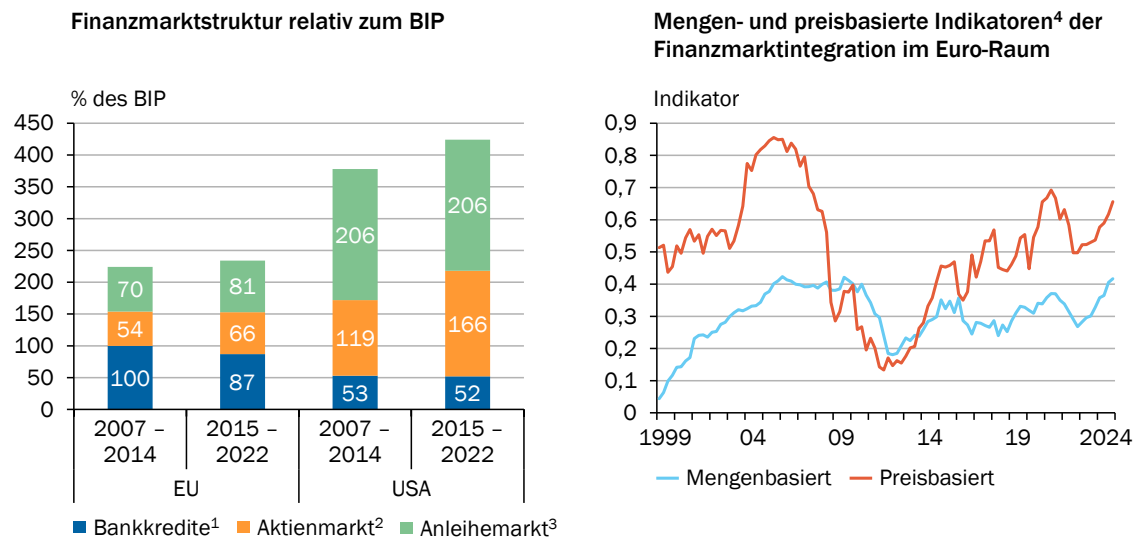
177. Obwohl **die bestehenden Handelsbarrieren schon länger bekannt** sind, ist es bislang nicht gelungen, sie **abzubauen**. Beispielsweise sind knapp 20 Jahre nach Einführung der Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2006, deren Ziel es war, den Binnenmarkt in diesem Bereich zu vervollständigen, immer noch 60 % der seinerzeit benannten Hürden in Kraft (Europäische Kommission, 2025b). Als Ursachen hierfür werden nationalstaatliche Regulierungen, wie z. B. Meldepflichten, erforderliche Genehmigungen oder der Schutz von Berufsbezeichnungen, genannt, die ausländischen Unternehmen die Erbringung von Dienstleistungen erschweren (Dorn et al., 2024). Um substanzielle Fortschritte zu machen, bedarf es daher einer **Priorisierung konkreter Maßnahmen** (Georgieva, 2025).

Hemmnisse bei der Finanzmarktintegration

178. Neben einem Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen ist der freie Kapitalverkehr eine weitere wichtige Säule der europäischen Integration. Die EU braucht **tiefe und liquide Kapitalmärkte**, um langfristiges Wachstum zu schaffen und **zukunftsweisende Projekte** wie die grüne Transformation und KI **zu finanzieren**. Derzeit ist die europäische Finanzarchitektur bankenbasiert und stark national fragmentiert. [ABBILDUNG 46 LINKS](#) Die Vollendung der Bankenunion steht

ABBILDUNG 46

Europäische Finanzmärkte weiterhin bankenbasiert und fragmentiert



1 – Finanzmittel, die dem Privatsektor von inländischen monetären Finanzinstituten (MFI) zur Verfügung gestellt werden. 2 – Gesamtwert aller an einer Börse notierten Aktien zum Jahresende. 3 – Summe der ausstehenden Unternehmens- und Staatsanleihen sowie Verbriefungen (Daten für Verbriefungen der USA bis 2021 verfügbar). 4 – Stand: Jeweils Ende des Quartals. Der mengenbasierte Indikator aggregiert fünf Rohindikatoren. Die Indikatoren sind grenzüberschreitende Bestände innerhalb des Euro-Raums, relativ zu den Gesamtbeständen im Euro-Raum. In einem vollkommen integrierten Markt würden alle in das Marktportfolio investieren. Alle würden somit ein Portfolio halten, dessen Vermögenswerte proportional zum gesamten Angebot an Vermögenswerten in der Volkswirtschaft sind. Der preisbasierte Indikator für die finanzielle Integration wird aus zehn einzelnen Indikatoren für die jeweiligen Segmente, dem Geld-, Anleihe-, Aktien- und Bankenmarkt, gebildet und aggregiert. Die Indikatoren messen die Preisstreuung. Die theoretische Grundlage basiert auf der Annahme, dass Vermögenswerte mit identischem Risiko und identischen Zahlungsströmen denselben Preis haben sollten, unabhängig davon, in welchem Land sie emittiert oder gehandelt werden. Zur detaillierten Definition der mengen- und preisbasierten Indikatoren der Finanzmarktintegration siehe auch EZB (2024).

Quellen: EZB, Lannoo et al. (2024)

© Sachverständigenrat | 25-252-01

nach wie vor aus und stellt eine weitere Hürde bei der Finanzmarktintegration dar (JG 2023 Ziffer 195). Ein Großteil der Ersparnisse in Europa wird weiterhin in Form von Bankeinlagen gehalten, die wiederum in den heimischen Volkswirtschaften verbleiben, da Banken wenig grenzüberschreitende Kredite vergeben (Balakrishnan und Pradhan, 2025). Der Fortschritt der Integration der Finanzmärkte im Euro-Raum ist insgesamt verhalten. Sowohl preis- als auch mengenbasierte Indikatoren sind in den letzten zwei Jahren zurückgegangen, ohne nennenswerte Verbesserung seit Einführung der Währungsunion. [↗ ABBILDUNG 46 RECHTS](#) Trotz umfangreicher gesetzlicher Initiativen stagnierten grenzüberschreitende Finanzströme und die Risikoteilung weitgehend (EZB, 2024).

179. Ein **großes Hemmnis** für grenzüberschreitende **Investitionen** sind **Unterschiede im Insolvenz-, Steuer- und Unternehmensrecht**, die eine vergleichbare Bewertung von Investitionen erschweren. Beispielsweise unterscheiden sich die Verfahrensdauer, Kosten und die Erlösquoten im Insolvenzfall stark zwischen den Ländern der EU (EBA, 2020). Eine Verbesserung und Harmonisierung der Insolvenzverfahren könnte den Zugang zu Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung verbessern, die Finanzierungskosten senken und so das Wirtschaftswachstum erhöhen (Simmons et al., 2016; Issam, 2025). Mit der Einführung der International Financial Reporting Standards (IFRS) in der EU im Jahr 2005 als Regelwerk zur Finanzberichterstattung wurde die Transparenz und Vergleichbarkeit von Unternehmensbewertungen verbessert (siehe De George et al., 2016 für eine Übersichtsstudie). In der Folge stiegen die Investitionen ausländischer Investmentfonds (DeFond et al., 2011), und die Bewertungen von Unternehmen unter Verwendung von Multiplikatoren ausländischer Vergleichsunternehmen hat sich nach der verpflichtenden Einführung der IFRS signifikant verbessert (Young und Zeng, 2015).

2. Verteidigung nationalstaatlich, nicht staatenübergreifend koordiniert

180. Die **europäische Verteidigungsfähigkeit** ist **von zentraler Bedeutung für die Sicherheit in Europa. Sie ist zuletzt stärker in den Mittelpunkt sicherheitspolitischer Diskussionen gerückt**. Verteidigung ist ein öffentliches Gut und kann zudem ein **europäisches öffentliches Gut** sein, da die Verteidigungsfähigkeit einzelner EU-Länder von den Verteidigungsanstrengungen anderer Mitgliedstaaten abhängen kann. Im Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 haben sich die EU-Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt, eine gemeinsame Verteidigungspolitik festzulegen. Mit der kollektiven Beistandsklausel im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen EU-Mitgliedstaat im Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 wurde zudem ein europäisches Instrument zur Risikoteilung geschaffen. [↗ PLUSTEXT 8](#)



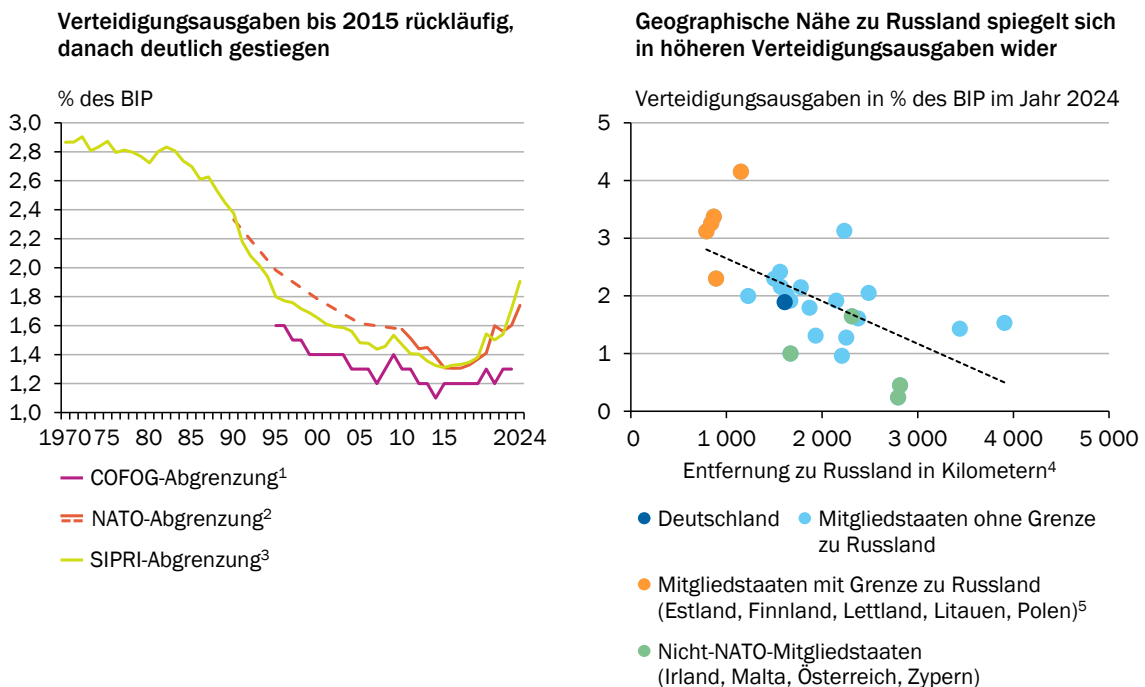
PLUSTEXT 8

Begriffserklärung: Beistandsklausel im Vertrag über die Europäische Union

Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 13. Dezember 2007 unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, hat die Europäische Union eine **kollektive Beistandsklausel im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen EU-Mitgliedstaat** geschaffen (Artikel 42 Abs. 7 EUV). Der Beistand muss dabei nicht notwendigerweise militärisch sein. Es kann sich auch um diplomatische, technische oder medizinische Maßnahmen handeln. Die Beistandsklausel lässt eine Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Besonderheiten zu, wie beispielsweise den deutschen Parlamentsvorbehalt (BVerfG, 1994) oder Österreichs militärische Neutralität (Bundesverfassungsgesetz Österreich, 1955). Bislang wurde die Beistandsklausel einmal genutzt, durch die französische Regierung nach den terroristischen Anschlägen in Paris im November 2015 (Rathke, 2015). Die EU-Mitgliedstaaten bekundeten daraufhin ihre Solidarität und Unterstützung. In der Folge forderte die französische Regierung die europäischen Partner auf, ihre finanzielle Beteiligung am internationalen Kampf gegen den Terrorismus zu verstärken, was die personelle Ausweitung der militärischen Operation „Opération Sentinelle“ zur Terrorismusbekämpfung ermöglichte (EEAS, 2022).

ABBILDUNG 47

Verteidigungsausgaben der EU27-Mitgliedstaaten



1 – Klassifikation der Ausgaben des Staates (Classification of the Functions of Government), Ausgabe 1999. 2 – EU-Mitgliedstaaten, die auch Mitglied der NATO sind; seit 1990: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien; seit 1999: zuzüglich Polen, Tschechien, Ungarn; seit 2004: zuzüglich Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien; seit 2009: zuzüglich Kroatien; seit 2023: zuzüglich Finnland; seit 2024: zuzüglich Schweden. Für den Zeitraum 1990 bis 2009 liegen nur 5-Jahresdurchschnitte vor. 3 – Wert für das Jahr 2024: Berechnung durch Aggregation über die Mitgliedstaaten. 4 – Luftlinie zwischen der jeweiligen Hauptstadt und Moskau. 5 – Litauen und Polen haben keine direkte Grenze zu Russland, sondern zur Oblast Kaliningrad.

Quellen: AMECO, Eurostat, NATO, SIPRI (2025), Weltbank, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-199-01

181. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die Prioritäten der nationalen Armeen in der EU wieder stärker in Richtung der Landesverteidigung verschoben. **Kontinuierliche Aggressionen Russlands**, darunter Luftraumverletzungen, Militärübungen sowie mutmaßliche Sabotageakte gegen kritische Infrastruktur in EU-Mitgliedstaaten, etwa Deutschland, den baltischen Staaten, Finnland und Polen, aber auch in Norwegen und dem Vereinigten Königreich (Edwards und Seidenstein, 2025), **stellen eine direkte Gefahr für die EU und ihre Verbündeten dar**. Russland hat seine Militärproduktion massiv ausgeweitet und betreibt eine Kriegswirtschaft (Burilkov et al., 2025; Snegovaya et al., 2025). Im Jahr 2025 plant Russland, seine Militärausgaben auf schätzungsweise 7,2 % des BIP zu erhöhen (Cooper, 2025).
182. Teil der aktuellen geopolitischen Veränderungen ist, dass sich das Zusammenspiel zwischen den USA und der EU im Sicherheitsbereich verändert. Die **EU bleibt in ihrer Verteidigungsfähigkeit stark von der NATO**, insbesondere von den USA, **abhängig**, nicht zuletzt durch den nuklearen Schutzschild der USA. Zugleich zeigen die veränderten Prioritäten und Entscheidungsprozesse sowie die sprunghafte und wenig berechenbare Bündnispolitik der USA, dass Europa seine Beiträge und Verantwortung im westlichen Bündnis **stärker wahrnehmen muss**, um langfristig seine eigene Sicherheit zu stärken, seine Abhängigkeit in wichtigen Politik- und Technologiefeldern zu reduzieren und im westlichen Bündnis ein attraktiver Partner zu sein.
183. Die **Verteidigungsausgaben in der EU waren seit Ende des Kalten Krieges viel niedriger als zuvor**. [↗ ABBILDUNG 47 LINKS](#) Während sie laut dem Stockholmer Institut für Friedensforschung (SIPRI) zwischen den Jahren 1970 und 1989 durchschnittlich bei knapp 2,8 % des BIP lagen, sind sie bis Mitte der 2010er-Jahre deutlich auf etwa 1,3 % des BIP zurückgegangen. Erst seit dem Jahr 2015, ein Jahr nach der russischen Annexion der Krim, sind die Verteidigungsausgaben wieder gestiegen und betrugen zuletzt im Jahr 2024 1,9 % des BIP. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Verteidigungsausgaben gemäß der NATO-Definition oder nach der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG) betrachtet, die andere Abgrenzungen und Erfassungsmethoden benutzen. [↗ ABBILDUNG 47 LINKS](#) [↗ PLUSTEXT 9](#)



[↗ PLUSTEXT 9](#)

Begriffserklärung: Verteidigungsausgaben in verschiedenen Abgrenzungen

Die **SIPRI-Abgrenzung** erfasst international vergleichbare Verteidigungsausgaben und umfasst Personal, Betrieb und Instandhaltung, Beschaffung, militärische Forschung und Entwicklung, militärische Infrastruktur sowie militärische Hilfe. Nicht berücksichtigt werden Ausgaben für den Zivilschutz und laufende Kosten früherer militärischer Aktivitäten. Die **NATO-Abgrenzung** teilt die Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten in Personal-, Ausrüstungs-, Infrastruktur- und sonstige Ausgaben. Sie ist weiter gefasst als die SIPRI-Abgrenzung und schließt auch Militärpensionen und die militärische Gesundheitsversorgung ein (Clapp, 2025a). Aufgrund unterschiedlicher Datengrundlagen und Definitionen sind die Zahlen von NATO und SIPRI nicht unmittelbar vergleichbar (SIPRI, 2017). Die **COFOG-Abgrenzung** umfasst militärische und zivile Verteidigung, ausländische Militärhilfe, verteidigungsbezogene Forschung und Entwicklung sowie sonstige, nicht näher klassifizierte Verteidigungs-

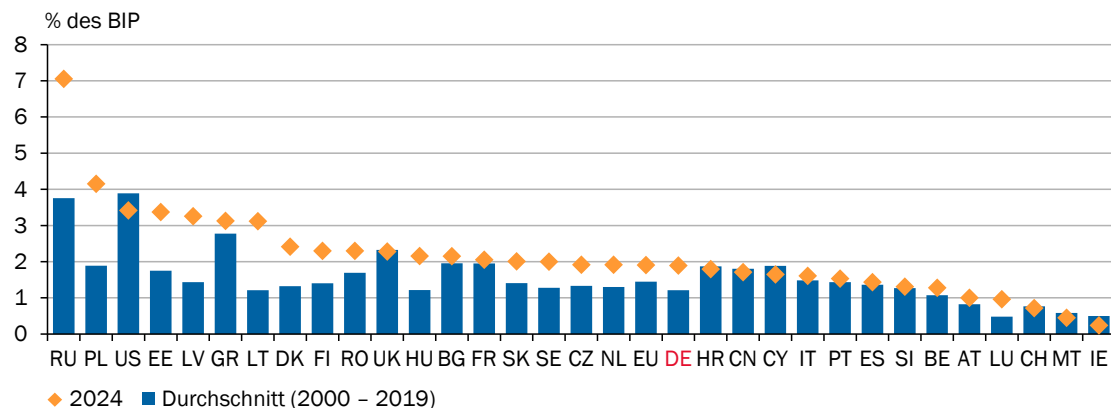
ausgaben. Sie ist damit enger gefasst als die zuvor genannten Abgrenzungen. Diese drei Abgrenzungen beziehen sich auf **Verteidigungsausgaben im engeren Sinne**, also auf militärische und unmittelbar verteidigungsbezogene Tätigkeiten. **Verteidigungsausgaben im weiteren Sinne** umfassen darüber hinaus Maßnahmen zur Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Resilienz, etwa den Schutz kritischer Infrastrukturen, Cyberabwehr, zivile Vorsorge und die Förderung der Verteidigungsindustrie.

184. Ein Blick auf die **Verteidigungsausgaben innerhalb der EU** nach SIPRI zeigt, dass **Staaten mit geografischer Nähe zu Russland**, insbesondere die baltischen Staaten, Finnland und Polen, **im Jahr 2024 höhere Verteidigungsausgaben als der EU-Durchschnitt tätigten**. [↗ ABBILDUNG 47 RECHTS](#) Demgegenüber lagen die Verteidigungsausgaben von Mitgliedstaaten mit größerer Distanz zu Russland, wie Spanien und Portugal, oder mit traditioneller Neutralität, wie Österreich und Irland, deutlich unter diesem Niveau. Das auf dem NATO-Gipfel im Jahr 2014 beschlossene Ziel, die Verteidigungsausgaben bis zum Jahr 2024 auf mindestens 2 % des BIP zu steigern, wurde von 13 EU-Mitgliedstaaten, die zugleich NATO-Mitglieder sind, erreicht. [↗ ABBILDUNG 48](#) Das auf dem NATO-Gipfel im Jahr 2025 neu vereinbarte Ziel, diese Quote bis zum Jahr 2035 weiter auf 3,5 % des BIP zu erhöhen (NATO, 2025), bezieht sich wie schon im bisherigen Ziel auf die Verteidigungsausgaben im engeren Sinne. Dieses Ziel wurde von Polen bereits im Jahr 2024 erfüllt. Zusätzlich sollen 1,5 % des BIP für Verteidigung im weiteren Sinne aufgebracht werden. [↗ PLUSTEXT 9](#)

185. **Auf nationaler Ebene** haben nach dem russischen Angriff auf die Ukraine einige EU-Mitgliedstaaten ihre **Verteidigungsausgaben deutlich gesteigert** [↗ ABBILDUNG 48](#) bzw. ihre Verteidigungsstrategien an die neuen Realitäten angepasst. [↗ PLUSTEXT 10](#) Ein wichtiger Schritt zur Effizienzsteigerung bestünde darin, **Waffensysteme und Verteidigungsforschung besser zu koordinieren**,

[↗ ABBILDUNG 48](#)

Internationale¹ Verteidigungsausgaben in SIPRI-Abgrenzung



1 – RU-Russland, PL-Polen, US-USA, EE-Estland, LV-Lettland, GR-Griechenland, LT-Litauen, DK-Dänemark, FI-Finnland, RO-Rumänien, UK-Vereinigtes Königreich, HU-Ungarn, BG-Bulgarien, FR-Frankreich, SK-Slowakei, SE-Schweden, CZ-Tschechien, NL-Niederlande, EU-Europäische Union (27 Mitgliedstaaten), DE-Deutschland, HR-Kroatien, CN-China, CY-Zypern, IT-Italien, PT-Portugal, ES-Spanien, SI-Slowenien, BE-Belgien, AT-Österreich, LU-Luxemburg, CH-Schweiz, MT-Malta, IE-Irland.

Quellen: SIPRI (2025), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-176-02

sodass Produktion und Entwicklung gezielter und kosteneffizienter erfolgen. Diese Koordination erfordert **nicht zwingend eine gemeinsame Beschaffung oder gemeinschaftliche Finanzierung auf EU-Ebene**. Gemeinsame Beschaffungs- und Finanzierungsmaßnahmen auf EU-Ebene könnten langfristig einen höheren gesellschaftlichen Wert generieren, da **Kosten und Nutzen über die Mitgliedstaaten hinweg effizienter internalisiert werden**.



➤ PLUSTEXT 10

Hintergrund: Nationale Änderungen bei der Verteidigung seit dem Jahr 2022

Auf nationaler Ebene haben einige Mitgliedstaaten in den vergangenen drei Jahren ihre **Verteidigungsstrategien bzw. Verteidigungsausgaben deutlich angepasst**. Europäische Staaten wie Polen und Frankreich haben in der Gesetzgebung auf den russischen Angriff auf die Ukraine reagiert. So zielt Polens „Homeland Defence Act“ vom 11. März 2022 auf eine umfassende Stärkung der Streitkräfte ab, unter anderem durch eine Aufstockung des aktiven Personals auf 300 000 Personen und eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben (The Chancellery of the Prime Minister of Poland, 2022). Die französische Regierung, die mehrjährige Militärprogramme in einem Gesetz festhält, plant 40 % mehr Ausgaben bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Militärprogramm von 2019–2024 (Ministère des Armées France, 2023). Zudem haben drei Staaten zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben schuldenfinanzierte Sondervermögen aufgelegt: Deutschlands Sondervermögen Bundeswehr mit 100 Mrd Euro, Schwedens Fonds im Wert von etwa 27,0 Mrd Euro (300 Mrd Schwedische Kronen; Svantesson und Jonson, 2025) und Dänemarks Sonderfonds im Wert von etwa 6,7 Mrd Euro (50 Mrd Dänische Kronen; Danish Ministry of Defence, 2025). Zudem gilt in Deutschland für Verteidigung eine Bereichsausnahme, wonach Ausgaben, die 1 % des BIP übersteigen, kreditfinanziert werden können, ohne auf die zulässige Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet zu werden. ➤ ZIFFER 498

III. BINNENMARKT VERTIEFEN

186. **Um das Potenzial des Binnenmarktes auszuschöpfen, sind Reformen in den Bereichen Waren, Dienstleistungen und Kapital erforderlich.** Die Europäische Kommission hat in ihrer neuen „**Single Market Strategy**“ Vorschläge gemacht, um die zehn ihrer Einschätzung zufolge größten Handelsbarrieren („**Terrible Ten**“) für Waren und Dienstleistungen zu beseitigen. [↘ ZIFFER 187](#) Zu den konkreten Vorschlägen zählen unter anderem die Beseitigung **territorialer Lieferbeschränkungen** [↘ ZIFFERN 189 FF.](#) und unterschiedlicher nationaler Regelungen, die die grenzüberschreitende Gründung und Führung von Unternehmen erschweren. Diese könnten durch ein **sogenanntes 28. Regime** [↘ ZIFFERN 194 FF.](#) überwunden werden. Im Bereich der Kapitalmärkte ist eine **Reform der Kapitalmarktaufsicht** von großer Bedeutung. [↘ ZIFFER 206](#) Auch die **Verbesserung der Risikokapitalfinanzierung** – insbesondere für Scale-ups – ist wichtig, um die Innovationslücke gegenüber den USA zu verringern [↘ ZIFFERN 200 FF.](#) Zudem könnte die **Schaffung eines „European Safe Asset“** die Attraktivität des Euro auf internationaler Ebene stärken. [↘ ZIFFERN 207 FF.](#)

1. Handelsbarrieren bei Waren und Dienstleistungen abbauen

187. Die Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission [↘ TABELLE 15](#) lässt sich grob in **drei Kategorien einteilen**. Erstens gibt es einige **konkrete Vorhaben**, um **eine spezifische Barriere zu adressieren**. Hierzu zählt z. B. ein digitaler Produktpass, um die handelsdämpfende Wirkung verschiedener nationaler Vorschriften für Verpackung, Beschriftung und Entsorgung zu überwinden. So soll die Fragmentierung des Binnenmarktes aufgrund unterschiedlicher Informationspflichten oder Recyclingverfahren zwischen Mitgliedstaaten behoben werden. Unternehmen könnten so für einen größeren Absatzmarkt produzieren. Zweitens macht die Kommission **allgemein formulierte Vorschläge**, um **spezifische Barrieren zu überwinden**. Ein Beispiel ist der Vorschlag der Kommission einer Ergänzung des Unternehmensrechts (sog. „28. Regime“), um die grenzüberschreitende Gründung und Führung von Unternehmen zu erleichtern (Letta, 2024). Dieses soll insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zum Binnenmarkt erleichtern. Im Bereich Einzelhandel ist vorgesehen, territoriale Lieferbeschränkungen, die laut einer Studie der Kommission zu erhöhten Preisen für Konsumenten führen (Europäische Kommission, 2020a), zu reduzieren, wenn dies durch das Wettbewerbsrecht allein nicht möglich ist. Und drittens enthält die Strategie sehr vage **Lösungsvorschläge**, die sich nur auf **allgemeine Handelsbarrieren** beziehen. Die Absicht, unnötige administrative Lasten in Omnibus-Vorschlägen zu reduzieren, um Handelsbarrieren in Form übermäßig komplexer EU-Vorschriften zu verringern, ist ein Beispiel hierfür. Ebenso schlägt die Kommission sektorspezifische Initiativen vor, um Handelsbarrieren in Dienstleistungsbereichen wie dem Bauwesen, Lieferdiensten oder Geschäfts- und Industriedienstleistungen zu verringern.

188. Über die **korrekte Anwendung der Regeln des Binnenmarktes wacht die Europäische Kommission** als „Hüterin der Verträge“. Für einen **funktionierenden Binnenmarkt ohne Handelsbarrieren** tragen jedoch auch die Mitgliedstaaten eine Verantwortung. Unterschiedliche nationale Präferenzen z. B. über Informationspflichten im Warenhandel sind nachvollziehbar und stehen nicht grundsätzlich im Widerspruch zum Binnenmarkt. Darüber hinaus sollte jedoch insbesondere **bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht auf zusätzliche nationale Regeln verzichtet** werden, damit dadurch keine neuen Handelsbarrieren geschaffen werden. Um sogenanntes Gold-Plating zu verhindern, bestehende Handelsbarrieren zu identifizieren oder neue zu verhindern, hat die Europäische Kommission in ihrer neuen Strategie vorgeschlagen, in jedem Mitgliedstaat einen hochrangigen „Binnenmarktsherpa“ einzurichten. Zielführender erscheint es jedoch, stattdessen einen einzigen Vertreter zu be-

TABELLE 15

Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission

Handelsbarriere	Lösungsvorschlag der Europäischen Kommission
Konkrete Handelsbarriere, konkreter Lösungsvorschlag	
Fragmentierte Regeln für Verpackung, Kennzeichnung und Abfall	Den Digitalen Produktpass für digitale Etiketten und Produktkonformität implementieren; die erweiterten Herstellerverantwortungssysteme für End-of-Life-Produkte harmonisieren und vereinfachen.
Aufwändige Verfahren für die vorübergehende Entsendung von Arbeitnehmenden	Die Einführung der E-Deklaration für entsandte Arbeitnehmende und Sozialversicherungskoordination unterstützen; die vorübergehende grenzüberschreitende Bereitstellung von entsandten Arbeitnehmenden erleichtern; ein Pilotprojekt zur Einführung des Europäischen Sozialversicherungspasses (ESSPASS) durchführen.
Konkrete Handelsbarriere, allgemeiner Lösungsvorschlag	
Komplizierte Unternehmensgründung und -tätigkeit	Ein neues 28. Regime für EU-Gesellschaftsrecht etablieren; die Empfehlung der Kommission zu Unternehmensübertragungen überarbeiten.
Mangelnde Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten	Einen hochrangigen Binnenmarkt-Vertreter zur Förderung der Anwendung von Regeln in jedem EU-Staat ernennen; hochrangige politische Treffen der Single Market Enforcement Task Force (SMET) organisieren; präventive Mechanismen auf EU-Ebene verstärken.
Territoriale Lieferbeschränkungen	Instrumente gegen ungerechtfertigte territoriale Lieferbeschränkungen, die über die vom Wettbewerbsrecht verbotenen Situationen hinausgehen, entwickeln.
Lange Verzögerungen bei der Normenfestlegung	Die Normungsverordnung überprüfen, der Kommission ermöglichen, bei Bedarf gemeinsame Spezifikationen festzulegen.
Allgemeine Handelsbarriere, allgemeiner Lösungsvorschlag	
Begrenzte Anerkennung von Berufsqualifikationen	Die Anerkennung mittels digitaler Tools und automatischer Verfahren beschleunigen und effizienter gestalten; gemeinsame Regeln für die Anerkennung von Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen prüfen.
Übermäßig komplexe EU-Vorschriften	Unnötige administrative Lasten, die in Omnibus-Vorschlägen identifiziert wurden, reduzieren.
Veraltete Produktvorschriften und mangelnde Produktkonformität	EU- und nationale Zoll- und Marktüberwachungsbehörden besser koordinieren und potenziell eine EU-Marktüberwachungsbehörde einrichten; einen Rechtsrahmen für generalüberholte und reparierte Produkte schaffen; die Anforderungen an notifizierte Konformitätsbewertungsstellen stärken.
Restriktive und divergierende nationale Dienstleistungsvorschriften	Die vorübergehende grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung erleichtern, möglicherweise einschließlich der Harmonisierung von Dienstleistungsgenehmigungen und Zertifizierungssystemen; Herausforderungen in spezifischen Dienstleistungssektoren wie Bauwesen, Einzelhandel, Lieferdienste sowie Geschäfts- und Industriedienstleistungen angehen.

Quelle: Europäische Kommission
© Sachverständigenrat | 25-198-01

nennen, der die Interessen des Binnenmarktes gegenüber den Mitgliedstaaten vertritt.

Territoriale Lieferbeschränkungen reduzieren

- 189. Territoriale Lieferbeschränkungen** („Territorial Supply Constraints“, TSC) sind **Praktiken von Herstellern**, die den freien **Warenfluss** innerhalb der EU **einschränken**. So sorgen große, typischerweise multinationale Hersteller von Markenprodukten, insbesondere in den Bereichen Lebensmittel, Drogerie- und Hygieneartikel, mithilfe von TSCs dafür, dass ihre Produkte in verschiedenen EU-Staaten zu unterschiedlichen Preisen verkauft werden und erhöhen dadurch ihre Margen. Dies geschieht, indem sie Groß- oder Einzelhändler vertraglich daran hindern, ihre Produkte anderenorts günstiger einzukaufen. So hat beispielsweise ein großer belgischer Bierbrauer günstigere Einfuhren einer in Belgien beliebten Biersorte, die Supermärkte und Einzelhändler aus den benachbarten Niederlanden beschaffen wollten, unterbunden, indem er die Verpackung veränderte, um sie schwerer verkäuflich zu machen, und drohte niederländischen Großhändlern mit Sanktionen, wenn diese belgische Kunden belieferten (Europäische Kommission, 2020a).
- 190.** Grundsätzlich gilt in der EU die **Vertragsfreiheit**. Unternehmen sollten nach betriebswirtschaftlichem Kalkül entscheiden, mit wem sie Handel betreiben. **Territoriale Lieferbeschränkungen** können jedoch als **Verstöße gegen das Verbot von Diskriminierung** aufgrund der Nationalität in der EU (Artikel 18, zweiter Teil, AEUV) betrachtet werden (Letta, 2024), die auf einer Ausnutzung von Marktmacht basieren, mit den Mitteln des EU-Wettbewerbsrechts aber oft nicht gut zu fassen sind.
- 191. Territoriale Lieferbeschränkungen sind im Binnenmarkt verbreitet.** Eine Studie der Europäischen Kommission, die sechs Produkte, unter anderem Frühstücksflocken, Erfrischungsgetränke und Waschmittel, in zwölf Mitgliedstaaten untersucht, kommt zu dem Ergebnis, dass **knapp die Hälfte der befragten Einzelhändler Erfahrungen mit territorialen Beschränkungen** gemacht hat, meistens aufgrund einer Ablehnung des Herstellers, ein Produkt zu liefern. Der **Handel mit Erfrischungsgetränken ist am stärksten von diesen Beschränkungen betroffen**. Insgesamt würde bei der betrachteten Produktpalette und in den betrachteten Staaten **die Beseitigung der territorialen Lieferbeschränkungen zu einer Ersparnis in Höhe von insgesamt 14,1 Mrd Euro** für die privaten Haushalte **führen** (Europäische Kommission, 2020a). Denn durch die Abschaffung der Lieferbeschränkung würden die Einkaufspreise, die Einzel- und Großhändler zahlen, sinken und bei vollständigem Wettbewerb auch an Endverbraucherinnen und -verbraucher weitergegeben werden.
- 192. Wettbewerbsrechtliche Maßnahmen sind nicht immer ausreichend**, um direkte territoriale Lieferbeschränkungen zu verhindern. Denn nur wenn **territoriale Lieferbeschränkungen Teil von wettbewerbswidrigen Vereinbarungen sind oder einseitig von dominanten Marktakteuren ausgeführt werden, greift das EU-Wettbewerbsrecht** (Europäische Kommi-

sion, 2025b). So hat die Europäische Kommission im Jahr 2019 zwar im oben erwähnten Fall den belgischen Bierbrauer zu einer Strafe in Höhe von 200 Mio Euro verurteilt, weil dieser die Ausfuhr von Bier aus den Niederlanden nach Belgien mengenmäßig eingeschränkt hat. Entscheidend war hierfür jedoch, dass die Europäische Kommission nach Artikel 102 AEUV eine dominante Marktstellung von AB InBev identifiziert hatte (Ashton, 2025).

193. In ihrer „Single Market Strategy“ kündigt die Europäische Kommission an, **Werkzeuge gegen territoriale Lieferbeschränkungen, die nicht durch das Wettbewerbsrecht adressiert werden** können, zu entwickeln. So könnte das in der Geoblocking-Verordnung verankerte **Prinzip der Nichtdiskriminierung auf Transaktionen zwischen Unternehmen (B2B) ausgeweitet** werden. Die Geoblocking-Verordnung soll die Ungleichbehandlung von Kundinnen und Kunden aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Wohnsitzes oder der Niederlassung verhindern. Die Umsetzung der Richtlinie obliegt den Mitgliedstaaten. In Deutschland können sich Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich aus den oben genannten Gründen diskriminiert sehen, an die Bundesnetzagentur wenden. Diese kann Unternehmen mit Strafen in Höhe von bis zu 300 000 Euro sanktionieren. Laut einer ersten Evaluierungsstudie im Jahr 2020 hat die Verordnung den **grenzüberschreitenden Zugang zu Waren und Dienstleistungen verbessert** (Europäische Kommission, 2020b).

Einführung eines „28. Regime“ im Unternehmensrecht

194. Zur **Überwindung von Handelsbarrieren**, die auf unterschiedliche Rechtssysteme in den 27 Mitgliedstaaten der EU und nationale Divergenzen in der Umsetzung von EU-Richtlinien zurückzuführen sind, schlägt die Europäische Kommission die **Einführung** eines sogenannten **28. Regimes im Rahmen eines „European Code of Business Law“** [↗ PLUSTEXT 11](#) vor. Gegenüber einer vollständigen Harmonisierung stellt ein solches Regime, das zusätzlich zu nationalen Gesetzgebungen existiert und diese nicht ersetzt, eine pragmatische Alternative dar.



↗ PLUSTEXT 11

Hintergrund: 28. Regime im Unternehmensrecht

Die Idee eines 28. Regimes wird im Letta-Bericht zur Zukunft des Binnenmarktes aufgegriffen (Letta, 2024). Als **Vorbild** wird der „**Uniform Commercial Code**“ (UCC) genannt, der wesentlich dazu beigetragen habe, dass der US-amerikanische Binnenmarkt eine kritische Größe erreicht habe. Der UCC beschränkt sich auf das Handelsrecht in den Bundesstaaten der USA und stellt eine konsistente rechtliche Grundlage für Warenverkäufe, einschließlich Vertragsschluss und Haftung sowie damit verbundener Kreditgeschäfte und der Verwertung von Sicherheiten im Fall eines Zahlungsausfalls, her. Ein weiteres **positives Beispiel**, an dem sich die Ausgestaltung des 28. Regimes orientieren könnte, ist laut Letta-Bericht die „**Organization for the Harmonization of Business Law in Africa**“ (OHADA). Der Organisation gehören 17 überwiegend französischsprachige Nationen an. Sie wurde 1993 mit dem Ziel gegründet, ein gemeinsames Handelsrecht zu schaffen, um die Rechts-

sicherheit und -durchsetzung insbesondere bei grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivität in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Die OHADA erlässt sogenannte Einheitsgesetze, die EU-Verordnungen ähneln und direkt in allen Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind (Grünewald, 2025). **In der EU selbst gibt es bereits Beispiele für Bemühungen, die einem 28. Regime ähneln**, indem sie durch freiwillige EU-weite Regelungen nationale Rahmenwerke ergänzen. So bietet das Einheitspatent des Europäischen Patentamts die Möglichkeit, mit nur einem Antrag Patentschutz in 18 Mitgliedstaaten zu erhalten. Ebenso gibt es mit der Societas Europaea (SE) bereits eine EU-weite Unternehmensrechtsform für Aktiengesellschaften. Versuche, eine ähnliche Unternehmensform für kleine und mittelständische Unternehmen einzuführen („europäische GmbH“), scheiterten jedoch an unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten.

195. Durch ein 28. Regime hätten Unternehmen die Option, in einem einheitlichen regulatorischen Rahmen zu operieren, und könnten reibungsloser und mit rechtlicher Sicherheit ihre grenzüberschreitende Aktivität im EU-Ausland expandieren (Aghion et al., 2025). Thomadakis und Marcus (2025) schlagen ein 28. Regime vor, das folgende Aspekte umfasst: Eine **EU-weite Unternehmensform** soll insbesondere für innovative Start-Ups eine **schnelle, vollständig digitale Gründung ermöglichen**, die grenzüberschreitende Mobilität erhöhen und durch einheitliche Berichterstattungspflichten den Verwaltungsaufwand reduzieren. Zum Regelwerk eines 28. Regimes könnten ebenfalls **standardisierte Vorlagen für Arbeitsverträge, „remote-work“-Regelungen, Aktienoptionspläne und Arbeitnehmerentsendungen** zählen. Regelungen zu hybriden oder „remote“ Arbeitsweisen können als Substitut für physische Arbeitsmobilität betrachtet werden und zu einer effizienteren Allokation des Produktionsfaktors Arbeit führen. Denn obwohl es keine formalen Barrieren für den freien Personenverkehr gibt, ist die Arbeitsmobilität in der EU geringer als in den USA (Head und Mayer, 2021). Ein **einheitliches Insolvenzrecht** als weiterer Aspekt des Regimes würde die **Bepreisung von Risiken grenzüberschreitend vereinfachen** und Investitionen anregen. Letztlich bietet ein solches Regime auch die Chance, durch eine **digitale Steuererklärungsvorlage mit einheitlichen Definitionen und vereinfachten Compliance-Verfahren** die mit Unterschieden in den nationalen Steuersystemen einhergehenden Hürden für den grenzüberschreitenden Handel in der EU zu verringern.
196. Einen ersten Ansatz für die Umsetzung eines 28. Regimes hat der Ausschuss für Recht des Europäischen Parlaments mit einem neuen Rechtsrahmen für innovative Unternehmen auf den Weg gebracht (Repasi, 2025). Ziel dieser **„Europäische Start-Up und Scale-Up“ Gesellschaft (ESSU) genannten Rechtsform** ist es, die regulatorische Vielfalt innerhalb der EU zu überwinden und die grenzüberschreitende Finanzierung sowie die Mobilität von kleinen und mittleren Unternehmen, Start-ups und Scale-ups zu erleichtern. Allerdings soll diese ESSU keine autonome paneuropäische Rechtsform sein. Der Vorschlag sieht vielmehr vor, dass Mitgliedstaaten bestehende nationale Gesellschaftsformen umwandeln oder eine neue schaffen. Zu den **Kernmerkmalen** gehören eine **vollständige Digitalisierung der Gründungs- und Registrierungsverfahren, die innerhalb von 48 Stunden abgeschlossen sein sollen**. Darüber hinaus zielt die ESSU darauf ab, den Zugang zu Kapital und qualifizierten Arbeitskräften zu

verbessern, beispielsweise durch die Harmonisierung von Vorschriften für **eigenkapitalähnliche Schuldinstrumente und optionale Mitarbeiterbeteiligungspläne** (ESOPs). Schließlich ist die Einführung spezialisierter **Streitbeilegungsmechanismen** vorgesehen, einschließlich spezialisierter Kammern an nationalen Gerichten, die auch Verfahren in englischer Sprache anbieten sollen.

197. Ein **28. Regime kann Handelsbarrieren im Binnenmarkt reduzieren, die auf unterschiedliche nationale Regelungen zurückzuführen sind**. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen, einschließlich Start-ups, könnten einfacher und friktionsloser gegründet werden, Finanzierung erhalten und europaweite Geschäftstätigkeit aufnehmen, wenn es einheitliche Regeln für Gründungen, Haftung, Insolvenz und idealerweise auch für das Arbeitsrecht und das Steuerrecht gäbe. Allerdings hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass gerade in den Bereichen Arbeits- und Steuerrecht Harmonisierungsbestrebungen an unterschiedlichen Vorstellungen in den Mitgliedstaaten und Sorgen bezüglich potenzieller Nachteile im Vergleich mit dem Status Quo gescheitert sind. Denn in diesen Bereichen gibt es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche nationale Institutionen und Präferenzen, beispielsweise hinsichtlich der Arbeitnehmerschutzrechte und der Mitbestimmung. Dies illustriert beispielsweise die Opt-out-Klausel der Arbeitszeitrichtlinie oder das Scheitern des Kommissionsvorschlags zu einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage. Um die Chance auf deutliche Verbesserungen im Zugang zum Binnenmarkt durch ein 28. Regime nicht zu verspielen, könnten zunächst die Bemühungen um eine einheitliche Rechtsform und ihre Gründungsmodalitäten sowie das Insolvenzrecht priorisiert werden, da diese politisch leichter realisierbar erscheinen. Alternativ könnte das 28. Regime auch hinsichtlich der Geltungsbereiche breiter gefasst werden, jedoch nur einer bestimmten Art von Unternehmen offenstehen, wie z. B. jenen, die besonders viel in FuE investieren oder geistiges Eigentum halten (Draghi, 2024b).

2. Kapitalmarkt stärken

198. **Gut entwickelte und liquide Kapitalmärkte fördern langfristiges Wachstum**, indem sie das Produktivitätswachstum durch die Reallokation von Kapital beschleunigen und die Finanzierung innovativer Unternehmen ermöglichen (JG 2023 Kasten 13). Integrierte Kapitalmärkte helfen zudem, Risiken zu diversifizieren und erweitern die Finanzierungsmöglichkeiten aller Unternehmen. Der erste Versuch zur Schaffung einer Kapitalmarktunion begann 2015 mit dem Aktionsplan der Europäischen Kommission. Im Jahr 2020 legte die Kommission einen weiteren Aktionsplan vor, der neue Initiativen enthielt. Die Kapitalmarktunion kommt bislang jedoch nur in einzelnen Bereichen voran. So konnten etwa bei der Vereinfachung der Quellensteuererstattung Fortschritte erzielt werden, insgesamt bleibt die Umsetzung jedoch zögerlich (Arampatzi et al., 2025).
199. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2025 eine neue Strategie für eine **Spar- und Investitionsunion** (Savings and Investment Union, SIU) vorgestellt

(Europäische Kommission, 2025c). Die Spar- und Investitionsunion soll auf die im Rahmen der Kapitalmarktunion gestarteten Initiativen und die Maßnahmen zur Entwicklung der Bankenunion aufbauen und legt zusätzlich, wie in den Letta- und Noyer-Berichten empfohlen, einen Fokus auf den Aufbau von renditeträchtigeren Spar- und Anlageprodukten zur langfristigen Finanzierung von Investitionen. In einem ersten Schritt hat die Europäische Kommission Empfehlungen zur Etablierung von einfachen und transparenten Spar- und Anlagekonten vorgestellt (Europäische Kommission, 2025d).

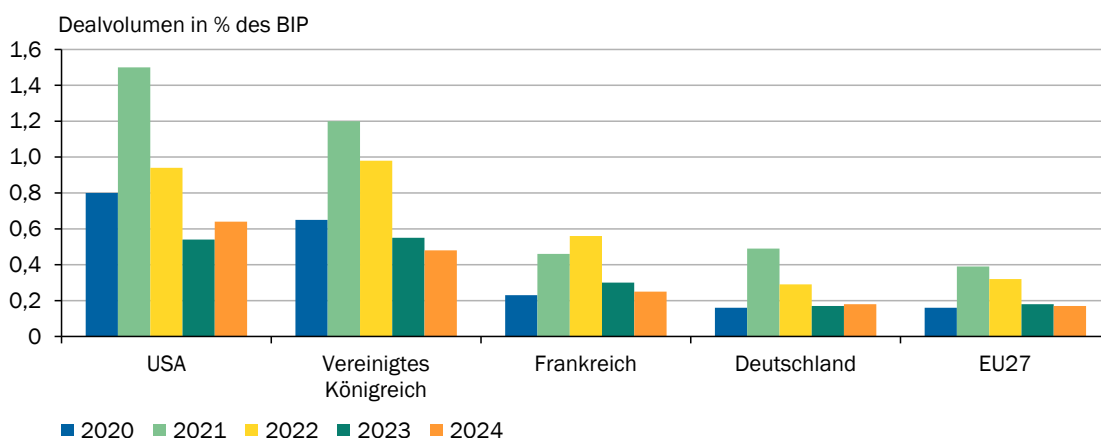
Ausbau der Wagniskapitalfinanzierung

200. Wagniskapital ist zentral für Innovation und wirtschaftliches Wachstum. Durch die Finanzierung von Start-ups und Scale-ups trägt es zur Entwicklung und Kommerzialisierung von Zukunftstechnologien bei. In der Früh- und Wachstumsphase von jungen Unternehmen, wenn große Unsicherheit über den künftigen Erfolg herrscht, spielt Wagniskapital eine entscheidende Rolle. Zwar haben Wagniskapitalinvestitionen in der EU in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen, liegen aber weiter deutlich unterhalb des Niveaus der USA. In der EU betrug die Wagniskapitalfinanzierung von 2020-2024 im Durchschnitt 0,24 % des BIP, während sie in den USA 0,88 % des BIP erreichte. [↗ ABBILDUNG 49](#) Insbesondere in den späteren Finanzierungsphasen und bei großen Volumina hinkt Europa hinterher (Fratto et al., 2024; Viète und Oschwald, 2025).

Der **globale Wagniskapitalmarkt** wird von **großen US-Fonds dominiert**. Nur 5 % des weltweit von Wagniskapitalfonds eingesammelten Kapitals stammen aus der EU, während 52 % aus den USA stammen (Fratto et al., 2024). Die Beteiligung ausländischer Wagniskapitalgeber erhöht das Risiko, dass Unternehmen ins Ausland abwandern, insbesondere kann dieser Effekt für die USA gezeigt werden (Hellmann und Thiele, 2023; Weik et al., 2024). Darüber hinaus spielt das Gründungsökosystem eine Rolle bei der Standortentscheidung von Start-ups (Ferrary und Granovetter, 2009; Sariri, 2025). Auch in dieser Hinsicht weist die EU Nachteile gegenüber den USA auf. Abwanderungen von innovativen Start-ups

[↗ ABBILDUNG 49](#)

Deutliche Unterschiede bei Wagniskapitalinvestitionen im internationalen Vergleich



Quelle: Viète und Metzger (2025)

© Sachverständigenrat | 25-240-01

können das Wachstum in der EU und ihre technologische Souveränität verringern.

201. Bei der Finanzierung von jungen, innovativen Firmen kann es zu Marktversagen kommen. Private Investoren meiden oft besonders riskante Investitionsprojekte. Zudem ist der Markt von Informationsasymmetrien zwischen Gründerinnen und Gründern sowie Investoren gekennzeichnet. Um den Wagniskapitalmarkt weiterzuentwickeln und zusätzliche Finanzierung bereitzustellen, können **öffentliche Ko-Investitionen**, die privates Kapital mobilisieren, sinnvoll sein. Öffentliche Mittel können sowohl durch die direkte Bereitstellung von Kapital als auch in ihrer Rolle als Anker eine breitere Investorenbasis anziehen (Kraemer-Eis et al., 2023). Private Akteure können so Erfahrungen sammeln und Expertise aufbauen, was die Rendite ihrer Fonds verbessert (Giot et al., 2014). Um neue Investoren zu gewinnen, verfolgen ein solches Konzept auch der Wachstumsfonds Deutschland oder der Plan Tibi in Frankreich. Diese nationalen Initiativen haben die lokalen Ökosysteme, nicht aber umfassend den pan-europäischen Wagniskapitalmarkt belebt (Böninghausen et al., 2025). Zur **Stärkung des pan-europäischen Wagniskapitalmarktes** können europäische Initiativen wie der Europäische Investitionsfonds (EIF) und die European Tech Champions Initiative (ETCI) Ressourcen bündeln [↗ PLUSTEXT 12](#) und Scale-ups im Einklang mit den Innovations- und Wachstumszielen der EU unterstützen (Arnold et al., 2024).



[↗ PLUSTEXT 12](#)

Hintergrund: Wagniskapitalmarktinitiativen in der EU

In Europa gibt es mehrere Initiativen zur Stärkung des Wagniskapitalmarktes. Eine zentrale Rolle spielt dabei der **Europäische Investitionsfonds (EIF)**, der als Teil der Europäischen Investitionsbank-Gruppe (EIB-Gruppe) Wagniskapitalfonds unterstützt, Garantien vergibt und gezielt Mittel in Start-ups sowie kleine und mittlere Unternehmen lenkt. Der EIF ist eine öffentlich-private Partnerschaft, deren größter Anteilseigner die Europäische Investitionsbank (EIB) ist. Weitere Anteilseigner sind die Europäische Union sowie Finanzinstitute der EU-Mitgliedstaaten und der Türkei. Alle EU-Mitgliedstaaten sind zugleich Anteilseigner der EIB. Ergänzend wurde 2023 die **European Tech Champions Initiative (ETCI)** von der EIB-Gruppe gemeinsam mit fünf Mitgliedstaaten ins Leben gerufen. Diese wurde als Dachfonds konzipiert, der in große Wagniskapitalfonds investiert. Ziel ist es sicherzustellen, dass europäische Start-ups auch in späteren Wachstumsphasen über ausreichendes Kapital verfügen. Sowohl der EIF als auch die ETCI verfolgen das übergeordnete Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Innovationsökosystems zu stärken, private Investoren anzuziehen und die Abhängigkeit von außereuropäischen Kapitalquellen zu verringern. Ein weiteres Instrument ist der **Europäische Innovationsrat (EIC)**, der im Rahmen des EU-Forschungsprogramms Horizont Europa eingerichtet wurde. Die strategische Ausrichtung und Umsetzung liegen in der Verantwortung des EIC Boards, dem Forscherinnen und Forscher, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Investorinnen und Investoren angehören. Mit einem Budget von 10,1 Mrd Euro soll der EIC disruptive Innovationen fördern. Über den EIC-Fund investiert er als Wagniskapitalkomponente bis in die frühe Wachstumsphase europäischer Start-ups.

202. Viele der bisherigen Initiativen in der EU zielten darauf ab, die Finanzierung in der Früh- und Wachstumsphase zu stärken. Im Zuge der Stärkung der Kapitalmärkte muss es in den kommenden Jahren gelingen, dass Investoren ihre Anteile renditebringend veräußern können („Exits“). Eine **gemeinsame pan-europäische Börse** könnte Börsengänge in Europa als Exit-Option attraktiver machen, da sie zu einer stärkeren Integration sowie zu tieferen und liquideren Aktienmärkten führen würde.
203. Der Sekundärmarkt, bei dem es sich um den Kauf und Verkauf bestehender Beteiligungen handelt, spielt in den USA eine zunehmend wichtige, wenngleich weiterhin kleine Rolle. Ein Sekundärmarkt kann die Liquidität der Beteiligungen erhöhen und das Risiko verringern, über Jahre hinweg an ein Investment gebunden zu sein. Für Start-ups bietet es den Vorteil, dass sie länger privat bleiben können, wenn das Marktumfeld, beispielsweise für einen Börsengang, ungünstig ist. Die Schaffung eines **pan-europäischen Sekundärmarkts** für Technologieunternehmen vor dem Börsengang („pre-IPO“) würde es Investoren ermöglichen, Eigenkapitalanteile noch vor einer öffentlichen Notierung zu verkaufen. Durch die Verbesserung der Ausstiegsoptionen für Investoren könnte ein solcher Markt Investitionen in europäische Start-ups und Scale-ups grundsätzlich attraktiver machen, Gründerinnen und Gründern einen besseren Zugang zu Finanzierung verschaffen und damit Wegzugsanreize abmildern (Aghion et al., 2025).
204. Maßnahmen zur Entwicklung des Wagniskapitalmarktes sollten Hand in Hand gehen mit Bemühungen, die **Wachstumschancen für Unternehmen insgesamt zu verbessern**. Dazu gehören die Etablierung eines 28. Regimes für innovative Firmen, [↗ ZIFFER 196](#) der Abbau von Handelshemmnissen im Binnenmarkt, [↗ ZIFFER 175](#) wie beispielsweise nationalstaatliche Regulierungen wie Meldepflichten oder erforderliche Genehmigungen [↗ ZIFFER 177](#) und allgemein die Weiterentwicklung der Kapitalmärkte, wie die Etablierung von Pensionsfonds und die Stärkung der Aktienkultur (JG Kapitalmarktunion). Allerdings hebt Draghi (2024a) hervor, dass uneinheitliche und übermäßig restriktive Regulierungen, beispielsweise bei der Künstlichen Intelligenz, in der EU die Wachstumschancen von Unternehmen hemmen.

Reform der Kapitalmarktaufsicht

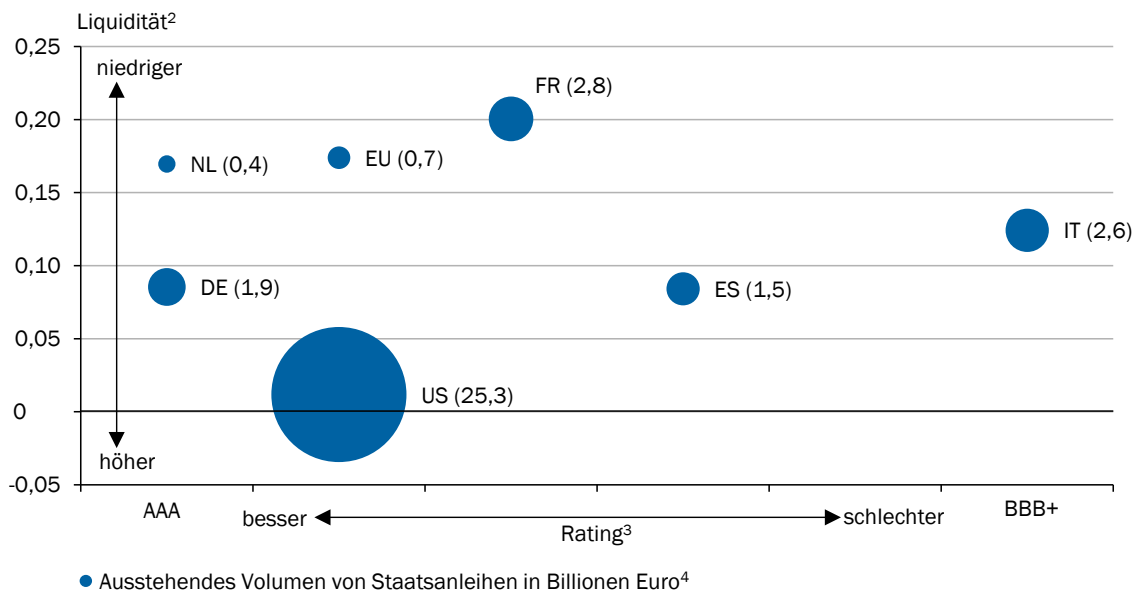
205. Um die Integration der EU-Kapitalmärkte zu stärken und die Fragmentierung der Aufsicht zu überwinden, ist eine **Reform der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde** (ESMA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) von großer Bedeutung. Die aufsichtsrechtliche Fragmentierung der Behörden entlang nationaler Grenzen stellt eine wesentliche Hürde für die Integration der EU-Kapitalmärkte dar (FGCEE, 2024).
206. Ein Vorschlag von Véron (2025) sieht eine **neu aufgestellte ESMA** vor, die **alle Unternehmen und Aktivitäten im Bereich der Kapitalmärkte beaufsichtigt**. Die ESMA sollte von einem kompakten Exekutivrat mit weniger als zehn Mitgliedern geleitet werden, der über die alleinige Entscheidungsbefugnis für Verwaltungs- und Aufsichtsaufgaben verfügt. Die Finanzierung der ESMA

würde hauptsächlich über Abgaben der beaufsichtigten Unternehmen erfolgen, ergänzt durch EU-Haushaltsmittel für nicht-aufsichtsrelevante Tätigkeiten wie das Erstellen von technischen Standards. Ein dezentrales Organisationskonzept mit mehreren ESMA-Standorten würde die Nähe zum Markt erhöhen und zudem Sorgen wegen einer möglicherweise bevorzugten Behandlung bestimmter Finanzplätze zerstreuen.

European Safe Asset etablieren

207. Fast alle Finanzmarktakteure fragen **sichere Wertpapiere** („Safe Assets“) nach. **Sichere Anlagen zeichnen sich durch stabile Nominalerträge, hohe Liquidität und ein sehr geringes Kreditrisiko aus.** Insbesondere in Krisenzeiten spielen sie eine bedeutende Rolle, da sie ihren Nominalwert behalten, während der Wert anderer Vermögenswerte in der Regel sinkt (Habib et al., 2020). Zudem eignen sie sich zur Besicherung von Finanztransaktionen, wie bei Rückkaufvereinbarungen (Repurchase agreement, repo). Regulatorische Vorgaben erfordern zudem für einige Finanzmarktakteure das Halten von sicheren Anlagen, damit sie Stress-Situationen, wie das Abfließen von Bankeinlagen, überwinden können. Der größte Markt für Safe Assets ist der US-Treasury Markt, gefolgt vom Markt für deutsche Bundesanleihen (Blanchard und Ubide, 2025). [ABBILDUNG 50](#) In Europa zeigte sich während der Eurokrise, dass beispielsweise französische Staatsanleihen nicht mehr als Substitut für deutsche Anleihen angesehen wurden, was den Status von Bundesanleihen als regionale sichere Anleihe verdeutlicht (Nenova, 2025).

[ABBILDUNG 50](#)
Indikatoren für Kreditrisiko und Liquidität von Staatsanleihen ausgewählter Länder¹



1 – DE-Deutschland, ES-Spanien, EU-Europäische Union, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, US-USA. 2 – Gemessen als durchschnittlicher Bid-Ask-Spread im September 2025 in Basispunkten. 3 – Minimum Rating aus den Ratings von S&P, Fitch, Moody's, Scope vom 22. Oktober 2025. 4 – Wert für USA umgerechnet mit dem Wechselkurs der EZB vom 1. Oktober 2025.

Quellen: BIZ, Europäische Kommission, EZB, Fitch, LSEG Workspace, Moody's, nationale Finanzagenturen, Scope, Securities Industry and Financial Markets Association, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-245-02

208. Derzeit mangelt es dem Euro-Raum an einem tiefen, liquiden und einheitlichen Markt für risikofreie Anleihen. Die Fragmentierung der europäischen Staatsanleihemärkte reduziert die Liquidität (Smaghi, 2025) und die Stabilität (Mosk und de Vette, 2025). Die Etablierung eines **European Safe Asset** (ESA) könnte als gemeinsame Referenzanlage die **Fragmentierung der europäischen Staatsanleihemärkte verringern**. Ein ESA könnte die Funktion einer verlässlichen Wertaufbewahrung erfüllen und als Sicherheit und Preis-Benchmark für Finanzgeschäfte dienen, sowie aufsichtsrechtliche Anforderungen erfüllen (Gourinchas und Jeanne, 2012). Ein liquides ESA würde institutionellen Investoren wie Versicherungen und Pensionsfonds zudem ein verlässliches Anlageinstrument bieten (ESRB, 2018). Gleichzeitig können ESAs in Krisenzeiten, wenn Investoren in sichere Kapitalanlagen flüchten, eine stabilisierende Funktion übernehmen. Eine mögliche Flucht in ESAs würde über Anlageklassen hinweg geschehen und nicht über Ländergrenzen hinweg in die als sicherer eingestuften Anleihen einiger europäischer Staaten (ESRB, 2018). Die Kapitalflüsse von peripheren Mitgliedstaaten hin zu Kernländern hatte in der europäischen Banken- und Staatsschuldenkrise zu zusätzlich destabilisierenden Effekten geführt (García und Gimeno, 2014).

Zudem könnte ein ESA sogenannte „**doom loops**“ zwischen Staaten und Banken **abschwächen**, die während der europäischen Banken- und Staatsschuldenkrise auftraten (Bletzinger et al., 2023). Bei einem „doom loop“ geraten Staaten in Finanznot, sodass ihre Anleihen an Wert verlieren, wie im Fall Griechenlands im Jahr 2010. Wenn heimische Banken diese Anleihen in ihren Bilanzen halten, werden diese Banken geschwächt. Banken in Europa sind derzeit nicht verpflichtet, für in heimischer Währung gehaltene europäische Staatsanleihen Eigenkapital als Risikovorsorge zu hinterlegen. Müssen diese Banken dann vom Staat gestützt werden, verschlechtert das wiederum die Staatsfinanzen und die Abwärtsspirale setzt sich fort. Der Schock kann aber auch zunächst von Banken ausgehen, wie es in Irland im Jahr 2011 der Fall war, und sich dann auf die Staatsfinanzen niederschlagen, wenn die Sorgen um die Finanzstabilität wachsen (Farhi und Tirole, 2018).

209. **Vorschläge für die Umsetzung eines ESA** lassen sich in **drei Kategorien** einteilen: **synthetische sichere Anleihen**, die aus vorrangigen Tranchen gepoolter Staatsanleihen konstruiert werden (Brunnermeier et al., 2011, 2016), von allen Mitgliedstaaten **gemeinsam emittierte Eurobonds** (Delpha und von Weizsäcker, 2010; Blanchard und Ubide, 2025) und die **Emission von Schuldtiteln durch EU-Institutionen** (Ubide, 2015). Diese Vorschläge unterscheiden sich im Umfang der Vergemeinschaftung der Länderrisiken und der erforderlichen Änderungen der EU-Rechtsvorschriften.

210. Die erste Kategorie basiert auf einem Vorschlag von Brunnermeier et al. (2011, 2016) und sieht vor, dass eine europäische Schuldenagentur oder ein privater Emittent **Staatsanleihen der Mitgliedstaaten nach einem festen Schlüssel kauft, bündelt und in Tranchen aufteilt**. Der Schlüssel bleibt konstant und kann nicht angepasst werden, um notleidende Staaten zu unterstützen. Die Schuldenagentur begibt Wertpapiere mit einer vorrangigen Tranche (European Safe Bond oder „ESBie“) und einer nachrangigen Tranche (European Junior

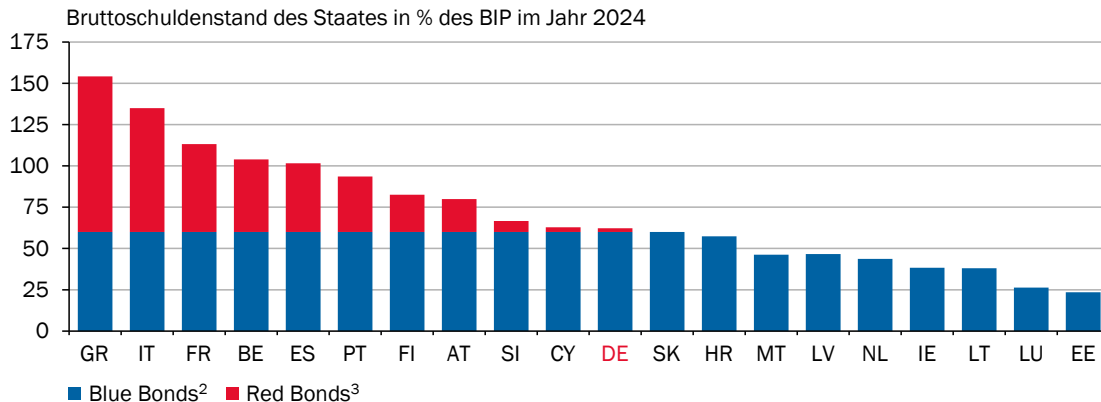
Bonds, „EJBie“). Die ESBies werden aus den Rückzahlungen der Staatsanleihen im Portfolio zuerst bedient, die EJBies werden hingegen nachrangig aus den verbleibenden Zahlungen bedient. Im Fall eines Zahlungsausfalls würden somit die EJBies zu einem gewissen Prozentsatz herangezogen werden, während die Zahlungen für die ESBies weiterhin getätigt werden. Bei ESBies und EJBies werden die Schulden nicht vergemeinschaftet, d. h. die einzelnen Mitgliedstaaten nehmen ihre Schulden eigenverantwortlich auf und müssen sie bedienen. Damit Banken sichere ESBies und nicht EJBies halten, sollten EJBies ein Risikogewicht entsprechend der Ausfallwahrscheinlichkeit erhalten. Somit müssten Banken Eigenkapital für mögliche Zahlungsausfälle vorhalten.

Bei einer Aufteilung von 70 % für ESBies und 30 % für EJBies simulieren Brunnermeier et al. (2016) eine **erwartete Verlustrate** von **ESBies** von 0,09 % im Basisszenario und 0,42 % in einer Krise. In beiden Fällen läge die Rate **unter der Rate von deutschen Bundesanleihen**. ESBies wären daher geeignet, um regulatorische Vorgaben zu Liquiditätsreserven zu erfüllen. Ein entscheidender Vorteil von ESBies wäre, dass sie das Volumen an verfügbaren sicheren Anlagen erhöhen würden. Zudem könnten sie es anderen Marktteilnehmern erleichtern, ein diversifizierteres Portfolio an Staatsanleihen zu halten (Cochrane et al., 2025). Es ist jedoch unklar, ob es eine hinreichend große Nachfrage nach EJBies auf dem Markt gibt, gegeben das höhere Risiko (Zettelmeyer und Leandro, 2018; Monteiro, 2023). Auch könnten das Aufkaufen und Bündeln von Anleihen in ESBies und EJBies Liquidität aus den Anleihemärkten kleinerer Länder mit niedrigeren Schulden nehmen, wenn dadurch nur weniger Anleihen im Markt übrigblieben. Bei großen Ländern mit hohem Schuldenstand hingegen könnte es dazu führen, dass der nicht aufgekaufte Teil in Krisenzeiten als Hochrisik oanleihen angesehen wird (Minenna, 2017).

211. Bei der zweiten Kategorie, den **Eurobonds**, handelt es sich um eine **Vergemeinschaftung** eines Teils **der ausstehenden Schulden von Mitgliedstaaten des Euro-Raums**. Delpla und von Weizsäcker (2010) schlagen vor, nationale Schulden in sogenannte Blue Bonds und Red Bonds aufzuteilen. Blue Bonds könnten bis zu 60 % des nationalen BIP ausmachen, analog zur erlaubten Schuldenstandsgrenze nach den Maastricht-Kriterien. [↘ ABBILDUNG 51](#) Alle Mitgliedstaaten des Euro-Raums würden für diese Blue Bonds gemeinsam haften. Diese Anleihen würden im Krisenfall vorrangig bedient werden. Die Red Bonds würden weiter von jedem Land individuell begeben und nachrangig bedient werden. Wenn man annimmt, dass die Spreads nur das Ausfallrisiko der ursprünglichen Staatsschulden widerspiegeln, würde dies bedeuten, dass die vorrangigen Blue Bonds einen niedrigeren Zinssatz und die nationalen Anleihen einen höheren Zinssatz aufweisen. Die durchschnittlichen Finanzierungskosten blieben dabei unverändert (Blanchard und Ubide, 2025). Höhere Zinsen für Red Bonds könnte die Haushaltsdisziplin stärken, da die Grenzkosten zusätzlicher Kreditaufnahme erhöht würden. Diese Idee der Eurobonds wurde von Blanchard und Ubide (2025) weiterentwickelt. Sie schlagen eine niedrigere Grenze von 25 % des BIP für Blue Bonds vor, was nach ihrer Einschätzung eine hinreichend große Menge ist, um genügend Liquidität bereit- und gleichzeitig die Tragfähigkeit der gemeinsamen Schulden sicherzustellen. Ihr Vorschlag sieht vor, dass die EU bestehende Anleihen kauft und Blue Bonds in gleicher Höhe begibt. Delpha und von

ABBILDUNG 51

Aufteilung der Schuldenstandsquote des Staates in Blue und Red Bonds in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums im Jahr 2024¹



1 – GR-Griechenland, IT-Italien, FR-Frankreich, BE-Belgien, ES-Spanien, PT-Portugal, FI-Finnland, AT-Österreich, SI-Slowenien, CY-Zypern, DE-Deutschland, SK-Slowakei, HR-Kroatien, MT-Malta, LV-Lettland, NL-Niederlande, IE-Irland, LT-Litauen, LU-Luxemburg, EE-Estland. 2 – Verschuldung bis zur Maastricht-Schuldenstandsquote von 60 % mit gesicherten, gemeinsam haftenden Staatsanleihen. 3 – Über die Maastricht-Schuldenstandsquote hinausgehende Verschuldung mit nationalen, nachrangigen Staatsanleihen.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-241-01

Weizsäcker (2010) hatten dagegen vorgeschlagen, einen Independent Stability Council (ISC) zu gründen, der eine Zuteilung von Blue-Bond-Quoten nach Ländern festlegt.

212. Eine zentrale Frage bei einer Aufteilung in Blue und Red Bonds ist, ob die EU-Mitgliedstaaten im **Krisenfall glaubwürdig bereit** wären, mit ihren **nachrangigen Anleihen in den Zahlungsausfall zu gehen**. Nur so ließe sich die Kreditwürdigkeit der gemeinsam ausgegebenen Blue Bonds wirksam sichern. Dazu könnte der Institution, die die Blue Bonds begibt, der Status eines vorrangigen Gläubigers vergeben werden (Monteiro, 2023). Die Mitgliedstaaten könnten sich verpflichten, einen bestimmten Teil ihrer Steuereinnahmen, wie die Mehrwertsteuer, für die Zinszahlungen auf die Blue Bonds zu verwenden und dies gesetzlich zu verankern. Alternativ könnte zur Bedienung der Zinszahlungen eine Erhöhung der Zuwendungen an den EU-Haushalt erfolgen (Blanchard und Ubide, 2025). Wenn die Anleiherenditen im Durchschnitt im Bereich von 2 % bis 4 % lägen, würde die Bedienung der Blue-Bond-Schulden nach diesem Vorschlag zweckgebundene Steuereinnahmen in Höhe von etwa 0,5 % bis 1 % des BIP erfordern (Lane, 2025).

213. **Vorbehalte** gegenüber Eurobonds gibt es vorwiegend wegen der Risiken, die bei einer **Vergemeinschaftung von Schulden** entstehen können. Wenn Schulden im Euro-Raum gemeinsam getragen werden, könnten einzelne Mitgliedstaaten geringere Anreize haben, ihre Haushalte zu konsolidieren, sondern im Gegenteil, Maßnahmen aus dem nationalen Budget zu verschieben. Dies könnte dazu führen, dass wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten die Schulden der schwächeren Mitgliedstaaten mitfinanzieren, indem sie höhere Zinsen zahlen. Zugleich könnten für hochverschuldete Staaten möglicherweise Anreize zur weiteren Schulden-

finanzierung entstehen. Insgesamt besteht also die Gefahr, dass gemeinsame Verschuldungsmöglichkeiten falsche Anreize zu übermäßiger Verschuldung setzen und so die fiskalische Tragfähigkeit in der EU negativ beeinflussen. Zudem wäre, je nach Ausgestaltung des Verschuldungsinstruments, eine Änderung der Europäischen Verträge notwendig. Gemäß der „Nichtbeistandsklausel“ (Artikel 125 AEUV) haften Union und Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates und treten auch nicht für sie ein (Deutscher Bundestag, 2015).

214. Die dritte Kategorie umfasst **von europäischen supranationalen Emittenten**, wie der EIB, der EU, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), **begebene Anleihen**. Anleihen der EU werden weitgehend als sicher eingestuft und die Kosten zur Absicherung gegen einen Ausfall blieben z. B. während der Corona-Pandemie stabil (Bletzinger et al., 2023). Gemessen am Bid-Ask-Spread war die Marktliquidität von EU-Anleihen wie NGEU oder SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) vor dem Jahr 2020 geringer als die von großen EU-Ländern wie Deutschland oder Spanien. Der Bid-Ask-Spread hat sich im Lauf der Zeit mit dem Begeben weiterer Anleihen verbessert, liegt jedoch weiterhin höher als bei anderen Europäischen Staatsanleihen (Bletzinger et al., 2023). Um die Funktion eines European Safe Asset zu erreichen und hinreichende Liquidität sicherzustellen, müsste die EU regelmäßig solche Anleihen begeben. EU-Anleihen werden vom Markt jedoch nicht als äquivalent zu Staatsanleihen betrachtet. Die Europäische Kommission wird derzeit von den großen Indexanbietern MSCI oder Intercontinental Exchange (ICE) als supranationale Einheit behandelt und wurde entsprechend nicht in den Index für Staatsanleihen aufgenommen (Ritchie, 2025).
215. Eine Umsetzung von ESBies bietet klare Vorteile. Sie bedarf keiner Anpassung der europäischen Verträge und aufgrund der fehlenden Vergemeinschaftung von Schulden dürfte sie politisch leichter umzusetzen sein. Es könnte das Problem des „doom loops“ lösen. Ob ESBies die Anforderungen an ein Safe Asset erfüllen und in Krisenzeiten hinreichende Stabilität gewähren können, bleibt offen. Die Alternative wäre eine **Risikoteilung mit einer (partiellen) gemeinsamen Haftung** der EU-Mitgliedstaaten für EU-Schuldverschreibungen, **die neuer Einnahmequellen** auf Ebene der Europäischen Union **oder einer dauerhaften Umverteilung nationaler fiskalischer Spielräume** auf die europäische Ebene (Fiskalunion) bedarf. Insofern stellen ESBies eine technische Teillösung dar, solange das grundsätzliche Problem einer fehlenden Fiskalunion bei einer Währungsunion ungelöst bleibt.
216. Um die **Voraussetzung** für eine **gemeinsame Emission von Anleihen**, beispielsweise für den Nachholbedarf in der Verteidigung zu schaffen, [↗ ZIFFER 249](#) **bedarf es** eines gut durchdachten **Mechanismus für Krisen und Zahlungsschwierigkeiten** von Staaten angesichts der bereits hohen Schuldenlast in manchen europäischen Mitgliedstaaten. [↗ ZIFFER 243](#) So schlagen Cochrane et al. (2025) eine Weiterentwicklung des ESM oder die Schaffung einer neuen europäischen Fiskalinstitution vor. Diese soll die Staaten temporär fiskalisch unterstützen, während diese Reformen umsetzen, um ihre Tragfähigkeit sicherzustellen. Die neu geschaffene Fiskalinstitution könnte, um die notwendigen Finanzmittel auf-

zubringen, „Eurobonds“ begeben. Diese Eurobonds können mit einer gemeinschaftlichen Haftung der Mitgliedstaaten oder einer Haftung der EU mit einer EU-Steuerhoheit einhergehen. Ergänzend würde ein einheitlicher Restrukturierungsmechanismus eine geordnete und transparente Restrukturierung von Staatsschulden ermöglichen.

217. Eine **gemeinsame Schuldenfinanzierung durch die EU** wie z. B. NGEU birgt **Herausforderungen** hinsichtlich der **gezielten Verwendung** für produktive Zwecke und der Transparenz. Obwohl im Durchschnitt 80 % der NGEU-Mittel für zusätzliche Projekte ausgegeben wurden, haben einige Mitgliedstaaten, wie Italien und Zypern, bereits geplante Ausgaben substituiert (Bańkowski et al., 2024). Dadurch steigt das Risiko, dass langfristig höhere Steuern erforderlich werden, ohne dass entsprechende wirtschaftliche Erträge erzielt werden (Benigno und Edoardo, 2025). Notwendige institutionelle Vorkehrungen für eine gemeinsame Verschuldung sind also klare und durchsetzbare Haftungs- und Verantwortungsmechanismen sowie eine glaubwürdige Überwachung und Sanktionierung, die schon ex ante die Anreize setzen, Tragfähigkeitsrisiken zu vermeiden.

3. Fazit: Binnenmarkt

218. Der **europäische Binnenmarkt** sollte **weiter vervollständigt** werden. Zahlreiche Barrieren erschweren den grenzüberschreitenden Handel nach wie vor. [↘ ZIFFER 175](#) Das verkleinert Absatzmärkte, verhindert eine **effiziente Arbeitsteilung und Allokation von Ressourcen** und schmälert die **Produktivität** (Adilbish et al., 2025). Diese Probleme sind teilweise schon jahrelang bekannt, bislang ist es aber nicht gelungen, die Handelsbarrieren zu reduzieren. Die Europäische Kommission hat mit ihren „Terrible Ten“ einen Schritt in diese Richtung vorgenommen. Um mit der Vertiefung des Binnenmarktes Fortschritte zu erzielen, bedarf es konkreter Vorschläge von Maßnahmen, die priorisiert werden müssen. Zu den konkreten Vorschlägen der Europäischen Kommission zählt, dass **territoriale Lieferbeschränkungen beseitigt werden**, um den Wettbewerb zu stärken und Preise zu reduzieren. Ein weiterer ist die **Einführung eines 28. Regimes im Unternehmensrecht**. Indem die Gründung und Führung eines Unternehmens über die eigenen Landesgrenzen hinweg erleichtert wird, können insbesondere junge, innovative Unternehmen mit neuen Technologien von der Größe des Binnenmarktes profitieren. [↘ ZIFFERN 194 FF.](#)
219. Ein 28. Regime hätte das Potenzial, grenzüberschreitende Investitionen in der EU anzuregen, indem es die Vergleichbarkeit zwischen Unternehmen erhöht. Insbesondere für Start-ups könnte die grenzüberschreitende Kapitalbeschaffung erleichtert werden. [↘ ZIFFER 196](#) Diesen Unternehmen fehlt es an Wagniskapitalfinanzierung, insbesondere in der Spätphase. Der fragmentierte und bankenbasierte Kapitalmarkt bietet zudem weniger Exitmöglichkeiten an. Um den Wagniskapitalmarkt weiter zu entwickeln, sollten **Ressourcen für europäische Initiativen zur Wagniskapitalfinanzierung gebündelt werden**. Dies erhöht die Chance, auch größervolumige Finanzbedarfe von Scale-ups bedienen zu können.

220. Die Vervollständigung des Binnenmarktes bildet die Grundlage, um durch geeignete Maßnahmen wie ein 28. Regime grenzüberschreitende Finanzierungen zu erleichtern. Eine solche stärkere **Integration der Finanzmärkte** kann die Kapitalkosten für Unternehmen senken. Sie führt jedoch **nicht automatisch** zu **mehr Investitionstätigkeit** der Unternehmen in großem Umfang. Sie ist jedoch eine notwendige Voraussetzung.
221. Darüber hinaus kann eine **Integration der Kapitalmarktaufsicht** durch die Etablierung der ESMA als unabhängige und zentrale Aufsicht die Marktfragmentierung reduzieren. ↘ ZIFFER 206 Um die Fragmentierung der europäischen Staatsanleihemärkte zu überwinden und einen tiefen und liquiden Markt für risikofreie Anlagen zu schaffen, könnte ein **European Safe Asset** (ESA) geschaffen werden. Dieses würde als Sicherheit, Preis-Benchmark und stabilisierendes Instrument in Krisenzeiten dienen. ↘ ZIFFER 207 Zusätzlich könnte dies die Attraktivität des Euro als internationale Reservewährung stärken. Da eine **Etablierung von ESBies** keine Anpassung der Europäischen Verträge erfordert und keine Vergemeinschaftung der Schulden vorsieht, könnte dieser Vorschlag leichter umzusetzen sein als eine echte Vergemeinschaftung von Schulden, um **ein ESA mit hoher Liquidität und Kreditwürdigkeit zu schaffen**. Eine langfristige Lösung, die das Eurosystem krisenfester macht, bedarf jedoch einer Reform der Fiskalarchitektur. ↘ ZIFFER 210

IV. VERTEIDIGUNGSFÄHIGKEIT GEMEINSAM STÄRKEN

222. Die europäische Verteidigungsfähigkeit ist ein öffentliches Gut, dessen Nutzen über nationale Grenzen hinausreicht. Daher könnten die einzelnen Mitgliedstaaten zu wenig investieren, weil sie die positiven externen Effekte für andere Länder nicht internalisieren (Beetsma et al., 2024). Zudem verfolgen nationale Beschaffungsentscheidungen oftmals nationale industriepolitische Ziele (Fuest und Pisani-Ferry, 2019) und optimieren daher nicht die Verteidigungsfähigkeit. Die Beschaffung ist häufig nicht auf europäischer Ebene koordiniert, was die gemeinsame Verteidigung technisch erschwert und verhindert, dass die EU-Mitgliedstaaten von Skaleneffekten profitieren. Eine europäische Koordination kann dazu beitragen, die europäische Verteidigungsfähigkeit zu stärken. Hierfür sind drei Handlungsfelder zentral. Erstens sollte die **Beschaffung effizient und resilient gestaltet** werden, indem gemeinsame europäische Beschaffungsprozesse die Fragmentierung des Verteidigungsbinnenmarktes überwinden und Skaleneffekte realisieren. [↪ ZIFFERN 229 FF.](#) Zweitens gilt es, **Innovationen im Verteidigungsbereich zu fördern**, um den technologischen Rückstand Europas gegenüber globalen Wettbewerbern zu verringern. [↪ ZIFFERN 239 FF.](#) Drittens sollte es Möglichkeiten einer gemeinschaftlichen **Finanzierung** geben, da die Bereitstellung europäischer Sicherheit als europäisches öffentliches Gut gilt. [↪ ZIFFERN 243 FF.](#)

1. Beschaffung effizient und resilient gestalten

223. Viele **EU-Mitgliedstaaten haben einen Nachholbedarf** bei der **militärischen Ausrüstung**. Wolff et al. (2025) sehen diesen Nachholbedarf insbesondere bei Kampfpanzerbeständen, Artilleriesystemen, Munition, Drohnen und Luftfahrzeugen. Darüber hinaus heben sie den **Bedarf an sogenannten Strategic Enablers** hervor, also von Ressourcen und Strukturen, die die militärische Zusammenarbeit und Funktionsfähigkeit mehrerer Staaten ermöglichen und nicht ohne Weiteres auf nationaler Ebene allein bereitgestellt werden können. Dazu zählen satellitengestützte Aufklärung und Kommunikation, die Entwicklung moderner Waffensysteme wie Kampfflugzeuge der neuesten Generation, strategische Luftverteidigungssysteme wie Patriot- oder SAMP/T (Sol-Air Moyenne-Portée/Terrestre)-Batterien, Raketenartillerie nach dem Vorbild des US-amerikanischen HIMARS (High-Mobility Artillery Rocket System) sowie Transportkapazitäten wie schwere Transporthubschrauber des Typs Chinook. Die Europäische Kommission (2025a) verweist zudem auf Nachholbedarfe in weiteren Bereichen, insbesondere bei **Schlüsseltechnologien** wie **Künstlicher Intelligenz, Quantencomputing sowie Cyber- und Elektronikriegsführung**. Diese seien für die Sicherung des elektromagnetischen Spektrums, den Schutz kritischer Infrastrukturen und den Ausbau offensiver wie defensiver Cyberfähigkeiten unverzichtbar.

224. Um den Nachholbedarf möglichst effizient zu adressieren, wäre ein erster Schritt, den Wettbewerb in der EU zu verstärken. Denn trotz bestehender europäischer

Regelwerke werden bei der Beschaffung von Militärgütern **viele Aufträge für Verteidigungsgüter weiterhin ohne EU-weite Wettbewerbsverfahren vergeben**. Zwar legt eine EU-Richtlinie die gemeinsamen Regeln für die Beschaffung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial fest (Europäisches Parlament und Rat der EU, 2009), allerdings wenden Mitgliedstaaten diese sehr selten an, insbesondere bei der Vergabe von Aufträgen für komplexe Verteidigungssysteme (Europäische Kommission, 2016). Eine weite Auslegung möglicher Ausnahmen in der Richtlinie sowie Ausnahmen nach Artikel 346 AEUV, [↗ KASTEN 11](#) die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Verteidigungsaufträge außerhalb der EU-Vergaberegeln zu vergeben, dürfte dafür ursächlich sein (Europäische Kommission, 2016). Durch eine **stärkere Anwendung der bestehenden EU-Regeln im Verteidigungsbereich** ließe sich der europäische Binnenmarkt für Rüstungsgüter stärken und der Wettbewerb zwischen europäischen Unternehmen im Verteidigungsbereich fördern. In einem ersten Schritt könnte die Überprüfung einer einheitlichen Umsetzung der europäischen Vorgaben durch die Europäische Kommission gestärkt werden.

225. Für die **Lieferung von Verteidigungsgütern in Drittstaaten** gelten in den EU-Mitgliedstaaten **nationale Exportkontrollen**. Diese sollen insbesondere zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der destabilisierenden Anhäufung konventioneller Rüstungsgüter in Krisenregionen beitragen (BAFA, 2024). Diese Exportkontrollen sind in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten jedoch sehr uneinheitlich (Mölling und Schütz, 2019). Zwar gibt es **auf EU-Ebene gemeinsame Kriterien für Rüstungsexporte**, etwa zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen, Achtung der Menschenrechte sowie zur Wahrung von Frieden, Sicherheit und Stabilität (bpb, 2011). Doch bleibt die **Umsetzung und Durchsetzung** der Beschränkungen **den Mitgliedstaaten überlassen** (Rat der EU, 2008). Die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof verfügen nicht über Befugnisse bei der Durchsetzung der EU-Kriterien der Exportkontrollen bei Verteidigungsgütern. Zudem verfolgen nationale Exportkontrollen eine strategische außen- und sicherheitspolitische Zielsetzung, was eine einheitliche Anwendung erschwert (Sabatino, 2024).
226. Die **Verteidigungsindustrie** ist zugleich auf **grenzüberschreitende Lieferketten angewiesen** (Clapp et al., 2025). Die bereits vorhandene EU-weite Lizenzierung von Militärkomponenten erleichtert zwar deren Transfer innerhalb der EU, [↗ KASTEN 11](#) jedoch führen **unterschiedliche nationale Kontrollregime für Militärgüter** und unterschiedliche Auslegungen europäischer Vorgaben zu **Unsicherheiten für Produzenten beim Export in Drittstaaten**. Wird innerhalb einer EU-Lieferkette beispielsweise die Ausfuhr einer zentralen Komponente eines Waffensystems von einem Mitgliedstaat verweigert, kann dies den Export des gesamten Verteidigungsgutes aus der EU in Drittstaaten blockieren (Clapp et al., 2025). Die Unterstützung der Ukraine mit militärischen Gütern hat die Diskussion über Exportkontrollen für militärische Güter in der EU intensiviert (Sabatino, 2024).

In diesem Sinne kann eine **stärkere Harmonisierung der Rechtspraxis in der Exportkontrolle auf EU-Ebene** Unsicherheiten über Exportmöglichkeiten für die Verteidigungsindustrie reduzieren und damit die grenzüberschrei-

tende Zusammenarbeit im westlichen Bündnis fördern. Für den Export von **Dual-Use-Güter** [↘ GLOSSAR](#) besteht, anders als bei reinen Militärgütern, auf EU-Ebene bereits ein harmonisiertes Kontrollregime (Europäisches Parlament und Rat der EU, 2021), das einheitlich angewandt wird. Dieses könnte als Vorbild dienen, um auch für Rüstungsgüter ein **einheitliches EU-weites Regelwerk** zu schaffen. Letzteres dürfte eine Änderung der europäischen Verträge erfordern. Dies stößt aber an politische Grenzen, da Exportpraktiken eng mit den nationalen außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen verknüpft sind (Sabatino, 2024).

227. Bei **Exporten von Verteidigungsgütern in Drittstaaten des westlichen Bündnisses** gilt es folgenden **potenziellen Zielkonflikt** abzuwägen. Einerseits sollten Exporte zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten im westlichen Bündnis grundsätzlich möglich sein, um die Kooperation von Unternehmen und die Entwicklung und Produktion wettbewerbsfähiger Schlüsseltechnologien zu fördern und damit die eigene Verteidigungsfähigkeit zu stärken. [↘ ZIFFER 237](#) Andererseits sollten bei Exporten völkerrechtliche und ethische Grundsätze [↘ ZIFFER 225](#) nicht kompromittiert werden. Diesen Zielkonflikt gilt es politisch zu bewerten.

228. Die **Beschaffung von Rüstungsgütern in der EU** ist **bislang** stark von der **Bevorzugung nationaler Anbieter** geprägt. Zwischen den Jahren 2005 und 2022 sind rund 29 % der Verteidigungsausgaben auf nationale Produzenten, 33 % auf Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten und 37 % auf Drittstaaten entfallen (Centrone und Fernandes, 2024). In Deutschland und Frankreich lag der nationale Anteil sogar bei über 80 %. Diese fragmentierte Beschaffung führt zu geringen Bestellmengen, die eine kosteneffiziente Produktion erschweren. Zudem gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Standards, die die Interoperabilität der Waffensysteme erheblich einschränken (Wolff et al., 2025). Seit Beginn des russischen Angriffskriegs hat sich der Anteil der Rüstungsbeschaffungen bei Anbietern aus Drittstaaten deutlich erhöht. Zwischen Februar 2022 und Juli 2023 erfolgten 78 % dieser Beschaffungen außerhalb der EU, vor allem aus den USA (Europäische Kommission, 2024). Dies deutet auf eine Priorisierung von US-Lieferanten hin. Insbesondere zeigt sich jedoch eine Abhängigkeit von US-Lieferanten im Bereich der Raketen, der Artilleriemunition, der Kampfflugzeuge und der strategischen Luftverteidigungssysteme (Irto et al., 2025; Mejino-López und Wolff, 2025).

229. Die **monopolartige Marktstruktur**, die in den meisten **nationalen Märkten für Rüstungsgüter** vorherrscht, führt auf europäischer Ebene zu einer oligopolistischen Marktordnung. Für die Mitgliedstaaten wäre es daher hilfreich, ihre Nachfragemacht zu bündeln. Eine **europäisch koordinierte Beschaffung und eine Bündelung der Nachfrage** würde die Verhandlungsposition der bestellenden Staaten gegenüber der Rüstungsindustrie deutlich verbessern. Auf diese Weise ließen sich geringere Preise und größere Mengen verhandeln. Zugleich sollte der Fokus stärker auf europäische Lieferanten gerichtet werden, idealerweise mit einheitlichen Standards der Anbieter von Waffensystemen. Dies würde die Resilienz der europäischen Verteidigungsfähigkeit erhöhen, Skaleneffekte ermöglichen und zur Harmonisierung technischer Standards beitragen.

230. Zur **Förderung gemeinsamer Beschaffung** hat die EU bereits mehrere, teilweise parallele, zeitlich befristete Maßnahmen auf den Weg gebracht. [↗ PLUSTEXT 13](#) Zusätzlich könnte die EU mit dem **European Defence Mechanism (EDM)** eine **permanente Institution schaffen**, die ähnlich wie der Europäische Stabilitätsmechanismus auf einer zwischenstaatlichen Grundlage basiert (Wolff et al., 2025). Der EDM könnte die Bündelung von Nachfrage und die Koordination gemeinsamer Beschaffungsprozesse übernehmen. Dies würde zentrale militärische Fähigkeiten und deren gemeinsame Nutzung auf europäischer Ebene sicherstellen. Der Vorteil einer rechtlich eigenständigen Einheit auf europäischer Ebene für die Beschaffung von Militärgütern wäre darüber hinaus, dass Staaten außerhalb der EU sich fallweise und leichter daran beteiligen könnten als bei nationalen Kooperationen.



↗ PLUSTEXT 13

Hintergrund: Temporäre Beschaffungsmaßnahmen der EU

Die **European Defence Agency (EDA)** wurde im Jahr 2004 gegründet und unterstützt die EU-Mitgliedstaaten seither bei der Entwicklung ihrer **Verteidigungsfähigkeit** sowie der **militärischen Zusammenarbeit**. Zu ihren zentralen Aufgaben zählen die Identifizierung gemeinsamer Fähigkeitsbedarfe und Prioritäten auf EU-Ebene, die Förderung gemeinsamer Forschungs-, Technologie- und Innovationsvorhaben im Verteidigungsbereich sowie die Harmonisierung von Anforderungen und die gemeinsame Fähigkeitsentwicklung. Seit dem Jahr 2024 umfassen die Kernaufgaben zudem die **Bündelung der Nachfrage durch gemeinsame Beschaffung** sowie die Abstimmung mit zivilen und verteidigungspolitischen EU-Politikbereichen (EDA, 2024). Während mit dem Act in Support of Ammunition Production (ASAP) in den Jahren 2023 bis 2025 der gezielte Ausbau der Munitionsproduktion angestoßen wurde, wurde mit dem European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA) für die Jahre 2024 bis 2025 ein Instrument zur Förderung gemeinsamer Beschaffung errichtet. Beide stellten jedoch lediglich kurzfristige Notmaßnahmen dar. Im Rahmen von EDIRPA wurden beispielsweise Beschaffungsprojekte für 155-mm-Artilleriemunition für die Ukraine, für Luft- und Raketenabwehrsysteme, für moderne gepanzerte Fahrzeuge sowie für weitere Munitionsbestände angestoßen (Europäische Kommission, 2025e). Trotz der Rolle der EDA bei der Aushandlung und Zentralisierung von Beschaffungsverträgen behalten die Mitgliedstaaten die Entscheidungshoheit darüber, welche Güter beschafft werden und von welchen Rüstungsunternehmen (Caranta, 2023).

Um einen **Ordnungsrahmen** nach Auslaufen von EDIRPA und ASAP zu schaffen, wurde für die Jahre 2025 bis 2027 das **European Defence Industry Programme (EDIP)** eingerichtet. Es soll die im Rahmen der **European Defence Industrial Strategy (EDIS)** identifizierten Maßnahmen umsetzen und sieht ein neues Rechtsinstrument vor, das mit der **Structure for European Armament Programme (SEAP)** erstmals einen **dauerhaften Rahmen für gemeinsame Beschaffung** etabliert.

231. Die **strukturellen Herausforderungen im europäischen Beschaffungswesen** lassen sich exemplarisch am deutschen System aufzeigen. **In Deutschland** stehen **drei verschiedene Verfahren für die Beschaffung** zur Verfügung. Der Einkauf der Bundeswehr (EinkaufBw) für handelsübliches und bundeswehrspezifisches Material, ein Verfahren für komplexe Dienstleistungen sowie

die projektbezogene Bedarfsdeckung und Nutzung (PBN) für komplexe Waffensysteme (BMVg, 2024a). Das PBN löste im Jahr 2024 das zuvor geltende Customer Product Management (CPM) ab. Das Regelverfahren der deutschen PBN gliedert sich in drei Phasen: Analyse-, Realisierungs- und Nutzungsphase. Dabei gibt es ein vereinfachtes Vorgehen für Bedarfe bis 500 000 Euro. Zudem definiert die Vorschrift jeweils Sonderverfahren für IT-Beschaffungen, Beschaffungen von Produkten, die zu entwickeln sind (Entwicklungslösungen), und für dringende Beschaffungen (Sofortinitiative für den Einsatz). Die Beschaffung der Bundeswehr ist damit eher sequentiell, da Teile des Beschaffungsprozesses aus dem PBN in den vorgelagerten Planungsprozess ausgelagert sind (Hunte, 2021). Im Gesetzesentwurf des Bundeswehrplanungs- und Beschaffungsbeschleunigungsgesetzes ist die Stärkung innovativer Beschaffungsansätze vorgesehen (Artikel 14 Abs. 1 BwPBBG). Das kann dabei unterstützen, den Entwicklungs- und Beauftragungsprozess stärker zu integrieren.

232. Bei **Aufträgen im deutschen Beschaffungswesen**, für die keine Marktpreise gebildet werden können, etwa bei großen Waffensystemen, kommen häufig Verträge mit **Selbstkostenmodell** zum Einsatz. Diese Vertragsform sieht vor, dass die Produktionskosten erstattet und um eine festgelegte Gewinnmarge ergänzt werden. Während dieser Ansatz vor überhöhten Preisaufschlägen schützen soll, können Kostensteigerungen weitergegeben werden. ↘ [ZIFFER 505](#) Da etwa die Hälfte der öffentlichen Ausschreibungen für Rüstungsgüter nach dem Kriterium des „niedrigsten Preises“ erfolgt (Glas et al., 2025) und das zugrunde liegende Vertragsmodell die Weitergabe von Kostensteigerungen erlaubt, werden anfängliche Kosten häufig bewusst niedrig angesetzt (Brzoska, 2019). So wurden im 19. Rüstungsbericht des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) gegenüber der ersten parlamentarischen Befassung Kostensteigerungen von rund 14 Mrd Euro sowie durchschnittliche Verzögerungen von etwa 26 Monaten ausgewiesen (BMVg, 2024b). Dieses Vertragsmodell schafft daher weder für eine kosteneffiziente Produktion noch für die verlässliche Einhaltung von Terminen ausreichende Anreize (KPMG et al., 2014).
233. **Festpreisverträge** könnten als Alternative eingesetzt werden, da sie nachträgliche Preiseskalationen ausschließen. Das Beispiel des Transportflugzeugs A400M zeigt jedoch die Grenzen dieses Ansatzes. Obwohl im Jahr 2003 Festpreise vereinbart wurden, offenbarte der Hersteller EADS im Jahr 2009 erhebliche technische und finanzielle Schwierigkeiten und drohte, das Projekt aufzugeben. In der Folge kam es zu neuen Verhandlungen, die mit deutlichen Preissteigerungen verbunden waren (Brzoska, 2019).
234. Während traditionelle Beschaffungsansätze darauf abzielen, durch detaillierte Spezifikationen und hohen Kontrollaufwand Wirtschaftlichkeit zu erzielen, verfolgen neuere Ansätze, wie **Performance-Based Logistics (PBL)**, ein **stärker strategisch ausgerichtetes Ziel**. Dabei steht nicht das exakt spezifizierte Produkt oder die Dienstleistung, sondern das **gewünschte Ergebnis** im Vordergrund (Glas et al., 2011). Um dabei wirksame Leistungsanreize zu schaffen, wird das Konzept des **Performance-Based Contracting (PBC)** herangezogen (U.S. Department of Defense, 2016). Dabei werden konkrete Standards für Qualität, Zeit und Quantität messbar festgelegt, und das Vertragsmodell sieht Sank-

tionen bei Nichterfüllung vor. Dieses Modell schafft nicht nur Raum für Effizienzsteigerungen, sondern auch für Innovation und alternative Wertschöpfungskonzepte. Zudem eröffnet es Unternehmen unterschiedlicher Größe die Möglichkeit, ihre Lösungen in den Beschaffungsprozess einzubringen.

Um innovativen **Start-ups** und kleinen sowie mittleren Unternehmen (**KMU**) die **Teilnahme an Wettbewerbsverfahren im Verteidigungsbereich zu erleichtern**, könnten spezielle Ausschreibungsformate für diese Unternehmen geschaffen werden (Monopolkommission, 2025). Diese Verfahren sollten auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten dieser Unternehmensgruppen zugeschnitten sein und ein schnelles Verfahren ermöglichen.

2. Innovation im Verteidigungsbereich fördern

235. **Moderne Waffensysteme und Schlüsseltechnologien** sind in den nationalen Streitkräften Europas **bislang nicht** in ausreichendem Maß vorhanden. Dazu zählen insbesondere Strategic Enablers, bei denen die europäische Verteidigung derzeit in erheblichem Maße auf die NATO und die US-Führung angewiesen ist (Wolff et al., 2025). Vorrangig gilt es daher, Strategic Enablers zu erwerben, die perspektivisch unter europäische operative Kontrolle gestellt werden sollten. Eine gemeinsame Beschaffung, etwa eines satellitengestützten Aufklärungs- und Kommunikationsnetzwerks, das im Rahmen des EDM verwaltet und den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird, würde einen gemeinsamen Nutzen schaffen und zugleich die Lastenteilung verbessern.
236. Die jüngsten Konflikte in der Ukraine und im Nahen Osten verdeutlichen, dass die **zügige Entwicklung, Anpassung und Integration neuer Technologien**, insbesondere unbemannter Systeme und Künstlicher Intelligenz (KI), **entscheidend für die moderne Kriegsführung** sein können (Andersin, 2025; Hakmeh, 2025; Pusztaszeri und Harding, 2025). Zudem ist die Wirtschaftlichkeit neuer Waffensysteme im operativen Einsatz von hoher Bedeutung. Mejino-López und Wolff (2025) zeigen exemplarisch, dass kostengünstige Drohnensysteme in kurzer Zeit hochpreisige Rüstungsgüter wie Kampfpanzer außer Gefecht setzen können.
237. Die **USA, Israel** sowie in der **Ukraine** zeichnen sich durch ihre **schnellen Innovations- und Produktionszyklen bei militärischen Schlüsseltechnologien** aus (Gholz und Sapolsky, 2021; Luttwak und Shamir, 2023; Kirichenko, 2025). Um die Verteidigungsfähigkeit Europas schneller zu stärken und Synergieeffekte zu generieren, können Kooperationen mit verbündeten Technologieführern von großer Bedeutung sein. Dies verdeutlichen verschiedene aktuelle Beispiele. So steht das Patriot-Luftabwehrraketensystem für eine erfolgreiche transatlantische Kooperation zwischen MDBA und RTX. Dabei wird US-Technologie in Europa gefertigt (Siebold, 2025), was industrielle Resilienz sowie Fertigungskapazitäten schafft. Das Airbus-Kratos Projekt kombiniert eine US-Plattform mit europäischen Missionssystemen (Airbus, 2025; Charpentreau, 2025) zur Fertigung eines Drohnenkampfflugzeugs. Diese Kooperation ermöglicht den Zugang zu in den USA erprobten Fähigkeiten, auch wenn eine gewisse technologische

Abhängigkeit bestehen bleibt. Die deutsch-israelische Cyber- und Sicherheitskooperation (BMI, 2025) fördert den Technologietransfer mit einem der weltweit führenden Akteure in Cyberabwehr (Frei, 2020).

238. **Zivile Innovationen wie Satelliten, Drohnen und KI werden zunehmend militärisch genutzt.** Satelliten sind eine wesentliche Grundlage für Aufklärung, Navigation und Kommunikation. Drohnen haben sich im Krieg Russlands gegen die Ukraine zu einem zentralen Mittel der Kriegsführung entwickelt (Clapp, 2025b). KI-gestützte Systeme beschleunigen Entscheidungen auf dem Gefechtsfeld, erhöhen die Überlebensfähigkeit ihrer Nutzer und vervielfachen das Handlungstempo und den Informationszugang für Kommandeure (Burilkov et al., 2025). Vor diesem Hintergrund erscheint es für Europa strategisch wichtig, zivile und militärische FuE zu verknüpfen, um Innovationen effizient in marktreife und einsatzbereite Systeme zu überführen.
239. In **Deutschland** haben zuletzt Start-Ups maßgeblich zur Entwicklung von modernen, insbesondere unbemannten Waffensystemen beigetragen. Angesichts dieser Entwicklung kommt dem Zugang zu Wagniskapitalfinanzierung eine große Bedeutung zu. Im Jahr 2024 war das Volumen an Wagniskapitalfinanzierungen für Start-ups im Verteidigungsbereich in den USA etwa 2,4-mal höher als in Europa (Chinn et al., 2025). Damit Europa bei Verteidigungsinnovationen Anschluss findet, gilt es, **Finanzmittel für** den gesamten Lebenszyklus von **Start-ups bereitzustellen** und den **Zugang zu Kapitalmärkten zu erleichtern**. [↪ ZIF-FERN 200 FF](#). Dafür könnte die Einrichtung eines europäischen Pendants zur Defence Innovation Unit (DIU) in den USA hilfreich sein. Die DIU unterstützt die schnelle Integration ziviler Technologien in die Streitkräfte, beschleunigt die Entwicklung und Erprobung von Dual-Use-Gütern und ermöglicht den direkten Zugang zu Risikokapital- und Innovationsnetzwerken. Erste Schritte in diese Richtung wurden auf nationaler Ebene bereits unternommen, etwa in Deutschland. Mit dem Cyber Innovation Hub verfügt die Bundeswehr seit dem Jahr 2017 über eine Schnittstelle zu Start-ups und hat bereits 160 Innovationsvorhaben gestartet. Davon wurden 19 verstetigt, d. h., ihre Technologien oder Produkte wurden von der Bundeswehr beschafft oder eingeführt.
240. Die Ausgaben für FuE im Verteidigungsbereich sind in der EU im Vergleich zu den USA sehr gering. In den USA flossen im Jahr 2023 16 % der Verteidigungsausgaben in FuE, in der EU im Jahr 2022 dagegen nur 4,5 %. [↪ KASTEN 46 Militärische FuE](#) kann **Innovation fördern** und damit das **Wirtschaftswachstum über den Verteidigungsbereich hinaus stärken** (Mowery, 2010). Investitionen in hochmoderne Verteidigungstechnologien weisen dabei höhere wirtschaftliche Multiplikatoren auf als solche in veraltete Technologien (Enders et al., 2025). Darüber hinaus können öffentliche Investitionen in militärische FuE die privaten Investitionen in diesem Bereich anregen, die mit **internationalen Spillover-Effekten** einhergehen (Moretti et al., 2025).
241. Komplexe Verteidigungssysteme der nächsten Generation erfordern Forschungsinvestitionen, die die Kapazitäten einzelner EU-Mitgliedstaaten bei Weitem übersteigen (Draghi, 2024b). Dies betrifft insbesondere Hochtechnologiebereiche wie Hyperschallwaffen, unbemannte Systeme oder die militärische Nutzung des

Weltraums. **Technologische Sprünge**, wie sie für Verteidigungssysteme der Zukunft notwendig sind, lassen sich **durch gebündelte europäische Anstrengungen** und eine fokussierte Förderung **gemeinsamer FuE-Projekte** erreichen.

Ein **zentralisiertes europäisches Pendant zur Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA)** könnte europäische Ressourcen gezielter zusammenführen und Skaleneffekte erzielen. [↘ KASTEN 46](#) Auf europäischer Ebene bestehen bereits verschiedene Instrumente zur Förderung von FuE im Verteidigungsbereich. Dabei übernimmt die EDA die Koordination der Forschungsprojekte, während der European Defence Fund (EDF) seit dem Jahr 2021 die finanzielle Unterstützung sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Verteidigungsunternehmen fördert. Die Europäische Investitionsbank kann zudem seit dem Jahr 2025 auch Projekte finanzieren, deren primärer Zweck in der Verteidigung liegt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll zu prüfen, ob eine stärkere Zentralisierung und Vereinheitlichung der Förderinstrumente auf europäischer Ebene zur Steigerung von Effizienz und Wirkung beitragen könnten.

242. Wenige europäische Universitäten verfügen über eine enge Anbindung an Verteidigungsministerien oder die Verteidigungsindustrie (Draghi, 2024b). Die **Zusammenarbeit zwischen Universitäten, Forschungsinstituten, Verteidigungsindustrie, Militär und Polizei** sollte bei der Entwicklung von Dual-Use-Technologien gestärkt werden. Dabei sind bestehende institutionelle Beschränkungen, wie die Zivilklauseln an Universitäten, die eine militärische Nutzung von Forschung grundsätzlich ausschließen (The Science4Peace Forum, 2025), kritisch zu prüfen. Eine weniger restriktive Regelung könnte helfen, innovationshemmende Trennlinien zwischen ziviler und militärischer Forschung zu überwinden.

3. Finanzierung gemeinschaftlich gestalten

243. Die sicherheitspolitische Lage erfordert zusätzliche finanzielle Anstrengungen zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit in Europa. Die **fiskalischen Spielräume der EU-Mitgliedstaaten sind jedoch unterschiedlich groß**. Eine gemeinsame Finanzierung könnte somit ein Trittbrettfahrerproblem lösen: So fallen nationalstaatliche Ausgaben möglicherweise zu niedrig aus, weil im Fall der Verletzung des EU-Hoheitsgebiets zuerst der Mitgliedstaat mit der dazugehörigen Grenze betroffen ist (Steinbach und Wolff, 2024).

Gleichzeitig ist zu beachten, dass eine gemeinschaftliche Finanzierung Anreize für ein anderes Trittbrettfahrerverhalten schaffen kann, wenn einzelne Mitgliedstaaten ihre Beiträge minimieren und stattdessen auf die **Finanzierung** durch andere setzen. Sollen diese Mittel daher **gemeinschaftlich bereitgestellt** werden, ist sicherzustellen, dass dadurch keine neuen Risiken für die **fiskalische Tragfähigkeit** einzelner Mitgliedstaaten oder der Union insgesamt entstehen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass finanzielle Verwundbarkeiten entstehen, die von Gegnern im Konfliktfall ausgenutzt werden können und dadurch die Resilienz

Europas untergraben. Eine tragfähige Ausgestaltung der Finanzierung ist daher Voraussetzung für die Wirksamkeit gemeinsamer Verteidigungsanstrengungen.

244. **Auf europäischer Ebene** gibt es seit dem Jahr 2025 den **ReArm Europe Plan**, der auf eine **Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit** in den nächsten fünf Jahren abzielt. [↘ PLUSTEXT 14](#) Potenziell umfasst der Plan ein Investitionsvolumen von bis zu 800 Mrd Euro. Ein Großteil davon sollte durch eine Aktivierung der Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts von jedem Mitgliedstaat einzeln beantragt werden. Aktuell haben 16 Mitgliedstaaten diese Ausnahmeregelung aktiviert (Rat der EU, 2025).



[↘ PLUSTEXT 14](#)

Hintergrund: ReArm Europe Plan

Die Europäische Kommission (2025a) hat mit dem ReArm Europe Plan („Readiness 2030“) eine **detaillierte Strategie zur Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit bis zum Jahr 2030** vorgelegt. Die Strategie zielt darauf ab, die strategische Autonomie Europas zu stärken, die industrielle Fragmentierung zu verringern, die Innovations- und Produktionsfähigkeit der Verteidigungsindustrie zu erhöhen und gleichzeitig die Unterstützung der Ukraine sicherzustellen. Um dies zu erreichen, benennt der Plan zentrale Handlungsfelder wie die Schließung kritischer Fähigkeitslücken, [↘ ZIFFER 223](#) die Förderung eines EU-Verteidigungsbinnenmarktes und die Vorbereitung auf militärische Notfälle durch verbesserte militärische Mobilität, gemeinsame Bevorratung und operative Zusammenarbeit.

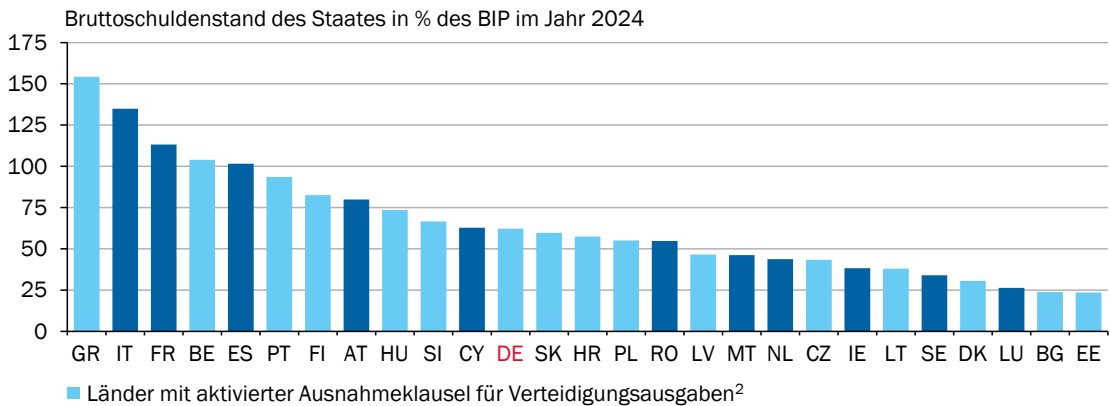
Der Plan umfasst ein **Investitionsvolumen von potenziell bis zu 800 Mrd Euro** und stützt sich auf **fünf Finanzierungssäulen**. Für die europäischen Mitgliedstaaten besteht erstens die Möglichkeit, die Aktivierung der Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu beantragen, um haushaltspolitische Flexibilität für eine Steigerung der Verteidigungsausgaben zu schaffen. Zweitens wird mit der Security Action for Europe (SAFE) ein neues Kreditinstrument mit einem Volumen von bis zu 150 Mrd Euro eingerichtet, um gemeinsame Beschaffungen zu finanzieren. Drittens sollen bestehende EU-Instrumente, wie z. B. im Rahmen der Kohäsionspolitik, flexibler für Verteidigung eingesetzt werden können. Viertens will die EIB-Gruppe mit dem „EIB Group Security and Defence Industry Action Plan“ die Bereitstellung von Mitteln zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeit Europas beschleunigen (EIB, 2024). Fünftens wird die Mobilisierung privaten Kapitals über die Savings and Investment Union angestrebt.

245. Der **ReArm Europe Plan** hat insbesondere **zwei Schwächen**. Die Verausgabung der Mittel, die über die Ausnahmeklausel aufgenommen werden, erfolgt national und ohne europäische Koordination. Eine unkoordinierte Beschaffung kann aber ineffizient ausfallen, wenn unterschiedliche, nicht kompatible Systeme beschafft werden. Zudem haben bisher nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten die Ausnahme genutzt. [↘ ABBILDUNG 52](#) Das entspricht zusätzlichen Verteidigungsausgaben von etwa 293 Mrd Euro bzw. 45 % des gesamten Volumens, das verfügbar wäre, wenn alle Mitgliedstaaten die Ausnahme beantragen würden (de Lemos Peixoto et al., 2025). In manchen Staaten dürfte die fehlende Beantragung an geringen fiskalischen Spielräumen für eine zusätzliche Schuldenaufnahme liegen. So ist in einigen Mitgliedstaaten wie Italien oder Frankreich die Schuldenlast schon hoch. In anderen wie Spanien oder Österreich ist ein politischer Konsens für höhere Verteidigungsausgaben schwierig zu erreichen. Die kurzfristig von der EU bereitgestellte Möglichkeit, zusätzliche Verteidigungsausgaben über Schulden zu finanzieren, kann daher nicht ausgeschöpft werden.

246. **Dauerhafte Ausgaben zur europäischen Verteidigung** sollten **aus dem regulären Haushalt** finanziert werden. Der Haushalt der EU basiert auf einem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR). Ergänzend wird jährlich ein EU-Haushalt beschlossen, der die Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des MFR konkretisiert. Der gegenwärtige MFR für die Jahre 2021 bis 2027 entspricht rund 1,1 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU (Dobrev, 2018). Agrarausgaben und Kohäsionszahlungen beanspruchen mit 32,5 % bzw. 31,3 % einen Großteil des MFR (Darvas und Mejino-López, 2024). Die Ausgaben im Agrarbereich sollen die Einkommen der Landwirte stützen, während die Kohäsionszahlungen zur wirtschaftlichen Angleichung innerhalb der EU beitragen sollen. Der MFR für die Jahre 2028 bis 2034 soll auf etwa 1,3 % des BNE steigen (Pari und Pradier, 2025).

↘ ABBILDUNG 52

Schuldenstandsquoten der EU27-Mitgliedstaaten¹ und die Aktivierung der Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts



1 – GR-Griechenland, IT-Italien, FR-Frankreich, BE-Belgien, ES-Spanien, PT-Portugal, FI-Finnland, AT-Österreich, HU-Ungarn, SI-Slowenien, CY-Zypern, DE-Deutschland, SK-Slowakei, HR-Kroatien, PL-Polen, RO-Rumänien, LV-Lettland, MT-Malta, NL-Niederlande, CZ-Tschechien, IE-Irland, LT-Litauen, SE-Schweden, DK-Dänemark, LU-Luxemburg, BG-Bulgarien, EE-Estland.
2 – Aktivierung der Ausnahmeklausel durch den Europäischen Rat: für Belgien, Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn am 8. Juli 2025; für Deutschland am 10. Oktober 2025.

Quellen: Europäischer Rat, Eurostat
© Sachverständigenrat | 25-275-01

Der Anstieg ist aber hauptsächlich auf den Schuldendienst für den Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) zurückzuführen (Deutsche Bundesbank, 2025). Nach einer Schätzung von Lindner et al. (2025) würden die Mittel für die Agrar- und Kohäsionspolitik um rund 15 % bzw. 10 % sinken, während die Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung mehr als verdreifacht werden. Zudem soll der neue Finanzrahmen eine flexiblere Mittelverwendung innerhalb der Bereiche Forschung, Infrastruktur und Verteidigung ermöglichen (Deutsche Bundesbank, 2025).

247. Um eine **europäische Beschaffung stärker im EU-Haushalt zu verankern**, könnte einerseits die **Zusammensetzung des EU-Budgets stärker zugunsten von europäischen Verteidigungsausgaben priorisiert** werden. Ein Großteil der Ausgaben im MFR entfällt bislang auf die Agrar- und Kohäsionspolitik. Die Mittel fließen vor allem in wirtschaftlich schwächere EU-Mitgliedstaaten (Deutsche Bundesbank, 2025). Andererseits könnte das **EU-Budget durch erhöhte Beiträge der Mitgliedstaaten aufgestockt** werden. Dabei sollte jedoch sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Mittel zweckgebunden für Verteidigungsausgaben verwendet werden. Erfolgt eine Verlagerung von Beschaffungsmaßnahmen von der nationalen auf die europäische Ebene, würden dadurch auch die Ausgaben von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert. Das hat Vorteile im Hinblick auf die wünschenswerte Koordinierung, erzeugt in Verbindung mit einer gemeinschaftlichen Finanzierung jedoch Risiken.

248. **Beide Möglichkeiten sind jedoch erst mittelfristig umsetzbar und in ihrem Finanzierungsvolumen gering.** Der zukünftige MFR sieht zwar mit 131 Mrd Euro eine deutliche Steigerung von Mitteln für Verteidigung und Raumfahrt vor (Europäische Kommission, 2025f). Gemessen am europäischen BNE im Jahr 2024 entspricht das jedoch nur 0,1 % des BNE jährlich. Die EU-Mitgliedstaaten sollten sich dafür einsetzen, dass die von der Europäischen Kommission angestrebte Repriorisierung zugunsten eines höheren Forschungs- und Verteidigungsetats [↘ ZIFFER 247](#) ambitionierter ausfällt, um die Verteidigungsausgaben zu erhöhen.

Um sicherzustellen, dass die Mittel **zweckgebunden und transparent** für eine gemeinsame Beschaffung verwendet werden, sollten die Mittel des EU-Haushalts, die durch eine Repriorisierung oder eine Aufstockung vorhanden sind, **dem EDM als Beschaffungsagentur zur gemeinsamen Beschaffung bereitgestellt** werden. Darüber hinaus könnten die Mittelzuweisungen an den EDM zusätzlich über eine Beitragsquote aufgestockt werden. Diese könnte sich wie beim EU-Haushalt an einem Anteil des nationalen BNE orientieren.

249. Um den bestehenden **Nachholbedarf in der Verteidigung zügig zu beheben**, kann eine **Schuldenfinanzierung** wie im ReArm Europe Plan **grundsätzlich erwogen** werden. Dabei sollte der konkrete Finanzierungsbedarf vorab transparent und nachvollziehbar beziffert werden, um zu vermeiden, dass bereits geplante Ausgaben nachträglich über Schulden gedeckt werden. Eine nationale Schuldenaufnahme kann jedoch die fiskalischen Spielräume von Staaten mit bereits hohen Schuldenstandsquoten weiter einengen. Eine Vergemeinschaftung von Schulden auf europäischer Ebene birgt darüber hinaus erhebliche Anreizprobleme: Wenn Haftungsrisiken gemeinschaftlich getragen werden, verrin-

gert sich der Anreiz einzelner Mitgliedstaaten, eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik zu verfolgen. Staaten könnten erwarten, dass übermäßige Verschuldung letztlich von der Gemeinschaft aufgefangen wird – mit der Folge einer ineffizienten Mittelverwendung und zunehmender fiskalischer Divergenzen innerhalb der EU.

4. Fazit: Verteidigung

250. Um **Fähigkeitslücken** zu **schließen** und die **Verteidigungsfähigkeit Europas** zu **stärken**, sollte die Rüstungsbeschaffung stärker europäisch koordiniert werden. Eine **Bündelung der Nachfrage** würde die Nachfragemacht der Mitgliedstaaten erhöhen, Kostenvorteile schaffen und die Harmonisierung technischer Standards fördern. [↘ ZIFFERN 229 F.](#) Parallel sollten **nationale Beschaffungsverfahren flexibilisiert** werden, um die Reaktionsfähigkeit zu erhöhen. [↘ ZIFFER 231](#) **Leistungsorientierte Vertragsmodelle** können zusätzlich sicherstellen, dass Kosten und Zeitpläne verlässlich eingehalten werden. [↘ ZIFFER 234](#)
251. Für **militärische Innovationen** gilt es, gezielt die **Entwicklung neuer Technologien** in Europa zu **fördern**. Ein möglicher Ansatz besteht in der Einrichtung einer europäischen Institution nach dem Vorbild der US-amerikanischen DIU, die Dual-Use-Güter schneller zur Einsatzreife bringt und den Zugang zu Risikokapital sowie Innovationsnetzwerken öffnet. [↘ ZIFFER 239](#) Ergänzend wäre die Schaffung eines europäischen Pendants zur DARPA sinnvoll, um disruptive Innovationen im Bereich militärischer Forschung und Entwicklung voranzutreiben, Ressourcen zu bündeln und Skaleneffekte zu erzielen. [↘ ZIFFER 241](#)
252. Die **Finanzierung der europäischen Verteidigungsfähigkeit** sollte **gemeinschaftlich aus dem EU-Haushalt organisiert werden**, wobei zwischen **dauerhaften Ausgaben** und **kurzfristigem Nachholbedarf** unterschieden werden sollte. Dabei sollten eine Erhöhung der Mittel und eine Priorisierung der Verteidigungsausgaben erfolgen, wie sie bereits für den zukünftigen MFR vorgesehen ist. [↘ ZIFFER 247](#) Eine Finanzierung über europäische Schulden, etwa im Rahmen eines ReArm Europe Plans, kann zur Schließung kurzfristiger Fähigkeitslücken beitragen, birgt jedoch Risiken für fiskalische Stabilität und Anreizstrukturen. [↘ ZIFFER 249](#)

LITERATUR

- Adilbish, O. et al. (2025), Europe's productivity weakness: Firm-level roots and remedies, IMF Working Paper WP/25/40, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Aghion, P., A. Bergeaud, X. Jaravel, C. Fuest, U. Malmendier und M. Schnitzer (2025), Boosting productivity and growth: A Franco-German agenda for Europe, Joint statement August 2025, Franco-German Council of Economic Experts, Wiesbaden, Paris.
- Airbus (2025), Airbus to team with US Kratos Defense, deploying German mission system, Pressemitteilung, München und San Diego, 16. Juli.
- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2005), What does the European Union do?, Public Choice 123 (3), 275–319.
- Andersin, E. (2025), Military use of biometrics series – Israel's use of AI-DSS and facial recognition technology: The erosion of civilian protection in Gaza, <https://lieber.westpoint.edu/israels-use-ai-dss-facial-recognition-technology-erosion-civilian-protection-gaza/>, abgerufen am 29.10.2025.
- Arampatzi, A.-S., R. Christie, J. Evrard, L. Parisi, C. Rouveyrol und F. van Overbeek (2025), Capital markets union: A deep dive – Five measures to foster a single market for capital, ECB Occasional Paper 369, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Arnold, N., G. Claveres und J. Frie (2024), Stepping up venture capital to finance innovation in Europe, IMF Working Paper WP/24/146, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Ashton, D. (2025), Territorial supply constraints: An unaddressed barrier to single market integration, EPRS Briefing PE 772.850, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlament, Straßburg.
- BAFA (2024), Exportkontrolle und das BAFA – Grundlagen der Exportkontrolle, Antragstellung, Informationsquellen und Ansprechpartner, 10. Auflage, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Eschborn.
- Balakrishnan, R. und M. Pradhan (2025), Europe's elusive savings and investment union, F&D, Finance und Development Magazine, 36–39.
- Bańkowski, K. et al. (2024), Four years into NextGenerationEU: What impact on the euro area economy, ECB Occasional Paper 362, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Bassford, M. et al. (2013), The European added value of EU spending: Can the EU help its member states to save money?, Exploratory Study, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bauer, N. (2024), Freiwillige Einführung der eDeclaration in der EU, <https://www.gtai.de/de/trade/eu/recht/freiwillige-einfuehrung-der-edecclaration-in-der-eu-1781110>, abgerufen am 26.10.2025.
- Beetsma, R., M. Buti und F. Nicoli (2024), Defense as a European public good: Delivery and financing, EconPol Forum 25 (4), 5–10.
- Benigno, P. und R. Edoardo (2025), No free lunch: what it takes to build Europe's safe asset, <https://www.omfif.org/2025/06/no-free-lunch-what-it-takes-to-build-europes-safe-asset/>, abgerufen am 28.10.2025.
- Blanchard, O. und Á. Ubide (2025), Now is the time for Eurobonds: A specific proposal, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/now-time-eurobonds-specific-proposal>, abgerufen am 25.9.2025.
- Bletzinger, T., W. Greif und B. Schwaab (2023), The safe asset potential of EU-issued bonds, ECB Research Bulletin 103, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- BMI (2025), Bundesinnenminister Dobrindt will Cyber- und Sicherheitskooperation mit Israel stärken, Pressemeldung, Bundesministerium des Innern, Berlin, 30. Juni.
- BMVg (2024a), Projektbezogene Bedarfsdeckung und Nutzung, A-1500/3, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin.
- BMVg (2024b), 19. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten, Teil 1, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin.
- Bondarenko, Y., V. Lewis, M. Rottner und Y. Schüler (2024), Geopolitical risk perceptions, Journal of International Economics 152, 104005.

Böninghausen, B. et al. (2025), Should we mind the gap? An assessment of the benefits of equity markets and policy implications for Europe's capital markets union, ECB Occasional Paper 2025/373, Europäische Ze, Frankfurt am Main.

bpb (2011), Gemeinsamer Standpunkt der Europäischen Union (EU) für Rüstungsexporte, <https://sicherheitspolitik.bpb.de/de/m3/articles/eu-common-position-on-arms-exports>, abgerufen am 29.10.2025.

Brunnermeier, M.K. et al. (2016), The sovereign-bank diabolic loop and ESBies, *American Economic Review* 106 (5), 508–512.

Brunnermeier, M.K. et al. (2011), ESBies: A realistic reform of Europe's financial architecture, in: Beck, T. (Hrsg.), *Future of Banking*, Centre for Economic Policy Research, London, 15–20.

Brzoska, M. (2019), Mythos „Die Bundeswehr ist schlecht ausgerüstet, weil sie zu wenig Geld bekommt“, VDW-Auftaktpapier 4 zu den gängigen Mythen in der Sicherheits- und Friedenspolitik, Vereinigung Deutscher Wissenschaftler, Studiengruppe Europäische Sicherheit und Frieden, Berlin.

Bundesverfassungsgesetz Österreich (1955), Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211/1955, Nationalrat Österreich.

Burilkov, A., K. Bushnell, J. Mejino-López, T. Morgan und G.B. Wolff (2025), Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia, Kiel Report 3, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

BVerfG (1994), Verlautbarung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, Pressemitteilung 29, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe.

Caldara, D. und M. Iacoviello (2022), Measuring geopolitical risk, *American Economic Review* 112 (4), 1194–1225.

Caranta, R. (2023), The EU's role in ammunition procurement, *European papers* 8 (3), 1047–1056.

Centrone, M. und M. Fernandes (2024), Improving the quality of European defence spending – Cost of non-Europe report, EPRS Study PE 762.855, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.

Charpentreau, C. (2025), Airbus, Kratos to develop Valkyrie combat drone for Germany, <https://www.aerotime.aero/articles/airbus-kratos-valkyrie-germany-2029>, abgerufen am 29.10.2025.

Chinn, D., J. Stöber, J. Köhler, H. Fischer, K. Wagner und N. Gießmann (2025), European defense tech start-ups: In it for the long run?, <https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/european-defense-tech-start-ups-in-it-for-the-long-run>, abgerufen am 19.9.2025.

Clapp, S. (2025a), Member states' defence budgets, EPRS, At a glance PE 772.846, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.

Clapp, S. (2025b), Military drone systems in the EU and global context: Types, capabilities and regulatory frameworks, EPRS Briefing PE 772.885, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.

Clapp, S., M. Höflmayr und F. Vambrie (2025), Building a common market for European defence, EPRS Briefing PE 775.924, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.

Cochrane, J.H., L. Garicano und K. Masuch (2025), *Crisis cycle: Challenges, evolution, and future of the Euro*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Cooper, J. (2025), Preparing for a fourth year of war: Military spending in Russia's budget for 2025, SIPRI Insights on Peace and Security 2025/04, Stockholm International Peace Research Institute, Solna.

Danish Ministry of Defence (2025), Government proposes 50 billion DKK package to accelerate the build-up of the Danish Defence, Pressemitteilung, Kopenhagen, 19. Februar.

Darvas, Z. und J. Mejino-López (2024), What enlargement could imply for the European Union's budget, Analysis, Bruegel, Brüssel.

De George, E.T., X. Li und L. Shivakumar (2016), A review of the IFRS adoption literature, *Review of Accounting Studies* 21 (3), 898–1004.

DeFond, M., X. Hu, M. Hung und S. Li (2011), The impact of mandatory IFRS adoption on foreign mutual fund ownership: The role of comparability, *Journal of Accounting and Economics* 51 (3), 240–258.

Delpha, J. und J. von von Weizsäcker (2010), The blue bond proposal, Policy Brief 420, Bruegel, Brüssel.

[Deutsche Bundesbank](#) (2025), EU-Finzen: Finanzbeziehungen der Mitgliedstaaten zur EU 2024 und Mehrjähriger Finanzrahmen 2028 bis 2034, Monatsbericht Oktober 2025, 17–45.

[Deutscher Bundestag](#) (2015), Fragen zu Art. 125 AEUV und zur Vereinbarkeit eines Schuldenschnitts für die Staatsschulden eines EU-Mitgliedstaates mit dem Unionsrecht, Ausarbeitung PE 6-3000-105/15, Unterabteilung Europa, Berlin.

[Deutscher Bundestag](#) (2011), Die Bedeutung des Art. 346 AEUV und des sog. EU Verteidigungspaketes für die Entwicklung eines gemeinsamen Rüstungsmarktes in der Europäischen Union, WD 11 – 3000 – 40/11, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

[Dobrev, A.](#) (2018), Multiannual financial framework 2021–2027: Commission proposal – Initial comparison with the current MFF, EPRS Briefing PE 621.864, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.

[Dorn, F., L. Flach und I. Gourevich](#) (2024), EU-Binnenmarkt stärken: Die ungenutzten Potenziale eines vertieften Dienstleistungshandels, ifo Schnelldienst 77 (5), 24–29.

[Draghi, M.](#) (2024a), The Draghi report: The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe (Part A), Europäische Kommission, Brüssel.

[Draghi, M.](#) (2024b), The Draghi report: The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations (Part B), Europäische Kommission, Brüssel.

[EBA](#) (2020), Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks, EBA/Rep/2020/29, Europäische Bankenaufsicht, Paris.

[EDA](#) (2024), EDA as the intergovernmental defence nexus at EU level – Supporting MoDs along all the steps of the capability development cycle & beyond, 2024 Long-term Review, Europäische Verteidigungsagentur, Brüssel.

[Edwards, C. und N. Seidenstein](#) (2025), The scale of Russian sabotage operations against Europe's critical infrastructure, IISS Research Paper, International Institute for Strategic Studies, London.

[EEAS](#) (2022), Article 42(7) TEU – The EU's mutual assistance clause, European External Action Service, Brüssel.

[EIB](#) (2024), EU Finance ministers set in motion EIB group action plan to further step-up support for Europe's security and defence industry, Pressemitteilung 2024-143-EN, Europäische Investitionsbank, Luxemburg, 12. April.

[Enders, T., R. Obermann, M. Schularick und J. zu Fürstenberg](#) (2025), Abhängigkeit oder Selbstbehauptung: Deutschlands und Europas Rolle im 21. Jahrhundert entscheidet sich jetzt, Wirtschaftsdienst 105 (4), 261–266.

[ESRB](#) (2018), Sovereign bond-backed securities: A feasibility study, Volume I: Main findings, European Systemic Risk Board, High-Level Task Force on Safe Assets, Frankfurt am Main.

[Europäische Kommission](#) (2025a), Joint white paper for european defence readiness 2030, JOIN(2025) 120 final, Brüssel, 19. März.

[Europäische Kommission](#) (2025b), The 2025 annual single market and competitiveness report, COM(2025) 26 final, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2025c), The Savings and Investments Union (SIU): Connecting savings and productive investments, Factsheet #SIU, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2025d), Empfehlung der Kommission zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Spar- und Anlagekonten mit vereinfachter und vorteilhafter steuerlicher Behandlung, C(2025)6800, Brüssel, 30. September.

[Europäische Kommission](#) (2025e), EU boosts defence readiness with first ever financial support for common defence procurement, Pressemitteilung IP/24/5827, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2025f), Europe's budget defence, Factsheet July 2025, Luxemburg.

[Europäische Kommission](#) (2024), Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue europäische Industriestrategie für den Verteidigungsbereich: Erreichen der Verteidigungsbereitschaft der EU durch eine reaktionsfähige und resiliente europäische Verteidigungsindustrie, JOIN(2024) 10 final, Brüssel, 5. März.

[Europäische Kommission](#) (2020a), Study on territorial supply constraints in the EU retail sector, Final report by VVA Economics & Policy and LE Europe, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2020b), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die erste kurzfristige Überprüfung der Geoblocking-Verordnung, COM(2020) 766 final, Brüssel.

[Europäische Kommission](#) (2016), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit gemäß Artikel 73 Absatz 2 dieser Richtlinie, COM(2016) 762 final, Brüssel.

[Europäische Kommission und Ipsos EPA](#) (2025), Startups, scaleups and entrepreneurship: Eurobarometer report, Flash Eurobarometer 559, Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU sowie Ipsos European Public Affairs, Brüssel.

[Europäischer Rat](#) (2025), Arms export control: Council reviews EU framework strengthening the control and accountability of international arms trade, Pressemitteilung 287/25, Brüssel.

[Europäisches Parlament und Rat der EU](#) (2021), Verordnung über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck (Neufassung), PE/54/2020/REV/2, L 206/1, Seiten 1-461, 20. Mai.

[Europäisches Parlament und Rat der EU](#) (2009), Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance), 02009L0081 – EN – 01.01.2018 – 006.001, 13. Juli.

[Europäisches Parlament und Rat der EU](#) (2012), Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (Text with EEA relevance), 2009L0043 – EN – 13.04.2012 – 002.001, 13. April.

[EZB](#) (2024), Financial integration and structure in the euro area: June 2024, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.

[Farhi, E. und J. Tirole](#) (2018), Deadly embrace: Sovereign and financial balance sheets doom loops, Review of Economic Studies 85 (3), 1781–1823.

[Felbermayr, G., J. Gröschl und I. Heiland](#) (2022), Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration, Journal of International Economics 138, 103647.

[Fernández-Villaverde, J., T. Mineyama und D. Song](#) (2024), Are we fragmented yet? Measuring geopolitical fragmentation and its causal effect, NBER Working Paper 32638, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

[Ferrary, M. und M. Granovetter](#) (2009), The role of venture capital firms in Silicon Valley's complex innovation network, Economy and Society 38 (2), 326–359.

[FGCEE](#) (2024), Stärkung der europäischen Kapitalmärkte, Policy Brief 2/2024, Deutsch-Französischer Rat der Wirtschaftsexperten, Wiesbaden.

[Fontagné, L. und Y.V. Yotov](#) (2025), The low-hanging fruit of the single European market: New methods and measures, Single Market Economics Paper 41, Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Brüssel.

[Fontagné, L. und Y.V. Yotov](#) (2024), Reassessing the impact of the single market and its ability to help build strategic autonomy, Single Market Economics Paper 25, Europäische Kommission, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Luxemburg.

[Fratto, C., M. Gatti, A. Kivernyk, E. Sinnott und W. van der Wielen](#) (2024), The scale-up gap: Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union, EIB Economics – Thematic Studies, Europäische Investitionsbank, Luxemburg.

[Frei, J.](#) (2020), Israel's national cybersecurity and cyberdefense posture, CSS Cyberdefense Report, Center for Security Studies, ETH Zürich, Zürich.

[Fuest, C. und J. Pisani-Ferry](#) (2019), A primer on developing European public goods, EconPol Policy Report 16/2019 Vol. 3, European Network for Economic and Fiscal Policy Research, München.

[Furceri, D., S.A. Hannan, J.D. Ostry und A.K. Rose](#) (2019), Macroeconomic consequences of tariffs, IMF Working Paper WP/19/9, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

[García, J.Á. und R. Gimeno](#) (2014), Flight-to-liquidity flows in the euro area sovereign debt crisis, Banco de España Working Paper 1429, Banco de España, Madrid.

- Garicano, L. (2025), The myth of the single market, <https://www.siliconcontinent.com/p/the-myth-of-the-single-market>, abgerufen am 22.9.2025.
- Georgieva, K. (2025), Deepening the European single market, Rede, Eurogroup Meeting on Enhancing Competitiveness and Addressing Internal Barriers in the Single Market, Luxemburg, 19. Juni.
- Gholz, E. und H.M. Sapolsky (2021), The defense innovation machine: Why the U.S. will remain on the cutting edge, *Journal of Strategic Studies* 44 (6), 854–872.
- Giot, P., U. Hege und A. Schwienbacher (2014), Are novice private equity funds risk-takers? Evidence from a comparison with established funds, *Journal of Corporate Finance* 27, 55–71.
- Glas, A., M. Eßig und C. v. Deimling (2025), Defence supply markets: A secondary data analysis of buyer and supplier behaviour, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 20 (1), 61–69.
- Glas, A., F.C. Kleemann und M. Eßig (2011), Performance-based Logistics als neues Beschaffungskonzept der öffentlichen Hand – Konzeption und Anwendung am Beispiel von Rüstungsgütern, in: Bogaschewsky, R., M. Eßig, R. Lasch und W. Stölzle (Hrsg.), *Supply Management Research: Aktuelle Forschungsergebnisse 2011*, Gabler, Wiesbaden, 187–212.
- Gopinath, G., P.-O. Gourinchas, A.F. Presbitero und P. Topalova (2025), Changing global linkages: A new Cold War?, *Journal of International Economics* 153, 104042.
- Gourinchas, P.-O. und O. Jeanne (2012), Global safe assets, BIS Working Paper 399, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.
- Grünwald, K. (2025), OHADA: Mit Einheitsgesetzen gegen Rechtsunsicherheit, <https://www.gtai.de/de/trade/afrika/recht/ohada-mit-einheitsgesetzen-gegen-rechtsunsicherheit-543236>, abgerufen am 22.9.2025.
- Habib, M.M., L. Stracca und F. Venditti (2020), The fundamentals of safe assets, ECB Working Paper 2355, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Hakmeh, J. (2025), What Ukraine can teach Europe and the world about innovation in modern warfare, <https://www.chathamhouse.org/2025/03/what-ukraine-can-teach-europe-and-world-about-innovation-modern-warfare>, abgerufen am 29.10.2025.
- Head, K. und T. Mayer (2021), The United States of Europe: A gravity model evaluation of the four freedoms, *Journal of Economic Perspectives* 35 (2), 23–48.
- Heinemann, F. (2020), Drei Details der europäischen Corona-Pakete belegen den Abschied von der Maastrichter Finanzverfassung, *ifo Schnelldienst* 73 (8), 25–29.
- Hellmann, T. und V. Thiele (2023), Scaling versus selling startups: The role of foreign acquirers in entrepreneurial ecosystems, *Journal of Political Economy Microeconomics* 1 (2), 348–399.
- Hunte, C. (2021), Integrierte Planung durchführen – Der Prozess und die Arbeiten des Planungsamtes am Prozess, *Wehrtechnik Sonderheft* 2021, 32–33.
- Irto, G., I. Kharitonov, T. Nishikawa und C. Trebesch (2025), Ukraine aid: How Europe can replace US support, Kiel Policy Brief 186, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Issam, H. (2025), Harmonisation of insolvency laws: Economic perspectives, EPRS Briefing PE 767.197, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.
- IWF (2024), A recovery short of Europe's full potential, *Regional Economic Outlook Europe* October 2024, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Kirichenko, D. (2025), Ever-faster weapon cycles: innovation and economics in the war in Ukraine, <https://www.aspistrategist.org.au/ever-faster-weapon-cycles-innovation-and-economics-in-the-war-in-ukraine/>, abgerufen am 29.10.2025.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006), Mitteilung zu Auslegungsfragen bezüglich der Anwendung des Artikels 296 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) auf die Beschaffung von Verteidigungsgütern {SEK(2006) 1554} {SEK(2006) 1555}, KOM(2006) 779, Brüssel.
- KPMG (2025), Europe's defence industry facing a new start, <https://kpmg.com/de/en/home/insights/2025/05/europe%27s-defence-industry-facing-a-new-start.html>, abgerufen am 27.10.2025.
- KPMG, P3 Group, und TaylorWessing (2014), Umfassende Bestandsaufnahme und Risikoanalyse zentraler Rüstungsprojekte, Exzerpt des Expertengutachtens im Auftrag des Bundesministeriums der Verteidigung, Berlin.

- [Kraemer-Eis, H., A. Botsari, S. Gvetadze, F. Lang und W. Torfs \(2023\)](#), The European Small Business Finance Outlook (ESBF0) 2023, EIF Working Paper 2023/96, European Investment Fund, Luxemburg.
- [Lane, P. \(2025\)](#), The euro area bond market, Rede, Keynote speech by Philip R. Lane at the Government Borrowers Forum 2025, Dublin, 11. Juni.
- [Lannoo, K., A. Thomadakis und J. Arnal \(2024\)](#), Shaping EU financial sector policy under von der Leyen II, CEPS, ECMI and ecri Task Force Report, Centre for European Policy Studies, European Capital Markets Institute and European Credit Research Institute, Brüssel.
- [de Lemos Peixoto, S., G. Loi und R. Mazzocchi \(2025\)](#), Implementing defence financing and spending under the Economic Governance Framework, EGOV, In-depth analysis PE 764.381, Europäisches Parlament, Brüssel.
- [Letta, E. \(2024\)](#), Much more than a market – Speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, Institut Jacques Delors, Paris.
- [Lindner, J., R. Hansum, N. Redeker und E. Rubio \(2025\)](#), Ripe for reform – What’s in the EU budget proposal and what should come next, Policy Brief, Hertie School – Jacques Delors Centre, Berlin.
- [Luttwak, E.N. und E. Shamir \(2023\)](#), The art of military innovation: Lessons from the Israel defense forces, Harvard University Press.
- [Mejino-López, J. und G.B. Wolff \(2025\)](#), Europe’s dependence on US foreign military sales and what to do about it, Bruegel analysis, Bruegel, Brüssel.
- [Minenna, Ma. \(2017\)](#), Guest post: Why ESBies won’t solve the euro area’s problems, Financial Times, 25. April.
- [Ministère des Armées France \(2023\)](#), La LPM 2024–2030 définitivement adoptée par le parlement, Pressemitteilung, Paris, 14. Juli.
- [Mölling, C. und T. Schütz \(2019\)](#), Rüstungsexportpolitik – Optionen der Europäisierung, DGAP Policy Brief 7, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin.
- [Monopolkommission \(2025\)](#), Why competition matters for defence spending, Statement, Bonn, 23. April.
- [Monteiro, D.P. \(2023\)](#), Common sovereign debt instruments: An analytical framework, European Economy Discussion Paper 194, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- [Moretti, E., C. Steinwender und J. Van Reenen \(2025\)](#), The innovation dividend of defense R&D, EconPol Forum 26 (3), 46–51.
- [Mosk, B. und N. de Vette \(2025\)](#), Euro area financial fragmentation and bond market stability, IMF Working Paper WP/25/194, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC, September.
- [Mowery, D.C. \(2010\)](#), Military R&D and innovation, in: Hall, B.H. und N. Rosenberg (Hrsg.), Handbook of the Economics of Innovation, Bd. 2, North-Holland, Amsterdam, 1219–1256.
- [Nagengast, A.J., F. Rios-Avila und Y. Yotov \(2025\)](#), The European single market and intra-EU trade: An assessment with heterogeneity-robust difference-in-differences methods, Discussion Paper 26/2025, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- [NATO \(2025\)](#), Defence expenditures and NATO’s 5% commitment, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm, abgerufen am 19.9.2025.
- [Nenova, T. \(2025\)](#), Global or regional safe assets: Evidence from bond substitution patterns, BIS Working Paper 1254, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.
- [Pari, M. und S. Pradier \(2025\)](#), EU budget 2028–2034: Overview of the Commission’s proposal, EPRS Briefing PE 775.885, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Straßburg.
- [Pusztaszeri, A. und E. Harding \(2025\)](#), Technological evolution on the battlefield, Center for Strategic & International Studies, Washington, DC.
- [Quinet, A., X. Jaravel, J. Zettelmeyer und M. Schularick \(2025\)](#), Economic principles for European re-armament, Joint Statement August 2025, Franco-German Council of Economic Experts, Wiesbaden, Paris.
- [Rat der EU \(2025\)](#), National escape clause for defence expenditure, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/national-escape-clause-for-defence-expenditure-nec/>, abgerufen am 3.11.2025.

- [Rat der EU](#) (2008), Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, 02008E0944, ABl. L 335, Seiten 99-103, Rat der EU, Brüssel, 8. Dezember.
- [Rathke](#), H. (2015), Aktueller Begriff Europa Kollektiver Beistand in der EU gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV und die Mitwirkungsrechte des Bundestages, 07/15, Deutscher Bundestag – Fachbereich Europa (PE 6), Berlin.
- [Repasi](#), R. (2025), Draft report with recommendations to the commission on the 28th regime: a new legal framework for innovative companies, PE773.199, 2025/2079(INL), Europäisches Parlament, Ausschuss für Rechtsangelegenheiten, Straßburg.
- [Ritchie](#), G. (2025), EU fails in bid for ICE to add joint debt to Sovereign Index, Bloomberg.
- [Sabatino](#), E. (2024), Arms supplies to Ukraine: Does the european arms export control system need revision?, Non-proliferation and disarmament paper 89, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm.
- [Santamaría](#), M.A., J. Ventura und U. Yeşilbayraktar (2020), Borders within Europe, NBER Working Paper 28301, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- [Sariri](#), A. (2025), The economics of advice: Evidence from start-up mentoring, Management Science, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1287/mnsc.2024.05115>.
- [Siebold](#), S. (2025), Missile maker MBDA says it has expertise to make Patriot launchers in Germany, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/missile-maker-mbda-says-it-has-expertise-make-patriot-launchers-germany-2025-09-26/>, abgerufen am 29.10.2025.
- [Simmons](#), G., J. Suarez und P. McGhee (2016), The importance of better EU insolvency regimes, VoxEU columns, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.
- [SIPRI](#) (2025), SIPRI military expenditure database, Stockholm International Peace Research Institute, <https://doi.org/10.55163/CQGC9685>.
- [SIPRI](#) (2017), Current military spending versus NATO 2 per cent, Media Backgrounder, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm.
- [Smaghi](#), L.B. (2025), The purpose of Eurobonds, <https://iep.unibocconi.eu/purpose-eurobonds>, abgerufen am 27.10.2025.
- [Snegovaya](#), M., N. Fenton, T. Dolbaia und M. Bergmann (2025), The Russian wartime economy: From sugar high to hangover, CSIS Report, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.
- [Steinbach](#), A. und G.B. Wolff (2024), Financing European air defence through European Union debt, Bruegel Policy Brief 21/2024, Bruegel, Brüssel.
- [Svantesson](#), E. und P. Jonson (2025), Cross-party agreement on historic rearmament, Pressemitteilung, Ministry of Defence and Ministry of Finance of Sweden, Stockholm, 19. Juni.
- [The Chancellery of the Prime Minister of Poland](#) (2022), More troops and more money for defence – the council of ministers adopted a draft homeland defence act - The chancellery of the prime minister, <https://www.gov.pl/web/primeminister/more-troops-and-more-money-for-defence-the-council-of-ministers-adopted-a-draft-homeland-defence-act>, abgerufen am 19.9.2025.
- [The Science4Peace Forum](#) (2025), The civil clause: No military research in civilian research institutions, Civil Clause paper Version 0.1, Hamburg und Genf.
- [Thomadakis](#), A. und J.S. Marcus (2025), Identification of hurdles that companies, especially innovative start-ups, face in the EU justifying the need for a 28th Regime, In-depth Analysis PE 775.947, Europäisches Parlament, Generaldirektion Bürgerrechte, Justiz und institutionelle Angelegenheiten, Brüssel.
- [Ubidé](#), Á. (2015), Stability bonds for the euro area, Policy Brief PB15-19, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- [U.S. Department of Defense](#) (2016), PBL guidebook - A guide to developing performance-based arrangements.
- [in 't Veld](#), J. (2019), Quantifying the economic effects of the single market in a structural macromodel., European Economy Discussion Paper 094, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- [Véron](#), N. (2025), Breaking the deadlock: A single supervisor to unshackle Europe's capital markets union, Bruegel Blueprint 35, Bruegel, Brüssel.

[Viète](#), S. und G. Metzger (2025), KfW Venture Capital-Dashboard Q2 2025, KfW Research, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

[Viète](#), S. und F. Oschwald (2025), Trends in cross-border venture capital investments in Germany and Europe, KfW Research – Focus on Economics 506, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

[Weik](#), S., A.-K. Achleitner und R. Braun (2024), Venture capital and the international relocation of startups, Research Policy 53 (7), 105031.

[Weiss](#), S., F. Heinemann, M. Berger, C. Harendt, M.-D. Moessinger und T. Schwab (2017), How Europe can deliver: Optimising the division of competences among the EU and its member states, ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

[Wolff](#), G.B., A. Steinbach und J. Zettelmeyer (2025), The governance and funding of European rearmament, Bruegel Policy Brief 15/25, Bruegel, Brüssel.

[Young](#), S. und Y. Zeng (2015), Accounting comparability and the accuracy of peer-based valuation models, Accounting Review 90 (6), 2571–2601.

[Zettelmeyer](#), J. und A. Leandro (2018), Beyond ESBies: safety without tranching, CEPR Policy Insight 93, Centre for Economic Policy Research, London.

KAPITEL 4: UNTERNEHMENSTEUERN REFORMIEREN, VERZERRUNGEN ABBAUEN

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Das jüngst beschlossene steuerliche Investitionssofortprogramm dürfte zu einem moderaten Anstieg von BIP und Investitionen führen.
- Eine konzeptionelle Steuerreform, die gezielt Verzerrungen von Unternehmensinvestitionen und -finanzierung verringert, verspricht langfristig jedoch einen deutlich stärkeren Anstieg von Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt.
- Steuerliche Forschungsförderung ist ein effektives Instrument, die Innovationstätigkeit anzuregen und so zu höherem Produktivitätswachstum beizutragen. Die Forschungszulage sollte vereinfacht werden, damit Unternehmen sie noch stärker in Anspruch nehmen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hat im Sommer 2025 beschlossen, **temporär die Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen auszuweiten und schrittweise die Unternehmensteuern zu senken** (Investitionssofortprogramm). Bis zum Jahr 2032 dürfte dadurch die im internationalen Vergleich relativ hohe effektive Durchschnittssteuerbelastung der Erträge von Kapitalgesellschaften in Deutschland von derzeit 28,5 % auf unter 25 % fallen.

Bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen steht die Wirtschaftspolitik stets in einem **Spannungsfeld**: Zum einen **tragen diese Steuern maßgeblich** – und während des vergangenen Jahrzehnts in leicht zunehmendem Umfang – **zum Steueraufkommen in Deutschland** bei. Zum anderen ist **Kapital ein mobiler Produktionsfaktor** und Unternehmen passen Investitions-, Standort- und Finanzierungsentscheidungen den steuerlichen Rahmenbedingungen an. Insbesondere kann die **Ausgestaltung der Steuer**, etwa die Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital oder die Abschreibungsmöglichkeiten, **wesentliche Unternehmensentscheidungen verzerren**. Nach empirischen Studien führt ein um einen Prozentpunkt niedrigerer Steuersatz typischerweise dazu, dass die Investitionen um 0,3 % bis 0,8 % und die ausländischen Direktinvestitionen um 2,3 % bis 3,2 % steigen sowie die Verschuldung der Unternehmen um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte sinkt.

Eine Senkung der effektiven Unternehmensteuerbelastung oder ein Abbau steuerlicher Verzerrungen dürften kurz- bis mittelfristig über Kapitalakkumulation das Wachstum steigern sowie das Produktionspotenzial permanent erhöhen. Die jüngst beschlossene **Senkung der Unternehmensteuern in Deutschland** verspricht **moderat positive Impulse für Investitionen und Einkommen** (BIP), bei einem temporär spürbar geringeren Gesamteueraufkommen. Einen deutlich **stärkeren Anstieg von Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt** würde hingegen eine **neutrale Ausgestaltung der Unternehmensteuern** versprechen, etwa in Form der **Cash-Flow-Steuer** oder einer **Allowance for Corporate Equity (ACE)**. Kurz- bis mittelfristig würde dies mit fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen, insbesondere bei der Cash-Flow-Steuer, einhergehen, doch wäre es angesichts ihres großen Potenzials lohnenswert, eine solche neutrale Besteuerung langfristig anzustreben. Ein möglicher Ansatz, der Mindereinnahmen im Übergang begrenzt, ist es, die ACE nur für neu akkumuliertes Eigenkapital zu gewähren.

Eine **dauerhaft höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate** kann langfristig hingegen nur durch **Produktivitätswachstum** erreicht werden. Dazu kann die **steuerliche Forschungsförderung** beitragen, die als sehr effektiv gilt, die Innovationstätigkeit der Unternehmen anzuregen. Deutschland hat mit der im Jahr 2020 eingeführten und seitdem ausgeweiteten Forschungszulage Schritte in diese Richtung unternommen, doch sollte die Forschungszulage weiter vereinfacht werden.

I. MOTIVATION

253. Wie Unternehmensgewinne besteuert werden, ist eine wichtige **Determinante der Attraktivität eines Landes als Unternehmens- und Investitionsstandort**. Schon seit Längerem ist die effektive Steuerbelastung von Unternehmen in Deutschland mit durchschnittlich 28,5 % relativ zu anderen großen Industriestaaten hoch. [↪ ZIFFER 272](#) Vor diesem Hintergrund hat sich die Koalition aus CDU/CSU und SPD auf eine steuerliche Entlastung von Unternehmen geeinigt. Auf **temporär ausgeweitete Abschreibungsmöglichkeiten**, die bereits ab dem Jahr 2025 gelten und die Investitionstätigkeit kurzfristig anregen sollen, wird eine schrittweise, aber **dauerhafte Absenkung der Körperschaftsteuer** ab dem Jahr 2028 folgen. [↪ PLUSTEXT 15](#)
254. Der Sachverständigenrat nimmt die aktuellen steuerpolitischen Vorhaben der Bundesregierung zum Anlass, die Unternehmensbesteuerung in Deutschland vertieft zu analysieren. Neben den **fiskalischen Effekten** [↪ ZIFFERN 276 FF.](#) stehen insbesondere die **Wirkungen von Steuern auf wesentliche Unternehmensentscheidungen wie Investitionen**, [↪ ZIFFERN 280 FF.](#) **Standort**, [↪ ZIFFERN 284 FF.](#) **Finanzierung** [↪ ZIFFERN 292 FF.](#) sowie **Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE)** [↪ ZIFFERN 295 FF.](#) im Vordergrund. Diese Entscheidungen haben gesamtwirtschaftliche Folgen für das Produktionspotenzial oder die Solvenz und Stabilität im Unternehmens- und Bankensektor. Die häufig diskutierten **Wachstumswirkungen von Reformen oder Tarifsenkungen der Unternehmensteuern** unterscheiden sich in der kurzen und langen Frist: Wenn eine Senkung der effektiven Steuerbelastung die Investitionstätigkeit anregt, steigert sie über **Kapitalakkumulation kurzfristig die Wachstumsrate und dauerhaft das Produktionspotenzial. Die langfristige Wachstumsrate steigt jedoch nur, wenn das Produktivitätswachstum dauerhaft höher ausfällt**, wozu Instrumente wie die **steuerliche FuE-Förderung** beitragen können. [↪ KASTEN 18](#)
255. Generell steht die Wirtschaftspolitik in diesem Bereich in einem Spannungsfeld: Zum einen leisten Unternehmensteuern wie die Körperschaft- und die Gewerbesteuer einen **substanziellen Beitrag zu den Staatseinnahmen**, der in Deutschland im Jahr 2024 bei rund 12 % der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen lag und im vergangenen Jahrzehnt zugenommen hat. [↪ ZIFFERN 276 F.](#) Zum anderen sollten Unternehmensteuern die Investitionstätigkeit und die Ansiedlung neuer Unternehmen möglichst wenig hemmen. Denn **Kapital ist ein besonders mobiler Produktionsfaktor**, und Unternehmen passen ihre **Investitions- und Standortentscheidungen an steuerliche Rahmenbedingungen** an. [↪ ZIFFERN 279 FF.](#) Unternehmen mit internationaler Ausrichtung oder intensiven FuE-Aktivitäten dürften besonders stark auf steuerliche Faktoren reagieren. Gerade von den letztgenannten sind Wachstumsimpulse für die deutsche Volkswirtschaft zu erwarten.
256. Die Steuertheorie gibt Hinweise, wie mit diesem Zielkonflikt umgegangen werden kann: Generell sollte der **Steuersatz auf elastische und mobile Bemessungsgrundlagen niedriger sein als jener auf unelastische** („Ramsey-

Regel“). Dabei gelten Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen als vergleichsweise elastische Bemessungsgrundlagen. Globalisierung und Digitalisierung haben die Möglichkeiten vieler Unternehmen erweitert, ihre **Standorte in andere Länder zu verlegen oder Gewinne dorthin zu verlagern**. Dadurch intensiviert sich der internationale Steuerwettbewerb. Dies gilt als eine Erklärung für die in vielen Ländern seit Langem fallenden Unternehmensteuersätze (Devereux et al., 2008; Auerbach et al., 2010). Internationale Initiativen wie die im Jahr 2021 vereinbarte globale Mindeststeuer, [↗ ZIFFERN 337 FF.](#) mittels derer die Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen eingeschränkt werden soll, könnten dieser Entwicklung entgegenwirken. Allerdings steht diese Mindeststeuer nach dem angekündigten Rückzug der USA wieder infrage.

- 257. Neben der Höhe der Steuer kommt es auf ihre Ausgestaltung an.** Hierzu zählen etwa die steuerliche **Behandlung von Eigen- und Fremdkapital, Abschreibungsmöglichkeiten oder der Umgang mit Gewinnen und Verlusten**. Je nach Ausgestaltung kann es zu Verzerrungen kommen, die sich etwa in ineffizient niedrigen Investitionen [↗ ZIFFERN 281 F.](#) oder einer hohen Verschuldung von Unternehmen oder Banken [↗ ZIFFERN 292 F.](#) zeigen. Die finanzwissenschaftliche Literatur hat Ansätze entwickelt, die Besteuerung so auszugestalten, dass Unternehmensentscheidungen möglichst wenig verzerrt werden. [↗ ZIFFERN 302 FF.](#) Solche **neutralen Besteuerungsansätze** (z. B. Allowance for Corporate Equity (ACE), Cash-Flow-Steuer) entschärfen den oben genannten Zielkonflikt, da aufgrund der Finanzierungs- und der teilweisen Investitionsneutralität die Ausweichreaktionen der Unternehmen schwächer ausfallen und die Bemessungsgrundlage weniger elastisch reagiert. Bislang haben diese Ansätze in der Steuerpolitik allerdings nur geringe Beachtung gefunden.
- 258.** Mit dem Ziel, die Standortattraktivität dauerhaft zu verbessern und steuerliche Fehlanreize abzubauen, skizziert dieses Kapitel verschiedene **Reformoptionen für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland**. [↗ ZIFFERN 302 FF.](#) Diese sind geeignet, Investitions- und Finanzierungsentscheidungen möglichst wenig zu verzerren, die Steuerbelastung von Unternehmen insgesamt zu senken sowie Forschung und Entwicklung – vor allem durch junge, wachstumsorientierte Unternehmen – zu stärken. **Simulationen** mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell **quantifizieren die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Reformszenarien** – einschließlich der von der Regierungskoalition beschlossenen Steuersenkung – und machen dadurch deren Vorteile und Kosten transparent. [↗ ZIFFERN 331 F.](#)
- 259.** Aus der Analyse lassen sich drei zentrale Schlussfolgerungen ziehen: Erstens dürfte die jüngst beschlossene **Senkung der Unternehmensteuern in Deutschland moderat positive Impulse für Investitionen und Einkommen** setzen, bei einem temporär spürbar geringeren Gesamtsteueraufkommen. [↗ ZIFFERN 317 FF.](#) Zweitens versprechen konzeptionelle Reformen, die **eine neutrale Ausgestaltung der Unternehmensteuern** erreichen, einen deutlich **stärkeren Anstieg von Einkommen, Beschäftigung und Wohlfahrt** als die beschlossene Steuersenkung. [↗ ZIFFERN 323 FF.](#) Auch wenn die Implementierung dieser neutralen Besteuerungsansätze (ACE oder Cash-Flow-Steuer) durch kurzfristige gesamtwirtschaftliche und fiskalische Verwerfungen erschwert werden

dürfte, wäre es angesichts des großen Potenzials lohnenswert, steuerliche Verzerrungen von Unternehmensinvestitionen und -finanzierung abzubauen. Zudem können geeignete Übergangsstrategien die kurzfristigen Verwerfungen eindämmen, indem beispielsweise bei der ACE nur die Kosten des nach Inkrafttreten der Reform akkumulierten Eigenkapitals von der Steuer abgezogen werden können. Drittens können **Vereinfachungen** bestehender Instrumente, beispielsweise der **Forschungszulage** [↗ ZIFFER 331](#) sowie des **Verlustrücktrags**, [↗ ZIFFER 333](#) die Anreize für Innovation und risikoreichere Investitionen verbessern, was sich dauerhaft positiv auf das Potenzialwachstum auswirken dürfte.

II. UNTERNEHMENSTEUERN IN DEUTSCHLAND UND IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

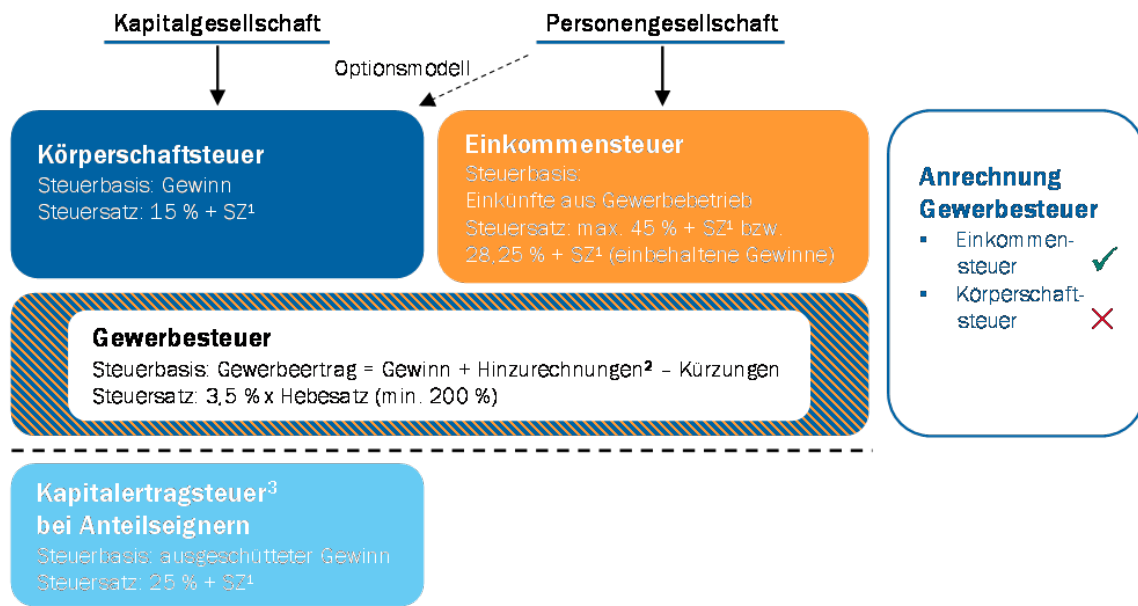
260. In Deutschland gibt es nicht die „eine“ Unternehmensteuer. Auf Gewinne werden **unterschiedliche Steuern erhoben**, [↗ ABBILDUNG 53](#) je nach **Rechtsform des Unternehmens sind dies Körperschaft- oder Einkommensteuer, Gewerbesteuer sowie Kapitalertragsteuer**. Diese Steuern leisten einen bedeutsamen Beitrag zu den Staatseinnahmen. Die Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen lässt sich anhand tariflicher und effektiver Steuersätze charakterisieren; letztere berücksichtigen zusätzlich wesentliche Gestaltungselemente der Steuer. Gemessen an den effektiven Durchschnittssteuersätzen ist die Steuerbelastung im Zeitverlauf – vor allem im Zuge der letzten größeren Unternehmensteuerreform im Jahr 2008 – zwar gesunken. Verglichen mit anderen Industriestaaten war sie in Deutschland zuletzt allerdings hoch, unter anderem aufgrund deutlicher Steuersenkungen im Ausland.

1. Formen der Unternehmensbesteuerung in Deutschland

261. Bei **Kapitalgesellschaften** werden Gewinne nach dem **Trennungsprinzip** auf Unternehmensebene besteuert und Ausschüttungen nochmals bei den Anteilseignern. Hingegen werden Gewinne von **Personengesellschaften** nach dem **Transparenzprinzip** dem zu versteuernden Einkommen ihrer Gesellschafter zugerechnet. Diese Systematik wird durch das im Jahr 2022 eingeführte Optionsmodell zur Körperschaftsbesteuerung von Personengesellschaften [↗ PLUS-TEXT 16](#) durchbrochen. Ein stilisiertes Beispiel [↗ KASTEN 13](#) illustriert das Zusammenwirken der verschiedenen Steuern und die daraus resultierende Gesamtsteuerbelastung.
262. Die **Körperschaftsteuer wird auf Gewinne von Kapitalgesellschaften** (z. B. Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) **erhoben**, von denen im Jahr 2023 knapp 834 000 in Deutschland aktiv waren (Statistisches

ABBILDUNG 53

Überblick: Unternehmensteuern in Deutschland



1 – Solidaritätszuschlag (5,5 % der Einkommen-, Körperschaft- bzw. Kapitalertragsteuer). 2 – Insbesondere ein Viertel der Fremdkapitalzinsen. 3 – Kapitalerträge von Steuerpflichtigen mit geringem Einkommen können alternativ der Einkommensteuer unterliegen (freiwillige Günstigerprüfung).

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 25-158-01

Bundesamt, 2024) und die fast drei Viertel aller Umsätze erwirtschafteten (IfM, 2025). Ihre **Bemessungsgrundlage ist der steuerliche Gewinn**, dem der buchhalterische Jahresüberschuss zugrunde liegt. Der Gewinn ermittelt sich als Differenz zwischen Einnahmen und Betriebsausgaben wie beispielsweise Personal- und Sachaufwendungen sowie, im Rahmen der Zinsschranken, [GLOSSAR](#) den Fremdkapitalkosten. Die Kosten des Eigenkapitals sind hingegen nicht abziehbar. Diese Ungleichbehandlung wird als „**Debt-Equity Bias**“ bezeichnet. Der tarifliche Körperschaftsteuersatz beträgt 15 % zuzüglich Solidaritätszuschlag. [GLOSSAR](#) Bis zum Jahr 2032 soll der Körperschaftsteuersatz schrittweise auf 10 % gesenkt werden. [PLUSTEXT 15](#)

263. Im Jahr 2023 gab es in Deutschland rund 417 000 Personengesellschaften (Statistisches Bundesamt, 2024). Die **Gewinne von Personengesellschaften** (z. B. Offene Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften) und Einzelkaufleuten werden anteilig dem Einkommen der Gesellschafter zugerechnet und fallen unter die **Einkommensteuer**. Als **Bemessungsgrundlage** dienen die **Einkünfte aus Gewerbebetrieb**, die die Gewinnanteile an der Personengesellschaft umfassen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG). Die Personengesellschaft selbst ist nicht steuerpflichtig. Der Steuersatz entspricht dem individuellen Steuersatz jedes Gesellschafters, wobei der Höchststeuersatz 45 % zuzüglich Solidaritätszuschlag beträgt. Falls die Gesellschafter Gewinne im Unternehmen belassen, werden diese zu einem Sondertarif von derzeit 28,25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag versteuert (Thesaurierungsbegünstigung, § 34a EStG). Werden diese Gewinne später entnommen, kommt es zu einer Nachversteuerung mit einem Einkommensteuersatz von 25 %.



➤ PLUSTEXT 15

Hintergrund: steuerliches Investitionssofortprogramm

Seit Juli 2025 ist das „Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ in Kraft. Dieses sieht eine **stufenweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes ab 1. Januar 2028 von derzeit 15 % auf 10 %** im Jahr 2032 vor, in fünf Schritten um jeweils einen Prozentpunkt pro Jahr (§ 23 Abs. 1 KStG). Gleichzeitig wird der Thesaurierungssatz der Einkommensteuer in drei Schritten von 28,25 % auf 25 % (§ 34a EStG) gesenkt, wodurch Personengesellschaften, die das Optionsmodell nicht nutzen, ebenfalls entlastet werden. Diese Tarifsenkung wird ergänzt durch **degressive Abschreibungen in Höhe von maximal 30 % pro Jahr** für Ausrüstungsinvestitionen (bewegliche Güter des Anlagevermögens), die **nach dem 30. Juni 2025 und vor dem 1. Januar 2028** getätigt werden. Diese Abschreibungen sind bei Körperschaft-, Gewerbe- und Einkommensteuer anwendbar (§ 7 Abs. 2 EStG).

264. Seit dem Jahr 2022 können die meisten Personengesellschaften wählen, ob sie wie eine Kapitalgesellschaft und ihre Gesellschafter wie Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft besteuert werden wollen. ➤ PLUSTEXT 16 Dadurch wird der **Zusammenhang zwischen der Rechtsform und der Besteuerung gelockert**. Zudem gilt die Rechtsformentscheidung in der empirischen Literatur generell als wenig steuerelastisch (de Mooij und Ederveen, 2008) – sie hängt stärker von Faktoren wie der Haftung der Gesellschafter oder dem Finanzierungszugang ab – und die Unterschiede in der Gesamtsteuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften in Deutschland sind vor wie nach der Reform gering. ➤ KASTEN 13



➤ PLUSTEXT 16

Hintergrund: Option zur Körperschaftsbesteuerung

Bestimmte Personengesellschaften – OHG, KG, GmbH & Co. KG und Partnerschaftsgesellschaften – können sich wie Kapitalgesellschaften besteuern lassen (§ 1a KStG). Seit einer Ausweitung im Jahr 2024 steht diese Option auch eingetragenen Gesellschaften bürgerlichen Rechts (eGbR) offen. Die Option gilt jährlich, bei Neugründungen ab dem zweiten Jahr. Sie führt zu einer **getrennten Besteuerung von Gesellschaft und Gesellschaftern**: Die Gesellschaft zahlt Körperschaftsteuer auf ihre Gewinne, während die Gesellschafter steuerlich wie Anteilseigner behandelt werden (d. h. Ausschüttungen unterliegen der Kapitalertragsteuer). Diese Option wird bisher jedoch wenig genutzt. Laut Angaben des Bundesministeriums der Finanzen haben bis April 2025 **erst 1 031 Personengesellschaften einen Antrag auf Körperschaftsbesteuerung** gestellt. Schwierigkeiten könnten in der **Übertragung des Sonderbetriebsvermögens** oder der **Nachversteuerung einbehaltener Gewinne**, die von der Thesaurierungsbegünstigung (§ 34a EStG) profitiert hatten, oder den doch eher geringen Unterschieden der Steuerlast zwischen Kapital- und Personengesellschaften ➤ TABELLE 16 liegen.

265. **Sowohl Kapital- als auch Personengesellschaften führen die Gewerbesteuer ab, die auf den Gewerbeertrag erhoben wird.** Im Wesentlichen wird dieser durch den Gewinn bestimmt, unterscheidet sich davon aber aufgrund

verschiedener **Hinzurechnungen und Kürzungen**. Insbesondere wird ein Viertel der Fremdkapitalkosten zum Gewinn hinzugerechnet, wogegen die Kürzungen etwa Anteile an den Gewinnen anderer Gesellschaften umfassen (§§ 8-9 GewStG). Da die Gewerbesteuer eine **Kommunalsteuer** ist, bestimmen die Kommunen autonom den jeweiligen Gewerbesteuersatz durch Festlegung des Hebesatzes [↘ KASTEN 12](#) von mindestens 200 %. Der Gewerbesteuersatz ergibt sich aus der Multiplikation des Hebesatzes mit der Steuermesszahl [↘ GLOSSAR](#) von 3,5 %. Die Steuerbelastung beträgt somit mindestens 7 %. Im Durchschnitt über alle Kommunen betrug sie im Jahr 2023 14,25 % des Gewerbeertrags.

KASTEN 12

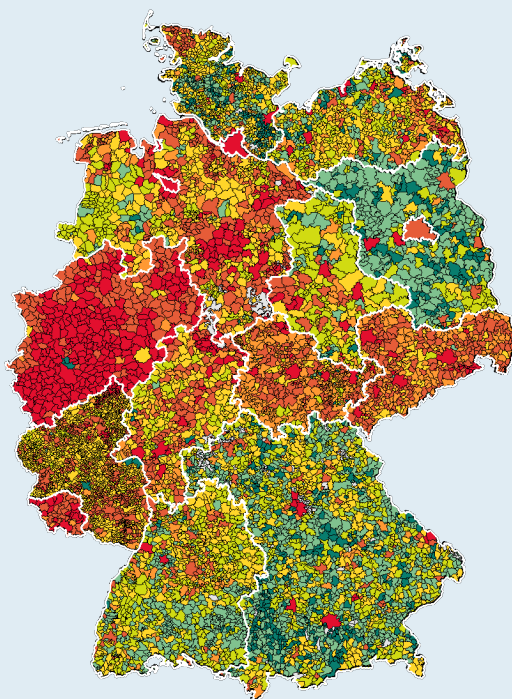
Fokus: Gewerbesteuerhebesätze innerhalb Deutschlands

Die Kommunen legen die Hebesätze für die Gewerbesteuer eigenständig fest. Die Hebesätze lagen im Jahr 2023 zwischen dem Mindesthebesatz von 200 % in der 800-Einwohner-Gemeinde Langenwolschendorf in Thüringen und 700 % in der Kleinstadt Inden in Nordrhein-Westfalen. Die höchsten landesdurchschnittlichen Hebesätze finden sich in den Stadtstaaten Hamburg (470 %) und Bremen (460 %), gefolgt von Nordrhein-Westfalen (455 %). Die niedrigsten durchschnittlichen Hebesätze gibt es in Brandenburg (328 %). [ABBILDUNG 54 LINKS](#)

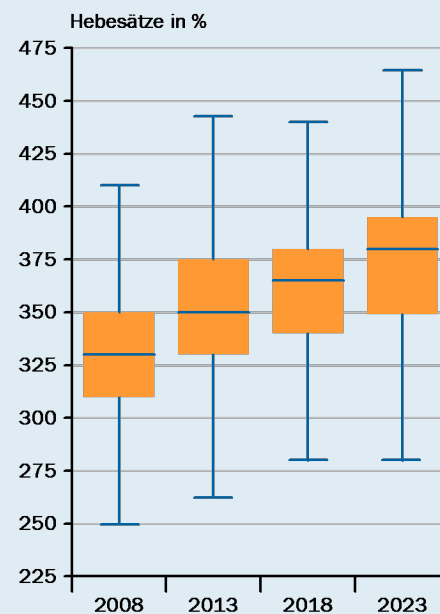
ABBILDUNG 54

Gewerbesteuerhebesätze¹ in Deutschland: Stand und Entwicklung im Zeitraum der Jahre 2008 bis 2023

Regionen variieren stark bei der Höhe der Gewerbesteuerhebesätze im Jahr 2023



Gewerbesteuerhebesätze steigen seit 15 Jahren leicht an²



1 – Hebesätze zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres. In Gemeinden mit Mehrfach-Hebesätzen infolge von Fusionen wurden gewichtete Durchschnittswerte verwendet. 2 – Ausreißer in den Boxplots (z. B. Hebesätze über 450 %) wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt. Der Boxplot zeigt Median (horizontale Linie), unteres und oberes Quartil (Box) sowie die Spannweite bis zum letzten Wert, der innerhalb des 1,5-fachen Interquartilabstands liegt (Whisker).

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-193-01

Die Gewerbesteuer fließt größtenteils an die Kommunen, die über die Gewerbesteuerumlage einen Teil an Bund und Länder abtreten. Eine standardisierte Steuerbasis ist der sogenannte Grundbetrag. Dieser entspricht dem realisierten Aufkommen, dividiert durch den Hebesatz, multipliziert mit 100 %. Der mit diesem Grundbetrag gewichtete durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz betrug im Jahr 2023 deutschlandweit 407 % und ist damit um vier Prozent-

punkte höher als im Jahr 2022. Seit dem Jahr 2008 ist er um insgesamt 19 Prozentpunkte angestiegen; dies entspricht einem um 0,67 Prozentpunkte höheren Gewerbesteuersatz. [↗ AB-BILDUNG 54 RECHTS](#) In Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern lag der durchschnittliche Hebesatz im Jahr 2024 bei rund 437 % (DIHK, 2024).

266. Bei Personengesellschaften wird die **Gewerbsteuer pauschal auf die Einkommensteuer angerechnet** (§ 35 EStG). Dadurch wird deren Steuerbelastung weitgehend durch die Einkommensteuer bestimmt. Jedoch gibt es dabei Grenzen: Insbesondere ist maximal das Vierfache des Gewerbesteuer-Messbetrags von 3,5 % des Gewerbeertrags anrechenbar. Ab einem Hebesatz von 400 % – eine Schwelle, die mehr als 54 % aller Kommunen mit über 20 000 Einwohnern übertreffen – bleibt die Anrechnung der Gewerbsteuer daher unvollständig. Beispielsweise zahlt eine Personengesellschaft mit einem Gewerbeertrag von 100 Euro in einer Gemeinde mit einem Hebesatz von 500 % eine Gewerbesteuer von 17,5 Euro ($= 3,5 \% \times 500 \% \times 100$), kann aber nur 14 Euro ($= 3,5 \% \times 400 \% \times 100$) auf die Einkommensteuer anrechnen. Bei Kapitalgesellschaften hingegen wird die Gewerbsteuer nicht auf die – im Vergleich zur Einkommenssteuer ohnehin niedrige – Körperschaftsteuer angerechnet.
267. Zusätzlich zur Besteuerung auf Unternehmensebene unterliegen **ausgeschüttete Gewinne von Kapitalgesellschaften**, z. B. Dividenden, der **Kapitalertragsteuer** bei den Anteilseignern, soweit letztere in Deutschland steuerpflichtig sind. Der Steuersatz beträgt pauschal 25 %, zuzüglich Solidaritätszuschlag. Die Kapitalertragsteuer gilt auch für realisierte Kapitalgewinne, beispielsweise realisierte Wertsteigerungen bei Aktien. Einbehaltene Gewinne fallen hingegen nicht unter die Kapitalertragsteuer. Bei qualifizierten Beteiligungen von mindestens 1 % des Gesellschaftskapitals und beruflicher Beteiligung an der Kapitalgesellschaft werden nach dem Teileinkünfteverfahren nur 60 % der Ausschüttungen und Kapitalgewinne besteuert.

↗ KASTEN 13

Fokus: Gesamtsteuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften in Deutschland

Ein stilisiertes Beispiel illustriert die tarifliche Gesamtsteuerbelastung von Gewinnen. [↗ TABELLE 16](#) Dieses zeigt, dass die Rechtsform zwar bestimmt, welche spezifischen Steuern anfallen, aber keinen besonderen Unterschied für die Gesamtsteuerbelastung macht. Hingegen beeinflussen Kapitalstruktur und Ausschüttungspolitik diese erheblich.

Das Beispiel betrachtet eine Investition von 1 000 Euro, die einen Ertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT) von 100 Euro generiert; der Zinssatz für Fremdkapitalfinanzierung beträgt 5 %. Ist das Unternehmen eine **Kapitalgesellschaft**, unterliegen der Gewinn der **Körperschaftsteuer von 15 %** zuzüglich Solidaritätszuschlag und der Gewbeertrag (d. h., Gewinn plus 25 % der Fremdkapitalzinsen) der **ortsabhängigen Gewerbesteuer**. Auf Ausschüttungen bezahlen die Anteilseigner die Kapitalertragssteuer von 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag. Ist das Unternehmen hingegen eine **Personengesellschaft**, die von der Option zur Körperschaftsbesteuerung keinen Gebrauch macht, unterliegen die **Einkünfte aus Gewerbebetrieb der individuellen Einkommenssteuer der Gesellschafter**; dabei wird der Höchststeuersatz von 45 % unterstellt. Zudem entrichten Personengesellschaften die Gewerbesteuer, die aber bis zu einem Hebesatz von 400 % voll-

TABELLE 16

Gesamtsteuerbelastung von Unternehmensgewinnen in DeutschlandStilisiertes Beispiel¹

	100 % Eigenkapital		100 % Fremdkapital	
	Thesaurierung	Ausschüttung	Thesaurierung	Ausschüttung
Kapitalgesellschaft				
Gewinn- und Steuerberechnung				
Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT)	100,0	100,0	100,0	100,0
Zinsaufwand	0,0	0,0	50,0	50,0
Gewinn vor Steuern (steuerlicher Gewinn)	100,0	100,0	50,0	50,0
Gewerbeertrag	100,0	100,0	62,5	62,5
Unternehmensteuern (gesamt)	31,2	31,2	17,5	17,5
Körperschaftsteuer + Solidaritätszuschlag	15,8	15,8	7,9	7,9
Gewerbsteuer	15,3	15,3	9,6	9,6
Jahresüberschuss nach Unternehmensteuern	68,8	68,8	32,5	32,5
Besteuerung der Ausschüttung				
Ausgeschütteter Gewinn (Bemessungsgrundlage)	–	68,8	–	32,5
Kapitalertragsteuer	–	18,2	–	8,6
Netto-Dividende an Anteilseigner	–	50,7	–	23,9
Gesamtbelastung (% vom EBIT)	31,2	49,3	17,5	26,1
Personengesellschaft				
Gewinn- und Steuerberechnung				
Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT)	100,0	100,0	100,0	100,0
Zinsaufwand	–	–	50,0	50,0
Einkünfte aus Gewerbebetrieb	100,0	100,0	50,0	50,0
Gewerbeertrag	100,0	100,0	62,5	62,5
Gewerbsteuer	15,3	15,3	9,6	9,6
Einkommensteuer vor Anrechnung, ermäßigt (§ 34a EStG)	28,3		14,1	
Einkommensteuer vor Anrechnung, regulär (§ 32a EStG)		45,0		22,5
Anrechnung der Gewerbsteuer (§ 35 EStG)	14,0	14,0	8,8	8,8
Verbleibende Einkommensteuer	14,3	31,0	5,4	13,8
Solidaritätszuschlag	0,8	1,7	0,3	0,8
Netto nach Steuern (verbleibend)/nach Entnahme	69,7	52,0	84,8	75,9
Gesamtbelastung (% vom EBIT)	30,3	48,0	15,2	24,1

1 – Es werden folgende Annahmen unterstellt: EBIT = 100 Euro, Gesamtkapital = 1 000 Euro, Zinssatz für Fremdkapital = 5 %, Gewerbesteuersatz = Messzahl 3,5 % × Gewerbesteuerhebesatz 438 %. Körperschaftsteuer in Höhe von 15 % gemäß § 23 KStG zzgl. Solidaritätszuschlag in Höhe von 5,5 % gemäß SolzG, Kapitalertragsteuer in Höhe von 25 % zzgl. Solidaritätszuschlag 5,5 %, effektiv 26,375 %. Für die Einkommensteuer gilt nach § 35 EStG ein Anrechnungsfaktor in Höhe von 14 %, ESt-Satz bei Thesaurierung nach § 34a EStG = 28,25 %, Solidaritätszuschlagssatz = 5,5 %, Nachversteuerungssatz nach § 34a Abs. 4 EStG = 25 %. Wir unterstellen einen persönlichen ESt-Spitzensteuersatz in Höhe von 45 %. Weitere Vereinfachungen: Es wird insbesondere von der Nichtberücksichtigung von Freibeträgen, Hinzurechnungen oder Kürzungen bei der Gewerbsteuer, von Verlustvorträgen oder -rückträgen sowie von nichtabziehbaren Betriebsausgaben ausgegangen. Ferner wird zur Vereinfachung nicht die Nachversteuerung in Höhe von 25 %, die bei späterer Entnahme thesaurierter Gewinne anfällt, berücksichtigt. Der Gewerbesteuerhebesatz orientiert sich am nach der Bevölkerung gewichteten durchschnittlichen Hebesatz in Gemeinden ab 20 000 Einwohnern.

Quelle: eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-210-01

ständig und bei höheren Hebesätzen teilweise auf die Einkommensteuer angerechnet wird. Werden die Gewinne einbehalten, gilt ein Sondertarif von 28,25 %. Bei späterer Entnahme dieser Gewinne kommt es zu einer Nachversteuerung, die im stilisierten Beispiel jedoch nicht abgebildet ist.

Die **Kapitalstruktur hat erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtsteuerbelastung**: Während Fremdkapitalzinsen von der Bemessungsgrundlage ganz (Gewinn, Einkünfte aus Gewerbebetrieb) oder überwiegend (Gewerbeertrag) abziehbar sind, gilt dies für Eigenkapitalkosten nicht (**Debt-Equity-Bias**). Fremdkapitalfinanzierung senkt die Gesamtbelastung deutlich, was ihren Einsatz folglich systematisch begünstigt. Im Falle einer thesaurierenden, eigenkapitalfinanzierten Kapitalgesellschaft beträgt die Gesamtbelastung 31,2 % des Vorsteuergewinns. Ein ansonsten identisches fremdkapitalfinanziertes Unternehmen entrichtet hingegen lediglich 17,5 % Steuern.

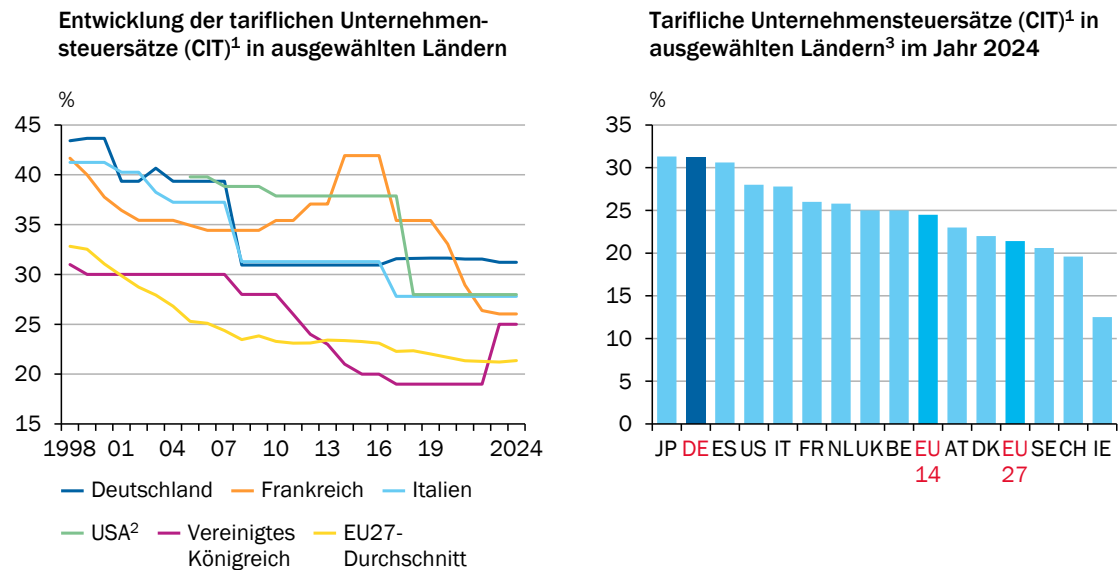
Zudem werden **thesaurierte Gewinne gegenüber Ausschüttungen steuerlich begünstigt**, was die Gesamtsteuerbelastung signifikant beeinflusst: Im Fall einer eigenkapitalfinanzierten Kapitalgesellschaft beträgt diese 31,2 % bei einbehaltenen gegenüber 49,3 % bei ausgeschütteten Gewinnen.

2. Die Steuerbelastung von Unternehmen im internationalen Vergleich

268. Die **Höhe der steuerlichen Belastung** von Unternehmen ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für deren **Standort- und Investitionsentscheidungen**. [↗ ZIFFERN 280 FF.](#) Internationale Vergleiche dieser Steuerbelastung fokussieren primär auf Kapitalgesellschaften, weshalb für Deutschland üblicherweise deren kombinierte Belastung durch Körperschaft- und Gewerbesteuer betrachtet wird. Insgesamt ist die **Steuerbelastung in Deutschland verglichen mit anderen Industriestaaten hoch**. Die letzte größere Unternehmensteuersenkung im Zuge der Unternehmensteuerreform fand im Jahr 2008 statt und hat den Körperschaftsteuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt. Seither haben zahlreiche andere Staaten ihre Unternehmensteuern gesenkt. Mit dem nun beschlossenen steuerlichen Investitionssofortprogramm wird die tarifliche Steuerbelastung in Deutschland bei der Körperschaftsteuer bis zum Jahr 2032 um 5 Prozentpunkte sinken, aber voraussichtlich weiterhin über dem Durchschnitt der EU27 liegen.
269. Die **Steuerhöhe** ist allerdings **nicht der einzige Faktor**, der die Attraktivität eines Landes als Unternehmens- und Investitionsstandort bestimmt. Neben der Größe eines Marktes oder dem Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften sind insbesondere Umfang und Qualität öffentlicher Güter und Dienstleistungen (z. B. Rechtssystem, öffentliche Infrastruktur, Grundlagenforschung) relevant, die einer Finanzierung aus Steuern bedürfen.
270. Vergleicht man Deutschland mit anderen großen Industriestaaten sowie mit westeuropäischen Ländern, bewegt sich die **tarifliche Steuerbelastung** mit einem **kombinierten Satz von Körperschaft- und Gewerbesteuer von 31,2 % im oberen Drittel** der Verteilung. [↗ ABBILDUNG 55](#) Unter den großen Industriestaaten sind die tariflichen Sätze nur in Spanien und Japan ähnlich hoch wie in

ABBILDUNG 55

Tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich



1 – CIT-Corporate Income Tax. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – JP-Japan, DE-Deutschland, ES-Spanien, US-USA, IT-Italien, FR-Frankreich, NL-Niederlande, UK-Vereinigtes Königreich, BE-Belgien, EU14-Durchschnitt der Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), AT-Österreich, DK-Dänemark, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, SE-Schweden, CH-Schweiz, IE-Irland.

Quellen: Spengel et al. (2024), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-157-01

Deutschland. In den USA und in Italien liegen sie leicht, in Frankreich und im Vereinigten Königreich deutlich darunter.

271. Der beobachtete Abwärtstrend der Unternehmenssteuersätze [ABBILDUNG 55 LINKS](#) lässt sich auch auf den **internationalen Steuerwettbewerb** zurückführen. Die **Mobilität des Faktors Kapital** sowie vielfältige **Möglichkeiten der Gewinnverlagerung** haben sich durch die Trends der Globalisierung (z. B. Abbau von Kapitalverkehrskontrollen, Marktintegration) und Digitalisierung (z. B. Gewinnverlagerung über Bepreisung von immateriellem Kapital) noch verstärkt. Dies schafft Anreize, dass Länder ihre Unternehmenssteuersätze senken, um Kapital und Gewinne aus dem Ausland anzuziehen bzw. Abwanderung dorthin zu verhindern, wodurch Tarifsenkungen in unterschiedlichen Ländern interdependent sind. Dieser Anreiz ist in theoretischer und empirischer Forschung (Haufler und Schjelderup, 2000; Devereux et al., 2008; Overesch und Rincke, 2011) gut dokumentiert. Nach Schätzungen von Devereux et al. (2008) für 21 OECD-Staaten (1982 – 1999) ging der Rückgang des durchschnittlichen tariflichen Steuersatzes im Ausland um einen Prozentpunkt mit einem um 0,3 bis 0,7 Prozentpunkte niedrigeren inländischen Steuersatz einher.

[KASTEN 14](#)

Hintergrund: Effektive Unternehmensteuersätze

Die **Effektivsteuersätze** (Devereux und Griffith, 1998, 2003; Jacobs und Spengel, 2000) berücksichtigen neben dem **tariflichen Satz** weitere Aspekte wie **Abschreibungsmöglichkeiten** oder die **steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital**. Dieser Ansatz ist in die Zukunft gerichtet – d. h., er bezieht sich auf ein repräsentatives Investitionsprojekt, wobei Annahmen über die verwendeten Investitionsgüter (z. B. Anlagen, Firmengebäude, immaterielles Kapital) und deren Abschreibungsdauer sowie über die Finanzierung getroffen werden. Dies ermöglicht einen aussagekräftigen Vergleich der Steuerbelastung einer Investition zwischen verschiedenen Ländern.

Zwei Maße bilden die steuerliche Wirkung auf unterschiedliche Investitionsentscheidungen ab: Der **effektive Grenzsteuersatz** (Effective Marginal Tax Rate - EMTR) misst die **Steuerbelastung** einer Investition, die sich für ein Unternehmen gerade noch lohnt, also der **marginalen Investition**, die nach Abzug aller Zinsen und Steuern eine **Nettorendite von null** aufweist. Damit beeinflusst der effektive Grenzsteuersatz vor allem den Investitionsumfang, der durch die marginale Investition begrenzt wird. Der Grenzsteuersatz ist definiert als der steuerlich bedingte Anstieg der Bruttorendite gegenüber dem Realzins, den die Kapitalgeber verlangen:

$$\text{EMTR} = (\text{Bruttorendite} - \text{Realzins}) / (\text{Bruttorendite}).$$

Der **effektive Durchschnittssteuersatz** (Effective Average Tax Rate - EATR) hingegen misst, welcher **Anteil der Erträge einer profitablen Neuinvestition bei einer unterstellten Bruttorendite von 20 %** durch Steuern belastet wird. Dieser Steuersatz ist für die diskrete Investitionsentscheidung – primär über den Standort – von Bedeutung, wobei Unternehmen die Nettoerträge (nach Kapitalkosten und Steuern) der möglichen Alternativen vergleichen. Zur Berechnung wird eine langfristige Investition betrachtet, die über mehrere Jahre Erträge abwirft: Man setzt die Differenz der Barwerte (BW) ihrer Nettoerträge vor und nach Steuern – also die Steuerlast – ins Verhältnis zum jährlichen Investitionsertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT). Bei einer einjährigen Investition entspricht dies der Steuer dividiert durch den Ertrag:

$$\text{EATR} = (\text{BW Nettoerträge vor Steuern} - \text{BW Nettoerträge nach Steuern}) / (\text{Ertrag der Investition}) = \text{Steuer} / (\text{Ertrag der Investition}).$$

Ein stilisiertes Beispiel [TABELLE 17](#) illustriert die effektive Steuerbelastung einer Investition in Höhe von 100 Euro, die entweder mit einer Kombination von Eigen- (EK) und Fremdkapital (FK) oder ausschließlich mit Fremdkapital finanziert wird; die jeweiligen Kapitalkosten entsprechen dem Realzins von 5 %. Eine Steuer von 25 % wird auf den Gewinn erhoben. Fremdkapitalfinanzierung verringert den Gewinn und die Steuerhöhe; letztere liegt bei einer reinen Fremdkapitalfinanzierung bei 3,75 Euro, bei einer Mischfinanzierung bei 4,38 Euro. Der effektive Durchschnittssteuersatz (EATR) entspricht daher 18,75 % bzw. 21,88 % des Ertrags, was eine Nettorendite von 10,63 % bzw. 11,25 % ergibt.

Der effektive Grenzsteuersatz (EMTR) basiert auf einer Nettorendite von null. Bei einer Mischfinanzierung erfordert dies eine Bruttorendite von 5,83 %, sodass diese Investition mit einem Steuersatz von 14,29 % belastet wird. Bei vollständiger Fremdkapitalfinanzierung hingegen entspricht die geforderte Bruttorendite genau dem Zins von 5 %. Da alle Kapitalkosten abziehbar sind, beträgt der Vorsteuergewinn und damit der effektive Grenzsteuersatz null.

TABELLE 17

Effektivsteuersätze
 Stilisiertes Beispiel

	Einheit	EATR ¹		EMTR ²	
		je 50 % Eigen- und Fremdkapital	100 % Fremdkapital	je 50 % Eigen- und Fremdkapital	100 % Fremdkapital
Investition	Euro	100	100	100	100
Bruttorendite	%	20	20	5,83	5
Ertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT)	Euro	20	20	5,83	5
Fremdkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	5	2,5	5
Eigenkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	0	2,5	0
Gewinn vor Steuern ³	Euro	17,5	15	3,33	0
Steuer 25 %	Euro	4,38	3,75	0,83	0
EATR ¹	%	21,88	18,75	–	–
EMTR ²	%	–	–	14,29	0
Nettorendite ⁴	%	10,63	11,25	0	0

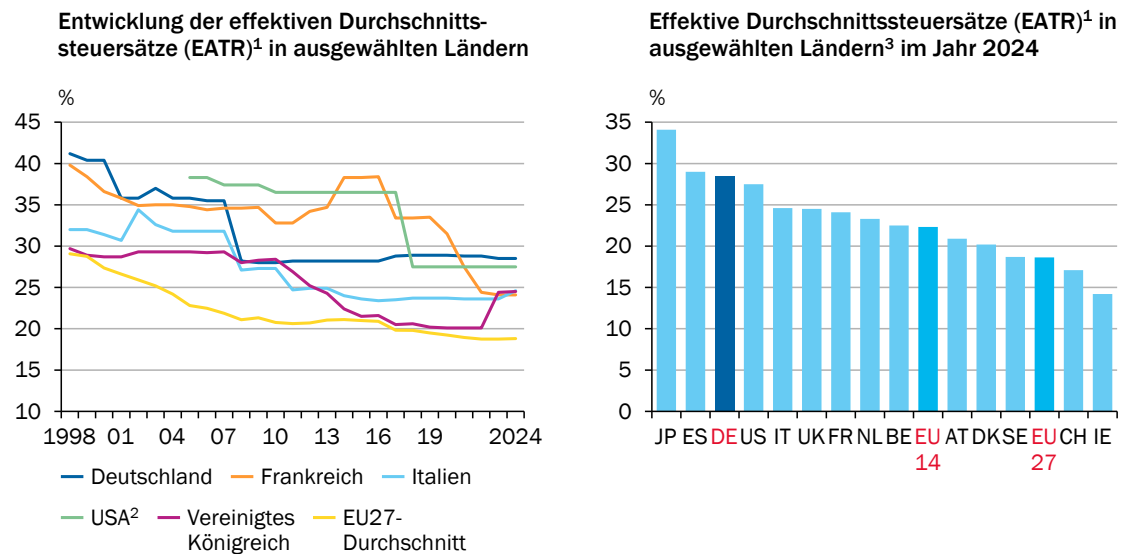
1 – Effective Average Tax Rate (effektiver Durchschnittssteuersatz). 2 – Effective Marginal Tax Rate (effektiver Grenzsteuersatz). 3 – Ertrag abzüglich Fremdkapitalkosten. 4 – Rendite der Investition nach Abzug der Steuer sowie der Fremd- und Eigenkapitalkosten.

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Devereux und Griffith (1998)
 © Sachverständigenrat | 25-204-01

272. Die **tariflichen Steuersätze allein** sind für einen aussagekräftigen Vergleich jedoch **nur begrenzt informativ**. Denn die **Ausgestaltung der Unternehmensteuern** kann sich zwischen den Ländern **erheblich unterscheiden**, etwa wegen unterschiedlicher Abzugs- oder Abschreibungsmöglichkeiten. Ländervergleiche, die diese Unterschiede berücksichtigen, stützen sich daher auf die **Effektivsteuersätze, die die Steuerbelastung einer repräsentativen Investition messen**. [TABELLE 17](#) **Deutschland** liegt mit einem **effektiven Durchschnittssteuersatz von 28,5 %** international im oberen Bereich der Verteilung. [ABBILDUNG 56](#) Auch im Zeitverlauf zeigt sich, dass Deutschland – mit Ausnahme der Phase unmittelbar nach der Reform im Jahr 2008 – ein vergleichsweise hohes Belastungsniveau aufweist. Aufgrund steigender Hebesätze der Gewerbesteuer [ABBILDUNG 54](#) **RECHTS** nahm dieses seit Mitte der 2010er-Jahre sogar leicht zu.

ABBILDUNG 56

Effektive Durchschnittssteuersätze auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich



1 – EATR-Effective Average Tax Rate. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – JP-Japan, ES-Spanien, DE-Deutschland, US-USA, IT-Italien, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, NL-Niederlande, BE-Belgien, EU14-Durchschnitt der Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), AT-Österreich, DK-Dänemark, SE-Schweden, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, CH-Schweiz, IE-Irland.

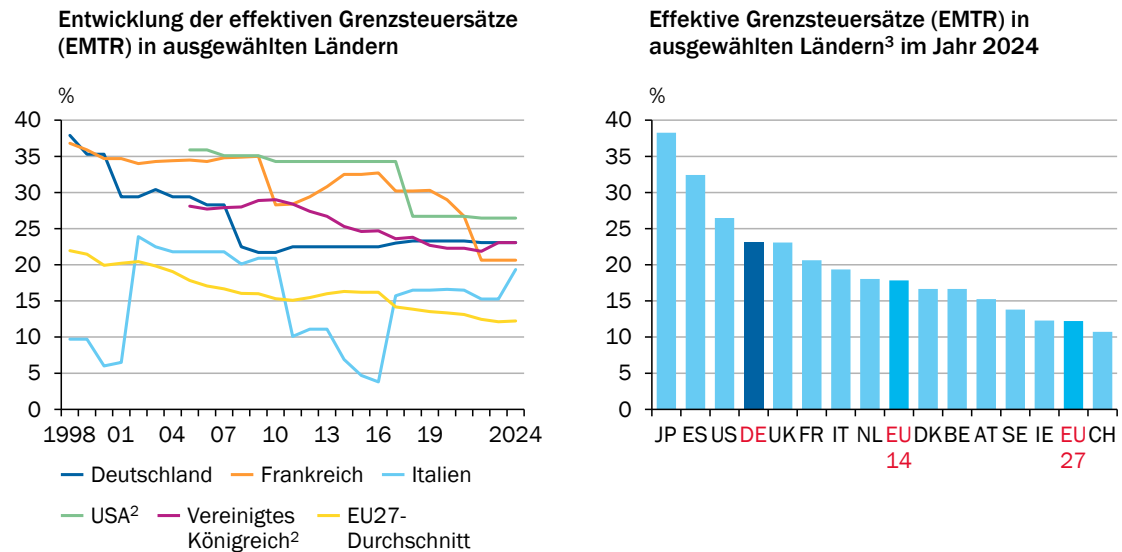
Quelle: Spengel et al. (2024)

© Sachverständigenrat | 25-156-01

273. Der **effektive Grenzsteuersatz**, [s. KASTEN 14](#) der die Steuerbelastung der marginalen Investition misst, [s. ABBILDUNG 57](#) lag in Deutschland im Jahr 2024 bei 23,1 %, und somit deutlich **über dem EU27-Durchschnitt** von 12,8 %. Verglichen mit anderen großen Volkswirtschaften ist die Grenzsteuerbelastung ähnlich hoch wie in den USA, dem Vereinigten Königreich oder Frankreich und deutlich niedriger als in Spanien oder Japan. Am Beispiel Italiens wird schließlich sichtbar, dass eine (begrenzte) Allowance for Corporate Equity [s. KASTEN 20](#) zu einer teils sehr niedrigen Grenzsteuerbelastung führt. Dieses System existierte dort in unterschiedlicher Form in den Jahren 1998 bis 2002 sowie 2011 bis 2023.

274. Das **steuerliche Investitionssofortprogramm** [s. PLUSTEXT 15](#) wird die **Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen** in Deutschland **senken**. Die tarifliche Belastung von Kapitalgesellschaften wird ab dem Jahr 2028 durch die schrittweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte verringert. Bei einem konstanten durchschnittlichen Gewerbesteuersatz und zuzüglich Solidaritätszuschlag dürfte die tarifliche Belastung ab dem Jahr 2032 bei knapp unter 26 % liegen, gegenüber 31,2 % im Jahr 2024. Der effektive Durchschnittssteuersatz dürfte nach Berechnungen von Heckemeyer (2025) in den Jahren 2025 bis 2027 nahezu auf seinem aktuellen Niveau von 28,5 % verharren und danach parallel zur Tarifsenkung bis zum Jahr 2032 auf unter 25 % sinken. Dagegen dürfte der effektive Grenzsteuersatz infolge der degressiven Abschreibungen bereits früher sinken. Für Ausrüstungsinvestitionen erwartet Heckemeyer (2025) in den Jahren 2025 bis 2027 einen Grenzsteuersatz von knapp 15 %. Mit Auslaufen der Sonderabschreibungen wird dieser jedoch im Jahr 2028 zunächst nahezu auf

ABBILDUNG 57

Effektive Grenzsteuersätze¹ auf Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich

1 – Effektive Steuersätze bis zum Jahr 2021 nach Spengel et al. (2021), danach sowie für EU27 und EU14 Berechnung in Anlehnung an Devereux und Griffith (2003): $EMTR = \frac{\text{Bruttorendite} - \text{Realzins}}{\text{Bruttorendite}}$, wobei die Bruttorendite der Cost of Capital in Spengel et al. (2024) entspricht und der Realzins 5 % beträgt.

2 – Daten erst ab dem Jahr 2005 verfügbar. 3 – JP-Japan, ES-Spanien, US-USA, DE-Deutschland, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, EU14-Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), DK-Dänemark, BE-Belgien, AT-Österreich, SE-Schweden, IE-Irland, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, CH-Schweiz.

Quellen: Spengel et al. (2021, 2024), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-206-01

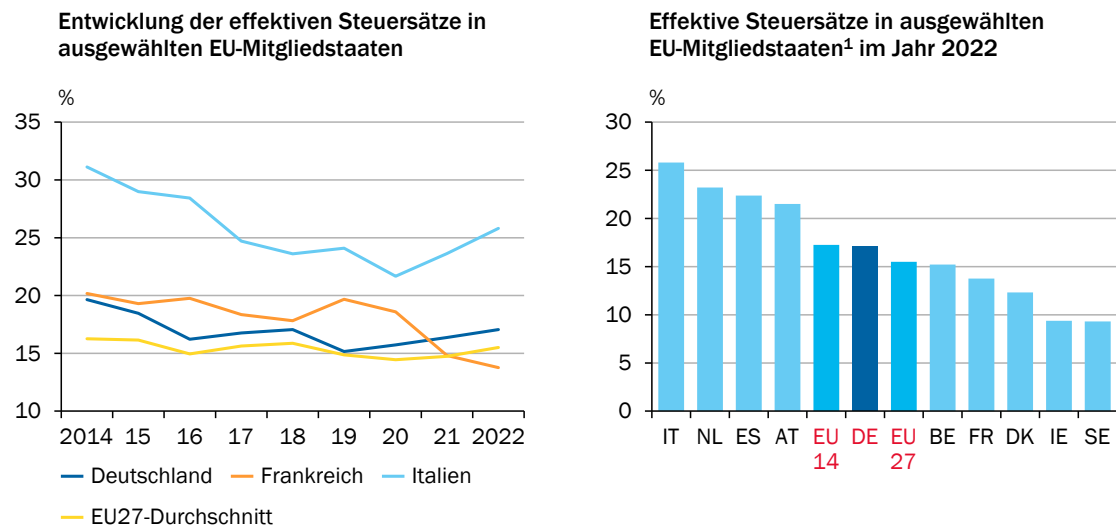
sein altes Niveau von 23 % ansteigen und anschließend auf rund 18 % im Jahr 2032 sinken.

- 275. Effektive Durchschnittssteuersätze können auch ex post auf Basis von Unternehmensbilanzdaten geschätzt werden.** Diese erfassen **die tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen**, d. h., die gezahlte Steuer im Verhältnis zu den ausgewiesenen Gewinnen. [PLUSTEXT 17](#) Die tatsächliche Steuerbelastung ist in vielen Fällen **signifikant geringer als tarifliche Steuersätze oder Effektivsteuersätze**, [KASTEN 14](#) die in die Zukunft gerichtet sind. Dies liegt unter anderem daran, dass Ex-post-Steuersätze in den meisten Schätzungen nur multinationale Konzerne erfassen und deshalb die Steuerbelastung deutscher Unternehmen nur unvollständig abbilden. Darüber hinaus berücksichtigen sie Sonderregelungen wie Verlustausgleich, steuerliche FuE-Anreize und Sonderabschreibungen, die in tariflichen Steuersätzen gar nicht und in Effektivsteuersätzen ex ante oft nur teilweise abgebildet werden.

So lag der **Ex-post-Steuersatz** in Deutschland im Jahr 2022 mit **17 %** mehr als zehn Prozentpunkte unter dem effektiven Durchschnittssteuersatz von 28,5 %. **Im europäischen Vergleich** entsprach dies **annähernd dem Durchschnitt der EU14**, lag jedoch rund zwei Prozentpunkte über dem EU27-Durchschnitt von etwa 15,5 %. Die tatsächliche Steuerbelastung war damit höher als in Irland und Schweden, aber deutlich niedriger als in Italien, Spanien, den Niederlanden und Österreich. [ABBILDUNG 58](#)

ABBILDUNG 58

Ex-post-Effektivsteuersätze auf Unternehmensgewinne im EU-Vergleich



1 – IT-Italien, NL-Niederlande, ES-Spanien, AT-Österreich, EU14-ungewichteter Durchschnitt der Mitgliedstaaten vor der Erweiterung im Jahr 2004 (ohne das Vereinigte Königreich), DE-Deutschland, EU27-ungewichteter Durchschnitt der Mitgliedstaaten, BE-Belgien, FR-Frankreich, DK-Dänemark, IE-Irland, SE-Schweden.

Quelle: Ducept und Godar (2025)

© Sachverständigenrat | 25-242-01



PLUSTEXT 17

Datengrundlagen: Ex-Post-Effektivsteuersätze

Neben den effektiven Steuersätzen, [KASTEN 14](#) die auf Modellrechnungen beruhen und die gesetzlichen Steuerregeln abbilden, hat sich in der jüngeren Literatur die Analyse rückwärtsgerichteter, effektiver Durchschnittssteuersätze (Backward-Looking Effective Tax Rates, BETRs) etabliert (Bachas et al., 2023; Tørsløv et al., 2023; Hugger et al., 2025). Diese werden auf Basis von **Rechnungslegungsdaten** als **Verhältnis der tatsächlich gezahlten Unternehmensteuer zum Vorsteuergewinn** berechnet. Sie erfassen damit auch Sonderregelungen, die Verlustverrechnung, steuerliche FuE-Förderung oder Patentboxen sowie Gewinnverlagerungsstrategien multinationaler Unternehmen, die in vorwärtsgerichteten Modellen typischerweise unberücksichtigt bleiben. Wichtige Datenquellen sind etwa die Country-by-Country Reports der OECD, die Statistiken über Auslandsunternehmenseinheiten der EU oder Unternehmensbilanzen aus ORBIS und Compustat, die erst seit wenigen Jahren systematisch ausgewertet werden können (Janský, 2022). Empirische Evidenz belegt, dass die **Ex-post Steuersätze teils deutlich unter tariflichen bzw. vorwärtsgerichteten Sätzen liegen**. Garcia-Bernardo et al. (2023) schätzen für multinationale Unternehmen in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 effektive Belastungen von 15 % bis 29 %. Ducept und Godar (2025) bestätigen dies in einer länderübergreifenden Analyse für die EU und zeigen, dass der Rückgang der Belastung im Zeitablauf primär auf Begrenzungen der Bemessungsgrundlage, etwa durch Sonderabschreibungen, zurückzuführen ist, nicht jedoch auf niedrigere Steuersätze. Allerdings sind Ex-post-Effektivsteuersätze methodisch nicht unumstritten. Sie wurden unter anderem wegen der begrenzten Qualität und Abdeckung der Unternehmensbilanzdaten sowie der doppelten Erfassung konzerninterner Dividenden, die zu Verzerrungen nach unten führen kann, kritisiert. Die

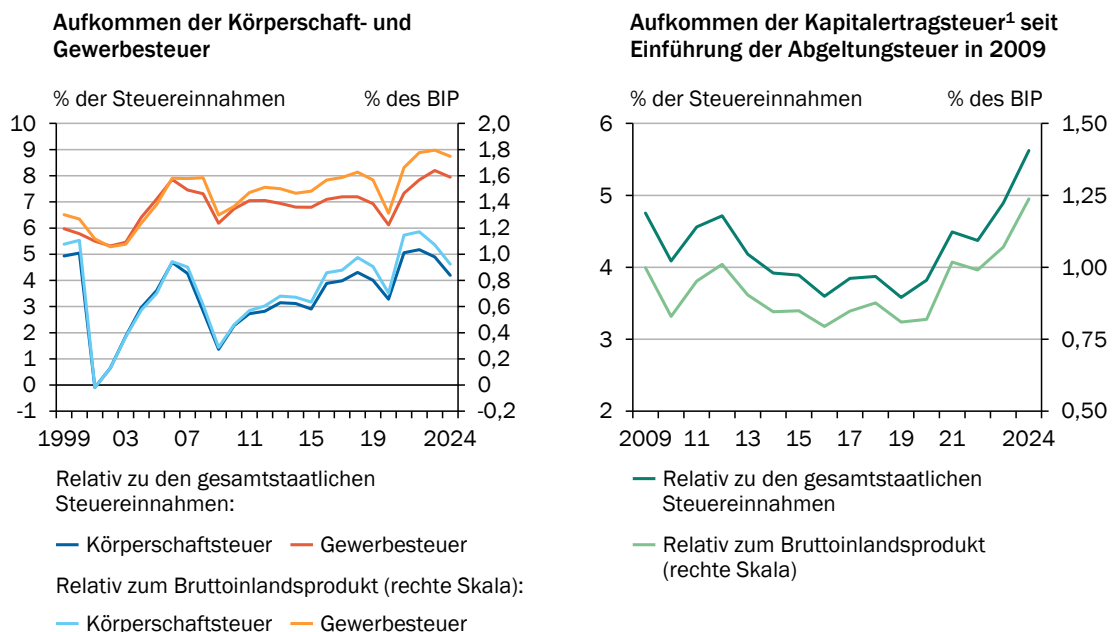
Datenlage hat sich jedoch deutlich verbessert, vor allem durch die Einführung der länderbezogenen Berichterstattung (Country-by-Country Reporting, CbCR) im Rahmen des OECD-BEPS-Projekts, die speziell multinationale Konzerne erfasst. Mit den für Forschungszwecke verfügbaren Mikrodaten und verfeinerten Erhebungsmethoden hat sich die empirische Grundlage für Analysen zu BETRs verbessert (Janský, 2022; Garcia-Bernardo et al., 2023; Hugger et al., 2025).

3. Das Aufkommen von Unternehmensteuern

276. Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen sind wichtige Einnahmequellen des Staates. Körperschaft- und Gewerbesteuer machten in Deutschland im Jahr 2024 kombiniert rund 12 % der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen aus, was 2,7 % des BIP entspricht. [ABBILDUNG 59 LINKS](#) **Die Gewerbesteuer erzielt ein höheres Aufkommen als die Körperschaftsteuer**, wobei erstere sowohl von Kapital- als auch von Personengesellschaften gezahlt wird, während letzterer weitgehend nur Kapitalgesellschaften unterliegen. Zudem ist die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer breiter, hauptsächlich wegen der teilweisen Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen. Generell schwanken die Steuereinnahmen im Zeitverlauf aufgrund der zyklischen Entwicklung der Unternehmensgewinne. Zudem schlugen sich die Unternehmensteuerreformen der Jahre 2000 und 2008 sowie temporäre Abschreibungserleichterungen [TABELLE 18](#) während der Finanz- und der Covid-19-Krise in den Steuereinnahmen nieder.

[ABBILDUNG 59](#)

Aufkommen von Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen in Deutschland



1 – Summe der Einnahmen aus der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag und der Abgeltungsteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-163-03

277. Die **Gewerbsteuer ist die wichtigste Kommunalsteuer in Deutschland** und leistet einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung von Städten und Gemeinden. Im Jahr 2024 machten die Netto-Gewerbsteuereinnahmen 47 % der kommunalen Steuereinnahmen und 17 % der kommunalen Gesamteinnahmen aus (Statistisches Bundesamt, 2025a). Mit der Gewerbesteuerumlage treten die Kommunen 28 % ihres Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder ab und erhalten 15 % des Aufkommens der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens der Kapitalertragsteuer (§ 1 GemFinRefG). Diese Umlage macht die Kommunen weniger stark von der zyklischen Gewerbesteuer abhängig.
278. Neben Körperschaft- und Gewerbesteuer generieren die Kapitalertrag- und die Einkommensteuer ebenfalls Einnahmen aus dem Unternehmenssektor. [↘ ABBILDUNG 53](#) Die **Kapitalertragsteuer**, die auf **ausgeschüttete Gewinne** von Kapitalgesellschaften sowie auf **Zinserträge und realisierte Kapitalgewinne** anfällt, machte seit Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 rund 4 % der Gesamtsteuereinnahmen aus und nahm seit dem Jahr 2022 deutlich zu. [↘ ABBILDUNG 59 RECHTS](#) Dieser Anstieg ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Zinswende zu sehen, der zu höheren Zinseinkünften führte (BMF, 2024a). Das Aufkommen der **Einkommensteuer** beinhaltet schließlich auch die Einnahmen aus den **Gewinnen von Personengesellschaften**, die jedoch dem zu versteuernden Einkommen der Gesellschafter zugerechnet werden. Deshalb wird dieser Teil des Aufkommens aus Unternehmensteuern in der Einkommensteuerstatistik nicht separat ausgewiesen.

III. STEUERN UND WESENTLICHE UNTERNEHMENSENTSCHEIDUNGEN

279. Zu den maßgeblichen **realwirtschaftlichen Entscheidungen, die Unternehmensteuern beeinflussen, zählen Investitionen, Standortwahl, Kapitalstruktur sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE)** – Faktoren, die alle für das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft bedeutend sind. [KASTEN 18](#) Einzelne steuerliche Verzerrungen können sich auf verschiedene Unternehmensentscheidungen auswirken. So führt etwa die steuerliche Nichtabzugsfähigkeit von Eigenkapitalkosten nicht nur zu übermäßiger Fremdkapitalfinanzierung, sondern auch zu ineffizient niedrigen Investitionen. Besonders betroffen sind davon innovative Unternehmen, die aufgrund ihres hohen Anteils an immateriellem Kapital, das sich schlecht als Kreditsicherheit eignet, stark auf Eigenkapitalfinanzierung angewiesen sind. Das schwächt nicht nur einzelne Geschäftsmodelle, sondern kann auch die gesamtwirtschaftliche Innovationskraft mindern.

Die Anpassungen der Unternehmen an höhere Steuern führen typischerweise dazu, dass der – ausgewiesene – Vorsteuergewinn und damit die Bemessungsgrundlage sinkt, was **negative Rückwirkungen auf das Steueraufkommen** hat. Eine Analyse des Sachverständigenrates [KASTEN 16](#) veranschaulicht den negativen Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Steuerbasis am Beispiel der deutschen Gewerbesteuer.

1. Investitionen und Standort

280. Steuern auf Unternehmensgewinne beeinflussen Investitionen auf zwei verschiedene Arten: Zum einen verzerren sie die marginale Investitionsentscheidung, also **den Umfang von (Erhaltungs- und Erweiterungs-)Investitionen an gegebenen Standorten**. Zum anderen beeinflussen sie **diskrete Investitionsentscheidungen**, etwa ob überhaupt ein Unternehmen gegründet oder an einem bestimmten Standort investiert wird. Für jede dieser Entscheidungen sind unterschiedliche Effektivsteuersätze [KASTEN 14](#) relevant.
281. Der neoklassischen Investitionstheorie folgend entscheidet ein Unternehmen über den Investitionsumfang, indem es den Grenzertrag mit der geforderten Rendite vergleicht. **Solange nicht alle Investitionskosten steuerlich abziehbar sind, erhöht dies die Bruttorendite, die eine Investition vor Steuern erzielen muss.** Der **effektive Grenzsteuersatz** misst diesen steuerlich bedingten Anstieg der Bruttorendite. Empirische Metastudien (de Mooij und Ederveen, 2008) legen eine Semi-Elastizität von etwa –0,8 nahe: Eine Erhöhung des effektiven Grenzsteuersatzes um einen Prozentpunkt kann den Investitionsumfang um 0,8 % reduzieren.
282. Jüngere Arbeiten relativieren dieses Bild jedoch: Hanappi et al. (2023) finden eine **geringere Reaktion von Investitionen auf Steuersatzsenkungen**.

Nach Schätzungen der von ihnen synthetisierten Literatur verringert eine Erhöhung der effektiven Grenzsteuersätze um einen Prozentpunkt die Investitionen um 0,3 %. Insbesondere nach dem Jahr 2009 finden Hanappi et al. (2023) kaum signifikante Effekte. Diese Beobachtung führen sie auf die gesunkenen Kapitalkosten im Niedrigzinsumfeld nach der Weltfinanzkrise und auf sinkende Unternehmensteuersätze zurück. Zudem finden sie **große Heterogenität in der Reaktion von Unternehmen**. Zum Beispiel fällt die Reaktion profitabler, großer, älterer oder multinationaler Unternehmen schwächer aus als diejenige finanzierungsbeschränkter Unternehmen. Insbesondere **Unternehmen**, die auf eine **interne Finanzierung** ihrer Investition **angewiesen** sind, **profitieren von der Senkung** (Dobbins und Jacob, 2016). Besonders im deutschen Verarbeitenden Gewerbe zeigt sich, dass Investitionen auf lokale Gewerbesteueränderungen mit einer Steuerelastizität von 3 deutlich reagieren (Link et al., 2024). In Rezessionen kann sich diese Elastizität sogar etwa verdoppeln.

- 283. Abschreibungsvergünstigungen können die Investitionen ebenfalls stimulieren.** ↘ **KASTEN 15** Empirische Studien weisen auf einen starken Effekt hin. Zwick und Mahon (2017) analysieren temporäre Sonderabschreibungen (bonus depreciation) in den USA in den Jahren 2001 bis 2004, die in Art und Umfang den Sonderabschreibungen im Rahmen des steuerlichen Investitionssofortprogramms der Bundesregierung ↘ **PLUSTEXT 15** entsprechen. Sie schätzen eine Investitionselastizität bezogen auf die Residualrate (d. h. eins minus Steuersatz) von rund 7. Maffini et al. (2019) berichten für kleine und mittlere Unternehmen im Vereinigten Königreich Elastizitäten zwischen 8,3 und 9,9. Ohrn (2019) identifiziert den Effekt dauerhafter Sonderabschreibungen im Verarbeitenden Gewerbe durch deren gestaffelte Einführung über US-Bundesstaaten und schätzt eine Investitionselastizität von 9,6.

Für Deutschland quantifizieren Eichfelder et al. (2025) den Effekt von Sonderabschreibungen im Rahmen des Flächenentwicklungsgesetzes (1995 – 1998) in den Neuen Ländern. Über alle **Investitionsausgaben hinweg schätzen sie eine durchschnittliche Steuerelastizität zwischen 4 und 5**. Investitionen in Gebäude reagieren bis zu neunmal so stark wie Ausrüstungsinvestitionen. Ferner profitieren wirtschaftlich stärkere Gemeinden deutlich weniger von Abschreibungsprogrammen. Die Ausweitung der Investitionstätigkeit senkt die durchschnittliche Rentabilität, um 15 % bis 24 % in der kurzen und um 32 % bis 41 % in der langen Frist (Eichfelder et al., 2023).

➤ KASTEN 15

Hintergrund: Abschreibungsmöglichkeiten in Deutschland

Abschreibungen erlauben es Unternehmen, die **Anschaffungs- und Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern über die Nutzungsdauer verteilt steuerlich geltend zu machen** (Absetzung für Abnutzung, AfA). Der **Standardansatz in Deutschland ist die lineare Abschreibung**, bei der jährlich ein konstanter Betrag abgeschrieben wird. Der Abschreibungssatz bemisst sich an der jeweiligen Nutzungsdauer. **Die degressive Abschreibung, bei der jährlich ein konstanter Prozentsatz des Restwerts abgeschrieben wird, ermöglicht einen höheren Abzug in den ersten Jahren der Nutzung.** In Deutschland war die degressive Abschreibung bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 2007 verbreitet. Seither wurde sie mehrfach als Instrument der Konjunkturpolitik eingesetzt, um die Investitionstätigkeit in wirtschaftlichen Schwächephasen (z. B. nach der Finanzkrise 2008/09, in der Covid-19-Krise und der Energiekrise 2022) anzuregen. ➤ TABELLE 18

➤ TABELLE 18

Phasen degressiver Abschreibungen in Deutschland

Investitionszeitraum	Abschreibungssatz	Wirtschaftsgüter	Anmerkungen
Bis 31.12.2007	Bis zu 30 % max. 3x linearer Satz	Bewegliche und unbewegliche Güter	Abschaffung mit Unternehmensteuerreformgesetz 2008
01.01.2009 – 31.12.2010	25 % max. 2,5x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Maßnahmenpaket Beschäftigungssicherung und Wachstumsstärkung (Art. 1 Abs. 1)
01.01.2020 – 31.12.2022	25 % max. 2,5x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Zweites Corona-Steuerhilfegesetz (Art. 1 Abs. 3)
01.10.2023 – 30.09.2029	5 %	Wohngebäude (Neubau)	Wachstumschancengesetz (Art. 1 Abs. 2b)
01.04.2024 – 31.12.2024	20 % max. 2x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Wachstumschancengesetz (Art. 3 Abs. 2)
01.07.2025 – 31.12.2027	30 % max. 3x linearer Satz	Bewegliche Güter des Anlagevermögens	Gesetz für ein steuerliches Investitions-sofortprogramm (Art. 1 Abs. 2)

Quelle: eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 25-205-01

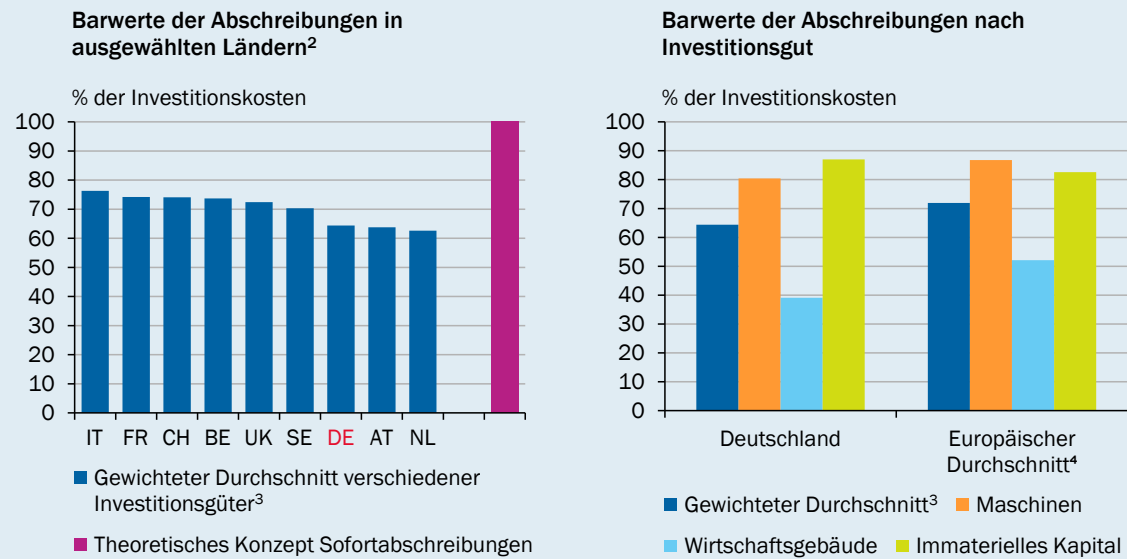
Generell bestimmen Abschreibungen die **zeitliche Verteilung der Steuerbelastung einer Investition**. Beschleunigte Verfahren wie die **degressive Abschreibung** verschieben die Steuerlast in die Zukunft, sodass die Nettoerträge in der frühen Phase der Nutzung höher und in einer späteren dafür niedriger ausfallen. Dadurch fördern sie die Investitionstätigkeit auf zwei Arten: Erstens **erhöhen sie den Barwert der Abschreibungsvergünstigungen** bei unverändertem Steuersatz, was die effektive Steuerbelastung verringert und damit die Nettoerträge einer Investition erhöht. Dieser Effekt ist bei langlebigen Wirtschaftsgütern (z. B. Bauten) und einem hohen Zinsniveau besonders ausgeprägt. Zweitens verringern sie die aktuelle Steuerzahlung und **erhöhen die Liquidität**, was Investitionen finanzierungsbeschränkter Unternehmen ➤ ZIFFERN 289 FF. begünstigt.

Da Unternehmen **Investitionskosten erst nachgelagert im Rahmen der Abschreibungen steuerlich geltend machen** können, wird ein Teil davon – in Deutschland im Jahr 2024 gut ein Drittel – bei der Besteuerung effektiv nicht berücksichtigt. Der **Barwert der Abschreibungsvergünstigungen ist kleiner als die Investitionskosten**. ➤ ABBILDUNG 60 Nur bei Sofortabschreibungen, wie bei einer Cash-Flow-Steuer ➤ ZIFFERN 307 F. oder im Vereinigten Königreich für Maschinen praktiziert, beträgt der Abschreibungsbarwert 100 % der Investitionskosten. Die Abschreibungsbarwerte für verschiedene Wirtschaftsgüter unterscheiden sich je nach Nutzungsdauer. Je länger ein Investitionsgut genutzt wird, desto stärker werden die Abschreibungen gegen Ende der Nutzungsdauer abdiskontiert, was langlebige Investitionen, beispielsweise in Bauten,

stärker belastet. Mit einem gewichteten Abschreibungsbarwert von 64,4 % der Investitionskosten lag Deutschland im Jahr 2024 auf Rang 23 von 33 europäischen Ländern und über 7 Prozentpunkte unter dem europäischen Durchschnitt (Enache, 2025).

➤ ABBILDUNG 60

Abschreibungsbarwerte¹ im europäischen Vergleich im Jahr 2024



1 – Auf Basis eines einheitlichen Diskontsatzes von 7,5 % (Realzins: 5,5 %, Inflation: 2 %). 2 – IT-Italien, FR-Frankreich, CH-Schweiz, BE-Belgien, UK-Vereinigtes Königreich, SE-Schweden, DE-Deutschland, AT-Österreich, NL-Niederlande. 3 – Die Wirtschaftsgüter werden mit ihren Anteilen am Kapitalstock gewichtet (Maschinen: 44 %, Wirtschaftsgebäude: 41 %, immaterielles Kapital: 15 %). 4 – 33 europäische Länder (Europäische Union sowie Georgien, Island, Norwegen, Schweiz, Türkei und das Vereinigte Königreich).

Quelle: Tax Foundation Europe

© Sachverständigenrat | 25-195-01

284. Steuern verzerren zudem **diskrete Entscheidungen** wie etwa die internationale oder innerstaatliche **Standortwahl, die Unternehmensgründung oder ein Wechsel der eingesetzten Produktionstechnologie, etwa im Zuge der Energie-Transformation**. Verzerrungen entstehen, wenn Steuern die Gewinne der Alternativen unterschiedlich stark verringern, etwa durch Unterschiede in der Steuerhöhe an verschiedenen Standorten. Für solche Entscheidungen ist der **effektive Durchschnittssteuersatz** relevant, der die Gesamtsteuerlast widerspiegelt und in Deutschland zuletzt bei 28,5 % lag. [ABBILDUNG 56](#)

285. Empirische Schätzungen der Steuerelastizität diskreter Investitionen beziehen sich vorwiegend auf ausländische Direktinvestitionen. Die Metastudie von Feld und Heckemeyer (2011) quantifiziert deren kurzfristige Semi-Elastizität auf 2,6 bzw. auf 2,3, wenn in der Meta-Regression ein Publication Bias berücksichtigt wird. Eine weitere Metastudie (de Mooij und Ederveen, 2008) findet eine Semi-Elastizität von 3,2. Das heißt, eine **Erhöhung des effektiven Durchschnittssteuersatzes um einen Prozentpunkt verringert die Direktinvestitionen in das betreffende Land um 2,3 % bis 3,2 %**. Mittel- und langfristig kann sich dieser Effekt jedoch durch darauffolgende Steuersenkungen anderer

Länder abschwächen. [↗ ZIFFER 271](#) Ferner reagieren Investitionen in Form von Übernahmen weniger stark auf Steueränderungen als Neugründungen von Produktionsstätten. Analysen auf Basis des bilateralen effektiven Durchschnittssteuersatzes belegen zudem, dass Steueränderungen im Gastland besonders dann wirksam sind, wenn sie die relative Steuerbelastung tatsächlich verändern und beispielsweise nicht durch Doppelbesteuerung im Heimatland neutralisiert werden.

- 286.** Die **Unternehmensgründung** als diskrete Entscheidung wird ebenfalls vom effektiven Durchschnittssteuersatz beeinflusst. Eine niedrigere Steuerbelastung erhöht den erwarteten Nettogewinn und kann dadurch Gründungen stimulieren (Djankov et al., 2010; Da Rin et al., 2011). Anhand innerstaatlicher Unterschiede in der Unternehmensteuer in der Schweiz schätzen Bacher und Brühlhart (2012) eine **Steuersemielastizität der Anzahl von Gründungen von –0,2**. Zusätzlich **verbessern gezielte Steuersenkungen für Start-ups deren mittelfristige Überlebensfähigkeit** und führen zu **steigender Arbeitsnachfrage** (Venâncio et al., 2022). Darnihamedani et al. (2018) zeigen zudem, dass niedrigere Unternehmensteuern den Anteil von Gründungen, die ein **neues Produkt** oder eine **neue Dienstleistung** anbieten, **erhöhen**.
- 287.** Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Höhe der Investitionen unabhängig von der Besteuerung. Die **marginale Investitionsentscheidung ist bei einem effektiven Grenzsteuersatz von null unverzerrt**. Dadurch bleibt die geforderte Bruttorendite, die das Unternehmen zur Rechtfertigung einer Investition erwartet, durch die Besteuerung unbeeinflusst. Ein effektiver Grenzsteuersatz von null ist **nicht gleichbedeutend mit einem tariflichen Steuersatz in derselben Höhe, sondern kann durch eine neutrale Steuerausgestaltung erreicht werden**, z. B. einer Cash-Flow-Steuer. [↗ PLUSTEXT 20](#) Auch bei einer vollständigen Fremdkapitalfinanzierung kann die Höhe der Investitionen unabhängig von der Besteuerung sein. [↗ TABELLE 17](#) **Diskrete Investitionsentscheidungen sind unverzerrt, wenn alle Alternativen eine ähnliche effektive Durchschnittssteuerbelastung aufweisen**, sodass die Steuer das „Ranking“ dieser Alternativen nicht verändert.

[↗ KASTEN 16](#)

SVR-Analyse: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für Investitionen, Standort und die Steuerbasis

Es gibt wenig Evidenz zur **Relevanz der Gewerbesteuerhebesätze für Investitions- und Standortentscheidungen** von Unternehmen innerhalb Deutschlands. Zwar kommt eine qualitative Expertenbefragung in den Kommunen Düsseldorf, Oberhausen und Magdeburg zum Schluss, dass der **Steuerhöhe nur eine geringe Bedeutung als Standortfaktor** zukommt (Bui et al., 2025). Doch eine neue empirische Analyse kommunaler Steuererhöhungen in Westdeutschland zwischen den Jahren 1980 und 2018 (Link et al., 2024) findet **signifikante Investitionseffekte**. Nach einer Erhöhung der Gewerbesteuer steigt der Anteil der Unternehmen, die weniger investieren als ursprünglich geplant, um durchschnittlich 3 Prozentpunkte, in einer Rezession ist dieser Effekt sogar doppelt so stark. Eine Anhebung des Gewerbesteuersatzes ($3,5\% \times \text{Hebesatz}$) um einen Prozentpunkt reduziert die realisierten Investitionen um 2,3 % bis 3,8 %

gegenüber dem zuvor geplanten Investitionsvolumen.

Ein alternativer Ansatz betrachtet die Effekte von Hebesatzänderungen auf die **Steuerbasis**. Solche Basiseffekte spiegeln wider, dass **Unternehmen auf Hebesatzänderungen reagieren**, indem sie Investitionen und Standortentscheidungen anpassen oder Gewinne verlagern, ohne diese Effekte getrennt zu identifizieren. Büttner (2003) untersucht die Auswirkungen von Hebesatzänderungen auf die Steuerbasis von Kommunen in Baden-Württemberg in den Jahren 1980 bis 2000. Die Ergebnisse zeigen einen starken **negativen Einfluss des örtlichen Steuersatzes auf die dortige Steuerbasis**, während der durchschnittliche Steuersatz benachbarter Gemeinden meist keinen Einfluss hat.

Diesem Ansatz folgend analysiert der Sachverständigenrat die **Basiseffekte der Gewerbesteuerhebesätze mit aktualisierten Paneldaten für die Jahre 2010 bis 2020** für alle Kommunen in Deutschland. Dabei wird die Gewerbesteuerbasis durch den sogenannten Grundbetrag [KASTEN 12](#) approximiert, der dem Steueraufkommen bei einem konstanten Hebesatz von 100 % (d. h., 3,5 % der Steuerbasis) entspricht. Die Daten sind auf Kreisebene aggregiert, so dass der Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Hebesatz und dem aggregierten Grundbetrag in einem Kreis betrachtet wird. Dazu wird folgende Regressionsgleichung geschätzt:

$$\log R_{it} = \alpha + \beta h_{it-1} + \gamma X_{it-1} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}.$$

R_{it} ist der Grundbetrag in Jahr t und Kreis i und h_{it} ist der Durchschnittshebesatz; der relevante Regressionskoeffizient ist β , der **die Korrelation** zwischen dem Grundbetrag und dem durchschnittlichen Hebesatz misst. In allen Spezifikationen werden für Kreisgröße, Wirtschaftsstruktur und Arbeitslosenquote kontrolliert. Kreis sowie (bundeslandspezifische) Zeit-Fixed-Effects erfassen alle konstanten Einflüsse auf Kreisebene (z. B. Lage) sowie alle Schocks, die Deutschland (bzw. das jeweilige Bundesland) insgesamt betreffen (z. B. Änderungen der Steuer- und Haushaltspolitik, konjunkturelle Einflüsse soweit auf Bundes- bzw. Landesebene einheitlich).

[TABELLE 19](#)

Hebesätze der Gewerbesteuer und Steuerbasis (Grundbetrag¹) im Zeitraum 2010 bis 2020
Regressionskoeffizienten²

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Hebesatz	-0,194 *** (0,0643)	-0,173 *** (0,0635)	-0,126 *** (0,0484)	-0,198 ** (0,0825)	-0,173 * (0,0864)	-0,115 ** (0,0525)
Kontrollvariablen ³	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kreis FE (Fixed Effects)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Zeit FE	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Zeit FE x Bundesland FE	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Berechnung Hebesatz	Gewichteter Durchschnitt ⁴	Durchschnitt	Minimum ⁵	Gewichteter Durchschnitt ⁴	Durchschnitt	Minimum ⁵
Anzahl Kreise ⁶	399	399	399	399	399	399
Anzahl Beobachtungen	4 377	4 377	4 377	4 377	4 377	4 377

1 – Abhängige Variable: Grundbetrag der Gewerbesteuer auf Kreisebene, d. h. Gewerbesteueraufkommen bei einem konstanten Hebesatz von 100 %. 2 – Standardfehler gruppiert auf Kreisebene in Klammern. Signifikanzniveaus: *** p-Wert < 0,01; ** p-Wert < 0,05; * p-Wert < 0,1. 3 – Kontrollvariablen: logarithmierte Einwohnerzahl, Arbeitslosenquote, Anteil des sekundären Sektors an der Bruttowertschöpfung, jeweils auf Kreisebene.

4 – Gewichtet mit der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune. 5 – Niedrigster Hebesatz innerhalb des Kreises.

6 – Unbalanciertes Panel mit bis zu 399 Kreisen.

Quellen: BBSR, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-249-01

Die Schätzergebnisse [TABELLE 19](#) weisen auf eine **signifikant negative Korrelation zwischen dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz im Vorjahr und dem Grundbetrag** hin. Die Schätzungen in Spalten 4 – 6 sind konservativer, da sie bundeslandspezifische Zeit-Fixed-Effects berücksichtigen. Übersetzt man die Regressionskoeffizienten in die Elastizität der Steuerbasis bezogen auf den Gewerbesteuersatz (d. h. $3,5 \% \times \text{Hebesatz}$), so geht ein einprozentiger Anstieg des durchschnittlichen Gewerbesteuersatzes mit einem um 0,69 % bis 0,79 % niedrigeren Grundbetrag einher. Diese implizierte Elastizität liegt zwischen Schätzungen von Büttner (2003) von $-1,4$ und Fossen und Steiner (2014) von $-0,45$.

- 288. Steuern beeinflussen** nicht nur, wo und wie viel ein Unternehmen investiert, sondern auch **die Art einer Investition, insbesondere Entscheidungen zwischen risikoarmen und risikoreichen Investitionen** („Corporate Risk Taking“). Zwar ist der Begriff einer risikoreichen Investition breit gefasst, doch sind solche Investitionen bei Forschung und Entwicklung und im Hochtechnologiebereich relevant, von denen Wachstumsimpulse ausgehen, bei denen ein Totalverlust jedoch ebenfalls wahrscheinlich ist. Wie Steuern das Risiko einer Investition beeinflussen, hängt vor allem von der **Besteuerung von Gewinnen und Verlusten** ab. In Deutschland, wie in den meisten Ländern, können Unternehmen Verluste mit künftigen (Verlustvortrag) oder früheren Gewinnen (Verlustrücktrag) verrechnen, allerdings geschieht letzteres nicht vollständig. [KASTEN 17](#) Aufgrund dieser Asymmetrie verringern Steuern die erwarteten Erträge einer risikoreichen Investition stärker als jene einer relativ sicheren, was erstere für Unternehmen weniger attraktiv macht. Daher führt ein **umfangreicherer Verlustausgleich dazu, dass Unternehmen höhere Risiken eingehen**. Dies veranschaulicht empirische Evidenz von Langenmayr und Lester (2018), die sowohl Unterschiede zwischen Ländern als auch spezifische Änderungen innerhalb eines Landes analysieren. Eine Ausweitung des Verlustrücktrags geht mit risikoreicheren Investitionen einher: Wird dieser um ein Jahr verlängert, erhöht sich das Investitionsrisiko, gemessen an der Varianz der Gesamtkapitalrendite, um 11,6 %. Eine vergleichbare Verlängerung des Verlustvortrags hat einen geringeren Effekt von nur 2,4 %. Ljungqvist et al. (2017) analysieren Unternehmensteuern in US-Bundesstaaten und finden einen ähnlich asymmetrischen Effekt von Verlustvortrag und -rücktrag auf das Investitionsrisiko.

[KASTEN 17](#)

Fokus: Verlustvortrag und -rücktrag in Deutschland

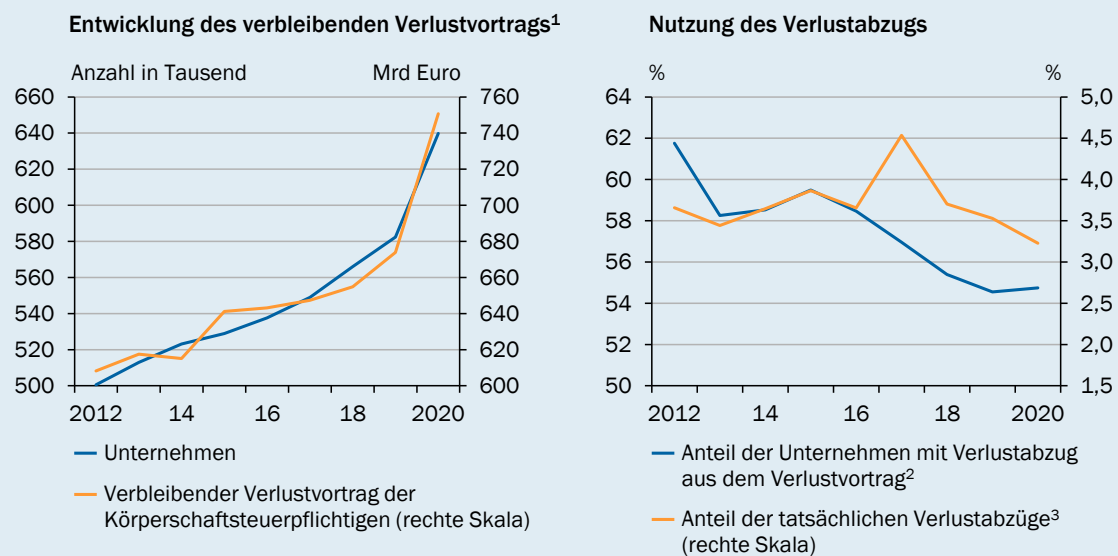
Im deutschen **Unternehmenssektor entstehen jedes Jahr quantitativ bedeutsame Verluste**: Im aktuellsten Jahr der Körperschaftsteuerstatistik 2020 erzielten 863 166 unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen positive Einkünfte von insgesamt 278 Mrd Euro. Dagegen verzeichneten 471 589 Unternehmen, also ungefähr ein Drittel, ein negatives Ergebnis von zusammen 112 Mrd Euro. In den Jahren 2015 bis 2019 lag der Anteil dieser sogenannten Verlustfälle ebenfalls bei rund einem Drittel. In Deutschland wie in vielen anderen Ländern können **Unternehmen Verluste nicht unbegrenzt steuerlich geltend machen**. Diese können nur unter bestimmten Voraussetzungen mit positiven Einkünften aus früheren (**Verlustrücktrag**) oder späteren Veranlagungszeiträumen (**Verlustvortrag**) verrechnet werden. Bei der Körperschaftsteuer ist der Verlustrücktrag analog zu § 10d EStG bei Einzelveranlagung auf maximal 1 Mio

Euro begrenzt. Seit dem Veranlagungszeitraum 2022 ist ein Rücktrag für bis zu zwei Jahre zulässig, was nach aktueller Gesetzeslage weiterhin für die Jahre 2024 und 2025 gilt. Verluste, die darüber hinausgehen oder nicht zurückgetragen werden, können zwar zeitlich unbegrenzt in die Zukunft vorgetragen werden. Die Verrechnung mit künftigen Gewinnen ist aber durch eine Mindestbesteuerung systematisch begrenzt: Verluste von mehr als 1 Mio Euro können nur in Höhe von bis zu 70 % des verbleibenden Gesamtbetrags der Einkünfte angerechnet werden. Im Gewerbesteuerrecht gelten analoge Regelungen für den Verlustvortrag, jedoch existiert kein Verlustrücktrag. Bei Kapitalgesellschaften entfallen Verlustvorträge anteilig (vollständig), wenn innerhalb von fünf Jahren mehr als 25 % (50 %) der Anteile veräußert werden (§ 8c KStG).

Der **verbleibende Verlustvortrag**, d. h., die Summe der Verluste, die sich über die Jahre ereignet haben, aber noch nicht steuerlich geltend gemacht werden konnten, **betrug im Jahr 2020 rund 751 Mrd Euro**. [ABBILDUNG 61 LINKS](#) Der steuerliche **Ausgleich über den Verlustvortrag** ist – auch angesichts der zahlreichen Beschränkungen – **sehr langsam**: In den Jahren 2012 bis 2020 machten zwischen 55 % und 62 % aller Unternehmen, die im Vorjahr Verluste erzielten, einen Verlustabzug aus dem akkumulierten Verlustvortrag steuerlich geltend. Der Umfang dieser Abzüge betrug jeweils zwischen 3,2 % und 4,5 % des gesamten Verlustvortrags. [ABBILDUNG 61 RECHTS](#)

[ABBILDUNG 61](#)

Verlustvortrag von unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen



1 – Jeweils zum 31. Dezember des Berichtsjahres. 2 – Verhältnis der Anzahl an Unternehmen, die Verluste aus dem Verlustvortrag abgezogen haben und der Anzahl an Unternehmen, die im Vorjahr Verluste hatten. 3 – Verhältnis zwischen den tatsächlichen Beträgen an Verlustabzügen (aus dem Verlustvortrag) und dem insgesamt verbleibenden Verlustvortrag aus dem laufenden Jahr.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-212-02

- 289.** Wie Steuern Investitionen beeinflussen, hängt schließlich davon ab, wie stark ein Unternehmen finanzierungsbeschränkt ist. Das heißt, es kann profitable Investitionen mangels Zugangs zu externer Finanzierung – insbesondere aufgrund asymmetrischer Information zwischen Unternehmen und Kreditgebern (Holmström und Tirole, 1997) – nicht oder nur teilweise realisieren. In Deutschland gaben laut einer Umfrage der Europäischen Zentralbank (EZB, 2025) im zweiten Quartal 2025 6,6 % der befragten Unternehmen an, Hindernisse beim Zugang zu

externer Finanzierung zu haben. **Finanzierungsbeschränkte Unternehmen sind stark auf interne Mittel (z. B. Cash Flow) angewiesen, die ihre Investitionen wesentlich bestimmen.** Die Steuerzahlung verringert diese Mittel automatisch und hemmt dadurch direkt die Investitionstätigkeit.

Empirische Evidenz deutet auf heterogene Investitionseffekte hin: Eine Studie zur Steuerelastizität deutscher Kapitalgesellschaften (Simmmler, 2012) zeigt, dass die **Investitionen finanzierungsbeschränkter Unternehmen**, die anhand niedriger Dividendenzahlungen und niedriger Verschuldung identifiziert werden, **hauptsächlich von der effektiven Durchschnittssteuerbelastung abhängen.** Unternehmen ohne bindende Finanzierungsbeschränkungen passen ihre Investitionen hingegen an den Grenzsteuersatz an, im Einklang mit der neoklassischen Investitionstheorie. Zwick und Mahon (2017) analysieren in diesem Kontext temporäre Sonderabschreibungen in den USA: Kleine Unternehmen oder solche ohne Dividendenzahlungen – also Gruppen, die als stärker finanzierungsbeschränkt gelten – erhöhen ihre Investitionen in steuerlich begünstigte Anlagegüter um 6,3 % und reagieren damit fast doppelt so stark auf Sonderabschreibungen wie große Unternehmen.

290. Darüber hinaus zeigt die theoretische Literatur, dass **Steuern bei finanzierungsbeschränkten Unternehmen** nicht nur marginale Investitionsverzerrungen verursachen, sondern auch **die Wohlfahrtsverluste erhöhen** (Keuschnigg und Ribí, 2013). Dabei haben **Steuersenkungen einen besonders starken Investitionseffekt, wenn sie die Liquidität eines Unternehmens sofort erhöhen.** Dávila und Hébert (2023) charakterisieren das optimale Steuerdesign in einem Modell mit finanzierungsbeschränkten Unternehmen. Ihr zentrales Ergebnis ist, dass finanzierungsbeschränkte Unternehmen effektiv nicht besteuert werden sollten.
291. **Die Interaktion von Steuern und Finanzierungsbeschränkungen sowie eine Begrenzung des Verlustvortrags dürften besonders für Start-ups nachteilig sein.** Denn sie erwirtschaften nach der Unternehmensgründung zunächst meist kaum Gewinne und haben nur beschränkten Zugang zu externer Finanzierung. So gelten laut einer Umfrage der EZB (2025) im Euro-Raum etwa 6 % der kleinen und mittleren Unternehmen als finanzierungsbeschränkt, im Vergleich zu 4,7 % aller und nur 2,6 % der großen Unternehmen.

2. Kapitalstruktur von Unternehmen und Banken

292. In **Deutschland**, wie in den meisten Industriestaaten, **begünstigt das Steuersystem die Fremd- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung.** [↗ ZIF-FER 262](#) Aufgrund dieses **Debt-Equity Bias** gilt Eigenkapitalfinanzierung für Unternehmen als „teuer“ und es besteht ein **starker Anreiz zur Fremdkapitalfinanzierung.** Zahlreiche empirische Studien verweisen auf einen positiven und signifikanten Effekt der Körperschaftsteuer auf den Verschuldungsgrad der Unternehmen (d. h., den Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital). Nach Metaanalysen, die eine Vielzahl empirischer Analysen sowohl zu einzelnen Ländern als auch zu Ländergruppen auswerten, erhöht der Anstieg des Körperschaftsteuer-

satzes um einen Prozentpunkt den Verschuldungsgrad um 0,27 (Feld et al., 2013) bzw. um 0,17 bis 0,28 Prozentpunkte (de Mooij, 2011). Für Deutschland schätzen Dwenger und Steiner (2014) eine vergleichsweise hohe Steuerelastizität des Verschuldungsgrads von 0,7. Eine Folge dieser steuerlichen Asymmetrie ist, dass sich Unternehmen ineffizient hoch verschulden, sodass sie Verluste schlechter tragen können und in Krisen weniger resilient sind. Dies erhöht ihr Insolvenzrisiko und schwächt die Stabilität des Unternehmenssektors.

293. Besonders problematisch ist der Verschuldungsanreiz bei Banken, deren Insolvenz nicht nur die Gläubiger, sondern oft auch das Finanzsystem und die Steuerzahler mit externen Kosten belastet. Ihre Kapitalstruktur ist deshalb durch Mindestkapitalanforderungen reguliert. Die empirische Evidenz macht deutlich, dass Banken trotz dieser starken Regulierung ihre Kapitalstruktur an steuerliche Rahmenbedingungen anpassen. Denn die Eigenkapitalquoten vieler Banken übersteigen die regulatorischen Minimalanforderungen. **Die steuerliche Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital verzerrt die Kapitalstruktur von Banken und trägt zu hoher Verschuldung bei** (Hemmelgarn und Teichmann, 2014; de Mooij und Keen, 2016; Horváth, 2020). Die Schätzungen in der internationalen Vergleichsstudie von de Mooij und Keen (2016) implizieren, dass ein Anstieg des Steuersatzes um einen Prozentpunkt den Verschuldungsgrad von Banken kurzfristig um 0,14 und langfristig um 0,25 Prozentpunkte erhöht. Dieser Anstieg spiegelt vor allem die steigende Verschuldung gut kapitalisierter Banken wider, deren Eigenkapital höher ist als von der Regulierung gefordert. Angesichts einer durchschnittlichen Eigenkapitalquote von 11,8 % in der Stichprobe ist dieser Effekt groß. Simulationsstudien deuten auf erhebliche Stabilitätsgewinne durch die Abschaffung des Debt-Equity Bias hin. Dadurch könnten die fiskalischen Kosten von Bankenkrisen in Deutschland (z. B. zur Rekapitalisierung notleidender Banken) in einem konservativen Szenario um 44 % sinken (Langedijk et al., 2015).

294. Der Debt-Equity Bias hat heterogene Effekte auf Unternehmen. Unternehmen mit liquiden oder tangiblen **Vermögenswerten** können sich besser mit Fremdkapital finanzieren und dürften vom fehlenden Steuerabzug der Eigenkapitalkosten wenig betroffen sein. [↗ TABELLE 17](#) Primär eigenkapitalfinanzierte Unternehmen sind hingegen durch den Debt-Equity Bias stärker belastet. Dies betrifft insbesondere **innovationsintensive Unternehmen**, die bei höherer Steuerbelastung ihre FuE verringern (Lichter et al., 2025). Denn diese verfügen vor allem über **immaterielle Vermögenswerte**, die sich schlecht als Kreditsicherheiten eignen, weshalb sie sich **stark durch Eigenkapital finanzieren** (Dell’Ariccia et al., 2021).

3. Forschung und Entwicklung

295. Wenn die Ausgestaltung der Unternehmensteuern das langfristige Wirtschaftswachstum [↗ KASTEN 18](#) unterstützen soll, kommt den **Auswirkungen der Besteuerung auf die FuE-Aktivitäten** von Unternehmen eine **besondere Bedeutung** zu, da diese direkt auf das Produktivitätswachstum wirken. Bestehende Steuerbelastungen und -verzerrungen können die FuE-Aktivität hemmen. Eine empirische Studie, die selektive Veränderungen der Hebesätze der deutschen

Gewerbesteuer zur Identifikation kausaler Effekte nutzt, legt nahe, dass **pro Euro Steuererhöhung 0,26 Euro weniger FuE-Ausgaben getätigt werden** (Lichter et al., 2025). Diesem Effekt liegt vor allem der Debt-Equity Bias zugrunde. [↪ ZIFFER 294](#) Dabei besteht sowohl ein Anreiz, FuE-Ausgaben an veränderte Unternehmensteuern anzupassen, als auch der Anreiz, bestehende FuE-Aktivitäten in Niedrigsteuerregionen zu verlagern. Letzterer Effekt kann laut Akcigit et al. (2023) bis zu siebenmal stärker sein als die standortinterne Einschränkung der Aktivitäten.

↪ KASTEN 18

Hintergrund: Unternehmensteuern und Potenzialwachstum

Laut der theoretischen Forschung (z. B. mit neoklassischen und endogenen Wachstumsmodellen) unterscheiden sich die Wachstumseffekte von Unternehmensteuern fundamental in der kurzen und der langen Frist. **Unternehmensteuern beeinflussen über die Investitionen die Kapitalakkumulation** und damit langfristig das Niveau und kurzfristig das Wachstum des Produktionspotenzials. Eine Senkung der effektiven Steuerbelastung kann Investitionen stimulieren, was **vorübergehend zu höherem Potenzialwachstum und langfristig zu einem größeren Kapitalstock und damit einem dauerhaft höheren Produktionspotenzial führt**. Dieser dauerhafte Niveaueffekt geht aber nicht automatisch mit einer dauerhaft höheren Wachstumsrate einher.

Eine **Unternehmensteuersenkung kann die langfristige Wachstumsrate nur dann steigern, wenn sie zu einem dauerhaft höheren Produktivitätswachstum beiträgt**. Über dauerhaft höhere Investitionen in physisches Kapital erhöht sie langfristig primär den Kapitalstock und nicht das Produktivitätswachstum. Positive Produktivitätseffekte sind denkbar, erstens im Kontext von Kapitalreallokation, wenn hochproduktive Unternehmen ihre Investitionen überproportional ausweiten, zweitens im Kontext von kapitalgebundenem technischen Fortschritt, wenn Produktivitätsfortschritte erst durch Neuinvestitionen realisiert werden, oder drittens im Kontext von Lerneffekten zwischen Unternehmen, die bei höheren Investitionen stärker ausfallen (De Long und Summers, 1991). **Einen unmittelbaren Effekt auf das Produktivitätswachstum verspricht hingegen steuerliche FuE-Förderung**, womit gezielt Innovationen angeregt werden, die das Produktivitäts- und damit langfristig das Potenzialwachstum steigern.

Die empirische Literatur fokussiert zwar auf die Investitionseffekte der Unternehmensteuern, einzelne Studien betrachten aber auch Wachstumseffekte. Eine Schwierigkeit liegt darin, dass sich die kurz- und langfristigen Effekte in den Daten nur eingeschränkt unterscheiden lassen. Internationale Vergleichsstudien finden einen **negativen Zusammenhang zwischen tariflichen** (Lee und Gordon, 2005) bzw. effektiven (Akgun et al., 2017; Shevlin et al., 2019) **Unternehmensteuersätzen und der Wachstumsrate**. So schätzen Lee und Gordon (2005) für 70 Länder, dass ein um zehn Prozentpunkte höherer Steuersatz im betrachteten Zeitraum (1970 – 1997) mit einer rund 1,1 bis 1,8 Prozentpunkten niedrigeren Wachstumsrate einhergeht; die durchschnittliche Wachstumsrate in der Stichprobe liegt bei 1,7 %. Andere Studien, gestützt auf regionale Steuerunterschiede innerhalb eines Landes, zeigen ein gemischtes Bild mit signifikant negativen (Kanada: Dahlby und Ferde, 2021) aber auch insignifikanten (USA: Prillaman und Meier, 2014; Suárez Serrato und Zidar, 2018) Effekten der Unternehmensteuersätze auf das regionale Wachstum. Eine Metastudie (Gechert und Heimberger, 2022) dokumentiert, dass vor allem jene Studien negative Wachstumseffekte finden, die sich auf effektive Durchschnittssteuersätze stützen und zugleich für die Staatsausgaben kontrollieren.

- 296.** Viele Länder setzen auf **steuerliche Anreize, um Forschung und Entwicklung gezielt zu fördern**. Die Forschungsförderung lässt sich ökonomisch durch Spillover-Effekte begründen – positive Nebenwirkungen, von denen andere

Marktteilnehmer profitieren. So trägt FuE zum allgemeinen Bestand an Wissen bei, was weitere Innovationen oder Qualitätsverbesserungen erleichtert. Dieser Mechanismus ist Kern vieler endogener Wachstumsmodelle (u.a. Romer, 1986, 1990; Grossman und Helpman, 1991; Aghion und Howitt, 1992). Da **Wissensexternalitäten bei privatwirtschaftlichen FuE-Entscheidungen nicht berücksichtigt** werden, kommt es **aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu Unterinvestitionen**. Die Internalisierung dieser Externalitäten rechtfertigt staatliche Forschungsförderung, beispielsweise über steuerliche Anreize.

297. Für die Förderung von unternehmerischen FuE-Aktivitäten stehen verschiedene **Instrumente** zur Verfügung. Neben der steuerlichen Begünstigung, z. B. durch Abzug von FuE-Ausgaben von der Steuerschuld, kann die FuE-Förderung auch direkt, etwa durch Zuschüsse oder staatliche Beschaffung von FuE-Dienstleistungen, erfolgen. [KASTEN 19](#) Forschungsanreize können entweder input- oder output-basiert ausgestaltet werden (Bergner et al., 2017). **Inputbasierte Maßnahmen, wie Sonderabschreibungen, Investitionsfreibeträge oder Steuergutschriften**, knüpfen an den Umfang der FuE-Ausgaben an und **fördern bereits die Durchführung von Projekten**, unabhängig vom späteren Erfolg. Dadurch erhalten Unternehmen unmittelbare Anreize, was den Investitionseffekt erhöhen kann, aber auch zu Mitnahmeeffekten und ineffizienter Mittelverwendung führen kann, wenn die Vorhaben geringe wirtschaftliche Erfolgsaussichten oder ein höheres Risiko haben. **Outputbasierte Maßnahmen, wie reduzierte Steuersätze oder Steuerbefreiungen bei erfolgreichen Ergebnissen**, z. B. in Form von Patentboxen, **setzen hingegen wirtschaftliche verwertbare Innovationen voraus**. Das verzögert allerdings die Anreizwirkung bis zum Abschluss der Entwicklungsphase, da nur tatsächlich erfolgreiche Innovationen gefördert werden.
298. Empirische Studien zeigen, dass **steuerliche FuE-Anreize substanzielle, kausal identifizierbare Effekte auf FuE-Ausgaben und Innovationserträge haben** können. In ihrer quasi-experimentellen Analyse für das Vereinigte Königreich schätzen Güçeri und Liu (2019), dass die Ausweitung von Steuervergünstigungen für mittelgroße Unternehmen zu einer Steigerung der FuE-Ausgaben um etwa 33 % führt. Der geschätzte Effekt impliziert, dass pro entgangenem Euro Steuereinnahmen zusätzliche privat finanzierte FuE-Ausgaben in Höhe von einem Euro getätigt werden. Dechezleprêtre et al. (2023) finden, dass diese Vergünstigungen gleichermaßen zu einem Anstieg des FuE-Outputs in Form von Patentanmeldungen führen, ohne dass deren Qualität sinkt. Die Förderung wirkt vor allem bei Unternehmen mit eingeschränktem Finanzierungszugang. Ergänzend weisen Lokshin und Mohnen (2013) darauf hin, dass ein Teil der steuerlichen Förderung in Form höherer Löhne bei FuE-Beschäftigten anfällt. Dies reduziert kurzfristig die Mengeneffizienz staatlicher Förderinstrumente, kann aber gleichzeitig die Humankapitalbildung stärken.

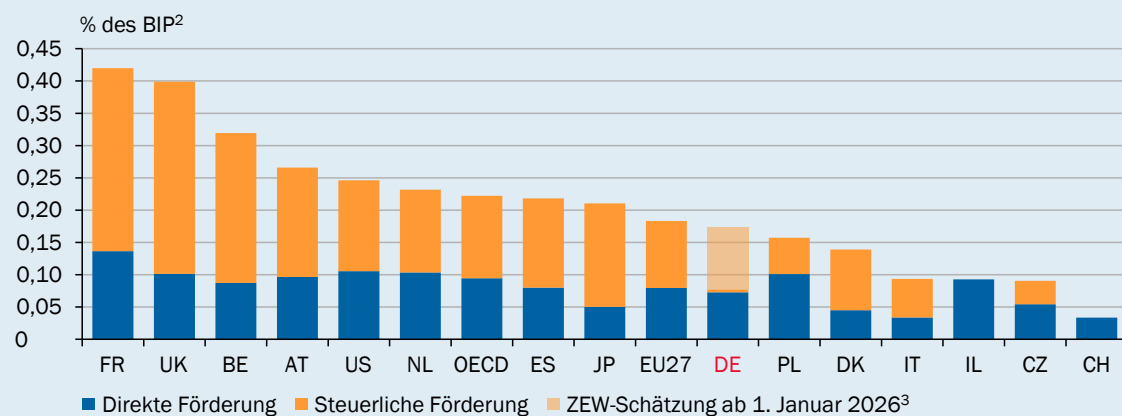
[KASTEN 19](#)

Fokus: FuE-Förderung in Deutschland im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich sind die direkten staatlichen Zuschüsse zur FuE der Unternehmen in Deutschland mit 0,07 % des BIP bisher sehr niedrig. So liegen die Ausgaben etwa 33 % unter dem Durchschnitt in der OECD. [ABBILDUNG 62](#) Gemessen am Fördervolumen setzt Deutschland bisher überwiegend auf direkte Förderinstrumente (3 Mrd Euro, Stand 2023). Beispiele dafür sind etwa das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), das Programm KMU-innovativ oder die industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF). Diese Programme vergeben überwiegend Zuschüsse, Projektförderungen oder zinsgünstige Kredite und zielen oft auf spezifische Branchen, wie beispielsweise das Programm KMU-innovativ im Bereich Photonik und Quantentechnologie.

[ABBILDUNG 62](#)

Staatliche Subventionen für FuE in Unternehmen im internationalen Vergleich¹



1 – FR-Frankreich, UK-Vereinigtes Königreich, BE-Belgien, AT-Österreich, US-USA, NL-Niederlande, OECD-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, ES-Spanien, JP-Japan, EU27-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, DE-Deutschland, PL-Polen, DK-Dänemark, IT-Italien, IL-Isreal, CZ-Tschechien, CH-Schweiz. 2 – Stand: 2023 für Niederlande, Spanien, Japan, Polen, Israel und Tschechien; Stand: 2022 für das Vereinigte Königreich, Belgien, Österreich, den OECD-Durchschnitt, Deutschland und Italien; Stand: 2021 für Frankreich, USA, den EU-Durchschnitt und die Schweiz; Stand: 2020 für Dänemark. 3 – ZEW-Schätzung der steuerlichen Förderung unter Zugrundelegung der ab 1. Januar 2026 geltenden Bestimmungen zur Forschungszulage.

Quellen: OECD, Rammer (2025), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-182-01

Seit der Einführung der Forschungszulage im Jahr 2020 hat Deutschland seine steuerlichen FuE-Anreize jedoch deutlich ausgebaut. [TABELLE 20](#) Die Forschungszulage kann von allen steuerpflichtigen Unternehmen in Anspruch genommen werden. Sie gilt für Projekte in den Bereichen Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder experimentelle Entwicklung. Förderfähig sind sowohl eigenbetriebliche Forschungsprojekte als auch Auftragsforschung. Die Forschungszulage gewährt Unternehmen eine Steuergutschrift in Höhe von 25 % der förderfähigen FuE-Aufwendungen. Diese umfassen Personalkosten, Ausgaben für Auftragsforschung und anteilig anrechenbare Gemeinkosten. Die Gutschrift wird mit der Einkommen- oder Körperschaftsteuer verrechnet. Im Gegensatz zu klassischen Steuervergünstigungen ist die Gutschrift erstattungsfähig, wird also auch an Unternehmen ausgezahlt, die keine Gewinne erwirtschaften. In den Daten ist die Wirkung der Forschungszulage bisher nur marginal sichtbar (0,16 Mrd Euro, Stand 2023). Der Hauptgrund dafür dürfte darin liegen, dass Unternehmen bis zu vier Jahre Zeit haben, förderfähige Aufwendungen geltend zu machen (gem. § 169 Abs. 2 Nr. 2 AO). Gemäß einer Projektion des ZEW (Rammer, 2025) dürfte das Fördervolumen jedoch auf 4 Mrd Euro pro Jahr anwachsen und damit im Verhältnis zum BIP im Jahr 2026 zum Durchschnitt der

EU27 aufschließen.

Der Fokus der Forschungszulage liegt auf der Förderung von FuE-Aktivitäten durch kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), da sie häufiger finanziell eingeschränkt sind und daher eine stärkere marginale Investitionsreaktion aufweisen. Entsprechend erhalten KMU seit dem Jahr 2024 einen erhöhten Fördersatz von 35 % (gegenüber 25 % für Großunternehmen). Empirische Studien zeigen, dass eine auf KMU ausgerichtete Forschungsförderung im Vergleich zu allgemeiner steuerlicher FuE-Förderung besonders effektiv ist, da sie die größte Zusätzlichkeit erzielt und am ehesten langfristiges Crowding-in privater FuE-Ausgaben induziert (Köhler et al., 2012; Blandinières und Steinbrenner, 2021; OECD, 2023).

➤ TABELLE 20

Forschungszulage im Überblick
Förderfähige FuE-Aufwendungen

	Personal- aufwendungen	Externe FuE- Aufträge ¹	Sachanlage- investitionen ²	Sach- aufwendungen ³	Deckelung der Bemessungs- grundlage
	%				Mio Euro
Januar 2020	100	60			2
Juli 2020	100	60			4
März 2024	100	70	100		10
Januar 2026	100	70	100	20	12

1 – Nur Auftragnehmer mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR: EU sowie Island, Liechtenstein und Norwegen). 2 – Wertminderung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern. 3 – Pauschale von 20 % der förderfähigen Personalaufwendungen, externen FuE-Aufträgen und Wertminderung von abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern.

Quelle: Rammer (2025)

© Sachverständigenrat | 25-189-01

4. Anreize zur Gewinnverlagerung

299. Neben realwirtschaftlichen Entscheidungen über Ort und Umfang von Investitionen ist für das Steueraufkommen auch die Frage relevant, an welchem Standort Unternehmen ihre Gewinne verbuchen und versteuern. Denn die **Steuergestaltungsmöglichkeiten haben sich durch die Globalisierung und Digitalisierung in den vergangenen Jahrzehnten vervielfacht**. Multinationale Unternehmen können ihre Gewinne durch verschiedene Mechanismen ➤ [PLUSTEXT 18](#) von Hoch- in Niedrigsteuerländer verlagern und so ihre Gesamtsteuerbelastung verringern.



➤ **PLUSTEXT 18**

Hintergrund: Mechanismen der internationalen Gewinnverlagerung

Bei konzerninternen Transaktionen kommen **Transferpreise** zur Anwendung, die sich an den **Marktpreisen der jeweiligen Güter und Dienstleistungen** orientieren sollten. Oftmals **fehlen jedoch vergleichbare Marktpreise**, was **Gestaltungsspielräume** eröffnet. Unternehmen können Transferpreise gezielt so ansetzen, dass Gewinne an Hochsteuerstandorten sinken und an Niedrigsteuerstandorten steigen. Beispielsweise kauft eine Konzerneinheit in einem Hochsteuerland Produkte zu

überhöhten Einkaufspreisen von einer Einheit in einem Niedrigsteuerland. Eine andere Möglichkeit ist das **Debt Shifting über Fremdkapitalfinanzierung von Tochtergesellschaften**: Eine Konzerneinheit im Hochsteuerland nimmt dazu Kredite bei einer Einheit im Niedrigsteuerland auf. Da die hohen Zinszahlungen im Hochsteuerland vom Gewinn abziehbar sind, mindert sich dort die Steuerlast, während die Zinserträge im Niedrigsteuerland zu einem niedrigeren Steuersatz versteuert werden (OECD, 2015a). Schließlich können multinationale Unternehmen **immaterielle Vermögenswerte wie Patente und Marken gezielt in Niedrigsteuerländern ansiedeln** (Intellectual Property Royalty Shifting). Dafür verrechnet die Konzerneinheit im Niedrigsteuerland hohe Lizenzgebühren von Einheiten in Hochsteuerländern für deren Nutzung (OECD, 2015b).

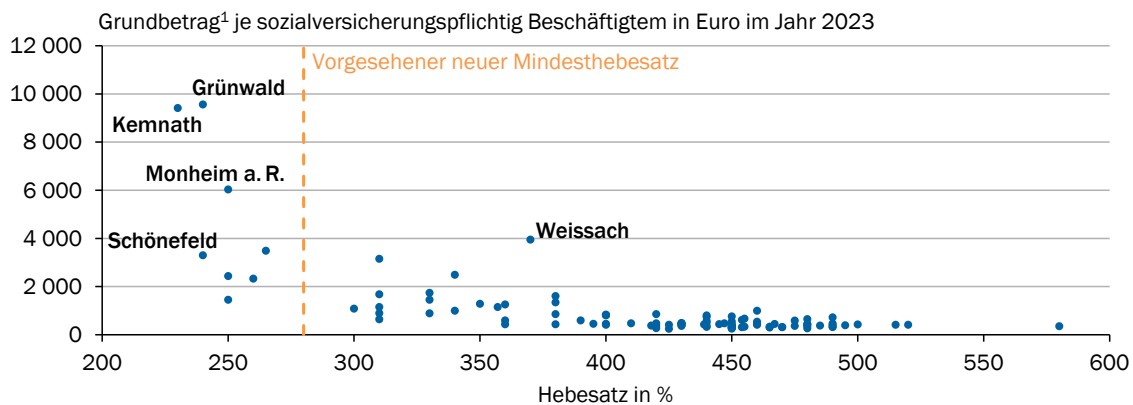
300. Wie stark der **Anreiz** zur Gewinnverlagerung ist, hängt von den **Steuerunterschieden zwischen den Standorten** eines Unternehmens und von **Maßnahmen gegen Steuervermeidung** ab. Zahlreiche theoretische (Haufler und Schjelderup, 2000; Bilicka et al., 2024) und empirische Arbeiten (Johansson et al., 2017; Delis et al., 2025) zeigen, dass es hierbei vor allem auf die **Unterschiede in den tariflichen Steuersätzen** ankommt. Denn diese bestimmen die Steuerersparnis, wenn ein multinationales Unternehmen Gewinne ins Ausland verlagert.

International werden **Gewinne in großem Umfang verlagert**, wobei es in Abhängigkeit von der verwendeten Datenbasis eine erhebliche **Bandbreite empirischer Schätzungen** gibt. Für 333 deutsche multinationale Unternehmen schätzen Fuest et al. (2022) auf Basis der Country-by-Country Reports, dass diese in den Jahren 2016 – 2017 rund 5,4 Mrd Euro oder 4,3 % ihrer Gewinne in Niedrigsteuerländer verlagert haben, was zu jährlichen Steuerausfällen von 1,6 Mrd Euro in Deutschland führte. Fuest et al. (2025) betrachten über 3 600 multinationale Unternehmen mit einer Präsenz in Deutschland in den Jahren 2016 – 2019. Deren Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer schmälerte die Bemessungsgrundlage in Deutschland jährlich um 10,9 Mrd Euro, was zu Steuerausfällen von rund 2 Mrd Euro führt. Studien, die sich auf Makrodaten stützen, finden dagegen einen deutlich größeren Umfang der Gewinnverschiebung. So schätzen Tørsløv et al. (2023), dass im Jahr 2021 aus Deutschland Gewinne von etwa 89 Mrd US-Dollar verlagert wurden, was zu Mindereinnahmen von rund 27 Mrd US-Dollar führte.

301. Gewinnverlagerungen finden nicht nur international, sondern auch **innerstaatlich** statt, wenn es regionale Unterschiede in der Steuerbelastung gibt. In Deutschland unterscheidet sich die Höhe der **Gewerbsteuer aufgrund der unterschiedlichen Hebesätze** zwischen den Kommunen teils erheblich. [KASTEN 12](#) Einerseits führt dies zu Standortwettbewerb, sodass Unternehmen realwirtschaftliche Aktivitäten gezielt in Kommunen mit niedriger Gewerbesteuerbelastung ansiedeln oder höhere Steuerbelastungen nur bei einem entsprechend besseren Angebot an lokalen öffentlichen Gütern akzeptieren. Andererseits kommt es auch zu Gewinnverlagerungen, wobei die Mechanismen jenen auf internationaler Ebene ähneln, etwa die **Ansiedlung von konzerninternen Lizenz- oder Finanzierungsgesellschaften an Niedrigsteuerstandorten** (Neugebauer et al., 2020). Einen ersten Hinweis darauf können Kommunen geben, die

ABBILDUNG 63

Hebesätze und Gewerbesteuergrundbetrag der 100 Gemeinden mit dem höchsten Grundbetrag



1 – Der Grundbetrag berechnet sich als Ist-Aufkommen geteilt durch den jeweiligen Hebesatz der Gemeinde mal 100 %. Der Grundbetrag ist die Bemessungsgrundlage für die Umlage der Gewerbesteuer.

Quellen: BA, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-228-01

mit sehr niedrigen Hebesätzen ein besonders hohes Aufkommen (Grundbetrag) pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufweisen („Gewerbesteueroasen“). ABBILDUNG 63 Empirische Evidenz legt nahe, dass internationale und innerstaatliche Gewinnverlagerung Substitute sind und Initiativen, die die Gewinnverlagerung international erschweren (z. B. Country-by-Country Reporting, Anti-Tax Avoidance Directive), zu einer **verstärkten Verlagerung von Gewinnen innerhalb Deutschlands** führen. Nach Schätzungen von Gaul und Schulz (2025) stieg das Gewinnsteueraufkommen in Gewerbesteueroasen relativ zu vergleichbaren Kommunen dadurch signifikant an. Zudem erhöhten Unternehmen, die von diesen neuen Regelungen betroffen waren, die Zahl ihrer Tochtergesellschaften in Gewerbesteueroasen signifikant.

IV. REFORMOPTIONEN IN DEUTSCHLAND

302. Um die Besteuerung von Unternehmen in Deutschland dauerhaft investitions- und innovationsfreundlicher zu gestalten, lassen sich verschiedene Ansätze verfolgen. Erstens könnten durch **Änderungen der Ausgestaltung von Unternehmensteuern** Verzerrungen von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen abgebaut werden. Langfristig stärkt dies die Investitionsanreize und verringert den Anreiz zu übermäßiger Verschuldung. Orientierung dafür bieten neutrale Besteuerungsansätze wie die Allowance for Corporate Equity (ACE) oder die Cash-Flow-Steuer. Zweitens kann eine **Tarifsenkung** – wie jüngst von der Regierung beschlossen – die Steuerbelastung von Unternehmen direkt und in der Breite senken, wodurch sich die Attraktivität des Standorts verbessern dürfte. Drittens können **Änderungen in spezifischen Bereichen wie bei der Forschungszulage oder beim Verlustausgleich** Impulse setzen, ohne die Gesamtsteuerbelastung oder das Design der Besteuerung substantiell zu verändern.
303. Jeder dieser Ansätze weist Vor- und Nachteile auf. Um diese sowie die ökonomische Wirksamkeit und die fiskalischen Kosten quantitativ zu bewerten, werden **ausgewählte Reformszenarien in einem dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell** simuliert, das eine Quantifizierung der Effekte in der mittleren und langen Frist ermöglicht. Diese Szenarien umfassen **konzeptionelle Reformen** (ACE und Cash-Flow-Steuer) sowie **Steuersenkungen**. Erstere geben Aufschluss darüber, wie groß die Effekte einer weitgehenden Beseitigung der steuerlichen Verzerrungen von Unternehmensinvestitionen und -finanzierung sein können.

1. Verzerrungen abbauen – neutrale Besteuerungsansätze aus der finanzwissenschaftlichen Forschung

304. Die finanzwissenschaftliche Literatur hat neutralere Formen der Unternehmensbesteuerung entwickelt (Auerbach et al., 2010), durch die Investitionen und Kapitalstruktur weniger stark als bisher von steuerlichen Aspekten abhängen. Zu den wichtigsten Ansätzen zählen die **Allowance for Corporate Equity** sowie die **Cash-Flow-Steuer**. [TABELLE 21](#) In beiden Systemen werden **nur ökonomische Renten, also Gewinne, die über die normale Kapitalverzinsung hinausgehen, besteuert**. Dies unterscheidet sich vom bisherigen Ansatz, bei dem auch die normale Kapitalrendite teilweise der Besteuerung unterliegt.

TABELLE 21

Systeme der Unternehmensbesteuerung

	Status quo	ACE ¹	Cash-Flow-Steuern	
Basis	Gewinn	Ökonomische Renten	Ökonomische Renten	
Berechnung der Bemessungsgrundlage	Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Abschreibungen – Fremdkapitalzinsen	Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Abschreibungen – Fremdkapitalzinsen – Kalkulatorische Eigenkapitalkosten	R-Base ⁴ Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Investitionskosten (Sofortabschreibung)	R+F-Base ⁵ Umsatzerlöse – Personal- und Sachkosten – Investitionskosten (Sofortabschreibung) + Neues Fremdkapital – Rückzahlung Fremdkapital – Fremdkapitalzinsen
EATR ²	> 0	> 0	> 0	> 0
EMTR ³	> 0	= 0	= 0	= 0

1 – Allowance for Corporate Equity. 2 – Effective Average Tax Rate. 3 – Effective Marginal Tax Rate. 4 – Realwirtschaftliche Geldflüsse. 5 – Realwirtschaftliche und finanzielle Geldflüsse.

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 25-164-01

Allowance for Corporate Equity

305. Die ACE ermöglicht den **Abzug der kalkulatorischen** Eigenkapitalkosten [PLUSTEXT 19](#) **von der Bemessungsgrundlage**, ähnlich den Zinsaufwendungen für Fremdkapital (Devereux und Freeman, 1991; IFS, 1991). Dadurch werden nicht nur Eigen- und Fremdkapital symmetrisch behandelt, sondern es werden auch nur jene Gewinne besteuert, die die Kapitalkosten übersteigen. Wie bisher werden die Investitionskosten über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Denn der vollständige **Abzug aller Kapitalkosten kompensiert ein Unternehmen exakt dafür, dass es seine Investitionskosten erst verzögert im Rahmen der Abschreibungen steuerlich geltend machen kann** (Auerbach et al., 2010).



PLUSTEXT 19

Hintergrund: Kalkulatorische Eigenkapitalkosten im ACE-System

Nach Bond und Devereux (2003) entsprechen die **Eigenkapitalkosten, die bei der ACE steuerlich abgezogen werden**, prinzipiell dem **risikolosen nominalen Zinssatz**. Deshalb sind keine unternehmensspezifischen Informationen (z. B. über Risikoprämien oder Risikoaversion der Eigentümer) zur Berechnung der kalkulatorischen Eigenkapitalkosten erforderlich, was für die praktische Implementierung besonders vorteilhaft ist. Eine Voraussetzung dafür ist die symmetrische Besteuerung von Gewinnen und Verlusten, ein theoretisch elegantes, in der Praxis jedoch selten realisiertes Prinzip. [KASTEN 17](#) **Ohne vollständige Verlustabzugsmöglichkeiten** sollten sich die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten **an einem risikogerechten Zinssatz orientieren**, der das Risiko kompensiert, dass ein Unternehmen den steuerlichen Eigenkapitalkostenabzug nicht geltend machen kann (z. B. wegen Verlusten). Bei der ACE in Belgien orientierten sich die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten bei-

spielsweise an der durchschnittlichen Rendite 10-jähriger belgischer Staatsanleihen, wobei kleine und mittlere Unternehmen einen Zuschlag von 0,5 Prozentpunkten erhielten (Zangari, 2014).

306. Eine im deutschen Steuersystem implementierbare Variante der ACE ist die **Zinsbereinigung des Grundkapitals** (JG 2012). Dabei können nicht die Kosten des gesamten Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden, sondern nur jene des sogenannten Grundkapitals. Dieses entspricht im Wesentlichen dem **Eigenkapital abzüglich einbehaltener Gewinne**. Dieser Ansatz stellt eine vergleichbare Steuerbelastung von ausgeschütteten und einbehaltenen Gewinnen sicher, da erstere der Kapitalertragsteuer bei den Anteilseignern unterliegen. Da zwar die gesamten Fremdkapitalkosten, aber nur ein Teil der Eigenkapitalkosten von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können, erreicht dieser Ansatz keine vollständige Finanzierungs- und Investitionsneutralität (Neumeier und Stimmelmayer, 2025).

▸ KASTEN 20

Hintergrund: ACE in Belgien und Italien

Belgien führte im Jahr 2006 eine Allowance for Corporate Equity ein, die bis zum Jahr 2023 in Kraft war. Unternehmen konnten die kalkulatorischen Kosten ihres gesamten Eigenkapitals von der Bemessungsgrundlage abziehen. Empirische Studien zeigen, dass die ACE den **Verschuldungsanreiz verringern** und die **Eigenkapitalfinanzierung stärken** konnte. So erhöhten Unternehmen ihre Eigenkapitalquote infolge der steuerlichen Abzugsfähigkeit von zuvor durchschnittlich 39 % um rund drei Prozentpunkte (Meki, 2023). Auch deutsche multinationale Unternehmen statteten ihre belgischen Tochtergesellschaften mit mehr Eigenkapital aus (Hebous und Ruf, 2017). Belgische Banken erhöhten infolge der Reform ihre Eigenkapitalquoten um knapp einen Prozentpunkt, was einem durchschnittlichen Anstieg von 13,5 % entspricht (Schepens, 2016). Zudem trug die ACE zu **geringeren Risiken in den Kreditportfolios** der Banken bei, was sich etwa an einem geringeren Anteil notleidender Kredite (Schepens, 2016; Célérier et al., 2020) und einer erhöhten Kreditvergabe an relativ sichere Schuldner (Biswas et al., 2022) zeigte. Schließlich **steigerten vorwiegend kleine und mittelgroße Unternehmen ihre Investitionen** infolge der Steuerreform um rund 3 % (aus dem Moore, 2014). Multinationale Unternehmen erhöhten die Investitionen hingegen nicht signifikant (Hebous und Ruf, 2017).

Unter einer ACE ist die Bemessungsgrundlage schmaler, da nur ökonomische Renten und nicht der gesamte buchhalterische Gewinn der Steuer unterliegen. Dies führt zu einem **geringeren Steueraufkommen**. Im Falle Belgiens wurde der Aufkommensverlust auf rund 6,2 Mrd Euro geschätzt, was einem Drittel des Steueraufkommens entspricht, das ohne die ACE erzieltbar gewesen wäre (Zangari, 2014).

In Italien waren Varianten der ACE seit den späten 1990er-Jahren wiederholt Teil des Steuersystems. Zwischen den Jahren 2011 und 2023 konnten Unternehmen die **kalkulatorischen Kosten von neuem Eigenkapital von der Bemessungsgrundlage abziehen**. Neues Eigenkapital entspricht dem kumulativen Anstieg des Eigenkapitals seit dem 31. Dezember 2010 (Dreusch et al., 2025). Eine ähnliche Form der ACE existierte bereits im Zeitraum von 1997 bis 2002. **Im Gegensatz zum Abzug der gesamten Eigenkapitalkosten wie in Belgien vermeidet dieser Ansatz die Begünstigung von bereits vorhandenem Eigenkapital** und verspricht – aufgrund der kurz- bis mittelfristig breiteren Steuerbasis – **geringere Mindereinnahmen**. Empirische Studien deuten auf ähnliche Anreizwirkungen hin wie in Belgien: Die Eigenkapitalquoten von Industrie-

unternehmen (Branzoli und Caiumi, 2020) und Banken (Martin-Flores und Moussu, 2019) nahmen signifikant zu. Jedoch kam es zu zahlreichen Änderungen der absetzbaren Eigenkapitalkosten. Zunächst lagen diese bei 3 %, stiegen bis zum Jahr 2016 auf 4,75 % an, bevor sie im Jahr 2017 auf 1,6 % gesenkt wurden. Dreusch et al. (2025) schätzen, dass diese Senkung den Effekt der ACE auf die Kapitalstruktur von Banken deutlich abschwächte.

Cash-Flow-Steuer

307. Eine Alternative ist, anstelle des Gewinns den **Cash Flow eines Unternehmens zu besteuern** (Meade-Komitee, 1978). Zuletzt wurde eine Variante dieser Steuer im Kontext der internationalen Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen (Auerbach und Devereux, 2018; Devereux et al., 2021). Kernelement der Cash-Flow-Steuer ist die **Sofortabschreibung von Investitionen**. Die Investitionskosten sind in dem Jahr, in dem die Investition getätigt wird, vollständig von der Bemessungsgrundlage abziehbar. **Dafür entfallen sämtliche Abschreibungen während der Nutzungsdauer eines Kapitalguts**. Dadurch können Unternehmen ihre gesamten Investitionskosten steuerlich geltend machen, wohingegen bei Abschreibungen während der Nutzungsdauer in Deutschland derzeit nur knapp zwei Drittel davon effektiv berücksichtigt werden. [↘ ABBILDUNG 60](#) Zudem dürften permanente Sofortabschreibungen die **Steuerbelastung von Investitionen für Unternehmen berechenbarer** machen als temporäre Sonderabschreibungen. [↘ TABELLE 18](#)
308. In einer **eng definierten Fassung besteht die Steuerbasis nur aus realwirtschaftlichen Geldflüssen (R-Base)**. Sie umfasst die Umsatzerlöse abzüglich der Lohn-, Sach- und Investitionskosten. Weder Fremd- noch Eigenkapitalkosten sind abziehbar, während Zins- und Dividendeneinnahmen auf Unternehmensebene keiner Besteuerung unterliegen. Der fehlende Abzug der Kapitalkosten liegt in der Sofortabschreibung begründet. Sie bewirkt, dass Investitionen steuerlich sofort vollständig erfasst werden, was ökonomisch einen Abzug der Normalverzinsung impliziert.

Eine **alternative Variante (R+F-Base)** umfasst zusätzlich finanzielle Geldflüsse. Neues Fremdkapital wird dem Cash Flow hinzugerechnet, während die Rückzahlung und die Fremdkapitalzinsen abgezogen werden. Dieser Ansatz weist vergleichbare Neutralitätseigenschaften auf wie die R-Base und adressiert einige praktische Probleme. Insbesondere wird sichergestellt, dass Gewinne von Banken, die primär aus den Zinsmargen bestehen, weiterhin der Steuer unterliegen.

Diskussion

309. **ACE und Cash-Flow-Steuern sind in wesentlichen Punkten äquivalent**. Sie erreichen **Finanzierungsneutralität und Investitionsneutralität im Hinblick auf Umfang und Risiko einer Investition**. Die marginale Investitionsentscheidung ist unverzerrt, da der effektive Grenzsteuersatz in beiden Modellen null beträgt, [↘ TABELLE 22](#) was entweder durch die Sofortabschreibung oder durch den Abzug aller Kapitalkosten erreicht wird. Die Entscheidung über sichere

TABELLE 22

Effektiver Grenzsteuersatz unter ACE¹ und Cash-Flow-Steuer

Stilisiertes Beispiel

Finanzierung: je 50 % Fremdkapital und Eigenkapital	Einheit	ACE ¹	Cash-Flow-Steuer	
			Jahr 1	Jahr 2
Investition	Euro	100	100	
Bruttorendite	%	5	5	
Ertrag vor Steuern, Abschreibungen und Zinsen (EBITDA)	Euro	105	0	105
Abschreibungen	Euro	100	- 100 ^a	-
Ertrag vor Steuern und Zinsen (EBIT)	Euro	5	- 100	105
Fremdkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	-	-
Eigenkapitalkosten 5 %	Euro	2,5	-	-
Gewinn vor Steuern ²	Euro	0	- 100	105
Steuer 25 %	Euro	0	- 25	26,25
Barwert der Steuer	Euro	-	- 25 + 26,25 / 1,05 = 0	
EMTR ³	%	0	0	

1 – Allowance for Corporate Equity. 2 – Bemessungsgrundlage: Ertrag abzüglich Fremd- und Eigenkapitalkosten (ACE) bzw. Ertrag vor Steuern und Zinsen (Cash-Flow-Steuer). 3 – Effective Marginal Tax Rate (effektiver Grenzsteuersatz).

a – Sofortabschreibung.

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 25-208-01

und riskante Investitionsvorhaben bleibt hingegen nur dann unbeeinflusst, wenn entweder Gewinne und Verluste symmetrisch besteuert werden oder risikorechte Eigenkapitalkosten abgezogen werden können (Bond und Devereux, 2003). **Zudem erreichen beide Besteuerungsmodelle keine vollständige Investitionsneutralität.** Erstens beeinflussen Steuern weiterhin die Standortentscheidung multinationaler Unternehmen, da internationale Unterschiede in der effektiven Durchschnittssteuerbelastung bestehen bleiben. Zweitens bleiben Investitionsentscheidungen finanzierungsbeschränkter Unternehmen verzerrt, da Steuern diesen Unternehmen Liquidität entziehen, die sie für Investitionen benötigen (Keuschnigg und Ribi, 2013).



PLUSTEXT 20

Beispiel: Effektiver Grenzsteuersatz bei neutraler Unternehmensbesteuerung

Eine Investition von 100 Euro wird je zur Hälfte mit Fremd- und Eigenkapital finanziert. TABELLE 22 Der Zinssatz beträgt 5 % und die Investition wird binnen eines Jahres abgeschrieben. Bei der ACE sind die Eigen- und die Fremdkapitalkosten von je 2,50 Euro abziehbar. Eine **Bruttorendite in exakt der Höhe dieser Kapitalkosten von 5 % reicht aus, dass sich die Investition gerade noch lohnt**, denn dann sind der Vorsteuergewinn und die Steuer gleich null. Bei der **Cash-Flow-Steuer** muss man zwischen dem Zeitpunkt der Investition (Jahr 1) und der Realisierung ihrer Erträge (Jahr 2) unterscheiden. Die Sofortabschreibung führt zu einer Steuergutschrift von 25 Euro im ersten Jahr. Im zweiten Jahr können keine Abschreibungen geltend gemacht und keine Kapitalkosten abgezogen werden. Daher fällt die Steuer auf den Bruttoertrag (EBITDA) von 105 Euro an. Der **Barwert von Steuergutschrift und -zahlung beträgt beim Zinssatz von 5 % exakt null.**

310. Trotz ihrer äquivalenten Wirkungen haben beide Systeme ihre relativen Vor- und Nachteile: Einerseits dürfte die **Cash-Flow-Steuer** – zumindest im Fall der R-Base – **langfristig über eine breitere Bemessungsgrundlage verfügen als die ACE**, da sie keinen Kapitalkostenabzug vorsieht. Bei einem identischen tariflichen Steuersatz entlastet die ACE daher die Unternehmen langfristig stärker und senkt den effektiven Durchschnittssteuersatz mehr als eine Cash-Flow-Steuer, was sich positiv auf die Standortattraktivität auswirken, aber gleichzeitig zu einem geringeren Steueraufkommen führen dürfte (Keuschnigg, 2011). Soll das Steueraufkommen bei Einführung der ACE konstant gehalten werden, müsste der tarifliche Steuersatz entsprechend stärker erhöht werden. Andererseits dürfte sich die **ACE einfacher in die bisherige Steuersystematik sowie in internationale Doppelbesteuerungsabkommen einfügen**; zudem bestehen bereits konkrete Erfahrungen in anderen Ländern. [↘ KASTEN 20](#) Wohl nicht zuletzt deshalb empfahl der Mirrlees Review (Mirrlees et al., 2011) die ACE als Teil eines optimalen Steuersystems.
311. Eine **Schwierigkeit liegt in der Übergangsphase zu neutralen Formen der Besteuerung**. Bei der Cash-Flow-Steuer muss geklärt werden, wie der bestehende, aber noch nicht vollständig abgeschriebene Kapitalstock und das bestehende Fremdkapital behandelt werden. Denn dafür sind keine weiteren Abschreibungen bzw. Abzüge mehr vorgesehen. Bei der ACE stellt sich die Frage, ob ein Abzug kalkulatorischer Kosten auch für bereits akkumuliertes oder nur für neues Eigenkapital gewährt wird. Wie diese Probleme gelöst werden, kann erhebliche kurzfristige Aufkommensverluste sowie nicht-intendierte Umverteilungseffekte zur Folge haben (Keuschnigg und Keuschnigg, 2012). Deshalb sollte die Wirtschaftspolitik danach streben, im Fall einer Umsetzung **Zufallsgewinne zugunsten bestehenden Kapitals möglichst zu vermeiden**. Eine Möglichkeit hierzu wäre, ähnlich wie bei der ACE in Italien, den Eigenkapitalkostenabzug nur für neues Eigenkapital zu gewähren.

2. Steuerlast für Unternehmen senken

312. Eine Möglichkeit, die relativ hohe Steuerbelastung von Unternehmen in Deutschland zu verringern und die Standortattraktivität zu verbessern, ist eine **Senkung der tariflichen Steuersätze**, die Unternehmen unmittelbar und in der Breite entlastet. Ein niedrigerer tariflicher Satz verringert automatisch die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze, was sich positiv auf die Unternehmensinvestitionen auswirken dürfte. Auch dürfte er die Anreize zur internationalen Gewinnverschiebung schwächen, die unmittelbar vom Unterschied der Steuersätze abhängen. [↘ ZIFFER 300](#)

Anders als bei grundlegenden Reformen (z. B. ACE, Cash-Flow-Steuer) **bleiben die steuerlichen Verzerrungen bestehen**, wenn auch in abgeschwächter Form. Insbesondere bleibt der effektive Grenzsteuersatz strikt positiv, was die marginale Investitionsentscheidung verzerrt, und Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung werden weiterhin ungleich behandelt.

313. Tarifsenkungen dürften **kurzfristig Mindereinnahmen** nach sich ziehen. Jedoch **verbreitert sich mittel- und langfristig die Bemessungsgrundlage** [↘ KASTEN 16](#) durch verstärkte gesamtwirtschaftliche Aktivität und den Rückgang der Gewinnverlagerung, was die Mindereinnahmen verringert. Um diese zu quantifizieren, können vergangene Steuersenkungen betrachtet werden. Im Rahmen der deutschen **Unternehmensteuerreform im Jahr 2008** wurde der Körperschaftsteuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage (z. B. durch Zinsschranke, Nichtabzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe) verbreitert. Finke et al. (2014) schätzen, dass die Reform insgesamt zu **Mindereinnahmen** bei Körperschaft- und Gewerbesteuer **von 14,1 %** führte. Ein anderes Beispiel ist die **Unternehmensteuersenkung in den USA im Jahr 2017**, bei der der tarifliche Steuersatz von 35 % auf 21 % gesenkt wurde und Sofortabschreibungen für Investitionsgüter gewährt wurden. Chodorow-Reich et al. (2024) zeigen, dass das **Unternehmensteueraufkommen** gegenüber einem Szenario ohne Reform **unmittelbar um 40 % zurückging**. Über die Zeit dürften Zuwächse der Steuerbasis diesen Rückgang zwar abschwächen, doch die Analyse zeigt, dass auch nach zehn Jahren noch ein Defizit von 16 % bestehen dürfte.
314. Schließlich hat eine Senkung der Unternehmensteuern **Verteilungswirkungen** und geht tendenziell mit höherer Ungleichheit der Einkommen einher. Beispielsweise impliziert Evidenz aus den USA, dass der Einkommensanteil des obersten Perzentils (Top 1 %) um 0,9 Prozentpunkte steigt, wenn der Unternehmensteuersatz um einen Prozentpunkt sinkt (Nallareddy et al., 2022). Denn Unternehmensbesitz ist stark bei Haushalten mit hohem Einkommen und Vermögen konzentriert. So gehörten im Jahr 2023 in Deutschland 85 % der Unternehmensvermögen Haushalten im obersten Dezil der Vermögensverteilung. [↘ ZIFFER 359](#) Vor diesem Hintergrund **profitieren vermögende Haushalte überproportional von einer steuerlichen Entlastung der Unternehmen**, die ihnen als Eigentümer in Form höherer Ausschüttungen und Kapitalgewinne zufließt. So dürften nach Schätzungen von Bach (2025) rund 86 % der Steuerentlastung durch die geplante Körperschaftsteuersenkung in Deutschland dem obersten Einkommensdezil zugutekommen.

Zu bedenken ist allerdings, dass eine Steuersenkung auch Preise und Löhne beeinflusst. Wenn Unternehmen mehr investieren und mehr Arbeit nachfragen, steigen Löhne und Arbeitseinkommen. Empirische Studien zur Inzidenz von Unternehmensteuern legen nahe, dass eine **Veränderung der Steuerlast zur Hälfte auf die Arbeitnehmer überwälzt** wird. [↘ KASTEN 21](#) Unter Berücksichtigung ihrer Inzidenz ist die **Unternehmensteuer weniger progressiv** bzw. ihre Senkung weniger regressiv (Fuest et al., 2018). Neue Evidenz aus den USA (Cloyne et al., 2025) deutet auf heterogene Effekte hin: Bei **kapitalintensiven Industrieunternehmen steigen nach einer Steuersenkung Investitionen und Lohnsumme signifikant**, während wenig kapitalintensive Dienstleistungsunternehmen vor allem höhere Dividenden ausschütten.

➤ KASTEN 21

Fokus: Steuerinzidenz – wer trägt die ökonomische Last von Unternehmensteuern?

Obwohl Unternehmen die Steuer entrichten, tragen ihre Eigentümer nicht zwingend die **ökonomische Steuerlast** in Form niedrigerer Gewinne. Denn Unternehmen können die Steuern auf Dritte überwälzen, etwa mittels niedrigerer Löhne auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, höherer Preise auf die Konsumentinnen und Konsumenten oder niedrigerer Pachten und Landpreise auf die Landbesitzerinnen und -besitzer. Diese Überwälzungen bestimmen wesentlich die Verteilungswirkungen der Unternehmensteuern.

In der **Theorie hängt die Steuerinzidenz hauptsächlich davon ab, wie mobil der Faktor Kapital** ist. Klassische Arbeiten wie Harberger (1962) zeigen für eine geschlossene Volkswirtschaft, in der sich alle Faktorpreise einschließlich des Zinssatzes im Gleichgewicht anpassen, dass unter realistischen Annahmen über Substitutions- und Preiselastizitäten die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber die Steuerlast tragen. Im Fall einer offenen Volkswirtschaft mit internationaler Kapitalmobilität kann sich dieses Ergebnis fundamental ändern (Kotlikoff und Summers, 1987; Felix, 2007). Denn der Zinssatz wird am weltweiten Kapitalmarkt bestimmt und reagiert kaum auf Steueränderungen in einer relativ zum Markt kleinen Volkswirtschaft. Die Rendite, die die Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber nach Steuern verlangen, bleibt daher konstant und es kommt zu einer weitgehenden Überwälzung der Steuerlast auf die inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch niedrigere Löhne (Harberger, 1995; Randolph, 2006). Aufgrund der Steuerbelastung investieren Unternehmen weniger, sodass die Kapitalintensität abnimmt. Dadurch sinkt das Grenzprodukt der Arbeit, das den Lohn wesentlich bestimmt.

Empirische Schätzungen der Steuerinzidenz sind mit dem **Problem** konfrontiert, dass die **exogene Variation in den Steuersätzen gering ist. Insgesamt dürfte die Steuerlast teilweise auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überwälzt werden.** Manche Studien betrachten Steueränderungen innerhalb eines Landes. Fuest et al. (2018) zeigen mit Daten zur deutschen Gewerbesteuer, dass etwa 50 % einer Steuererhöhung über niedrigere Löhne an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weitergegeben werden. Frauen, junge oder wenig qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind davon überproportional betroffen. Gstrein et al. (2025) analysieren ebenfalls die Inzidenz der deutschen Gewerbesteuer und berücksichtigen zusätzlich die Anpassung der Landpreise. Nach ihren Schätzungen tragen Unternehmensbesitzerinnen und -besitzer 64 % der Steuerlast, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 10 % sowie gewerbliche und private Landbesitzerinnen und -besitzer 10 % bzw. 16 %. Suárez Serrato und Zidar (2016) betrachten Steueränderungen in US-Bundesstaaten und schätzen, dass Eigentümerinnen und Eigentümer rund 40 %, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 30 % bis 35 % und Landbesitzerinnen und -besitzer 25 % bis 30 % der Steuerlast tragen. Internationale Vergleiche legen schließlich ebenfalls eine Teilung der Last der Unternehmensteuern zwischen Arbeit und Kapital nahe. Beispiele sind Desai et al. (2007), nach denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen 45 % und 75 % der Steuerlast tragen, oder Arulampalam et al. (2012), nach denen ein Anstieg der Unternehmensteuer um 1 US-Dollar den Reallohn um 0,49 US-Dollar senkt.

3. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte von Steuersenkungen und -reformen

- 315.** Wie sich Unternehmensteuersenkungen und -reformen auf die deutsche Volkswirtschaft auswirken und welcher Ansatz Investitionen, Einkommen und Wohlfahrt am stärksten steigen lässt bzw. die öffentlichen Haushalte am wenigsten belastet, lässt sich mit einem **quantitativen makroökonomischen Modell**

analysieren. Dazu stützt sich der Sachverständigenrat auf eine **Expertise des ifo Instituts** (Neumeier und Stimmelmayer, 2025), das mit einem numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell [↗ KASTEN 22 vier ausgewählte Reformszenarien](#) simuliert. Dieses Modell bildet den deutschen Unternehmenssektor mit Kapital- und Personengesellschaften sowie die wichtigsten Steuern detailliert ab. Es ist so kalibriert, dass das **Ausgangsgleichgewicht** vergleichbare Werte für die wichtigsten Kenngrößen der VGR im **Durchschnitt der Jahre 2022 bis 2024** aufweist. Im Modell haben **Steuersenkungen und -reformen dauerhafte Niveaueffekte** sowie **entlang des Übergangspfad Wachstums-effekte**, die sich erschöpfen, wenn die Volkswirtschaft ihr neues langfristiges Gleichgewicht erreicht hat. [↗ KASTEN 18](#) Wie schnell sich der Kapitalstock und damit die Volkswirtschaft anpassen, wird durch die Halbwertszeit bestimmt. Die Kalibrierung unterstellt eine **Halbwertszeit von acht Jahren**, sodass der Kapitalstock acht (16) Jahre nach Umsetzung einer Steueränderung **50 % (75 %) der Veränderung hin zum neuen langfristigen Niveau vollzogen** hat.

316. Die Analyse quantifiziert die Effekte von Steuersenkungen und -reformen **im allgemeinen Gleichgewicht**, wodurch Wechselwirkungen sichtbar werden. Zum Beispiel sinkt infolge einer Senkung der Körperschaftsteuer zwar zunächst deren Aufkommen, jedoch löst sie auch zusätzliche Investitionen aus, wodurch die Arbeitsnachfrage steigt. Insbesondere passen sich auch die **Löhne endogen** an, was Schlüsse über die **Steuerinzidenz** erlaubt, etwa über eine Weitergabe einer Steuersenkung an die Arbeitnehmer. [↗ KASTEN 21](#) Das Modell ist im Grundsatz ein Wachstumsmodell. Deshalb sind vor allem seine **Aussagen über die mittel- bis langfristigen Auswirkungen einer Reform relevant**.

Die hier gezeigten Simulationen eignen sich nicht zur Quantifizierung von konjunkturellen Effekten. Sie isolieren vielmehr die langfristigen kausalen Effekte und schaffen eine Vergleichsbasis für Varianten von Tarifsenkungen und konzeptionellen Reformen der Unternehmensbesteuerung. Daher sollten **die kurzfristigen Effekte** zurückhaltend interpretiert werden und **dürfen nicht als Prognosen für die kommenden Jahre verstanden** werden. Anders als Konjunkturmodelle weist das vorliegende Modell nur wenige intertemporale Friktionen (z. B. Anpassungskosten des Kapitalstocks) und keine stochastischen Schocks auf. Deshalb dürften sich die kurzfristigen Investitions- und Einkommenseffekte in ifoMod tendenziell schneller entfalten. [↗ ZIFFER 322](#)

[↗ KASTEN 22](#)

Hintergrund: ifoMod – ein CGE-Modell für die Analyse von Steuerpolitik in Deutschland

Das numerische allgemeine Gleichgewichtsmodell (CGE) ifoMod (Radulescu und Stimmelmayer, 2010) ermöglicht eine umfassende, quantitative Analyse von Steuerreformen und ihren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen. Der **Analyserahmen weist eine dynamische Struktur auf und bildet die Effekte im allgemeinen Gleichgewicht ab**.

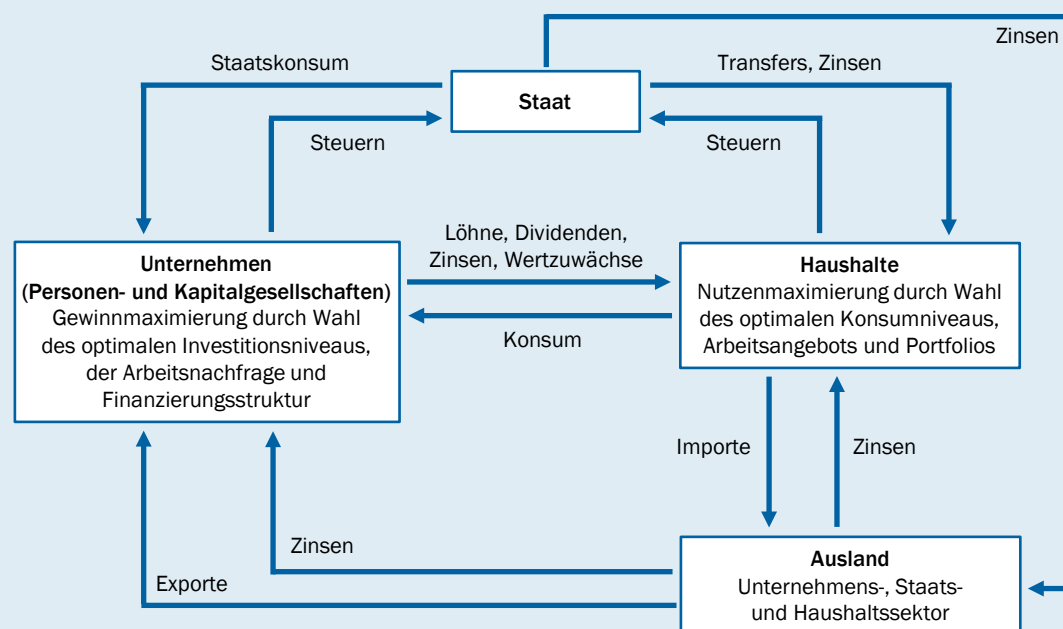
Das Modell bildet die deutsche Volkswirtschaft detailliert ab. [↗ ABBILDUNG 64](#) Der **Unternehmenssektor umfasst je eine repräsentative Kapital- und Personengesellschaft mit identischer Produktionstechnologie, die sich in Finanzierungsstruktur und Besteuerung unterscheiden**. Jedes Unternehmen maximiert seinen Unternehmenswert (d. h. den Barwert seiner ausgeschüt-

ten Gewinne), indem es jedes Jahr Investitionen, Arbeitsnachfrage und Kapitalstruktur optimal wählt. Anpassungskosten des Kapitalstocks führen dazu, dass Investitionen nicht sprunghaft, sondern graduell auf Änderungen reagieren. Die Unternehmen finanzieren sich aus Fremd- und Eigenkapital sowie aus einbehaltenen Gewinnen, die steuerlich unterschiedlich behandelt werden.

Haushalte glätten ihren **Konsum** über die Zeit hinweg und entscheiden über die angebotene **Arbeitszeit**, wobei der repräsentative Haushalt drei verschiedene Typen von Arbeitnehmern mit unterschiedlichen Qualifikationsstufen umfasst. Dies ermöglicht es, die Einkommensverteilung stilisiert nachzubilden. Haushalte investieren ihre Ersparnisse in ein Portfolio aus verschiedenen in- und ausländischen Vermögenswerten (z. B. Anteile an Kapital- und Personengesellschaften sowie Staatsanleihen). Der **Staat** erhebt **Steuern** auf die Gewinne von Kapital- und Personengesellschaften, das Arbeits- und Kapitaleinkommen der Haushalte sowie den privaten Konsum. Seine **Ausgaben** umfassen Staatskonsum, pauschale Transfers an Haushalte und Zinskosten. Sie werden mit Steuern und Neuverschuldung finanziert, wobei letztere einer Fiskalregel im Sinne der Maastricht-Kriterien unterliegt. Die deutsche Wirtschaft ist über Handels- und Kapitalströme mit dem Rest der Welt verflochten, der vereinfacht dargestellt wird.

ABBILDUNG 64

IfoMod: Überblick über die Modellstruktur¹



1 – Pfeile identifizieren die Zahlungsströme zwischen den Sektoren.

Quelle: Dorn et al. (2021)

© Sachverständigenrat | 25-211-01

Steuersenkungen

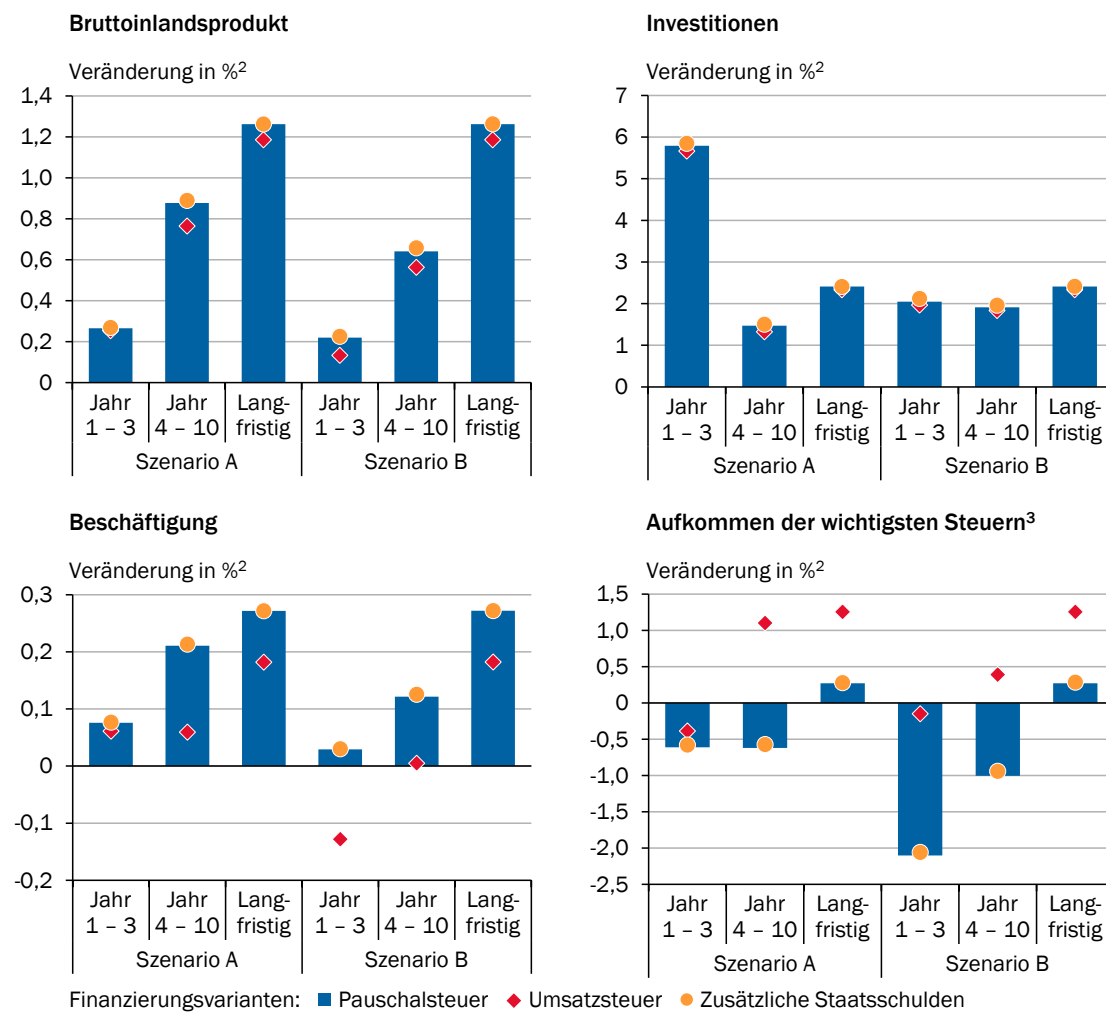
317. Ein erstes Szenario ist die Kombination aus **schrittweiser Tarifsenkung und temporären degressiven Abschreibungen gemäß dem steuerlichen Investitionssofortprogramm der Bundesregierung** (Szenario A). [PLUS-TEXT 15](#) Als **Alternative** wird in einem zweiten Szenario eine **sofortige Tarifsenkung** um fünf Prozentpunkte im ersten Jahr (Szenario B) simuliert, ohne Änderung der Abschreibungsmöglichkeiten.

In beiden Fällen sind drei **verschiedene Varianten der Gegenfinanzierung** vorgesehen: eine **höhere Pauschalsteuer** für Haushalte, eine **Anhebung der Umsatzsteuer** oder **zusätzliche Staatsschulden**. Diese Größen werden jeweils so angepasst, dass die **staatliche Budgetrestriktion eingehalten** und das infolge der Steuersenkung oder -reform entstehende Defizit ausgeglichen wird. Zwar ist die Pauschalsteuer ohne praktische Relevanz, doch erlaubt es diese nicht-verzerrende Gegenfinanzierung, den Effekt von Unternehmensteueränderungen im Modell zu isolieren.

318. In Szenario A **steigen die Investitionen aufgrund der degressiven Abschreibungen kurzfristig deutlich**; in den ersten drei Jahren sind sie im Durchschnitt um 5,8 % höher als im Status quo. [ABBILDUNG 65 OBEN RECHTS](#) Empirische Studien legen nahe, dass bei vergleichbaren Programmen ähnlich starke Investitionseffekte auftraten. [ZIFFER 283](#) Nach Auslaufen der Abschreibungsver-

ABBILDUNG 65

Gesamtwirtschaftliche Effekte von verschiedenen Steuersenkungsszenarien¹ Simulationsergebnisse



1 – Szenarien: Steuersenkung gemäß steuerlichem Investitionssofortprogramm der Bundesregierung (A) und sofortige Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte (B). 2 – Gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 3 – Summe der Einkommen-, Umsatz-, Körperschaft-, Gewerbe- und Kapitalertragsteuer, ohne Aufkommen der Pauschalsteuer.

Quelle: Neumeier und Stimmelmayer (2025)
© Sachverständigenrat | 25-255-02

günstigungen schwächt sich die Investitionstätigkeit ab, was durch die danach einsetzende, schrittweise Tarifsenkung nicht vollständig kompensiert wird. **Langfristig, also im neuen Gleichgewicht der Volkswirtschaft, steigen die Investitionen um 2,4 %.** Das BIP wächst aufgrund des Steuerimpulses um insgesamt 0,3 % in der kurzen bzw. um 0,9 % in der mittleren Frist; der **langfristige BIP-Anstieg beträgt 1,3 %.** [↘ ABBILDUNG 65 OBEN LINKS](#) Die Produktionsausweitung bringt **leicht positive Beschäftigungseffekte** mit sich, die Beschäftigung steigt langfristig um 126 000 Stellen bzw. 0,3 % gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht. [↘ ABBILDUNG 65 UNTEN LINKS](#) In Deutschland lag im Durchschnitt der letzten vier Jahre der jährliche Beschäftigungszuwachs bei etwa 332 000 Personen, also dem dreifachen des simulierten langfristigen Beschäftigungseffektes (Statistisches Bundesamt, 2025b). **Unternehmen geben die Steuersenkung teilweise an die Beschäftigten weiter.** Der Durchschnittslohn steigt langfristig um 1,2 %, [↘ ABBILDUNG 67 UNTEN LINKS](#) wobei es kaum Unterschiede zwischen den im Modell abgebildeten Hoch-, Mittel- und Geringqualifizierten gibt.

- 319. Die fiskalischen Effekte der Steuersenkung sind moderat.** Das Gesamtsteueraufkommen (exklusive Pauschalsteuer) fällt in den ersten drei Jahren durchschnittlich um 5,1 Mrd Euro bzw. 0,6 % pro Jahr geringer aus als im Status quo. [↘ ABBILDUNG 65 UNTEN RECHTS](#) In der langen Frist ergeben sich sogar geringfügige Steuermehreinnahmen, da das – aufgrund der höheren Lohnsumme und Konsumausgaben – steigende Einkommen- und Umsatzsteueraufkommen den Rückgang bei den Unternehmensteuern von langfristig knapp 15 Mrd Euro pro Jahr mehr als kompensiert. Die Staatsschuldenquote von 63,4 % steigt nicht, wenn die Steuersenkung über eine höhere Pauschal- oder Umsatzsteuer gegenfinanziert wird. Aufgrund des höheren BIP sinkt sie graduell um rund einen halben Prozentpunkt in der langen Frist.
- 320. Im Alternativszenario B mit einer sofortigen Steuersenkung zeigen sich langfristig exakt dieselben Effekte:** Denn in der langen Frist sind die Steuersätze in beiden Szenarien identisch und die temporären degressiven Abschreibungen längst ausgelaufen. Kurzfristig zeigen sich hingegen Unterschiede: Einerseits bleibt ohne Sonderabschreibungen der starke Vorzieheffekt aus, sodass Investitionen und BIP langsamer ansteigen. [↘ ABBILDUNG 65 OBEN](#) Beispielsweise sind die Investitionen in den ersten drei Jahren nach der Steuersenkung um rund 2 % statt knapp 6 % höher. Zudem geht die sofortige Tarifsenkung kurzfristig mit größeren Steuermindereinnahmen von durchschnittlich jährlich 17,6 Mrd Euro bzw. 2,1 % in den ersten drei Jahren einher. Danach sinken die Mindereinnahmen und betragen nach zehn Jahren noch knapp 6,5 Mrd Euro, ähnlich hoch wie beim steuerlichen Investitionssofortprogramm der Bundesregierung.

Andererseits **entwickelt sich der private Konsum bei einer sofortigen Steuersenkung besser.** [↘ ABBILDUNG 67 OBEN RECHTS](#) Denn der langsamere Anstieg der Investitionsnachfrage begrenzt das anfängliche Crowding-Out der Konsumnachfrage. Darin liegt der Hauptgrund für die **höheren Wohlfahrtsgewinne:** Gemessen an der äquivalenten Variation [↘ GLOSSAR](#) ist die Wohlfahrt aufgrund der sofortigen Steuersenkung (Szenario B) um rund 0,19 % des BIP höher als ohne Senkung und 0,04 Prozentpunkte des BIP höher als in Szenario A. [↘ ABBILDUNG 67 UNTEN RECHTS](#)

321. Die **Gegenfinanzierung** hat in beiden Szenarien **schwache Auswirkungen auf die makroökonomischen Größen**. Einzig der – langfristig um 0,4 Prozentpunkte – **höhere Umsatzsteuersatz dämpft den Anstieg des BIP leicht und jenen der Beschäftigung** etwas deutlicher, [ABBILDUNG 65](#) da diese Form der Gegenfinanzierung die Konsum- und Arbeitsangebotsentscheidungen der Haushalte stärker verzerrt. Gleichzeitig begrenzt dies den anfänglichen **Rückgang der Gesamtsteuereinnahmen deutlich** und führt in der langen Frist sogar zu Mehreinnahmen von 1,1 %. [ABBILDUNG 65 UNTEN RECHTS](#) Die Finanzierung über **zusätzliche Staatsschulden** wiederum führt langfristig zu einem leichten **Anstieg der Staatsschuldenquote um rund 0,5 Prozentpunkte** des BIP.
322. Hentze und Kolev-Schaefer (2025) simulieren die **kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte des steuerlichen Investitionssofortprogramms** mithilfe des Global Economic Model von Oxford Economics. Dieses Konjunkturmodell ist geeignet zur Beschreibung kurz- bis mittelfristiger Impulse, da es kurzfristige Rigiditäten abbildet. **Unter Berücksichtigung dieser Rigiditäten** fallen die kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte **gedämpfter** aus als in Szenario A: Im Vergleich zum Status quo wird erwartet, dass das BIP in den Jahren 2025 bis 2029 im Durchschnitt um 0,15 % und die Investitionen um 0,3 % wachsen, gegenüber 0,5 % bzw. knapp 4 % im selben Zeitraum in der Simulation mittels ifoMod. Ebenso fällt der Beschäftigungszuwachs mit 39 000 zusätzlichen Stellen bis zum Jahr 2029 gegenüber rund 100 000 zusätzlichen Stellen geringer aus. Bei der Einordnung aller Simulationsergebnisse ist zu beachten, dass aufgrund der zuletzt häufigen Verwendung temporärer Sonderabschreibungen in Deutschland [TABELLE 18](#) manche Investitionen bereits in den Vorjahren getätigt worden sein könnten, sodass die tatsächlichen Effekte in der kurzen Frist etwas schwächer ausfallen.

Neutrale Besteuerungsansätze

323. Zwei weitere Reformszenarien umfassen die ACE in der Variante einer **Zinsbereinigung des Grundkapitals** [ZIFFER 306](#) sowie die **Cash-Flow-Steuer** (R-Base). [ZIFFER 307](#) Beide Reformen gelten für Körperschaft-, Gewerbe- und Einkommensteuer und betreffen daher **Kapital- und Personengesellschaften**. Mindereinnahmen werden über eine Anpassung der Pauschalsteuer ausgeglichen; bei einer verzerrenden Gegenfinanzierung dürften die Auswirkungen daher etwas schwächer ausfallen. Die Umsetzung erfolgt jeweils schrittweise über fünf Jahre, was Schwankungen und Zufallsgewinne in der Übergangsphase glättet. Bei der Cash-Flow-Steuer bedeutet dies, dass der Abschreibungssatz von anfänglich 12 % in fünf Schritten auf 100 % angehoben wird, während der Anteil der steuerlich abziehbaren Fremdkapitalzinsen von 100 % auf 0 % sinkt.
324. Die **Zinsbereinigung des Grundkapitals** (Szenario C) verspricht langfristig einen **Anstieg der Investitionen um 3,6 %, des BIP um 2,1 % sowie der Gesamtbeschäftigung um 244 000 Stellen** bzw. um 0,5 %. [ABBILDUNG 66](#) Denn der teilweise Abzug der Eigenkapitalkosten verringert neben dem Debt-Equity Bias auch die durchschnittliche Steuerbelastung – bei Kapitalgesellschaften um gut 5 Prozentpunkte. Aufgrund der höheren Kapitalintensität **steigen die**

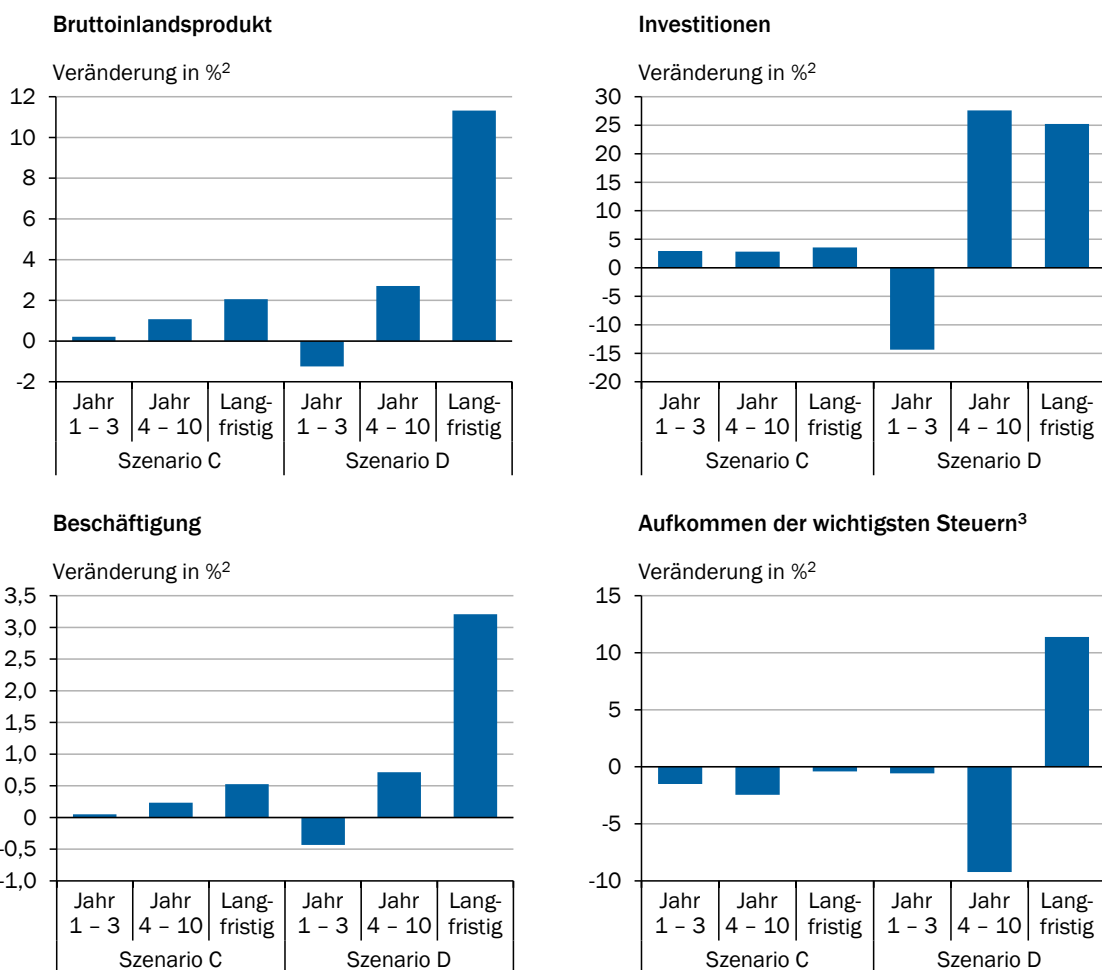
Löhne langfristig um 2 %, [↗ ABBILDUNG 67 UNTEN LINKS](#) wobei es keine ausgeprägten Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen gibt. Bereits kurz- bis mittelfristig dürfte die Zinsbereinigung des Grundkapitals positive gesamtwirtschaftliche Effekte entfalten. So steigt das BIP in den ersten drei Jahren um durchschnittlich 0,2 % und in den Jahren 4 bis 10 um durchschnittlich 1,1 %, jeweils gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht.

- 325. Fiskalisch** resultiert die Zinsbereinigung in den ersten zehn Jahren in **Minder-einnahmen von durchschnittlich 13,15 Mrd Euro** oder 2,2 % pro Jahr. [↗ ABBILDUNG 66 UNTEN RECHTS](#) Danach verringern sich diese zwar deutlich, doch auch langfristig dürfte das Gesamtsteueraufkommen (exklusive Pauschalsteuer) um rund 3 Mrd Euro unter dem initialen Wert bleiben. Das Aufkommen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften sinkt infolge der schmaleren Bemessungsgrundlage um insgesamt 25 Mrd Euro pro Jahr, was nicht vollständig durch ein höheres Aufkommen anderer Steuern kompensiert wird. Der **private Konsum** steigt

[↗ ABBILDUNG 66](#)

Gesamtwirtschaftliche Effekte von neutralen Besteuerungsmodellen¹

Simulationsergebnisse



1 – Szenarien: Zinsbereinigung des Grundkapitals (C) und Einführung einer Cash-Flow-Steuer (D). Jeweils finanziert durch Pauschalsteuer. 2 – Gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 3 – Summe der Einkommen-, Umsatz-, Körperschaft-, Gewerbe- und Kapitalertragsteuer, ohne Aufkommen der Pauschalsteuer.

Quelle: Neumeier und Stimmelmayer (2025)

© Sachverständigenrat | 25-260-02

selbst unter Berücksichtigung der Pauschalsteuer, die die Mindereinnahmen ausgleicht, und ist **in der langen Frist um 2 % höher**. [↗ ABBILDUNG 67 OBEN RECHTS](#) Dieser deutliche Konsumanstieg ist der Hauptgrund für **Wohlfahrtsgewinne von knapp 0,4 % des BIP**.

326. Die **Cash-Flow-Steuer** (Szenario D) hat in der Analyse, ähnlich wie in anderen Simulationsmodellen, [↗ PLUSTEXT 21](#) **starke Effekte**. **Langfristig steigen die Investitionen um 25,2 %, das BIP um 11,3 % sowie die Gesamtbeschäftigung um 1,48 Mio Stellen** bzw. 3,2 %. [↗ ABBILDUNG 66](#) Die effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen sinkt auf null, sodass deutlich mehr Projekte nach Steuern rentabel sind. Das schafft starke Investitionsanreize. Bei Personengesellschaften ist der Effekt besonders ausgeprägt, da diese anfänglich mit einem höheren Steuersatz belastet sind und der Grenzsteuersatz stärker sinkt als bei Kapitalgesellschaften. Dies führt zu einer Reallokation von Kapital, Arbeit und Produktion von Kapital- zu Personengesellschaften. Langfristig dürfte der Durchschnittslohn um 12,4 % steigen. [↗ ABBILDUNG 67 UNTEN LINKS](#) **Kurz- bis mittelfristig** geht die Umstellung allerdings mit **erheblichen gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen** einher, die die wirtschaftliche Dynamik trüben. Denn vorübergehend nimmt die Steuerbelastung zu, bei Kapitalgesellschaften um 2,7 Prozentpunkte, da die schrittweise eingeführten Sofortabschreibungen den Wegfall der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen nicht unmittelbar kompensieren. Im Durchschnitt der ersten drei Jahre ist mit starken Rückgängen bei Investitionen, BIP und Beschäftigung von 14,4 %, 1,2 % bzw. 0,4 % zu rechnen.



[↗ PLUSTEXT 21](#)

Quantitative Einordnung: Cash-Flow-Steuer

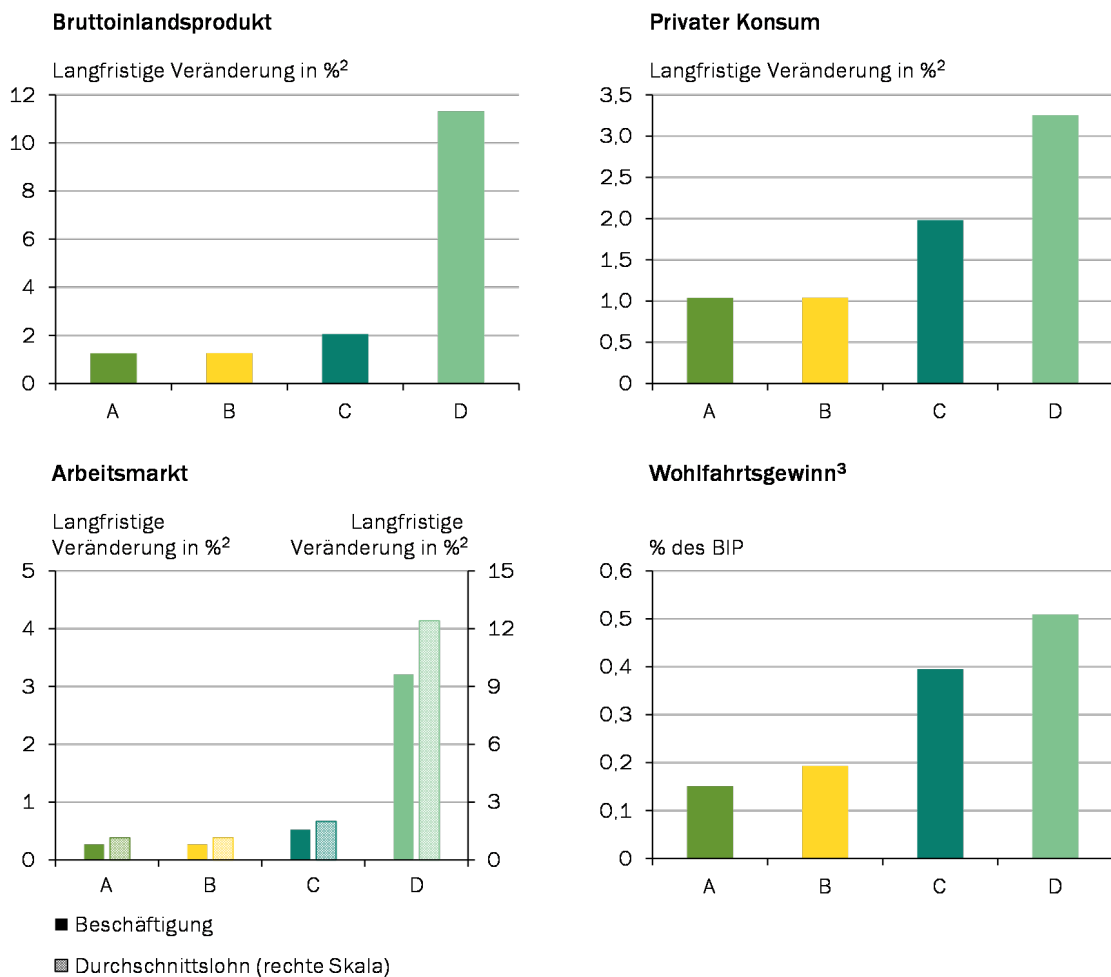
Keuschnigg und Keuschnigg (2012) simulieren **konzeptionelle Unternehmenssteuerreformen in Deutschland**, gestützt auf ein OLG-Modell mit Arbeitsmarktfriktionen. Sie zeigen ähnlich wie die Simulationen mittels ifoMod **stark positive, wenn auch quantitativ schwächere Effekte einer Cash-Flow-Steuer** (R-Base): Langfristig steigt der Kapitalstock um 14,3 %, das BIP um 5,6 %, der private Konsum um 1 % und der Bruttolohn um 3,5 %. Allerdings betrachten sie eine verzerrende Gegenfinanzierung über eine höhere Lohnsteuer, was die schwächeren Effekte zum Teil erklärt. Ihre Simulationen zeigen ebenfalls **erhebliche gesamtwirtschaftliche Verwerfungen entlang des Übergangspfads**, insbesondere wenn Mindereinnahmen durch die sofortige Erhöhung anderer Steuern kompensiert werden.

327. Auch die **fiskalischen Effekte sind durch starke Schwankungen im Zeitverlauf** geprägt. Das **Gesamtsteueraufkommen** (exklusive Pauschalsteuer) fällt mittelfristig, insbesondere wegen der schwachen Wirtschaftsentwicklung, um rund 77 Mrd Euro bzw. 9,2 %. [↗ ABBILDUNG 66 UNTEN RECHTS](#) Hingegen dürfte es **langfristig um 11,4 % steigen**, obwohl das Aufkommen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften um knapp ein Viertel niedriger ist. Angesichts der mittel- bis langfristigen Einkommenszuwächse erhöhen die Haushalte – mit dem Ziel der Konsumglättung – ihren Konsum bereits ab dem ersten Jahr nach Beginn der Reform. Der **private Konsum** ist daher in jedem Jahr höher als im Status quo und **steigt langfristig um 3,3 %**. Die Wohlfahrtsgewinne betragen 0,51 % des BIP. [↗ ABBILDUNG 67 UNTEN RECHTS](#)

328. Die konzeptionellen Reformen unterscheiden sich in ihren Auswirkungen im Modell deutlich, nicht nur bei den gesamtwirtschaftlichen Größen, sondern auch bei der **Finanzierungsstruktur der Kapitalgesellschaften**. Die **Cash-Flow-Steuer** führt zu einem **Anstieg der Eigenkapitalquote von 58 % auf 64,9 %**. Bei der **Zinsbereinigung des Grundkapitals** steigt diese hingegen nur **auf 59,9 %**. Obwohl Cash-Flow-Steuer und ACE grundsätzlich ähnliche Neutralitätseigenschaften aufweisen, erreicht die Cash-Flow-Steuer im Modell Investitions- und Finanzierungsneutralität, die hier betrachtete Variante der ACE jedoch nicht. Denn das Grundkapital, dessen Kosten abgezogen werden können, umfasst nicht die einbehaltenen Gewinne, die im Ausgangsgleichgewicht 55 % der Gesamtfinanzierung der Kapitalgesellschaften bzw. 90 % des Eigenkapitals aus-

ABBILDUNG 67

Gesamtwirtschaftliche Effekte in vier verschiedenen Reformszenarien¹ Simulationsergebnisse



1 – Szenarien: Steuersenkung gemäß steuerlichem Investitionssofortprogramm der Bundesregierung (A), sofortige Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte (B), Zinsbereinigung des Grundkapitals (C), Einführung einer Cash-Flow-Steuer (D). Jeweils finanziert durch Pauschalsteuern. 2 – Langfristiges Gleichgewicht gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht vor der Reform. 3 – Die Effekte der unterschiedlichen Steuerreformen auf die Wohlfahrt eines repräsentativen Haushaltes lassen sich durch die äquivalente Variation in einer einzigen Kennzahl ausdrücken und miteinander vergleichen. Das Konzept der äquivalenten Variation misst die Differenz in den Ausgaben, damit ein Haushalt das neue Nach-Reform-Nutzenniveau bei konstanten Vor-Reform-Preisen realisieren kann.

Quelle: Neumeier und Stimmelmayer (2025)

© Sachverständigenrat | 25-259-02

machen (Neumeier und Stimmelmayer, 2025). Dadurch bleibt der Abzug der Eigenkapitalkosten unvollständig.

Diskussion und Schlussfolgerungen

329. Diese Analyse ermöglicht es, **Tarifsenkungen und konzeptionelle Reformen der Unternehmensteuern** im Hinblick auf ihre langfristigen gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen zu **vergleichen**, wobei in den Simulationen die Hälfte dieses Effekts jeweils acht Jahre nach vollständiger Umsetzung einer Maßnahme realisiert ist. [↘ ZIFFER 315](#) Insbesondere zeigen die Simulationsergebnisse das **große gesamtwirtschaftliche Potenzial** auf, das sich in Deutschland durch die Einführung von **neutralen Besteuerungsansätzen, die die steuerlichen Verzerrungen von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen verringern**, erreichen ließe. Deren Effekte übertreffen jene der Steuersenkungsszenarien, nämlich moderat höhere Investitionen und Einkommen (BIP) bei einem temporär spürbar niedrigeren Gesamtsteueraufkommen, deutlich: Allein die Zinsbereinigung des Grundkapitals könnte einen um 60 % höheren langfristigen Einkommenszuwachs sowie einen mehr als doppelt so hohen Wohlfahrtsgewinn erreichen wie die Steuersenkung. [↘ ABBILDUNG 67 UNTEN RECHTS](#) Bei einer Cash-Flow-Steuer wäre der Einkommenszuwachs sogar knapp neun Mal und der Wohlfahrtsgewinn mehr als drei Mal so hoch. Dies unterstreicht, dass es sehr **lohnenswert** sein dürfte, wenn sich **künftige Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung vor allem auf den Abbau dieser steuerlichen Verzerrungen** konzentrierten.
330. Gleichzeitig wird durch die Simulationsergebnisse klar, dass das **wesentliche Hindernis** für eine Umsetzung neutraler Besteuerungsansätze im **Übergangspfad** liegt, der von erheblichen Aufkommensverlusten und Einkommensschwankungen geprägt ist, insbesondere bei der Cash-Flow-Steuer, weniger bei der Zinsbereinigung des Grundkapitals. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens müsste eine solche Reform auf dem Übergangspfad durch Maßnahmen flankiert werden, die geeignet sind, die Aufkommensverluste und die kurzfristig negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte abzumildern. [↘ ZIFFER 311](#) Zu den Ansätzen für eine solche Übergangsstrategie zählen bei der Cash-Flow-Steuer eine nur teilweise Abschreibung des Altkapitals oder verzögerte Abzüge, die allerdings verzinst werden müssten (Keuschnigg und Keuschnigg, 2012). Bei der Einführung der ACE in Italien [↘ KASTEN 20](#) wurde als Übergangsstrategie der Steuerabzug nur für jenen Teil des Eigenkapitals gewährt, der nach Inkrafttreten der Reform akkumuliert wurde.

Zweitens könnte die Wirtschaftspolitik statt auf eine umfassende Neugestaltung der Unternehmensteuern **auf ausgewählte Instrumente dieser Besteuerungsmodelle setzen und sich so einer neutralen Besteuerung annähern**. Möglichkeiten sind Sofortabschreibungen [↘ ZIFFER 283](#) nur für bestimmte Kapitalgüter (z. B. Maschinen) oder eine stärkere Verwendung degressiver Abschreibungen und deren schrittweise Erhöhung für alle Kapitalgüter.

4. Innovation fördern – Besteuerung vereinfachen

331. Unter den Instrumenten der Forschungsförderung hebt sich die allgemeine **steuerliche FuE-Förderung** durch ihre **hohe Effektivität, Zielgenauigkeit und Technologieoffenheit hervor**. [↘ ZIFFER 298](#) Die **jüngste Ausweitung der Forschungszulage im Rahmen des steuerlichen Investitionssofortprogramms** dürfte das förderfähige Volumen gegenüber dem Jahr 2024 um 20 % erhöhen (Rammer, 2025). Zusätzliche Effizienzgewinne lassen sich durch eine **Vereinfachung** des Antragsprozesses, insbesondere bei Verlängerungen, sowie durch die Reduktion des Dokumentationsaufwands für bereits geförderte Antragsteller erzielen. Eine solche **administrative Entlastung würde gerade kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang erleichtern**, bei denen eine Förderung ein hohes Maß an zusätzlichen Investitionen anregt.
332. Einige Länder, darunter Frankreich und das Vereinigte Königreich, haben **Patentboxen** eingeführt, bei denen **Erlöse aus Patenten mit einem niedrigeren Steuersatz belastet** werden. Dies soll die Monetarisierung von Patenten vereinfachen. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist die steuerliche FuE-Förderung gegenüber den Patentboxen zu bevorzugen. Empirische Studien zeigen, dass Patentboxen wegen **starker Mitnahmeeffekte** kaum zusätzliche inländische FuE-Aktivitäten generieren (Gaessler et al., 2021). Zudem könnten Patentboxen die **Gewinnverlagerung** durch Intellectual Property Royalty Shifting [↘ PLUS-TEXT 18](#) erleichtern. Um dies zu begrenzen, gelten in der EU Nachweispflichten, die die Nutzung von Patentboxen einschränken dürften.
333. Die in der Praxis **asymmetrische Besteuerung von Gewinnen und Verlusten benachteiligt risikoreiche Investitionen**, die etwa für Fortschritte im Hochtechnologiebereich unerlässlich sind. Eine **Negativsteuer** im Verlustfall würde zwar eine symmetrische Besteuerung sicherstellen und wäre aufgrund des Liquiditätseffekts besonders für Start-ups vorteilhaft, die anfänglich oft Verluste erleiden und begrenzten Finanzierungszugang haben. Allerdings ist ihre Umsetzung aus verschiedenen Gründen **wenig aussichtsreich**. Dazu zählen eine höhere Volatilität des Steueraufkommens, Moral Hazard oder die Verzögerung des Marktaustritts permanent unprofitabler Unternehmen, was Beharrungskräfte in der Wirtschaft verstärken könnte.

Stattdessen bietet sich eine **Flexibilisierung des Verlustrücktrags** an. Dieser hat **empirisch die stärksten Effekte auf risikoreiche Investitionen** [↘ ZIFFER 288](#) und ist zielgenau, da ihn nur Unternehmen nutzen können, die in der jüngeren Vergangenheit Gewinne erzielt haben. Zudem dürfte er die **Wirkung von Unternehmensteuern als automatische Stabilisatoren** stärken, indem in wirtschaftlichen Krisen zuvor profitable Unternehmen, die Verluste erleiden, umgehend entlastet werden (Devereux und Fuest, 2009). So könnte, wie von der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensbesteuerung“ vorgeschlagen (BMF, 2024b), der **Verlustrücktrag zeitlich und betragsmäßig deutlich ausgeweitet** und auf **die Gewerbesteuer ausgedehnt** werden, bei der es bislang keinen Verlustrücktrag gibt. Allerdings ergeben sich dadurch kurzfristige Mindereinnahmen in Krisenzeiten und die Schwankungsanfälligkeit der Gewerbesteuer wird erhöht. Nach Berechnungen von Koch et al. (2023) mit einem

Mikrosimulationsmodell könnte beispielsweise die Einführung eines einjährigen Verlustrücktrags von 10 Mio Euro bei der Gewerbesteuer deren Aufkommen in einem Krisenjahr wie 2020 um 7,1 % und mittelfristig (2020-24) um 1,9 % senken. Die mittelfristigen Mindereinnahmen sind deutlich geringer, weil Unternehmen in den Folgejahren weniger Verlustvorträge steuerlich geltend machen können.

334. Die **Gewerbesteuer weist mehrere Schwächen** auf. Ihre hohe Abhängigkeit von der Wirtschaftslage führt zu starken **Aufkommensschwankungen**, was für die Kommunalfinanzierung problematisch ist (Dorn et al., 2021). In Gemeinden mit wenigen großen Gewerbebetrieben wird dies nochmals verstärkt. Die Kommunalfinanzen insgesamt weisen aufgrund von anhaltenden wirtschaftlichen Disparitäten eine starke Pfadabhängigkeit auf (Geißler und Boettcher, 2016; Küpper und Peters, 2019). Zudem führen die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen der Körperschaft- und Gewerbesteuer [↘ ZIFFER 265](#) sowie die notwendige Aufteilung des Gewerbeertrags zwischen Betriebsstätten bei überregionalen Unternehmen zu einem **hohen administrativen Aufwand in der Erhebung**. So müssen Kapitalgesellschaften separate Körperschaft- und Gewerbesteuererklärungen einreichen, die mit jährlichen Bürokratiekosten von 2,2 Mrd bzw. 2,7 Mrd Euro zu den zehn kostenintensivsten Berichtspflichten zählen. [↘ TABELLE 32](#) Bei Personengesellschaften wird die Gewerbesteuer zwar erhoben, im Zuge der Anrechnung an die Einkommensteuer kommt es aber zu einer weitgehenden Rückerstattung.

Deshalb ist eine **Angleichung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer an jene der Körperschaftsteuer zu erwägen**, indem Hinzurechnungen und Kürzungen abgeschafft werden, wie jüngst von der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensbesteuerung“ vorgeschlagen (BMF, 2024b). Eine solche Angleichung würde jedoch weiterhin eine Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags auf die einzelnen Gemeinden erfordern. Da die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer tendenziell breiter ist, müsste die ausreichende Finanzierung der Kommunen sichergestellt werden. Eine Möglichkeit, diese Angleichung aufkommensneutral zu gestalten, wäre eine entsprechende Anhebung der Steuermesszahl von derzeit 3,5 %, die gemeinsam mit dem Hebesatz den Gewerbesteuerersatz bestimmt.

335. Während Reformen der Einnahmenverteilung in erster Linie die finanzielle Stabilität der Kommunen betreffen, stellt sich darüber hinaus die Frage, welche Rolle **Hebesätze beim Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden** spielen sollen. Steuerwettbewerb kann zu Effizienzvorteilen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter führen, wenn Unternehmen durch Zu- und Abwanderung ihren bevorzugten Unternehmenssitz aussuchen (Tiebout, 1956). Demgegenüber steht das Argument, dass mobile Steuerzahler durch die Möglichkeit der Abwanderung nur unzureichend zur Finanzierung öffentlicher Güter beitragen und dementsprechend immobile Steuerzahler belastet oder zu wenig öffentliche Güter bereitgestellt werden (JG 2014 Kasten 29). Der Koalitionsvertrag sieht vor, den **Mindesthebesatz für Gewerbesteuern von 200 % auf 280 % anzuheben** (CDU, CSU und SPD, 2025). Allerdings wären davon derzeit nur etwa 0,4 % aller Gemeinden betroffen. Eine stärkere Anhebung könnte einen Unterbietungswett-

bewerb weiter eindämmen, gleichzeitig jedoch Gemeinden ein wichtiges Instrument nehmen, ihre steuerliche Standortattraktivität zu verbessern und auch die Verlagerung von Unternehmensaktivitäten ins Ausland relativ attraktiver machen. Die Festlegung des Mindesthebesatzes sollte daher sorgfältig abgewogen werden.

336. Die vor wenigen Jahren eingeführte **Option zur Körperschaftsbesteuerung** für Personengesellschaften ist ein wichtiger Schritt hin zu einer **rechtsform-neutralen Besteuerung**. Zudem verringert sie effektive Beschränkungen der Steuerpolitik, da Änderungen der Körperschaftsteuer nicht notwendigerweise durch eine entsprechende Anpassung der Einkommensteuer begleitet werden müssen, um eine weiterhin ähnliche Steuerbelastung von Kapital- und Personengesellschaften sicherzustellen. Das Optionsmodell wird jedoch bislang nur wenig genutzt. [↘ PLUSTEXT 16](#) Als Gründe dafür wird vor allem auf zwei Faktoren verwiesen (BMF, 2024b): die Verpflichtung, **Sonderbetriebsvermögen in die optierende Gesellschaft einzubringen**, sowie die **Nachversteuerung einbehaltener Gewinne**, wenn zuvor von der Thesaurierungsbegünstigung nach § 34a EStG Gebrauch gemacht wurde. Vor allem die **Nachversteuerung scheint verzichtbar**. Denn bei der Körperschaftsbesteuerung unterliegen diese einbehaltenen Gewinne bei ihrer späteren Ausschüttung ebenso wie realisierte Kapitalgewinne der Kapitalertragsteuer.

5. Perspektiven für die globale Mindeststeuer – eine Einordnung

337. Als Reaktion auf die zunehmende internationale Gewinnverlagerung haben sich 137 Staaten und Jurisdiktionen im Rahmen der OECD und der G20 im Jahr 2021 auf eine **globale Mindeststeuer (GMT)** geeinigt, **die eine effektive Steuerbelastung von mindestens 15 % für international tätige Unternehmen** (Umsatz mindestens 750 Mio Euro) vorsieht. [↘ KASTEN 23](#) Diese Untergrenze soll die Steuerunterschiede zwischen den Ländern und damit den Anreiz verringern, Gewinne zu verlagern, und fairere Wettbewerbsbedingungen zwischen Staaten herstellen.
338. Im Jahr 2025 erklärten die USA ihren Rückzug aus der globalen Mindestbesteuerung und kündigten Sanktionen gegen Staaten an, die Steuerforderungen gegenüber in den USA ansässigen Unternehmen erheben. Aufgrund von Anreizen einzelner Länder, von einem kooperativen Vorgehen abzuweichen, dürfte ein **Festhalten europäischer Länder** an der GMT zum einen die internationale Geschäftstätigkeit dort ansässiger multinationaler Unternehmen in den USA gefährden und zugleich einen **Standortnachteil für diese Unternehmen im eigenen Land** schaffen. Insgesamt wäre jedoch ein **gemeinsames Festhalten aller Staaten an einer kooperativen Lösung vorteilhaft**.
339. Neben der GMT existieren bereits Regelwerke wie die **Hinzurechnungsbesteuerung** oder **Zinsabzugsbeschränkungen** (Zinsschranke, Lizenzschranke), die die Möglichkeiten einschränken, Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern (Clifford, 2019). Mit der **Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)**

hat die EU diese Instrumente seit dem Jahr 2019 weiter verschärft und harmonisiert. Für Deutschland bestehen damit schon weitreichende Instrumente, die das Ausmaß der Gewinnverschiebungen reduziert haben dürften und deren Wirksamkeit nicht auf ein so hohes Maß an Kooperation angewiesen ist wie bei der GMT. Das Bundesministerium der Finanzen schätzt die Mehreinnahmen aus der Umsetzung der ATAD auf ca. 250 Mio Euro pro Jahr (BMF, 2020). Aufgrund der bereits ergriffenen Maßnahmen, etwa im Rahmen der ATAD, dürften die Mehreinnahmen mit jährlich 0,8 - 1,0 Mrd Euro jedoch geringer ausfallen. [TABELLE 6](#)

▸ KASTEN 23

Fokus: Funktionsweise der globalen Mindeststeuer und erwartete Einnahmen

Die globale Mindeststeuer zielt darauf ab, bei **multinationalen Unternehmen mit einem Umsatz von über 750 Mio Euro eine effektive Besteuerung von mindestens 15 %** sicherzustellen. Grundlage sind die OECD-Musterregeln, die von der EU im Jahr 2021 in eine Richtlinie überführt und in Deutschland durch das Mindestbesteuerungsgesetz ab dem Jahr 2024 umgesetzt wurden.

Kerninstrument ist die **Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT)**, bei der der **Anässigkeitsstaat** einer Tochtergesellschaft seine **Unternehmensteuer auf den Mindeststeuersatz anhebt**. Ergänzend greift die **Income Inclusion Rule (IRR)**, wodurch das Sitzland der Muttergesellschaft **Gewinne dieses Unternehmens in Niedrigsteuerländern** ohne QDMTT bis zur Höhe von 15 % **nachversteuern** kann. Werden weder QDMTT noch IRR angewandt, setzt die **Undertaxed Payments Rule** ein, nach der andere Staaten Abzüge für Zahlungen an Niedrigsteuerländer verweigern und so die Nachversteuerung erzwingen. Substanzbasierte Carve-outs (anfänglich 8 % des Anlagevermögens und 10 % der Lohnkosten, später 5 %) mindern die Steuerlast im Rahmen der QDMTT in dem Maße, wie eine Tochtergesellschaft im Niedrigsteuerland realwirtschaftliche Aktivitäten aufweist. Sie reduzieren dadurch das Einnahmepotenzial des Sitzlands der Muttergesellschaft und schaffen Anreize, Investitionen in Niedrigsteuerländern vorzunehmen.

Die Einnahmen für Deutschland hängen stark von der weltweiten Implementierung ab. **Bleibt die Beteiligung gering, erzielt Deutschland über die IRR höhere direkte Mehreinnahmen als bei breiter Umsetzung.**

LITERATUR

- Aghion, P. und P. Howitt (1992), A model of growth through creative destruction, *Econometrica* 60 (2), 323–351.
- Akcigit, U., H. Alp, A. Diekmann und N. Serrano-Velarde (2023), Committing to grow: Employment targets and firm dynamics, IWH Discussion Paper 17/2023, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).
- Akgun, O., B. Cournède und J.-M. Fournier (2017), The effects of the tax mix on inequality and growth, OECD Economics Department Working Paper 1447, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Arulampalam, W., M.P. Devereux und G. Maffini (2012), The direct incidence of corporate income tax on wages, *European Economic Review* 56 (6), 1038–1054.
- Auerbach, A.J. und M.P. Devereux (2018), Cash-flow taxes in an international setting, *American Economic Journal: Economic Policy* 10 (3), 69–94.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux und H. Simpson (2010), Taxing corporate income, in: Adam, S. et al. (Hrsg.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford, 837–913.
- Bach, S. (2025), Investitionsbooster: Signal für den Wirtschaftsstandort, aber soziale Schieflage und unsichere Wachstumswirkungen – Stellungnahme zu Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (BT-Drs. 21/323), Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gerechtigkeitslücken im Steuersystem schließen, Steuerbetrug wirksam bekämpfen und Einnahmefähigkeit des Staates stärken“ (BT-Drs. 21/356), Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Bachas, P., A. Brockmeyer, R. Dom und C. Semelet (2023), Effective tax rates and firm size, CEPR Discussion Paper 17985, Centre for Economic Policy Research, Paris und London.
- Bacher, H.U. und M. Brühlhart (2012), Progressive taxes and firm births, *International Tax and Public Finance* 20 (1), 129–168.
- Bergner, S., R. Bräutigam, M.T. Evers und C. Spengel (2017), The use of SME tax incentives in the European Union, ZEW Discussion Paper 17–006, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Bilicka, K., M. Devereux und I. Güçeri (2024), Tax policy, investment and profit shifting, CESifo Working Paper 11458, CESifo Network, München.
- Biswas, S., B.L. Horváth und W. Zhai (2022), Eliminating the tax shield through allowance for corporate equity: Cross-border credit supply effects, *Journal of Money, Credit and Banking* 54 (6), 1803–1837.
- Blandinières, F. und D. Steinbrenner (2021), How does the evolution of R&D tax incentives schemes impact their effectiveness? Evidence from a meta-analysis, ZEW Discussion Paper 21–020, ZEW – Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- BMF (2024a), Steuereinnahmen im Mai 2024 und konjunkturelles Umfeld, Monatsbericht des BMF Juni 2024, 51–59.
- BMF (2024b), Besteuerung der Unternehmen – Einfacher und Effizienter, Abschlussbericht der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensteuer“, Bundesministerium für Finanzen, Berlin.
- BMF (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Anti-Steuervermeidungsrichtlinie (ATAD-Umsetzungsgesetz – ATADUmsG), Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, 24. März.
- Bond, S.R. und M.P. Devereux (2003), Generalised R-based and S-based taxes under uncertainty, *Journal of Public Economics* 87 (5–6), 1291–1311.
- Branzoli, N. und A. Caiumi (2020), How effective is an incremental ACE in addressing the debt bias? Evidence from corporate tax returns, *International Tax and Public Finance* 27 (6), 1485–1519.
- Bui, T., S. Eichfelder, J. Jirmann und S. Santiago da Costa (2025), Wie relevant ist die Gewerbesteuer als Standortfaktor? Was wir von Experteninterviews lernen können, arqus Discussion Paper 289, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Berlin.
- Büttner, T. (2003), Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: evidence from a panel of German jurisdictions, *Journal of Urban Economics* 54 (1), 110–128.

- CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.
- Célérier, C., T.K. Kick und S. Ongena (2020), Taxing bank leverage: The effects on bank portfolio allocation, SSRN 2829326, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Chodorow-Reich, G., O. Zidar und E. Zwick (2024), Lessons from the biggest business tax cut in US history, *Journal of Economic Perspectives* 38 (3), 61–88.
- Clifford, S. (2019), Taxing multinationals beyond borders: Financial and locational responses to CFC rules, *Journal of Public Economics* 173, 44–71.
- Cloyne, J., E. Kurt und P. Surico (2025), Who gains from corporate tax cuts?, *Journal of Monetary Economics* 149, 103722.
- Da Rin, M., M. Di Giacomo und A. Sembenelli (2011), Entrepreneurship, firm entry, and the taxation of corporate income: Evidence from Europe, *Journal of Public Economics* 95 (9), 1048–1066.
- Dahlby, B. und E. Ferde (2021), Corporate income tax and economic growth: Further evidence from Canadian provinces, *FinanzArchiv* 77 (1), 1–24.
- Darnihamedani, P., J.H. Block, J. Hessels und A. Simonyan (2018), Taxes, start-up costs, and innovative entrepreneurship, *Small Business Economics* 51 (2), 355–369.
- Dávila, E. und B. Hébert (2023), Optimal corporate taxation under financial frictions, *Review of Economic Studies* 90 (4), 1893–1933.
- De Long, J.B. und L.H. Summers (1991), Equipment investment and economic growth, *Quarterly Journal of Economics* 106 (2), 445–502.
- Dechezleprêtre, A., E. Einiö, R. Martin, K.-T. Nguyen und J. Van Reenen (2023), Do tax incentives increase firm innovation? An RD design for R&D, patents, and spillovers, *American Economic Journal: Economic Policy* 15 (4), 486–521.
- Delis, F., M.D. Delis, L. Laeven und S. Ongena (2025), Global evidence on profit shifting within firms and across time, *Journal of Accounting and Economics* 79 (2), 101744.
- Dell’Ariccia, G., D. Kadyrzhanova, C. Minoiu und L. Ratnovski (2021), Bank lending in the knowledge economy, *Review of Financial Studies* 34 (10), 5036–5076.
- Desai, M.A., C.F. Foley und J.R. Hines (2007), Labor and capital shares of the corporate tax burden: International evidence, Konferenzpapier, International Tax Policy Forum and Urban-Brookings Tax Policy Center Conference, Washington, DC, 18. Dezember.
- Devereux, M. und H. Freeman (1991), A general neutral profits tax, *Fiscal Studies* 12 (3), 1–15.
- Devereux, M.P., A.J. Auerbach, M. Keen, P. Oosterhuis, W. Schön und J. Vella (2021), Destination-based cash flow taxation, *Taxing Profit in a Global Economy*, Oxford University Press, Oxford, 267–334.
- Devereux, M.P. und C. Fuest (2009), Is the corporation tax an effective automatic stabilizer?, *National Tax Journal* 62 (3), 429–437.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (2003), Evaluating tax policy for location decisions, *International Tax and Public Finance* 10 (2), 107–126.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), Taxes and the location of production: Evidence from a panel of US multinationals, *Journal of Public Economics* 68 (3), 335–367.
- Devereux, M.P., B. Lockwood und M. Redoano (2008), Do countries compete over corporate tax rates?, *Journal of Public Economics* 92 (5–6), 1210–1235.
- DIHK (2024), Hebesätze deutscher Städte und Gemeinden 2024, Deutsche Industrie- und Handelskammer, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/steuer-und-finanzpolitik/hebesaetze-56878>, abgerufen am 17.10.2025.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho und A. Shleifer (2010), The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2 (3), 31–64.
- Dobbins, L. und M. Jacob (2016), Do corporate tax cuts increase investments?, *Accounting and Business Research* 46 (7), 731–759.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? – Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, *ifo Schnelldienst* 74 (10), 3–11.

- Dreusch, D., F. Noth und P. Reichling (2025), Nothing special about an allowance for corporate equity: Evidence from Italian banks, *Journal of International Money and Finance* 150, 103219.
- Ducept, J. und S. Godar (2025), Declining effective tax rates of multinationals: The hidden role of tax base reforms, *EU Tax Observatory Working Paper 30*, EU Tax Observatory, Paris.
- Dwenger, N. und V. Steiner (2014), Financial leverage and corporate taxation: Evidence from German corporate tax return data, *International Tax and Public Finance* 21 (1), 1–28.
- Eichfelder, S., J. Knaisch und K. Schneider (2025), Bonus depreciation as instrument for structural economic policy: effects on investment and asset structure, *Review of Managerial Science*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s11846-025-00885-y>.
- Eichfelder, S., J. Knaisch und K. Schneider (2023), How does bonus depreciation affect real investment? Effect size, asset structure, and tax planning, *arqus Discussion Paper 278*, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre, Berlin.
- Enache, C. (2025), Capital allowances in Europe, 2025, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-allowances-europe/>, abgerufen am 28.9.2025.
- EZB (2025), Survey on the access to finance of enterprises in the Euro area: Second quarter of 2025, Main results of the 35th round of the Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE), Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Feld, L.P. und J.H. Heckemeyer (2011), FDI and taxation: A meta-study, *Journal of Economic Surveys* 25 (2), 233–272.
- Feld, L.P., J.H. Heckemeyer und M. Overesch (2013), Capital structure choice and company taxation: A meta-study, *Journal of Banking & Finance* 37 (8), 2850–2866.
- Felix, R.A. (2007), Passing the burden: Corporate tax incidence in open economies, *LIS Working paper 468*, Luxembourg Income Study, Luxembourg.
- Finke, K., J.H. Heckemeyer und C. Spengel (2014), Assessing the impact of introducing an ACE Regime: A behavioural corporate microsimulation analysis for Germany, *ZEW Discussion Paper 14–033*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Fossen, F.M. und V. Steiner (2014), The tax-rate elasticity of local business profits, *DIW Discussion Paper 1424*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Fuest, C., S. Greil, F. Hugger und F. Neumeier (2025), Global profit shifting of multinational companies: Evidence from country-by-country reporting micro data, *Journal of the European Economic Association* 23 (5), 1773–1808.
- Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2022), Corporate profit shifting and the role of tax havens: Evidence from German country-by-country reporting data, *Journal of Economic Behavior & Organization* 194, 454–477.
- Fuest, C., A. Peichl und S. Siegloch (2018), Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany, *American Economic Review* 108 (2), 393–418.
- Gaessler, F., B.H. Hall und D. Harhoff (2021), Should there be lower taxes on patent income?, *Research Policy* 50 (1), 104129.
- Garcia-Bernardo, J., P. Janský und T. Tørsløv (2023), Effective tax rates of multinational corporations: Country-level estimates, *PLoS ONE* 18 (11), e0293552.
- Gaul, J.J. und I. Schulz (2025), The effect of global anti-tax avoidance efforts on sub-national profit shifting, mimeo.
- Gechert, S. und P. Heimberger (2022), Do corporate tax cuts boost economic growth?, *European Economic Review* 147, 104157.
- Geißler, R. und F. Boettcher (2016), Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, *Wirtschaftsdienst* 96 (3), 212–219.
- Grossman, G.M. und E. Helpman (1991), Quality ladders in the theory of growth, *Review of Economic Studies* 58 (1), 43–61.
- Gstrein, D., F. Neumeier, A. Peichl und P. Zamorski (2025), Capitalists, workers and landlords: A comprehensive analysis of corporate tax incidence, *CESifo Working Paper 12062*, CESifo Network, München.
- Güçeri, I. und L. Liu (2019), Effectiveness of fiscal incentives for R&D: Quasi-experimental evidence, *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (1), 266–291.

- Hanappi, T., V. Millot und S. Turban (2023), How does corporate taxation affect business investment?, OECD Economics Department Working Paper 1765, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Harberger, A.C. (1995), The ABCs of corporate tax incidence: Insights into the open-economy case, Tax Policy and Economic Growth, American Council for Capital Formation, Washington, DC, 51–73.
- Harberger, A.C. (1962), The incidence of the corporation income tax, Journal of Political Economy 70 (3), 215–240.
- Haufler, A. und G. Schjelderup (2000), Corporate tax systems and cross country profit shifting, Oxford Economic Papers 52 (2), 306–325.
- Hebous, S. und M. Ruf (2017), Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment, Journal of Public Economics 156, 131–149.
- Heckemeyer, J.H. (2025), Maßnahmen richtig, aber: Der Booster braucht Begleitung, ifo Schnelldienst 78 (8), 18–23.
- Hemmelgarn, T. und D. Teichmann (2014), Tax reforms and the capital structure of banks, International Tax and Public Finance 21 (4), 645–693.
- Hentze, T. und G. Kolev-Schaefer (2025), Wirtschaftliche Impulse durch das Steuerpaket der Bundesregierung, IW Kurzbericht 60, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Holmström, B. und J. Tirole (1997), Financial intermediation, loanable funds, and the real sector, Quarterly Journal of Economics 112 (3), 663–691.
- Horváth, B.L. (2020), The interaction of bank regulation and taxation, Journal of Corporate Finance 64, 101629.
- Hugger, F., A.C. Gonzalez Cabral und P. O'Reilly (2025), Effective tax rates of MNEs and the global distribution of low-taxed profit, International Tax and Public Finance, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s10797-024-09869-2>.
- IfM (2025), Umsatz aller Unternehmen nach Rechtsform, Statistisches Bundesamt, Sonderauswertung des Unternehmensregisters im Auftrag des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn, Wiesbaden und Bonn.
- IFS (1991), Equity for companies: a corporation tax for the 1990s, Report by the Capital Taxes Group, Institute for Fiscal Studies, London.
- Jacobs, O.H. und C. Spengel (2000), Measurement and development of the effective tax burden of companies: An overview and international comparison, Intertax 28 (10), 334–351.
- Janský, P. (2022), Corporate effective tax rates for research and policy, Public Finance Review 51 (2), 171–205.
- Johansson, Å., S. Sorbe, Ø.B. Skeie und C. Menon (2017), Tax planning by multinational firms: Firm-level evidence from a cross-country database, OECD Economics Department Working Paper 1355, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Keuschnigg, C. (2011), The design of capital income taxation: Reflections on the Mirrlees review, Fiscal Studies 32 (3), 437–452.
- Keuschnigg, C. und M. Keuschnigg (2012), Transition strategies in enacting fundamental tax reform, National Tax Journal 65 (2), 357–385.
- Keuschnigg, C. und E. Ribi (2013), Profit taxes and financing constraints, International Tax and Public Finance 20 (5), 808–826.
- Koch, R., D. Langenmayr und L. Schön (2023), Verlustrücktrag bei der Gewerbesteuer? Eine Mikrosimulation der Aufkommenseffekte, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 24 (4), 395–407.
- Köhler, C., P. Laredo und C. Rammer (2012), The impact and effectiveness of fiscal incentives for R&D, Nesta Working Paper 12/01, Manchester Institute of Innovation Research, Report funded by the National Endowment for Science, Technology and the Arts, Manchester.
- Kotlikoff, L.J. und L.H. Summers (1987), Tax incidence, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 1043–1092.
- Küpper, P. und J.C. Peters (2019), Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen, Thünen Report 66, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.

- Langedijk, S., G. Nicodème, A. Pagano und A. Rossi (2015), Debt bias in corporate income taxation and the costs of banking crises, CEPR Discussion Paper DP10616, Centre for Economic Policy Research, London.
- Langenmayr, D. und R. Lester (2018), Taxation and corporate risk-taking, *Accounting Review* 93 (3), 237–266.
- Lee, Y. und R.H. Gordon (2005), Tax structure and economic growth, *Journal of Public Economics* 89 (5–6), 1027–1043.
- Lichter, A., M. Löffler, I.E. Isphording, T.-V. Nguyen, F. Poege und S. Sieglösch (2025), Profit taxation, R&D spending, and innovation, *American Economic Journal: Economic Policy* 17 (1), 432–463.
- Link, S., M. Menkhoff, A. Peichl und P. Schüle (2024), Downward revision of investment decisions after corporate tax hikes, *American Economic Journal: Economic Policy* 16 (4), 194–222.
- Ljungqvist, A., L. Zhang und L. Zuo (2017), Sharing risk with the government: How taxes affect corporate risk taking, *Journal of Accounting Research* 55 (3), 669–707.
- Lokshin, B. und P. Mohnen (2013), Do R&D tax incentives lead to higher wages for R&D workers? Evidence from The Netherlands, *Research Policy* 42 (3), 823–830.
- Maffini, G., J. Xing und M.P. Devereux (2019), The impact of investment incentives: Evidence from UK corporation tax returns, *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (3), 361–389.
- Martin-Flores, J. und C. Moussu (2019), Is bank capital sensitive to a tax allowance on marginal equity?, *European Financial Management* 25 (2), 325–357.
- Meade-Komitee (1978), The structure and reform of direct taxation, IFS Study, Institute for Fiscal Studies, Allen and Unwin, London.
- Meki, M. (2023), Levelling the debt–equity playing field: Evidence from Belgium, *European Economic Review* 151, 104305.
- Mirrlees, J. et al. (2011), The Mirrlees review: Conclusions and recommendations for reform, *Fiscal Studies* 32 (3), 331–359.
- de Mooij, R.A. (2011), The tax elasticity of corporate debt: A synthesis of size and variations, IMF Working Paper WP/11/95, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- de Mooij, R.A. und S. Ederveen (2008), Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, *Oxford Review of Economic Policy* 24 (4), 680–697.
- de Mooij, R.A. und M. Keen (2016), Debt, taxes, and banks, *Journal of Money, Credit and Banking* 48 (1), 5–33.
- aus dem Moore, N. (2014), Taxes and corporate financing decisions – Evidence from the Belgian ACE reform, Ruhr Economic Paper 533, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Nallareddy, S., E. Rouen und J.C.S. Serrato (2022), Do corporate tax cuts increase income inequality?, *Tax Policy and the Economy* 36, 35–91.
- Neugebauer, C., M. Omaid-Quraishi und S. Oster (2020), Profit Shifting und „Gewerbsteuer-Oasen“ im Kontext interkommunaler Konzernstrukturen, *Steuer und Wirtschaft - StuW* 97 (2), 121–139.
- Neumeier, F. und M. Stimmelmayer (2025), Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2025, Wiesbaden.
- OECD (2023), The impact of R&D tax incentives: Results from the OECD microBeRD+ project, OECD Science, Technology and Industry Policy Paper 159, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2015a), Limiting base erosion involving interest deductions and other financial payments, Action 4 – 2015 final report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2015b), Countering harmful tax practices more effectively, taking into account transparency and substance, Action 5 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Ohrn, E. (2019), The effect of tax incentives on U.S. manufacturing: Evidence from state accelerated depreciation policies, *Journal of Public Economics* 180, 104084.

- Overesch, M. und J. Rincke (2011), What drives corporate tax rates down? A reassessment of globalization, tax competition, and dynamic adjustment to shocks, *Scandinavian Journal of Economics* 113 (3), 579–602.
- Prillaman, S.A. und K.J. Meier (2014), Taxes, incentives, and economic growth: Assessing the impact of pro-business taxes on U.S. State economies, *Journal of Politics* 76 (2), 364–379.
- Radulescu, D. und M. Stimmelmayer (2010), The impact of the 2008 German corporate tax reform: A dynamic CGE analysis, *Economic Modelling* 27 (1), 454–467.
- Rammer, C. (2025), Forschungszulage: Ein neues Förderinstrument wächst und gedeiht, ZEW Policy Brief 09/25, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Randolph, W.C. (2006), International burdens of the corporate income tax, CBO Working Paper 2006–09, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- Romer, C.D. (1990), The great crash and the onset of the great depression, *Quarterly Journal of Economics* 105 (3), 597–624.
- Romer, P.M. (1986), Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy* 94 (5), 1002–1037.
- Schepens, G. (2016), Taxes and bank capital structure, *Journal of Financial Economics* 120 (3), 585–600.
- Shevlin, T., L. Shivakumar und O. Urcan (2019), Macroeconomic effects of corporate tax policy, *Journal of Accounting and Economics* 68 (1), 101233.
- Simmmler, M. (2012), How do taxes affect investment when firms face financial constraints?, DIW Discussion Paper 1181, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Spengel, C. et al. (2024), Mannheim tax index update 2024 – Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology, Mannheim taxation project, MannheimTaxation Project, Mannheim.
- Spengel, C., F. Schmidt, J. Heckemeyer und K. Nicolay (2021), Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology, Final Report 2020, Project for the EU Commission TAXUD/2020/DE/308, ZEW-Gutachten, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und PricewaterhouseCoopers, Mannheim.
- Statistisches Bundesamt (2025a), Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung 126, Wiesbaden, 1. April.
- Statistisches Bundesamt (2025b), Mikrozensus: Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen aus Hauptwohnsitzhaushalten, <https://www-genesis.destatis.de/daten-bank/online/table/12211-0001>, abgerufen am 28.10.2025.
- Statistisches Bundesamt (2024), Rechtliche Einheiten nach zusammengefassten Rechtsformen im Berichtsjahr 2023, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-rechtsformen-wz08.html>, abgerufen am 15.9.2025.
- Suárez Serrato, J.C. und O. Zidar (2018), The structure of state corporate taxation and its impact on state tax revenues and economic activity, *Journal of Public Economics* 167, 158–176.
- Suárez Serrato, J.C. und O. Zidar (2016), Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms, *American Economic Review* 106 (9), 2582–2624.
- Tiebout, C.M. (1956), A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64 (5), 416–424.
- Tørsløv, T., L. Wier und G. Zucman (2023), The missing profits of nations, *Review of Economic Studies* 90 (3), 1499–1534.
- Venâncio, A., V. Barros und C. Raposo (2022), Corporate taxes and high-quality entrepreneurship, *Small Business Economics* 58 (1), 353–382.
- Zangari, E. (2014), Addressing the debt bias: a comparison between the Belgian and the Italian ACE systems, Taxation Paper 44, Europäische Kommission, Generaldirektion Steuern und Zollunion, Brüssel.
- Zwick, E. und J. Mahon (2017), Tax policy and heterogeneous investment behavior, *American Economic Review* 107 (1), 217–248.

KAPITEL 5: VERMÖGENSAUFBAU STÄRKEN, ERB- SCHAFTEN UND SCHENKUNGEN GLEICH- MÄSSIGER BESTEUERN

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Vermögensungleichheit in Deutschland ist im europäischen Vergleich hoch. In den hierzu verfügbaren Daten werden Rentenansprüche nicht berücksichtigt.
- Für eine Stärkung des Vermögensaufbaus schlägt der Sachverständigenrat die Einführung eines staatlich geförderten Vorsorgedepots vor.
- Die aktuelle Ausgestaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer besteuert verschiedene Vermögensarten ungleichmäßig. Eine Reform sollte die steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen verringern und die Besteuerung so stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip ausrichten.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die **Vermögensverteilung** wird durch **ökonomische und politische Entscheidungen beeinflusst**. **Vermögensunterschiede**, die im Lebensverlauf **aufgrund eines unterschiedlichen Spar- und Investitionsverhaltens** entstehen, können **ökonomisch effizient** sein. **Hohe Vermögensunterschiede zu Lebensbeginn** können jedoch **ökonomisch ineffizient** wirken, falls Bildungsentscheidungen, Berufswahl oder die Möglichkeit der Unternehmensgründung vermögensärmerer Personen eingeschränkt werden. Eine **sehr hohe Vermögensungleichheit** kann zudem zu einer **Konzentration ökonomischer Macht und politischer Einflussnahme** führen.

Die **Analyse der Vermögensverteilung in Deutschland** wird durch den **Mangel an amtlichen Vermögensdaten erschwert**. Zudem erfassen verfügbare Umfragedaten hochvermögende Haushalte und Individuen nur unzureichend. Dieses Kapitel nutzt daher angepasste Befragungsdaten, die die Untererfassung sehr vermögender Haushalte reduzieren und die Daten mit den gesamtwirtschaftlichen Vermögensaggregaten harmonisieren. Die **Vermögensungleichheit** ist in Deutschland **im europäischen Vergleich hoch**. Sie hat seit der Wiedervereinigung zugenommen und ist seit den 2010er-Jahren in etwa konstant. Allerdings sind **Rentenansprüche aufgrund ihrer fehlenden Handelbarkeit** in üblichen Vermögensdefinitionen **nicht enthalten**. Eine **Einbeziehung** dieser Ansprüche **verringert** die **ermittelte Vermögensungleichheit**. Die **Zusammensetzung der Vermögen variiert** erheblich entlang der Vermögensverteilung. Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung **halten** überwiegend **Vermögensarten mit niedrigeren Renditen**.

Die individuelle Position in der Vermögensverteilung kann sich im Lebenszyklus ändern, wobei die **Vermögensmobilität in Deutschland am oberen und unteren Ende der Verteilung geringer** ausfällt **als in der Mitte**. Für einen **grundlegenden Neustart des Vermögensaufbaus** schlägt der Sachverständigenrat die **Einführung eines geförderten Vorsorgedepots** vor, das insbesondere zur Absicherung im Alter beitragen soll. Die **bisher fragmentierte staatliche Vermögensförderung sollte vereinfacht und in diesem Vorsorgedepot gebündelt** werden. Hiermit kann gezielt die **Sparfähigkeit von Haushalten mit geringem Einkommen gestärkt** werden.

Internationale Studien zeigen eine **hohe Vermögenskorrelation zwischen aufeinanderfolgenden Generationen**, die **insbesondere durch Erbschaften und Schenkungen** bedingt ist. Für Deutschland wird der Anteil der Vermögen, der auf Erbschaften und Schenkungen zurückgeht, auf 30 % bis 50 % geschätzt. Eine **Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer sollte für eine gleichmäßigere Besteuerung sorgen**, die sich **stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert**, und insbesondere die **Begünstigung von Betriebsvermögen verringern**. Durch eine **großzügige Stundung der Steuerlast** könnte dabei eine **hohe Liquiditätsbelastung zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung vermieden** werden. Für **Forschung und eine evidenzbasierte Politikberatung** ist eine **bessere Erhebung und Bereitstellung vermögensbezogener Daten erforderlich**. Insbesondere sollte die Dateninfrastruktur durch eine stärkere Verknüpfung amtlicher Daten ausgebaut werden.

I. EINLEITUNG

340. Der **Sachverständigenrat aktualisiert** im vorliegenden Kapitel gemäß seinem gesetzlichen Auftrag **seine regelmäßigen Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland** anhand aktuell verfügbarer Daten (zuletzt im JG 2023 Ziffern 251 ff.). Während in den Jahresgutachten 2021 und 2023 vorrangig die Entwicklung der Einkommensverteilung diskutiert wurde, liegt der Fokus im vorliegenden Kapitel auf der Entwicklung der Vermögensverteilung. Eine Aktualisierung zentraler Indikatoren für die Einkommensverteilung wird im Anhang vorgenommen. [↘ ZIFFER 485](#)

Vermögen spielen in einer Volkswirtschaft eine **wichtige Rolle**. [↘ ZIFFER 388](#) Sie ermöglichen privaten Haushalten, **Einkommensschwankungen auszugleichen** und **Vorsorge für das Alter oder Phasen von Arbeitslosigkeit** zu betreiben. Darüber hinaus können Vermögen **regelmäßige Erträge** in Form von Zinsen, Dividenden und Mieteinnahmen erwirtschaften. Zudem sind Vermögen in Form von Eigenkapital, neben laufenden Einkommen, für den **Erwerb von Wohneigentum** erforderlich. In **Unternehmen** ist Vermögen im **produktiven Kapitalstock** gebunden und ermöglicht die Güterproduktion.

341. Die **Vermögensverteilung** in einer Gesellschaft **wird durch ökonomische und politische Entscheidungen beeinflusst**. [↘ ZIFFER 389](#) Wie hoch das **politisch angestrebte Ausmaß an Vermögensungleichheit** ist, ist eine **normative Frage und hängt von den Verteilungspräferenzen der Gesellschaft** sowie potenziellen **ökonomischen Nebenwirkungen von Umverteilungsmaßnahmen** ab. Vermögensunterschiede, die im Lebensverlauf entstehen, können ökonomisch effizient sein, sofern sie vor allem das Ergebnis unterschiedlicher Spar- und Investitionsentscheidungen sind. Kann ein erheblicher Teil der privaten Haushalte jedoch keine oder nur sehr geringe Vermögen bilden, bleiben ihm die positiven Effekte von Vermögen verwehrt. In der theoretischen Literatur werden verschiedene Kanäle diskutiert. [↘ ZIFFER 389](#) So können hohe Vermögensunterschiede zu Lebensbeginn ökonomische Ineffizienzen hervorrufen. Falls vermögensärmeren Individuen der Zugang zu Krediten erschwert ist, können ihre Bildungsentscheidungen, ihre Berufswahl und die Möglichkeit der Unternehmensgründung eingeschränkt und so ihr Vermögensaufbau gehemmt werden (Banerjee und Newman, 1993; Bell et al., 2019). Daneben kann eine sehr hohe Vermögensungleichheit zu einer Konzentration ökonomischer und politischer Macht führen, die ökonomische und politische Instabilität erzeugt und politische Entscheidungen verzerren kann (Alesina und Perotti, 1996; Acemoglu et al., 2015).

342. Die **Verfügbarkeit von Vermögensdaten**, die zur Analyse der Vermögensverteilung in Deutschland herangezogen werden können, **ist stark eingeschränkt**. [↘ ZIFFER 351](#) **Amtliche Vermögensdaten** werden **nicht erhoben**. **Umfragebasierte Daten** decken zwar viele Bevölkerungsschichten gut ab, **erfassen jedoch hochvermögende Haushalte und Individuen** – die einen Großteil des Vermögens halten – nur **unzureichend**. Im vorliegenden Kapitel wird die Vermögensverteilung in Deutschland daher mithilfe von angepassten

Befragungsdaten analysiert. Hierfür wird die Methode von Albers et al. (2024) verwendet, die durch eine sogenannte Top-Korrektur die Untererfassung hochvermögender Haushalte ausgleicht und zudem durch Hochrechnungen die Befragungsdaten mit den makroökonomischen Vermögensaggregaten harmonisiert.

↪ KASTEN 24

- 343. Im Jahr 2023 lag der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung**, ein relatives Ungleichheitsmaß, [↪ GLOSSAR](#) auf Basis angepasster Befragungsdaten der durch die Deutsche Bundesbank durchgeführten Studie „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) **in Deutschland bei 0,76**. [↪ ABBILDUNG 68](#) Die relative Vermögensungleichheit hat seit der Wiedervereinigung zugenommen und ist seit den 2010er-Jahren konstant. [↪ ZIFFER 352](#) **Im europäischen Vergleich ist die relative Vermögensungleichheit in Deutschland hoch**. [↪ ZIFFER 355](#) Die Einbeziehung von Rentenansprüchen, die aufgrund ihrer fehlenden Handelbarkeit in ökonomischen Vermögensdefinitionen zumeist nicht enthalten sind, verringert die Vermögensungleichheit innerhalb von Deutschland allerdings deutlich. [↪ ZIFFER 357](#) Aufgrund fehlender Vergleichsdaten kann die Vermögensungleichheit unter Einbeziehung der Rentenansprüche jedoch kaum mit anderen europäischen Staaten verglichen werden.
- 344. Die Zusammensetzung der Vermögen variiert erheblich entlang der Vermögensverteilung**. [↪ ZIFFERN 358 F.](#) Während Immobilien die wichtigste Vermögensart der privaten Haushalte zwischen dem 50. und 99. Perzentil sind, hält das oberste 1 % der Haushalte einen großen Anteil seiner Vermögen als Betriebsvermögen. Die unteren 50 % der Haushalte halten vor allem Spareinlagen und Lebensversicherungen. Diese **heterogene Vermögenszusammensetzung** hat **Einfluss auf das reale Vermögenswachstum** sowie auf das **Risiko von realen Vermögensverlusten**. [↪ ZIFFER 360](#)
- 345. Die individuelle Position in der Vermögensverteilung kann sich im Lebenszyklus ändern.** Für Deutschland zeigt sich am **oberen und unteren Ende der Vermögensverteilung** eine **geringe intragenerationelle Vermögensmobilität** im Lebenszyklus. [↪ ZIFFERN 363 FF.](#) **Haushalte am unteren Ende der Vermögensverteilung** bauen geringere Vermögen auf, da sie **nur einen kleineren Anteil ihres Einkommens sparen** und ihre **Ersparnisse geringere Renditen** aufweisen. Internationale Studien zur **intergenerationellen Vermögensmobilität zwischen aufeinanderfolgenden Generationen** zeigen, dass die individuelle Vermögensposition stark von der Vermögensposition der Eltern beeinflusst wird. [↪ ZIFFERN 372 FF.](#) Die **wichtigsten Determinanten** sind dabei sowohl **direkte Vermögenstransfers durch Erbschaften und Schenkungen** als auch das in der Familie erlernte **Spar- und Anlageverhalten**. Für Deutschland wird der **Anteil des Vermögens, der auf Erbschaften und Schenkungen zurückgeht**, auf **30 % bis 50 %** geschätzt. [↪ ZIFFER 375](#)
- 346. Die Vermögensbildung privater Haushalte kann langfristig durch eine stärkere Beteiligung am Kapitalmarkt und eine zielgerichtete Förderung des Vermögensaufbaus verbessert werden.** [↪ ZIFFERN 422 FF.](#) Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine enge Verzahnung von privater Altersvorsorge und Vermögensförderung hierfür eine wichtige Rolle spielt. In Deutschland hat

die Riester-Rente allerdings das Vertrauen in kapitalgedeckte Vorsorge mit staatlich gesetzten Rahmenbedingungen beeinträchtigt. Für einen grundlegenden Neustart des Vermögensaufbaus schlägt der Sachverständigenrat die **Einführung eines geförderten Vorsorgedepots** vor, das renditestarke Fondsanlagen, ein einfaches Standardprodukt nach dem Lebenszyklusprinzip und flexible Auszahlungsoptionen kombiniert und insbesondere zur Absicherung im Alter beiträgt. **Haushalte mit niedrigen Einkommen profitieren** besonders von einer **hohen Verbindlichkeit der Teilnahme**. Dies kann durch eine automatische Einbeziehung aller Erwerbspersonen erreicht werden. Die Sparfähigkeit von Haushalten mit geringen Einkommen kann durch eine gezielte Förderung gestärkt werden. Die staatliche Vermögensförderung sollte insgesamt stärker gebündelt und vereinfacht werden, um Zielgenauigkeit und Effizienz zu erhöhen. Die geplante Frühstart-Rente kann als Türöffner für das neue System dienen, indem sie frühzeitige Kapitalmarktteilhabe ermöglicht, die praktische Finanzbildung verbessert und die Kontinuität der Vermögensbildung über den Lebensverlauf stärkt. So kann Deutschland das Vertrauen in die geförderte Vorsorge zurückgewinnen, breiten Bevölkerungsschichten Vermögensaufbau ermöglichen und eine nachhaltige Kapitalmarktkultur entwickeln.

- 347. Betriebsvermögen werden überwiegend von Haushalten im obersten 1 % der Vermögensverteilung gehalten.** [↗ ZIFFER 358](#) Eine verstärkte Gründung und Skalierung neuer Unternehmen kann langfristig zum Aufbau und einer weiteren Verbreitung von Betriebsvermögen beitragen. Zwar hat sich das deutsche Ökosystem für Wachstumsunternehmen durch Initiativen wie den Wachstumsfonds zuletzt spürbar weiterentwickelt. [↗ ZIFFER 401](#) Um im internationalen Vergleich aufzuholen, sollten jedoch die **Perspektiven für einen erfolgreichen Ausstieg („Exit“)**, etwa über Börsengänge (IPOs) oder Unternehmensübernahmen, für Wachstumsunternehmen in Europa verbessert werden. Hilfreich könnte außerdem eine **Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen** für Gründungen sein. [↗ ZIFFERN 401 FF.](#)
- 348. Erbschaften und Schenkungen als zentrale Determinanten intergenerationaler Vermögensmobilität** werden in Deutschland durch die Erbschaft- und Schenkungsteuer besteuert. Mit Verweis auf die **Sicherung von Arbeitsplätzen bei Unternehmensübergängen** werden **Betriebsvermögen umfassend steuerlich begünstigt**. [↗ ZIFFERN 383 F.](#) Dadurch soll verhindert werden, dass die Liquiditätsbelastung, die durch die Erbschaft- und Schenkungsteuer zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung entsteht, den Fortbestand des Unternehmens beeinträchtigt. [↗ ZIFFER 416](#) Die umfassende steuerliche Begünstigung führt zu einer **ungleichmäßigen Besteuerung verschiedener Vermögensarten**, kann Rechtsform- und Finanzierungsentscheidungen verzerren und Umgehungsgestaltungen fördern. [↗ ZIFFERN 416 F.](#) Zudem hat die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Betriebsvermögen **Auswirkungen auf die Vermögensmobilität**, da diese überwiegend von Haushalten am oberen Ende der Vermögensverteilung gehalten werden. [↗ ZIFFER 358](#)
- 349. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer bedarf einer Reform.** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt eine unverhältnismäßig ungleiche Besteuerung verschiedener Vermögensarten bean-

standet. [↘ KASTEN 27](#) Durch eine gleichmäßigere Besteuerung der Vermögensarten würde sich die **Erbschaft- und Schenkungsteuer stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip ausrichten** und die **intergenerationelle Vermögensmobilität stärken. Anstelle der bisherigen Freibeträge**, die mehrmals in Anspruch genommen werden können, könnte ein **Lebensfreibetrag** für alle im Lebensverlauf kumuliert erhaltenen Vermögensübertragungen eingeführt werden. [↘ ZIFFER 431](#) Die umfassenden **Begünstigungen für Übertragungen von Betriebsvermögen unter 26 Mio Euro** könnten **erheblich reduziert werden**, wenn im Gegenzug durch eine **Stundung der Steuerlast auf Betriebsvermögen** eine hohe Liquiditätsbelastung zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung vermieden wird. [↘ ZIFFER 432](#) Der **nachträgliche Steuererlass** auf Übertragungen von **Betriebsvermögen über 26 Mio Euro** durch die **Verschonungsbedarfsprüfung** ist anfällig für Steuergestaltungen und führt dazu, dass hohe Betriebsvermögen in vielen Fällen annähernd oder komplett steuerfrei übertragen werden. Sie sollte daher abgeschafft oder erheblich eingeschränkt werden. [↘ ZIFFERN 433 FF.](#) Eine übermäßige steuerliche Belastung lässt sich auch hier wirksam durch großzügige Stundungsregelungen und ggf. abgesenkte Steuersätze vermeiden.

- 350. Für eine evidenzbasierte Politikberatung** ist eine **bessere Datengrundlage** zur Verteilung von Vermögen, Erbschaften und Schenkungen in Deutschland **unabdingbar**. [↘ ZIFFERN 440 F.](#) Insbesondere ist eine präzisere Erfassung der Marktwerte von Betriebsvermögen und Immobilien nötig. Ein wichtiger Schritt, der in vielen Ländern der Europäischen Union schon vollzogen wurde, ist die umfassende Verknüpfung bereits verfügbarer amtlicher Statistiken. Zudem sollte die Verknüpfung amtlicher Statistiken mit umfragebasierten Datenquellen ermöglicht werden.

II. AUSGANGSLAGE: VERMÖGEN IN DEUTSCHLAND

1. Datengrundlage und aktuelle Entwicklungen

351. Seit der Aussetzung der Vermögensteuer im Jahr 1997 werden für Deutschland **keine amtlichen Daten zur Vermögensverteilung** mehr erhoben. Die Vermögensverteilung kann seither vor allem mithilfe von Befragungsdaten analysiert werden. [↪ PLUSTEXT 22](#) In den Befragungsdaten sind hochvermögende Haushalte und Individuen jedoch untererfasst. Das erschwert eine Analyse der Vermögensverteilung, wie der Sachverständigenrat in der Vergangenheit regelmäßig ausgeführt hat (JG 2014 Ziffer 686; JG 2016 Ziffer 824; JG 2019 Ziffer 628). In den vergangenen Jahren haben Forschende daher neue Methoden entwickelt, um solche Datenlücken zu schließen. Umfragedaten werden mithilfe von sogenannten Reichenlisten und korrigierten Vermögenskonten [↪ KASTEN 24](#) angepasst (Bach et al., 2019; Albers et al., 2024; Deutsche Bundesbank, 2025a) oder gezielt durch die Befragung Hochvermögender ergänzt (Schröder et al., 2020).

In diesem Kapitel wird die **Vermögensverteilung auf Basis der angepassten Befragungsdaten von Albers et al. (2024)** analysiert. [↪ PLUSTEXT 22](#) [↪ KASTEN 24](#) Dabei wird primär die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zur Beschreibung der langfristigen Trends zwischen den Jahren 1993 und 2018 genutzt. Da aktuell noch keine neueren Befragungswellen der EVS veröffentlicht sind, wird für Analysen der jüngsten Entwicklung bis zum Jahr 2023 zusätzlich die Befragung „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) genutzt. Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) wird ergänzend für vertiefende Analysen herangezogen.



[↪ PLUSTEXT 22](#)

Hintergrund: Vermögensdefinition und umfragebasierte Vermögensdaten in Deutschland

In diesem Kapitel wird **Vermögen als der Wert der von privaten Haushalten gehaltenen Vermögenswerte abzüglich der Schulden definiert**. Dazu zählen Sachvermögen wie Immobilien (abzüglich Hypothekenschulden), Finanzvermögen wie Anleihen, Bankeinlagen, Kapitallebensversicherungen und private Altersvorsorgeverträge sowie börsennotiertes und nicht-börsennotiertes Betriebsvermögen. Nicht berücksichtigt werden langlebige Konsumgüter, schwer bewertbare Gegenstände wie z. B. Kunstwerke und nicht handelbare zukünftige Ansprüche aus öffentlichen oder betrieblichen Alterssicherungssystemen sowie Humankapital. Die genutzte Definition entspricht weitgehend den in OECD-, EZB- und Bundesbank-Statistiken üblichen Konzepten (Blatnik et al., 2024; Deutsche Bundesbank, 2024a; OECD, 2025), die sich auf marktfähige Vermögenswerte konzentrieren. Darüber hinaus gibt es mit dem Konzept des „Augmented Wealth“ ein breiteres Vermögenskonzept, das das traditionelle Haushaltsvermögen um Ansprüche aus der gesetzlichen und der betrieblichen Altersvorsorge erweitert (Bönke et al., 2020).

Die wichtigsten Datenquellen zur Analyse der Vermögensverteilung in Deutschland sind das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), die Befragung „private Haushalte

und ihre Finanzen“ (PHF), und die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Das **SOEP**, eine seit dem Jahr 1984 in Westdeutschland und ab dem Jahr 1990 in Ostdeutschland durchgeführte **jährliche Befragung**, umfasst seitdem jährlich zwischen **11 000 und 20 000 Haushalte**. Sie erfasst seit dem Jahr 2002 alle fünf Jahre zudem Informationen zu Vermögen auf Personenebene im Rahmen spezieller Schwerpunktbefragungen (Grabka und Westermeier, 2015). Dabei werden Immobilien-, Betriebs- und Finanzvermögen, darunter auch private Altersvorsorgeprodukte, langlebige Konsumgüter sowie Schulden erfragt. Zur besseren Abbildung wohlhabender Haushalte wurden in den Jahren 2002 und 2019 gesonderte Stichproben für Hocheinkommensbeziehende bzw. Hochvermögende ins SOEP integriert.

Die **PHF** ist eine **Panelbefragung zur Vermögens- und Finanzlage privater Haushalte**, die seit dem Jahr 2010 alle drei bis vier Jahre von der Deutschen Bundesbank durchgeführt wird und zwischen **3 500 und 4 900 Haushalte** umfasst. Sie ist Teil der HFCS-Erhebung (Household Finance and Consumption Survey), einer methodisch harmonisierten Erhebung im gesamten Euro-Raum. Die PHF deckt die gleichen Vermögenskategorien ab wie das SOEP, erfasst verschiedene Formen von Finanzvermögen und Schulden jedoch deutlich detaillierter. Zur besseren Abbildung der Vermögensverteilung werden wohlhabende Haushalte gezielt übererfasst (Oversampling). Jedoch führt eine geringere Beteiligung von Haushalten mit sehr hohem Vermögen ab der Welle des Jahres 2017 im Vergleich zu den Vorjahren zu einer deutlich geringeren Erfassung dieser Haushalte (Deutsche Bundesbank, 2019, 2025a).

Die **EVS** ist eine alle fünf Jahre vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder durchgeführte **schriftliche Befragung von knapp 60 000 privaten Haushalten**. Erstmals in den Jahren 1962/1963 in Westdeutschland durchgeführt, enthält sie seit dem Jahr 1978 Fragen zur Vermögenssituation der Haushalte und wird seit dem Jahr 1993 auch in Ostdeutschland erhoben (Albers et al., 2024). Im Gegensatz zu PHF und SOEP handelt es sich bei der EVS um eine Querschnitterhebung, sodass befragte Haushalte nicht über die Befragungswellen hinweg verfolgt werden können. Zudem erfasst sie nicht alle Betriebsvermögen, sondern lediglich börsennotierte Unternehmensanteile wie Aktien und Investmentfonds, sowie keine Werte langlebiger Konsumgüter (Statistisches Bundesamt, 2022).

➤ KASTEN 24

Hintergrund: Datenanpassung durch Albers et al. (2024) und Distributional Wealth Accounts

Albers et al. (2024) passen die Befragungsdatensätze aus PHF, SOEP und EVS an, um insbesondere die Erfassung hochvermögender Haushalte zu verbessern. Zwar nutzen SOEP und PHF Oversampling-Verfahren für hochvermögende Haushalte, trotzdem bleiben diese dort untererfasst. Dies lässt sich auf eine geringere Wahrscheinlichkeit, überhaupt Teil der Stichprobe zu werden, sowie eine erhöhte Quote von Antwortverweigerungen zurückführen. Zudem werden in den Umfragedaten vor allem Betriebs- und Finanzvermögen unzureichend erfasst, was sich aus der unvollständigen Abbildung der gesamtwirtschaftlichen Aggregate ableiten lässt. Dies liegt unter anderem daran, dass die Bewertung der Vermögensgegenstände auf Selbsteinschätzungen der befragten Haushalte und nicht auf Marktwerten basiert (Westermeier und Grabka, 2015).

Albers et al. (2024) nehmen **zwei zentrale Anpassungsschritte** vor. Zum einen wird die **Untererfassung hochvermögender Haushalte in den Befragungsdaten durch** eine sogenannte **Top-Korrektur verringert**. Hierfür werden hochvermögende Haushalte in den Befragungsdaten mithilfe der sogenannten Reichenliste des Manager Magazins ergänzt, die seit dem Jahr 2001

jährlich versucht, die vermögendsten Haushalte Deutschlands abzubilden. Die hochvermögenden Haushalte werden dabei unter Annahme einer Pareto-Verteilung [↗ GLOSSAR](#) am obersten Verteilungsrand imputiert. Zum anderen werden die **Befragungsdaten durch eine Hochrechnung mit den makroökonomischen Vermögensaggregaten harmonisiert**. Die Hochrechnung erfolgt unter Verwendung der Vermögensbilanz der Deutschen Bundesbank für die Sektoren private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck. Neben den offiziell veröffentlichten Aggregaten der Deutschen Bundesbank verwenden Albers et al. (2024) zudem weitere Aggregate zur Anpassung von Immobilienvermögen und Betriebsvermögen. Das Immobilienvermögen wird durch eigene Schätzungen an Marktwertentwicklungen angepasst, um den seit dem Jahr 2010 zu beobachtenden Immobilienpreisanstieg zu erfassen. Ebenso wird das Aggregat des Betriebsvermögens von GmbHs und Personengesellschaften von den Autoren nach oben korrigiert, da für diese privat gehaltenen Unternehmensformen üblicherweise keine Marktwerte vorliegen. Die Auswirkungen der vorgenommenen Anpassungen auf die Vermögensverteilung werden im Anhang ausführlich dargestellt. [↗ ZIFFER 487](#)

Neben Albers et al. (2024) stellt die Europäische Zentralbank (EZB) im Rahmen der **verteilungsbasierten Vermögensbilanzen** (Distributional Wealth Accounts, DWA) ebenfalls eine **angepasste Vermögensverteilung auf Basis des PHF** zur Verfügung. Basierend auf dem gleichen Konzept des Nettohaushaltsvermögens und ähnlichen Methoden schätzt die EZB diese Vermögensbilanzen seit dem Jahr 2009 vierteljährlich für alle Staaten im Euro-Raum. Zur Erstellung der DWA für Deutschland kombiniert die Deutsche Bundesbank PHF-Befragungsdaten mit der Reichenliste des Manager Magazins und den um nicht-börsennotiertes Betriebsvermögen korrigierten gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanzen (Deutsche Bundesbank, 2022). Die auf Basis der DWA geschätzten Verteilungsmaße zeigen vergleichbare Werte wie die von Albers et al. (2024) ermittelten.

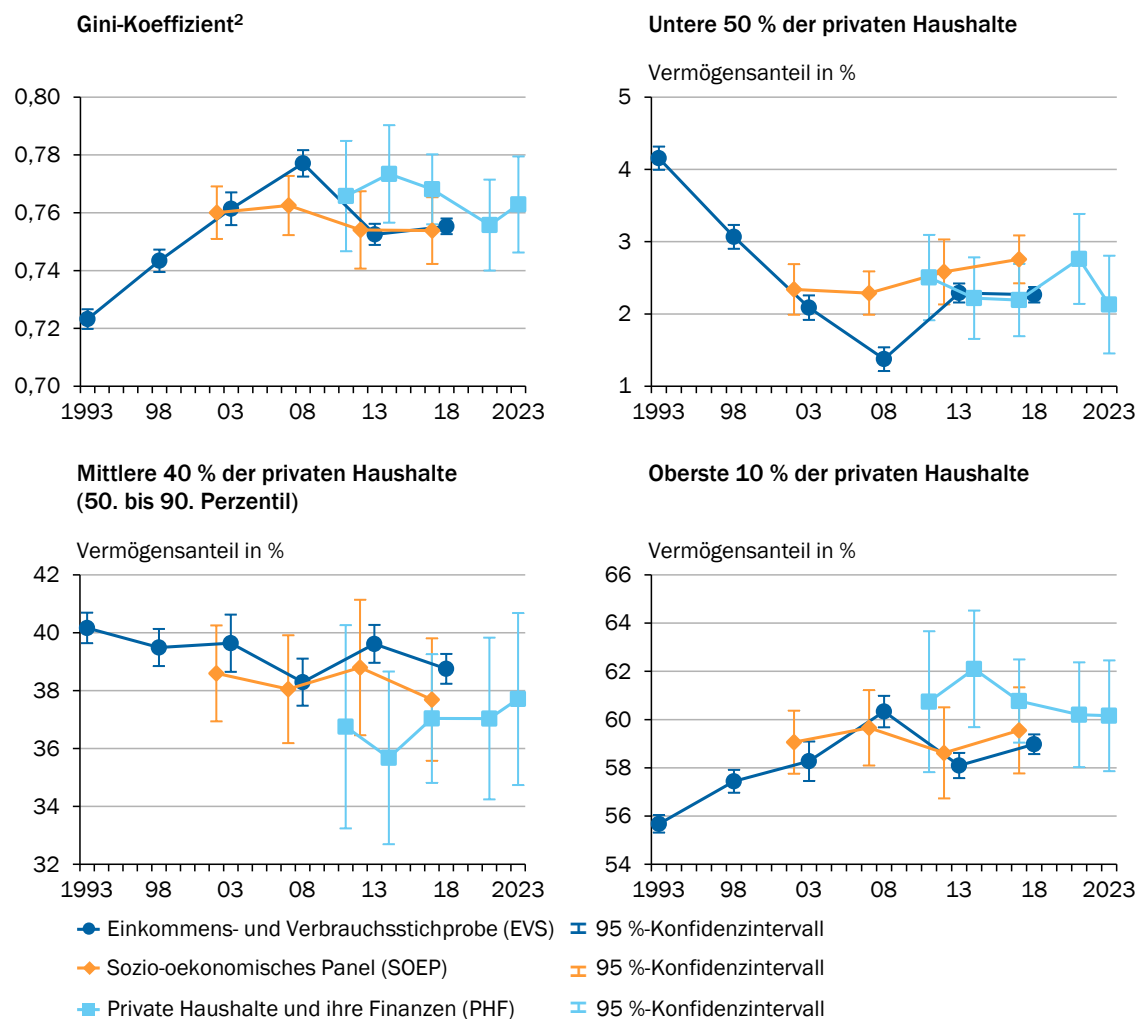
- 352. Im Jahr 2023**, dem derzeit letzten durch die PHF abgedeckten Erhebungsjahr, lag das nominale **Medianvermögen privater Haushalte** bei **rund 160 000 Euro**, die obersten 10 % der Vermögensverteilung wiesen mindestens Vermögen von rund 1,1 Mio Euro und die obersten 1 % mindestens Vermögen von rund 6 Mio Euro auf. Das reale **Medianvermögen erhöhte sich ab Mitte der 2010er-Jahre deutlich** und nahm zwischen den Jahren 2017 und 2021 um rund 32 % zu. Anschließend kam es **in den Jahren 2021 bis 2023 aufgrund der Inflation** jedoch zu einem **Rückgang** um knapp 8 %.

Der **Gini-Koeffizient**, [↗ GLOSSAR](#) ein relatives Ungleichheitsmaß, lag im Jahr 2023 bei etwa **0,76**. [↗ ABBILDUNG 68](#) **Nach der Wiedervereinigung** nahm die relative **Vermögensungleichheit in Deutschland** deutlich zu. Etwa **seit dem Jahr 2010** bleiben die gängigen Ungleichheitsmaße jedoch **weitgehend stabil**. So stieg der Gini-Koeffizient zwischen den Jahren 1993 und 2008 von 0,72 auf 0,78 an, fluktuiert seit den 2010er-Jahren jedoch relativ konstant um einen Wert von 0,75. [↗ ABBILDUNG 68 OBEN LINKS](#)

353. Zur Illustration der langfristigen Veränderung der Vermögensverteilung werden die privaten Haushalte nach der Höhe ihrer Vermögen aufsteigend geordnet und in drei Gruppen zusammengefasst: die unteren 50 %, die nachfolgenden 40 %, vom 50. bis 90. Perzentil, und die obersten 10 % der Vermögensverteilung. **Über die verschiedenen Datenquellen hinweg zeigen sich konsistente Trends der Verteilungsindikatoren.** Der **Vermögensanteil der Haushalte der obersten 10 % der Vermögensverteilung stieg** basierend auf der EVS **zwischen den Jahren 1993 und 2008 von 56 % auf 60 %** und blieb **danach bei etwa 59 % konstant.** **ABBILDUNG 68 UNTEN RECHTS** Im Gegenzug sank der **Anteil der Haushalte der unteren 50 % der Vermögensverteilung am Gesamtvermögen von ca. 4 % im Jahr 1993 auf weniger als 2 % im Jahr 2008.** Seit

ABBILDUNG 68

Maße der relativen Vermögensungleichheit im Zeitverlauf¹



1 – Die Verteilungsmaße für die EVS sind direkt aus Albers et al. (2024) entnommen. Die Verteilungsmaße für das SOEP und das PHF wurden mit den mit der Methodik von Albers et al. (2024) angepassten Daten des SOEP und PHF berechnet. Die dargestellten Konfidenzintervalle wurden mittels eines Bootstrapping-Verfahrens ermittelt. Konkret wurden zufällig 1 000 Gewichtungssätze generiert und auf die Originalstichprobe angewendet. Das Konfidenzintervall umfasst die mittleren 95 % der Verteilung der 1 000 daraus resultierenden Schätzwerte. 2 – Der Gini-Koeffizient ist ein Maß der relativen Konzentration bzw. Ungleichheit und kann einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen. Im Falle einer Gleichverteilung ergäbe sich für ein Wert von Null und im Falle der Konzentration des gesamten Vermögens auf nur eine Person ein Wert von 1.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), SOEP v40, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-168-01

dem Jahr 2010 bewegt sich der Vermögensanteil dieser Gruppe zwischen 2 % und 3 %. [↗ ABBILDUNG 68 OBEN RECHTS](#) Der **Anteil der Haushalte im 50. bis 90. Perzentil** blieb im Zeitraum zwischen 1993 und 2023 **relativ konstant zwischen 37 % und 40 %**. [↗ ABBILDUNG 68 UNTEN LINKS](#) In historischer Perspektive hat sich die Vermögensungleichheit, gemessen am Vermögensanteil des vermögensstärksten 1 % der Bevölkerung, seit dem Jahr 1895 nahezu halbiert, wobei dieser Rückgang fast ausschließlich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgte. [↗ KASTEN 25](#)

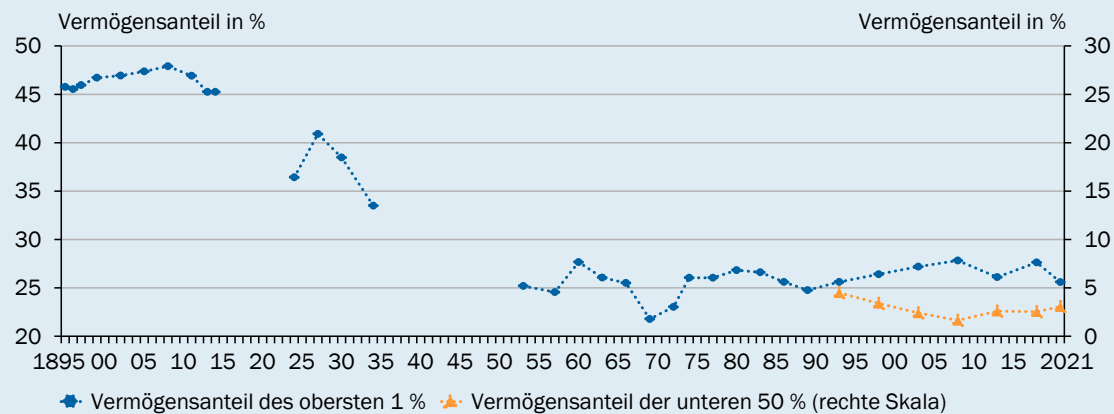
↗ KASTEN 25

Hintergrund: Die Entwicklung der Vermögensungleichheit in Deutschland seit dem Jahr 1895

Albers et al. (2024) dokumentieren die historische Entwicklung der Vermögensverteilung in Deutschland seit dem Jahr 1895. Ihre Ergebnisse zeigen, dass sich der **Vermögensanteil des obersten 1 % der Bevölkerung zwischen den Jahren 1895 und 1969 von ca. 46 % auf ca. 22 % halbiert** hat, gefolgt von einem moderaten **Wideranstieg auf ca. 26 % im Jahr 2021**. [↗ ABBILDUNG 69](#) Eine ähnliche Entwicklung lässt sich in vielen heute entwickelten Staaten beobachten. Albers et al. (2024) zeigen, dass die Halbierung des Vermögensanteils des obersten 1 % in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Deutschland maßgeblich auf die vermögenszerstörenden Effekte der beiden Weltkriege, der Hyperinflation und der Weltwirtschaftskrise in der Zwischenkriegszeit sowie auf steuerpolitische Maßnahmen wie den sogenannten Lastenausgleich [↗ KASTEN 28](#) im Jahr 1952 zurückzuführen sind. [↗ ABBILDUNG 69](#)

↗ ABBILDUNG 69

Historische Entwicklung der Vermögensungleichheit in Deutschland¹



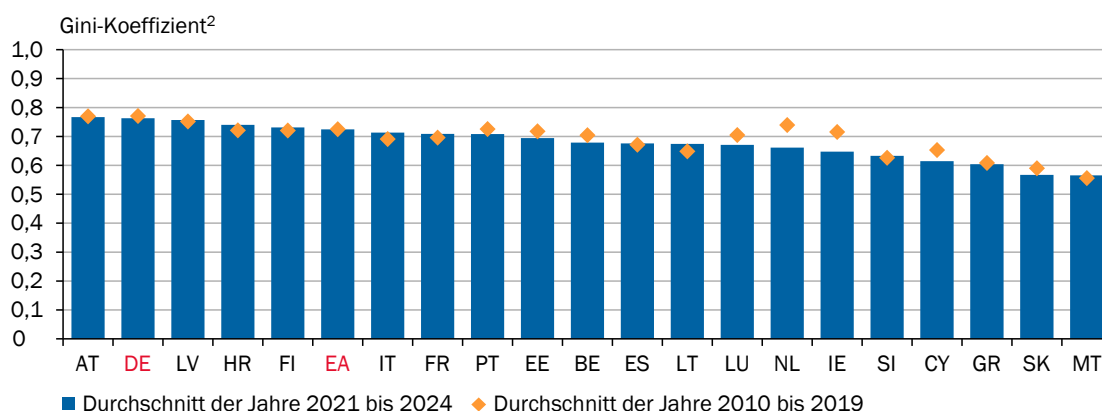
1 – Die Analyse ist direkt aus Albers et al. (2024) entnommen. Die Autoren schätzen bis zum Jahr 1989 den Vermögensanteil der obersten 1 % auf Grundlage von Vermögensteuerdaten. Der Vermögensanteil der unteren 50 % kann erst mithilfe von Befragungsdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der Studie „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) geschätzt werden, die ab dem Jahr 1993 bzw. 2017 genutzt werden und fortan ebenfalls die Grundlage für die Schätzungen des Anteils der obersten 1 % bilden.

Quelle: Albers et al. (2024)

© Sachverständigenrat | 25-170-01

354. Im Zeitraum von 1993 bis 2018 zeigt sich eine ungleiche Entwicklung der Vermögen entlang der Verteilung. In diesem Zeitraum konnte die **vermögensstärkere Hälfte** der Haushalte **ihre realen Vermögen verdoppeln**, während die **vermögensschwächere Hälfte nur einen realen Zuwachs von 10 %** verzeichnete. In der Folge haben sich die absoluten Vermögens-

ABBILDUNG 70

Vermögensungleichheit im Euro-Raum¹

1 – AT-Österreich, DE-Deutschland, LV-Lettland, HR-Kroatien, FI-Finnland, EA-Euro-Raum, IT-Italien, FR-Frankreich, PT-Portugal, EE-Estland, BE-Belgien, ES-Spanien, LT-Litauen, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, IE-Irland, SI-Slowenien, CY-Zypern, GR-Griechenland, SK-Slowakei, MT-Malta. 2 – Der Gini-Koeffizient ist ein Maß der relativen Konzentration bzw. Ungleichheit und kann einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen. Im Falle einer Gleichverteilung ergäbe sich ein Wert von Null und im Falle der Konzentration des gesamten Vermögens auf nur eine Person ein Wert von 1.

Quellen: EZB, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-196-01

unterschiede erhöht. Die durchschnittlichen Vermögen der obersten 10 % stiegen in Preisen von 2015 von rund 1,2 Mio Euro im Jahr 1993 auf 2,4 Mio Euro im Jahr 2018. Auch die Gruppe zwischen dem 50. und 90. Perzentil konnte ihre durchschnittlichen Vermögen in Preisen von 2015 nahezu verdoppeln – von etwa 210 000 Euro auf rund 390 000 Euro. Die privaten Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung verzeichneten hingegen nur einen geringen Anstieg von durchschnittlich 19 000 Euro auf 21 000 Euro (Albers et al., 2024). Zwischen den Jahren 2017 und 2021 stiegen die Vermögen entlang der gesamten Verteilung inflationsbereinigt sichtbar an. Dagegen kam es **in den Jahren 2021 bis 2023** durch geringe nominale Zuwächse und **hohe Inflationsraten** zu einem **Rückgang der durchschnittlichen inflationsbereinigten Nettovermögen**, der in der **unteren Hälfte** der Vermögensverteilung besonders **stark ausgeprägt** war. [ZIFFER 360](#)

355. Ein **europäischer Vergleich der Vermögensungleichheit** ist mithilfe der verteilungsbasierten Vermögensbilanzen (Distributional Wealth Accounts, DWA) der EZB möglich. [KASTEN 24](#) Gemäß den DWA sind die **Nettovermögen in Deutschland am aktuellen Rand ungleicher verteilt als in fast allen anderen Mitgliedstaaten** des Euro-Raums. [ABBILDUNG 70](#) Der Gini-Koeffizient liegt in den Staaten des Euro-Raums im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2024 bei durchschnittlich 0,72, wobei der Gini-Koeffizient von Deutschland (0,76) nur noch von Österreich (0,77) übertroffen wird. In den **USA** ist die Vermögenskonzentration mit einem **Gini-Koeffizienten** von 0,83 im Jahr 2023 allerdings noch **deutlich höher** (WID, 2025). Im Jahr 2021 hielten die obersten 10 % der privaten Haushalte in den USA rund 68 % des Gesamtvermögens, während es in Deutschland etwa 61 % waren (Deutsche Bundesbank, 2022). **Internationale Unterschiede** in der Vermögensungleichheit lassen sich unter anderem **auf**

Unterschiede in der Vermögenszusammensetzung und der Konzentration innerhalb einzelner Vermögensarten zurückführen. [↘ ZIFFER 359](#)

- 356.** In den bisherigen Analysen sind **Rentenansprüche aus der gesetzlichen und betrieblichen Altersvorsorge nicht enthalten**. In den meisten Vermögensstudien werden Ansprüche aus umlagefinanzierten Rentenversicherungen nicht berücksichtigt, da es sich lediglich um Ansprüche und nicht um disponible Vermögensbestände handelt. Sie sind **weder handel- noch beleihbar** und damit **nicht liquide**. Sie sind ferner nicht durch Erbschaft oder Schenkung übertragbar. Zudem ist ihre Bewertung, insbesondere im internationalen Vergleich, schwierig (Bartels et al., 2023; Deutsche Bundesbank, 2025a). Eine Berücksichtigung von Rentenansprüchen könnte die Vergleichbarkeit von Vermögen zwischen Personen mit und ohne Absicherung im gesetzlichen Rentensystem (unter anderem viele Selbständige) sowie zwischen Staaten mit stärker umlagefinanzierten und stärker kapitalgedeckten Altersvorsorgesystemen verbessern. Aufgrund der lückenhaften Datenlage ist ein **konsistenter internationaler Vergleich** jedoch **nicht möglich**.
- 357.** Auf Basis der PHF-Studie berechnet die Deutsche Bundesbank mithilfe einer Simulation der gesetzlichen Rentenansprüche, dass der **Gini-Koeffizient für das Jahr 2023 durch Einbeziehung von Rentenansprüchen deutlich von 0,72 auf 0,58 sinkt**. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass gesetzliche Rentenansprüche vor allem für Haushalte mit geringen Vermögen eine große Rolle spielen (Deutsche Bundesbank, 2025a). [↘ ZIFFER 361](#) Dabei ist die Variation der Lebenserwartung entlang der Vermögensverteilung nicht berücksichtigt. Das dürfte dazu führen, dass der Barwert der Rentenansprüche von Haushalten mit geringeren Vermögen aufgrund einer kürzeren Lebensdauer überschätzt wird. Daher dürfte der angepasste Gini-Koeffizient von 0,58 eine Untergrenze des tatsächlichen Wertes sein.

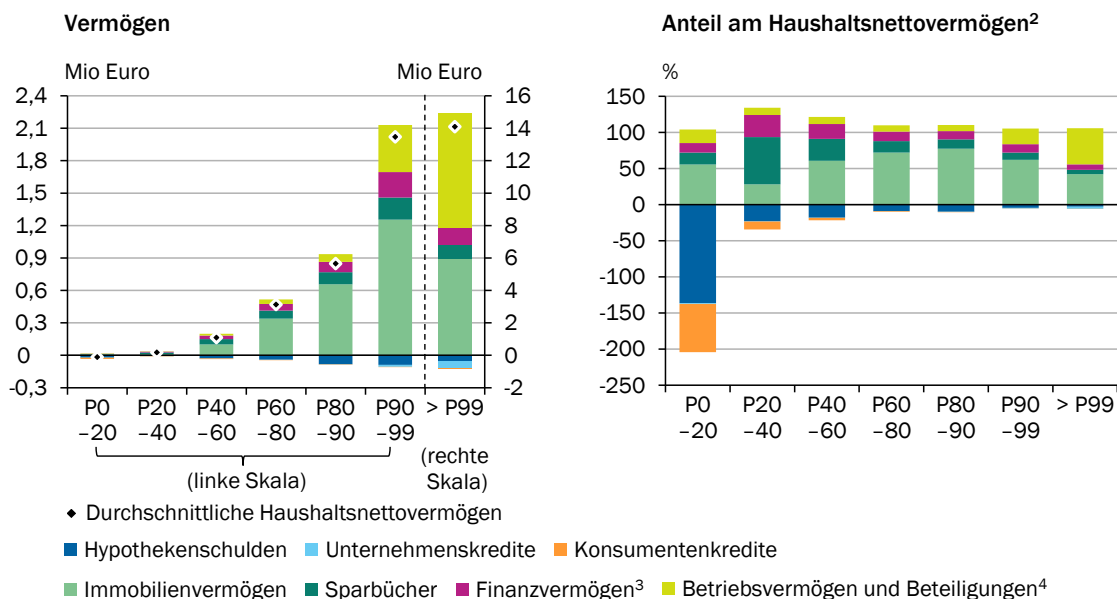
Der **Vermögensanteil der Haushalte in den unteren 50 %** der Vermögensverteilung **steigt** durch die Einbeziehung gesetzlicher Rentenansprüche **von etwa 3 % auf rund 10 %**. Berechnungen mithilfe des SOEP kommen zu einem ähnlichen Ergebnis (Bönke et al., 2020; Bartels et al., 2023). Der Gini-Koeffizient sinkt für Deutschland durch die Einbeziehung von Rentenvermögen deutlich stärker als für die USA, da sie in Deutschland einen größeren Anteil der Gesamtvermögen ausmachen und gleichmäßiger verteilt sind. Bönke et al. (2020) berechnen für das Jahr 2013, dass die Einbeziehung der Rentenvermögen den Gini-Koeffizienten in Deutschland von 0,76 auf 0,51 verringert, während er in den USA von 0,89 auf 0,70 zurückgeht. Für Österreich schätzen Knell und Koman (2022) eine Reduktion des Gini-Koeffizienten von 0,73 auf 0,53 und damit einen ähnlichen Effekt der Einbeziehung von Rentenvermögen wie in Deutschland.

2. Vermögenszusammensetzung

358. Für die Form und Entwicklung der Vermögensverteilung spielt die Zusammensetzung der Vermögen eine zentrale Rolle. Die **Vermögenszusammensetzung unterscheidet sich deutlich entlang der Vermögensverteilung**. [ABBILDUNG 71](#) Die privaten Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung halten ihre Vermögenswerte vorwiegend in Spareinlagen und anderen niedrig verzinsten Anlagen wie Lebensversicherungen. Bei Haushalten oberhalb des Medians bis zum 99. Perzentil dominiert das Immobilienvermögen: Es macht rund 60 % der Gesamtvermögen bei den Haushalten zwischen dem 50. und 90. Perzentil und fast 55 % im 90. bis 99. Perzentil aus. Im obersten Perzentil der Vermögensverteilung überwiegt Betriebsvermögen, das rund 50 % der Gesamtvermögen dieser Haushalte ausmacht (Albers et al., 2024). Zu beachten ist, dass **Immobilien** und **nicht-börsennotiertes Betriebsvermögen** mangels häufiger Markttransaktionen bzw. Marktpreise oft nur über **Schätzverfahren** wie Ertragswert- oder Vergleichswertverfahren [PLUSTEXT 25](#) bewertet werden können, was **im Vergleich zu tatsächlichen Marktwerten zu Unsicherheiten** führen kann. Im Jahr 2023 hatten 39 % der Haushalte ausstehende Schulden, die den Wert des Nettovermögens reduzierten. Unbesicherte Kredite wie Konsum- oder Dispokredite kommen vor allem bei vermögens- und einkommensärmeren

➤ ABBILDUNG 71

Zusammensetzung der Nettovermögen im Jahr 2023¹



1 – In jeweiligen Preisen. Für die Analyse werden die auf Grundlage der Methodik von Albers et al. (2024) aufbereiteten Daten der Studie „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) verwendet. 2 – Die Haushalte im untersten Quintil (P0–20) verfügen im Durchschnitt über ein Bruttovermögen von 17 000 Euro, dem Schulden von 33 000 Euro gegenüberstehen. Knapp 4 % der Haushalte in diesem Quintil (P0–20) besitzen Immobilienvermögen und Hypothekenschulden. Aufgrund der geringen Vermögenswerte beeinflussen jedoch wenige Beobachtungen mit hohen Immobilienwerten und Hypothekenschulden den Durchschnitt dieser Gruppe stark. 3 – Beinhaltet Anleihen, Kapitallebensversicherungen und kapitalgedeckte Altersvorsorgeverträge. 4 – Umfasst Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften sowie indirektes Unternehmensengagement über Anlagefonds.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), eigene Berechnungen

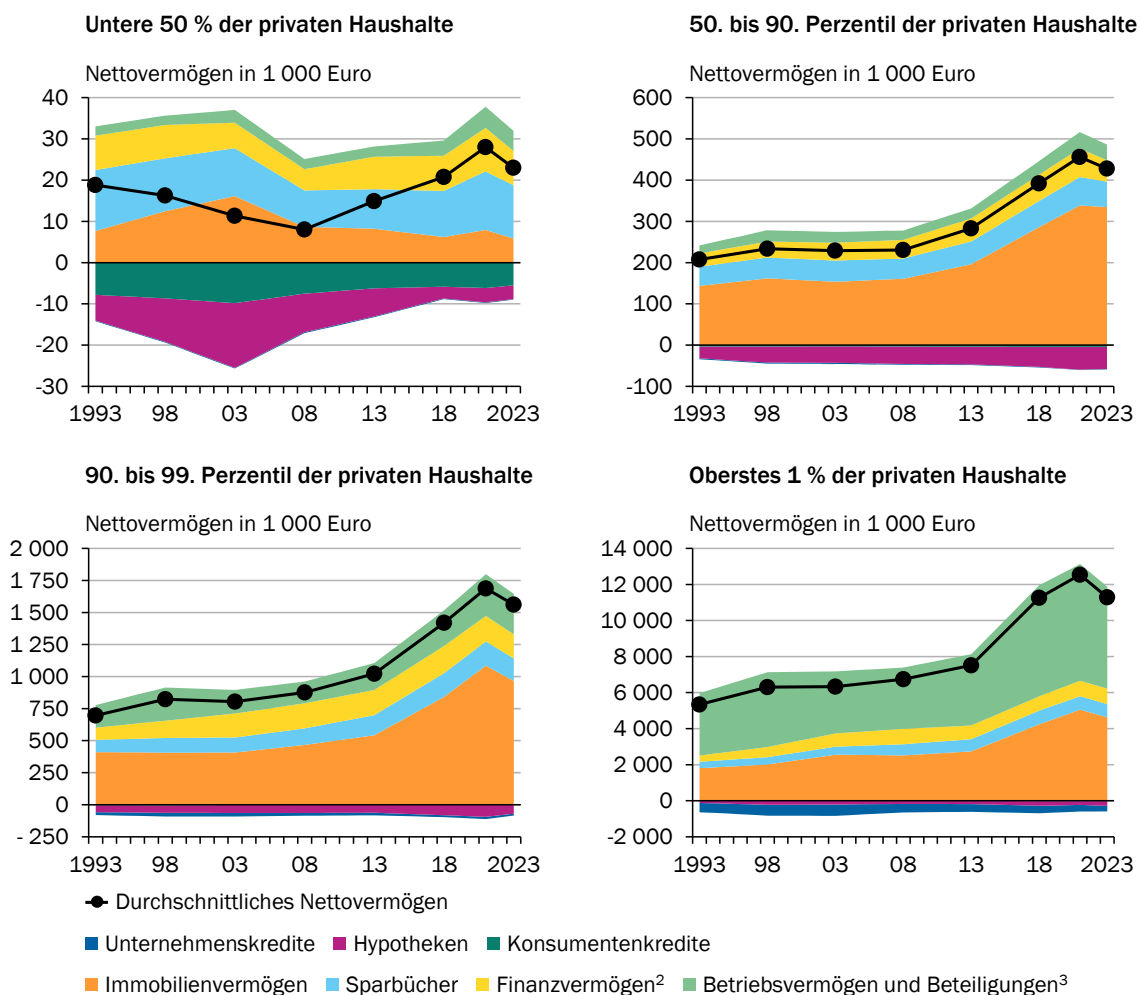
© Sachverständigenrat | 25-172-03

Haushalten vor, während bei vermögens- und einkommensstärkeren Haushalten vor allem Hypothekenkredite dominieren (Deutsche Bundesbank, 2025a).

359. Immobilien- und Betriebsvermögen prägen die Vermögensungleichheit in Deutschland deutlich stärker als Finanzvermögen. [KASTEN 29](#) Immobilien tragen zur Vermögensungleichheit bei, weil sie einen großen Anteil der Gesamtvermögen ausmachen und überwiegend von Haushalten in der oberen Hälfte der Verteilung gehalten werden. Nicht-börsennotierte Betriebsvermögen tragen zur Vermögensungleichheit bei, weil sie am oberen Rand stark konzentriert sind. Aktien und Fonds machen nur einen niedrigen Anteil der Gesamtvermögen aus und tragen daher nur geringfügig zur Vermögensungleichheit in Deutschland bei. Finanzvermögen in Form von Sparkonten und Versicherungen sind gleicher verteilt und beeinflussen die Vermögensungleichheit daher weniger.

ABBILDUNG 72

Heterogenität der Portfolios für verschiedene Verteilungsgruppen im Zeitverlauf¹



1 – In Preisen von 2015. Bis zum Jahr 2018 basiert die Analyse auf EVS-Daten (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe); ab dem Jahr 2018 werden diese mithilfe der Wachstumsraten der nach Albers et al. (2024) aufbereiteten PHF-Daten (private Haushalte und ihre Finanzen) fortgeschrieben. 2 – Beinhaltet Anleihen, Kapitallebensversicherungen und kapitalgedeckte Altersvorsorgeverträge. 3 – Umfasst Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften sowie indirektes Unternehmensengagement über Anlagefonds.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-171-01

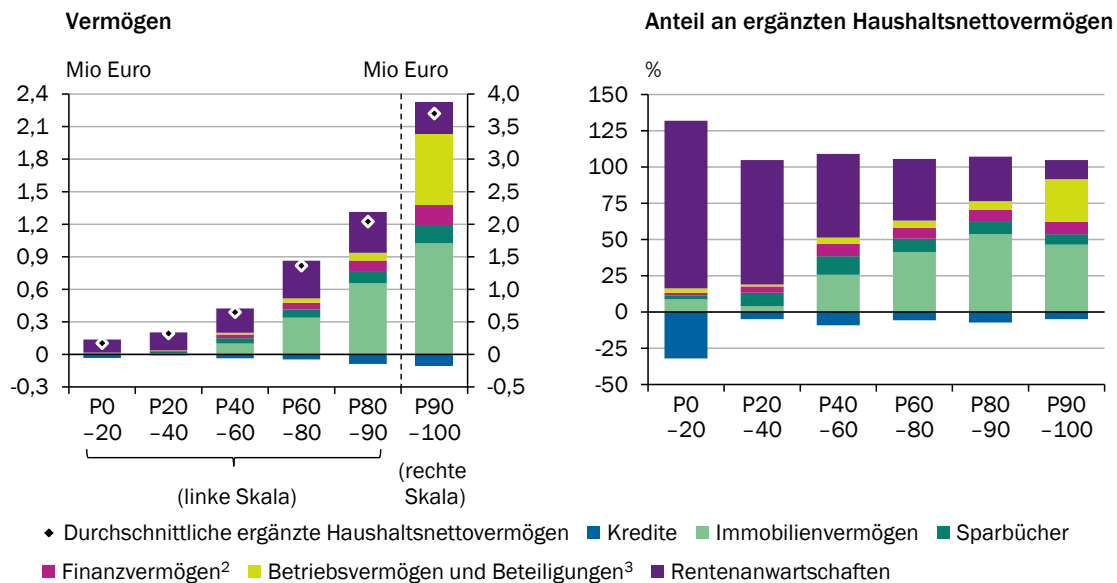
Im internationalen Vergleich sind die einzelnen **Vermögensarten**, vor allem Immobilien- und Betriebsvermögen, **in Deutschland stark konzentriert**. Die vergleichsweise hohe Vermögensungleichheit in Deutschland und Österreich korreliert mit einer niedrigeren Wohneigentumsquote und einer höheren Konzentration des Immobilienvermögens im Vergleich zu anderen Staaten (Pfeffer und Waitkus, 2021). Rund 50 % der Immobilienvermögen entfallen auf die vermögensstärksten 10 % der Haushalte, während die untere Hälfte der Haushalte nur etwa 3 % der Immobilienvermögen hält. Im Euro-Raum ist die Konzentration der Immobilienvermögen geringer, dort besitzen die obersten 10 % der Haushalte der Vermögensverteilung etwa 44 % der Immobilienvermögen und die unteren 50 % der Haushalte halten 9 % der Immobilienvermögen (Deutsche Bundesbank, 2022). Darüber hinaus trägt auch eine stärkere Konzentration der Betriebsvermögen zu einer im internationalen Vergleich hohen Vermögensungleichheit bei (Pfeffer und Waitkus, 2021). In Deutschland entfallen über 85 % der Betriebsvermögen auf das oberste Dezil (Albers et al., 2024). Im internationalen Vergleich halten deutsche Haushalte zudem einen geringen Anteil ihres Vermögens in Aktien und Fonds, wobei dieser Anteil seit der Corona-Pandemie zunimmt (Deutsche Bundesbank, 2025a).

- 360. Die unterschiedliche Zusammensetzung der Vermögen entlang der Verteilung** beeinflusst nicht nur die Vermögensverteilung in einem gegebenen Zeitpunkt, sondern **führt auch im Zeitverlauf zu heterogenen Vermögenszuwächsen**. [↘ ABBILDUNG 72](#) In den unteren 50 % der Vermögensverteilung schwankten die durchschnittlichen realen Nettovermögen um rund 20 000 Euro; zwischen den Jahren 1993 und 2008 gingen sie sogar zurück und verzeichneten danach nur geringe Zuwächse, sodass die Nettovermögen für diese Haushalte in den Jahren 1993 bis 2023 lediglich um etwa 20 % stiegen. [↘ ABBILDUNG 89 OBEN LINKS ANHANG](#) Ein wesentlicher Grund dafür ist die Zusammensetzung der Vermögen dieser Haushalte: Es besteht überwiegend aus Spareinlagen und Lebensversicherungen, die preisbereinigt kaum Wertsteigerungen aufwiesen. Demgegenüber konnten insbesondere Haushalte zwischen dem Median und dem 99. Perzentil ihre realen Nettovermögen deutlich ausbauen, da ihre Vermögen überwiegend aus Immobilien bestanden, deren Preissteigerungen – insbesondere zwischen den Jahren 2008 und 2018 – zu erheblichen Vermögenszuwächsen führten. Insgesamt wuchsen die Nettovermögen in der oberen Hälfte der Verteilung um über 100 %. Bei Haushalten zwischen dem 50. und 90. Perzentil entfiel der größte Teil des Wachstums auf Wohnimmobilien, und bei Haushalten zwischen dem 90. und 99. Perzentil entfiel es neben Wohnimmobilien auf Betriebsvermögen in Personen- und Kapitalgesellschaften. In den obersten 1 % der Vermögensverteilung bestehen die Vermögen überwiegend aus börsennotierten und nicht-börsennotierten Betriebsvermögen, deren Wertentwicklung sowohl in den 1990er- als auch in den 2010er-Jahren zu erheblichen Zuwächsen führte. In dieser Gruppe entfallen die Vermögenszuwächse je knapp zur Hälfte auf Immobilienvermögen und Betriebsvermögen, wobei bei letzterem ein Großteil des Wachstums auf nicht börsennotierte Unternehmen entfällt (Albers et al., 2024).

In den Jahren 2021 bis 2023 kam es aufgrund **schwachen nominalen Vermögenswachstums und hoher Inflation** in allen Abschnitten der Vermögensverteilung zu **realen Nettovermögensverlusten**. Dazu trugen stag-

ABBILDUNG 73

Zusammensetzung der ergänzten Nettovermögen im Jahr 2023¹



1 – In jeweiligen Preisen. Die Analyse stellt eine Abschätzung und keine exakte Quantifizierung dar. Sie basiert auf den nach der Methodik von Albers et al. (2024) aufbereiteten Daten der Studie „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF). Diesen wurden die überschlägig simulierten Rentenanwartschaften pro Quantil auf Basis der Deutschen Bundesbank (2025a) hinzugerechnet. Die zugrunde liegenden Methodiken unterscheiden sich geringfügig. 2 – Beinhaltet Anleihen, Kapitallebensversicherungen und kapitalgedeckte Altersvorsorgeverträge. 3 – Umfasst Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften sowie indirektes Unternehmensengagement über Anlagefonds.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025a, 2025b), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-258-01

nierende Immobilienpreise und ein Rückgang des mittleren Betriebsvermögens bei (Deutsche Bundesbank, 2025a). Hierbei verzeichneten die **Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung** aufgrund ihrer in Sparbüchern und festverzinslichen Produkten konzentrierten Vermögensanlage die **höchsten relativen Einbußen** von etwa 20 % ihres durchschnittlichen Nettovermögens (Deutsche Bundesbank, 2025a).

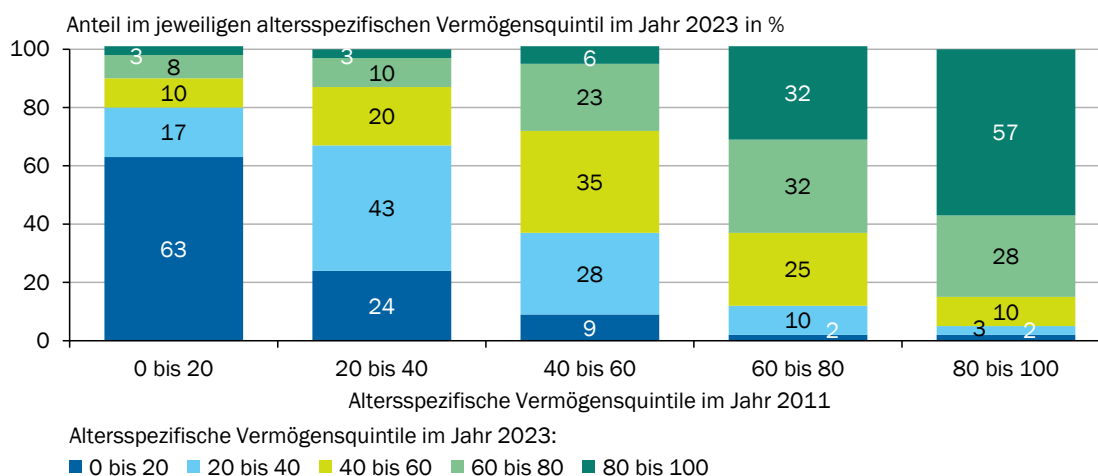
361. Ansprüche aus der gesetzlichen Alterssicherung machen für weniger vermögende Haushalte einen größeren Anteil der Gesamtvermögen aus. Die **Einbeziehung** dieser Ansprüche **erhöht** daher die **Vermögen der weniger vermögenden Haushalte stärker als die der vermögenden**. [ABBILDUNG 73](#) Rentenanwartschaften machen bei den unteren 60 % der Haushalte mehr als die Hälfte der ergänzten Vermögen aus und nehmen über die Verteilung hinweg deutlich an Bedeutung ab – von rund 120 % der um Rentenanwartschaften ergänzten Nettovermögen bei den unteren 20 % auf etwa 15 % in den obersten 10 %. Ihre Einbeziehung auf Basis überschlägiger Simulationen der Deutschen Bundesbank (2025a) verringert die ermittelte Vermögensungleichheit somit deutlich. Jedoch ist zu beachten, dass **unterschiedliche Lebenserwartungen entlang der Vermögensverteilung nicht berücksichtigt** werden. Zudem stellen Rentenanwartschaften **keine disponiblen Vermögensbestände** dar. [ZIFFER 357](#)

3. Intragenerationelle Vermögensmobilität: Determinanten des Vermögensaufbaus

362. Die individuelle Position in der Vermögensverteilung kann sich im Lebensverlauf verändern (intragenerationelle Vermögensmobilität). Für den **Vermögensaufbau innerhalb einer Generation** sind vor allem **drei Faktoren** entscheidend: erstens **Sparen aus dem laufenden Einkommen**, zweitens **Wertsteigerungen von Vermögenswerten** wie Immobilien oder Unternehmensanteilen und drittens **Kapitalerträge** wie Zinsen und Dividenden, deren Reinvestition das Sparen beschleunigt. Die Rolle dieser Faktoren für den Vermögensaufbau unterscheidet sich jedoch entlang der Vermögensverteilung, da das Sparverhalten sowie die Portfoliostrukturen stark variieren. In der Folge beeinflussen diese Faktoren auch die Entwicklung der Vermögensungleichheit.
363. Eine Analyse der altersspezifischen Vermögenspositionen durch die Deutsche Bundesbank (2025a) zeigt, dass die **intragenerationelle Vermögensposition am oberen und unteren Rand der Vermögensverteilung relativ persistent** ist. [ABBILDUNG 74](#) Die Mehrheit der Haushalte im untersten und obersten altersspezifischen Vermögensquintil verblieben zwischen den Jahren 2011 und 2023 im jeweiligen Vermögensquintil. **Vermögensmobilität findet vor allem in der Mitte der Vermögensverteilung** statt. Eine Konzentration der Mobilität auf die Mitte der Verteilung zeigt sich für Deutschland auch auf Basis der Vermögensdaten des SOEP (Bundesregierung, 2025) und lässt sich auch in anderen Staaten, wie den USA, Schweden oder Norwegen feststellen (Jianakoplos und Menchik, 1997; Klevmarken et al., 2003; Audoly et al., 2024).

ABBILDUNG 74

Vermögensmobilität zwischen den Jahren 2011 und 2023¹



1 – Differenz zu 100 aufgrund von Rundungen. Stand März 2025; betrachtet werden Haushalte, deren Referenzperson in der ersten Befragungswelle der PHF-Studie (private Haushalte und ihre Finanzen) in den Jahren 2010/2011 zwischen 20 und 69 Jahre alt war. Basierend auf dem Alter der Referenzperson in der ersten Welle werden die Haushalte in Zehn-Jahres-Kohorten eingruppiert (Alter 20 bis 29, 30 bis 39, 40 bis 49, 50 bis 59, 60 bis 69 Jahre). Anschließend wird für jede Welle die relative Vermögensposition der Haushalte innerhalb dieser Alterskohorten berechnet. Lesehilfe: 63 % der Haushalte, die im Jahr 2011 im untersten Vermögensquintil waren, sind im Jahr 2023 weiterhin im untersten Vermögensquintil.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2025a)

© Sachverständigenrat | 25-166-01

Sparverhalten

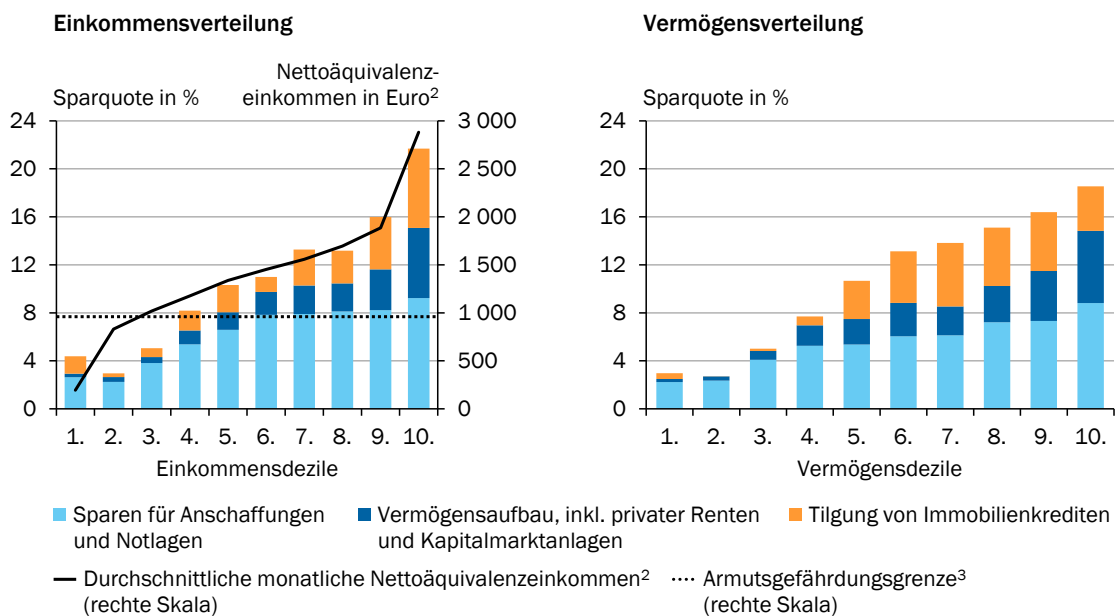
364. Entlang der Einkommens- und Vermögensverteilung steigen Sparquoten und somit auch die absolute Höhe der Ersparnisse deutlich.

▢ **ABBILDUNG 75** Während die unteren 30 % der Haushalte in der Einkommens- und Vermögensverteilung weniger als 5 % ihres Nettoeinkommens sparen, steigt der Anteil auf über 18 % des Nettoeinkommens für das oberste Dezil der Einkommens- und Vermögensverteilung. Hierbei ist zu beachten, dass die unteren 20 % der Haushalte in der Einkommensverteilung ein Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze, d. h. von weniger als 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen haben, sodass ihre Sparfähigkeit als stark eingeschränkt gelten muss. Im Jahr 2023 gaben 13 % der privaten Haushalte an, aufgrund geringer finanzieller Mittel überhaupt nicht sparen zu können (Deutsche Bundesbank, 2025a).

365. Entlang der Verteilung variieren nicht nur Sparfähigkeit und Sparquote, sondern auch die Sparmotive. Während in den unteren 90 % das Motiv des Sparens für Anschaffungen und Notlagen einen Großteil ausmacht, steigt sowohl mit dem Einkommen als auch mit dem Vermögen der Anteil des längerfristigen Sparens für Vermögensaufbau, Altersvorsorge und Immobilienbesitz.

▢ **ABBILDUNG 75**

Sparquoten entlang der Einkommens- und Vermögensverteilung im Jahr 2021¹



1 – Die Sparquoten werden als Verhältnis der gesparten Beträge zum Haushaltsnettoeinkommen definiert. Für die Analysen wird die Methodik von Albers et al. (2024) auf Grundlage des SOEP (v40) verwendet. Die Sparquoten wurden mit der gesamtwirtschaftlichen Sparquote harmonisiert. 2 – Um die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen verwendet, das mithilfe der modifizierten OECD-Skala berechnet wird. Dabei wird dem ersten Haushaltsmitglied über 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von 1 zugewiesen; weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahren erhalten jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis unter 14 Jahren jeweils ein Gewicht von 0,3. Das reale Gesamteinkommen eines Haushalts wird anschließend durch die Summe der Bedarfsgewichte geteilt, wodurch sich das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen ergibt. 3 – Die Armutsgefährdungsgrenze entspricht 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quellen: Albers et al. (2024), SOEP v40, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-197-01

↘ **ABBILDUNG 75** Tilgungen stellen eine Form des Sparens dar und tragen wesentlich zum Vermögensaufbau über Immobilienbesitz bei. Entlang der Einkommensverteilung steigt die durchschnittliche Tilgungsquote mit dem Haushaltsnettoeinkommen. ↘ **ABBILDUNG 75 LINKS** Entlang der Vermögensverteilung weist die untere Hälfte fast keine Tilgungen auf; ab dem Median steigt die Tilgungsquote deutlich an – hier wird Immobilienvermögen zu einem zentralen Bestandteil der Vermögensbildung. ↘ **ABBILDUNG 75 RECHTS**

Spar motive und -formen beeinflussen nicht nur die Sparquote entlang der Verteilung, sondern **prägen** auch die Zusammensetzung der Portfolios und **die daraus resultierenden Renditen**. ↘ **ZIFFER 367** Einkommens- und vermögensärmere Haushalte sparen größtenteils für Notlagen in liquideren Vermögensarten, die geringeren Wertschwankungen unterliegen, unter anderem auf Sparkonten. Einkommens- und vermögensstärkere Haushalte hingegen wählen für längerfristige Vermögensaufbauziele illiquide Vermögensarten wie Immobilien oder volatilere wie Aktien.

- 366. Menschen mit Migrationshintergrund halten im Durchschnitt deutlich weniger Vermögen** als der Rest der Bevölkerung. Auf Basis der angepassten Daten der PHF hielten im Jahr 2023 Haushalte, deren Vorstand einen direkten Migrationshintergrund aufwies, im Durchschnitt (Median) ein Vermögen von rund 227 000 (30 000) Euro im Vergleich zu rund 591 000 (228 000) Euro bei Menschen ohne oder mit indirektem Migrationshintergrund. Haushalte, deren Haushaltsvorstand einen direkten Migrationshintergrund hat, sind in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung überrepräsentiert, während sie in den oberen Dezilen deutlich unterrepräsentiert sind. Studien verweisen darauf, dass diese **Vermögenslücke** stark **durch strukturelle Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt bedingt** ist: Personen mit Migrationshintergrund sind häufiger in verdienstschwächeren Sektoren beschäftigt, was zu geringeren Einkommen und damit zu eingeschränkten Sparmöglichkeiten führt (Ingwersen und Thomsen, 2021). Auch Heimatüberweisungen an Familien im Herkunftsland können dazu beitragen, dass weniger finanzielle Mittel im Inland verbleiben. Auf Basis des SOEP zeigen Cardozo Silva und Zinn (2024), dass rund 7 % der Geflüchteten und 12 % der Migrantinnen und Migranten ohne Fluchthintergrund im Jahr 2021 Geld ins Ausland überwiesen. Unter Personen ohne Migrationshintergrund lag der Anteil bei etwa 1,5 %.

Persönliche Überweisungen über Ländergrenzen hinweg setzen sich laut Definition des IWF (2010) vor allem aus Unterstützungsleistungen von Inländern an andere Länder (sog. Heimatüberweisungen) und grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentgelten zusammen. Während sich grenzüberschreitende Arbeitnehmerentgelte im Jahr 2024 auf ca. 13,5 Mrd Euro beliefen, betrugen Unterstützungszahlungen von Inländern in andere Länder nur rund 7,7 Mrd Euro (Deutsche Bundesbank, 2024b). Auf Basis des angepassten SOEP zeigt sich zudem, dass sich das **Sparverhalten von Menschen mit Migrationshintergrund** – innerhalb vergleichbarer Einkommens- und Vermögensgruppen – **kaum von dem der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterscheidet**. ↘ **ABBILDUNG 90 ANHANG** Neben der eingeschränkten Sparfähigkeit erschwert eine renditeschwächere Vermögenszusammensetzung den Vermögensaufbau. Menschen mit

Migrationshintergrund verfügen im Durchschnitt über einen geringeren Anteil an Immobilien- und Aktienbesitz und beginnen häufig erst später im Lebensverlauf mit der Vermögensbildung (Faininger und Flechtner, 2025). Insgesamt erweist sich die Vermögensverteilung in Deutschland in den Jahren seit 2010 trotz erheblicher Zuwanderung, insbesondere in der unteren Hälfte, als recht stabil. [▸ ABBILDUNG 68](#)

Heterogene Wertzuwächse und Renditen

367. Die **unterschiedliche Vermögenszusammensetzung** entlang der Vermögensverteilung **führt zu heterogenen Wertzuwächsen**. Haushalte in der oberen Hälfte der Verteilung, deren Portfolios stärker aus Immobilien- und Betriebsvermögen bestehen, profitieren stärker von Wertsteigerungen und Renditen, während Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung mit Anlageformen wie Spareinlagen und Lebensversicherungen nur geringe Wertzuwächse und Renditen erzielen (Albers et al., 2024).

368. Albers et al. (2024) zerlegen auf Basis der angepassten EVS [▸ KASTEN 24](#) das seit dem Jahr 1993 beobachtete Vermögenswachstum entlang der Verteilung in die Beiträge der Preisentwicklungen von Immobilien- und Betriebsvermögen sowie des Sparens. Die Autoren ermitteln, dass in den Jahren von 1993 bis 2018 die **Wertzuwächse bei Immobilien und Aktien** in der **oberen Hälfte der Verteilung stärker** zum **Vermögenswachstum** beitrugen als in der unteren Hälfte. Die Bedeutung von Wertsteigerungen bei Betriebsvermögen, insbesondere Aktien, stieg entlang der Verteilung. Während Haushalte zwischen dem 50. und 99. Perzentil der Vermögensverteilung ihre Nettovermögen vor allem durch Sparen steigern konnten, trugen zur Verdopplung der Nettovermögen des obersten 1 % der Vermögensverteilung sowohl Ersparnisse als auch Wertsteigerungen bei Betriebs- und Aktienvermögen zu etwa gleichen Teilen bei. Durch den Immobilienpreisboom zwischen den Jahren 2008 und 2018 gewannen in diesem Zeitraum Wertsteigerungen von Immobilien an Bedeutung und trugen zu einem stärkeren Vermögensaufbau bei den Haushalten zwischen dem Median und dem 99. Perzentil bei als beim obersten 1 % der Haushalte. Jedoch fiel der Anstieg der Immobilienwerte regional sehr unterschiedlich aus: In städtischen Gebieten lagen die realen Preissteigerungen mit rund 25 % deutlich höher als in ländlichen Regionen, wo sie lediglich etwa 1 % betrugen (Bartels et al., 2024; Bundesregierung, 2025).

Auch **regionale Unterschiede in der Vermögensentwicklung** stehen in engem Zusammenhang mit der jeweiligen Portfoliozusammensetzung. Westdeutsche Haushalte profitierten durch ihre stärkere Beteiligung an Immobilien- und Aktienmärkten erheblich stärker von deren Wertsteigerungen, während ostdeutsche Haushalte mit stärker auf Spareinlagen und Lebensversicherungen ausgerichteten Portfolios ein deutlich geringeres Vermögenswachstum verzeichneten.

[▸ KASTEN 26](#)

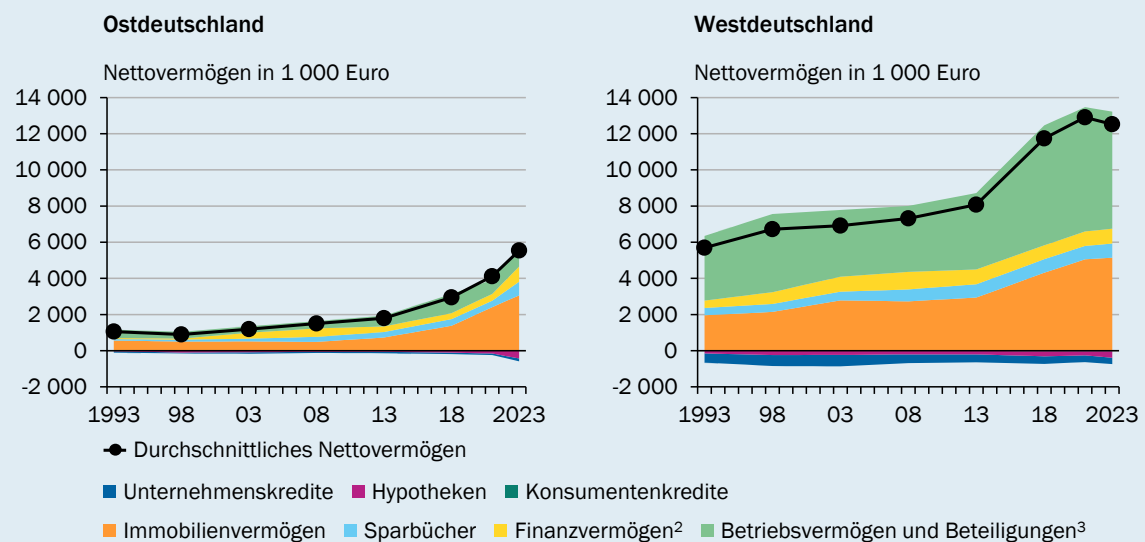
➤ KASTEN 26

Hintergrund: Vermögensentwicklung in Ost- und Westdeutschland seit der Wiedervereinigung

35 Jahre nach der Wiedervereinigung zeigen sich weiterhin deutliche **Unterschiede im Vermögen privater Haushalte zwischen Ost- und Westdeutschland**. Im Jahr 2023 lag das Medianvermögen in Ostdeutschland auf Basis der angepassten Daten der PHF mit knapp 52 000 Euro weiterhin deutlich unter dem Niveau von rund 217 000 Euro in Westdeutschland. Im Jahr 1990 hatten ostdeutsche Haushalte deutlich geringere Vermögen als westdeutsche Haushalte und haben diesen Abstand in den Folgejahren kaum verringert. Ein wichtiger Faktor liegt in den Unterschieden in der Portfoliostruktur. Westdeutsche Haushalte investieren stärker in Immobilien und Aktien und profitieren dadurch stärker von steigenden Vermögenspreisen als ihre ostdeutschen Pendanten. Spareinlagen und andere Finanzanlagen wie Lebensversicherungen sind in ostdeutschen Portfolios vergleichsweise wichtiger, während Immobilien- und Betriebsvermögen eine geringere Rolle spielen (Albers et al., 2024). Die Zurückhaltung ostdeutscher Haushalte gegenüber Aktieninvestitionen sowie die Wahl weniger renditestarker Anlageformen verringern zugleich den Vermögensaufbau durch Ersparnis, da so auf die langfristige Aktienrendite (Equity Premium) verzichtet wird (Laudenbach et al., 2024).

➤ ABBILDUNG 76

Nettovermögen des obersten 1 % der privaten Haushalte in Ost- und Westdeutschland im Zeitverlauf¹



1 – In Preisen von 2015. Bis zum Jahr 2018 basiert die Analyse auf EVS-Daten (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe); ab dem Jahr 2018 werden diese mithilfe der Wachstumsraten der nach Albers et al. (2024) aufbereiteten PHF-Daten (private Haushalte und ihre Finanzen) fortgeschrieben. 2 – Beinhaltet Anleihen, Kapitallebensversicherungen und kapitalgedeckte Altersvorsorgeverträge. 3 – Umfasst Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften sowie indirektes Unternehmensengagement über Anlagefonds.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-175-01

Obwohl **Ostdeutsche** aktuell genauso häufig unternehmerisch tätig sind wie Westdeutsche (Neef, 2023), **verfügen sie über deutlich geringere Betriebsvermögen**, insbesondere im obersten 1 % der regionalen Vermögensverteilung. ➤ ABBILDUNG 76 Die unterschiedliche Portfoliostruktur am oberen Rand der Vermögensverteilung – insbesondere das deutlich geringere Betriebsvermögen – dürfte auch auf die Privatisierungsstrategien für ostdeutsche Betriebe nach dem Jahr 1990 zurückzuführen sein. Studien zeigen, dass die größeren und produktiveren Betriebe

vor allem von westdeutschen Anteilseignerinnen und Anteilseignern erworben wurden (Mergel et al., 2025).

369. Jordà et al. (2019) zeigen auf Basis historischer Zeitreihen, dass **Aktien seit dem Zweiten Weltkrieg im Durchschnitt höhere reale Gesamrenditen erzielten als Wohnimmobilien**. Die Gesamtrendite umfasst dabei sowohl laufende Erträge – also Dividenden bzw. Mieterträge – als auch Wertsteigerungen. Dividenden und Mieterträge blieben über die Zeit hinweg relativ stabil; im langfristigen Durchschnitt lagen die Mieterträge jedoch über den Dividenden. Der Renditevorsprung von Aktien resultiert somit vor allem aus stärkeren Kursgewinnen. Diese gehen allerdings mit deutlich höheren Kursschwankungen und einer stärkeren Abhängigkeit vom Konjunkturzyklus einher. Um verlässlich hohe reale Renditen zu erzielen, müssen Anlegerinnen und Anleger Aktien daher über längere Zeiträume halten. Wohnimmobilien erzielten aufgrund geringerer Wertsteigerungen zwar insgesamt etwas niedrigere Gesamrenditen, wiesen jedoch eine wesentlich geringere Volatilität aus. Werden diese geringeren Wertschwankungen berücksichtigt, zeigt sich, dass **Wohnimmobilien im Durchschnitt höhere risikoadjustierte Renditen erzielten als Aktien**.

Darüber hinaus zeigen Jordà et al. (2019), dass die realen Renditen auf Vermögen seit den 1980er-Jahren **stabil über der Wachstumsrate der Wirtschaft ($r > g$)** liegen – meist mit einem Abstand von 3 bis 4 Prozentpunkten – und folgern daraus, dass diese anhaltend hohen Kapitalrenditen trotz stark wachsender Vermögensbestände zur **zunehmenden Vermögenskonzentration** beigetragen haben.

370. Die Deutsche Bundesbank (2022) berechnet auf Grundlage ihrer verteilungs-basierten Vermögensbilanzen reale Renditen auf Vermögen entlang der Vermögensverteilung. Diese umfassen sowohl Kapitalerträge als auch Kurs- und Wertänderungen der Vermögensarten. Die Ergebnisse zeigen, dass die zwischen den Jahren 2009 und 2021 erzielten **durchschnittlichen Realrenditen mit steigendem Nettovermögen zunehmen**. Während die unteren 50 % risikoarme Anlageformen, unter anderem Einlagen und Versicherungsansprüche mit einer geringen Rendite, halten, profitierten Haushalte in der oberen Hälfte der Verteilung von hohen Renditen auf Immobilienvermögen.
371. **Unterschiedliche Vermögensrenditen** entlang der Vermögensverteilung **führen dazu**, dass das **Risiko von realen Vermögensverlusten durch Inflation ungleich** über die Bevölkerungsgruppen **verteilt** ist. Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung sind aufgrund ihres höheren Anteils an Spareinlagen, Girokonten und Lebensversicherungen mit niedrigen Renditen [↗ ZIFFER 367](#) einem höheren Inflationsrisiko ausgesetzt. Dagegen mindert der höhere Anteil an Immobilienvermögen und Hypothekenschulden in der oberen Hälfte das Inflationsrisiko (Deutsche Bundesbank, 2023, 2025a). Dies wurde insbesondere in den Jahren 2021 bis 2023 sichtbar, in denen die reale Vermögensposition der Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung stärker sank als diejenige der Haushalte in der oberen Hälfte.

4. Intergenerationelle Vermögensmobilität: Vermögenstransfers

372. Die **intergenerationelle Vermögensmobilität** beschreibt die **Veränderung der Vermögensposition über Generationen hinweg**. Internationale Studien basierend auf US-amerikanischen und skandinavischen Daten schätzen, dass die intergenerationelle Korrelation von Vermögen relativ hoch ist (Charles und Hurst, 2003; Adermon et al., 2018; Black et al., 2020). So finden Adermon et al. (2018) und Black et al. (2020) für das Nettovermögen eine intergenerationelle Rang-Korrelation zwischen zwei aufeinanderfolgenden Generationen von 0,3 bis 0,4. Dies impliziert, dass ein Anstieg der Vermögensposition der Eltern um zehn Perzentilpunkte mit einem Anstieg der Vermögensposition der Kinder um drei bis vier Perzentilpunkte einhergeht. Dies deutet auf eine relativ geringe intergenerationelle Vermögensmobilität hin. Für Deutschland gibt es aufgrund der unzureichenden Datenlage zu Vermögen keine Studien zur intergenerationellen Vermögensmobilität. [↘ ZIFFER 351](#) Verschiedene empirische Studien zeigen jedoch, dass die **intergenerationelle Einkommensmobilität in Deutschland gering** ist (OECD, 2018; Dodin et al., 2024). Einkommen und Bildungserfolg von Kindern korrelieren stark mit den Einkommen der Eltern. Da das verfügbare Einkommen maßgeblich die Spar- und Investitionsmöglichkeiten bestimmt, [↘ ZIFERN 364 F.](#) kann diese Korrelation die Vermögensmobilität beeinflussen.
373. Die **Determinanten intergenerationeller Vermögensmobilität** sind Gegenstand verschiedener internationaler Studien. Einige Studien versuchen diese Determinanten **nach genetischen Faktoren** („Nature“) und **Umweltfaktoren** („Nurture“) zu unterscheiden. Genetische Faktoren beschreiben die genetische Vererbung von Fähigkeiten und Präferenzen, die mit höherem Vermögen korrelieren. Umweltfaktoren hingegen beschreiben die Vermögenskorrelation, die durch Investitionen in die Bildung der Kinder, Nutzung von beruflichen Kontakten, Spar- und Anlageverhalten sowie direkte monetäre Transfers entsteht. Die Unterscheidung der Vermögenskorrelation nach genetischen Faktoren und Umweltfaktoren kann durch eine Analyse der Vermögensentwicklung nach Adoptionen erfolgen. Black et al. (2020) und Fagereng et al. (2021) zeigen für schwedische und norwegische Daten, dass die Vermögen adoptierter Kinder stark mit den Vermögen der Adoptiveltern korrelieren. Dies zeigt, dass **Umweltfaktoren einen erheblichen Einfluss auf die Vermögensbildung** haben. Insbesondere direkte Vermögenstransfers, aber auch das in der Familie erlernte Spar- und Anlageverhalten beeinflussen die intergenerationelle Vermögenskorrelation.
374. Direkte **Vermögenstransfers** sind ein **wichtiger Bestimmungsfaktor der intergenerationellen Vermögensmobilität** (Boserup et al., 2017; Adermon et al., 2018). Adermon et al. (2018) zeigen, dass Vermögenstransfers rund die Hälfte der beobachteten intergenerationellen Vermögenskorrelation in Schweden erklären. Die ermittelte Korrelation hängt allerdings vom Zeitpunkt der Beobachtung des Haushalts innerhalb seines Lebenszyklus ab. Je jünger die Eltern sind, desto geringer ist der Anteil, der auf Erbschaften und Schenkungen zurückzuführen ist. Vor dem Erhalt von Erbschaften und Schenkungen ist vor allem das in der Familie erlernte **Spar- und Anlageverhalten** ein **wichtiger Erklärungs-**

faktor. Charles und Hurst (2003) zeigen für die USA, dass sich vor einer Erbschaft oder Schenkung rund 11 % der intergenerationellen Vermögenskorrelation statistisch auf die Ähnlichkeit der Portfoliostruktur zwischen Eltern und Kindern zurückführen lassen und diese somit neben der Einkommenshöhe der wichtigste Erklärungsfaktor ist.

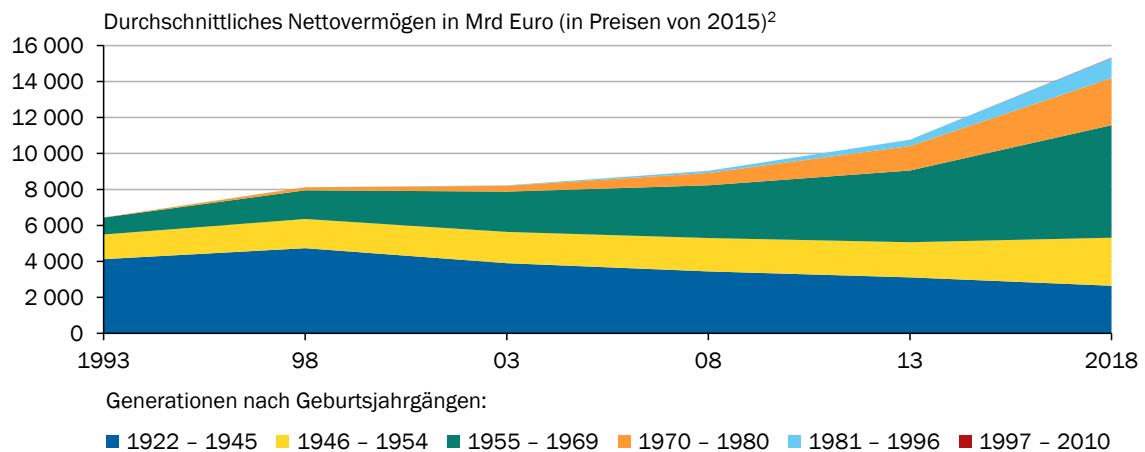
Erbschaften und Schenkungen

375. **Erbschaften und Schenkungen** sind auch in Deutschland eine **wichtige Determinante intergenerationeller Vermögensmobilität** und **tragen wesentlich zur Bildung von Vermögen bei**. Mithilfe der Mikrodaten der PHF berechnen Bönke et al. (2016), dass in Deutschland rund ein Drittel der Vermögen auf Erbschaften und Schenkungen und zwei Drittel auf eigene Ersparnisse zurückgehen. Entlang der Vermögensverteilung zeigen sich dabei keine signifikanten Unterschiede. Die Aussagekraft der Ergebnisse wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass das oberste 1 % der Haushalte in der Vermögensverteilung in der PHF nur unzureichend abgebildet ist [↘ PLUSTEXT 22](#) und die Kapitalisierung der Erbschaften entlang der Vermögensverteilung mit einem einheitlichen Zinssatz erfolgt. Alvaredo et al. (2017) nutzen Makrodaten und schätzen den Anteil der Erbschaften und Schenkungen am Privatvermögen in Deutschland für das Jahr 2010 auf rund 50 %, wobei sich seit den 1980er-Jahren ein steigender Trend zeigt.

Studien haben zudem untersucht, in welchem Umfang **Erbschaften und Schenkungen die Vermögensungleichheit beeinflussen**. Sie zeigen, dass Erbschaften die relative Vermögensungleichheit verringern, absolute Vermögensunterschiede jedoch erhöhen. Das liegt daran, dass für weniger vermögende Erbinnen und Erben der Zugewinn relativ zum Vermögen größer ist, vermögendere Erbinnen und Erben aber höhere absolute Beträge erben (Boserup et al., 2016; Elinder et al., 2018; Nekoei und Seim, 2023).

376. Das **Volumen an Erbschaften und Schenkungen** und somit auch die Bedeutung der Vermögensübertragungen für die Vermögensverteilung **könnte in den nächsten 20 bis 30 Jahren preisbereinigt ansteigen**. Grund hierfür ist der aktuell hohe Vermögensanteil, der von älteren Generationen gehalten wird. So hält die **Baby-Boomer-Generation** (geboren zwischen den Jahren 1955 und 1969) **in Deutschland**, ähnlich wie in den USA (wo die Jahrgänge 1946 bis 1964 als Baby-Boomer gelten), **einen Großteil der Privatvermögen**. [↘ ABBILDUNG 77](#) So sind es im Jahr 2018 in Deutschland rund 40 %. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass ältere Generationen im Vergleich zu jüngeren Generationen über einen längeren Zeitraum Vermögen akkumulieren konnten. Hinzu kommt, dass die Baby-Boomer-Generation größer ist als nachfolgende Generationen. Zudem fielen die Vermögensrenditen in der Ansparphase der Baby-Boomer, angetrieben durch historisch hohe Erträge bei Immobilien und Aktien, im Durchschnitt bedeutend höher aus als für jüngere Generationen (Jordà et al., 2019). Jedoch könnten sich die hohen Vermögen der Baby-Boomer-Generation im Zeitverlauf noch verringern, z. B. wegen der Finanzierung von Pflegeleistungen.
377. Über das **Volumen von Erbschaften und Schenkungen** liegen in Deutschland nur **eingeschränkt Informationen** vor. Statistisch erfasst werden ledig-

ABBILDUNG 77

Vermögensbestände verschiedener Generationen im Zeitverlauf¹

1 – Für die Analyse werden die auf Grundlage der Methodik von Albers et al. (2024) aufbereiteten Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) verwendet. 2 – Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

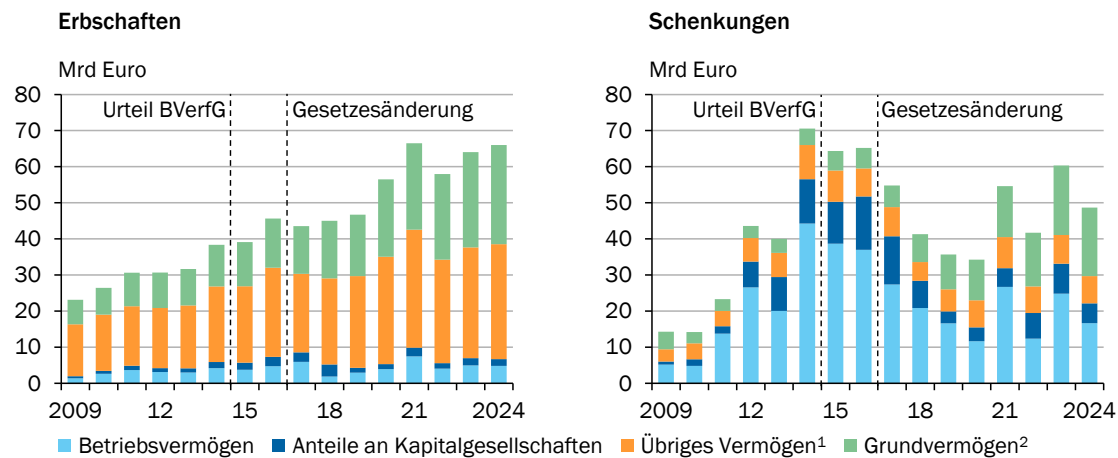
Quellen: Albers et al. (2024), EVS, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-174-01

lich die steuerlich veranlagten Vermögensübertragungen, die im Jahr 2024 rund 113,2 Mrd Euro betragen (Statistisches Bundesamt, 2025a). Vermögensübertragungen werden steuerlich veranlagt, wenn sie dem Finanzamt gemeldet wurden und dieses daraufhin ein Verfahren zur Ermittlung der Steuerschuld eingeleitet hat. Viele Vermögensübertragungen liegen jedoch unter den relevanten steuerlichen Freibeträgen und tauchen deshalb in den Steuerstatistiken nicht auf. Sie können nur mithilfe von Befragungsdaten abgeschätzt werden. Laut Daten des SOEP haben rund 10 % aller Erwachsenen in Deutschland zwischen den Jahren 2002 und 2017 eine Erbschaft oder Schenkung erhalten (Baresel et al., 2021). Für längere Zeiträume liegen keine Informationen vor. Aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit zu Erbschaften und Schenkungen kann das tatsächliche jährliche Volumen der Vermögensübertragungen lediglich geschätzt werden. Abhängig von den Annahmen zu Wertsteigerungen und Sparvolumen liegen die **Schätzungen des jährlichen Gesamtvolumens zwischen 200 und 400 Mrd Euro** (Braun, 2015; Bach und Thiemann, 2016a; Tiefensee und Grabka, 2017). Bezogen auf diese Gesamtvolumina würden zwischen 30 % und 60 % der Vermögensübertragungen steuerlich veranlagt, weil sie die geltenden Freibeträge übersteigen.

378. Die **Zusammensetzung der übertragenen Vermögen unterscheidet sich erheblich zwischen Erbschaften und Schenkungen**. Während Erbschaften vor allem aus Grundvermögen, Finanzvermögen und Wertgegenständen bestehen, dominieren bei Schenkungen Betriebsvermögen. [ABBILDUNG 78](#) Die **steuerlich veranlagten Erbschaften sind in den vergangenen 15 Jahren sowohl nominal als auch real kontinuierlich angestiegen**. [ABBILDUNG 78 LINKS](#) In den Jahren 2009 bis 2024 stieg das Erbschaftsvolumen preisbereinigt um durchschnittlich rund 5 % jährlich. Die **steuerlich veranlagten Schenkungen stiegen** im selben Zeitraum preisbereinigt um rund 6,3 % jährlich. Es zeigt sich jedoch eine **große Varianz der Wachstumsraten im Zeitverlauf**, da das Schenkungsvolumen stark auf (antizipierte) Gesetzesänderungen reagiert.

ABBILDUNG 78

Vermögenszusammensetzungen von Erbschaften und Schenkungen



1 – Beinhaltet unter anderem Finanzvermögen (ohne Anteile an Kapitalgesellschaften), land- und forstwirtschaftliches Vermögen und Wertgegenstände. 2 – Beinhaltet bebaute und unbebaute Grundstücke soweit diese nicht Teil anderer Vermögensarten (land- und forstwirtschaftliche Vermögen oder Betriebsvermögen) sind.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-200-02

➤ **ABBILDUNG 78 RECHTS** ➤ **KASTEN 27** Nach der Anrufung des BVerfG durch den Bundesfinanzhof im Jahr 2012 und spätestens nach dem Urteil des BVerfG im Jahr 2014 wurde vermutet, dass die steuerlich vorteilhaften, gesetzlichen Begünstigungen für Betriebsvermögen zeitnah eingeschränkt werden könnten. In der Folge kam es vor der gesetzlichen Änderung im Jahr 2016 zu erheblichen vorgezogenen Schenkungen insbesondere von Betriebsvermögen.

379. Erbschaften und Schenkungen sind aufgrund der Ungleichverteilung der Vermögen ebenfalls **sehr ungleich verteilt**, aber etwas gleichmäßiger als die Vermögen. ➤ **ZIFFER 353** Nach den Daten des SOEP entfallen rund 50 % des jährlichen Erbschafts- und Schenkungsvolumens auf die obersten 10 % der Empfängerinnen und Empfänger von Erbschaften und Schenkungen, während nur 7 % des Volumens auf die unteren 50 % der Empfängerinnen und Empfänger entfallen (Baresel et al., 2021). Der Anteil der obersten 10 % der Begünstigten von Vermögensübertragungen wird jedoch vermutlich unterschätzt, da sehr hohe Vermögensübertragungen im Datensatz unterrepräsentiert sind. In den Steuerdaten sind hohe Vermögensübertragungen hingegen komplett erfasst, es fehlen jedoch Vermögensübertragungen unterhalb der Freibeträge. Die steuerlich veranlagten Vermögensübertragungen sind sehr ungleich verteilt. Im Jahr 2024 entfielen mehr als 37 % der steuerpflichtigen Erwerbe auf lediglich knapp 0,7 % der Übertragungen (Statistisches Bundesamt, 2025b).

380. Die Häufigkeit und Höhe der erhaltenen Erbschaften und Schenkungen steigt mit der Position in der Einkommens- und Vermögensverteilung und korreliert zudem mit der Region, dem Geschlecht und dem Alter. Schenkungen erfolgen häufiger an Personen unter 45 Jahren, während Erbschaften häufiger an Personen über 55 Jahren erfolgen (Baresel et al., 2021). Aufgrund des niedrigeren Vermögensniveaus in Ostdeutschland ➤ **KASTEN 26** erhalten Personen dort seltener und deutlich niedrigere Vermögenstransfers als Per-

sonen in Westdeutschland (Baresel et al., 2021; Gohla und Hennicke, 2023). Es zeigen sich zudem **geschlechtsspezifische Unterschiede**. Auf Basis der Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik berechnen Tisch und Schechtl (2025), dass in den Jahren 2007 bis 2020 auf **Frauen** insgesamt rund 37 % **weniger Schenkungsvolumen** und rund 13 % weniger **Erbschaftsvolumen** entfielen **als** auf **Männer**. Frauen haben in diesem Zeitraum insbesondere weniger Schenkungen von Betriebsvermögen erhalten als Männer. Aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Betriebsvermögen zahlen sie zugleich höhere effektive Steuersätze als Männer.

Erbschaft- und Schenkungsteuer

- 381.** Die **Erbschaft- und Schenkungsteuer** besteuert den **unentgeltlichen Vermögenserwerb durch Erbschaften und Schenkungen**. Sie wurde in den vergangenen Jahrzehnten mehrmals aufgrund von Urteilen des BVerfG reformiert. [↗ KASTEN 27](#) Vermögenserwerbe sind steuerpflichtig, wenn die übertragende Person oder die empfangende Person Inländer ist oder sich das zu übertragende Vermögen in Deutschland befindet (oder mehrere dieser Voraussetzungen zutreffen). Ein Großteil der Vermögensübertragungen bleibt aufgrund von Freibeträgen steuerfrei. [↗ TABELLE 23](#)

Die **Höhe der zu zahlenden Steuer** ist prinzipiell **von drei Faktoren abhängig**: dem **Wert des übertragenen Vermögens**, dem **Verwandtschaftsgrad** zwischen der vermögensempfangenden und der vermögensübertragenden Person und der **Art des Vermögens**. Der Verwandtschaftsgrad bestimmt sowohl die Höhe der Freibeträge als auch, welcher Steuerklasse die Erwerbenden zugeordnet werden. Bei gegebener Höhe des übertragenen Vermögens steigt der Steuersatz mit der Steuerklasse. Innerhalb jeder Steuerklasse steigt der Steuersatz zudem mit der Höhe des übertragenen Vermögens. [↗ TABELLE 23](#)

[↗ KASTEN 27](#)

Hintergrund: Urteile des Bundesverfassungsgerichtes und Reformen der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Das **Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz** wurde seit den 1990er-Jahren maßgeblich durch Urteile des BVerfG beeinflusst. [↗ ABBILDUNG 79](#) Die **zentrale Herausforderung** für den Gesetzgeber liegt in der **verfassungskonformen Bewertung und Besteuerung unterschiedlicher Vermögensarten, ohne gegen den** aus dem Grundgesetz abgeleiteten **Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen**. Im Jahr 1995 hat das BVerfG geurteilt, dass die geringe steuerliche Belastung von Grundvermögen aufgrund der Nutzung veralteter Bemessungsgrundlagen („Einheitswerte“) nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Stattdessen forderte das BVerfG, dass für Grundvermögen, ähnlich wie für andere Vermögensarten, eine gegenwartsnahe Bewertung vorgenommen werden soll. Als Reaktion wurde die Bewertung von Grundvermögen ab dem Jahr 1996 an Verkehrswerte, also den aktuellen Marktwert, angenähert (Bundesregierung, 1996).

In einem Urteil **im Jahr 2006** bemängelte das BVerfG die **uneinheitliche Bewertung verschiedener Vermögensarten**, da insbesondere Betriebsvermögen nur mit Steuerbilanzwerten angesetzt wurden, die unter Umständen stark vom aktuellen Verkehrswert abweichen können (BVerfG, 2006). Das BVerfG forderte stattdessen, dass sich die Bewertung aller Vermögens-

arten am gemeinen Wert orientieren sollte, also an dem Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr bei einer Veräußerung erzielt werden könnte. Es ließ dem Gesetzgeber jedoch die Möglichkeit offen, bei Vorliegen hinreichender Gemeinwohlgründe die Bemessungsgrundlage durch Verschonungsregelungen zu reduzieren und den Erwerb bestimmter Vermögensgegenstände gegebenenfalls auch sehr weitgehend steuerlich zu begünstigen. Verschonungsregelungen sind dabei nur verfassungsgemäß, wenn sie klare Lenkungsziele verfolgen, den Begünstigtenkreis sachgerecht abgrenzen und ihre Wirkungen zielgenau sowie gleichheitsgerecht entfalten (BVerfG, 2006).

ABBILDUNG 79

Urteile des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) und gesetzliche Änderungen zur Erbschaft- und Schenkungsteuer



1 – Bundesfinanzhof.

Quellen: Bundesanzeiger, Bundesfinanzhof, Bundesverfassungsgericht
© Sachverständigenrat | 25-185-01

Im Rahmen der **Erbschaftsteuerreform des Jahres 2009** wurde die Ermittlung der Bemessungsgrundlage für alle Vermögensarten einheitlich auf den **Verkehrswert** umgestellt. Im Gegenzug wurde die Übertragung von Betriebsvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftlichen Vermögen umfassend von der Besteuerung ausgenommen, solange in den Folgejahren bestimmte Lohnsummenregelungen und Haltefristen eingehalten wurden. Da diese Begünstigung nicht in der Höhe begrenzt wurde, konnte sie auch für sehr hohe Unternehmensübertragungen in Anspruch genommen werden. Im Jahr 2012 wurde das BVerfG vom Bundesfinanzhof zur Prüfung aufgefordert, ob die umfassende steuerliche Verschonung des Erwerbs von Betriebsvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftlichen Vermögen gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verstößt. Das BVerfG hat daraufhin in einem **Urteil im Jahr 2014** erklärt, dass die **Verschonungsregeln nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar** sind, da die Verschonung über den Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen hinausgeht, ohne eine sogenannte Bedürfnisprüfung vorzusehen (BVerfG, 2014).

Mit der letzten **Erbschaftsteuerreform im Jahr 2016** wurde daher die Anwendung der **Verschonungsregeln auf Vermögensübertragungen unter 26 Mio Euro** beschränkt (Bundesregierung, 2016). Gleichzeitig wurde jedoch für höhere Vermögensübertragungen mit der **Verschonungsbedarfsprüfung** die Möglichkeit eines nachträglichen Steuererlasses eingeführt. Die weiterhin umfassende steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen wird aktuell aufgrund einer Verfassungsbeschwerde erneut vom BVerfG geprüft (1 BvR 804/22). Zudem ist beim BVerfG ein Normenkontrollverfahren des Freistaates Bayern anhängig (1 BvF 1/23). Die Antragsteller fordern eine Anpassung der Höhe der Freibeträge und eine Regionalisierung der Erbschaft- und Schenkungsteuer, durch die die Länder Freibeträge und Steuersätze künftig selbst festlegen können (Füracker, 2023).

- 382.** Die **Vermögensart beeinflusst die Höhe der Besteuerung** in der Erbschaft- und Schenkungsteuer, da verschiedene Vermögensarten **unterschiedlichen Verschonungsregelungen** unterliegen. **Grundvermögen** wird **steuerlich begünstigt**, indem die Erbschaft oder Schenkung eines sogenannten Familienheims an Ehe- oder Lebenspartner steuerfrei erfolgt. Voraussetzung hierfür ist, dass die übertragende Person in dieser Immobilie bis zur Übertragung ihren Lebensmittelpunkt hatte. Zudem kann die Übertragung eines Familienheims an Kinder und Enkelkinder, deren Eltern verstorben sind, durch Erbschaft steuerfrei erfolgen, soweit die Wohnfläche 200 Quadratmeter nicht übersteigt und die Erben und Erben das Familienheim innerhalb von zehn Jahren nach dem Erbfall durchgehend selbst zu Wohnzwecken nutzen. Darüber hinaus wird Grundvermögen steuerlich begünstigt, indem für zu Wohnzwecken vermietete Immobilien generell ein Bewertungsabschlag von 10 % bei der Steuerberechnung angewandt wird.
- 383.** **Besondere Regelungen** gelten zudem bei der **Übertragung von Betriebsvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften** sowie land- und forstwirtschaftlichen Vermögen. Diese Vermögensarten werden als **begünstigtes Vermögen** bezeichnet. [▶ PLUSTEXT 23](#) Bis zu einer Übertragungssumme von 26 Mio Euro bleibt **begünstigtes Vermögen aufgrund des sogenannten Verschonungsabschlags zu 85 % steuerfrei** (Regelverschonung). Bedingung hierfür

▶ TABELLE 23

Freibeträge und Steuersätze in der Erbschaft- und Schenkungsteuer

	Steuerklasse					
	I				II	III
	Ehegatten und Lebenspartner	Kinder und Stiefkinder	Enkel	Eltern bei Erbschaft	Geschwister und übrige Erwerber in der Steuerklasse II ¹	Alle übrigen Erwerber
Freibeträge in Euro						
	500 000	400 000	200 000	100 000	20 000	20 000
Wert des Erwerbs nach Abzug der Freibeträge ² bis einschließlich:						
	Steuersätze ³ in %					
75 000 Euro			7		15	30
300 000 Euro			11		20	30
600 000 Euro			15		25	30
6 000 000 Euro			19		30	30
13 000 000 Euro			23		35	50
26 000 000 Euro			27		40	50
über 26 000 000 Euro			30		43	50

1 – Unter anderem Eltern bei Schenkung, Stiefeltern und Stiefkinder. 2 – Steuerpflichtiger Erwerb. 3 – Die Steuersätze werden stets auf den gesamten steuerpflichtigen Erwerb angewandt. Bei Überschreiten der Wertgrenzen käme es dadurch zu einem sprunghaften Anstieg der Steuerlast. Um diesen Effekt abzumildern, wird der zusätzliche Steuerbetrag, der allein durch das Überschreiten der Wertgrenze entsteht, nur insoweit erhoben, wie er durch den übersteigenden Betrag gedeckt ist. Liegt der Steuersatz bei höchstens 30 %, wird höchstens die Hälfte des übersteigenden Betrags herangezogen. Liegt der Steuersatz über 30 %, dürfen bis zu drei Viertel des übersteigenden Betrags berücksichtigt werden.

Quelle: Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG)
© Sachverständigenrat | 25-194-01

ist, dass die Erwerbenden das erhaltene begünstigte Vermögen für fünf Jahre nicht veräußern und die Lohnsumme des Betriebs innerhalb von fünf Jahren insgesamt mindestens 400 % der Ausgangslohnsumme beträgt. Die Ausgangslohnsumme ist die durchschnittliche Lohnsumme der letzten fünf Jahre vor Steuerentstehung. **Auf Antrag** kann das begünstigte Vermögen zudem **zu 100 % steuerbefreit** werden (Optionsverschonung). Hierfür erhöht sich die Haltefrist von fünf auf sieben Jahre und die Lohnsumme muss stattdessen in den folgenden sieben Jahren mindestens 700 % der Ausgangslohnsumme betragen. Zudem darf das Verwaltungsvermögen [PLUSTEXT 23](#) höchstens 20 % des Wertes des begünstigten Vermögens betragen. Bei höheren Übertragungen werden die Verschonungsabschläge schrittweise reduziert und entfallen vollständig bei Übertragungen ab 90 Mio Euro.



[PLUSTEXT 23](#)

Hintergrund: Begünstigtes Vermögen

Begünstigtes Vermögen umfasst **land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Betriebsvermögen** und **Anteile an Kapitalgesellschaften** (falls die vermögensübertragende Person unmittelbar zu mehr als 25 % am Nennkapital dieser Gesellschaft beteiligt war). Nicht begünstigt ist das sogenannte **Verwaltungsvermögen** innerhalb des Betriebsvermögens, soweit es nicht den Hauptzweck des jeweiligen Unternehmens darstellt. Es umfasst Finanzmittel, soweit diese nach Abzug der Schulden mehr als 15 % des Betriebsvermögens ausmachen, an Dritte vermietete Immobilien, Beteiligungen an Kapitalgesellschaften unter 25 %, Wertpapiere und Wertgegenstände, die der privaten Lebensführung dienen (z. B. Kunstgegenstände). Verwaltungsvermögen ist begünstigt, wenn sein Anteil am gesamten Betriebsvermögen weniger als 10 % beträgt. „Junges“ Verwaltungsvermögen, das dem Betrieb im Besteuerungszeitpunkt seit weniger als zwei Jahren zuzurechnen ist, gilt hingegen grundsätzlich als nicht begünstigt. Überschreitet der Anteil des Verwaltungsvermögens 90 % des gesamten Betriebsvermögens, entfällt die Begünstigung für das gesamte Betriebsvermögen.

Begünstigtes Vermögen wird bei einer Übertragung unabhängig vom Verwandtschaftsgrad mit den **niedrigeren Steuersätzen der Steuerklasse I** besteuert. Zusätzlich kann ein Abschlag von bis zu 30 % auf das begünstigte Vermögen gewährt werden, falls der Gesellschaftsvertrag Ausschüttungs-, Verfügungs- oder Abfindungsbeschränkungen enthält (§ 13a Abs. 9 ErbStG). Hierdurch soll der eingeschränkte Verkehrswert dieser Anteile berücksichtigt werden. Enthält eine Erbschaft begünstigtes Vermögen, kann die darauf entfallende Steuer auf Antrag für bis zu sieben Jahre gestundet werden. Dabei ist jährlich ein entsprechender Teilbetrag zu entrichten (§ 28 ErbStG). Die verbleibende Restschuld wird ab dem zweiten Jahr mit 6 % pro Jahr verzinst.

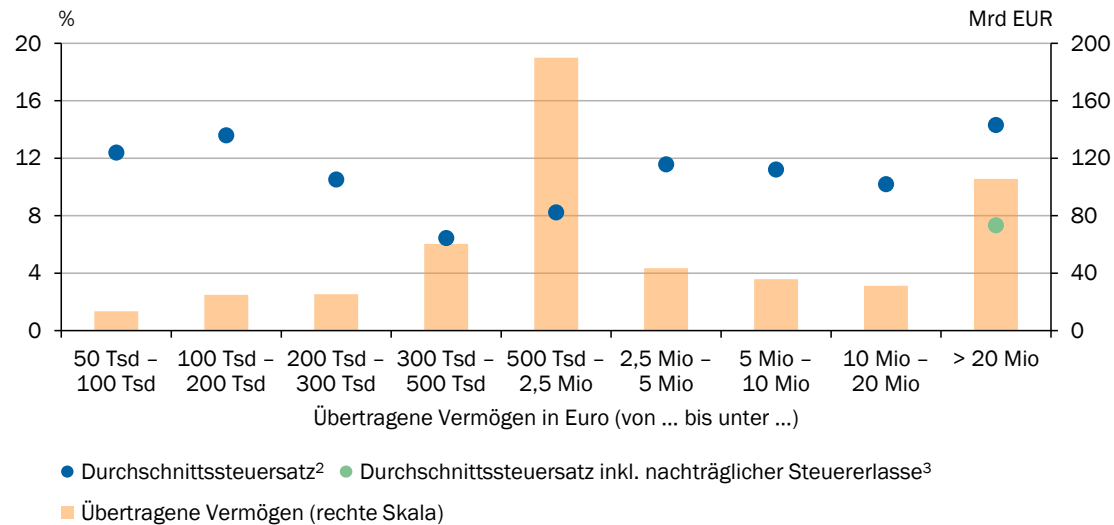
- 384.** Bei **Übertragungen von begünstigtem Vermögen über 26 Mio Euro** besteht die **Option einer sogenannten Verschonungsbedarfsprüfung**. Diese Prüfung ermöglicht es Empfängerinnen und Empfängern von Betriebsvermögen, die Erbschaft- und Schenkungsteuer zu reduzieren. Zur Begleichung der Steuerlast auf Betriebsvermögen müssen diese maximal die Hälfte ihres verfügbaren Vermögens nutzen, der Rest der Steuerlast kann erlassen werden. Zum verfügbaren Vermögen zählen das nicht begünstigte übertragene Vermögen sowie

das nicht begünstigte Privatvermögen der Empfängerinnen und Empfänger. Begünstigtes Privatvermögen der Empfängerinnen und Empfänger sowie das Privatvermögen der vermögensübertragenden Person werden bei dieser Prüfung nicht berücksichtigt. Diese Regelung kann in vielen Fällen eine **nahezu steuerfreie Übertragung sehr großer Vermögenswerte** ermöglichen, insbesondere wenn die Erben, beispielsweise Kinder von Unternehmerfamilien, über kein substanzielles nicht-begünstigtes Vermögen verfügen. Zudem ergeben sich **umfangreiche Möglichkeiten zur Steuergestaltung**, indem bereits vorhandenes Vermögen vor dem Empfang der Vermögensübertragung in begünstigtes Vermögen umgewandelt wird.

- 385. Im Jahr 2024** wurden gemäß Daten des Statistischen Bundesamtes, ohne Berücksichtigung nachträglicher Steuererlasse, **13,3 Mrd Euro an Erbschaft- und Schenkungsteuer für Erbschaften und Schenkungen in Höhe von insgesamt 113,2 Mrd Euro** festgesetzt. Die **steuerliche Begünstigung der Betriebsvermögen** in der Erbschaft- und Schenkungsteuer reduziert das Steueraufkommen um etwa **9 Mrd Euro jährlich** (BMF, 2025). Insbesondere die nachträglichen Steuererlasse auf Vermögensübertragungen von über 26 Mio Euro durch die Verschonungsbedarfsprüfung sind gemäß Daten des Statistischen Bundesamtes von rund 450 Mio Euro im Jahr 2021 auf rund 3,4 Mrd Euro im Jahr 2024 erheblich angestiegen. Von den Steuererlassen profitierten dabei nur wenige Personen, so entfielen die erlassenen Steuern von rund 3,4 Mrd Euro im Jahr 2024 auf nur 45 Personen.
- 386. Der Zusammenhang zwischen der Höhe des übertragenen Vermögens und dem effektiven Durchschnittssteuersatz** für veranlagte Vermögensübertragungen ist nicht **eindeutig**. [↪ ABBILDUNG 80](#) Vermögensübertragungen unter 300 000 Euro weisen aufgrund eines Kompositionseffekts vergleichsweise hohe Durchschnittssteuersätze auf. Aufgrund der hohen Freibeträge für enge Familienangehörige tauchen in der Steuerstatistik in diesen Größenklassen hauptsächlich Vermögensübertragungen an Personen mit geringem Freibetrag und höherem Steuersatz auf (z. B. Vermögensübertragungen an nicht-verwandte Personen). [↪ TABELLE 23](#) Bei Vermögensübertragungen über 2,5 Mio Euro wird der Durchschnittssteuersatz erheblich durch die steuerlichen Vergünstigungen für Betriebsvermögen beeinflusst. Bei Berücksichtigung nachträglicher Steuererlasse aufgrund der Verschonungsbedarfsprüfung sinkt der tatsächlich gezahlte Durchschnittssteuersatz auf Vermögensübertragungen über 20 Mio Euro erheblich, von rund 14,3 % auf rund 7,3 %. Insgesamt zeigt sich somit für **Vermögensübertragungen über 2,5 Mio Euro ein abnehmender Durchschnittssteuersatz**.

ABBILDUNG 80

Effektiver Durchschnittssteuersatz nach Größenklasse der übertragenen Vermögen in den Jahren 2020 bis 2024¹



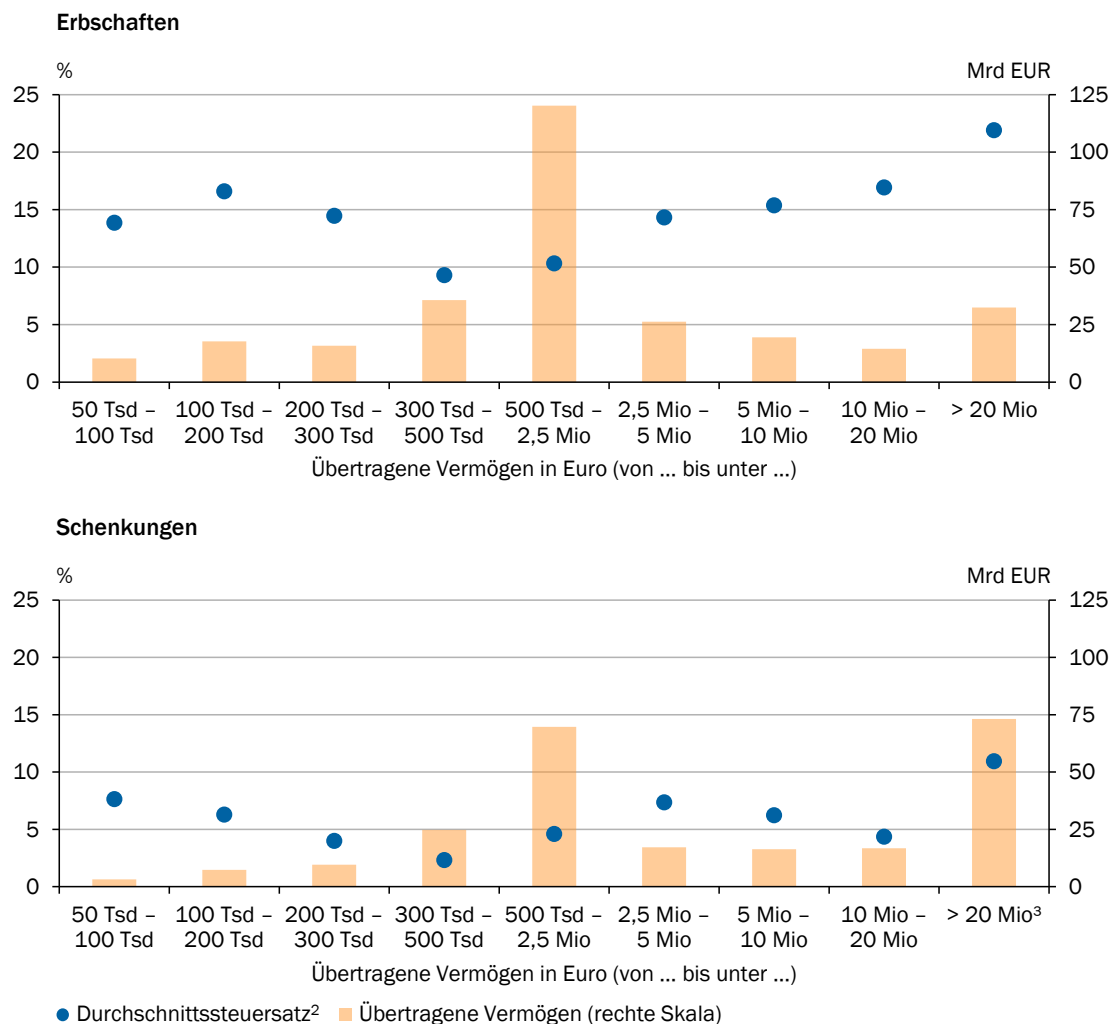
1 – Lesehilfe: Die Punkte geben an, welcher effektive Durchschnittssteuersatz in den Jahren 2020 bis 2024 auf Erbschaften und Schenkungen in der jeweiligen Größenklasse gezahlt wurde. Die Balken zeigen die insgesamt in diesem Zeitraum übertragenen Summen an Erbschaften und Schenkungen in den jeweiligen Größenklassen. 2 – Berechnet als tatsächlich festgesetzte Steuer geteilt durch den Wert der Erwerbe vor Abzug. 3 – Berechnet als tatsächlich festgesetzte Steuer abzüglich der Steuererlasse nach Verschonungsbedarfsprüfung geteilt durch den Wert der Erwerbe vor Abzug.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-165-01

387. Die Zusammensetzung der übertragenen Vermögen variiert zwischen Erbschaften und Schenkungen, wobei **Schenkungen einen höheren Anteil an steuerlich begünstigtem Betriebsvermögen** aufweisen. [ZIFFER 378](#) In der Folge sind die **Durchschnittssteuersätze für Erbschaften deutlich höher als für Schenkungen**. [ABBILDUNG 81](#) Der Durchschnittssteuersatz bei den veranlagten Erbschaften steigt, wie aufgrund der progressiven Steuersätze zu erwarten, ab den Freibetragsgrenzen für enge Familienangehörige [TABELLE 23](#) mit der Höhe des übertragenen Vermögens an. Bei den veranlagten Schenkungen ist dies nicht immer der Fall. Dies deutet darauf hin, dass **hohe Betriebsvermögen überwiegend verschenkt** und nicht vererbt werden. Nachträgliche Steuererlasse durch die Verschonungsbedarfsprüfung sind in diesen Zahlen jedoch nicht enthalten, da diese nicht in jedem Jahr nach Erbschaften und Schenkungen unterschieden werden können. Im Jahr 2024 entfielen mehr als 95 % der erlassenen Volumina auf Schenkungen (Statistisches Bundesamt, 2025c). Der tatsächliche Durchschnittssteuersatz für verschenkte Vermögen über 20 Mio Euro fällt daher vermutlich deutlich geringer aus als in der Abbildung dargestellt. [ABBILDUNG 81 UNTEN](#)

ABBILDUNG 81

Effektiver Durchschnittssteuersatz nach Größenklasse der übertragenen Vermögen und Übertragungsart in den Jahren 2020 bis 2024¹



1 – Lesehilfe: Die Punkte geben an, welcher effektive Durchschnittssteuersatz in den Jahren 2020 bis 2024 auf Erbschaften bzw. Schenkungen in der jeweiligen Größenklasse gezahlt wurde. Die Balken zeigen die insgesamt in diesem Zeitraum übertragenen Summen an Erbschaften bzw. Schenkungen in den jeweiligen Größenklassen. 2 – Berechnet als tatsächlich festgesetzte Steuer geteilt durch den Wert der Erwerbe vor Abzug. Nachträgliche Steuererlasse für Vermögensübertragungen über 26 Mio Euro durch die Verschonungsbedarfsprüfung werden nicht berücksichtigt, da diese nicht in jedem Jahr nach Erbschaften und Schenkungen unterschieden werden können. 3 – Der effektive Durchschnittssteuersatz für Schenkungen über 20 Mio Euro ist vermutlich deutlich geringer als hier dargestellt, da die nicht berücksichtigten, nachträglichen Steuererlasse für Vermögensübertragungen über 26 Mio Euro überwiegend bei Schenkungen anfallen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-167-01

III. HERAUSFORDERUNGEN

388. **Vermögen** ermöglichen privaten Haushalten, **Einkommensschwankungen auszugleichen** und **Vorsorge für Arbeitslosigkeit oder Alter** zu betreiben. Darüber hinaus können Vermögen **regelmäßige Erträge** in Form von Zinsen, Dividenden und Mieteinnahmen erwirtschaften. Schließlich ist Vermögen, neben laufenden Einkommen, für den **Erwerb von Wohneigentum** erforderlich. Angesichts hoher Immobilienpreise und Kaufnebenkosten ist Eigenkapital aus Rücklagen oder familiären Transfers häufig entscheidend für den Immobilienerwerb (BBSR, 2023).

389. Die **Vermögensverteilung** in einer Gesellschaft **wird durch ökonomische und politische Entscheidungen beeinflusst**. Wie hoch das **politisch angestrebte Ausmaß an Vermögensungleichheit** ist, ist eine **normative Frage und hängt von den Verteilungspräferenzen der Gesellschaft** sowie potenziellen **ökonomischen Nebenwirkungen von Umverteilungsmaßnahmen ab**. Vermögensunterschiede, die im Lebensverlauf entstehen, können **ökonomisch effizient** sein, wenn sie hauptsächlich auf **unterschiedliche Spar- und Investitionsentscheidungen** zurückgehen. Renditeunterschiede zwischen verschiedenen Investitionsmöglichkeiten können Anreize für Investitionen in produktive Aktivitäten, etwa in Bildung oder Unternehmen, schaffen und so Innovation und Wachstum fördern (Foellmi und Zweimüller, 2006; Aghion et al., 2019).

Kann ein erheblicher Teil der privaten Haushalte jedoch keine oder nur sehr geringe Vermögen bilden, bleibt ihm der Zugang zu den positiven Effekten von Vermögen verwehrt. Hohe Vermögensunterschiede zu Lebensbeginn können zudem **ökonomische Ineffizienzen** hervorrufen. Falls Individuen mit geringeren Vermögen der Zugang zu Krediten erschwert ist, können ihre **Bildungsentscheidungen, Berufswahl und die Möglichkeit der Unternehmensgründung eingeschränkt** und so ihr Einkommenserwerb und ihr Vermögensaufbau gehemmt werden (Banerjee und Newman, 1993; Galor und Zeira, 1993; Bell et al., 2019). Sehr hohe Vermögen wiederum können zu einer **Konzentration ökonomischer und politischer Macht** führen, die **politische Instabilität** erzeugen und **politische Entscheidungen** verzerren (Alesina und Perotti, 1996). So zeigen einige Studien, dass eine hohe Vermögens- bzw. Einkommenskonzentration mit einer verstärkten politischen Repräsentation vermögender bzw. einkommensstarker Gruppen korreliert ist (Gilens und Page, 2014; Acemoglu et al., 2015; Elsässer et al., 2017).

390. Die Tatsache, dass die individuelle Vermögensposition in Deutschland am unteren und oberen Rand der Vermögensverteilung relativ persistent ist, [↗ ZIFFER 363](#) macht **zwei Herausforderungen** deutlich. Erstens bestehen insbesondere für Haushalte am unteren Ende der Vermögensverteilung **Hürden beim Vermögensaufbau**. [↗ ZIFFERN 391 FF.](#) Der Vermögensaufbau wird sowohl dadurch erschwert, dass diese Haushalte aufgrund geringer verfügbarer Einkommen nur geringe Summen ansparen können, als auch dadurch, dass das angesparte Vermögen nur geringe Renditen erzielt. Zudem erreichen staatliche Förderprogramme

zum Vermögensaufbau diese Haushalte nur unzureichend. ↘ ZIFFERN 397 F. Zweitens kann die **ungleichmäßige Besteuerung von Vermögen und Vermögensübertragungen** die intergenerationelle Vermögensmobilität am oberen Rand der Vermögensverteilung hemmen. ↘ ZIFFER 414 In Deutschland führt die umfassende Begünstigung von Betriebsvermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu einer ungleichmäßigen Besteuerung verschiedener Vermögensarten und verschieden hoher Vermögen. ↘ ZIFFERN 383 FF. Diese kann zudem Rechtsform- und Finanzierungsentscheidungen verzerren, ohne dass eine entsprechende Lenkungswirkung intendiert ist. ↘ ZIFFERN 418 FF.

1. Hürden beim Vermögensaufbau

391. **Viele private Haushalte in Deutschland haben nur ein geringes Vermögen.** ↘ ABBILDUNG 71 Entlang der Einkommens- und Vermögensverteilung zeigen sich in Deutschland **große Unterschiede beim Vermögensaufbau**. Insbesondere in den unteren drei Dezilen der Einkommens- und Vermögensverteilung sind die Sparquoten aufgrund mangelnder Sparfähigkeit deutlich niedriger als im Rest der Verteilung. ↘ ZIFFER 364 Diese Haushalte sparen vor allem für Notlagen und größere Anschaffungen und nicht für den langfristigen Vermögensaufbau. ↘ ZIFFER 365
392. Die **unterschiedlichen Sparmotive** und die **unterschiedliche Sparfähigkeit** der privaten Haushalte beeinflussen die Vermögenszusammensetzung und somit die Renditen. Da **Haushalte in der unteren Hälfte der Vermögensverteilung** vor allem für Notlagen und Anschaffungen sparen, halten sie einen höheren Anteil ihres Vermögens in **Anlageformen mit nur geringen Wertzuwächsen und Renditen** wie Spareinlagen und Lebensversicherungen. **Haushalte in der oberen Hälfte der Vermögensverteilung** investieren hingegen stärker in Immobilien- und Betriebsvermögen mit **höheren Renditen und Wertzuwächsen**. ↘ ZIFFERN 367 FF. In der Folge steigen die Vermögen am unteren Ende der Vermögensverteilung langsamer als oberhalb des Medians der Verteilung. Dies vergrößert im Zeitverlauf die absoluten Vermögensabstände und kann so die Vermögensungleichheit verstärken.
393. Insbesondere Haushalte, die bislang überwiegend schwankungs- und renditearme Anlageformen halten, könnten durch stärkeren Aktien- und Immobilienbesitz langfristig höhere Vermögenszuwächse erzielen. ↘ ZIFFER 369 Der **Zugang zu Kapitalmarktanlagen ist für Privatanleger** heute deutlich einfacher als in der Vergangenheit. Bereits **mit geringen monatlichen Sparraten** lassen sich kostengünstige Exchange Traded Funds (ETF)-Sparpläne einrichten, die eine breit diversifizierte Anlage in Aktien- oder Anleihemärkte ermöglichen. Ebenso bieten Real Estate Investment Trusts (REITs) die Möglichkeit, sich mit vergleichsweise kleinen Beträgen indirekt an Immobilienmärkten zu beteiligen, ohne den direkten Erwerb einer Immobilie. Diese Instrumente bieten Kleinanlegerinnen und Kleinanlegern somit die Möglichkeit einer **breiten Diversifikation bei vergleichsweise niedrigen Einstiegshürden** und damit einen einfachen Zugang zum Kapitalmarkt, der früher vorwiegend institutionellen Investoren vorbehalten war.

394. **Finanzielle Bildung kann den Vermögensaufbau** über verschiedene Kanäle **positiv beeinflussen** (van Rooij et al., 2011; Behrman et al., 2012; Bucher-Koenen et al., 2023). Sie befähigt private Haushalte dazu, informierte Entscheidungen über Spar- und Investitionsstrategien sowie den Umgang mit Verschuldung zu treffen. Die wissenschaftliche Literatur zeigt, dass finanzielle Bildung mit höheren Ersparnissen für den Ruhestand, dem Aufbau diversifizierter Anlageportfolios sowie dem Vermeiden übermäßiger Verschuldung und dadurch letztlich besserem Vermögensaufbau einhergeht. Im internationalen Vergleich liegt das durchschnittliche Finanzwissen in Deutschland auf einem hohen Niveau (OECD, 2024a), auch wenn einzelne soziodemografische Gruppen Wissensdefizite aufweisen (Bachmann et al., 2021). Jedoch schneidet Deutschland bei der **Übersetzung von Finanzwissen in Anlageentscheidungen** („Finanzverhalten“) im internationalen Vergleich **unterdurchschnittlich** ab (OECD, 2024a). Die Forschung legt nahe, dass es für ein verändertes Finanzverhalten nicht allein auf Theorie oder schulische Vermittlung ankommt, sondern vor allem **praktische Erfahrungen entscheidend** sind (Malmendier und Nagel, 2011; Galaasen und Raja, 2025).
395. Das **Renten- und Vorsorgesystem** spielt eine zentrale Rolle für die Vermögensbildung privater Haushalte. Die **Einbindung von Kapitalmarkt- und insbesondere Aktienmarktinvestitionen in die individuelle Altersvorsorge** kann die Partizipation am Aktienmarkt erhöhen und die Partizipationskosten senken. So hat beispielsweise die Einführung einer verpflichtenden kapitalgedeckten Altersvorsorge in Schweden zu einer im internationalen Vergleich sehr hohen privaten Aktienmarktbeteiligung (zusätzlich zur indirekten Aktienmarktbeteiligung durch Rücklagen des öffentlichen Rentensystems) beigetragen (Massa et al., 2006; Kaustia et al., 2023). Die Aktienmarktbeteiligung stieg dabei vor allem unter denjenigen Haushalten, die vorher noch nicht am Kapitalmarkt investiert waren. Die Auseinandersetzung mit Fondsauswahl und Risikoinformationen wirkte dabei in Schweden wie ein Finanzbildungsinstrument (Massa et al., 2006). Andersen et al. (2024) zeigen, dass auch in Dänemark die Kapitalmarktbeteiligung in unteren Einkommensschichten durch die verpflichtende Einführung kapitalgedeckter Pensionsfonds komplementär zum Umlagesystem deutlich zunahm. Dadurch konnten Haushalte mit geringen Einkommen zu Vermögensaufbau und Teilhabe an Kapitalmarkterträgen befähigt werden, was gemäß den Studienergebnissen zu einer sinkenden Vermögensungleichheit in Dänemark führte.
396. In Deutschland gibt es **verschiedene staatliche Förderprogramme und Steueranreize, die den privaten Vermögensaufbau unterstützen** sollen.
- ▮ **PLUSTEXT 24** Alle diese Instrumente setzen eine gewisse Sparfähigkeit der adressierten privaten Haushalte voraus, wobei beispielsweise im Fall der Riester-Rente der Mindesteigenbeitrag, der notwendig ist, um die vollen staatlichen Zulagen zu erhalten, mit lediglich 60 Euro pro Jahr, gering ist. Durch die Voraussetzung einer gewissen Sparfähigkeit und die relativ geringen Fördervolumina **können sich diese Förderinstrumente nur langfristig und moderat direkt auf die Vermögensverteilung auswirken**. Indirekte Effekte durch den einfacheren Zugang zu renditestärkeren Anlageklassen können jedoch zusätzlich einen signifikanten Einfluss auf die Vermögensbildung haben. So zeigen Poterba et al. (1996) sowie Bernheim et al. (2002), dass steuerlich geförderte private Altersvorsorge

pläne wie IRAs („Individual Retirement Arrangement“) [↗ GLOSSAR](#) oder 401(k)s [↗ GLOSSAR](#) in den USA zu zusätzlichem Sparen und höherem Gesamtvermögen führen. Dieser Effekt gilt insbesondere für private Haushalte mit niedrigem Einkommen und wenig Vorerfahrung mit dem Kapitalmarkt (Engen und Gale, 2000; Attanasio und Rohwedder, 2003). Jedoch betonen Chetty et al. (2014), dass steuerliche Anreize auch zu einer Umschichtung bestehender Ersparnisse ohne zusätzliche Rendite führen können und vor allem Haushalte mit höherem Einkommen und höherer Finanzbildung tatsächlich zusätzlich sparen.



↗ PLUSTEXT 24

Hintergrund: Staatliche Förderung des privaten Vermögensaufbaus in Deutschland

In Deutschland gibt es eine breite Palette staatlicher Maßnahmen zur Unterstützung des privaten Vermögensaufbaus. Im Rahmen von **vermögenswirksamen Leistungen** (VL) können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bis zu 40 Euro im Monat für ihre Beschäftigten anlegen. Ergänzt durch die **Arbeitnehmersparzulage** sind abhängig von Einkommen und Anlageform staatliche Zuschüsse bis zu 123 Euro jährlich möglich. Die **Wohnungsbauprämie** unterstützt den Aufbau von Eigenkapital für den Erwerb, Bau oder die Modernisierung von Wohneigentum mit bis zu 70 Euro für Alleinstehende bzw. 140 Euro für Ehepaare pro Jahr. Ergänzend bieten verschiedene **Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)** zinsgünstige Kredite und Zuschüsse, insbesondere für den Bau oder Kauf von Wohneigentum sowie für energetische Sanierungen. Bis zum Jahr 2006 war die **Eigenheimzulage** ein wichtiges Förderinstrument, zwischen den Jahren 2018 und 2021 folgte das **Baukindergeld**, das Familien beim Kauf von Wohneigentum unterstützte.

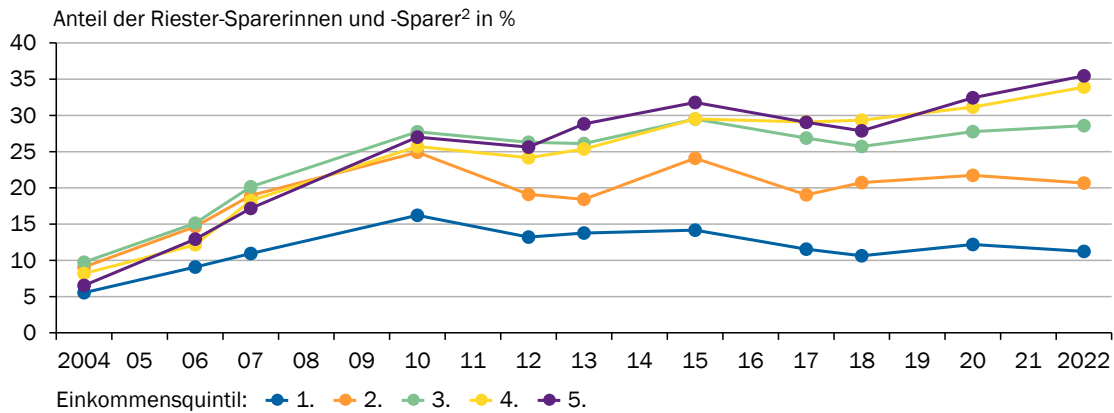
Daneben gibt es zahlreiche steuerliche Förderungen: Der **Sparer-Pauschbetrag** stellt Kapitalerträge bis 1 000 Euro (Alleinstehende) bzw. 2 000 Euro (Ehepaare) jährlich steuerfrei. Für die Altersvorsorge stehen mit der **Riester-Rente** und der **Rürup-Rente** zwei steuerlich geförderte Modelle zur privaten Vorsorge zur Verfügung. Bei der Riester-Rente werden staatliche Zulagen gewährt, die in Abhängigkeit vom Einkommen teilweise oder ganz mit den steuermindernden Effekten der Absetzbarkeit von bis zu 2 100 Euro pro Jahr als Sonderausgaben verrechnet werden, während die Rürup-Rente für Selbständige und Besserverdienende hohe steuerliche Abzugsmöglichkeiten eröffnet. In der **betrieblichen Altersvorsorge** sind Beiträge bis zu 8 % der Beitragsbemessungsgrenze der Gesetzlichen Rentenversicherung steuerfrei, und auch die **steuerbegünstigte Mitarbeiterkapitalbeteiligung** stärkt die Vermögensbildung.

- 397. Im internationalen Vergleich sind in Deutschland sowohl die steuerlichen als auch die nicht-steuerlichen staatlichen Anreize zur privaten Vermögensbildung eher gering** (OECD, 2024b). Von Steuererleichterungen profitieren Haushalte mit mittleren bis hohen Einkommen aufgrund ihrer höheren Grenzsteuersätze stärker. Nicht-steuerliche Anreize wie Zuschüsse oder beitragsproportionale Zulagen haben hingegen tendenziell eine eher progressive Verteilungswirkung. Brenzel-Weiss et al. (2024) verweisen auf Steueranreize nach Schweizer Vorbild, insbesondere die steuerliche Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen sowie die deutlich großzügigere steuerliche Förderung von freiwilligen Beiträgen zur privaten und betrieblichen Altersvorsorge. Sie zeigen im Rahmen einer Simulationsrechnung, dass sich solche Anreize in Deutschland deutlich auf

die Zusammensetzung der Nettovermögen privater Haushalte auswirken würden: weg von einem renditearmen Portfolio mit hohen Bankeinlagen, hin zu einem stärkeren Mix aus Immobilien, Vorsorgekonten und Kapitalmarktanlagen. Hier-von profitieren vor allem Haushalte mit Wohneigentum, höheren Einkommen und finanziellem Spielraum für freiwillige Vorsorgebeiträge.

398. **In Deutschland wird der private Vermögensaufbau vor allem zweckgebunden**, etwa für die Altersvorsorge oder den Erwerb von Wohneigentum, und **durch eine Vielzahl von Programmen mit unterschiedlichen Förderlogiken gefördert**. [▶ PLUSTEXT 24](#) Die Programme sind nicht aufeinander abgestimmt, sondern im Lauf der Jahrzehnte durch politische Einzelentscheidungen gewachsen. Dies führt zu einer **fragmentierten Förderlandschaft, die hohe Informations- und Beratungskosten verursacht** und insbesondere Haushalte mit geringer Finanzkompetenz benachteiligt. Zudem wirken diese Programme nur selektiv, da lediglich abhängig Beschäftigte mit Sparfähigkeit profitieren, während bestimmte Gruppen, wie Selbstständige oder Geringverdienende, weitgehend ausgeschlossen bleiben.
399. Hinzu kommt, dass die **Förderung** in vielen Fällen, beispielsweise bei der Riester-Rente, **nur auf Antrag** erfolgt. Die verhaltensökonomische Forschung legt nahe, dass **sozial schwache Haushalte dadurch tendenziell benachteiligt** werden (Beshears et al., 2025). Tatsächlich zeigen Corneo et al. (2015) bezüglich der Verteilungswirkungen der Riester-Förderung, dass der Selektionseffekt dort so stark ist, dass er die eigentlich günstige Fördergestaltung aufhebt. So hat die Förderlogik, mit ihren einkommensunabhängigen Zuschüssen, die mit den Effekten der steuerlichen Absetzbarkeit der Vorsorgeersparnisse verrechnet werden, zwar insgesamt einen progressiven Effekt. Gleichzeitig wirkt die freiwillige Teilnahme jedoch regressiv, da einkommensschwache Haushalte seltener einen Riestervertrag abschließen (Coppola und Gasche, 2011; Geyer et al., 2021). [▶ ABBILDUNG 82](#)
400. Im Gegensatz zu Deutschland verfolgen andere Länder, beispielsweise die Schweiz und Schweden, das **Konzept einer nicht zweckgebundenen Förderung der Vermögensbildung** für beliebige Formen des Sparens (OECD, 2024b). Dies ermöglicht eine staatliche Förderung **ohne eine bestimmte Mittelverwendung** vorzugeben. So können in der Schweiz etwa Mittel aus der betrieblichen Altersvorsorge zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden, entweder durch Entnahme von angespartem Vermögen oder durch die Beleihung zukünftiger Rentenansprüche. Damit wird die Förderung der Vermögensbildung als übergreifendes Ziel verstanden, das nicht auf einzelne Anlageformen und Sparzwecke beschränkt bleibt. Zudem wird es Haushalten so ermöglicht, das **angesparte Vermögen gemäß** ihrer individuellen **Präferenzen und Lebenssituationen zu nutzen**. Ein vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten kam bereits im Jahr 2013 zu dem Schluss, dass die Einführung einer zweckübergreifenden und flexiblen Förderung der Vermögensbildung in Deutschland nach Schweizer Vorbild die **Transparenz erhöhen, Mitnahmeeffekte reduzieren und Bevölkerungsgruppen mit niedriger Sparfähigkeit wirksamer adressieren** würde (Boockmann et al., 2013).

ABBILDUNG 82

Verbreitung der Riester-Rente steigt mit dem Einkommen¹

1 – Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Erwachsene bis einschließlich 65 Jahre.

Quellen: SOEP v40, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-215-01

Schweden fördert den privaten Vermögensaufbau durch das **Investierungssparkonto (ISK)**, das keine Zweckbindung vorsieht und attraktive steuerliche Konditionen bietet. Eine Besteuerung erfolgt durch eine pauschale jährliche Steuer auf den Gesamtwert des Kontos. Obwohl die Nutzung auf Antrag erfolgt, ist die Verbreitung des ISK durch die einfache und flexible Nutzung hoch. Etwa die Hälfte der schwedischen Erwachsenen haben ein solches Konto, wobei die Wahrscheinlichkeit einer Nutzung mit Einkommen und Bildungsgrad steigt (Bonthon, 2024). Im Jahr 2023 verfügte der Median-ISK-Sparer im Jahr 2023 über ein Guthaben von rund 78 000 SEK, was etwa 7 000 Euro entspricht. (Jansson et al., 2024).

401. Betriebsvermögen sind in Deutschland sehr ungleich verteilt. [ZIFFER 358](#) Ein **dynamisches Gründungsgeschehen** könnte langfristig zum Aufbau und einer weiteren Verbreitung von Betriebsvermögen beitragen. Auch wenn die Gründungstätigkeit in Deutschland im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen ist, befindet sie sich insgesamt seit dem Jahr 2018 in einem Seitwärtstrend (Metzger, 2025). Im internationalen Vergleich ist die **Zahl der Unternehmensgründungen in Deutschland gering**, was auch an einem aufwändigen und kostenintensiven Gründungsprozess in Deutschland liegen dürfte (JG 2023 Ziffer 223; Weltbank, 2020).

Gründungen in Deutschland sind extrem heterogen. Sie reichen von Nebenerwerbsgründungen mit geringem Kapitalbedarf bis hin zu wachstumsorientierten Start-ups. Gründungen entstehen dabei quer durch die Einkommensverteilung. Damit sind sie zwar **potenziell eine Quelle für den Aufbau von Betriebsvermögen. Häufig dienen Gründungen aber zunächst der Existenzsicherung**. Entscheidend für die Vermögensbildung ist daher weniger die bloße Gründung, sondern die **Skalierung**, da sie **im Erfolgsfall signifikant neues Betriebsvermögen schaffen kann**. Allerdings wächst aktuell nur ein kleiner Teil der Gründungen tatsächlich über das Kleinstgewerbe hinaus (Metzger, 2025). Das deutsche Ökosystem für Wachstumsunternehmen hat sich zuletzt

spürbar weiterentwickelt, begleitet von einem deutlich gewachsenen und professionalisierten Wagniskapitalmarkt (Metzger et al., 2024). Gleichwohl bestehen im internationalen Vergleich **weiterhin Rückstände**, die sich vor allem in der unzureichenden Finanzierung der kapitalintensiven Wachstumsphasen zeigen.

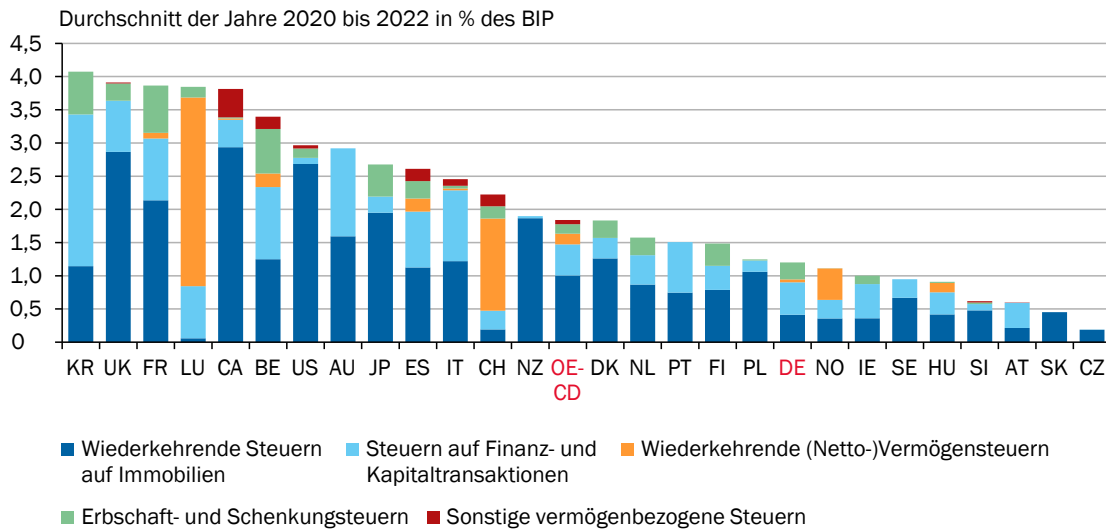
2. Vermögensbesteuerung: Ungleichmäßige Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen

402. Vermögen sind ein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Diese ergibt sich nicht nur aus dem damit erzielbaren Einkommen, etwa Dividenden, Zinsen, Miet- und Unternehmenseinkünften, sondern auch aus der Fähigkeit, Risiken abzusichern. Eine **Besteuerung von Vermögen oder Vermögensübertragungen** trägt der Rechnung, indem sie diese **Leistungsfähigkeit in die steuerliche Belastung einbezieht**. In Deutschland werden der Besitz und der Erwerb von Immobilien durch die Grund- bzw. Grunderwerbsteuer sowie Vermögensübertragungen durch die Erbschaft- und Schenkungsteuer besteuert.
403. Eine **Besteuerung von Vermögen kann** zu einer Verzerrung von Investitionsentscheidungen führen. Es muss somit stets eine **Abwägung** getroffen werden **zwischen den angestrebten Verteilungs- und Aufkommenseffekten und den damit verbundenen Kosten** durch die Verzerrung von Anreizen. Das Ausmaß der durch die Besteuerung ausgelösten Verzerrungen hängt stark von der konkreten Ausgestaltung der Vermögensbesteuerung ab. Verschiedene vermögensbezogene Steuern können dabei unterschiedliche Funktionen erfüllen, was bei einem internationalen Vergleich ihrer Gesamtaufkommen berücksichtigt werden muss. [↪ ZIFFERN 404 FF.](#)
404. Im internationalen Vergleich zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Struktur der Vermögensbesteuerung. [↪ ABBILDUNG 83](#) Insbesondere in angelsächsischen Staaten bestehen vermögensbezogene Steuereinnahmen primär aus wiederkehrenden Grundsteuern. Die **regelmäßige Besteuerung von Grundbesitz** dient dabei der **Finanzierung lokal bereitgestellter öffentlicher Güter**. Sie stellt somit eine gewisse Äquivalenz zu lokal konsumierten öffentlichen Leistungen, wie lokaler Infrastruktur oder Kinderbetreuung, her.

Auch in Deutschland wird Grundbesitz durch eine jährliche Grundsteuer besteuert. Im internationalen Vergleich weist Deutschland dabei ein unterdurchschnittliches Aufkommen auf, wobei die Aufkommenswirkung der jüngsten Grundsteuerreform allerdings noch nicht absehbar ist. [↪ ABBILDUNG 83](#) Das Aufkommen der Grundsteuer fließt zur Finanzierung lokal bereitgestellter öffentlicher Güter vollständig an die Kommunen. Diese können die Höhe der Steuer über einen kommunalen Hebesatz festlegen. Die **Grundsteuer erfasst somit nur bestimmte Vermögensgegenstände** und **zielt auch nicht auf eine Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip ab**. Als **Instrument zur Verringerung der Vermögensungleichheit** ist sie daher **nicht angelegt**.

[ABBILDUNG 83](#)

Aufkommen vermögensbezogener Steuern im internationalen Vergleich¹



1 – KR-Republik Korea, UK-Vereinigtes Königreich, FR-Frankreich, LU-Luxemburg, CA-Kanada, BE-Belgien, US-USA, AU-Australien, JP-Japan, ES-Spanien, IT-Italien, CH-Schweiz, NZ-Neuseeland, OECD-Durchschnitt der Mitgliedstaaten, DK-Dänemark, NL-Niederlande, PT-Portugal, FI-Finnland, PL-Polen, DE-Deutschland, NO-Norwegen, IE-Irland, SE-Schweden, HU-Ungarn, SI-Slowenien, AT-Österreich, SK-Slowakei, CZ-Tschechien.

Quellen: OECD, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-181-01

Wiederkehrende Nettovermögensteuern

- 405.** Nur **wenige OECD-Staaten** erheben **wiederkehrende Nettovermögensteuern**. [ABBILDUNG 83](#) Nettovermögensteuern besteuern das Vermögen privater Haushalte abzüglich von Schulden. Im Vergleich zur Grundsteuer, die lediglich Grundbesitz belastet, ist die Steuerbasis damit deutlich breiter. Eine Nettovermögensteuer orientiert sich daher stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip und ist eher als verteilungspolitisches Instrument geeignet als eine Grundsteuer. Zudem kann sie die ökonomische Leistungsfähigkeit sehr vermögender Haushalte oft besser abbilden als die Einkommensteuer. Letztere kann durch das Einbehalten von Gewinnen oder die Nutzung von Holdinggesellschaften umgangen werden, wodurch Gewinne nicht als steuerpflichtiges Einkommen der Anteilseigner erscheinen. Das Nettovermögen als Bemessungsgrundlage ist hingegen weniger veränderbar und bildet die tatsächlich erzielten Kapitalerträge adäquater ab (Zucman, 2024).

In Deutschland gibt es seit dem Aussetzen der Vermögensteuer in Folge eines Urteils des BVerfG im Jahr 1997 **keine Nettovermögensteuer** mehr. [KASTEN 28](#) In der OECD-Statistik ergibt sich in dieser Kategorie dennoch ein, allerdings geringes Aufkommen, da die Bankenabgabe und die Beiträge zum Einlagensicherungsfonds als Nettovermögensteuern klassifiziert werden. In der Schweiz hingegen entfällt der größte Anteil der vermögensbezogenen Steuereinnahmen auf wiederkehrende Nettovermögensteuern. Dort erhebt jeder Kanton eine in Höhe und Progression variierende Vermögensteuer, die auf dem Saldo aus weltweiten Vermögen abzüglich Schulden basiert.

➤ KASTEN 28

Hintergrund: Vermögensteuer in Deutschland

In den Jahren 1923 bis 1997 wurde in Deutschland eine **Vermögensteuer auf das Nettovermögen** erhoben, wobei die Erhebung seit dem Jahr 1997 infolge eines Urteils des BVerfG ausgesetzt ist. Das Aufkommen der Vermögensteuer steht gemäß Grundgesetz allein den Ländern zu. Der Steuersatz schwankte im Zeitverlauf zwischen 0,5 % und 1,0 % pro Jahr, wobei feste Freibeträge sowie zusätzliche Freibeträge für Betriebsvermögen berücksichtigt wurden. Das Aufkommen aus der Vermögensteuer betrug in den 1950er- und 1960er-Jahren rund 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Bach und Beznoska, 2012). Dieser Anteil hat sich in den folgenden Jahrzehnten jedoch kontinuierlich verringert und betrug in den 1990er-Jahren lediglich 0,2 % des BIP. Grund hierfür war die niedrige Bewertung von Grundvermögen („Einheitswerte“, die seit dem Jahr 1964 nicht mehr erneuert wurde und so zu einer steuerlichen Begünstigung des Grundvermögens führte. Diese **ausgebliebene Wertanpassung** erklärte das BVerfG im Jahr 1995 ebenso wie bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer für **verfassungswidrig**. ➤ KASTEN 27 Da es seit dem Urteil zur Vermögensteuer im Gegensatz zur Erbschaft- und Schenkungsteuer keine verfassungskonforme Neuregelung der Vermögensbewertung gab, wird diese seit Ablauf der Übergangsfrist im Jahr 1997 nicht mehr erhoben (Thiele, 2023). Zusätzlich zur Vermögensteuer wurde im Jahr 1952 mit der **Lastenausgleichsabgabe** eine **einmalige (Vermögens-) Abgabe** erhoben. Diese wurde auf den Vermögenswert zum Stichtag des 21. Juni 1948 erhoben und konnte in Raten über 30 Jahre gezahlt werden. Ihr Zweck bestand darin, die durch Krieg, Enteignung und Vertreibung erlittenen Vermögensverluste abzufedern. Während das Aufkommen der Lastenausgleichsabgabe zu Beginn etwa 1,4 % des BIP betrug, reduzierte sich dieser Anteil in den Folgejahren deutlich (Bach und Beznoska, 2012).

406. Gleichzeitig birgt eine **Nettovermögensteuer** deutlich **größere Risiken für Verhaltensanpassungen** als die Grundsteuer. Dazu zählen **Veränderungen im Spar- und Investitionsverhalten** sowie Anreize für **Steuervermeidung und -hinterziehung**. Die empirische Evidenz für die einzelnen Effekte unterscheidet sich dabei zwischen verschiedenen europäischen Staaten. In Dänemark finden Jakobsen et al. (2020) für die mittlerweile abgeschaffte Vermögensteuer deutliche negative Effekte auf die Vermögensakkumulation sehr vermögender Haushalte, während Ausweichreaktionen nur in geringem Umfang auftraten. Demgegenüber weisen Studien für Spanien (Agrawal et al., 2025; Mas-Montserrat et al., 2025), Schweden (Seim, 2017) und die Schweiz (Brühlhart et al., 2022) auf ausgeprägte Steuervermeidungs- bzw. Steuerfluchtreaktionen hin, ohne Hinweise auf nennenswerte Anpassungen im Sparverhalten zu finden.

Insgesamt zeigt sich, dass das **steuerpflichtige Vermögen** besonders **stark auf eine Nettovermögensteuer reagiert**, wenn **keine** verpflichtende **Drittmeldepflicht**, etwa durch Banken, besteht, wenn bestimmte Vermögensarten von der Besteuerung ausgenommen sind und wenn die Besteuerung innerhalb eines Staates regional variiert (Advani und Tarrant, 2021).

407. Eine Nettovermögensteuer kann mit **signifikanten Erhebungskosten** einhergehen, da Vermögensgegenstände regelmäßig bewertet werden müssen. ➤ PLUS-TEXT 25 Durch die regelmäßige Bewertung entstehen sowohl **Verwaltungskosten** aufseiten des Staates als auch **Befolgungskosten** aufseiten der Besteuerten. Für die Höhe der Erhebungskosten insgesamt liegen stark divergierende Schätzungen

vor. Frühere Studien schätzen sehr hohe Verwaltungskosten zwischen 10 % und 20 % und Erhebungskosten von insgesamt bis zu 32 % (Bauer, 1988; Rappen, 1989). Eine neuere Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzt die gesamten Erhebungskosten auf Basis von geschätzten Kostensätzen des Nationalen Normenkontrollrates auf 4 % bis 8 % (Bach und Thiemann, 2016b). Ein Papier im Auftrag des Interessenverbandes „Die Familienunternehmer“ hingegen schätzt die Höhe dieser Kostensätze deutlich höher ein und beziffert die Erhebungskosten auf bis zu 20 % (Schneider et al., 2013). Im Jahr 1996 schätzte das Bundesfinanzministerium (BMF) für die damals noch erhobene Vermögensteuer die Verwaltungskosten auf lediglich 3 %, wobei allerdings die Bewertung, insbesondere von Immobilienvermögen, nach den damals geltenden gesetzlichen Regelungen weniger komplex war als heute (Deutscher Bundestag, 1996). [↗ PLUSTEXT 25](#) [↗ KASTEN 28](#) Einigkeit besteht, dass die **Erhebungskosten mit der Höhe von Freibeträgen sinken**, da der Erhebungsaufwand sinkt, wenn weniger Personen steuerpflichtig sind. Zudem könnten sich die Verwaltungskosten mit einer zunehmenden Digitalisierung des Steuerwesens verringern (Fuest et al., 2017).



↗ PLUSTEXT 25

Hintergrund: Bewertung verschiedener Vermögensgegenstände

Die Bewertung verschiedener Vermögensgegenstände ist komplex, insbesondere wenn sie konsistent und als Grundlage für eine gleichmäßige Besteuerung geeignet sein soll. Die Bewertungsvorschriften für die verschiedenen Vermögensgegenstände sind im Bewertungsgesetz geregelt. Die **Bewertung erfolgt am Bewertungsstichtag** (z. B. bei Erbschaften am Todestag der Erblasserin bzw. des Erblassers) und **orientiert sich am gemeinen Wert**, also jenem Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr bei einer Veräußerung erzielt werden könnte (§ 9 BewG). Hierbei werden alle preisbeeinflussenden Umstände berücksichtigt, ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse bleiben jedoch unberücksichtigt. Finanzvermögen ist im Regelfall leichter zu bewerten als andere Vermögensgegenstände. **Bankguthaben und Bargeld** werden mit ihrem **Nennwert** angesetzt, während **börsennotierte Anteile an Kapitalgesellschaften und Wertpapiere** mit dem **Kurs am Bewertungsstichtag** bewertet werden (§ 11 BewG). Nicht-börsennotierte Anteile an Kapitalgesellschaften werden hingegen nach den Bewertungsregeln für Betriebsvermögen bewertet.

Der **Wert von Betriebsvermögen** wird entweder **durch Ableitung aus zeitnahen Verkäufen oder**, falls diese nicht vorliegen, **auf Basis der Ertragsaussichten** geschätzt. Bei letzterem kann die Bewertung entweder durch ein individuelles Unternehmensbewertungsgutachten oder durch ein vereinfachtes Ertragswertverfahren durchgeführt werden, bei dem der Unternehmenswert durch die Multiplikation des Jahresertrags mit einem fixen Kapitalisierungsfaktor von 13,75 bestimmt wird (§ 200 BewG). Der (Brutto-)Jahresertrag wird als Durchschnitt der letzten drei Jahre berechnet, um Sondereffekte bereinigt und zur Berücksichtigung von Ertragsteuern dann pauschal um 30 % gekürzt.

Unbebaute Grundstücke werden anhand von Bodenrichtwerten bewertet, während für bebaute Grundstücke je nach Grundstücksart drei verschiedene Bewertungsverfahren vorgesehen sind (§§247 und 250 BewG). Mietwohngrundstücke werden im Ertragswertverfahren bewertet, das sowohl den Bodenwert als auch den Mietertrag berücksichtigt. Für die meisten anderen Grundstücksarten wird das Vergleichswertverfahren angewendet, bei dem sich der Wert an vergan-

genen Kaufpreisen vergleichbarer Objekte bemisst. Wenn keine Vergleichswerte vorliegen, wird stattdessen das Sachwertverfahren genutzt, das den Bodenwert und den Gebäudesachwert berücksichtigt. Letzterer ergibt sich aus den mit einem Baupreisindex fortgeschriebenen Herstellungskosten abzüglich einer Alterswertminderung.

Erbschaft- und Schenkungsteuern

408. Vermögensübertragungen werden in vielen OECD-Staaten besteuert. Das **Aufkommen in Deutschland aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist leicht überdurchschnittlich**. [ABBILDUNG 83](#) In Frankreich machen die Erbschaft- und Schenkungsteuern im internationalen Vergleich den höchsten Anteil am Aufkommen vermögensbezogener Steuern aus, wobei die gesetzlichen Regelungen dort ähnlich wie in Deutschland nach Verwandtschaftsgrad variierende Freibeträge und progressive Steuersätze beinhalten. Erbschaft- und Schenkungsteuern ähneln konzeptionell einer Nettovermögensteuer, wobei das Vermögen nicht jährlich, sondern nur einmalig bei Übertragung (durch Erbschaft oder Schenkung) besteuert wird. Damit einher geht der Vorteil, dass eine Bewertung der Vermögensgegenstände lediglich zum Zeitpunkt der Übertragung vorgenommen werden muss. Dies verringert die steuerlichen Erhebungskosten im Vergleich zu einer jährlichen Nettovermögensteuer.

Zudem könnte das **Spar- und Investitionsverhalten durch eine Erbschaft- und Schenkungsteuer weniger stark verzerrt** werden als durch eine jährliche Nettovermögensteuer. In der Theorie hängt der Umfang der **Auswirkungen** davon **ab**, welche **Vererbungs- und Schenkungsmotive** überwiegen. Falls Übertragungen ohne Vererbungs- oder Schenkungsmotiv erfolgen, etwa wenn Vermögen primär für den Eigenbedarf im Alter oder zur Risikovorsorge gehalten werden, dürfte die Vermögensbildung durch eine Besteuerung nicht beeinflusst werden. Falls Vermögensübertragungen hingegen mit Vererbungs- oder Schenkungsmotiv erfolgen, ist zu erwarten, dass die Vermögensbildung auf die Besteuerung reagiert. Diese kann die Ersparnisbildung mindern, da die Weitergabe von Vermögen verteuert und der Eigenkonsum im Vergleich attraktiver wird. Umgekehrt kann die Besteuerung aber auch zu einer stärkeren Ersparnisbildung führen, wenn die übertragende Person die höhere Steuerlast kompensieren möchte. Auf Seiten der Empfangenden der Vermögensübertragung kann eine Verringerung der erhaltenen Vermögen durch Besteuerung positive Arbeitsangebotseffekte auslösen (Schrattenstaller, 2025). So zeigen Brühlhart et al. (2025) empirisch für die Schweiz, dass der Erhalt von Erbschaften das Arbeitsangebot von Erbinnen und Erben verringert und so die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen kann.

409. Empirisch ist der **Effekt einer Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen auf die Ersparnisbildung** nur **schwer identifizierbar**, da zwischen einer möglichen Verhaltensanpassung und dem Zeitpunkt der Besteuerung lange Zeiträume liegen können. Studien kommen zu dem Ergebnis, dass **Verhaltensanpassungen** auf eine Änderung der **Erbschaft- und Schenkung-**

steuer deutlich geringer ausfallen als auf eine Änderung der Nettovermögensteuer (Schratzenstaller, 2025).

Für Deutschland schätzt Glogowsky (2021) anhand von Knickpunkten bei der Berechnung der Erbschaft- und Schenkungsteuer eine **geringe kurzfristige Elastizität** von unter 0,1. Gemäß dieser Schätzung wäre bei einer Erhöhung des Erbschaft- und Schenkungsteuersatzes von 20 % auf 28 %, was einer Senkung des für die Elastizitätsberechnung relevanten Nachsteuersatzes (1 minus Steuersatz) um 10 % entspräche, eine Verringerung des Vermögens zum Übertragungszeitpunkt um weniger als 1 % zu erwarten. Sowohl international als auch in Deutschland zeigt sich, dass Schenkungen stärker auf steuerliche Anreize reagieren als Erbschaften (Schratzenstaller, 2025). Dies lässt sich dadurch erklären, dass Schenkungen eine bewusste Handlung darstellen, für die steuerliche Überlegungen von zentraler Bedeutung sein können. Empirisch zeigt sich dies insbesondere in den großen Schwankungen des Schenkungsvolumens in den vergangenen Jahren. [↘ ZIFFER 378](#)

410. Eine mögliche Verhaltensreaktion wäre außerdem die **Verlagerung des Vermögens und des Wohnsitzes ins Ausland, um der deutschen Steuerpflicht zu entgehen**. Sowohl für Deutschland als auch international existieren keine verlässlichen empirischen Abschätzungen zum Ausmaß dieses Effektes. Internationale Studien finden lediglich einen moderaten Effekt auf die Binnenwanderung von älteren und vermögenden Haushalten innerhalb eines Staates (Schratzenstaller, 2025). Die legale Umgehung der Steuerpflicht bei Vermögensübertragungen in Deutschland ist in der Praxis zudem mit **hohen rechtlichen, administrativen und wirtschaftlichen Hürden** verbunden. So muss das Vermögen zuvor ins Ausland verlagert werden und sowohl die übertragende Person als auch die empfangende Person ihren ständigen Wohnsitz seit mindestens fünf Jahren nicht in Deutschland haben. [↘ ZIFFER 381](#) Die grenzüberschreitende Verlagerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften ins Ausland unterliegt in Deutschland zudem der Wegzugsbesteuerung, bei der eine fiktive Veräußerung der Anteile unterstellt und die bisherige Wertsteigerung besteuert wird.
411. Vor der Besteuerung werden **übertragene Vermögen um persönliche Freibeträge verringert**. [↘ TABELLE 23](#) Diese können alle zehn Jahre erneut in Anspruch genommen werden. Diese 10-Jahres-Frist bewirkt, dass die individuelle Steuerlast nicht nur von der Höhe der empfangenen Vermögensübertragungen, sondern auch von deren Zeitpunkt abhängt. Dadurch entstehen erhebliche Gestaltungsspielräume, die in der Praxis zu deutlich höheren effektiven Freibeträgen führen. So kann jedes Elternteil theoretisch in nur knapp über 20 Jahren durch drei Schenkungen von je 400 000 Euro insgesamt 1,2 Mio Euro steuerfrei an jedes seiner Kinder übertragen.
412. In Deutschland kommt es in der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu einer umfassenden **steuerlichen Begünstigung von Betriebsvermögen**. [↘ ZIFFERN 383 FF.](#) Die Frage, inwiefern eine **ungleichmäßige Besteuerung verschiedener Vermögensarten** mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wurde in der Vergangenheit mehrmals vom BVerfG geprüft. [↘ KASTEN 27](#) In seinem letzten Urteil im Jahr 2014 stellte das BVerfG fest, dass der Gesetzgeber bei der Wahl des Steuergegen-

standes und der Festlegung der Steuersätze über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt (BVerfG, 2014). Weicht er jedoch von einer einmal getroffenen Belastungsentscheidung ab, muss jede daraus resultierende Ungleichbehandlung am Gleichheitsgrundsatz gemessen und durch einen sachlich tragfähigen Grund gerechtfertigt werden. Dabei steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung mit dem Ausmaß der Abweichung. Steuerliche Begünstigungen sind nur dann verfassungsgemäß, wenn sie einem legitimen Gemeinwohlzweck dienen.

413. Die Begünstigung von Betriebsvermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer wird mit der **Sicherung von Arbeitsplätzen bei der Unternehmensnachfolge motiviert**. Lohnsummenregeln und Haltefristen [↘ ZIFFER 383](#) als Voraussetzungen für die Begünstigung sollen dabei sicherstellen, dass die Begünstigung nur eintritt, wenn das Lenkungsziel erreicht wird. In seinem letzten Urteil im Jahr 2014 hat das BVerfG die umfassende Begünstigung von Betriebsvermögen nicht grundsätzlich beanstandet (BVerfG, 2014). Es hat jedoch geurteilt, dass die Übertragung großer Unternehmen nur begünstigt werden darf, wenn zuvor eine Bedürfnisprüfung stattgefunden hat. Die genaue Abgrenzung der Unternehmensgröße bleibt dabei dem Gesetzgeber überlassen.
414. Neben der Frage der Verfassungsmäßigkeit hat die ungleichmäßige Besteuerung verschiedener Vermögensarten zudem direkte **Verteilungswirkungen**. Die umfassend begünstigten Betriebsvermögen werden überwiegend von privaten Haushalten am oberen Ende der Vermögensverteilung gehalten. Die Haushalte in den obersten 10 % der Vermögensverteilung halten geschätzt rund 85 % des Betriebsvermögens. [↘ ZIFFER 359](#) Da Erbschaften und Schenkungen zugleich eine der wichtigsten Determinanten intergenerationaler Vermögensmobilität sind, [↘ ZIFFERN 373 FF.](#) kann die umfassende Begünstigung von Betriebsvermögen insbesondere die **intergenerationale Vermögensmobilität am oberen Rand der Vermögensverteilung hemmen**.
415. Die **umfassende steuerliche Verschonung von Betriebsvermögen** wird häufig **mit der hohen Liquiditätsbelastung für Unternehmen** zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung **begründet**. Steuerpflichtig sind grundsätzlich nicht die Unternehmen selbst, sondern die Empfängerinnen und Empfänger des Betriebsvermögens. Die Steuerpflichtigen können die entstehende Steuerlast entweder durch vorhandenes Privatvermögen, durch externe Finanzierung, durch eine (teilweise) Veräußerung von Unternehmensanteilen oder durch Kapitalentnahmen aus dem Unternehmen begleichen. Dies kann in der Theorie dazu führen, dass die Besteuerung der Vermögensübertragung für die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen nicht neutral ist. Ein Abzug von Eigenkapital, z. B. indem vermehrt Gewinne ausgeschüttet werden, kann die finanziellen Mittel für Investitionen verringern. Falls das Unternehmen den Abzug von Eigenkapital durch Fremdkapital ausgleicht, kann eine höhere Fremdkapitalquote das Risikoverhalten der Eigentümerin oder des Eigentümers verändern oder eine weitere Kreditaufnahme des Unternehmens erschweren. Insgesamt kann es so durch den Liquiditätsentzug der Besteuerung theoretisch zu einer Verringerung von Investitionen und möglichen Arbeitsplatzverlusten oder verringerter Beschäftigungsdynamik kommen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2012).

416. Es gibt jedoch nur **wenig empirische Evidenz für die Auswirkungen von Erbschaft- und Schenkungsteuern auf Investitionen**. Lediglich Tsoutsoura (2015) schätzt für eine Gesetzesänderung im Jahr 2002 in Griechenland einen stark negativen Effekt in den ersten beiden Jahren nach der Vermögensübertragung. Aufgrund der Unterschiede in den Steuersystemen der beiden Staaten ist die Übertragbarkeit auf Deutschland allerdings fraglich. **Für Deutschland existieren keine empirischen Abschätzungen, sondern lediglich Befragungsdaten** von Unternehmen zu den erwarteten Effekten einer Verringerung der steuerlichen Begünstigung von Betriebsvermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer. So gibt eine Mehrzahl der im Auftrag eines Interessenverbandes befragten Familienunternehmen an, dass sie nach einer Unternehmensübertragung bei einem Wegfall der steuerlichen Vergünstigungen weniger investieren und die Beschäftigung reduzieren würden (Potrafke et al., 2014).
417. Die **Auswirkungen auf die Liquidität** von übertragenen Unternehmen **sollten daher bei der Ausgestaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer berücksichtigt werden**. Es gibt jedoch keine Evidenz, dass die umfassende Begünstigung von Betriebsvermögen in ihrem aktuellen Ausmaß notwendig ist, um den Erhalt von Arbeitsplätzen zu sichern. Anstelle einer kompletten Ausnahme von der Besteuerung wäre insbesondere die **Stundung der Steuerlast ein wirksames Mittel**. Zudem zeigen Houben und Maiterth (2011), dass der **tatsächliche Liquiditätsentzug für Unternehmen deutlich geringer** ausfallen könnte, da viele Empfängerinnen und Empfänger von Betriebsvermögen weitere Vermögensarten übertragen bekommen, die zur Begleichung der Steuerschuld genutzt werden könnten. Diese werden beim Verschonungsabschlag bisher nicht berücksichtigt und bei der Verschonungsbedarfsprüfung lediglich teilweise berücksichtigt. [↗ ZIFFERN 383 F.](#)
418. Die **steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen** kann zudem zu einer **Verzerrung bei der Wahl der Rechtsform des Unternehmens** führen. So ist die Übertragung von Anteilen unter 25 % an Kapitalgesellschaften steuerlich nicht begünstigt, während die Übertragung eines gleich hohen Anteils an einer Personengesellschaft begünstigt ist. [↗ PLUSTEXT 23](#) Zudem besteht die Möglichkeit, dass Vermögenswerte vor einer Vermögensübertragung gezielt in Betriebsvermögen umgewandelt werden, um die steuerliche Belastung zu verringern (Micó-Milán, 2025). Zwar versucht der Gesetzgeber, dies durch Regelungen zum Verwaltungsvermögen zu verhindern, [↗ PLUSTEXT 23](#) jedoch können diese Abgrenzungsschwierigkeiten sowohl aufseiten des Staates als auch aufseiten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler Transaktionskosten erzeugen.
419. Die Bindung der steuerlichen Vergünstigungen an Auflagen, die den Erhalt von Arbeitsplätzen sicherstellen sollen, ist durch die Rechtsprechung des BVerfG verfassungsrechtlich vorgegeben. Diese Bedingungen können jedoch dazu führen, dass notwendige Umstrukturierungen im Unternehmen aus steuerlichen Gründen erst verzögert vorgenommen werden. So können **Bedingungen wie Haltefristen und Lohnsummenregelungen Investitionsentscheidungen** verzerren und die **betriebliche Anpassungsfähigkeit einschränken**.

420. Die langen Haltefristen für übertragene Betriebsvermögen können zudem dazu beitragen, dass sowohl der Unternehmensbesitz als auch die Geschäftsführung innerhalb der Familie verbleiben. Krug und Langenmayr (2025) zeigen in einem theoretischen Modell, dass dadurch insbesondere auch weniger geeignete Nachkommen die Geschäftsführung übernehmen, was mit Effizienzverlusten einhergehen kann. Empirisch finden Bennedsen et al. (2007) für Dänemark, dass eine Weitergabe der Geschäftsführung eines familiengeführten Unternehmens an **Nachkommen der bisherigen Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers kausal zu einer niedrigeren Performance des Unternehmens führt**. Die operative Gesamtkapitalrendite sinkt dabei im Vergleich zu Unternehmen, bei denen die Weitergabe der Geschäftsführung nicht an Nachkommen erfolgt, um durchschnittlich mindestens 4 Prozentpunkte in den ersten drei Jahren nach der Weitergabe. Weitere internationale Studien kommen zu einem ähnlichen Ergebnis (Pérez-González, 2006; Bloom und Van Reenen, 2007). Zudem könnte es in manchen Unternehmen aus steuerlichen Gründen vor einer Vermögensübertragung zu einer Reduktion der Beschäftigung kommen, um die Lohnsummenregelungen leichter zu erfüllen. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive können somit sowohl die umfassende Begünstigung der Betriebsvermögen, als auch die an den Erhalt geknüpften Bedingungen zu erheblichen Fehlanreizen bei Investitionsentscheidungen führen.

IV. HANDLUNGSOPTIONEN

421. Der **Vermögensaufbau** privater Haushalte in Deutschland könnte **durch** eine **höhere Kapitalmarktbeteiligung** und eine **zielgerichtete Förderung des Vermögensaufbaus gestärkt** werden. Durch die Einführung eines geförder-ten Vorsorgedepots könnten private Altersvorsorge und Vermögensförderung verzahnt und vereinheitlicht werden. [↗ ZIFFERN 422 FF.](#) Durch eine hohe Verbindlichkeit und gezielte Förderung könnte die **Sparfähigkeit von Haushalten mit geringem Einkommen gestärkt** werden. Einen wichtigen Beitrag kann eine **sinnvolle Ausgestaltung der Frühstart-Rente** leisten, die an das neue Vorsorgedepot anschließt. [↗ ZIFFER 426](#) Der Aufbau von Betriebsvermögen durch Gründung und Skalierung neuer Unternehmen würde von attraktiveren Exit-Perspektiven in Europa profitieren, steuerliche Rahmenbedingungen und Bürokratie können hingegen weiterhin hemmend wirken. [↗ ZIFFERN 428 F.](#) Eine **Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer** sollte die **steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen verringern** und so für eine **gleichmäßigere Besteuerung** sorgen, die sich stärker am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert. [↗ ZIFFERN 432 FF.](#) Durch eine Stundung der Steuerlast könnte gleichzeitig eine hohe Liquiditätsbelastung zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung vermieden werden. [↗ ZIFFER 432](#) Ein besseres Verständnis der Vermögensverteilung in Deutschland und ihrer Dynamik wird weiterhin durch eine unzureichende Erhebung und Bereitstellung von relevanten Daten erschwert. Die Dateninfrastruktur sollte insbesondere durch eine **Verknüpfung amtlicher Daten** verbessert werden. [↗ ZIFFERN 440 F.](#)

1. Vermögensaufbau privater Haushalte stärken

422. Die **Vermögensbildung privater Haushalte** kann langfristig **durch eine höhere Kapitalmarktbeteiligung** und eine **verbesserte Förderung des Vermögensaufbaus gestärkt** werden. Wie internationale Erfahrungen zeigen, kann dies durch eine Verzahnung von privater Altersvorsorge und Vermögensförderung erreicht werden. [↘ ZIFFER 395](#) Für einen grundlegenden Neustart des Vermögensaufbaus schlägt der Sachverständigenrat die **Einführung eines staatlich geförderten Vorsorgedepots** vor, das sowohl der privaten Alterssicherung als auch dem zweckungebundenen Vermögensaufbau dient. [↘ PLUSTEXT 26](#) Renditestarke Fonds, eine Vorauswahl an Fonds nach schwedischem Vorbild und flexible Auszahlungsoptionen würden Effizienz und Transparenz sichern (Malmendier et al., 2025c, 2025b). Kern des Systems sollte ein **einfach strukturiertes Standardprodukt nach dem Prinzip eines Lebenszyklusmodells** sein, das in jungen Jahren hohe Aktienquoten zulässt und das Risiko im Alter schrittweise reduziert. Bei den Auszahlungsmodalitäten sollte eine **hohe Flexibilität** angestrebt werden. Auch größere Teilauszahlungen, etwa zur Schuldentilgung oder zum altersgerechten Umbau einer Immobilie, sollten möglich sein. So könnten Vorsorgesparerinnen und Vorsorgesparer ein **vererbbares und beleihbares Vermögen** aufbauen, das flexibel genutzt werden kann und gleichzeitig von den Renditen des Kapitalmarktes profitiert.



[↘ PLUSTEXT 26](#)

Hintergrund: Kernelemente des Vorsorgedepots nach Malmendier et al. (2025b)

Das Vorsorgedepot soll ein lebenslanges, kapitalmarktbasiertes Vorsorgeprodukt schaffen, das vom Kindesalter bis in den Ruhestand besteht. Mit Erreichen der Volljährigkeit werden angesparte Beiträge aus der Frühstart-Rente automatisch in das Depot überführt, sodass Vermögensaufbau, Vorsorge und Auszahlung in einem System gebündelt sind. Alle Erwerbspersonen sollten automatisch erfasst werden, um eine breite und verbindliche Teilnahme sicherzustellen. Die Depotverwaltung kann staatlich oder durch private Anbieter erfolgen. Einzahlungen werden ausschließlich in renditestarke, kostengünstige und breit gestreute Fonds investiert. Nur Fonds mit einer gewissen Mindeststreuung und Liquidität, die in handelbare Wertpapiere investieren (OGAW-Fonds), sowie Fonds mit nicht-börsennotierten Anlagen (ELTIFs) können gewählt werden. Um eine überschaubare Produktauswahl, eine hohe Qualität und geringe Kosten zu sichern, werden die Fonds zentral von einer unabhängigen Fondsauswahlbehörde beschafft. Zentrale Kriterien bei der Fondsauswahl sind die Gebühren und die Qualität. Die Bewertung erfolgt anhand einer umfassenden qualitativen und quantitativen Analyse sowie durch laufende Überwachung.

Nach schwedischem Vorbild stehen private Fondsangebote im Wettbewerb zu einem staatlich verwalteten Standardprodukt. Dessen Verwaltung kann beispielsweise durch die Deutsche Bundesbank oder die KfW erfolgen. Wer keine aktive Wahl trifft, erhält automatisch das staatlich verwaltete Standardprodukt mit der Möglichkeit, später jederzeit zu einem privaten Fonds zu wechseln. Das Standardprodukt folgt einem Lebenszyklusmodell: Es setzt sich aus renditestärkeren Fonds (OGAW-Risikoklassen 4–5) und risikoärmeren Fonds (Risikoklassen 1–2) zusammen, deren Anteil sich mit zunehmendem Alter verschiebt. Bis etwa zum 50. Lebensjahr liegt der Schwerpunkt auf renditestarken Anlagen, anschließend erfolgt

eine schrittweise Umschichtung in risikoärmere Fonds. Über die Auszahlungsmodalitäten entscheiden Vorsorgende erst kurz vor Renteneintritt, wobei auf eine hohe Flexibilität statt auf eine verpflichtende Verrentung gesetzt wird.

423. Aus den Erfahrungen mit der Riester-Rente und internationalen Vorbildern lässt sich ableiten, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen und Vermögen von einer **hohen Verbindlichkeit der Teilnahme am Vorsorgedepot** besonders profitieren würden. [↘ ZIFFER 399](#) Diese kann durch eine automatische Einbeziehung aller Erwerbspersonen (**Auto-Enrolment**), verbunden mit der Option, sich aktiv gegen eine Teilnahme zu entscheiden (Opt-out), erreicht werden. Eine zielgerichtete Förderung kann dann die Sparfähigkeit von Haushalten mit geringem Einkommen stärken. Die bisherige einkommensabhängige Systematik der Riester-Förderung ist nicht grundsätzlich problematisch und könnte im neuen Vorsorgedepot beibehalten werden: Die nachgelagerte Besteuerung entspricht internationalen Standards für die Besteuerung von Vorsorgeersparnissen (OECD, 2024b). Die fixen Zulagen, die mit den steuerlichen Entlastungen verrechnet werden, führen für Geringverdienende zu hohen Förderquoten. Würde eine **hohe Inanspruchnahme der unteren Einkommensgruppen** sichergestellt, würde mit der bisherigen Riester-Fördersystematik eine deutlich progressive Verteilungswirkung erreicht (Ihle, 2017). Anpassungsbedarf bestünde jedoch bei der Höhe der Zulagen. Die Grundzulage wurde seit dem Jahr 2008 nur einmal um 21 Euro auf 175 Euro erhöht; die Kinderzulage wurde im Jahr 2008 deutlich heraufgesetzt (von 185 Euro auf 300 Euro), ist seither aber konstant. Um wiederkehrende politische Debatten über die Förderhöhe zu vermeiden und den realen Wert der Förderung zu sichern, sollte künftig eine **regelgebundene Dynamisierung der Zulagen** vorgesehen werden, bei der eine Anpassung automatisch an die Preis- oder Reallohnentwicklung erfolgt. Die einkommensabhängige Mindesteinkommensbeitragsberechnung, die bislang zu einem hohen Bürokratieaufwand der Riester-Rente beiträgt, sollte reformiert werden, wofür verschiedene Vorschläge existieren (BMF, 2023).
424. Das bestehende Fördersystem für den privaten Vermögensaufbau ist fragmentiert und komplex. Es erreicht Haushalte aus den unteren Einkommensgruppen derzeit nur unzureichend. [↘ ZIFFERN 397 F.](#) Künftig sollte die **staatliche Vermögensförderung** daher **systematischer, zielgerichteter und administrativ einfacher ausgestaltet** werden. Programme, die diese Ziele nicht erreichen, sollten grundsätzlich hinterfragt werden. Dies gilt etwa für die Arbeitnehmersparzulage, der Evaluierungen eine unzureichende Zielgenauigkeit sowie hohe Mitnahmeeffekte und Verwaltungskosten bescheinigen (Boockmann et al., 2013; Beznoska et al., 2018). Indem bisherige staatliche Fördermöglichkeiten für den privaten Vermögensaufbau in der Förderung des neuen Vorsorgedepots aufgehen, könnte dieses, nach internationalem Vorbild, zum **zentralen, lebensbegleitenden Element des Vermögensaufbaus in Deutschland** werden. Das Vorsorgedepot sollte auch für die betriebliche Altersversorgung geöffnet werden. Für bestehende Riester-Verträge müsste im Rahmen der Reform Bestandsschutz gewährt werden. Gleichzeitig sollte jedoch die Möglichkeit eröffnet werden, existierende Riester-Verträge in das Vorsorgedepot zu überführen, ohne dass dies im Hinblick auf bereits gewährte Zulagen schädlich ist. Auch eine Übertragung von stillgelegten

Riester-Renten oder Verträgen der betrieblichen Altersvorsorge sollte ohne Verlust der staatlichen Förderung ermöglicht werden. Flexible Auszahlungsmodelle tragen zu einer größeren Zweckneutralität bei der Förderung der Vermögensbildung bei. [↘ ZIFFER 400](#)

425. Insgesamt dürfte eine solche **Reform des Fördersystems höhere staatliche Kosten** verursachen, **langfristig jedoch** zu einer **effizienteren, transparenteren und sozial ausgewogeneren Förderung des Vermögensaufbaus** führen. In den vergangenen Jahren beliefen sich die staatlichen Ausgaben für die Förderung von Riester-Verträgen, bestehend aus Zulagenzahlungen und steuerlicher Entlastung, auf rund 4 Mrd Euro jährlich (BMF, 2024). Unter der Annahme, dass rund 80 % der Erwerbstätigen sowie Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I, was einer Opt-out-Quote von 20 % entspricht, am Vorsorgedepot teilnehmen und die durchschnittliche erzielte Grundzulage gegenüber der heutigen Riester-Förderung weitgehend konstant bleibt, ermittelt der Sachverständigenrat **durch die höhere Teilnahmequote Mehrausgaben für Zulagen von etwa 5 Mrd Euro jährlich**. Eine Dynamisierung der Zulagen [↘ ZIFFER 423](#) könnte die Kosten zusätzlich erhöhen, während eine rückläufige Entwicklung der Erwerbstätigenzahl tendenziell dämpfend wirken dürfte. Darüber hinaus ist mit steuerlichen Mindereinnahmen zu rechnen. Deren Höhe hängt insbesondere vom durchschnittlichen Einkommen der Teilnehmenden ab, das infolge der automatischen Einbeziehung geringer als bei der bisherigen Riester-Förderung ausfallen dürfte.

Demgegenüber stünden **Einsparpotenziale durch die Reduktion und Zusammenführung bestehender Förderprogramme** der Vermögensbildung. [↘ PLUSTEXT 24](#) Die Abschaffung der Arbeitnehmersparzulage würde jährliche Kosten von rund 75 Mio Euro vermeiden (BMF, 2025). Auch fiskalische Kosten für den Sparer-Pauschbetrag, die derzeit bei etwa 320 Mio Euro jährlich liegen, könnten durch eine automatische steuerliche Erfassung der Kapitalerträge im Vorsorgedepot eingespart werden, wenn Erträge bis zur Auszahlung steuerfrei bleiben. Ebenso ließe sich die Wohnungsbauprämie (aktuell rund 220 Mio Euro jährlich) in das neue System integrieren. Schließlich könnten durch die Überführung steuerfreier Mitarbeiterbeteiligungen in das Vorsorgedepot (aktuell rund 500 Mio Euro) Kosten eingespart werden. Hinzu kommt, dass die Fördermittel aus dem Baukindergeld, das nur bis zum 31. Dezember 2022 beantragt werden konnte, in den kommenden Jahren schrittweise auslaufen. Bereits bewilligte Förderungen werden noch bis zum Jahr 2033 ausfinanziert und verursachen derzeit Kosten von etwa 800 Mio Euro jährlich.

426. Ein solches Vorsorgedepot kann an aktuelle Vorhaben der Bundesregierung anknüpfen. Die geplante **Frühstart-Rente kann hierbei eine Schlüsselrolle einnehmen**. Wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen (SVR Wirtschaft, 2024; JG 2023 Ziffer 266) sollen Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 18 Jahren künftig eine geringe staatliche Einzahlung zur Anlage am Kapitalmarkt erhalten. Hierdurch wird die Teilnahme am Kapitalmarkt bereits früh im Leben verankert, langfristige Erfahrungen mit Kapitalmarktanlagen und deren Renditechancen für breite Bevölkerungsschichten werden ermöglicht und die Kapitalmarktfinanzierung in Deutschland langfristig gestärkt. Der Erfolg der Frühstart-Rente

hängt jedoch maßgeblich von ihrer Ausgestaltung ab (Malmendier et al., 2025a). **Kernelement** der Frühstart-Rente sollte die **automatische Erfassung aller berechtigten Kinder sein**, sodass keine Antragstellung erforderlich ist. Dies ließe sich unkompliziert und unter Nutzung bestehender Schnittstellen über die Familienkassen und steuerliche Identifikationsnummer organisieren (Malmendier et al., 2025a). Eine automatische Teilnahme kann Selektionseffekte verhindern, wie sie bei der Riester-Rente beobachtet werden. [↪ ZIFFER 399](#)

Die Frühstart-Rente könnte damit zum **institutionellen Türöffner für das neue Vorsorgedepot** werden. Die angesparten Beträge sollten bei Volljährigkeit **automatisch in das Depot überführt** werden. Auf diese Weise würde der Vermögensaufbau vom Kindesalter über die Erwerbsphase bis in den Ruhestand konsistent organisiert – mit klaren, transparenten Produkten, ohne bürokratische Hürden und ohne antragsabhängige Förderverfahren.

427. International werden **unterschiedliche Konzepte für ein sogenanntes „Grunderbe“** diskutiert, **die sich vor allem in Höhe, Zeitpunkt, Zweckbindung und Finanzierung unterscheiden**. Piketty (2021) schlägt für Frankreich ein Grunderbe von rund 120 000 Euro vor, das im Alter von 25 Jahren ausbezahlt werden soll, finanziert über eine progressive Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung. Der jährliche Finanzierungsbedarf läge in Frankreich bei etwa 145 Mrd Euro. Bach (2021) diskutiert ein Grunderbe in Deutschland in Höhe von 20 000 Euro im Alter von 18 Jahren. Die entstehenden Kosten von rund 22,6 Mrd Euro pro Jahr könnten gemäß dem Vorschlag durch eine erhöhte Erbschaftsteuer, eine Vermögensteuer auf hohe Vermögen und eine effektivere Besteuerung des Immobilienvermögens finanziert werden. Seine Simulationen zeigen, dass dies die Vermögensungleichheit in Deutschland deutlich reduzieren könnte.

Ackerman und Alstott (1999) konzipierten für die USA die „Stakeholder Society“, bei der jeder US-Bürger bei Erreichen der Volljährigkeit ein einmaliges Startkapital von 80 000 USD erhält, finanziert durch eine jährliche Vermögensteuer von 2 % bei den reichsten 40 % der Amerikaner und eine Rückzahlungsklausel beim Tod. Die Autoren schätzten den einmaligen Gesamtfinanzierungsbedarf, um allen Berechtigten in einer bestimmten Kohorte ein solches Startkapital auszuzahlen, auf rund 268 Mrd USD. Im Vereinigten Königreich wird seit einiger Zeit über eine „Citizen’s Inheritance“ von 10 000 Pfund im Alter von 25 oder 30 Jahren diskutiert (Intergenerational Commission, 2018; The Guardian, 2024). Die Kosten von etwa 7 Mrd Euro pro Jahr sollen den Vorschlägen nach durch eine Reform der Erbschaftsteuer finanziert werden. Neben dem **hohen Finanzierungsbedarf** ist die **nachhaltige Wirkung** eines Grunderbes **auf die Vermögensverteilung ungewiss**, da die Mittel unterschiedlich, auch für Konsum, verwendet werden könnten. Zudem schafft es **keine dauerhaften Anreize zum regelmäßigen Sparen** und fördert für sich genommen keine strukturelle Kapitalmarktteiligung.

428. Der Aufbau von Betriebsvermögen wird in Deutschland durch ein im internationalen Vergleich geringes Gründungsgeschehen gehemmt. [↪ ZIFFER 401](#) Ein **dynamisches Gründungsgeschehen** dürfte zwar **kurzfristig kaum Auswirkungen auf die Vermögensverteilung** haben, könnte jedoch **langfristig**

zum Aufbau und einer weiteren Verbreitung von Betriebsvermögen **beitragen**. Gründungen können durch die starke Fragmentierung des Gründungsprozesses erschwert werden, bei dem mehrere Behörden auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen kontaktiert werden müssen. [↘ ZIFFER 607](#) **Um Gründungen zu vereinfachen**, wäre eine zentrale digitale Plattform („**One-Stop-Shop**“) für alle Anträge sinnvoll. [↘ KASTEN 34](#) Hilfreich wäre außerdem, wenn Behörden künftig über ein zentrales Register auf bereits bei anderen Behörden eingereichte Dokumente und Anträge zugreifen könnten, um Mehrfacheinreichungen zu umgehen („**Once-Only-Prinzip**“). [↘ ZIFFER 656](#) Beide Konzepte werden in Estland erfolgreich umgesetzt und sind im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehen (CDU, CSU und SPD, 2025).

Allgemeine steuerliche Rahmenbedingungen wirken sich ebenfalls auf die Gründungsaktivität aus. So zeigen Curtis und Decker (2018) für die USA, dass höhere Unternehmensteuern zu geringerer Gründungsaktivität führen. In Deutschland könnte sich in diesem Zusammenhang hemmend auswirken, dass Verluste nur begrenzt gegen zukünftige Gewinne steuerlich geltend gemacht werden können. [↘ KASTEN 17](#) Dies reduziert die Attraktivität riskanter Projekte, insbesondere für junge, innovative Unternehmen, die bislang keine Gewinne erwirtschaften. [↘ ZIFFER 291](#)

429. Erst die Skalierung neuer Unternehmen kann im Erfolgsfall signifikant neues Betriebsvermögen schaffen. Der im vergangenen Jahr aufgelegte **Wachstumsfonds Deutschland** ist ein **Beispiel für das erfolgreiche Zusammenspiel staatlicher und privater Mittel in der Wagniskapitalfinanzierung** (JG 2023 Ziffer 257). Dabei konnten institutionelle Investoren erstmals in größerem Umfang für den deutschen Wagniskapital-Markt gewonnen werden. Zum Jahresende 2023 stammten knapp 70 % des Fondsvolumens aus privaten Mitteln (KfW, 2024). Die geplante zweite Fondsgeneration dürfte zur weiteren Stärkung des deutschen und europäischen Wagniskapital-Ökosystems beitragen.

Damit institutionelle Investoren langfristig in der Assetklasse der Wagniskapital bleiben, ist ein **erfolgreicher Ausstieg („Exit“)**, etwa über Börsengänge (IPOs) oder Unternehmensübernahmen, **entscheidend**. Hier hinkt Europa den USA hinterher, wo sowohl die Zahl der IPOs als auch die Präsenz großer akquisitionstarker Unternehmen deutlich höher ist. Eine Stärkung europäischer Kapitalmärkte trägt allgemein dazu bei, die Exit-Perspektiven zu verbessern. Die Schaffung eines **paneuropäischen Sekundärmarktes für Technologieunternehmen vor dem Börsengang** (pre-IPO) könnte die Attraktivität von Ausstiegsoptionen für Investoren erhöhen. [↘ ZIFFER 203](#)

2. Erbschaften und Schenkungen gleichmäßiger besteuern

430. Eine Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer weist gegenüber der Wiedereinführung einer Nettovermögensteuer mehrere Vorteile auf. Sie knüpft an ein bestehendes System an, verursacht geringere Erhebungskosten und dürfte weniger ineffiziente Verhaltensanpassungen auslösen. [↘ ZIFFERN 408 F.](#) Ein aktuell an-

hängiges Verfahren beim BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Ausgestaltung der Erbschaft- und Schenkungsteuer könnte je nach Ausgang des Verfahrens eine gesetzliche Neuregelung erforderlich machen. [↘ KASTEN 27](#) Eine **Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer sollte gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip die Gleichmäßigkeit der Besteuerung stärken**, mögliche Anreizverzerrungen verringern und im Vergleich zum bestehenden Rechtsstand nicht zu Aufkommensverlusten führen. Reformbedarf besteht vor allem beim **Umfang der Verschonungsregelungen für Betriebsvermögen** sowie bei der **Ausgestaltung der persönlichen Freibeträge**.

431. **Anstelle der bisherigen Freibeträge** könnte ein **Lebensfreibetrag**, wie im geltenden Recht **gestaffelt nach Verwandtschaftsgrad**, eingeführt werden. Empfangene Vermögensübertragungen würden nur dann besteuert, wenn sie diesen Freibetrag kumuliert überschreiten. Dies würde **steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten reduzieren und die Besteuerung stärker an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit orientieren**. [↘ ZIFFER 411](#) Voraussetzung ist eine systematische Erfassung von Erbschaften und Schenkungen über die steuerliche Identifikationsnummer. Eine Erfassung ist bereits heute in einem gewissen Umfang zur Kontrolle der 10-Jahres-Frist notwendig. Bei der Festlegung der Höhe des Lebensfreibetrags sollte berücksichtigt werden, dass die Freibeträge seit dem Jahr 2009 nicht mehr an die Inflation angepasst wurden. Gleichzeitig muss beachtet werden, dass hohe Lebensfreibeträge zu signifikanten Einnahmerückgängen führen. So zeigen Simulationsergebnisse von Bach et al. (2025), dass es bei der Festsetzung eines einheitlichen Lebensfreibetrags von 1 Mio Euro für alle Erbschaften und Schenkungen im Lebensverlauf zu deutlichen Aufkommensrückgängen käme. Eine Staffelung der Lebensfreibeträge nach Verwandtschaftsgrad, z. B. 1 Mio Euro für enge Verwandte und 100 000 für übrige Erwerberinnen und Erwerber würde diese Aufkommensrückgänge deutlich reduzieren. Eine **Differenzierung nach Verwandtschaftsgrad** sollte daher beibehalten werden, insbesondere auch, da sie **Unterschieden im Vererbungsmotiv** Rechnung trägt und so potenzielle **Verhaltensanpassungen durch die Besteuerung verringert** (JG 2008 Ziffer 370). [↘ ZIFFER 408](#)

432. Die **umfassenden Begünstigungen für Betriebsvermögen sollten** im Sinne der Gleichmäßigkeit der Besteuerung **deutlich eingeschränkt werden**. Dazu müsste **bei Betriebsvermögen unter 26 Mio Euro der Verschonungsabschlag** [↘ ZIFFER 383](#) **erheblich reduziert werden**. Der bei der Bewertung von Betriebsvermögen angewandte Bewertungsabschlag von 30 % auf das Betriebsergebnis, der die Ertragsteuerbelastung berücksichtigt, sollte bestehen bleiben. Das Ziel der **Vermeidung von übermäßigen Liquiditätsbelastungen für kleinere und mittlere Unternehmen** könnte **durch eine Stundung der Steuerlast** erreicht werden. Eine Stundung der Steuerlast bis zu sieben Jahre ist bereits im aktuellen Recht auf Antrag für Erbschaften von Betriebsvermögen möglich. [↘ PLUSTEXT 23](#) Die Stundungsdauer könnte ausgeweitet werden. Die **Stundungsregelungen** sollten zudem **barrierearm und zu niedrigen Kosten** anwendbar sein. So sollte sich die **Verzinsung an den aktuell marktüblichen Zinsen für den Stundungszeitraum orientieren**. Durch eine Stundung kann die Liquiditätsbelastung für das Unternehmen erheblich gesenkt werden. Bei einer kompletten Abschaffung des Verschonungsabschlags müsste

ein Unternehmen im Wert von 5 Mio Euro bei einer mit 3,5 % verzinsten Stundung über 5 Jahre jährlich rund 37 % des Ertrags vor Steuern aufwenden, bei einer Stundung über 20 Jahre wären es mit jährlich rund 12 % erheblich weniger. [TABELLE 24](#) In der Praxis dürfte diese Ertragsbelastung ein Maximum darstellen, das nur erreicht wird, wenn den Empfängerinnen und Empfängern von Betriebsvermögen nicht zugleich andere Vermögensgegenstände vererbt oder geschenkt werden, die sie zur Steuerzahlung verwenden können (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2012). [ZIFFER 416](#) Wie Houben und Maiterth (2011) gezeigt haben, dürfte letzteres bei einer Vielzahl von Übertragungen von Betriebsvermögen der Fall sein.

433. Während für kleine und mittlere Unternehmen eine **Liquiditätsbelastung** wahrscheinlich ist, **wenn die Erbschaft- und Schenkungsteuer nicht durch Begünstigungen ermäßigt wird**, ist dies **für größere Unternehmen**, insbesondere Aktiengesellschaften, **nicht im selben Ausmaß** der Fall. Empfängerinnen und Empfänger von größeren Betriebsvermögen können leichter Unternehmensanteile zur Begleichung der Steuerlast verkaufen und haben zudem bessere Möglichkeiten zur Mittelaufnahme am Kapitalmarkt. Die **Möglichkeit des nachträglichen Steuererlasses durch die Verschonungsbedarfsprüfung für Betriebsvermögen über 26 Mio Euro sollte** daher grundsätzlich **abgeschafft werden**. Der umfassende nachträgliche Steuererlass führt häufig dazu, dass sehr große Vermögensübertragungen vollständig oder fast vollständig steuerfrei erfolgen, obwohl die betroffenen Unternehmen über ausreichende Finanzierungs- und Ertragsmöglichkeiten verfügen, um eine Steuerzahlung ohne Gefährdung von Arbeitsplätzen oder der Unternehmensfortführung zu leisten.

[TABELLE 24](#)

Maximale jährliche Ertragsbelastung bei Abschaffung der Begünstigung von Betriebsvermögen und Stundung der Steuerlast¹

Wert des übertragenen Betriebsvermögens²	Festgesetzte Steuer	Nachhaltiger Jahresertrag vor Steuern	Maximale jährliche Ertragsbelastung bei Stundung der Steuerlast über ... Jahre			
			5	10	15	20
Euro			%			
1 000 000	90 000 (9,0%)	103 896	18,9	10,2	7,4	6,0
5 000 000	874 000 (17,5%)	519 481	36,6	19,9	14,4	11,6
10 000 000	2 208 000 (22,1%)	1 038 961	46,3	25,1	18,1	14,7
30 000 000	8 880 000 (29,6%)	3 116 883	62,0	33,7	24,3	19,7

1 – Angenommen wird die komplette Abschaffung des Verschonungsabschlags und der Verschonungsbedarfsprüfung. Berechnet wird die maximale implizite Belastung des nachhaltigen Jahresertrags vor Steuern durch die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Zur Berechnung der Steuerlast wird ein Freibetrag von 400 000 Euro angenommen und die Steuersätze gemäß Steuerklasse I angewendet. Für die gestundete Erbschaftsteuerschuld wird ein Zinssatz von 3,5 % angenommen. Für die Berechnung der jährlichen Annuität wird der Durchschnitt aus vorschüssiger und nachschüssiger Zinszahlung verwendet. 2 – Für die Berechnung wird das vereinfachte Ertragswertverfahren angewendet. Dabei wird zunächst der nachhaltige Jahresertrag vor Steuern mithilfe des durchschnittlichen jährlichen Betriebsergebnisses der letzten drei Wirtschaftsjahre ermittelt. Dieses Ergebnis wird anschließend pauschal um einen Bewertungsabschlag von 30 % gekürzt, um den Ertragsteueraufwand zu berücksichtigen. Der so bereinigte Wert wird schließlich mit dem Kapitalisierungsfaktor von 13,75 multipliziert, wodurch der Ertragswert bestimmt wird.

Quellen: § 19 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-247-01

Bei einer **Verringerung oder Abschaffung der steuerlichen Begünstigung für Betriebsvermögen** sollten die an den Erhalt der Vergünstigungen geknüpften Bedingungen in Form von **Haltefristen und Lohnsummenregelungen gelockert oder abgeschafft werden**. Zwar sichern diese mechanisch die Beschäftigung beim Vermögensübergang, zugleich können sie jedoch notwendige Umstrukturierungen verzögern und zu ineffizienten Unternehmensentscheidungen führen. [↘ ZIFFERN 419 F.](#)

434. Eine **Reduktion der Begünstigung der Betriebsvermögen** führt für sich genommen zu **Mehreinnahmen bei der Erbschaft- und Schenkungssteuer**. Bach et al. (2025) berechnen auf Basis eines Erbschafts- und Schenkungsvolumens von 117 Mrd Euro, dass eine vollständige Abschaffung der Verschonungsregeln für Betriebsvermögen sowie für zu Wohnzwecken vermietete Immobilien zu **jährlichen Mehreinnahmen von 7,8 Mrd Euro** führen würde. Bei einer lediglich teilweisen Verringerung der Steuervergünstigungen würde dieser Betrag entsprechend kleiner ausfallen. Zudem würden sich die Steuermehreinnahmen durch die Stundungsmöglichkeiten über mehrere Jahre erstrecken.

In dieser Schätzung sind **keine Verhaltensreaktionen** der Steuerpflichtigen **berücksichtigt**. Für Erbschaften sind auf Basis der Literatur allerdings auch nur geringe Verhaltensanpassungen zu erwarten, da Todesfälle häufig unerwartet eintreten und Erbschaften in der Vergangenheit nur begrenzt auf steuerliche Anreize reagiert haben. [↘ ABBILDUNG 78](#) Schenkungen haben in der Vergangenheit dagegen stark auf steuerliche Anreize reagiert, weshalb kurzfristig vor einer Reform ein Anstieg und nach einer Reform eine Verringerung des übertragenen Schenkungsvolumens erwartbar ist. Langfristig könnte dieser Rückgang geringer ausfallen, falls Schenkungen von Betriebsvermögen nur verschoben und zu einem späteren Zeitpunkt, möglicherweise als Erbschaft, doch übertragen werden.

435. Zwar ist unklar, wie gravierend das Problem des Liquiditätsentzugs und damit verbundener Risiken für Investitionen und Beschäftigung der übertragenen Unternehmen ist. Viele Reformvorschläge versuchen aber, mögliche Risiken zu begrenzen, indem niedrigere Steuersätze vorgeschlagen werden. Dabei wird häufig die **Einführung einer Flat-Tax** gefordert, die sämtliche Erbschaften und Schenkungen mit einem einheitlichen niedrigen Steuersatz besteuert. Zuletzt wurden etwa Steuersätze von 5 % bis 10 % ins Spiel gebracht (Blömer et al., 2025). Eine solche Flat-Tax soll vor allem die Erbinnen und Erben von Betriebsvermögen vor höheren steuerlichen Belastungen bewahren. Es spricht allerdings vieles dafür, bei der Reform an der bisherigen, grundsätzlich **progressiven Tarifstruktur und den nach Verwandtschaftsgrad gestaffelten Freibeträgen und Steuersätzen festzuhalten**. So könnte zwar selbst eine niedrige Flat-Tax Erbschaften und Schenkungen von Betriebsvermögen durchschnittlich stärker besteuern als im geltenden Recht und wegen der starken Konzentration der Betriebsvermögen im Bereich hoher Vermögen eine progressive Wirkung erzielen. Sie würde jedoch die bislang im Steuersystem verankerte deutliche Progression der Erbschaft- und Schenkungssteuer bei übrigen Privatvermögen mit Sätzen bis zu 30 % bzw. 50 % aufheben und entsprechende Privatvermögen steuerlich massiv entlasten, was dem Leistungsfähigkeitsprinzip zuwiderlaufen könnte. Bei

einer Flat-Tax besteht somit das polit-ökonomische Risiko, dass aus Rücksicht auf die Interessen von Unternehmerinnen und -erben die Steuersätze so niedrig angesetzt werden, dass das fiskalische Ziel und eine den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechende Steuerprogression nicht erreicht werden können.

436. Die **Aufkommensverluste** durch eine **sehr niedrige Flat-Tax** würden zudem die bereits bestehenden Finanzierungsprobleme der Länder, in deren Ertragshoheit die Steuer fällt, noch deutlich verschärfen. So schätzen Bach et al. (2025) die Mindereinnahmen durch eine niedrige Flat-Tax von 10 % bei einer gleichzeitigen Abschaffung der Begünstigung von Betriebsvermögen auf 4,3 Mrd Euro. Für eine aufkommensneutrale Lösung dürfte grob geschätzt ein Steuersatz von knapp 15 % notwendig sein. Bei einem solchen Steuersatz wäre damit zu rechnen, dass Haushalte mit relativ geringen übertragenen Privatvermögen und Steuersätzen zwischen 7 % und 11 % [TABELLE 23](#) stärker besteuert würden als im geltenden Recht. Dem Problem einer **Mehrbelastung von niedrigen Erbschaften und Schenkungen durch eine Flat-Tax** ließe sich durch höhere Freibeträge begegnen. Dies würde jedoch wiederum die zur Aufkommensneutralität benötigte Flat-Tax erhöhen. Würde man beispielsweise die Flat-Tax mit einem Lebensfreibetrag von 1 Mio Euro für enge Verwandte und 100 000 Euro für übrige Erwerber kombinieren, dürfte der zur Aufkommensneutralität notwendige Steuersatz auf über 20 % steigen, wie sich aus überschlägigen Berechnungen auf Basis der Simulationsergebnisse von Bach et al. (2025) ergibt. Dies würde möglicherweise wieder mit dem politischen Ziel einer Begrenzung der Belastung des Betriebsvermögens beim Unternehmensübergang kollidieren.
437. **Falls** die durch den Abbau der steuerlichen Begünstigungen entstehende **Mehrbelastung für Betriebsvermögen über 26 Mio Euro begrenzt werden soll**, könnte eine Verschonungsbedarfsprüfung beibehalten werden, kombiniert mit einem **Mindeststeuersatz** von z. B. 15 %, auch nach nachträglichem Steuererlass. Dies würde die weitgehende Reduktion oder gar den vollständigen Erlass der Steuer ausschließen und dadurch eine gleichmäßigere Besteuerung von Betriebsvermögen sicherstellen.
438. Eine reformierte Erbschaft- und Schenkungsteuer sollte weiterhin an **bundesweit einheitlichen Freibeträgen und Steuersätzen** festhalten. Eine Regionalisierung der Erbschaft- und Schenkungsteuer, bei der die Länder Freibeträge oder Steuersätze eigenständig festlegen können, könnte zu einer regional sehr ungleichmäßigen Besteuerung von Vermögensübertragungen führen. Die Besteuerung würde sich damit nicht mehr an der individuellen Leistungsfähigkeit orientieren. Zudem würden dadurch umfangreiche Möglichkeiten zur Steuergestaltung, z. B. durch Wohnsitzverlagerungen, geschaffen werden.
439. **Falls** es durch eine Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu **Mehreinnahmen käme, würden diese vollständig bei den Ländern anfallen** und deren fiskalische Spielräume erhöhen. Da diese im deutschen Föderalismus vorrangig für das Bildungswesen zuständig sind, wäre eine Verwendung der Mehreinnahmen zur Stärkung der Bildungsausgaben wünschenswert. Höhere Bildungsausgaben könnten nicht nur die Qualität und Zugänglichkeit des Bildungs-

systems verbessern, sondern auch zu einer höheren Einkommensmobilität beitragen, indem sie den bisher stark ausgeprägten Einfluss der sozialen Herkunft auf Bildungs- und Berufschancen verringern. In der Folge ließen sich dadurch auch die Möglichkeiten zum Vermögensaufbau breiter Bevölkerungsschichten verbessern, was langfristig zu einer stärkeren Chancengleichheit bei der Vermögensbildung führen könnte. Um sicherzustellen, dass die im Zuge einer Erbschaftsteuerreform gegebenenfalls entstehenden Mehreinnahmen auch tatsächlich in die Bildung fließen, könnten die vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen **Mindestquoten für Bildung** genutzt werden (JG 2024 Ziffer 179).

3. Dateninfrastruktur stärken

440. Die **Analyse der Verteilung von Vermögen, Erbschaften und Schenkungen** in Deutschland wird weiterhin **durch eine unzureichende Erhebung und Bereitstellung von relevanten Daten erschwert** (JG 2023 Ziffern 530 ff.). Insbesondere die Marktwerte von Betriebsvermögen und Immobilien werden nur unzureichend erfasst. Zudem sind die Verknüpfungsmöglichkeiten verschiedener amtlicher Statistiken eingeschränkt. In anderen europäischen Staaten wie Dänemark oder den Niederlanden ist eine solche Verknüpfung möglich und ermöglicht umfassendere Analysen der Vermögensverteilung.

Eine **Möglichkeit zur Verbesserung der Datenlage zu Vermögen** in Deutschland wäre die **Verknüpfung des Mikrozensus mit administrativen Daten** und darauf aufbauende Schätzverfahren zur Abschätzung der Vermögen. Finanzvermögen könnten mithilfe der Kapitalertragsteuer, Betriebsvermögen mithilfe von Bundesbankdaten zu Unternehmensabschlüssen und Immobilienvermögen durch ein Gebäude- und Wohnungsregister abgeschätzt werden (Bachmann et al., 2023). Für eine einfachere Verknüpfung der verschiedenen Datenquellen sollte ein datensatzübergreifender Identifikator, etwa die steuerliche Identifikationsnummer, genutzt werden (Bachmann et al., 2023).

441. Eine Verbesserung der Dateninfrastruktur war in der letzten Legislaturperiode durch das Forschungsdatengesetz vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2024). Dieses wurde jedoch durch den Bruch der Ampelkoalition nicht mehr umgesetzt. Das Gesetzesvorhaben sah unter anderem die gesetzliche Ermöglichung von **Verknüpfungen administrativer Datensätze** durch Änderung des Bundesstatistikgesetzes sowie die **Einführung eines Deutschen Zentrums für Mikrodaten (DZMD)** vor (BMBF, 2024), um personelle Ressourcen für die Aufbereitung der Daten zu schaffen. Das DZMD sollte dabei als **unabhängiger, zentraler Datentreuhänder** fungieren, durch den Daten verschiedener Akteurinnen und Akteure zentralisiert bereitgestellt und miteinander verknüpft werden können. Trotz mehrerer Appelle, das Gesetz zeitnah umzusetzen (Caliendo et al., 2025; Deutscher Bundestag, 2025; Schiersch und Ullrich, 2025), bleibt unklar, ob der Gesetzentwurf noch im Jahr 2025 ins Kabinett eingebracht wird. Dieses Gesetzesvorhaben sowie die Bereitstellung verknüpfter administrativer Datensätze sollten zeitnah umgesetzt werden, um sowohl Forschung als auch evidenzbasierte Politikberatung zu Fragen der Vermögensverteilung in Deutschland zu verbessern.

Eine andere Meinung

1. Analyse und Interpretation der Daten

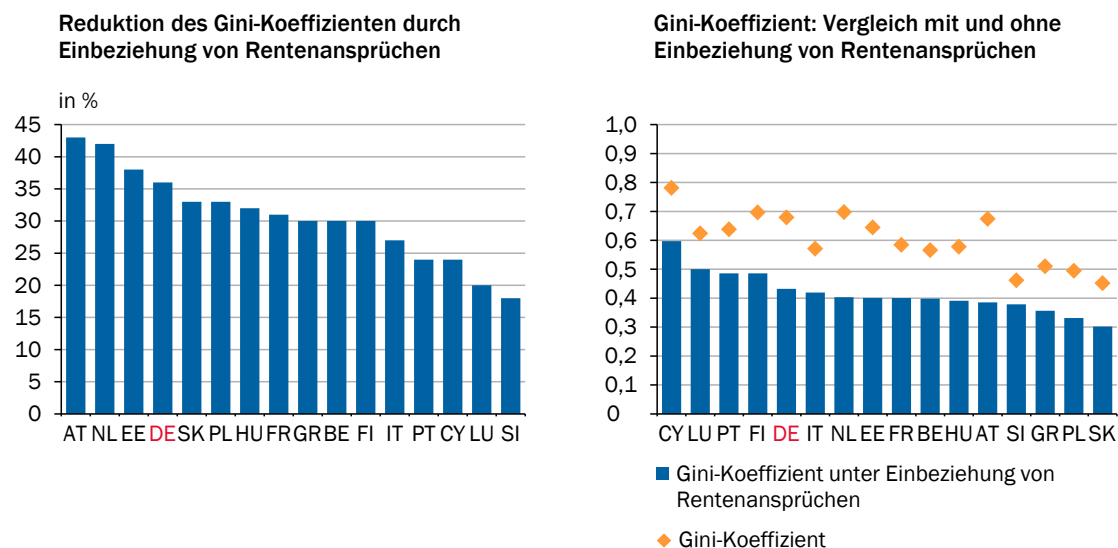
442. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, ist der Auffassung, dass **in der Analyse der Vermögensverteilung zentrale Aspekte unzureichend berücksichtigt wurden und Analyse sowie Handlungsempfehlungen teilweise nicht zusammenpassen**. Das abweichende Ratsmitglied teilt daher verschiedene Einschätzungen der Ratsmehrheit zu den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen – insbesondere deren Priorisierung – nicht.
443. Der Haupttext legt besonderes Gewicht auf die methodische Erfassung hoher Vermögen und erklärt ausführlich die Einbeziehung von Reichenstichproben in die Datengrundlage. ↘ ZIFFER 351 ↘ PLUSTEXT 22 ↘ KASTEN 24 Auf dieser Basis wird gezeigt, dass sich **der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung seit der Finanzkrise nur geringfügig verändert hat**, während zugleich hervorgehoben wird, dass Deutschland in den verteilungsbasierten Vermögensbilanzen (Distributional Wealth Accounts, DWA) der EZB weiterhin eine im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Ungleichheit aufweist.
444. **Wichtige Einflussfaktoren auf die Vermögensverteilung** – insbesondere die institutionelle Ausgestaltung der sozialen Sicherung (besonders des Rentensystems) und deren Wirkung auf das lebenszyklusbezogene Sparverhalten – **werden** zwar in den ↘ ZIFFERN 356 F. UND 361 für Deutschland diskutiert, aber **bei der Einordnung der Ergebnisse und der Ableitung von Handlungsempfehlungen nicht angemessen berücksichtigt**. Damit folgt der Haupttext einem ebenso verbreiteten wie irreführenden Trend der jüngeren Ungleichheitsforschung, die sich primär auf den oberen Rand der Verteilung konzentriert, während die impliziten Vermögensansprüche aus öffentlichen Sicherungssystemen bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen weitgehend unberücksichtigt bleiben (Wroński, 2023a). Der Einfluss von Zuwanderung auf die Vermögensverteilung, der theoretisch und empirisch von Bedeutung sein könnte, wird ebenfalls zwar thematisiert, aber nicht in die weiteren Überlegungen einbezogen.
445. Vor dem Hintergrund einiger ergänzender Analysen bewertet das abweichende Ratsmitglied die wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen deutlich anders als die Ratsmehrheit und ergänzt in diesem Minderheitsvotum einige wichtige Handlungsoptionen.

Die Rolle der sozialen Sicherungssysteme

446. Theoretische und empirische Analysen zeigen deutlich, dass **sowohl umlagefinanzierte als auch obligatorisch kapitalgedeckte Rentensysteme** tendenziell **private Vorsorgeaktivitäten verdrängen** (Wroński, 2023a; Andersen et al., 2024; JG 2016 Ziffer 839).

447. Erstens wirkt ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung und insbesondere ein umlagefinanziertes Rentenversicherungssystem dämpfend auf die individuelle Sparneigung: **Je großzügiger die erwarteten staatlichen Transfers, desto geringer ist der Anreiz und der Bedarf, zusätzlich eigenes Altersvermögen aufzubauen** – insbesondere für untere Einkommensgruppen (Börsch-Supan et al., 2001; Kim und Klump, 2010). Dies führt tendenziell zu einer Reduktion des aggregierten Privatvermögens, sodass die Ungleichheit der gemessenen Vermögensverteilung die tatsächliche Ungleichheit der Vermögensverhältnisse überzeichnet (vgl. auch $\searrow$ ZIFFERN 356 F. des Haupttextes).
448. Zweitens **trägt die Altersstruktur in Deutschland zu einer geringeren Vermögensbildung bei**, da die Präferenz für riskante Anlageformen im Alter geringer ist (Le Blanc et al., 2014).
449. Drittens **haben (faktisch) obligatorische kapitalgedeckte Elemente einen Effekt auf die Vermögensbildung insbesondere im unteren Einkommensbereich**. Personen mit geringem Einkommen – die in einem rein freiwilligen System typischerweise kaum sparen (können) – werden zu Sparerinnen und Sparern. Dadurch kann die gemessene Vermögensverteilung gleichmäßiger erscheinen, obwohl der institutionelle Rahmen die Vermögensbildung erzwingt (Andersen et al., 2024).
450. Viertens unterscheiden sich die Ertragsmechanismen beider Systeme grundlegend: Während die **implizite Rendite eines Umlagesystems in erster Linie von der demografischen Entwicklung und dem Produktivitätswachstum abhängt**, entspricht die **Rendite kapitalgedeckter Systeme der Kapitalmarktrendite, die unter Bedingungen dynamischer Effizienz in der Regel höher liegt**. Der starke Wertzuwachs bei Aktien und Immobilien hat dazu geführt, dass Altersvorsorgeformen mit Kapitaldeckung selbst am unteren Rand der Vermögensverteilung zu einem höheren Vermögenszuwachs beitragen als rein umlagefinanzierte Systeme.
451. Empirisch wird dieser theoretische Zusammenhang durch jüngere Studien gestützt. Sie zeigen, dass die Einbeziehung der vermögensähnlichen Ansprüche aus öffentlichen Renten- und Sozialversicherungssystemen die gemessene Vermögensungleichheit deutlich reduziert (neben den in Ziffer 357 zitierten Studien, siehe auch Wroński, 2023a; Andersen et al., 2024; Catherine et al., 2025). $\searrow$ ZIFFERN 357 Vor diesem Hintergrund erklärt sich beispielsweise der Befund einer besonders hohen Vermögensungleichheit in Schweden oder Dänemark, die im internationalen Vergleich eher für ihre homogenen Einkommensverhältnisse bekannt sind (JG 2016 Abbildung 111). Dies unterstreicht, dass die **konventionellen Messungen des Vermögens-Gini ohne Berücksichtigung dieser Ansprüche ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Ungleichheit vermitteln**. Es verblüfft, dass die Ratsmehrheit diesen Zusammenhang zwar aufzeigt, aber für die Ableitung von Handlungsempfehlungen ignoriert, anders als frühere Jahresgutachten des Sachverständigenrates (JG 2016; JG 2018; JG 2019).
452. Die **Aussagekraft des** in Abbildung 70 des Haupttextes gezeigten **internationalen Vergleichs** (der sogar in der ersten „Wichtigsten Botschaft“ zu dem Kapitel hervorgehoben wird) **bleibt also begrenzt**, $\searrow$ ABBILDUNG 70 **da die insti-**

ABBILDUNG 84

Einfluss der Einbeziehung von Rentenansprüchen auf die Vermögensungleichheit von Rentnerinnen und Rentnern in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten¹

1 – Basierend auf Daten aus der dritten Welle des Household Finance and Consumption Survey (HFCS) der EZB aus dem Jahr 2017. AT-Österreich, BE-Belgien, CY-Zypern, DE-Deutschland, EE-Estland, ES-Spanien, FI-Finnland, FR-Frankreich, GR-Griechenland, HU-Ungarn, IT-Italien, LU-Luxemburg, NL-Niederlande, PL-Polen, PT-Portugal, SI-Slowenien, SK-Slowakei.

Quelle: Wroński (2023b)

© Sachverständigenrat | 25-268-01

tutionellen Ausgestaltungen der hier verglichenen Rentensysteme erheblich variieren. Länder mit stärker kapitalgedeckten Systemen weisen typischerweise höhere private Vermögensbestände auf, während großzügigere (weniger großzügige) Umlagesysteme zu geringerer (höherer) individueller Vermögensbildung führen. Diese Unterschiede spiegeln sich insbesondere in der **Eigentumsquote an Wohnimmobilien** wider, die **in Ländern mit geringerer öffentlicher Absicherung** – etwa Italien oder Spanien – **tendenziell höher** ist. Ein isolierter Vergleich der Nettovermögen ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Sicherungssysteme greift daher zu kurz und dürfte eine unzureichende Ausgangsbasis für wirtschaftspolitische Empfehlungen darstellen.

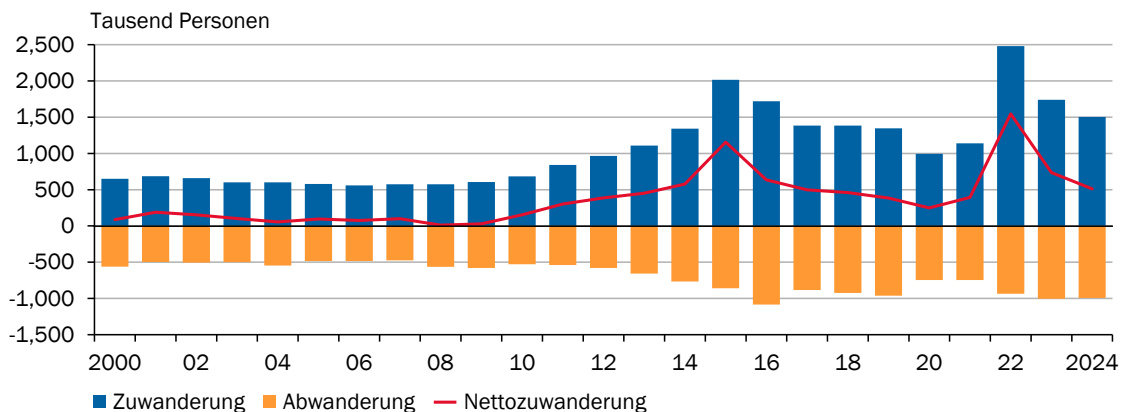
453. Zur Ergänzung des Haupttextes lohnt sich ein Blick auf die empirischen Befunde zu den Effekten öffentlicher Rentenansprüche auf die Vermögensverteilung unter Rentnerinnen und Rentnern (Wroński, 2023b). Unter Verwendung der Daten des Eurosystem Household Finance and Consumption Survey zeigt Wroński, dass in den 19 von ihm untersuchten europäischen Ländern **die Einbeziehung der Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung die gemessene Vermögensungleichheit unter Rentnerinnen und Rentnern um etwa 30 % verringert**. Der Gini-Koeffizient wird jedoch in den untersuchten Ländern in sehr unterschiedlichem Umfang reduziert, zwischen 18 % (Slowenien) und 42 % (Österreich). **In Deutschland sinkt der Gini-Koeffizient um 36 %**. Dies verdeutlicht, dass die Bewertung der Vermögensverteilung ohne die Berücksichtigung des impliziten Rentenvermögens die ökonomische Realität insbesondere für ältere Kohorten unvollständig abbildet.

Der Einfluss von Zuwanderung

454. Empirische Untersuchungen zeigen, dass **eingewanderte Haushalte in vielen Ländern im Durchschnitt deutlich geringere Nettovermögen halten als der Rest der Bevölkerung** und zudem häufig **erhebliche Teile ihres Einkommens an Empfänger in ihren Herkunftsländern überweisen**. Die Ratsmehrheit diskutiert dies in Ziffer 366 und Abbildung 90. ^{↘ ZIFFER 366}
^{↘ ABBILDUNG 90} Migration hat somit ökonomisch relevante Folgen für die Vermögensverteilung: (a) Ceteris paribus erhöht sich die gemessene Vermögensungleichheit durch Zuwanderung (vgl. Koczan und Loyola, 2018) und (b) im Herkunftsland kommt es durch Heimatüberweisungen (Remittances) zu einer Vermögensbildung, die in den nationalen Vermögensstatistiken des Aufnahmelandes zumeist nicht erfasst wird – etwa in Form von Immobilien (vgl. Vandenbussche et al., 2015) oder Unternehmensbeteiligungen (vgl. Brown et al., 2011).

↘ ABBILDUNG 85

Jährliche Zuwanderung nach Deutschland (ohne deutsche Staatsbürger)



Quelle: Statistisches Bundesamt
 © Sachverständigenrat | 25-276-01

455. Insgesamt bleibt bisher weitgehend offen, in welchem Ausmaß migrationsbezogene Faktoren die gemessene Vermögensungleichheit tatsächlich erhöhen. Mehrere methodische und empirische Unsicherheiten erschweren eine belastbare Bewertung: So erfassen etwa Vermögensumfragen in den Aufnahmелändern häufig weder Auslandsvermögen noch systematisch Remittance-Abflüsse und kurzfristige Querschnittsbefunde zu neu Zugewanderten können sich deutlich von längerfristigen Beobachtungen etablierter Migrantengruppen oder der zweiten Generation unterscheiden (Faininger und Flechtner, 2025). Die **jährliche Zuwanderung** ^{↘ ABBILDUNG 85} **hat sich jedoch in den vergangenen Jahren, ebenso wie die Remittances** (Cardozo Silva und Zinn, 2024) **deutlich erhöht**, so dass eine Abschätzung dieser Effekte auf die Vermögensverteilung angezeigt wäre.

Wenig überzeugende Einordnung der Vermögensverteilung

456. Der im Gutachten zur Ableitung von Handlungsempfehlungen herangezogene und prominent in der ersten wichtigsten Botschaft des Kapitels hervorgehobene

internationale Vergleich der Vermögensverteilungen $\searrow$ ABBILDUNG 70 lässt zentrale kontextuelle Faktoren außer Acht. **Ansprüche aus umlagefinanzierten Renten sowie migrationsbedingte Einflüsse auf die Vermögensverteilung werden zwar erwähnt, aber bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen nicht weiter berücksichtigt.** Auch das institutionelle Umfeld – insbesondere das ausgebaute Sozial- und das kostenlose Bildungssystem – spielen bei der Einordnung der Vermögensverteilung keine Rolle. Dadurch entsteht ein unvollständiges Bild des tatsächlichen Umfangs und der Ursachen der beobachteten Ungleichheit. Auf dieser eingeschränkten empirischen Basis weitreichende Schlussfolgerungen über mögliche ökonomische Ineffizienzen oder politische Risiken zu ziehen, erscheint methodisch wenig überzeugend. Einige Beispiele:

457. Erstens: Selbst in Abwesenheit einer umfassenden Analyse hätte die Ratsmehrheit die Diskussion des geringen Zuwachses der Vermögen am unteren Rand der Vermögensverteilung $\searrow$ ZIFFER 354 einordnen müssen. **Bemerkenswert ist** in diesem Zusammenhang etwa, **dass sich die Vermögensverteilung in Deutschland – trotz erheblicher Zuwanderung, geringer Sparanreize durch das gut ausgebaute soziale Sicherungssystem sowie mehrerer Krisenjahre – als vergleichsweise stabil erweist**, wie auch der jüngste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigt (Bundesregierung, 2025).
458. Zweitens: Die geringe intergenerationale Mobilität in Deutschland wird im Haupttext über die Literatur zur „Middle-Income Trap“ mit der Vermögensverteilung in Verbindung gebracht. $\searrow$ ZIFFERN 341 UND 389 Die zitierte Literatur verweist auf **Kapitalmarktfriktionen, die in Ländern mit unzureichender öffentlicher Bildungsfinanzierung den Aufstieg behindern. Für Deutschland** mit seinem umfassenden Sozialsystem, Bafög und kostenfreiem Bildungszugang **ist dieses Argument kaum einschlägig.** Die These, geringe Vermögen beeinträchtigten direkt den Bildungszugang und die Berufswahl, dürfte sich daher für Deutschland – insbesondere im internationalen Vergleich – kaum halten lassen. Es dürften vielmehr substanzielle Reformen im Bildungssystem der Schlüssel zu mehr Chancengleichheit sein. $\searrow$ ZIFFERN 472 FF.
459. Drittens: Besonders schwach belegt sind auch die Aussagen des Haupttextes zum Zusammenhang zwischen Vermögenskonzentration und der politischen oder ökonomischen Machtverteilung, die – so die Ratsmehrheit – „ökonomische und politische Instabilität erzeugen“ könnten. $\searrow$ ZIFFERN 341 UND 389 Auch dieses Argument stammt aus dem US-amerikanischen Kontext. **Institutionelle Besonderheiten wie das deutsche Sozialversicherungssystem und die stabile politische Repräsentationsstruktur bleiben unberücksichtigt** oder werden überhaupt nicht diskutiert.
460. Eine **sachgerechte Bewertung der Vermögensverteilung in Deutschland sollte sich** aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds stärker **auf nationale Daten und die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen stützen.**

Internationaler Vergleich der Vermögensbesteuerung unvollständig

461. Der Haupttext befasst sich ausführlich mit der Vermögensbesteuerung. Unter anderem wird argumentiert, dass sich im internationalen Vergleich erhebliche Unterschiede in der Struktur der Vermögensbesteuerung zeigen. Als Beleg werden **vermögensbezogene Steuereinnahmen im internationalen Vergleich** dargestellt $\searrow$ ABBILDUNG 83 und darauf verwiesen, dass Deutschland ein unterdurchschnittliches Aufkommensniveau aufweist.
462. Die Diskussion der Ratsmehrheit **unterschlägt** allerdings weitgehend, **dass sich sowohl die steuerliche Systematik als auch die inhaltliche Abgrenzung der Abgabenbasis wiederkehrender vermögensbezogener Steuern** $\searrow$ ABBILDUNG 83 **deutlich unterscheiden**, weshalb sich etwa **die Höhe der wiederkehrenden Immobiliensteuern** zwischen Ländern **nur eingeschränkt vergleichen lässt**. Wie schon bei anderen eigentlich dringend notwendigen Kontextualisierungen wird dies kurz angetippt, $\searrow$ ZIFFER 404 spielt aber dann keine Rolle mehr bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen. An dieser Stelle wird daher diese Einordnung ausführlicher nachgeholt.
463. Erstens variieren die Bemessungsgrundlagen und fiskalischen Funktionen der vermögensbezogenen Steuern international erheblich. Die Steuer- und Abgabequoten sind in den betrachteten Ländern sehr unterschiedlich, insbesondere **gibt die Höhe der vermögensbezogenen Steuern keinen Hinweis auf die Steuer- und Abgabenlast** (BMF, 2021) oder die Umverteilungsintensität. In Deutschland ist die Grundsteuer eine objektbezogene Besitzabgabe, die an den Wert von Grundstücken und Gebäuden anknüpft. Ihre fiskalische Bedeutung liegt vor allem in der kommunalen Einnahmestabilisierung. In angelsächsischen Ländern wie den USA, Kanada oder dem Vereinigten Königreich fungiert die property tax dagegen als wertorientierte Vermögenssteuer auf Immobilienbesitz. Sie wird regelmäßig anhand des aktuellen Marktwerts erhoben, besitzt eine wesentlich größere Einnahmebedeutung und erfüllt zugleich eine leistungsfinanzierende Funktion innerhalb des lokalen Steueraufkommens mit teilweise umverteilender Wirkung. In einigen Ländern ist die Grundsteuer auf die Einkommenssteuer anrechenbar (Wallace, 2025), was ebenfalls den Vergleich erschwert. In Deutschland erfolgt Umverteilung hingegen über staatliche Transfers, progressive Einkommen- und Verbrauchsteuern sowie kommunale Umlagen.
464. Zweitens unterscheiden sich die bestandteilbezogene Zusammensetzung und der Abdeckungsumfang. **Während die deutsche Grundsteuer ausschließlich auf den Eigentumstitel bezogen ist, integrieren property taxes in vielen angelsächsischen Ländern kommunale Serviceleistungen** (z. B. Müllabfuhr, Abwasser, Straßenunterhalt oder Schulfinanzierung), vgl. Lukinski, 2023; Walzer, 2025). In diesen Ländern können deshalb andere lokale Gebühren oder Abgaben geringer ausfallen oder fehlen, weil die Leistungen bereits über die Immobiliensteuer finanziert werden. In Deutschland hingegen werden solche kommunalen Leistungen über separate Gebühren erhoben, was die nominal niedrigere Grundsteuer relativiert.

465. Schließlich bestehen **grundlegende Unterschiede in der steuerlichen Einordnung von Wohneigentum**. In kontinentaleuropäischen Systemen – etwa Deutschland oder Frankreich – wird selbstgenutztes Eigentum überwiegend als Konsumgut behandelt: Der Eigenmietwert bleibt steuerfrei, und Aufwendungen für Instandhaltung oder Finanzierung sind nicht abzugsfähig. In angelsächsischen Ländern gilt Wohneigentum hingegen tendenziell als Kapitalanlage, sodass Instandhaltungs- und Finanzierungskosten häufig steuerlich geltend gemacht werden können. Zugleich unterliegen Veräußerungsgewinne in der Regel der Kapitalertragsbesteuerung.
466. Diese Differenzen in Systematik, Aufgabenabgrenzung, Gebührenintegration, steuerlicher Logik und Umverteilungswirkung führen dazu, dass die **nominale Höhe der Immobilienbesteuerung zwischen den Ländern nicht unmittelbar vergleichbar ist** und nur im Kontext der jeweiligen Finanzierungsstruktur, Eigentumspolitik und Gebührenpraxis interpretiert werden kann.

2. Handlungsempfehlungen

467. Vor dem Hintergrund der im Haupttext vorgelegten Evidenz zur Vermögensverteilung und der zusätzlichen Analysen in diesem Minderheitsvotum überrascht es, dass 40 % der Analyse und Diskussion im Kapitel der Erbschafts-, Schenkungs- und Vermögensbesteuerung gewidmet sind.
468. Das abweichende Ratsmitglied würde andere Analyse- und Handlungsschwerpunkte setzen. Es erscheint angezeigt, **strukturell Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Vermögensaufbau breiter Bevölkerungsschichten erleichtern** – etwa durch eine Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die langfristig zur Eigenständigkeit und Vermögensbildung befähigt, Rahmenbedingungen, die den Erwerb von Immobilieneigentum erleichtern sowie eine Anpassung der Alterssicherungssysteme. Diese Maßnahmen sind nachhaltiger und tragen dazu bei, **Ungleichheit über Chancen statt über Transfers zu verringern**.

Die Anpassung des Rentensystems

469. Die Ergebnisse von Andersen et al. (2024) deuten darauf hin, dass die Reform des Rentensystems in Dänemark maßgeblich zur Verringerung der Vermögensungleichheit zwischen 1992 und 2017 beigetragen hat. In diesem Zeitraum sank der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung von über 0,75 auf unter 0,69 (Andersen et al., 2024, Tabelle 1) und liegt damit unter dem europäischen Durchschnitt. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf höhere Ersparnisse von Haushalten mit niedrigerem Einkommen zurückzuführen, die zunehmend über eine (faktisch) obligatorische kapitalgedeckte Säule des Rentenversicherungssystems für das Alter ansparen. Eine **deutliche Stärkung der kapitalgedeckten Säule hat somit das Potenzial, die Vermögensungleichheit nachhaltig zu mindern**.
470. Die Ratsmehrheit greift daher zurecht die Idee einer verpflichtenden kapitalgedeckten Alterssicherung auf (allerdings mit der Möglichkeit eines Opt-Out), was die Ersparnisse der Haushalte erhöhen und langfristig zu einem Vermögens-

aufbau beitragen würde. Das Modell dürfte bei Zulagezahlungen und steuerlichen Entlastungen, die gegenüber der heutigen Riester-Förderung konstant bleiben, allerdings zu deutlichen Mehrausgaben des Staates führen. ↘ ZIFFER 425 **Das** von der Ratsmehrheit diskutierte **staatlich geförderte Vorsorgedepot** sollte aufgrund der zusätzlichen staatlichen Ausgaben daher **unbedingt mit ausgabedämpfenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung einhergehen**.

471. **Diese Reformen** sind seit langem beschrieben (vgl. Grimm et al., 2025) und **könnten finanzielle Spielräume für die Stärkung der kapitalgedeckten Alterssicherung schaffen**. Einerseits würden die Versicherten durch weniger stark ansteigende Rentenbeiträge zusätzliche (wenn auch geringe) Spielräume haben, um kapitalgedeckt für das Alter vorzusorgen. Zweitens hätte der Staat durch einen geringeren Anstieg des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung Spielräume, um die Mehrausgaben für die Förderung zu stemmen. Dies wird von der Ratsmehrheit jedoch nicht diskutiert. **Ohne entsprechende Reformen dürfte eine „stärkere Kapitalmarktteilhabe“** (eine wesentliche Forderung der Ratsmehrheit) **der unteren Einkommensgruppen aber nur schwer realisierbar sein**. Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes ↘ ZIFFERN 141 FF. ist auch nicht zu erwarten, dass eine umfangreiche Förderung ohne entsprechende Dämpfung der Ausgabenanstiege der gesetzlichen Rentenversicherung zu stemmen wäre.

Bildungschancen

472. In Deutschland verhindert zwar ein geringes Vermögen nicht den Zugang zu Bildung. Das **Bildungssystem gewährleistet** jedoch aus anderen Gründen **keine gleichen Bildungschancen für Kinder mit unterschiedlichen sozialen Hintergründen**. Immer mehr Schüler verlassen die Schule ohne einen Abschluss. Lange lag die Quote der Schulabgänger ohne Abschluss bei etwa 6 Prozent. Im Jahr 2023 waren es 7,1 Prozent – das sind knapp 55.708 junge Menschen des Jahrgangs, im Jahr 2024 stieg dieser Wert weiter auf 62 036 (7,7 % des Jahrgangs). Zuletzt hat die Corona-Pandemie tiefe Spuren hinterlassen, die bisher unzureichend aufgearbeitet wurden (Anger et al., 2025; Stanat et al., 2025). Hier ist in der Tat Handlungsbedarf zu verzeichnen, der sich auch mittelfristig auf die Vermögenssituation der unteren Einkommens- und Vermögensgruppen auswirken kann.
473. Deutschland liegt bei den Ausgaben je Kind bzw. Schüler für die frühkindliche Betreuung und die Grundschulbildung im OECD-Vergleich weiterhin nur im Mittelfeld (JG 2021 Ziffer 375 und Abbildung 99). Höhere Investitionen sind angezeigt – doch Geld allein reicht nicht. Entscheidend ist es, **die Qualität der Angebote zu verbessern und auf neue Herausforderungen zu reagieren, die sich in den letzten Jahren deutlich verschärft haben**.
474. Die gesellschaftliche Vielfalt ist in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewachsen – kulturell, sozial und digital. **Kinder wachsen mit sehr unterschiedlichen Startbedingungen auf**: Sprachliche Fähigkeiten, familiäre Bildungstraditionen oder auch der Zugang zu digitalen Medien und deren Nutzung variieren

erheblich. Fast 40 % der Kinder unter zehn Jahren haben heute einen Migrationshintergrund – in manchen Großstädten ist es mehr als die Hälfte.

475. Von entscheidender Bedeutung ist die **Stärkung der frühkindlichen Bildung**. Zahlreiche Studien zeigen: Investitionen in frühkindliche Bildung haben einen deutlich positiven Effekt auf das Lebenseinkommen und somit auch auf die Möglichkeit zur Vermögensbildung (Schlotter und Wößmann, 2010; Spieß, 2013; JG 2014 Ziffer 845). **Im internationalen Vergleich investiert Deutschland in frühkindliche Bildung jedoch nach wie vor zu wenig** (JG 2021 Ziffern 360 ff.). Mehr Mittel und bessere Konzepte könnten dazu beitragen, soziale Kompetenzen frühzeitig zu stärken, Integration zu fördern und notwendige Sprachkenntnisse vor Schuleintritt zu vermitteln. Auch die Erwerbsbeteiligung der Eltern würde profitieren, wenn verlässliche und hochwertige Angebote verfügbar sind – was wiederum die Einkommenssituation der Familien stärkt (Lanfranchi, 2002; JG 2023).
476. In der Grundschule kann die **Einführung des verpflichtenden Ganztags** – der zum Beispiel in Hamburg schon erfolgreich umgesetzt wird (Anger et al., 2025) – dazu beitragen, zentrale Herausforderungen zu meistern. Wenn Hausaufgaben und Freizeitangebote effektiv in den Schulalltag integriert sind, werden Kinder weniger stark abgehängt, deren Eltern arbeiten müssen oder mit Sprache und Gepflogenheiten im Land noch nicht gut vertraut sind (Lanfranchi, 2002; Fischer et al., 2009; Steiner und Fischer, 2011; Seidlitz und Zierow, 2020). In Hamburg wird der Nachmittag des verpflichtenden Ganztagsbetriebs durch die Sportvereine organisiert, die dadurch – ganz nebenbei – deutlich mehr Kinder und Jugendliche mit ihren Angeboten erreichen (FAZ, 2025).
477. Wenn der Ganztagsbetrieb eingeführt wird gibt es gute Gründe, dies flächendeckend und verpflichtend zu gestalten. **Untersuchungen deuten darauf hin, dass bei freiwilligen Ganztagsangeboten eine Selektion stattfindet**. Kinder mit hohem sozioökonomischem Status profitieren häufiger von attraktiven Angeboten (Steiner, 2009), während sie qualitativ weniger hochwertigen Angeboten eher ausweichen könnten (Fischer et al., 2014) – Integration und Resilienz in einer Gesellschaft wird aber nur gestärkt, wenn auch die sozioökonomisch besser gestellten Gruppen sich mit der Breite der Gesellschaft auseinandersetzen.

Anpassung der Wohnungspolitik

478. Ein weiterer Hebel existiert im Bereich der Wohnungspolitik. Dabei sollte die Verbesserung der Angebotsbedingungen und der erleichterte Zugang zu Wohneigentum in den Blick genommen werden (JG 2024). Durch die **Reduktion regulatorischer Hemmnisse** im Bauwesen, die **Vereinfachung planungsrechtlicher Verfahren** sowie eine **Überprüfung kostenintensiver baulicher Standards** könnten Bau- und Erwerbskosten spürbar gesenkt werden (JG 2024 Ziffern 386 ff.). Ergänzend würde eine **Absenkung der Grunderwerbsteuer für Selbstnutzer oder eine Entlastung bei Transaktionskosten** den Eigentumserwerb insbesondere für mittlere Einkommensgruppen erleichtern (JG 2024 Ziffer 390). Eine **weniger restriktive Mietenregulierung** könnte zudem die Investitionsanreize für den Neubau stärken und so zu einer Ausweitung

des Wohnungsangebots beitragen (JG 2024 Ziffern 412 ff.). Dies dürfte es auch attraktiver machen, Wohneigentum zum Zweck der Alterssicherung zu halten, was ebenfalls zum Vermögensaufbau beiträgt. Wird über marktwirtschaftliche Mechanismen der Eigentumsanteil in der Bevölkerung erhöht und die Vermögensbildung breiter gestreut, so dürfte das insgesamt auf Akzeptanz stoßen.

Erbschaft- und Schenkungsteuer

479. Die Ratsmehrheit vermeidet es zwar, die Empfehlungen zur Erbschaft- und Schenkungsteuer mit dem Ziel der Umverteilung zu motivieren. Allerdings könnte der Aufbau und der thematische Fokus des Kapitels, mit dem der Sachverständigenrat „seinem gesetzlichen Auftrag [entsprechend] **seine regelmäßigen Analysen zur Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland**“ aktualisiert, ↘ ZIFFER 340 durchaus eine solche Intention suggerieren. Die Analyse der Vermögensverteilung fokussiert sich zunächst stark auf die hochvermögenden Haushalte (Top 1 %), die „einen großen Anteil [ihrer] Vermögen als Betriebsvermögen“ halten. ↘ ZIFFERN 341, 351 FF. UND 358 FF. ↘ KASTEN 24 Die erste „Wichtigste Botschaft“ des Kapitels stellt fest, dass „die Vermögensungleichheit in Deutschland [...] im europäischen Vergleich hoch“ ist. Bereits in Ziffer 341 des Textes wird ausgeführt, ↘ ZIFFERN 341 dass „eine sehr hohe Vermögensungleichheit zu einer **Konzentration ökonomischer und politischer Macht** führen [kann], die ökonomische und **politische Instabilität** erzeugt und **politische Entscheidungen** verzerren kann“ (Fettungen im Haupttext, ↘ ZIFFER 389) – woraufhin dann 40 % des Textes der Diskussion von Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern gewidmet sind.
480. Begründet wird der Vorschlag, die steuerliche Begünstigung von Betriebsvermögen zu verringern, im Text aber damit, die ungleichmäßige Besteuerung verschiedener Vermögensarten zu reduzieren. ↘ ZIFFERN 430 FF. Geht es weder um die Umverteilung noch um eine Aufkommenserhöhung, **würde man eine so ausführliche Diskussion** jedoch eher **in einem allgemeinen Kapitel zur Steuersystematik in Deutschland** erwarten.
481. In den vergangenen Jahren hatte sich der Sachverständigenrat immer wieder zur Frage der Besteuerung von Erbschaften geäußert, insbesondere auch zur Sinnhaftigkeit einer **Abkehr von der Ungleichbehandlung unterschiedlicher Vermögensbestandteile**, die allerdings **zwingend mit einer hinreichend niedrigen Wahl der Steuersätze kombiniert werden müsste** (JG 2015 Ziffer 810). Die Ratsmehrheit lehnt eine niedrige Flat-Tax allerdings ab und empfiehlt stattdessen, „bei der Reform an der bisherigen, grundsätzlich **progressiven Tarifstruktur und den nach Verwandtschaftsgrad gestaffelten Freibeträgen und Steuersätzen festzuhalten**“. Bei einer Flat-Tax bestünde „das polit-ökonomische Risiko, dass aus Rücksicht auf die Interessen von Unternehmenserinnen und -erben die Steuersätze so niedrig angesetzt werden, dass das fiskalische Ziel und eine den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechende Steuerprogression nicht erreicht werden können“. ↘ ZIFFER 435
482. In der **aktuellen Situation dürftiger privater Investitionsneigung und** – damit eng verbunden – **eines prekären Potenzialwachstums eine**

höhere Besteuerung von Erbschaften von Betriebsvermögen in diesem Ausmaß zu diskutieren, erscheint jedoch geradezu **fahrlässig**. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich ein solcher Vorschlag in derart unzureichender Weise aus der vorgestellten empirischen Analyse ableiten lässt. An sich sollten Vorschläge zu einer Erhöhung der effektiven Erbschaft- und Schenkungsteuer bei der Weitergabe von Betriebsvermögen zwingend auf einer umfassenden Analyse des Steuersystems beruhen. Die Ratsmehrheit gesteht jedoch sogar selbst ein, dass „unklar [ist], wie gravierend das Problem des Liquiditätsentzugs und damit verbundener Risiken für Investitionen und Beschäftigung der übertragenen Unternehmen ist“. ^{↘ ZIFFER 435} Warum sich die Ratsmehrheit gerade in der aktuellen tiefen wirtschaftlichen Strukturkrise entschlossen hat, in dieser Art von vergangenen Ratspositionen abzuweichen, erschließt sich jedenfalls nicht.

483. Unmissverständlich geht aus dem Text jedenfalls hervor, dass mindestens Aufkommensneutralität einer Reform angestrebt werden sollte. Die Ratsmehrheit führt aus, dass Mindereinnahmen (aufgrund der „herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen“ ^{↘ ZIFFER 435} und auch weil Aufkommensverluste Finanzierungsschwierigkeiten der Länder verursachen könnten ^{↘ ZIFFER 436}) nicht in Kauf genommen werden sollten. **Es verwundert** dabei, **dass** in Zeiten der Investitionsschwäche **den möglichen Finanzierungsschwierigkeiten der Unternehmen offenbar eine geringere Bedeutung beigemessen wird**. Eine höhere Steuerbelastung anlässlich von Unternehmensübertragungen könnte durchaus mit erheblichen Risiken geringerer Investitionen verbunden sein. Die Vorschläge der Ratsmehrheit zur Stundung der Steuerzahlungen heilen dies nicht, da **auch im Falle der Stundung die Kreditwürdigkeit und somit der Handlungsspielraum der Unternehmen negativ beeinträchtigt würde**.

3. Fazit

484. Insgesamt bleibt unklar, weshalb die Ratsmehrheit angesichts der erheblichen wirtschaftspolitischen Herausforderungen in ihrem Verteilungskapitel diese Schwerpunktsetzung wählt, statt die Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems stärker in den Mittelpunkt zu stellen. **Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über ein weitreichend umverteildes Steuer- und Transfersystem, das Einkommens- und Lebensrisiken wirksam abfedert** (vgl. Kuypers et al., 2021). Die zentrale Herausforderung liegt daher weniger in einer unzureichenden Absicherung, sondern in **fehlenden Spielräumen für private Initiative und Investitionen, die die Vermögensbildung des Einzelnen positiv beeinflussen können**. Diese Perspektive hätte angesichts der aktuellen Lage deutlich stärker im Vordergrund stehen sollen.

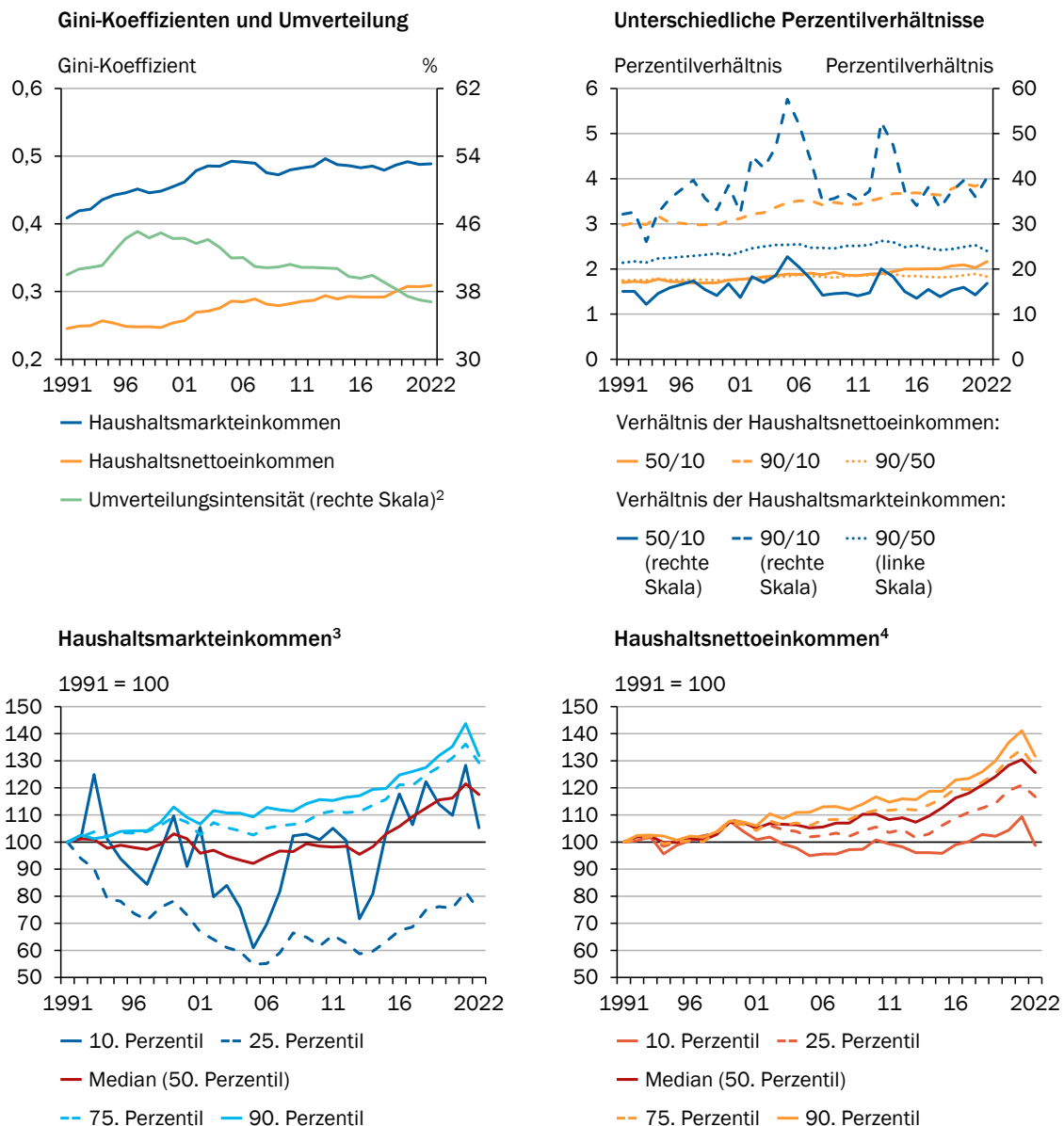
ANHANG

1. Einkommensverteilung

485. In diesem Abschnitt wird die **Darstellung der Entwicklung der Einkommen in Deutschland** aus dem Jahresgutachten 2023 **aktualisiert** (JG 2023 Ziffern 287 ff.). Grundlage bilden erneut die Einkommensdaten des SOEP, die

ABBILDUNG 86

Entwicklung der Einkommensverteilung¹



1 – Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (2015 = 100). Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet gemäß der modifizierten OECD-Skala. 2 – Differenz der Gini-Koeffizienten von Haushaltseinkommen und Haushaltsnettoeinkommen relativ zum Gini-Koeffizienten der Haushaltseinkommen. 3 – Einkommen vor Steuern und Transferleistungen und ohne Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen. 4 – Einkommen nach Steuern und Transferleistungen und mit Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen.

Quellen: SOEP v40.1, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-263-01

inzwischen bis zum Jahr 2022 erweitert wurden. Die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen sind seit dem Anfang der 2010er-Jahre real angestiegen. [↪ ABBILDUNG 86 UNTEN RECHTS](#) Im Jahr 2022 kam es jedoch aufgrund einer hohen Inflation zu einem deutlichen Rückgang der realen Haushaltsnettoeinkommen über die gesamte Einkommensverteilung.

Die relative Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen gemessen am Gini-Koeffizienten lag in den 2010er-Jahren relativ stabil bei rund 0,29. [↪ ABBILDUNG 86 OBEN LINKS](#) Ab dem Jahr 2019 kam es jedoch zu einem Anstieg. Im Jahr 2022 betrug der Gini-Koeffizient der Haushaltsnettoeinkommen 0,31. Der zuvor bereits beobachtbare Rückgang der Umverteilungsintensität setzte sich zuletzt fort. Die Interpretation der jüngsten Entwicklungen wird jedoch dadurch erschwert, dass sich die Stichprobengröße für die Einkommensanalysen im Zuge eines Wechsels des Befragungsinstituts seit dem Jahr 2021 deutlich verringert hat (DIW, 2021, 2025).

2. Weitere Analysen zur Vermögensverteilung

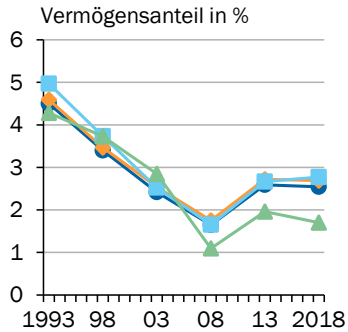
- 486. Die Vermögens- und Einkommensverteilung hängen eng zusammen.** [↪ ZIFFER 485](#) Kapitaleinkommen in Form von Dividenden, Zinsen, Vermietungs- und Unternehmenseinkommen stellen Renditen aus den gehaltenen Vermögen dar. Dabei sind Kapitaleinkommen deutlich konzentrierter als Arbeitseinkommen, da Vermögen wesentlich ungleicher verteilt sind als Einkommen. Kapitaleinkommen konzentrieren sich sehr stark am oberen Rand der Einkommensverteilung. Insbesondere durch stark konzentrierte Unternehmenseinkünfte aus Personengesellschaften mit wenigen Gesellschaftern, weist Deutschland eine hohe Einkommenskonzentration im obersten Perzentil auf (Bach et al., 2026). Umgekehrt beeinflusst das Einkommen die Sparfähigkeit der Haushalte, die ein wichtiger Faktor des Vermögensaufbaus ist. [↪ ZIFFER 364](#) [↪ ABBILDUNG 75](#)
- 487. Die auf Basis von Albers et al. (2024) durchgeführten Anpassungen beeinflussen die Vermögen entlang der Vermögensverteilung unterschiedlich.** [↪ ABBILDUNG 87](#) Der Anteil am Gesamtvermögen der Haushalte in den unteren 50 % der Vermögensverteilung ändert sich kaum, da diese Haushalte wenig Vermögen besitzen. Der Anteil der Vermögen, der auf die Haushalte zwischen dem 50. und 90. Perzentil entfällt, sinkt, wohingegen der Anteil der Vermögen, der auf die obersten 10 % der Vermögensverteilung entfällt, ansteigt. Den größten Einfluss hat hierbei die Harmonisierung der Befragungsdaten mit den makroökonomischen Aggregaten der Vermögensbilanzen. Der Einfluss der Korrektur mithilfe von Hochvermögenden auf Basis der Reichenliste des Manager Magazins fällt demgegenüber geringer aus. [↪ ABBILDUNG 87](#) Offshore-Vermögen in Steueroasen, dessen Höhe auf rund 8 % bis 10 % des Nationaleinkommens geschätzt wird, sind nicht berücksichtigt; ihr Einbezug würde den Anteil des obersten Perzentils zwar moderat erhöhen, die hier diskutierten Trends und die Vermögenszusammensetzung jedoch kaum verändern (Albers et al., 2024).

ABBILDUNG 87

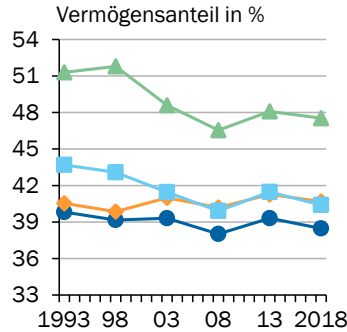
Maße der Vermögensungleichheit im Zeitverlauf auf Basis von Befragungsdaten vor und nach Korrekturen¹

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

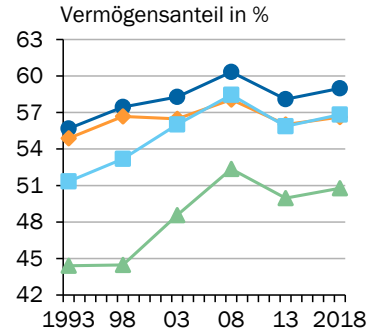
Untere 50 % der privaten Haushalte



Mittlere 40 % der privaten Haushalte (50. bis 90. Perzentil)

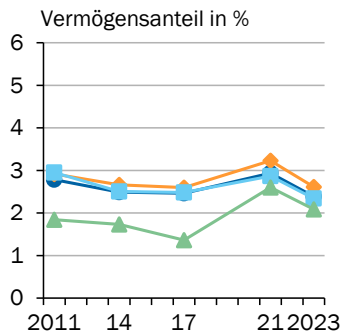


Oberste 10 % der privaten Haushalte

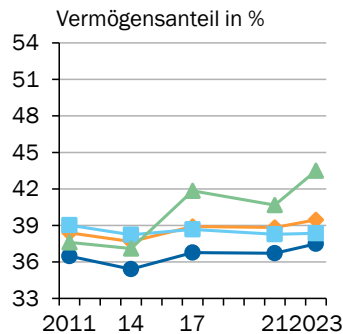


Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF)

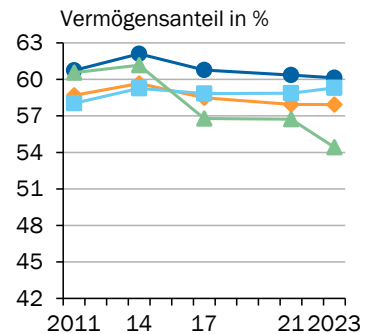
Untere 50 % der privaten Haushalte



Mittlere 40 % der privaten Haushalte (50. bis 90. Perzentil)

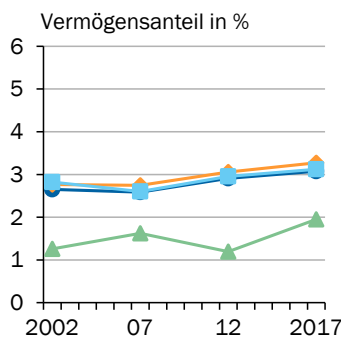


Oberste 10 % der privaten Haushalte

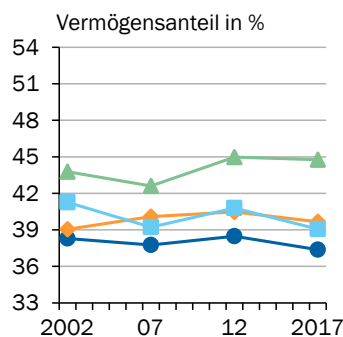


Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)

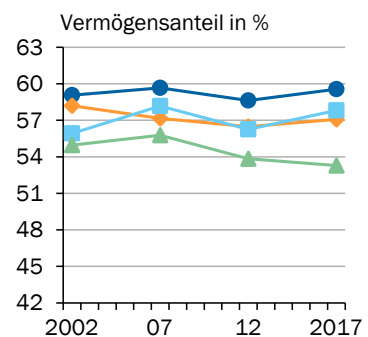
Untere 50 % der privaten Haushalte



Mittlere 40 % der privaten Haushalte (50. bis 90. Perzentil)



Oberste 10 % der privaten Haushalte



● Um Topvermögen korrigiert und auf überarbeitete Makroaggregate hochgerechnet
 ◆ Nicht um Topvermögen korrigiert, aber auf überarbeitete Makroaggregate hochgerechnet
■ Um Topvermögen korrigiert und auf offizielle Household-Balance-Sheets (HBS)-Makroaggregate hochgerechnet
 ▲ Unbereinigte Befragungsdaten

1 – Die Verteilungsmaße für die EVS sind direkt aus Albers et al. (2024) entnommen. Die Verteilungsmaße für das SOEP und das PHF wurden mit den mit der Methodik von Albers et al. (2024) angepassten Daten des SOEP und PHF berechnet.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), SOEP v40, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-169-01

➤ KASTEN 29

Methoden: Zerlegung von Ungleichheitsmaßen

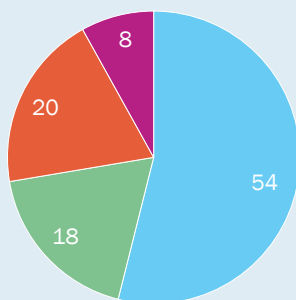
Die verschiedenen Vermögensarten tragen in unterschiedlichem Umfang zur Ungleichheit der Nettovermögen bei. Die Beiträge von Betriebs-, Immobilien- und Finanzvermögen zur Ungleichheit der gesamten Nettovermögen lassen sich dabei mit verschiedenen Methoden bestimmen. Der Gini-Koeffizient lässt sich mithilfe der Methodik von Lerman und Yitzhaki (1985) in die Beiträge einzelner Vermögensarten zerlegen. Der Gesamt-Gini ergibt sich für jede Vermögensart aus drei Komponenten: dem Anteil der Vermögensart am Nettogesamtvermögen, dem Gini-Koeffizienten innerhalb der Vermögensart sowie der Korrelation zwischen der Rangfolge des Besitzes dieser Vermögensart und der Rangfolge des Gesamtvermögens. Multipliziert man diese drei Größen, erhält man den Beitrag einer Vermögensart zur Gesamtungleichheit, wobei die Summe aller Beiträge den Gini-Koeffizienten des Nettogesamtvermögens ergibt. Alternativ kann die Varianz des Vermögens nach der Methode von Shorrocks (1982) in Beiträge der einzelnen Vermögensarten zerlegt werden. Sie misst die absolute Streuung um den Mittelwert und weist jeder Vermögensart Anteile an der Gesamtvarianz zu. Diese resultieren sowohl aus der eigenen Varianz einer Vermögensart als auch aus ihrer Kovarianz mit anderen Vermögensarten. Beide Varianten können zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Der Gini-Koeffizient reagiert stärker auf Veränderungen im mittleren Vermögensbereich, während die Varianz der Vermögen besonders empfindlich gegenüber einer Konzentration an den Rändern der Verteilung ist.

➤ ABBILDUNG 88

Beiträge verschiedener Vermögensarten zur Gesamtungleichheit im Jahr 2023¹

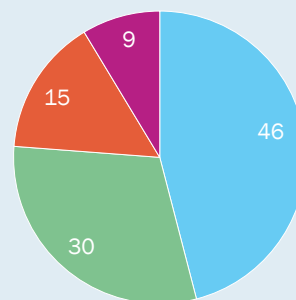
Zerlegung nach Lerman und Yitzhaki (1985)

%



Zerlegung nach Shorrocks (1982)

%



● Immobilien ● Betriebsvermögen ● Finanzvermögen² ● Aktien und Fonds

1 – Für die Analyse werden die auf Grundlage der Methodik von Albers et al. (2024) aufbereiteten Daten der Studie „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) verwendet. Die Nettovermögen werden berechnet, indem vom Immobilienvermögen ausstehende Hypothekenkredite, vom Finanzvermögen ohne Aktien und Fonds die ausstehenden Konsumentenkredite und vom Betriebsvermögen ausstehende Betriebsschulden abgezogen werden.

2 – Beinhaltet Bankeinlagen, Anleihen, Kapitallebensversicherungen, kapitalgedeckte Altersvorsorgeverträge sowie sonstige Finanzanlagen (z. B. Beteiligungen an Genossenschaften).

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), eigene Berechnungen

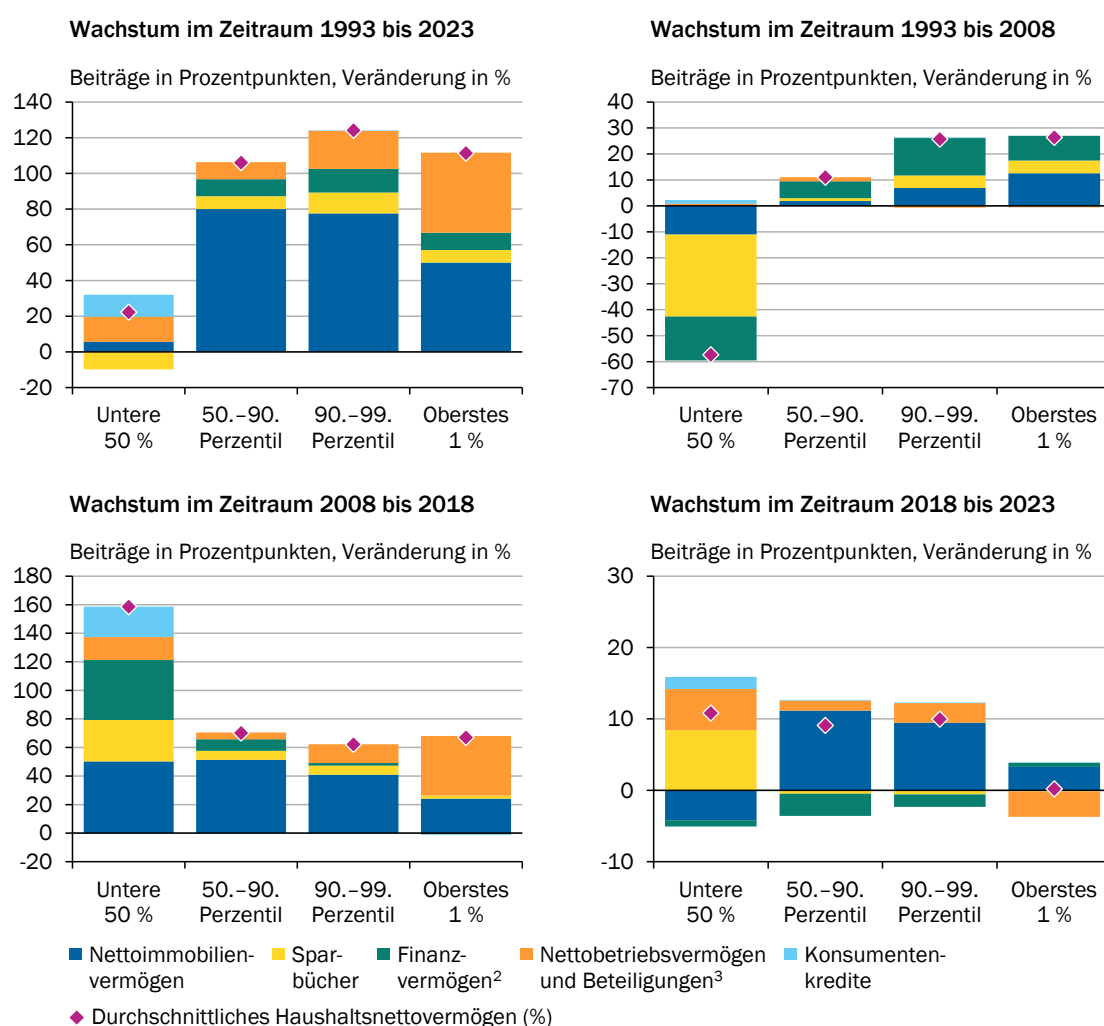
© Sachverständigenrat | 25-243-01

Basierend auf der Zerlegung des Gini-Koeffizienten nach Lerman und Yitzhaki (1985) auf den korrigierten Daten der PHF für das Jahr 2023 wird deutlich, dass das Immobilienvermögen für den größten Teil der Ungleichheit der Vermögen verantwortlich ist. ➤ ABBILDUNG 88 LINKS Dies liegt vor allem daran, dass Immobilien über 50 % des Gesamtvermögens ausmachen und zugleich überwiegend von Haushalten in der oberen Hälfte der Vermögensverteilung gehalten werden. Nicht-börsennotiertes Betriebsvermögen ist hingegen extrem ungleich verteilt, trägt jedoch durch den geringen Anteil am Gesamtvermögen weniger stark zur Ungleichheit bei. Aktien

und Fonds tragen trotz ihrer sehr ungleichen Verteilung kaum zur Vermögensungleichheit bei, weil sie nur einen geringen Anteil am Gesamtvermögen darstellen. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Varianz der Vermögen mithilfe der Methodik von Shorrocks (1982) in die Varianz innerhalb der einzelnen Vermögensarten und deren Kovarianzen zerlegt wird. [ABBILDUNG 88 RECHTS](#) Da die Varianz stärker als der Gini-Koeffizient auf Extremwerte am oberen Rand reagiert, trägt das stark konzentrierte Betriebsvermögen bei dieser Zerlegungsmethode stärker zur Vermögensungleichheit bei, obwohl sein Anteil am Gesamtvermögen geringer ist als der Immobilien (Schröder et al., 2020). Unabhängig von der gewählten Zerlegungsmethode spielt Finanzvermögen stets eine geringere Rolle für die Vermögensungleichheit in Deutschland, was sich auf den geringeren Anteil am Gesamtvermögen und einer gleicheren Verteilung dieser Vermögensart, insbesondere von Giro- und Sparkonten, zurückführen lässt.

ABBILDUNG 89

Heterogenität der realen Portfoliowachstumsraten für verschiedene Verteilungsgruppen¹

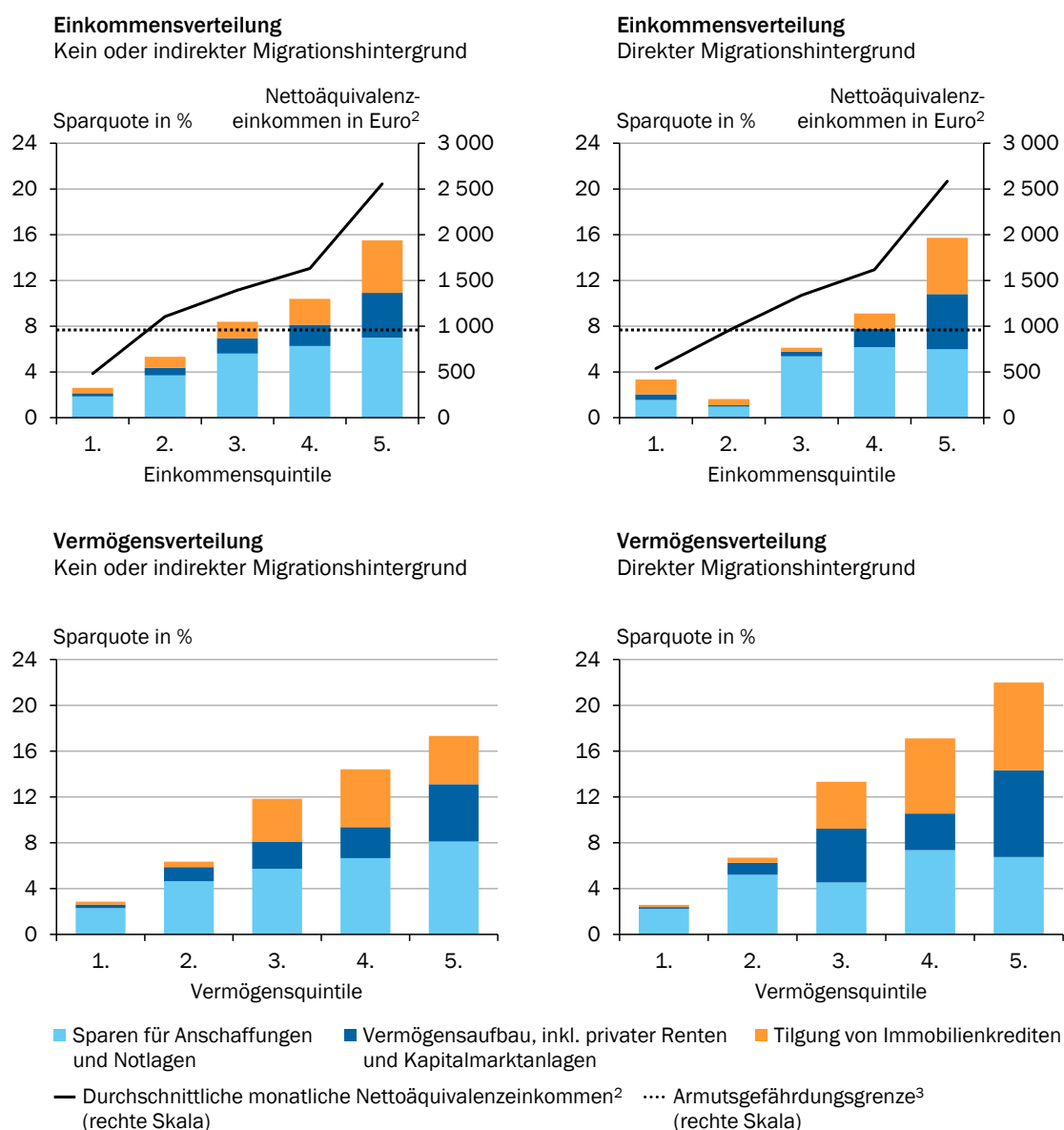


1 – Basierend auf Vermögensbeständen in Preisen von 2015, deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex. Bis zum Jahr 2018 basiert die Analyse auf EVS-Daten (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe); ab dem Jahr 2018 werden diese mithilfe der Wachstumsraten der nach Albers et al. (2024) aufbereiteten Daten der Studie „private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) fortgeschrieben. 2 – Beinhaltet Anleihen, Kapitallebensversicherungen und kapitalgedeckte Altersvorsorgeverträge. 3 – Umfasst Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften sowie indirektes Unternehmensengagement über Anlagefonds abzüglich Unternehmenskredite.

Quellen: Albers et al. (2024), Deutsche Bundesbank (2025b), EVS, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-230-01

ABBILDUNG 90

Sparquoten entlang der Einkommens- und Vermögensverteilung im Jahr 2021¹



1 – Die Sparquoten werden als Verhältnis der gesparten Beträge zum Haushaltsnettoeinkommen definiert. Für die Analysen wird die Methodik von Albers et al. (2024) auf Grundlage des SOEP (v40) verwendet. Die Sparquoten wurden mit der gesamtwirtschaftlichen Sparquote harmonisiert. 2 – Um die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird das äquivalenzgewichtete Haushaltsnettoeinkommen verwendet, das mithilfe der modifizierten OECD-Skala berechnet wird. Dabei wird dem ersten Haushaltsmitglied über 14 Jahren ein Bedarfsgewicht von 1 zugewiesen; weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahren erhalten jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis unter 14 Jahren jeweils ein Gewicht von 0,3. Das reale Gesamteinkommen eines Haushalts wird anschließend durch die Summe der Bedarfsgewichte geteilt, wodurch sich das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen ergibt. 3 – Die Armutsgefährdungsgrenze entspricht 60 % des Medians der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quellen: Albers et al. (2024), SOEP v40, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-238-01

LITERATUR

- [Acemoglu, D., S. Naidu, P. Restrepo und J.A. Robinson \(2015\)](#), Democracy, redistribution, and inequality, in: Atkinson, A.B. und F. Bourguignon (Hrsg.), Handbook of Income Distribution, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 1885–1966.
- [Ackerman, B.A. und A.L. Alstott \(1999\)](#), The stakeholder society, Yale University Press, New Haven, CT.
- [Adermon, A., M. Lindahl und D. Waldenström \(2018\)](#), Intergenerational wealth mobility and the role of inheritance: Evidence from multiple generations, Economic Journal 128 (612), F482–F513.
- [Advani, A. und H. Tarrant \(2021\)](#), Behavioural responses to a wealth tax, Fiscal Studies 42 (3–4), 509–537.
- [Aghion, P., U. Akcigit, A. Bergeaud, R. Blundell und D. Hémous \(2019\)](#), Innovation and top income inequality, Review of Economic Studies 86 (1), 1–45.
- [Agrawal, D.R., D. Foremny und C. Martínez-Toledano \(2025\)](#), Wealth tax mobility and tax coordination, American Economic Journal: Applied Economics 17 (1), 402–430.
- [Albers, T.N.H., C. Bartels und M. Schularick \(2024\)](#), Wealth and its distribution in Germany, 1895–2021, DIW Discussion Paper 2105, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- [Alesina, A. und R. Perotti \(1996\)](#), Income distribution, political instability, and investment, European Economic Review 40 (6), 1203–1228.
- [Alvaredo, F., B. Garbinti und T. Piketty \(2017\)](#), On the share of inheritance in aggregate wealth: Europe and the USA, 1900–2010, Economica 84 (334), 239–260.
- [Andersen, T.M., J. Bhattacharya, A. Grodecka-Messi und K. Mann \(2024\)](#), Pension reform and wealth inequality: Theory and evidence, European Economic Review 165, 104746.
- [Anger, C., J. Betz und A. Plünnecke \(2025\)](#), INSM-Bildungsmonitor 2025: Mehr Empirieorientierung an den Schulen für mehr Qualität, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Attanasio, O.P. und S. Rohwedder \(2003\)](#), Pension wealth and household saving: Evidence from pension reforms in the United Kingdom, American Economic Review 93 (5), 1499–1521.
- [Audoly, R., R. McGee, S. Ocampo-Díaz und G. Paz-Pardo \(2024\)](#), The life-cycle dynamics of wealth mobility, Staff Report 1097, Federal Reserve Bank of New York, New York City, NY.
- [Bach, S. \(2021\)](#), Grunderbe und Vermögensteuern können die Vermögensungleichheit verringern, DIW Wochenbericht 88 (50), 807–815.
- [Bach, S., C. Bartels und T. Neef \(2026\)](#), The distribution of national income in Germany, 1992–2019, European Economic Review 181, 105149.
- [Bach, S. und M. Beznoska \(2012\)](#), Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen, DIW Wochenbericht 79 (42), 12–17.
- [Bach, S., T. Sinclair, T. Bührle und F. Wichers \(2025\)](#), Reform der Erbschaftsteuer: Aufkommen und Verteilungswirkungen, Politikberatung kompakt, im Auftrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- [Bach, S. und A. Thiemann \(2016a\)](#), Hohe Erbschaftswelle, niedriges Erbschaftsteueraufkommen, DIW Wochenbericht 83 (3), 63–71.
- [Bach, S. und A. Thiemann \(2016b\)](#), Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögensteuer, DIW Wochenbericht 83 (4), 79–90.
- [Bach, S., A. Thiemann und A. Zucco \(2019\)](#), Looking for the missing rich: Tracing the top tail of the wealth distribution, International Tax and Public Finance 26 (6), 1234–1258.
- [Bachmann, R., A. Balleer, Z. Enders, N. Garnadt und H. Stüber \(2023\)](#), Für einen besseren Datenzugang im Bereich Makroökonomik: Stellungnahme der Arbeitsgruppe Makroökonomische Daten aus dem Verein für Socialpolitik, RatSWD Working Paper 283/2023, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Berlin.
- [Bachmann, R., C. Rulff und C.M. Schmidt \(2021\)](#), Finanzielle Kompetenzen und Defizite in Deutschland – eine aktuelle Bestandsaufnahme, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 47 (2), 111–132.

- [Banerjee, A.V. und A.F. Newman \(1993\)](#), Occupational choice and the process of development, *Journal of Political Economy* 101 (2), 274–298.
- [Baresel, K. et al. \(2021\)](#), Hälfte aller Erbschaften und Schenkungen geht an die reichsten zehn Prozent aller Begünstigten, *DIW Wochenbericht* 88 (5), 63–71.
- [Bartels, C., T. Bönke, R. Glaubitz, M.M. Grabka und C. Schröder \(2023\)](#), Rentenvermögen macht Großteil des Vermögens der ärmeren Bevölkerungshälfte in Deutschland aus, *DIW Wochenbericht* 90 (45), 625–631.
- [Bartels, C., V. Hilbert, L. Maaßen und C. Schröder \(2024\)](#), Vermögensaufbau in Deutschland – aktuelle Trends und Treiber, Forschungsbericht im Rahmen des Siebten Armuts- und Reichtumsberichts, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- [Bauer, E.-R. \(1988\)](#), Was kostet die Steuererhebung? Eine kritische Analyse des Steuersystems, Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften 30, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- [BBSR \(2023\)](#), Wohneigentumsbildung – Faktencheck 2.0, BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2023, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- [Behrman, J.R., O.S. Mitchell, C.K. Soo und D. Bravo \(2012\)](#), How financial literacy affects household wealth accumulation, *American Economic Review* 102 (3), 300–304.
- [Bell, A., R. Chetty, X. Jaravel, N. Petkova und J. Van Reenen \(2019\)](#), Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation, *Quarterly Journal of Economics* 134 (2), 647–713.
- [Bennedsen, M., K.M. Nielsen, F. Perez-Gonzalez und D. Wolfenzon \(2007\)](#), Inside the family firm: The role of families in succession decisions and performance, *Quarterly Journal of Economics* 122 (2), 647–691.
- [Bernheim, B.D. \(2002\)](#), Taxation and saving, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Bd. 3, Elsevier, Amsterdam, 1173–1249.
- [Beshears, J., R. Guo, D. Laibson, B.C. Madrian und J.J. Choi \(2025\)](#), Automatic enrollment with a 12 percent default contribution rate, *Journal of Pension Economics and Finance* 24 (1), 152–182.
- [Beznoska, M., M. Demary und M. Voigtländer \(2018\)](#), Optionen für eine Reform der Förderung vermögenswirksamer Leistungen – Simulationsrechnungen zu den Kosten für die öffentliche Hand, Gutachten für den Deutschen Sparkassen- und Giroverband, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [Black, S.E., P.J. Devereux, P. Lundborg und K. Majlesi \(2020\)](#), Poor little rich kids? The role of nature versus nurture in wealth and other economic outcomes and behaviours, *Review of Economic Studies* 87 (4), 1683–1725.
- [Blatnik, N., A. Bobasu, G. Krustev und M. Tujula \(2024\)](#), Introducing the distributional wealth accounts for Euro area households, *ECB Economic Bulletin* 5/2024, 94–113.
- [Blömer, M., C. Fuest, F. Neumaier, A. Peichl und P. Zamorski \(2025\)](#), Reform des Steuer- und Transfersystems, *ifo Schnelldienst* 78 (1), 3–11.
- [Bloom, N. und J. Van Reenen \(2007\)](#), Measuring and explaining management practices across firms and countries, *Quarterly Journal of Economics* 122 (4), 1351–1408.
- [BMBF \(2024\)](#), Eckpunkte BMBF Forschungsdatengesetz, Eckpunktepapier, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- [BMF \(2025\)](#), 30. Subventionsbericht des Bundes 2023 – 2026, Subventionsbericht 30, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- [BMF \(2024\)](#), Statistik zur Riester-Förderung – Auswertungssichttag 15.05.2024 - Beitragsjahre 2020–2023, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- [BMF \(2023\)](#), Fokusgruppe private Altersvorsorge: Abschlussbericht, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- [BMF \(2021\)](#), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Monatsbericht des BMF Juni 2021, 33–40.
- [Bönke, T., G. Corneo und C. Westermeier \(2016\)](#), Erbschaft und Eigenleistung im Vermögen der Deutschen: Eine Verteilungsanalyse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17 (1), 35–53.
- [Bönke, T., M.M. Grabka, C. Schröder und E.N. Wolff \(2020\)](#), A head-to-head comparison of augmented wealth in Germany and the United States, *Scandinavian Journal of Economics* 122 (3), 1140–1180.

- Bonthron, F. (2024), The Swedish Investment Savings Account, a popular way of investing for households, <https://www.revue-banque.fr/economie/the-swedish-investment-savings-account-a-popular-way-of-investing-for-households-FI19660216>, abgerufen am 20.10.2025.
- Boockmann, B. et al. (2013), Künftige Ausrichtung der staatlich geförderten Vermögensbildung, Kurzfassung des Endberichts für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Referat I C, FiFo Köln, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Köln, Tübingen und Mannheim.
- Börsch-Supan, A., A. Reil-Held, R. Rodepeter, R. Schnabel und J. Winter (2001), The German Savings Puzzle, *Research in Economics* 55 (1), 15–38.
- Boserup, S.H., W. Kopczuk und C.T. Kreiner (2017), Intergenerational wealth formation over the life cycle: Evidence from danish wealth records 1984–2013, mimeo.
- Boserup, S.H., W. Kopczuk und C.T. Kreiner (2016), The role of bequests in shaping wealth inequality: Evidence from Danish wealth records, *American Economic Review* 106 (5), 656–661.
- Braun, R. (2015), Erben in Deutschland 2015 – 24: Volumen, Verteilung und Verwendung, empirica-Analyse, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Berlin.
- Brenzel-Weiss, J., W. Koeniger und A. Valladares Esteban (2024), Tax incentives, portfolio choice, and macroprudential risks, mimeo.
- Brown, M., S. Ongena, A. Popov und P. Yeşin (2011), Who needs credit and who gets credit in Eastern Europe?, *Economic Policy* 26 (65), 93–130.
- Brühlhart, M., A. Eyquem, I.Z. Martínez und E. Rubolino (2025), The output cost of inheritance, mimeo.
- Brühlhart, M., J. Gruber, M. Krapf und K. Schmidheiny (2022), Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Switzerland, *American Economic Journal: Economic Policy* 14 (4), 111–150.
- Bucher-Koenen, T., B. Janssen, C. Knebel und P. Tzamourani (2023), Financial literacy, stock market participation, and financial wellbeing in Germany, *Journal of Financial Literacy and Wellbeing* 1 (3), 486–513.
- Bundesregierung (2025), Lebenslagen in Deutschland – Der Siebte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berichtsentwurf vom 1. Oktober 2025, Berlin.
- Bundesregierung (2016), Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, BGBl. I Nr. 52, S. 2464, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 4. November.
- Bundesregierung (1996), Jahressteuergesetz (JStG) 1997, BGBl. I Nr. 68, S. 2049, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 27. Dezember.
- BVerfG (2014), Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014, Urteil 1 BvL 21/12, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 17. Dezember.
- BVerfG (2006), Beschluss des Ersten Senats vom 7. November 2006, Beschluss 1 BvL 10/02, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 7. November.
- Caliendo, M. et al. (2025), Positionspapier: Für zukunftsfähige Forschungsdatenzentren der statistischen Ämter, WBK-Positionspapier vom 27.02.2025, Wissenschaftlicher Beratungskreis der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Wiesbaden.
- Cardozo Silva, A. und S. Zinn (2024), Geflüchtete senden seltener Geld ins Ausland als andere Migrant*innen, DIW Wochenbericht 91 (49), 771–779.
- Catherine, S., M. Miller und N. Sarin (2025), Social security and trends in wealth inequality, *Journal of Finance* 80 (3), 1497–1531.
- CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Berlin.
- Charles, K.K. und E. Hurst (2003), The correlation of wealth across generations, *Journal of Political Economy* 111 (6), 1155–1182.
- Chetty, R., J.N. Friedman, S. Leth-Petersen, T.H. Nielsen und T. Olsen (2014), Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics* 129 (3), 1141–1220.
- Coppola, M. und M. Gasche (2011), Die Riester-Förderung – Das unbekannte Wesen, MEA Arbeitspapier 244–2011, Munich Center for the Economics of Aging, München.

- Corneo, G., C. Schröder und J. König (2015), Distributional effects of subsidizing retirement savings accounts: Evidence from Germany, Discussion Paper 2015/18, Freie Universität Berlin, Berlin.
- Curtis, E.M. und R.A. Decker (2018), Entrepreneurship and state taxation, FEDS Working Paper 2018-003, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.
- Deutsche Bundesbank (2025a), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2023, Monatsbericht April 2025, 31–80.
- Deutsche Bundesbank (2025b), Panel on Household Finances wave 1 – wave 5 [Data set], <https://doi.org/10.12757/BBK.PHF.W1-W5.01.01>.
- Deutsche Bundesbank (2024a), Distributional Wealth Accounts: zeitnahe Daten zur Vermögensverteilung der privaten Haushalte, Monatsbericht April 2024, 20–52.
- Deutsche Bundesbank (2024b), Heimatüberweisungen und Arbeitnehmerentgelte, <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/aussenwirtschaft/zahlungsbilanz/heimatueberweisungen-und-arbeitnehmerentgelte-809336>, abgerufen am 7.10.2025.
- Deutsche Bundesbank (2023), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2021, Monatsbericht April 2023, 25–58.
- Deutsche Bundesbank (2022), Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen, Monatsbericht Juli 2022, 15–40.
- Deutsche Bundesbank (2019), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017, Monatsbericht April 2019, 13–44.
- Deutscher Bundestag (2025), Antrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Schlüsselressource Forschungsdaten – Forschungsdatengesetz jetzt vorlegen, Drucksache 21/2044, Berlin, 7. Oktober.
- Deutscher Bundestag (2024), Entwurf eines Gesetzes zum verbesserten Zugang zu und zur Nutzung von Daten für die Forschung, Drucksache 20/14262, Bundesregierung, Berlin, 17. Dezember.
- Deutscher Bundestag (1996), Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Jahressteuergesetzes (JStG) 1997, Drucksache 13/5975, Bonn, 6. November.
- DIW (2025), Development of sample sizes, <https://companion.soep.de/Target%20Population%20and%20Samples/Development%20of%20Sample%20Sizes.html>, abgerufen am 24.10.2025.
- DIW (2021), Wechsel des Umfrageinstituts erfolgreich gestartet, https://www.diw.de/de/diw_01.c.822202.de/wechsel_des_umfrageinstituts_erfolgreich_gestartet.html, abgerufen am 24.10.2025.
- Dodin, M., S. Findeisen, L. Henkel, D. Sachs und P. Schüle (2024), Social mobility in Germany, *Journal of Public Economics* 232, 105074.
- Elinder, M., O. Erixson und D. Waldenström (2018), Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers, *Journal of Public Economics* 165, 17–30.
- Elsässer, L., S. Hense und A. Schäfer (2017), „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27 (2), 161–180.
- Engen, E. und W. Gale (2000), The effects of 401(k) plans on household wealth: Differences across earnings groups, NBER Working Paper 8032, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fagereng, A., M. Mogstad und M. Rønning (2021), Why do wealthy parents have wealthy children?, *Journal of Political Economy* 129 (3), 703–756.
- Faininger, R. und S. Flechtner (2025), Migrant wealth in Germany, *Journal of Economic Inequality*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1007/s10888-025-09668-7>.
- FAZ (2025), Bildungsaufstieg: Warum Hamburgs Schulen ein Vorbild sind, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bildungsaufstieg-warum-hamburgs-schulen-ein-vorbild-sind-110715435.html>, abgerufen am 31.10.2025.
- Fischer, N., H.P. Kuhn und E. Klieme (2009), Was kann die Ganztagschule leisten? Wirkungen ganztägiger Beschulung auf die Entwicklung von Lernmotivation und schulischer Performance nach dem Übergang in die Sekundarstufe, in: Stecher, L., C. Allemann-Ghionda, W. Helsper und E. Klieme (Hrsg.), *Ganztägige Bildung und Betreuung*, Bd. *Zeitschrift für Pädagogik*, Beiheft, Beltz : Weinheim u.a., 143–167.
- Fischer, N., D. Theis und I. Züchner (2014), Narrowing the gap? The role of all-day schools in reducing educational inequality in Germany, *International Journal for Research on Extended Education* 2 (1), 79–96.

- Foellmi, R. und J. Zweimüller (2006), Income distribution and demand-induced innovations, *Review of Economic Studies* 73 (4), 941–960.
- Fuest, C. et al. (2017), Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuerkonzepte, Kurzexpertise Projekt 012/17, IC4 – 80 40 38 / 012, ifo Institut, Ernst & Young im Auftrag des BMWi, München und Stuttgart.
- Füracker, A. (2023), Erbschaftsteuer in Länderhand! – Bayern stellt Normenkontrollantrag in Karlsruhe, Regierungserklärung des Bayerischen Staatsministers der Finanzen und für Heimat, Rede, München, 23. Mai.
- Galaasen, S.M. und A. Raja (2025), The dynamics of stock market participation, SSRN Scholarly Paper 4711620, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Galor, O. und J. Zeira (1993), Income distribution and macroeconomics, *Review of Economic Studies* 60 (1), 35–52.
- Geyer, J., M.M. Grabka und P. Haan (2021), 20 Jahre Riester-Rente – Private Altersvorsorge braucht einen Neustart, *DIW Wochenbericht* 88 (40), 667–673.
- Gilens, M. und B.I. Page (2014), Testing theories of american politics: Elites, interest groups, and average citizens, *Perspectives on Politics* 12 (3), 564–581.
- Glogowsky, U. (2021), Behavioral responses to inheritance and gift taxation: Evidence from Germany, *Journal of Public Economics* 193, 104309.
- Gohla, V. und M. Hennicke (2023), Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2023, FES diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Grabka, M.M. und C. Westermeier (2015), Editing and multiple imputation of item non-response in the wealth module of the German Socio-Economic Panel, SOEP Survey Paper 272: Series C (Data Documentation), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Grimm, V., J. Haucap, S. Kolev und V. Wieland (2025), Die gesetzliche Rentenversicherung: Diagnose und Therapie im Jahr 2025, Impulspapier des Beraterkreises für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik der Bundesministerin für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Houben, H. und R. Maiterth (2011), Endangering of businesses by the German inheritance tax? – An empirical analysis, *Business Research* 4 (1), 32–46.
- Ihle, D. (2017), Quantile treatment effects of Riester participation on wealth, CAWM Discussion Paper 96, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung, Münster.
- Ingwersen, K. und S.L. Thomsen (2021), The immigrant-native wage gap in Germany revisited, *Journal of Economic Inequality* 19, 825–854.
- Intergenerational Commission (2018), A new generational contract: The final report of the intergenerational commission, Intergenerational Commission, Resolution Foundation, London.
- IWF (2010), Balance of payments manual, Manuals & Guides 2009, 6. Auflage, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Jakobsen, K., K. Jakobsen, H. Kleven und G. Zucman (2020), Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics* 135 (1), 329–388.
- Jansson, R., F. Pettersson und F. Hård (2024), Investeringssparkontot i fokus – bakgrund, nuläge och framtid, Fondbolagens förening – Swedish Investment Fund Association, Stockholm.
- Jianakoplos, N.A. und P.L. Menchik (1997), Wealth mobility, *Review of Economics and Statistics* 79 (1), 18–31.
- Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick und A.M. Taylor (2019), The rate of return on everything, 1870–2015, *Quarterly Journal of Economics* 134 (3), 1225–1298.
- Kaustia, M., A. Conlin und N. Luotonen (2023), What drives stock market participation? The role of institutional, traditional, and behavioral factors, *Journal of Banking & Finance* 148, 106743.
- KfW (2024), Ein Jahr nach dem Final Closing: Wachstumsfonds Deutschland – Portfolioaufbau profitiert von reduzierten Bewertungsniveaus, Pressemitteilung, KfW Capital, Frankfurt am Main, 5. Dezember.
- Kim, S. und R. Klump (2010), The effects of public pensions on private wealth: Evidence on the German savings puzzle, *Applied Economics* 42 (15), 1917–1926.
- Klevmarken, N.A., J.P. Lupton und F.P. Stafford (2003), Wealth dynamics in the 1980's and 1990's: Sweden and the United States, *Journal of Human Resources* 38 (2), 322–353.

- Knell, M. und R. Koman (2022), Pension entitlements and net wealth in Austria, OeNB Working Paper 238, Oesterreichische Nationalbank, Wien.
- Koczan, Z. und F. Loyola (2018), How do migration and remittances affect inequality? A case study of Mexico, IMF Working Paper WP/18/136, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Krug, P. und D. Langenmayr (2025), Taxing transitions: Inheritance tax and family firm succession, Journal of Economic Behavior & Organization 238, 107238.
- Kuypers, S., F. Figari und G. Verbist (2021), Redistribution from a joint income-wealth perspective: Results from 16 European OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Social, Employment and Migration Working Paper 257, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Lanfranchi, A. (2002), Schulerfolg von Migrationskindern, Springer Fachmedien, Wiesbaden.
- Laudenbach, C., U. Malmendier und A. Niessen-Ruenzi (2024), The long-lasting effects of living under communism on attitudes towards financial markets, SAFE Working Paper 429, Leibniz-Institut für Finanzmarktforschung SAFE, Frankfurt am Main.
- Le Blanc, J., A. Porpiglia, F. Teppa, J. Zhu und M. Ziegelmeyer (2014), Household saving behavior and credit constraints in the euro area, Discussion Paper 16/2014, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Lerman, R.I. und S. Yitzhaki (1985), Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States, Review of Economics and Statistics 67 (1), 151–156.
- Lukinski (2023), Grundsteuer USA vs Deutschland: Vergleich & Unterschied, <https://lukinski.de/grundsteuer-usa-deutschland-vergleich-unterschied/>, abgerufen am 2.11.2025.
- Malmendier, U. und S. Nagel (2011), Depression babies: Do macroeconomic experiences affect risk taking?, Quarterly Journal of Economics 126 (1), 373–416.
- Malmendier, U., C. Schaffranka und M. Schwarz (2025a), Generation Frühstart-Rente, SVR-Arbeitspapier 02/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Malmendier, U., C. Schaffranka, M. Werding und M. Schwarz (2025b), Neustart für die private Altersvorsorge: Ein renditestarkes Vorsorgedepot für Deutschland, SVR-Arbeitspapier 04/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Malmendier, U., M. Schwarz, C. Schaffranka und M. Werding (2025c), So gelingt der Neustart der privaten Rentenversicherung, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sachverstaendigenrat-so-gelingt-der-neustart-der-privaten-rentenversicherung-accg-110715336.html>, abgerufen am 6.10.2025.
- Mas-Montserrat, M., J.M. Durán-Cabré und A. Esteller-Moré (2025), Avoidance responses to the wealth tax, Journal of Public Economics 246, 105351.
- Massa, M., A. Karlsson und A. Simonov (2006), Stock market participation and pension reform, SSRN 927389, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Mergele, L., M. Hennicke und M. Lubczyk (2025), The big sell: Privatizing East Germany's economy, Journal of Public Economics 242, 105291.
- Metzger, G. (2025), KfW-Gründungsmonitor 2025 – Gründungstätigkeit in wirtschaftlich unsicheren Zeiten: zuletzt besser als erwartet, aber nach wie vor (zu) niedrig, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Metzger, G., S. Viete und F. Oschwald (2024), Statusbericht Zukunftsfonds 2024, Statusbericht im Auftrag des Bundes, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Micó-Millán, I. (2025), Inheritance tax avoidance through the family firm, Banco de España Working Paper 2446, Banco de España, Madrid.
- Neef, T. (2023), Unequal fault lines: Essays on gender, class and regional inequality, Dissertation, Freie Universität Berlin, Berlin.
- Nekoei, A. und D. Seim (2023), How do inheritances shape wealth inequality? Theory and evidence from Sweden, Review of Economic Studies 90 (1), 463–498.
- OECD (2025), Household net worth, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/household-net-worth.html>, abgerufen am 24.10.2025.
- OECD (2024a), Finanzbildung in Deutschland: Finanzielle Resilienz und finanzielles Wohlergehen verbessern, OECD Business and Finance Policy Paper 43, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2024b), Annual survey on financial incentives for retirement savings: Country profiles 2024, Annual survey on financial incentives for retirement savings, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2018), A broken social elevator? How to promote social mobility, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Pérez-González, F. (2006), Inherited control and firm performance, *American Economic Review* 96 (5), 1559–1588.

Pfeffer, F.T. und N. Waitkus (2021), The wealth inequality of nations, *American Sociological Review* 86 (4), 567–602.

Piketty, T. (2021), From basic income to inheritance for all, <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2021/05/18/from-basic-income-to-inheritance-for-all/>, abgerufen am 20.10.2025.

Poterba, J.M., S.F. Venti und D.A. Wise (1996), How retirement saving programs increase saving, *Journal of Economic Perspectives* 10 (4), 91–112.

Potrafke, N. et al. (2014), Die Auswirkungen der Erbschaftsteuer auf Familienunternehmen, ifo Institut, im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München.

Rappen, H. (1989), Vollzugskosten der Steuererhebung und der Gewährung öffentlicher Transfers, *RWI-Mitteilungen* 40 (3), 221–246.

van Rooij, M., A. Lusardi und R. Allesie (2011), Financial literacy and stock market participation, *Journal of Financial Economics* 101 (2), 449–472.

Schiersch, A. und H. Ullrich (2025), Forschungsdatengesetz: Fakten stärken Vertrauen in Politik und Wissenschaft, *DIW aktuell* 115 (Sonderausgaben zur Bundestagswahl 2025), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Schlotter, M. und L. Wößmann (2010), Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 79 (3), 99–120.

Schneider, K., C. Neugebauer, S. Eichfelder und C. Dienes (2013), Besteuerung von Vermögen, höhere Einkommensteuer und Gemeindewirtschaftsteuer: Konsequenzen der Reformpläne für die Belastung von Unternehmen in Deutschland, im Auftrag von Die Familienunternehmer – ASU, Berlin.

Schratzenstaller, M. (2025), Behavioral responses to inheritance taxation – A review of the empirical literature, *Economic Analysis and Policy* 85, 238–260.

Schröder, C., C. Bartels, M.M. Grabka, J. König, M. Kroh und R. Siegers (2020), A novel sampling strategy for surveying high net-worth individuals – A pretest application using the Socio-Economic Panel, *Review of Income and Wealth* 66 (4), 825–849.

Seidlitz, A. und L. Zierow (2020), The impact of all-day schools on student achievement – Evidence from extending school days in German primary schools, CESifo Working Paper 8618, CESifo Network, München.

Seim, D. (2017), Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden, *American Economic Journal: Economic Policy* 9 (4), 395–421.

Shorrocks, A.F. (1982), Inequality decomposition by factor components, *Econometrica* 50 (1), 193–211.

Spieß, C.K. (2013), Investments in education: The early years offer great potential, *DIW Economic Bulletin* 3 (10), 3–10.

Stanat, P., S. Schipolowski, S. Gentrup, K.A. Sachse, S. Weirich und S. Henschel (Hrsg.) (2025), IQB-Bildungstrend 2024: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich, Waxmann, Münster.

Statistisches Bundesamt (2025a), Festgesetzte Erbschaft- und Schenkungsteuer 2024 um 12,3 % auf 13,3 Milliarden Euro gestiegen, Pressemitteilung 320, Wiesbaden, 3. September.

Statistisches Bundesamt (2025b), Statistik über die Erbschaft- und Schenkungsteuer 2024, Statistischer Bericht, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2025c), Steuererlasse nach der Verschonungsbedarfsprüfung gemäß § 28a ErbStG, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Weitere-Steuern/Tabellen/erbschaftsteuer-steuererlasse-verschonungsbedarfspruefung.html>, abgerufen am 7.10.2025.

Statistisches Bundesamt (2022), Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – Aufgabe, Methode und Durchführung 2018, Fachserie 15 Heft 7, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Steiner, C. (2009), Mehr Chancengleichheit durch die Ganztagschule?, in: Stecher, L., C. Allemann-Ghionda, W. Helsper und E. Klieme (Hrsg.), Ganztägige Bildung und Betreuung, Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 54, Beltz, Weinheim und Basel, 81–105.

Steiner, C. und N. Fischer (2011), Wer nutzt Ganztagsangebote und warum?, Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 14 (S3), 185–203.

SVR Wirtschaft (2024), Ein Kinderstartgeld für Deutschland, Policy Brief 3/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

The Guardian (2024), Tory peer calls for £10,000 'citizens inheritance' for all 30-year-olds, <https://www.theguardian.com/politics/2024/mar/02/tory-peer-calls-for-10000-citizens-inheritance-for-all-30-year-olds>, abgerufen am 20.10.2025.

Thiele, A. (2023), Der grundgesetzliche Rahmen für die Wiedereinführung einer Vermögensteuer, Kurzgutachten, Working Paper Forschungsförderung 266, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Tiefensee, A. und M.M. Grabka (2017), Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen, DIW Wochenbericht 84 (27), 565–571.

Tisch, D. und M. Schechtl (2025), The gender (tax) gap in parental transfers. Evidence from administrative inheritance and gift tax data, Socio-Economic Review 23 (2), 671–694.

Tsoutsoura, M. (2015), The effect of succession taxes on family firm investment: Evidence from a natural experiment, Journal of Finance 70 (2), 649–688.

Vandenbussche, J., U. Vogel und E. Detragiache (2015), Macropudential policies and housing prices: A new database and empirical evidence for Central, Eastern, and Southeastern Europe, Journal of Money, Credit and Banking 47 (S1), 343–377.

Wallace, M. (2025), Canada vs. US taxes: Complete 2025 comparison, <https://www.greenbacktaxservices.com/blog/canada-taxes-vs-us/>, abgerufen am 29.10.2025.

Walzer, C. (2025), Die Besteuerung von Immobilieneigentum in Frankreich, <https://bow.legal/franzoesisches-immobilienrecht/die-besteuerung-von-immobilieneigentum-in-frankreich/>, abgerufen am 29.10.2025.

Weltbank (2020), Ease of doing business rankings, <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>, abgerufen am 10.10.2025.

Westermeier, C. und M.M. Grabka (2015), Significant statistical uncertainty over share of high net worth households, DIW Economic Bulletin 5 (14/15), 210–219.

WID (2025), World Inequality Database – USA, <https://wid.world/country/usa/>, abgerufen am 22.10.2025.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2012), Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer, Gutachten 01/2012, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Wroński, M. (2023a), Does social security crowd out private wealth? A survey of the literature, Journal of Economic Analysis 2 (4), 98–122.

Wroński, M. (2023b), The impact of social security wealth on the distribution of wealth in the European Union, Journal of the Economics of Ageing 24, 100445.

Zucman, G. (2024), A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals, Report commissioned by the Brazilian G20 presidency.

KAPITEL 6: CHANCEN DES FINANZPAKETS NUTZEN (FRÜHJAHRSGUTACHTEN)

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die langfristige Wirkung des Finanzpakets auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist umso größer, je stärker die Investitions- und je geringer die Konsumorientierung der Ausgaben ist.
- Die aktuellen Regelungen erlauben Verschiebungen von Verteidigungs- und Investitionsausgaben aus dem Kernhaushalt von bis zu 1,2 % des BIP. Um sicherzustellen, dass das Finanzpaket tatsächlich für zusätzliche Ausgaben verwendet wird, sind weitere institutionelle Vorkehrungen notwendig.
- Die Kompatibilität des Finanzpakets mit den EU-Fiskalregeln unterliegt hoher Unsicherheit. Nur bei starker Investitionsorientierung und begleitenden Strukturreformen kann sie erreicht werden.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Im März 2025 hat der Bundestag mit einer Grundgesetzänderung ein Finanzpaket beschlossen, das die fiskalischen Spielräume erheblich erweitert. Dazu zählen eine Ausnahme von der Schuldenbremse für Verteidigungsausgaben, ein auf zwölf Jahre angelegtes Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz sowie die Einführung einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit für die Länder. Das Paket eröffnet große **Chancen zur Modernisierung des Kapitalstocks und zur Erholung der deutschen Volkswirtschaft**. Es birgt aber auch erhebliche **Risiken**, insbesondere falls die **Mittel zu stark konsumtiv statt investiv verwendet** werden und falls ihre Verausgabung den Preisdruck wieder erhöht.

Damit die Chancen aus dem Finanzpaket genutzt und seine gesamtwirtschaftliche Wirkung maximiert werden können, ist die **Zusätzlichkeit der Ausgaben in allen Teilen des Finanzpakets verbindlich sicherzustellen**. Die bislang getroffenen Vorkehrungen reichen dafür nicht aus und erzeugen einen erheblichen Spielraum für Verschiebungen von Ausgaben aus dem Kernhaushalt in Höhe von bis zu 1,2 % des BIP. Der im Verteidigungsbereich angesetzte Schwellenwert für Ausnahmen von der Schuldenbremse in Höhe von 1 % des BIP ist zu niedrig angesetzt. Anzustreben ist eine schrittweise stärkere Haushaltsfinanzierung von Verteidigungsausgaben. Hierfür sollte eine Mindestquote für Verteidigungsausgaben in Höhe von mindestens 2 % des BIP im Kernhaushalt gesetzlich verankert werden. Beim Sondervermögen Infrastruktur wurde eine „angemessene“ Investitionsquote festgelegt, die nach einem Entschließungsantrag, der parallel zur Grundgesetzänderung beschlossen wurde, bei 10 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen) liegen soll. Dadurch wurde eine wichtige Hürde eingezogen, um eine Querfinanzierung des Kernhaushalts zu begrenzen. Um verbleibende Verschiebemöglichkeiten zu vermeiden und die Wachstumsimpulse zu verstärken, sollte diese Quote mit der Zeit auf 12 % angehoben werden. Das Prinzip der „angemessenen“ Investitionsquote sollte zudem auf die restlichen Teile des Sondervermögens übertragen werden. Für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) könnte sich eine angemessene Investitionsquote an der bisherigen Ausgabenstruktur orientieren und beispielsweise 80 % der jährlich verausgabten Mittel betragen. Für die Länder wären länderspezifische Investitionsquoten festzulegen.

Ob das Finanzpaket mit den gerade erst reformierten EU-Fiskalregeln kompatibel ist, unterliegt einer hohen Unsicherheit. Nur bei starker Investitionsorientierung und begleitenden Strukturreformen kann sie erreicht werden. Im Fall einer zu starken Konsumorientierung der Ausgaben ist die Kompatibilität mit den europäischen Fiskalregeln hingegen unwahrscheinlich. Eine Reform der Schuldenbremse kann auch nach der bereits erfolgten GG-Änderung hilfreich sein, um flexiblere Reaktionen auf Krisen zu ermöglichen.

I. EINLEITUNG

488. Der Bundestag hat im März 2025 mit einer **Grundgesetzänderung** ein Finanzpaket beschlossen, das die **fiskalischen Spielräume in dreifacher Hinsicht stark erweitert**. Künftig wird es erstens eine Ausnahme von der Schuldenbremse für weit definierte Verteidigungsausgaben geben, zweitens ein Sondervermögen zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen mit einer Laufzeit von zwölf Jahren und drittens eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder. Dadurch soll die Politik in die Lage versetzt werden, auf die veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen zu reagieren und versäumte öffentliche Ausgaben im Bereich der Infrastruktur (JG 2024 Ziffern 80 ff.) nachzuholen.
489. Die Fiskalimpulse des Finanzpakets werden in den kommenden Jahren zur Erholung der deutschen Volkswirtschaft beitragen (FG 2025 Ziffer 43). Die Höhe der zusätzlich geschaffenen Finanzierungsspielräume [↗ ZIFFER 497](#) **ermöglicht es**, erheblich in die **Modernisierung des öffentlichen Kapitalstocks zu investieren**. Das Paket birgt aber auch **wesentliche Risiken** sowohl für Deutschland als auch für den Euro-Raum. So könnten die neuen Spielräume vor allem für konsumtive statt für investive Zwecke genutzt werden. Eine starke, kurzfristige Ausweitung der staatlichen Nachfrage durch das Finanzpaket könnte zudem das allgemeine Preisniveau erhöhen und der Anstieg der Zinslasten könnte den Spielraum für Investitionen im Kernhaushalt reduzieren. Auch könnte sich der höhere Schuldenstand auf die Renditen für deutsche Staatsanleihen auswirken und so Auswirkungen auf die Konditionen haben, zu denen sich andere europäische Länder verschulden können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie vorteilhafte **gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Finanzpakets aus dem März 2025** bestmöglich **gesichert** werden können.
490. **Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben** [↗ PLUSTEXT 27](#) wurden in der Vergangenheit von der Politik **zu wenig priorisiert** (JG 2024 Ziffern 80 ff.). Die Verbindlichkeit solcher Ausgaben kann durch institutionelle Vorkehrungen bei der Haushalts- und Finanzplanung erhöht werden (JG 2024 Ziffern 80 ff.). **In den Bereichen Verteidigung und Infrastruktur**, die Gegenstand des Finanzpakets sind, bestehen **erhebliche Nachholbedarfe**. [↗ ZIFFERN 500 UND 509](#) Wegen des Investitionscharakters von Infrastrukturausgaben sowie der unerwartet schnellen und starken Veränderung der geopolitischen Lage Deutschlands und Europas, die eine sehr schnelle Ausweitung der Verteidigungsausgaben notwendig machen, lässt sich die **Kreditfinanzierung der erforderlichen Mittel zum aktuellen Zeitpunkt grundsätzlich rechtfertigen**. [↗ PLUSTEXT 30](#) [↗ PLUSTEXT 28](#) Die im März 2025 gewählte Lösung, zusätzliche Finanzierungsspielräume für solche Ausgaben durch eine Ausnahme von Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse und durch ein Sondervermögen zu schaffen, ist jedoch mit Herausforderungen verbunden, auf die der Sachverständigenrat bereits in seinem letzten Jahresgutachten (JG 2024 Ziffern 80 ff.) hingewiesen hat. Insbesondere kann in beiden Fällen die Zweckbindung leicht umgegangen werden.
491. **In der kurzen Frist** dürfte das Finanzpaket aufgrund der aktuell starken Unterauslastung im Verarbeitenden Gewerbe und im Bauhauptgewerbe wie ein

Konjunkturprogramm wirken und die **deutsche Wirtschaft stimulieren** (FG 2025 Ziffer 43). ↘ ZIFFER 527 Die für dieses Kapitel durchgeführten Analysen und Simulationen zeigen, dass die mittel- bis langfristige realwirtschaftliche Wirkung des Finanzpakets wesentlich davon abhängt, wie die durch die GG-Änderung verfügbaren zusätzlichen Mittel verausgabt werden. ↘ ZIFFERN 527 FF. Die **langfristige Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt** (BIP) bis zum Jahr 2040 ist **umso größer, je stärker investiv** ↘ PLUSTEXT 27 die **Verwendung der Mittel ist**. Wenn die entstandenen Finanzierungsspielräume hingegen konsumorientiert verwendet werden, ist der Effekt auf das BIP bis zum Jahr 2040 insgesamt nur gering. ↘ ZIFFER 532 Würden die Mittel zumindest teilweise investiv genutzt, wäre der Effekt auf das BIP zwar größer, im Verhältnis zu den Ausgaben aber immer noch ungünstig. Erst wenn die Mittel des Finanzpakets gezielt und möglichst umfassend für zusätzliche Investitionen eingesetzt würden, lässt sich ein angemessener, klar expansiver Effekt erzielen.



↘ PLUSTEXT 27

Begriffserklärung: Investitionen, Konsum und zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben

Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben wird zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterschieden (JG 2024 Ziffern 89 f.). **Investive Ausgaben** tragen (direkt) zur Schaffung von Vermögenswerten bei, deren Erträge überwiegend erst in der Zukunft anfallen. Als **konsumtiv** hingegen gelten öffentliche Ausgaben, die für den laufenden Betrieb sowie die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen verwendet werden und allenfalls einen indirekten Beitrag zur Schaffung neuer Vermögenswerte leisten. Neben den klassischen Investitionen können auch manche konsumtiven Ausgaben investiv wirken, weil ihre Kosten weitestgehend in der Gegenwart, ihre Erträge aber vor allem in der Zukunft anfallen. Der klassische Investitionsbegriff im Sinne der Bildung von Sachkapital lässt sich somit erweitern, sodass auch Aufwendungen zum Erhalt und zur Mehrung von Humankapital, Naturkapital und technischem Wissen berücksichtigt werden. In diesem Kapitel wird der Begriff Investitionen im Sinne solcher **zukunftsorientierter öffentlicher Ausgaben** verstanden (JG 2024 Plustext 2).

492. Die im Rahmen der GG-Änderung getroffenen Vorkehrungen, die bei der Mittelverwendung eine Zusätzlichkeit der Investitionen sichern sollen, reichen nicht aus. Im Fall des Sondervermögens Infrastruktur ist das Kriterium der „angemessenen Investitionsquote“ im Bundeshaushalt ↘ ZIFFERN 511 F. zwar grundsätzlich geeignet eine **Zusätzlichkeit** zu **wahren**. Der Begriff der „Angemessenheit“ sollte im Errichtungsgesetz für das Sondervermögen Infrastruktur allerdings klar definiert werden. Dabei sollte in der Höhe mindestens an der im Entschließungsantrag (Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen, 2025) als „angemessen“ definierten Investitionsquote von 10 % im Bundeshaushalt festgehalten werden. Die Möglichkeiten einer kreditfinanzierten Querfinanzierung von Ausgaben, die aus dem Kernhaushalt zu leisten wären, sind dann gering, wenn auch nicht null. ↘ ZIFFERN 511 F. Die Wachstumspotenziale könnten noch weiter gestärkt werden, wenn durch einen **langsamen Anstieg der angemessenen Investitionsquote** auf 12 % verbleibende konsumtive Spielräume weiter eingeschränkt würden. ↘ ZIFFER 550 Problematisch ist zudem, dass es bislang keine vergleichbare

Regelung für diejenigen Teile des Sondervermögens gibt, die für die Länder und den Klima- und Transformationsfonds (KTF) vorgesehen sind. Es besteht daher das Risiko, dass Mittel aus dem Sondervermögen **ausgabenintensive konsumtive Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag** finanzieren, [↘ ZIFFER 514](#) **statt zusätzliche Investitionen** zu ermöglichen. Um eine positive gesamtwirtschaftliche Wirkung des Finanzpakets zu sichern, wäre es daher zielführend, auch für den KTF und die Länder angemessene Investitionsquoten zu definieren, um sicherzustellen, dass die Mittel zusätzlich und investiv verwendet werden.

Im Bereich Verteidigung sieht das geänderte Grundgesetz einen Schwellenwert von 1 % des BIP vor, ab dem die Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse kreditfinanziert werden können. Die tatsächlichen aus dem Kernhaushalt finanzierten Verteidigungsausgaben nach der im Grundgesetz festgelegten Abgrenzung (nachfolgend „Verteidigungsausgaben“) lagen im Jahr 2024 mit knapp 67,5 Mrd Euro jedoch bereits um fast 0,6 % des BIP darüber. Durch die Festlegung des Schwellenwerts auf 1 % des BIP entstehen deshalb erhebliche Spielräume, im Kernhaushalt konsumtive Ausgaben außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren. Eine gesetzlich verankerte **Mindestquote für Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt** in Höhe von mindestens 2 % des BIP, wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen (JG 2024 Ziffern 143 ff. und 178), würde dem entgegenwirken. [↘ ZIFFER 547](#)

493. Das Sondervermögen Infrastruktur hat eine Laufzeit von zwölf Jahren. Nach seinem Auslaufen besteht ohne weitere Vorkehrungen die Gefahr, dass zukunftsorientierte Ausgaben aufgrund der Gegenwartspräferenz der Politik wieder zu gering ausfallen (JG 2024 Ziffer 82). Damit dies nicht geschieht, sollten bereits heute institutionelle Vorkehrungen geschaffen werden, die dies verhindern und eine Perspektive für die Finanzierung der erforderlichen Ausgaben aus dem Kernhaushalt vorbereiten. Im Bereich Verkehr könnte bereits heute ein **Verkehrsinfrastrukturfonds** geschaffen werden, **dem dauerhaft Einnahmen aus dem Kernhaushalt übertragen werden** (JG 2024 Ziffer 177). [↘ ZIFFER 553](#) Dieser könnte das Sondervermögen perspektivisch ablösen. Im Bildungsbereich könnte die **Implementierung einer gesetzlichen Fixierung der Mindestausgaben für Bildung** auf Länderebene etabliert werden (JG 2024 Ziffer 179).
494. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Finanzpakets wird unter anderem dadurch beeinflusst, ob Kapazitätsengpässe oder langwierige Planungsverfahren und Beschaffungsprozesse die geplanten Maßnahmen verzögern. [↘ ZIFFER 560](#) Im Verteidigungsbereich sollte die **europäische Beschaffung gestärkt** werden. Das **Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz** sollte nicht nur **dauerhaft** greifen, sondern auch einen breiteren Einsatz finden. [↘ ZIFFER 563](#) Die **Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben aus dem Sondervermögen** soll laut Koalitionsvertrag im Rahmen eines „überragenden öffentlichen Interesses“ erfolgen. Ein solches Vorgehen ist grundsätzlich sinnvoll und hat sich in der Vergangenheit als wirkungsvoll erwiesen. [↘ ZIFFER 508](#) **Begleitende Strukturereformen** zum Abbau von Bürokratie [↘ ZIFFER 588](#) und zur Erhöhung des Arbeitsangebots (JG 2023 Ziffern 277 ff.) können ein wichtiges Komplement zum Finanzpaket sein und dessen Wachstumsimpulse stärken.

495. Eine im Entschließungsantrag vorgesehene **Reform der Schuldenbremse** kann trotz der nun für die nächsten zwölf Jahre umfangreich zur Verfügung stehenden Mittel sinnvoll sein. Sie kann genutzt werden, um weiterhin bestehende **Schwächen der Schuldenbremse in ihrer aktuellen Form zu beseitigen**, etwa indem eine Übergangsregelung für künftige Notlagen eingeführt würde (SVR Wirtschaft, 2024). [↗ ZIFFERN 570 F.](#)
496. Bei einer Konsumorientierung der Ausgaben ist nicht zu erwarten, dass das Finanzpaket mit den europäischen Fiskalregeln vereinbar ist. Die Bewertung unterliegt verschiedenen Unsicherheiten, unter anderen, weil Deutschland noch keinen Nettoausgabenpfad mit der Europäischen Kommission abgestimmt hat. Die Bundesregierung kann durch eine **starke Investitionsorientierung des Finanzpakets jedoch selbst** dazu beitragen, dass die **Wahrscheinlichkeit einer Kompatibilität des Finanzpakets mit den EU-Fiskalregeln steigt**. Zur langfristigen Verbesserung der Wachstumsorientierung der Ausgaben und somit auch der Regelkonformität kann eine verstärkte ex ante Prüfung der Ausgaben zielführend sein.

II. CHANCEN UND RISIKEN DES NEUEN FINANZPAKETS

497. **Die GG-Änderung eröffnet große zusätzliche fiskalische Spielräume.** Welche kreditfinanzierten Ausgaben auf Ebene des Bundes durch die GG-Änderung zusätzlich getätigt werden, hängt maßgeblich von der Höhe der Verteidigungsausgaben ab. So sieht die GG-Änderung, neben 300 Mrd Euro Kreditfinanzierung für Infrastrukturinvestitionen und 100 Mrd für den KTF, auch eine unbegrenzte Kreditermächtigung für alle Verteidigungsausgaben vor, die 1 % des BIP überschreiten. [↗ ZIFFER 498](#) Lägen diese Ausgaben bei 2 % des BIP, könnte der Bund im Durchschnitt jährlich insgesamt über 75 Mrd Euro mehr kreditfinanziert ausgeben. Bei Verteidigungsausgaben von 4 % des BIP lägen die **zusätzlichen kreditfinanzierten Ausgaben für den Bund** bei 162 Mrd Euro.

Für die Länder ermöglicht die GG-Änderung durch die neu eingeräumte strukturelle Verschuldungsmöglichkeit jährlich kreditfinanzierte Ausgaben in Höhe von 0,35 % des BIP. Hinzu kommen 100 Mrd Euro als Zuweisung aus dem Sondervermögen Infrastruktur in den kommenden zwölf Jahren. Diese Mittel aus dem Sondervermögen sollen von den Ländern zum Teil an die Gemeinden weitergereicht werden. Insgesamt können **Länder und Gemeinden** somit bis Ende der 2030er-Jahre durchschnittlich bis zu 24 Mrd Euro jährlich zusätzlich ausgeben.

Diese möglichen zusätzlichen Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden entsprechen insgesamt einer **Ausweitung der gesamtsstaatlichen Ausgaben um fast 2,3 % bzw. 4,3 % des BIP** (bei Verteidigungsausgaben von 2 % bzw. 4 % des BIP). Wie diese Ausgaben gesamtwirtschaftlich wirken, hängt maßgeblich

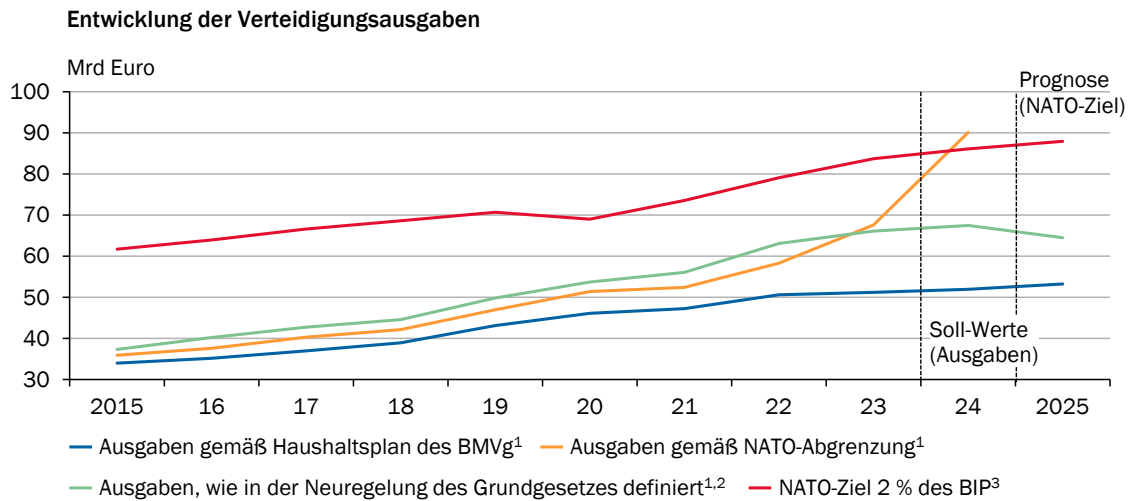
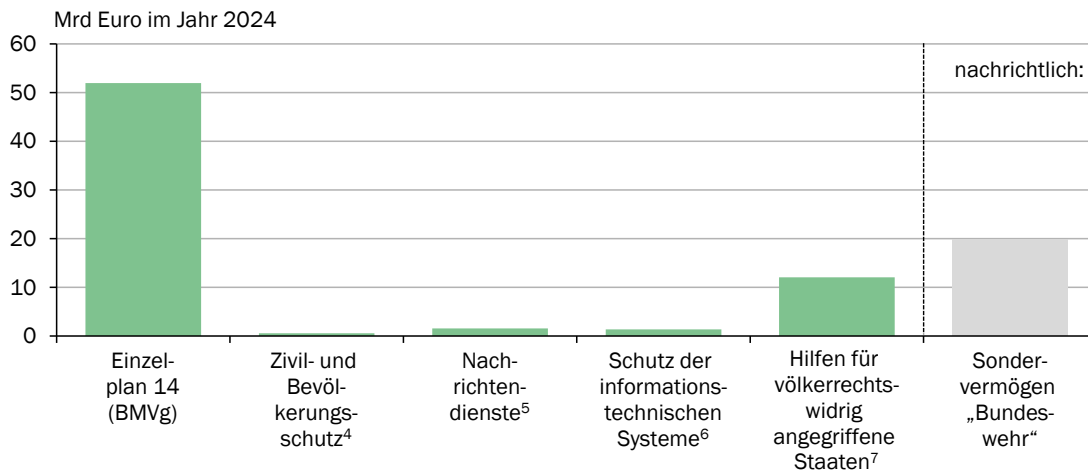
davon ab, wie die durch die GG-Änderung ermöglichten Spielräume konkret genutzt werden können und von welchen Maßnahmen sie begleitet werden.

1. Ausnahme für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse

498. **Verteidigungsausgaben** können durch die Änderungen von Artikel 109 und 115 GG künftig in großem Umfang außerhalb der Schuldenbremse **kreditfinanziert werden**. Konkret werden Ausgaben des Verteidigungsministeriums (Einzelplan 14) sowie Ausgaben für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, die zusammen **1 % des BIP** überschreiten, **nicht mehr auf die zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet**. Das bedeutet, dass Verteidigungsausgaben unbegrenzt kreditfinanziert werden können, solange 1 % der entsprechenden Ausgaben aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Im Jahr 2024 beliefen sich die relevanten Ausgaben auf 67,5 Mrd Euro und somit auf 1,6 % des BIP. [↘ ABBILDUNG 91](#)
499. Parallel zu den neuen Regeln für die Schuldenbremse soll das **Sondervermögen Bundeswehr** weiterhin zur Ertüchtigung der Verteidigung beitragen. Die Mittel sind seit Jahresende 2024 nahezu vollständig vertraglich gebunden und stehen somit nicht mehr zur freien Verfügung. Die Formulierung des geänderten Grundgesetzes legt nahe, dass die Ausgaben aus dem Sondervermögen **bei der Berechnung des 1 %-Schwellenwerts unberücksichtigt** bleiben.
500. Angesichts der veränderten geopolitischen Lage und der Defizite in der Verteidigungsfähigkeit (Dorn et al., 2022) ist ein zügiger und substanzieller Ausbau der Verteidigungsausgaben vorgesehen. [↘ PLUSTEXT 28](#) Aktuell wird in der politischen Diskussion bereits mehr gefordert als das bisherige NATO-Ziel von 2 % des BIP (Rutte, 2024). Ein konkretes Zielniveau dürfte maßgeblich von der weiteren geopolitischen Entwicklung abhängen. Die GG-Änderung gewährleistet eine hohe fiskalische Flexibilität für Verteidigungsausgaben. Dies erhöht **die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in zukünftigen Krisen**, zumindest in der kurzen bis mittleren Frist, **deutlich**. Diese Flexibilität soll einer glaubwürdigen Abschreckung dienen. Allerdings birgt sie auch die Gefahr von Ineffizienzen. [↘ ZIF-FER 503](#)

ABBILDUNG 91

Verteidigungsausgaben in verschiedenen Abgrenzungen

Verteilung der Verteidigungsausgaben, wie in der Neuregelung des Grundgesetzes definiert¹

1 – Ab dem Jahr 2024 Soll-Werte. 2 – Einschließlich der Ausgaben des Verteidigungsministeriums sowie Ausgaben für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten. Die einbezogenen Haushaltsstellen basieren auf Hentze et al. (2025). Das Sondervermögen „Bundeswehr“ wird bei der Berechnung des neuen Schwellenwerts von 1 % für schuldenfinanzierte Verteidigungsausgaben nicht berücksichtigt. 3 – Die NATO-Ausgaben decken sich größtenteils mit den Verteidigungsausgaben wie in der Neuregelung des Grundgesetzes definiert. Eingerechnet werden ebenfalls die Ausgaben aus dem Sondervermögen, einige andere Ausgaben, wie etwa für den Schutz informationstechnischer Systeme, hingegen nicht. BIP für das Jahr 2025 geschätzt (siehe FG 2025 Ziffer 44). 4 – BMI (Technisches Hilfswerk, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe). 5 – Bundeskanzleramt (Bundesnachrichtendienst), BMI (Verfassungsschutz). Militärischer Abschirmdienst ist im Einzelplan 14 (BMVg) enthalten. 6 – BMI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich, IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung). 7 – Allgemeine Finanzverwaltung (Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung), AA (Sicherung von Frieden und Stabilität), BMZ (Krisenbewältigung, Wiederaufbau und Infrastruktur).

Quellen: Bundesregierung, European Defence Agency, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-137-02



PLUSTEXT 28

Hintergrund: Finanzielle Kosten einer Ertüchtigung der Bundeswehr

Die Höhe der **Ausgaben**, die **für die Ertüchtigung der deutschen Verteidigung** notwendig wären, lässt sich zum einen anhand makroökonomischer Bezugsgrößen schätzen (**Top-down-Ansatz**). Dabei wird häufig das **NATO-Ausgabenziel von 2 % des BIP** verwendet, das Inputs und nicht Ergebnisse misst (Techau, 2015). In Deutschland sind die Verteidigungsausgaben in der NATO-Abgrenzung nach dem Jahr 1989 jahrzehntelang geringer ausgefallen als 2 % des BIP. Hätte Deutschland das NATO-Ziel seit Ende des Kalten Krieges durchgehend erreicht, wären die Verteidigungsausgaben kumulativ um mehr als 600 Mrd Euro höher ausgefallen (Bardt, 2023; Dorn und Schlepper, 2023). Unterstellt man, dass rund ein Viertel der Verteidigungsausgaben in der NATO-Abgrenzung auf Investitionen entfallen, ergeben sich **unterlassene Investitionen von knapp 155 Mrd Euro** (JG 2024 Ziffer 108).

Zum anderen lässt sich der Mittelbedarf ausgehend von **konkreten Fähigkeitslücken** der Bundeswehr bzw. von den **operativen Anforderungen der Landes- und Bündnisverteidigung** quantifizieren (**Bottom-up-Ansatz**). Zusätzlich zur Behebung der Mängel bei bestehender Infrastruktur und Ausstattung (Högl, 2025) ist unter anderen eine Erweiterung der Bestände an militärischen Großgeräten sowie die Entwicklung von neuen Waffensystemen notwendig, um Defizite in der Verteidigungsfähigkeit zu überwinden (Dorn et al., 2022). Heilmann et al. (2024) schätzen den zusätzlichen Investitionsbedarf der Bundeswehr auf rund 90 Mrd Euro bis zum Jahr 2030 bzw. 131 Mrd Euro bis zum Jahr 2035. Diese Mehrkosten der Materialbeschaffung sind nicht durch die aktuelle Finanzplanung, die Zusage der vorherigen Bundesregierung, den Einzelplan 14 ab dem Jahr 2028 erheblich zu steigern, sowie die verbleibenden Mittel aus dem Sondervermögen Bundeswehr abgedeckt. Dies entspricht jährlichen Mehrkosten von durchschnittlich 11,9 Mrd bis 15 Mrd Euro. Mölling et al. (2025) errechnen unter der zusätzlichen Berücksichtigung von erhöhten NATO-Anforderungen sowie Risiken bezüglich der transatlantischen Bündnistreue einen erheblich höheren Investitionsbedarf von rund 216 Mrd Euro bis zum Jahr 2035 bzw. durchschnittlich 19,6 Mrd Euro pro Jahr. Allerdings stellen höhere finanzielle Mittel allein nicht sicher, dass Fähigkeitslücken der Bundeswehr tatsächlich geschlossen und ihre Einsatzfähigkeit gesteigert werden. Komplementär zu den Mehrausgaben sind daher begleitende Verbesserungen in der Effizienz und der Organisation der Bundeswehr notwendig.

501. Eine Schuldenfinanzierung kann aus ökonomischer Sicht besonders bei temporär erhöhten Investitionen, Nachholbedarfen sowie vorübergehenden Schocks zur intertemporalen Glättung der Steuereinnahmen sinnvoll sein (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023a; JG 2022 Kasten 11). Demgegenüber sind wiederkehrend anfallende Ausgaben aus dem Kernhaushalt zu finanzieren. Der **1%-Schwellenwert** für eine Schuldenfinanzierung von Verteidigungsausgaben **liegt jedoch deutlich unter dem durchschnittlichen Wert der zuletzt für diese Zwecke getätigten Ausgaben**.  **ABBILDUNG 91** Schon der Teil der Ausgaben im Verteidigungsetat (Einzelplan 14), der nach dem Regierungsentwurf der scheidenden Ampelkoalition im Jahr 2025 etwa für Kommandobehörden und Truppen, Unterbringung, Bundeswehrverwaltung sowie Materialerhalt (Kapitel 1403, 1406, 1408, 1413) veranschlagt war, lag bei etwa 43 Mrd Euro und hat somit den Schwellenwert erreicht. Weitere 20,5 Mrd Euro lagen folglich über dem

Schwellenwert und könnten in Zukunft schuldenfinanziert werden. Das eröffnet einen zusätzlichen fiskalischen Spielraum, der für konsumtive Zwecke ausgegeben werden könnte.

502. Die **Abgrenzung der von der Schuldenbremse ausgenommenen Ausgaben** ist nicht präzise. Zwar nennt das Gesetz die relevanten Aufgabenbereiche, doch bleibt unklar, welche konkreten Ausgaben darunter fallen. So könnten z. B. auch Ausgaben für den Unabhängigen Kontrollrat, der die technische Aufklärung des Bundesnachrichtendienstes kontrolliert, als Verteidigungsausgaben interpretiert werden. Eine Ausweitung der Verschuldungsspielräume wäre zudem durch Änderungen des Haushaltsrechts denkbar. Wenn etwa Forschung zu Dual-Use-Gütern – Gütern, die sowohl zivil als auch militärisch nutzbar sind – zu den Ausgaben des Bundesverteidigungsministeriums hinzugezählt würden, könnten Mittel zwischen den Einzelplänen 14 und 30 umgeschichtet werden. Beide Ansätze wären mit rechtlicher Unsicherheit behaftet. Solange allerdings **keine enge Zweckbestimmung** vorliegt, entstehen **Möglichkeiten, Ausgaben als Verteidigungsausgaben zu etikettieren** und dadurch zusätzliche (konsumtive) Ausgaben zu ermöglichen.

503. Die Möglichkeit einer unbegrenzten Schuldenfinanzierung **schwächt** potenziell die **Anreize zu einer effizienten Mittelverwendung**. Bereits heute leidet die militärische Beschaffung unter kostspieligen **Sonderwünschen** („Goldrandlösungen“), die die Ausgaben in die Höhe treiben. Mit unbegrenzter Kreditfinanzierung können noch mehr Sonderwünsche berücksichtigt werden. Auch der Druck, bei der Beschaffung niedrige Preise zu verhandeln, lässt mit erhöhtem fiskalischen Spielraum nach.

Die **Verhandlungsmacht der Anbieter** ist **durch den schnellen Anstieg der Rüstungskäufe** nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern (Burilkov und Wolff, 2025), ohnehin bereits gestärkt (Rettinger und Minner, 2025). So erhöhten die EU-Mitgliedstaaten ihre Investitionen im Verteidigungsbereich in den Jahren 2021 bis 2023 von 59 Mrd auf 72 Mrd Euro, auf Basis konstanter Preise (EDA, 2024). Im Jahr 2024 dürften sie nochmals massiv auf rund 102 Mrd Euro gestiegen sein. Über 80 % dieser Investitionen entfallen auf die Beschaffung neuer Rüstungsgüter. Für Deutschland ist eine weitere Steigerung des Beschaffungsvolumens zu erwarten. ➤ **ABBILDUNG 91 OBEN**

504. Gleichzeitig ist der Wettbewerb unter den Lieferanten gesunken. Die **durchschnittliche Zahl der Angebote im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich ging** von über sieben im Jahr 2009 bis **auf knapp unter zwei pro Ausschreibung im Jahr 2017 zurück** (Eßig und von Deimling, 2019), ein Trend der auch allgemein in der öffentlichen Auftragsvergabe zu beobachten ist (Europäischer Rechnungshof, 2023). Hinzu kommen **begrenzte Produktionskapazitäten der Rüstungsindustrie in Europa**, wodurch die **Preise für Rüstungsgüter in Folge der erhöhten Nachfrage erheblich steigen könnten**. Zwar wurden in den vergangenen Jahren in einigen Bereichen wie der Munitionsherstellung die Kapazitäten ausgeweitet. Dennoch stieg der Auftragsbestand führender europäischer Rüstungshersteller zwischen den Jahren 2021 und

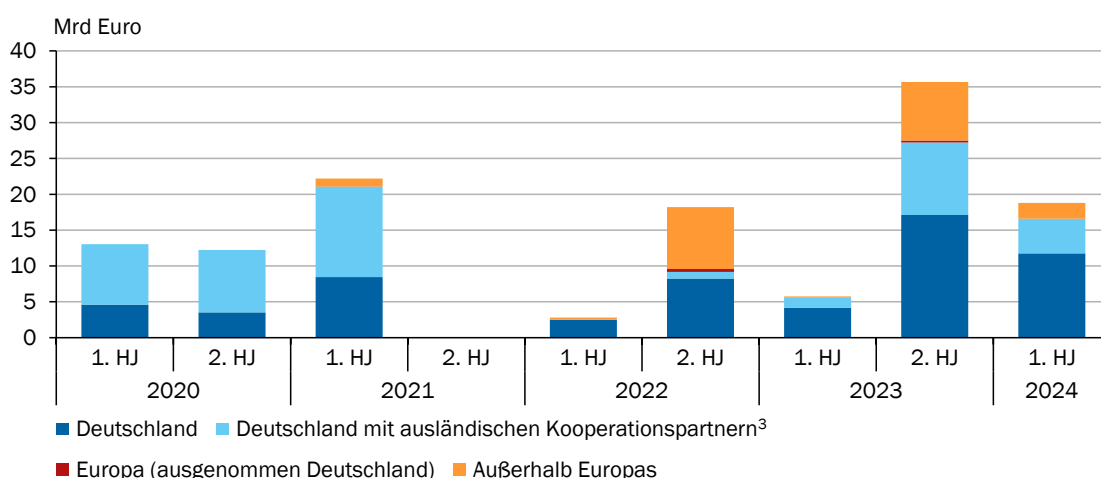
2024 um über 60 % (The Economist, 2025), was auf Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Aufträge hindeutet.

Zwar wichen europäische Staaten zuletzt auch in erheblichem Umfang auf **Lieferanten außerhalb Europas** aus, was den Preisdruck etwas verringern könnte. So wurden 78 % der Rüstungskäufe von EU-Mitgliedstaaten zwischen Februar 2022 und Juli 2023 bei Lieferanten außerhalb der EU getätigt, überwiegend in den USA (Europäische Kommission, 2024a). Allerdings setzt **Deutschland vergleichsweise stark auf inländische Hersteller**. [▶ PLUSTEXT 29](#) Zudem besteht im Rahmen der neuen europäischen Industriestrategie für den Verteidigungsbe- reich die Absicht, dass die EU-Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2030 50 % bzw. bis zum Jahr 2035 60 % ihrer Rüstungsinvestitionen innerhalb der EU beschaffen (Europäische Kommission, 2024a).

505. Vor **Preissteigerungen** dürfte teils das **Vergabe- und Preisrecht** schützen. Für Aufträge, für die keine Marktpreise gebildet werden können, etwa bei großen Waffensystemen, werden Selbstkostenpreise verwendet, die eine fixe Gewinnformel basierend auf den Produktionskosten vorsehen. Während dieser Ansatz vor erhöhten Preisaufschlägen schützt, werden Kostensteigerungen – etwa durch global steigende Nachfrage nach für Militär relevanten Rohstoffen – weitergegeben. Insgesamt ist zu erwarten, dass die **Preise** und somit auch die **Kosten für die militärische Beschaffung relativ schnell steigen werden**. Dabei tendieren sie ohnehin dazu, schneller zu wachsen als das allgemeine Preisniveau (Hartley, 2016).

▶ ABBILDUNG 92

Deutsche Rüstungsaufträge¹ nach Herkunftsland² des Herstellers



1 – Gemäß Zeitpunkt der Ankündigung oder Genehmigung des Rüstungsauftrags. In den meisten Fällen ist dies der Zeitpunkt, an dem der Haushaltsausschuss des Bundestages den Auftrag genehmigt. 2 – Unternehmenssitz des Herstellers. 3 – Deutsche und ausländische Hersteller erhalten den Auftrag gemeinsam und entwickeln bzw. produzieren die Rüstungsgüter gemeinsam.

Quelle: Wolff et al. (2024)

© Sachverständigenrat | 25-144-01



PLUSTEXT 29

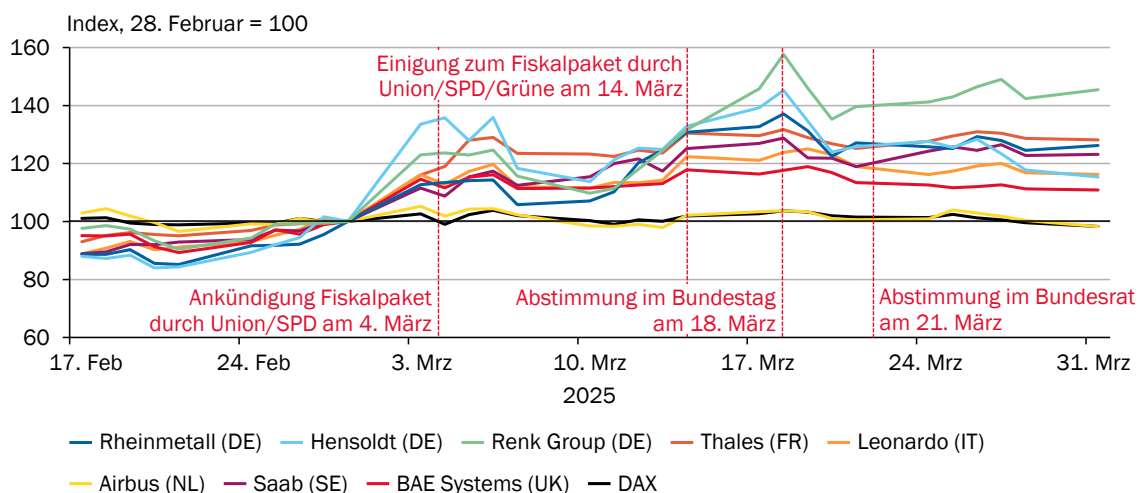
Hintergrund: Kauf von Rüstungsgütern in Deutschland

Deutschland beschafft seine Rüstungsgüter **überwiegend von inländischen Herstellern**, die diese Güter entweder allein oder in Kooperation mit ausländischen Unternehmen entwickeln und produzieren. Im Zeitraum von Januar 2020 bis Juli 2024 entfielen 48 % aller Rüstungsaufträge (64,6 Mrd Euro) auf inländische Hersteller und weitere 35 % (47,1 Mrd Euro) auf Projekte deutscher Hersteller mit ausländischen Kooperationspartnern (Wolff et al., 2024). Zu den Kooperationsprojekten zählen beispielsweise die Beschaffung von 38 Eurofighter-Kampfflugzeugen (5,6 Mrd Euro) und zunächst vier Schiffen der Klasse Fregatte 126 (5,5 Mrd Euro) im Jahr 2020. In den Jahren 2022 und 2023 wurden außerdem **Käufe bei nicht europäischen Herstellern, vor allem aus den USA**, in Höhe von 22,1 Mrd Euro bzw. 16,5 % der Rüstungsaufträge getätigt. [ABBILDUNG 92](#) Diese Aufträge umfassten vor allem die Bestellung von 35 Kampfflugzeugen (F-35A) mit einem Wert von 8,3 Mrd Euro im Dezember 2022 und 60 Hubschraubern (CH-47F Chinook) im Wert von 7 Mrd Euro im Juli 2023.

506. Die Reaktion des Aktienmarkts auf die Ankündigung des Fiskalpakets legt nahe, dass Anleger künftig **höhere Gewinne europäischer Rüstungsunternehmen erwarten**. So stiegen in der ersten Märzhälfte 2025 die Aktienkurse dreier deutscher Rüstungshersteller und damit ihr Marktwert um rund 30 %, während der DAX nur um rund 2 % stieg. [ABBILDUNG 93](#) In einem effizienten und liquiden Aktienmarkt sollte der Marktwert eines Unternehmens dem Barwert seiner – zu jedem Zeitpunkt – erwarteten künftigen Gewinne entsprechen. Unter dieser Annahme erwartete der Aktienmarkt in der Woche nach Ankündigung des Fiskalpakets, dass die Gewinne der betroffenen Rüstungsunternehmen in Zukunft um rund 30 % höher ausfallen können. Dies kann sowohl eine größere Absatzmenge als auch höhere Preise widerspiegeln.

ABBILDUNG 93

Entwicklung der Aktienkurse bedeutender europäischer Rüstungsunternehmen¹



1 – DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, NL-Niederlande, SE-Schweden, UK-Vereinigtes Königreich.

Quellen: LSEG Datastream, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-141-01

2. Sondervermögen Infrastruktur

507. Mit dem zweiten Teil der Grundgesetzänderung wurde ein **Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung eingerichtet**. Es ermöglicht Investitionen in die **Infrastruktur und den Klimaschutz** mit einem Gesamtvolumen von bis zu 500 Mrd Euro bis zum Jahr 2037. Davon sind 100 Mrd Euro für den KTF vorgesehen, für Ausgaben zur **Erreichung der Klimaneutralität** bis zum Jahr 2045. Insgesamt sieht das Sondervermögen einen Spielraum zur Kreditfinanzierung von Investitionen im Umfang von durchschnittlich rund 41,6 Mrd Euro pro Jahr vor, von denen 33 Mrd auf den Bund entfallen. Insgesamt 100 Mrd Euro bzw. jährlich 8,3 Mrd Euro stehen den Ländern zur Verfügung, die auf diesem Wege auch kommunale Investitionen ermöglichen können. Gemäß dem Koalitionsvertrag ist ein „Front-loading“ der Verausgabung geplant. Das bedeutet, dass aus dem Bundesanteil des Sondervermögens in den Jahren 2025 bis 2029 Maßnahmen in Höhe von insgesamt bereits rund 150 Mrd Euro finanziert werden sollen, die Ausgaben also nicht gleichmäßig über die Laufzeit des Sondervermögens verteilt werden (CDU, CSU und SPD, 2025). Die Mittel des Sondervermögens sollen laut Entschließungsantrag unter anderem eingesetzt werden für die Verkehrsinfrastruktur, Krankenhäuser, die Energieinfrastruktur, den Klimaschutz sowie die Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur (Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen, 2025). Näheres soll durch Bundesgesetze festgelegt werden.
508. Für eine schnelle Umsetzung der Vorhaben aus dem Sondervermögen plant die neue Bundesregierung ein **Infrastruktur-Zukunftsgesetz**, in dem die Möglichkeiten zur Beschleunigung von Planung und Genehmigung, Beschaffung und Vergabe der Infrastrukturprojekte aus dem Sondervermögen geregelt werden sollen (CDU, CSU und SPD, 2025). Zentrales Instrument soll dabei die **gesetzliche Einstufung der Infrastrukturprojekte als „von überragendem öffentlichen Interesse“** sein. Dieser Terminus verleiht Projekten rechtlichen Vorrang, ermöglicht verkürzte Abwägungsverfahren und den teilweise erleichterten Umgang mit umweltrechtlichen Vorgaben (Deutscher Bundestag, 2022). Ergänzt wird es durch das politische Leitmotiv des „Deutschlandtempo“, das auf zügige, digitalisierte und koordinierte Verfahrensabwicklung zielt (Bundesregierung, 2023). Die Politik hat in den vergangenen Jahren verschiedene Gesetze, unter anderem das Netzausbaubeschleunigungsgesetz, das Energiewirtschaftsgesetz sowie das LNG-Beschleunigungsgesetz, als Vorhaben des überragenden öffentlichen Interesses deklariert. Im Rahmen des Genehmigungsbeschleunigungsgesetzes erfolgte im Jahr 2023 zudem eine Festlegung des überragenden öffentlichen Interesses für ausgewählte Projekte im Bereich Schiene und Straße (BMDV, 2023).

Die Erfahrung mit diesen Projekten zeigt, dass die **Beschleunigung von Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse gelungen** ist. So konnte beispielsweise, auf Grundlage des LNG-Beschleunigungsgesetzes (LNGG, 2022) und unter Anwendung vereinfachter Prüfverfahren sowie verkürzter Genehmigungsfristen, die gesamte Projektdauer für den Bau des LNG-Terminals in Wilhelmshaven deutlich reduziert werden. Damit wurde ein Infrastrukturvorhaben, das unter regulären Umständen mehrere Jahre in Anspruch genommen hätte, in

weniger als sieben Monaten abgeschlossen (Niesmann, 2022; StK Niedersachsen, 2024).



➤ PLUSTEXT 30

Hintergrund: Schätzungen der öffentlichen Ausgabenbedarfe für Infrastruktur und Klimaschutz

Im Infrastrukturbereich besteht ein substanzieller Ausgabenrückstand. Verschiedene Studien quantifizieren **öffentliche Ausgabenbedarfe für die deutsche Infrastruktur**. Diese unterliegen einer hohen Unsicherheit und sind zwischen den Studien nur bedingt vergleichbar. Dullien et al. (2024) schätzen den öffentlichen Investitionsbedarf über die nächsten zehn Jahre auf 600 Mrd Euro, davon etwa 200 Mrd für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie etwa 200 Mrd Euro für die kommunale Infrastruktur. Etwa 100 Mrd Euro entfallen auf Bundesstraßen und Schienen und der Rest vor allem auf Bildung und Wohnungsbau. Verschiedene Studien beziffern den finanziellen Bedarf für den Ausbau der frühkindlichen Betreuung, die Sanierung der Hochschulen und den Investitionsrückstand im Schulbereich bis zum Jahr 2030 auf einen mittleren zweistelligen Milliardenbetrag (Bardt et al., 2019; Brand und Salzgeber, 2022; Heilmann et al., 2024). Krebs und Steitz (2021) sowie Agora Think Tanks (2024) schätzen den jährlichen Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland auf 52 bzw. 37 Mrd Euro.

509. Deutschland hat einen **erheblichen Ausgabenbedarf in verschiedenen Bereichen** (JG 2024 Ziffern 80 ff.). Neben Ausgaben für Verteidigung sind insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und allgemeinbildende Bildung zusätzliche zukunftsorientierte Ausgaben erforderlich. Im Bereich Klimaschutz ist Deutschland aufgrund des Klimaurteils des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 2021 innerhalb der Grenzen des auf Deutschland entfallenden CO₂-Budgets zur Klimaneutralität verfassungsrechtlich verpflichtet (Verheyen, 2025a). Einige Studien beziffern den Mehrbedarf an öffentlichen Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität. ➤ PLUSTEXT 30

Diese Ausgabenbedarfe sollen durch das Sondervermögen Infrastruktur adressiert werden. Eine genaue Quantifizierung der Bedarfe für Bund, Länder und Gemeinden ist kaum möglich. Die überjährige **Bereitstellung eines mittleren dreistelligen Milliardenbetrags für die Modernisierung der deutschen Infrastruktur könnte** jedoch vor dem Hintergrund der in verschiedenen Studien quantifizierten Bedarfe ➤ PLUSTEXT 30 ökonomisch **zu rechtfertigen sein**.

510. Die im März 2025 gewählte Lösung, zusätzliche Finanzierungsspielräume für die Infrastruktur über ein Sondervermögen zu schaffen, erfolgte in der Übergangssituation zwischen Bundestagswahl und Konstituierung des neuen Bundestages unter besonderem zeitlichen Druck und in einer schwierigen politischen Verhandlungssituation. Der gewählte Weg, ein **Sondervermögen einzurichten, ist** jedoch mit **Nachteilen verbunden**, wie der Sachverständigenrat in seinem vergangenen Jahresgutachten ausgeführt hat (JG 2024 Ziffern 149 ff.). Insbesondere besteht das Problem, dass die **Zweckbindung leicht umgangen** werden kann, indem Ausgaben, die ohnehin im regulären Haushalt vorgesehen waren, über das

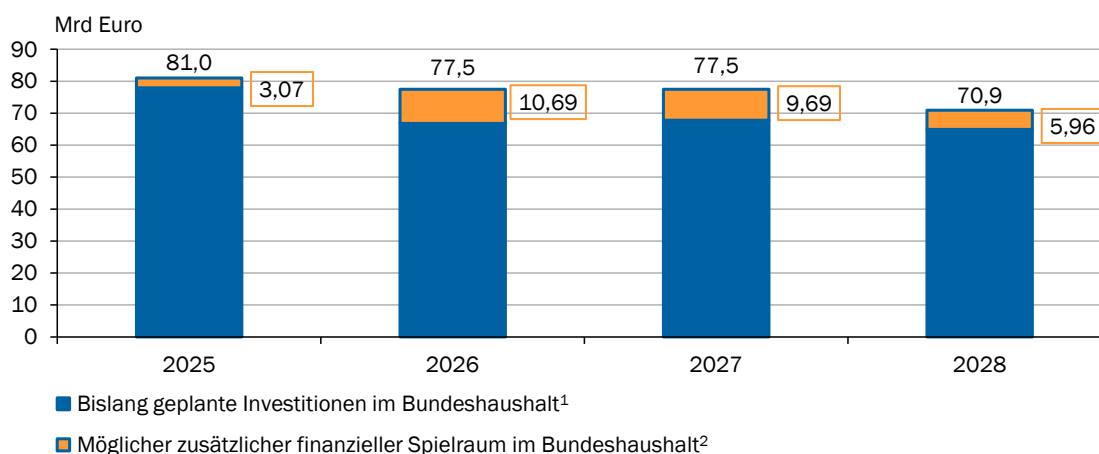
Sondervermögen finanziert werden. In dem Umfang, in dem dies geschähe, würden gar keine zusätzlichen investiven Ausgaben getätigt. Stattdessen würde die Defizitgrenze lediglich temporär erhöht und ein erweiterter Spielraum für andere, auch konsumtive Ausgaben im Kernhaushalt geschaffen.

511. Um zu verhindern, dass bereits geplante Investitionen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen verschoben werden, sieht der neue Artikel 143h GG vor, dass das neue **Sondervermögen Infrastruktur ausschließlich für zusätzliche Investitionen** genutzt werden darf. Zusätzlichkeit liegt laut Grundgesetz dann vor, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr im Bundeshaushalt eine „angemessene“ Investitionsquote erreicht wird. Die Definition einer angemessenen Investitionsquote wurde nicht ins Grundgesetz aufgenommen. In einem Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen ist sie jedoch auf 10 % des Bundeshaushalts ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen festgelegt (Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen, 2025). Für die Jahre 2025 bis 2028 sieht der Finanzplan des Bundes durchgängig eine entsprechende Investitionsquote von über 10 % vor. In der Vergangenheit war sie oft kleiner, in der Regel aber nahe 10 %. [TABELLE 25 ANHANG](#) Falls alle laut Finanzplan vorgesehenen Investitionen, die eine Investitionsquote von 10 % überschreiten, aus dem Sondervermögen finanziert werden, ergäbe sich für die Jahre 2025 bis 2028 rechnerisch ein zusätzlicher finanzieller Spielraum von 29,4 Mrd Euro im Kernhaushalt des Bundes. Pro Jahr könnten so durchschnittlich 7,3 Mrd Euro aus dem Kernhaushalt verschoben werden. [ABBILDUNG 94](#) [TABELLE 26 ANHANG](#)

512. Da der Entschließungsantrag nicht rechtsverbindlich ist, wäre es denkbar, dass **die Definition der angemessenen Investitionsquote in Höhe von 10 % des Bundeshaushalts ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen nicht in das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen übernommen wird.** Für

[ABBILDUNG 94](#)

Mögliche Auswirkungen des Sondervermögens Infrastruktur auf den Bundeshaushalt



1 – Gemäß Finanzplan des Bundes für die Jahre 2024 bis 2028. 2 – Summe der bislang geplanten Investitionen im Bundeshaushalt, die 10 % des Bundeshaushalts ohne finanzielle Transaktionen überschreiten und somit durch das Sondervermögen Infrastruktur finanziert werden können. Gemäß Finanzplan des Bundes für die Jahre 2024 bis 2028.

Quellen: Deutscher Bundestag, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-117-01

diesen Fall oder falls dort eine niedrigere Investitionsquote festgelegt würde, würden sich entsprechend höhere Spielräume für Verschiebungen aus dem Kernhaushalt ergeben. Der potenziell konsumtive Spielraum ist umso größer, je weiter die als angemessen eingestufte Investitionsquote unterhalb der tatsächlichen Investitionsquote liegt. Für jeden Prozentpunkt, den die „angemessene“ Investitionsquote niedriger als 10 % angesetzt wird, ergibt sich gemäß dem aktuellen Finanzplan des Bundes bis zum Jahr 2028 ein zusätzlicher fiskalischer Spielraum im Bundeshaushalt von rund 18,5 Mrd Euro, der vollständig für konsumtive Zwecke genutzt werden könnte.

513. Theoretisch könnte das Zusätzlichkeitskriterium durch eine **Reklassifizierung von konsumtiven zu investiven Ausgaben** umgangen werden. Dies widerspricht jedoch der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, die eine Ausweitung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs über die bisherige Staatspraxis hinaus ausschließt (BVerfG, 1989; Deutscher Bundestag, 2007).
514. Ob das **Kriterium der Zusätzlichkeit** auch für die **Zuweisung aus dem Sondervermögen an den KTF** und **die Länder** gelten muss, ist juristisch umstritten. Eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit könnte sich daraus ableiten lassen, dass die Zusätzlichkeit im Grundgesetz explizit als übergeordneter Zweck des Sondervermögens genannt wird und dies durch die teilweise Zuordnung an den KTF und die Länder nicht infrage gestellt wird (Verheyen, 2025b). Unabhängig von möglichen juristischen Pflichten ist die Wahrung der Zusätzlichkeit aus ökonomischer Sicht ohnehin auch dort anzustreben. Die Problematik besteht darin, dass bei der GG-Änderung, anders als für den Bundeshaushalt mit der angemessenen Investitionsquote, jeweils **keine Bezugsgröße für die Länder und den KTF festgelegt** wurde.
515. Investitionen im Sinne des Sondervermögens Infrastruktur werden in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) definiert. Demnach zählen als Investition im Sinne des Haushaltsrechts beispielsweise auch Investitionszuschüsse. [↪ GLOSSAR](#) Die **Investitionsquote im KTF** ist nach dieser haushaltsrechtlichen Definition deutlich **höher als im Bundeshaushalt**. Im Jahr 2023 betrug die Investitionsquote rund 76 %, während die geplante Investitionsquote für das Jahr 2024 rund 52 % und für das Jahr 2025 rund 78 % betrug. Die niedrigere Investitionsquote für das Jahr 2024 resultiert aus Zuschüssen zur Entlastung beim Strompreis aufgrund der Abschaffung der EEG-Umlage. Diese sollen jedoch, wie auch im Entschließungsantrag festgehalten, ab dem Haushaltsjahr 2025 aus dem Kernhaushalt finanziert werden, sodass die deutlich höheren Investitionsquoten der Jahre 2023 und 2025 als realistischerer Maßstab einzustufen sind.

Die **größte konsumtive Ausgabe im** Wirtschaftsplan des **KTF** für das Jahr 2025 stellt die **Strompreiskompensation** für stromintensive Unternehmen dar. [↪ TABELLE 27 ANHANG](#) Im Koalitionsvertrag wird angekündigt, dass Mittel aus dem KTF für eine „spürbare Entlastung beim Strompreis“ genutzt werden sollen und die Strompreiskompensation dauerhaft verlängert und auf weitere Bereiche ausgedehnt werden soll. Es besteht allerdings das Risiko, dass dabei Mittel aus

dem Sondervermögen zusätzliche Spielräume für solche konsumtiven Ausgaben schaffen, **statt** dass sie für **zusätzliche Investitionen** genutzt werden.

516. Ein ähnliches Risiko besteht auch bei den Zuweisungen aus dem **Sondervermögen für die Länder**, da auch hier bislang ein Zusätzlichkeitskriterium fehlt. Ein solches wäre jedoch wichtig, denn die Mittel aus dem Sondervermögen finanziert der Bund. Dadurch bestehen für jedes einzelne Land **nur bedingt Anreize**, die Mittel unter Berücksichtigung von **finanzieller Nachhaltigkeit** zu verausgaben (Boysen-Hogrefe, 2025). Die Investitionsquoten der Länder variieren erheblich und liegen für das Jahr 2025 zwischen 6,4 % (Niedersachsen) und 16,1 % (Sachsen). [↘ TABELLE 28 ANHANG](#)
517. Bislang nicht geregelt ist die Frage der **Tilgung des Sondervermögens**. Sollte eine Tilgung vorgesehen werden, wäre denkbar, sich an den **Modalitäten für die Tilgung des Sondervermögens Infrastruktur am Vorgehen beim Sondervermögen Bundeswehr zu orientieren**. Für die Kredite des Sondervermögens Bundeswehr gelten eigene Tilgungsregeln des Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetzes (BwFinSVermG, 2022 § 8 Abs. 2). Demnach muss die Rückzahlung spätestens ab dem 1. Januar 2031 beginnen und innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ erfolgen. Welcher Zeitraum als angemessen angesehen werden kann, soll erst mit vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Sondervermögens Bundeswehr und unter Berücksichtigung der Größenordnung der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation festgelegt werden (Deutscher Bundestag, 2024). Würde eine mögliche Tilgung der Kredite des Sondervermögens Infrastruktur ähnlich erfolgen, könnten ab dem Jahr 2037 unter der Annahme eines Zinssatzes von 2 % zusätzliche Zahlungsverpflichtungen (für Zinsen und Tilgungen) in Höhe von durchschnittlich 21 Mrd Euro jährlich entstehen. Dadurch würden sich die Haushaltsspielräume in den Folgejahren erheblich reduzieren.
518. Die bereits bestehenden **Tilgungsverpflichtungen des Bundes** dürften ab dem Jahr 2028 **ansteigen** (BWV, 2024), denn ab diesem Jahr greifen die Tilgungsverpflichtungen aufgrund der in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkredite. Sie belaufen sich für die nächsten 30 Jahre auf etwa 9,2 Mrd Euro jährlich. Nach vollständiger Inanspruchnahme des Sondervermögens Bundeswehr wäre zudem spätestens ab dem Jahr 2031 die Rückzahlung der hierfür aufgenommenen Kredite verpflichtend. Dazu kommt noch ein bisher unbestimmter Anteil Deutschlands an der Rückzahlung der Kredite, die die EU für die Finanzierung des Wiederaufbaufonds aufgenommen hat. Ab dem Jahr 2031 muss zudem die Tilgung der zur Finanzierung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Bewältigung der Energiekrise aufgenommenen Kredite in Höhe von jährlich rund 1,7 Mrd Euro erfolgen (BMF, 2024).

3. Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder

519. Künftig ist den **Ländern** insgesamt, wie zuvor schon dem Bund, eine **jährliche strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP** möglich. Die Aufteilung der zulässigen Kreditaufnahme auf die Länder wird ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates regeln. Inwieweit die Länder den Verschuldungsspielraum nutzen werden, ist ebenfalls noch offen. Die Aufteilung könnte sich an bestehenden Länderschlüsseln, z. B. an der Gewichtung nach Einwohnerzahl, nach Wirtschaftskraft oder nach der Finanzkraft des jeweiligen Landes, oder nach weiteren Kriterien, wie dem jeweiligen Investitionsbedarf, orientieren. Je nach Schlüssel würde dies beispielsweise für Bayern eine zusätzliche strukturelle Kreditaufnahme zwischen 2,4 und 2,8 Mrd Euro jährlich erlauben, für Berlin zwischen 677 und 854 Mio Euro (Boysen-Hogrefe, 2025).
520. Es ist sinnvoll, die Ausweitung von Kreditspielräumen zur Finanzierung öffentlicher Investitionen darauf abzustimmen, auf welcher **föderalen Ebene die Zuständigkeit für deren Finanzierung und Umsetzung liegt** (JG 2024 Ziffer 87). Insbesondere Ausgaben im Bildungswesen und der Verkehrsinfrastruktur fallen in unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche (JG 2024 Ziffer 97). So ist der Bund im Bereich der Verkehrsinfrastruktur verantwortlich für Bundesverkehrswege, zu denen Autobahnen, Bundesstraßen, Bundesschienen- und Bundeswasserwege zählen, während die Länder und Gemeinden für regionale Straßen und Schienenwege, z. B. für den Öffentlichen Personennahverkehr, verantwortlich sind. Im Schulwesen tragen die Gemeinden die Sachkosten und in der Regel auch die Kosten für das nicht-lehrende Personal. Die Länder tragen die Personalkosten der Lehrkräfte. Der Bund übernimmt eine Förderrolle, z. B. für digitale Technik im Rahmen des Digitalpakts Schule.

4. GG-Änderung und europäische Fiskalregeln

521. Die deutsche Finanzpolitik muss nicht nur die Regeln des Grundgesetzes beachten, sondern auch die **europäischen Vorgaben im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**. Im April 2024 wurden die europäischen Fiskalregeln grundlegend reformiert (JG 2024 Kasten 11). Kern der Reform ist, dass die Haushaltssteuerung künftig auf länderspezifischen Schuldentragfähigkeitsanalysen (DSA) und einem Nettoprimärausgabenpfad basiert. Dieser ersetzt die bisherigen „Mittelfrist-Ziele“ für die Höhe struktureller Defizite.

Mitgliedstaaten, die eines der beiden Maastricht-Kriterien (Schuldenstandsquote unter 60 % des BIP; Defizit unter 3 % des BIP) nicht erfüllen, wird von der Europäischen Kommission ein **länderspezifischer Referenzpfad für die nach der EU-Verordnung relevanten Nettoausgaben** übermittelt (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2024). Dieser soll die Absicherung der Schuldentragfähigkeit und der Defizitresilienz sicherstellen. Unter der Annahme, dass keine weiteren finanzpolitischen Maßnahmen ergriffen werden, soll die projizierte Schuldenstandsquote bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf

einen plausiblen Abwärtspfad gebracht und mittelfristig unter 60 % des BIP gehalten werden. Das projizierte Defizit soll im Anpassungszeitraum auf unter 3 % des BIP gesenkt und mittelfristig unter diesem Referenzwert gehalten werden. Zudem legen die Mitgliedstaaten ihrerseits mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Pläne (MTFSP) vor, die neben den geplanten Reformen und Investitionen auch einen eigenen Nettoausgabenpfad enthalten können. Die Europäische Kommission bewertet, ob mit dem vorgelegten Nettoausgabenpfad Schuldentragfähigkeit und Defizitresilienz abgesichert werden können. Sollten diese Anforderungen nicht erfüllt sein, würde der Europäische Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission den zuvor übermittelten Referenzpfad als Nettoausgabenpfad festlegen. Der Ausgabenpfad wird für vier Jahre festgelegt und seine Einhaltung von der Kommission überprüft. Eine Verlängerung des Anpassungszeitraums von vier auf sieben Jahre ist möglich, wenn sich Mitgliedstaaten zur Umsetzung von Reformen und Investitionen verpflichten. In diesem Fall wird der Ausgabenpfad so kalibriert, dass die Vorgaben an den Anpassungspfad zur Schuldentragfähigkeit erst nach sieben Jahren eingehalten werden müssen.

522. Die **Europäische Kommission** schlägt eine Änderung der aktuellen Regeln (Europäische Kommission, 2025a) vor, die unter anderem die **Aktivierung der nationalen Ausweichklauseln** (Verordnung EU 2024/1263, Artikel 26) vorsieht. Für Verteidigungsausgaben gemäß der Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG, Classification of the Functions of Government) soll auf diesem Weg eine Abweichung vom vereinbarten Ausgabenpfad um bis zu 1,5 % des nationalen BIP für einen Zeitraum von vier Jahren (mit Verlängerungsoption) erlaubt werden. Für Deutschland impliziert dies einen zusätzlichen jährlichen Spielraum innerhalb der europäischen Fiskalregeln von etwa 64,5 Mrd Euro. Deutschland hat Ende April 2025 als erstes EU-Land die Aktivierung der nationalen Ausweichklausel für die Jahre 2025 bis 2028 beantragt (Kukies, 2025).
523. Während die Europäische Kommission durch die Aktivierung der nationalen Ausweichklauseln ermöglichen wird, die Verteidigungsausgaben im Einklang mit den EU-Fiskalregeln temporär deutlich zu erhöhen, betrifft dies nicht Verteidigungsausgaben jenseits der COFOG-Klassifikation sowie Ausgaben, die aus dem **Sondervermögen Infrastruktur** und im Rahmen der neuen strukturellen **Verschuldungsmöglichkeit für die Länder** getätigt werden. Deren Nutzung ist daher bereits kurzfristig auf die **Anforderungen der EU-Fiskalregeln** abzustimmen.
524. Neben dem Ziel, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, sollen die reformierten EU-Fiskalregeln strukturelle Reformen und Investitionen besser als bisher berücksichtigen (Europäische Kommission, 2024b; JG 2024 Kasten 11). Mitgliedstaaten, die sich zur **Durchführung von Reformen und Investitionen** in diesem Sinne verpflichten, sollen **zusätzliche Flexibilitäten im Rahmen der Fiskalregeln** eingeräumt werden. Zusätzlicher Spielraum für schuldenfinanzierte Ausgaben kann sich dann sowohl bei der Festlegung des mehrjährigen Ausgabenpfades als auch danach bei der Überwachung der Einhaltung der Regeln ergeben (Guttenberg und Redeker, 2024). Praktische Erfahrungen mit der Anwendung der reformierten EU-Fiskalregeln fehlen bislang.

525. **Deutschland hat bisher keinen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan** (MTFSP) bei der Europäischen Kommission eingereicht. Die Kommission hat daher für Deutschland nur einen technischen Referenzpfad übermittelt, der nicht öffentlich zugänglich ist. Von der neuen Bundesregierung kann ein neuer Plan wohl frühestens im Sommer 2025 vorgelegt werden. Welcher fiskalische Spielraum Deutschland auf Grundlage der jüngst reformierten Fiskalregeln insgesamt eingeräumt wird, ist daher noch offen und wird erst mit der Vereinbarung eines Ausgabenpfads zwischen der künftigen Bundesregierung und der Europäischen Kommission sowie dem Europäischen Rat festgelegt.
526. Eine zusätzliche Herausforderung entsteht dadurch, dass nach der GG-Änderung sowohl dem Bund als auch den Ländern die Möglichkeit eines strukturellen Defizits gewährt wird, die europäischen Fiskalregeln jedoch für den Gesamtstaat gelten. Insoweit muss für die **Einhaltung der Regeln eine Koordination** der Defizite **zwischen verschiedenen Ebenen** erfolgen. [↗ ZIFFER 567](#)

III. MAKROÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN

527. Kurzfristig wirkt das Finanzpaket wie ein expansiver Nachfrageschock auf die deutsche Volkswirtschaft (FG 2025 Ziffern 43 und 55). Wie sich das Finanzpaket über den aktuellen Prognosehorizont hinaus auswirkt, ist dagegen eine komplexe Frage. Die Wirkung **schuldenfinanzierter öffentlicher Ausgaben auf die reale Produktion, die Inflation und die deutsche Schuldenstandsquote** hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu zählen auf der **Nachfrageseite** unter anderem Umfang, Ausrichtung (Konsum- oder Investitionsorientierung), faktische Laufzeit, Planbarkeit für Unternehmen und private Haushalte sowie der Verwendungsort der Mittel (inländisch oder ausländisch). Auf der **Angebotsseite** sind insbesondere die verfügbaren Produktionskapazitäten und die Konditionen der Kreditaufnahme relevant.

1. Auswirkungen auf Produktion und Inflation

528. Zur Abschätzung der **Auswirkungen von Staatsausgaben auf das reale BIP** können **Fiskalmultiplikatoren genutzt werden** (JG 2024 Ziffer 113). Sie geben an, um wie viele Euro das BIP steigt, wenn die Staatsausgaben um einen Euro erhöht werden. Die Gesamtwirkung des Finanzpakets auf die Realwirtschaft hängt vom Mix konsumtiver und investiver Ausgaben ab. [↗ KASTEN 30](#) Wissenschaftliche Studien zeigen, dass öffentliche Investitionen – etwa in Infrastruktur, Bildung oder Forschung – langfristig in der Regel deutlich stärkere Effekte auf das BIP haben als staatlicher Konsum (Blanchard und Leigh, 2013). In empirischen Studien wird der langfristige Multiplikator zusätzlicher Staatsinvestitionen in verschiedenen Volkswirtschaften einhellig auf größer als eins geschätzt (Auerbach und Gorodnichenko, 2012; Ilzetzi et al., 2013; Ciaffi et al., 2024). Hollmayr und Kuckuck (2018) schätzen den gesamtstaatlichen **Konsummultiplikator für Deutschland nach fünf Jahren** auf etwa 1,1, den **Investitionsmulti-**

plikator hingegen auf etwa 4,5. Clemens et al. (2025) finden für Deutschland einen gesamtstaatlichen Investitionsmultiplikator von etwa 2,1 nach fünf Jahren. Ochsner und Zuber (2025) schätzen für aggregierte Konsum- und Investitionsausgaben sowie Steuersenkungen des deutschen Gesamtstaates im Vergleich zur Literatur etwas geringere Fiskalmultiplikatoren zwischen 0,5 und 1,5 im ersten Jahr bzw. zwischen 0,3 und 1,5 nach fünf Jahren. [↗ TABELLE 29 ANHANG](#)

529. Die Schätzung von Fiskalmultiplikatoren für **Verteidigungsausgaben** konzentriert sich vorrangig auf US-amerikanische Daten. Antolin-Diaz und Surico (2024) zeigen, dass eine Ausweitung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben, die mit Verteidigungsausgaben einhergehen kann, lang anhaltende positive Effekte auf das BIP hat. Ramey (2011) findet für US-amerikanische Verteidigungsausgaben Hinweise auf Multiplikatoren zwischen 0,6 und 1,2. Ilzetzi (2025) schätzt, dass eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben in Europa von 2,0 % auf 3,5 % des BIP das gesamteuropäische BIP um etwa 0,9 % bis 1,5 % steigern könnte, betont aber, dass die Finanzierungsweise der erhöhten Verteidigungsausgaben entscheidend sei. Ochsner und Zuber (2025) schätzen den Verteidigungsmultiplikator für Deutschland auf 0,4 (0,3) im ersten (fünften) Jahr. [↗ TABELLE 29 ANHANG](#)

530. Da sich die deutsche Volkswirtschaft derzeit in einer **Unterauslastung** befindet (FG 2025 Ziffer 45), ist in den kommenden Jahren eine **stärkere Wirkung fiskalischer Ausgaben** auf das reale BIP denkbar als in Zeiten der Vollauslastung. In der empirischen Literatur spielen konjunkturelle Bedingungen für die reale Wirkung fiskalischer Impulse eine zentrale Rolle, die genaue Wirkungsweise ist jedoch umstritten. In Phasen wirtschaftlicher Schwäche oder an der Nullzinsgrenze fallen die Effekte tendenziell höher aus (Baum und Koester, 2011; Auerbach und Gorodnichenko, 2012; Batini et al., 2014). Für die USA finden Ramey und Zubairy (2018) jedoch keine Bestätigung für diesen Zusammenhang.

531. Eine **Ausweitung der staatlichen Nachfrage kann das Preisniveau erhöhen**, insbesondere, wenn die Produktionskapazitäten für die nachgefragten Güter stark ausgelastet sind. Ob das Finanzpaket zu starken Preissteigerungen führt, hängt von seiner konkreten Ausgestaltung und der Vorhersehbarkeit der Maßnahmen ab. Vorhersehbare und produktivitätssteigernde Investitionen – etwa in Infrastruktur – können Anreize für private Investitionen geben, das Produktionspotenzial erhöhen und damit den Preisauftrieb dämpfen. Langfristig kann sogar eine preissenkende Wirkung entstehen, wenn es zu einer Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Angebots kommt, beispielsweise weil öffentliche Investitionen Innovationen anstoßen, Produktionsprozesse effizienter machen und Kosten senken.

Dany-Knedlik et al. (2025) nehmen an, dass die Mittel des Sondervermögens vor allem ab dem Ende der 2020er-Jahre ausgegeben werden, und finden Hinweise auf **moderate Inflationseffekte** von durchschnittlich etwa 0,5 Prozentpunkten. Ochsner und Zuber (2025) gehen auf Basis empirischer dynamischer Partialmodelle davon aus, dass eine **schnelle Verausgabung der Mittel** – insbesondere bei staatlichen Investitionen – **zu einem Anstieg der Kapazitätsauslastung und der jeweiligen Deflatoren führen wird**. [↗ KASTEN 30](#) Die Modell-

rechnungen von Dany-Knedlik et al. (2025) und Ochsner und Zuber (2025) deuten zudem darauf hin, dass die Zinsen auf langfristige Staatsanleihen und die Kapazitätsauslastung bis zum Ende des Jahrzehnts ansteigen dürften. Insbesondere ein Zinsanstieg würde den durch das Finanzpaket ausgelösten Preisauftrieb zwar dämpfen, könnte jedoch gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Dynamik in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts bremsen.

➤ KASTEN 30

Hintergrund: Der Simulation des Finanzpakets zugrunde liegende Ausgabenpfade

Den von Ochsner und Zuber (2025) **modellierten Ausgabenpfaden** ➤ **ABBILDUNG 95 OBEN** liegen das **Sondervermögen Infrastruktur** in nominaler Höhe von 500 Mrd Euro **und zusätzliche, schuldenfinanzierte Verteidigungsausgaben** in nominaler Höhe von 375 Mrd Euro bis einschließlich des Jahres 2040 **zugrunde**. Die Möglichkeit, Verteidigungsausgaben zugunsten von konsumtiven Ausgaben aus dem Kernhaushalt zu verschieben, erhöht diese Ausgaben je nach Szenario zusätzlich um bis zu 418 Mrd Euro. Die Ausgabenpfade unterscheiden sich somit hinsichtlich der Zusammensetzung der Ausgaben des Sondervermögens sowie hinsichtlich der Höhe der Verteidigungsausgaben, die aus dem Kernhaushalt zugunsten von zusätzlichem Konsum verschoben werden. Sie werden mit den Deflatoren von Ochsner und Zuber (2025) in reale Größen übersetzt.

Für das **Sondervermögen Infrastruktur** wird in den drei Szenarien angenommen, dass die Mittel ab dem Jahr 2026 abfließen und es auch nach Ende der Laufzeit des Sondervermögens von zwölf Jahren bis zum Jahr 2040 noch zu kassenwirksamen Abflüssen kommt – ähnlich wie derzeit beim Sondervermögen Bundeswehr. Für das Jahr 2026 wird angenommen, dass 20 Mrd Euro aus dem Sondervermögen kassenwirksam abfließen. Insgesamt kommt es jedoch nur zu einem moderaten „Front-loading“ der Ausgaben, durch das bis einschließlich 2029 knapp 35 % der Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur verausgabt werden. Die Bundesregierung nimmt im Koalitionsvertrag an, dass bis zum Jahr 2029 etwa 150 Mrd Euro der Bundesmittel, das entspricht 50 % des Bundesanteils, verausgabt sein werden. Ochsner und Zuber (2025) nehmen an, dass sich die Ausgaben nach dem Jahr 2029 linear bis zum Jahr 2040 reduzieren. Die Szenarien unterscheiden sich in der Zusammensetzung der Ausgaben des Sondervermögens Infrastruktur. Im Fall der **Konsumorientierung** ➤ **ABBILDUNG 95 LINKS** wird nicht zusätzlich investiert, weil Investitionen zugunsten von konsumtiven Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben werden. ➤ **ZIFFERN 511 UND 556** Im Fall **weitgehender Konsumorientierung** ➤ **ABBILDUNG 95 MITTE** wird das Sondervermögen Infrastruktur, eingeschränkt durch eine Investitionsquote von 10 % im Bundeshaushalt, nur zu knapp 37 % für zusätzliche Investitionen genutzt. Der Bund investiert nur soweit vorgeschrieben und teilt die Investitionen in ein Drittel durchschnittliche Investitionen ➤ **TABELLE 29 ERSTE SPALTE UNTEN ANHANG** und zwei Drittel Tiefbauinvestitionen ➤ **TABELLE 29 VIERTE SPALTE UNTEN ANHANG** auf. Die Länder konsumieren ihren Anteil an den Mitteln des Sondervermögens zu zwei Dritteln und geben ein Drittel für Investitionen aus. Ihre Investitionen werden in drei Viertel durchschnittliche Investitionen und ein Viertel Tiefbauinvestitionen aufgeteilt. Die Ausgaben des KTF sind ausschließlich konsumtiv. Im Fall der **Investitionsorientierung** ➤ **ABBILDUNG 95 RECHTS** wird das Sondervermögen ausschließlich für zusätzliche Investitionen genutzt. Der Bund verausgabt zu einem Drittel durchschnittliche Investitionen und zu zwei Dritteln Tiefbauinvestitionen. Die Länder verausgaben jeweils zur Hälfte durchschnittliche Investitionen und Tiefbauinvestitionen. Der KTF gibt die Mittel vollständig für durchschnittliche Investitionen aus. Im Gegensatz zum mittleren Szenario werden keine Mittel aus dem Sondervermögen zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben.

Für die **Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse** wird in allen drei Szenarien angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 linear auf 1,5 % des BIP steigen und danach bis zu Beginn des Jahres 2035 auf null zurückgehen. Dabei wird

unterstellt, dass ab dem Jahr 2029, wenn die Ausnahme von den EU-Fiskalregeln ausläuft, [↗ ZIFFER 521](#) die Verteidigungsausgaben zunehmend aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Die Szenarien unterscheiden sich in der Höhe der Verteidigungsausgaben, die aus dem Kernhaushalt zugunsten von zusätzlichem Konsum verschoben werden. Im Fall der **Konsumorientierung** [↗ ABBILDUNG 95 LINKS](#) werden jedes Jahr 0,5 % des BIP an Verteidigungsausgaben zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. Im Fall **weitgehender Konsumorientierung** [↗ ABBILDUNG 95 MITTE](#) ist die Verschiebung mit 0,25 % des BIP pro Jahr halb so hoch. Im Fall der **Investitionsorientierung** [↗ ABBILDUNG 95 RECHTS](#) werden Verteidigungsausgaben nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben.

532. Je **umfangreicher die Mittel des Finanzpakets investiert** und je weniger sie konsumiert oder für Steuersenkungen verwendet werden, **desto größer** dürfte **ihre langfristige Wirkung auf das BIP** sein. Dany-Knedlik et al. (2025) simulieren in einem strukturellen Modell die Wirkung des Sondervermögens und finden aufgrund der damit verbundenen öffentlichen Investitionen im Jahr 2029 eine um bis zu etwa 3 % höhere Wirtschaftsleistung. Ochsner und Zuber (2025) berechnen auf Basis der von ihnen ermittelten Fiskalmultiplikatoren die realen kumulierten Effekte auf das BIP für die drei oben beschriebenen Szenarien. [↗ TABELLE 30 ANHANG](#) Wenn die Mittel konsumorientiert verwendet werden – also nicht für zusätzliche Investitionen, sondern für Konsum oder für Verteidigungsausgaben, die konsumtive Ausgaben im Kernhaushalt ersetzen – ergibt sich bis zum Jahr 2030 (2035) im Verhältnis zu den Ausgaben insgesamt nur ein geringer positiver Effekt auf das BIP. [↗ ABBILDUNG 95 LINKS](#) In diesem Fall würden Mehrausgaben von 517 (901) Mrd Euro lediglich zu einem zusätzlichen BIP von etwa 218 (246) Mrd Euro führen. Würden die Mittel stattdessen immerhin im Rahmen der derzeitigen Investitionsquote des Bundeshaushalts von 10 % investiert, ansonsten aber weitgehend konsumorientiert genutzt, [↗ ZIFFER 511](#) wäre der Effekt auf das BIP etwas größer, im Verhältnis zu den Ausgaben aber immer noch ungünstig. [↗ ABBILDUNG 95 MITTE](#) Mehrausgaben in Höhe von 462 (788) Mrd Euro bis zum Jahr 2030 (2035) würden in diesem Fall ein zusätzliches BIP von 318 (393) Mrd Euro erzeugen. Erst wenn die Mittel des Finanzpakets gezielt investitionsorientiert eingesetzt würden, ließe sich im Verhältnis zu den Ausgaben bis Anfang der 2030er-Jahre ein klar expansiver Effekt erzielen. In diesem Szenario würden Mehrausgaben von 393 (648) Mrd Euro bis zum Jahr 2030 (2035) zu einem Anstieg des BIP um rund 428 (580) Mrd Euro führen. [↗ ABBILDUNG 95 RECHTS](#)

Während **die Multiplikatoren investiver Ausgaben** in der mittleren Frist **über eins liegen** und so für hohe Erträge des Sondervermögens Infrastruktur sorgen können, liegen **die Multiplikatoren bei Konsum- und Verteidigungsausgaben deutlich unter eins**. [↗ TABELLE 29 ANHANG](#) Dies führt zu deutlich niedrigeren Erträgen, die insbesondere in den späten 2030er-Jahren und ohne Investitionsorientierung geringer sind als die kumulierten Ausgaben.

533. Der **Referenzpfad des BIP ist entscheidend, um die kumulierten Wachstumseffekte der Ausgaben zu bestimmen**. Während Dany-Knedlik et al. (2025) die BIP-Entwicklung mit und ohne Sondervermögen Infrastruktur aus demselben Modell ableiten, vergleichen Ochsner und Zuber (2025) die BIP-Wirkung des Finanzpakets mit der aktuellen Projektion des Produktions-

potenzials des Sachverständigenrates bis zum Jahr 2040. Ohne Finanzpaket legt letztere aufgrund des demografischen Wandels nur niedrige Wachstumsraten nahe. Dany-Knedlik et al. (2025) schätzen, dass das BIP bis Mitte der 2030er-Jahre im Durchschnitt um mehr als 2 % pro Jahr höher läge als ohne das Sondervermögen Infrastruktur, während Ochsner und Zuber (2025) abhängig vom Szenario im Mittel eine Niveaudifferenz des BIP mit bzw. ohne Sondervermögen Infrastruktur und Verteidigungsausgaben zwischen –0,3 % und 6,0 % im Jahr 2035 erwarten. [TABELLE 29 ANHANG](#)

534. Alle **Abschätzungen der langfristigen Effekte des Finanzpakets** sind mit **großen Unsicherheiten** verbunden. Dazu zählen methodische und statistische Unsicherheiten, beispielsweise bei der Kalibrierung von Modellen, sowie die Unsicherheit der Schätzung der Preiseffekte und Fiskalmultiplikatoren. Ferner sind auch Unsicherheiten über die künftigen institutionellen Rahmenbedingungen

ABBILDUNG 95

Drei mögliche Ausgabenpfade¹



1 – Ausgaben basieren auf den Pfaden in Kasten 30. Für die Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse wird angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 linear auf 1,5 % des BIP steigen und danach bis Jahresbeginn 2035 auf null zurückgehen. 2 – Im Fall der Konsumorientierung wird nicht zusätzlich investiert und Investitionen bzw. Verteidigungsausgaben werden zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. 3 – Im Fall der weitgehenden Konsumorientierung schränkt eine Investitionsquote von 10 % des Bundeshaushalts die Möglichkeit der Verschiebung von Mitteln aus dem Kernhaushalt ein. KTF und Länder konsumieren ausschließlich und der Spielraum, Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt zu verschieben, wird zur Hälfte ausgenutzt. 4 – Im Fall der Investitionsorientierung wird das Sondervermögen ausschließlich für zusätzliche Investitionen genutzt. Verteidigungsausgaben werden nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben.

Quelle: Ochsner und Zuber (2025)

© Sachverständigenrat | 25-139-02

sowie politische Faktoren relevant, die die tatsächliche Umsetzung und Wirkung der Ausgaben stark beeinflussen können. Zudem ist offen, in welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit die geplanten Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden können. Planungsverzögerungen, Kapazitätsengpässe oder eine ineffiziente Mittelverwendung können die Wirkung deutlich verringern. Auch externe Faktoren wie geopolitische Spannungen können zu erheblichen Abweichungen von den simulierten Ergebnissen führen. In der Schätzung von Ochsner und Zuber (2025) werden zudem allgemeine Gleichgewichtseffekte, wie beispielsweise die Preiseffekte auf den privaten Warenkorb, nicht vollständig berücksichtigt.

Trotz aller Unsicherheiten ist evident, dass eine **investive Verwendung der Mittel** durchweg **günstigere Effekte auf das BIP entfaltet als eine konsumtive Verwendung**.

2. Auswirkungen auf die deutsche Schuldenstandsquote

535. Die **Tragfähigkeit der Staatsverschuldung** wird maßgeblich von **drei Faktoren** beeinflusst: dem langfristigen realen Zinssatz, dem BIP-Wachstum und dem staatlichen Primärsaldo (JG 2020 Kasten 12). Ein dauerhaft niedrigerer Zinssatz, höhere BIP-Wachstumsraten oder ein höherer Primärsaldo ermöglichen eine höhere Schuldenstandsquote, ohne die Tragfähigkeit zu gefährden (Furman und Summers, 2020; Blanchard, 2022). Eine **hohe Schuldenstandsquote kann die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinträchtigen**, insbesondere wenn der Zinssatz die Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion übersteigt.

Die **öffentliche Verschuldung** kann neben ihrer Rolle als Finanzierungsinstrument auch eine **makroökonomische Stabilisierungsfunktion erfüllen** (JG 2022 Kasten 11). Dies ist dann der Fall, wenn in konjunkturellen Abschwüngen eine antizyklische Fiskalpolitik die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützt und so die volkswirtschaftliche Produktion stabilisiert (Fatás und Mihov, 2012). Diese Stabilisierungsfunktion lässt sich sowohl durch automatische Stabilisatoren als auch durch diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen realisieren. Sie sollte die Schuldenstandsquote allerdings jeweils nur temporär erhöhen.

536. Simulationen können aufzeigen, wie sich die **Schuldenstandsquote bei verschiedenen Verausgaben des Finanzpakets** in den kommenden Jahrzehnten **entwickelt**. Dabei wird in den Simulationen von Ochsner und Zuber (2025) für jedes Szenario die mit den Ausgabenpfaden [↗ KASTEN 30](#) verbundene zusätzliche Verschuldung sowie die Wirkung dieser zusätzlichen Ausgaben auf das BIP-Wachstum [↗ ZIFFER 532](#) berücksichtigt. Zudem wird angenommen, dass die mögliche Nettokreditaufnahme von 0,7 % des BIP – jeweils 0,35 % des BIP für Bund und Länder [↗ ZIFFER 519](#) – jährlich vollständig ausgenutzt wird.

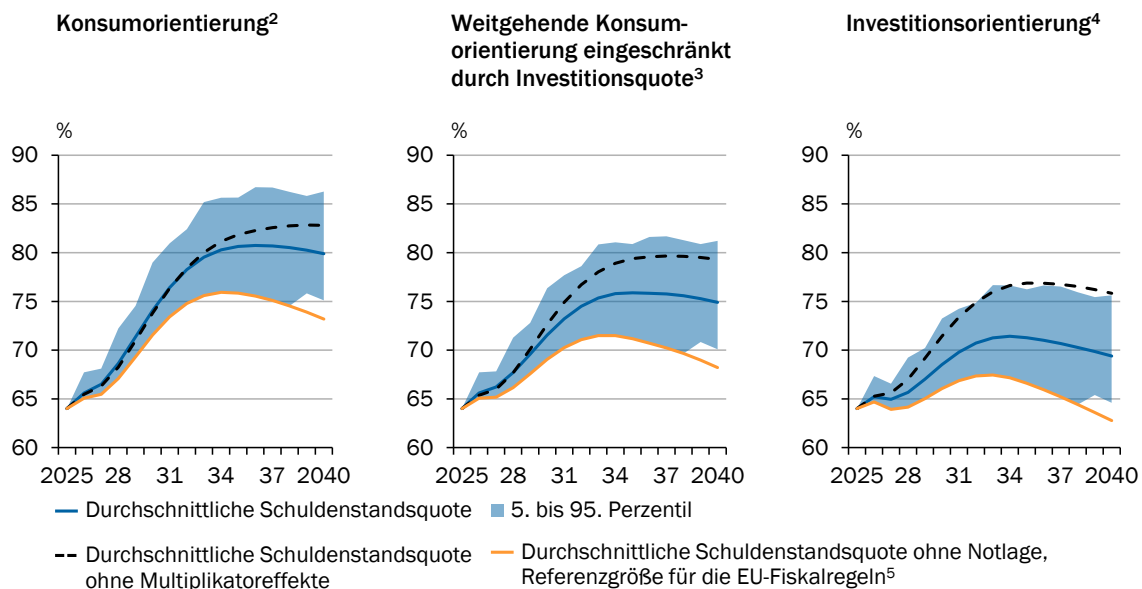
Die **Entwicklung der Schuldenstandsquote** wird zudem davon bestimmt, inwiefern in Notlagen zusätzliche Kredite notwendig sind. Wie im Policy Brief des

Sachverständigenrates werden daher zwei Pfade simuliert (SVR Wirtschaft, 2024). Zum einen wird die Schuldenbremse durchgängig **ohne Notlagen** eingehalten (orangefarbene Linie). [ABBILDUNG 96 Das kommt ex ante der Referenzgröße für die europäischen Fiskalregeln am nächsten.](#) [KASTEN 31](#) Zum anderen wird die durchschnittliche Schuldenstandsquote simuliert, wenn das für die Schuldenbremse relevante Defizit in 20 % der Fälle – im Mittel also alle 5 Jahre – 3 % statt 0,7 % des BIP beträgt. Diese Annahme basiert auf den bisherigen Erfahrungen seit Einführung der Schuldenbremse.

537. Die **durchschnittliche Schuldenstandsquote steigt** in den Simulationen **bis zum Jahr 2040** im Fall einer Konsumorientierung auf 79,9 % des BIP [ABBILDUNG 96 LINKS](#) und im Fall der weitgehenden Konsumorientierung auf 74,9 % des BIP. [ABBILDUNG 96 MITTE](#) Im Fall einer Investitionsorientierung erreicht sie dagegen nur 69,4 % des BIP. [ABBILDUNG 96 RECHTS](#) Die Schuldenstandsquote ist **umso**

[ABBILDUNG 96](#)

Hypothetische Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote¹



1 – Den Simulationen liegen die Schuldenstandsquote im Jahr 2025, das projizierte Wachstum des realen Produktionspotenzials bis zum Jahr 2040 (siehe FG 2025 Ziffern 73 f.) sowie ein durchschnittlicher BIP-Deflator von 1,8 % pro Jahr, die zusätzlichen schuldenfinanzierten Ausgaben gemäß der drei Ausgabenpfade und das dadurch implizierte BIP-Wachstum (siehe Ziffern 531 ff.) zugrunde. Für die Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse wird angenommen, dass sie ab dem Jahr 2026 bis einschließlich zum Jahr 2029 linear auf 1,5 % des BIP steigen und danach bis Jahresbeginn 2035 auf null zurückgehen (siehe Kasten 30). Mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 % tritt eine Notlage ein. In der Notlage beträgt das gesamtstaatliche Budgetdefizit ohne die Ausgaben des Finanzpakets 3 % des BIP. Sonst beträgt es 0,7 % des BIP. In jedem Szenario werden 100 000 Pfade simuliert. 2 – Im Fall der Konsumorientierung wird nicht zusätzlich investiert und Investitionen bzw. Verteidigungsausgaben werden zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. 3 – Im Fall der weitgehenden Konsumorientierung schränkt eine Investitionsquote von 10 % des Bundeshaushalts die Möglichkeit der Verschiebung von Mitteln aus dem Kernhaushalt ein. KTF und Länder konsumieren ausschließlich und der Spielraum, Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt zu verschieben, wird zur Hälfte ausgenutzt. 4 – Im Fall der Investitionsorientierung wird das Sondervermögen ausschließlich für zusätzliche Investitionen genutzt. Verteidigungsausgaben werden nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. 5 – In jedem Jahr gilt für das gesamtstaatliche Budgetdefizit 0,7 % des BIP. Annäherung an den Referenzwert der EU-Fiskalregeln.

Quelle: Ochsner und Zuber (2025)

© Sachverständigenrat | 25-127-03

niedriger, je geringer die Ausgaben sind und je höher das BIP-Wachstum ist. Da bei der Schätzung der Fiskalmultiplikatoren von Ochsner und Zuber (2025) die Entwicklung der Steuern kontrolliert wird, ist deren Rückkopplungseffekt auf das BIP berücksichtigt.

538. Berechnungen, die **keinen Wachstumseffekt der zusätzlichen Ausgaben annehmen** oder davon ausgehen, dass **Verteidigungsausgaben langfristig außerhalb der Schuldenbremse** finanziert werden, kommen auf höhere Schuldenstandsquoten. Steinbach und Zettelmeyer (2025) weisen beispielsweise darauf hin, dass bei Finanzierung von Verteidigungsausgaben außerhalb der Schuldenbremse in Höhe von 2,5 % bis 3,5 % pro Jahr die Schuldenstandsquote langfristig gegen einen Wert zwischen 74 % des BIP und 114 % des BIP konvergiert, abhängig vom Wachstum des nominalen BIP (zwischen 3 % und 2 %). Ochsner und Zuber (2025) berücksichtigen bei der Berechnung der Schuldenstandsquoten [ABBILDUNG 96](#) jedoch sowohl BIP-Wachstumseffekte [ABBILDUNG 95](#) als auch eine mittelfristige Finanzierung der Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt. [KASTEN 30](#) Im Szenario der Investitionsorientierung sinkt die Schuldenstandsquote ohne weitere Notlagen ab dem Jahr 2034 und beträgt im Jahr 2040 62,8 % des BIP. Für Ausgabenpfade mit einer (weitgehenden) Konsumorientierung fällt die Schuldenstandsquote zum Ende des Projektionszeitraums dagegen nicht unter 68 % des BIP.

3. Transmission in den Euro-Raum

539. Die **Übertragungseffekte des Finanzpakets** auf andere Volkswirtschaften und die Staatsfinanzen **im Euro-Raum** hängen maßgeblich von der **Größe und Symmetrie der Ausgabenschocks** ab. Es ist zu erwarten, dass die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich stark vom Finanzpaket betroffen sein werden, da ein Großteil der zusätzlichen staatlichen Nachfrage des Sondervermögens und der möglichen zusätzlichen Produktionskapazitäten in Deutschland entsteht.
540. Trotzdem könnte das **Sondervermögen** grundsätzlich in allen Staaten des Euro-Raums Produktion, Faktorentlohnung und Preise steigen lassen, wenn auch wahrscheinlich in geringerem Ausmaß als in Deutschland. [ZIFFERN 531 UND 527](#) Im Zuge der Verausgabung des Sondervermögens könnten innereuropäische (Kapital-)Importe Deutschlands und die Arbeitsmigration nach Deutschland zunehmen. Dies betrifft insbesondere den staatlichen Tiefbau sowie Ausrüstungsinvestitionen, etwa im Fahrzeug- und Maschinenbau sowie die in diesen Branchen stark vertretenen Berufe.
541. Im Fall einer starken Investitionsorientierung führt das Sondervermögen zu einem Anstieg des öffentlichen Kapitalstocks in Deutschland. Dadurch **steigt die Grenzproduktivität des privaten Kapitals**, denn mehr oder besseres öffentliches Kapital, etwa in Form besserer Infrastruktur, macht privates Kapital produktiver (Leeper et al., 2010). Die höhere Kapitalproduktivität bedeutet, dass sich Investitionen für Unternehmen bei gleichbleibendem Zinsniveau stärker lohnen. Das führt zu höheren erwarteten Unternehmensgewinnen und löst **zusätzliche Investitionen** aus. Gleichzeitig antizipieren die privaten Haushalte künftige

Einkommenserhöhungen und **konsumieren** schon **in der Gegenwart mehr und sparen weniger**. Die daraus resultierende höhere Nachfrage wirkt **preis-treibend**, insbesondere dann, wenn die Produktionskapazitäten für die nachgefragten Güter relativ stark ausgeschöpft sind. Die Leistungsbilanz Deutschlands, die dem Saldo aus Ersparnissen und Investitionen entspricht, verschlechtert sich in diesem Fall aufgrund der Kombination aus sinkender Ersparnis und steigenden Investitionen.

542. Die beschriebenen Impulse, die durch das Sondervermögen ausgelöst werden, dürften nicht nur in Deutschland, sondern im gesamten Euro-Raum expansiv wirken. Somit ist ein **expansiver Übertragungseffekt auf andere Mitgliedstaaten im Euro-Raum** zu erwarten. Voraussetzung dafür ist neben der Investitionsorientierung des Sondervermögens, dass das **Angebot** in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums hinreichend **flexibel reagieren** kann. Die Reaktion der Aktienmärkte auf die **Ankündigung des Finanzpakets** im März 2025 legt nahe, dass die Marktteilnehmer zusätzliches Wachstum im Euro-Raum erwarten (FG 2025 Ziffer 30).
543. Zudem führte die Ankündigung zu einem **Anstieg der Rendite** sowohl auf deutsche Staatsanleihen, als auch zu einem Anstieg der Renditen anderer europäischer Staatsanleihen. Es gibt verschiedene mögliche Erklärungsansätze für den Anstieg. Einerseits dürften die höheren Renditen **verbesserte Wachstumsaussichten** für Deutschland und die EU insgesamt widerspiegeln, **was sich in der Reaktion der europäischen Aktienmärkte zeigt**. Hierdurch steigt mittelfristig der Inflationsdruck, was mit höheren erwarteten Zinsen einhergeht (FG 2025 Ziffer 30). Ein weiterer Grund dürfte die erwartete **Ausweitung des Angebots an deutschen Staatsanleihen** durch die höhere Verschuldung sein. Investoren sind bereit, eine Sicherheits- und Liquiditätsprämie („Convenience Yield“) [↗ GLOSSAR](#) zu zahlen, um „sichere Staatsanleihen“ zu halten, die sie bei Bedarf verkaufen oder als Sicherheit hinterlegen können. Diese Prämie sinkt mit dem Angebot an sicheren Anleihen (Krishnamurthy und Vissing-Jorgensen, 2012; Jiang et al., 2024) – und zwar nicht nur für deutsche Staatsanleihen, sondern auch für andere Euro-Länder, insbesondere solche mit hoher Kreditwürdigkeit (Bellon und Gnewuch, 2024). In der Folge steigen sowohl die Finanzierungskosten für andere Mitgliedstaaten des Euro-Raums als auch für die EU selbst.
544. Zuletzt könnte der Renditeanstieg auf ein **erhöhtes Ausfallrisiko** zurückgehen. Die **stabilen Preise für Credit Default Swaps** [↗ GLOSSAR](#) **deuten bisher aber nicht darauf hin** (Petroulakis und Saidi, 2025). Wie das Finanzpaket auf die Risikoprämien der Mitgliedstaaten im Euro-Raum mittelfristig wirkt, ist derzeit unklar. Eine expansive Fiskalpolitik in Deutschland könnte die Inflationserwartungen erhöhen [↗ ZIFFER 531](#) und damit eine straffere Geldpolitik der Europäischen Zentralbank begünstigen. Dies würde die Finanzierungskosten im Euro-Raum insgesamt steigen lassen. Für hochverschuldete Mitgliedstaaten könnten sich dadurch die Refinanzierungsbedingungen verschlechtern, was sich in steigenden Renditeabständen gegenüber deutschen Bundesanleihen niederschlagen würde. Gleichzeitig kann eine schuldenfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben in Deutschland auch dämpfende Effekte auf die Risikoprämien im Euro-Raum haben. **Die realen Effekte des Finanzpakets können die Wirtschafts-**

leistung des Euro-Raums verbessern ↘ ZIFFERN 540 FF. und somit die **Schuldenstandsquoten** durch Übertragungseffekte auch in hochverschuldeten Mitgliedstaaten **senken**. Dies würde ihr Ausfallrisiko und damit die Risikoprämien verringern.

IV. HANDLUNGSFELDER FÜR EINE ZUKUNFTSORIENTIERTE UMSETZUNG DES FINANZPAKETS

545. Das Finanzpaket bietet die Möglichkeit, Versäumnisse der Vergangenheit aufzuholen, Deutschland zukunftsfähig zu machen und wieder auf einen langfristigen Wachstumskurs zu bringen. Die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel ist hierfür aber keine hinreichende Bedingung. Vielmehr muss sichergestellt werden, dass die **Mittel wie vorgesehen gezielt für zusätzliche Investitionen verausgabt** werden. Aus einer solchen Verwendung entstehen die größten Wachstumseffekte, und Risiken für die fiskalische Tragfähigkeit in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten werden verringert. ↘ ZIFFER 532 Damit dies gelingt, sollten **institutionelle Vorkehrungen** für eine zweckgemäße Nutzung der Verschuldungsspielräume getroffen werden. ↘ ZIFFER 490 Zudem müssen **Produktionskapazitäten** ausgebaut, ↘ ZIFFER 560 die Mittel effizient verausgabt ↘ ZIFFER 563 und erforderliche **Strukturreformen** zum Abbau von Bürokratie und zur Erhöhung des Arbeitsangebots angegangen werden. ↘ ZIFFER 563 Zudem muss eine langfristige Perspektive entwickelt werden, wie Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben auf Dauer aus dem Kernhaushalt finanziert werden können. ↘ ZIFFER 551 FF. Dies trägt auch zur **Kompatibilität des Finanzpakets mit den europäischen Fiskalregeln** bei. ↘ ZIFFER 565

1. Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben dauerhaft priorisieren

Zusätzlichkeit sicherstellen

546. **Damit das Finanzpaket möglichst große Wachstumseffekte erzielt**, müssen investive Ausgaben künftig verbindlicher gegenüber konsumtiven Ausgaben priorisiert werden. Zuallererst muss sichergestellt werden, dass die neu zur Verfügung stehenden kreditfinanzierten Mittel **zusätzlich investiert** werden und nicht im Kernhaushalt ohnehin geplante Investitionen finanzieren. Dies ist mit Blick auf die zu erwartenden Wachstumseffekte zentral. ↘ ZIFFER 532 Sowohl beim Sondervermögen Infrastruktur als auch bei der Ausnahme für Verteidigungsausgaben bei der Schuldenbremse ist diese Zusätzlichkeit derzeit nur zum Teil sichergestellt. So erlauben die bisher vorgesehenen Vorkehrungen Verschiebungen, die im Kernhaushalt zusätzliche konsumtive Ausgaben im Umfang von insgesamt bis zu 50 Mrd Euro jährlich, also etwa 1,2 % des BIP, ermöglichen

würden. In diesen Betrag gehen die Zuweisungen des Sondervermögens Infrastruktur für die Länder und den KTF in Höhe von durchschnittlich jeweils 8,3 Mrd Euro jährlich (jeweils 100 Mrd/12 Jahre) ein, da in beiden Fällen die Zusätzlichkeit bislang nicht explizit geregelt ist. [↗ ZIFFER 514](#) Beim Bund ergeben sich aus dem Sondervermögen Infrastruktur durchschnittlich 7,3 Mrd Euro jährlich, die auch nach Anwendung der 10 %-Investitionsquote noch verschoben werden können. [↗ ZIFFER 511](#) Hinzu kommen jährlich etwa 25 Mrd Euro im Verteidigungsbereich. [↗ ZIFFER 501](#)

547. Die Verteidigungsausgaben überschritten in der Vergangenheit stets den Schwellenwert von 1 % des BIP und lagen im Jahr 2024 bei 67,5 Mrd Euro. [↗ ZIFFER 501](#) [↗ ABBILDUNG 91](#) Damit können **aus dem Wirkungsbereich der Schuldenbremse nun Ausgaben in Höhe von etwa 24,5 Milliarden (0,6 % des BIP) ausgeklammert** werden, die **nicht zusätzlich** sind, also auch ohne Finanzpaket getätigt worden wären. Solange keine enge Zweckbestimmung vorliegt, entstehen zudem Anreize, bestehende Ausgaben als Verteidigungsausgaben zu etikettieren. Dies kann dazu führen, dass noch weniger schuldenfinanzierte Ausgaben zusätzlich sind. [↗ ZIFFER 502](#) Eine Erhöhung des Schwellenwertes könnte dem entgegenwirken. Auch eine bessere Zweckbestimmung, etwa durch Präzisierung der anzurechnenden Aufgaben, wäre zielführend.
548. Um beim Sondervermögen Infrastruktur die Zusätzlichkeit zu gewährleisten, muss die **angemessene Investitionsquote für den Kernhaushalt im Errichtungsgesetz** spezifiziert werden. [↗ ZIFFER 513](#) Dass es im politischen Verhandlungsprozess gelungen ist, ein solches Zusätzlichkeitskriterium für das Sondervermögen in den Entschließungsantrag aufzunehmen, ist im Hinblick auf die zu erwartenden Wachstumseffekte des Finanzpakets zu begrüßen. Eine Festlegung der „**angemessenen**“ **Investitionsquote auf 10 %** des Bundeshaushalts ohne Sondervermögen und finanzielle Transaktionen **kann zu einer deutlich geringeren Konsumorientierung** öffentlicher Ausgaben führen als ohne eine entsprechende Quote – mit entsprechend größeren **Wachstumseffekten**. [↗ ABBILDUNG 95 UNTEN](#) [↗ ZIFFER 532](#) Bei einer Investitionsquote von 10 % bleibt der Spielraum für Verschiebemöglichkeiten begrenzt, ist aber nicht null. [↗ ABBILDUNG 94](#)
549. Die **Wachstumspotenziale** wären größer, wenn die bei einer Investitionsquote von 10 % verbleibenden Möglichkeiten für Verschiebungen weiter reduziert würden. [↗ ABBILDUNG 95 RECHTS](#) Anzustreben wäre eine Investitionsquote in Höhe der tatsächlichen historischen oder der bisher – ohne Sondervermögen – geplanten Quote, da nur dies eine Ausweitung der konsumtiven Spielräume verhindern kann. Hierfür müsste die als angemessen eingestufte Investitionsquote etwas höher liegen. [↗ TABELLE 26 ANHANG](#) [↗ ABBILDUNG 94](#) Wird die angemessene Investitionsquote hingegen zu hoch angesetzt, sinken die Anreize zur Nutzung der finanziellen Mittel aus dem Sondervermögen für Investitionen. Ein **langsamer Anstieg der angemessenen Investitionsquote über die Zeit** könnte erreichen, dass die Mittel tatsächlich ausschließlich zusätzlich investiert werden können und den zu erwartenden zunehmenden Verschiebungen entgegengewirkt wird, die sich aus dem Koalitionsvertrag ablesen lassen. Als Zielwert könnte die durchschnittliche, im aktuellen Finanzplan des Bundes für die Jahre 2025 bis 2028 vorgesehene Investitionsquote von 12 % dienen. [↗ ZIFFER 556](#)

550. Eine **vergleichbare Regelung** im Errichtungsgesetz sollte auch **für die Zuweisungen** des Sondervermögens **an den KTF und die Länder** sicherstellen, dass die Mittel zusätzlich und investiv verwendet werden. Für den KTF könnte sich eine angemessene Investitionsquote an der bisherigen Investitionsquote dieses Fonds orientieren und beispielsweise 80 % der jährlich verausgabten Mittel betragen. [↗ ZIFFER 516](#) Für die Länder wären aufgrund der großen Heterogenität bei den geplanten Investitionen [↗ TABELLE 28 ANHANG](#) länderspezifische Investitionsquoten ein mögliches Instrument. Die Zuweisung von finanziellen Mitteln aus dem Sondervermögen an die Länder könnte sich dabei an der Einwohnerzahl der Länder orientieren. Im Gegensatz zu einer Orientierung an der Wirtschafts- oder Finanzkraft wäre so sichergestellt, dass die Infrastrukturausgaben allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen zugutekommen und bestehende Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den Ländern nicht weiter vergrößert werden (Boysen-Hogrefe, 2025).

Perspektive auf Finanzierung aus dem Kernhaushalt stärken

551. Sowohl Verteidigung als auch der Erhalt und Ausbau der Infrastruktur gehören zu den regulären hoheitlichen Aufgaben des Staates (JG 2024 Ziffern 87 ff.). Jenseits bestehender Nachholbedarfe sollte daher eine **langfristige Perspektive für die vollständige Finanzierung der erforderlichen Ausgaben aus dem Kernhaushalt** angestrebt werden. Hierfür sollte eine Mindest-Ausgabenquote für Verteidigung in Höhe von mindestens 2 % des BIP im Kernhaushalt gesetzlich verankert werden (JG 2024 Ziffern 143 ff. und 178).
552. **Nach Auslaufen des Sondervermögens** besteht aufgrund der Gegenwartspräferenz der Politik die Gefahr, dass **ohne weitere Vorkehrungen** zukunftsorientierte Ausgaben **wieder zu gering ausfallen**. Ein Sondervermögen mit zusätzlicher Kreditermächtigung, wie durch die GG-Änderung für Infrastruktur umgesetzt, kann vorteilhaft sein, wenn zeitlich und der Höhe nach begrenzte, klar definierte, umfangreiche Ausgaben notwendig sind, die sich andernfalls nur durch große Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen aus dem Kernhaushalt finanzieren ließen (Fischer, 2023).
553. Für die Verkehrsinfrastruktur ließe sich aufgrund der großen Nachholbedarfe in diesem Bereich eine temporäre Kreditfinanzierung grundsätzlich begründen (JG 2024 Ziffer 150). Das Sondervermögen Infrastruktur bietet jedoch nur einen temporär anwendbaren Rahmen für die nötige Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Parallel sollten **institutionelle Vorkehrungen** getroffen werden, die die **verbindliche Priorisierung von Ausgaben in die Verkehrsinfrastruktur** auch **über die geplante Laufzeit des Sondervermögens hinaus** erhöhen. So könnte im Bereich der Verkehrsinfrastruktur das Sondervermögen perspektivisch durch einen **dauerhaften Verkehrsinfrastrukturfonds mit eigenen Einnahmen** abgelöst werden (JG 2024 Ziffer 177). Während Mittel aus dem aktuellen Sondervermögen dafür verausgabt werden sollten, die hohen Nachholbedarfe im Bereich Verkehrsinfrastruktur zu adressieren, könnte der Fonds langfristig Instandhaltung, Ersatz und Neubau der Verkehrsinfrastruktur finanzieren. Die Schaffung eines Verkehrsinfrastrukturfonds hätte den Vorteil, dass öffentliche Ausgaben in die Verkehrsinfrastruktur

auch über die Laufzeit des Sondervermögens hinaus glaubwürdig und vorhersehbar verstetigt würden und private Unternehmen Anreize haben, entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Deswegen sollte der Fonds auch nicht erst mit Ende des Sondervermögens geschaffen werden, sondern bereits heute. Der Fonds sollte dauerhaft mit eigenen Einnahmen ausgestattet werden, die aus dem Kernhaushalt übertragen würden. Durch die Übertragung der Einnahmen aus dem Kernhaushalt wird gewährleistet, dass die Errichtung des Fonds nicht zu einer Erhöhung der Spielräume für konsumtive Ausgaben im Kernhaushalt führt. Um eine hohe Verbindlichkeit des Fonds zu erreichen, könnte dieser ins Grundgesetz aufgenommen werden.

554. Im Bildungsbereich könnte **eine gesetzliche Fixierung der Mindestausgaben für Bildung** auf Landesebene, beispielsweise definiert auf der Basis von Mindestausgaben pro Schülerin und Schüler zielführend sein (JG 2024 Ziffer 179). Mindestquoten würden einerseits sicherstellen, dass ein entsprechender Teil der nun durch das Sondervermögen und die zusätzliche strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel in Bildung fließt. Andererseits, dass die Priorisierung von Bildungsausgaben auch nach Auslaufen des temporären Sondervermögens bestehen bleibt. Eine einfachgesetzliche Implementierung solcher Mindestausgabenquoten für Bildung könnte etwa im Rahmen des noch zu entwickelnden Errichtungsgesetzes für das Sondervermögen erfolgen.

Entscheidungsgrundlage für Ausgabenpriorisierung verbessern

555. Damit verfügbare Mittel möglichst wachstumssteigernd eingesetzt werden, ist zentral, wie **zwischen** und **innerhalb** der **öffentlichen Ausgabenbereiche priorisiert wird**. ↗ ZIFFER 528 Öffentliche Konsumausgaben ↗ PLUSTEXT 27 haben im Vergleich zu Investitionen nur sehr geringe Wachstumseffekte. ↗ TABELLE 29 OBEN ANHANG Obwohl die **Multiplikatoreffekte für Investitionen durchgehend höher sind als für Konsum**, wirken auch sie nicht alle gleich stark auf das BIP. So erzeugen beispielsweise Investitionen in immaterielles Kapital, etwa Forschung und digitale Infrastruktur, bereits kurzfristig hohe Multiplikatoreffekte und entfalten mittelfristig noch stärkere Wirkungen als alle anderen Investitionsausgaben. ↗ TABELLE 29 UNTEN ANHANG Auch der Tiefbau, zu dem vor allem der Ausbau von Verkehrsinfrastruktur zählt, weist über verschieden lange Zeithorizonte hinweg durchgängig hohe Multiplikatoren auf. ↗ TABELLE 29 VIERTE SPALTE UNTEN ANHANG Im Bereich des Tiefbaus dürften vor allem Investitionen in bundesweit relevante Verkehrsinfrastruktur stärkere Produktivitätseffekte entfalten als regionale Baumaßnahmen. ↗ KASTEN 46
556. Im Koalitionsvertrag wurden verschiedene **neue Ausgaben** vereinbart, die **konsumtiven Charakter** haben. Dies gilt beispielsweise für die Ausweitung der Mütterrente (4,9 Mrd Euro jährlich), die Erhöhung der Subventionierung des Agrardiesels (0,5 Mrd Euro jährlich) sowie die dauerhafte Einführung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für die Gastronomie (4,3 Mrd Euro jährlich). Diese Ausgaben dürfen nicht indirekt durch das Finanzpaket finanziert werden. Es besteht sonst das Risiko, dass die durch die GG-Änderung ermöglichten fiskalischen

Spielräume zum erheblichen Teil konsumtiv verausgabt werden, was die Wachstumsimpulse, die vom Finanzpaket ausgehen, erheblich reduzieren würde.

557. Die Entscheidungsgrundlage für neue öffentliche Ausgaben kann durch Ex-ante-Analysen verbessert werden. Diese Analysen können die Transparenz über die zu erwartende Wirkung der öffentlichen Ausgaben erhöhen und somit die Ausgabenpriorisierung erleichtern und die Wirkungsorientierung der öffentlichen Finanzen stärken. Ex-ante-Analysen umfassen unter anderem Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die laut § 7 BHO ohnehin durchzuführen sind, in der Praxis jedoch vernachlässigt werden (Bundesrechnungshof, 2013). Unter den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können insbesondere **Kosten-Nutzen-Analysen** die Vergleichbarkeit bei der Bewertung verschiedener Projekte verbessern und somit helfen, **Ausgaben mit einem hohen Verhältnis von Nutzen zu Kosten zu identifizieren**. Dabei sollten die Analysen stets nach wissenschaftlichen Standards erstellt werden, methodisch transparent und für die (Fach-)Öffentlichkeit überprüfbar sein (JG 2024 Ziffern 139 f.). International gibt es einige Beispiele für institutionell fest verankerte ökonomische Auswertungen von Gesetzesvorhaben, etwa das überparteiliche Congressional Budget Office (CBO) in den USA oder das Centraal Planbureau (CPB) in den Niederlanden.
558. Eine kontinuierliche **Ex-post-Prüfung und Evaluierung bestehender Ausgaben** ist darüber hinaus essenziell, um eine **ineffiziente Mittelverwendung zu vermeiden**. Öffentliche Ausgaben nach Potenzialen für Effizienzsteigerungen zu durchleuchten, bleibt gerade vor dem Hintergrund der zusätzlichen Finanzierungslasten durch die GG-Änderung [↗ ZIFFER 497](#) wesentlich. Das Bundesministerium der Finanzen führt gemeinsam mit Fachministerien schon jetzt Spending Reviews durch, die die Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung ausgewählter staatlicher Maßnahmen bewerten. Künftig könnte dieses Instrument ausgeweitet und stärker auf Kosten-Nutzen-Analysen [↗ ZIFFER 557](#) gestützt werden (JG 2024 Ziffer 168)

2. Produktionskapazitäten ausbauen, Strukturreformen umsetzen

559. Damit die **Mittel des Finanzpakets den größtmöglichen Wachstumseffekt entfalten**, müssen sie vorrangig investiv eingesetzt werden. [↗ ZIFFER 534](#) Eine erhöhte Investitionsnachfrage kann jedoch das Preisniveau erhöhen, [↗ ZIFFER 531](#) wenn ihr unzureichende Produktionskapazitäten gegenüberstehen, beispielsweise infolge von Fachkräfteengpässen, eingeschränkter Verfügbarkeit von Sachkapital oder Friktionen in Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren. Damit das Finanzpaket gesamtwirtschaftlich effizient absorbiert werden kann, sind daher begleitende **Strukturreformen hilfreich**, die zu einer Steigerung von Investitionen, Beschäftigung und Produktivität beitragen. Dies kann auf vielfältige Weise erfolgen, beispielsweise durch Investitionen in Humankapital (JG 2021 Ziffern 342 ff.), in Anlagevermögen und in neue Querschnittstechnologien wie KI (JG 2023 Ziffern 77, 158 ff. sowie 167 ff.) und durch eine Stärkung der Kapitalmärkte (JG 2023 Ziffern 190 ff.). Die Diversifizierung globaler Wertschöpfungsketten kann zudem die Resilienz steigern (JG 2022 Ziffern 511 f. und 517; JG 2023 Ziffer

175). Insbesondere qualifizierte Zuwanderung und stärkere Erwerbsanreize sowie Substitution von Arbeit durch neue Kapitalgüter können die wachstumsdämpfenden Effekte des sinkenden Arbeitsvolumens mildern (JG 2022 Ziffern 358 ff.; JG 2023 Ziffern 163 ff.). Umfassendere Reformen zum Abbau der Bürokratiekosten und eine Modernisierung der Verwaltung würden sich ebenfalls positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken. ↘ ZIFFER 609 UND ↘ ZIFFER 617

560. Um eine Umsetzung der gestiegenen öffentlichen Ausgaben ohne übermäßigen Inflationsdruck zu erreichen, braucht es einen **Ausbau von Produktionskapazitäten in der Privatwirtschaft**. Private Unternehmen werden Produktionskapazitäten vor allem dann aufbauen, wenn **langfristige Planungssicherheit** gegeben ist und wenn die zusätzlichen Mittel möglichst stetig über die Zeit verausgabt werden. Sowohl die Ausnahmeregel für Verteidigungsausgaben als auch das Sondervermögen für Infrastruktur verbessern grundsätzlich die Lage in diesen beiden Dimensionen. Wünschenswert wäre jedoch eine Konkretisierung der Ausgabenpfade insbesondere im Bereich Verteidigung, damit die Grundlage für Kapazitätsentscheidungen verbessert wird.

Für die **Umsetzung des Infrastrukturausbaus** sind die **Produktionskapazitäten des Baugewerbes** im Tiefbau entscheidend. Die Kapazitätsauslastung im Tiefbau stieg zuletzt deutlich an und spiegelt die stark gestiegenen Auftragsgänge wieder (FG 2025 Ziffer 54 und Abbildung 18). Sollten die Baukapazitäten im Tiefbau bei einer Erhöhung der Investitionen in die Infrastruktur nicht im erforderlichen Umfang erhöht werden, könnte dies zu deutlich steigenden Baupreisen führen. Die vergleichsweise geringe Kapazitätsauslastung im Hochbau kann eine Chance sein, die Investitionen auch kurzfristig hochzufahren. Zudem bieten europäische Ausschreibungen eine Chance zur Kapazitätserweiterung (Hentze et al., 2025).

561. In der Vergangenheit wurde im Haushaltsvollzug oftmals deutlich weniger investiert als in der jeweils vorherigen Finanzplanung veranschlagt. Im 5-Jahreszeitraum zwischen 2019 und 2023 lag die Abweichung zwischen den beiden Größen im Durchschnitt bei 17,5 %, im 10-Jahreszeitraum 2014 bis 2023 bei 9 %. Dies deutet auf verschiedene **nicht-monetäre Hemmnisse** hin, die zu einer **Verzögerung bei der Umsetzung wichtiger Investitionsvorhaben** führen (JG 2024 Ziffern 139 ff.). Zu den Hemmnissen zählt eine Überlastung der öffentlichen Verwaltung, etwa beim Verfassungsschutz, der den Sicherheitsüberprüfungen in der Rüstungsindustrie nicht rechtzeitig nachkommen kann. Eine Ausweitung der kommunalen Investitionen wurde in der Vergangenheit durch die begrenzten Personalkapazitäten behindert (Brand und Salzgeber, 2022). Der demografische Wandel dürfte diese Probleme künftig noch weiter verschärfen.
562. Hinzu kommt, dass die Ausgabeneffizienz zurzeit durch **lange und komplexe Verwaltungsprozesse** verringert wird, insbesondere bei **Beschaffungs-, Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren**. ↘ ZIFFER 635 Beispielhaft dafür sind Großaufträge im Bereich der Bundeswehr (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023b; Kerber und Reza, 2024). So verlangt die „Parlamentsschleife“ bei Beschaffungen des Verteidigungsministeriums ab einem Volumen von 25 Mio Euro eine Freigabe durch den Haushaltsausschuss, die zu erheblichen

Verzögerungen führt (JG 2024 Ziffer 139). Die Schwerfälligkeit der Prozesse hängt unter anderem mit der **ausgeprägten Risikoaversion** der Verwaltung zusammen, [↗ ZIFFER 634](#) die wiederum teilweise durch die Sorge vor öffentlichkeitswirksamen rechtlichen Überprüfungen motiviert sein könnte. So ist der Anteil der Nachprüfungsverfahren, denen das für militärische Beschaffung verantwortliche Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) unterlag, gemessen an der Anzahl der im Oberschwellenbereich vergebenen Aufträge mit 0,1 % im Jahr 2021 und 0,2 % im Jahr 2022 sehr gering (BMVg, 2023). Dies könnte auf eine Kultur von übermäßiger Fehlervermeidung hindeuten. Erschwerend kommt hinzu, dass bei der öffentlichen Beschaffung die Aufträge zahlreiche „**Sonderwünsche**“ enthalten, die potenzielle Lieferanten abschrecken können und die Anfertigung deutlich verzögern. Dabei ist die Anzahl von Bietern bei Vergabeverfahren im Verteidigungsbereich ohnehin niedrig. [↗ ZIFFER 503](#)

Das im Jahr 2022 verabschiedete **Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz** hilft zwar, auch weil es die Priorisierung der Beschaffung gemäß „am Markt verfügbare[r] Leistungen und Produkte“ fordert, was eine Abkehr von Sonderwünschen implizieren würde. Es deckt aber nicht alle Bereiche der militärischen Beschaffung ab und läuft im Jahr 2026 aus.

- 563.** Um zu sichern, dass die Ausgaben nicht nur zeitnah, sondern auch effizient getätigt werden können, ist eine **veränderte Verwaltungskultur** [↗ ZIFFER 634](#) und die Digitalisierung und Modernisierung von Verwaltungsverfahren, einschließlich der Beschaffung, erforderlich. [↗ KASTEN 40](#) Im Verteidigungsbereich sollte die europäische Beschaffung gestärkt werden. Zudem sollte das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz dauerhaft greifen und einen breiteren Einsatz finden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023b; Monopolkommission, 2025; Wolff et al., 2025). Auch sollten die Beschaffungsprozesse so angepasst werden, dass die Wettbewerbsintensität zunimmt. Die Gewinnung neuer Bieter ist etwa durch die digitale Umsetzung von Verwaltungsprozessen, eine Erweiterung der Auftragsberatung sowie die verstärkte Verwendung von Markterkundungen nach § 28 Abs. 1 VgV und § 20 UVgO möglich. Letzteres dürfte automatisch zu einer Reduzierung von Sonderwünschen führen. Ein umfassendes Bundeswehrbeschaffungsgesetz könnte einen strategischen Ansatz für unterschiedliche Beschaffungsgegenstände entwickeln und den bisherigen one-size-fits-all Ansatz ersetzen.
- 564.** Das im Koalitionsvertrag angekündigte Infrastruktur-Zukunftsgesetz [↗ ZIFFER 508](#) zielt auf die dauerhafte strukturelle Beschleunigung von Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren zentraler Investitionsvorhaben ab und ist als solches zu begrüßen. Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass die **Beschleunigung von Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse erfolgreich** sein kann.

3. Tragfähigkeit der Staatsfinanzen bewahren

565. Die GG-Änderung dürfte die **Schuldenfinanzierung in den kommenden Jahren deutlich erhöhen**. Der Anstieg der Schuldenstandsquote und damit auch die Auswirkungen auf die fiskalische Tragfähigkeit sind jedoch umso geringer, je investitionsorientierter die Mittel des Finanzpakets verausgabt werden und je höher die Wachstumseffekte ausfallen, die sich aus den zusätzlichen Ausgaben ergeben. [↗ ZIFFER 537](#) In den Simulationen von Ochsner und Zuber (2025) steigt die Schuldenstandsquote bei einer investitionsorientierten Verausgabung der Mittel aus dem Finanzpaket bis zum Jahr 2040 auf etwa 69,4 % des BIP. [↗ ABBILDUNG 96 RECHTS](#) Im Fall einer stärkeren Konsumorientierung erhöht sie sich in den Simulationen dagegen auf bis zu 79,9 % des BIP. [↗ ABBILDUNG 96 LINKS](#) [↗ ABBILDUNG 96 MITTE](#) Ohne Berücksichtigung von Wachstumseffekten der zusätzlichen Ausgaben aus dem Finanzpaket ergeben sich deutlich höhere Schuldenstandsquoten. [↗ ZIFFER 538](#)

Kompatibilität mit europäischen Fiskalregeln wahren

566. Die **Bewertung des Finanzpakets hinsichtlich seiner Kompatibilität mit den jüngst reformierten europäischen Fiskalregeln** hängt von verschiedenen Faktoren ab und **unterliegt einer hohen Unsicherheit**. Deutschland hat bis heute keinen Nettoausgabenpfad mit der Europäischen Kommission abgestimmt. [↗ ZIFFER 525](#) Dieser ist darüber hinaus das Ergebnis politischer Verhandlungen sowie der Auslegung der Vorschriften durch die Europäische Kommission und den Europäischen Rat. Daher lässt sich nur näherungsweise beziffern, welche Spielräume für zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben unter den neuen europäischen Fiskalregeln für Deutschland überhaupt bestehen. Zudem beeinflussen Annahmen, beispielsweise zu Zinsausgaben, zum Potenzialwachstum und zu den Wachstumseffekten der Ausgaben, maßgeblich die mögliche Entwicklung von Referenzgrößen wie der Schuldenstandsquote. Gerade die Wachstumseffekte hängen wesentlich von den konkreten Ausgabenpfaden ab. [↗ ZIFFER 532](#) Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass das Finanzpaket bei jedem möglichen Ausgabenpfad mit den europäischen Fiskalregeln kompatibel ist.
567. Zur Absicherung der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln ist eine **Neustrukturierung der Haushaltsüberwachung** zielführend (Büttner, 2025). Aufgaben und Arbeitsweise des Stabilitätsrats, der bei der Bundesregierung eingerichtet ist und die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwacht, müssen an die neuen nationalen und europäischen Rahmenbedingungen der Fiskalpolitik angepasst werden. So muss die Finanzpolitik von Bund und Ländern im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln koordiniert werden. [↗ ZIFFER 526](#) Alternativ könnte ein unabhängiger Fiskalrat, wie es ihn auch in anderen europäischen Ländern gibt (Davoodi et al., 2022; Larch et al., 2024), eingesetzt werden.
568. Ein grundsätzliches Problem ist, dass **die deutschen und europäischen Fiskalregeln bislang nur bedingt aufeinander abgestimmt sind**. Dies hat sich durch die jüngste Reform der europäischen Fiskalregeln und die nun erfolgte GG-Änderung verschärft. So beschränkt sich die Schuldenbremse auf das jährliche Haushaltsdefizit des Bundes bzw. der Länder, während die europäischen

Fiskalregeln seit ihrer jüngsten umfassenden Reform von einer langfristigen Projektion der Schuldenstandsquote Vorgaben für einen vierjährigen Ausgabenpfad des Gesamtstaats inklusive aller Sondervermögen ableiten. [↗ ZIFFER 525](#) [↗ KASTEN 31](#) Es ist auch zu berücksichtigen, dass die EU-Vorgaben sich ex ante auf das gesamtstaatliche VGR-Defizit berufen, während Investitionen im Sinne des Sondervermögens Infrastruktur einer haushaltsrechtlichen Definition unterliegen. Auch die Definition der Verteidigungsausgaben, die sich, anders als in der GG-Änderung festgelegt, für die EU-Ausnahmeklausel an der COFOG-Abgrenzung orientiert, [↗ ZIFFER 557](#) kann zu Diskrepanzen führen. Im Ergebnis wird es für die Politik sehr **schwierig** sein, bei der Umsetzung der GG-Änderung **in den kommenden Jahren die Konformität mit dem europäischen Regelwerk zu überblicken**.

[↗ KASTEN 31](#)

Exkurs: Steht das Finanzpaket in Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln?

Wie viel fiskalischer Spielraum für Deutschland aus den jüngst reformierten europäischen Fiskalregeln resultiert, hängt vom Nettoausgabenpfad ab, den die Bundesregierung erst noch mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat vereinbaren muss. [↗ ZIFFER 525](#) Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die reformierten europäischen Fiskalregeln Deutschland mehr fiskalischen Spielraum ermöglichen werden, als die nationale Schuldenbremse vor der GG-Änderung bot (Darvas et al., 2024; Guttenberg und Redeker, 2024; Deutsche Bundesbank, 2025). Allerdings dürften die europäischen Fiskalregeln Deutschlands Spielraum für zusätzliche schuldenfinanzierte Ausgaben aufgrund eines geringen nominalen Wachstums bereits vor der GG-Änderung eingeschränkt haben (Darvas et al., 2024; Guttenberg und Redeker, 2024). Dies dürfte insbesondere bei einem vierjährigen Anpassungszeitraum [↗ ZIFFER 521](#) gelten. Eine Kombination aus schwachem Wachstum und hoher Ausgabenlast würde diese Situation mittelfristig verschärfen. **Mit der GG-Änderung sind die europäischen Fiskalregeln nun deutlich restriktiver als die nationale Schuldenbremse** (Guttenberg und Redeker, 2025; Steinbach und Zettelmeyer, 2025).

Im Rahmen der nationalen Ausweichklausel der EU-Fiskalregeln können in den kommenden vier Jahren Verteidigungsausgaben in erheblichem Umfang kreditfinanziert werden. [↗ ZIFFER 522](#) Jenseits der Verteidigungsausgaben könnte jedoch die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit der Länder sowie das Sondervermögen Infrastruktur mit den EU-Fiskalregeln in Konflikt geraten. Es ist denkbar, dass ein Teil der daraus resultierenden kreditfinanzierten Ausgaben durch Umwidmung innerhalb der Ausweichklausel weiterhin regelkonform abgebildet werden kann (Guttenberg und Redeker, 2025). Dennoch gehen verschiedene Studien davon aus, dass Deutschland spätestens dann in Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln geraten könnte, wenn die Mittel aus dem Sondervermögen in größerem Umfang abgerufen werden (Büttner, 2025; Guttenberg und Redeker, 2025; Steinbach und Zettelmeyer, 2025). Da die GG-Änderung im Fall der Verteidigungsausgaben zudem auf eine dauerhafte Regelung abzielt, müsste Deutschland – voraussichtlich in vier Jahren – wieder einen finanzpolitischen Plan vorlegen, der ohne Rückgriff auf die nationale Ausweichklausel mit den EU-Fiskalregeln vereinbar ist.

Die Schuldenstandsquote ist umso niedriger, je geringer die schuldenfinanzierten Ausgaben sind und je höher das BIP-Wachstum ist. Ochsner und Zuber (2025) zeigen, dass für eine **stark investive Verausgabung der Mittel aus dem Finanzpaket**, verbunden mit einer mittelfristigen Finanzierung der Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt die Wachstumseffekte den Schuldenaufbau begrenzen würden. Bei der in diesem Szenario resultierenden Entwicklung der für die ex ante Bewertung der Ausgabenpfade eines Mitgliedstaates relevanten Schuldenstandsquote, [↗ ZIFFER 536](#) **könnte damit unter Berücksichtigung der Ausweichklausel eine**

Kompatibilität mit den EU-Fiskalregeln erreichbar sein. ↘ **TABELLE 30 ANHANG** Allerdings verlangt eine investive Verausgabung, dass die derzeitigen Möglichkeiten für Verschiebungen aus dem Kernhaushalt in Höhe von bis zu 1,2 % des BIP ↘ **ZIFFER 545** gänzlich ungenutzt bleiben. Verteidigungsausgaben dürften also nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben und die Mittel des Sondervermögens – auch die Zuweisungen für den KTF und die Länder – lediglich investiv genutzt werden. Eine **langsamere Verausgabung der kreditfinanzierten Mittel des Sondervermögens** durch weniger starkes Front-Loading ↘ **KASTEN 30** als in der Simulation angenommen **dürfte** die **Kompatibilität** mit den europäischen Fiskalregeln zusätzlich **erleichtern**. **Im Fall einer (weitgehenden) Konsumorientierung** der Ausgaben des Finanzpakets dürfte eine **Kompatibilität mit den europäischen Fiskalregeln gemäß den Simulationen** nicht gegeben sein.

Das Finanzpaket ist insgesamt somit mittel- bis langfristig umso eher mit den EU-Regeln kompatibel, je wachstumsorientierter es verausgabt wird und wenn es mit Reformen flankiert wird, die das Produktionspotenzial steigern. Solche Reformen wären allein schon nötig, um den Anpassungszeitraum von vier auf sieben Jahre zu verlängern. ↘ **ZIFFER 521** Allerdings können für die Schuldentragfähigkeitsanalyse (Debt Sustainability Analysis, DSA) der Europäischen Kommission ↘ **ZIFFER 521** gemäß deren technischer Methode nur bereits durchgeführte, nicht auch geplante Reformen und Investitionen, berücksichtigt werden (Darvas et al., 2024; Guttenberg und Redeker, 2024). Durch den Regierungswechsel entsteht somit ein **Problem mit der zeitlichen Abfolge**: Bei der seit Herbst 2024 ausstehenden Festlegung des Referenzpfades dürfte die Europäische Kommission nur bereits gesetzlich verankerte Reformen und Investitionen zugrunde legen (Europäische Kommission, 2024c). Dadurch könnten erwartete Effekte des Finanzpakets unter Umständen keinen Eingang finden, wenn die Haushaltsgesetze für die Jahre 2025 bzw. 2026 zum Zeitpunkt der Festlegung des Pfades noch gar nicht beschlossen wären. **Ist der Referenzpfad einmal festgelegt, können Reformen und Investitionen durch veränderte Wachstumsannahmen nachträglich berücksichtigt werden** (Rat der Europäischen Union, 1997). Guttenberg und Redeker (2024) sowie Darvas et al. (2024) schlagen eine Anpassung der technischen Methode für die DSA vor. Allerdings hat die Europäische Kommission bei der Berücksichtigung und Gewichtung der relevanten Faktoren einen gewissen Spielraum.

Reform der Schuldenbremse vollenden

569. Der Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen sieht die Einrichtung einer Expertenkommission unter Beteiligung des Parlaments und der Länder vor, die einen Vorschlag für eine **Modernisierung der Schuldenbremse** entwickeln soll (Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen, 2025). Auf dieser Grundlage soll die Gesetzgebung bis Ende des Jahres 2025 abgeschlossen werden. Eine weitere Reform der Schuldenbremse nach der GG-Änderung könnte sinnvoll sein, auch wenn im neuen Bundestag eine Einigung politisch nicht einfach sein dürfte.
570. So hat die Schuldenbremse in ihrer aktuellen Form beispielsweise die strukturelle Schwäche, dass im Fall einer Notlage die Ausnahmeklausel, die eine Kreditfinanzierung notlagenbedingter Mehrbedarfe ermöglicht, nur für das laufende Kalenderjahr angewendet werden kann. Diese Regel ist unnötig restriktiv, insbesondere da die notlagenbedingten Ausgabenbedarfe typischerweise nicht zum Jahresende auf Null sinken. Um noch ausstehende Ausgaben über das Kalenderjahr hinaus zu tätigen, muss aber erneut die Notlage beschlossen und begründet werden. Um die Planungssicherheit in einer Krise zu erhöhen, hat der Sachverständigenrat im

vergangenen Jahr vorgeschlagen, künftig **nach einer Notlage eine Übergangsregelung** für beispielsweise drei Jahre anzuwenden (SVR Wirtschaft, 2024; JG 2024 Ziffern 170 ff.).

571. Eine sinnvolle Lösung wäre, wenn in dieser **Übergangsphase das zulässige strukturelle Defizit über der normalen Regelgrenze** liegen könnte, aber stetig reduziert werden würde. Dies würde es ermöglichen, auf anhaltende Folgen einer Krise angemessen zu reagieren, ohne eine erneute, möglicherweise politisch kontroverse Inanspruchnahme der Ausnahmeregel zu erzwingen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG, 2023) ist die weitere Nutzung von Kreditermächtigungen aus der Krisenzeit untersagt und die Voraussetzungen für den erneuten Rückgriff auf die Ausnahmeregel wurden deutlich verschärft.

Der Übergang **nach Anwendung der Ausnahmeklausel** könnte dabei in Anlehnung an die aktuellen EU-Fiskalregeln einen **Abbau des strukturellen Defizits von mindestens 0,5 Prozentpunkten pro Jahr** vorsehen. Die Anforderungen an die tatsächliche Defizitreduzierung könnten sich dabei, wie bisher, an der Produktionslücke orientieren. Alternativ könnte die strukturelle Nettokreditaufnahme innerhalb von drei Jahren nach Anwendung der Ausnahmeklausel linear auf das in Normalzeiten geltende Niveau zurückgeführt werden (Kooths, 2023).

572. Ein weiterer Reformvorschlag des Sachverständigenrates ist, die **Regelgrenze für das jährliche strukturelle Defizit in Abhängigkeit von der Schuldenstandsquote** zu staffeln (SVR Wirtschaft, 2024; JG 2024 Ziffern 170 ff.). Die Regelgrenze könnte dabei so ausgestaltet werden, dass bei geringerer Schuldenstandsquote höhere strukturelle Defizite als bisher zulässig sind. Da die EU-Fiskalregeln nach der erfolgten GG-Änderung nun zunächst deutlich restriktiver wirken dürften als die nationale Schuldenbremse, [↗ KASTEN 31](#) ergäbe sich aus einer solchen Anpassung de facto vermutlich **auf absehbare Zeit kein zusätzlicher fiskalischer Spielraum**. Dies dürfte sich ändern, sobald das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz ausläuft, zumindest dann, wenn die Kreditfinanzierungsspielräume nicht schon vollständig durch Verteidigungsausgaben aufgebraucht werden.

Eine andere Meinung

573. Ein Ratsmitglied, Veronika Grimm, teilt die Perspektive und die Schlussfolgerungen des Kapitels zum großen Teil nicht. Anlass der Beschlüsse zu einer zusätzlichen Verschuldung war die **Zuspitzung der geopolitischen Lage und die sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas**. Diese Herausforderungen, die in Deutschland im März 2025 nach der Bundestagswahl, aber noch vor den Koalitionsverhandlungen als Begründung für die Grundgesetzänderung herangezogen wurden, können nur gemeinsam von Europa, nicht alleine von Deutschland adressiert werden. Vor diesem Hintergrund sollte bei der Einordnung der Beschlüsse und der Ausgestaltung der Politik die Frage im Vordergrund stehen, wie die durch die Grundgesetzänderung erhöhten deutschen Spielräume zur europäischen Verteidigungsfähigkeit und Resilienz beitragen können.
574. Die Ratsmehrheit diskutiert die Chancen und Risiken, die mit einem nun möglichen Finanzpaket einhergehen, aber im Wesentlichen nur mit Blick auf die deutsche Volkswirtschaft. **Europa wird lediglich als Nebenbedingung aufgeführt**, wenn die Kompatibilität mit den europäischen Fiskalregeln diskutiert wird. Diese Herangehensweise wird der Herausforderung, die ursächlich für den Beschluss im März 2025 war, aus der Sicht des abweichenden Ratsmitglieds nicht gerecht. Dies wird im Folgenden ausgeführt, ↘ ZIFFERN 575 FF. darüber hinaus werden einige abweichende Positionen zu den von der Ratsmehrheit vorgetragenen Handlungsempfehlungen zum Ausdruck gebracht. ↘ ZIFFERN 584 FF.

1. Die europäische Perspektive

575. Anlass für die Grundgesetzänderung noch durch den alten Bundestag war (gemäß der Kommunikation der an den Sondierungen beteiligten Akteure) die veränderte Sicherheitslage zusammen mit der Befürchtung, dass Deutschland gerade mit Blick auf die Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, gegeben die Mehrheitsverhältnisse **im neuen Bundestag**, nicht ausreichend handlungsfähig sein könnte. In Letzterem **besteht keine verfassungsändernde Mehrheit der Parteien, die eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben befürworten**.
576. Das Sondervermögen Infrastruktur und die Lockerung der Schuldenbremse für die Länder waren Teil eines politischen Deals. Die fehlende Kompatibilität der Grundgesetzänderungen mit den europäischen Fiskalregeln wurde zunächst – trotz entsprechender Einwände in den Anhörungen (Büttner, 2025; Grimm, 2025a) – ignoriert. Abschätzungen von Büttner (2025), Steinbach und Zettelmeyer (2025), Dezernat Zukunft (von Wangenheim et al., 2025), der Gemeinschaftsdiagnose (2025) sowie die Ausführungen von Gutenberg und Redeker (2024) zeigen auf, dass **die sich aus den Grundgesetzänderungen ergebenden Verschuldungsspielräume weit über das hinausgehen, was mit dem derzeitigen fiskalischen Regelwerk der EU vereinbar ist**.

Die Ratsmehrheit hingegen interpretiert die eigenen Berechnungen $\searrow$ ZIFFER 527 FF. dahingehend, dass eine Kompatibilität mit den europäischen Vorgaben unter bestimmten Voraussetzungen hergestellt werden könnte $\searrow$ KASTEN 31. Dies hält das abweichende Ratsmitglied für nicht realistisch. Erstens ist es schon **der vorherigen Bundesregierung** (vor Beschluss der zusätzlichen Verschuldungsspielräume) **nicht gelungen**, einen **mit der EU-Kommission abgestimmten Ausgabenpfad einzureichen, der die europäischen Regeln einhält** (Europäische Kommission, 2024d; Büttner, 2025). Zusätzliche Verschuldung und damit einhergehende Ausgaben dürften damit noch weniger kompatibel sein. Zweitens ergibt sich auch aus den Berechnungen des Sachverständigenrats (Abschnitt III des Haupttextes) in allen Szenarien ein Anstieg der Schuldenstandquote über die kommenden sieben Jahre, was mit dem europäischen Regelwerk nicht kompatibel ist (Büttner, 2025; Steinbach und Zettelmeyer, 2025; von Wangenheim et al., 2025). Drittens gehen die Berechnungen des Sachverständigenrats davon aus, dass die Verteidigungsausgaben nur moderat aus Krediten und schon Anfang der 2030er-Jahre wieder aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Die in einem solchen Szenario notwendigen Umschichtungen im Bundeshaushalt sind jedoch im Koalitionsvertrag in keiner Weise abgebildet. In den Berechnungen wird die zusätzliche Verschuldung für Verteidigungsausgaben somit signifikant unterschätzt.

577. Es ist daher aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds in Übereinstimmung mit den in $\searrow$ ZIFFER 576 genannten Autoren davon auszugehen, dass die sich aus den Grundgesetzänderungen ergebenden Verschuldungsspielräume weit über das hinausgehen, was mit dem derzeitigen fiskalischen Regelwerk der EU vereinbar ist. Vor diesem Hintergrund **sollte die Bundesregierung** die aufgrund der nationalen Rahmenbedingungen bestehenden **Spielräume nicht um jeden Preis ausschöpfen**, insbesondere nicht auf Kosten der Glaubwürdigkeit und Effektivität der europäischen Regeln. Der Haupttext lässt die Interpretation zu, dass die Ratsmehrheit eine Aufweichung der europäischen Regeln nicht allzu kritisch sieht. So wird etwa ein Vorschlag von Guttenberg und Redeker (2024) dargestellt (und keineswegs kritisch eingeordnet), die europäische Schuldentragfähigkeitsanalyse (Debt Sustainability Analysis, DSA) so anzupassen, dass nicht nur bereits durchgeführte, sondern auch geplante Reformen und Investitionen berücksichtigt werden. $\searrow$ KASTEN 31 Dies würde de facto der Abschaffung von wirksamen Regeln gleichkommen.
578. Aufgrund der hohen Staatsschuldensquoten großer europäischer Staaten ist es von zentraler Bedeutung, wirksame Fiskalregeln auf europäischer Ebene aufrecht zu erhalten (Gemeinschaftsdiagnose, 2025; Feld et al., 2025; Grimm et al., 2023). Dafür ist es entscheidend, dass Deutschland das europäische fiskalische Regelwerk nicht sehenden Auges missachtet. Denn eine **Missachtung der Fiskalregeln** durch das größte Mitgliedsland **dürfte dazu führen, dass die Regeln** auch in den anderen Ländern der Eurozone **ihre Bindungskraft einbüßen**, was eine Schuldenkrise wahrscheinlicher macht (Gemeinschaftsdiagnose, 2025; Feld et al., 2025). Eine Währungsunion ohne effektive Fiskalregeln und mit erhöhten Risiken für die Stabilität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kann schlussendlich zu weniger fiskalischem Spielraum in Europa führen. Dann

könnte die EU die sicherheitspolitischen Herausforderungen noch weniger adressieren und riskiert ihre Verteidigungsfähigkeit.

579. In ihrem Schuldentragfähigkeitsmonitor hat die Europäische Kommission (2025b) festgestellt, dass im Jahr 2024 elf Mitgliedstaaten der EU hohe mittelfristige Tragfähigkeitsrisiken aufweisen (Europäische Kommission, 2025b), darunter viele Mitglieder der Eurozone. Zuletzt hatte die Ankündigung der zusätzlichen deutschen Verschuldung zu einem Renditesprung an den Anleihemärkten geführt (FG 2025 Ziffer 30). ↘ ZIFFER 543 Mittlerweile sind die Renditen – nicht zuletzt aufgrund der durch Donald Trump initiierten Zollkonflikte – wieder gesunken. Aber ceteris paribus dürften sie höher sein, als sie ohne Grundgesetzänderung wären. Die zusätzliche deutsche Verschuldung dürfte die Zinsen für Staatsanleihen im gesamten Euroraum erhöhen. **Durch** die dadurch mit der Zeit **steigenden Zinslasten der Mitgliedstaaten** (vgl. Grimm et al., 2023), **sinkt der Spielraum** der hoch verschuldeten Staaten weiter, **zusätzliche Verteidigungsausgaben zu finanzieren**.
580. **Andere europäische Staaten** dürften daher **vor großen Herausforderungen stehen**, wenn es darum geht, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen. Selbst wenn die europäischen Fiskalregeln gelockert würden – worauf in Deutschland manche hoffen –, wäre damit hochverschuldeten Staaten wie Frankreich, Italien oder Spanien wenig geholfen. Aufgrund ihrer ohnehin angespannten Finanzlage könnten diese Länder zusätzliche Verteidigungsausgaben oder Investitionen kaum über neue Schulden finanzieren, da die Kapitalmärkte darauf mit höheren Risikoaufschlägen oder eingeschränkter Nachfrage nach ihren Anleihen reagieren würden. Zur eigentlich gebotenen Finanzierung aus den jeweiligen laufenden Haushalten fehlt den Regierungen in vielen europäischen Ländern, genauso wie der neuen deutschen Regierung, die Kraft.
581. Bereits kurz nach der Ankündigung deutscher Schuldenpläne wurde daher die Forderung nach **gemeinsamer europäischer Verschuldung** wieder aufgegriffen. Europäische Anleiheemissionen unter Einbeziehung Deutschlands als finanzpolitischem Stabilitätsanker würden insbesondere hochverschuldeten Mitgliedstaaten neue Spielräume zu günstigeren Konditionen eröffnen. **Für Deutschland** selbst wäre eine Beteiligung jedoch **ökonomisch unattraktiv und riskant**, da es sich eigenständig günstiger finanzieren kann und bei gemeinsamer Verschuldung höhere Risiken mittragen und möglicherweise sogar auslösen würde. Wenn aber die Verteidigungsfähigkeit der EU kurzfristig deutlich gestärkt werden muss, könnte am Ende kaum ein Weg an gemeinsamer Verschuldung vorbeiführen. Eine gemeinsame europäische Schuldenaufnahme kann die EU – wenn überhaupt – aber nur unter strengen fiskalischen und institutionellen Bedingungen stärken. Sie müsste zwingend mit der Verlagerung von Kompetenzen und Entscheidungsgewalt in der Fiskal- und Haushaltspolitik auf die europäische Ebene, also einer Vertiefung der politischen Union, einhergehen (Grimm, 2025b).

2. Handlungsoptionen

582. Die Ratsmehrheit diskutiert die Chancen und Risiken eines möglichen Finanzpakets im Wesentlichen mit Blick auf die deutsche Volkswirtschaft. Anders als die Ratsmehrheit steht das abweichende Ratsmitglied der Kreditfinanzierung der Investitionen $\searrow$ ZIFFER 490 sowie der Lockerung der Schuldenbremse der Länder $\searrow$ ZIFFER 520 nicht grundsätzlich positiv gegenüber. **Die Begründung der Notwendigkeit der kreditfinanzierten Investitionen** auf Basis einer Vielfalt an Studien, die – teilweise beauftragt von Interessenträgern – Bedarfe identifizieren, $\searrow$ PLUSTEXT 30 $\searrow$ ZIFFER 509 **überzeugen das abweichende Ratsmitglied nicht.** Hierzu wurde bereits in der Vergangenheit in den Gutachten des Sachverständigenrats von dem abweichenden Ratsmitglied sowie von früheren Ratsmitgliedern kritisch Stellung genommen (JG 2021 Ziffern 206 ff.; JG 2024 Ziffer 185).

Die Ausweitung von Kreditspielräumen für die Länder mit deren Finanzierungsbedarfen zu begründen, $\searrow$ ZIFFER 520 erscheint ebenfalls wenig überzeugend. Die **Finanzierungsbedarfe sollten Anlass zu einer besseren Finanzausstattung der Länder geben.** Durch die Verschuldungsspielräume der Länder entsteht zudem ein komplexes Koordinationsproblem zwischen Bund und Ländern: Wenn die Verschuldungsmöglichkeiten durch die europäischen Fiskalregeln begrenzt sind, stellt sich die Frage, wem Vorrang eingeräumt wird – dem Bund, den Ländern insgesamt oder insbesondere finanzschwachen Ländern. $\searrow$ ZIFFER 525 Das spricht gegen zusätzliche Verschuldungsspielräume für die Länder, solange die europäischen Regeln die Spielräume einschränken.

583. Eine strikte Investitionsorientierung der zusätzlichen Ausgaben – wie von der Ratsmehrheit gefordert – ist richtig, allerdings ist es **herausfordernd, Investitionen sinnvoll einzugrenzen.** Zu den entsprechenden Empfehlungen des Sachverständigenrats hatte das abweichende Ratsmitglied bereits abweichende Auffassungen im JG 2024 zum Ausdruck gebracht, die hier entsprechend relevant sind (JG 2024 Ziffern 188 ff.; vgl. auch Gemeinschaftsdiagnose, 2025, S. 69). Insbesondere besteht eine wesentliche Abgrenzungsproblematik, da es schwierig ist, zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben von konsumtiven Ausgaben klar zu trennen. Diese Abgrenzungsproblematik war ein Grund für die Aufgabe der früheren objektbezogenen Schuldengrenze (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2007; JG 2024 Ziffern 69 ff.).
584. Zu der von der Ratsmehrheit diskutierten Option eines verstärkten systematischen Einsatzes von Kosten-Nutzen-Analysen mithilfe für die jeweiligen Bereiche standardisierter Methoden $\searrow$ ZIFFER 557 hatte das abweichende Ratsmitglied im JG 2024 Ziffern 181 ff. Stellung genommen. Die Vorschläge bleiben vage, weshalb auch **unklar** bleibt, **wie genau** eine Verbesserung hinsichtlich der **Identifikation und Priorisierung zukunftsorientierter Ausgaben erreicht werden soll.**
585. Die von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen Infrastrukturfonds $\searrow$ ZIFFER 553 stellen zwar eine Option für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten dar, aber es gibt mehrere Herausforderungen, die ihre Umsetzung erschweren könnten (siehe die Diskussion in JG 2024 Ziffer 186). Eine mögliche Alternative besteht darin, die

Bereitstellung von Infrastruktur in Absprache mit der Europäischen Kommission **in einnahmenfinanzierte, selbständig verschuldungsfähige Infrastrukturgesellschaften** nach dem Vorbild der österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs-AG (ASFINAG) **auszulagern** (Expertenkommission Stärkung von Investitionen in Deutschland, 2016). Durch ihre Einnahmefinanzierung wären sie in der Lage, die notwendigen Investitionen eigenständig zu tragen, ohne den regulären Staatshaushalt zu belasten oder die Verschuldungskapazitäten des öffentlichen Sektors zu tangieren. Insbesondere würde eine **Beitrags- und Gebührenfinanzierung dazu beitragen**, den **Infrastrukturausbau maßgeblich an den Präferenzen der Nutzerinnen und Nutzer zu orientieren**. Wichtig ist hierbei, die privaten Kapitalgeber angemessen am Risiko zu beteiligen, damit diese ein aktives Interesse daran haben, dass sich die Infrastrukturbereitstellung an den in der Zahlungsbereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer zum Ausdruck kommenden Präferenzen ausrichtet. Infrastrukturen, die regionalpolitischen Zielen dienen, könnte der Staat durch den Einkauf von entsprechenden Verkehrswegen bei den Investitionsgesellschaften – also über explizite Subventionen – weiterhin beauftragen. JG 2024 Ziffer 187.

586. Deutschland müsste einen 7-jährigen Ausgabenpfad mit der EU-Kommission vereinbaren, um im Einklang mit den europäischen Fiskalregeln zumindest einen Teil der zusätzlichen Mittel nutzen zu können. Um hier ausreichend Spielräume zu ermöglichen sind im Sinne der europäischen Regeln allerdings **Reformen nötig sein, die über die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag hinausgehen**. Dies konzidiert auch die Ratsmehrheit und schlägt einige weitere Reformen vor. ↘ ZIFFERN 559 FF. Allerdings dürfte eine deutlich ambitioniertere Reformagenda notwendig sein, als die Ratsmehrheit es in dem vorliegenden Gutachten zum Ausdruck bringt. Angesichts der herausfordernden Lage hätte das abweichende Ratsmitglied es für wichtig gehalten, in dem vorliegenden Gutachten deutlich auf die wichtigen Reformen hinzuweisen. Einige dieser Reformen, die in vergangenen Gutachten des Sachverständigenrates schon dargestellt wurden, sind daher in den Minderheitsvoten in den Kapiteln „Bürokratiekosten senken – Gesetzgebung und Verwaltung modernisieren“ und „Strukturwandel in Deutschland: Produktivität, regionale Aspekte und Arbeitsmarkt“ angeführt.
587. Von einer Reform der Schuldenbremse in der vorgeschlagenen Form, ↘ ZIFFERN 569 FF. die mit einer weiteren Lockerung einhergeht, sollte aufgrund der in den kommenden Jahren vermutlich ansteigenden Verschuldung abgesehen werden.

ANHANG

TABELLE 25

Investitionsquoten des Bundeshaushalts im Zeitverlauf

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Soll)
Gesamthaushalt in Mrd Euro	295,5	311,4	317,1	330,7	347,9	356,7	441,8	556,6	480,7	457,1	488,9
Summe der Investitionen in Mrd Euro	29,3	29,6	33,2	34,0	38,1	38,1	50,3	45,8	46,2	55,0	70,8
Summe der Investitionen ohne finanzielle Transaktionen in Mrd Euro	23,9	28,2	31,6	31,3	36,2	36,5	42,2	40,3	40,5	43,9	50,6
Investitionsquote in % ¹	9,9	9,5	10,5	10,3	11,0	10,7	11,4	8,2	9,6	12,0	14,5
Investitionsquote ohne finanzielle Transaktionen in %	8,2	9,1	10,0	9,5	10,5	10,3	9,7	7,3	8,5	9,8	10,8

1 – Investitionsquote als Anteil des Gesamthaushalts.

Quellen: Finanzpläne der Bundesregierung, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-153-01

TABELLE 26

Investitionsquoten und Haushaltsspielräume¹ im Bundeshaushalt²

	2025	2026	2027	2028	Summe über den Zeitraum
Gesamthaushalt in Mrd Euro	488,6	474,6	488,2	497,3	
darunter: Sachinvestitionen	7,7	7,4	7,4	7,5	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	41,0	48,6	49,0	46,5	
Finanzielle Transaktionen: Darlehensgewährung, Erwerb von Beteiligungen	32,3	21,5	21,1	16,9	
Summe der Investitionen in Mrd Euro	81,0	77,5	77,5	70,9	
Investitionsquote in %	16,6	16,3	15,9	14,3	
Summe der Investitionen ohne finanzielle Transaktionen in Mrd Euro	48,7	56,0	56,4	54,0	
Investitionsquote ohne finanzielle Transaktionen in %	10,7	12,4	12,1	11,2	
Haushaltsspielräume in Mrd Euro					
bei angemessener Investitionsquote von: 9 %	7,633	15,221	14,361	10,764	47,979
10 %	3,070	10,690	9,690	5,960	29,410
11 %	– 1,493	6,159	5,019	1,156	10,841
12 %	– 6,056	1,628	0,348	– 3,648	– 7,728

1 – Summe der bislang geplanten Investitionen im Bundeshaushalt, die die angemessene Investitionsquote über-/unterschreiten. 2 – Gemäß Finanzplan des Bundes für die Jahre 2024 bis 2028.

Quellen: Deutscher Bundestag, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-149-01

TABELLE 27

Geplante Ausgaben im KTF für das Jahr 2025¹

Zweckbestimmung	Titel	1 000 Euro
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)		
Strompreiskompensation	683 03	3 300 000
Energieeffizienz in Industrie und Gewerbe	686 08	818 317
Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz	686 31	579 024
Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken	697 01	480 923
Nationale Klimaschutzinitiative, Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz	686 05	370 388
Beratung Energieeffizienz	686 14	369 512
Beihilfen nach § 11 BEHG	697 02	315 350
Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität	683 04	271 257
Anwendungsorientierte Grundlagenforschung Grüner Wasserstoff	685 02	159 671
Programme und Maßnahmen der Energiewende in Bereichen Erneuerbare Energien, Strom und Netze, Digitalisierung und Energieinfrastruktur	686 13	121 900
Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel	685 03	102 388
Entwicklung regenerativer Kraftstoffe	686 25	90 187
Modellprojekte im ÖPNV	633 02	71 335
Klimaneutrales Fliegen	683 05	68 305
Ressourceneffizienz und -substitution	686 15	68 007
CO ₂ -Vermeidung und -Nutzung in Grundstoffindustrien	686 16	50 000
Internationale Energie-, Rohstoff- sowie Technologiezusammenarbeit	687 02	44 423
Zuschüsse für den Betrieb dekarbonisierter Wärmeinfrastrukturen	683 08	42 017
Energetische Stadtanierung	661 01	35 447
Schutz von Moorböden und Verringerung der Torfverwendung	686 21	22 500
Forschungs- und Innovationsprogramm Klimaschutz im Bereich Ernährung und Landwirtschaft	686 33	19 000
Aufbauprogramm Wärmepumpe	686 34	18 000
Serielle Sanierung	661 09	15 582
Querschnittsaufgabe Energieeffizienz	686 03	14 500
Energieeffizienz im Verbraucherbereich	684 01	12 100
Humusaufbau	686 20	12 000
Waldklimafonds	686 06	11 088
Energetische Nutzung von Wirtschaftsdünger	686 18	9 057
Klimaneutrales Schiff	686 28	7 279
Investitionen		
Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich	893 10	14 350 313
Mikroelektronik für die Digitalisierung	892 10	4 925 150
Zuschüsse zur Errichtung von Tank- und Ladeinfrastruktur	893 02	1 576 141
Wasserstoffeinsatz in der Industrieproduktion	892 02	1 174 642
Transformation Wärmenetze	893 03	979 000
Dekarbonisierung der Industrie	892 01	553 000
DEU-FRA-Projekte IPCEI Wasserstoff	892 07	528 061
Umsetzung der Nationalen Wasserstoffstrategie	892 03	490 615
Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher	893 04	489 346
Förderung des Ankaufs von Bussen mit alternativen Antrieben	893 09	462 078
Anschaffung von Nutzfahrzeugen mit alternativen, klimaschonenden Antrieben	893 08	375 289
Wasserstoffstrategie Außenwirtschaft - Internationale Kooperation Wasserstoff	896 01	247 832
Klimafreundlicher Neubau und Wohneigentumsförderung für Familien	893 15	246 538
Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge	893 01	209 640
Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur	891 03	177 910
Wasserstoff- und Brennstoffzellenanwendungen im Verkehr	892 05	128 638
Wohneigentumsförderungen	893 16	70 000
Zuschüsse zur Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr	892 06	63 169
Förderung von Erzeugungsanlagen für strombasierte Kraftstoffe und fortschrittliche Biokraftstoffe sowie von Antriebstechnologien für die Luftfahrt	892 04	38 193
Verbesserung der Energieeffizienz in Landwirtschaft und Gartenbau	893 07	23 529
Förderprogramm Fahrradparkhäuser an Bahnhöfen	891 04	15 000
Landstromversorgung in deutschen Häfen	882 01	10 000
Umrüstung von Kohlekraftwerken zu wasserstofffähigen Gaskraftwerken	893 12	250

1 – Aufgeführt sind alle Titel, für die im Jahr 2025 Ausgaben geplant sind. Klassifizierung der Ausgaben als investiv gemäß der Klassifizierung im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds.

Quelle: Deutscher Bundestag
© Sachverständigenrat | 25-148-01

TABELLE 28

Geplante Investitionsquoten¹ der Länder für das Jahr 2025

In %

	Investitionsquote	Investitionsquote (ohne finanzielle Transaktionen)
Baden-Württemberg	10,5	10,2
Bayern	15,2	14,0
Berlin	10,9	9,4
Brandenburg	11,7	11,3
Bremen	7,8	X
Hamburg	11,8	X
Hessen	8,2	7,8
Mecklenburg-Vorpommern	15,1	14,0
Niedersachsen	6,4	6,3
Nordrhein-Westfalen	11,3	10,9
Rheinland-Pfalz	6,9	6,5
Saarland	10,1	9,3
Sachsen	16,1	15,7
Sachsen-Anhalt	14,4	11,9
Schleswig-Holstein	9,1	9,0
Thüringen	15,7	15,2

1 – Die Investitionsquoten wurden mithilfe der Finanzpläne der Länder berechnet. Investitionen wurden als Summe aus Sachinvestitionen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen ohne sonstige Vermögensübertragungen, Darlehen, Erwerb von Beteiligungen und Gewährleistungen berechnet. Finanzielle Transaktionen umfassen Darlehen, Erwerb von Beteiligungen und Gewährleistungen. Für Hamburg und Bremen liegen nicht genug Informationen vor, um eine Investitionsquote ohne finanzielle Transaktionen zu berechnen.

Quellen: Finanzpläne der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-154-01

TABELLE 29

Fiskalmultiplikatoren¹ für verschiedene Staatsausgabenkategorien

Jahr	Staatskonsum			Verteidigung		
	Aggregiert	Ausgaben	Steuern	Aggregiert	Produktiv	Unproduktiv
1	[0,2; 0,5; 0,8]	[0,2; 0,4; 0,9]	[0,4; 0,6; 0,7]	[-0,1; 0,4; 0,9]	[0,1; 0,9; 1,5]	[-0,3; -0,1; 0,2]
2	[0,2; 0,5; 0,9]	[0,2; 0,5; 0,9]	[0,4; 0,5; 0,7]	[0,1; 0,5; 1,0]	[0,2; 1,0; 1,6]	[-0,2; 0,1; 0,3]
3	[0,2; 0,4; 0,8]	[0,2; 0,4; 0,8]	[0,4; 0,5; 0,6]	[0,1; 0,5; 0,8]	[0,2; 0,8; 1,3]	[-0,2; 0,1; 0,3]
4	[0,2; 0,3; 0,6]	[0,2; 0,3; 0,6]	[0,3; 0,4; 0,6]	[0,1; 0,4; 0,7]	[0,2; 0,7; 1,0]	[-0,2; 0,1; 0,3]
5	[0,1; 0,3; 0,5]	[0,1; 0,3; 0,5]	[0,3; 0,4; 0,6]	[0,0; 0,3; 0,6]	[0,1; 0,6; 0,8]	[-0,2; 0,0; 0,2]
10	[0,0; 0,2; 0,3]	[0,0; 0,1; 0,3]	[0,3; 0,4; 0,5]	[0,0; 0,2; 0,5]	[0,1; 0,5; 0,7]	[-0,2; 0,0; 0,2]
15	[0,0; 0,1; 0,3]	[-0,1; 0,1; 0,3]	[0,3; 0,4; 0,5]	[0,0; 0,2; 0,4]	[0,1; 0,4; 0,7]	[-0,2; 0,0; 0,1]
20	[-0,1; 0,1; 0,3]	[-0,1; 0,1; 0,3]	[0,3; 0,4; 0,5]	[0,0; 0,2; 0,4]	[0,0; 0,4; 0,6]	[-0,2; 0,0; 0,1]

Jahr	Staatliche Investitionen				
	Aggregiert	Ausrüstungen	Nichtwohnbauten	Tiefbau	Immaterielles Kapital
1	[0,2; 1,5; 2,5]	[-0,5; 1,4; 2,8]	[0,4; 1,4; 2,2]	[0,3; 1,5; 2,5]	[0,1; 1,8; 3,5]
2	[0,4; 1,9; 3,0]	[-0,4; 1,7; 3,3]	[0,6; 1,9; 2,7]	[0,4; 2,1; 3,5]	[0,1; 2,3; 4,2]
3	[0,4; 1,8; 2,8]	[-0,4; 1,8; 3,3]	[0,6; 1,7; 2,4]	[0,4; 2,1; 3,5]	[0,1; 2,5; 4,4]
4	[0,3; 1,5; 2,3]	[-0,4; 1,6; 3,0]	[0,5; 1,3; 1,7]	[0,4; 1,9; 3,4]	[0,1; 2,5; 4,4]
5	[0,2; 1,3; 2,0]	[-0,4; 1,4; 2,8]	[0,4; 1,0; 1,3]	[0,4; 1,7; 3,2]	[0,1; 2,5; 4,3]
10	[0,0; 0,9; 1,5]	[-0,4; 1,1; 2,2]	[0,1; 0,5; 0,7]	[0,3; 1,5; 2,9]	[0,2; 2,6; 4,5]
15	[0,0; 0,8; 1,4]	[-0,4; 1,0; 2,0]	[0,1; 0,4; 0,6]	[0,3; 1,5; 2,7]	[0,2; 2,8; 4,9]
20	[0,0; 0,8; 1,4]	[-0,4; 0,9; 1,8]	[0,1; 0,3; 0,5]	[0,3; 1,5; 2,7]	[0,2; 3,0; 5,3]

1 – Jede Spalte enthält den Mittelwert aller geschätzten Multiplikatoren je Aggregat sowie das Minimum und das Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren. Die Fiskalmultiplikatoren werden mithilfe einer strukturellen Vektorautoregression geschätzt. Sie enthält in Quartalsfrequenz das jeweilige reale Ausgabenaggregat im Verhältnis zum Trend-BIP, die realen Steuereinnahmen im Verhältnis zum Trend-BIP, die Differenzen des logarithmierten BIP-Deflators, multipliziert mit 400, sowie die Differenz zwischen dem kurzfristigen Interbankenzins für Deutschland und der Wachstumsrate des BIP-Deflators, dem realen BIP im Verhältnis zum Trend-BIP und der realen Bruttowertschöpfung im Verhältnis zum Trend-BIP. Das Modell wird mit Bayesianischen Verfahren und einem Minnesota-Prior geschätzt. Der Multiplikator ergibt sich als Verhältnis der kumulierten Summen der Impulsantwort des BIP und des Ausgabenaggregates als Reaktion auf einen fiskalischen Schock. Allen Identifikationsstrategien liegt ein Modell in derselben reduzierten Form (mit jeweils vier, acht und zwölf Lags) zugrunde. Der aggregierte Staatskonsummultiplikator wird als gewichteter Mittelwert der staatlichen Konsumausgaben (Gewicht: 0,9) und des Steuersenkungsschocks (Gewicht: 0,1) konstruiert. Der aggregierte Staatsinvestitionsmultiplikator wird als gewichteter Mittelwert der staatlichen Investitionen in Ausrüstungen (Gewicht: 0,15), in Nichtwohnbauten einschließlich Tiefbau (Gewicht: 0,7) und der Ausgaben für immaterielles Kapital (Gewicht: 0,15) konstruiert. Der aggregierte Verteidigungsausgabenmultiplikator wird als arithmetisches Mittel der Multiplikatoren produktiver und unproduktiver Verteidigungsausgaben geschätzt. Für weitere Details siehe Ochsner und Zuber (2025).

Quelle: Ochsner und Zuber (2025)
© Sachverständigenrat | 25-129-03

TABELLE 30

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Konsum	Investitionen ¹	Verteidigung	Konsum	Investitionen ¹	Verteidigung	Konsum	Investitionen ¹	Verteidigung
Ausgaben (nominal) in Mrd Euro									
2025	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2026	43	0	7	27	5	7	0	20	7
2027	66	0	21	36	18	21	0	42	21
2028	78	0	59	41	25	59	0	54	59
2029	84	0	75	43	28	75	0	59	75
2030	82	0	72	43	26	72	0	56	72
2031	77	0	58	41	23	58	0	51	58
2032	73	0	43	40	19	43	0	46	43
2033	68	0	27	39	15	27	0	40	27
2034	63	0	11	38	11	11	0	35	11
2035	59	0	0	37	7	0	0	30	0
2036	54	0	0	36	3	0	0	24	0
2037	49	0	0	33	1	0	0	19	0
2038	45	0	0	28	1	0	0	14	0
2039	41	0	0	24	1	0	0	8	0
2040	36	0	0	19	0	0	0	3	0
Ausgaben (in Preisen von 2020) in Mrd Euro									
2025	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2026	41	0	7	26	5	7	0	19	7
2027	60	0	19	34	16	19	0	37	19
2028	69	0	53	37	22	53	0	45	52
2029	72	0	65	38	23	64	0	47	63
2030	69	0	61	37	21	60	0	43	59
2031	64	0	48	35	18	47	0	38	47
2032	59	0	35	33	14	34	0	33	34
2033	54	0	22	32	11	21	0	29	21
2034	50	0	8	30	8	8	0	25	8
2035	45	0	0	29	5	0	0	20	0
2036	41	0	0	27	2	0	0	16	0
2037	37	0	0	25	1	0	0	13	0
2038	33	0	0	21	1	0	0	9	0
2039	29	0	0	17	0	0	0	5	0
2040	26	0	0	14	0	0	0	2	0

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren.

4 – Gemessen an den jeweiligen Deflatoren, jeweils 16 %, 50 %- und 84 %-Quantil, d.h. mit 68 % Wahrscheinlichkeit liegt der Wert im genannten Intervall. 5 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-143-01

NOCH TABELLE 30

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]

Zusätzliches kumuliertes BIP in Mrd Euro

2025	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2026	10	22	42	8	21	40	5	31	54
2027	25	58	111	21	72	131	18	105	181
2028	42	112	216	39	153	278	36	215	370
2029	60	170	325	59	242	436	57	330	569
2030	75	218	414	76	318	569	76	429	738
2031	84	249	471	88	369	661	90	499	862
2032	86	263	501	93	397	716	97	544	944
2033	84	266	508	93	408	741	99	570	994
2034	79	259	500	89	405	741	98	580	1 018
2035	71	247	482	84	393	726	96	580	1 024
2036	63	235	466	77	378	707	92	576	1 024
2037	56	225	454	72	363	687	89	569	1 019
2038	50	216	444	66	349	669	86	560	1 008
2039	45	209	436	62	338	653	83	549	993
2040	40	203	429	57	328	638	79	535	973

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Konsum	Investitionen	Nicht-wohnbau	Konsum	Investitionen	Nicht-wohnbau	Konsum	Investitionen	Nicht-wohnbau
	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]	[U; M; O]

Preisentwicklung (Verwendungsdeflatoren Staat) in %⁴

2025	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]	[0; 0; 0]
2026	[-1; 3; 7]	[0; 4; 7]	[1; 4; 7]	[0; 3; 6]	[0; 4; 7]	[1; 4; 8]	[-1; 2; 6]	[1; 4; 8]	[2; 5; 9]
2027	[3; 7; 10]	[0; 4; 7]	[0; 4; 7]	[2; 5; 8]	[1; 5; 8]	[2; 5; 8]	[0; 3; 6]	[3; 7; 11]	[3; 7; 10]
2028	[0; 3; 6]	[0; 3; 7]	[0; 4; 6]	[-1; 3; 5]	[1; 5; 8]	[2; 6; 8]	[0; 3; 6]	[3; 7; 10]	[3; 6; 9]
2029	[-1; 3; 5]	[0; 3; 6]	[0; 4; 6]	[-1; 2; 5]	[1; 4; 7]	[2; 5; 7]	[0; 3; 5]	[2; 5; 8]	[2; 5; 7]
2030	[-1; 2; 5]	[-1; 3; 6]	[0; 3; 6]	[-1; 2; 5]	[0; 4; 6]	[0; 3; 6]	[-1; 2; 5]	[1; 4; 6]	[0; 3; 6]
2031	[-1; 2; 4]	[-1; 3; 6]	[0; 3; 6]	[-1; 2; 4]	[-1; 3; 5]	[0; 3; 5]	[-1; 2; 5]	[-1; 3; 5]	[0; 3; 5]
2032	[-1; 2; 4]	[0; 3; 5]	[0; 3; 5]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 5]	[0; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]
2033	[-1; 2; 4]	[-1; 3; 5]	[0; 3; 5]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]
2034	[-1; 2; 4]	[-1; 3; 5]	[0; 3; 5]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]
2035	[-1; 2; 3]	[-1; 3; 4]	[0; 3; 5]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]
2036	[-1; 2; 3]	[-1; 3; 4]	[0; 3; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-2; 2; 4]	[-1; 2; 4]
2037	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 3; 4]	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 2; 4]	[-1; 2; 4]	[-2; 2; 3]	[-1; 2; 4]
2038	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 3; 4]	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 2; 4]	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 3]
2039	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 3; 4]	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 2; 4]	[-1; 2; 3]	[-2; 2; 3]	[-1; 2; 3]
2040	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 4]	[0; 3; 4]	[-1; 2; 3]	[-1; 2; 3]	[0; 3; 4]	[-1; 2; 3]	[-2; 2; 3]	[-1; 2; 3]

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren.

4 – Gemessen an den jeweiligen Deflatoren, jeweils 16 %, 50 %- und 84 %-Quantil, d.h. mit 68 % Wahrscheinlichkeit liegt der Wert im genannten Intervall. 5 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-143-01

NOCH TABELLE 30

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]
Schuldenstandsquote (ohne Notlagen) in %									
2025	64,0	64,0	64,0	64,0	64,0	64,0	64,0	64,0	64,0
2026	65,3	65,1	64,8	65,3	65,1	64,8	65,1	64,7	64,4
2027	65,8	65,5	64,9	65,5	65,2	64,5	64,9	63,9	62,9
2028	67,7	67,1	66,2	67,0	66,2	64,9	66,0	64,2	62,4
2029	70,0	69,3	68,4	68,8	67,6	65,9	67,6	65,0	62,7
2030	72,1	71,6	70,8	70,6	69,1	67,2	69,1	66,1	63,5
2031	73,8	73,4	72,9	71,9	70,3	68,4	70,2	66,9	64,1
2032	75,0	74,8	74,5	72,8	71,1	69,2	70,9	67,3	64,4
2033	75,7	75,6	75,5	73,3	71,5	69,6	71,1	67,4	64,4
2034	75,9	75,9	76,0	73,3	71,5	69,7	70,8	67,2	64,1
2035	75,8	75,8	76,0	72,9	71,2	69,4	70,2	66,6	63,6
2036	75,5	75,5	75,6	72,4	70,7	69,0	69,5	65,9	62,9
2037	75,0	75,1	75,2	71,9	70,2	68,6	68,7	65,2	62,2
2038	74,5	74,5	74,6	71,2	69,7	68,1	67,8	64,4	61,5
2039	73,9	73,9	73,9	70,4	69,0	67,6	66,9	63,6	60,8
2040	73,1	73,2	73,2	69,6	68,2	66,9	65,9	62,8	60,2

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren.
 4 – Gemessen an den jeweiligen Deflatoren, jeweils 16 %-, 50 %- und 84 %-Quantil, d.h. mit 68 % Wahrscheinlichkeit liegt der Wert im genannten Intervall. 5 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-143-01

NOCH TABELLE 30

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]
Reales BIP-Wachstum in %									
2025	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2026	1,3	1,6	2,0	1,3	1,6	2,0	1,2	1,8	2,3
2027	0,8	1,1	1,4	0,9	1,5	2,0	1,0	2,0	2,9
2028	0,5	0,8	1,2	0,6	1,4	2,2	0,7	1,9	3,0
2029	0,3	0,4	0,4	0,5	1,1	1,5	0,6	1,4	2,1
2030	0,2	0,1	- 0,2	0,4	0,6	0,8	0,4	0,9	1,3
2031	0,1	- 0,1	- 0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,8
2032	0,2	- 0,1	- 0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,7
2033	0,2	0,1	- 0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5	0,7
2034	0,3	0,2	0,0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7
2035	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,7
2036	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,8
2037	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
2038	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7
2039	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
2040	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4
Preisentwicklung (BIP-Deflator) in %									
2025	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2026	2,5	2,5	2,6	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
2027	2,3	2,3	2,4	2,4	2,0	2,1	2,6	2,5	2,7
2028	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	2,4	2,3	2,6	2,8
2029	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,5	2,2	2,5	2,7
2030	2,1	2,1	2,1	2,3	2,4	2,4	2,2	2,4	2,5
2031	2,2	2,2	2,1	2,2	2,4	2,4	2,2	2,4	2,4
2032	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	2,3	2,3
2033	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3	2,2	2,1	2,2	2,2
2034	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1
2035	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0
2036	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0
2037	2,0	2,0	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	1,9
2038	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	2,1	2,0	1,9
2039	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,2	2,1	2,0
2040	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren.

4 – Gemessen an den jeweiligen Deflatoren, jeweils 16 %-, 50 %- und 84 %-Quantil, d.h. mit 68 % Wahrscheinlichkeit liegt der Wert im genannten Intervall. 5 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-143-01

NOCH TABELLE 30

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]	Untergrenze ² [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze ³ [O]

Gesamtstaatliches Defizit in %

2026	- 3,6	- 3,6	- 3,6	- 3,4	- 3,4	- 3,4	- 3,1	- 3,1	- 3,1
2027	- 2,5	- 2,5	- 2,5	- 2,3	- 2,3	- 2,3	- 2,0	- 2,0	- 2,0
2028	- 3,6	- 3,5	- 3,5	- 3,3	- 3,3	- 3,2	- 3,0	- 3,0	- 2,9
2029	- 3,9	- 3,9	- 3,8	- 3,6	- 3,6	- 3,5	- 3,4	- 3,3	- 3,2
2030	- 3,8	- 3,7	- 3,7	- 3,5	- 3,4	- 3,3	- 3,2	- 3,1	- 3,0
2031	- 3,3	- 3,3	- 3,3	- 3,0	- 3,0	- 2,9	- 2,8	- 2,7	- 2,6
2032	- 2,9	- 2,9	- 2,9	- 2,6	- 2,6	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 2,2
2033	- 2,5	- 2,5	- 2,5	- 2,2	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 1,9	- 1,8
2034	- 2,0	- 2,0	- 2,0	- 1,8	- 1,7	- 1,7	- 1,5	- 1,5	- 1,4
2035	- 1,7	- 1,7	- 1,7	- 1,5	- 1,4	- 1,4	- 1,2	- 1,2	- 1,2
2036	- 1,6	- 1,6	- 1,6	- 1,4	- 1,3	- 1,3	- 1,1	- 1,1	- 1,1
2037	- 1,5	- 1,5	- 1,5	- 1,3	- 1,2	- 1,2	- 1,0	- 1,0	- 1,0
2038	- 1,4	- 1,4	- 1,4	- 1,2	- 1,2	- 1,1	- 0,9	- 0,9	- 0,9
2039	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 0,8	- 0,8	- 0,8
2040	- 1,3	- 1,3	- 1,3	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 0,7	- 0,7	- 0,7

Differenz zum realen BIP des Referenzszenarios in %⁵

2025	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2026	0,2	0,5	0,9	0,2	0,5	0,9	0,1	0,7	1,2
2027	0,3	0,8	1,6	0,3	1,2	2,2	0,3	2,0	3,4
2028	0,4	1,2	2,3	0,5	2,2	4,0	0,6	3,5	6,0
2029	0,4	1,3	2,4	0,6	3,0	5,2	0,9	4,6	7,9
2030	0,3	1,1	2,0	0,7	3,3	5,7	1,0	5,3	9,0
2031	0,2	0,7	1,3	0,7	3,3	5,8	1,1	5,5	9,6
2032	0,1	0,3	0,6	0,6	3,2	5,8	1,1	5,7	10,1
2033	- 0,1	0,1	0,2	0,6	3,1	5,7	1,1	5,8	10,5
2034	- 0,1	- 0,2	- 0,2	0,5	3,0	5,5	1,1	5,9	10,8
2035	- 0,2	- 0,3	- 0,4	0,5	2,9	5,4	1,2	6,0	11,1
2036	- 0,2	- 0,3	- 0,3	0,5	2,8	5,4	1,2	6,2	11,5
2037	- 0,2	- 0,2	- 0,3	0,5	2,8	5,3	1,3	6,3	11,7
2038	- 0,1	- 0,2	- 0,2	0,5	2,7	5,2	1,3	6,3	11,8
2039	- 0,1	- 0,2	- 0,2	0,5	2,7	5,1	1,3	6,2	11,7
2040	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,5	2,6	5,1	1,3	6,1	11,6

1 – Summe von durchschnittlichen Staatsinvestitionen und Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. 2 – Definiert als Minimum der geschätzten Medianmultiplikatoren. 3 – Definiert als Maximum der geschätzten Medianmultiplikatoren.

4 – Gemessen an den jeweiligen Deflatoren, jeweils 16 %, 50 %- und 84 %-Quantil, d.h. mit 68 % Wahrscheinlichkeit liegt der Wert im genannten Intervall. 5 – Verhältnis der Niveaus des realen BIP mit Finanzpaket und des realen BIP des Referenzszenarios, minus eins.

Quellen: Ochsner und Zuber (2025), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-143-01

LITERATUR

- Agora Think Tanks (2024), Klimaneutrales Deutschland: Von der Zielsetzung zur Umsetzung, Berlin.
- Antolin-Diaz, J. und P. Surico (2024), The long-run effects of government spending, American Economic Review, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1257/aer.20231278>.
- Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2012), Measuring the output responses to fiscal policy, American Economic Journal: Economic Policy 4 (2), 1–27.
- Bardt, H. (2023), Verteidigungshaushalt: Das ignorierte Ausgabenproblem, ifo Schnelldienst 76 (7), 3–6.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW Policy Paper 10/19, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni und A. Weber (2014), Fiscal multipliers: size, determinants, and use in macroeconomic projections, Technical Notes and Manual TNM/14/04, Internationaler Währungsfonds, Fiscal Affairs Department, Washington, DC.
- Baum, A. und G. Koester (2011), The impact of fiscal policy on economic activity over the business cycle – evidence from a threshold VAR analysis, Bundesbank Discussion Paper 03/2011, Series 1: Economic Studies, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Bellon, M. und M. Gnewuch (2024), Dangerous liaisons: Debt supply and convenience yield spillovers in the euro area, <https://cepr.org/voxeu/columns/dangerous-liaisons-debt-supply-and-convenience-yield-spillovers-euro-area>, abgerufen am 29.4.2025.
- Blanchard, O.J. (2022), Fiscal policy under low interest rates, MIT Press, Cambridge, MA.
- Blanchard, O.J. und D. Leigh (2013), Growth forecast errors and fiscal multipliers, American Economic Review 103 (3), 117–120.
- BMDV (2023), Mehr Tempo bei Genehmigungsverfahren, Pressemitteilung 107/2023, Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Berlin, 20. Oktober.
- BMF (2024), Bundeshaushalt 2025 und aktueller Finanzplan, BMF-Monatsbericht September 2024, 22–30.
- BMVg (2023), 17. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten: Teil 1, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin.
- Boysen-Hogrefe, J. (2025), Welcher Länderschlüssel passt? – Zur Aufteilung des Fiskalpakets auf die Länder, Kiel Policy Brief 188, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Brand, S. und J. Salzgeber (2022), Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, KfW Research – Fokus Volkswirtschaft 375, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Bundesrechnungshof (2013), Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Grundsatz, BWV-Leitsatz 01/03, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn.
- Bundesregierung (2023), Der Deutschland-Pakt, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-pakt-2221564>, abgerufen am 30.4.2025.
- Burilkov, A. und G.B. Wolff (2025), Defending Europe without the US: First estimates of what is needed, <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>, abgerufen am 29.4.2025.
- Büttner, T. (2025), Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 13. März 2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h), Stellungnahme, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg, 12. März.
- BVerfG (2023), Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, 2 BvF 1/22, Rn. 1-231, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 15. November.
- BVerfG (1989), Kreditobergrenzen gem. Art. 115 I GG, BVerfGE 79, 311, Karlsruhe, 18. April.
- BwFinSVerfG (2022), Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVerfG), Fassung vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030); Stand vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412), Bundesregierung, Berlin, 1. Juli.

BWV (2024), Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, Stellungnahme Gz.: I 2-0002340, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn.

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

Ciaffi, G., M. Deleidi und L. Di Domenico (2024), Fiscal policy and public debt: Government investment is most effective to promote sustainability, *Journal of Policy Modeling* 46 (6), 1186–1209.

Clemens, M., C. Michelsen und M. Rieth (2025), An estimation and decomposition of the government investment multiplier, DIW Discussion Paper 2106, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Dany-Knedlik, G., A. Kriwoluzky und M. Rieth (2025), Sondervermögen für Infrastruktur: 500-Milliarden-Euro-Investitionspaket würde deutsche Wirtschaft aus der Krise holen, DIW aktuell 111 (Sonderausgaben zur Bundestagswahl 2025), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Darvas, Z., L. Welslau und J. Zettelmeyer (2024), The implications of the European Union's new fiscal rules, *Bruegel Policy Brief* 10/24, Bruegel, Brüssel.

Davoodi, H.R. et al. (2022), Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic, IMF Working Paper 2022/11, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Deutsche Bundesbank (2025), Solide Staatsfinanzen, gestärkte Investitionen: ein Vorschlag zur Reform der Schuldenbremse, Monatsbericht März 2025, 23–57.

Deutscher Bundestag (2024), Sachstand: Tilgung von Notlagenkrediten durch den Bund – Zum Vorschlag einer Streckung des Tilgungszeitraums (rechtliche Aspekte sowie Pro- und Kontra-Argumente), WD 4-3000-030/24, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Deutscher Bundestag (2022), Kurzinformation: „Überragendes öffentliches Interesse“ als unbestimmter Rechtsbegriff im Netzausbaubeschleunigungsgesetz, WD 5-3000 – 074/22, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Deutscher Bundestag (2007), Ausarbeitung: Veränderung der Eingruppierung von Haushaltstiteln beim Technischen Hilfswerk (THW), WD 4 – 3000 – 031/07, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

Dorn, F., N. Potrafke, C. Fuest und M. Schlepper (2022), Sind wir noch bedingt abwehrbereit? Die Entwicklung der deutschen Verteidigungsfähigkeit seit dem Ende des Kalten Krieges, ifo Schnelldienst 4/2022, 46–52.

Dorn, F. und M. Schlepper (2023), Fiskalische Zeitenwende in Deutschland – Implikationen des Sondervermögens Bundeswehr auf die Haushaltspolitik, ifo Schnelldienst 76 (7), 23–31.

Dullien, S., S. Gerards Iglesias, M. Hüther und K. Rietzler (2024), Herausforderungen für die Schuldenbremse: Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation, IMK Policy Brief 168, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

EDA (2024), Defence data 2023–2024, Europäische Verteidigungsagentur, Ixelles.

Eßig, M. und C. von Deimling (2019), Wenn die Wissenschaft Wissen schafft: Mythen und Realitäten in der Beschaffung, <https://www.vbb.dbb.de/aktuelles/news/wenn-die-wissenschaft-wissen-schafft-mythen-und-realitaeten-in-der-beschaffung>, abgerufen am 30.4.2025.

Europäische Kommission (2025a), Joint White Paper for European Defence Readiness 2030, JOIN(2025) 120 final, Brüssel, 19. März.

Europäische Kommission (2025b), Debt sustainability monitor 2024, European Economy Institutional Papers, Institutional Paper 306, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Luxemburg.

Europäische Kommission (2024a), Eine neue europäische Industriestrategie für den Verteidigungsbereich: Erreichen der Verteidigungsbereitschaft der EU durch eine reaktionsfähige und resiliente europäische Verteidigungsindustrie, JOIN(2024) 10 final, Brüssel, 5. März.

Europäische Kommission (2024b), EU-Kommission begrüßt Einigung über Reform der EU-Haushaltsregeln, Pressemitteilung, Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, Berlin, 12. Februar.

Europäische Kommission (2024c), Debt sustainability monitor 2023, European Economy Institutional Papers, Institutional Paper 271, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Luxemburg.

Europäische Kommission (2024d), Commission Opinion of 26.11.2024 on the Draft Budgetary Plan of Germany SWD(2024) 950 final, Commission Opinion C(2024) 9051 final, Brüssel.

Europäischer Rechnungshof (2023), Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021, Sonderbericht 28, Luxemburg.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2024), Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L, 2024/1263 vom 30.4.2024, 29. April.

Expertenkommission Stärkung von Investitionen in Deutschland (2016), Stärkung von Investitionen in Deutschland, Stellungnahme der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel, Berlin.

Fatás, A. und I. Mihov (2012), Fiscal policy as a stabilization tool, B.E. Journal of Macroeconomics 12 (3).

Feld, L.P., V. Grimm und V. Wieland (2025), Für eine echte Wirtschaftswende, INSM Studie, Wissenschaftliches Gutachten, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Fischer, J. (2023), Die Schuldenbremse und ihre Umsetzungsqualität in den Ländern: Eine juristisch-ökonomische Analyse, Springer Gabler, Wiesbaden.

Fractionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen (2025), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h), Drucksache 20/15123, Deutscher Bundestag, 17. März.

Furman, J. und L. Summers (2020), A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates, Working Paper, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.

Gemeinschaftsdiagnose (2025), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025: Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher, 1–2025, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel.

Grimm, V. (2025a), Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags am 13. März 2025 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h), Stellungnahme, Technische Universität Nürnberg, Nürnberg, 12. März.

Grimm, V. (2025b), Kommentar: Der künftige Kanzler hat eine historische Chance, Wirtschaftswoche, im Erscheinen.

Grimm, V., L. Nöh und V. Wieland (2023), Government bond rates and interest expenditure of large euro area member states: A scenario analysis, International Finance 26 (3), 286–303.

Guttenberg, L. und N. Redeker (2025), How to defend Europe without risking another euro crisis, Policy Brief 21 February 2025, Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Centre, Hertie School, Gütersloh und Berlin.

Guttenberg, L. und N. Redeker (2024), Luft nach oben: Wieso die EU-Fiskalregeln Spielraum für eine Reform der Schuldenbremse lassen, Policy Brief 12. Dezember 2024, Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Centre, Hertie School, Gütersloh und Berlin, 12. Dezember.

Hartley, K. (2016), UK defence inflation and cost escalation, Defence and Peace Economics 27 (2), 184–207.

Heilmann, F. et al. (2024), Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands, Dezernat Zukunft Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen, Berlin.

Hentze, T. et al. (2025), Ökonomische Restriktionen für die Umsetzung des Finanzpakets, IW-Policy Paper 6/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Högl, E. (2025), Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte: Jahresbericht 2024 (66. Bericht), Drucksache 20/15060, Deutscher Bundestag, Berlin.

Hollmayr, J. und J. Kuckuck (2018), Fiscal multipliers of central, state and local government and of the social security funds in Germany: Evidence of a SVAR, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 28/2018, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Ilizetzki, E. (2025), Guns and growth: The economic consequences of defense buildups, Kiel Report 2, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

- Ilizetzki, E., E.G. Mendoza und C.A. Végh (2013), How big (small?) are fiscal multipliers?, *Journal of Monetary Economics* 60 (2), 239–254.
- Jiang, Z., H. Lustig, S. Van Nieuwerburgh und M.Z. Xiaolan (2024), Bond convenience yields in the euro-zone currency union, *Columbia Business School Research Paper*, New York, NY, im Erscheinen.
- Kerber, M.C. und N. Reza (2024), Die Reform der Rüstungsbeschaffung, *Wirtschaftsdienst* 104 (3), 200–204.
- Kooths, S. (2023), Wirtschafts- und Finanzpolitik: Zurück auf Los!, <https://www.merkur.de/wirtschaft/ifw-konjunkturchef-stefan-kooths-urteil-bundesverfassungsgericht-karlsruhe-folgen-stimme-der-oekonomen-zr-92694925.html>, abgerufen am 5.5.2025.
- Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, FNE Working Paper 03, Forum New Economy zusammen mit Agora Energiewende, Berlin.
- Krishnamurthy, A. und A. Vissing-Jorgensen (2012), The aggregate demand for treasury debt, *Journal of Political Economy* 120 (2), 233–267.
- Kukies, J. (2025), Mail from Dr. Jörg Kukies to Andrzej Domański and Valdis Dombrovskis, FILE NO.: I A 4 - Vw 9600/00024/002/063 DOCUMENT NO.: COO.7005.100.3.11856524, 24. April.
- Larch, M., A. Cubells Enguñados und L. Jankovics (2024), The independence of fiscal councils in the EU, <https://cepr.org/voxeu/columns/independence-fiscal-councils-eu>, abgerufen am 5.5.2025.
- Leeper, E.M., T.B. Walker und S.-C.S. Yang (2010), Government investment and fiscal stimulus, *Journal of Monetary Economics* 57 (8), 1000–1012.
- LNGG (2022), Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG), Fassung vom 24. Mai 2022 (BGBl. I S. 802); Stand vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225), Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 24. Mai.
- Mölling, C., N. Heinemann und T. Schütz (2025), Bedarf von 700 Milliarden Euro – Was uns Verteidigung bis 2040 kostet, Hintergrundpapier, Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen, Berlin.
- Monopolkommission (2025), Why competition matters for defence spending, Statement, Bonn, 23. April.
- Niesmann, A. (2022), Kommentar: LNG-Terminal in Wilhelmshaven: Plötzlich kann Deutschland sogar „schnell“, <https://www.rnd.de/wirtschaft/lng-terminal-in-wilhelmshaven-ploetzlich-kann-deutschland-sogar-schnell-RSYOGHNTZNHBVGHU5ZFJAEPKRY.html>, abgerufen am 30.4.2025.
- Ochsner, C. und C. Zuber (2025), Output, prices and public debt under the new German fiscal consensus, Arbeitspapier 01/2025, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Petroulakis, F. und F. Saidi (2025), In Merz we Truss: Financial market reaction to Germany's fiscal package, Kiel Policy Brief 185, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Ramey, V.A. (2011), Identifying government spending shocks: It's all in the timing, *Quarterly Journal of Economics* 126 (1), 1–50.
- Ramey, V.A. und S. Zubairy (2018), Government spending multipliers in good times and in bad: Evidence from US historical data, *Journal of Political Economy* 126 (2), 850–901.
- Rat der Europäischen Union (1997), Verordnung (EG) Nr. 147/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 vom 2.8.1997, 7. Juni.
- Rettinger, M. und S. Minner (2025), The more you buy, the more you pay? Commodity procurement under price uncertainty and market impact, *Journal of the Operational Research Society*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1080/01605682.2025.2491513>.
- Rutte, M. (2024), To prevent war, NATO must spend more, Rede, NATO Secretary General Mark Rutte at the Concert Noble, Brüssel, 12. Dezember.
- Steinbach, A. und J. Zettelmeyer (2025), Germany's fiscal rules dilemma: Without further reform, European Union fiscal rules could stop Germany from using the new fiscal space it has freed up for itself, *Bruegel Analysis* 24 April 2025, Bruegel, Brüssel.
- StK Niedersachsen (2024), Beschleunigungspakt zwischen Bund und Ländern, <https://www.niedersachsen.de/einfacher-schneller-guenstiger/beschleunigungspakt/beschleunigungspakt-zwischen-bund-und-laendern-234654.html>, abgerufen am 30.4.2025.

SVR Wirtschaft (2024), Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief 1/2024, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Techau, J. (2015), The politics of 2 percent: NATO and the security vacuum in Europe, Paper, Carnegie Europe, Brüssel.

The Economist (2025), Europe's armismakers have ramped up capacity, <https://www.economist.com/europe/2025/03/20/europes-armismakers-have-ramped-up-capacity>, abgerufen am 30.4.2025.

Verheyen, R. (2025a), Stellungnahme als Sachverständige im Rahmen der öffentlichen Anhörung in der 100. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115, 143h) (BT-Drs. 20/15096), Stellungnahme, Rechtsanwälte Günther, Hamburg, 12. März.

Verheyen, R. (2025b), Finanzpaket 2025: Klimaneutralität, erweiterter Verteidigungsbegriff und Umsetzungsgesetze: Fragen und einige erste Antworten, Gutachten im Auftrag des WWF, mimeo.

von Wangenheim, S., S. Gottschalk und F. Schuster-Johnson (2025), Wie viel Potenzialwachstum steckt im Koalitionsvertrag?, Policy Paper 10.04.2025, Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2007), Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen, Brief an an den Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück, 10. Februar.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023a), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023b), Bundeswehr besser ausrüsten – aber wie?, Gutachten, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

Wolff, G.B., I. Kharitonov und K. Bushnell (2024), Kiel Military Procurement Tracker, Data Set, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

Wolff, G.B., A. Steinbach und J. Zettelmeyer (2025), The governance and funding of European rearmament, Bruegel Policy Brief 15/25, Bruegel, Brüssel.

KAPITEL 7:
BÜROKRATIEKOSTEN SENKEN, GESETZGE-
BUNG UND VERWALTUNG MODERNISIEREN
(FRÜHJAHRSGUTACHTEN)

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die Unzufriedenheit mit bürokratischen Anforderungen ist in Deutschland zuletzt gestiegen. Bisherige Entlastungsmaßnahmen haben keine spürbaren Verbesserungen gebracht.
- Aufwändige Informationspflichten, ineffiziente Verwaltungen und langwierige Genehmigungsverfahren führen dazu, dass die Bürokratiekosten für Unternehmen höher sind als notwendig.
- Die Automatisierung von Informationspflichten und die Beschleunigung von Verwaltungsvorfahren durch Digitalisierung und künstliche Intelligenz könnten die Bürokratiekosten senken. Eine stärkere Berücksichtigung des Vollzugs im Gesetzgebungsprozess könnte praxistauglichere Regelungen schaffen.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Unternehmen unterliegen staatlichen **Informationspflichten** und **Genehmigungsverfahren**, die **mit Bürokratiekosten einhergehen**. Unternehmensbefragungen zeigen, dass die Unzufriedenheit mit bürokratischen Anforderungen und der Verwaltungsleistung in Deutschland in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Bürokratie führt bei den Unternehmen zu direkten Kosten sowie zu **Folgekosten** aufgrund von **Fehlanreizen für Markteintritte und Investitionen**.

Kosten der Bürokratie können aus unterschiedlichen Gründen **höher ausfallen, als zur Erreichung ihrer Ziele notwendig** ist. So kann der Gesetzesvollzug unnötige Bürokratiekosten verursachen, wenn Genehmigungsverfahren sehr lange andauern oder Verwaltungsvorgänge zwischen verschiedenen Behörden fragmentiert sind, wie beispielsweise bei der Gründung von Unternehmen. Zudem ist es nicht immer möglich, Informationspflichten digital zu erbringen.

In den vergangenen zehn Jahren wurden punktuell wirkende Maßnahmen zur Senkung der Bürokratiekosten ergriffen. Dazu zählen Ex-ante-Instrumente wie der Digital-Check und Ex-post-Instrumente wie verschiedene Bürokratieentlastungsgesetze. Dennoch ist es **bisher nicht gelungen, die Bürokratiekosten spürbar zu senken**.

Reformen, die eine **Vielzahl von Unternehmen und Unternehmensbereiche** betreffen, könnten **deutlich größere Entlastungen** bringen. So könnte die **Erfüllung von Informationspflichten (teil-)automatisiert** werden, indem die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen und Verwaltungsprozesse durchgängig digitalisiert werden. Fragmentierte Prozesse könnten durch **One-Stop-Shops** abgelöst werden. Ein **zentraler Datenabruf durch Behörden** und damit eine Reduktion redundanter Informationspflichten (Once-Only-Prinzip) könnte durch zügige Umsetzung der Registermodernisierung erreicht werden. Eine stärkere Nutzung von **Genehmigungsfiktionen** könnte Genehmigungsverfahren beschleunigen. Genehmigungen würden dann als erteilt gelten, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist über einen Antrag entscheidet.

Darüber hinaus könnte ein **weiterer Anstieg der Bürokratiekosten bereits im Gesetzgebungsprozess eingedämmt** werden. Hierzu könnte das Mandat des Normenkontrollrates um eine Qualitätskontrolle von Gesetzentwürfen bezüglich ihrer Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit erweitert werden. Der Gesetzesvollzug durch die öffentliche Verwaltung könnte über die **Messung von Verwaltungsleistungen** und den Aufbau eines Kennzahlensystems zur Steuerung verbessert werden. **Wettbewerb zwischen Verwaltungen** könnte durch die Veröffentlichung dieser Leistungsindikatoren auf einem digitalen Dashboard **gesteigert werden**. Dadurch könnten z. B. die Sichtbarkeit von leistungsfähigen Kommunen erhöht und Anreize zur Unternehmensansiedlung gesetzt werden.

I. EINLEITUNG

588. Eine **staatliche Ordnung**, die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen **vor Willkür und unfairen Praktiken schützt** und einen vorhersehbaren Handlungsrahmen sichert, ist eine **zentrale Voraussetzung für langfristigen Wohlstand** (Acemoglu und Robinson, 2010). Staatliche Verwaltungen gewährleisten diesen Handlungsrahmen durch den Vollzug des geltenden Rechts. Viele unternehmerische Tätigkeiten unterliegen deshalb staatlichen Genehmigungsverfahren und gesetzlichen Informationspflichten. Der damit verbundene Aufwand wird unter dem Begriff **Bürokratie** zusammengefasst. [↗ TABELLE 31](#) Ineffiziente Bürokratie wirkt sich negativ auf die Standortattraktivität aus und kann das Produktivitätswachstum einer Volkswirtschaft beeinträchtigen (Fadic et al., 2019; Dörr et al., 2024). [↗ ZIFFERN 609 FF.](#) Die Bürokratiekosten zur Erreichung eines gegebenen Zieles sollten so gering wie möglich sein. Das mit einem Gesetz verfolgte **Ziel wird im Rahmen eines solchen Effizienzkalküls nicht hinterfragt**.
589. **Für Unternehmen führt Bürokratie zu direkten und indirekten Kosten.** [↗ ZIFFERN 595 FF.](#) Direkte Bürokratiekosten entstehen durch die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und umfassen beispielsweise den Aufwand zur Erstellung einer Umsatzsteuererklärung. Indirekte Bürokratiekosten entstehen, wenn gesetzliche Vorgaben Unternehmensentscheidungen über Investitionen oder den Markteintritt beeinflussen. [↗ ZIFFERN 604 FF.](#) So ist die Gründung eines Unternehmens in Deutschland ungleich aufwändiger als in anderen europäischen Ländern, was die Zahl der Gründungen in Deutschland dämpfen dürfte. [↗ KASTEN 34](#) Indirekte Kosten entsprechen der Verminderung der Wertschöpfung, die daraus resultiert. [↗ ZIFFERN 609 FF.](#)
590. In Deutschland belaufen sich die durch **bundesrechtliche Vorgaben** verursachten **direkten**, regelmäßig anfallenden **Bürokratiekosten aus Informationspflichten** auf **65,0 Mrd Euro pro Jahr** (Statistisches Bundesamt, 2025a). Für die Bürokratiekosten, die aufgrund von EU-Verordnungen [↗ ZIFFER 629](#) sowie aufgrund von Vorgaben der Länder und Gemeinden [↗ ZIFFER 627](#) anfallen, gibt es keine vergleichbaren Kostenschätzungen. Laut einer Unternehmensbefragung gehen allerdings nur rund ein Drittel aller bürokratischen Anforderungen auf den Bund zurück (Demmelhuber et al., 2024). [↗ ZIFFER 596](#) Die **indirekten Bürokratiekosten**, z. B. aufgrund von verminderten Investitionen, werden statistisch nicht erfasst und sind **schwer abzuschätzen**. [↗ ZIFFERN 604 FF.](#)
591. Deutschland belegt in verschiedenen internationalen Vergleichen (Europäische Kommission, 2021a; Our World in Data, 2024; Weltbank, 2024) zur Qualität der staatlichen Ordnung einen vorderen Platz. Nach Umfragen, die in Deutschland durchgeführt wurden, ist die Zufriedenheit mit bürokratischen Anforderungen und der Verwaltungsleistung jedoch sehr gering (DIHK, 2023; Demmelhuber et al., 2024). Dies könnte darauf hindeuten, dass der Handlungsrahmen für Unternehmen gewahrt wird, in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch mit **sehr hohem Verwaltungsaufwand und überhöhten Bürokratiekosten** verbunden ist. [↗ ZIFFERN 595 FF.](#) [↗ ABBILDUNG 97 RECHTS](#) Auch Liberalisierungsprozesse können

zu einem Aufwuchs komplexer Vorgaben führen, beispielsweise wenn ein striktes Verbot durch differenzierte Regelungen mit begrenzten Ausnahmen ersetzt wird (Knill et al., 2024a). [↘ ZIFFER 626](#)

592. Sowohl bei der **Erarbeitung neuer Vorgaben als auch bei ihrem Vollzug** können Probleme entstehen, die die Bürokratiekosten für die Normadressaten erhöhen. So können Gesetze, die **für den Adressatenkreis nicht verständlich formuliert** sind, erhöhte Umsetzungskosten durch Rechtsberatung nach sich ziehen oder fehlerhaft umgesetzt werden. [↘ ZIFFER 619](#) Die Prüfung von Anträgen durch die Verwaltung kann zudem mit langen Wartezeiten für Unternehmen einhergehen, etwa weil Verwaltungsprozesse nicht digitalisiert sind oder Verwaltungsbehörden nicht über ausreichend Personal verfügen. [↘ ZIFFERN 635 FF.](#)
593. Auf Bundesebene werden bereits verschiedene **Instrumente eingesetzt, um Bürokratiekosten zu senken**. Ex-ante-Instrumente [↘ ZIFFERN 644 FF.](#) kommen bei der Erarbeitung neuer Gesetze zum Einsatz, um ihre Praxistauglichkeit zu erhöhen. Ein Beispiel dafür ist der **Digital-Check**. [↘ ZIFFERN 645 FF.](#) Er soll sicherstellen, dass neue Gesetze so formuliert werden, dass ihre Umsetzung, etwa die Beantragung von Transferleistungen, kostengünstig digital möglich ist. Ex-post-Instrumente [↘ ZIFFERN 646 FF.](#) dienen der Überprüfung und Anpassung bestehender Vorgaben. Solche Anpassungen wurden in den vergangenen zehn Jahren unter anderem durch vier **Bürokratieentlastungsgesetze** [↘ ZIFFER 647](#) vorgenommen. Diese enthalten verschiedene Maßnahmen, um die Bürokratiekosten zu senken, darunter den Ersatz von Vorlagepflichten durch Vorhalteplichten oder die Erhöhung von Schwellenwerten für die Geltung von Pflichten.
594. Die bisher genutzten Instrumente zum Bürokratieabbau zielen in die richtige Richtung, wirken aber nur punktuell und betreffen deshalb nur einen kleinen Teil der gesamten Bürokratiekosten in Deutschland. Umfassendere Reformen, die eine Vielzahl von Vorgaben und Verwaltungsvorgängen vereinfachen, **könnten sich spürbar auf das Wirtschaftswachstum auswirken** (Falck et al., 2024). Für einen umfassenden Bürokratieabbau ist es entscheidend, sowohl die bestehenden Bürokratiekosten weiter zu senken [↘ ZIFFERN 655 FF.](#) als auch den zukünftigen (Wieder-)Anstieg zu verhindern. [↘ ZIFFERN 662 FF.](#) Eine stärkere Einbindung der Nutzenden könnte diesen Prozess unterstützen. [↘ ZIFFERN 667 FF.](#) Zudem sollten Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltungskultur ergriffen werden. [↘ ZIFFERN 669 FF.](#)

II. AUSGANGSLAGE: KOSTEN DURCH BÜROKRATIE

595. **Bürokratiekosten** lassen sich in **direkte und indirekte Kosten** unterscheiden. [TABELLE 31](#) Direkte Bürokratiekosten entstehen **bei der Einhaltung von Informationspflichten**. Indirekte Bürokratiekosten [ZIFFERN 604 FF.](#) folgen aus

[TABELLE 31](#)

Bürokratiekosten im Sinne dieses Kapitels

Beispiele für direkte und indirekte Bürokratiekosten

	Bereich	Bezeichnung der Vorgabe	Norm ¹
Direkte Bürokratiekosten ²	Arbeitsmarkt	Pflicht zur Entgegennahme und innerbetrieblichen Verarbeitung der Arbeitsunfähigkeitsmeldung durch den Arbeitgeber	EntgFG
	Grundsicherung	Abrechnung von Leistungen in der Mittagsverpflegung	SGB II
	Berufsausbildung	Führen eines Ausbildungsnachweises durch Auszubildende	BBiG
	Forschung	Antrag auf Bescheinigung über die Begünstigung eines Forschungs- und Entwicklungsvorhabens	FZulG
	Ernährung und Lebensmittelsicherheit	Kombinierter Text-Bild-Warnhinweis auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen	TabakerzV
	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Aufzeichnungspflicht betrieblicher Daten	DüV
	Gesundheit	Verschreibungspflicht für Arzneimittel, die z. B. bestimmte Stoffe enthalten	AMG
	Migration und Integration	Meldepflicht des Arbeitgebers vor Aufnahme einer Beschäftigung eines Ausländers	BeschV
	Justiz	Aufbewahrungspflicht für Handakten (aktive Dokumentenablage)	BRAO
	Verbraucherschutz	Informationspflichten bei Fernabsatzverträgen	BGB
	Klima und Energie	Antrag auf Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen	BImSchG
	Abfälle, Wasser, Böden	Aufstellung von Hinweisschrifttafeln durch Vertreter von Umverpackungen über das Recht zur unentgeltlichen Rücklassung der Verpackungen	VerpackV
	Bereich	Beeinflussung von...	Quelle/Beispiel
Indirekte Bürokratiekosten	Einzelwirtschaftliche Effekte	... Investitionsentscheidungen	Pellegrino und Zheng (2024)
		... Markteintritt und -austritt	Tomasi et al. (2023)
	Gesamtwirtschaftliche Effekte	... langfristigem Wachstum	Djankov et al. (2006)
		... Einsatz von Arbeitskräften	Ziffer 615
	Effizienz der staatlichen Verwaltung	... Dauer von Antrags- und Genehmigungsprozessen	Ziffer 635
		... Fragmentierung von Prozessen	Ziffer 607

1 – EntgFG-Entgeltfortzahlungsgesetz, SGB II-Zweites Sozialgesetzbuch, BBiG-Berufsbildungsgesetz, FZulG-Forschungszulagengesetz, TabakerzV-Tabakerzeugnisverordnung, DüV-Düngeverordnung, AMG-Arzneimittelgesetz, BeschV-Beschäftigungsverordnung, BRAO-Bundesrechtsanwaltsordnung, BGB-Bürgerliches Gesetzbuch, BImSchG-Bundes-Immissionsschutzgesetz, VerpackV-Verpackungsverordnung. 2 – Der messbare Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer gesetzlichen Informationspflicht bei den Unternehmen entstehen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung
© Sachverständigenrat | 25-059-01

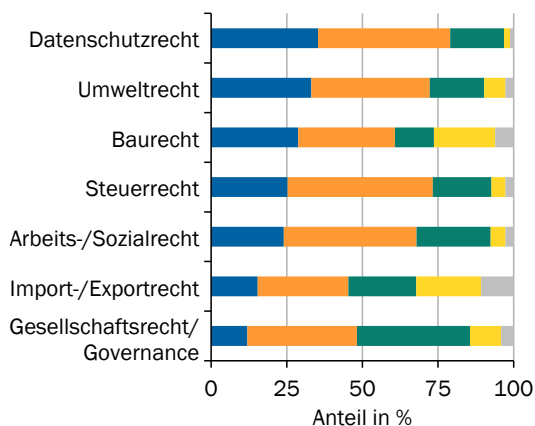
verzerrten Geschäfts- und Investitionsentscheidungen. Dafür können sowohl aufwändige Informationspflichten als auch langwierige Interaktionen mit der staatlichen Verwaltung verantwortlich sein, die unternehmerische Aktivitäten erschweren. In einer Unternehmensbefragung gaben die befragten Unternehmen an, dass insbesondere das Datenschutzrecht und das Umweltrecht hohen bürokratischen Aufwand erzeugen. [ABBILDUNG 97 LINKS](#)

Zur Höhe der Bürokratiekosten liegen in Deutschland nur unvollständige Schätzungen vor. Amtliche Schätzungen gibt es lediglich für direkte Bürokratiekosten, die aus bundesrechtlichen Informationspflichten folgen. [ZIFFER 596](#) [KASTEN 32](#) Für andere Länder ist die Datenlage noch schlechter und es liegen in der Regel nicht einmal vergleichbare Schätzungen vor. Ausgewählte Indikatoren des Doing-Business-Index der Weltbank ermöglichen trotzdem einen internationalen Vergleich der Bürokratiebelastung. [ZIFFERN 601 F.](#) In diesem Vergleich schneidet Deutschland etwas besser ab als Frankreich und Spanien, allerdings deutlich schlechter als Schweden und Dänemark.

[ABBILDUNG 97](#)

Unternehmensbefragung¹: Bürokratiebelastung nach Rechtsbereichen und Gebietskörperschaften

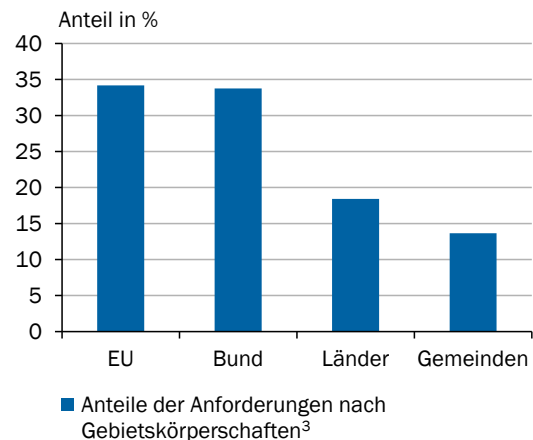
Datenschutz erzeugt die stärkste Belastung mit Bürokratie



Betroffenheit von Bürokratie²:

■ Sehr stark ■ Stark ■ Weniger stark
■ Kaum ■ Weiß nicht

Etwa ein Drittel der bürokratischen Anforderungen stammt vom Bund



■ Anteile der Anforderungen nach Gebietskörperschaften³

1 – Die Unternehmen wurden in drei ungefähr gleich große Gruppen aufgeteilt, mit 146 kleinen Unternehmen (≤ 65 Beschäftigte), 146 mittelgroßen Unternehmen (zwischen 66 und 265 Beschäftigte) und 145 großen Unternehmen (≥ 266 Beschäftigte). 2 – Anteile der Antworten auf die Frage „Welche rechtlichen Bereiche Ihres Unternehmens sind wie stark von Bürokratie betroffen?“. 3 – Anteile der Antworten auf die Frage „Wieviel % der Anforderungen/Regulierungen, die Ihr Unternehmen betreffen, stammen originär jeweils von...“. Weitere Hinweise, z. B. auf deutsche Umsetzungsgesetze zu EU-Richtlinien, wurden in der Frage nicht gegeben. Es wurde der rein subjektive Eindruck der Teilnehmenden ermittelt. Auch bei EU-Regelungen wurde keine weitere Unterscheidung zwischen EU-Verordnungen und EU-Richtlinien vorgenommen.

Quelle: Demmelhuber et al. (2024)

© Sachverständigenrat | 25-009-01

1. Bürokratiekosten in Deutschland

596. Die regelmäßig anfallenden, direkten **Bürokratiekosten aus bundesrechtlichen Vorgaben** für Unternehmen betrugen im Jahr 2024 etwa 65,0 Mrd Euro, [↗ KASTEN 32](#) bzw. 1,5 % des BIP. Davon entfallen etwa 76 % auf Personalkosten, der Rest auf Sachkosten (Statistisches Bundesamt, 2025a). Da diese Schätzung nur Kosten aus bundesrechtlichen Informationspflichten berücksichtigt, stellt sie eine Untergrenze für die direkten Bürokratiekosten der Unternehmen dar. In einer Unternehmensbefragung zum Thema Bürokratiekosten gaben die Befragten an, dass **etwa ein Drittel aller Anforderungen vom Bund stammt** (Demmelhuber et al., 2024). [↗ ABBILDUNG 97 RECHTS](#) **Hinzu kommen Bürokratiekosten** aufgrund von Vorgaben der **Europäischen Union (EU)**, die nicht durch einen weiteren Rechtsakt in nationales Recht umgesetzt wurden, Kosten aufgrund von Vorgaben der **Landesgesetzgebung** und auf Ebene der Gemeinden. Bei proportionaler Hochrechnung würden sich die gesamten direkten Kosten aus Informationspflichten auf 193 Mrd Euro belaufen. Die indirekten Bürokratiekosten lassen sich nur schwer beziffern. [↗ ZIFFERN 610 FF.](#)

[↗ KASTEN 32](#)

Hintergrund: Die Bürokratiekostenschätzung des Statistischen Bundesamts

Der Bürokratiekostenindex (BKI) wird seit dem Jahr 2012 monatlich vom Statistischen Bundesamt berechnet. [↗ ABBILDUNG 98](#) Er dokumentiert die Belastung durch Bürokratiekosten aufgrund bundesrechtlicher Informationspflichten. Der BKI bildet die Auswirkungen des Regierungshandels auf die Bürokratiekosten ab. Eine konjunkturell bedingte Änderung der Anzahl der betroffenen Unternehmen und allgemeine Lohn- und Gehaltssteigerungen werden im Index nicht abgebildet (Vorgrimler, 2013). Die **Aussagekraft des BKI für die gesamte Belastung durch Bürokratie ist begrenzt**, da er nur **regelmäßige bundesrechtliche Informationspflichten erfasst**. [↗ ZIFFER 599](#)

Der BKI ist rechtsschief verteilt. Die zehn größten Informationspflichten, und damit weniger als 0,1 % aller bundesrechtlichen Informationspflichten, verursachten zum 31. März 2025 51,1 % der im BKI erfassten Gesamtkosten (Statistisches Bundesamt, 2025a). [↗ TABELLE 32](#) Zu den Informationspflichten mit den höchsten gesamtwirtschaftlichen Kosten zählen das Ausstellen und Aufbewahren von Rechnungen und die allgemeine Buchführung. Die Informationspflichten des Steuerrechts und des Handelsrechts haben den größten Einfluss auf den BKI, da nahezu alle Unternehmen bei zahlreichen Geschäftsvorgängen davon betroffen sind. Informationspflichten, die nur für einzelne Branchen relevant sind oder jedes Jahr nur eine geringe Zahl von Unternehmen betreffen, spielen eine untergeordnete Rolle. Gleichzeitig ist festzustellen, dass einige **gesetzliche Informationspflichten auch einen direkten Nutzen für die Unternehmen haben**. So liegen die Buchführung und das Aufbewahren von Rechnungen beispielsweise auch im Interesse der Unternehmen, um Geschäftsvorgänge transparent nachvollziehen zu können.

Zur Schätzung der bundesrechtlichen **Bürokratiekosten wird das Standardkostenmodell** eingesetzt. Dieses ermöglicht eine Quantifizierung der Bürokratiekosten nach einheitlichen Standards. Die amtliche Datenbasis zu den Bürokratiekosten ist in Deutschland damit umfassender als in vielen anderen Ländern, weist aber dennoch Lücken auf. So werden beispielsweise indirekte Kosten, die aufgrund von Wartezeiten bei Genehmigungsverfahren auftreten, nicht erfasst. EU-Recht wird nur berücksichtigt, wenn es durch einen weiteren Rechtsakt in nationales Recht umgesetzt wurde. Dies gilt in der Regel für Richtlinien, jedoch nicht für Verordnungen der EU (Vorgrimler, 2013). Dabei machten Verordnungen im Zeitraum von 2019 bis

2024 rund 70 % aller Rechtsakte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU aus. [ABBILDUNG 105](#) Zur Kostenschätzung werden alle Vorgaben in **wiederkehrende Aufgaben zerlegt**, wie z. B. das Ausfüllen eines Antrags. Um den Aufwand einer Aktivität abzubilden, werden Unternehmen unter anderem durch Interviews zu ihren Arbeitsschritten und dem damit verbundenen Zeitaufwand sowie zu ihren Sachkosten befragt. Die gesamten Kosten ergeben sich aus der Multiplikation der Kosten pro Aktivität mit der Häufigkeit der Erfüllung pro Akteur (z. B. Unter-

➤ **TABELLE 32**

Die zehn Informationspflichten¹ mit den gesamtwirtschaftlich höchsten Bürokratiekosten
Bürokratiekostenindex wird durch Vorgaben des Steuer- und Handelsrechts bestimmt

Bezeichnung der Vorgabe	Norm ²	Paragraf	Regelmäßige Bürokratiekosten ³	Anteil an den gesamten regelmäßigen Bürokratiekosten	Kumulierter Anteil
			Mrd Euro	%	
Ausstellung von Rechnungen	UStG	§ 14 Abs. 2	5,0	7,7	7,7
Allgemeine Buchführung	HGB	§ 238	4,9	7,5	15,2
Aufbewahrung von Rechnungen	UStG	§ 14b Abs. 1	3,7	5,8	21,0
Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung, Prüfung und Offenlegung für alle Kapitalgesellschaften	HGB	§§ 264, 316, 325	3,3	5,1	26,1
Abgabe der Umsatzsteuererklärung	UStG	§ 18 Abs. 3 Satz 1	3,1	4,8	30,9
Sammelanzeigen für Groß- und Millionenkredite für in der vorbereiteten Sammelanzeige enthaltene Kreditnehmer/Kreditnehmereinheiten (Nichthandelsbuch- und Handelsbuchinstitute sowie übergeordnete Unternehmen nach § 10a Abs. 2 Satz 3 KWG)	KWG	§ 13 Abs. 1 Satz 2, § 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 10a Abs. 2 Satz 3	3,0	4,6	35,5
Stichtagsinventur	HGB	§ 240	2,9	4,4	39,9
Gewerbesteuererklärungspflicht	GewStG	§ 14a Satz 1	2,7	4,1	44,0
Identifizierungs- und Aufzeichnungspflicht bei Vertragsabschluss einer auf Dauer angelegten Geschäftsbeziehung	GwG	§ 8 Abs. 1, 2 und 4 i. V. m. § 11 Abs. 4, § 10 Abs. 3 Nr. 1	2,4	3,7	47,7
Körperschaftsteuererklärung	KStG	§ 31 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 25 Abs. 3 Satz 1 EStG	2,2	3,4	51,1

1 – Datenbasis sind die zum 31. März 2025 in Kraft befindlichen bundesrechtlichen Informationspflichten. Zum Stichtag noch nicht in Kraft getretene Änderungen an Informationspflichten sind nicht abgebildet. 2 – UStG-Umsatzsteuergesetz, HGB-Handelsgesetzbuch, KWG-Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz), GewStG-Gewerbsteuergesetz, GwG-Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten, KStG-Körperschaftsteuergesetz, EStG-Einkommensteuergesetz. 3 – Regelmäßige Bürokratiekosten, die im Abstand von mehreren Jahren absehbar regelmäßig bei den Unternehmen anfallen. Änderung der einmaligen Bürokratiekosten sind nicht berücksichtigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-002-01

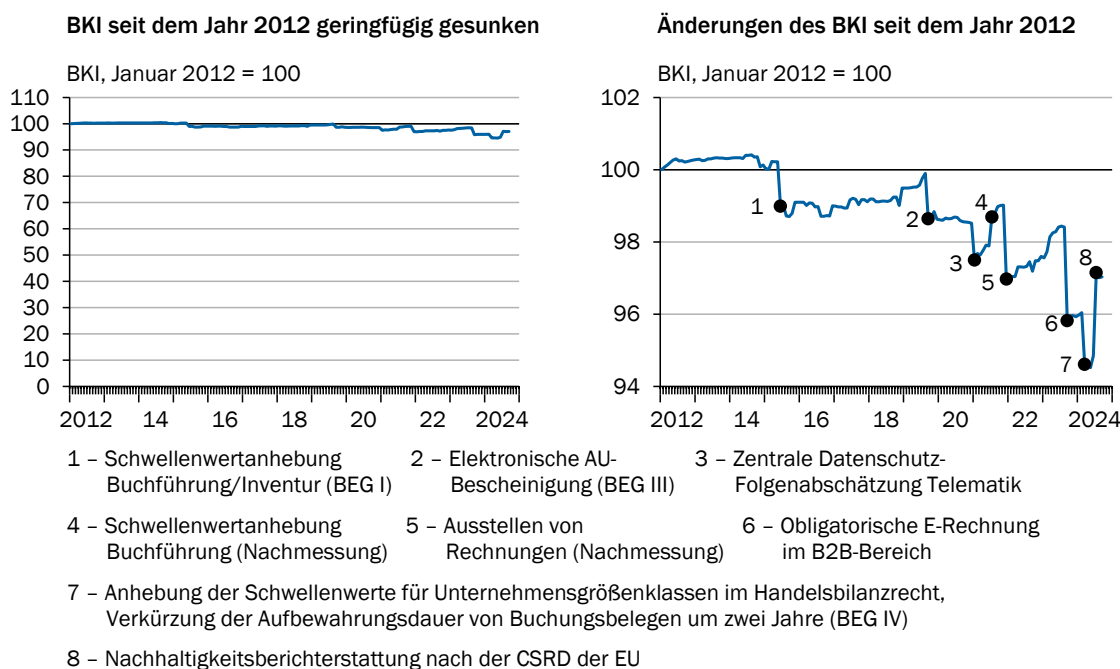
nehmen) und der Anzahl der betroffenen Akteure (Vorgrimler und Blasch, 2009). Der verwendete Ansatz zur Kostenschätzung einzelner Informationspflichten erscheint plausibel, wie eine Studie von Boockmann et al. (2020) zeigt. Darin wurde der Zeitaufwand zur Dokumentation von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit nach § 17 des Mindestlohngesetzes geschätzt. Laut der repräsentativen Befragung von 3 000 Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Winter 2019/2020 beträgt der Zeitaufwand insgesamt 11,2 Mio Stunden pro Jahr. Im Vergleich dazu schätzt das Statistische Bundesamt (2025a) den zusätzlichen Zeitaufwand zum 31. Dezember 2021 auf 10,3 Mio Stunden jährlich.

Neben den Bürokratiekosten erfasst das Statistische Bundesamt auch den **Erfüllungsaufwand für neue bundesrechtliche Vorgaben**. Der gesamtwirtschaftliche Erfüllungsaufwand umfasst alle Gesetzesfolgekosten. Dazu zählen beispielsweise die Kosten zum Einbau neuer Heizungsanlagen in Folge des Heizungsgesetzes (Bundesregierung, 2024a). **Bürokratiekosten sind eine Teilmenge des Erfüllungsaufwands.**

597. Der **Bürokratiekostenindex (BKI)** ist das einzige administrative Instrument zur Dokumentation der Entwicklung der Bürokratiekosten in Deutschland. [ABBILDUNG 98](#) Er erfasst seit dem Jahr 2012 **Änderungen der regelmäßigen Bürokratiekosten aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben**. [KASTEN 32](#) Seit seiner Einführung ist der BKI von 100 Punkten im Basisjahr 2012 geringfügig um etwa drei Indexpunkte gesunken. [ABBILDUNG 98 LINKS](#) Ausschlaggebend für den Rückgang waren wenige Maßnahmen. [ABBILDUNG 98 RECHTS](#) Dazu zählen die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung im Jahr 2019 und die obligatorische E-Rechnung bei Umsätzen zwischen inländischen Unterneh-

ABBILDUNG 98

Bürokratiekostenindex (BKI) des Statistischen Bundesamts¹



1 – Belastungsänderungen werden im BKI immer zum Zeitpunkt des Beschlusses eines Regelungsvorhabens im Bundeskabinett wirksam, nicht erst bei Inkrafttreten der Vorgabe.

Quelle: Statistisches Bundesamt

© Sachverständigenrat | 25-005-02

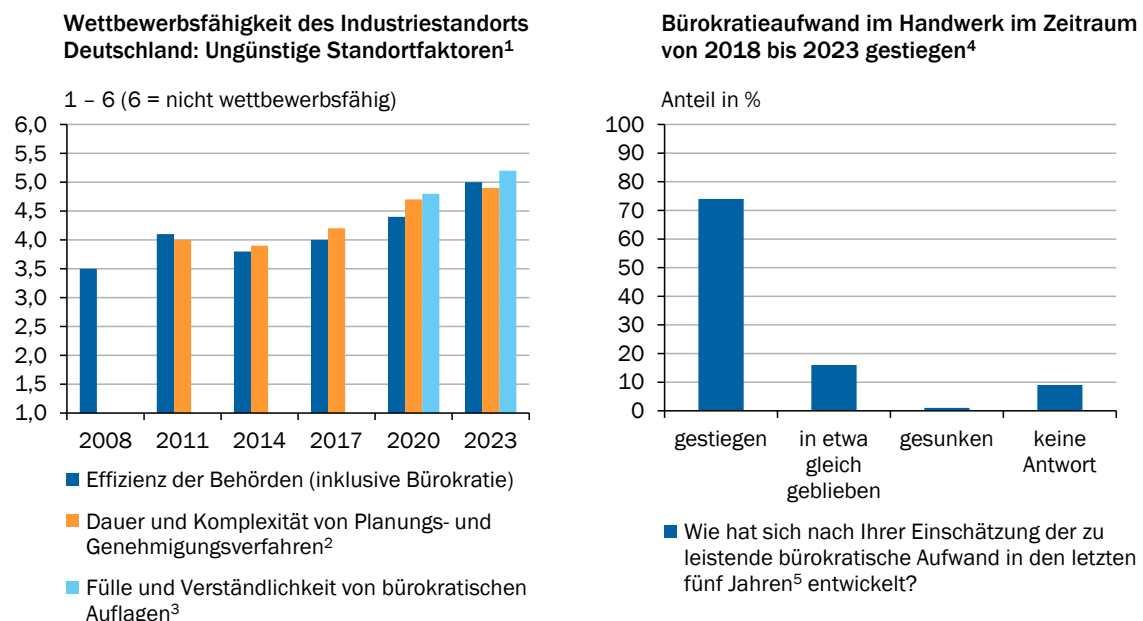
men im Jahr 2023. Aufgrund der hohen Fallzahlen zum Zeitpunkt des Beschlusses hatten diese Maßnahmen einen großen Einfluss auf den BKI. [↗ KASTEN 32](#)

598. Der moderate Rückgang des **BKI deckt sich nicht mit der öffentlichen Wahrnehmung der Entwicklung der Bürokratiekosten**. Unternehmensbefragungen deuten darauf hin, dass die Bürokratiebelastung etwa seit Mitte der 2010er-Jahre ansteigt. [↗ ABBILDUNG 99 LINKS](#) So stellt die Kategorie „Fülle und Verständlichkeit bürokratischer Auflagen“ in einer Umfrage der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK, 2023) zur Bewertung von Standortfaktoren im Jahr 2023 mit der Note 5,2 den schwächsten Faktor dar. Der Indikator hat sich im Vergleich zur Umfrage im Jahr 2020 weiter verschlechtert. Auch die Bewertung des Faktors „Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ hat sich im selben Zeitraum verschlechtert. Eine steigende Bürokratiebelastung zeigt sich auch in Umfragen des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH, 2023). [↗ ABBILDUNG 99 RECHTS](#) Danach geben 74 % der teilnehmenden Handwerksbetriebe an, dass der bürokratische Aufwand zwischen den Jahren 2018 und 2023 gestiegen ist, nicht zuletzt durch ständige Anpassungen an neue Regelungen. [↗ ZIFFER 626](#)

599. Für die **Diskrepanz zwischen dem BKI und den Ergebnissen der Unternehmensbefragungen** kann es mehrere Gründe geben. Der BKI bildet lediglich die regelmäßigen bundesrechtlichen Informationspflichten und damit nur einen Teilbereich der gesamten Bürokratiekosten ab. [↗ ZIFFER 596](#) Die einmaligen

[↗ ABBILDUNG 99](#)

Umfragedaten: Einschätzung der bürokratischen Anforderungen in Deutschland

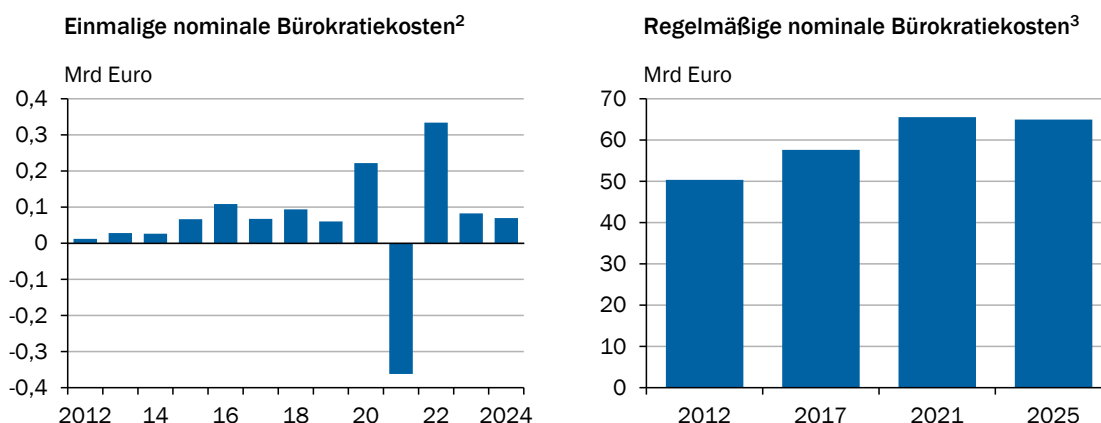


1 – Dreijährliche DIHK-Umfragen im Netzwerk Industrie hinsichtlich der Frage: „Wie bewerten Sie mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland die folgenden Standortfaktoren im internationalen Vergleich auf einer Skala von 1 (klarer Wettbewerbsvorteil) bis 6 (nicht wettbewerbsfähig)?“. 2 – Daten erst ab dem Jahr 2011 verfügbar. 3 – Daten erst ab dem Jahr 2020 verfügbar. 4 – Sonderumfrage „Bürokratiebelastung im Handwerk“ mit 10 630 teilnehmenden Handwerksbetrieben. 5 – Die Umfrage wurde im 1. Quartal 2023 durchgeführt.

Quellen: DIHK, ZDH (2023)

© Sachverständigenrat | 25-003-02

ABBILDUNG 100

Entwicklung der bundesrechtlichen Bürokratiekosten seit dem Jahr 2012¹

1 – Datenbasis zum 31.03.2025. Gezeigt werden alle zum jeweiligen Zeitpunkt in Kraft befindlichen Vorgaben. 2 – Einmalige Bürokratiekosten, die bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe beim Unternehmen anfallen (Umstellungsaufwand). Für das Jahr 2021: Unter anderem aufgrund des Gesetzes zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege. Für das Jahr 2022: Unter anderem aufgrund der Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen. 3 – Regelmäßige Bürokratiekosten, die im Abstand von mehreren Jahren absehbar regelmäßig anfallen. Stichtag für das Jahr 2012: 1. Januar, für die Jahre 2017 und 2021: jeweils 31. Dezember und für das Jahr 2025: 31. März.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-122-01

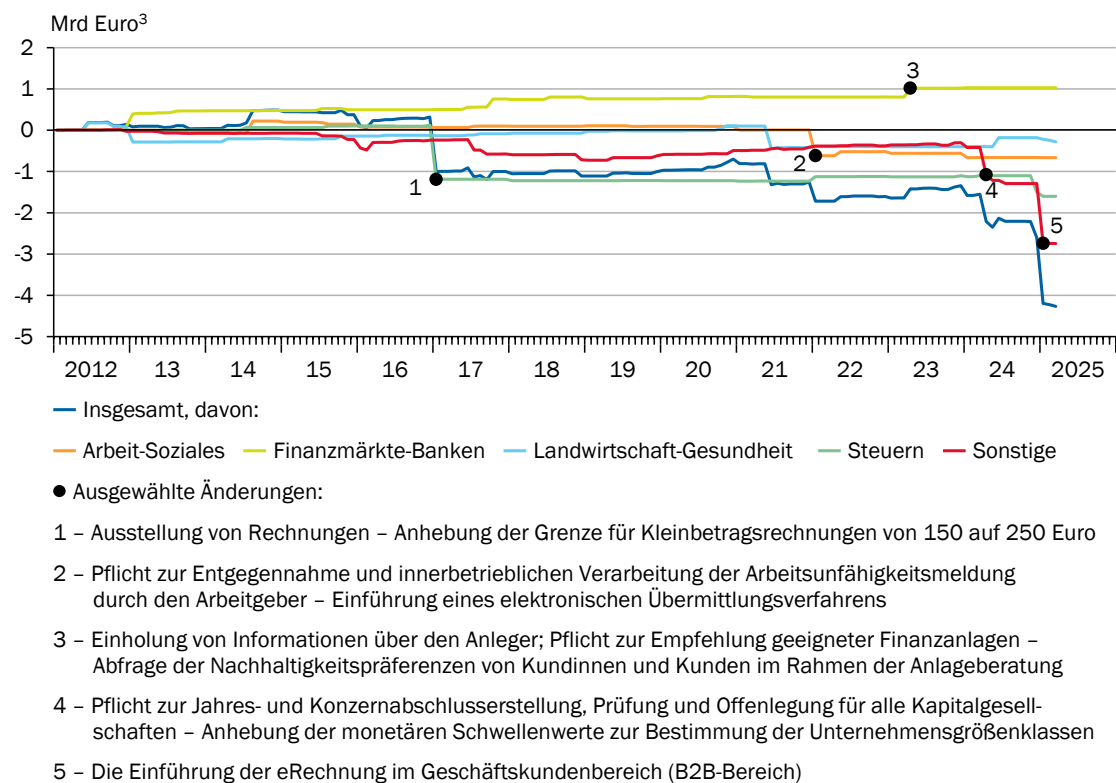
Bürokratiekosten, die nur bei Einführung oder Änderung einer Informationspflicht anfallen [ABBILDUNG 100 LINKS](#) sind nicht enthalten. Zudem könnten die tatsächlichen Kosten, vor allem von komplizierten und neuen Vorgaben, vom Standardkostenmodell unterschätzt werden. So wird bei der Berechnung der Bürokratiekosten der Aufwand, der durch die Inanspruchnahme von Wirtschaftsprüfern und Rechtsberatern entsteht, in der Regel nicht berücksichtigt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025).

In der öffentlichen Wahrnehmung spielen auch indirekte Bürokratiekosten, [ZIFFER 604 FF.](#) wie die Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit, sowie die mangelnde Schnelligkeit und Serviceorientierung von Verwaltungen [ZIFFER 617](#) eine Rolle (Demmelhuber et al., 2024). Diese werden im BKI ebenfalls nicht abgebildet. Zudem könnte der **Bürokratiebegriff in der Öffentlichkeit weiter gefasst** sein als nach der Definition des BKI. So zählen laut einer Umfrage mittelständische Unternehmen auch Vorgaben, die außerhalb der direkten Einflussmöglichkeiten des Regierungshandelns liegen, zur Bürokratie. Beispiele sind Regelungsvorgaben von Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft (Kammern, Innungen), Normungsinstituten oder Berufsgenossenschaften (Holz et al., 2019).

600. Während der **BKI** zwischen den Jahren 2012 und 2024 **geringfügig gesunken** ist, [ABBILDUNG 98](#) hat sich die **Anzahl der bundesrechtlichen Informationspflichten** zwischen dem Jahr 2012 und dem 31. März 2025 von 10 073 auf 12 142 Vorgaben und damit um **20,5 % erhöht**. [ABBILDUNG 103](#) [KASTEN 32](#) Die regelmäßig anfallenden Bürokratiekosten betrugen zum 1. Januar 2012 50,4 Mrd und zum 31. März 2025 65,0 Mrd Euro (Statistisches Bundesamt, 2025a). [ABBILDUNG 100 RECHTS](#) Die einmaligen Bürokratiekosten sind nach Angaben des Statistischen

ABBILDUNG 101

Änderung der regelmäßigen Bürokratiekosten¹ nach Bereichen seit dem Jahr 2012²



1 – Regelmäßige Bürokratiekosten, die im Abstand von mehreren Jahren absehbar regelmäßig bei den Unternehmen anfallen. Änderung der einmaligen Bürokratiekosten sind nicht berücksichtigt. 2 – Datum der Einführung oder des Inkrafttretens einer Vorgabe. 3 – In Preisen bei Inkrafttreten der Änderung.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-031-01

Bundesamts gemessen an den regelmäßig anfallenden Bürokratiekosten relativ gering. [ABBILDUNG 100 LINKS](#)

Seit dem Jahr 2012 sind die Bürokratiekosten im Bereich Steuern am stärksten gesunken, unter anderem aufgrund der Anhebung der Grenze für Kleinbetragsrechnungen von 150 auf 250 Euro. [ABBILDUNG 101](#) Den größten Anstieg verzeichnet hingegen der Bereich Finanzmärkte und Banken aufgrund verschiedener Einzelmaßnahmen, wie beispielsweise der Pflicht zur Abfrage der Nachhaltigkeitspräferenzen von Kundinnen und Kunden im Rahmen der Anlageberatung.

2. Bürokratiekosten im internationalen Vergleich

601. Der internationale Vergleich von Bürokratieaufwand gestaltet sich schwierig, weil keine einheitliche Datenbasis besteht. Falck et al. (2024) haben ausgewählte Indikatoren der **Doing-Business-Datenbank** der Weltbank genutzt und zu einem **Index zusammengefasst**. Dieser bezieht sich auf den mit verschiedenen Verwaltungsverfahren verbundenen Aufwand. Danach liegt **Deutschland beim Bürokratieaufwand etwa im Mittelfeld einer Gruppe von vergleichbaren Ländern**. [ABBILDUNG 102 LINKS](#) Schweden und Dänemark schneiden merklich besser ab. Frankreich konnte im Zeitraum 2006 bis 2011 aufgrund einer Be-

beschleunigung bei der „Zeit zur Registrierung von Vermögen“ eine **deutliche Verbesserung** verzeichnen. [ABBILDUNG 102 LINKS](#) International gibt es verschiedene Strategien zum Abbau von Bürokratie. [KASTEN 33](#)

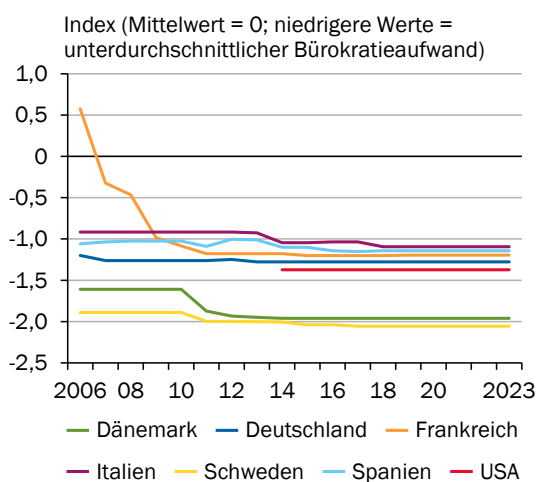
602. Dänemark und Schweden liegen im Jahr 2019 bei den ausgewählten Unterkategorien des Index von Falck et al. (2024) durchgängig im Spitzenfeld. [ABBILDUNG 102 RECHTS](#) Frankreich und Italien schneiden im Feld der Baugenehmigungen relativ ungünstig ab. **Deutschland** weist innerhalb der Vergleichsgruppe vor allem beim **Aufwand zur Anmeldung von Eigentum und bei Steuererklärungen schwache Werte auf**.

ABBILDUNG 102

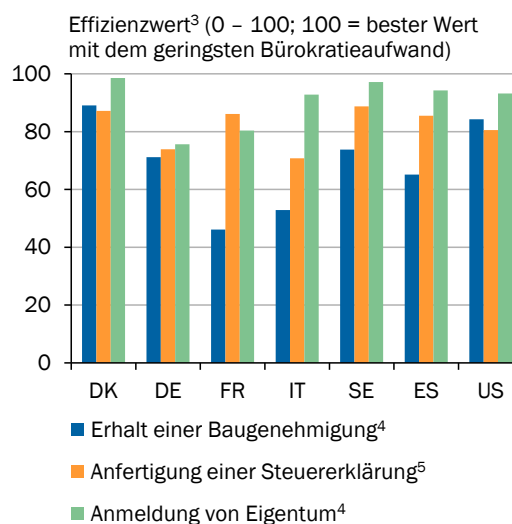
Bürokratieaufwand im internationalen Vergleich

Deutschland im Mittelfeld – skandinavische Länder sind merklich effizienter

Entwicklung des Bürokratieindex nach Falck et al. (2024)¹



Vergleich einzelner Unterkategorien für das Jahr 2019 in ausgewählten Staaten²



1 – Der Bürokratieindex setzt sich aus mehreren Dimensionen zusammen, die im Doing-Business-Datensatz der Weltbank den Bürokratieaufwand widerspiegeln sollen. Berücksichtigt werden der Aufwand zum Erhalt einer Baugenehmigung (Tage und Anzahl an bürokratischen Vorgängen), der Aufwand zur Anmeldung von Eigentum (Tage und Anzahl an bürokratischen Vorgängen), der Aufwand für Steuererklärungen (Stunden pro Jahr und Häufigkeit pro Jahr) sowie der Aufwand für den Import bzw. Export von Waren und Dienstleistungen (Anzahl der benötigten Dokumente, Tage für die Zollabwicklung). Je niedriger der Wert des Index ist, desto geringer ist der gemessene Bürokratieaufwand. Der Index wird gebildet, indem zunächst jede der Variablen standardisiert wird, sodass alle Variablen den Mittelwert 0 und die Standardabweichung 1 haben. Danach wird die Summe der standardisierten Variablen zu einem Bürokratieindex zusammengefasst. 2 – DK-Dänemark, DE-Deutschland, FR-Frankreich, IT-Italien, SE-Schweden, ES-Spanien, US-USA. 3 – Der Effizienzwert für den erforderlichen/benötigten Zeitaufwand ist ein Benchmarking der Volkswirtschaften in Bezug auf die beste Regulierungspraxis für die Indikatoren. Der Wert reicht von 0 bis 100, wobei 0 für die schlechteste und 100 für die beste regulatorische Leistung steht. 4 – Gemessen in Tagen. 5 – Gemessen in Stunden pro Jahr.

Quellen: Falck et al. (2024), Weltbank
© Sachverständigenrat | 25-095-02

➤ KASTEN 33

Best Practice Beispiele zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung auf internationaler Ebene

In vielen Ländern werden aktiv Strategien zur Senkung der Bürokratiekosten verfolgt. So hat die EU zur Erfüllung umsatzsteuerlicher Verpflichtungen für grenzüberschreitende Lieferungen beispielsweise **eine zentrale Stelle** (One-Stop-Shop) geschaffen (BZSt, 2025a), die den bürokratische Aufwand für die Unternehmen reduzieren dürfte. ➤ KASTEN 34 In Dänemark ist das **E-Government, das Bürokratiekosten durch Digitalisierung abbaut**, weit fortgeschritten. ➤ ABBILDUNG 109 Ein Element des dänischen Erfolgs ist die seit dem Jahr 2014 **verpflichtende Nutzung digitaler Kommunikationswege und Self-Services für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen**. Studien zeigen, dass Dänemark durch die umfassende Digitalisierung erhebliche Effizienzsteigerungen in der Verwaltung erzielt hat (Distel et al., 2020). Zentral für den Erfolg waren dabei klare Ziele, die verpflichtende digitale Kommunikation, die Einbindung aller Verwaltungsebenen sowie die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. **Im US-Bundesstaat Pennsylvania wurde ein einjähriges Pilotprogramm zum Einsatz von ChatGPT in der öffentlichen Verwaltung mit 175 Teilnehmenden durchgeführt** (OpenAI und Commonwealth of Pennsylvania, 2025). Diese wurden geschult und sollten mögliche Anwendungsfälle im Rahmen ihrer Tätigkeiten selbständig erkunden. Dabei wurden keine spezifischen Anwendungsfälle vorgegeben. Die häufigsten Anwendungen umfassten die Navigation textbasierter Informationen wie Recherche, Schreiben, Brainstorming und Zusammenfassen. Die größten Hindernisse waren Ungenauigkeiten in den Ergebnissen, Schwierigkeiten bei der Umstellung von Arbeitsgewohnheiten, der Zeitmangel, den Umgang mit ChatGPT zu erlernen, die Komplexität des Tools und datenschutzrechtliche Bedenken. Insgesamt berichteten 85 % der Teilnehmenden von einer positiven Erfahrung und schätzten eine tägliche Zeitersparnis von 95 Minuten.

III. AUSWIRKUNGEN VON BÜROKRATIEKOSTEN

603. Bürokratiekosten beeinflussen realwirtschaftliche Aktivitäten über verschiedene Kanäle. Auf **einzelwirtschaftlicher Ebene** verzerren sie beispielsweise Investitionsentscheidungen von Unternehmen sowie Entscheidungen über deren Markteintritt bzw. -austritt. Auf **gesamtwirtschaftlicher Ebene** beeinflussen sie die Kapitalakkumulation und können zur Fehlallokation der Produktionsfaktoren beitragen, was sich zugleich negativ auf die Totale Faktorproduktivität (TFP) auswirkt.

1. Einzelwirtschaftliche Effekte

604. **Staatliche Vorgaben** können neben dem direkten Aufwand für ihre Befolgung ➤ ZIFFER 596 auch **indirekte Kosten verursachen**, indem sie die **Entscheidungen von Unternehmen verzerren**. Beispielsweise können Unternehmen ihre Investitionen verringern, um direkte bürokratische Kosten wie Genehmigungs-

verfahren oder Informationspflichten zu vermeiden. Davon zu unterscheiden sind Anpassungen der Unternehmen mit dem Zweck, staatliche Vorgaben (z. B. Umweltschutzvorschriften) umzusetzen. Verzerrungen entstehen, wenn Wertschöpfung im Vergleich zu einer Situation ohne bürokratische Kosten nicht realisiert wird, obwohl sie gemäß dem Regelungszweck zulässig wäre. In diesem Sinne handelt es sich bei den indirekten Bürokratiekosten um **Opportunitätskosten**.

605. Bürokratie gilt in Deutschland als großes Investitionshemmnis. In einer neueren Studie gaben 63 % der befragten Unternehmen an, dass sich Bürokratie negativ auf ihre Investitionstätigkeit auswirke (Demmelhuber et al., 2024). Dabei kann **Bürokratie auf verschiedene Weise zu ineffizient niedrigen Unternehmensinvestitionen beitragen**. Beispielsweise können Bürokratiekosten, ähnlich einer Mengensteuer, die Produktion und den Kapitaleinsatz verteuern (Pellegrino und Zheng, 2024). ↘ ZIFFER 614 Sie können auch den Markteintritt neuer Konkurrenten erschweren. ↘ ZIFFER 606 In der Folge investieren bestehende Unternehmen weniger, um mit einer Verknappung ihrer Angebotsmenge höhere Preisaufschläge durchzusetzen (Égert, 2018). Darüber hinaus können beispielsweise lange Genehmigungsverfahren beim Bau neuer Produktionsstätten die Expansion von Unternehmen erschweren.

Mehrere empirische Studien (Alesina et al., 2005; Égert, 2018) schätzen einen **negativen Effekt** von Indikatoren, die Markteintrittshürden messen, **auf Investitionen** in OECD-Ländern. Diese Indikatoren berücksichtigen Aspekte wie die **Belastung von Unternehmen durch administrative Prozesse** oder die **Komplexität staatlicher Vorgaben**. Die Investitionseffekte sind **ökonomisch bedeutsam**: Nach Alesina et al. (2005) würden Investitionen, die in der Stichprobe einen Umfang von durchschnittlich rund 6 % des Kapitalstocks haben, langfristig um 1,7 bis 2,4 Prozentpunkte höher ausfallen, wenn die Markteintrittshürden, die neben Bürokratiekosten auch regulatorische Anforderungen enthalten, vom dritten auf das erste Quartil der Stichprobe gesenkt werden.

606. Zudem dürften **bürokratische Hürden**, ähnlich wie die Regulierung allgemein, **die Gründung neuer Unternehmen** (Markteintritt) **hemmen** (Scarpetta et al., 2002; Klapper et al., 2006; Tomasi et al., 2023). Beispiele dafür sind die Gründungskosten von Kapital- oder Personengesellschaften, Grundbucheintragungen oder Baugenehmigungen. Dies betrifft kleine Unternehmen besonders stark, was sich etwa daran zeigt, dass die Durchschnittsgröße neuer Unternehmen mit steigenden Bürokratiekosten zunimmt. Tomasi et al. (2023) zeigen für 22 europäische Volkswirtschaften, dass sowohl die Kosten als auch die Dauer administrativer Verfahren den Markteintritt und -austritt von Unternehmen verringern. Besonders **stark wirkt sich eine lange Verfahrensdauer auf die Unternehmensdynamik aus**: So stiegen die Markteintritte um 6,4 % und die Marktaustritte um 5,4 %, wenn die Dauer administrativer Verfahren vom Niveau Italiens (90. Perzentil) auf jenes Norwegens (10. Perzentil) verkürzt werden würde.

Im **internationalen Vergleich schneidet Deutschland bei den Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen schlecht ab**. ↘ KASTEN 34 Laut einem Ranking der Weltbank (2020) liegt Deutschland in dieser Kategorie auf Platz 125 von 190 Ländern. Weniger Markteintritte verringern den Wettbe-

werb, was meist höhere Preise und eine geringere Produktvielfalt bedeutet. Etablierte Unternehmen profitieren von der höheren Marktmacht und erzielen höhere Gewinne.

▮ KASTEN 34

Fallstudie: Verwaltungsprozesse bei Gründung eines Unternehmens in Deutschland und Estland

In einem Ranking der Weltbank, das den **Aufwand einer Unternehmensgründung** quantifiziert und vergleichbar macht, zählt Estland zu den gründungsfreundlichsten Ländern der EU, während Deutschland einen hinteren Platz belegt (Weltbank, 2020). Im Folgenden werden die wesentlichen Schritte zur Gründung eines Unternehmens in beiden Ländern verglichen. Dabei wird für Estland die Gründung einer Private limited company (OÜ) und für Deutschland die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) skizziert. Wie in Deutschland ist die Haftung der Gesellschafter in Estland auf das Stammkapital beschränkt (Eesti.ee, 2024a).

Gründung eines Unternehmens in Estland (Private limited company, OÜ)

Die **Gründung eines Unternehmens in Estland kann elektronisch** auf der „e-Business Register“-Plattform **abgewickelt werden, die Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu digitalen Verwaltungsservices ermöglicht** (Eesti.ee, 2024b, 2024c, 2024d). Voraussetzung für die Nutzung der Plattform ist ein Personalausweis, eine elektronische ID oder für ausländische Gründerinnen und Gründer eine e-Residency, die den Zugang zu den estnischen digitalen Verwaltungsservices erlaubt. Zur Unternehmensgründung werden alle mit dem Unternehmen verbundenen Personen registriert und Angaben zum Unternehmen, wie dem Firmennamen und den einzustellenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, gemacht. Auf der Plattform wird mithilfe einer standardisierten Vorlage ein Gesellschaftsvertrag erstellt. Während des Prozesses kann direkt eine Umsatzsteuernummer beantragt werden. Dies ist allerdings erst ab einem Jahresumsatz von 40 000 Euro verpflichtend. Zur Gründung ist eine Gebühr in Höhe von 265 Euro für die Registrierung und eine Mindestkapitaleinlage von einem Cent je Gesellschafter zu entrichten. Ein Nachweis zur Erbringung der Kapitaleinlage ist nur bei einer Einlage von mehr als 50 000 Euro notwendig. Der Registrierungsantrag muss von allen mit dem Unternehmen assoziierten Personen elektronisch unterschrieben werden. Der Antrag wird von den Behörden innerhalb von fünf Werktagen, im beschleunigten Verfahren innerhalb eines Werktages, bearbeitet.

Gründung eines Unternehmens in Deutschland (GmbH)

Für die Gründung eines Unternehmens gibt es in **Deutschland** keine einheitliche Anlaufstelle. Die **Zuständigkeit der Behörden hängt vom Geschäftsort des Unternehmens ab** (zuständiges Amtsgericht, Gewerbeamt und Finanzamt). Die Kosten der Gründung einer GmbH betragen nach Schätzungen der IHK München (2024) mindestens 1 000 Euro.

Zunächst sind die Stammdaten wie der Unternehmensname, der Unternehmensgegenstand und die Gesellschafter festzulegen und ein Gesellschaftsvertrag für die GmbH zu formulieren. Der **Gesellschaftsvertrag ist von einem Notar zu beurkunden**. Anschließend kann ein Geschäftskonto eröffnet und das Stammkapital darauf eingezahlt werden. Nach Vorlage eines Nachweises zur Einzahlung des Stammkapitals veranlasst der Notar den Handelsregistereintrag (IHK München, 2024). Die **Anmeldung des Gewerbes** erfolgt beim zuständigen Gewerbeamt unter Vorlage des Handelsregistrauszugs und des Personalausweises oder Reisepasses. Gewerbetreibende müssen den Fragebogen zur steuerlichen Erfassung ausfüllen, der vom zuständigen Finanzamt zugestellt wird, und erhalten dann eine **Steuernummer**. Unternehmen vieler Branchen müssen sich **bei einem Unfallversicherungsträger anmelden**, bei dem es sich meist um die zuständige Berufsgenossenschaft handelt. Zur Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist es zudem notwendig, eine Betriebsnummer bei der Bundesagentur für Ar-

beit zu beantragen (amtlich-einfach, 2024). Darüber hinaus müssen bei Einstellungen weitere administrative Prozesse wie die Anmeldung zur Sozialversicherung angestoßen werden.

Während in Estland die Unternehmensgründung über einen digitalen One-Stop-Shop [KASTEN 33](#) erfolgt, müssen Gründerinnen und Gründer in Deutschland mehrere Behörden kontaktieren und verschiedene Prozesse anstoßen. Seit dem Jahr 2022 kann der Notartermin zur Gründung der GmbH zwar online erfolgen (Bundesnotarkammer, 2022), insgesamt bleibt der Gründungsprozess jedoch weiterhin kleinteilig. Die Informationsbeschaffung ist aufwändig und findet häufig auf Ebene der regionalen Kammern statt. Die **Dauer der Gründung eines Unternehmens variiert regional**. Laut einer Auswertung von 5 435 Start-up-Gründungen im Jahr 2021 betrug die Mediandauer für die Eintragung ins Handelsregister in Sachsen-Anhalt 21,5 Tage, während sie im Saarland bei 55 Tagen lag. Der **deutschlandweite Median belief sich auf 35 Tage** (startupdetector, 2022).

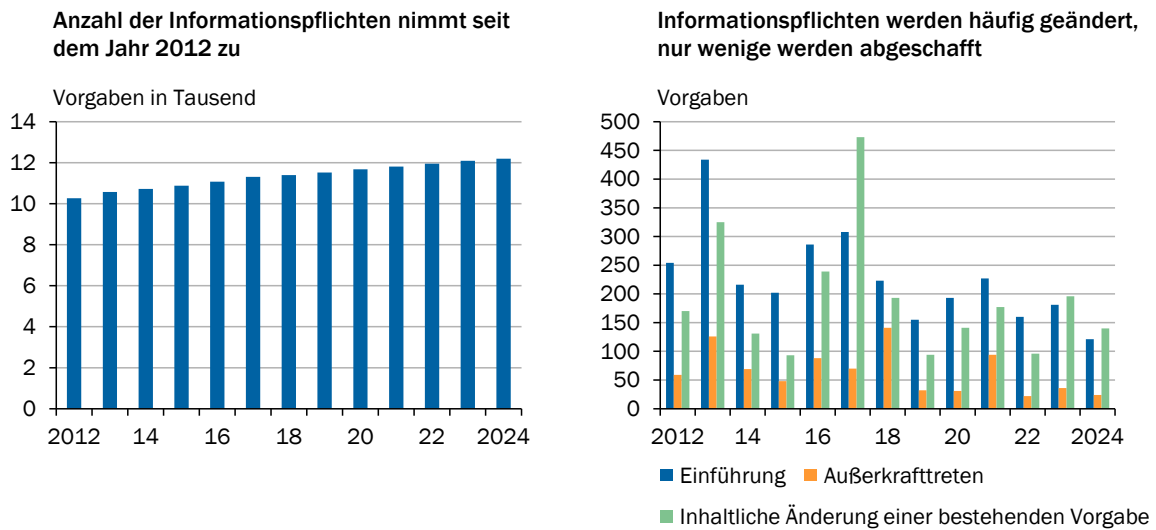
607. Wie stark **staatliche Vorgaben** Unternehmensentscheidungen verzerren, hängt auch von ihrer Komplexität ab. Sind **verschiedene Behörden** für die Entwicklung und Umsetzung von Vorgaben für denselben Bereich zuständig, sind die **Kosten für Unternehmen höher**, was deren Produktivität und Wachstum verringert (Kalmenovitz et al., 2025). Zudem wirken fragmentierte staatliche Vorgaben **abschreckend auf neue Marktteilnehmer**.

Ein **Beispiel für die Fragmentierung staatlicher Vorgaben** in Deutschland ist die **Unternehmensgründung**, bei der mehrere Behörden (Amtsgericht, Finanzamt, Gewerbeamt) teils auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen involviert sind. [KASTEN 34](#) Auf europäischer Ebene gibt es etwa im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung der Unternehmen zahlreiche sich überlappende und teils redundante Vorgaben (Taxonomie-Verordnung, Corporate Sustainability Reporting Directive, Corporate Sustainability Due Diligence Directive), die nach Angaben der Europäischen Kommission jedoch künftig stärker gebündelt werden sollen (Wirtschaftsprüferkammer, 2024). [KASTEN 38](#)

608. Schließlich **ändern sich staatliche Vorgaben häufig**. Allein im Jahr 2024 sind 121 neue bundesrechtliche Informationspflichten in Kraft und 24 außer Kraft getreten, während 140 bestehende Informationspflichten inhaltlich geändert wurden. In den beiden vorangegangenen Jahren kamen deutlich mehr neue Vorgaben hinzu. [ABBILDUNG 103](#) Häufige substantielle Änderungen **schränken die Berechenbarkeit staatlicher Vorgaben ein und erfordern regelmäßige Anpassungen aufseiten der Unternehmen**. Die daraus resultierende Unsicherheit wirkt sich negativ auf Investitionen und wirtschaftliche Aktivität aus (Ishii und Yan, 2004; Nodari, 2014). Beispielsweise können Unternehmen geplante Investitionsvorhaben verschieben („Wait-and-see“-Verhalten) oder ganz unterlassen.

ABBILDUNG 103

Anzahl der bundesrechtlichen Informationspflichten für Unternehmen seit dem Jahr 2012



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-121-01

2. Gesamtwirtschaftliche Effekte

- 609. Indirekte Bürokratiekosten**, die Unternehmensentscheidungen über Markteintritt und Investitionen verzerren, [s. ZIFFERN 604 FF.](#) können **das Produktionspotenzial und das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft verringern**. Bürokratie wirkt sich dabei insbesondere negativ auf die **TFP** [s. ZIFFERN 612 F.](#) und die **Kapitalakkumulation** [s. ZIFFER 614](#) aus. Zudem werden mehr Arbeitskräfte und Ressourcen als nötig in bürokratischen Prozessen gebunden und fehlen deshalb bei der Produktion von Gütern bzw. der Erbringung von Dienstleistungen.
- 610.** Insgesamt fokussieren nur wenige Studien zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Bürokratie auf die indirekten Effekte von Bürokratiekosten (Tomasi et al., 2023; Pellegrino und Zheng, 2024). Die meisten Studien analysieren stattdessen die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Regulierung, was zwar Aspekte von Bürokratie abdecken kann, aber wesentlich weiter gefasst ist. Zudem werden **Bürokratiekosten kaum in ihrer Gesamtheit erfasst**, sondern jeweils nur einzelne Kostenarten. Ein Beispiel ist die Studie von Pellegrino und Zheng (2024), die Bürokratiekosten betrachtet, die den Kapitaleinsatz verteuern, aber beispielsweise jene der Unternehmensgründung vernachlässigt. Darin könnte ein Grund für die vergleichsweise moderaten gesamtwirtschaftlichen Effekte in vielen quantitativen Studien liegen.
- 611.** Die empirische Evidenz legt nahe, dass **Bürokratiekosten das langfristige Wirtschaftswachstum hemmen**. Nach Djankov et al. (2006), die diesen Zusammenhang in 135 Ländern analysieren, ist die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in Ländern, in denen staatliche Vorgaben für Unternehmen die höchste Qualität aufweisen (4. Quartil), um 2,3 Prozentpunkte höher als in Ländern mit der schlechtesten Qualität (1. Quartil). Dabei handelt es sich um eine

Korrelation nicht um eine Kausalität. Die Qualität staatlicher Vorgaben wird anhand des **Doing-Business-Index** der Weltbank gemessen, der Bereiche wie Unternehmensgründung (z. B. Anzahl der Verfahrensschritte, Dauer, Kosten), Immobilienkäufe oder die juristische Durchsetzung von Verträgen abdeckt. [ZIFFER 601](#)

- 612.** Ein wichtiger **Transmissionsmechanismus** für den Wachstumseffekt **von Bürokratiekosten** ist der **Wachstumsbeitrag der TFP**, die das Potenzialwachstum wesentlich mitbestimmt. Bürokratie kann das Niveau und die Entwicklung der TFP beeinträchtigen, indem sie die Reallokation von Kapital und Arbeit von wenig produktiven zu hoch produktiven Unternehmen verlangsamt und zur **Fehlallokation von Kapital und Arbeit** beiträgt; letztere verursacht erhebliche aggregierte Produktivitätseinbußen (Hsieh und Klenow, 2009). Fehlallokation entsteht vor allem dadurch, dass Bürokratiekosten **Markteintritte und -austritte von Unternehmen erschweren** und dadurch den Prozess schöpferischer Zerstörung [ZIFFER 606](#) beeinträchtigen. [ZIFFER 606](#) Zudem kann Bürokratie die **Verbreitung neuer (digitaler) Technologien** hemmen, beispielsweise durch Beschränkungen für die Datenspeicherung und -verarbeitung. [KASTEN 35](#)

[KASTEN 35](#)

Analyse: Fallstudie – DSGVO

Die **Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)** der EU **regelt den Schutz** und die Verarbeitung **personenbezogener Daten von natürlichen Personen** (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2016). Die Verordnung trat am 25. Mai 2018 in Kraft und zielte darauf ab, das zuvor fragmentierte europäische Datenschutzrecht zu harmonisieren und dadurch Verwaltungsaufwand und Kosten für Unternehmen zu senken, vor allem im grenzüberschreitenden Datenverkehr. Die Europäische Kommission (2012) rechnete mit einem Einsparpotenzial von bis zu 2,3 Mrd Euro jährlich für Unternehmen.

Die Verordnung räumt natürlichen Personen **umfassende Rechte** ein, wie etwa **auf Auskunft, Löschung und Widerspruch** gegen die Datenverarbeitung personenbezogener Daten. Zudem macht die DSGVO **strenge Vorgaben für die Datenverarbeitung**, wie etwa die schriftliche Dokumentation der verwendeten Verfahren.

Als europäische Verordnung gilt die DSGVO unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, ohne dass nationale Gesetze erforderlich sind – anders als bei einer Richtlinie. [ZIFFER 631](#) In einzelnen Bereichen haben die Mitgliedstaaten jedoch **zusätzlichen nationalen Ausgestaltungsspielraum**, beispielsweise bei der Verarbeitung von Daten von verstorbenen Personen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2016) oder bei der Anzahl der Aufsichtsbehörden. In Deutschland liegt die Zuständigkeit für Institutionen auf Bundesebene beim Bundesdatenschutzbeauftragten, während für öffentliche Institutionen auf Landesebene sowie nicht-öffentlichen Einrichtungen die Aufsichtsbehörde des jeweiligen Landes zuständig ist.

Die **DSGVO wird aus verschiedenen Gründen kritisiert**. Das sogenannte **Gold-Plating**, [PLUS-TEXT 33](#) also das Erlassen zusätzlicher nationaler Regeln, untergräbt die angestrebte Harmonisierung des europäischen Datenschutzrechts und dürfte die Verwaltungskosten von Unternehmen erhöhen (Draghi, 2024). Zudem kann die **parallele Zuständigkeit mehrerer Aufsichtsbehörden die Effizienz der Aufsicht reduzieren** und **unterschiedliche Auslegungen können Unsicherheit erzeugen** (Draghi, 2024). In Deutschland werden beispielsweise ähnliche Fragen von Unternehmen zur DSGVO von verschiedenen Aufsichtsbehörden beantwortet, wenn Unterneh-

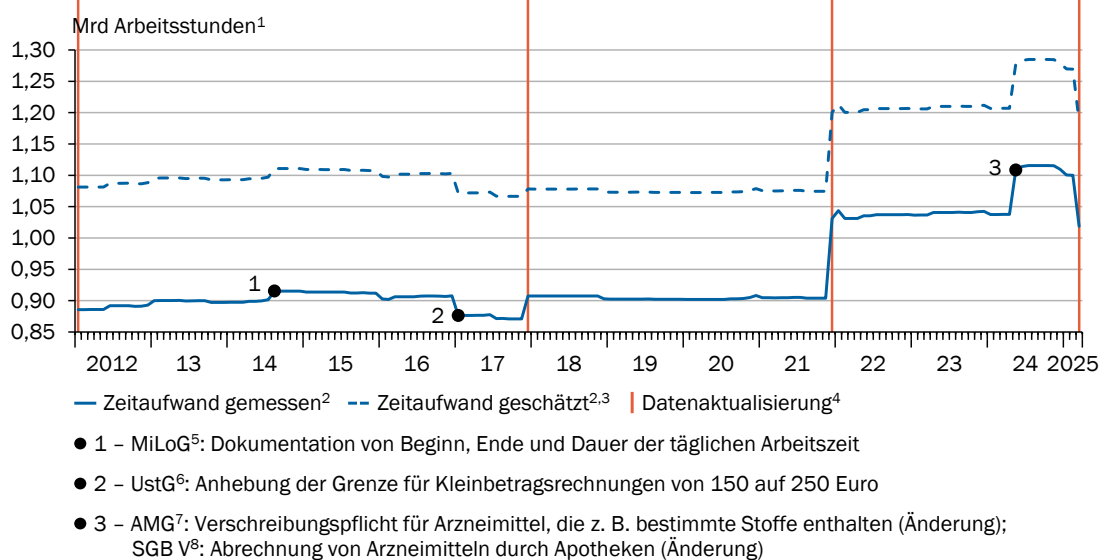
men ihren Sitz in unterschiedlichen Ländern haben. Die Wachstumsinitiative der Bundesregierung (2024b) in der 20. Wahlperiode hatte daher vorgesehen, die Zuständigkeit bei der Aufsichtsbehörde eines Landes zu konzentrieren und so eine einheitliche Ansprechstelle mit besonderer Expertise für komplexe Fragestellungen zu schaffen. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht mehr umgesetzt. Darüber hinaus sind **kleine und mittlere Unternehmen nicht allgemein von der DSGVO ausgenommen** und nehmen die Kosten für die Einhaltung von EU-Recht im Vergleich zu großen Unternehmen häufig als höher wahr (Draghi, 2024).

- 613. Bürokratiekosten belasten Unternehmen verschiedener Größe unterschiedlich stark.** Dies kann die Verteilung der Unternehmensgröße sowie den Wettbewerb verzerren und zur Fehlallokation beitragen. So **belasten Fixkosten kleine und mittlere Unternehmen stärker als große Unternehmen**. Icks und Weicht (2022) schätzen in einer qualitativen Studie, dass die Bürokratiekosten in Deutschland für ein größeres mittelständisches Unternehmen mit circa 3 500 Mitarbeitern bei etwa einem Prozent des Umsatzes liegen, für ein kleineres mittelständisches Unternehmen mit 125 Mitarbeitern hingegen bei etwa drei Prozent. Oft gibt es bei Bürokratiekosten diskrete Sprünge, weil manche Vorgaben erst ab einer bestimmten Betriebsgröße gelten. Dies kann die Anreize und Möglichkeiten eines Unternehmens verzerren, neue Märkte zu erschließen oder seine Produktivität zu verbessern, weil mit zunehmender Größe höhere Bürokratiekosten anfallen.
- 614.** Ein weiterer Transmissionsmechanismus von **Bürokratiekosten ist die Kapitalakkumulation**. Beispielsweise können aufwändige Genehmigungsverfahren **die Investitionstätigkeit** hemmen. [ZIFFER 605](#) Pellegrino und Zheng (2024) schätzen ein strukturelles Modell mit Daten aus Befragungen von knapp 15 000 Unternehmen in sieben europäischen Ländern zu den wichtigsten Hemmnissen des Unternehmenswachstums. Sie schätzen, dass die bestehenden **bürokratischen Hemmnisse, die den Kapitaleinsatz verteuern**, die Produktion **in Deutschland um durchschnittlich 0,17 % des BIP pro Jahr verringern**. Dabei lassen sich gut **zwei Drittel** (0,12 Prozentpunkte) **dieses Rückgangs auf ineffizient niedrige Unternehmensinvestitionen** sowie knapp ein **Drittel** (0,05 Prozentpunkte) **auf die Fehlallokation von Kapital und Arbeit** zurückführen. Im europäischen Vergleich erscheint der Produktionsrückgang aufgrund von Bürokratiekosten, die den Kapitaleinsatz verteuern, allerdings gering: In Frankreich, Italien und Spanien liegt er mit 3,9 %, 0,8 % bzw. 0,3 % des BIP merklich höher, wovon sich jeweils zwischen zwei Dritteln und drei Vierteln auf niedrigere Investitionen zurückführen lassen. Der große Effekt in Frankreich spiegelt hauptsächlich wider, dass der Anteil der Unternehmen, die gesetzliche und administrative Beschränkungen als wichtige Wachstumshemmnisse sehen, überproportional hoch ist.
- 615.** Schließlich verringert Bürokratie das Produktionspotenzial auch, indem **Arbeitskräfte bei den Unternehmen in administrativen Prozessen** (z. B. Erfüllung von Informationspflichten, Beantragen von Genehmigungen) **gebunden sind** und nicht für andere Tätigkeiten zur Verfügung stehen. Exemplarisch lässt sich auf Basis administrativer Daten abschätzen, wie viele Arbeitsstunden Unternehmen für die Erfüllung bundesrechtlicher Informationspflichten aufwenden.

Im Jahr 2012 fielen dafür jährlich rund 886 Mio Arbeitsstunden an, was 1,5 % aller geleisteten Arbeitsstunden entspricht (Statistisches Bundesamt, 2025a). **ABBILDUNG 104** Dieser Wert ist zum Stichtag 31. März 2025 **um 0,2 Prozentpunkte auf 1,7 % der gesamten geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2024 bzw. 1 019 Mio Arbeitsstunden gestiegen**. Da hierbei nur ein Teil der gesamten Bürokratiekosten betrachtet wird, stellt die Schätzung eine Untergrenze der tatsächlich gebundenen Arbeitsstunden dar. Unter der Annahme, dass die bundesrechtlichen Informationspflichten etwa ein Drittel der gesamten Informationspflichten ausmachen, **ABBILDUNG 97 RECHTS** umfasst die Gesamtbelastung bei proportionaler Hochrechnung 4,9 % der gesamten geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2024. Angesichts der zunehmenden Arbeitskräfteengpässe in Deutschland ist diese Bindung des Faktors Arbeit zur Erfüllung bürokratischer Pflichten erheblich.

ABBILDUNG 104

Zeitaufwand bei den Unternehmen zur Erfüllung bundesrechtlicher Informationspflichten pro Jahr



1 – Regelmäßige Bürokratiekosten, die im Abstand von mehreren Jahren absehbar regelmäßig anfallen. 2 – Nicht für alle bundesrechtlichen Vorgaben werden die Bürokratiekosten in Zeitaufwand und Sachaufwand zerlegt. Hier sind nur die Vorgaben berücksichtigt, für die eine Zeitaufwandsschätzung durchgeführt wurde. Die gezeigten Werte stellen also eine Untergrenze dar. Zu Beginn der Messung, am 1. Januar 2012, lag für 82 % der bundesrechtlichen Bürokratiekosten eine Zeitaufwandsschätzung vor. Zur Datenaktualisierung am 31. Dezember 2017 lag für 84 % und zu den Datenaktualisierungen am 31. Dezember 2021 und am 31. März 2025 lag jeweils zu 86 % der bundesrechtlichen Bürokratiekosten eine Zeitaufwandsschätzung vor. 3 – Die Hochrechnung erfolgt proportional zum Anteil der Bürokratiekosten, für die eine Zeitaufwandsschätzung durchgeführt wurde. 4 – Bereinigung der Daten um konjunkturelle Effekte, z. B. aufgrund der Zu- oder Abnahme der Zahl der von einer Vorgabe betroffenen Unternehmen oder Anpassung einzelner Schätzwerte, etwa der Korrektur der ex-ante-Schätzung der Arbeitsstunden bei der Verschreibungspflicht für Arzneimittel, die z. B. bestimmte Stoffe enthalten (AMG, Fußnote 7). 5 – Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns. 6 – Umsatzsteuergesetz. 7 – Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln. 8 – Sozialgesetzbuch Fünftes Buch.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-108-01

3. Produktivitätseffekte der Verwaltungsleistung

616. Der Vollzug von Normen erfolgt durch die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden. Diese überprüfen beispielsweise die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, erteilen Genehmigungen, überwachen Pflichten und verhängen Strafen. Ein **ineffizienter Vollzug von Normen kann zusätzliche Kosten bei den Normadressaten verursachen**, daher ist die Effizienz der Verwaltung für die wahrgenommene Bürokratiebelastung und die Produktivitätsentwicklung von Unternehmen entscheidend.
617. Eine Studie der OECD untersucht am Beispiel Italiens den **Zusammenhang zwischen der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und der Produktivität von Unternehmen** anhand von Unterschieden in der Effizienz der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen Provinzen. Eine Erhöhung der Effizienz einer Provinzverwaltung vom 25. Perzentil (Catanzaro, Süditalien) auf das 75. Perzentil (Monza, Norditalien) führt demnach zu einer Erhöhung des jährlichen Wachstums der Arbeitsproduktivität der Unternehmen um etwa 2,4 Prozentpunkte (Fadic et al., 2019). Amoroso et al. (2024) zeigen, dass die **Qualität der Verwaltung entscheidend für** die Auswirkungen von Regulierung auf die **Verbreitung schnell wachsender Unternehmen** in europäischen Regionen ist. Während strikte Produktregulierung die Verbreitung schnell wachsender Unternehmen generell hemmen kann, zeigt sich dieser negative Effekt in Regionen mit hoher Verwaltungsqualität nicht.

Der wichtigste Grund für den positiven Zusammenhang zwischen Verwaltungseffizienz und Produktivität dürften die Opportunitätskosten in Form von verllorener Zeit sowie gebundenem Kapital und Personal sein. So kann beispielsweise eine **ineffiziente Verwaltung die Dauer von Genehmigungsverfahren erhöhen**, was Wettbewerbsnachteile für die betroffenen Unternehmen erzeugt. Die Investitionsentscheidungen dieser Unternehmen können dadurch negativ beeinflusst, Unternehmenswachstum gedämpft und Abwanderungstendenzen in Regionen mit effizienterer Verwaltung verstärkt werden (Amoroso et al., 2024).

618. In Deutschland gab es **seit Anfang der 2000er-Jahre mehrere große Verwaltungsreformen** mit dem Ziel, die Effizienz im Rechtsvollzug zu verbessern. So wurden etwa die **Organisation und Arbeitsweise der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Rahmen der „Hartz-Reformen“** verändert und dadurch die Vermittlungseffizienz gesteigert (Fahr und Sunde, 2009; Launov und Wälde, 2016). Dies wurde über ein systematischeres Vorgehen durch beispielsweise adressatenorientierte Handlungsprogramme für junge Arbeitsuchende erreicht. Darüber hinaus wurde die Vermittlungseffizienz durch die Einrichtung von Kundenzentren und Servicecentern verbessert, die eine störungsfreie Beratung durch die Trennung von persönlicher und telefonischer Beratung ermöglicht. Außerdem wurde die Eigenverantwortung der Arbeitsagenturen gestärkt, indem die bis dahin bürokratische Fachaufsicht der Landesarbeitsämter einer zielorientierten Steuerung durch die neu gegründeten Regionaldirektionen wich. Zudem wurde durch die stärkere Honorierung individueller Leistungen, auch in der Führungsebene, ein leistungsförderndes Arbeitsumfeld geschaffen. Ein internes Controlling hilft nun, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu messen (Weise, 2011).

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Hartz-Reformen auch umfangreiche Änderungen an den finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der neu geschaffenen Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgenommen. In den Jahren **nach der Umsetzung dieser Reformen ging die Arbeitslosigkeit** in Deutschland **deutlich zurück**. Launov und Wälde (2016) analysieren in einem Matching-Modell den Einfluss der Hartz-III- und Hartz-IV-Reformen auf die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Dazu vergleichen sie die tatsächliche mit einer hypothetischen Entwicklung unter Annahme einer höheren Effizienz in der Vermittlung durch die BA (Hartz-III) oder einer kürzeren Arbeitslosenunterstützung (Hartz-IV). Demnach können **rund 20 % des Rückgangs auf die gesteigerte Effizienz der BA zurückgeführt** werden, während die Verkürzung der Arbeitslosenunterstützung nur etwa 5 % des beobachteten Rückgangs erklärt.

IV. DETERMINANTEN VON BÜROKRATIEKOSTEN

619. Die **Qualität von Gesetzen wird durch ihre Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit bestimmt** (NKR, 2019). Ein wirksames Gesetz erreicht das mit ihm verbundene Ziel. Adressatenfreundliche Gesetze verursachen bei den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern einen möglichst geringen Umsetzungsaufwand. Dies kann beispielsweise erreicht werden, indem Gesetze für den jeweiligen Adressatenkreis verständlich formuliert werden und leicht nutzbare Schnittstellen zur automatisierten Erfüllung von Informationspflichten bereitgestellt werden. Vollzugstaugliche Gesetze sind durch die Verwaltung rechtssicher und kosteneffizient umsetzbar. Eine rechtssichere Anwendung eines Gesetzes ist möglich, wenn seine Auslegung eindeutig und vorhersehbar ist. Die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bietet in Deutschland häufig noch Raum für Effizienzsteigerungen im Vollzug.

1. Herausforderungen im nationalen Gesetzgebungsprozess

Beteiligungsverfahren und Qualitätskontrolle

620. Für die **Gesetzgebung auf Bundesebene** sind in Deutschland der Bundestag und der Bundesrat zuständig. [▶ PLUSTEXT 31](#) Gesetzentwürfe werden in der Regel von den zuständigen Bundesministerien erarbeitet. Um die Adressatengerechtigkeit und Vollzugstauglichkeit in neuen Gesetzen zu erhöhen, erhalten die Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die Möglichkeit, zu neuen Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen.



➤ PLUSTEXT 31

Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess des Bundes

Die Gesetzgebung ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Die meisten **Gesetzesentwürfe** werden **von den zuständigen Ministerien erarbeitet und von der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht** (Bundesrat, 2025). Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens sind die anderen Bundesministerien, der Nationale Normenkontrollrat (NKR), die Länder, die kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände an der Prüfung der Gesetzesentwürfe beteiligt. Die Anhörungsfrist soll vier Wochen betragen. Anschließend erfolgt die Stellungnahme des Bundesrates und die erste Lesung im Bundestag. Der Gesetzesentwurf wird dabei vorgestellt und zur **Beratung an die zuständigen Ausschüsse** überwiesen, die Änderungs- oder Beschlussempfehlungen erarbeiten. In der zweiten Lesung berät der Bundestag über den Gesetzesentwurf und ändert ihn gegebenenfalls ab. Es folgt die dritte Lesung, in der endgültig abgestimmt wird. Wird der **Gesetzesentwurf vom Bundestag angenommen**, wird er **dem Bundesrat vorgelegt**. Dessen Rolle richtet sich danach, ob es sich um ein Zustimmungsgesetz oder um ein Einspruchsgesetz handelt. Mit der Unterzeichnung des Gesetzes durch den **Bundespräsidenten** und der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt tritt das Gesetz zu einem festgelegten Zeitpunkt in Kraft.

621. Gesetzesentwürfe der Bundesregierung unterliegen einer rechtssystematischen und rechtsförmlichen Prüfung durch das Bundesministerium der Justiz (§ 46 GGO). Dies soll beispielsweise die Vereinbarkeit mit höherem Recht und die widerspruchsfreie Einordnung in das bestehende Rechtsgefüge sicherstellen. Erst nach erfolgreicher Prüfung darf ein Gesetzesentwurf dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt werden (Bundesregierung, 2023a). **Die Rechtsförmlichkeit hat damit einen hohen Stellenwert bei der Erarbeitung des Gesetzestextes.**

622. Für die **Vollzugsfähigkeit und Adressatenfreundlichkeit** sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) **keine bindenden Kontrollmechanismen vorgesehen**. Um diese Qualitätsmerkmale zu verbessern, durchlaufen neue Gesetzesentwürfe jedoch ein **Beteiligungsverfahren**. ➤ PLUSTEXT 31 Die Länder, der Normenkontrollrat (NKR), ➤ KASTEN 36 die kommunalen Spitzenverbände, relevante Zentral- und Gesamtverbände und weitere Fachkreise haben die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen abzugeben. Die Auswahl der einbezogenen Verbände und Fachkreise obliegt dabei dem Ermessen des federführenden Ministeriums (§ 47 GGO). Für Einzelpersonen oder Unternehmen gibt es häufig keine Möglichkeit, sich unmittelbar einzubringen (NKR, 2019).

Vom NKR wurde zuletzt kritisiert, dass ihm **zur Erstellung seiner Stellungnahmen häufig nicht die in der GGO vorgesehene Frist** von vier Wochen **eingeräumt wird**. Im Jahr 2024 wurde diese Frist in 62 % der Verfahren nicht eingehalten. In 13 % der Verfahren betrug die Prüffrist weniger als fünf Tage (NKR, 2024a).

623. In Deutschland fehlt ein **einheitlicher Leitfaden zur Erstellung von Gesetzen**. Legistinnen und Legisten, die in den Ministerien Rechtstexte formulieren, haben bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen **zahlreiche Arbeitshilfen** zu

beachten. Allerdings sind diese nicht immer aufeinander abgestimmt und werden von verschiedenen Stellen der Bundesregierung verwaltet (NKR, 2025a). Die Arbeitshilfenbibliothek des Bundes besteht derzeit beispielsweise aus mehr als 40 Arbeitshilfen, Checklisten und Rundschreiben (BMI, 2025a). Die Vielzahl der Arbeitshilfen könnte nach Einschätzung des NKR zu einem rein formalen Abhaken statt einer effektiven Anwendung der Leitfäden führen. Ein einheitlicher, zentral gepflegter Leitfaden könnte hier Abhilfe schaffen (NKR, 2025a). ➤ KASTEN 36

➤ KASTEN 36

Fokus: Der Nationale Normenkontrollrat und der Rat für bessere Rechtssetzung in Norwegen im Vergleich

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Gremium, das die Bundesregierung in den Bereichen Bürokratie, bessere Gesetze und digitale Verwaltung berät. Der NKR **prüft bei Gesetzentwürfen** der Bundesregierung die **methodengerechte Durchführung und nachvollziehbare Darstellung der Kostenschätzung, der Erwägung alternativer Lösungsmöglichkeiten und der Prüfung der digitalen Umsetzbarkeit** des Gesetzes (§ 4, Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, NKRKG). Die mit den Regelungen angestrebten Ziele sind nicht Gegenstand der Prüfung durch den NKR (§ 1 NKRKG). Seine Stellungnahmen haben im Gesetzgebungsprozess keine direkte Bindungswirkung, werden den Gesetzentwürfen jedoch angehängt. Sie schaffen zusätzliche Transparenz und informieren die Öffentlichkeit. Darüber hinaus spricht der NKR in separaten Gutachten Empfehlungen zum Bürokratieabbau und zur Digitalisierung der Verwaltung aus. Entsprechend seinem Mandat nimmt der NKR mit Ausnahme der Prüfung der Durchführung des Digital-Checks **keine Qualitätskontrolle der Gesetzesvorbereitung** unter den Aspekten **Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit** vor.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen haben **auf Landesebene eigene Normenkontrollräte** etabliert (NKR, 2024b). Zudem wurde in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen jeweils eine „Clearingstelle Mittelstand“ eingerichtet. In Nordrhein-Westfalen prüft diese Clearingstelle im Auftrag der federführenden Ministerien Regelungsvorhaben auf ihre Mittelstandsverträglichkeit und bewertet deren Auswirkungen auf Wettbewerb, Kosten, Verwaltungsaufwand und Arbeitsplätze (Clearingstelle Mittelstand, 2025).

In **Norwegen** führt der Rat für bessere Rechtssetzung (Regelrådet), ein dem NKR ähnliches Gremium, eine **Qualitätskontrolle für die Erstellung von Gesetzentwürfen** durch (NKR, 2019). Dabei prüft der Rat für bessere Rechtssetzung, ob der Leitfaden zur Gesetzeserstellung eingehalten wurde und beurteilt, ob das Ziel des Gesetzes zu den geringstmöglichen Kosten für die Unternehmen erreicht wird (Regelrådet, 2025a). Der Leitfaden sieht unter anderem vor, dass im Rahmen der Gesetzeserarbeitung sechs Leitfragen beantwortet werden (DFØ, 2018). Diese betreffen die Erläuterung der Problemstellung, die Beschreibung der möglichen Maßnahmen, um das Problem zu adressieren, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Betroffenen, eine Begründung der im Gesetz letztlich genutzten Maßnahmen und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Gesetzes. Darüber hinaus stellt der Leitfaden Anforderungen an die Einbindung anderer Ministerien. Der Rat für bessere Rechtssetzung gibt eine schriftliche Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen ab und bewertet die Berücksichtigung der Leitlinien anhand eines Ampelsystems. Im Jahr 2024 wurden 43 Gesetzentwürfe geprüft, acht davon wurden mit Grün bewertet, 24 mit Gelb und 11 mit Rot (Regelrådet, 2025b). In den Jahren 2016 bis 2021 hat der Rat für bessere Rechtssetzung 190 Gesetzentwürfe geprüft. In 20 Fällen hatten die Stellungnahmen nach Einschätzung des Rats für bessere Rechtssetzung einen Einfluss auf die endgültige Ausgestaltung der Regelung (Regelrådet, 2025c). Ein Schwachpunkt des norwegischen Ansatzes könnte sein, dass die schriftliche Beantwortung der Leitfragen für die Ministerien mit zusätzlicher Bürokratie einhergeht.

624. Die **Bürokratiekosten neuer Regelungsvorhaben** werden anhand des Gesetzentwurfs **geschätzt**, der dem **Kabinettsbeschluss** zugrunde liegt, und dem NKR zur Stellungnahme vorgelegt. Im Laufe des parlamentarischen Verfahrens kann es jedoch zu **Änderungen des Gesetzentwurfs** kommen, die Änderungen der Bürokratiekosten mit sich bringen können. Eine **erneute Schätzung** der Bürokratiekosten erfolgt im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens **nicht standardmäßig**. Dies führt zu Intransparenzen hinsichtlich der entstehenden Bürokratiekosten. Eine Ausnahme stellt etwa das im Jahr 2024 in Kraft getretene Bürokratieentlastungsgesetz IV (BEG IV) [↗ PLUSTEXT 34](#) dar. Nachdem beispielsweise der im Gesetzentwurf enthaltene Vorschlag zum digitalen Auslesen von Pässen bei der Flugabfertigung im parlamentarischen Verfahren gestrichen wurde, wurde eine erneute Bürokratiekostenschätzung vorgenommen. Das jährliche Entlastungsvolumen von ursprünglich 310,7 Mio Euro (Bundesregierung, 2024c) sank dabei um 31,5 Mio Euro (Bundesregierung, 2024d).
625. **Gesetze und Verordnungen**, deren regelmäßiger Erfüllungsaufwand fünf Mio Euro pro Jahr überschreitet, **sollen nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden** (§ 44 GGO; Bundesregierung, 2019a; BMJ, 2024a). Im Rahmen der Evaluation soll das zuständige Ministerium überprüfen, ob die Kosten des Gesetzes in einem angemessenen Verhältnis zur Wirkung stehen und ob diese Wirkung auch zu geringeren Kosten erzielt werden kann (Statistisches Bundesamt, 2025b). Die Ergebnisse sollen gemäß eines Staatssekretärsbeschlusses aus dem Jahr 2019 anschließend auf einer zentralen Plattform veröffentlicht werden (Bundesregierung, 2019a). Allerdings wurde diese Plattform bis heute nicht geschaffen (NKR, 2024a). Zudem kritisiert der NKR (2024a), dass die Evaluationen teilweise nicht rechtzeitig fertiggestellt werden. Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI, 2024) kritisierte in ihrem Gutachten im Jahr 2024 ferner **methodische Mängel** in den **Evaluationsstudien** zur Forschungs- und Innovationspolitik. Diese genügen häufig nicht den Anforderungen einer Kausalanalyse. Obwohl die Evaluationen die Möglichkeit schaffen, Erfolgsfaktoren, Umsetzungshürden oder unbeabsichtigte Folgen zu identifizieren, scheinen sie **in den Ministerien insgesamt keinen hohen Stellenwert zu haben**.

In **Norwegen** [↗ KASTEN 36](#) sieht der Leitfaden für die Ausarbeitung von Gesetzen vor, dass die **Ausgangssituation** wenn möglich **vor der Verabschiedung des neuen Gesetzes dokumentiert werden muss**, um später die Auswirkungen des Gesetzes bewerten zu können (DFØ, 2018). Zur Evaluation der Auswirkungen von Verwaltungsvereinfachungen wäre beispielsweise die Dauer von Genehmigungen vor einer Reform zu messen und zu dokumentieren. Allerdings kann die Datenerhebung zu weiterer Bürokratie führen, wenn dafür beispielsweise vorab Unternehmensbefragungen durchgeführt werden.

Technologischer Fortschritt und Entwicklung des Rechtssystems

626. Der **technologische Fortschritt erfordert** eine Vielzahl **neuer rechtlicher Regelungen** (Hinterleitner et al., 2024). Diese betreffen häufig Bereiche, die außerhalb der Fachkompetenz der traditionell ausgebildeten Verfasserinnen oder Verfasser von Rechtstexten (Legisten) liegen (NKR, 2019). Stärkere **Differenzierungen** im Gesetzesinhalt, die auf **Liberalisierungen** zurückgehen, können

ebenfalls zu **komplexeren Vorgaben** führen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn mit ihnen anstelle eines strikten Verbots differenziertere Regelungen mit begrenzten Ausnahmen geschaffen werden (Knill et al., 2024a). So musste etwa mit der Zulassung von E-Scootern im öffentlichen Straßenverkehr nicht nur die Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung erlassen, sondern zugleich auch die Fahrerlaubnis-Verordnung sowie die Fahrzeug-Zulassungsverordnung angepasst werden (Bundesregierung, 2019b).

Gleichzeitig steigt die **Komplexität** von Gesetzen an, wenn sie **vielfältigen Einzelfällen gerecht** werden sollen. Ein Beispiel hierfür ist die Pendlerpauschale im Einkommensteuergesetz. Sie umfasst viele Sonderregelungen – etwa für Fahrten mit dem Kraftfahrzeug, für Fälle in denen der Arbeitgeber selbst der Verkehrsträger ist, für Berufstätige mit mehreren Wohnsitzen und für eine nach der Entfernung gestaffelte Berechnung.

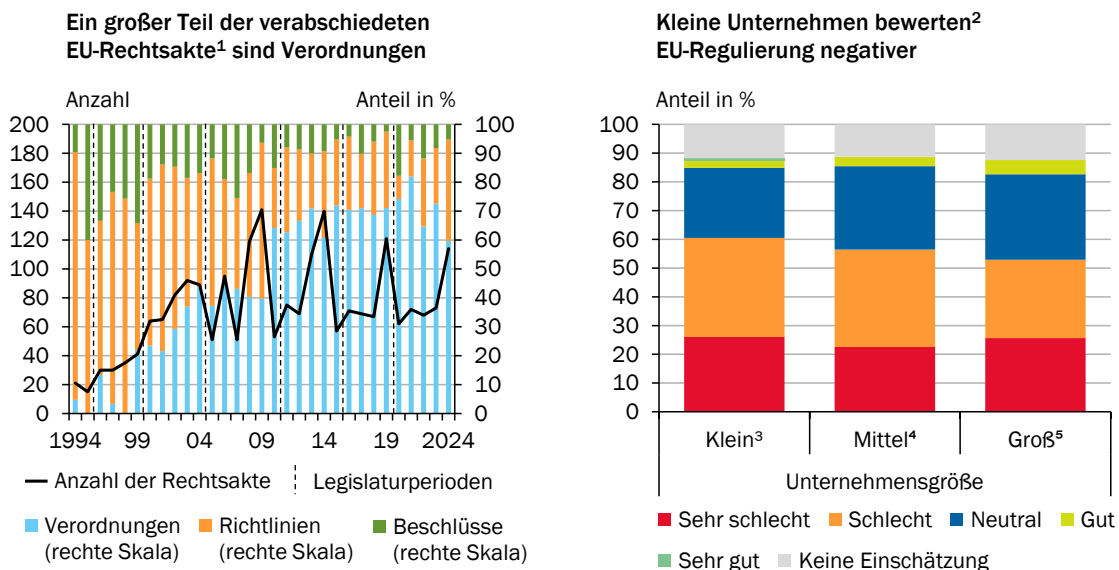
627. Neue Gesetze müssen sich in das bestehende Rechtssystem einfügen. Die **kontinuierliche Rechtsentwicklung auf nationaler und europäischer Ebene** ist **in der Gesetzgebung zu berücksichtigen** (NKR, 2019). Die föderale Organisation der Gesetzgebung in Deutschland kann zudem zu uneinheitlichen Regelungen führen, die die Bürokratiekosten erhöhen und Produktivitätseinbußen nach sich ziehen. So richtet sich beispielsweise die zuständige Landesaufsichtsbehörde für Fragestellungen zur DSGVO nach dem Hauptsitz einer Firma. Tochterunternehmen aus einem anderen Bundesland könnten dadurch für gleiche Fragestellungen unterschiedliche Antworten erhalten. [↗ KASTEN 35](#)
628. Mit der **Verabschiedung eines neuen Gesetzes** werden häufig mehrere **bestehende Gesetze geändert, um das Gesetz in den geltenden Rechtsrahmen zu integrieren**. Hierbei handelt es sich um sogenannte Artikelgesetze (BMVg, 2025). So wurden mit der Einführung des Gesetzes über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten etwa Anpassungen der Wettbewerbsgesetze sowie des Betriebsverfassungsgesetzes vorgenommen (Bundesregierung, 2021a). Dennoch **kann es zu Zielkonflikten zwischen Gesetzen kommen**. So fordert die DSGVO [↗ KASTEN 35](#) das Löschen von Daten, die den Zweck ihrer Erhebung erfüllt haben, während im Handels- und Steuerrecht Aufbewahrungspflichten vorgeschrieben sind (Art. 17 Abs. 1 DSGVO, § 257 HGB, § 14b UStG). Die DSGVO erlaubt nach Art. 6 Abs. 1 die Speicherung von Daten zur Erfüllung einer solchen rechtlichen Verpflichtung, allerdings führen die gegensätzlichen Prinzipien in der Praxis zu Verunsicherung in Unternehmen (Durmus et al., 2019). Bei den Unternehmen erfordert die Rechtsentwicklung Anpassungsprozesse, die mit Kosten einhergehen. So kritisierten Arbeitgeberverbände die Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2022, da sie zum Teil vorzeitige Anpassungen in Tarifverträgen erforderte und ihre Planungssicherheit verringerte (Fulda et al., 2023).

2. Herausforderungen durch die EU-Gesetzgebung

629. Zusätzlich zur Gesetzgebung der Gebietskörperschaften innerhalb Deutschlands kann auch die **Europäische Union (EU) Richtlinien und Verordnungen** erlassen, die sich auf nationaler Ebene auswirken. [➤ PLUSTEXT 32](#) [➤ KASTEN 37](#) Dabei gilt das Subsidiaritätsprinzip, das sicherstellen soll, dass Regelungen auf EU-Ebene nur dann getroffen werden, **wenn Ziele auf nationaler Ebene nicht ausreichend erreicht werden (können) oder die Erreichung auf EU-Ebene effizienter ist**. Seit Ende der 2000er-Jahre werden auf EU-Ebene im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens am häufigsten Verordnungen erlassen, die auf nationaler Ebene unmittelbar gelten und keiner nationalen Umsetzung bedürfen. [➤ ABBILDUNG 105 LINKS](#) Laut einer Umfrage des ifo Instituts aus dem Jahr 2024 basieren fast 35 % der unternehmensbezogenen Vorgaben auf Vorgaben der Europäischen Union (Demmelhuber et al., 2024). [➤ ABBILDUNG 97](#) Die Identifikation des Anteils nationaler Gesetzgebung, der auf EU-Gesetze zurückgeht, ist methodisch schwierig. Je nach Art der Messung bewegen sich die Schätzungen zwischen einem Anteil von 36 % und 67 % (König und Mäder, 2008, 2011; Töller, 2008, 2014; Hölscheidt und Hoppe, 2010).

➤ ABBILDUNG 105

EU-Gesetzgebung im Überblick



1 – Verabschiedete Rechtsakte des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union. 2 – Die Frage in der Umfrage lautete: „Wie bewerten Sie Ihre Erfahrungen mit den Anforderungen/Regulierungen der verschiedenen Ebenen?“ 3 – Unternehmen mit 65 Beschäftigten oder weniger. 4 – Unternehmen mit 66 bis einschließlich 265 Beschäftigten. 5 – Unternehmen mit 266 oder mehr Beschäftigten.

Quellen: Demmelhuber et al. (2024), EUR-Lex
© Sachverständigenrat | 25-001-01



➤ PLUSTEXT 32

Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene

Der Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene beginnt mit einem **Vorschlag der Europäischen Kommission**, die das alleinige Initiativrecht für Gesetze hat und Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse sowie delegierte und Durchführungsrechtsakte erlassen kann. ➤ **ABBILDUNG 105 LINKS** Die Kommission legt ihren Vorschlag sowohl dem **Rat der Europäischen Union** (Ministerrat) als auch dem **Europäischen Parlament** vor. Diese beiden Institutionen **entscheiden im sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt über den Vorschlag**. Während des Verfahrens werden auch **die nationalen Parlamente** über die Entwürfe informiert und **können Stellungnahmen abgeben**. Wird der Entwurf von mehr als einem Drittel der nationalen Parlamente abgelehnt, muss die Kommission den Vorschlag überprüfen und gegebenenfalls überarbeiten oder zurückziehen (yellow card procedure). Der Rat und das Parlament prüfen den Vorschlag in bis zu drei Lesungen. Sollte in der zweiten Lesung keine Einigung erzielt werden, tritt ein Vermittlungsausschuss zusammen, um einen Kompromiss zu finden. Dieser muss vom Parlament und vom Rat erneut bestätigt werden. Nach erfolgreicher Annahme durch beide Institutionen wird das **Gesetz im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht** und tritt zu einem festgelegten Zeitpunkt in Kraft.

➤ KASTEN 37

Fokus: Informationspflichten durch das Lieferkettengesetz

Das deutsche Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG) wurde im Jahr 2021 verabschiedet und trat im Januar 2023 für Unternehmen mit mehr als 3 000 Beschäftigten in Kraft. Im Januar 2024 wurde der Kreis der Normadressaten auf Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten erweitert. Das Gesetz verfolgt das **Ziel, die Verantwortung der Unternehmen für die Auswirkungen ihrer globalen Geschäftstätigkeiten zu stärken** (Bundesregierung, 2024e). Es verpflichtet Unternehmen, **Menschenrechte und Umweltschutz bei unmittelbaren Lieferanten einzuhalten**, damit verbundene Risiken zu identifizieren und Missstände zu beenden. Die Einhaltung der Sorgfaltspflichten wird ab dem Jahr 2026 vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überwacht (BAFA, 2024). Neben Reputationsschäden durch die Nichteinhaltung der Sorgfaltspflichten können auch Bußgelder erhoben und Unternehmen von öffentlichen Vergaben ausgeschlossen werden.

Im Jahr 2024 verabschiedeten der Rat der Europäischen Union und das EU-Parlament die **europäische Lieferkettenrichtlinie** (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD). Die Einführung der CSDDD ist für das Jahr 2028 vorgesehen, ein Jahr später als ursprünglich geplant, und wird in drei Stufen erfolgen (Europäisches Parlament, 2025; Rat der Europäischen Union, 2025). In der letzten Stufe im Jahr 2029 erfasst die Richtlinie in der EU ansässige Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten und einem weltweiten Nettoumsatz ab 450 Mio Euro sowie Unternehmen aus Drittländern, die innerhalb der EU einen Nettoumsatz von über 450 Mio Euro erwirtschaften. Die **CSDDD betrifft damit weniger Unternehmen als das deutsche LkSG**, weshalb der NKR das **LkSG als Beispiel für die Übererfüllung europäischer Regelungen** (Gold-Plating) anführt (NKR, 2024a). Im **Gegensatz zum LkSG bezieht die CSDDD jedoch die gesamte und nicht nur die unmittelbare Lieferkette ein**, verlangt **umfangreichere Informationspflichten** (z. B. Transitionsplan der Unternehmen zur Erreichung des 1,5-Grad-Ziels) und sieht höhere Bußgelder und eine zivilrechtliche Haftung vor.

Das LkSG verursacht laut der OnDEA-Datenbank des Statistischen Bundesamts (2025a) für die Wirtschaft jährliche Bürokratiekosten in Höhe von 15,1 Mio Euro. Im Jahr 2024 fallen rund 4 800 Unternehmen in den Anwendungsbereich des LkSG, was zu rechnerischen Bürokratiekosten in Höhe von ca. 3 150 Euro pro Unternehmen und pro Jahr führt (Haupt und May, 2024). Die **erfassten Bürokratiekosten** beschränken sich jedoch auf jene, **die bei den berichtspflichtigen Unternehmen direkt anfallen** (Bundesregierung, 2024a). Sie vernachlässigen den Aufwand bei nicht selbst berichtspflichtigen Unternehmen, die Teil der Lieferkette von berichtspflichtigen Unternehmen sind. Berichtspflichtige Unternehmen erfragen zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht die entsprechenden Informationen bei ihren Geschäftspartnern. Dieser **trickle-down-Effekt** dürfte dazu führen, dass bedeutende Teile der **Bürokratiekosten bei Unternehmen anfallen**, die nicht erfasst werden. Hinweise auf diesen Effekt ergeben sich beispielsweise aus einer Umfrage der bayerischen IHK, **bei der rund ein Viertel der befragten kleinen Unternehmen (1 – 19 Beschäftigte) angibt, durch die Informationspflichten des LkSG in ihrer Geschäftstätigkeit erheblich oder teilweise gehemmt zu sein** (Weinberger et al., 2024). Gemäß dem IW-Zukunftspanel sind **rund 48 % der Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern indirekt vom LkSG betroffen** (Kolev-Schaefer und Neligan, 2024). Die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesenen Bürokratiekosten des LkSG könnten damit den tatsächlichen Bürokratieaufwand deutlich unterschätzen.

Derzeit befinden sich zwei Gesetzentwürfe zur Abschaffung des LkSG im parlamentarischen Verfahren (Deutscher Bundestag, 2024). Die **Europäische Kommission** hat am 26. Februar 2025 im Rahmen des Omnibus-Pakets **Vorschläge zur Vereinfachung der CSDDD** veröffentlicht (Europäische Kommission, 2025a). [↗ KASTEN 38](#) Unter anderem soll die **CSDDD auf die unmittelbare Lieferkette beschränkt** und eine jährliche durch eine alle **fünf Jahre durchzuführende Prüfung der Geschäftspartner** ersetzt werden. Auswirkungen auf nicht berichtspflichtige Unternehmen in der Lieferkette sollen durch Begrenzung der abgefragten Informationen verringert werden. Außerdem soll die vorgesehene zivilrechtliche Haftung aufgehoben werden.

Es ist unklar, ob und in welchem Ausmaß die im LkSG vorgesehene **Berichterstattung wirksam** dazu beiträgt, **Menschenrechtslage, Umweltschutz und soziale Standards entlang der Lieferkette zu verbessern**. Erste Untersuchungen für die Bekleidungsindustrie deuten darauf hin, dass sich Unternehmen aus Entwicklungsländern zurückziehen könnten, da die Einhaltung der Sorgfaltspflichten dort nur zu hohen Kosten sichergestellt werden kann. Entwicklungsländer verlieren dadurch an Wettbewerbsfähigkeit, eventuell ohne dass sich die inländischen Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialstandards verbessern, und es kann zu Wohlfahrtsverlusten kommen (Kolev-Schaefer und Neligan, 2024; Wolfmayr et al., 2024). Aufgrund des kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten des LkSG kann jedoch noch keine fundierte Einschätzung zu den Effekten vorgenommen werden. Bis zum 30. Juni 2026 soll eine Evaluierung zur Wirksamkeit des LkSG durch das BAFA erfolgen (BAFA, 2023).

- 630.** Wegen der **Gesetzgebung auf mehreren Ebenen und des Fehlens von zentral agierenden Vollzugsbehörden auf EU-Ebene** können **unterschiedliche nationale Auslegungen und Vollzugsarten die Kosten für überregional aktive Normadressaten erhöhen**. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU beitragen. So führen z. B. Öffnungsklauseln, die eine nationale Abweichung von durch die DSGVO gesetzten Mindestvorgaben ermöglichen, zu abweichenden nationalen Regelungen. [↗ KASTEN 35](#) Trotz Kenntnis der DSGVO müssen Unternehmen, die in mehreren EU-Ländern aktiv sind, zusätzlich die nationalen Datenschutzgesetze beachten. Diese erhöhte Komplexität geht mit höheren Bürokratiekosten einher und kann negative wirtschaftliche Effekte, z. B. auf Internationalisierungsstrategien und Investitionen haben. [↗ ZIF-](#)

FER 605

631. Während EU-Verordnungen allgemein und Beschlüsse für bestimmte Adressaten unmittelbar wirken, erfordern **EU-Richtlinien** die explizite Übertragung in nationales Recht. Richtlinien erzeugen einerseits **nationale Gestaltungsspielräume**, andererseits besteht die **Herausforderung**, die Richtlinie in einen **bestehenden Rechtsrahmen zu überführen**. Dabei sind mögliche Redundanzen oder Widersprüche mit bisherigen Vorgaben sowie Gold-Plating [↗ PLUSTEXT 33](#) zu vermeiden. Umfang und Komplexität der EU-Gesetzgebung können über den sogenannten trickle-down-Effekt gerade kleine Unternehmen und Start-Ups belasten, obwohl sie eigentlich nicht zum beabsichtigten Normadressatenkreis gehören (Europäische Kommission, 2023a; Draghi, 2024). [↗ ZIFFER 605](#) [↗ ZIFFER 613](#) [↗ KASTEN 37](#) Kleinen Unternehmen fehlt es unter Umständen an personellen Ressourcen und Know-How, um Dokumentations- und Informationspflichten zu erfüllen. Mehr als die Hälfte der vom ifo Institut befragten Unternehmen gibt an, mit gesetzlichen Anforderungen auf EU-Ebene schlechte oder sogar sehr schlechte Erfahrungen gemacht zu haben. [↗ ABBILDUNG 105 RECHTS](#) Bei kleinen Unternehmen sind es mehr als 60 %. Dabei schneidet die EU-Ebene jedoch nicht merklich schlechter ab als die Bundesebene, für die sich ähnliche Zahlen ergeben. Im Rahmen des aktuellen Arbeitsprogramms der Europäischen Kommission wurde ein umfangreicher Bürokratieabbau angekündigt. [↗ KASTEN 38](#)



[↗ PLUSTEXT 33](#)

Begriffserklärung: Gold-Plating

Gold-Plating (Vergolden) tritt im Zusammenhang mit der Übertragung von EU-Regelungen in nationales Recht auf, wenn ein **Mitgliedstaat bei der Umsetzung in nationales Recht zusätzliche Anforderungen festlegt, die über die EU-Vorgaben hinausgehen** (Bundesregierung, 2024f; Draghi, 2024). Das fragmentiert die einheitliche EU-Gesetzgebung und verursacht zusätzliche Kosten. [↗ KÄSTEN 35 UND 37](#) Die Gründe für Gold-Plating sind vielfältig. Nationale Übertragungen europäischer Rechtsakte können über die EU-Mindeststandards hinausgehen, weil beispielsweise eine frühere nationale Regelung strenger war (Draghi, 2024). Teilweise setzt die EU auch gezielt nur Grenzen der Regulierung und lässt den Mitgliedstaaten Ausgestaltungsspielraum.

[↗ KASTEN 38](#)

Fokus: Aktuelle Entwicklungen zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene

In ihrem aktuellen Arbeitsprogramm legt die Europäische Kommission einen Schwerpunkt auf die Vereinfachung und effektivere Umsetzung von europäischen Rechtsvorschriften (Europäische Kommission, 2025b). Die **Informationspflichten für alle Unternehmen sollen bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2029 um mindestens 25 % und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) um mindestens 35 % reduziert werden**. Insgesamt sollen in diesem Zeitraum Bürokratiekosten in Höhe von rund 37,5 Mrd Euro eingespart werden (Europäische Kommission, 2025c). Eine Verstetigung des Bürokratieabbaus soll über einen jährlichen Evaluationsplan von Rechtsvorschriften und die weitere Durchführung von Fitness-Checks, die die Effizienz und Effektivität der EU-Gesetze bewerten, sichergestellt werden. [↗ ZIFFER 651](#)

Die Maßnahmen zum Bürokratieabbau wurden von der Europäischen Kommission durch den am 26. Februar 2025 veröffentlichten Omnibus-Vorschlag konkretisiert (Europäische Kom-

mission, 2025d). Dieser umfasst Vereinfachungen in den Bereichen der Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD und EU-Taxonomie), der Sorgfaltspflichten zur Unterstützung nachhaltiger Geschäftspraktiken (CSDDD), [KASTEN 37](#) des CO₂-Grenzausgleichssystems (CBAM) und bei der Inanspruchnahme europäischer Investitionsprogramme. Die **Maßnahmen zielen darauf ab, Informationspflichten auf die größten Unternehmen zu beschränken** und kleine und mittlere Unternehmen möglichst zu entlasten. Hierzu werden Schwellenwerte für den Anwendungsbereich angehoben. So sollen z. B. nur noch Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten unter der CSRD berichtspflichtig sein, wodurch rund 80 % der zuvor betroffenen Unternehmen vom Anwendungsbereich ausgenommen würden. Außerdem wird angestrebt, eine Belastung von kleinen Unternehmen zu verhindern, die in der Wertschöpfungskette vorgelagert sind, indem der Umfang an abgefragten Informationen beschränkt wird. Die **Europäische Kommission gibt an**, dass durch die Umsetzung dieses Omnibus-Pakets jährlich **rund 6,3 Mrd Euro an regelmäßigen Bürokratiekosten eingespart** werden könnten.

3. Herausforderungen im Vollzug

632. Ein **ineffizienter Vollzug** kann die Kosten der Normerfüllung für Unternehmen erhöhen, beispielsweise durch lange Verfahrensdauern. Dafür sind unterschiedliche verwaltungsinterne Faktoren verantwortlich. Dazu zählen eine **hohe Fragmentierung des Vollzugs**, ein geringes Maß an Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungsebenen sowie ein starker Fokus auf eine **juristisch fehlerfreie Durchführung** von Verfahren. Zusätzlich könnte eine effiziente Steuerung des Personaleinsatzes unterbleiben, weil adäquate Managementmethoden fehlen und die Verwaltungsleistung nur unzureichend gemessen wird.
633. **Der Vollzug des geltenden Rechts ist in Deutschland fragmentiert.** [KASTEN 34](#) Ein wesentlicher Grund dafür ist die Trennung von Fachbereichen nach dem Ressortprinzip, die die Zusammenarbeit auf einer Verwaltungsebene verringert. Die **Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen ist ebenfalls begrenzt**. Insbesondere kommt es nicht zu einem systematischen Wissenstransfer zwischen der Ebene der Normsetzung (z. B. Bund) und dem Normvollzug (z. B. Kommunen). Unterschiede im Verwaltungsvollzug auf kommunaler Ebene und eine fehlende Standardisierung werden durch die kommunale Selbstverwaltung verstärkt. Rechtliche Unsicherheiten bzgl. des Verbots der Mischverwaltung und -finanzierung sowie des Vergaberechts behindern die Kooperation (NKR, 2025b). So könnte beispielsweise die gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von IT-Systemen kosteneffektiver sein als Einzelbeschaffungen und zugleich die Standardisierung und den Datenaustausch zwischen den Verwaltungseinheiten erleichtern.
634. Die deutsche **Verwaltung** ist durch **regelgebundene Prozesse, hierarchische Strukturen und eine ausgeprägte Risikoaversion charakterisiert**. Mitarbeitende der Verwaltung sind oftmals an starre Vorschriften gebunden, und der starke Fokus auf die Durchführung eines juristisch einwandfreien Verfahrens lässt kaum Spielräume zu (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). Dementsprechend ist der Anteil an Juristinnen und Juristen in Führungspositionen der deutschen Verwaltung mit etwa 45 % im internationalen Vergleich sehr hoch

(Lapuente und Suzuki, 2020). Die Bedeutung der formellen Verfahrenssicherheit nimmt weiter zu, wenn Klagen drohen oder Mitarbeitende bei Fehlentscheidungen persönliche Nachteile fürchten müssen (Prendergast, 2003; Kuhlmann, 2024; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). Auch die im Vergleich zu anderen Sektoren höhere Risikoaversion von Beschäftigten im Öffentlichen Dienst, dürfte dabei eine Rolle spielen (Bonin et al., 2007; Buurman et al., 2012). Die starke Verfahrenorientierung resultiert in langen bürokratischen Prozessen und beeinträchtigt die Effizienz des Vollzugs (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025).

- 635. Verwaltungsvorgänge dauern häufig länger als gesetzlich vorgeschrieben.** So zeigt eine Auswertung des BDI (2022) von etwa 250 Verfahren aus 27 Branchen, dass Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) im Durchschnitt sechs Monate länger dauern als die gesetzlich vorgesehenen drei bis sieben Monate (§ 10 (6a) BImSchG). Allein bis die Behörden alle zur Genehmigung benötigten Unterlagen gesammelt haben, vergehen im Schnitt elf Monate. Dies hängt laut dem BDI auch mit der gestiegenen Anzahl erforderlicher Gutachten zusammen. Bei Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen an Land kam es ab dem Jahr 2016 ebenfalls zu einem deutlichen Anstieg der Genehmigungsdauer. Durch Reformen, die unter anderem Standardisierungen und Verfahrensvereinfachungen vorsahen, konnte die Dauer von Genehmigungsverfahren seit dem Jahr 2023 wieder stark verkürzt werden. [↗ KASTEN 39](#)

[↗ KASTEN 39](#)

Fokus: Genehmigungserleichterungen bei Windkraftanlagen an Land

Die **Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen** haben sich vor allem in den **vergangenen zwei Jahren deutlich verkürzt**. [↗ ABBILDUNG 107 LINKS](#) Diese Entwicklung reduziert die Gesamtdauer der Verwirklichung eines Windkraftprojektes merklich, die drei Prozessphasen umfasst. [↗ ABBILDUNG 106](#) Während die **durchschnittliche Genehmigungsdauer im Jahr 2018 noch 30 Monate betrug, sank sie im Jahr 2024 auf 22 Monate**. Auf Länderebene zeigen sich jedoch weiterhin große Unterschiede. [↗ ABBILDUNG 107 RECHTS](#)

Der **Rückgang** der Genehmigungsdauer bei gleichzeitigem Anstieg der genehmigten Leistung [↗ ABBILDUNG 107 LINKS](#) ist **vor allem auf den Abbau von Bürokratie und auf Effizienzsteigerungen in der Verwaltungspraxis zurückzuführen**. Dies wurde unter anderem im Rahmen der Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom Juni 2024 umgesetzt (Goal100, 2025). Damit wurde die Digitalisierung des Antragsverfahrens eingeleitet und das Vorbescheidverfahren gestraft, da eine vorläufige Gesamtprognose sowie eine vorläufige Umweltverträglichkeitsprüfung nun entfallen (BWE, 2024). Außerdem wurde die **Vollständigkeitsfiktion** eingeführt. Die Genehmigungsbehörde muss die Vollständigkeit eines Antrags nun nach spätestens einem Monat bestätigen und kann zur Prüfung der Vollständigkeit lediglich einmal Unterlagen nachfordern, ansonsten gilt er als vollständig eingegangen. Die durch die Novelle in Kraft gesetzte **Beteiligungsfiktion** regelt, dass die Genehmigungsbehörde bei fehlender Äußerung einer weiteren am Genehmigungsverfahren beteiligten Behörde nach einem Monat deren Zustimmung annehmen kann. Zusätzlich wurde eine **Genehmigungsfiktion** bei Änderungen des Windkraftanlagentyps während oder nach dem Genehmigungsprozess eingeführt. Demnach gilt eine Typenänderung als genehmigt, wenn die Behörde innerhalb von sechs Wochen keine Entscheidung getroffen hat.

ABBILDUNG 106

Prozesskette zur Umsetzung eines Windkraftprojekts

Genehmigungsphase nimmt mehr als 20 % der gesamten Umsetzungszeit ein



1 – Basierend auf Umfragen der FA Wind aus dem Jahr 2022.

Quellen: FA Wind (2023), Goal100, eigene Darstellung
 © Sachverständigenrat | 25-089-01

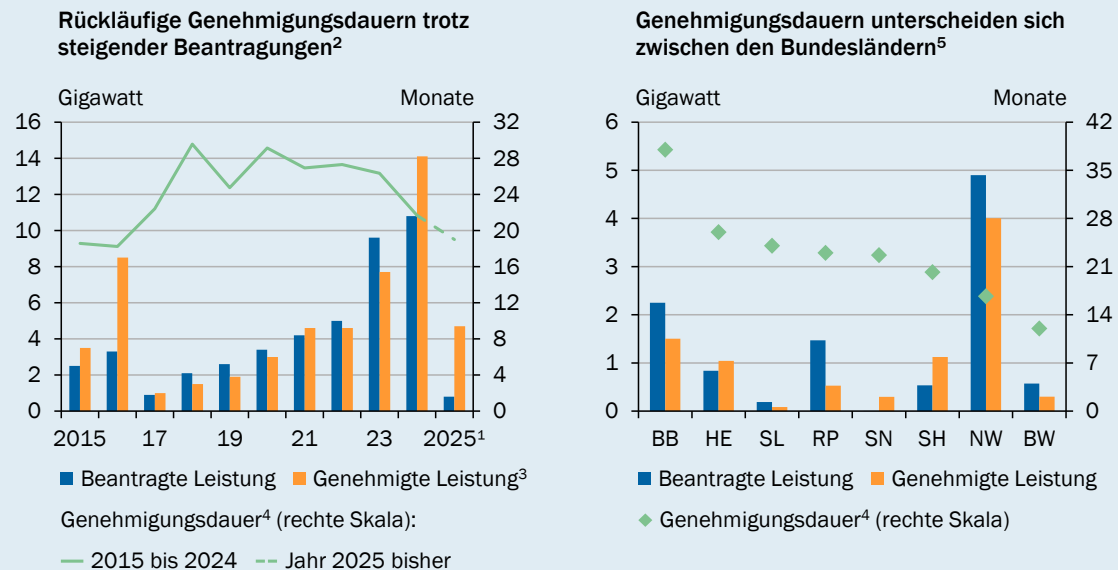
Mit der Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahr 2022 wurden zudem **bundeseinheitliche Standards für die artenschutzrechtliche Prüfung** während des Genehmigungsverfahrens beschlossen (Bundesregierung, 2023b). Demnach sind ausschließlich die Vogelarten hinsichtlich eines Tötungsrisikos zu prüfen, die in Anlage 1, § 45b des BNatSchG gelistet sind (KNE, 2023). Dies ermöglicht eine vereinfachte, schnellere und rechtssichere Durchführung der Prüfung. Durch die Umsetzung der EU-Notfallverordnung auf Bundesebene **entfallen** seit dem Jahr 2023 die **Umweltverträglichkeitsprüfung und die artenschutzrechtliche Prüfung in ausgewiesenen Windenergiegebieten**, für die bei der Ausweisung eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt wurde (BMWK, 2023a). Diese Regelung nach § 6 WindBG gilt vorerst für Anträge bis zum 30. Juni 2025, soll aber mit der Umsetzung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (RED III) langfristig beibehalten werden (KNE, 2024).

Mit den Maßnahmen der vergangenen drei Jahre zur Beschleunigung des Genehmigungsprozesses ging im Jahr 2024 ein deutlicher Anstieg an genehmigten Windkraftprojekten einher. [ABBILDUNG 107 LINKS](#) Neben der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren wurden regulatorische Änderungen vorgenommen, die ebenfalls Einfluss auf diese Entwicklungen genommen haben dürften. So vereinfachte beispielsweise das Windenergieflächenbedarfsgesetz im Jahr 2023 den Flächenausweisungsprozess und legte auf Ebene der Länder verbindliche Ziele zum Umfang von für Windkraftanlagen bereitgestellten Flächen fest. Im Jahr 2023 wurde zu-

dem der Höchstwert für die EEG-Vergütung der Windenergie-Ausschreibung von 5,88 ct/kWh auf 7,35 ct/kWh angehoben, was in den vergangenen zwei Jahren zu entsprechend höheren durchschnittlichen Vergütungssätzen führte (BNetzA, 2025; IWR, 2025).

ABBILDUNG 107

Entwicklungen im Genehmigungsprozess von Windkraftanlagen an Land¹



1 – Datenabruf am 29. April 2025. Der Monitor basiert auf Daten des Marktstammdatenregisters, der Landesumweltämter und anderer zuständiger Landesministerien. 2 – Die beantragte und genehmigte Leistung umfasst Daten von allen Ländern. Aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit bei den Genehmigungen beruhen diese Angaben lediglich auf den folgenden Ländern: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein. 3 – Umfasst auch beantragte Leistung aus den Vorjahren. 4 – Angaben lagen in Tagen vor und wurden durch die Division mit 30 Tagen in Monate umgerechnet. 5 – Daten für das Jahr 2024. Es werden nur Länder gezeigt, die zu allen drei Variablen Daten im Monitor aufweisen. BB-Brandenburg, HE-Hessen, SL-Saarland, RP-Rheinland-Pfalz, SN-Sachsen, SH-Schleswig-Holstein, NW-Nordrhein-Westfalen, BW-Baden-Württemberg.

Quelle: Goal100

© Sachverständigenrat | 25-097-01

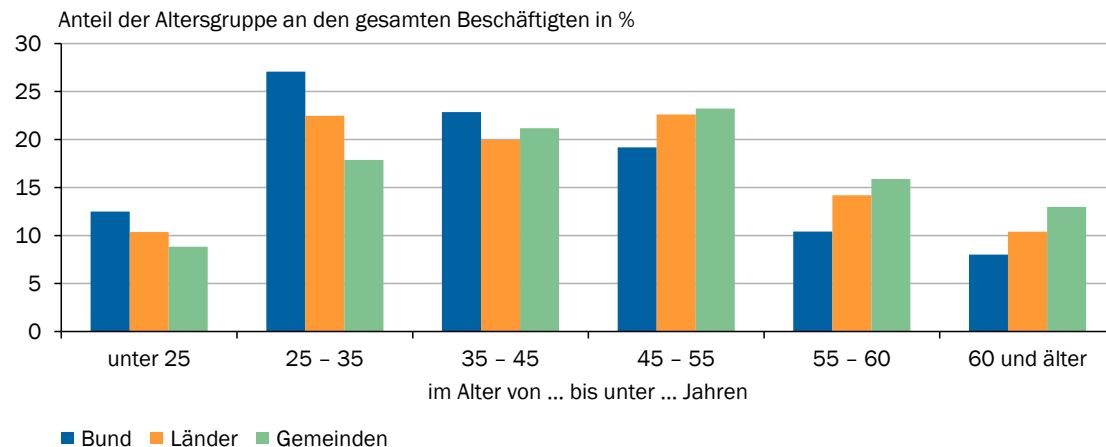
636. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung ist eine ausreichende personelle Ausstattung. Die demografische Alterung und der damit einhergehende Ersatzbedarf könnten die Arbeitskräftesituation in der öffentlichen Verwaltung in den kommenden Jahren verschärfen. Im Jahr 2023 betrug der Anteil der über 55-jährigen Beschäftigten im Aufgabenbereich Allgemeine Dienste 24 %. **ABBILDUNG 108** Damit wird fast ein Viertel der aktiven Verwaltungskräfte im Lauf der kommenden zehn Jahre altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden. Im Jahr 2023 ordnet die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Engpassanalyse die für die öffentliche Verwaltung zentralen Berufsgruppen zwar nicht als Engpassberufe, aber in den Beobachtungsbereich ein (BA, 2024). Sie könnten sich also potenziell zu Engpassberufen entwickeln.

637. Der Einsatz des Verwaltungspersonals wird nur unzureichend gesteuert. Umfragen unter Kommunalverwaltungen zeigen, dass kaum strukturierte Managementmethoden, die klare Zielsetzungen vorgeben, deren Erreichung durch Kennzahlen gemessen werden kann, genutzt werden (Weiß und Schubert,

ABBILDUNG 108

Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Bereich Allgemeine Dienste im Jahr 2023¹

Im Durchschnitt sind rund 24 % der Beschäftigten 55 Jahre oder älter



1 – Stichtag 30. Juni 2023.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-027-01

2020; Englmaier et al., 2022; Kuhlmann, 2024). Auch organisationales Lernen durch Honorierung von Verbesserungsvorschlägen oder ein kommunenübergreifender Austausch finden kaum statt. Eine leistungsabhängige Vergütung ist formal zwar vorhanden, orientiert sich mangels Messbarkeit und Akzeptanz aber kaum an wirklichen Leistungsunterschieden. Auch die Digitalisierung wird intern nur unzureichend genutzt (Englmaier et al., 2022). Aufgrund des starren Laufbahnsystems kommt es in Deutschland im internationalen Vergleich zudem zu einer geringen Zahl von Quereinstiegen (Hammerschmid und Hustedt, 2020). Nur etwa 9 % der Führungskräfte in Bundes- und Landesministerien sowie nachgeordneten Behörden haben mehr als fünf Jahre Berufserfahrung in der Privatwirtschaft (Lapiente et al., 2020). Insbesondere auf Ebene der Abteilungsleitungen in den Bundesministerien und Bundesoberbehörden dominieren klassische Laufbahnbeamte, die kaum Erfahrungen aus der Privatwirtschaft mitbringen (Ebinger und Jochheim, 2009; Ebinger et al., 2018). Für Spitzenpositionen in der Verwaltung sind neben politischer Loyalität umfangreiche administrative Vorerfahrungen von Vorteil (Bach und Veit, 2017).

4. Adressatenfreundlichkeit und Digitalisierung

638. Die Bürokratiekosten für Unternehmen hängen nicht nur vom Inhalt der Informationspflichten sowie vom Verwaltungsprozess ab, sondern auch davon, wie adressatenfreundlich die Interaktion mit Behörden gestaltet ist. Eine **digitale oder automatisierte Umsetzung gesetzlicher Vorgaben** kann den damit verbundenen **Aufwand** und somit die Kosten für Unternehmen **reduzieren**.
639. Im Bereich der **Digitalisierung** besteht in Deutschland großes **Potenzial zur Erhöhung der Adressatenfreundlichkeit**. [KASTEN 40](#) Viele Verwaltungsvorgänge sind nicht durchgängig digitalisiert und Daten müssen oft mehrfach von den Unternehmen bereitgestellt werden, obwohl sie im Verwaltungssystem schon vorhanden sind (BDI, 2024). Im Unterschied zu vielen anderen Ländern **fehlt in**

Deutschland eine zentrale E-Government-Plattform, die die bestehenden Online-Verwaltungsportale der Kommunen und Länder für die Nutzerinnen und Nutzer vereint (NKR, 2025b). Aufgrund von Skaleneffekten könnte eine zentrale Plattform kostengünstiger betrieben werden. [↘ ZIFFER 633](#) In Estland [↘ KASTEN 34](#) werden beispielsweise seit dem Jahr 2025 alle Verwaltungsdienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger gebündelt digital angeboten. Die digitale Abwicklung der Dienstleistungen erfolgt über ein Nutzerkonto auf der zentralen E-Government-Plattform, bei der sich Unternehmen mit einer elektronischen ID authentifizieren (Europäische Kommission, 2022; Kriisa, 2025).

640. Ein Beispiel für eine **erfolgreiche Prozessdigitalisierung in Deutschland** ist die elektronische **Steuererklärung ELSTER**. Nutzende können ihre Steuerdaten über ein Service-Konto digital übertragen und mit der Steuerverwaltung kommunizieren (BayLfSt, 2025a). Als zusätzliches Serviceangebot ist die Steuererklärung in Elster basierend auf gespeicherten Daten und Bescheinigungen vorausgefüllt (BayLfSt, 2025b). Die Bescheide werden (teil-)automatisiert digital ausgestellt. Durch Schnittstellen ist ELSTER zudem mit verschiedenen Buchhaltungsprogrammen kompatibel (BayLfSt, 2025c). Im Jahr 2020 wurden 99 % der Steuererklärungen von Unternehmen per Elster übermittelt (BayLfSt, 2025a).

[↘ KASTEN 40](#)

Fokus: Verwaltungsdigitalisierung

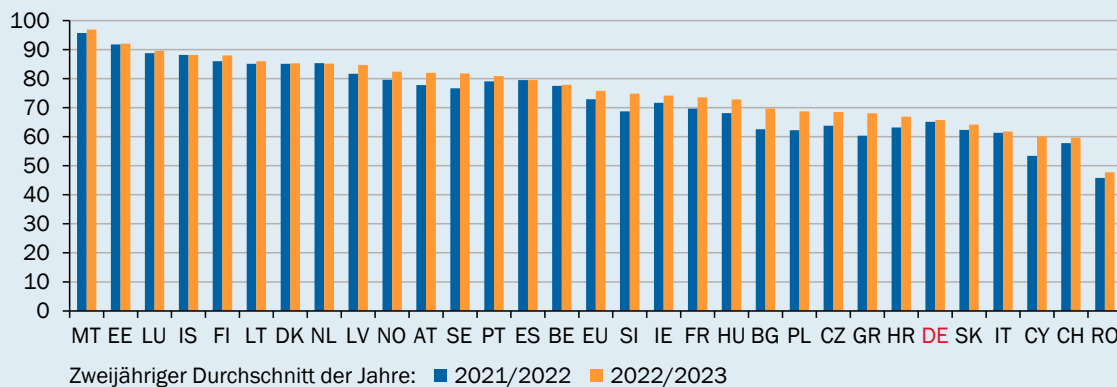
Deutschland hinkt beim Thema Verwaltungsdigitalisierung hinterher. Das zeigt sich beispielsweise am **eGovernment Performance Score** der Europäischen Union, bei dem **Deutschland zur Schlussgruppe zählt**. [↘ ABBILDUNG 109](#) In diesen Score fließen die Dimensionen Nutzerorientierung, Transparenz, technologische Voraussetzung und grenzüberschreitende Verfügbarkeit der öffentlichen Online-Dienste ein. In der Erhebung 2022/23 konnte Deutschland im Vergleich zum Vorjahr kaum Fortschritte erzielen, im EU-Vergleich fiel es daher weiter zurück.

Die Digitalisierung der Verwaltung ist ein entscheidender Hebel, um sowohl Prozesse innerhalb der Verwaltung als auch die Interaktion der Verwaltung mit Unternehmen oder Bürgerinnen und Bürgern effizienter zu gestalten. Verschiedene Digitalisierungsprojekte sind bereits gesetzlich verankert. So ist im Jahr 2017 das **Onlinezugangsgesetz (OZG, 2017)** in Kraft getreten, das **Bund und Länder verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen binnen fünf Jahren elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und einen einheitlichen Zugang über einen Portalverbund anzubieten**. Im April 2025 wurden von den 7 052 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen nur 18,2 % OZG-konform bereitgestellt (BMI, 2025b). Neben den Bestimmungen des OZG verpflichtet sich der Bund mit dem im Jahr 2024 verabschiedeten OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG, 2024) zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung seiner wesentlichen Verwaltungsdienstleistungen, also zur ausschließlich digitalen Verarbeitung digital gestellter Anträge.

Auch **der Einsatz von KI bietet große Potenziale**. In der öffentlichen Verwaltung wird die Kosteneinsparung durch eine breite Nutzung von generativer KI in einem Zeitraum von zehn Jahren auf 23,9 Mrd EUR geschätzt (Bolwin et al., 2024). Diese Einsparungen ergeben sich aus der Übertragung zeitintensiver, repetitiver Aufgaben an KI, um Verwaltungsprozesse zu beschleunigen und Arbeitskräfte produktiver einsetzen zu können. Es sind jedoch datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten, die die Anwendung von KI teilweise einschränken. [↘ KASTEN 35](#) So gestattet Artikel 22 der DSGVO eine vollständig automatisierte Entscheidungsfindung, die rechtliche oder signifikante Konsequenzen für die betroffene Person hat, nur unter Ausnahmen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 2016). Häufig kann der Einsatz von KI jedoch DSGVO-konform gestaltet werden (EPRS, 2020).

ABBILDUNG 109

Der E-Government-Performance Score¹ in europäischen Ländern² im Vergleich Deutschland im Hintertreffen beim Angebot öffentlicher Online-Dienste



1 – Der Score bewertet die öffentlichen Online-Dienste anhand von vier Dimensionen mit einer maximalen Gesamtpunktzahl von 100 Punkten: i) Nutzerorientierung – In welchem Umfang werden die Dienste online angeboten und wie mobilfreundlich sind diese? ii) Transparenz – Klare Informationen über das Angebot der digitalen Services und der Datenverarbeitung? iii) Technologische Voraussetzungen – Welche Voraussetzungen bestehen für die Nutzung von elektronischen Behördendiensten? iv) Grenzüberschreitende Dienste – Wie einfach können Bürgerinnen und Bürger aus dem Ausland auf Online-Dienste zugreifen? 2 – MT-Malta, EE-Estland, LU-Luxemburg, IS-Island, FI-Finnland, LT-Litauen, DK-Dänemark, NL-Niederlande, LV-Lettland, NO-Norwegen, AT-Österreich, SE-Schweden, PT-Portugal, ES-Spanien, BE-Belgien, EU-Europäische Union, SI-Slowenien, IE-Irland, FR-Frankreich, HU-Ungarn, BG-Bulgarien, PL-Polen, CZ-Tschechien, GR-Griechenland, HR-Kroatien, DE-Deutschland, SK-Slowakei, IT-Italien, CY-Zypern, CH-Schweiz, RO-Rumänien.

Quellen: Capgemini, Europäische Kommission

© Sachverständigenrat | 25-028-01

In Deutschland gibt es bereits **einzelne KI-Initiativen** wie den Text-Assistenten „F13“, der seit kurzem in Verwaltungen in Baden-Württemberg bei der Texterstellung und bei Rechercheaufgaben mitwirkt (StM BW, 2023, 2024), oder eine KI-Anwendung, die künftig die Mitarbeitenden der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV) bei der Betriebsprüfung unterstützen soll (BMAS, 2024). Darüber hinaus stehen KI-gestützte Chatbots und virtuelle Assistenten rund um die Uhr zur Verfügung und verkürzen Wartezeiten. In der Bundesverwaltung werden Chatbots, sogenannte Bundesbots, eingesetzt, um Bürgerinnen und Bürgern unter anderem Fragen zur Kraftfahrzeugsteuer, zum Zollportal und zum grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr zu beantworten (ITZBund, 2025). Jedoch findet KI aufgrund eines **Mangels an Daten, digitaler Infrastruktur und Fachexpertise** sowie fehlender zentraler Governance bei der Umsetzung der seit dem Jahr 2018 bestehenden Nationalen KI-Strategie **noch keine breite Anwendung** (OECD, 2024).

Im **Vereinigten Königreich** nutzen laut einer Umfrage aus dem Herbst 2023 **37 % der Behörden KI, während weitere 37 % die Anwendung testen oder aktiv planen** (NAO, 2024). Um dies weiter auszubauen, wurden im Jahr 2025 konkrete Empfehlungen zur erweiterten Nutzung von KI im öffentlichen Sektor im National Opportunities Action Plan vorgelegt (UK Government, 2025a). Unter anderem sollen die KI- und IT-Infrastruktur ausgebaut und verstärkt KI-Pilotprojekte im öffentlichen Sektor entwickelt und skaliert werden. Anleitungen zum Einsatz von KI werden Mitarbeitern des Öffentlichen Dienstes im AI Playbook auf der Regierungswebsite bereitgestellt (UK Government, 2025b). Die volle Ausschöpfung des Potenzials von KI, die einer Automatisierung von etwa einem Drittel der Aufgaben entspricht, könnte im Vereinigten Königreich im Öffentlichen Dienst durch Produktivitätssteigerungen zu Einsparungen in Höhe von **40 Mrd Pfund pro Jahr in den nächsten fünf Jahren** führen (Iosad et al., 2024).

641. Das **Once-Only-Prinzip** würde es Behörden ermöglichen, Dokumente und Daten, die bei anderen Behörden bereits vorliegen, direkt dort abzurufen. Dadurch entfällt die Mehrfach-Einreichung und -Eingabe von Dokumenten bzw. Daten. Voraussetzung zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips ist eine umfassende Registermodernisierung (BMF, 2023; BVA, 2025; JG 2023 Ziffern 532 und 537). Der NKR hat im Jahr 2017 das **gesamtwirtschaftliche Einsparpotenzial** durch eine modernisierte Registerstruktur auf jährlich 6,0 Mrd Euro geschätzt, was in heutigen Preisen **7,4 Mrd Euro** entspricht. Davon entfallen jährlich 1,0 bzw. 1,2 Mrd Euro auf die Unternehmen. Dem stehen einmalige Investitionskosten von 2,5 bzw. 3,1 Mrd Euro gegenüber (NKR, 2017).
642. Zur Umsetzung der Registermodernisierung wurde im Jahr 2021 das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) verabschiedet. Derzeit gibt es in Deutschland **rund 350 verschiedene amtliche Register** und Unternehmensdatenbanken, die häufig **nicht über Schnittstellen für einen Datenaustausch verfügen** (BVA, 2023). Im Zuge der Modernisierung soll auch die Harmonisierung von Rechtsbegriffen, die Vernetzung der Behörden für den Datenaustausch sowie die Einführung von Identifikationsnummern erfolgen (BMF, 2024; BVA, 2025). Um die verschiedenen Datenregister zu verknüpfen, soll ein nationales Once Only Technical System entwickelt werden (BMI, 2024). Für Unternehmen erfolgt seit dem Jahr 2024 schrittweise die Zuteilung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsidentifikationsnummer (BZSt, 2025b). Diese Nummer soll in Zukunft den Abruf von Unternehmensstammdaten durch Behörden aus einem zentralen Stammdatenregister ermöglichen (BMWK, 2024). Um die Datenkontrolle zu erhalten, soll der Austausch nur mit Einwilligung der Betroffenen stattfinden (BMF, 2023). Daher sollte eine Einholung der Einwilligung in die frühen Phasen der Abläufe integriert werden. In Estland wird das Once-Only-Prinzip bereits voll umgesetzt. Hier können Nutzerinnen und Nutzer Anfragen ihrer Daten und den Datenaustausch in ihrem Service-Konto nachverfolgen (Europäische Kommission, 2022).

V. BISHERIGE INSTRUMENTE FÜR DEN BÜROKRATIEABBAU

643. Sowohl in Deutschland als auch auf EU-Ebene gibt es verschiedene **Kontrollmechanismen**, um **Bürokratiekosten zu reduzieren** und neue Vorgaben effizienter zu gestalten. Ex-ante-Instrumente sollen sicherstellen, dass bereits im Gesetzgebungsprozess die Weichen zur bürokratiearmen Umsetzung einer neuen Regelung gesetzt werden. Mit Ex-post-Instrumenten sollen die Bürokratiekosten bestehender Regelungen reduziert werden. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD (2025) sieht ebenfalls verschiedene Maßnahmen zum Bürokratieabbau vor. ➤ KASTEN 41

➤ KASTEN 41

Fokus: Ziele und Maßnahmen für den Bürokratieabbau im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2025

Der am 09. April 2025 veröffentlichte Koalitionsvertrag setzt sich zum Ziel, **die Bürokratiekosten** für Unternehmen im Laufe der Legislaturperiode um insgesamt **25 % zu senken** (CDU, CSU und SPD, 2025). Dazu haben sich die Parteien auf verschiedene Maßnahmen geeinigt. So sollen **jährliche Bürokratierückbaugesetze** und eine **Reform der „One-in-one-out“-Regel**, die u. a. eine Streichung von Ausnahmen und den Einbezug von EU-Vorgaben vorsieht, die Bürokratiekosten senken. Außerdem soll der NKR durch eine Rückverlagerung ins Bundeskanzleramt und eine intensivere Einbindung in die Gesetzgebungsverfahren an Bedeutung gewinnen. Zur Nutzerinnen- und Nutzerbeteiligung ist ein **digitales Bürokratieportal zur Meldung von Hemmnissen und Verbesserungsvorschlägen** geplant. Zudem ist der weitere **Abbau von Formerfordernissen**, insbesondere der Schriftform, vorgesehen. Die Steuerbürokratie soll durch die Vorausfüllung der Steuererklärung vereinfacht und durch die vermehrte Nutzung von Pauschalen reduziert werden. Über ein grundsätzliches Doppelerhebungsverbot von Daten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und eine Verpflichtung zum Datenaustausch innerhalb der Verwaltung, soll das **Once-Only-Prinzip konsequent umgesetzt** werden. Zur Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung soll ein einheitliches Verfahrensrecht für Infrastrukturvorhaben geschaffen werden. Für eine bessere Gesetzgebung sollen Praxis-Checks bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden.

Die **Verwaltungsmodernisierung** soll durch konsequente **Digitalisierung** und „Digital Only“ erfolgen. Anträge und Behördengänge sollen auf einer digitalen Plattform gebündelt (One-Stop-Shop), notarielle Vorgänge vereinfacht und digitale Beurkundungsprozesse ermöglicht werden. Außerdem sollen jede Bürgerin und jeder Bürger ein Bürgerkonto sowie eine digitale Identität erhalten. **Unternehmensgründungen** sollen so künftig **innerhalb von 24 Stunden** möglich sein. In der Verwaltung soll ein **offeneres Datennutzungsverständnis** entwickelt werden. Darüber hinaus wird ein Kulturwandel im öffentlichen Dienst angestrebt, der durch eine wertschätzende Führungskultur, ressortübergreifendes Denken, leistungsorientierte Karrierewege und eine verbesserte Durchlässigkeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft gekennzeichnet ist.

1. Ex-ante-Instrumente

644. Die **Gesetzesfolgenabschätzung** (§ 44 GGO) stellt die wesentlichen Auswirkungen neuer bundesrechtlicher Gesetze dar. Darunter fallen auch die mit **dem Gesetz verbundenen Bürokratiekosten** für Unternehmen. [↗ KASTEN 32](#) Der NKR prüft die Kostenschätzungen im Rahmen seines Mandats. [↗ KASTEN 36](#) Die **systematische Darstellung** der Bürokratiekosten kann dazu beitragen, unbeabsichtigte Nebenwirkungen aufzuzeigen und die Öffentlichkeit und das Parlament zu informieren.

Auch auf EU-Ebene verlangen die **Better Regulation Guidelines** eine **umfangreiche Gesetzesfolgenabschätzung** (Europäische Kommission, 2021b). Die Folgenabschätzung wird zu Beginn für alle wesentlichen Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission vorgenommen. Verlangt wird eine Überprüfung und Zustimmung des Ausschusses für Regulierungskontrolle. Änderungen im Gesetzgebungsprozess durch Rat oder Parlament fließen in diese Folgenabschätzung jedoch nicht ein (Draghi, 2024).

645. Die digitale Umsetzbarkeit von Vorgaben kann einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Bürokratiekosten leisten. Um sicherzustellen, dass die digitale Umsetzbarkeit einer Regelung im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt wird, wurde auf **Bundesebene** im Jahr 2023 **der Digital-Check** eingeführt (BMI, 2025c). [↗ KASTEN 42](#) Der NKR [↗ KASTEN 36](#) berücksichtigt in seinen Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, [↗ PLUSTEXT 31](#) ob die Möglichkeiten zur digitalen Ausführung des Regelungsvorhabens geprüft wurden. Die Wirksamkeit des Digital-Checks dürfte vor allem von seiner praktischen Umsetzung abhängen. Wird der Digital-Check wie im Fall des Stromsteuerrechts [↗ KASTEN 42](#) in enger Zusammenarbeit mit der vollziehenden Behörde umgesetzt, so könnte er zur Automatisierung einzelner Prozessschritte führen.

[↗ KASTEN 42](#)

Fokus: Digital-Check im Stromsteuerrecht

Der im Jahr 2023 eingeführte Digital-Check soll sicherstellen, dass die Digitalisierbarkeit bei der Erarbeitung neuer Gesetzestexte von Anfang an berücksichtigt wird, insbesondere von den Legistinnen und Legisten des zuständigen Ministeriums. Danach sollen neue Gesetze folgende **fünf Grundprinzipien erfüllen**: Sie sollen eine **digitale Kommunikation ermöglichen**, die **erhobenen Daten** sollen **wiederverwendbar sein**, der **Datenschutz** soll **gewährleistet sein**, die **Regeln** sollen **verständlich** und die **Prozesse automatisierbar** sein (BMI, 2025d).

Anhand der **Erarbeitung des Gesetzentwurfs zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht** (Bundesregierung, 2024g) kann gezeigt werden, wie **ein digitaltauglicher Vollzug bei der Erarbeitung des Gesetzestextes Berücksichtigung findet**. Vorrangiges Ziel dieses Gesetzes ist die Modernisierung des Strom- und Energiesteuerrechts. Um die Prozessdigitalisierung anzustoßen, wurde vom Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit der DigitalService GmbH, einer Digitalisierungsstelle des Bundes, ein **Digital-Check** durchgeführt. Dazu fand ein Austausch mit den Hauptzollämtern als vollziehenden Behörden statt. Der **Vollzugsprozess wurde durch ein Flussdiagramm visualisiert und dem Gesetzentwurf angehängt** (Bundesregierung, 2024g; Liebig et al., 2024).

Anschließend wurde zur digitalen Kommunikation im Strom- und Energiesteuergesetz eine **Online-Antragspflicht eingeführt** (Bundesregierung, 2024g). Diese ermöglicht ab dem Jahr 2025 eine (teil-)automatisierte Bearbeitung der Entlastungsanträge (Bundesregierung, 2024g). Dies war notwendig, um den aufgrund der Ausweitung der Stromsteuerentlastung nach § 9b StromStG erwarteten Anstieg der Erstanträge von etwa 30 000 auf 660 000 pro Jahr administrativ zu bewältigen. In den Strom- und Energiesteuer-Durchführungsverordnungen wurden Vorlage- zu Vorhalteplichten abgeschwächt, um eine weitestmöglich automatisierte Antragstellung und -bearbeitung zu ermöglichen (§§ 11 EnergieStV, 1 StromStV). Die regelmäßigen Bürokratiekosten der Wirtschaft konnten aufgrund des Gesetzes um 15,4 Mio Euro jährlich reduziert werden (NKR, 2024c).

Dieses Beispiel zeigt, dass die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen mithilfe des Digital-Checks möglich ist. Durch die im Koalitionsvertrag vorgesehene **generelle Absenkung der Stromsteuer** auf das europäische Mindestmaß **würde eine größere Entlastung** hinsichtlich des bürokratischen Aufwands erreicht werden als durch die vorherige **Ausweitung der Ausnahmen** (SG 2019 Ziffer 197; JG 2020 Ziffern 391 ff.; JG 2022 Ziffer 196). Dies geht allerdings mit höheren fiskalischen Kosten und mit anderen Verteilungswirkungen einher.

2. Ex-post-Instrumente

646. Um die Vollzugsperspektive und die Adressatenfreundlichkeit in zukünftigen Gesetzgebungsprozessen zu stärken, wurde im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) im Jahr 2022 der „**Praxis-Check**“ entwickelt. Dabei **analysiert das BMWK systematisch die Praxistauglichkeit eines gesamten Anwendungsprozesses**, in dem verschiedene Vorschriften ineinandergreifen. Diese Analyse erfolgt **unter Einbeziehung von betroffenen Unternehmen und der vollziehenden Behörden**. Dabei wird eruiert, welche Regelungen die Durchführung unverhältnismäßig erschweren und verlangsamen. Die identifizierten Hindernisse sollen dann ressortübergreifend abgebaut oder vereinfacht werden (BMWK, 2023b).

Ein **Praxis-Check** wurde beispielsweise beim Prozess „**Errichtung und Betrieb von Photovoltaik-Anlagen**“ durchgeführt. Unter Beteiligung von Energieexpertinnen und -experten des Handelsverbands Deutschland und aus der mittelständischen Wirtschaft wurde die **gesamte Prozesskette untersucht**. Diese beginnt mit der Entscheidung, eine Photovoltaik-Anlage zu errichten, und endet mit der ersten produzierten Kilowattstunde (kWh). Über **50 Hindernisse** für den gewerblichen und privaten Photovoltaik-Ausbau wurden dabei **identifiziert**. Diese sollen in verschiedenen Gesetzesinitiativen **abgebaut werden** (BMWK, 2023b). So führt der Solarpakt I zu einer Reduktion der einmaligen Bürokratiekosten in Höhe von 27,1 Mio Euro und zu einer Reduktion der regelmäßigen Bürokratiekosten in Höhe von 0,4 Mio Euro (Bundesregierung, 2023c).

647. Seit dem Jahr 2015 wurden vier „**Bürokratieentlastungsgesetze**“ (BEG) beschlossen. [PLUSTEXT 34](#) Anders als die One-in-one-out-Regel [ZIFFER 650](#) **adressieren** die Bürokratieentlastungsgesetze **nicht den laufenden Zuwachs an Regelungen, sondern sollen ihren Bestand verringern**. Jedes Bürokratieentlastungsgesetz bündelt verschiedene Einzelmaßnahmen, die zu einer Senkung der

Bürokratiekosten führen. Dazu zählt beispielsweise die Verkürzung von Aufbewahrungspflichten für Belege oder die Umwandlung von Schriftform- in Textformerfordernisse. Während die Schriftform eine eigenhändige Unterschrift auf Papier erfordert, verlangt dies die Textform nicht (§ 126 BGB). So wurde beispielsweise das Schriftformerfordernis für Gewerberaum-Mietverträge auf die Textform herabgestuft (Bundesregierung, 2024c). Gemessen an der Höhe der gesamten bundesrechtlichen Bürokratiekosten waren die bisherigen Entlastungen durch die BEG I bis IV allerdings symbolisch.



➤ PLUSTEXT 34

Die Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV

Seit dem Jahr 2015 wurden auf Bundesebene insgesamt vier Bürokratieentlastungsgesetze (BEG) verabschiedet. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts (2025a) hatte das BEG I für die Unternehmen ein Entlastungsvolumen von 171 Mio Euro. Vereinfacht wurden damit unter anderem das **Kirchensteuerabzugsverfahren** sowie durch **Anhebung der Grenzwerte** die steuerlichen und handelsrechtlichen **Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten**. Das BEG II aus dem Jahr 2017 hatte für die Unternehmen ein Entlastungsvolumen von 1 583 Mio Euro. Es enthielt insbesondere die **Anhebung der Grenze für Kleinbetragsrechnungen und Erleichterungen bei der Aufbewahrung von Lieferscheinen**. Das BEG III ist im Jahr 2020 in Kraft getreten und führte bei den Unternehmen zu einer Entlastung in Höhe von 621 Mio Euro. Ein zentrales Entlastungselement stellt die **Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung** dar. Zu den Maßnahmen des BEG IV aus dem Jahr 2024 zählt beispielsweise die Abschaffung der Hotelmeldepflicht für deutsche Staatsangehörige. Außerdem wird zum 01. Januar 2028 eine **zentrale Datenbank für Vollmachten in der Sozialversicherung** eingerichtet. Durch das BEG IV sinken die Bürokratiekosten für die Unternehmen um rund 309 Mio Euro. Die Wachstumsinitiative der Bundesregierung aus dem Jahr 2024 sah vor, einen gesetzlichen Belastungs-Abbaupfad festzulegen und diesen mithilfe jährlicher BEG zu realisieren (Bundesregierung, 2024b).

648. Vereinzelt werden in Deutschland sogenannte Sunset Clauses (Auslaufklauseln) verwendet. **Sunset Clauses versehen Gesetze** mit einem festen **Endtermin**. Wenn das Gesetz danach weiter gelten soll, erfordert dies **einen erneuten Beschluss der Legislative** (JG 2024 Ziffer 169). Sunset Clauses könnten helfen, die Regelungsdichte zu reduzieren. Auf Bundesebene werden sie beispielsweise bei Steuervergünstigungen eingesetzt. Von 108 Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 sind 15 befristet (BMWK, 2025a). In anderen Staaten werden Sunset Clauses hauptsächlich zur Verbesserung statt zum Abbau von Vorgaben angewendet (OECD, 2020). Dabei werden oft aber nur Evaluationstermine ➤ ZIF-FER 625 festgelegt und keine echten Auslaufklauseln. Die Evaluationen sind administrativ aufwändig, insbesondere wenn die Sunset Clauses für betroffene Regelungen anschließend verlängert werden und nach zwei bis drei Jahren eine erneute Evaluation erforderlich wird (OECD und KDI, 2017).
649. Der NKR hat in der Vergangenheit eine selektive Anwendung von Sunset Clauses angeregt. Danach könnten Sunset Clauses etwa für Vorgaben in Bereichen sinnvoll sein, die durch einen **raschen technologischen Wandel** gekennzeichnet

sind. Eine Befristung aller Vorgaben sieht er dagegen kritisch, da das zu Rechtsunsicherheit und Verlängerungsautomatismen führen kann (NKR, 2010). Wenn Sunset Clauses gezielt nur für Gesetze mit umfangreichen Informationspflichten genutzt werden, könnten die knappen Evaluationskapazitäten auf Maßnahmen mit großen Effekten konzentriert werden. Zudem könnte so das Problem **automatischer Verlängerungen** weniger relevant sein, da der Gesetzgeber einen Anreiz hat, Regelungen, die für die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen belastend wirken, wieder abzuschaffen.

650. Um den Erfüllungsaufwand [↗ GLOSSAR](#) der Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen, wurde im Jahr 2015 in Deutschland die **One-in-one-out-Regel** eingeführt. **Vorgaben, die Unternehmen belasten, sollen spätestens bis zum Ende der Legislaturperiode durch entlastende Vorgaben in gleicher Höhe kompensiert werden** (NKR, 2025c). Auf EU-Ebene kommt seit dem Jahr 2021 eine ähnliche One-in-one-out-Regel zur Anwendung (Europäische Kommission, 2023b). Beide One-in-one-out-Regeln beziehen sich jedoch auf den gesamten Erfüllungsaufwand, nicht allein auf die Bürokratiekosten. [↗ KASTEN 32](#) Entsprechend gehen auch Maßnahmen, die den Erfüllungsaufwand, nicht aber die Bürokratiekosten senken, in die One-in-one-out-Bilanz ein. So führte beispielsweise das Teilhabestärkungsgesetz aus dem Jahr 2022 zu einem „Out“ von 4,4 Mio Euro, ohne dass die Bürokratiekosten sanken (Bundesregierung, 2021b). Zum Abbau der Bürokratiekosten ist die One-in-one-out-Regel somit nicht zielgenau genug. Darüber hinaus werden Regelungen, die der Umsetzung von EU-Recht zuzuordnen sind, von der One-in-one-out-Regel ausgenommen, sodass ihre Bilanz nicht aussagekräftig ist (NKR, 2024a).

651. Das **Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)** der EU wurde 2012 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen, um bestehende Rechtsvorschriften zu überprüfen und zu vereinfachen (NKR, 2019). Im Rahmen von REFIT werden **alle bestehenden EU-Rechtsakte systematisch nach ihrer Wirksamkeit und Effizienz** bewertet, wobei potenzielle Vereinfachungen und Möglichkeiten zur Reduzierung von Belastungen identifiziert werden. Die Ergebnisse dieser Bewertungen werden im sogenannten REFIT Scoreboard festgehalten, das einen Überblick über die verschiedenen Initiativen und deren aktuellen Status in unterschiedlichen Politikbereichen bietet (Europäische Kommission, 2025e). Das Scoreboard verfolgt den **gesamten legislativen Prozess von der Phase der Gesetzgebung bis zur Umsetzung** und zeigt auf, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Entlastung und Vereinfachung beibehalten oder verändert wurden. Zudem identifiziert es Bereiche, in denen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zusätzliche regulatorische Belastungen eingeführt oder die Vorteile der EU-weit beschlossenen Entlastungen nicht vollständig realisiert haben. Das Programm hat zur Reduzierung regulatorischer Belastungen beigetragen, insbesondere durch Identifikation und Abbau bürokratischer Hürden. Allerdings variiert die konkrete Quantifizierung der Einsparungen je nach Politikbereich (NKR, 2019).

VI. HANDLUNGSOPTIONEN

652. Unternehmen sind in fast allen Geschäftsbereichen mit Bürokratie konfrontiert. Dazu zählen beispielsweise der Datenschutz, die allgemeine Buchführung, die Umsatzsteuererklärung oder Belange der Arbeitnehmenden. In Deutschland werden **bereits verschiedene Maßnahmen zur Reduktion der Bürokratiekosten umgesetzt**. ↘ ZIFFERN 643 FF. Punktuell wurde unter anderem durch die Bürokratieentlastungsgesetze, die Verfahrensbeschleunigung bei der Genehmigung von Windkraftanlagen an Land sowie die Digital- und Praxis-Checks eine Reduzierung der Bürokratiekosten bewirkt. ↘ PLUSTEXT 34 ↘ KASTEN 39 ↘ KASTEN 42 Diese beziehen sich jedoch oft nur auf einen kleinen Teil der gesamten Bürokratiekosten der Unternehmen und betreffen viele Unternehmen kaum.
653. Die Bürokratiekosten zur Erreichung eines gegebenen Ziels sollten so gering wie möglich sein. Es ist **Aufgabe der Politik**, konkrete **Ziele zu identifizieren** und geeignete und **wirksame Instrumente** zu deren Erreichung **zu wählen**. Wissenschaftliche Politikberatung kann den Gesetzgeber bei den erforderlichen Abwägungen in jedem Einzelfall unterstützen, beispielsweise indem sie die vorgeschlagenen Maßnahmen auf Effizienz prüft. **Eindeutige Empfehlungen**, in welche Richtung ein **Zielkonflikt aufgelöst werden soll**, sind **meist nicht wertfrei möglich** und daher **nicht Fokus der wissenschaftlichen Politikberatung**. Die mit einem Gesetz verfolgten Ziele werden im Rahmen eines wissenschaftlichen Effizienzkalküls nicht hinterfragt. Darum konzentriert sich der Sachverständigenrat bei der Diskussion von Handlungsoptionen darauf, Instrumente aufzuzeigen, um überhöhten bürokratischen Aufwand durch Gesetze zu vermeiden. Es ist Sache des Gesetzgebers, Art und Intensität der zugrunde liegenden Regulierungen im Blick zu behalten.
654. **Reformen**, die eine Vielzahl von Verwaltungsvorgängen vereinfachen und bürokratische Hemmnisse beseitigen, **könnten sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken**. ↘ ZIFFER 611 Ein umfassender Bürokratieabbau würde verschiedene Prozesse gleichzeitig anstoßen. Dazu zählt unter anderem der Abbau und die Automatisierung von Informationspflichten, die Beschleunigung von Antrags- und Genehmigungsverfahren, die Erhöhung der Adressatenfreundlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, der Aufbau eines umfassenden E-Government-Portals und die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Wenn dem Thema **Bürokratieabbau** hohe Priorität eingeräumt und es auf höchster politischer Entscheidungsebene **zur Chefsache erklärt** würde, könnten die **erforderlichen Reformen zeitnah angestoßen werden**.

1. Bürokratiekosten senken und vermeiden

Ex-post-Maßnahmen

655. Zum **weiteren Abbau der Kosten durch Informationspflichten** könnten **Maßnahmen ausgeweitet werden**, die in den vergangenen Bürokratieentlastungsgesetzen [↗ PLUSTEXT 34](#) nur **punktuellen Entlastungen** gebracht haben. So wurden im Zuge des BEG IV verschiedene Schriftform- in Textformerfordernisse umgewandelt (Bundesregierung, 2024c). [↗ ZIFFER 647](#) Trotzdem gibt es immer noch möglicherweise unnötige Schriftformerfordernisse. **KI** in Form von Large Language Models kann helfen, Vorgaben wie Schriftformerfordernisse, die **in digitalisierbaren Prozessen zu Medienbrüchen führen**, schnell und effizient **zu identifizieren**. Diese könnten geprüft und im Rahmen weiterer Bürokratieentlastungsgesetze reformiert werden. Eine höhere Verbreitung von Textform gegenüber Schriftformerfordernissen würde die Voraussetzungen schaffen, Informationspflichten vermehrt digital oder sogar automatisiert zu erbringen. [↗ ZIFFER 640](#)
656. Bürokratiekosten könnten zudem durch höhere **Adressatenfreundlichkeit der zugehörigen Verwaltungsvorgänge gesenkt** werden. So können digitale Schnittstellen und vorausgefüllte Formulare die (teil-)automatisierte Erfüllung von Informationspflichten erleichtern. [↗ ZIFFER 638](#) Bei **Prozessketten** könnten vermehrt **digitale One-Stop-Shops angeboten** werden. [↗ KASTEN 33](#) Das Beispiel der Unternehmensgründung [↗ KASTEN 34](#) zeigt, dass in Deutschland für einen zusammenhängenden Prozess teilweise verschiedene einzelne Prozesse bei unterschiedlichen Behörden anzustoßen sind. Eine einheitliche Anlaufstelle senkt die Kosten der Informationsbeschaffung und die bürokratischen Hemmnisse für die Nutzerinnen und Nutzer. Auch eine **zügige Umsetzung des Once-Only-Prinzips** [↗ ZIFFERN 641 F.](#) könnte eine breite Entlastung bringen. Eine erhebliche **Beschleunigung der Registermodernisierung** wäre hierfür eine Voraussetzung.
657. Zur Verfahrensbeschleunigung werden in Deutschland **bisher nur punktuell Genehmigungsfiktionen** genutzt, wonach eine beantragte Genehmigung nach Ablauf einer festgelegten Frist als erteilt gilt (§ 42a VwVfG). So wurde im Rahmen des **Bund-Länder-Paktes** (JG 2024 Ziffer 136) **bei der Errichtung von Mobilfunkmasten und im Wohnungsbau** eine Genehmigungsfiktion eingeführt. Beim Bau von Windkraftanlagen gilt eine Genehmigungsfiktion bei **Änderungen des Windkraftanlagentyps**. [↗ KASTEN 39](#) In Brandenburg wurde die Genehmigungsfiktion im Wohnungsbau bereits im Jahr 2020 eingeführt, in Bayern im Jahr 2021 (Bundesregierung, 2024h; StMB, 2021). Der Erfolg dieser Schritte könnte nach einem angemessenen Zeitraum länderübergreifend evaluiert werden. Bei positivem Evaluierungsergebnis könnte die Genehmigungsfiktion auf vergleichbare Verfahren ausgeweitet werden. Um **die Unsicherheit über den tatsächlichen Eintritt der Genehmigung nach Fristablauf bei den Antragstellenden zu verringern**, könnte eine automatische Bestätigung per E-Mail erfolgen. Ein Kandidat für eine Genehmigungsfiktion könnte die von der Bundesregierung im Sommer des Jahres 2024 geplante Beschäftigungserlaubnis für

Asylsuchende und Geduldete sein. Diese könnte z. B. mit einer Frist von 30 Tagen ab Antragstellung greifen (Bundesregierung, 2024i).

658. Die laufenden Initiativen zur **Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung** wie die Umsetzung des OZG zielen in die richtige Richtung, schreiten jedoch nicht zügig genug voran. ↘ **KASTEN 40** Um diesen Prozess zu beschleunigen und **Kostenvorteile** zu nutzen, ↘ **ZIFFER 633** könnten beispielsweise **bundesweit einheitliche IT-Lösungen** für kommunale Verwaltungsverfahren ohne kommunale Handlungsspielräume, wie die Beantragung von Wohngeld oder eines Personalausweises, bereitgestellt werden (Adelskamp et al., 2021). Die flächendeckende Nutzung der seit Dezember 2024 für alle öffentlichen Verwaltungen und Gesellschaften zur Verfügung stehende Deutsche Verwaltungscloud (DVC) könnte hierzu maßgeblich beitragen (Hauptmann, 2024).
659. Der Einsatz von **KI könnte ebenfalls zu Effizienzsteigerungen** und Kosteneinsparungen **in der öffentlichen Verwaltung** führen. ↘ **KASTEN 40** Zu den **notwendigen Voraussetzungen dafür** zählt neben dem Aufbau der notwendigen KI- und IT-Infrastruktur und der Klärung datenschutzrechtlicher Fragen auch die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Darüber hinaus könnte KI hilfreich sein, um die Interoperabilität von Verwaltungssoftware herzustellen (Tangi et al., 2023). So wird in einem spanischen Pilotprojekt die bisher manuelle und nicht standardisierte Prüfung der sozialen Bedürftigkeit bei unbezahlten Energierechnungen durch KI-gestützte, behörden- und unternehmensübergreifende Informationsbeschaffung optimiert (AOC, 2023).
660. Die tatsächliche Höhe der Bürokratiekosten wird in Deutschland in vielen Bereichen nicht amtlich erfasst. Eine umfassendere Datengrundlage zu diesen Kosten könnte dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen der Bewertung der Bürokratielast durch Gesetzgeber und durch Unternehmen besser zu verstehen und letztlich zu überwinden. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine Änderung der gesetzlichen Grundlage zur Bürokratiekostenschätzung, die die **Verknüpfung der vom Statistischen Bundesamt künftig erhobenen Unternehmensbefragungsdaten mit dem Basisregister ermöglicht**. Dieses Register enthält die Stammdaten aller Unternehmen sowie Identifikationsnummern anderer Register (Statistisches Bundesamt, 2025c). Durch eine solche Verknüpfung ließen sich Analysen zur Transmission von Bürokratiekosten auf die Gesamtwirtschaft durchführen. Auf dieser Grundlage könnten zudem Entlastungsmaßnahmen evaluiert und zukünftige Strategien zur Reduzierung der bürokratischen Belastung gezielt entwickelt werden.
661. **Regulierungsmaßnahmen**, bei denen **unklar** ist, ob sie **das gesteckte Ziel erreichen** und die dabei gleichzeitig hohe Kosten verursachen, sind **zu hinterfragen**. Zum Beispiel wird das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) für einen Mangel an Effizienz kritisiert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). ↘ **KASTEN 37** Die im Koalitionsvertrag geplante Abschaffung des LkSG dürfte spürbar zur Verringerung von Bürokratiekosten beitragen (CDU, CSU und SPD, 2025). Um die Bürokratiekosten auch unter der auf EU-Ebene für das Jahr 2028 angekündigten Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) zu begrenzen, könnten Positivlisten mit Ländern oder Unternehmen, die die gefor-

dernten Umwelt- und Menschenrechtsstandards erfüllen, sinnvoll sein (Felbermayr et al., 2024). Die Umsetzung der CSDDD in nationales Recht sollte ohne Gold-Plating erfolgen. [↗ PLUSTEXT 33](#)

Ex-ante-Maßnahmen

662. Die Ex-ante-Schätzung von Gesetzesfolgekosten basiert auf dem jeweiligen Gesetzentwurf der Bundesregierung (§ 44 GGO). [↗ ZIFFER 624](#) Da die Bürokratiekosten im parlamentarischen Prozess ansteigen können, werden sie mit diesem Verfahren möglicherweise unterschätzt. In einzelnen Fällen könnte **eine erneute Schätzung der Bürokratiekosten, die dem Bundestag vor der finalen Abstimmung des Gesetzes vorgelegt wird**, sinnvoll sein.
663. Gesetzentwürfe werden in den Ministerien von Legistinnen und Legisten verfasst, die oftmals einen rechtswissenschaftlichen Hintergrund haben (NKR, 2019). Bisher gibt es in Deutschland, anders als beispielsweise in der Schweiz, kein **Qualifikationsprogramm für die Tätigkeit als Legist oder Legistin**, (BJ Schweiz, 2025; BMJ, 2025). Dabei könnten Kenntnisse über die Umsetzung von Vorgaben in der unternehmerischen Praxis und über die Digitalisierbarkeit von Prozessen zur adressatenfreundlichen Ausarbeitung von Gesetzen nützlich sein. Das im Jahr 2023 gegründete **Zentrum für Legistik** ist beim Bundesministerium der Justiz angesiedelt und sollte diese Lücke schließen. Ziel des Zentrums ist die Erarbeitung von Standards, mit denen die Wirksamkeit, Verständlichkeit und Anwendbarkeit von Gesetzen sichergestellt wird (BMJ, 2024b). **Ein umfangreiches Leistungsangebot wurde bisher nicht aufgebaut** und die Finanzierung des Projekts über das Jahr 2024 hinaus ist nicht gewährleistet (NKR, 2024a). Der **Ausbau** des Zentrums für Legistik **könnte die Qualität der Gesetzgebung erhöhen**. Um die Praxistauglichkeit von Gesetzen zu erhöhen, könnte es darüber hinaus sinnvoll sein, in den Ministerien verstärkt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit unterschiedlichen fachlichen Expertisen, z. B. aus der IT oder dem Projektmanagement, in die Gesetzesvorbereitung einzubeziehen. Zudem wäre es hilfreich, wenn das Zentrum für Legistik einen einheitlichen, konsolidierten Leitfaden zur Gesetzestexterstellung erarbeiten und diesen dauerhaft pflegen würde. [↗ ZIFFER 623](#) Darauf basierend sollte ein passgenaues Schulungs- und Beratungsangebot aufgebaut werden (NKR, 2025a).
664. Das **Mandat des NKR** [↗ KASTEN 36](#) könnte, ähnlich wie beim Digital-Check, [↗ ZIFFER 645](#) um weitere qualitative Elemente ausgeweitet werden. Dies könnte die Qualitätskontrolle bei der Erarbeitung neuer Gesetze in den Ministerien erhöhen. [↗ KASTEN 36](#) So könnte der NKR **vorliegende Gesetzentwürfe** mithilfe eines Ampelsystems **hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollzugstauglichkeit bewerten** und die Ergebnisse veröffentlichen. Wenngleich diese Stellungnahmen keine gesetzliche Bindungswirkung hätten, könnte mehr Transparenz geschaffen werden. Des Weiteren könnte sich die Bundesregierung dazu verpflichten, zum jährlichen Bericht des NKR gemäß § 6 Abs. 2 NKR-G, der häufig strukturelle Reformvorschläge für den Gesetzgebungsprozess enthält, Stellung zu nehmen. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass die Empfehlungen des Berichts auch tatsächlich von der Regierung geprüft werden.

665. Es liegt in der Verantwortung des Gesetzgebers, über angemessene Ziele neuer Regulierungen zu entscheiden und ihre intendierten Wirkungen mit sonstigen Folgen, wie etwa indirekten Bürokratiekosten, abzuwägen. [↗ ZIFFER 653](#) Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei den **Auswirkungen auf die Innovationstätigkeit** von Unternehmen und Forschungseinrichtungen gelten. In einer Umfrage in den Jahren 2020 bis 2022 gaben jeweils etwa ein Viertel der befragten Unternehmen an, dass Gesetze und Bürokratie ein Innovationshemmnis darstellen (Hottenrott et al., 2024). Gesetze können innovationshemmend wirken, wenn sie **Markteintrittshürden errichten**, die **direkten Innovationskosten auf ein prohibitives Niveau anheben** oder Folgekosten durch **Rechtsunsicherheit schaffen**. So können mehrdeutige Vorgaben Rechtsunsicherheit stiften, beispielsweise im Hinblick auf den Einsatz von KI (Gutjahr et al., 2023), und dadurch ihre Adaption einschränken. Auch Informationspflichten, die mit hohem Umsetzungsaufwand verbunden sind, die Beschaffung spezieller Software oder die Beauftragung externer Dienstleister erfordern, können insbesondere junge Unternehmen mit geringen finanziellen Möglichkeiten belasten. Diese sind jedoch häufig besonders innovativ (Schnitzer und Watzinger, 2022).
666. Um die Innovationsfreundlichkeit neuer Gesetze zu erhöhen, könnte die Qualitätskontrolle im Gesetzgebungsprozess um einen **Innovations-Check** erweitert werden. Ziel des Checks sollte es sein, unerwünschte Innovationshemmnisse bereits im Gesetzgebungsprozess zu identifizieren und falls möglich zu vermeiden. Der Innovations-Check könnte, ähnlich wie der Digital-Check, eine **Vorprüfung** enthalten, die den **Innovationsbezug** feststellt (BMI, 2025c). Falls ein solcher Bezug gegeben ist, könnte das federführende Ministerium beispielsweise in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsrat oder der Expertenkommission Forschung und Innovation sowie Akteuren aus der Praxis mögliche Innovationshemmnisse aufzeigen und Möglichkeiten der innovationsfreundlichen Umsetzung darlegen. Diese sollten im weiteren Gesetzgebungsprozess berücksichtigt und dem Gesetzentwurf angehängt werden. Darüber hinaus könnten zur Erprobung von Innovationswirkungen vermehrt **regulatorische Experimentierräume** [↗ GLOSSAR](#) („Regulatory Sandboxes“; JG 2024 Ziffer 291) eingerichtet werden, in denen sowohl innovative Unternehmen als auch Aufsichtsbehörden hinzulernen. Die Notwendigkeit von Experimentierklauseln, wie sie beispielsweise zur Erprobung neuer Postmodelle (§ 23 Postgesetz) oder autonomer Fahrzeuge (§ 16 Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung – AFGBV) genutzt werden, soll ab Frühjahr 2025 für jeden Gesetzentwurf standardmäßig geprüft werden (BMWK, 2025b).

2. Nutzerperspektive stärken

667. In den Beteiligungsprozess des Gesetzgebungsverfahrens sind aufseiten der Normadressaten vor allem gut organisierte Interessengruppen eingebunden. [↗ PLUSTEXT 31](#) Einzelpersonen oder nicht organisierte Unternehmen werden dagegen kaum berücksichtigt. Eine **offene, digitale Beteiligungsplattform** könnte das bisherige Verfahren ergänzen (NKR, 2019). So könnten Bürgerinnen und Bürger Ideen für die Umsetzung neuer oder die Verbesserung der Effizienz bestehender Informationspflichten niederschwellig einbringen.

Die Bund.ID könnte zur Identifizierung genutzt werden, um die Möglichkeit des Missbrauchs der Beteiligungsplattform zu reduzieren. Um einen **strukturierten Beteiligungsprozess** zu ermöglichen, könnten Gesetze und Gesetzentwürfe nach einzelnen Paragraphen oder Vorgaben gegliedert und abschnittsweise kommentiert werden. Zur effizienten **Auswertung der Kommentare könnte KI eingesetzt werden**. Diese könnte Kommentare mit ähnlichen Reformvorschlägen bündeln und beispielsweise nach ihrer Häufigkeit klassifizieren. Vorschläge, die sehr häufig vorkommen, könnten vorrangig geprüft werden und bereits geprüfte Vorschläge könnten ausgeschlossen werden. Der Prozess könnte auf Bundesebene starten, aber auch EU-Rechtsakte einbeziehen und später auf die Länder ausgedehnt werden. Wenn die **Ergebnisse** der Beteiligungsplattform **öffentlich zugänglich** gemacht werden, könnte dies deren **Bindungswirkung erhöhen**. Um den Beteiligungsprozess für die Nutzerinnen und Nutzer möglichst effizient zu gestalten, könnte die Plattform die Funktion bereitstellen, bereits eingereichte Vorschläge anderer Nutzerinnen und Nutzer kategorisiert einzusehen und mit geringem Aufwand zu bestätigen.

668. Die Bürokratiekostenschätzung des Statistischen Bundesamts deckt nur einen Teilbereich der Bürokratiekosten ab. [↗ KASTEN 32](#) Kosten, die im Zuge von **Antrags- und Genehmigungsverfahren** oder langwierigen Verwaltungsverfahren entstehen, fehlen gänzlich. Um diese Datenlücke aufwandsarm zu schließen, könnten niederschwellige **Befragungen von Nutzerinnen und Nutzern** eingesetzt werden. Beispielsweise könnten auf Anträgen für Verwaltungsakte QR-Codes angebracht werden, über die ein Kurzfeedback gegeben werden kann. Bei digitalen Verfahren könnte über Pop-up-Fenster eine niederschwellige Rückmeldung zu dem Prozess gegeben werden. Dieser Service könnte ebenfalls in die Beteiligungsplattform integriert werden. Dadurch könnten Daten zur Dauer des Prozesses, den anfallenden Kosten und der Adressatenfreundlichkeit ohne großen Aufwand eingeholt werden. Auf diesem Weg erhobene Daten wären durch Selektionseffekte verzerrt (Bethlehem, 2010), da vermutlich vermehrt Bürgerinnen und Bürger mit negativen Erfahrungen daran teilnehmen würden. Doch auch so ließen sich Verwaltungsverfahren identifizieren, die aus der Nutzersicht besonders aufwändig erscheinen.

3. Verwaltungskultur modernisieren

669. Ein vielversprechendes Instrument zur Verbesserung der Verwaltungsqualität ist die Anwendung **strukturierter Managementmethoden**. [↗ ZIFFER 637](#) Dazu gehören Messung und Transparenz von Verwaltungsleistungen [↗ ZIFFER 670](#) sowie die Möglichkeit für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Verbesserungsvorschläge einzureichen. Die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung kann in Bereichen mit klar definierbaren und messbaren Aufgaben die Leistungsanreize der Beschäftigten stärken (Speklé und Verbeeten, 2014). Beispielsweise konnte die Arbeitsvermittlungsbehörde im Vereinigten Königreich durch die Einführung einer variablen Vergütung, die sich an quantitativen (Anzahl der Vermittlungen) und qualitativen Kennzahlen (Vermittlungsqualität) orientierte, ihre Vermittlungsaktivitäten steigern (Burgess et al., 2017). Allerdings kann die Implementierung leistungsorientierter Bezahlung auch negative Folgen haben, insbesondere wenn die

Leistungsmessung unvollständig ist und eine Verlagerung der Arbeitsleistung auf messbare Aufgaben erfolgt, während nicht messbare Aufgaben vernachlässigt werden (Holmstrom und Milgrom, 1991; Frey et al., 2013).

670. Ein stärkerer Wettbewerb zwischen den Verwaltungen von Kommunen, Landkreisen und Ländern könnte Anreize für eine ergebnis- statt einer verfahrensorientierten Verwaltung erzeugen. Dazu wäre eine konsistente **Messung von Verwaltungsleistungen** durch eine zentrale Stelle erforderlich. Die Erhebung könnte sich dabei auf wenige Kennzahlen, wie z. B. Verfahrensdauern oder die Zufriedenheit von Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern, beschränken (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). Diese Kennzahlen könnten z. B. zusammen mit den Gewerbesteuerhebesätzen im Dashboard Digitale Verwaltung veröffentlicht werden (BMI, 2025e). Durch ein Ranking, das die unterschiedliche Ausstattung der Kommunen berücksichtigt, werden besonders leistungsfähige Kommunen sichtbarer. Diese könnten neue Unternehmen anziehen, was ihre finanzielle Situation verbessern dürfte. [↘ ZIFFER 617](#) Außerdem könnten die Erfahrungen aus der Reform der Bundesagentur für Arbeit genutzt werden. [↘ ZIFFER 618](#) Verwaltungsmitarbeitenden könnte durch mehr Eigenverantwortung und Entscheidungskompetenz der nötige Spielraum zur ergebnisorientierten Arbeit eröffnet werden (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). Gleichzeitig könnte die Messung der Verwaltungsleistungen ein internes Controlling zur Steuerung der Verwaltung ermöglichen.
671. Die hohe Anzahl von **Renteneintritten** aus der öffentlichen Verwaltung bietet eine **Chance zur Modernisierung der Verwaltungskultur** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). [↘ ZIFFER 636](#) Neue Managementtechniken und innovative Impulse könnten dabei von **Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern aus der Privatwirtschaft ausgehen, weshalb es sinnvoll sein könnte, diese gezielt anzuwerben** (Lapuente et al., 2020). Das starre Laufbahnsystem erschwert jedoch solche Quereinstiege, vor allem in Führungspositionen. [↘ ZIFFER 637](#) Durch eine verstärkte Messung von Leistungen könnten das Beurteilungswesen und die Beförderungsverfahren reformiert werden, sodass **Führungspositionen vor allem leistungsbasiert und nicht nach Seniorität besetzt** werden (PD, 2024). Zusätzlich könnte in der bisher stark juristisch geprägten Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitenden stärker auf die Vermittlung von Managementkenntnissen und digitalen Kompetenzen fokussiert werden, um die Verwaltung zu modernisieren (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025).

Eine andere Meinung

672. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, teilt zwar die Einschätzung der Ratsmehrheit, dass der Bürokratieaufwand deutlich reduziert werden sollte, hält aber den Ansatz der Ratsmehrheit für nicht zielführend.
673. Die durch staatlich auferlegte Berichts- und Informationspflichten sowie Verhaltensauflagen entstehenden Lasten setzen den Unternehmen und der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland immer mehr zu. Das Kapitel zum Bürokratieabbau widmet sich vor diesem Hintergrund lediglich dem Bürokratieaufwand, der für die Normadressaten und die Administration mit dem Regelvollzug einhergeht, nicht den Regeln selbst und den damit verfolgten Zielsetzungen. Die Ratsmehrheit begründet dies damit, dass „eindeutige Empfehlungen, in welche Richtung ein Zielkonflikt aufgelöst werden soll, [...] meist nicht wertfrei möglich und daher nicht Fokus der wissenschaftlichen Politikberatung“ seinen und stellt fest, dass daher „die mit einem Gesetz verfolgten Ziele [...] im Rahmen eines wissenschaftlichen Effizienzkalküls nicht hinterfragt“ würden ^{↘ ZIFFER 653}, siehe auch ^{↘ ZIFFER 588}. **In den letzten zwei Jahrzehnten hat jedoch sowohl die Anzahl der Gesetze als auch deren Komplexität in Deutschland und der EU erheblich zugenommen** (vgl. EFI, 2025, S. 32), **was die wesentliche Ursache für die hohe Belastung durch Bürokratie darstellt**. Aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds muss gute Politikberatung daher auf entscheidende Zielkonflikte hinweisen und Vorschläge liefern, wie sie – insbesondere auch durch die **Abschaffung oder Anpassung der Regeln** – aufgelöst oder zumindest entschärft werden können. Dies ist ein **entscheidender Beitrag**, um „die Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ (SachvRatG, § 1 (1)) zu erleichtern.
674. **Allein die Bürokratiekosten zu betrachten, ohne die Fülle an Vorschriften** hinsichtlich bestehender offensichtlicher und versteckter Zielkonflikte und Spannungsfelder **zu hinterfragen, ist aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds nicht zielführend**. Denn in den Regeln selbst liegen die eigentlichen Herausforderungen und Hemmnisse für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. **Die administrativen Kapazitäten dürften nicht ausreichen**, um wichtige wohlfahrtsfördernde Vorschriften (etwa die Regeln zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs) durchzusetzen, **wenn die Verwaltung** durch die Pflicht zur Durchsetzung einer Vielzahl komplizierter und teilweise nicht zielgerichteter Regelungen **überlastet ist** (vgl. Fernández-i-Marín et al., 2024; sowie exemplarisch DStGB, 2025; Der Spiegel, 2020). ^{↘ ZIFFER 636} Darunter leiden dann auch Innovationskraft und Wachstum. Das erkennt auch die Ratsmehrheit, etwa in ^{↘ ZIFFERN 588, 594, 607 F., 611 F., 614, 617, 654 UND 665 F.}, widmet sich aber dem eigentlich entscheidenden Thema des Abbaus und der Anpassung von Regelungen nicht. Unter Bürokratieabbau werden – anders als in dem Kapitel des Gutachtens – in einschlägigen Veröffentlichungen meist sämtliche Maßnahmen subsumiert, die Bürger und Unternehmen von Bürokratie entlasten (vgl. Klein, 2016; Schmidt, 2024; OECD, 2025). Die Bandbreite der Themen reicht dabei vom Streichen oder der

Anpassung von Vorschriften bis hin zur Digitalisierung der Verwaltung. Isoliert die effiziente Durchsetzung von Vorschriften zu betrachten greift daher zu kurz.

675. Der technologische Fortschritt sowie gesellschaftliche Veränderungen haben in den vergangenen Jahrzehnten zu einer kontinuierlichen Ausweitung und einer zunehmenden Komplexität rechtlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen geführt (Katz et al., 2020). ↘ ZIFFER 626 Insbesondere wurden etwa für neue Technologien und Entwicklungen zwar neue Regulierungen geschaffen, alte aber nur sehr selten wieder abgebaut (Coupette et al., 2021). Da die Kosten sowohl der Rechtsanwendung als auch der Befolgung von Vorschriften überproportional mit der Anzahl und der Komplexität der Regeln steigt, kann eine Eindämmung der Bürokratiekosten nur gelingen, wenn auch **kontinuierliche Anstrengungen zur Vereinfachung und Transparenz der Gesetzgebung unternommen werden** – nicht nur der mit ihr verbundenen bürokratischen Pflichten (Schmidt, 2024).
676. Während es herausfordernd ist, in einem Gutachtenkapitel die Möglichkeiten des Abbaus und der Anpassung von Regelungen im Detail zu diskutieren, so sollten aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds dennoch zumindest einige strukturelle Aspekte angesprochen und die Bedeutung des Abbaus von Regulierung zentral hervorgehoben werden. **Echte Entlastung dürfte es nur mit einem Abbau von Regulierung geben**, zudem können nur durch den Abbau von Regulierung Hemmnisse für Wachstum und Innovation wirksam beseitigt werden.

1. Bürokratieabbau muss Abbau und Anpassung von Regulierung beinhalten

677. Eine **bloße Vereinfachung der Prozesse** zur Durchsetzung und Befolgung von Regeln **reicht nicht aus**. Die zugrunde liegenden Vorschriften überlasten aufgrund ihrer Anzahl und Komplexität die Administration, die Unternehmen und möglicherweise auch die Bürger weiterhin. Erst die Kombination aus Optimierung der Verwaltungsprozesse, Reduktion des Erfüllungsaufwands und kritischer Überprüfung sowie Abbau der Vorschriften führt zu echter Entlastung. Die Notwendigkeit, diese Aspekte zusammen zu betrachten, wird durch den zunehmenden Personalmangel auf beiden Seiten – in Unternehmen wie auch in der Verwaltung – noch verstärkt (Fernández-i-Marín et al., 2024). Begrenzte personelle Ressourcen ↘ ZIFFER 636 machen es zunehmend unmöglich, alle staatlichen Vorgaben rechtssicher umzusetzen oder wirksam zu kontrollieren (vgl. Fernández-i-Marín et al., 2024; sowie exemplarisch DStGB, 2025; Der Spiegel, 2020).
678. Ein schlankes, **verständliches und priorisiertes Regelwerk ist daher essenziell**, um vorhandene **Kapazitäten zur Durchsetzung der Regelungen** einsetzen zu können und Kapazitäten **für Transformationsaufgaben** wie die Digitalisierung der Verwaltung **verfügbar machen zu können**. Diese Kapazitäten zur Digitalisierung sollten zudem an der richtigen Stelle eingesetzt werden, was nicht immer gelingt: Zuletzt wurde die Bearbeitung der Entlastungsanträge für die schon lange kontrovers diskutierte Stromsteuer (JG 2020 Ziffern 391 ff.)

(teil)automatisiert, ↘ KASTEN 42 die nun laut Koalitionsvertrag für alle Verbraucher auf das europäische Minimum abgesenkt werden soll – weshalb dann zukünftig gar keine Entlastungsanträge mehr gestellt werden müssen. Dies konzidiert auch die Ratsmehrheit, ↘ KASTEN 42 zieht daraus aber nicht die Schlussfolgerung, diese Abwägungen generell zu fordern und exemplarisch weitere Optionen aufzuzeigen.

679. Verfahrens Anpassungen wie die Ausweitung von Genehmigungsfiktionen – also der automatischen Genehmigung von Anträgen nach Fristablauf, die Ratsmehrheit schlägt hier eine Prüfung der Ausweitung vor ↘ ZIFFER 657 – können nur dann zu guten Verwaltungsergebnissen führen, wenn die Verwaltung in einem angemessenen Zeitraum in der Lage ist, die eingereichten Vorgänge grundsätzlich zu sichten und dann im Rahmen einer nachvollziehbaren Prioritätensetzung zu bearbeiten. Fehlen jedoch die personellen oder strukturellen Kapazitäten dafür, besteht die Gefahr, dass Anträge fälschlicherweise nicht abgelehnt werden, weil nicht mal eine Sichtung und somit die Identifikation der genauer zu prüfenden Anträge möglich ist. Fehlentscheidungen bleiben dann unentdeckt oder wichtige Prüfungen finden nicht statt – mit entsprechend negativen Folgen für Rechtssicherheit, Qualität und Vertrauen. **Damit Genehmigungsfiktionen nicht zu einem Automatismus mit unkalkulierbaren Risiken werden, sondern zu einem echten Effizienzgewinn beitragen, ist demnach eine vorherige Entlastung der Verwaltung** durch einen gezielten Abbau überflüssiger ↘ ZIFFERN 684 FF. oder nicht priorisierungsfähiger ↘ ZIFFERN 686 FF. Regelungen **unerlässlich**.
680. Die wahrgenommene **Standortqualität ist in aktuellen Umfragen niedrig** (KPMG, 2024) ↘ ZIFFERN 590 F. UND 598 F. ↘ ABBILDUNGEN 97 UND 99 und **Bürokratie ist der dominierende negative Einflussfaktor für die Standortattraktivität** (Dörr et al., 2024). ↘ ZIFFER 598 Berichtspflichten und Sorgfaltspflichten erhöhen die Kosten der Unternehmen erheblich. ↘ ZIFFER 595 Trotz wiederholter Bemühungen beim Bürokratieabbau ist der Erfüllungsaufwand für Unternehmen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. ↘ ZIFFER 598 Der Haupttext stellt hier eine Diskrepanz zwischen den teilweise sinkenden gemessenen Bürokratiekosten und den Ergebnissen von Unternehmensbefragungen fest. ↘ ZIFFERN 598 FF. Insbesondere neue Berichtspflichten – etwa aus dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LKSG), der EU-Taxonomie oder den Nachhaltigkeitsvorgaben der Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) – sorgen für zusätzlichen Aufwand in Form komplexer Nachweispflichten und aufwändiger Dokumentation.
681. Anders als die seit Langem etablierten handels- und steuerrechtlichen Vorgaben, für deren Umsetzung geregelte Prozesse und spezifische Qualifikationen existieren, dürften diese neuen Anforderungen gerade kleine und mittelgroße Unternehmen vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Die notwendige Expertise muss häufig erst aufgebaut, Personal geschult oder externe Unterstützung hinzugezogen werden. In der Summe erhöht sich dadurch nicht nur der administrative Aufwand, sondern es steigt auch die Unsicherheit. Durch diese Regelungen sind **Standortentscheidungen für Deutschland und Europa weniger attraktiv als Entscheidungen für ausländische Standorte**, an denen die übliche Bürokratie (Personalabrechnung oder steuerliche Angelegenheiten) ebenfalls anfällt, nicht aber die zusätzlichen Berichts- und Dokumentationspflichten aufgrund vieler weiterer Regelwerke. ↘ ZIFFERN 684 FF.

682. Unterschiede im Bürokratieindex oder anderen Maßen für die Belastung durch Bürokratie zwischen Ländern, die die Ratsmehrheit in Abschnitt II.2 des Kapitels diskutiert, $\searrow$ ZIFFERN 601 F. ergeben sich nicht nur aus dem Aufwand bei der Umsetzung und Durchsetzung von Vorschriften, sondern ebenso aus der Komplexität und Dichte der Regelwerke selbst (Falck et al., 2024; Knill et al., 2024b). **Je mehr unterschiedliche Ziele verfolgt werden** und je detaillierter und technikspezifischer Vorgaben ausgestaltet sind, **desto höher** ist bereits **der Aufwand, sie überhaupt zu verstehen und rechtssicher umzusetzen** – unabhängig davon, wie effizient die Verwaltung arbeitet. Gleichzeitig verstärken ineffiziente oder wenig digitalisierte Verwaltungsprozesse den bürokratischen Aufwand zusätzlich.
683. Wer Bürokratie wirksam abbauen will, muss daher an mehreren Stellschrauben ansetzen: an der **Abschaffung und Anpassung von Regeln**, einer **klarerer, einfacheren Regelsetzung** und an einer **modernen, ressourcenschonenden Verwaltungspraxis**. Im Folgenden werden daher einige Ansatzpunkte für den Abbau und die Anpassung von Regeln diskutiert.

Nicht zielführende Regulierung abschaffen oder anpassen

684. Regulierung sollte abgebaut werden, wo sie nicht zielführend oder sogar kontraproduktiv ist. Im **Umweltrecht und beim Klimaschutz** wäre eine **Vereinfachung der** oft sehr detaillierten und regional stark divergierenden **Vorgaben denkbar**, ohne dabei grundlegende Ziele zu gefährden. So wird beim Klimaschutz die Zielerreichung durch den Emissionshandel bereits weitgehend sichergestellt (vgl. auch EFI, 2025). Das in Albuscheit et al. (2025) beschriebene Regulierungsdickicht im Bereich der Wasserstoffförderung verdeutlicht beispielhaft, dass ein Abbau von Regulierung und eine Fokussierung auf wesentliche Instrumente sogar positive Beiträge zur Zielerreichung leisten könnte. Auch **im Bau-recht gibt es erhebliche Spielräume für Vereinfachungen**, die den Verwaltungsaufwand reduzieren und die Bautätigkeit ankurbeln könnten (JG 2024 Ziffer 353 und Kasten 21). Allerdings wurde die Novelle des Bundesbaugesetzbuchs bislang nicht beschlossen (Haufe, 2024), obwohl eine Deregulierung weit über den bisherigen Entwurf hinaus möglich wäre – etwa durch eine deutliche Abweichung von überhöhten Standards (vgl. auch JG 2024 Ziffer 386).
685. Ein weiteres aktuelles Beispiel von aufwändigen aber nicht zum Ziel führenden Regeln ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LKSG) ebenso wie ähnliche **Nachhaltigkeitsvorgaben** auf europäischer Ebene (CSDDD). $\searrow$ ZIFFERN 629 UND 661 $\searrow$ KASTEN 37 Erstens, ist die **Wirksamkeit der Regelungen mit Blick auf deren Ziele nicht sichergestellt**, so könnte die beabsichtigten Effekte sich sogar ins Gegenteil verkehren (Felbermayr et al., 2022). Zweitens führen die Regelungen nicht selten zu Ausweichreaktionen der Unternehmen, etwa durch eine Verkürzung oder Verlagerung von Lieferketten. Dadurch werden gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern wirtschaftliche Chancen zunichte gemacht – ausgerechnet dort, wo ein Anstieg des Wohlstands besonders dringlich wäre. $\searrow$ KASTEN 37 Und drittens erschweren diese einseitigen Vorgaben die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Viele Handelspartner außerhalb Europas empfinden die europäischen Regelungen als bevormundend oder als Handelshemmnis, was ihre Bereitschaft zur Kooperation mindert und damit letztlich auch der

globalen Wirkung europäischer Nachhaltigkeitsziele schadet (Grimm et al., 2023). Zudem leidet die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft unter den wachsenden Berichtspflichten und Nachweisanforderungen, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen überproportional belasten. Eine ausgewogenere Politik, die marktwirtschaftliche Dynamik stärkt und internationale Partner einbindet, dürfte langfristig erheblich wirksamer sein. Nicht ohne Grund sollen die Berichtspflichten im Zusammenhang mit dem LKSG nun von der neuen Bundesregierung abgeschafft werden (CDU, CSU und SPD, 2025). Dies konzediert auch die Ratsmehrheit, ^{↘ ZIFFER 661} will aber an der CSDDD festhalten. ^{↘ ZIFFER 661} Die Nutzung von Positivlisten oder einfach nur der Verzicht auf Goldplating, was von der Ratsmehrheit angesprochen wird, ^{↘ KASTEN 37} adressiert die oben genannten Probleme dabei nicht.

Wachstumshemmende Regulierung hinterfragen und Innovations-Check für neue Gesetze

686. Regulierung sollte darüber hinaus kritisch hinterfragt werden, wo sie wachstumshemmend ist und zu hohem bürokratischen Aufwand führt. Neben den oben bereits diskutierten Bereichen – Nachhaltigkeitsgesetzgebung und Baurecht – nennen Feld, Grimm und Wieland (2025) zwei weitere zentrale Regulierungsfelder, die ein erhebliches Potenzial zur Entlastung von Wirtschaft und Verwaltung bieten. Im Bereich der **Arbeitsmarktregulierung** könnten etwa **starre Vorgaben flexibilisiert werden, um Beschäftigung zu erleichtern** – dies ist etwa ein entscheidender Vorteil in Estland oder auch in Dänemark (vgl. z. B. Meier, 2018), der dort Gründungen erleichtert. Auch die Kosten des Scheiterns werden in Deutschland durch die starre Arbeitsmarktregulierung erhöht (Coat-anlem und Coste, 2024). Im Haupttext werden hier lediglich die Verwaltungsprozesse diskutiert, ohne die Unterschiede in der Gesetzgebung der betrachteten Länder zu thematisieren. ^{↘ KASTEN 34} Auch die starre Arbeitszeitregulierung führt zu hohem Erfüllungsaufwand (vgl. Feld et al., 2025), weshalb sich der Koalitionsvertrag für Grenzen bei der Wochenarbeitszeit statt bei der täglichen Arbeitszeit ausspricht (CDU, CSU und SPD, 2025).
687. Auch im **Datenschutz** ^{↘ ZIFFERN 595, 612, 630 UND 645} ^{↘ KÄSTEN 35 UND 42} könnte eine effizientere Ausgestaltung erreicht werden, indem **Informationspflichten vereinfacht, Regelungen vereinheitlicht, Anforderungen** an den Datenschutzaufwand **an die tatsächliche Sensibilität der Daten angepasst und Meldepflichten auf wesentliche Verstöße konzentriert** werden. Der Datenschutz sollte außerdem so angepasst werden, dass der Einsatz von KI in öffentlichen Verwaltungen ^{↘ ZIFFERN 655, 659 UND 667} umfassend möglich ist. Die Zusammenarbeit zwischen Datenschutzbehörden und Unternehmen ließe sich zudem durch verstärkte Beratung, pragmatische Auslegung und möglicherweise Anpassungen der DSGVO verbessern – ohne das Schutzniveau zu senken, aber mit deutlich geringerem Aufwand.
688. Bei der Entwicklung neuer Gesetze könnte nicht nur die Praxistauglichkeit ex ante geprüft werden, sondern auch **systematisch bewertet werden**, ob die vorgesehenen **Regelungen potenziell innovationshemmend wirken**. Während die Ratsmehrheit bestehende Gesetze nicht hinterfragt werden solche

Innovationschecks im Haupttext ausführlich diskutiert und positiv bewertet. ↘ ZIF-FERN 665 FF.

2. Überdehnung des Vorsorgeprinzips hemmt Innovation und führt zu hohen indirekten Kosten

689. Das Vorsorgeprinzip ist in der EU tief verankert. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hebt dabei vor allem auf das Umweltrecht ab, das Prinzip wird zunehmend aber auch in anderen Politikbereichen ausgeweitet oder als Argument herangezogen, etwa bei der Regulierung neuer Technologien wie Gentechnik oder Künstlicher Intelligenz. Es **kann jedoch zu einer Schwäche des europäischen Regulierungsansatzes werden, wenn das Vorsorgeprinzip zu umfassend oder an der falschen Stelle eingesetzt wird**. Es verfolgt das Ziel, Risiken frühzeitig zu vermeiden – oft auch dann, wenn wissenschaftliche Beweise für eine konkrete Gefährdung noch nicht vollständig vorliegen. Problematisch wird dies, wenn das Vorsorgeprinzip zu einem Innovationshemmnis wird, weil potenzielle Risiken überbewertet und Chancen systematisch unterbewertet werden.
690. In der Praxis führt das oft dazu, dass **neue Technologien** – wie etwa Gentechnik, KI, Nukleartechnik, synthetische Kraftstoffe oder neue Materialien – **deutlich langsamer zugelassen oder von vornherein durch sehr enge Vorgaben eingeschränkt werden**. Im Gegensatz dazu setzen etwa die USA oder zunehmend auch asiatische Länder stärker auf das Innovationsprinzip – also darauf, Risiken zunächst umfangreicher einzugehen und dann zu steuern, anstatt Innovationen von vornherein auszubremsen. Das bedeutet nicht, dass man das Vorsorgeprinzip abschaffen sollte, aber es braucht eine systematische Berücksichtigung von Innovationspotenzialen in der Gesetzgebung. ↘ ZIFFER 665 Gerade angesichts des hochdynamischen globalen Umfelds wird die Fixierung auf Risikovermeidung sonst zunehmend zum Wettbewerbsnachteil.

3. Mutiger Einsatz von KI erfordert regulatorische Anpassungen

691. Ein wesentlicher Beitrag zur Reduktion von Erfüllungsaufwand kann durch die Digitalisierung der Verwaltung und den Einsatz von Cloudlösungen und modernen Technologien erfolgen. ↘ ZIFFER 658 Der Einsatz von **Künstlicher Intelligenz (KI) zur Automatisierung der öffentlichen Administration** kann Verwaltungsprozesse effizienter gestalten, indem Routineaufgaben wie Antragsbearbeitung, Dokumentenprüfung und Datenabgleich automatisiert werden (Kussel et al., 2024). ↘ ZIFFER 659 Anstatt bestehende, oft inkompatible IT-Systeme aufwändig zu harmonisieren, **könnte KI eine übergeordnete Schnittstelle (Middleware) etablieren**, die unterschiedliche Datenformate und Verwaltungslogiken intelligent verknüpft und so Interoperabilität herstellt. ↘ ZIFFER 659 Ein solcher Leapfrogging-Ansatz könnte es ermöglichen, veraltete Strukturen zu überwinden und den immensen Hemmnissen auszuweichen, die mit einer

Harmonisierung einhergehen würden. KI-gestützte Systeme könnten Stück für Stück in öffentlichen Verwaltungen eingeführt und von Anfang an interoperabel und skalierbar aufgebaut werden (Feld et al., 2025). Im Rahmen der Deutschen Verwaltungscloudstrategie (VCS) gilt es hier, Standards und Schnittstellen zu definieren (Kussel et al., 2024). Um die Innovationskraft und Größe der Hyperscaler ohne Abstriche bei Souveränität und Sicherheit nutzen zu können, wäre eine Multi-Cloud-Strategie erforderlich, die verschiedene Cloudanbieter und Nutzungsmodelle einbezieht. So könnten Behörden schneller digitalisiert, Bürokratiekosten gesenkt und die Servicequalität für Bürger und Unternehmen verbessert werden. Die Skalierbarkeit würde über eine Ausweitung des Datenaustausches oder einen leichteren Zugriff von Behörden auf Datenbestände wesentlich gesteigert. Dazu dürften Anpassungen beim Datenschutz erforderlich sein.

692. Durch die Entwicklung und den Einsatz **KI-gestützter Verwaltungslösungen** würde zudem gleichzeitig die europäische und insbesondere die deutsche **Startup-Landschaft gestärkt**, da innovative Unternehmen neue Technologien für die öffentliche Hand entwickeln und skalieren könnten. Ein gezielter Fokus auf **europäische Anbieter** würde technologische Souveränität fördern und Abhängigkeiten von außereuropäischen IT-Konzernen verringern. Zudem könnten sich **KI-Start-ups in Bereichen wie Prozessautomatisierung, Cybersicherheit und Datenanalyse** etablieren und von einer frühen Zusammenarbeit mit Behörden profitieren. So entstünde nicht nur eine effizientere Verwaltung, sondern auch ein Wachstumsschub für den europäischen Tech-Sektor.

LITERATUR

Acemoglu, D. und J. Robinson (2010), The role of institutions in growth and development, Review of Economics and Institutions 1 (2), Art. 1.

Adelskamp, P. et al. (2021), Kommunalverwaltung weiterdenken: Perspektiven über das OZG hinaus, Konferenzpapier, 9. Fachkongress des IT-Planungsrates, Dresden, 18. März.

Albuscheit, M. et al. (2025), Im Dickicht der Wasserstoffförderung: Wie komplexe Instrumente den Markt hochlauf prägen, UTN Policy Brief Q1/2025, Technische Universität Nürnberg, Ostbayerische Technische Hochschule Regensburg, Nürnberg.

Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti und F. Schiantarelli (2005), Regulation and investment, Journal of the European Economic Association 3 (4), 791–825.

Amoroso, S., B. Herrmann und A.S. Kritikos (2024), The role of regulation and regional government quality for high-growth firms: The good, the bad and the ugly, Regional Studies 58 (9), 1710–1727.

amtlich-einfach (2024), Gründung eines Unternehmens, Stand: März 2023, Statistisches Bundesamt, https://www.amtlich-einfach.de/DE/Wirtschaft/Unternehmensaufbau/Gruendung/Gruendung_node.html#5, abgerufen am 12.3.2025.

AOC (2023), Algorithmic transparency: Automation of the energy poverty report, Consorci Administració Oberta de Catalunya (Consorcio AOC), <https://www.aoc.cat/en/ia-transparencia-pobresa-energetica/>, abgerufen am 22.4.2025.

BA (2024), Fachkräfteengpassanalyse 2023, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Juni 2024, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bach, T. und S. Veit (2017), The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft, or managerial competencies?, Journal of Public Administration Research and Theory 28 (2), 254–269.

Bafa (2024), Lieferketten: Berichtspflicht, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, https://www.bafa.de/DE/Lieferketten/Berichtspflicht/berichtspflicht_node.html, abgerufen am 4.3.2025.

Bafa (2023), Rechenschaftsbericht 2022 – nach dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Eschborn.

BayLfSt (2025a), ELSTER, eine Erfolgsstory, Bayerisches Landesamt für Steuern, https://www.elster.de/eportal/infoseite/elster_eine_erfolgsstory, abgerufen am 13.3.2025.

BayLfSt (2025b), ELSTER – Vorausgefüllte Steuererklärung (Steuerberater und Lohnsteuerhilfevereine), Bayerisches Landesamt für Steuern, [https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_\(steuerberater\)](https://www.elster.de/elsterweb/infoseite/belegabruf_(steuerberater)), abgerufen am 13.3.2025.

BayLfSt (2025c), ELSTER – Weitere Softwareprodukte, Bayerisches Landesamt für Steuern, <https://www.elster.de/elsterweb/softwareprodukt>, abgerufen am 13.3.2025.

BDI (2024), Verwaltungsmodernisierung: Dringender Handlungsbedarf für die Industrie und die Gesellschaft, Bundesverband der Deutschen Industrie, <https://bdi.eu/artikel/news/verwaltungsmodernisierung-dringender-handlungsbedarf-fuer-die-industrie-und-die-gesellschaft>, abgerufen am 13.3.2025.

BDI (2022), Genehmigungsverfahren – BDI-Unternehmensbefragung zu Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), Diskussionspapier D 1654, Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin.

Bethlehem, J. (2010), Selection bias in web surveys, International Statistical Review 78 (2), 161–188.

BJ Schweiz (2025), Ausbildung in Legistik, Bundesamt für Justiz Schweizerische Eidgenossenschaft, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/ausbildung.html>, abgerufen am 28.3.2025.

BMAS (2024), Verwaltungsinnovation für Beitragsgerechtigkeit, soziale Sicherheit und einen zukunftsfähigen Sozialstaat: Mit KI Beschäftigte unterstützen und die Sozialversicherung schützen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <https://www.denkfabrik-bmas.de/projekte/ki-in-der-verwaltung/verwaltungsinnovation-fuer-beitragsgerechtigkeit-soziale-sicherheit-und-einen-zukunftsfahigen-sozialstaat-mit-ki-beschaeftigte-unterstuetzen-und-die-sozialversicherung-schuetzen>, abgerufen am 14.3.2025.

BMF (2024), Semantische Interoperabilität, Bundesministerium der Finanzen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Once-Only/semantische-interoperabilitaet.html, abgerufen am 13.3.2025.

BMF (2023), Das Once-Only-Prinzip: für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung, Monatsbericht des BMF Juni 2023, 42–50.

BMI (2025a), Arbeitshilfenbibliothek, Bundesministerium des Innern und für Heimat, <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/hilfen>, abgerufen am 25.3.2025.

BMI (2025b), OZG-Informationsplattform: OZG-IP-Umsetzungskatalog-Export_2025_04_21_0705.xlsx, Datum: 21.04.2025, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin.

BMI (2025c), Digitale Verwaltung – Digitalcheck für Gesetze, Bundesministerium des Innern und für Heimat, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/transformation/digitalcheck/digitalcheck-node.html>, abgerufen am 14.3.2025.

BMI (2025d), Fünf Prinzipien – Digitalcheck: Digitaltaugliche Regelungen erarbeiten, Bundesministerium des Innern und für Heimat, <https://erarbeiten.digitalcheck.bund.de/methoden/fuenf-prinzipien>, abgerufen am 2.4.2025.

BMI (2025e), Dashboard Digitale Verwaltung, Bundesministerium des Innern und für Heimat, <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/>, abgerufen am 14.3.2025.

BMI (2024), Sachstand zur Umsetzung der Anforderungen aus der SDG-VO, Version 1.0 – Mai 2024, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Berlin.

BMJ (2025), Zentrum für Legistik (ZfL), Exposé, Stand: Januar 2025, Bundesministerium der Justiz, Berlin.

BMJ (2024a), Beschluss des Staatssekretärsausschusses: Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, Bundesministerium der Justiz, Berlin, 30. September.

BMJ (2024b), Zentrum für Legistik, Bundesministerium der Justiz, https://www.bmj.de/DE/themen/buerokratieabbau_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung/zentrum_legistik/zentrum_legistik_node.html, abgerufen am 14.3.2025.

BMVg (2025), Stärkung der personellen Einsatzbereitschaft: „Artikelgesetz Zeitenwende“ kommt, Bundesministerium der Verteidigung, <https://www.bmv.de/de/aktuelles/artikelgesetz-zeitenwende-kommt-5883006>, abgerufen am 20.3.2025.

BMWK (2025a), Jahreswirtschaftsbericht 2025 – Für eine wirtschaftliche Dynamik, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

BMWK (2025b), Prüfung der Erforderlichkeit einer Experimentierklausel: Prüfschema im Rahmen der Erstellung von Gesetzentwürfen, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

BMWK (2024), Gesetzgebungsverfahren: Gesetz zur Errichtung und Führung eines Registers über Unternehmensbasisdaten und zur Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen (UBRegG), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/unternehmensbasisdatenregistergesetz.html>, abgerufen am 13.3.2025.

BMWK (2023a), Überblickspapier zur Umsetzung der EU-Notfallverordnung, Stand: 3. März 2023, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

BMWK (2023b), BMWK baut mit neuem PraxisCheck-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab – Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks, Stand: 16. August 2023, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

BNetzA (2025), Beendete Ausschreibungen / Statistiken, Bundesnetzagentur, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Wind_Onshore/BeendeteAusschreibungen/start.html.

Bolwin, L. et al. (2024), Der digitale Faktor – Wie Deutschland von intelligenten Technologien profitiert: Potenziale künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, IW Consult-Gutachten im Auftrag von Google Germany, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Bonin, H., T. Dohmen, A. Falk, D. Huffman und U. Sunde (2007), Cross-sectional earnings risk and occupational sorting: The role of risk attitudes, *Labour Economics* 14 (6), 926–937.

Boockmann, B. et al. (2020), Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber, BMAS Forschungsbericht 563, IAW Tübingen, SOKO Institut und IZA, Berlin.

Bundesnotarkammer (2022), Erste Online-Gründung einer GmbH in Deutschland, Pressemitteilung, Berlin, 1. August.

Bundesrat (2025), Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, 20. Wahlperiode, Stand: 17. Februar 2025, Referat Z4, Berlin.

Bundesregierung (2024a), Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, Drucksache 385/24, Bundesrat, 16. August.

Bundesregierung (2024b), Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, Berlin, 5. Juli.

Bundesregierung (2024c), Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz), Drucksache 20/11306, Deutscher Bundestag, 8. Mai.

Bundesregierung (2024d), Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz) – Empfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss), Drucksache 20/13015, Deutscher Bundestag, 25. September.

Bundesregierung (2024e), Lieferkettengesetz: Zum Schutz der Menschenrechte, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/lieferkettengesetz-1872010>, abgerufen am 4.3.2025.

Bundesregierung (2024f), Übererfüllung von EU-Rechtsakten, sogenanntes Gold-Plating, in der 20. Legislaturperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Leif-Erik Holm, Dr. Malte Kaufmann, Enrico Komning, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD, Drucksache 20/12167, Deutscher Bundestag, Berlin, 2. Juli.

Bundesregierung (2024g), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht, Drucksache 232/24, Bundesrat, 24. Mai.

Bundesregierung (2024h), Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder Stand: 18. Juni 2024, Berlin.

Bundesregierung (2024i), Pläne der Bundesregierung zur Genehmigungsfiktion bei Beschäftigungserlaubnissen, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Drucksache 20/13610, Deutscher Bundestag, Berlin, 5. November.

Bundesregierung (2023a), 2 Rechtliche Prüfung von Gesetzentwürfen, https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungsvorschriften/Teil_IV_Vertiefte_Betrachtung/2_Rechtliche_Pruefung/2_Rechtliche_Pruefung_node.html, abgerufen am 25.3.2025.

Bundesregierung (2023b), Windenergieausbau beschleunigen und die Natur wahren, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundesnaturschutzgesetz-aktualisiert-2052452>, abgerufen am 13.3.2025.

Bundesregierung (2023c), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung, Drucksache 20/8657, Deutscher Bundestag, 9. Oktober.

Bundesregierung (2021a), Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG), BGBl. I Nr. 46 S. 2959, Deutscher Bundestag, 16. Juli.

Bundesregierung (2021b), Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie zur landesrechtlichen Bestimmung der Träger der Sozialhilfe (Teilhabestärkungsgesetz), Drucksache 19/27400, Deutscher Bundestag, 9. März.

Bundesregierung (2019a), Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung, Beschluss des St-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019, Pressemitteilung, Berlin, 27. November.

Bundesregierung (2019b), Verordnung über die Teilnahme von Elektrokraftfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 158/19, Bundesrat, 4. April.

Burgess, S., C. Propper, M. Ratto und E. Tominey (2017), Incentives in the public sector: Evidence from a government agency, *Economic Journal* 127 (605), F117–F141.

Buurman, M., J. Delfgaauw, R. Dur und S. Van den Bossche (2012), Public sector employees: Risk averse and altruistic?, *Journal of Economic Behavior & Organization* 83 (3), 279–291.

BVA (2025), Registermodernisierung: 1.2 Welche Ziele werden bei der Umsetzung des RegMoG verfolgt?, Bundesverwaltungsamt, https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/FAQ_Externe_Links_Downloads/faq/_documents/1_2.html, abgerufen am 13.3.2025.

BVA (2023), Registerlandkarte, Bundesverwaltungsamt, https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/Informationen-Buerger/Registerlandkarte/registerlandkarte_inhalt.html, abgerufen am 13.3.2025.

BWE (2024), Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes: Neuerungen für die Windbranche – Bewertung und Bedeutung für die Praxis, Bundesverband WindEnergie, Berlin.

BZSt (2025a), One-Stop-Shop, EU-Regelung, Bundeszentralamt für Steuern, https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Umsatzsteuer/One-Stop-Shop_EU/one_stop_shop_eu_node.html, abgerufen am 12.3.2025.

BZSt (2025b), Wirtschafts-Identifikationsnummer, Bundeszentralamt für Steuern, https://www.bzst.de/DE/Unternehmen/Identifikationsnummern/Wirtschafts-Identifikationsnummer/wirtschaftsidentifikationsnummer_node.html, abgerufen am 13.3.2025.

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

Clearingstelle Mittelstand (2025), Prüfung der wesentlichen Mittelstandsrelevanz, Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW, <https://www.clearingstelle-mittelstand.de/clearingverfahren/verfahrensarten.html>, abgerufen am 16.4.2025.

Coatanlem, Y. und O. Coste (2024), Cost of failure and competitiveness in disruptive innovation, IEP@BU Policy Brief 25, Università Bocconi, Institute for European Policymaking, Mailand.

Coupette, C., J. Beckedorf, D. Hartung, M. Bommarito und D.M. Katz (2021), Measuring law over time: A network analytical framework with an application to statutes and regulations in the United States and Germany, *Frontiers in Physics* 9, 658463.

Demmelhuber, K., L. Dörr, K. Gründler, P. Heil, N. Potrafke und R. Schmid (2024), Firmenbefragung zum Thema Bürokratie in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, ifo Forschungsbericht 148, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

Der Spiegel (2020), 15 Prozent unbesetzte Stellen – Planungsbehörden finden kaum noch Fachkräfte, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/fachkraeftemangel-macht-planungsbehoerden-zu-schaffen-a-83597e12-888c-4b1d-85ff-aabd65ae01d6>, abgerufen am 2.5.2025.

Deutscher Bundestag (2024), 1. Lesung: Entwürfe zur Aufhebung des Lieferkettensorgfalts-pflichtengesetzes erörtert, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw49-de-aufhebung-lieferkettensorgfaltsgesetz-1032634>, abgerufen am 13.3.2025.

DFØ (2018), Guidance notes on the instruction for official studies, Norwegian Government Agency for Financial Management, Oslo.

DIHK (2023), Industriestandort Deutschland: Strukturschwächen beseitigen, DIHK-Netzwerk-Industrie-Umfrage, Deutsche Industrie- und Handelskammer, Berlin.

Distel, B., S. Hofmann und C.Ø. Madsen (2020), Nationale E-Government-Strategien: Deutschland und Dänemark im Vergleich, NEGZ-Kurzstudie 12, Nationales E-Government Kompetenzzentrum, Berlin.

Djankov, S., C. McLiesh und R.M. Ramalho (2006), Regulation and growth, *Economics Letters* 92 (3), 395–401.

Dörr, L., K. Gründler, P. Heil, N. Potrafke und T. Wochner (2024), Experteneinschätzungen zum globalen Standortwettbewerb, Studie im Auftrag von Bundesministerium der Finanzen, ifo Forschungsbericht 142, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

Draghi, M. (2024), The Draghi report: The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations (Part B), Europäische Kommission, Brüssel.

DStGB (2025), Statement – Demografie: Schleichenden Blackout der öffentlichen Verwaltung abwenden, Deutscher Städte- und Gemeindebund, <https://www.dstgb.de/themen/soziales/aktuelles/demografie-schleichenden-blackout-der-oeffentlichen-verwaltung-abwenden/>, abgerufen am 2.5.2025.

Durmus, E., A. Selzer und U. Pordesch (2019), Das Löschen nach der DSGVO, DuD – Datenschutz und Datensicherheit 43 (12), 786–791.

Ebinger, F. und L. Jochheim (2009), Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2 (2), 327–345.

Ebinger, F., N. Lux, C. Kintzinger und B. Garske (2018), Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 11 (2), 389–411.

Eesti.ee (2024a), Comparison of each form of business, <https://www.eesti.ee/eraisik/en/artikkel/doing-business/establishing-a-company/comparison-of-each-form-of-business>, abgerufen am 12.3.2025.

Eesti.ee (2024b), Establishing a private limited company (OÜ), <https://www.eesti.ee/eraisik/en/artikkel/doing-business/establishing-a-company/establishing-a-private-limited-company-oue>, abgerufen am 12.3.2025.

Eesti.ee (2024c), Registering a company, <https://www.eesti.ee/eraisik/en/artikkel/doing-business/establishing-a-company/registering-a-company>, abgerufen am 12.3.2025.

Eesti.ee (2024d), Share capital contribution, <https://learn.e-resident.gov.ee/hc/en-us/articles/360000798017-Share-capital-contribution>, abgerufen am 12.3.2025.

EFI (2025), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2025, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

EFI (2024), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Égert, B. (2018), Regulation, institutions and aggregate investment: New evidence from OECD countries, Open Economies Review 29 (2), 415–449.

Englmaier, F., G. Mühlheuser, A. Roider und N. Wallmeier (2022), Management and performance in the public sector: Evidence from German municipalities, IZA Discussion Paper 15676, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.

EPRS (2020), The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence, Study PE 641.530, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Brüssel.

Europäische Kommission (2025a), Kommission vereinfacht Vorschriften für Nachhaltigkeitsberichterstattung und EU-Investitionen: mehr als 6 Mrd. EUR an Entlastung beim Verwaltungsaufwand angestrebt, Pressemitteilung IP/25/614, Brüssel, 26. Februar.

Europäische Kommission (2025b), Commission work programme 2025: Moving forward together: A bolder, simpler, faster Union, COM(2025) 45 final, Straßburg, 11. Februar.

Europäische Kommission (2025c), A competitiveness compass for the EU, COM(2025) 30 final, Brüssel, 29. Januar.

Europäische Kommission (2025d), Fragen und Antworten zum Omnibus-Paket, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_25_615, abgerufen am 15.4.2025.

Europäische Kommission (2025e), REFIT Scoreboard, <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>, abgerufen am 14.3.2025.

Europäische Kommission (2023a), Report on the survey of EU start-ups and the COVID-19 pandemic, Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Brüssel.

Europäische Kommission (2023b), Annual Burden Survey 2022: The European Union's action to simplify legislation, Generalsekretariat der Europäischen Kommission, Luxemburg.

Europäische Kommission (2022), Digital Public Administration Factsheet 2022 – Estonia, DPA Factsheet, Brüssel.

Europäische Kommission (2021a), European Quality of Government Index 2021, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en, abgerufen am 27.2.2025.

Europäische Kommission (2021b), Better regulation guidelines, Commission Staff Working Document SWD(2021) 305 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2012), Kommission schlägt umfassende Reform des Datenschutzrechts vor, um Nutzern mehr Kontrolle über ihre Daten zu geben und die Kosten für Unternehmen zu verringern, Pressemitteilung IP/12/46, Brüssel, 25. Januar.

Europäisches Parlament (2025), Sustainability and due diligence: MEPs agree to delay application of new rules, Pressemitteilung 20250331IPR27557, Straßburg, 3. April.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2016), Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), 32016R0679, Brüssel, 27. April.

FA Wind (2023), Typische Verfahrenslaufzeiten von Windenergieprojekten – Empirische Datenanalyse für den Zeitraum 2011 bis 2022, Fachagentur Windenergie an Land, Berlin.

Fadic, M., P. Garda und M. Pisu (2019), The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case, OECD Economics Department Working Paper 1573, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Fahr, R. und U. Sunde (2009), Did the Hartz reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions, German Economic Review 10 (3), 284–316.

Falck, O., Y.M. Guo und C. Pfaffl (2024), Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand, ifo Schnelldienst 77 (11), 3–11.

Felbermayr, G., K. Friesenbichler, M. Gerschberger, P. Klimek und B. Meyer (2024), Designing EU supply chain regulation, Intereconomics 59 (1), 28–34.

Felbermayr, G., C. Herrmann, R.J. Langhammer, A.-N. Sandkamp und P. Trapp (2022), Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 42, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

Feld, L.P., V. Grimm und V. Wieland (2025), Für eine echte Wirtschaftswende, INSM Studie, Wissenschaftliches Gutachten, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Fernández-i-Marín, X., M. Hinterleitner, C. Knill und Y. Steinebach (2024), Bureaucratic overburdening in advanced democracies, Public Administration Review 84 (4), 696–709.

Frey, B.S., F. Homberg und M. Osterloh (2013), Organizational control systems and pay-for-performance in the public service, Organization Studies 34 (7), 949–972.

Fulda, C., H. Lesch, C. Schröder und S. Vogel (2023), Einflüsse des Mindestlohns auf das Tarifgeschehen, IW-Analyse 154, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Goal100 (2025), Goal100 Windreport 2025_1, Fortschrittsbarometer des Ausbaus der Windenergie an Land und Fahrplan auf dem Weg bis 2030, Berlin.

Grimm, V., C. Schmucker und G.B. Wolff (2023), Mercosur-Abkommen – Mehr Handel wagen, Cicero 08.2023, 86–89.

Gutjahr, A. et al. (2023), Systematic privacy for large, real-life data processing systems, Studie, Fraunhofer-Institut für Sichere Informationstechnologie SIT, Nationales Forschungszentrum für angewandte Cybersicherheit ATHENE, Darmstadt.

Hammerschmid, G. und T. Hustedt (2020), Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen – Kurzstudie über Potential, Kompetenzen und Erfahrungen von Querwechslern, Hertie School Centre for Digital Governance, Berlin.

Haufe (2024), Die große Baugesetzbuchnovelle vor dem Aus, <https://www.haufe.de/id/beitrag/die-grosse-baugesetzbuchnovelle-vor-dem-aus-HI16713673.html>, abgerufen am 2.5.2025.

Haupt, S. und F.C. May (2024), Sorgfaltspflichten in der Lieferkette – Wo steht die deutsche Wirtschaft?, im Auftrag des Verbandes der Vereine Creditreform, Handelsblatt Research Institute, Düsseldorf.

Hauptmann, N. (2024), Die Deutsche Verwaltungscloud ist im Pilotbetrieb, eGovernment Verwaltung digital 11/2024, 4–4.

Hinterleitner, M., C. Knill und Y. Steinebach (2024), The growth of policies, rules, and regulations: A review of the literature and research agenda, Regulation & Governance 18 (2), 637–654.

Holmstrom, B. und P. Milgrom (1991), Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design, Journal of Law, Economics, and Organization 7 (Special issue), 24–52.

Hölscheidt, S. und T. Hoppe (2010), Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik, ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen 41 (3), 543–551.

Holz, M., S. Schlepphorst, S. Brink, A. Icks und F. Welter (2019), Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM-Materialien 274, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

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

Hsieh, C.-T. und P.J. Klenow (2009), Misallocation and manufacturing TFP in China and India, Quarterly Journal of Economics 124 (4), 1403–1448.

Icks, A. und R. Weicht (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom IfM, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn.

IHK München (2024), GmbH gründen: Das gilt es zu beachten, <https://www.ihk-muenchen.de/de/Service/Recht-und-Steuern/Gesellschaftsrecht/GmbH-gruenden-IHK/>, abgerufen am 12.3.2025.

Iosad, A., D. Railton und T. Westgarth (2024), Governing in the age of AI: A new model to transform the state, TBI Report, Tony Blair Institute for Global Change, London.

Ishii, J. und J. Yan (2004), Investment under regulatory uncertainty: U.S. electricity generation investment since 1996, CSEM Working Paper CSEM WP 127, University of California Energy Institute; Center for the Study of Energy Markets, Berkeley, CA.

ITZBund (2025), Auskünfte durch die Bundesbots, Informationstechnikzentrum Bund, <https://bscw.bund.de/pub/bscw.cgi/d178634501/index.html>, abgerufen am 14.3.2025.

IWR (2025), Windbranche – Marktplatz und Firmen: Onshore Windausschreibungen, Internationales Wirtschaftsforum Regenerative Energien, <https://www.windbranche.de/wirtschaft/eeg-verguetung/eeg-ausschreibungen>, abgerufen am 13.3.2025.

Kalmenovitz, J., M. Lowry und E. Volkova (2025), Regulatory fragmentation, Journal of Finance 80 (2), 1081–1126.

Katz, D.M., C. Coupette, J. Beckedorf und D. Hartung (2020), Complex societies and the growth of the law, Scientific Reports 10 (1), 18737.

Klapper, L., L. Laeven und R. Rajan (2006), Entry regulation as a barrier to entrepreneurship, Journal of Financial Economics 82 (3), 591–629.

Klein, M. (2016), Definition: Was ist Bürokratieabbau?, <https://www.egovernment.de/was-ist-buerokratieabbau-a-639226/>, abgerufen am 2.5.2025.

KNE (2024), Die EU-Notfallverordnung – Regelungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien, Ausgangspunkt, aktualisierte Fassung vom Januar 2024, Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende, Berlin.

KNE (2023), Die Vorschriften zur Windenergie an Land im Bundesnaturschutzgesetz – Überblick über die neuen naturschutzrechtlichen Regelungen für die Genehmigung von Windenergieanlagen an Land mit Fokus auf die Signifikanz- und Ausnahmeprüfung, Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende, Berlin.

Knill, C., M. Hinterleitner, X. Fernández-i-Marín und Y. Steinebach (2024a), More liberty, more rules? Abortion policy and the liberalization-rule nexus, Comparative Political Studies, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1177/00104140241302771>.

Knill, C., M. Hinterleitner und Y. Steinebach (2024b), Produziert die Politik über ihre Verhältnisse? Bürokratische Überlastung durch Politikakkumulation, ifo Schnelldienst 77 (11), 16–20.

Kolev-Schaefer, G. und A. Neligan (2024), Due diligence – Effect of supply chain regulation: Data-based results on the effects of the German Supply Chain Act, IW-Report 8/2024, Institut der deutschen Wirtschaft, Berlin und Köln.

König, T. und L. Mäder (2011), Does Europeanization change executive-parliament relations? Executive dominance and parliamentary responses in Germany, in: Brouard, S., O. Costa und T. König (Hrsg.), The Europeanization of Domestic Legislatures: The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries, Springer, New York, NY, 95–108.

König, T. und L. Mäder (2008), Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, Politische Vierteljahresschrift 49 (3), 438–463.

KPMG (2024), Business destination Germany 2024, <https://kpmg.com/de/en/home/insights/overview/business-destination-germany.html>, abgerufen am 2.5.2025.

Kriisa, K. (2025), Estonia: 100% digital government services, with divorce as the final step, <https://estonia.com/estonia-100-digital-government-services/>, abgerufen am 2.4.2025.

Kuhlmann, S. (2024), Back to bureaucracy? The advent of the neo-Weberian state in Germany, *Journal of Policy Studies* 39 (2), 5–20.

Kussel, G., S. Pavleka und C.M. Schmidt (2024), Innovationssystem Deutschland – Effizienz und Agilität der öffentlichen Verwaltung erhöhen, acatech STUDIE, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, München.

Lapuente, V. und K. Suzuki (2020), Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector, *Public Administration Review* 80 (3), 454–467.

Lapuente, V., K. Suzuki und S. Van de Walle (2020), Goats or wolves? Private sector managers in the public sector, *Governance* 33 (3), 599–619.

Launov, A. und K. Wälde (2016), The employment effect of reforming a public employment agency, *European Economic Review* 84, 140–164.

Liebig, B., L. Mohr und A. Sinell (2024), Aktuelles Beispiel für digitaltaugliche Regelungen: das Stromsteuerrecht, <https://digitalservice.bund.de/blog/aktuelles-beispiel-fuer-digitaltaugliche-regelungen-das-stromsteuerrecht>, abgerufen am 14.3.2025.

Meier, V. (2018), Flexibilitätsindex des Arbeitsmarktes im internationalen Vergleich, Impulse für die Wirtschaftspolitik, ifo-Studie im Auftrag der IHK, IHK für München und Oberbayern und ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

NAO (2024), Use of artificial intelligence in government, Report HC 612, National Audit Office, Cabinet Office – Department for Science, Innovation & Technology, London.

NKR (2025a), Deutschland muss einfacher werden – Empfehlungen für eine Reformagenda der nächsten Bundesregierung, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

NKR (2025b), Bündelung im Föderalstaat – Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung, erstellt durch PD – Berater der öffentlichen Hand, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

NKR (2025c), Kostenfolgen transparent machen, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NAO/DE/weniger-buerokratie-und-besseres-recht/kostenfolgen/kostenfolgen_node.html, abgerufen am 14.3.2025.

NKR (2024a), Jahresbericht 2024 – Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie: Momentum nutzen, Wirkung steigern, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

NKR (2024b), NKR trifft Schwestergremien in den Ländern – Bürokratieabbau kann nur Ebenen übergreifend gelingen, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NAO/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-1/06_artikel-treffen-normenkontrollrat%3%A4te.html, abgerufen am 16.4.2025.

NKR (2024c), Brief an das Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und zum Bürokratieabbau im Strom- und Energiesteuerrecht (NKR-Nr. 7115), 7. Mai.

NKR (2019), Erst der Inhalt, dann die Paragraphen: Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten, erstellt durch McKinsey & Company, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

NKR (2017), Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, erstellt durch McKinsey & Company, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

NKR (2010), Jahresbericht 2010 – Qualität durch Transparenz: Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

Nodari, G. (2014), Financial regulation policy uncertainty and credit spreads in the US, *Journal of Macroeconomics* 41, 122–132.

OECD (2025), Administrative simplification, <https://www.oecd.org/en/topics/administrative-simplification.html>, abgerufen am 2.5.2025.

OECD (2024), OECD-Bericht zu Künstlicher Intelligenz in Deutschland, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD (2020), Reviewing the stock of regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

OECD und KDI (2017), Improving regulatory governance: Trends, practices and the way forward, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Korea Development Institute, Paris.

OpenAI und Commonwealth of Pennsylvania (2025), Lessons from Pennsylvania's Generative AI Pilot with ChatGPT, Harrisburg, PA.

Our World in Data (2024), Functioning government index, <https://ourworldindata.org/grapher/functioning-government-index-eiu?tab=table&time=2023..latest>, abgerufen am 27.2.2025.

OZG (2017), Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz), BGBl. I S. 3122, 3138; Stand vom 19. Juli 2024, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 14. August.

OZGÄndG (2024), Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), BGBl. I Nr. 245, Deutscher Bundestag mit Bundesrat, 23. Juli.

PD (2024), Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen – Eine Reformagenda, heute zu beginnen, PD-Perspektiven Juni 2024, PD – Berater der öffentlichen Hand, Berlin.

Pellegrino, B. und G. Zheng (2024), Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach, Journal of Financial Economics 152, 103763.

Prendergast, C. (2003), The limits of bureaucratic efficiency, Journal of Political Economy 111 (5), 929–958.

Rat der Europäischen Union (2025), Simplification: Council agrees position on the 'Stop-the-clock' mechanism to enhance EU competitiveness and provide legal certainty to businesses, Pressemitteilung 239/25, Brüssel, 26. März.

Regelrådet (2025a), Mandate and organisation, <https://regelradet.no/nbrc/mandate-and-organisation/>, abgerufen am 16.4.2025.

Regelrådet (2025b), Uttalelser, <https://regelradet.no/uttalelser/>, abgerufen am 16.4.2025.

Regelrådet (2025c), Hva skjer videre i saker Regelrådet har uttalt seg til?, <https://regelradet.no/2021/12/14/hva-skjer-videre-i-saker-regelradet-har-uttalt-seg-til/>, abgerufen am 16.4.2025.

Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel und J. Woo (2002), The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: Evidence from micro and industry data, OECD Economics Department Working Paper 329, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Schmidt, K.M. (2024), Ergebnisorientierte Bürokratie gestalten, ifo Schnelldienst 77 (11), 11–16.

Schnitzer, M. und M. Watzinger (2022), Measuring the spillovers of venture capital, Review of Economics and Statistics 104 (2), 276–292.

Speklé, R.F. und F.H.M. Verbeeten (2014), The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance, Management Accounting Research 25 (2), 131–146.

startupdetector (2022), startupdetector report 2021, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2025a), OnDEA: Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands, https://www.on-dea.de/DE/Home/home_node.html, abgerufen am 31.3.2025.

Statistisches Bundesamt (2025b), Vorstellung der Evaluierung – Überprüfung der Wirkung von Gesetzen in der Praxis, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/thema.html>, abgerufen am 13.3.2025.

Statistisches Bundesamt (2025c), Basisregister für Unternehmen: Zentraler Baustein zur Realisierung einer modernen Registerlandschaft, https://www.destatis.de/Verwaltungsregister/DE/Basisregister/_inhalt.html, abgerufen am 28.3.2025.

StM BW (2024), Mit dem neuen F13 in die Verwaltung der Zukunft, Pressemitteilung, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 25. Juli.

StM BW (2023), Künstliche Intelligenz in der Verwaltung, Staatsministerium Baden-Württemberg, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/alle-meldungen/meldung/pid/kuenstliche-intelligenz-in-der-verwaltung>.

StMB (2021), Novelle der Bayerischen Bauordnung (BayBO), Pressemitteilung, Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München, 14. Januar.

Tangi, L., M. Combetto, J. Martin Bosch und A.P. Rodriguez Müller (2023), Artificial Intelligence for interoperability in the European public sector: An exploratory study, JRC Technical Report JRC134713, EUR 31675 EN, Europäische Kommission – Joint Research Centre, Sevilla und Luxemburg.

Töller, A.E. (2014), Europäisierung der deutschen Gesetzgebung, Wissenschaftliches Kurzgutachten, FernUniversität in Hagen, Hagen.

- Töller, A.E. (2008), Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen 39 (1), 3–17.
- Tomasi, C., F. Pieri und V. Cecco (2023), Red tape and industry dynamics: A cross-country analysis, Journal of Industrial and Business Economics 50 (2), 283–320.
- UK Government (2025a), Independent report: AI opportunities action plan, <https://www.gov.uk/government/publications/ai-opportunities-action-plan/ai-opportunities-action-plan>, abgerufen am 19.3.2025.
- UK Government (2025b), Guidance: Artificial Intelligence playbook for the UK government, <https://www.gov.uk/government/publications/ai-playbook-for-the-uk-government/artificial-intelligence-playbook-for-the-uk-government-html>, abgerufen am 19.3.2025.
- Vorgriemler, D. (2013), Der Bürokratiekostenindex: wie entwickelt sich die bürokratische Belastung der deutschen Wirtschaft?, WISTA – Wirtschaft und Statistik 6/2013, 407–411.
- Vorgriemler, D. und F. Blasch (2009), Schätzmethoden zur Bürokratiekostenmessung, WISTA – Wirtschaft und Statistik 02/2009, 117–124.
- Weinberger, D., Y. Hahn und A. Heimisch-Röcker (2024), Bürokratieentlastung dringend notwendig – Ergebnisse der BIHK-Konjunkturumfrage, ifo Schnelldienst 77 (11), 33–34.
- Weise, F.-J. (2011), Der Umbau der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit zum modernen Dienstleister, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 80 (1), 67–78.
- Weiß, J. und D. Schubert (2020), Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOPPIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 13 (1), 143–164.
- Weltbank (2024), Worldwide governance indicators: Institutional quality, <https://databank.worldbank.org/Institutional-Quality/id/98e680fc#>, abgerufen am 27.2.2025.
- Weltbank (2020), Ease of doing business rankings, <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>, abgerufen am 10.3.2025.
- Wirtschaftsprüferkammer (2024), Europäische Union: Omnibus-Verordnung zur Vereinfachung von ESG-Berichtspflichten geplant, Pressemitteilung Nachhaltigkeit, Wirtschaftsprüferkammer Körperschaft des öffentlichen Rechts, Berlin, 12. Februar.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2025), Bürokratieabbau und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.
- Wolfmayr, Y., E. Christen, H. Mahlkow, B. Meyer und M. Pfaffermayr (2024), Trade and welfare effects of new trade policy instruments, FIW-Research Report 02/2024, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung – Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft, Wien.
- ZDH (2023), ZDH-Sonderumfrage: Bürokratiebelastung im Handwerk, Juli 2023, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Berlin.

KAPITEL 8:
STRUKTURWANDEL IN DEUTSCHLAND:
PRODUKTIVITÄT, REGIONALE ASPEKTE
UND ARBEITSMARKT
(FRÜHJAHRSGUTACHTEN UND
PRODUKTIVITÄTSBERICHT)

WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Dekarbonisierung, Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI) sowie der demografische Wandel beschleunigen den Strukturwandel.
- Betroffen sind in Zukunft auch Regionen, die bisher erfolgreich und strukturbeständig waren, vor allem, wenn sie auf das wissensintensive Verarbeitende Gewerbe spezialisiert sind.
- Eine effizientere Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und KI kann die Produktivität stärken. Attraktive Qualifizierungsmaßnahmen und regionale Förderung können eine Zukunftsperspektive bieten, Anpassungen erleichtern und so auch die gesellschaftliche Akzeptanz des Strukturwandels verbessern.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Strukturwandel bezeichnet die Verschiebung wirtschaftlicher Aktivität zwischen Sektoren oder Regionen. Viele entwickelte Volkswirtschaften haben in den vergangenen Jahrzehnten eine kontinuierliche **Verlagerung vom industriellen in den Dienstleistungssektor** erlebt. Der Strukturwandel ging dabei einher mit einer Verlagerung von Wirtschaftsbereichen mit höherem Produktivitätswachstum, wie im Verarbeitenden Gewerbe, hin zu Bereichen mit niedrigerem Produktivitätswachstum, insbesondere in Teilen des Dienstleistungssektors. Diese Verlagerung dämpft das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum und somit die Wachstumsdynamik.

In Deutschland blieb aufgrund von historischen Spezialisierungen und Standortvorteilen **der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes** an der Bruttowertschöpfung bisher vergleichsweise **stabil**. Allerdings dürfte sich der Strukturwandel beschleunigen. Aktuelle Treiber des Strukturwandels sind Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die Dekarbonisierung, Digitalisierung und KI sowie der demografische Wandel.

Der **Strukturwandel wirkt sich** aufgrund der heterogenen räumlichen Verteilung von Wertschöpfung und Beschäftigung **regional unterschiedlich aus**. Ballungsräume und wirtschaftlich starke ländliche Regionen profitieren dank positiver Agglomerationseffekte. In strukturschwachen Regionen droht hingegen ein Rückgang der Beschäftigung. Regionen mit hoher Spezialisierung auf einzelne Branchen sind besonders anfällig für unerwartete kontraktive Schocks, weil sie nicht schnell auf Alternativen ausweichen können. Neben bisher schon stark betroffenen Regionen werden **künftig auch Regionen vom Strukturwandel betroffen sein, die bisher erfolgreich und strukturbeständig waren**, insbesondere dann, wenn ihre Wirtschaftsstruktur auf das wissensintensive Verarbeitende Gewerbe fokussiert ist. Weniger betroffen sind hingegen Regionen mit hohem Anteil wissensintensiver Dienstleistungen.

Durch den Strukturwandel verändern sich Tätigkeitsfelder und Berufe und damit die erforderlichen Qualifikationen. **Durch passende und attraktive Qualifizierungsmaßnahmen** für Betroffene sowie Unterstützung der Mobilität **kann strukturelle Arbeitslosigkeit begrenzt** werden. Möglichen negativen Produktivitätseffekten des Strukturwandels kann die Wirtschaftspolitik durch eine Förderung des technologischen Fortschritts, etwa im Bereich von IKT und KI, entgegenwirken.

Regionale Anpassungsfriktionen können durch Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie **Maßnahmen zur regionalen Wirtschaftsförderung adressiert** werden. Dabei darf es nicht darum gehen, den Strukturwandel zu verhindern. Die gesellschaftliche Akzeptanz des Strukturwandels hängt jedoch entscheidend davon ab, ob es gelingt, nicht nur ökonomische Kennziffern zu verbessern, sondern auch eine Zukunftsperspektive für besonders betroffene und benachteiligte Regionen zu schaffen.

I. EINLEITUNG

693. **Strukturwandel** bezeichnet die **Verschiebung von Wertschöpfungs- und Beschäftigungsanteilen zwischen Wirtschaftszweigen und Regionen**. Entwicklungen wie die Energiekrise infolge des Ukraine-Krieges, die Veränderungen geopolitischer Beziehungen sowie die Dekarbonisierung, die Digitalisierung und der demografische Wandel beschleunigen derzeit den Strukturwandel in Deutschland. Deutschland hat sich über längere Zeit auf mitteltechnologische Industriezweige konzentriert, deren globale Wachstumsdynamik nun hinter der von Hochtechnologiesektoren zurückbleibt. Gleichzeitig verzeichnet Deutschland im internationalen Vergleich ein unterdurchschnittliches Wachstum bei innovativen wissensintensiven Dienstleistungen. Dadurch konnte sich kein dynamisches Angebot an unternehmensnahen Dienstleistungen entwickeln. Dies wird regional unterschiedliche Auswirkungen haben, je nach den ökonomischen, sozialen und demografischen Voraussetzungen der Regionen (IAB, 2021; BBSR, 2024). Manche Regionen, Wirtschaftszweige und Arbeitskräfte werden vom Strukturwandel profitieren, andere werden sich durch ihn verschlechtern.

Der Sachverständigenrat diskutiert im vorliegenden Kapitel die **Auswirkungen unterschiedlicher Treiber** des Strukturwandels, [↗ ZIFFERN 728 FF.](#) beschreibt die **regional heterogenen Anpassungen** [↗ ZIFFERN 759 FF.](#) und diskutiert **mögliche Handlungsoptionen** für Wirtschaftspolitik und Unternehmen [↗ ZIFFERN 760 FF.](#), um im Strukturwandel auftretende **Friktionen zu mindern** und **Wachstumsimpulse zu setzen**.

694. **Strukturwandel ist ein normaler ökonomischer Prozess.** [↗ PLUSTEXT 35](#)
[↗ KASTEN 43](#) Seit der Industriellen Revolution geht in nahezu allen heute entwickelten Volkswirtschaften der **zunehmende Wohlstand** mit einer Verschiebung der Wertschöpfungsanteile zwischen den Wirtschaftssektoren einher (Vollrath, 2020). [↗ KASTEN 49 ANHANG](#) [↗ ZIFFERN 700 FF.](#)
695. Wie sich Strukturwandel auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand eines Landes auswirkt, hängt ab von seinen Treibern und der Geschwindigkeit, mit der er stattfindet. Ein **Strukturwandel**, der **durch Verschiebungen der Nachfrage bei stetig zunehmendem Wohlstand verursacht** wird, ist wirtschaftspolitisch **anders einzuschätzen** als ein Strukturwandel, der **durch äußere Krisen, Veränderungen des wettbewerblichen Umfelds oder technologische Neuerungen** entsteht. Außerdem kann es innerhalb eines Landes erhebliche regionale Unterschiede geben. Während bestimmte Regionen von neuen wirtschaftlichen Entwicklungen und Innovationen profitieren, können andere negativ betroffen sein.
696. Der **Strukturwandel wirkt sich auf die Wachstumsrate der Totalen Faktorproduktivität** und damit auf das Wirtschaftswachstum aus. Die Reallokation von Produktionsfaktoren zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen beeinflusst das langfristige Wachstum, da sich die Wirtschaftszweige in ihrem Produktivitätsniveau und -wachstum unterscheiden. So nehmen die Wertschöpfungsanteile von Wirtschaftszweigen mit eher geringem Produktivitätswachstum

seit Jahrzehnten zu, mit der Folge, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität weniger wächst als früher. [↗ ZIFFER 702](#)

697. Strukturwandel verändert die Arbeitsnachfrage in den betroffenen Wirtschaftszweigen. In der langen Frist können sich Unternehmen und Arbeitskräfte an die veränderten Bedingungen anpassen. **Wenn Strukturwandel allerdings sehr schnell** stattfindet und Arbeitsangebot und -nachfrage **regional voneinander abweichen**, kann dies zu erheblichen **Anpassungsfriktionen** für Unternehmen und Beschäftigte sowie zu regionaler Arbeitslosigkeit führen (Leach et al., 2021; Gagliardi et al., 2023). [↗ ZIFFERN 721 FF.](#) In Deutschland war dies in Folge des Niedergangs der Steinkohlewirtschaft und der Wiedervereinigung der Fall. [↗ KASTEN 44](#)
698. Der aktuelle **Strukturwandel führt** insbesondere **zu Verschiebungen der Arbeitsnachfrage nach bestimmten Berufsprofilen**. [↗ ZIFFERN 727 UND 733](#) Während industrielle Fertigungsberufe an Bedeutung verlieren, steigt die Nachfrage nach Dienstleistungsberufen (Boddin und Kroeger, 2022) und nach höher qualifizierten Arbeitskräften. [↗ ZIFFERN 724 F. UND 752](#) Je besser die vorhandenen Qualifikationsprofile zu den benötigten Fähigkeiten des Faktors Arbeit passen oder durch Ausbildung und Weiterbildung angepasst werden können, desto effizienter verläuft der Strukturwandel (Adão et al., 2024). [↗ KASTEN 44](#)



[↗ PLUSTEXT 35](#)

Definition: Strukturwandel

Strukturwandel bezeichnet die **Veränderung der Beiträge der Wirtschaftssektoren zur gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung** bzw. ihrer Beschäftigungsanteile. Nach der breitesten Definition beschreibt Strukturwandel die Verschiebung von Produktion und Beschäftigung vom primären [↗ GLOSSAR](#) über den sekundären [↗ GLOSSAR](#) hin zum tertiären [↗ GLOSSAR](#) Sektor (Grimm, 2012; Herrendorf et al., 2014). Diese Definition kann von der rein sektoralen Betrachtung auf tiefer sowie anders gegliederte Ebenen erweitert werden. So kann beispielsweise Strukturwandel auf die Verschiebung von Wertschöpfung zwischen einzelnen Wirtschaftszweigen innerhalb eines Wirtschaftssektors bezogen werden oder auf die Verschiebung zwischen einzelnen Regionen.

699. Der beschleunigte Strukturwandel stellt die Wirtschaftspolitik vor die Aufgabe, **Wachstumsimpulse zu setzen und zugleich soziale wie regionale Anpassungsfriktionen zu begrenzen**. Wachstumsförderliche Rahmenbedingungen, Investitionen in digitale und physische Infrastruktur [↗ ZIFFERN 762 FF.](#) sowie eine effektive Qualifizierungsstrategie [↗ ZIFFERN 788 FF.](#) können dazu beitragen, das langfristige Produktivitätswachstum zu steigern. Dabei sollte auf marktwirtschaftliche Prozesse und Innovation gesetzt werden, nach Möglichkeit koordiniert auf EU-Ebene. Vertikale Industriepolitik sollte hingegen auf die temporäre Förderung zukunftsorientierter Aktivitäten beschränkt bleiben, während strukturerhaltende Maßnahmen vermieden werden sollten. Gezielte regionale Fördermaßnahmen können helfen, strukturelle regionale Ungleichgewichte zu mindern und die Anpassungsfähigkeit der Regionen zu stärken. [↗ ZIFFERN 776 FF.](#) Die gesellschaftliche Akzeptanz des Strukturwandels hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt,

nicht nur ökonomische Kennziffern zu verbessern, sondern auch eine Zukunftsperspektive für besonders betroffene und benachteiligte Regionen zu schaffen.

➤ ZIFFERN 784 FF.

II. HINTERGRUND: STRUKTURWANDEL UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM

700. **Strukturwandel** hängt eng **mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen** (Herrendorf et al., 2014). Mit steigendem Einkommen nehmen die Einkommensanteile zu, die für Dienstleistungen ausgegeben werden (Boppart, 2014). ➤ KASTEN 43 Dies wirkt sich neben gegenwärtig schwachen Investitionen und einem rückläufigen Totalen Faktorproduktivitäts-Wachstum **dämpfend auf das Wirtschaftswachstum** aus, da das Produktivitätswachstum im Verarbeitenden Gewerbe in der Regel höher ist als im Dienstleistungssektor (Draghi, 2024a; JG 2019 Ziffern 140 ff.; JG 2023 Ziffern 93 ff.; JG 2024 Ziffern 91 ff.).

➤ KASTEN 43

Hintergrund: Strukturwandel und Wirtschaftswachstum

Die Nachfragestruktur eines Landes verändert sich mit wachsendem Wohlstand. Das lässt sich auf **Technologie und Präferenzen** zurückführen. So verändern sektorale Unterschiede bei technologischem Fortschritt und Produktivitätswachstum die **relativen Preise** von Agrar- und Sachgütern sowie Dienstleistungen. Vor allem bei sogenannten körpernahen bzw. nicht-handelbaren Dienstleistungen kann Arbeit nur schwer substituiert werden, beispielsweise im Fall eines Haarschnitts (Baumol, 1967). Dadurch weist der Dienstleistungssektor typischerweise ein niedrigeres Produktivitätswachstum auf als das Verarbeitende Gewerbe. In Deutschland lag das durchschnittliche jährliche Wachstum der Arbeitsproduktivität im Zeitraum der Jahre 1970 bis 2017 im Verarbeitenden Gewerbe bei 2,5 % und im Dienstleistungssektor bei 1,8 %. Im Durchschnitt der westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten war dieser sektorale Unterschied mit 1,2 Prozentpunkten noch weitaus höher (Dürnecker und Sanchez-Martinez, 2023). Diese **sektoralen Unterschiede im Produktivitätswachstum** führen in der Regel dazu, dass die Kosten und damit typischerweise die Preise von Sachgütern relativ zu Dienstleistungen sinken. Dieser Effekt ist besonders ausgeprägt, wenn das hohe Produktivitäts- und Lohnwachstum im Verarbeitenden Gewerbe das allgemeine Lohnniveau und damit die Lohnkosten im Dienstleistungssektor erhöht, obwohl die Produktivität in diesem Sektor langsamer wächst („Baumolsche Kostenkrankheit“). So ging in Deutschland der relative Preis von Sachgütern zu Dienstleistungen seit Ende der 1990er-Jahre um über die Hälfte zurück. ➤ ABBILDUNG 110 RECHTS

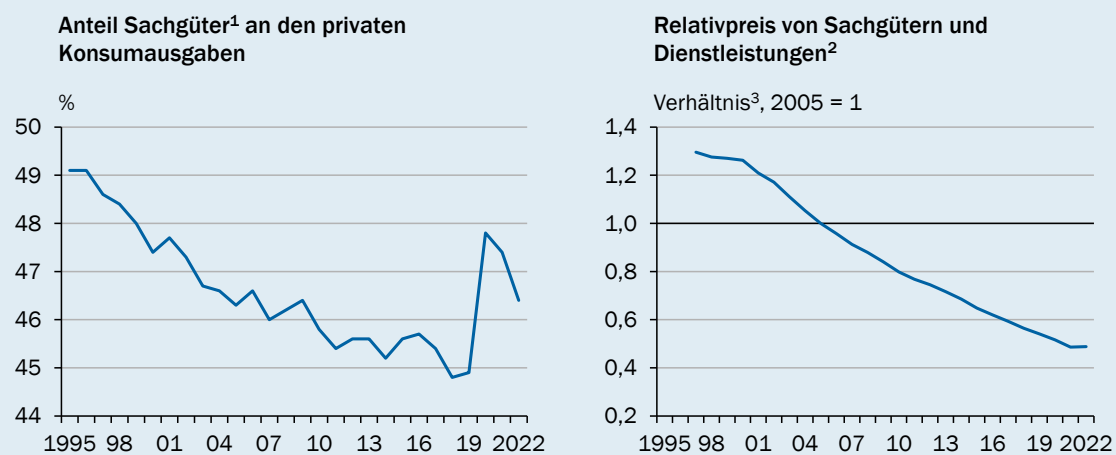
Wenn Sachgüter und Dienstleistungen **komplementär** sind, steigt der Güter- relativ zum Dienstleistungskonsum trotz der veränderten relativen Preise nur leicht, sodass der Anteil von Sachgütern an den Konsumausgaben sinkt. In Deutschland ging dieser Anteil zwischen den Jahren 1995 und 2019 um rund vier Prozentpunkte zurück. Während der Corona-Pandemie stieg er aufgrund der verhängten Beschränkungen vorübergehend wieder an. ➤ ABBILDUNG 110 LINKS Der Anteil der **ökonomischen Aktivität** (gemessen in Bruttowertschöpfung oder Beschäftigung) **im Sektor mit niedrigem Produktivitätswachstum** nimmt im Allgemeinen zu (Ngai und Pissarides, 2007; Acemoglu und Guerrieri, 2008). ➤ KASTEN 50

Die Zusammensetzung der privaten Konsumausgaben verändert sich mit **steigendem Einkommen** auch, wenn nicht-homothetische **Präferenzen** [↗ GLOSSAR](#) vorliegen. Wenn die Nachfrage nach Sachgütern eher einkommensunelastisch und die nach Dienstleistungen eher elastisch ist, **erhöht** sich mit steigendem Einkommen **der Anteil der Dienstleistungen am privaten Konsum** (Kongsamut et al., 2001; Foellmi und Zweimüller, 2008; Boppart, 2014).

Wie sich die veränderte Zusammensetzung der privaten Nachfrage auf die Wirtschaftsstruktur auswirkt, wird darüber hinaus durch die Offenheit der Volkswirtschaft beeinflusst. In einer geschlossenen Volkswirtschaft, in der für jedes Gut die inländische Produktion und Nachfrage übereinstimmen müssen, sind die beschriebenen Effekte besonders ausgeprägt. In einer **offenen Volkswirtschaft**, in der produzierte Güter exportiert und Konsumgüter importiert werden können, hängt die Wirtschaftsstruktur zusätzlich von den komparativen Vorteilen und der **Spezialisierung im Weltmarkt** ab. [↗ ZIFFERN 729 FF.](#)

[↗ ABBILDUNG 110](#)

Zusammensetzung der Nachfrage und relative Preise



1 – Klassifikation nach Boppart (2014). Sachgüter umfassen folgende Verwendungszwecke gemäß der Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualverbrauchs (COICOP): Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke; Alkoholische Getränke, Tabak und Narkotikum; Bekleidung und Schuhe; Elektrizität, Gas und andere Brennstoffe; Hausrat und laufende Instandhaltung des Hauses; Medizinische Erzeugnisse und Geräte; Kauf von Fahrzeugen; Telefonapparate und Telefaxgeräte; Audiovisuelle, fotografische und datenverarbeitende Geräte einschließlich Zubehör; Sonstige wesentliche Gebrauchsgüter für Freizeit und Kultur; Sonstige Freizeitartikel und -geräte, Gartengeräte und Heimtiere; Zeitungen, Bücher und Schreibwaren; Körperpflege; Persönliche Gebrauchsgüter.

2 – Klassifikation nach Boppart (2014). Für Sachgüter siehe Fußnote 1; Dienstleistungen umfassen folgende Verwendungszwecke gemäß COICOP: Wohnungsmieten; Reguläre Instandhaltung und Reparatur der Wohnung; Wasserversorgung und reguläre Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung; Ambulante medizinische Dienstleistungen; Krankenhausdienstleistungen; Betrieb von privaten Verkehrsmitteln; Verkehrsleistungen; Nachrichtenübermittlung; Telefon- und Telefaxdienste; Freizeit- und Kulturdienstleistungen; Pauschalreisen; Bildungswesen; Restaurants und Hotels; Sozialschutz; Versicherungen; Finanzdienstleistungen; Sonstige Dienstleistungen.

3 – Verhältnis verketteter Fisher-Preisindizes von Sachgütern und Dienstleistungen.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-103-01

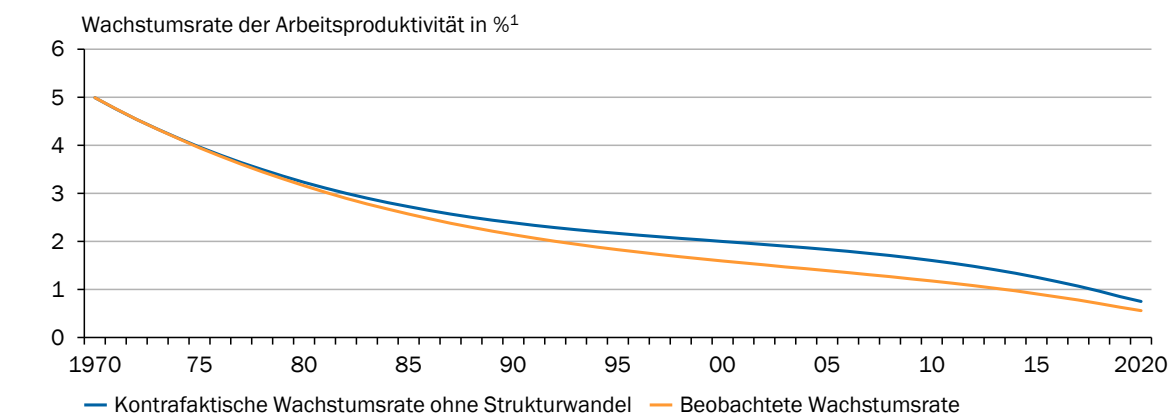
1. Einfluss des Strukturwandels auf das Potenzialwachstum

701. Der Strukturwandel vom sekundären zum tertiären Sektor verlangsamt **das Wachstum des Produktionspotenzials**, da der Dienstleistungssektor historisch ein niedrigeres Produktivitätswachstum hatte als das Verarbeitende Gewerbe (Ngai und Pissarides, 2007; Dürnecker et al., 2024). So zeigen Dürnecker und Sanchez-Martinez (2023) für europäische Länder sowie die USA, dass die Produktivitätszuwächse im Dienstleistungssektor im Zeitraum der Jahre 1970 bis 2017 im (gewichteten) Durchschnitt immer niedriger waren als im Verarbeitenden Gewerbe. [ABBILDUNG 139 ANHANG](#) Innerhalb des Dienstleistungssektors gibt es jedoch große Unterschiede. Die größten Zuwächse sind bei Verkehr und Lagerei, Information und Kommunikation sowie im Groß- und Einzelhandel zu beobachten. In der größten Dienstleistungsbranche, den Unternehmensdienstleistungen, sind die Zuwächse dagegen gering oder gar leicht negativ (Dürnecker und Sanchez-Martinez, 2023).
702. Eine **Zerlegung des Produktivitätswachstums** durch den SVR zeigt, dass im Durchschnitt zwischen den Jahren 1970 und 2020 etwa **0,25 Prozentpunkte des Rückgangs der Arbeitsproduktivität in Deutschland auf sektorale Verschiebungen** in der gesamtwirtschaftlichen **Wertschöpfung zurückzuführen sind**. Dabei werden die sektoralen Wertschöpfungsanteile konstant gehalten, während die Arbeitsproduktivität innerhalb der Sektoren ihrer tatsächlichen Entwicklung folgt. Dies entspricht einer Niveaudifferenz von 11 %. [ABBILDUNG 111](#) [KASTEN 50 ANHANG](#) In den USA hat dieser Effekt das Produktivitätswachstum seit dem Zweiten Weltkrieg um 0,24 Prozentpunkte pro Jahr reduziert (Dürnecker et al., 2024) und in der EU im Zeitraum 1970 bis 2017 sogar um 0,4 Prozentpunkte (Dürnecker und Sanchez-Martinez, 2023).

[ABBILDUNG 111](#)

Produktivitätswachstum in Deutschland

Beitrag des Strukturwandels zwischen den Sektoren



1 – Mittels Polynom geglättete Werte.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-013-01

703. Diese **negative Auswirkung des Strukturwandels auf das Potenzialwachstum** wird sich voraussichtlich **fortsetzen**, da weiterhin Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen dürften, die bisher ein stagnierendes Produktivitätswachstum haben, wie die Finanzdienstleistungen und die Unternehmensdienstleistungen (Dürnecker und Sanchez-Martinez, 2023; Dürnecker et al., 2024). In den kommenden Jahren könnte der Strukturwandel das durchschnittliche Produktivitätswachstum in Europa demnach um weitere 0,16 Prozentpunkte jährlich reduzieren, in Deutschland um 0,15 Prozentpunkte. Sollte sich das Produktivitätswachstum in den stagnierenden Wirtschaftszweigen des Dienstleistungssektors, vor allem den Unternehmensdienstleistungen, erhöhen, beispielsweise durch eine effektivere Anwendung von KI, würde es dieser Entwicklung entgegenwirken (Dürnecker und Sanchez-Martinez, 2023). [↗ ZIFFER 735](#)
704. **Wie sich das Produktivitätswachstum im Strukturwandel verändert**, hängt stark davon ab, **wie produktiv neue Technologien im Dienstleistungsbereich** eingesetzt werden. So waren in den USA seit Mitte der 1990er-Jahre die Produktivitätszuwächse höher als in Deutschland oder im Euro-Raum (Lopez-Garcia und Szörfi, 2021; Bergeaud, 2024). Ein Grund dafür dürfte die geringere und weniger effektive Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Europa sein (van Ark et al., 2008; Gordon und Sayed, 2020). Ein Grund für diese Lücke sind begrenzte Ressourcen und Managementfähigkeiten (Bloom et al., 2012; Hsieh et al., 2019). In den USA hingegen haben Investitionen in digitale Infrastruktur und die Reallokation von Arbeitskräften innerhalb und zwischen den Industriezweigen zum Produktivitätswachstum beigetragen (Dao und Platzer, 2024).

2. Strukturwandel in Deutschland

705. Der **Strukturwandel in Deutschland** verlief in den vergangenen drei Jahrzehnten **anders als in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften**. Während es bis in die 1990er-Jahre eine Verschiebung von Wertschöpfungsanteilen vom primären und sekundären Sektor in den tertiären Sektor gab, hat sich die Wirtschaftsstruktur seitdem kaum verändert. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung (BWS) ist mit 20 % im internationalen Vergleich weiterhin hoch. [↗ ZIFFER 709](#)

Weniger Strukturwandel als im internationalen Vergleich

706. **Im EU-Durchschnitt** wie auch in den USA und dem Vereinigten Königreich **fiel der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamtwirtschaftlichen BWS** zwischen den Jahren **1995 und 2023**. [↗ ABBILDUNG 112 OBEN](#) Bis zur Finanzkrise im Jahr 2009 war dieser Rückgang besonders ausgeprägt. Seitdem stagniert der BWS-Anteil des Verarbeitenden Gewerbes in den betrachteten Ländern auf niedrigerem Niveau. **In Deutschland** ging der BWS-Anteil des Verarbeitenden Gewerbes zunächst nur wenig zurück und stieg bis zum Jahr 2016 wieder nahezu auf das Vorkrisenniveau an. Seit dem Jahr 2017 nimmt er zwar wieder ab, ist **mit rund 20 % im Jahr 2023** aber weiterhin wesentlich **höher** als in

anderen Ländern. Im EU-Durchschnitt liegt er bei 16 %, in den USA lag er im Jahr 2021 bei nur 11 %. [ABBILDUNG 112 OBEN](#)

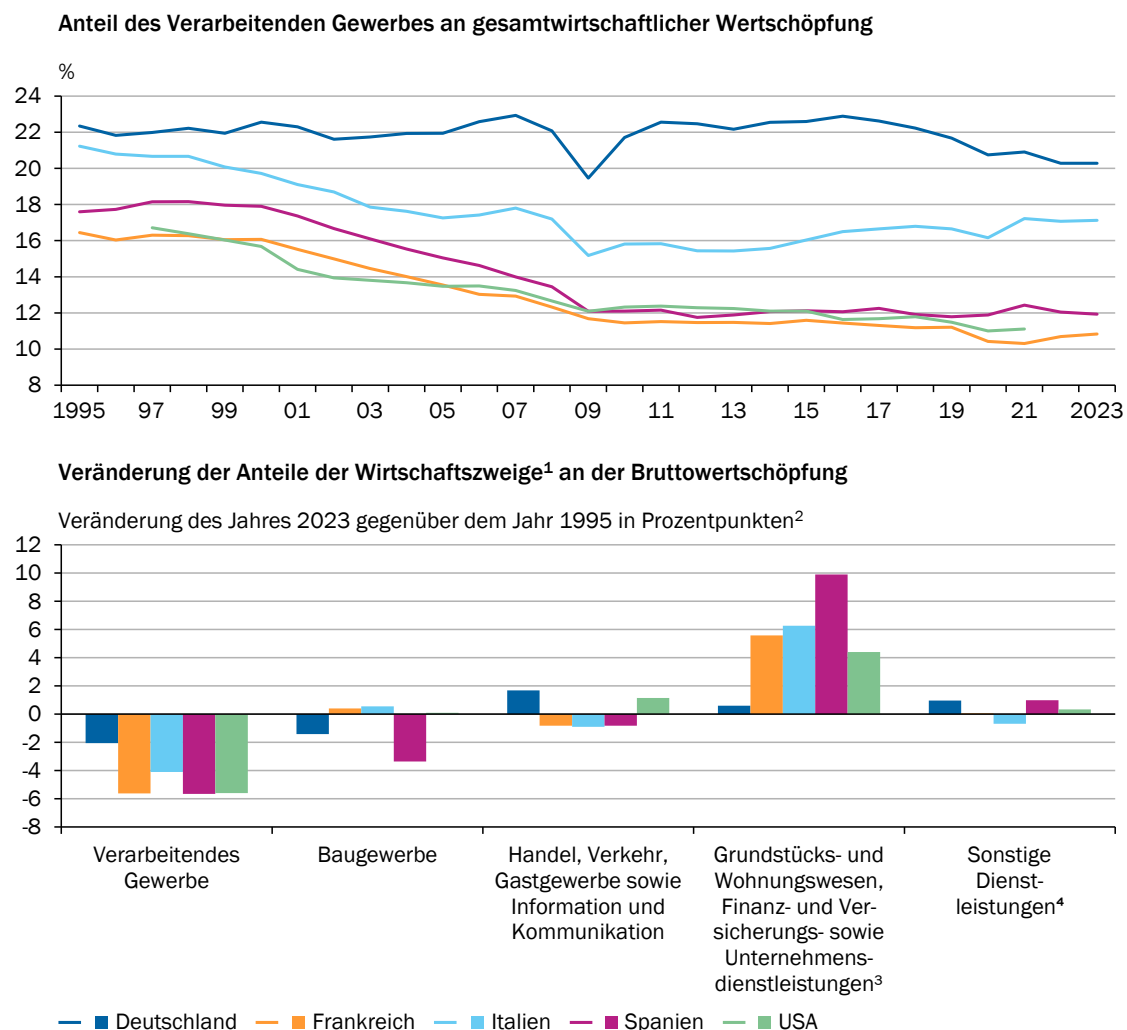
In diesem Ländervergleich **nimmt** dennoch **die absolute BWS im Verarbeitenden Gewerbe** für die meisten Länder **zu**. Lediglich in Spanien und Italien stagniert die BWS im Verarbeitenden Gewerbe seit der Finanzkrise. Die reale Wertschöpfung des Dienstleistungssektors steigt in allen betrachteten Ländern.

[ABBILDUNG 113](#)

707. Auch **innerhalb der Sektoren** lässt sich für Deutschland in den vergangenen 30 Jahren **kein ausgeprägter Strukturwandel** beobachten. Im Verarbeitenden Gewerbe hat **zwar der Fahrzeugbau** an Bedeutung gewonnen, allerdings

[ABBILDUNG 112](#)

Strukturwandel im internationalen Vergleich



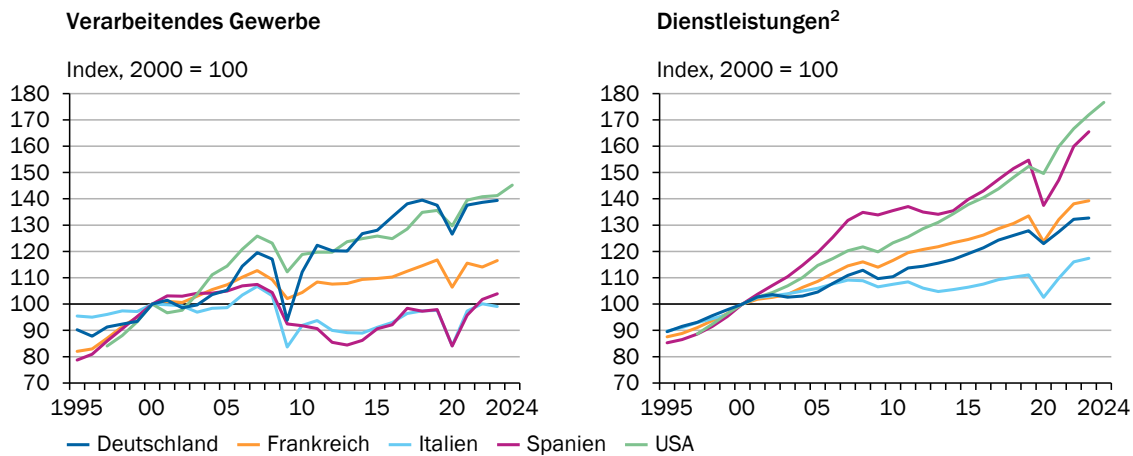
1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev.2). 2 – Für die USA: Veränderung des Jahres 2021 gegenüber dem Jahr 1997. 3 – Unternehmensdienstleistungen: freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen sowie sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen. 4 – Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen, Kunst, Unterhaltung und Erholung, andere sonstige Dienstleistungen, private Haushalte, extraterritoriale Organisationen und Körperschaften.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-035-02

➤ ABBILDUNG 113

Wertschöpfungsentwicklung im internationalen Vergleich¹



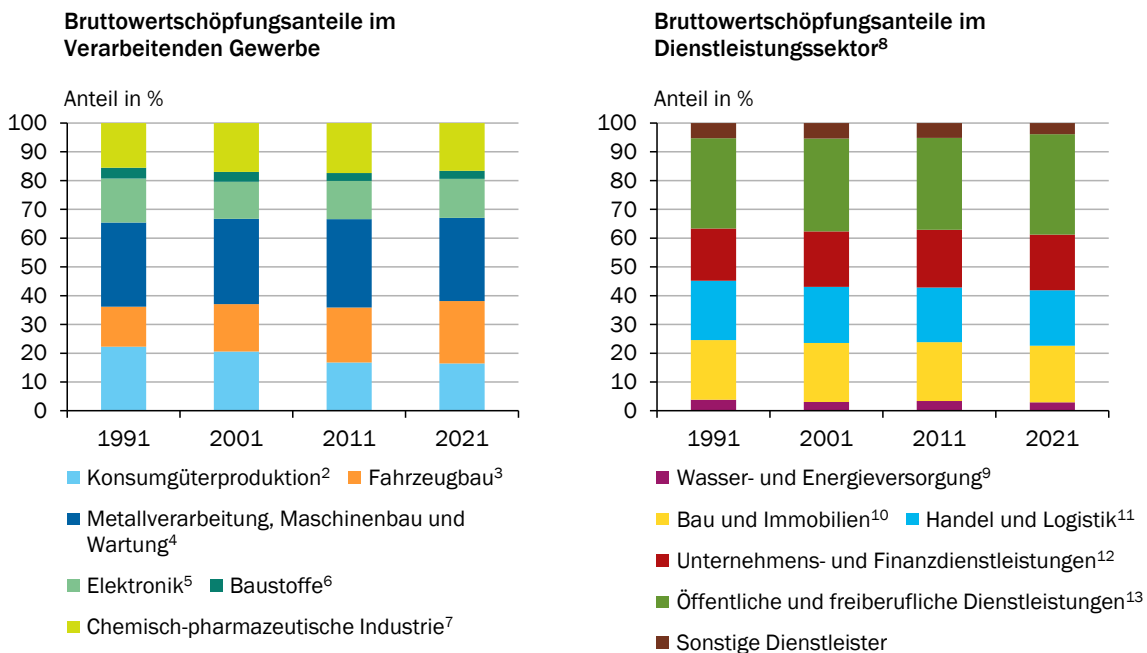
1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2) bzw. für die USA gemäß BEA Industry and Commodity Codes. 2 – Umfasst die Wirtschaftszweige G bis T bzw. für die USA 42, 44RT, 48TW, 51 bis 56, 61, 62, 71, 72, 81 sowie GLSG.

Quellen: BEA, Eurostat, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-096-02

sind die Verschiebungen der Wertschöpfungsanteile gering. ➤ ABBILDUNG 114 LINKS
➤ ABBILDUNG 140 ANHANG Bei den Dienstleistungen hat der **Anteil der öffentlichen Dienstleistungen leicht zugenommen**, aber auch hier zeigen sich keine deutlichen Veränderungen. ➤ ABBILDUNG 114 RECHTS ➤ ABBILDUNG 141 ANHANG

708. In den **wissensintensiven Dienstleistungsbereichen**, wie der Finanz- und Versicherungsbranche, der Immobilienwirtschaft und den Unternehmensdienstleistungen, nahmen die Wertschöpfungsanteile in Spanien, Italien, Frankreich und den USA zwischen den Jahren 1995 und 2023 zu. Hier ist der Anteil an hoch qualifizierten Beschäftigten besonders groß. ➤ ZIFFER 724 Der Anteil von niedrig-qualifizierten Dienstleistungen wie Handel, Gastronomie und Tourismus stieg hingegen nicht, war in einigen Ländern sogar rückläufig. In Deutschland nahm der Wertschöpfungsanteil der wissensintensiven Dienstleistungen ebenfalls leicht zu, jedoch in deutlich geringerem Maße. Niedrig-qualifizierte Dienstleistungen verblieben auf ihrem Niveau des Jahres 1995. ➤ ABBILDUNG 112 UNTEN

ABBILDUNG 114

Strukturwandel in Deutschland innerhalb der Wirtschaftssektoren¹

1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – H.v. Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung; H.v. Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhen; H.v. Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel); H.v. Papier, Pappe und Waren daraus; H.v. Möbeln und sonstigen Waren; H.v. Druckerzeugnissen, Vervielfältigung von Ton-, Bild-, Datenträgern. 3 – H.v. Kraftwagen und Kraftwagenteilen; Sonstiger Fahrzeugbau. 4 – Metallerzeugung und -bearbeitung; H.v. Metallerzeugnissen; Maschinenbau; Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen. 5 – H.v. DV-Geräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen; H.v. elektrischen Ausrüstungen. 6 – H.v. Glas-, -waren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden. 7 – Kokerei und Mineralölverarbeitung; H.v. chemischen Erzeugnissen; H.v. pharmazeutischen Erzeugnissen; H.v. Gummi- und Kunststoffwaren. 8 – Neben den originären Dienstleistungsbereichen werden hier zusätzlich die Wirtschaftsabschnitte Energieversorgung, Wasserversorgung und Entsorgung sowie das Baugewerbe mit in die Analyse einbezogen. 9 – Energieversorgung; Wasserversorgung, Entsorgung u. Ä. 10 – Baugewerbe; Grundstücks- und Wohnungswesen. 11 – Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kfz; Verkehr und Lagerei. 12 – Gastgewerbe; Information und Kommunikation; Sonstige Unternehmensdienstleister. 13 – Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleister; Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-012-01

Pfadabhängigkeit der Wirtschaftsstruktur aufgrund hoher Spezialisierung im Verarbeitenden Gewerbe

709. Die Entwicklung in Deutschland lässt sich auf mehrere miteinander verbundene Faktoren zurückführen. Zunächst hat Deutschland **eine starke industrielle Basis** mit vielen Weltmarktführern in kleineren Nischen, einer hohen Arbeitsproduktivität und einer **hohen Innovationsaktivität**, insbesondere im Automobilbau, Maschinenbau und der Chemieindustrie. Diese Branchen haben ihre **internationale Wettbewerbsfähigkeit** über Jahrzehnte hinweg **durch eine hohe Forschungs- und Entwicklungsintensität erhalten** (Schwahn et al., 2018; Schiersch und Gulden, 2024). Dadurch konnten sie sich kontinuierlich an Marktveränderungen anpassen, ohne tiefgreifende strukturelle Veränderungen durchlaufen zu müssen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf die Aufrechterhaltung des Status quo und eine **hohe Beschäftigungsstabilität** ausgerichtet sind, haben den Strukturwandel verlangsamt (ElFayoumi et al., 2018).

710. Die gleichbleibende **Spezialisierung** Deutschlands hat eine **starke Pfadabhängigkeit erzeugt**. Die bestehende Infrastruktur, spezialisiertes Humankapital und etablierte Märkte begünstigen die Weiterentwicklung bestehender Industrien und erschweren den Einstieg in neue Sektoren, beispielsweise in Hochtechnologie-Sektoren [↗ ABBILDUNGEN 142 UND 143 ANHANG](#) wie IKT oder Biotechnologie (Acemoglu, 2023). Erst mit den Herausforderungen der Dekarbonisierung, externen Krisen und der wachsenden internationalen Konkurrenz bei qualitativ hochwertigen (Kapital-)gütern werden strukturelle Schwächen dieser Pfadabhängigkeit sichtbar (Puls, 2024).
711. Zur geringen Dynamik trug auch die bislang **vergleichsweise geringe Profitabilität** von **Hochtechnologie-Bereichen in Europa** im Verhältnis zu den mittel-technologischen Wirtschaftszweigen wie der Automobilindustrie bei. Die relativ hohe Profitabilität der Hochtechnologie in den USA im Verhältnis zu mittel-technologischen Wirtschaftszweigen ist zumindest zum Teil auf das Abschöpfen von Monopolrenten zurückzuführen (Fuest et al., 2024). Die hohe Profitabilität der mittel-technologischen Wirtschaftszweige der EU erklärt, warum die Anreize in Europa, Hochtechnologie-Branchen auszubauen, vergleichsweise geringer waren (Fuest et al., 2024).

Trotz hoher **Forschungs- und Entwicklungsausgaben (FuE)** Deutschlands sind diese stark auf mittel-technologische Sektoren beschränkt (Schiersch und Gulden, 2024) und die **Innovationstätigkeit ist häufig auf etablierte Technologien ausgerichtet** (Acemoglu, 2023). Dies wird verstärkt durch die Marktstrukturen von Hochtechnologie-Bereichen, die oft durch hohe Markteintrittsbarrieren, unter anderem aufgrund von technologischen Barrieren und Netzwerkeffekten, gekennzeichnet sind (Demary et al., 2024; Dietrich et al., 2024).

712. **Zunehmende regulatorische Hürden haben** zwischen den Jahren 2014 und 2023 **das Wachstum innovativer wissensintensiver Dienstleistungen** in Deutschland im internationalen Vergleich **gebremst** (OECD, 2025a). In vielen branchenübergreifend relevanten Berufsfeldern wie Wirtschaftsprüfer, Notare, Rechtsanwälte oder Wirtschaftsberater gibt es in Deutschland Zugangsbeschränkungen, feste Gebührenordnungen und restriktive Berufsregeln (Bundesregierung, 1959, 1961a, 1961b, 2004, 2013). Dies behindert eine dynamische Entwicklung des unternehmensnahen Dienstleistungsangebots. In Ländern wie dem Vereinigten Königreich oder den USA gelten hingegen flexiblere Regulierungen (OECD, 2025b).

Problematisch sind darüber hinaus hohe **regulatorische Hürden bei IKT und digitalen Dienstleistungen**. Europäische und nationale Regulierungen wie die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) können Markteintrittsbarrieren und hohe Compliance-Kosten für Start-ups und innovative etablierte Unternehmen schaffen. Im Vergleich zu den USA oder China, aber auch im europäischen Vergleich, unterliegen deutsche Unternehmen oft umfangreichen bürokratischen Anforderungen. [↗ KASTEN 35](#) **Auch das Verarbeitende Gewerbe** ist davon **betroffen**, da moderne Industrieunternehmen auf leistungsfähige Finanzierungs-, Logistik- und Technologieangebote angewiesen sind. [↗ ZIFFERN 714 F.](#) OECD-Länder mit weniger wettbewerbsbeschränkender Regulierung im Dienstleistungssektor

verzeichnen höheres Wertschöpfungswachstum, Produktivitätszuwächse und Exportwachstum in Industrien, die intensiv auf Dienstleistungen angewiesen sind (Barone und Cingano, 2011).

Trend zur Tertiarisierung im Verarbeitenden Gewerbe

713. Innerhalb der Wirtschaftssektoren besteht ein **Trend zur Tertiarisierung**. Insbesondere im sekundären Sektor steigt die Nachfrage nach dienstleistungsorientierten Tätigkeiten (Vandermerwe und Rada, 1988; Baines et al., 2009; Khanra et al., 2021; Lehmann et al., 2025). Dies erschwert eine genaue Zuordnung von BWS und Arbeitnehmenden zum sekundären und tertiären Sektor. [↗ PLUSTEXT 36](#) Zwischen den Jahren 1995 und 2011 **stieg der Dienstleistungsanteil an der Wertschöpfung industrieller Produkte in Europa** um zehn Prozentpunkte an, beispielsweise durch die ergänzende Bereitstellung von Dienstleistungen wie Wartungsarbeiten oder FuE (Stehrer et al., 2015; Crozet und Milet, 2017; Ludwig et al., 2011).



[↗ PLUSTEXT 36](#)

Klassifikation von Unternehmen und BWS als Dienstleistung oder Warenproduktion

Dienstleistungen, die innerhalb eines Unternehmens des Verarbeitenden Gewerbes erbracht werden, wie Reparatur-, Montage- und Lohnveredelungsarbeiten, [↗ GLOSSAR](#) aber auch interne Unternehmensdienstleistungen, wie Buchhaltung oder FuE, zählen zur Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes, sofern der Schwerpunkt des Unternehmens auf industrieller Produktion liegt. In diesem Fall wird das Unternehmen im Statistischen Unternehmensregister entsprechend als Teil des Verarbeitenden Gewerbes geführt. Werden die gleichen Tätigkeiten von externen Dienstleistungsunternehmen eingekauft, werden sie dem Dienstleistungssektor zugeordnet. Es ist daher nicht immer möglich, die Anteile an der Bruttowertschöpfung trennscharf dem Dienstleistungssektor oder der Industrieproduktion zuzuordnen.

714. **Die deutsche Industrie** ist zudem stark **mit dem Dienstleistungssektor verflochten**. Der Anteil der Verbundwertschöpfung [↗ GLOSSAR](#) aus der Nachfrage nach Dienstleistungen durch die Industrie beträgt zwischen 8,8 % und 11,5 % an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (Hüther et al., 2023). Diese Dienstleistungen ersetzen jedoch nicht die industrielle Tätigkeit, sondern sind komplementär (Stehrer et al., 2015; Lehmann et al., 2025). Mit dem Strukturwandel wächst der Dienstleistungsbeitrag innerhalb der industriellen Wertschöpfungsketten (Stehrer et al., 2015). Die Verflechtung von Dienstleistungen und Verarbeitendem Gewerbe ist in Europa im Vergleich zu den USA oder auch Japan höher (Nordwall et al., 2016; Lang und Lichtblau, 2021).

Der **Anteil der Beschäftigten mit dienstleistungsnahen Aufgaben** in Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes **nahm** in Deutschland zwischen den Jahren 1975 und 2017 um 5 Prozentpunkte **zu** (Boddin und Kroeger, 2024), eine Entwicklung, die sich auch international zeigt (Dürnecker und Herrendorf, 2022). Über die beiden Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes und der Dienstleistungen hinweg nahm die Anzahl der Erwerbstätigen in Dienstleistungsberufen in diesem

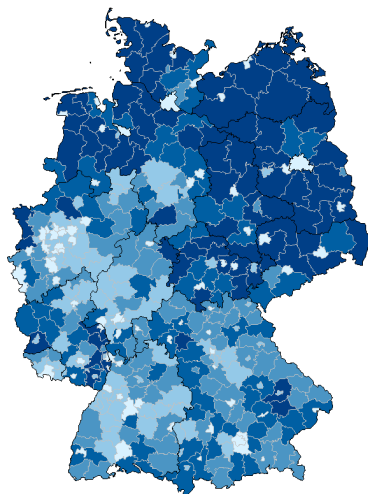
Zeitraum um 56 % zu, wovon 27,8 Prozentpunkte dem Strukturwandel (also unterschiedlichem Beschäftigungswachstum der Sektoren) und 12,5 Prozentpunkte der Tertiarisierung zugerechnet werden können (Boddin und Kroeger, 2024).

715. Die **Tertiarisierung** des Verarbeitenden Gewerbes vollzieht sich teilweise auch durch die **Transformation von Unternehmen in Dienstleistungsbetriebe**. Bernard et al. (2017) zeigen für Dänemark, dass ein erheblicher Teil des Beschäftigungsrückgangs in der Industrie nicht durch Unternehmensschließungen oder Stellenabbau bedingt ist, sondern durch den Wechsel von Unternehmen in den Dienstleistungssektor (Reklassifikation). Allerdings werden Unternehmen erst reklassifiziert, sobald die Wertschöpfung mehrheitlich als Dienstleistung erbracht wird, [➤ PLUSTEXT 36](#) sodass nicht zwingend in erheblichem Umfang Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes verloren geht.
716. Die zunehmende Verflechtung von Verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungssektor geht mit einer **zunehmenden innerbetrieblichen Lohnungleichheit** einher, die insbesondere geringverdienende Beschäftigte betrifft (Boddin und Kroeger, 2022). Zwischen den Jahren 1994 und 2017 erklärt dieser Trend etwa 7 % des Anstiegs der Lohnungleichheit im Verarbeitenden Gewerbe, wo die Effekte besonders ausgeprägt sind. So sind die Löhne geringqualifizierter Beschäftigter bei einem um eine Standardabweichung höheren Beschäftigungsanteil von Dienstleistungsberufen innerhalb eines Betriebes um bis zu 11 % geringer. Die Löhne von hochqualifizierten Produktionsbeschäftigten sind hingegen nur um 3 % niedriger.

3. Regionale Unterschiede der Wirtschaftsstruktur

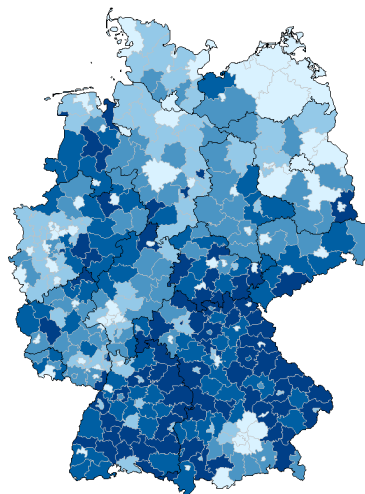
717. Wenn die Wirtschaftsstruktur eines Landes **regional heterogen** ist, ist zu erwarten, dass auch der **Strukturwandel und seine Auswirkungen** regional unterschiedlich verlaufen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn einzelne Wirtschaftszweige regional konzentriert sind, sodass sich strukturell bedingte Änderungen der Arbeitsnachfrage regional unterschiedlich stark auswirken. Deshalb werden im Folgenden regionale Unterschiede der Wirtschaftsstruktur und -entwicklung betrachtet.
718. In vielen Ländern gibt es deutliche **Unterschiede im Wirtschaftswachstum einzelner Regionen**. In Deutschland florierten in den vergangenen Jahren vor allem Regionen wie die Rhein-Main-Region, Berlin oder München (Ewald et al., 2024). Die regionalen Unterschiede zeigen sich bei der Betrachtung der Beschäftigung in den einzelnen Sektoren. Der **primäre Sektor** ist **in ländlichen Gebieten** noch relativ bedeutend, insbesondere im Norden und Osten. [➤ ABBILDUNG 115 OBEN LINKS](#) Der **sekundäre Sektor** ist **in den südlichen und westlichen Industriezentren** stark vertreten, [➤ ABBILDUNG 115 OBEN MITTE](#) während der **tertiäre Sektor** bundesweit gestreut ist, aber besonders **in urbanen Räumen** mit hoher Bevölkerungsdichte hohe Beschäftigungsanteile aufweist. [➤ ABBILDUNG 115 OBEN RECHTS](#)

ABBILDUNG 115

Regionale Wirtschaftsstruktur¹Quintile des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten² im Jahr 2021Primärer Sektor³

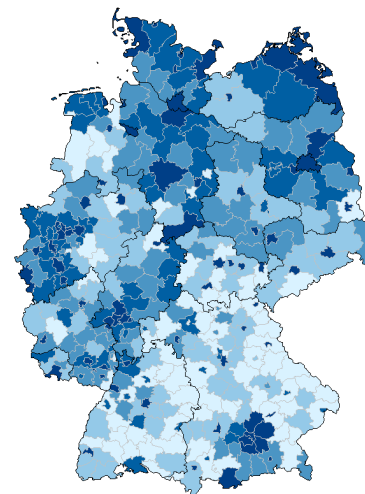
Anteile in %:

0 – 0,18	0,19 – 0,51	0,52 – 0,97	0,98 – 1,90	1,91 – 9,34

Sekundärer Sektor⁴

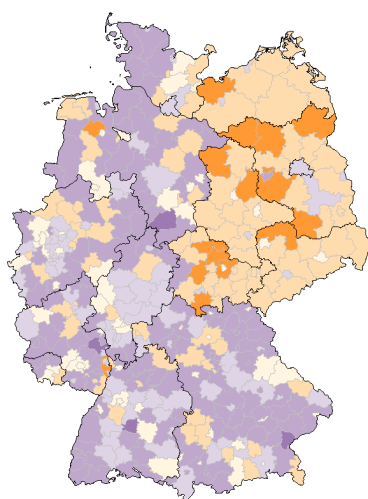
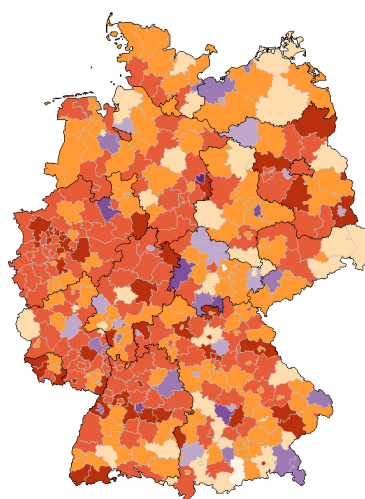
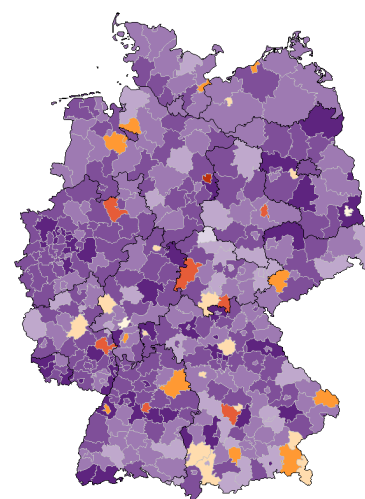
Anteile in %:

7,10 – 22,61	22,62 – 28,19	28,20 – 34,38	34,39 – 41,20	41,21 – 62,34

Tertiärer Sektor⁵

Anteile in %:

37,63 – 57,61	57,62 – 64,13	64,14 – 70,30	70,31 – 76,68	76,69 – 92,83

Veränderung des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten² im Zeitraum 2011 bis 2021Primärer Sektor³Sekundärer Sektor⁴Tertiärer Sektor⁵

Differenz des Anteils des Jahres 2021 im Vergleich zum Jahr 2011 in Prozentpunkten:

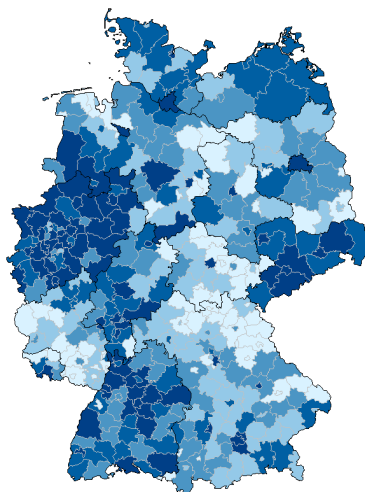
unter – 5,0	– 5,0 bis unter – 2,5	– 2,5 bis unter – 1,0	– 1,0 bis unter – 0,05	– 0,05 bis unter 0
0 bis unter 0,05	0,05 bis unter 1,0	1,0 bis unter 2,5	2,5 bis unter 5,0	5,0 und mehr

1 – Unterteilung der Wirtschaftssektoren gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Eigene Berechnungen bzw. Schätzung für fehlende Werte einzelner Kreise oder kreisfreier Städte im primären und im sekundären Sektor.

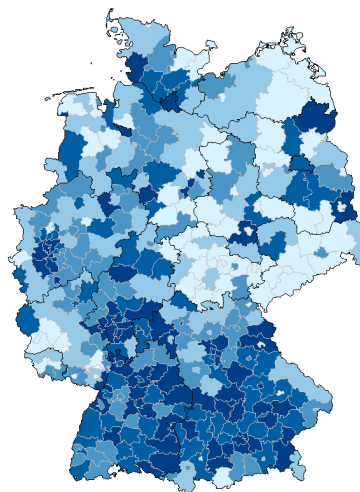
2 – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sind Arbeiter, Angestellte und Personen in beruflicher Ausbildung, die in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und/oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind. Keine Berücksichtigung finden hier also Beamte, Selbständige, mithelfende Familienangehörige oder geringfügig Beschäftigte. 3 – Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. 4 – Produzierendes Gewerbe. 5 – Dienstleistungen, übrige Wirtschaftsbereiche.

Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-086-01

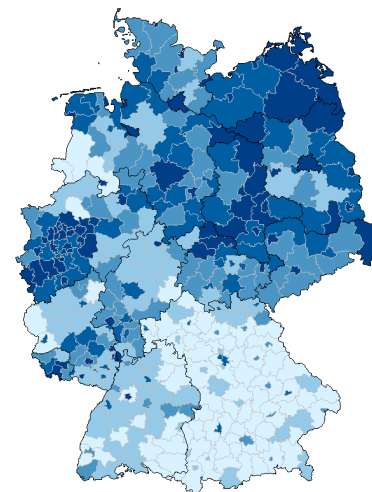
719. Die **heterogene räumliche Verteilung** von Wertschöpfung und Arbeit **resultiert aus der Kombination** von **Agglomerationseffekten**, ungleichen Humankapitalausstattungen und **historischen Entwicklungspfaden** (Redding und Rossi-Hansberg, 2017). So profitieren Ballungsräume von positiven externen Effekten, beispielsweise aufgrund einer guten Infrastruktur und einer hohen Dichte an qualifizierten Arbeitskräften. Dies begünstigt die Ansiedlung neuer Unternehmen in neuen Wirtschaftszweigen. Regionen mit hoher Nähe zu Forschungseinrichtungen und Universitäten sind günstige Standorte für stark innovationsgetriebene Wirtschaftszweige mit hohen FuE-Ausgaben, z. B. die Pharmaindustrie (EFI, 2024). [↗ ZIFFER 722](#) Regionen, die auf traditionelle Industrien spezialisiert sind, profitieren zwar von Netzwerken und spezialisierten Arbeitskräften. Allerdings kann dies auch einen Lock-in-Effekt erzeugen, wenn die Unternehmen dieser Branchen wenig dynamisch sind und die Qualifikationen der Beschäftigten nicht zu den zukünftigen Anforderungen der Unternehmen passen (Redding et al., 2011). [↗ ZIFFERN 752 FF.](#)
720. Die Zahl **der Erwerbstätigen** ist in den Ballungsräumen am höchsten. [↗ ABBILDUNG 116 LINKS](#) Bei der **Arbeitsproduktivität** ist ein Süd-Nord- sowie ein West-Ost-Gefälle zu erkennen. Besonders hoch ist die Arbeitsproduktivität in Bayern und Baden-Württemberg (Automobilbau, Maschinenbau und Hochtechnologie-Industrien) sowie in den Großstädten und Metropolregionen wie Frankfurt (Finanzsektor), Hamburg (Logistik und Hafenwirtschaft) oder München (Technologie und Dienstleistungen). [↗ ABBILDUNG 116 MITTE](#) Die höchsten **Arbeitslosenquo-**

[↗ ABBILDUNG 116](#)**Regionale Unterschiede wirtschaftlicher Indikatoren¹****Anzahl Erwerbstätige**
Tausend

□ 20,0 bis unter 45,0
 □ 45,0 bis unter 64,6
 □ 64,6 bis unter 88,0
 ■ 88,0 bis unter 137,0
 ■ 137,0 bis 2 090,0

Arbeitsproduktivität²
Tausend Euro

□ 51,30 bis unter 59,98
 □ 59,98 bis unter 63,64
 ■ 63,64 bis unter 67,33
 ■ 67,33 bis unter 73,38
 ■ 73,38 bis 138,91

Arbeitslosenquote³
%

□ 1,87 bis unter 3,28
 □ 3,28 bis unter 4,30
 ■ 4,30 bis unter 5,46
 ■ 5,46 bis unter 6,72
 ■ 6,72 bis 14,80

1 – Werte für das Jahr 2021. Jeweils Einteilung in Quintile der einzelnen Indikatoren. 2 – Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

3 – Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen.

Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
© Sachverständigenrat | 25-085-01

ten gibt es in strukturschwachen Regionen, wie in Teilen von Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt sowie im nördlichen Ruhrgebiet. [↗ ABBILDUNG 116 RECHTS](#)

721. Der Strukturwandel zwischen den Jahren 2011 und 2021 ist an den Veränderungen der Beschäftigungsanteile in den einzelnen Sektoren erkennbar. Beschäftigungsanteile im **primären Sektor** gingen insbesondere in den ostdeutschen Kreisen zurück. [↗ ABBILDUNG 115 UNTEN LINKS](#) Der **Beschäftigungsanteil des sekundären Sektors nimmt** in den meisten Regionen deutlich **ab**, mit Ausnahme einiger Landkreise beispielsweise in Süddeutschland. [↗ ABBILDUNG 115 UNTEN MITTE](#) Im **tertiären Sektor** zeigt sich flächendeckend eine **starke Zunahme des Beschäftigungsanteils**. Ausnahmen sind Regionen, in denen sich der sekundäre Sektor besonders stark entwickelt, wie z. B. in den Kreisen Rostock oder Gütersloh. [↗ ABBILDUNG 115 UNTEN RECHTS](#)

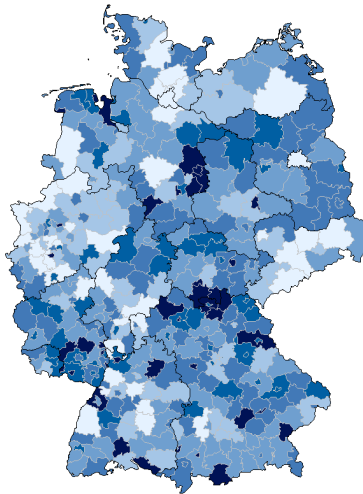
Regionale Konzentration im sekundären Sektor

722. Die **Industriekonzentration** ist vor allem im Süden Deutschlands, insbesondere in Bayern, hoch. Die industriell am stärksten konzentrierten Landkreise sind jedoch auf viele Länder, tendenziell in Westdeutschland, verteilt. [↗ ABBILDUNG 117 OBEN LINKS](#) Von den **vier größten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes** [↗ ZIFFERN 709 FF.](#) [↗ ZIFFER 730](#), gemessen anhand der Bruttowertschöpfung, sind die Automobilindustrie, die chemische Industrie und die Pharmabranche auf einige wenige Regionen konzentriert, während Unternehmen in der Herstellung von elektrischen Ausrüstungen vergleichsweise gleichmäßig über Deutschland verstreut sind. [↗ ABBILDUNG 117](#)

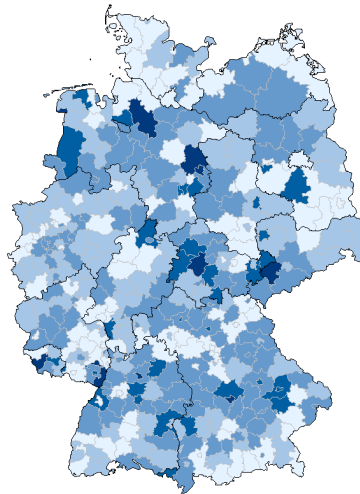
Regionen mit hoher Konzentration einzelner Wirtschaftszweige sind bei einem schnell und überregional wirkenden Schock, wie beispielsweise steigenden Energiepreisen, weniger anpassungsfähig, da es **weniger Ausweichmöglichkeiten für die Beschäftigten** der besonders stark betroffenen Branchen gibt (Diamond und Simon, 1990; Kalemli-Özcan et al., 2003). Ein historisches Beispiel hierfür ist der Strukturwandel in den Kohleregionen. [↗ KASTEN 44](#) Dies erhöht das Risiko struktureller Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen (Dörr et al., 2024). [↗ ZIFFER 719](#)

ABBILDUNG 117

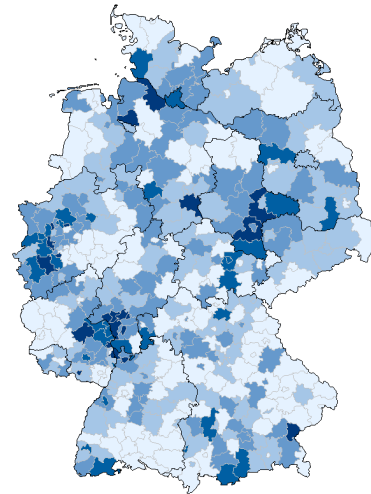
Regionale Wirtschaftsstruktur: Konzentration und Industriecluster

Industriekonzentration in den Kreisen¹ im Jahr 2020Regionale Cluster ausgewählter Wirtschaftszweige² im Jahr 2023³

Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen

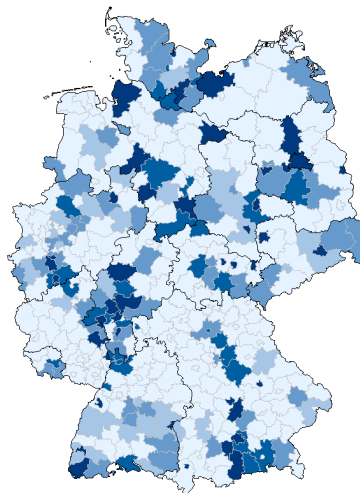


Herstellung von chemischen Erzeugnissen

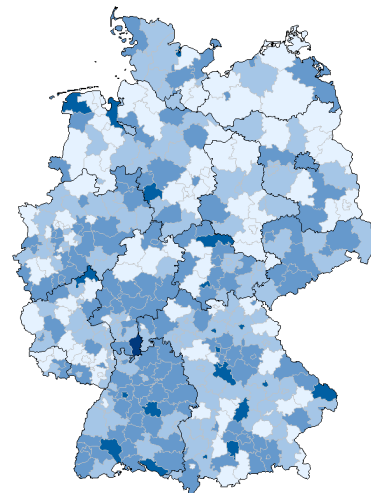
Herfindahl-Hirschman-Index¹:

- am geringsten konzentriertes Dezil (157,20 bis unter 193,55)
- 10. bis unter 25. Perzentil (193,55 bis unter 222,65)
- 25. bis unter 50. Perzentil (222,65 bis unter 260,96)
- 50. bis unter 75. Perzentil (260,96 bis unter 307,96)
- 75. bis unter 90. Perzentil (307,96 bis unter 374,97)
- am stärksten konzentriertes Dezil (374,97 bis 1.150,30)

Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen



Herstellung von elektrischen Ausrüstungen

Indikator zur regionalen Spezialisierung⁴:

- 0 bis unter 0,5
- 0,5 bis unter 1
- 1 bis unter 2
- 2 bis unter 3
- 3 und mehr

1 – Die Industriekonzentration in den Landkreisen und kreisfreien Städten Deutschlands wird durch den Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dargestellt. Der Index misst die relative Konzentration der Wirtschaftszweige innerhalb eines Landkreises, wobei höhere Werte auf eine stärkere Konzentration hindeuten (er liegt zwischen 0 und 10 000). Zu Darstellungszwecken gerundete Werte in der Legende. 2 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 3 – Zum Stichtag 30. September 2023. 4 – Die regionale Spezialisierung wird als das Verhältnis des Anteils der Anzahl Betriebe im jeweiligen Wirtschaftszweig an der Anzahl aller Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes eines Kreises zu diesem Anteil auf Bundesebene dargestellt.

Quellen: BA, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-110-01

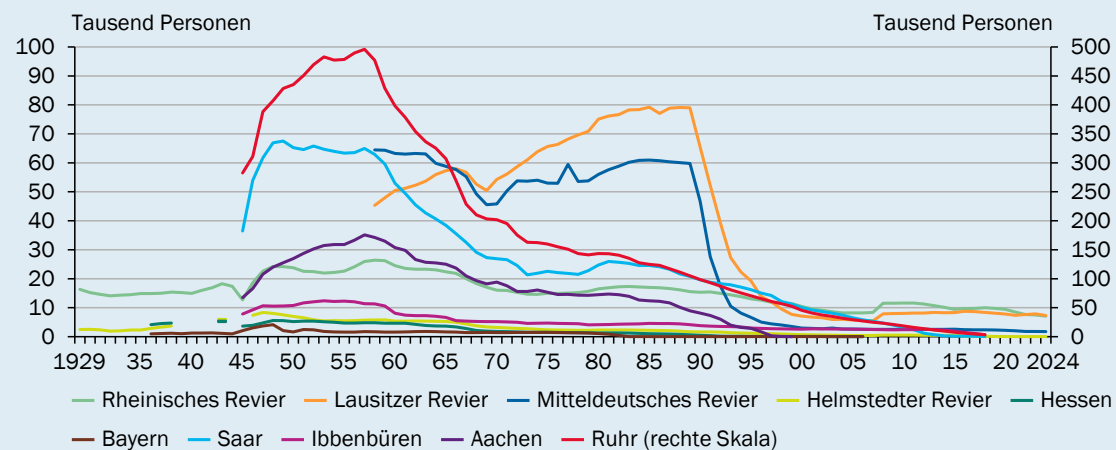
➤ KASTEN 44

Hintergrund: Strukturwandel in den Kohleregionen

Seit der Industrialisierung war Kohle essenziell für die deutsche Energieversorgung. Während in der BRD Steinkohle aus dem Ruhrgebiet als Energieträger dominierte, setzte die DDR vollständig auf Braunkohle. Ab den 1960er-Jahren verlor die Steinkohleförderung aufgrund günstiger Importe an Bedeutung (Henke, 2022), während die Braunkohle, die aufgrund zu hoher Transportkosten relativ zum Brennwert nicht über große Distanzen handelbar ist, ihren Höhepunkt erst in den 1980er-Jahren erreichte. ➤ **ABBILDUNG 118 Der Strukturwandel im Ruhrgebiet begann schon mit der Kohlekrise im Jahr 1957 und dauert bis heute an** (Farrenkopf, 2013; Röhl, 2019; Mai, 2022). Der Abbau von Steinkohle wurde seit den 1980er-Jahren nur durch staatliche Subventionen aufrechterhalten (Röhl, 2019) und wurde im Jahr 2018 endgültig eingestellt. In den 1980er-Jahren förderte die DDR etwa 30 % der weltweiten Braunkohle (Henke, 2022). Im Jahr 2023 konnte die Braunkohle noch subventionsfrei gefördert werden (BMWK, 2025a) und trug 17,3 % zur deutschen Stromerzeugung bei (BNetzA, 2025).

➤ ABBILDUNG 118

Beschäftigung in der Kohleindustrie rapide gefallen¹



1 – 2008 und 2016 aufgrund von Neustrukturierung der Unternehmen nicht mit dem Vorjahr vergleichbar.

Quellen: Statistik der Kohlewirtschaft, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-007-01

Die **Förderung und Weiterverarbeitung sind regional stark konzentriert** (Brachert et al., 2023). Die Braunkohleregionen in den Neuen Ländern erlebten bereits nach der Wiedervereinigung zwischen den Jahren 1990 und 1995 eine erste Phase des Strukturwandels, in der es zu einem erheblichen Beschäftigungsabbau kam (Gatzweiler und Heusgen, 1994). ➤ **ABBILDUNG 118 Der geplante Kohleausstieg bis zum Jahr 2038 führt zu einem neuerlichen tiefgreifenden Strukturwandel**, der die Beschäftigungsstruktur stark verändern wird (Brachert et al., 2023). Davon betroffen sind die noch rund 16 000 direkt im Braunkohle-Sektor Beschäftigten und weitere Tausende in verbundenen Industrien und Dienstleistungsbereichen (Frondelet et al., 2018; Statistik der Kohlewirtschaft, 2025). Die Bundesregierung zielt mit dem „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ (StStG) bis zum Jahr 2038 darauf ab, eine diversifizierte und innovationsorientierte Wirtschaft aufzubauen, indem in Infrastruktur, Bildung, Forschung sowie Unternehmensansiedlung investiert wird (Brachert et al., 2023). ➤ ZIFFER 783 ➤ KASTEN 51 ANHANG

Bedeutung wissensintensiver Wirtschaftszweige

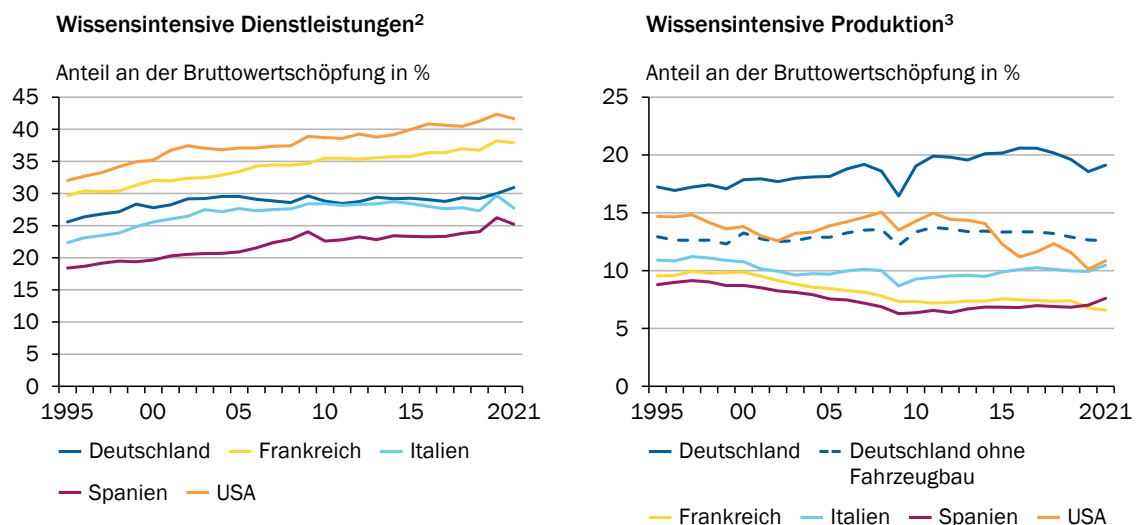
723. Die Bedeutung **wissensintensiver Wirtschaftszweige** hat zwischen den Jahren 1970 und 2023 zugenommen. [↗ ZIFFERN 708 UND 725](#) Ein Wirtschaftszweig wird als wissensintensiv eingestuft, wenn mehr als 33 % der Beschäftigten einen tertiären Bildungsabschluss haben. [↗ ABBILDUNG 142 ANHANG](#) Im internationalen Vergleich ist der Anteil solcher Wirtschaftszweige in Deutschland relativ hoch, was vor allem an der großen Bedeutung **der wissensintensiven Warenproduktion** (im Automobilbau, der Pharma- und chemischen Industrie) liegt. [↗ ABBILDUNG 119 RECHTS](#) Allerdings ist deren internationale Wettbewerbsfähigkeit in den vergangenen Jahren, insbesondere gegenüber Ländern außerhalb des Euro-Raums, gesunken. [↗ ZIFFER 730](#)

Im Gegensatz dazu bleibt die Entwicklung der **wissensintensiven Dienstleistungen**, wie z. B. der Finanz- und Versicherungsbranche oder der IKT, **hinter der in anderen Ländern zurück**. Während der Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteil der wissensintensiven Dienstleistungen in allen entwickelten Volkswirtschaften kontinuierlich stieg, war der Anstieg zwischen den Jahren 1995 und 2021 in den USA um 10 Prozentpunkte auf ein Niveau von 42 % besonders hoch. In Deutschland stieg der Wertschöpfungsanteil in diesem Zeitraum lediglich um 5,5 Prozentpunkte auf 31 %. [↗ ABBILDUNG 119 LINKS](#)

724. Die **Produktivität in den wissensintensiven Dienstleistungen** ging in Deutschland zwischen den Jahren 2000 und 2020 um 10 % **zurück** (Schiersch und Gulden, 2023; Schiersch et al., 2025). [↗ ZIFFERN 709 FF.](#) Ein Großteil dieses Rückgangs entfällt auf die unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Deren

[↗ ABBILDUNG 119](#)

Wertschöpfungsanteile wissensintensiver Wirtschaftsbereiche¹



1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). Dar- gestellt werden die Anteile der jeweiligen Wirtschaftszweige an allen Wirtschaftszweigen außer den Abschnitten L, O, P, Q, T und U. 2 – Information und Kommunikation, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie unternehmensnahe Dienstleistungen. 3 – Bergbau, Kokerei und Mineralölverarbeitung, chemische und pharmazeutische Industrie, Herstel- lung von optischen und elektrischen Erzeugnissen, Maschinenbau sowie Fahrzeugbau.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-004-02

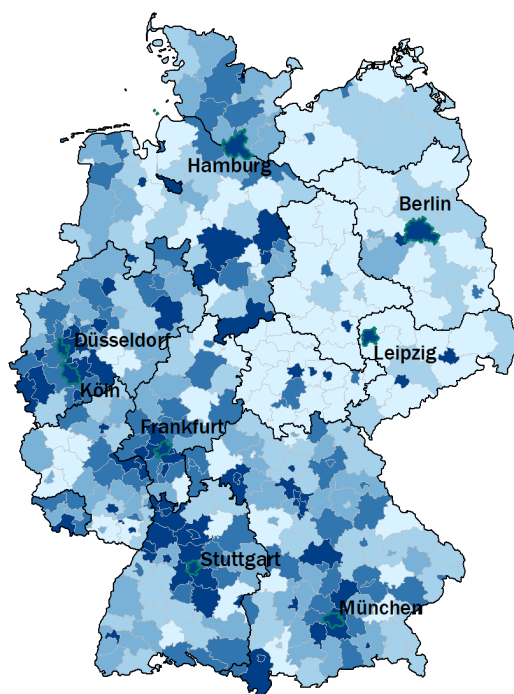
Arbeitsproduktivität sank zwischen den Jahren 1995 und 2015 um rund 40 %, was vor allem an einer höheren Vorleistungsquote bei gleichbleibender Beschäftigung (Kritikos et al., 2021) sowie an einer im internationalen Vergleich sehr geringen Anzahl von Gründungen lag (JG 2019 Ziffern 181 ff.; JG 2020 Ziffern 518 ff.; JG 2021 Ziffern 406 ff.).

725. Positive Agglomerationsexternalitäten wie dichte Arbeitsmärkte, eine gut ausgebaute Daseinsvorsorge sowie Verkehrsinfrastruktur und Wissens-Spillover **sind in Städten besonders stark ausgeprägt** (Duranton und Puga, 2000). Dies macht Städte für Unternehmen und Beschäftigte attraktiv und begünstigt die Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen (Eckert et al., 2022; Chen et al., 2023). In den vergangenen Jahren wuchs die **Bedeutung von Städten in der regionalen Verteilung der Wertschöpfung** (Glaeser, 2011; Moretti, 2012). Städte wachsen schneller als ländliche Regionen (Glaeser et al., 1992; Duranton und Puga, 2014; Gaubert, 2018; JG 2024 Ziffern 326 ff.). Auch die Arbeits-

ABBILDUNG 120

Regionale Verteilung¹ von Beschäftigten in wissensintensiven Bereichen² im Jahr 2022

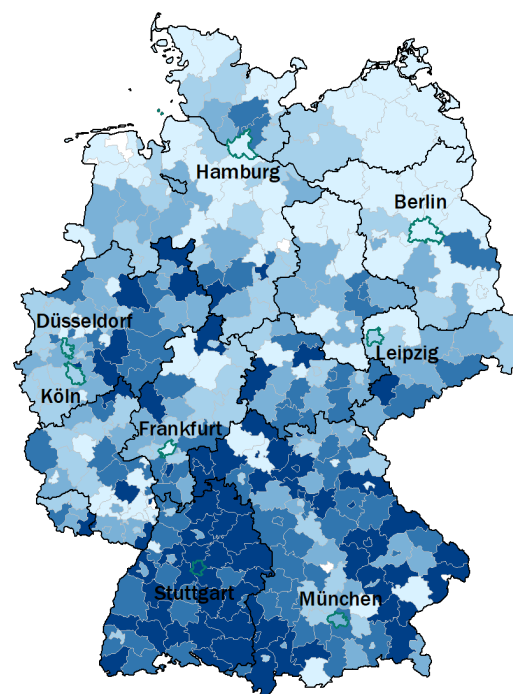
Beschäftigte in unternehmensbezogenen Dienstleistungen³



Anteile in %:

unter 5,344	5,344 bis unter 6,552	6,552 bis unter 8,090	8,090 bis unter 11,048	11,048 und mehr

Beschäftigte in wissensintensiven Industrien⁴



Anteile in %:

unter 4,426	4,426 bis unter 6,830	6,830 bis unter 8,958	8,958 bis unter 14,222	14,222 und mehr
keine Daten				

1 – Quintile der Verteilung. 2 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 3 – Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in wissensintensiven unternehmensbezogenen Dienstleistungsbranchen an den gesamten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Wissensintensive unternehmensbezogene Dienstleistungen sind folgende Abteilungen: 62 – 64, 66, 69 – 74; Details siehe Abbildung 142 Anhang. 4 – Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in wissens- und forschungsintensiven Industrien an den gesamten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Wissens- bzw. forschungsintensive Industrien sind folgende Abteilungen: 20, 21, 26 – 30; Details siehe Abbildung 143 Anhang.

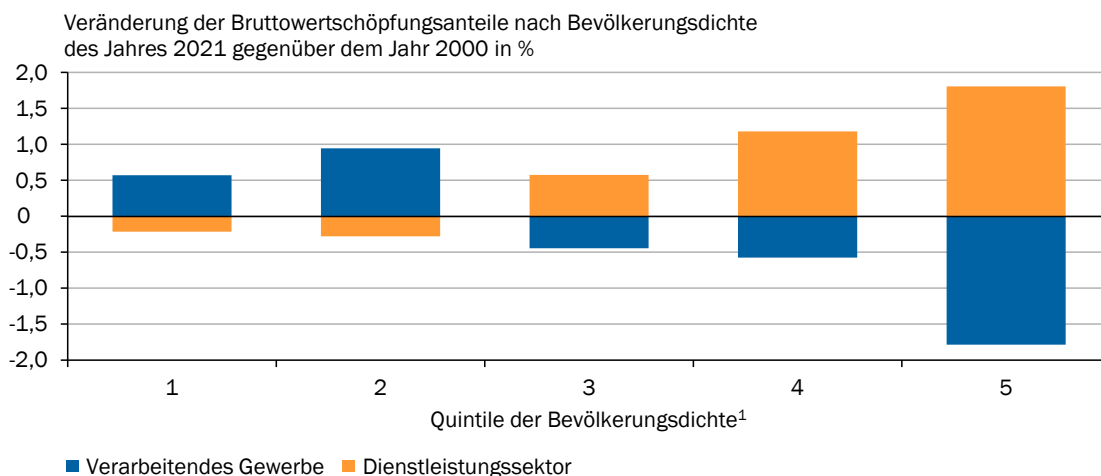
Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
© Sachverständigenrat | 25-107-01

produktivität ist in Ballungsräumen höher, da sich hier vermehrt Unternehmen aus den wissensintensiven Dienstleistungsbereichen ansiedeln (Martin et al., 2018). [ABBILDUNG 120 LINKS](#) Die Produktion wissensintensiver Waren ist regional breiter gestreut, wobei der Schwerpunkt im Südwesten Deutschlands liegt. [ABBILDUNG 120 RECHTS](#)

726. Der **Strukturwandel hat die Agglomerationstendenzen hin zum städtischen Raum verstärkt** (Eckert et al., 2022; Chen et al., 2023), auch in Deutschland. Der **Anteil der Dienstleistungen** an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung **nimmt vor allem in den Ballungsräumen zu**, während der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes dort stark sinkt. In ländlichen Regionen und kleineren Städten (1. und 2. Quintil der nach aufsteigender Bevölkerungsdichte geordneten Regionen) nehmen die Industrieanteile hingegen weiterhin zu. [ABBILDUNG 121](#) Die hohe Komplementarität zwischen IKT und wissensintensiven, handelbaren Dienstleistungen lässt die Dienstleistungsbereiche in den Städten schneller wachsen (Eckert et al., 2022). Allerdings ist das Produktivitätswachstum von Unternehmen der Dienstleistungsbereiche mit wachsendem BWS-Anteil in Deutschland wesentlich geringer als in den USA. In einigen dieser Wirtschaftsbereiche, wie der Finanzbranche, den Unternehmensdienstleistungen und dem Bildungsbereich, fällt es sogar negativ aus (Dürnecker und Sanchez-Martinez, 2023; Schiersch und Gulden, 2023; Bergeaud, 2024). In den USA hat die Digitalisierung die Arbeitsproduktivität im Digitalsektor fast doppelt so stark angetrieben, wie dies in Deutschland oder gar Frankreich der Fall war (Falck et al., 2024).
727. Der Anstieg des Wertschöpfungsanteils von Dienstleistungen in Ballungsräumen führt zu einer verstärkten **räumlichen Segregation der Erwerbstätigen nach Qualifikationsniveau**. Hochqualifizierte Arbeitskräfte profitieren von der Konzentration wissensintensiver Dienstleistungen in Großstädten, die Zugang zu spezialisierten Arbeitsplätzen und Netzwerkeffekten bieten.

[ABBILDUNG 121](#)

Wachstum im tertiären Bereich durch die Städte getrieben



1 – Bevölkerungsdichte als Quintile der Einwohnerzahl insgesamt je Kreis. (1. Quintil entspricht den unteren 20 % aller nach Einwohnerzahl geordneten Kreisen im Jahr 2000).

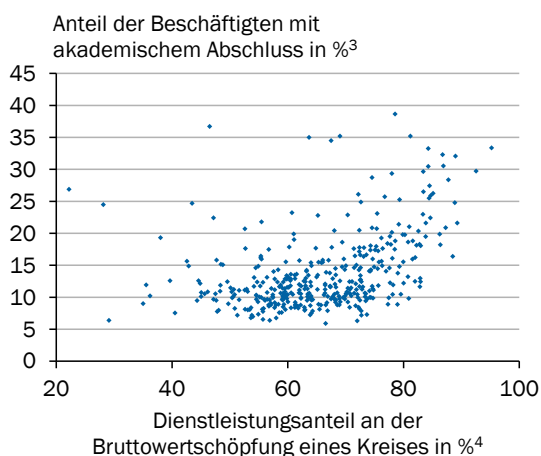
Quellen: BBSR (2024), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-016-01

↗ **ABBILDUNG 122 LINKS** Dies spiegelt sich in einem überproportionalen Anteil an Beschäftigten mit Hochschulabschluss in diesen Regionen wider. ↗ **ABBILDUNG 122 RECHTS** Niedrigqualifizierte Arbeitskräfte verbleiben hingegen häufiger in peripheren oder weniger diversifizierten Regionen. Steigende Lebenshaltungskosten in Ballungsräumen verstärken diese Trennung (Diamond und Gaubert, 2022). Über die Polarisierung des Arbeitsmarkts hinaus ↗ **ZIFFER 752** hat diese Entwicklung zur Folge, dass die Arbeitsnachfrage nach geringer qualifizierten Beschäftigten in Ballungsräumen schwerer befriedigt werden kann. ↗ **ZIFFERN 735 FF.**

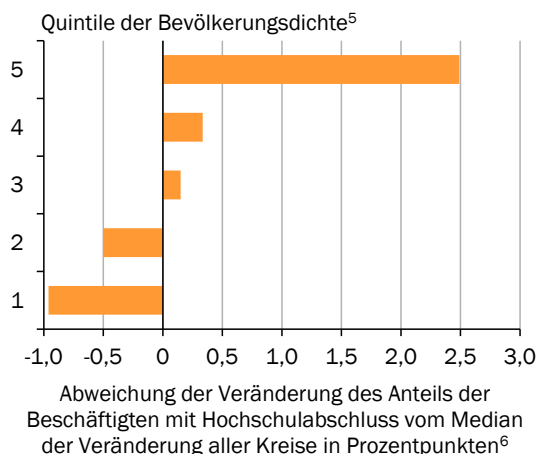
↗ **ABBILDUNG 122**

Mehr Hochschulabsolventen¹ in Ballungsräumen und Regionen² mit hohem Dienstleistungsanteil

Dienstleistungsanteil und Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss in einem Kreis stark positiv korreliert



Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss nimmt besonders in Ballungsräumen zu



1 – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort mit akademischem Abschluss. 2 – Nach Kreisen und kreisfreien Städten. 3 – Zum Stichtag 30. Juni 2021. 4 – Im Jahr 2021. 5 – Bevölkerungsdichte als Quintile der Einwohnerzahl pro Quadratmeter je Kreis. Das 1. Quintil entspricht den unteren 20 % aller nach Bevölkerungsdichte geordneten Kreise und kreisfreien Städte zum Stichtag 31. Dezember 2012. 6 – Absolute Veränderung des Jahres 2021 im Vergleich zum Jahr 2012. Median der Quintile.

Quellen: BBSR (2024), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-018-03

III. STRUKTURWANDEL: TREIBER UND REGIONALER VERLAUF

728. Aufgrund der oben beschriebenen **regional unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur** sind die einzelnen Regionen **unterschiedlich stark vom Strukturwandel** betroffen, je nachdem, auf welche Wirtschaftszweige einzelne Treiber wirken. Im Folgenden werden die vier aktuell dominierenden Trends und ihre Auswirkungen diskutiert (vgl. Dörr et al., 2024).

1. Internationaler Handel

729. Der **internationale Handel war in den vergangenen Jahrzehnten ein wichtiger Treiber des Strukturwandels**. Durch die fortschreitende Globalisierung hat die internationale Arbeitsteilung zugenommen. In der Vergangenheit war die Spezialisierung der Länder vor allem innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes ausgeprägt. So fokussierten sich deutsche Unternehmen auf technologisch hochwertige und kapitalintensive Produkte wie Automobile und Maschinenbau. [↗ KASTEN 45 ↗ ZIFFERN 709 FF.](#) Arbeitsintensive Produkte hingegen wurden zunehmend aus Ländern mit niedrigeren Arbeitskosten im asiatischen Raum oder aus Osteuropa bezogen, wie z. B. Textilien, Konsumgüter und Elektronik (Dauth et al., 2014; JG 2017 Ziffern 665 ff.). In der Folge kam es in Deutschland zu einem Beschäftigungsabbau in diesen Branchen. Besonders betroffen waren davon Regionen, die stark auf diese Branchen ausgerichtet waren, etwa in Ostdeutschland (Yi et al., 2024).

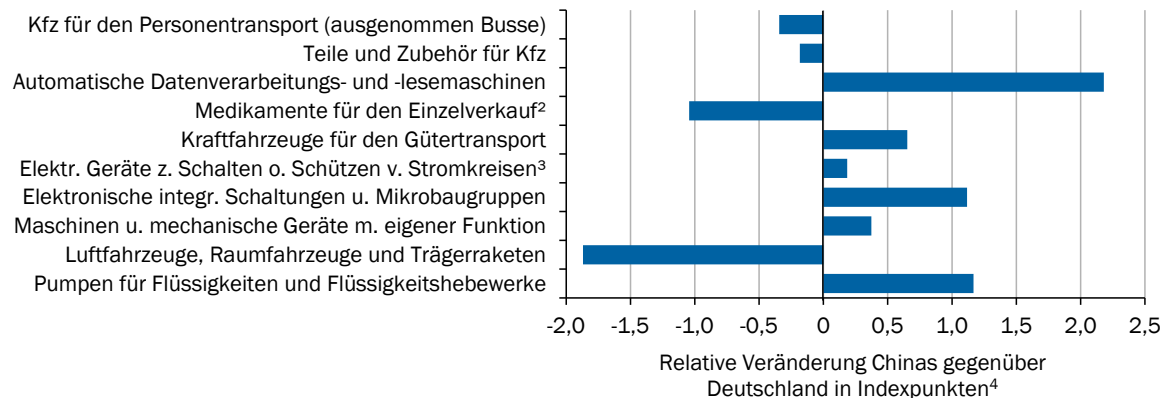
Gesamtwirtschaftlich führte dieser Handel zu Wohlstandsgewinnen (Felbermayr et al., 2017). **Einzelne Industrien, Regionen und Beschäftigungsgruppen verzeichneten in Deutschland jedoch negative Beschäftigungseffekte** (vgl. Dauth et al., 2014; JG 2017 Ziffern 665 ff.). So waren Beschäftigte mit niedrigerem Qualifikationsniveau und mit manuellen Tätigkeiten stärker von den negativen Auswirkungen betroffen als andere (Traiberman, 2019; Keller und Utar, 2023; Kruse et al., 2024). [↗ ZIFFER 733](#)

730. Inzwischen **holen Länder**, die bisher vor allem auf arbeitsintensive Exportgüter spezialisiert waren, **technologisch auf**, auch durch gezielte Industriepolitik (Bickenbach et al., 2024). Das gilt insbesondere für China, aber auch für Indien und Südostasien (Hsieh und Ossa, 2016; Mao et al., 2021). [↗ ABBILDUNG 144 ANHANG](#) Dies erhöht den **Konkurrenzdruck für deutsche Unternehmen**, deren Geschäftsmodell auf technologisch bedingten komparativen Vorteilen bei Investitionsgütern und deren Vorprodukten basiert (Stamer, 2023). Zwar haben in Deutschland bei verschiedenen Produktgruppen die **offenbarten komparativen Vorteile** [↗ GLOSSAR](#) aufgrund von Innovationen im Zeitraum der Jahre 1996 bis 2022 zugenommen. [↗ ABBILDUNG 123 ↗ ABBILDUNG 145 ANHANG](#) Umgekehrt sind in einigen ehemals exportstarken Produktgruppen die offenbarten komparativen Vorteile aber rückläufig, während Chinas Wirtschaft in diesen Bereichen seine offenbarten komparativen Vorteile verbessern konnte. Dies ist auch an den Handels-

ABBILDUNG 123

Verschiebung der offenbarten komparativen Vorteile (RCA)¹

Der komparative Vorteil Chinas nimmt gegenüber dem Deutschlands zu



1 – Produktgruppen (4-Steller) mit dem höchsten Exportanteil Deutschlands. Offenbarter komparativer Vorteil (RCA (revealed comparative advantage)) wird berechnet als das Verhältnis aus dem Exportanteil einer Produktgruppe an den gesamten Exporten eines Landes und dem Exportanteil der Produktgruppe am Welthandel insgesamt. 2 – Bestehend aus gemischten oder ungemischten Erzeugnissen zu therapeutischen oder prophylaktischen Zwecken, dosiert oder in Packungen. 3 – Oder zum Herstellen von Verbindungen zu oder in Stromkreisen. 4 – Veränderung des RCA Chinas des Jahres 2022 gegenüber dem Jahr 1996 abzüglich der Veränderung des RCA Deutschlands im selben Zeitraum.

Quellen: BACI Datenbank CEPII, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-019-04

strömen erkennbar. So nimmt der offenbarte komparative Vorteil Chinas bei Kfz insgesamt sowie ab dem Jahr 2017 auch bei batterieelektrischen Fahrzeugen zwar nicht stärker zu als der Deutschlands. Allerdings ist der Anstieg der Exporte Chinas in diesem Bereich höher als der Deutschlands. [ABBILDUNG 144 ANHANG](#)

731. Die angespannte geökonomische Lage und die derzeit erratische US-Handelspolitik erhöhen die Unsicherheit im internationalen Handel (Gopinath, 2023; Clausen und Obstfeld, 2024; Gopinath et al., 2025; FG 2025 Ziffer 12). Die Zölle auf deutsche Exporte in die USA sowie die zunehmende Konkurrenz anderer Länder, die aufgrund der US-Zölle neue Absatzmärkte suchen, **reduzieren** auf absehbare Zeit die **internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen**. Dies **dürfte den handelsbedingten Strukturwandel verstärken** (Saussay, 2024).

Andererseits kann eine **zunehmende Handelsunsicherheit** auch dazu führen, dass Unternehmen ihre **Produktion** wieder **vermehrt nach Deutschland zurückholen** (sog. Reshoring). Bisher geschieht dies allerdings nur dann, wenn die Produktion, beispielsweise durch Industrieroboter, hinreichend automatisierbar ist (Faber et al., 2025). Von dieser Rückverlagerung könnten vor allem importintensive Regionen profitieren. [ABBILDUNG 124 RECHTS](#) [ZIFFER 735](#)

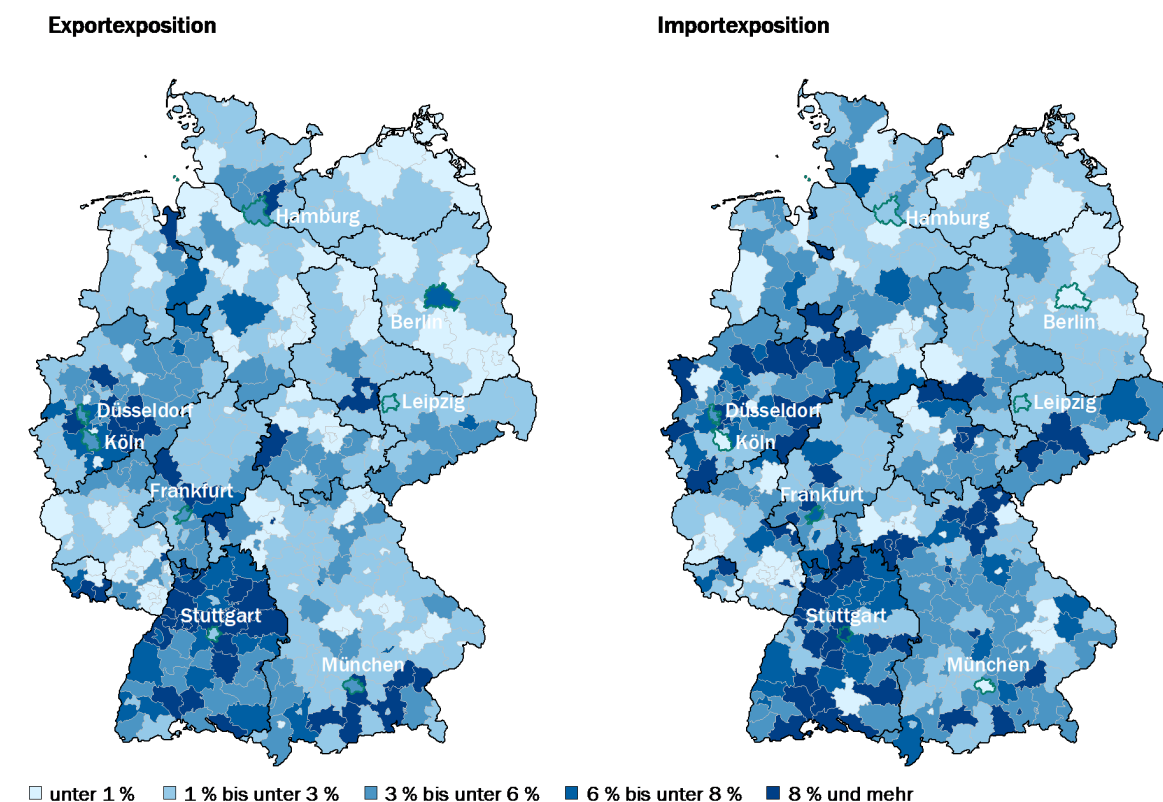
732. **Regionen**, deren Unternehmen einen **Rückgang ihres bisherigen komparativen Vorteils** erleben, **drohen** ein Verlust von Arbeitsplätzen oder (Real-)Lohneinbußen (Amiti und Davis, 2012; Basco et al., 2025). [ABBILDUNG 124 LINKS](#) **Regionen** mit einer **exportstarken Wirtschaft, beispielsweise im Norden Baden-Württembergs** konnten solche **negativen Effekte** in der

Vergangenheit **überkompensieren**. Ob dies auch in Zukunft möglich sein wird, ist unsicher.

733. Selbst wenn Exportbranchen insgesamt an Beschäftigung gewinnen, können die **Auswirkungen auf einzelne Berufsgruppen** unterschiedlich sein (Dauth et al., 2021a; Autor et al., 2025). Eine Studie von Kruse et al. (2024) zeigt, dass sich die Exportwertschöpfung Deutschlands zunehmend auf den Maschinenbau und die Automobilwirtschaft konzentriert hat und dass es innerhalb dieser Industrien zu einer Spezialisierung hin zu wissensintensiven Berufen wie Ingenieurinnen und Managern und weiteren Dienstleistungsberufen kommt. [↗ ABBILDUNG 125](#) Damit trägt die Globalisierung auch zu einer zunehmenden Polarisierung der Fähigkeiten der Arbeitskräfte bei (Cravino und Sotelo, 2019). [↗ ZIFFER 752](#) Durch den **Wechsel aus dem Verarbeitenden Gewerbe in die Dienstleistungen** können Beschäftigte einem drohenden Arbeitsplatzverlust ausweichen. Je nach Qualifikationsanforderungen kann dies aber mit Lohneinbußen verbunden sein (Boddin und Kroeger, 2021; Dauth et al., 2021a; Keller und Utar, 2023; Bloom et al., 2024; Yi et al., 2024).

↗ ABBILDUNG 124

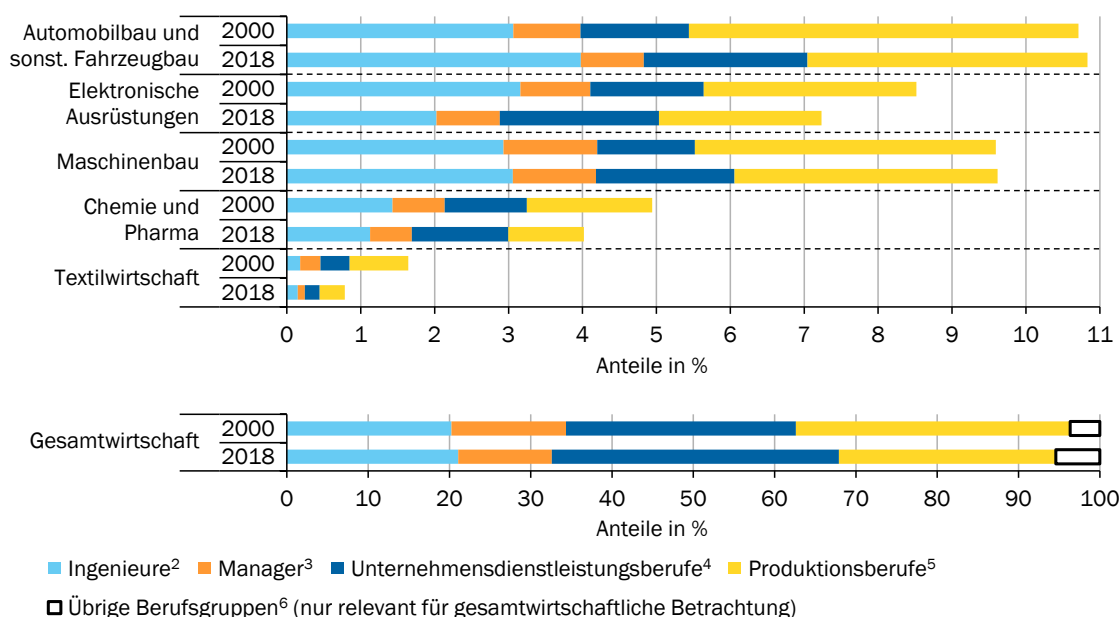
Veränderung der Handelsexposition gegenüber asiatischen Ländern zwischen 1999 und 2022¹



1 – Es wird die Veränderung der Export- und Importexposition gegenüber der Republik Korea, China, Japan, Indien, sowie Kambodscha, Laos, Vietnam, Myanmar, Thailand, Malaysia, Brunei, Timor-Leste, Indonesien, den Philippinen und Singapur dargestellt. Die Veränderung der Handelsexposition wird mittels eines Shift-Share-Ansatzes berechnet: Die jeweilige Exposition einer Region berechnet sich als die gewichtete Summe der Veränderung der Importe aus bzw. Exporte in die betrachteten Länder für jeden Wirtschaftszweig zwischen den Jahren 1999 und 2022, wobei die Gewichtung durch den regionalen Beschäftigungsanteil in dieser Branche im Jahr 1999 erfolgt.

Quellen: BACI Datenbank CEPII, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-088-01

ABBILDUNG 125

Berufsanteile im Export¹

1 – Die Abbildung zeigt den Wertschöpfungsanteil der Berufsgruppen der jeweiligen Industrien an den gesamten Wertschöpfungsexporten Deutschlands. Berufe gemäß der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-88 COM). Sie repliziert Abbildung 1 und Appendix 1.1 für Deutschland aus Kruse et al. (2024). 2 – Ingenieure umfassen ISCO-Codes 21 und 31. 3 – Manager umfassen ISCO-Codes 12–13. 4 – Unternehmensdienstleistungsberufe umfassen ISCO-Codes 24, 34, 41, 42, 52, 911. 5 – Produktionsberufe umfassen ISCO-Codes 60–61, 71–74, 81–83, 92–93. 6 – Übrige Berufsgruppen sind Gesundheitsberufe, pädagogische Berufe und Erziehung, Berufe der öffentlichen Verwaltung und Soldaten.

Quellen: Kruse et al. (2024), Reijnders und de Vries (2018)

© Sachverständigenrat | 25-026-01

734. Der Verlust von komparativen Vorteilen und die zunehmende Konkurrenz aus China und anderen Schwellenländern stellen **Unternehmen in ehemals exportstarken Wirtschaftszweigen** vor **neue Herausforderungen**. Die Exportwertschöpfung wird sich zunehmend auf wissensintensive Berufe konzentrieren. Ob ein Exportwachstum in Länder wie Indien (Sultan, 2025) die negativen Auswirkungen dieser Veränderungen verhindern kann, ist unsicher. **Beschäftigte mit geringerer Qualifikation** und **Regionen mit einer hohen Spezialisierung auf bisher exportstarke Branchen** dürften besonders **stark betroffen** sein, wie beispielsweise der Südwesten Deutschlands und das südliche Nordrhein-Westfalen. [ABBILDUNG 124 LINKS](#) Regionen, die bisher viele Vorprodukte importiert haben, könnten durch Reshoring positiv, durch vermehrte Importe qualitativ höherwertiger Vorprodukte aber auch negativ betroffen sein, [ABBILDUNG 124 RECHTS](#) wenn sich durch die steigende Qualität ausländischer Produkte das **Offshoring von Vorprodukten ausweitete** (Egger et al., 2024; Gu et al., 2024). Von möglichen positiven Effekten werden aufgrund der notwendigen Automatisierung vor allem höher qualifizierte Beschäftigte profitieren.

2. Automatisierung, Digitalisierung & Künstliche Intelligenz

735. Der Strukturwandel kann durch die **Automatisierung von Produktionsprozessen** verstärkt und beschleunigt werden. Die Auswirkungen von Automatisierung auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage sind ex ante aber unklar. ➤ PLUSTEXT 37 Neben den Folgen einer erhöhten Nutzung von Industrierobotern und Software werden aktuell insbesondere die Effekte einer verstärkten Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI) diskutiert.



➤ PLUSTEXT 37

Mechanismen: Automatisierung und Arbeitsnachfrage

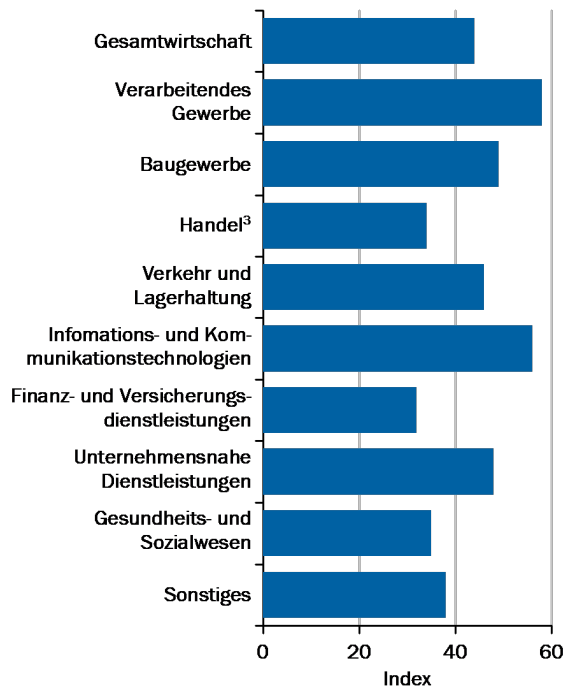
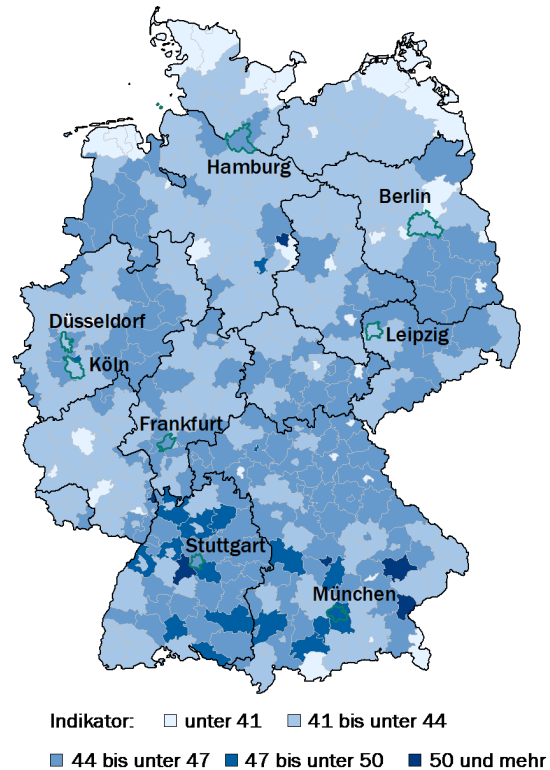
Wie sich Automatisierung auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage auswirkt, hängt vom Zusammenspiel verschiedener Faktoren ab. Acemoglu und Restrepo (2019) unterscheiden zwischen dem Verdrängungseffekt, dem Produktivitätseffekt und dem Wiedereinsetzungseffekt. Der **Verdrängungseffekt** beschreibt die Reduktion der Arbeitsnachfrage durch die Automatisierung von Tätigkeiten. Der **Produktivitätseffekt** beschreibt, dass Automatisierung die Arbeitsnachfrage erhöhen kann, wenn aufgrund erhöhter Produktivität komplementäre nicht-automatisierte Tätigkeiten verstärkt nachgefragt werden. Der **Wiedereinsetzungseffekt** umfasst das Entstehen neuer Tätigkeiten. Die Auswirkungen von Automatisierung auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage hängen somit davon ab, welche dieser Effekte überwiegen. Selbst bei langfristig positiven Effekten auf die Arbeitsnachfrage kann es temporär allerdings zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage kommen, wenn der Verdrängungseffekt kurzfristig dominiert, bis mögliche Produktivitäts- und Wiedereinsetzungseffekte einsetzen.

736. **Für Deutschland** war in der Vergangenheit **kein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung durch Automatisierung feststellbar** (Lehmer und Matthes, 2017; Arntz et al., 2018). Untersucht wurden insbesondere die Auswirkungen des Einsatzes von Industrierobotern im Verarbeitenden Gewerbe. Diese werden zwar nur von wenigen Unternehmen genutzt, jedoch vor allem von Unternehmen mit vielen Beschäftigten (Deng et al., 2024b). Dauth et al. (2021a) zeigen, dass dies zwischen 1994 und 2014 Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe verdrängt hat. Gleichzeitig entstanden neue Arbeitsplätze bei Unternehmensdienstleistungen, sodass die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung insgesamt nicht sank. Der Verdrängungseffekt war in Regionen mit niedrigem Anteil gewerkschaftlich organisierter Beschäftigter stärker. Auch Deng et al. (2024a) zeigen, dass die Nutzung von Industrierobotern die Beschäftigung nicht verringert hat. Sie dokumentieren, dass die Beschäftigung vor allem in Nicht-Routine-Tätigkeiten ansteigt und junge Beschäftigte durch neu entstehende Tätigkeiten vom Wiedereinsetzungseffekt profitieren.
737. Der **Einsatz von KI** in Unternehmen steigt in Deutschland **zwar an, ist aber noch** immer **gering** (Statistisches Bundesamt, 2024). Der Anteil der Unternehmen, die KI nutzen, reicht je nach Befragung von 12 % (Rammer, 2024) über 20 % (Statistisches Bundesamt, 2024) bis zu 27 % (ifo Institut, 2024). KI wird vor allem

im Bereich Information und Kommunikation sowie allgemein in Branchen mit hohem Dienstleistungsanteil genutzt. Die Nutzung steigt zudem deutlich mit der Unternehmensgröße (Statistisches Bundesamt, 2024). **Unternehmen in peripheren Regionen** nutzen KI deutlich weniger als Unternehmen in Ballungsräumen (Rammer, 2024), vor allem im Dienstleistungsbereich, weniger im Industriebereich. Die regionalen Unterschiede lassen sich zum einen auf die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur zurückführen, zum anderen auf Unterschiede in der IT-Infrastruktur (Rammer, 2024).

738. **KI** dürfte, im Gegensatz zu früheren Automatisierungstechnologien, **zunehmend Nicht-Routine-Tätigkeiten in hochqualifizierten Berufen ersetzen**. Die Automatisierungspotenziale durch KI sind regional unterschiedlich, wobei ein hohes Automatisierungspotenzial jedoch nicht unbedingt einen zukünftigen Rückgang der Arbeitsnachfrage impliziert. [↗ PLUSTEXT 37](#) Vor allem in den **wissensintensiven Dienstleistungen** kann KI **für erhöhtes Produktivitätswachstum** und dadurch für Beschäftigungswachstum sorgen (Czarnitzki et al., 2023; Filippucci et al., 2024; McElheran et al., 2024; JG 2023 Ziffer 126) oder aber die demografisch bedingte Knappheit des Angebots an hochqualifizierten Arbeitskräften mildern. [↗ ZIFFER 748](#)
739. Aktuelle internationale Studien deuten darauf hin, dass geringer qualifizierte und weniger erfahrene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bisher am meisten vom Einsatz von KI profitieren (Brynjolfsson et al., 2023; Dell’Acqua et al., 2023; Noy und Zhang, 2023; Peng et al., 2023). Längerfristig könnten ihre Tätigkeiten aber durch KI ersetzt werden (Kinder et al., 2024). Welche Berufe künftig betroffen sein werden, kann mithilfe der Überschneidung von Tätigkeiten mit den Anwendungsfeldern von KI abgeschätzt werden (Brynjolfsson et al., 2018; Felten et al., 2019; Webb, 2020). Webb (2020) nutzt hierfür Tätigkeitsbeschreibungen und Beschreibungen von KI-Patenten. Angewendet auf deutsche Arbeitsmarktdaten zeigt sich, dass die **Automatisierungspotenziale im Verarbeitenden Gewerbe und der IKT am höchsten** sind, **im Handel und dem Gesundheits- und Sozialwesen** hingegen **sehr gering** (Fregin et al., 2023). [↗ ABBILDUNG 126 LINKS](#)
740. Generell **steigt** das **Automatisierungspotenzial** einer Tätigkeit durch KI **mit dem Qualifikationsniveau** der Beschäftigten. Die **höchsten Automatisierungspotenziale** in Deutschland findet man, basierend auf dem aktuellen Entwicklungsstand der KI, **in wirtschaftlich starken Kreisen**, [↗ ABBILDUNG 126 RECHTS](#) die häufig einen hohen Beschäftigungsanteil im Verarbeitenden Gewerbe, wie z. B. in der Automobil- oder chemischen Industrie, aufweisen. Ob diese Potenziale tatsächlich genutzt werden und die Arbeitsnachfrage deshalb zurückgeht, ist aber unsicher. Sollte sich KI zu einer sogenannten Künstlichen Allgemeinen Intelligenz weiterentwickeln und damit jede kognitive Aufgabe, die ein Mensch ausführen kann, selbst erlernen können, wie von einigen erwartet wird, kann es zu größeren, aktuell nicht absehbaren Disruptionen am Arbeitsmarkt kommen (Nordhaus, 2021; Trammell und Korinek, 2023).

ABBILDUNG 126

Automatisierungspotenziale durch Künstliche Intelligenz (KI)¹**Automatisierungspotenziale nach Branchen²****Automatisierungspotenziale nach Kreisen⁴**

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

Quellen: BA, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, IAB, Webb (2020), eigene Berechnungen
 © Sachverständigenrat | 25-060-02

3. Dekarbonisierung

741. Die **Klimapolitik** beeinflusst die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Länder (Böhringer und Alexeeva-Talebi, 2013; Carbone und Rivers, 2017) und damit auch die internationalen Handelsflüsse. [ZIFFER 729](#) Sie verändert auch, welche Waren und Dienstleistungen nachgefragt werden (Creutzig et al., 2022). Somit **ist die angestrebte Dekarbonisierung ein weiterer wichtiger Treiber des Strukturwandels**.

742. Die Dekarbonisierung dürfte, zumindest vorübergehend, die **Produktionskosten für Produkte** erhöhen, deren Wertschöpfungskette emissionsintensiv ist (Cooper et al., 2024; Glenk et al., 2024). [PLUSTEXT 38](#) So könnten die Kosten für einige vorgelagerte Erzeugnisse wie Stahl, Zement, industrielle Gase oder Dünger in Deutschland voraussichtlich um etwa 10 % steigen (Cooper et al., 2024). Da das Verarbeitende Gewerbe wesentlich emissionsintensiver als der Dienstleistungs-

bereich ist, dürfe der Strukturwandel hin zu Dienstleistungen beschleunigt werden.



➤ PLUSTEXT 38

Emissionsintensität des deutschen Verarbeitenden Gewerbes

Das deutsche Verarbeitende Gewerbe ist für ca. 200 Mio Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂e) jährlich verantwortlich. Davon sind über zwei Drittel auf die Verbrennung von Brennstoffen zurückzuführen (UBA, 2024), der Rest auf industrielle Prozesse, die nur bei relativ wenigen Produkten auftreten, insbesondere in der Grundstoffindustrie (Erzeugung von Eisen, Stahl und Aluminium, Zement, Glas, Ammoniak usw.). **Im Durchschnitt entstehen Emissionen von 0,1 kg CO₂e pro Euro Umsatz, die zu durchschnittlichen CO₂-Vermeidungskosten von einem Cent pro Euro Umsatz führen.** Die **Emissionsintensität** ist aber **zwischen den Wirtschaftszweigen sehr heterogen** ➤ **ABBILDUNG 128 LINKS** und somit auch zwischen Regionen. So stoßen nach den Daten des Unternehmenszensus aus den Jahren 2017 bis 2020 etwa 50 % der Betriebe weniger als 0,007 kg CO₂e und 75 % weniger als 0,02 kg CO₂e pro Euro Umsatz aus. In Betrieben mancher Wirtschaftszweige entstehen sogar oft keine direkten Emissionen, da die gesamte verwendete Energie in Form von Strom und Fernwärme eingekauft wird. So weist über die Hälfte des Verarbeitenden Gewerbes in Brandenburg keine direkten Emissionen (aus Brennstoffverbrennung) auf.

743. Gleichzeitig wirkt sich die Erhöhung der Produktionskosten auf Deutschlands internationale Wettbewerbsfähigkeit und somit auch auf den Strukturwandel aus, da im nicht-europäischen Ausland aufgrund einer relativ lockeren Klimapolitik in den kommenden Jahren kein vergleichbarer Kostenanstieg zu erwarten ist. Der europäische **CO₂-Grenzausgleichsmechanismus** (CBAM) legt zwar eine **Emissionsbepreisung für Importe** mancher vorgelagerter Produkte fest, womit er für eine teilweise Abkopplung des inländischen Marktes von den internationalen Unterschieden in CO₂-Preisen sorgt. Der CBAM deckt die Importe aber nur unvollständig ab (Dechezleprêtre et al., 2025). Zudem werden Unternehmen **bei den Exporten weiterhin durch unilaterale Dekarbonisierungskosten belastet**. Während es bisher wenig Evidenz für negative Betroffenheit durch die CO₂-Bepreisung in Deutschland gibt (Dechezleprêtre et al., 2023; Colmer et al., 2024; Deutsche Bundesbank, 2024a), dürften emissionsintensive Unternehmen, die einen Großteil ihrer Produktion außerhalb der EU absetzen, langfristig negativ betroffen sein (Schotten et al., 2021). Auch eine Vermeidung der CO₂-Besteuerung im Zuge des CBAM durch Verlagerung von Produktionsschritten ins Ausland würde die heimische Industrie beeinträchtigen (Garnadt et al., 2021). Aber selbst wenn in allen Ländern gleich stringent bepreist würde, sind in Deutschland im Vergleich zu vielen Ländern mit besseren Potenzialen für Erneuerbare Energien Nachteile bei den Kosten der grünen Energie zu erwarten (Verpoort et al., 2024). Dies dürfte eine Abwanderung von Teilen der energieintensivsten Produktionsschritte auslösen.

Entlastend könnte dabei wirken, dass die deutsche Industrie in vielen relevanten Feldern über **hohe Technologiekompetenz** in für die Dekarbonisierung relevanten Bereichen verfügt (Dahlström et al., 2025; JG 2020 Ziffer 361). Dies bietet

die Chance, sich als einer der **führenden Anbieter von klimaneutralen Anwendungen und Produkten** im In- und Ausland zu etablieren.

744. Nicht nur die **direkte Emissionsintensität** der einzelnen Wirtschaftszweige wird den **Strukturwandel durch Dekarbonisierung** bestimmen. Die **veränderte Produktnachfrage**, beispielsweise die Verschiebung der Nachfrage von Verbrennungsmotoren hin zur Elektromobilität, hat ebenfalls Folgen, etwa für die Beschäftigung in der Automobilbranche. Zum einen ist die Produktion von Elektromotoren weniger beschäftigungsintensiv. Zum anderen sind Elektroautos aus China mindestens seit dem Jahr 2021 in bestimmten Fahrzeugklassen günstiger als deutsche Modelle (IEA, 2024). [↗ ZIFFERN 729 FF](#). Beides lässt erwarten, dass die Beschäftigung in der Kfz-Herstellung in Deutschland zurückgehen wird. [↗ KASTEN 45](#)

TEN 45

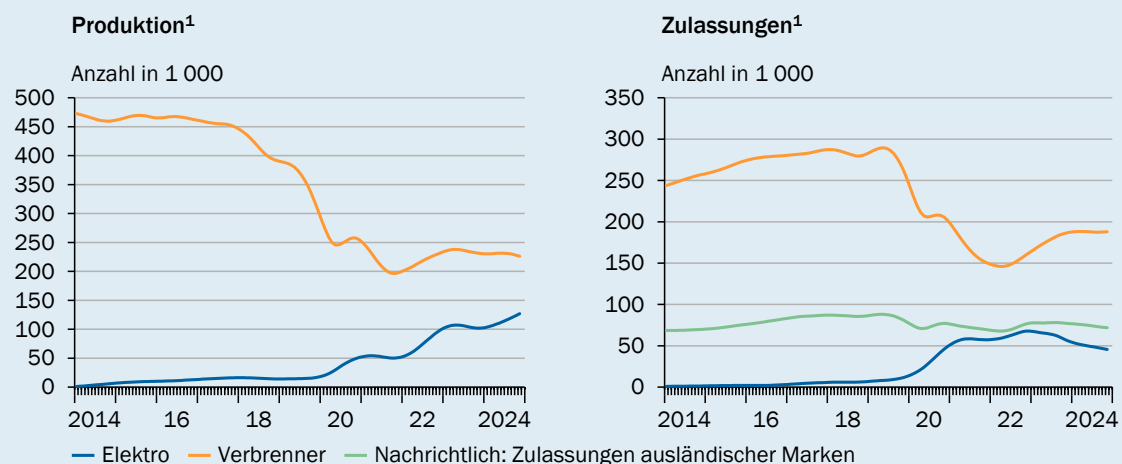
[↗ KASTEN 45](#)

Hintergrund: Strukturwandel in der Automobilindustrie

Die Unternehmen der Automobilindustrie trugen im Jahr 2022 mit knapp 3 % zur deutschen Bruttowertschöpfung bei und sind in vielen Regionen bedeutende Arbeitgeber mit vergleichsweise hohen Löhnen. Im Jahr 2022 waren rund 830 700 Arbeitskräfte im Bereich der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen beschäftigt. Die Automobilindustrie erwirtschaftete im Jahr 2024 einen Anteil von etwa 17 % an den deutschen Gesamtexporten. **Durch die Transformation zur Elektromobilität [↗ ABBILDUNG 127](#) geht die Nachfrage nach traditionellen Fahrzeugkomponenten wie Verbrennungsmotoren und Getrieben deutlich zurück.** Gleichzeitig steigt der Bedarf an Batterien, Elektromotoren und Leistungselektronik. Im Vergleich zu Verbrennungsmotoren enthalten Elektromotoren deutlich weniger bewegliche Teile und sind mechanisch weniger komplex (Bauer et al., 2018), sodass für **die Produktion weniger Beschäftigte benötigt werden.**

[↗ ABBILDUNG 127](#)

Produktion und Neuzulassungen von PKW in Deutschland



1 – Hodrick-Prescott-Filter angewendet auf saisonbereinigte Ursprungswerte.

Quellen: VDA/KBA, eigene Berechnungen

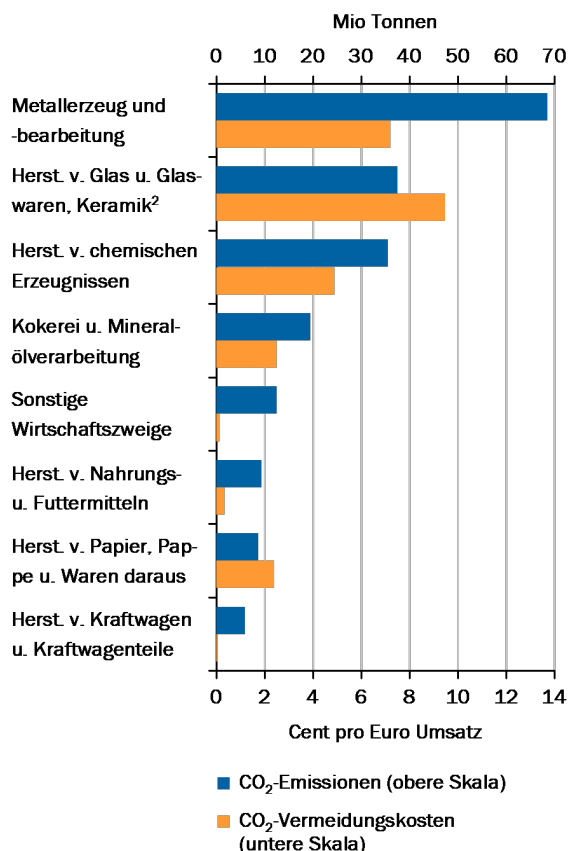
© Sachverständigenrat | 25-014-03

Der zu erwartende Stellenabbau bei Herstellern und Zulieferern wird nicht vollständig durch den demografisch bedingten Rückgang von Fachkräften ausgeglichen werden (Czernich et al., 2021). Gleichzeitig müssen **die Qualifikationen der Beschäftigten neu ausgerichtet werden**, weg von traditionellen Berufen wie Metallbearbeitung und Mechanik hin zu mehr Kompetenzen in Batterietechnologie, Softwareentwicklung und IT-Systemanalyse (Bauer et al., 2018; Hoch et al., 2024). Ein Positivbeispiel hierfür ist die Transformation des Zwickauer Werks der Volkswagen AG hin zur Elektromobilität, in dessen Rahmen rund 3 000 Beschäftigte umfangreiche Umschulungsmaßnahmen durchlaufen haben (Volkswagen, 2022). Die Änderung des erforderlichen Qualifikationsprofils zeichnet sich seit dem Jahr 2019 in den Stellenangeboten der Unternehmen ab (Fackler et al., 2024).

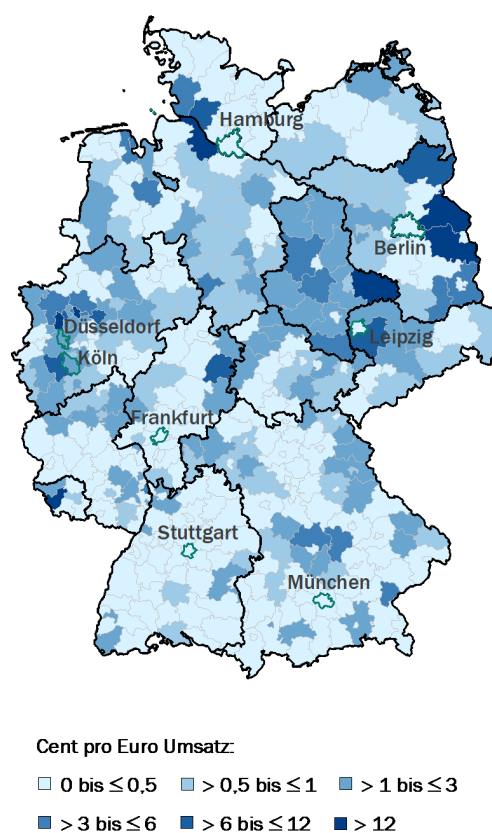
ABBILDUNG 128

Unterschiede in potenziellen Dekarbonisierungskosten im Verarbeitenden Gewerbe¹ Durchschnittswerte für den Zeitraum 2017 bis 2020

Durchschnittliche CO₂-Vermeidungskosten und CO₂-Emissionen nach Wirtschaftszweigen



Durchschnittliche CO₂-Vermeidungskosten nach Kreisen und kreisfreien Städten



1 – Die CO₂-Emissionen werden anhand von energetischer Verwendung der Energieträger in individuellen Betrieben (mit über 20 Beschäftigten), die in den amtlichen Firmendaten für Deutschland enthalten sind, approximiert. Dazu werden pauschalisiert nicht-energetische Emissionen für die Wirtschaftszweige „Herstellung von chemischen Erzeugnissen“, „Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden“ sowie „Metallerzeugung und -bearbeitung“ hinzugerechnet. Für CO₂-Vermeidungskosten werden wirtschaftszweigspezifische Werte aus der Literatur unterstellt. Für die Wirtschaftszweige mit fehlenden Werten wurden Vermeidungskosten von 50 Euro pro Tonne unterstellt. Wirtschaftszweige gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Einschließlich Verarbeitung von Steinen und Erden.

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, DOI: (10.21242/42111.2021.00.01.1.1.0), (10.21242/43531.2021.00.03.1.1.0), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-120-01

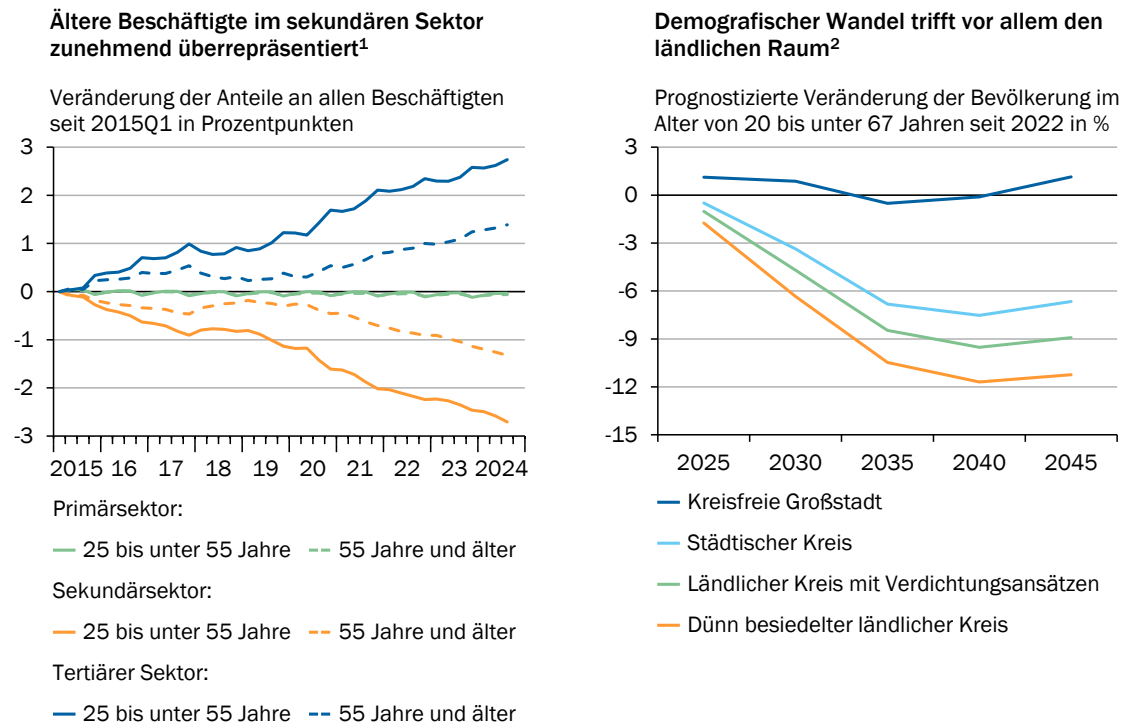
745. Einzelne Regionen dürften von den **dekarbonisierungsbedingten Anpassungen überproportional betroffen** sein, da die **Herstellung energie- und emissionsintensiver Produkte** regional stark konzentriert ist. [↗ ZIFFERN 722 F.](#) Historisch hat sich die Ansiedlung bestimmter Wirtschaftszweige an der Verfügbarkeit von fossilen Brennstoffen, etwa Kohle zur Verhüttung, und von Rohstoffen, wie etwa Eisenerz, orientiert. Die emissionsintensivsten Wirtschaftszweige weisen in der Tendenz auch besonders hohe CO₂-Vermeidungskosten auf. Dies verstärkt den Effekt, dass einzelne Regionen direkt von der Dekarbonisierung betroffen sein werden, während andere kaum Effekte spüren dürften. [↗ ABBILDUNG 128 RECHTS](#) So wird das Ruhrgebiet, insbesondere die Gegend von Duisburg, Gelsenkirchen und Dortmund, voraussichtlich mit im Vergleich zum Umsatz besonders hohen Dekarbonisierungskosten konfrontiert. Gleichzeitig dürfen die direkten Dekarbonisierungskosten in großen Teilen von Ober- und Mittelfranken vernachlässigbar sein. Auch viele von der Dekarbonisierung indirekt betroffene Branchen, wie etwa die Kfz-Herstellung, sind regional geclustert. [↗ ZIFFER 722](#) Da geografisch konzentrierte, abrupte Anpassungen oft zu regionalen Verwerfungen führen, insbesondere am Arbeitsmarkt, kann die Dekarbonisierung die Betroffenheit durch Strukturwandel in einzelnen Regionen merklich erhöhen.

4. Demografischer Wandel

746. **Der demografische Wandel** wird in den kommenden Jahren das **Arbeitsangebot reduzieren**. Die bis zum Jahr 2035 größtenteils aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden Baby-Boomer sind im Vergleich zu jüngeren Arbeitskräften eher in der Industrie beschäftigt. [↗ ABBILDUNG 129 LINKS](#) Ein Branchen- oder Berufswechsel dürfte für diese Beschäftigten in der nur noch relativ kurzen verbleibenden Erwerbszeit erschwert sein, zumal ihre berufs-, unternehmens- oder wirtschaftszweigspezifischen Fähigkeiten sich bei einem Unternehmens- oder Branchenwechsel nur eingeschränkt übertragen lassen (Neal, 1995; Sullivan, 2010).
747. **Ältere Beschäftigte** wechseln grundsätzlich **seltener den Beruf** und orientieren sich im Fall eines Wechsels eher an Berufen mit ähnlichem Tätigkeitsprofil (Gathmann und Schönberg, 2010; Lamo et al., 2011). **Die sektorale Verschiebung der Beschäftigung** hin zu Dienstleistungen erfolgt zu großen Teilen **durch neue Arbeitsmarkteintritte oder Wiedereintritte** und weniger durch Wechsel des Arbeitsplatzes zwischen dem Industrie- und dem Dienstleistungsbereich (Dauth et al., 2017, 2021b; Hobijn und Schoellman, 2017; Porzio et al., 2022). [↗ ZIFFER 736](#) Wenn die Arbeitsnachfrage infolge des Strukturwandels parallel zum demografischen Wandel sinkt, dürften daher die möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, wie höhere Arbeitskräfteengpässe oder höhere Arbeitslosigkeit, begrenzt bleiben.
748. Der **demografische Wandel könnte den Strukturwandel bremsen**, wenn aufstrebende Wirtschaftszweige zu wenige passend qualifizierte Arbeitskräfte finden. [↗ ZIFFERN 752 F.](#) Aber auch in den vom Strukturwandel negativ beeinflussten Wirtschaftsbereichen kann es zu Arbeitskräfteengpässen kommen, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften langsamer zurückgeht, als Arbeitskräfte den Arbeitsmarkt verlassen (Maier et al., 2024). Dies könnte aufgrund der Alters-

ABBILDUNG 129

Sektorale und regionale Beschäftigungsstruktur im Wandel



1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – BBSR-Bevölkerungsprognose 2045/ROP auf Basis des Zensus 2022 für die Altersgruppe 20 bis unter 67 Jahre. Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR.

Quellen: BA, BBSR, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-032-02

struktur vor allem in ländlichen Regionen der Fall sein (Bossler und Popp, 2023; Buch et al., 2024). [ABBILDUNG 129 RECHTS](#) Sinkt die Arbeitskräftenachfrage hingegen schneller, könnten gerade ältere Beschäftigte von Arbeitslosigkeit bedroht sein.

[ZIFFER 747](#)

749. Der demografische Wandel kann somit mögliche **negative Arbeitsmarkteffekte des Strukturwandels** abfedern. Trotzdem kann es erforderlich sein, dass **Beschäftigte** ihre Beschäftigung innerhalb eines Wirtschaftszweiges oder wirtschaftszweigübergreifend **wechseln** und auch ihre Tätigkeiten anpassen. Jüngeren Beschäftigten dürfte ein solcher Wechsel leichter fallen.

IV. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE REGIONEN UND DEN ARBEITSMARKT

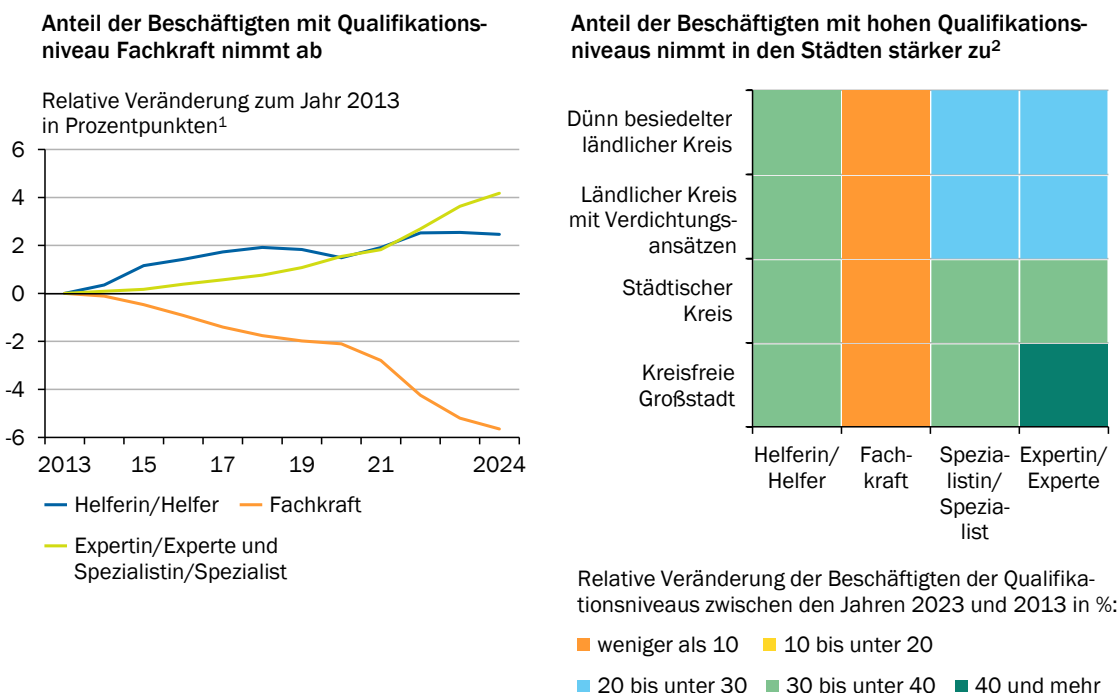
750. Die Treiber des **Strukturwandels** wirken mit **unterschiedlicher Intensität auf** die verschiedenen **Branchen, Berufsgruppen und Regionen**. Von Veränderungen der komparativen Vorteile und wachsender Konkurrenz aus Schwellenländern sind insbesondere exportorientierte Wirtschaftszweige betroffen. ↘ ZIFFERN 729 FF. Die Automatisierung erreicht durch KI zunehmend auch hochqualifizierte Tätigkeiten – mit potenziell positiven Produktivitätseffekten in wissensintensiven Dienstleistungen. ↘ ZIFFERN 735 FF. Die Dekarbonisierung erzeugt Anpassungsdruck vor allem in den emissionsintensiven Industrien. ↘ ZIFFERN 744 FF. Der **demografische Wandel** kann unter Umständen eine rückläufige Arbeitsnachfrage im Zuge des Strukturwandels abfedern. ↘ ZIFFERN 747 FF. Wie gut die Anpassung an diese Veränderungen gelingt, wird nicht nur durch die sektorale und berufliche, sondern auch durch die räumliche Mobilität der Beschäftigten beeinflusst. Die **heterogenen Wirkungen der einzelnen Trends** in den verschiedenen Regionen **können sich überlagern** und wechselseitig verstärken oder **abschwächen**.
751. Im Folgenden wird **für die einzelnen Regionen eingeordnet, wie stark sie von den einzelnen Trends betroffen** sind. Regionen, die sich bereits im Umbruch befinden, dürften auch zukünftig betroffen sein. Es zeichnet sich aber ab, dass von den gegenwärtigen Entwicklungen künftig auch Regionen betroffen sein dürften, die bisher aufgrund ihrer wissens- und exportstarken Wirtschaftszweige eine vergleichsweise starke wirtschaftliche Entwicklung verzeichneten. ↘ ZIFFER 759

1. Polarisierung und Skill-Mismatch

752. Der Strukturwandel führt zu einer **Polarisierung** des Arbeitsmarkts. Die **Nachfrage sowohl nach hoch- als auch nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften steigt an**, während sie für Berufsprofile mit **mittleren Qualifikationsanforderungen** („Fachkräfte“) **zurückgeht** (Autor et al., 2003; Buera et al., 2022; Porzio et al., 2022; Boddin und Kroeger, 2024). ↘ ABBILDUNG 130 LINKS Betroffen sind hiervon vor allem die Großstädte, in denen die Beschäftigungsanteile mit hohen Qualifikationsniveaus am stärksten zugenommen haben. ↘ ABBILDUNG 130 RECHTS ↘ ZIFFER 727

Die **Polarisierung** wird **durch die Globalisierung** ↘ ZIFFER 733 und die **Automatisierung**, mit dem Einsatz neuer Technologien, die Routineaufgaben ersetzen, ↘ ZIFFERN 735 FF. **beschleunigt** (Autor et al., 2003; Boddin und Kroeger, 2024; Hobijn und Kaplan, 2024). Durch die Weiterentwicklung und den zunehmenden Einsatz von KI könnten zukünftig jedoch auch Nicht-Routine-Tätigkeiten verstärkt betroffen sein. ↘ ZIFFER 738

➤ ABBILDUNG 130

Polarisierung am deutschen Arbeitsmarkt

1 – Veränderung des Anteils des jeweiligen Anforderungsniveaus an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

2 – Siedlungsstrukturelle Kreistypen gemäß der Einteilung des BBSR.

Quellen: BA, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-029-02

753. Verschiebungen in der Nachfrage nach bestimmten Berufen sowie sich ändernde Qualifikationsanforderungen können zu **Passungsproblemen** zwischen Nachfrage und Angebot am Arbeitsmarkt führen (Skill-Mismatch). Diese werden vor allem dann zum Problem, wenn sie sich schnell ändern, wenn sie von neuen Beschäftigten bei ihren Bildungsentscheidungen nur unzureichend antizipiert werden und wenn eine Weiterbildung der Beschäftigten nicht rechtzeitig erfolgt. ➤ ZIFFER 752 Im Jahr 2023 waren die Passungsprobleme am Arbeitsmarkt im Ruhrgebiet, im Norden in den Landkreisen Bremerhaven und Wilhelmshaven und in großen Teilen Ostdeutschlands besonders ausgeprägt. ➤ ABBILDUNG 131 LINKS Bis zum Jahr 2023 ist der Skill-Mismatch vor allem in Ostdeutschland besonders stark zurückgegangen, bleibt aber in einigen dieser Regionen weiterhin ausgeprägt. ➤ ABBILDUNG 131 RECHTS Dies dürfte zu großen Teilen auf dort stark ausgeprägten demografischen Wandel zurückzuführen sein, der das Überangebot an nicht passend qualifizierten Arbeitskräften verringert hat. Im Ruhrgebiet und in den betroffenen Landkreisen im Norden Deutschlands hingegen blieben die Passungsprobleme im Zeitverlauf nahezu unverändert oder haben sich sogar weiter erhöht.

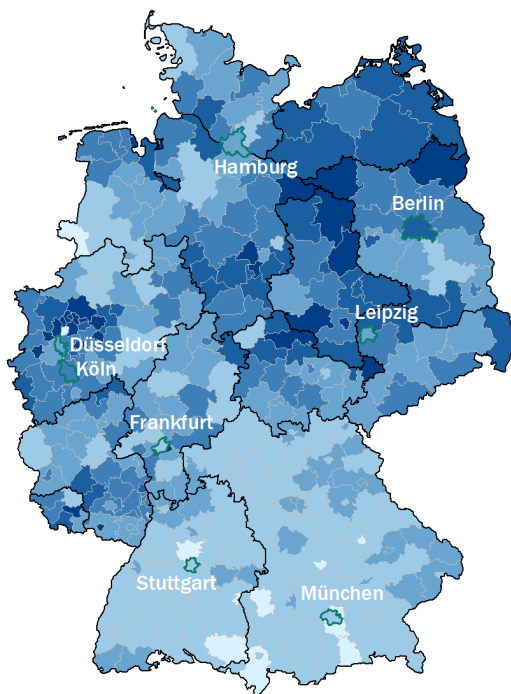
754. Die fortschreitende **Polarisierung am Arbeitsmarkt** könnte die **bestehenden Passungsprobleme weiter verschärfen**. In Großstädten mit einem wachsenden Dienstleistungssektor könnten Fachkräfte zunehmend Schwierigkeiten bekommen, passende Arbeitsplätze in vom Strukturwandel negativ betroffenen Wirtschaftszweigen zu finden. In ländlichen, strukturschwachen Regionen

hingegen wird dieses Qualifikationsniveau aufgrund des demografischen Wandels nach wie vor gesucht. Um sich diesen Verschiebungen anzupassen, könnte künftig eine größere räumliche Mobilität dieser Fachkräfte erforderlich sein. Durch Umschulungen, mit denen sich ein Umzug vermeiden ließe, würden die Beschäftigten berufs- und wirtschaftszweigspezifisches Humankapital verlieren [↗ ZIFFER 747](#) und in Arbeitsplätze mit schlechteren ökonomischen Bedingungen wechseln.

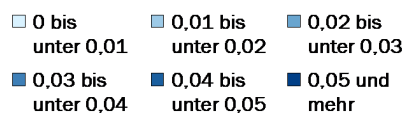
↗ ABBILDUNG 131

Regionaler Skill-Mismatch¹

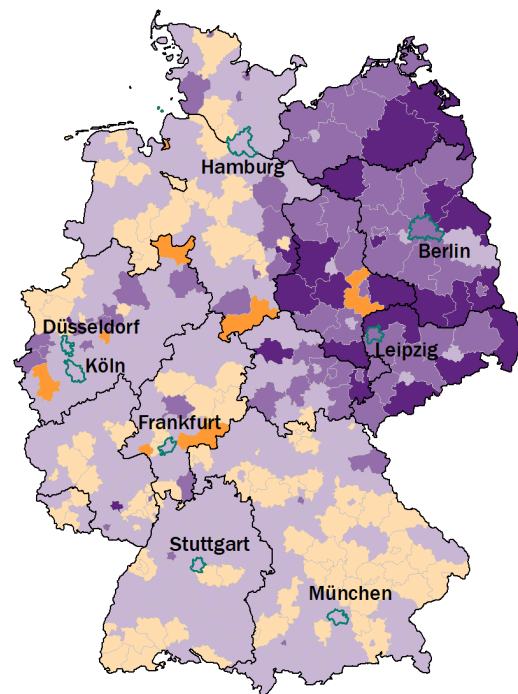
Skill-Mismatch im Jahr 2023 besonders ausgeprägt im Ruhrgebiet und in großen Teilen Ostdeutschlands



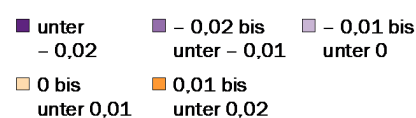
Skill-Mismatch-Indikator² im Jahr 2023:



Skill-Mismatch zwischen den Jahren 2013 und 2023 in Ostdeutschland rückläufig



Entwicklung des Skill-Mismatch-Indikators² zwischen den Jahren 2013 und 2023:



1 – Skill-Mismatch: Abweichung des Angebots von der Nachfrage innerhalb einer Berufs- und Qualifikationsgruppe, normiert auf ein Intervall zwischen 0 und 1. 2 – Der Skill-Mismatch-Indikator betrachtet die absolute Differenz zwischen dem Anteil des Arbeitsangebots eines Berufs- und Qualifikationsniveaus und dem Anteil der Arbeitsnachfrage eines Landkreises und ist definiert zwischen 0 und 1, wobei 1 einen besonders hohen Mismatch anzeigt. Das Arbeitsangebot ist definiert als Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen und die Arbeitsnachfrage als Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und gemeldeten offenen Stellen. Als Berufsgruppe wird das 2-Steller-Niveau und das Qualifikationsniveau gemäß Klassifikation der Berufe (KldB), Ausgabe 2010, der Bundesagentur für Arbeit (BA) betrachtet. Wenn zugelassene kommunale Träger unvollständige oder fehlerhafte Daten liefern, kann die BA nicht alle Merkmale schätzen. In solchen Fällen fehlen vereinzelt Werte zu den Arbeitslosenzahlen auf Kreis- und Qualifikationsebene. Um diese Lücken zu schließen, wurden fehlende Werte mithilfe des Durchschnitts aus dem Vor- und Folgejahr geschätzt. Gab es kein Vor- oder Folgejahr, wurde der entsprechend andere Wert angenommen.

Quellen: BA, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-119-01

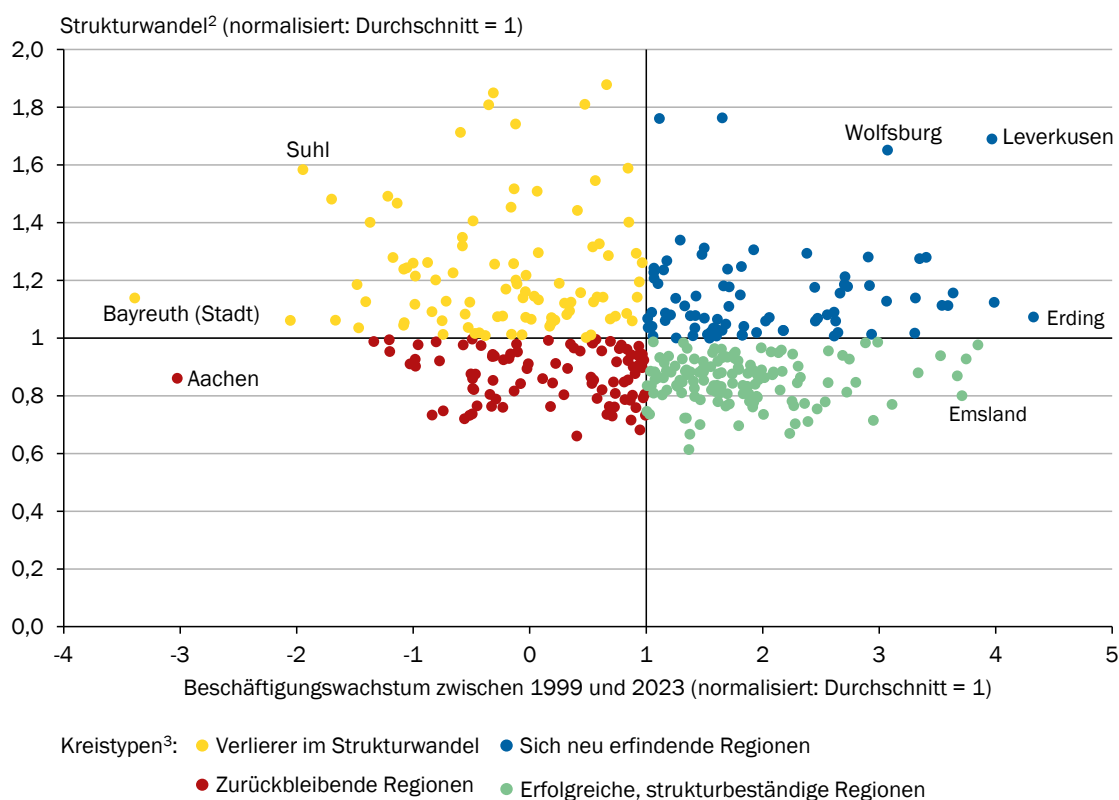
2. Charakteristika der Regionen – Herausforderungen für die Anpassung

755. In diesem Abschnitt klassifiziert der SVR die **Regionen in Deutschland zunächst rückblickend** anhand von zwei Kriterien: (1) **Wie viel Strukturwandel weisen die Regionen** bisher relativ zum Durchschnitt aller Regionen in Deutschland **auf**, gemessen als Verschiebung der Beschäftigtenanteile von Wirtschaftszweigen. (2) Wie stark ist die Beschäftigung in den Regionen **relativ zum Durchschnitt gewachsen**. Die Methodik folgt Findeisen und Südekum (2008), die die Interaktion von bisherigem lokalem Wirtschaftswachstum und Strukturwandel untersuchen. Als Grundlage dienen regionale Beschäftigungsdaten für den Zeitraum 1999 bis 2023, die mit Informationen zur Branchenstruktur, zum Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen sowie zur Handels- und Digitalisierungsexposition kombiniert werden.

Daraus ergeben sich **vier Regionstypen**: „sich neu erfindende Regionen“, die starken Strukturwandel und höheres Beschäftigungswachstum als der Durchschnitt aufweisen; „erfolgreiche, strukturbeständige Regionen“, die zwar wenig

ABBILDUNG 132

Regionales Wachstum und Strukturwandel¹



1 – Datenbasis: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen (3-Steller), gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), je Kreis oder kreisfreier Stadt und Jahr (1999 bis 2023).

2 – Veränderungsrate der Wirtschaftsstruktur gemessen als durchschnittliche jährliche Umbruchrate (excess churning rate). Diese Rate misst die Veränderung in der Zusammensetzung von Wirtschaftszweigen einer Region, gemessen an der Beschäftigungsstruktur, relativ zur Veränderung der gesamten Gesamtbeschäftigung dieser Region. 3 – Kreistypen nach Findeisen und Südekum (2008).

Quellen: BA, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-105-01

Strukturwandel aufweisen, aber hohes Beschäftigungswachstum; „zurückbleibende Regionen“, die bisher keinen starken Strukturwandel zeigen, allerdings auch geringes Beschäftigungswachstum haben; und „Verlierer im Strukturwandel“, die starken Strukturwandel erleben und zugleich ein niedriges bzw. negatives Beschäftigungswachstum verzeichnen (Findeisen und Südekum, 2008). ➤ AB-

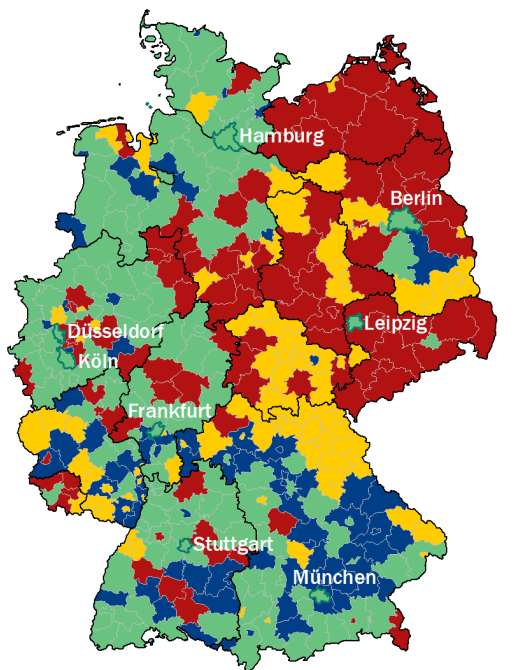
BILDUNG 132

756. Die **regionale Verteilung der vier Regionstypen zeigt**, dass verglichen mit dem Durchschnitt aller Regionen vor allem in den ostdeutschen Kreisen wenig Strukturwandel stattfindet. Diese Regionen haben gleichzeitig auch ein relativ geringes Beschäftigungswachstum. Im Südosten, im Saarland sowie im westlichen Rheinland-Pfalz sind Regionen mit starkem Strukturwandel, aber ebenfalls nied-

➤ ABBILDUNG 133

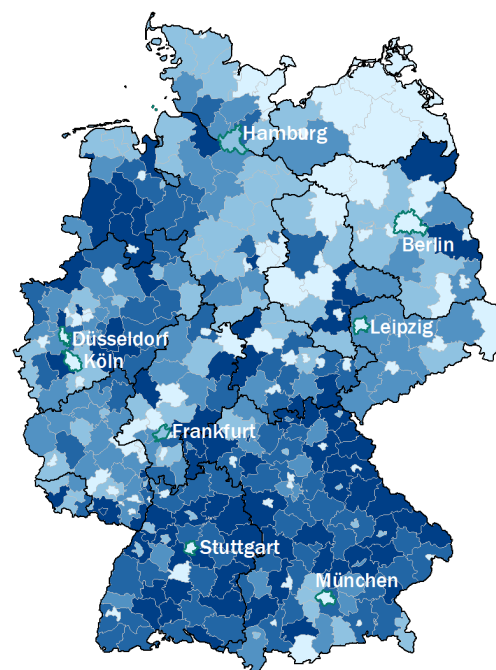
Regionaler Strukturwandel und seine Treiber

Strukturwandel und Beschäftigungswachstum¹
der Jahre 1999 bis 2023



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

Regionale Ausgesetztheit gegenüber den Treibern²



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

1 – Die Karte zeigt Kreistypen nach Findeisen und Südekum (2008) in Bezug auf ihr Beschäftigungswachstum und die Veränderungsrate der Wirtschaftsstruktur gemessen als durchschnittliche jährliche Umbruchrate (excess churning rate). Diese Rate misst die Veränderung in der Zusammensetzung von Wirtschaftszweigen einer Region, gemessen an der Beschäftigungsstruktur, relativ zur Veränderung der Gesamtbeschäftigung dieser Region. Beschäftigungswachstum kann auch negativ sein. Datenbasis: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen (3-Steller), gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), je Kreis oder kreisfreier Stadt und Jahr (1999 bis 2023). 2 – Die Karte zeigt die Ausgesetztheit gegenüber allen Treibern, gemessen als Summe der standardisierten Indikatoren, in Quintilgruppen.

Quellen: BA, BACI Datenbank CEPIL, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Frey und Osborne (2017), Webb (2020), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-111-02

rigem Beschäftigungswachstum zu finden. Im Süden findet man eher Regionen mit starkem Strukturwandel und relativ starkem Beschäftigungswachstum. Schließlich gibt es Regionen mit wenig Strukturwandel, aber überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum. Diese finden sich überwiegend in den westdeutschen Ländern, während sie in den ostdeutschen Ländern die Ausnahme sind.

↘ ABBILDUNG 133 LINKS

757. In einem zweiten Schritt werden die zuvor diskutierten Treiber zu einem Indikator aggregiert, um zu illustrieren, wie stark die Regionen **in Zukunft insgesamt von Strukturwandel betroffen sein werden**. Die Betroffenheit einer Region wird gemessen als Summe der standardisierten Indikatoren der vier Treiber. ↘ ABBILDUNG 133 RECHTS Ein Vergleich mit den Regionstypen zeigt, dass in Zukunft **Regionen**, die gemäß der vorherigen Analyse **bereits als „Verlierer im Strukturwandel“** identifiziert wurden, stark betroffen sein werden. Diese Regionen sind erhöhtem Automatisierungspotenzial durch IKT (nicht jedoch KI) und Industrieroboter ausgesetzt. Darüber hinaus werden **auch „sich neu erfindende Regionen“** betroffen sein, die bisher im Strukturwandel floriert haben. Diese Regionen weisen ein relativ hohes Automatisierungspotenzial auch durch KI auf. Sie zeigen hingegen eine geringere Dekarbonisierungsnotwendigkeit als die übrigen Regionstypen. **In bisher erfolgreichen, strukturbeständigen Regionen** werden die Treiber voraussichtlich **am wenigsten wirken**. ↘ TABELLE 33 SPALTE 4 Sie sind im Durchschnitt keinem Treiber relativ stark oder schwach ausgesetzt. Jedoch gibt es einzelne Regionen, die zwar bisher strukturbeständig und erfolgreich waren, in Zukunft aber stärker betroffen sein werden. Hierzu zählen beispielsweise einige Regionen in Baden-Württemberg rund um Stuttgart, die insbesondere dem internationalen Handel ausgesetzt sein dürften.

Weitere **Regionen im Süden** (verstärkt im Südosten) sowie südöstlich des Ruhrgebiets (Märkischer Kreis, Oberbergischer Kreis, Kreis Olpe) sind **voraussichtlich stark von vielen oder gar allen Treibern betroffen**. Regionen in Vorpommern sowie die Verbindung Mainz-Trier sind absehbar in der Summe am wenigsten von den Treibern betroffen. ↘ ABBILDUNG 133 RECHTS

758. Über alle Regionen hinweg und auch innerhalb der Regionstypen zeigt sich eine heterogene Betroffenheit. Um diese besser zu verstehen, schätzt der SVR, wie verschiedene ökonomische Indikatoren mit der Betroffenheit einer Region korrelieren. Diese Analyse zeigt, dass ländliche Regionen sowie Regionen im Süden und Westen besonders stark betroffen sind. Es handelt sich um Regionen, die eher wirtschaftsstark sind (Bundesregierung, 2024a). Besonders stark betroffen sind Regionen mit einem **höheren Anteil Beschäftigter im Verarbeitenden Gewerbe**, dabei vornehmlich Regionen, in denen der **Anteil in wissensintensiven Wirtschaftszweigen** des Verarbeitenden Gewerbes **hoch** ist. Dies gilt vor allem für die zwei Regionstypen, die absehbar stärker vom Strukturwandel betroffen sein dürften, „Verlierer im Strukturwandel“ und „sich neu erfindende Regionen“. Weniger betroffen sind hingegen **Regionen mit hohem Anteil wissensintensiver Dienstleistungen**, sowie Regionen mit hohen Beschäftigungsanteilen in Berufen mit hohem Anforderungsniveau bzw. einem **hohen Ausbildungsniveau** und hohen **Anteilen jüngerer Menschen in einer Region**.

↘ TABELLE 33

TABELLE 33

Regionale Treiber und ökonomische Indikatoren

Regressionskoeffizienten¹

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Abhängige Variable: Betroffenheit der Region, gemessen als Summe der standardisierten Indikatoren der vier diskutierten Treiber						
Stadt	-0,72 * (0,424)	-0,72 ** (0,314)	-0,13 (0,336)	-0,26 (0,393)	0,55 (0,363)	0,82 ** (0,338)
BIP (regional; logarithmiert)	0,14 (0,251)	0,09 (0,215)	0,01 (0,209)	0,79 ** (0,309)	2,26 *** (0,289)	2,19 *** (0,275)
Arbeitslosenquote	-0,32 *** (0,094)	-0,12 * (0,068)	-0,08 (0,067)	-0,56 *** (0,085)	-0,49 *** (0,068)	-0,45 *** (0,064)
Norden	-1,49 *** (0,544)					
Westen	-0,50 (0,473)					
Osten	-2,30 *** (0,552)					
Anteil Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe		0,22 *** (0,015)				
Industriekonzentration (HHI ²)		0,00 *** (0,001)			0,01 *** (0,002)	0,01 *** (0,002)
Anteil Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen			-0,16 *** (0,030)			
Anteil Beschäftigte in nicht-wissensintensiven Dienstleistungen			-0,08 ** (0,038)			
Anteil Beschäftigte in wissensintensivem Verarbeitenden Gewerbe			0,17 *** (0,036)			
Anteil Beschäftigte in nicht-wissensintensivem Verarbeitenden Gewerbe			0,07 ** (0,034)			
Kreistyp nach Findeisen und Südekum (2008); relativ zu zurückbleibenden Regionen:						
Erfolgreiche, strukturbeständige Regionen			-0,23 (0,485)			
Sich neu erfindende Regionen			1,04 ** (0,526)			
Verlierer im Strukturwandel			1,66 *** (0,518)			
Anteil Beschäftigte mit Anforderungsniveau Spezialist oder Experte				-0,40 *** (0,058)		
Anteil Beschäftigte mit Anforderungsniveau Fachkraft				-0,07 (0,075)		
Anteil Beschäftigte in IT- und naturwissenschaftlichen Dienstleistungsberufen					0,35 *** (0,093)	
Anteil Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss					-0,45 *** (0,037)	
Anteil Einwohner im Alter von 18 bis unter 30 Jahren					-0,12 ** (0,058)	
R ²	0,15	0,44	0,47	0,14	0,33	0,41
Beobachtungen	400	400	400	400	400	400

1 – Signifikanzniveaus: * p-Wert < 0,1; ** p-Wert < 0,05; *** p-Wert < 0,01. 2 – Herfindahl-Hirschmann-Index.

Quellen: BA, BACI Datenbank CEPII, BBSR (2024), Webb (2020), eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-106-02

Dies legt nahe, dass sich wissensintensive Dienstleistungen im aktuellen Strukturwandel als resilienter erweisen als das wissensintensive Verarbeitende Gewerbe.

759. **Regionales Wirtschaftswachstum** muss **nicht** zwingend mit der **Spezialisierung** auf **gesamtwirtschaftlich wachsende Sektoren verbunden sein** oder zwangsläufig mit Strukturwandel einhergehen (Findeisen und Südekum, 2008; Dauth und Südekum, 2016). Zum Teil kann dies dadurch erklärt werden, dass es vor Ort traditionelle, aber lokal wettbewerbsfähige Industrien gibt (Dauth und Südekum, 2016).

V. HANDLUNGSFELDER

760. Der **Strukturwandel** in Deutschland dürfte das derzeit schon schwache Produktivitätswachstum der deutschen Volkswirtschaft (JG 2019 Ziffern 140 ff.; JG 2023 Ziffern 74 ff.; FG 2025 Ziffer 73) **in den kommenden Jahrzehnten weiter senken**. ↘ ZIFFER 702 Diese Rückgänge dürften sich im Strukturwandel regional unterscheiden. ↘ ZIFFERN 728 FF. Je expansiver das gesamtwirtschaftliche Umfeld ist, desto größer werden jedoch die wirtschaftspolitischen Spielräume sein, um Regionen, die vom Strukturwandel besonders negativ betroffen sind, zu unterstützen und ihnen eine Zukunftsperspektive zu eröffnen.

Der Sachverständigenrat hat in den vergangenen Jahren regelmäßig aufgezeigt, wie das **gesamtwirtschaftliche Wachstum gesteigert** werden kann: beispielsweise, durch Investitionen in Humankapital (JG 2021 Ziffern 342 ff.), in Anlagevermögen und in neue Querschnittstechnologien wie KI (JG 2023 Ziffern 77, 158 ff. sowie 167 ff.) und durch eine Stärkung der Kapitalmärkte (JG 2023 Ziffern 190 ff.). Die Diversifizierung globaler Wertschöpfungsketten kann zudem die Resilienz steigern (JG 2022 Ziffern 511 f. und 517; JG 2023 Ziffer 175). Insbesondere qualifizierte Zuwanderung und stärkere Erwerbsanreize sowie Substitution von Arbeit durch neue Kapitalgüter können die wachstumsdämpfenden Effekte des sinkenden Arbeitsvolumens mildern (JG 2022 Ziffern 358 ff.; JG 2023 Ziffern 163 ff.). Umfassendere Reformen zum Abbau der Bürokratiekosten und eine Modernisierung der Verwaltung würden sich ebenfalls positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken. ↘ ZIFFERN 609 UND 617 Das Finanzpaket eröffnet Spielräume, beispielsweise mit Infrastrukturmaßnahmen den Strukturwandel zu begleiten.

↘ ZIFFERN 497 UND 507 ↘ KASTEN 46

761. Im vorliegenden Kapitel konzentriert sich der Sachverständigenrat darauf, Maßnahmen zu diskutieren, mit denen die **spezifischen und regional heterogenen Herausforderungen des Strukturwandels** adressiert, Friktionen gemindert und die Wachstumsdynamik gefördert werden können. Hierzu kann die Wirtschaftspolitik **auf unterschiedliche Politikmaßnahmen, insbesondere Industriepolitik**, ↘ ZIFFERN 763 FF. **Regional- und Strukturpolitik** ↘ ZIFFERN 776 FF. **sowie Arbeitsmarktpolitik** ↘ ZIFFERN 788 FF. zurückgreifen.

Die Wirtschaftspolitik sollte darauf abzielen, den durch die Treiber ausgelösten **Strukturwandel** wachstumsfördernd **zu unterstützen, nicht** darauf, ihn **aufzuhalten**. So können **Maßnahmen** ergriffen werden, **um das Produktivitätswachstum zu stärken**, insbesondere mit Blick auf das geringe Produktivitätswachstum im wachsenden Dienstleistungssektor. [↗ ZIFFER 724](#) Des Weiteren können spezifische regionale Friktionen durch regionale Fördermaßnahmen adressiert werden, insbesondere wenn in einzelnen, besonders betroffenen Regionen eine hohe und sich verfestigende strukturelle Arbeitslosigkeit droht.

↗ KASTEN 46

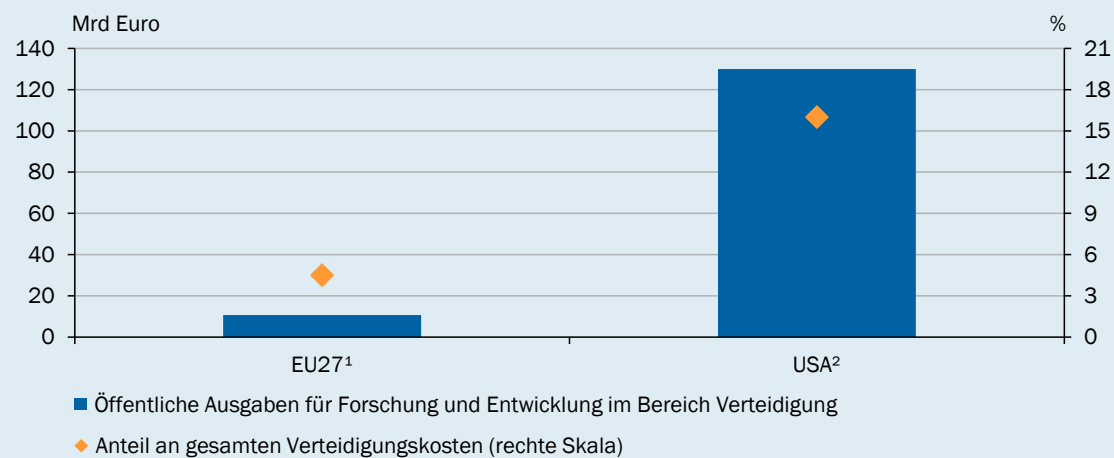
Implikation des Finanzpakets für strukturpolitische Maßnahmen

Durch die **Reform der Schuldenbremse** im Grundgesetz ist **finanzieller Spielraum** vorhanden, um den anstehenden Strukturwandel mit den **erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen** zu begleiten.

So sind insbesondere **Investitionen in horizontale Maßnahmen** zur Transformation erforderlich, wie z. B. in die digitale Infrastruktur, etwa in Rechenkapazitäten für KI. Damit die für den Strukturwandel erforderlichen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, sind auch **Investitionen in Humankapital** wie etwa die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften notwendig. Um Regionen zu unterstützen, die durch den Strukturwandel weiterhin besonders negativ betroffen sind, sollten Mittel über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gezielt in die Infrastrukturförderung strukturschwacher Regionen fließen. [↗ KASTEN 48](#) Hier sollten **auch Regionen** in den Blick genommen werden, **die von den aktuellen Treibern des Strukturwandels betroffen** sein werden, um besonders negative Entwicklungen frühzeitig aufzufangen. [↗ ZIFFER 759](#)

↗ ABBILDUNG 134

Höhere FuE-Ausgaben für Verteidigung in den USA im Vergleich zu Europa



1 – Europäische Union (27 Mitgliedstaaten). Daten für das Jahr 2022. 2 – Daten für das Jahr 2023.

Quelle: Draghi (2024a)

© Sachverständigenrat | 25-131-01

Im Rahmen des Finanzpakets dürften neben den Infrastrukturausgaben auch die **Verteidigungsausgaben** stark ansteigen. Diese zusätzlichen Ausgaben **können** insbesondere dann positive **technologische Spillover-Effekte** auf andere Branchen **haben** und zu Produktivitätsgewinnen führen, wenn sie für neue Systeme verausgabt werden, die FuE in technologieintensiven Branchen erfordern (Moretti et al., 2025). Derzeit gibt Europa erheblich weniger für FuE im Bereich Verteidigung aus als die USA. [↗ ABBILDUNG 134](#) Die Etablierung eines europäischen Pen-

dants zur DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) könnte europäische Ressourcen bündeln und Skaleneffekte erzielen (JG 2019 Ziffer 298). Darüber hinaus könnte die beabsichtigte Erhöhung der Verteidigungsausgaben, soweit diese Mittel in Deutschland ausgabewirksam werden, den erwartbaren Nachfragerückgang nach Arbeitskräften in der Automobilbranche teilweise kompensieren.

Die **strategische Ansiedlung von Produktionskapazitäten** kann die wirtschaftliche Lage von abgehängten Arbeitskräften verbessern. Garin (2025) dokumentiert dies im Kontext der USA am Beispiel der Ansiedlung von Produktionsanlagen während des Zweiten Weltkriegs und vergleicht die Ergebnisse mit heutigen Programmen. Anders als im historischen Kontext zeigen moderne Industrieansiedlungsprogramme oder Subventionen für Unternehmensinvestitionen nicht immer den erhofften Effekt, weil zwar neue Arbeitsplätze entstehen, aber die abgehängten Arbeitskräfte oft nicht direkt profitieren, wenn es keine gezielten Maßnahmen zu ihrer Qualifizierung gibt (Garin, 2025). Langfristige Infrastruktur- und Industrieclusterentwicklungen haben wesentlich nachhaltigere Effekte als kurzzeitige Subventionen (Incoronato und Lattanzio, 2024; Garin, 2025).

1. Stärkung der Wachstumsdynamik im Strukturwandel

762. **Strukturwandel hat dämpfende Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum**, wenn er – wie im säkularen Trend zu beobachten – zu einer Verschiebung der Wirtschaftsaktivität von Sektoren mit hohem Produktivitätswachstum zu Sektoren mit niedrigerem Produktivitätswachstum führt.
 ↘ KASTEN 43 Darüber hinaus **hemmen die** aktuell wirkenden **Treiber** des Strukturwandels **die wirtschaftliche Entwicklung** in verschiedenen Wirtschaftszweigen **des Verarbeitenden Gewerbes**. Bisher exportstarke Unternehmen stehen durch handelspolitische Spannungen und die erstarkende Konkurrenz aus China zunehmend unter Druck.
 ↘ ZIFFER 729 Die Dekarbonisierung kann durch die erforderlichen Umstellungsinvestitionen und die Entwertung von Know-How bei Einführung von neuen Produktionsprozessen das Wachstum des sektoralen Produktionspotenzials kurz- und mittelfristig schwächen (JG 2023 Ziffern 109 ff.).
 ↘ ZIFFER 744

Strukturwandel nicht bremsen, sondern wirtschaftspolitisch begleiten

763. Um die **Wachstumsdynamik im Strukturwandel zu fördern**, braucht es wachstumsfördernde **Rahmenbedingungen**. Dazu zählen insbesondere die Bereitstellung von digitaler und physischer Infrastruktur, die effiziente Ausgestaltung von Energiemärkten sowie eine wachstumsfördernde Steuerpolitik. Der Einsatz vertikaler industriepolitischer Maßnahmen sollte auf die temporäre Förderung neuer, zukunftsorientierter Wirtschaftsaktivitäten beschränkt bleiben, mit der technologische Rückstände aufgeholt, technologische Souveränität gestärkt und Resilienz gesichert werden können.
 ↘ KASTEN 47

764. **Zu vermeiden sind Maßnahmen, die auf Strukturerhaltung ausgerichtet sind.** Ein Grundsatz der Wirtschaftspolitik sollte sein, die staatliche Rettung von Unternehmen, die langfristig nicht aus eigenen Mitteln überlebensfähig sind, zu vermeiden – also das Prinzip „letting losers go“ umzusetzen. In der Vergangenheit ist dieser Grundsatz mit Verweis auf den Erhalt von Arbeitsplätzen nicht immer beherzigt worden (Baldwin und Robert-Nicoud, 2007). Ein Beispiel hierfür ist Opel: Trotz temporärer staatlicher Hilfsmaßnahmen in Deutschland im Jahr 2009 gelang es dem Automobilhersteller nicht, seine Wettbewerbsfähigkeit langfristig wiederherzustellen (JG 2009 Ziffern 324 ff.).
765. Ein **Beispiel** für einen **erfolgreichen Strukturwandel** findet sich in Finnland. Nach dem Niedergang Nokias fand der überwiegende Teil der früheren Beschäftigten eine neue Anstellung (Ali-Yrkkö et al., 2023). Viele Beschäftigte arbeiteten weiterhin in Finnlands IKT-Sektor und stärkten durch Neugründungen die Innovationskraft (Ruggiero et al., 2020; Simonen et al., 2020, S. 202). Gründungen durch Mitarbeitende wurden sowohl durch Nokia selbst als auch durch die staatliche Innovationsagentur, Business Finland, unterstützt (Ali-Yrkkö et al., 2023). Auch die Region Eindhoven in den Niederlanden wurde nach dem Niedergang Philips' durch konsequente Restrukturierung zum erfolgreichen Hightech-standort – heute sind dort Unternehmen wie ASML angesiedelt (De Kinderen, 2018; Bronneberg et al., 2023). Diese Erfahrungen unterstreichen, dass es wirtschaftspolitisch sinnvoller ist, auf marktwirtschaftliche Erneuerungsprozesse und Innovation zu setzen, anstatt international nicht wettbewerbsfähige Strukturen mit Subventionen zu konservieren. Als Beispiel für die Bereitstellung von Infrastrukturen dient etwa der NOI Techpark Südtirol, der Start-ups und Forschungseinrichtungen in den Bereichen Green Tech, Digitalisierung, Lebensmitteltechnologie und Automatisierung miteinander vernetzt.
766. Diese Beispiele deuten vor allem darauf hin, dass es sinnvoll sein kann, die **bestehenden Qualifikationen der Beschäftigten**, die von den Schocks, wie Unternehmensschließungen, betroffen sein werden, zu fördern. In den hier angesprochenen Bereichen handelte es sich um gut ausgebildete Fachkräfte in weiterhin technologisch dynamischen Bereichen, die ihr Know-how über Gründungen oder andere, sich neu ansiedelnde hochtechnologische Unternehmen nutzen konnten. ➤ ZIFFER 778 Um mit positiver Dynamik negative Entwicklungen im Strukturwandel auszugleichen, ist ein Fokus auf die **weitere Qualifizierung des regional vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials** sinnvoll. Umschulungen und andere Qualifizierungsmaßnahmen sollten folglich attraktiv angeboten und ausgestaltet werden.

➤ KASTEN 47

Hintergrund: Industriepolitik — Begriffsbestimmung und Kriterien zur Ausgestaltung

Der Begriff Industriepolitik wurde im Lauf der Jahrzehnte von unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Denkschulen unterschiedlich besetzt. Häufig ist in der wirtschaftspolitischen Diskussion unklar, welche Politikmaßnahmen darunter gefasst werden. Im Folgenden wird **Industriepolitik** als **direkte oder indirekte** Eingriffe in Marktprozesse oder die **staatliche Gestaltung von Rahmenbedingungen** und **Politikmaßnahmen** verstanden, um einen leistungsfähigen Wirt-

schaftsstandort zu gewährleisten und um **große gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen**, die aufgrund von **Externalitäten oder Koordinationsproblemen** nicht rein marktwirtschaftlich erreichbar sind (Juhász et al., 2024; Juhász und Steinwender, 2024; Scott Morton, 2024; EFI, 2025; JG 2019 Ziffer 248). Der englische Begriff „industrial policy“ ist sektoral nicht beschränkt, sondern umfasst alle „industries“, d. h. alle Branchen, insbesondere auch den Dienstleistungsbereich. Im Unterschied zu einer Industriepolitik, die auf nationale Champions setzt, zielt eine wettbewerbsfördernde Industriepolitik darauf ab, Marktversagen zu beheben und funktionsfähige wettbewerbsfähige Märkte zu entwickeln (Scott Morton, 2024).

Horizontale Industriepolitik ist branchenübergreifend und auf die Schaffung allgemein günstiger Rahmenbedingungen ausgerichtet. Dazu gehören unter anderem Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, die Gestaltung der Steuer- und Rechtsordnung sowie die Förderung von Forschung und Innovation. Ziel ist es, einen stabilen und effizienten Ordnungsrahmen zu schaffen, funktionierenden Wettbewerb zu ermöglichen und Marktversagen zu beheben. Die Grenzen zur klassischen Ordnungspolitik sind folglich fließend. Ein Beispiel für eine horizontale Industriepolitik ist die Schaffung des europäischen Binnenmarkts (EFI, 2025). Im Unterschied dazu nimmt die **vertikale Industriepolitik** gezielte Interventionen in einzelnen Sektoren oder Branchen vor, etwa durch Subventionen, Steuervergünstigungen oder staatliche Eingriffe in spezifische Märkte. Beispiele sind die Unterstützung der Halbleiterindustrie oder die Subventionierung der Kohle- und Stahlbranche. Die Auswahl der zu fördernden Bereiche birgt Risiken wie Fehlsteuerungen, ineffiziente Subventionen und protektionistische Verzerrungen (JG 2019 Ziffern 267 ff. und 318 f.). Deshalb besteht bei diesen Maßnahmen ein besonderer Rechtfertigungsbedarf, der die konkret zu bewältigenden Externalitäten spezifiziert. Die **integrierte Industriepolitik** kombiniert horizontale und vertikale Maßnahmen und berücksichtigt dabei das Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern wie der FuE-Politik (EFI, 2025). Ein Beispiel für eine erfolgreiche integrierte Industriepolitik ist das im Jahr 2000 gegründete Netzwerk Silicon Saxony in Sachsen, wo neben dem horizontal ausgerichteten EFRE-Fonds auch vertikale Förderprogramme wie das Important Projects of Common European Interest (IPCEI) für Mikroelektronik und Kommunikationstechnologien zum Einsatz kommen. Die integrierte Industriepolitik weist Überschneidungen mit dem missionsorientierten Ansatz auf, der darauf abzielt, große gesellschaftliche Herausforderungen, wie z. B. Klimaneutralität oder digitale Souveränität, sektorübergreifend zu bewältigen (EFI, 2025, Tabelle A 3-1; JG 2019 Ziffern 275 ff.).

In der EU und in Deutschland kamen in der Vergangenheit verschiedene Instrumente der horizontalen und der vertikalen Industriepolitik zum Einsatz (JG 2019 Ziffer 249). Die empirische Evidenz zur Wirkung dazu ist nicht eindeutig. Konsens ist, dass Industriepolitik möglichst effizient und wenig verzerrend eingesetzt werden sollte, d. h. im Grundsatz horizontal ausgerichtet werden sollte (EFI, 2025; JG 2019 Ziffern 245 ff.). Das bedeutet, zielgerichtet **Rahmenbedingungen** für unternehmerisches Handeln sowie für einen dynamischen Strukturwandel **zu schaffen und so Marktversagen zu beheben und den Wettbewerb zu stärken**. Bei sektorspezifischem Marktversagen können auf einzelne Sektoren oder Technologien zugeschnittene vertikale Maßnahmen horizontale industriepolitische Maßnahmen flankieren. Dabei sollte jedoch vermieden werden, dass vertikale Industriepolitik durch Interessengruppen missbraucht oder von Marktakteuren zur Konservierung des Status quo vereinnahmt wird (Baldwin und Robert-Nicoud, 2007). Um dies zu vermeiden, nennt die Literatur strenge Kriterien, an denen die Industriepolitik ausgerichtet werden sollte (Rodrik, 2008; Juhász und Lane, 2024; EFI, 2025; JG 2019 Ziffern 245 ff.): So sind Art und Ausmaß des Marktversagens überzeugend darzulegen, die Mittelvergabe über wettbewerbsfähige Verfahren vorzunehmen und Maßnahmen von Beginn an klar zeitlich zu begrenzen (Juhász und Lane, 2024; Czernich und Falck, 2025). Angesichts unvollständiger Informationen des Gesetzgebers erfordert Industriepolitik Mechanismen zur gezielten Informationsgewinnung. Ein strukturierter Austausch mit dem Privatsektor kann dabei helfen, relevante Marktdaten zu erfassen und wirksame Maßnahmen zu entwickeln, birgt jedoch Risiken strategischer Einflussnahme. Wettbewerbsfähige Ausschreibungen für Machbar-

keitsstudien stellen einen praktikablen Ansatz dar (Rodrik, 2008). Kontinuierliche Evaluation ermöglicht es, erfolgreiche Maßnahmen zu identifizieren und auf Misserfolge oder veränderte Rahmenbedingungen flexibel zu reagieren (Juhász und Lane, 2024).

Europäisch koordinieren, um Ineffizienzen zu vermeiden

767. Die hier betrachteten Treiber treffen Unternehmen europaweit. Wenn einzelne EU-Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen des eigenen Landes ergreifen, kann dies **Rückwirkungen auf andere Mitgliedstaaten** haben (Borck et al., 2012; Altomonte und Presidente, 2024; Brandão-Marques und Toprak, 2024). Unternehmensspezifische Subventionen entfalten zwar oft positive Effekte auf Beschäftigung und Umsatz der geförderten Unternehmen, führen jedoch zu negativen Spillover-Effekten im eigenen Land oder in anderen Mitgliedstaaten. Diese Effekte mindern die gesamtwirtschaftliche Wirksamkeit erheblich (Brandão-Marques und Toprak, 2024). Auch horizontale Maßnahmen eines Mitgliedstaates können auf die übrigen Staaten wirken. So haben die deutschen Arbeitsmarktreformen der frühen 2000er-Jahre zu einem erheblichen Wettbewerbsdruck in anderen Mitgliedstaaten des Euro-Raums geführt (Fadinger et al., 2023).

Eine **Koordination der Förderpolitik auf EU-Ebene** ist daher sinnvoll, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt zu stärken, statt sich durch die Förderung einzelner Unternehmen innereuropäisch wechselseitig Konkurrenz zu machen. Unter anderem sind deshalb staatliche Beihilfen durch die EU-Verträge untersagt, um ineffiziente Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern (Art. 107 AEUV). Durch den Draghi-Report sowie den darauf aufbauenden Competitive-ness-Compass der Europäischen Kommission wurde eine verstärkte Koordination in politischen Strategien aufgenommen, nun muss die Umsetzung folgen (Draghi, 2024b; Europäische Kommission, 2025a).

768. Mittels geeigneter **Förderprogramme wie den Important Projects of Common European Interest (IPCEI)** (JG 2020 Ziffern 458 f.; JG 2022 Ziffer 498) können **sowohl die europäische Wettbewerbsfähigkeit als auch strukturschwache Regionen gefördert** werden. IPCEI haben allerdings auch Schwächen. So ist der Antragsprozess intransparent und wirtschaftlich potentere Mitgliedstaaten werden bevorzugt, da die Finanzierung anteilig von den partizipierenden Ländern getragen wird (Poitiers und Weil, 2022). IPCEI sollten weiterhin strategisch, aber sektoral wesentlich breiter eingesetzt werden (Duso et al., 2025). Bisher werden nur Projekte in den Bereichen Mikroelektronik, Wasserstoff und Batterietechnik sowie, seit 2024, Gesundheit und Pharma gefördert (Europäische Kommission, 2025b).

769. **Hersteller außerhalb der EU profitieren** teilweise von umfassenden **Subventionen** und erreichen so schnell internationale Kostenvorteile. Dadurch kommt es zu **verzerrtem Wettbewerb auf den Weltmärkten** (Bickenbach et al., 2024). Internationale Regularien der WTO lassen in solchen Fällen Schutz-zölle zu, die die heimischen Unternehmen vor unfairer Konkurrenz schützen

sollen (WTO, 1994). Da auch heimische Unternehmen profitieren, die in den subventionierenden Ländern produzieren, und weil durch die Schutzzölle die heimischen Preise steigen, sind solche Schutzzölle umstritten. Hinzu kommt, dass **WTO-Verfahren gegen unfaire Praktiken oft langwierig** sind und die internationalen Beziehungen belasten (Felbermayr et al., 2022).

770. Um die den Strukturwandel verstärkenden Auswirkungen der Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu mildern, könnte erwogen werden, internationale Handelsbeziehungen, also, den **Zugang zu neuen Exportmärkten** und zu Lieferanten von **Vorprodukten**, zu stärken und Handelskosten zu senken. Insbesondere europäische Unternehmen, deren Zugang zum US-Markt gefährdet sein könnte, sollten unterstützt werden (FGCEE, 2025). Dazu sind **neue Handelsabkommen** mit Drittstaaten geeignet (Flach, 2025; JG 2022 Ziffern 511 ff. und 517; JG 2023 Ziffern 175 f.). Ein wichtiger Schritt ist das EU-Mercosur-Abkommen (Bauer et al., 2023). Darüber hinaus können Instrumente wie Exportkreditgarantien und Ungebundene Finanzkredite eingesetzt werden, um Exporte und Importe in Zeiten geopolitischer Unsicherheit abzusichern (Moser et al., 2008; Felbermayr und Yalcin, 2013; Kroeger, 2022; JG 2023 Ziffern 514 ff.).

Digital- und Energieinfrastruktur flächendeckend sicherstellen

771. Die EU ist zwar **in der KI-Forschung gut aufgestellt, hinkt den USA bei der Entwicklung von KI aber trotzdem hinterher**. Es mangelt nicht nur an Cloud-Computing-Infrastrukturen, die mit sehr hohen Investitionskosten verbunden sind, sondern auch an einem dynamischen Ökosystem und aufnahmebereiten Absatzmärkten (Martens, 2024). Verschiedene Vorschläge werden diskutiert, um Investitionen und Innovationen in KI zu fördern (Renda, 2024). Dazu gehören eine Europäische Organisation für KI (ähnlich dem CERN; CAIRNE, 2025), eine IT-Mission im Rahmen von Horizon Europe (Renda, 2019) oder die Einführung eines Europäischen Fonds für digitale Infrastruktur (Keller, 2023). Erforderlich ist auch der Ausbau von Rechenkapazitäten und die Bereitstellung der notwendigen Energieversorgung. Sinnvoll könnte schließlich auch die Einrichtung eines AI Security Institute sein, wie dies in den USA, im Vereinigten Königreich, Frankreich, Kanada und Japan bereits existiert. Dort beraten diese Institute die Regierungen zu fortgeschrittener KI und den damit verbundenen Sicherheitsfragen mit Fokus auf Risiken von KI für die nationale Sicherheit, z. B. KI-gestützte Cyberangriffe (Allen und Adamson, 2024; Leicht und Privitera, 2024). Um eine führende Rolle bei KI zu spielen, müssen solche großen Investitionen europaweit koordiniert und die Regeln europaweit abgestimmt werden. Nur so lassen sich die notwendigen Skaleneffekte erreichen, die kostendämpfend wirken.
772. Ohne **Investitionen in unternehmensinterne Digitalisierung** können Unternehmen **KI** nicht zur Automatisierung und Autonomisierung **nutzen** (Engels, 2023). Eine breitere Anwendung von KI sowie IKT in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) kann durch eine ausreichende Cloud-Infrastruktur angeregt werden (JG 2021 Ziffern 464 ff.). Technologie-Lotsen können helfen, die „best

practice“-Beispiele aus großen Unternehmen über die Industrieverbände den Unternehmen vorzustellen, die damit bisher wenig Erfahrung haben.

773. Neben der Koordination öffentlicher Investitionen spielt auch die Verfügbarkeit von privatem Kapital eine zentrale Rolle. **Start-ups sind ein wichtiger Innovationstreiber im Bereich der Künstlichen Intelligenz** – doch Europa kann mit dem Finanzierungsniveau in anderen Weltregionen bislang nicht mithalten. Über 60 % des Wagniskapitals für KI gehen bisher an Start-ups in den USA, nur etwa 6 % in die EU (Balland und Renda, 2023). Ohne eine Stärkung der europäischen Kapitalmärkte und die Aktivierung privater Anleger wird die europäische KI-Szene nicht aufholen können (FGCEE, 2024; JG 2023 Ziffern 255 ff.).
774. Die **geopolitisch ausgelöste Unsicherheit** über die **Energieversorgung** und die **notwendige Dekarbonisierung erfordern eine zielgerichtete Anpassung der Energieversorgungssysteme**, um dauerhaft eine verlässliche Versorgung und wettbewerbsfähige Energiepreise für die Industrie sicherzustellen. Darüber hinaus sollte bei der Netzausbauplanung verstärkt die Sektorkopplung über Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg berücksichtigt werden (Heussaff, 2024). Auch die weitere Integration der europäischen Strommärkte ist voranzutreiben (Zachmann et al., 2024; IWF, 2025a). Durch diese Maßnahmen lassen sich Netzentgelte und Energiepreise senken. ↘ ZIFFER 743
775. Ein im Februar 2025 veröffentlichte Arbeitspapier der Europäischen Kommission stellt mit dem **Clean Industrial Deal** und dem **Competitiveness Compass** zwei zentrale Initiativen vor, um die **Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie** langfristig zu stärken. Ziel ist es, strategische Investitionen in Schlüsseltechnologien zu lenken und regulatorische Hürden für Unternehmen zu reduzieren. Diese sollen insbesondere die Dekarbonisierung energieintensiver Sektoren, die Förderung innovativer Industrien und die Anpassung an den globalen Wettbewerb mit den USA und China unterstützen (Europäische Kommission, 2025a). Der staatlich unterstützte strategische Aufbau von Industrien hat sich in der Vergangenheit **vor allem dann als erfolgreich** erwiesen, wenn es darum ging, **technologische Rückstände zügig aufzuholen** (Goldberg et al., 2024). Dies dürfte für die EU nur in einigen wenigen Sektoren der Fall sein, so bei der Entwicklung von KI, der Entwicklung von Batterien oder der Entwicklung von Halbleitern. Bei einer gezielten Förderung einzelner Unternehmen besteht die **Gefahr eines riskanten „picking winners“** und eines ineffizienten Subventionswettkampfs. Zugleich droht ohne aktive Industriepolitik der Verlust technologischer Führungspositionen. Eine aktive Förderung sollte deshalb **immer wettbewerbsfördernd** ausgerichtet sein, d. h. vertikale Maßnahmen sollten in einem wettbewerblichen Verfahren eingesetzt werden, z. B. durch wettbewerbsfördernde Ausschreibungsprozesse. Voraussetzung für solche Maßnahmen muss eine **klare Begründung** sein, welche Branchen als zu fördernde Schlüsselindustrien gelten und welchem strategischen Ziel ihre Förderung dient.

2. Regionale Friktionen des Strukturwandels durch regionale Förderpolitik moderieren

776. Die **deutsche Strukturpolitik war in der Vergangenheit** oft reaktiv ausgerichtet, mit einem **Fokus auf** einen möglichst langen **Erhalt bisheriger Strukturen**. So hat man Anpassungsprozesse, die durch langfristige Trends getrieben waren wie beispielsweise den Ausstieg aus der Steinkohleförderung, unnötig lang verzögert, was ineffizient und kostspielig war. [↗ KASTEN 51 ANHANG](#) Proaktive Maßnahmen zielen dagegen darauf ab, neue Wachstumschancen zu unterstützen, bevor große Verwerfungen entstehen, beispielsweise durch missionsorientierte und technologieoffene Ansätze zur Dekarbonisierung (Aiginger und Bauer, 2016).
777. Verschiedene Studien plädieren für **Personen- statt Regionalförderung**, mit dem Argument, dass dies den Personen (und Unternehmen) die Freiheit gibt, sich anzusiedeln, wo es für sie am sinnvollsten ist (Glaeser und Gottlieb, 2008; Kline und Moretti, 2014). **Dabei werden** jedoch Friktionen wie Lock-in-Effekte sowie wichtige **Externalitäten nicht berücksichtigt**, beispielsweise lokale Spillover von produktiven Unternehmen auf andere Unternehmen in weniger wirtschaftsstarken Regionen.
778. So haben **regionale Rahmenbedingungen** einen wichtigen **Einfluss auf die Standortentscheidungen** von neuen Unternehmen. Ändern sich diese Rahmenbedingungen durch die oben beschriebenen Treiber des Strukturwandels, werden sich Unternehmensgründerinnen und Unternehmensgründer möglicherweise anders entscheiden, als sie es vorher getan hätten. Für etablierte Unternehmen ist ein Umzug in den meisten Fällen aber keine realistische Option. Aufgrund von Lock-in-Effekten können sie ihren Standort nicht mehr ohne hohe Kosten ändern. Auch für Beschäftigte ist ein Umzug oft nur unter beträchtlichen sozialen und finanziellen Kosten möglich, je nach Alter, familiären Verhältnissen und Wohnsituation (JG 2024 Ziffern 334 und 356 ff.). In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, mit regionalpolitischen Maßnahmen Anpassungsfriktionen zu verringern und neue Perspektiven für den betroffenen Standort zu entwickeln. Place-Based Policies sind **wirtschaftspolitische Maßnahmen zur gezielten Förderung wirtschaftlich schwächerer Regionen**. [↗ KASTEN 48](#) Sie zielen darauf ab, möglichen **Effizienzverlusten** auf regionaler Ebene entgegenzuwirken, die durch externe Effekte entstehen können. So können Place-Based Policies beispielsweise zu geringe Investitionen in öffentliche Güter in wirtschaftlich schwachen Regionen ausgleichen (Fajgelbaum und Gaubert, 2025).

Die gezielte Förderung von Regionen, die durch den Strukturwandel geschwächt sind, kann deshalb durchaus **positive gesamtwirtschaftliche Effekte** haben, insbesondere **wenn** sie über andere Standortvorteile wie eine **gute Infrastrukturanbindung** und ein **hohes Qualifikationsniveau** verfügen (Fajgelbaum et al., 2019; Fajgelbaum und Gaubert, 2020; Henkel et al., 2022).

779. **Investitionen in** die lokale **Infrastruktur** und die **Verkehrsanbindung** können auf zwei Arten wachstumsfördernd sein. Bei einer guten Abstimmung mit vorhandenen Standortcharakteristika wie Arbeitskräftepotenzial, Absatzmärkten sowie dem lokalen Produktivitätsniveau steigt mit Infrastrukturinvestitionen das

lokale Wirtschaftswachstum (Glaeser und Poterba, 2021; Grimes, 2021). Zum anderen können Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur **wirtschaftlich schwächere Regionen mit produktiven regionalen Zentren verbinden**. Dadurch kann das Arbeitskräftepotenzial des regionalen Zentrums erhöht werden (Gibbons und Machin, 2005; Ahlfeldt und Wendland, 2011; JG 2024 Ziffer 355). Gleichzeitig entstehen potenziell Spillover-Effekte zwischen den Regionen (Pütz und Schönfelder, 2018). In Zeiten von zunehmender Digitalisierung sowie vermehrter Nutzung von Homeoffice ist darüber hinaus der Ausbau der digitalen Infrastruktur hilfreich, um die Ansiedlung von wissensintensiven Dienstleistungsunternehmen in weniger dicht besiedelten Regionen anzuregen. Dies hilft gleichzeitig, Überlastungseffekte auf dem Wohnungsmarkt in Ballungsräumen zu reduzieren.

Regionale Strukturpolitik in Deutschland

780. Die **regionale GRW-Förderung** (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“)  **KASTEN 48** ist eines der wichtigsten regionalpolitischen Förderinstrumente in Deutschland. Ihr Ziel ist es, wirtschaftlich strukturschwache Regionen zu unterstützen, um gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu schaffen. Verschiedene Evaluationen der GRW-Subventionen zeigen insgesamt eine positive, aber heterogene Effektivität der Förderung. Investitionszuschüsse für Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands im Förderzeitraum der Jahre 1996 bis 2017 zeigen eine hohe Effektivität (Siegloch et al., 2025). Ein Rückgang der Subventionen um einen Prozentpunkt führte zu einem Beschäftigungsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe um 1 %, mit negativen Spillover-Effekten auf den Einzelhandel (–0,26 %) und das Baugewerbe (–0,47 %). Es konnten keine Verzerrungen von Löhnen, Pendlerströmen oder Arbeitskräfteverlagerungen beobachtet werden. Mit Kosten von rund 19 000 Euro pro geschaffenen Arbeitsplatz schätzen die Autoren die GRW-Förderung als **relativ kosteneffizient ein** (Siegloch et al., 2025).

Weitere Evaluationen der GRW für die Zeiträume 2000 bis 2006 und 2009 bis 2020 untersuchen die Auswirkungen für kleine und mittlere Unternehmen in verschiedenen Sektoren (Brachert et al., 2019, 2024). In geförderten Betrieben steigt vor allem die Beschäftigung von Geringqualifizierten. Zudem steigen die Medianlöhne leicht. Auf regionaler Ebene trägt die **GRW-Förderung** ebenfalls moderat zur **Beschäftigungs- und Einkommenssteigerung bei**. Trotz der gezielten Förderung der Investitionstätigkeit konnte jedoch kein Produktivitätseffekt nachgewiesen werden. Etwa die Hälfte der GRW-Förderung unterstützt eher FuE-schwache und wissensferne Wirtschaftszweige, mit zunehmender Tendenz im Lauf der Zeit (Brachert et al., 2024).

781. Zu begrüßen ist die seit dem Jahr 2022 vorgenommene Ausweitung der förderfähigen Regionen sowie die Vereinheitlichung der Förderkriterien. Die Vielzahl der Förderprogramme kann die Unternehmen jedoch überfordern und die gewünschten Adressaten nicht immer zielgenau erreichen. Zudem wird ein **hoher bürokratischer Aufwand** beklagt (Knoll, 2022). Um Regionen langfristig zu stärken und positive Produktivitätseffekte zu erzielen, sollte sich die **Förderung stärker**

auf forschungs- und wissensintensive Wirtschaftszweige konzentrieren.

782. Die Maßnahmen des Gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen setzen oft erst ein, **wenn** die örtliche **Wirtschaftsstruktur** bereits **deutlich geschwächt** ist. In Zukunft werden jedoch viele derzeit wirtschaftlich starke Regionen vor erheblichen Herausforderungen stehen, die Investitionen erfordern. [ZIFFER 759](#) **Strukturpolitik sollte daher proaktive Ansätze verfolgen**, um diese Regionen auf den bevorstehenden Transformationsdruck vorzubereiten. Südekum und Posch (2024) schlagen vor, die GRW durch eine weitere Säule zu ergänzen, die auf Investitionen fokussiert, die zur Dekarbonisierung erforderlich werden, und überall im Bundesgebiet zum Einsatz kommen darf.

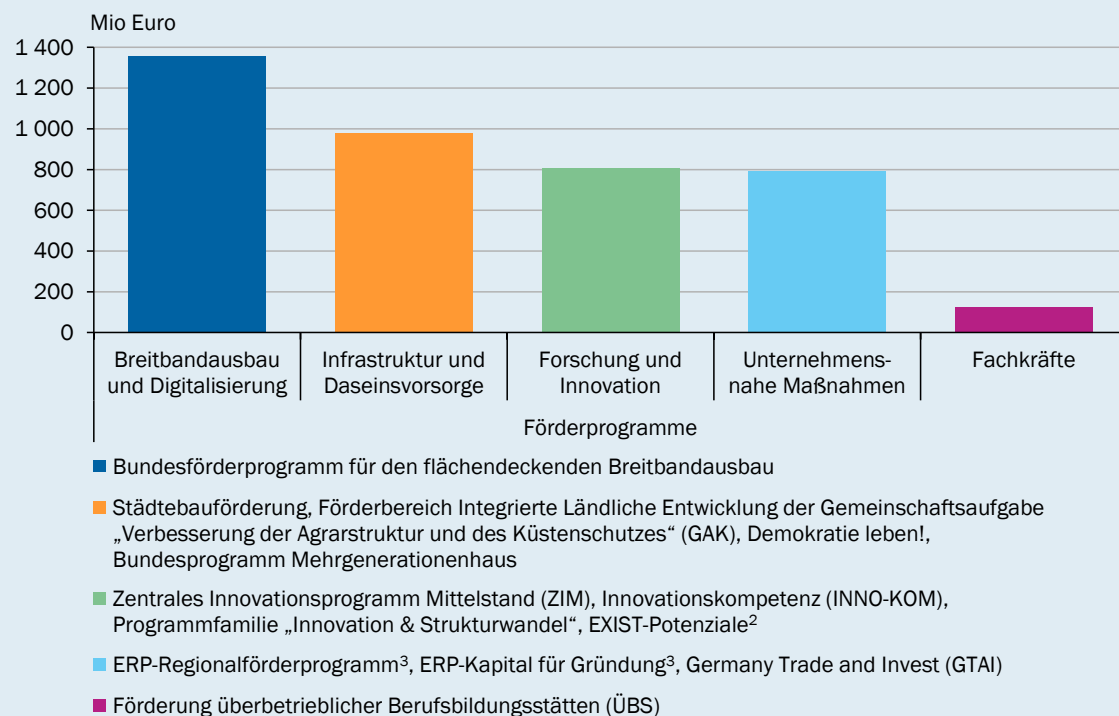
➤ KASTEN 48

Hintergrund: Regionale Strukturpolitik in Deutschland

Das „Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen“ (GFS) umfasst über 20 Programme zur Stärkung von Wachstum, Innovation und Infrastruktur und soll zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet beitragen. [ABBILDUNG 135](#) Die Förderprogramme sind mittlerweile für alle strukturschwachen Regionen geöffnet.

➤ ABBILDUNG 135

Schwerpunkte regionaler Förderprogramme im Jahr 2021 – Bundesmittel ohne GRW¹



1 – Zeigt nur diejenigen Programme, die im März 2025 noch aktiv sind. GRW-Mittel, Programme zur wirtschaftlichen Transformation der Kohleregionen und Ausgaben europäischer Strukturfonds sind nicht abgebildet.

2 – Modul des Programms „Existenzgründungen aus der Wissenschaft“. 3 – ERP-European Recovery Programme.

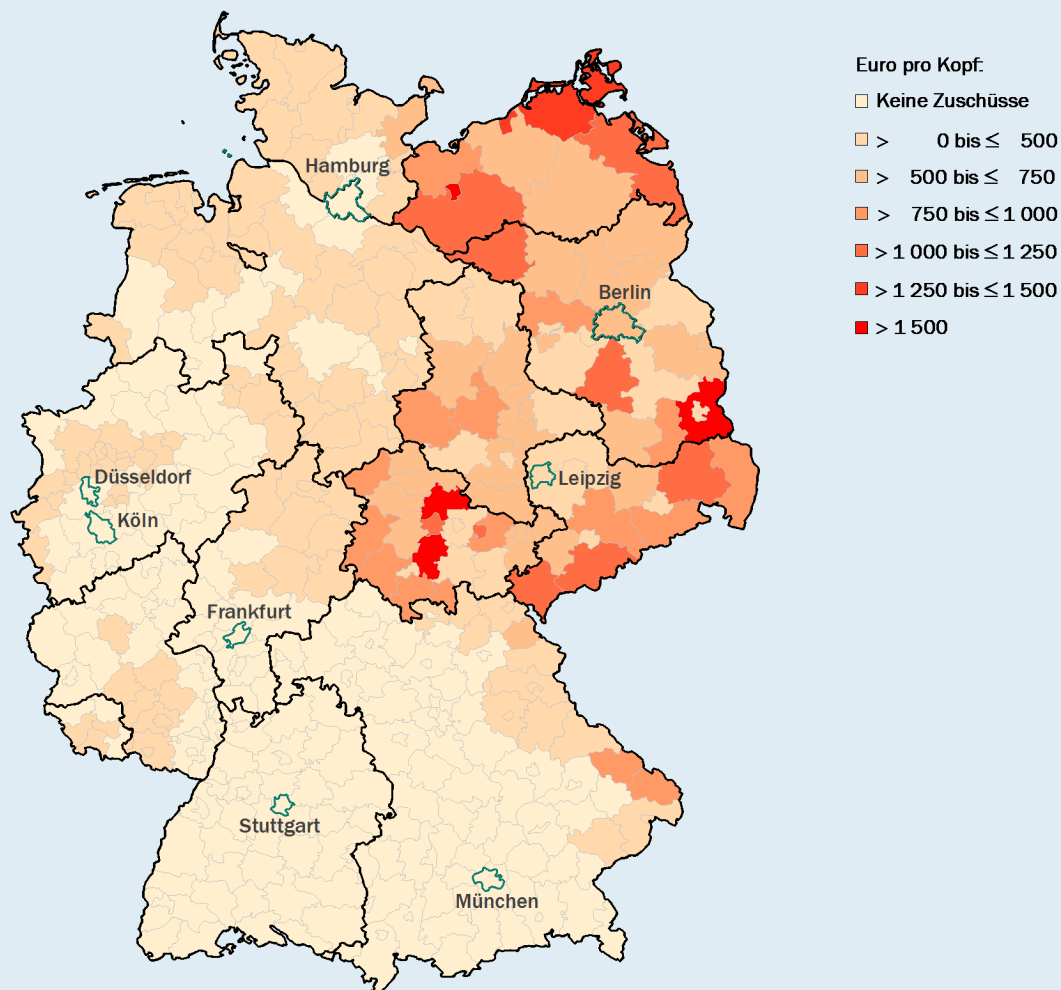
Quelle: BMWi (2021)

© Sachverständigenrat | 25-113-02

Das größte Programm ist die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)**. Sie unterstützt seit dem Jahr 1969 über verschiedene Förderprogramme private Investitionen in strukturschwachen Regionen durch Zuschüsse oder zinsvergünstigte Darlehen mit bis zu 45 %, bei Infrastrukturmaßnahmen mit bis zu 90 %. Die Klassifizierung strukturschwacher Regionen erfolgt anhand eines Indikatorenmodells, das regionale Produktivität, Unterbeschäftigungsquote, demografische Entwicklung und Infrastruktur einbezieht. Der Schwerpunkt der regionalen Förderung lag seit der Wiedervereinigung in den Neuen Ländern. [ABBILDUNG 136](#)

[ABBILDUNG 136](#)

Bewilligte GRW-Zuschüsse¹ für einzelbetriebliche Regionalförderung und Infrastruktur im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2021



1 – Summe der langfristigen Zuschüsse aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zur Förderung strukturschwacher Regionen.

Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-112-01

Dieser Klassifizierung folgen auch alle anderen Programme des GFS. Die GRW stellt neben der Schaffung von Arbeitsplätzen auf den **Abbau von Standortnachteilen, wirtschaftliches Wachstum und die Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft** ab. [ABBILDUNG 136](#) Der Fokus liegt auf der Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten und der Förderung von „regionaler Daseinsvorsorge“. Geförderte Betriebe müssen durch das Prinzip „Gute Arbeit“ Tarifbindung oder Lohnsteigerungen nachweisen. Die Länder entscheiden über die Projektförderung

und überwachen die Einhaltung der Förderbestimmungen. In den Jahren 2019 bis 2023 wurden insgesamt 8,5 Mrd Euro Fördermittel bewilligt. 3,7 Mrd Euro wurden für gewerbliche Investitionen ausgegeben, davon etwa 60 % im Produzierenden Gewerbe. Weitere 4,8 Mrd Euro fließen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur (BMWK, 2024).

Das **GRW-Sonderprogramm „Beschleunigung der Transformation in den ostdeutschen Raffineriestandorten und Häfen“** soll mit einem zusätzlichen Volumen von 750 Mio Euro die Versorgungssicherheit der Bevölkerung und Wirtschaft mit Rohöl gewährleisten. Es wird jeweils zur Hälfte vom Bund sowie den betroffenen Ländern finanziert (BMWK, 2022).

Unabhängig von der GRW wird die wirtschaftliche Transformation der Kohleregionen durch spezifische Programme unterstützt. [↗ KASTEN 51 ANHANG](#) Zusätzlich zum **Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG)** unterstützt beispielsweise das **Modellvorhaben „Unternehmen Revier“** innovative Projekte für die Transformation der Kohleregionen. Einzelprojekte können mit bis zu 200 000 Euro gefördert werden, Kooperationsprojekte erhalten bis zu 800 000 Euro (BMWK, 2025b).

Neben der GRW spielen EU-Programme eine wichtige Rolle bei der Regionalförderung. Insgesamt werden Mittel über fünf europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) vergeben. Der **Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)** unterstützt Regionen mit Entwicklungsrückständen und finanziert Maßnahmen in den Bereichen Innovation, Digitalisierung, KMU-Förderung, Nachhaltigkeit und Energiewende. Ein Teil der EFRE-Mittel fließt in grenzüberschreitende Kooperationen und regionale Vernetzungsprojekte. Für den Förderzeitraum 2021–2027 stehen rund 200 Mrd Euro zur Verfügung. Der **Europäische Sozialfonds Plus (ESF+)** konzentriert sich auf die Förderung von Arbeitsmarktintegration und Beschäftigung. Dabei werden insbesondere benachteiligte Gruppen, Berufsanfänger sowie Existenzgründerinnen und Existenzgründer und Selbstständige unterstützt. Der **Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fonds, JTF)** richtet sich an Regionen, die besonders vom Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft und den damit verbundenen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Problemen betroffen sind. Gefördert werden unter anderem Investitionen in KMU, Forschung und Innovation, Digitalisierung und Weiterqualifizierungsmaßnahmen (BMW, 2021). Darüber hinaus gibt es den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Die Höhe der Förderquote richtet sich nach dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand der jeweiligen Region und wird auf Basis des BIP pro Kopf festgelegt (Schwarz, 2024).

- 783.** Darüber hinaus gibt es zur Unterstützung des Strukturwandels in den Regionen **spezifische Maßnahmen**. Die Bundesregierung hat im Jahr 2020 das „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ (StStG) verabschiedet. Darunter fällt das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG), das die vom Kohleausstieg betroffenen Regionen durch Finanzhilfen und andere Maßnahmen, wie die Ansiedlung von Bundesbehörden, unterstützen soll (Bundesregierung, 2022, 2024b). [↗ KASTEN 51 ANHANG](#) Es sieht beispielsweise die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur, Bildung oder FuE vor. Die bereitgestellten Mittel werden an die Länder weitergegeben, die konkrete Projekte entwickeln und umsetzen. Ein Beispiel ist das „Lausitzprogramm 2038“ als strategisches Konzept der brandenburgischen Landesregierung zur Gestaltung des Strukturwandels in der Lausitz infolge des geplanten Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung bis spätestens zum Jahr 2038 (Stk Brandenburg, 2024).

Bisher ist der Mittelabfluss mit lediglich 7,2 % zum Juni 2024 gering (Brachert et al., 2024). Mit fortschreitender Programmdauer dürfte sich die Mittelverwen-

dung beschleunigen. Bisher wurden die **Mittel überwiegend in wachstumsfördernde Bereiche** wie Erreichbarkeit, Bildung sowie Forschung und Entwicklung **gelenkt**, was grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Zukünftig sollte die Stärkung des regionalen Arbeitskräftepotenzials noch stärker in den Fokus rücken (Brachert et al., 2024). Evaluationen, die konkrete kausale Effekte aufzeigen, sind momentan noch nicht möglich, was eine Bewertung erschwert.

Abwägung von Effizienz und sozialen Aspekten

784. Fördermaßnahmen für Infrastruktur und Unternehmen sollten grundsätzlich dort eingesetzt werden, wo sie den **höchsten gesamtwirtschaftlichen Nutzen stiften**. Stellt man rein auf die Wachstumswirkung ab, sollte man vornehmlich in die Infrastruktur, digitale Netze, Bildung und Wissenschaft in urbanen Zentren investieren, da diese eine hohe Wachstumswirkung zeigen (Andersson und Lööf, 2011; Dauth et al., 2022; Gornig und Schiersch, 2024). In den ostdeutschen Ländern waren die Maßnahmen der Treuhand hingegen auf Beschäftigungssicherung ausgerichtet. Eine Folge davon ist, dass Arbeitskräfte ineffizient alloziiert wurden und die Produktivität deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt (Akcigit et al., 2023). Im politischen Prozess sind jedoch nicht nur Effizienz-, sondern auch **sozioökonomische Aspekte zu berücksichtigen**. Daher kann es sinnvoll sein, den Strukturwandel in besonders betroffenen Regionen gezielt abzufedern und mit Investitionen in regionalen Zentren unterstützend tätig zu sein.

785. Die politischen Auswirkungen eines nicht erfolgreichen **Strukturwandels** zeigen sich besonders in Regionen, in denen Bevölkerungsschwund, wirtschaftliche Unsicherheit und infrastruktureller Verfall zusammentreffen (Fraile und Pardos-Prado, 2014; Diermeier et al., 2024). Trotz teils positiver ökonomischer Entwicklungen – etwa rückläufiger Arbeitslosigkeit oder steigender Löhne – bleibt die subjektive Wahrnehmung der wirtschaftlichen Lage vielerorts negativ (Bundesregierung, 2024a). Besonders in Ostdeutschland wird die wirtschaftliche Dynamik systematisch unterschätzt (ibid.). Die Folge ist eine tiefgreifende Erosion des Vertrauens in staatliche Leistungsfähigkeit, insbesondere dort, wo öffentliche Daseinsvorsorge und bauliche Infrastruktur mangels Investitionen zunehmend Defizite aufweisen. Der Staat droht in solchen Regionen als nicht mehr handlungsfähig wahrgenommen zu werden – ein Umstand, der demokratische Strukturen mittel- bis langfristig gefährden kann. [↗ KASTEN 52 ANHANG](#)

Deindustrialisierte, demografisch geschwächte oder von Arbeitsplatzverlusten betroffene Regionen sind besonders anfällig für populistische und extremistische Parteien (Colantone und Stanig, 2019; Lewis-Beck und Stegmaier, 2019). Empirische Befunde zeigen, dass ökonomische Unsicherheit und mangelnde Zukunftsperspektiven zu einer stärkeren Unterstützung rechtspopulistischer Parteien führen, insbesondere wenn öffentliche Investitionen ausbleiben und Narrative der kulturellen Ausgrenzung verfangen (Colantone und Stanig, 2018, 2019; Dippel et al., 2022). **Gleichzeitig können gezielte wirtschaftliche Förderprogramme** – etwa durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – **das Vertrauen in demokratische Institutionen** und die Zustimmung zur repräsentativen Demokratie **messbar stärken** (Gold und Lehr, 2024). Die gesell-

schaftliche Akzeptanz des Strukturwandels hängt damit entscheidend davon ab, ob es gelingt, nicht nur ökonomische Kennziffern zu verbessern, sondern auch eine sicht- und spürbare Zukunftsperspektive für benachteiligte Regionen zu schaffen.

Regionalpolitische Förderprogramme der EU

786. Auf **europäischer Ebene** werden durch den **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** (EFRE) Investitionen in benachteiligte Regionen gefördert, um den wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken. Förderschwerpunkte liegen auf Maßnahmen zur Unterstützung eines innovationsgetriebenen wirtschaftlichen Wandels sowie der Transformation hin zu einem klimaneutralen Europa (BMWK, 2025c). Besonderes Augenmerk gilt dabei Regionen, die unter schwerwiegenden, dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen leiden.
787. Die **EU-Kohäsionspolitik**, die insbesondere auf städtische Metropolregionen abzielt, hat zwischen 1980 und 2015 zwar das Wachstum in geförderten Gebieten unterstützt, **konnte die wachsende regionale Ungleichheit** zwischen den europäischen Regionen jedoch **nicht aufhalten**. Agglomerationseffekte, steigende Immobilienpreise und niedrige Mobilität verringern die Wirksamkeit, wobei vor allem Transfers in Regionen mit hoher Bildung und effizienter Verwaltung positive Effekte zeigen (von Ehrlich und Overman, 2020). Die **Konvergenzförderung** (Objective 1) innerhalb der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds (1989–2013) führte zwar zu **kurzfristigem Wirtschaftswachstum** in strukturschwachen Regionen, jedoch gingen die **erzielten Fortschritte nach dem Ende der Förderung häufig zurück**. Auch während der Finanzkrise (2007–2013) waren die positiven Effekte abgeschwächt (Becker et al., 2018). Der **Just Transition Fund** der EU zielt darüber hinaus darauf ab, Regionen zu unterstützen, die aufgrund des Übergangs zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaft vor großen sozioökonomischen Herausforderungen stehen. Dabei wird der Schwerpunkt auf wirtschaftliche Diversifizierung und Umschulung gelegt (Europäische Kommission, 2024).

3. Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen und erleichtern

788. Durch den **Strukturwandel** entstehen **neue Tätigkeitsfelder und Berufe**, während andere Tätigkeiten an Bedeutung verlieren. ↗ ZIFFER 752 Auch innerhalb von Berufen können sich die Qualifikationsanforderungen verändern. Eine Erhöhung der Teilnahme an **beruflicher Weiterbildung und Umschulungen** ist daher **essenziell**, um Anpassungsfriktionen auf dem Arbeitsmarkt zu verringern und die Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeitenden zu erhalten. ↗ ZIFFERN 789 FF. Wenn die Qualifikationsstruktur nicht zur Dynamik der regionalen Wirtschaftsstruktur passt, ↗ ZIFFER 753 kann eine Anpassung innerhalb der betroffenen Region schwierig sein. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, mit spezifischen Maßnahmen

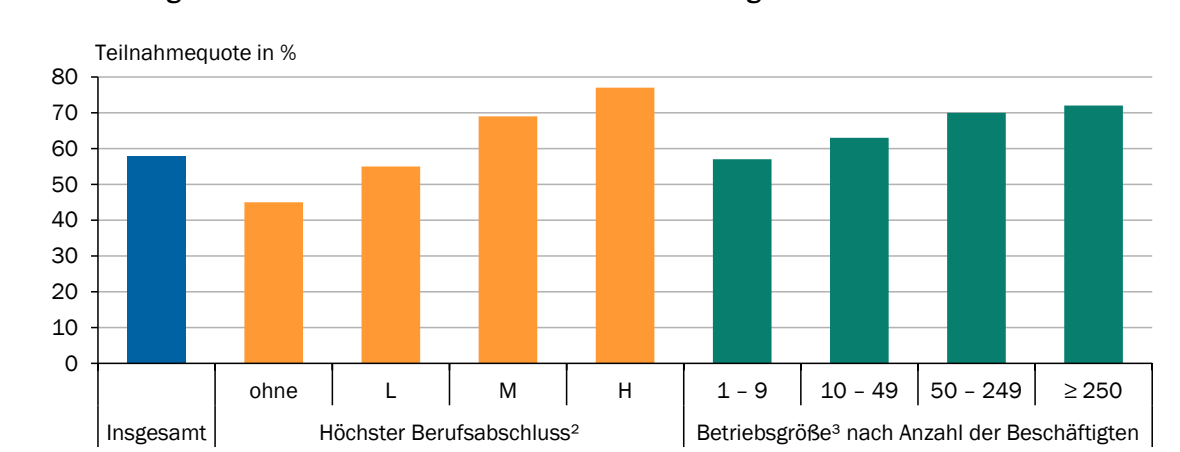
die Arbeitsmarktmobilität von Beschäftigten zu fördern, indem Hürden für den Beschäftigungswechsel abgebaut werden. [↗ ZIFFERN 796 F.](#)

Weiterbildungsteilnahme erhöhen

- 789.** Um zu verhindern, dass es durch Strukturwandel zu größeren Friktionen auf dem Arbeitsmarkt kommt, sollten betroffene **Beschäftigte frühzeitig** ihre **Qualifikationen** an die neuen Tätigkeitsfelder **anpassen**. Die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungen unterscheidet sich sowohl regional als auch zwischen Bevölkerungsgruppen stark (Martin et al., 2021). [↗ ABBILDUNG 137](#) Geringqualifizierte nehmen deutlich seltener an Weiterbildungen teil als höher qualifizierte Beschäftigte (Kruppe und Trepesch, 2017; Statistisches Bundesamt et al., 2024). In einer Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu **Hemmnissen bei der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen** wurde von Geringqualifizierten am häufigsten genannt, dass sie das **Lernen nicht mehr gewohnt** sind, und am zweithäufigsten, dass sie **unsicher über den finanziellen Ertrag der Weiterbildung** sind (Osiander und Stephan, 2018). Bei Hochqualifizierten hingegen dominieren als genannte Hemmnisse **Zeitmangel** und die Einschätzung, dass die **eigenen Qualifikationen ausreichen**.
- 790.** Die **Unsicherheit über den Nutzen von Weiterbildung**, vor allem bei Geringqualifizierten, könnte **durch Beratung gesenkt werden** (JG 2022 Ziffer 392). Um die geringe Inanspruchnahme bestehender Beratungsangebote (Osiander und Stephan, 2018) zu erhöhen, ist eine **übersichtliche und flächendeckende Beratungsstruktur** hilfreich. Das im Jahr 2024 von der BA veröffentlichte nationale Onlineportal für berufliche Weiterbildung „mein NOW“ stellt Informationen zu Weiterbildungen zentral bereit und versucht, Beratungs- und Fördermöglichkeiten niedrigschwellig anzubieten. Die Wirksamkeit dieses Onlineportals ist aktuell jedoch noch nicht einschätzbar.

[↗ ABBILDUNG 137](#)

Weiterbildungsteilnahme nach Berufsabschluss und Betriebsgröße im Jahr 2022¹



1 – Weiterbildungsteilnahme in den vergangenen zwölf Monaten von Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren. Stichprobengröße: n = 9 163. 2 – L-Lehre/Berufsfachschule, M-Meister/Fachschule, H-(Fach-)Hochschule. Ein Studium an einer Berufsakademie wird der Kategorie „(Fach-)Hochschule“ zugerechnet. Die im AES 2016 eingeführten Kategorien „Fachschule der DDR“ und „Ausbildungsstätte/Schule für Erzieher/-innen“ werden seither der Kategorie „Meister/Fachschule“ zugerechnet. 3 – Weiterbildungsteilnahme von abhängig Beschäftigten. Stichprobengröße: n = 5 351.

Quellen: BMBF (2024b) auf Basis des Adult Education Survey (AES 2022), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-133-01

Vielversprechend ist die **direkte Ansprache von Beschäftigten am Arbeitsplatz**, z. B. durch sogenannte **Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren (WBM)**. Diese versuchen, **niedrigschwellig und auf Augenhöhe** mit Beschäftigten am Arbeitsplatz **Gespräche über Weiterbildung** zu initiieren und **Weiterbildungshürden abzubauen** (Winkler und Calmez, 2024). Bislang gibt es gemäß BMBF bundesweit lediglich etwa 460 WBM in rund 170 Unternehmen und Verwaltungen (BMBF, 2025). Mithilfe einer neuen Förderrichtlinie sollen ab September 2025 weitere Projekte zur Etablierung von WBM gefördert werden (BMBF, 2024a).

791. Für Beschäftigte fallen bei der Weiterbildung direkte (z. B. Teilnahmegebühren) und indirekte (z. B. entgangenes Arbeitsentgelt) Kosten an, während sich der Nutzen einer Weiterbildung zumeist erst in der Zukunft realisiert. Dies kann die Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten hemmen. Neben einer umfassenden Beratung [↗ ZIFFER 790](#) kann daher auch eine **Subventionierung von Weiterbildungskosten** die Teilnahme erhöhen. Aktuell können Beschäftigte bei Umschulungen zum Erwerb höherer Qualifikationen durch das Aufstiegs-BAföG eine finanzielle Unterstützung bekommen. Eine Öffnung des Aufstiegs-BAföG für Weiterbildungen auf der gleichen Stufe könnte die Weiterbildungsteilnahme erhöhen (JG 2022 Ziffer 397).

In allen Bundesländern, außer Bayern und Sachsen, gibt es zudem eine vom Arbeitgeber bezahlte **Bildungszeit** von fünf Tagen pro Jahr. Für umfangreichere Umschulungen reicht diese Zeit jedoch oftmals nicht aus, weshalb eine **Regelung für eine umfangreichere bezahlte Bildungszeit** bei gleichzeitig hohen inhaltlichen Qualitätsanforderungen sinnvoll wäre (JG 2022 Ziffer 398). Denkbar wäre eine Finanzierung unter Beteiligung der potenziell profitierenden Unternehmen.

792. Die **Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen steigt mit der Betriebsgröße**. [↗ ABBILDUNG 137](#) In einer Unternehmensbefragung wurden als häufigste Hemmnisse, die einer höheren Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten entgegenstehen, **mangelnde Zeit für die Freistellung der Beschäftigten** sowie **fehlende interne Kapazitäten zur Planung und Organisation** genannt (Seyda et al., 2024). Bei der Frage nach gewünschten Unterstützungsmaßnahmen wurden finanzielle Förderung, individuell zugeschnittene Weiterbildungsangebote und Erfahrungsaustausch und Vernetzung mit anderen Unternehmen am häufigsten genannt (Seyda et al., 2024).

Die Identifizierung zukünftig benötigter Kompetenzen und die Entwicklung von Weiterbildungsangeboten könnte insbesondere durch **Qualifizierungsverbünde** für KMU verbessert werden. In solchen Verbünden schließen sich Unternehmen, Verbände und Institutionen zu regionalen Netzwerken zusammen, um gemeinsam Weiterbildungsangebote für Beschäftigte zu entwickeln (Dauser et al., 2022). Ein ähnliches Ziel verfolgen die 53 vom BMAS geförderten **Weiterbildungsverbünde** (Warnhoff et al., 2024) und das ESF-Plus-Programm „**Zukunftszentren**“ (BMAS, 2023).

793. Zur **finanziellen Entlastung von Unternehmen bei Weiterbildungsmaßnahmen** wurde die Weiterbildungsförderung im Jahr 2024 vereinfacht und

erweitert. Betriebe können seitdem auch für Beschäftigte, die nicht direkt vom Strukturwandel betroffen sind oder in Engpassberufen arbeiten, eine Weiterbildungsförderung erhalten. Förderungsfähig sind zertifizierte Weiterbildungen, die mehr als 120 Stunden umfassen und Fertigkeiten vermitteln, die über arbeitsplatzbezogene, kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen. Betriebe können für Weiterbildungen, abhängig von der Betriebsgröße, Zuschüsse zum Arbeitsentgelt und zu Lehrgangskosten erhalten. Für vom Strukturwandel betroffene Betriebe wurde mit dem **Qualifizierungsgeld** darüber hinaus ein neues Förderinstrument eingeführt. Voraussetzung ist, dass ein nicht unerheblicher Teil der Belegschaft (mindestens 20 % der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, bei kleineren Betrieben 10 %) einen strukturwandelbedingten Qualifizierungsbedarf aufweist, der in einer entsprechenden Betriebsvereinbarung oder einem betriebsbezogenen Tarifvertrag festgehalten wurde. Die BA zahlt während einer Qualifizierungsmaßnahme eine Entgeltersatzleistung in gleicher Höhe wie das Kurzarbeitergeld, während der Betrieb die Weiterbildungskosten übernimmt. Ziel ist es, die Beschäftigung im aktuellen Betrieb zu sichern (BA, 2025).

Durch die **Öffnung der Weiterbildungsförderung** für alle Beschäftigten können Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einfacher und flexibler auf sich ändernde Qualifikationsanforderungen reagieren. Eine Befragung des IAB zeigt jedoch, dass **die Fördermöglichkeiten nicht hinreichend bekannt sind** und die **Antragsverfahren oftmals als zu komplex und herausfordernd** angesehen werden (Biermeier et al., 2023). So berichten KMU häufig, dass sie den Arbeitsausfall bei einer Mindestdauer von 120 Stunden nicht stemmen können, während im ländlichen Raum das Angebot an zertifizierten Weiterbildungen zu gering ist. Die Regelungen zur Weiterbildungsförderung könnten deshalb weiter flexibilisiert und vereinfacht werden.

794. Darüber hinaus sollten **Ausbildungscurricula** (sowohl für Schule und Studium als auch für die Berufsausbildung) **regelmäßig an veränderte Anforderungen angepasst** werden (Backes-Gellner und Lehnert, 2023). Es sollten verstärkt allgemeine Kenntnisse, die in vielen Bereichen Anwendung finden, vermittelt und ihre Übertragung auf wechselnde spezifische Anwendungen trainiert werden (z. B. Mathematik, IT und digitale Fertigkeiten, soziale Fähigkeiten sowie Sprachen) (Nägele und Stalder, 2017; Bunde et al., 2023).
795. Trotz freier zeitlicher Kapazitäten nehmen Beschäftigte in Kurzarbeit nur selten an Weiterbildungsmaßnahmen teil. Während der Corona-Krise betrug die Weiterbildungsquote unter Kurzarbeitenden lediglich 5 % (Kruppe und Osiander, 2020). Kurzarbeit ist eine geeignete Maßnahme, um über konjunkturelle Schwächephasen Beschäftigungssicherheit sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmen herzustellen. Kurzarbeit ist aber kein geeignetes Instrument, um Arbeitsmarktfriktionen im Strukturwandel abzufedern, weil dadurch zu hohen öffentlichen Kosten Beschäftigte in Unternehmen gehalten werden, die keine langfristigen Beschäftigungschancen haben. Wenn dadurch eine Reallokation der Arbeitskräfte hin zu produktiveren Unternehmen unterbleibt, verringert dies die gesamtwirtschaftliche Produktivität (Giupponi und Landais, 2023; FG 2024 Kasten 8). Eine **Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeit**, wie die für das Jahr 2025 beschlossene temporäre Verdopplung der maximalen Bezugsdauer, sollte

daher stets **an die Durchführung einer betrieblichen Weiterbildung geknüpft werden** (Weber, 2025; JG 2022 Ziffer 404). Eine Weiterbildungsprämie könnte die Anreize zur Teilnahme für die Beschäftigten zusätzlich erhöhen (Weber, 2021).

Beschäftigungswechsel erleichtern

796. **Beschäftigungswechsel zwischen Unternehmen** können **durch** sogenannte **Arbeitsmarktdrehscheiben erleichtert** werden. Dabei vernetzen sich Unternehmen, die Beschäftigung abbauen, mit jenen, die Arbeitskräfte suchen. Im Optimalfall können so Beschäftigte ohne Zwischenschritt in die Arbeitslosigkeit direkt eine Anschlussbeschäftigung finden. Arbeitsmarktdrehscheiben entstehen häufig in Qualifizierungsverbünden [↘ ZIFFER 792](#) und werden durch die BA betreut (Herrmann, 2024). Beispiele sind die Arbeitsmarktdrehscheibe Neckar-Alb oder die Jobdrehscheibe Nordrhein-Westfalen. Durch den Austausch von anonymisierten Bewerberprofilen, Kennzeichnung von Arbeitsstellen in der Jobsuche und Karrieremessen sollen Job-Übergänge ermöglicht werden (DGB, 2024). Die erforderlichen Weiterbildungen werden in Zusammenarbeit mit der BA evaluiert und möglichst noch beim aktuellen Arbeitgeber durchgeführt.

Das Konzept der Arbeitsmarktdrehscheiben könnte durch eine freiwillige, zeitlich begrenzte, rechtssichere **Probephase bei einem neuen Arbeitgeber** vor einem Arbeitsplatzwechsel attraktiver gemacht werden (BDA, 2024; BMAS, 2024; DGB, 2024). So können alle Beteiligten bereits vorab prüfen, ob eine Zusammenarbeit sinnvoll ist, und mögliche Weiterbildungsbedarfe besser einschätzen.

797. Der Strukturwandel trifft nicht alle Arbeitsmarktreionen in Deutschland gleichermaßen. [↘ ZIFFERN 717 FF.](#) Eine **effiziente Allokation erfordert** deshalb eine ausreichende **Mobilität von Arbeitskräften**. Diese wird jedoch einerseits durch die zunehmende Wohnungsknappheit und steigende Wohnkosten in Ballungsräumen erschwert (JG 2024 Ziffer 348). Andererseits spielen soziale Aspekte wie die familiäre Situation bei der Wohn- und Arbeitsortwahl eine wichtige Rolle. Räumlich mobil sind im Allgemeinen vor allem junge und gut ausgebildete Personen (BIB, 2012).

Für junge Menschen könnten die neu eingeführte **Förderung eines überregionalen Berufsorientierungspraktikums** und der **Mobilitätzuschuss** während des ersten Ausbildungsjahres die berufliche Mobilität steigern (BA, 2024a, 2024b). Für Beschäftigte könnten **überregionale Arbeitsmarktdrehscheiben** die räumliche Mobilität erhöhen. Die zunehmende Verbreitung von Home-office bietet die Chance, dass die Beschäftigten und die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen trotz räumlicher Distanz zueinander finden (JG 2024 Ziffer 330). Da viele Tätigkeiten jedoch noch immer eine regelmäßige Anwesenheit vor Ort erfordern, wird ein überregionaler Arbeitsplatzwechsel weiterhin meist einen Umzug erfordern.

Eine andere Meinung

798. Ein Mitglied des Sachverständigenrates, Veronika Grimm, ist der Auffassung, dass wichtige Handlungsoptionen in dem Kapitel „Strukturwandel in Deutschland: Regionale Aspekte und Auswirkungen auf Produktivitätswachstum und Arbeitsmarkt“ nicht thematisiert werden und teilt die Einschätzungen der Ratsmehrheit hinsichtlich verschiedener angesprochener Handlungsoptionen nicht.
799. Das Kapitel beschäftigt sich mit zwei Schwerpunkten: zum einen mit dem Strukturwandel in Deutschland, ↘ ZIFFERN 705 FF. UND 728 FF. zum anderen mit regionalen Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur und der wirtschaftlichen Schwäche von Regionen. ↘ ZIFFERN 717 FF. UND 750 FF. Am Ende des Kapitels ↘ ZIFFERN 760 FF. diskutiert die Ratsmehrheit Handlungsoptionen, die aus ihrer Sicht besonders geeignet sind, dem Strukturwandel zu begegnen sowie regionale Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zu adressieren. Diese Maßnahmen reichen von IPCEI-Projekten ↘ ZIFFER 768 über Handelsverträge, ↘ ZIFFER 770 die aktive staatliche Förderung ausgewählter Industrien, ↘ ZIFFER 775 gezielte Förderung von Regionen, die durch den Strukturwandel geschwächt sind, ↘ ZIFFER 778 Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ↘ ZIFFER 780, Maßnahmen im Rahmen des EFRE ↘ ZIFFER 786 bis zu staatlicher Koordination von Weiterbildung. ↘ ZIFFERN 788 FF.
800. Das abweichende Ratsmitglied ist der Auffassung, dass wichtige **grundlegende Handlungsoptionen nicht thematisiert werden**, die aber angesichts der umfangreichen Herausforderungen des Strukturwandels die Grundlage dafür bilden, dass die erwähnten diskretionären Maßnahmen überhaupt wirken können. Die Ratsmehrheit erwähnt zwar, ↘ ZIFFER 760 dass angesichts des Strukturwandels wachstumssteigernde Maßnahmen – wie etwa eine Stärkung der Kapitalmärkte, qualifizierte Zuwanderung, stärkere Erwerbsanreize sowie Investitionen in Humankapital, Anlagevermögen und Querschnittstechnologien – ebenso wie das Finanzpaket die wirtschaftlichen Spielräume steigern, um besonders betroffene Regionen zu unterstützen. Würde man sich allein auf die von der Ratsmehrheit erwähnten Handlungsoptionen verlassen wollen, könnte man die Herausforderungen nicht wirkungsvoll adressieren und würde die Maßnahmen möglicherweise in einem Umfang ausweiten, der die finanziellen und administrativen Kapazitäten der öffentlichen Hand übersteigt. **Das vorliegende Minderheitsvotum befasst sich** daher nacheinander **mit den beiden Herausforderungen** (dem Strukturwandel und den regionalen Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur) **und wichtigen Handlungsoptionen**, die ergriffen werden sollten, bevor diskretionäre Maßnahmen sowie Förderprogramme zum Einsatz kommen – und die diese auch größtenteils ersetzen können. Im Mittelpunkt steht dabei das Ziel, die betroffenen Regionen und Akteure in die Lage zu versetzen, aus eigener Kraft ihre Zukunftschancen aktiv zu gestalten. Dabei wird auf frühere Jahresgutachten verwiesen, in denen der Sachverständigenrat sich zu verschiedenen Maßnahmen geäußert und Analysen vorgelegt hat.

801. Um dem **Strukturwandel zu begegnen**, sind zunächst grundlegende **Strukturenreformen notwendig**, die im Haupttext bei der Diskussion der Handlungsoptionen nicht oder nur am Rande thematisiert werden. Sie sind eine wichtige Voraussetzung dafür, dass diskretionäre Maßnahmen, die im Einzelfall notwendig sein können, ihren Zweck erfüllen können und gleichzeitig finanzierbar bleiben. **Teilweise führen Reformen dazu**, dass die **Unternehmen oder die Bürger Herausforderungen des Strukturwandels in Eigenregie adressieren können** oder sogar **von den Chancen des Strukturwandels profitieren**, so dass ein weiteres Eingreifen des Staates nicht notwendig wäre.
802. Um die regionalen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zu adressieren, werden von der Ratsmehrheit zahlreiche Fördersysteme für strukturschwache Regionen diskutiert (EFRE, GRW) und es wird nahegelegt, diese auszuweiten. **Es fehlt** im Kapitel jedoch **eine Diskussion der Rolle des Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips sowie der Rolle von Marktmechanismen zur Anpassung an den ständigen Strukturwandel** und bei der Überwindung der Herausforderungen. In diesem Minderheitsvotum werden diese wichtigen Aspekte in den Vordergrund gerückt und gleichzeitig einige Nachteile der vielfältigen Förderprogramme diskutiert, die von der Ratsmehrheit nicht thematisiert werden.

1. Dem Strukturwandel begegnen

803. Deutschland befindet sich in einer schweren Strukturkrise, die sich schon mindestens seit dem Jahr 2018 abzeichnet und vom Sachverständigenrat im JG 2019, aber auch jüngst im JG 2023, thematisiert wurde (JG 2019; 2023; siehe auch Feld et al., 2025). Nicht nur **senkt** die **demografische Entwicklung das Produktionspotenzial** (JG 2023). Das **traditionelle Exportmodell gerät** zudem durch die zunehmende Konkurrenz, insbesondere aus Asien, **unter Druck** (Grimm et al., 2024; EFI, 2025). Die Investitionen gehen zurück und auch das Produktivitätswachstum fällt seit vielen Jahren zu niedrig aus. Der **technologische Fortschritt reicht nicht aus**, um die wachstumsdämpfenden Effekte zu kompensieren (JG 2023).
804. Gleichzeitig zeigt sich eine **historisch niedrige Auslastung der Wirtschaft**, die aber in verschiedenen Wirtschaftsbereichen sehr unterschiedlich ausfällt: Während in der Industrie und im Baugewerbe vielfach Kapazitäten ungenutzt bleiben (FG 2025 Abbildung 13), sind bestimmte Branchen – etwa der Tiefbau – weniger stark unterausgelastet (FG 2025 Ziffer 54 und Abbildung 18). Der Dienstleistungssektor hat sich nach der Corona-Pandemie fast vollständig erholt und gewinnt zunehmend an Bedeutung (vgl. Feld et al., 2025). ↘ ABBILDUNG 113 Allerdings konzentriert sich in Deutschland die dort zunehmende Wertschöpfung und Beschäftigung auf das Gesundheits- und Sozialwesen und insbesondere den öffentlichen Sektor – anders als etwa in den USA, wo sehr produktive Bereiche wie der Tech-Sektor das dynamische Wachstum des Dienstleistungssektors treiben (Feld et al., 2025). ↘ ZIFFER 708

805. Diesen Unterschied in der Entwicklung nimmt die Ratsmehrheit nicht zum Anlass, umfangreich die Optionen zur Stärkung des Wachstums von Wirtschaftsbereichen mit hoher Produktivität, insbesondere der produktiven Dienstleistungen im Technologiebereich aufzuzeigen, lediglich in $\searrow$ ZIFFER 760 werden Kapitalmärkte, qualifizierte Zuwanderung, stärkere Erwerbsanreize sowie Investitionen in Humankapital, Anlagevermögen und Querschnittstechnologien kurz erwähnt. Es erscheint jedoch dringend notwendig, auch mit weitergehenden Maßnahmen **den Strukturwandel in Deutschland in eine positive (wachstumsorientierte) Richtung zu lenken**, um so das Wachstumspotenzial nachhaltig zu steigern. Denn: während die geplanten schuldenfinanzierten Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben nur eine moderate Steigerung des Wachstumspotenzials auslösen dürften (Gemeinschaftsdiagnose, 2025; von Wangenheim et al., 2025; FG 2025 Ziffer 71), könnten strukturelle Reformen, die private Investitionen und Innovationen in Wachstumsbranchen nach sich ziehen, deutlich höhere Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft entfalten. $\searrow$ ZIFFERN 808 FF.
806. Um eine Dynamik zu ermöglichen, die zu technologischem Fortschritt und Produktivitätswachstum führt und so den aktuellen Trend einer strukturellen Dämpfung des Potenzialwachstums umkehrt, sind zwei Handlungsfelder entscheidend: Erstens gilt es, **Rahmenbedingungen zu schaffen, die den unternehmerischen Entdeckungsprozess und Investitionen** in zukunftsweisende Wertschöpfungsfelder in Deutschland und Europa **deutlich attraktiver machen**. Zweitens sollten Maßnahmen ergriffen werden, die die **Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften** für wachstumsstarke Unternehmen **sicherstellen** und so zugleich den Menschen im Zuge des Strukturwandels **attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen**.
807. Eine kleinteilige staatliche Lenkung kann dabei nicht zielführend sein (JG 2019). Im Gegenteil kann der staatliche Eingriff an vielen Stellen sogar behindern und einen wachstumsorientierten Strukturwandel gefährden (Feld et al., 2025). Denn **staatliche Akteure sind typischerweise nicht in der Lage, die aussichtsreichen Geschäftsfelder zu identifizieren, im Gegensatz zu den nicht-staatlichen Akteuren**. Daher sollten die zusätzlich durch Wachstum entstehenden Spielräume auch nicht für die Ausweitung von diskretionären Maßnahmen genutzt werden, wie es von der Ratsmehrheit suggeriert wird. $\searrow$ ZIFFER 760 Schließlich geht es vor allem darum, exzellente Forschung mit unternehmerischem Handeln zu kombinieren und dabei hohe unternehmerische Risiken einzugehen. Dabei gehört es zum Wirtschaftsprozess, dass zahlreiche Unternehmen bei dem Versuch, Zukunftsfelder zu eröffnen, scheitern – den Akteuren aber zugleich in einem dynamischen wirtschaftlichen Umfeld neue Chancen offenstehen.

Produktivitätswachstum ermöglichen

808. Maßnahmen zur **Verbesserung der Standortbedingungen** sind am besten geeignet, um Anpassungsprozesse zu unterstützen, die im Zuge des Strukturwandels die Produktivität steigern (JG 2019). Es gilt vor allem, die allgemeinen Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern, um innovative Geschäftsmodelle zu ermöglichen (EFI, 2025; Feld et al., 2025).

809. Dazu ist eine umfangreiche **Anpassung und teilweise die Abschaffung innovationshemmender Regulierung** erforderlich (vgl. auch die Ausführungen im Minderheitsvotum zum Bürokratie-Kapitel, ↘ ZIFFERN 684 FF. UND 689 FF. oder Georgieva (2024)). Insbesondere die **Überdehnung des Vorsorgeprinzips in der EU führt zu hohen indirekten Kosten**, indem potenzielle Risiken überbewertet und Chancen, zum Beispiel für das Wirtschaftswachstum, systematisch unterbewertet oder nicht berücksichtigt werden (OECD, 2023; Draghi, 2024b; Nam, 2024). In der Praxis führt das oft dazu, dass neue Technologien – etwa in den Bereichen Gentechnik, KI, Pharma, Medizintechnik, Nukleartechnik, synthetische Kraftstoffe oder neue Materialien – deutlich langsamer zugelassen oder von vornherein durch sehr enge Vorgaben eingeschränkt werden (OECD, 2023; Feld et al., 2025; Misch et al., 2025). Ohne eine systematische Berücksichtigung von Innovationspotenzialen bei der Ausgestaltung der Gesetzgebung dürfte angesichts des hochdynamischen globalen Umfelds die Fixierung auf Risikovermeidung zunehmend zum Wettbewerbsnachteil auf den globalen Märkten werden.
810. Die **Anpassungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist zudem in einem weiterentwickelten europäischen Binnenmarkt höher** (IWF, 2025b). Energiepolitik, Klimapolitik, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Forschung und Entwicklung sollten europäisch (noch) stärker integriert werden (Schlepper, 2024; Burilkov und Wolff, 2025; EFI, 2025; Monopolkommission, 2025). Hier bestehen erhebliche Skaleneffekte, etwa durch Koordinierung bei Kapazitäten, Wettbewerb und Wissenstransfer. Forschung im militärischen Bereich birgt darüber hinaus substanzielle Spillover-Potenziale für die zivile Innovationskraft (Fuest, 2025; Grimm, 2025; Ilzetzi, 2025). Europäische Kooperationen im Bereich der Energie- und Infrastrukturpolitik können zusätzliche Effizienzgewinne ermöglichen (Grimm et al., 2024; Feld et al., 2025). Über stärker integrierte Kapitalmärkte könnte die Finanzierung von Startups sowie Investitionen erleichtert werden (JG2023). ↘ ZIFFER 760
811. Ergänzend dazu sind in Deutschland eine **Vereinfachung und Absenkung der Unternehmensbesteuerung** (Feld et al., 2018, 2025; Dorn et al., 2021; BMF, 2024), eine **Senkung der Lohnnebenkosten** (etwa durch Reformen der Rentenversicherungen oder beim Bürgergeld, JG2020, 2023) sowie **steuerliche Anreize für das Arbeitsangebot und Investitionen** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2023; Blömer et al., 2024, 2025; Deutsche Bundesbank, 2024b) ↘ ZIFFER 760 zentrale Stellschrauben. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Arbeitsmarkt können darüber hinaus zur Anpassung an die Auswirkungen des Strukturwandels besser befähigt werden. Dazu könnten etwa eine Erhöhung der Arbeitsmarktdynamik durch eine Flexibilisierung arbeitsrechtlicher Regelungen (Meier, 2018; IWF, 2025a; JG 2019; JG 2021) sowie eine Lockerung der Mietpreisregulierung (MV im JG 2024 Ziffern 413 ff.) beitragen.
812. Nicht zuletzt könnte eine **kosteneffizient ausgerichtete Energie- und Klimapolitik** in Deutschland die Energiekosten strukturell senken (Grimm et al., 2024; EEM, 2025; Feld et al., 2025). Ein stärkerer Fokus auf die CO₂-Bepreisung und der **Abbau regulatorischer Hemmnisse und bürokratischer Belastungen** – etwa durch die Rücknahme von technologiespezifischen Instru-

menten wie die EU-Taxonomie sowie von redundanten Berichtspflichten im Zuge der Nachhaltigkeitsberichtserstattung ↘ ZIFFER 685 – können die Grundlagen für eine stärkere unternehmerische Aktivität verbessern.

Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften sicherstellen

813. Der Rückgang der Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe und die zunehmende Bedeutung der wenig produktiven Dienstleistungssektoren (körpernahe Dienstleistungen, öffentlicher Sektor) dämpft das Wachstumspotenzial und führt darüber hinaus zu einer **relativen Zunahme von weniger gut entlohnten Beschäftigungsverhältnissen**. Auch in der öffentlichen Verwaltung ist unter anderem aufgrund der zunehmenden Komplexität der Regulierung ↘ ZIFFERN 673 FF. eine Zunahme der Beschäftigung zu verzeichnen (vgl. JG 2024 Abbildung 27). Bei gleichbleibender Produktivität in den Dienstleistungssektoren wäre aufgrund des demografischen Wandels zu erwarten, dass der Personalbedarf insbesondere im Gesundheitssektor und in der Pflege ansteigt und somit das Fachkräftepotenzial beschränkt, das anderen Sektoren zur Verfügung steht.
814. Die in der Vergangenheit und von der Ratsmehrheit im Haupttext breit diskutierten Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsangebots (zur Rente: JG 2020, JG 2022, zum Transfersystem: JG 2023, zum Ehegattenbeteuerung JG 2023, zu Weiterbildung und Umschulung JG 2022) ↘ ZIFFER 788 dürften nicht ausreichen, um ein ausreichendes Fachkräftepotenzial für Unternehmen in hochproduktiven Sektoren verfügbar zu machen. Weitere wichtige Optionen sind daher die **Digitalisierung und Automatisierung im Bereich der körpernahen Dienstleistungen sowie der öffentlichen Verwaltung** ↘ KÄSTEN 33 UND 40 ↘ ZIFFERN 743 FF. UND 691 FF. (Kühn et al., 2018; McKinsey & Company, 2018; Bringmann, 2023). In den Bereichen Gesundheit und Pflege wird das Automatisierungspotenzial bisher zwar als gering eingeschätzt (JG 2023 Ziffern 135 ff.), allerdings gibt es in anderen Ländern hier Fortschritte (Heise online, 2022; Healthcare Denmark, 2023). Für eine **Automatisierung in den Bereichen Gesundheit und Pflege dürften einerseits regulatorische Anpassungen notwendig sein**, andererseits gilt es, **Hürden bei der Akzeptanz von Anpassungen zu nehmen**. Ähnliches gilt für die Digitalisierung und die Nutzung von KI in der öffentlichen Verwaltung. ↘ ZIFFERN 691 FF. Die für die Administration notwendigen Kapazitäten lassen sich darüber hinaus reduzieren, indem Regulierungen abgeschafft und vereinfacht werden sowie bei der Ausgestaltung von Gesetzen eine Kosten-Nutzen-Analyse auch mit Blick auf den administrativen Aufwand zur Durchsetzung der Regelungen vorgenommen wird. Dies dürfte etwa technologiespezifische Regulierungen und Subventionsprogramme, etwa im Zusammenhang mit der Energiewende, betreffen (für Beispiele, siehe Albuscheit et al., 2025).
815. Langfristig ist insbesondere die Stärkung des Humankapitals entscheidend, um den Strukturwandel als Chance nutzen zu können. Eine **qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung, der flächendeckende Ausbau von Ganztagsangeboten** sowie eine **engere Verzahnung beruflicher und akademischer Bildung** können insbesondere benachteiligte Gruppen besser integrieren und Fachkräftepotenziale heben (acatech et al., 2023; JG 2017; JG 2021). Insbesondere ist – bei Unternehmen und Beschäftigten auch ein kultureller Wandel

erforderlich, der **Scheitern als Teil von Innovationsprozessen begreift und nicht als Makel, sondern als Lernchance anerkennt**. Diese Perspektive sollte schon im Bildungssystem stärker integriert werden.

2. Regionale Unterschiede adressieren

816. Ohne die unter 2.) diskutierten grundlegenden Reformen können Maßnahmen der Regionalpolitik nicht verfangen. **Das fehlende Vertrauen in die staatliche Steuerungsfähigkeit**, das im Haupttext thematisiert wird, $\searrow$ ZIFFER 784 **kann** vermutlich **nicht** – wie von der Ratsmehrheit suggeriert – **durch noch mehr staatliche Steuerung wieder hergestellt werden**. Die im Haupttext vorgeschlagene Verflechtung von Zuständigkeiten stellt sich insbesondere als Problem dar, weil der Auftrag des Wählers auf Bundes- oder Landesebene durch die Mitwirkung anderer Ebenen relativiert und konterkariert wird. Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG enthält aus diesem Grund auch ein grundsätzliches Verbot der Mischverwaltung (BVerfG, 2014).
817. Die **Stärkung föderaler Strukturen und des Subsidiaritätsprinzips** ist daher entscheidend für eine effektive Regionalpolitik. Im föderalen System haben die verschiedenen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – die Möglichkeit, regional spezifische Maßnahmen zu entwickeln, die passgenau auf die Bedürfnisse der Regionen abgestimmt sind (Feld, 2007; Feld et al., 2018). Hierdurch können lokale **Akteure gezielt und flexibel auf regionale Herausforderungen reagieren**, da sie **über detaillierte Kenntnisse und ein hohes Interesse an den Erfolgsaussichten der Maßnahmen verfügen**. Beispiele hierfür sind die Ansiedlung von Behörden oder Bildungseinrichtungen sowie die Wirtschaftsförderung durch Landes- oder Kommunalbehörden.
818. Diese dezentrale Steuerung ermöglicht es, regionale Stärken zu fördern und lokal verankerte Lösungen zu entwickeln. Eine **zu starke Zentralisierung durch den Bund kann dagegen zu Übergriffigkeit und einer Diffusion der Verantwortung führen**, wodurch lokale Eigenverantwortung und die spezifische Anpassungsfähigkeit der Regionen gefährdet werden (BVerfG, 2014). Umso wichtiger ist es, dass die verschiedenen Ebenen im föderalen System ihre jeweiligen Kompetenzen und Ressourcen effizient nutzen und dabei vor Ort eine starke Identifikation mit den regionalen Erfolgen und Misserfolgen („Ownership“) gewahrt bleibt.
819. **Die Grundgesetzänderungen** des Bundestages und Bundesrates zum Sondervermögen Infrastruktur **tragen** allerdings **dazu bei, den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip weiter zu untergraben** (Haupt, 2025). Durch zentrale Planung und Evaluierung von Maßnahmen durch den Bund wird die Gefahr verstärkt, dass die spezifischen Bedürfnisse und Gegebenheiten der einzelnen Regionen nicht ausreichend berücksichtigt werden (Hüther und Vogel, 2021). Dies kann dazu führen, dass Maßnahmen nicht angemessen auf die lokalen Anforderungen abgestimmt sind, was ihre Wirksamkeit beeinträchtigen und zu einer ineffizienten Mittelverwendung führen könnte. Ein stärkerer Einfluss des Bundes

auf die Umsetzung und Evaluation von Projekten könnte zudem die Bereitschaft der lokalen Akteure zum eigenverantwortlichen Handeln schwächen.

820. Um die Kommunen in die Lage zu versetzen, den jeweils für sie spezifischen Herausforderungen des Strukturwandels zu begegnen, **sollten im Zuge von strukturellen Reformen die Kommunalfinanzen verbessert werden**. Die Stabilisierung der kommunalen Einnahmen, insbesondere angesichts der Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer, erfordert eine Diversifizierung der Einnahmequellen und eine Anpassung des Finanzierungssystems, um den Kommunen eine breitere und stabilere finanzielle Basis verschaffen (Riedel und Simmler, 2024; Gemeinschaftsdiagnose, 2025).
821. Zahlreiche Sozialausgaben – etwa für die Grundsicherung oder die Eingliederungshilfe – werden zudem faktisch von den Kommunen getragen, obwohl sie auf bundesgesetzlichen Vorgaben beruhen (vgl. z. B. auch BVerfG, 2020), wo klare Grenzen für die Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen gesetzt werden). Die damit verbundenen Kosten werden jedoch nicht immer ausreichend durch Finanzmittel von Bund oder Ländern kompensiert. Das sogenannte Konnexitätsprinzip wird dadurch insbesondere im Bereich der Sozialleistungen nur unzureichend gewahrt (Riedel und Simmler, 2024). Die Folge ist eine strukturelle finanzielle Überlastung vieler Kommunen, die ihre Handlungsspielräume zunehmend einbüßen. Um die kommunale Leistungsfähigkeit zu sichern, wäre eine konsequentere Anwendung des Konnexitätsprinzips erforderlich – entweder durch eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes bei von ihm initiierten Aufgaben oder durch einen Rückzug des Bundes aus Regelungsbereichen, in denen er keine Finanzierung sicherstellt. In diesem Fall **müssten Länder und Kommunen selbst entscheiden können, ob und wie sie entsprechende Leistungen erbringen**. Eine solche Neuordnung würde nicht nur für mehr Klarheit in der Aufgabenverteilung sorgen, sondern auch strukturschwachen Kommunen Spielräume für notwendige Investitionen und eine aktive Strukturpolitik eröffnen.
822. Die **Länder spielen eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung des Strukturwandels**, indem sie **regionale Entwicklungsstrategien koordinieren**. Sie können durch Investitionen in die Infrastruktur, Bildungsangebote, gezielte, an den lokalen Bedürfnissen ausgerichtete Forschungsangebote und Fachkräftesicherung die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen stärken. Zudem tragen sie durch verschiedene Programme zum sozialen Zusammenhalt bei und wirken so negativen Folgen des Wandels entgegen. In enger Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU können die Länder sicherstellen, dass Fördermittel effizient eingesetzt werden und die spezifischen Bedürfnisse ihrer Regionen berücksichtigt werden. Durch diese Maßnahmen schaffen die Länder die Grundlage für einen erfolgreichen und nachhaltigen Strukturwandel.
823. Zusätzlich zu den Handlungsoptionen, die Kommunen in die Lage versetzen, die Anpassungserfordernisse des Strukturwandels besser zu bewältigen, und der aktiven Mitwirkung der Länder bei der Unterstützung dieses Prozesses könnten die von der Ratsmehrheit ausführlich diskutierten Programme zur Bewältigung des Strukturwandels (wie EFRE, GRW, etc.) eine Rolle spielen. Es ist aber **ange-**

sichts der gemischten Evaluationsergebnisse zur Effektivität dieser Programme (Asatryan et al., 2025) **fraglich, ob diese weiter ausgeweitet werden sollten**, um den zunehmenden Strukturwandel in immer mehr Regionen zu bewältigen. Eine Ausdehnung birgt die Gefahr, dass diese Programme noch weniger zielgenau werden und wenig treffsicher Gelder in der Breite verteilen und große Mitnahmeeffekte entstehen. Sie würden zudem schwerfälliger und ineffizienter, da sie oft mit einer starken zentralen Steuerung verbunden sind. Dadurch würde deren Wirkungskraft gemindert und die öffentlichen Gelder weniger effizient eingesetzt. In diesem Fall drohte das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen noch weiter zu schwinden.

824. Stattdessen erscheint es deutlich sinnvoller zu sein, die Programme zu optimieren und flexibler zu gestalten, um den Kommunen und Ländern mehr Freiräume für maßgeschneiderte Lösungen zu geben. Eine **zunehmende Abhängigkeit von zentralisierten Fördermaßnahmen könnte** zudem, wie bereits oben im Kontext der wachsenden Einflussnahme des Bundes diskutiert, **das lokale Engagement und die Eigenverantwortung verringern**.

ANHANG

➤ KASTEN 49

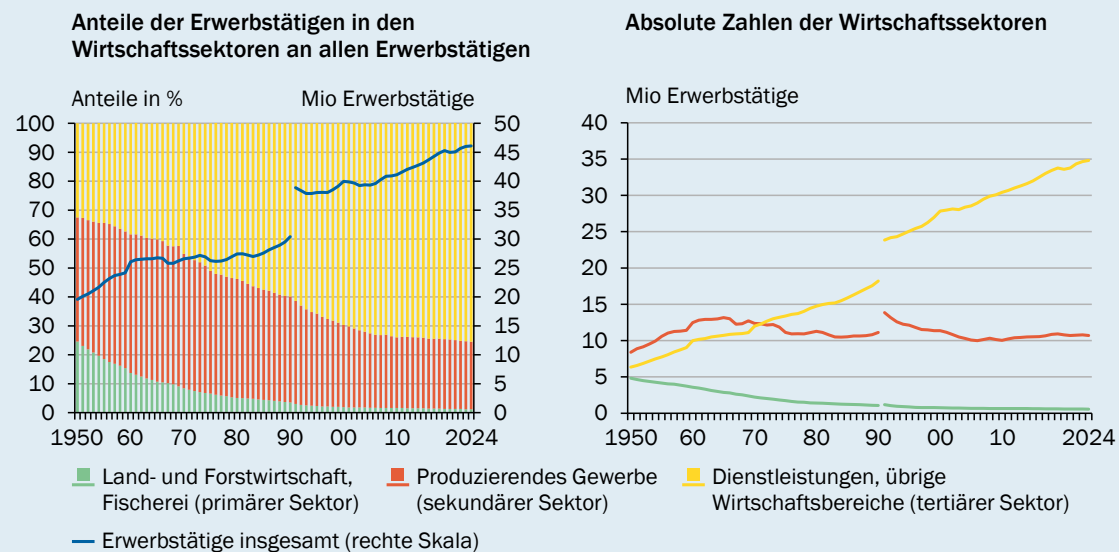
Hintergrund: Historische Veränderung der Beschäftigungsanteile durch den Strukturwandel in fortgeschrittenen Volkswirtschaften

Mit Ausnahme der jüngsten 20 Jahre verlief der **Strukturwandel der vergangenen Jahrzehnte** in den meisten **fortgeschrittenen Volkswirtschaften** ähnlich wie in Deutschland. Um 1870 waren beispielsweise in Europa etwa 50 % der Beschäftigten in der Agrarwirtschaft tätig (Broadberry et al., 2007). Durch technologische Innovationen vor allem im Verlauf der Industriellen Revolution verschob sich die Beschäftigung daraufhin kontinuierlich in den Sekundärsektor. Infolgedessen waren in den 1950er-Jahren im Vereinigten Königreich nur noch 5 % der Arbeitskräfte im Agrarsektor beschäftigt. In Frankreich hingegen waren es etwa 23 %, da die Verschiebung aufgrund der Zerstörungen durch den Zweiten Weltkrieg weniger stark fortgeschritten war. (Daudin et al., 2010). In den USA ist der Anteil der Beschäftigung im primären Sektor von gut 54 % im Jahr 1870 auf 13,5 % im Jahr 1950 gesunken (Lebergott, 1966).

Ab den 1970er-Jahren veränderte sich die Wirtschaftsstruktur verstärkt, ausgelöst durch eine Rohstoffpreis- und Energiekrise und die darauf folgenden Globalisierungswellen. Steigende Ölpreise und technologische Fortschritte in der Informationstechnologie führten zu einer Verlagerung der Arbeitsplätze in den Tertiärsektor (Nixon, 1973). Heute entfallen in den USA, Frankreich und dem Vereinigten Königreich etwa 80 % der Arbeitsplätze auf den Dienstleistungssektor, während der Anteil im Primärsektor auf etwa 1 % gesunken ist.

➤ ABBILDUNG 138

Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren¹ in Deutschland²



1 – 1950 bis 1969: gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1979 (WZ1979). 1970 bis 1990: gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ2003). Ab dem Jahr 1991 gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ2008). 2 – Bis zum Jahr 1990 früheres Bundesgebiet. Die Jahre 1950 bis 1959 ohne Berlin und Saarland.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-006-01

Im Zeitraum zwischen 1945 und 1990 hat der **Anteil der Beschäftigung im Dienstleistungssektor in Deutschland stark zugenommen**, während der Anteil im sekundären Sektor zurückgegangen ist. ➤ [ABBILDUNG 138 LINKS](#) Der Rückgang des Beschäftigungsanteils des sekundären

Sektors, insbesondere des Verarbeitenden Gewerbes, ging jedoch nicht immer mit einem absoluten Rückgang der Beschäftigung in diesem Bereich einher. [ABBILDUNG 138 RECHTS](#) Zwar nahm die Beschäftigung zwischen den Jahren 1991 und 2005 ab, hauptsächlich aufgrund der Wiedervereinigung und der Einbindung Osteuropas und Chinas in die internationale Arbeitsteilung (Schwahn et al., 2018); ab dem Jahr 2005 nahm sie allerdings wieder zu.

➤ KASTEN 50

SVR-Analyse: Die Auswirkung des Strukturwandels auf das Produktivitätswachstum

Mittels der EU-KLEMS Datenbank in den Versionen der Jahre 2009 und 2023 schätzt der Sachverständigenrat den **Beitrag des Strukturwandels zum Rückgang der Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in Deutschland** für den Zeitraum von 1970 bis 2020 in Anlehnung an Dürnecker und Sanchez-Martinez (2023). Dies erfolgt als **Zerlegung** des rückläufigen Arbeitsproduktivitätswachstums **in den Rückgang innerhalb der Wirtschaftszweige und den Effekt der Verschiebung zwischen den Wirtschaftszweigen**.

Die **Arbeitsproduktivität** und ihre jährliche Wachstumsrate sind im Aggregat stark **korreliert mit der TFP** und ihrer Wachstumsrate (Kuntze und Kuckelkorn, 2021). Die Arbeitsproduktivität wird berechnet als das Verhältnis von realer Wertschöpfung in einem Wirtschaftszweig relativ zum Arbeitseinsatz, gemessen in Arbeitsstunden, in diesem Wirtschaftszweig je Jahr. Die EU-KLEMS Daten enthalten unter anderem Informationen zur (realen) Wertschöpfung und dem Kapital- und Arbeitseinsatz (in Stunden und als Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Dies erlaubt es, eine lange Zeitreihe der Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität zu erstellen. Die Version 2009 enthält Daten für den Zeitraum von 1970 bis 2007, die Version 2023 für den Zeitraum von 1995 bis 2020.

Die **gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate** der Arbeitsproduktivität (LP) ergibt sich aus der Summe der mit ihren Wertschöpfungsanteilen gewichteten Wachstumsraten der Wirtschaftszweige i :

$$(LP_t - LP_{t-1}) / (LP_{t-1}) = \sum_{i=1}^N \left[\left(\frac{VA_{it}}{VA_t} \right) \frac{LP_{it} - LP_{it-1}}{LP_{it-1}} \right]$$

Im Durchschnitt über die Jahre 1970 bis 2020 beträgt die jährliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität 2 %.

Wenn die Wertschöpfungsanteile der Wirtschaftssektoren über alle Jahre beim Anteil im Jahr 1970 konstant gehalten werden, kann die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität in den **Effekt der Verschiebung zwischen den Sektoren**, also des Strukturwandels, und den Effekt der abnehmenden Wachstumsrate innerhalb der Sektoren zerlegt werden. Die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, die den Anteil des Strukturwandels ausschließt und dabei weiterhin die beobachteten Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zugrunde legt, berechnet sich als:

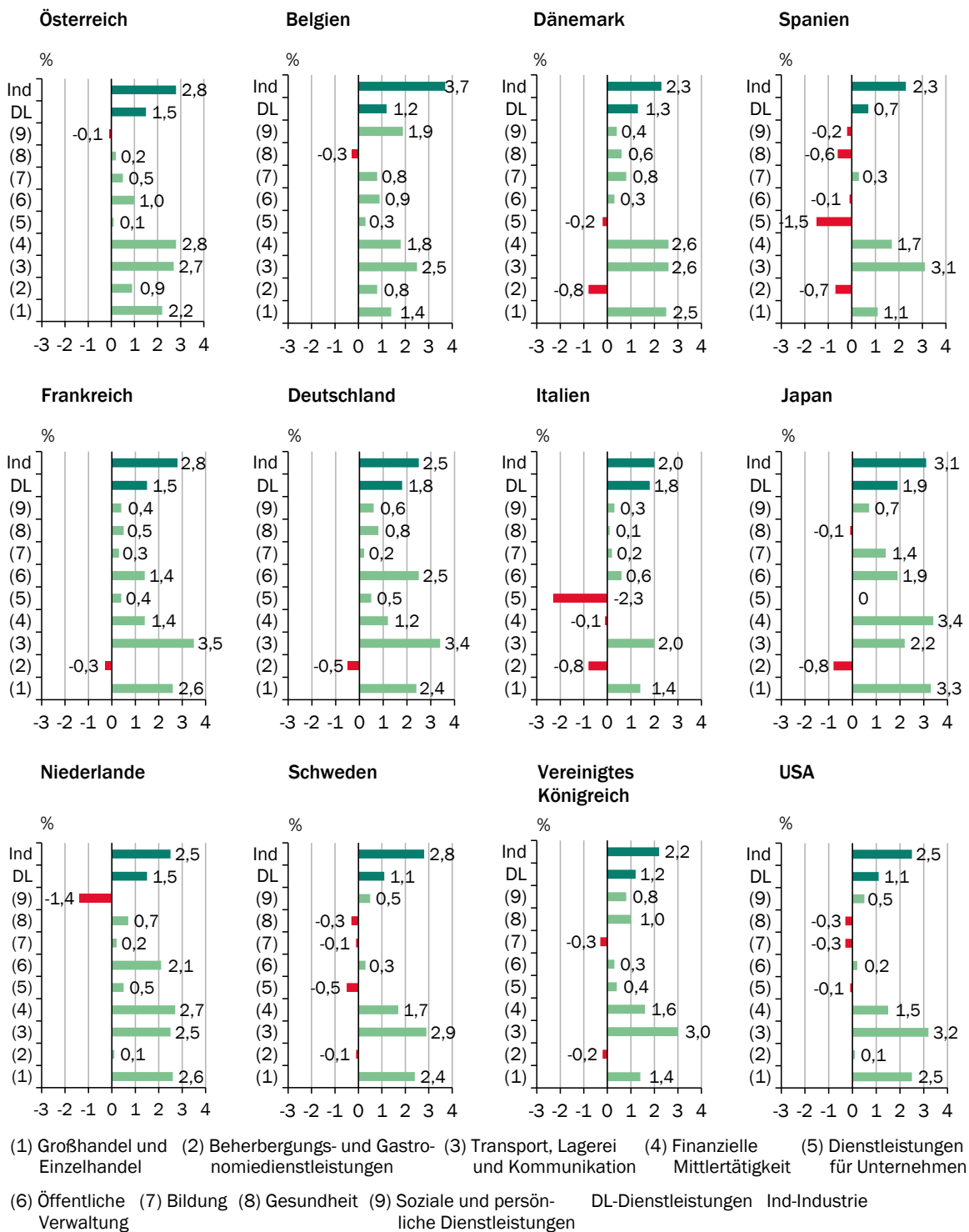
$$[(LP_t - LP_{t-1}) / (LP_{t-1})]^{kontrafaktisch} = \sum_{i=1}^N \left[\frac{LP_{it} - LP_{it-1}}{LP_{it-1}} \right] \times \frac{VA_{i1970}}{VA_{1970}}$$

In diesem Szenario, das nur die beobachtete Dynamik der Arbeitsproduktivität innerhalb der Sektoren betrachtet und so den Effekt des Strukturwandels ausschließt, hätte die durchschnittliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität 2,3 % betragen. Dabei ist zu bedenken, dass in einem kontrafaktischen Szenario, in dem der Strukturwandel nicht stattfände, die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in den Wirtschaftszweigen unterschiedlich zu den beobachteten wären. Glättet man die jährlichen Wachstumsraten mit einem Polynom dritten Grades, zeigt sich, dass die Wirkung des Strukturwandels auf das Produktivitätswachstum insbesondere bis

in die frühen 1990er-Jahre aufgetreten ist. Ab dem Jahr 1995 zeigt sich eine recht konstante **Lücke zwischen beobachteter und kontrafaktischer Wachstumsrate** – der sogenannte between-Effekt: Im Zeitraum von 1995 bis 2010 betrug dieser durchschnittlich 0,4 Prozentpunkte bzw. 27,5 % der Wachstumsrate. Die mittlere Differenz der tatsächlichen und der kontrafaktischen Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität über den gesamten betrachteten Zeitraum beträgt 0,25 Prozentpunkte bzw. 11,7 %.

Das bedeutet, dass der Strukturwandel zu etwa 6 % zum seit Jahren rückläufigen Produktivitätswachstum, sowohl der TFP (JG 2023 Ziffern 99 ff.; JG 2024 Ziffern 77 ff.) als auch der Arbeitsproduktivität, beigetragen hat.

ABBILDUNG 139

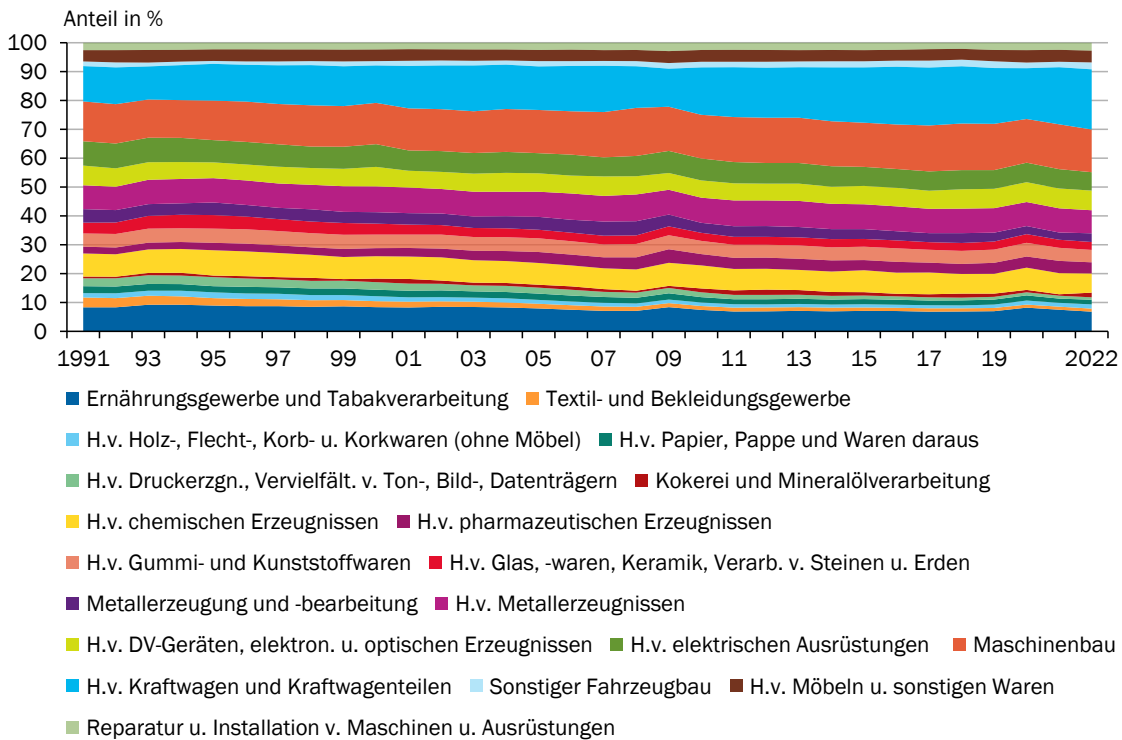
Durchschnittliches Produktivitätswachstum¹ von 1970 bis 2017 für ausgewählte Länder

1 – Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Wertschöpfung in konstanten Preisen pro Arbeitsstunde.

Quelle: Dürnecker und Sanchez-Martinez (2023)

© Sachverständigenrat | 25-094-01

ABBILDUNG 140

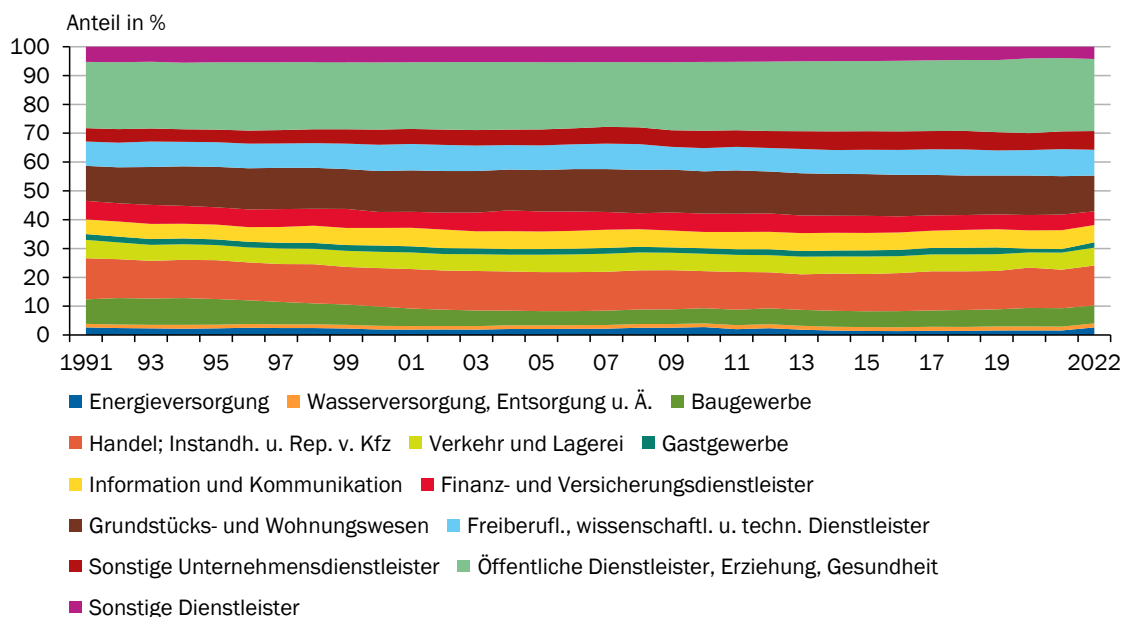
Strukturwandel im deutschen Verarbeitenden Gewerbe¹

1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-020-01

ABBILDUNG 141

Strukturwandel im deutschen Dienstleistungssektor¹

1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Neben den originären Dienstleistungsbereichen werden hier zusätzlich die Wirtschaftsabschnitte Energieversorgung, Wasserversorgung und Entsorgung sowie das Baugewerbe mit in die Analyse einbezogen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-022-01

ABBILDUNG 142

Klassifikation von Dienstleistungen nach Eurostat

Wissensintensive Dienstleistungen (WID) ¹			
Marktbezogene WID	Spitzentechnologie nutzende WID	Finanzenbezogene WID	Sonstige WID
• (WZ 50/51) Schiff- und Luftfahrt • (WZ 69) Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung • (WZ 70) Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung • (WZ 71) Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung • (WZ 73) Werbung und Marktforschung • (WZ 74) Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten • (WZ 78) Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften • (WZ 80) Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	• (WZ 72) Forschung und Entwicklung • (WZ 59) Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik • (WZ 60) Rundfunkveranstalter • (WZ 61) Telekommunikation • (WZ 62/63) Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie, Informationsdienstleistungen	• (WZ 64) Erbringung von Finanzdienstleistungen • (WZ 65) Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung) • (WZ 66) Mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	• (WZ 58) Verlagswesen • (WZ 75) Veterinärwesen • (WZ 84) Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung • (WZ 85) Erziehung und Unterricht • (WZ 86) Gesundheitswesen • (WZ 87) Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime) • (WZ 88) Sozialwesen (ohne Heime) • (WZ 90) Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten • (WZ 91) Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten • (WZ 92) Spiel-, Wett- und Lotteriewesen • (WZ 93) Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung
Weniger wissensintensive Dienstleistungen (WWID)			
Marktbezogene WWID	Sonstige WWID		
• (WZ 46/47) Groß- und Einzelhandel • (WZ 45) Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen • (WZ 49) Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen • (WZ 52) Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr • (WZ 55/56) Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie • (WZ 68) Grundstücks- und Wohnungswesen • (WZ 77) Vermietung von beweglichen Sachen • (WZ 79) Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen • (WZ 81) Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau • (WZ 82) Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen • (WZ 95) Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern	• (WZ 53) Post-, Kurier- und Expressdienste • (WZ 94) Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport) • (WZ 96) Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen • (WZ 97) Private Haushalte mit Hauspersonal • (WZ 98) Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt • (WZ 99) Exterritoriale Organisationen und Körperschaften		

1 – Ein Wirtschaftszweig wird als wissensintensiv eingestuft, wenn mehr als 33 % der Gesamtbeschäftigung in diesem Wirtschaftszweig auf Personen mit tertiärem Bildungsabschluss entfallen.

Quelle: Eurostat

© Sachverständigenrat | 25-138-02

ABBILDUNG 143

Klassifikation des Verarbeitenden Gewerbes nach Eurostat

Verarbeitendes Gewerbe nach Technologieintensität ¹		
Hochtechnologie	mittlere Technologieintensität	niedrige Technologieintensität
• (WZ 21) Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen • (WZ 26) Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen	• (WZ 20) Herstellung von chemischen Erzeugnissen • (WZ 27) Herstellung von elektrischen Ausrüstungen • (WZ 28) Maschinenbau • (WZ 29) Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen • (WZ 30) Sonstiger Fahrzeugbau • (WZ 19) Kokerei u. Mineralölverarbeitung • (WZ 22) Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren • (WZ 23) Herstellung v. Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen u. Erden • (WZ 24) Metallerzeugung und -bearbeitung • (WZ 25) Herstellung von Metallerzeugnissen • (WZ 33) Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen	• (WZ 10-18) Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln, Getränken, Tabakwaren, Textilien, Bekleidung, Leder, Lederwaren und Schuhen, Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel), Papier, Pappe und Waren daraus, Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern • (WZ 31) Herstellung von Möbeln • (WZ 32) Herstellung von sonstigen Waren

1 – Eurostat kategorisiert die Wirtschaftszweige im Verarbeitende Gewerbe nach der Höhe ihrer Technologieintensität, gemessen anhand der FuE-Ausgaben relativ zur Wertschöpfung.

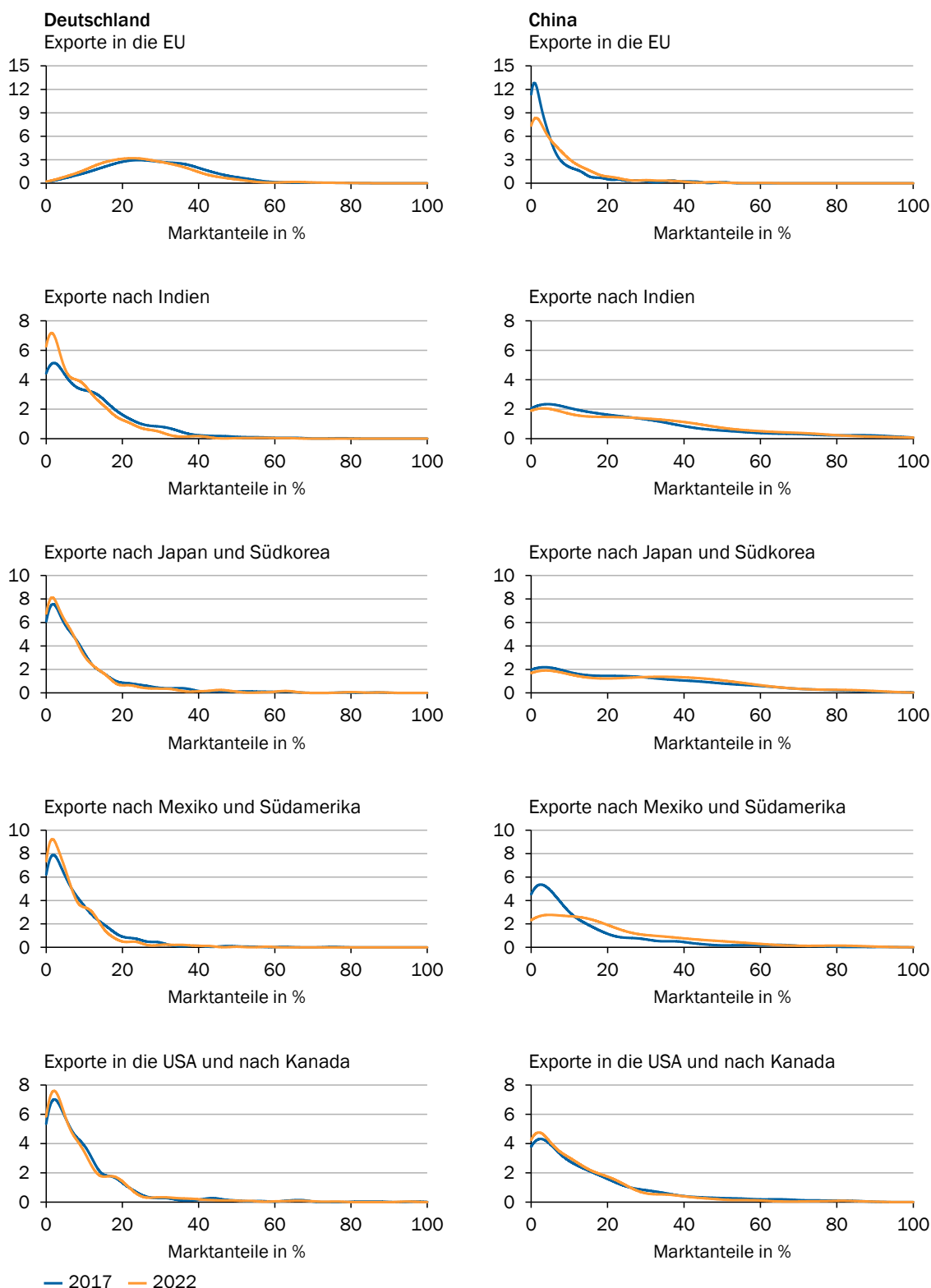
Quelle: Eurostat

© Sachverständigenrat | 25-145-01

ABBILDUNG 144

Entwicklung deutscher und chinesischer Marktanteile auf wichtigen deutschen Exportmärkten

Approximierte Dichtefunktion der Marktanteile für die 500 wichtigsten deutschen Exportgüter¹



1 – Relevanz der Exportgüter gemessen am Gesamtwert der Exporte in den Jahren 2017 und 2022; Dichtefunktion approximiert durch Kernel-Density-Estimation über 5 000 Punkte.

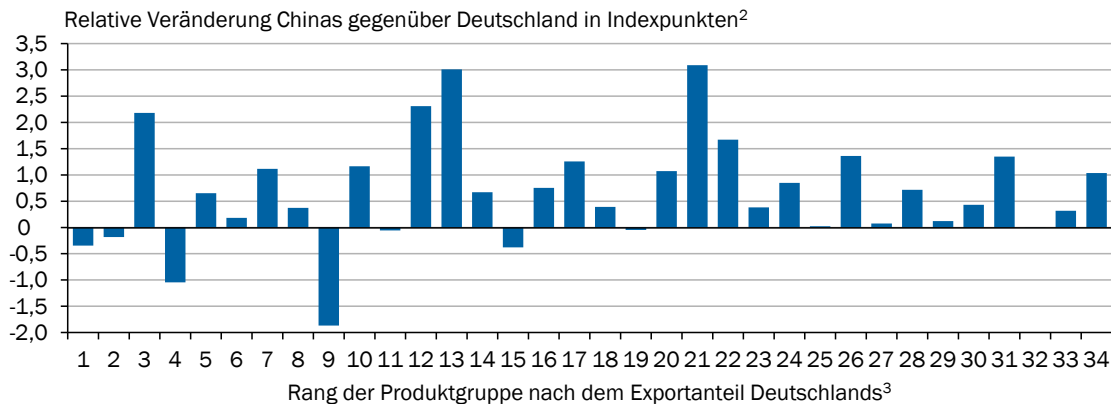
Quellen: BACI Datenbank CEPII, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-064-01

ABBILDUNG 145

Verschiebung der offenbarten komparativen Vorteile (RCA)¹

Der komparative Vorteil Chinas nimmt gegenüber dem Deutschlands zu



1 – Offenbarter komparativer Vorteil (RCA, revealed comparative advantage) wird berechnet als das Verhältnis aus dem Exportanteil einer Produktgruppe a. d. gesamten Exporten eines Landes u. d. Exportanteil d. Produktgruppe a. Welthandel insgesamt. 2 – Veränderung d. RCA Chinas d. Jahres 2022 ggü. d. Jahr 1996 abzgl. d. Veränderung d. RCA Deutschlands im selben Zeitraum. 3 – 4-Steller-Produktgruppen m. einem Exportanteil v. über 0,5 %: 1-Kfz f. d. Personentransport (ohne Busse); 2-Teile u. Zubehör f. Kfz; 3-Autom. Datenverarbeitungs- u. -lesemaschinen u. ihre Einheiten; 4-Medikamente z. therapeut. oder prophylakt. Zwecken f. d. Einzelverkauf, die aus gemischten oder ungemischten Erzeugn. bestehen; 5-Kfz f. d. Güterverkehr; 6-Elekt. Geräte z. Schalten/Schützen v. Stromkreisen oder z. Herstellen v. Verbindungen zu oder in Stromkreisen; 7-Elektron. integrierte Schaltungen u. Mikrobaugruppen; 8-Maschinen u. mechan. Geräte m. eig. Funktion, soweit anderw. n. genannt; 9-Luftfahrz. u. zugehörige Ausrüst., Raumfahrz. u. Trägerraketen f. Raumfahrz.; 10-Pumpen f. Flüssigk. u. Flüssigk.hebewerke; 11-Zugmasch.; 12-Elekt. Geräte f. leitungsgebund. Fernsprech-/Telegrafieverkehr; 13-Druckmaschinen, einschl. Druckfarbe; 14-Geschirrspülmasch., Maschinen u. Apparate z. Reinigen, Trocknen, Füllen, Verschließen, Versiegeln, Verkapseln oder Etikettieren v. Flaschen oder and. Behältnissen sowie z. Verpacken v. Waren; 15-Teile, ausschließl. oder hauptsächlich f. Verbrennungsmotoren; 16-Armaturen u. ähnl. Apparate f. Rohr- u. Schlauchleit., Dampfkessel, Sammelbehälter, Wannen oder ähnl. Behälter; 17-Teile u. Zubehör ausschließl. oder hauptsächlich f. Büromasch., Datenverarbeitungsg. u. dergl.; 18-Getriebewellen, Kurbeln, Lagergehäuse, Gleitlager, Zahnräder, Getriebe; Kugelrollspindeln, Getriebegehäuse u. and. Drehzahlwandler, Schwungräder, Riemenscheiben, Kupplungen, Gelenkketten; 19-Medizin., chirurg., zahn- oder tierärztl. Elektrodiagnoseapparate u. -geräte sowie radiolog. Apparate u. Geräte; 20-Maschinen u. Apparate z. Bearb. v. Kautschuk/Kunststoffen oder z. Herstellen v. Waren a. diesen Stoffen; 21-Sende-geräte f. Funksprech- u. Funktelegrafieverkehr, Rundfunk u. Fernsehen; 22-Synth. organ. Farbstoffe sowie Zubereit. a. Grundlage dieser Farbstoffe; 23-Strahltriebwerke; 24-And. Tafeln, Platten, Filme, Folien u. Bänder a. Kunststoffen; 25-Luft- u. Vakuumpumpen, Luft- oder and. Gaskompressoren u. Ventilatoren, Abluft-/Umluftabzugshauben m. eingeb. Ventilatoren; 26-Polyacetate u. Polyester in Primärformen; 27-Zentrifugen, Apparate z. Filtrieren/Reinigen v. Flüssigk./Gasen; 28-Sonst. Möbel u. Teile davon; 29-Isolierte elektr. Leiter; 30-Papier u. Pappe, ein-/beidseitig m. Kaolin oder and. anorgan. Stoffen beschichtet; 31-Zubereit. Bindemittel f. Gießereiformen/-kerne, chem. Erzeugn. u. Zubereit. sowie Rückstände d. chem. Industrie oder verwandter Industrien; 32-Erdöl u. Öl a. bituminösen Mineralien ohne Rohöl; 33-Verbrennungsmotoren; 34-Maschinen, Anlagen/Laborger., die eine Temperaturveränderung v. Stoffen bewirken.

Quellen: BACI Datenbank CEPII, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-142-01

KASTEN 51

Hintergrund: Strukturpolitische Maßnahmen in den Kohleregionen

Die **Strukturpolitik im Ruhrgebiet** zielte **anfangs** auf den **Erhalt der großindustriellen Strukturen** ab, insbesondere die der Kohle- und Stahlindustrie. Investitionen in alternative Branchen und zukunftsorientierte Strukturen wurden eher vernachlässigt. Stattdessen lag der Fokus auf der Effizienzsteigerung und der Steigerung der Umweltverträglichkeit der Kohleindustrie. Programme wie das „Technologieprogramm Wirtschaft“ von 1978 förderten überwiegend die bestehenden Strukturen des Montansektors. Nach dem Rückgang der Ölpreise in den 1980er-Jahren konnte die Kohleförderung nur noch durch hohe Subventionen aufrechterhalten wer-

den, bis sie 2018 vollständig eingestellt wurde (Röhl et al., 2018).

Um den Strukturwandel in den Braunkohleregionen in West- und vor allem in Ostdeutschland zu bewältigen,  **KASTEN 44** hat die Bundesregierung im Jahr 2020 das „**Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen**“ (StStG) verabschiedet. Dieses Gesetz stellt den betroffenen Regionen bis zum Jahr 2038 **insgesamt rund 41 Mrd Euro zur Verfügung**, um Investitionen zu fördern und neue wirtschaftliche Perspektiven zu schaffen. Die Mittel sollen unter anderem dazu verwendet werden, die Infrastruktur auszubauen, neue Industrien anzusiedeln sowie Forschung und Innovation zu fördern. Dabei sollen die Regionen schrittweise von einer kohleabhängigen Wirtschaft zu einer stärker diversifizierten und innovationsorientierten Struktur überführt werden. Brachert et al. (2023) dokumentieren, dass bislang lediglich ein geringer Anteil der bereitgestellten Fördermittel ausgeschöpft wurde, da sich **viele Projekte noch in der Planungsphase** befinden. Die Verzögerungen wurden unter anderem auf die erforderliche Ausarbeitung von Richtlinien zur Mittelvergabe zurückgeführt. Die Autoren betonten die Notwendigkeit, die Transparenz der Mittelvergabe zu erhöhen und die Prozesse zu beschleunigen. Die Mehrheit der geplanten Vorhaben konzentriert sich auf die Bereiche Erreichbarkeit, Bildung, Standorte für Betriebe sowie Forschung und Entwicklung. Bereits im Jahr 2019 äußerte der Bundesrechnungshof (2019) Bedenken hinsichtlich der **Effizienz und Transparenz der Mittelverwendung**. Er empfahl, klare Kriterien für die Mittelvergabe festzulegen und eine strenge Kontrolle der Ausgaben sicherzustellen.

Insbesondere die **Maßnahmen in den Bereichen Verkehrsanbindung, Bildung sowie Forschung und Entwicklung** werden in der ökonomischen Literatur als **effektiv** für die Förderung regionalen Wachstums eingestuft, sodass ein Großteil der bisherigen Projekte in wachstumsfördernden Bereichen geschieht. Beispielsweise wurden vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit der Initiative „Wissen schafft Perspektiven für die Region!“ zwei Großforschungszentren in den Kohleregionen etabliert: das „Center for the Transformation of Chemistry“ im Mitteldeutschen Revier und das „Deutsche Zentrum für Astrophysik“ in der sächsischen Lausitz. Diese sollen den Regionen ein wissenschaftliches Profil verleihen und neue Unternehmen anziehen und halten (BMBF, 2020). Andere Projekte sind beispielsweise die Elektrifizierung von Schienenabschnitten, Entwicklung und Einführung von autonom fahrenden Bussen, die die Erreichbarkeit der Regionen verbessern sollen (SMIL Sachsen, 2025).

Ein zentraler Fokus dieser Politik ist die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie die **bessere Vernetzung von Hochschulen mit der regionalen Wirtschaft**. Gerade in der Lausitz besteht hier Handlungsbedarf, da die Universitäten und Forschungseinrichtungen bisher vergleichsweise schlecht mit der regionalen Wirtschaft vernetzt sind. Um Innovationen voranzutreiben und den Aufbau neuer Industrien zu unterstützen, wird daher die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Wirtschaft intensiviert werden müssen (Brachert und Titze, 2024).

Das **Ruhrgebiet** durchläuft bereits seit den 1960er-Jahren einen tiefgreifenden wirtschaftlichen Wandel. Mithilfe zahlreicher Projekte sollte der Übergang von einer industriell geprägten Region hin zu einer wissensbasierten und diversifizierten Wirtschaftsstruktur gefördert werden. Maßnahmen dafür waren der **Ausbau der Hochschullandschaft**, wie durch die Gründung der Ruhr-Universität Bochum (1961) und weiterer insgesamt 21 Universitäten sowie außeruniversitärer Forschungseinrichtungen wie Fraunhofer-Instituten. Ziel war es, qualifizierte Arbeitskräfte bereitzustellen und technologische Innovationen voranzutreiben. Parallel dazu wurde massiv in die Infrastruktur investiert, etwa durch den **Bau von Verkehrswegen und Gewerbegebieten**. Programme wie die „Integrierte Strukturpolitik“ und die „Zukunftsinitiative Montanregionen“ setzten auf die Förderung von Technologie, Innovation und regionaler Kooperation. Ein prominentes Beispiel war das Entwicklungsprogramm Ruhr im Umfang von 17 Milliarden DM, das später durch das umfassendere NRW-Programm 1975 erweitert und mit einem Investitionsvolumen von 31 Milliarden DM ausgestattet wurde.

Erfolge lassen sich insbesondere **in der Bildung und Digitalisierung** feststellen (Röhl et al., 2018; Brachert und Titze, 2024). Die Region machte deutliche Fortschritte bei der Steigerung

der Absolventenzahlen und der Verbreitung digitaler Technologien. Die **Hochschulen und Forschungseinrichtungen** haben sich zu **wichtigen Akteuren im Strukturwandel** entwickelt und liefern wertvolle **Impulse für Innovationen und die Qualifizierung der Arbeitskräfte**. Dennoch bleibt der Erfolg vieler Projekte begrenzt. Trotz umfangreicher staatlicher Investitionen ist die wirtschaftliche Dynamik weiterhin schwach. Die Region leidet unter anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung pro Kopf und fällt hinter andere Metropolregionen weiter zurück (Röhl et al., 2018). Im internationalen Vergleich, beispielsweise zu Detroit oder Liverpool, hat sich die Region aber deutlich besser erholt. Das ist vor allem auf die weite Verbreitung von Hochschulbildung zurückzuführen (Gagliardi et al., 2023). [↘ ZIFFER 698](#)

Erst in den vergangenen Jahren hat der Regionalverband Ruhr Befugnisse erhalten, die eine **Raumplanung über die Kreisgrenzen hinweg** und damit eine **effizientere Strukturplanung** ermöglichen (Röhl, 2019). Dies hat man bei der Wirtschaftspolitik der Braunkohle-Regionen bereits berücksichtigt. Mit der „Wirtschaftsregion Lausitz GmbH“ und der „Europäischen Metropolregion Mitteldeutschland“ wurden zwei Initiativen gegründet, um eine koordinierte und gemeinsame Regionalpolitik zu verfolgen (Deutscher Bundestag, 2020). Die Einbindung von lokalen Stakeholdern, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren dürfte die Akzeptanz stärken und innovative Lösungen fördern.

Auch in anderen Regionen ist eine inklusive und transparente Planung, die alle Betroffenen einbezieht, erforderlich, um den Wandel erfolgreich zu gestalten (Reitzenstein et al., 2022). Während das Ruhrgebiet als **dicht besiedelte Metropolregion** durch seine Infrastruktur vergleichsweise günstige Voraussetzungen bietet, stehen **ländlich geprägte Regionen** wie die Lausitz vor deutlich anderen Problemen. Dort fehlen häufig diversifizierte Industrien. [↘ ZIFFER 722](#) Eine solche Diversifizierung wird durch die Abwanderung junger und qualifizierter Arbeitskräfte zusätzlich erschwert. [↘ ZIFFER 747](#)

[↘ KASTEN 52](#)

Wahrnehmung wirtschaftlicher Entwicklung

Es besteht eine große **Diskrepanz zwischen der subjektiven und der objektiven Wahrnehmung der wirtschaftlichen Entwicklung** in der eigenen Region (Bundesregierung, 2024a; Diermeier et al., 2024). Dies gilt **insbesondere für Ostdeutschland**. So weisen fast alle ostdeutschen Kreise zwischen 2013 und 2023 eine überdurchschnittlich gute Entwicklung sowohl bei der Arbeitslosigkeit als auch bei der Lohnentwicklung auf. Dennoch sind nur 31 % der Befragten mit der Arbeitsmarktentwicklung der letzten 10 Jahre in ihrem Landkreis bzw. ihrer kreisfreien Stadt zufrieden. Damit fällt die Einschätzung etwas negativer aus als in Westdeutschland, wo immerhin 36 % der Befragten zufrieden sind, obwohl die Entwicklung hier mit vielen Regionen mit überdurchschnittlicher, aber auch mit vielen Regionen mit unterdurchschnittlicher Entwicklung deutlich durchwachsener war. Ein Großteil der Menschen in Ostdeutschland nimmt die positive Entwicklung offensichtlich nicht wahr. Gleiches zeigt sich bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der Region. So attestieren 70 % der Ostdeutschen ihrer Region eine unterdurchschnittliche Entwicklung, während es in Westdeutschland nur 62 % tun (Diermeier et al., 2024), obwohl auch hier die Entwicklung in fast allen ostdeutschen Regionen überdurchschnittlich war.

Ein Grund hierfür könnte die **demografische Alterung** sein. Diese stellt insbesondere in vielen ländlichen Regionen Ostdeutschlands ein Problem dar. In der Bevölkerungsprognose des BBSR (Maretzke et al., 2024) wachsen die Regionen in Westdeutschland im Durchschnitt um 3,3 %, während die Regionen in Ostdeutschland im Durchschnitt um 9,8 % schrumpfen (jeweils ohne Berlin). Es zeigt sich, dass gerade in den Regionen mit schrumpfender Bevölkerung der Pessimismus besonders groß ist. Dort, wo die Bevölkerung zwischen 2013 und 2023 ge-

schrumpft ist, ist die Unterschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung sowohl in West- als auch in Ostdeutschland besonders hoch, wobei der Pessimismus in Ostdeutschland insgesamt größer ist. Ein Grund hierfür könnte sein, dass es mit abnehmender Bevölkerung immer schwieriger wird, die öffentliche Daseinsvorsorge, wie z. B. den öffentlichen Personennahverkehr und Freizeitangebote, aufrecht zu erhalten (Diermeier et al., 2024).

Für die Diskrepanz zwischen der objektiven und der subjektiv wahrgenommenen wirtschaftlichen Entwicklung identifizieren Fraile und Pardos-Prado (2014) insbesondere vier Gründe. Auf der einen Seite spielt die **persönliche wirtschaftliche Situation** eine Rolle bei der Wahrnehmung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region. Wer seinen Arbeitsplatz verloren hat, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit auch deutlich pessimistischer in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung seiner Region als jemand, der gerade eine Gehaltserhöhung bekommen hat. Dies lässt sich auch auf die **Branchenzugehörigkeit** der Personen übertragen. Angestellte in einer Branche mit schwieriger wirtschaftlicher Lage übertragen dies auf die Gesamtwirtschaft. Zum anderen sind das **Bildungsniveau und der Medienkonsum** entscheidend dafür, wie gut die Menschen über die objektive Entwicklung informiert sind und diese einschätzen. Dabei haben Menschen einen unterschiedlich starken Anreiz, sich über die aktuelle gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu informieren, da beispielsweise Selbständige in der Regel deutlich stärker davon betroffen sind als abhängig Beschäftigte. Des Weiteren können **Ideologie und Parteizugehörigkeit** zu der Verzerrung beitragen. Menschen mit einer Identifikation mit der Regierungspartei schätzen die wirtschaftliche Entwicklung deutlich positiver ein als Anhänger einer Oppositionspartei, wobei unklar ist, in welche Richtung der kausale Zusammenhang geht. Dabei zeigt sich, dass insbesondere einkommensstarke Einwohner sensibler auf makroökonomische Veränderungen reagieren als einkommensschwache Einwohner, da sich diese bereits vor einer Krise in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden.

Auch Balleer et al. (2024) stellen eine **Verzerrung in der Wahrnehmung des Arbeitsmarkts** fest. So überschätzen Beschäftigte in Deutschland im Durchschnitt die Wahrscheinlichkeit, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, und Arbeitslose überschätzen die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Gleichzeitig zeigt sich auch hier, dass ostdeutsche Beschäftigte deutlich pessimistischer sind als westdeutsche und dass dies Auswirkungen auf realwirtschaftliche Größen hat. So führt Pessimismus zu niedrigeren Reservationslöhnen und erklärt damit einen Teil der Lohnlücke zwischen Ost- und Westdeutschland. Auch auf Arbeitgeberseite lässt sich Pessimismus feststellen, der sich in einer systematischen Unterschätzung des eigenen Beschäftigungswachstums äußert. Zudem zeigt sich, dass die Arbeitgeber nur langsam dazulernen und der Pessimismus auch mit Investitionen und FuE-Ausgaben korreliert, sodass erneut eine Auswirkung auf realwirtschaftliche Größen zu beobachten ist. Auch hier ist der Pessimismus in Ostdeutschland höher, wobei es allgemein eine relativ hohe Heterogenität gibt (Balleer et al., 2024). Die ökonomischen Einschätzungen haben einen makroökonomischen Einfluss und erklären einen signifikanten Anteil der Varianz der aggregierten Investitionen im Produzierenden Gewerbe (Bachmann und Zorn, 2020).

Interessant ist hierbei auch die **Bewertung der eigenen wirtschaftlichen Lage im Vergleich zur Bewertung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage**. Während die Bewertung der eigenen wirtschaftlichen Lage sehr persistent ist, wird die aktuelle wirtschaftliche Lage Deutschlands deutlich schwankender bewertet. Interessant ist vor allem, dass die Lage von 2009 bis 2018 vergleichsweise gut eingeschätzt wurde und es eine Konvergenz zur Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage gibt, während es mit Beginn der Pandemie wieder eine deutliche Divergenz gibt und die wirtschaftliche Lage in Deutschland sehr schlecht bewertet wird. ➤ [ABBILDUNG 146](#)

Auch der Gleichwertigkeitsbericht der Bundesregierung (2024a) stellt eine gewisse **Diskrepanz zwischen objektiven ökonomischen Größen und der subjektiven Wahrnehmung** fest. So liegt die Korrelation zwischen dem Medianlohn und der Einschätzung der eigenen wirtschaftlichen Lage in einer Region nur bei $r=0,495$. Diese Diskrepanz zwischen objektiven Faktoren und

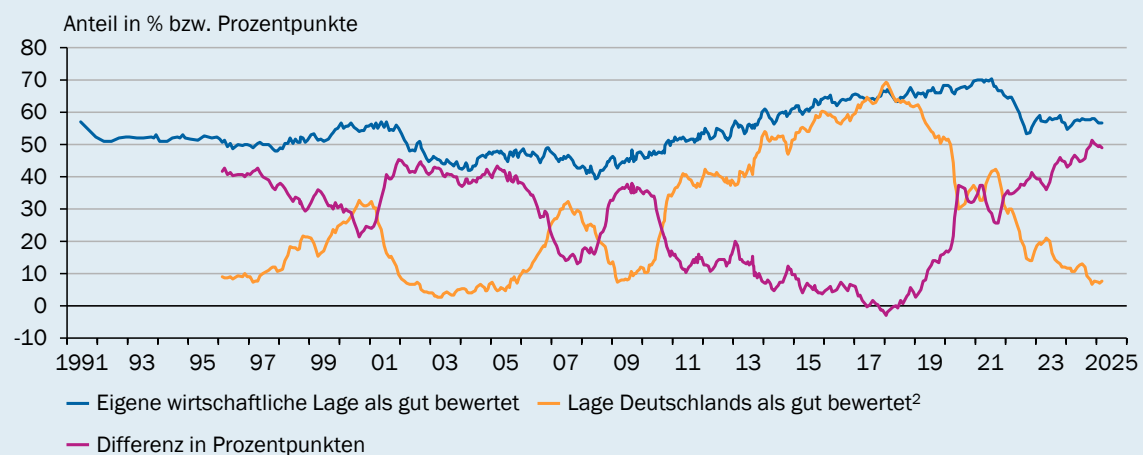
deren Wahrnehmung beschränkt sich jedoch nicht nur auf die wirtschaftliche Lage. Andere Faktoren wie Sicherheit ($r=0,313$), Luftverschmutzung ($r=0,418$) und regionale Erreichbarkeit von Supermärkten ($r=0,320$) weisen auch nur einen schwachen Zusammenhang zwischen objektiver Lage bzw. Entwicklung und subjektiver Einschätzung auf. Die Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und deren Wahrnehmung ist ein weltweites Phänomen, das vor allem in den USA ebenfalls eine große Rolle spielt (Frankel, 2024).

Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit wirtschaftliche Indikatoren geeignet sind, die Zukunftsaussichten einer Region zu bewerten. Der Zusammenhang zwischen der Bewertung der Zukunftsperspektiven einer Region mit der Bewertung der wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven der Region liegt dabei bei $r=0,623$. Dies zeigt, dass die **allgemeine Zukunftsaussicht** einer Region eng verknüpft ist mit der wahrgenommenen **wirtschaftlichen Zukunftsaussicht** einer Region, wobei es allerdings noch andere Faktoren gibt, die eine Rolle spielen. So weist auch eine stärkere demografische Alterung eine höhere Korrelation mit der Zukunftsaussicht auf ($r=0,454$).

Kawka und Sturm (2006) untersuchen die Entwicklung der Lebensqualität im Zeitraum 1990 bis 2004 und stellen eine allgemein **niedrigere Lebenszufriedenheit** in den ostdeutschen Regionen fest. Dabei werden vor allem zwei Faktoren als entscheidend für die empfundene Lebensqualität angesehen. So korreliert die empfundene Lebenszufriedenheit vor allem mit der **Arbeitslosigkeit** und mit dem **Wanderungssaldo**. Besonders hoch ist die Unzufriedenheit in stark schrumpfenden Regionen und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit.

ABBILDUNG 146

Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung eigener und allgemeiner wirtschaftlicher Lage nimmt zu¹



1 – Wahrnehmung der eigenen und der allgemeinen wirtschaftlichen Lage; gleitender Durchschnitt mit einem Lag und einem Lead. Erhebungszeitraum 25. Januar 1991 bis 11. April 2025. Die Befragungen finden in unregelmäßigen Abständen statt. 2 – Daten erst ab dem Jahr 1996 erhoben.

Quellen: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer, eigene Berechnungen
© Sachverständigenrat | 25-017-01

LITERATUR

acatech, Leopoldina, und Akademienunion (2023), Wie wird Deutschland klimaneutral? Handlungsoptionen für Technologieumbau, Verbrauchsreduktion und Kohlenstoffmanagement, Schriftenreihe zur wissenschaftsbasierten Politikberatung, Stellungnahme, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, Berlin.

Acemoglu, D. (2023), Distorted innovation: Does the market get the direction of technology right?, AEA Papers and Proceedings 113, 1–28.

Acemoglu, D. und V. Guerrieri (2008), Capital deepening and nonbalanced economic growth, Journal of Political Economy 116 (3), 467–498.

Acemoglu, D. und P. Restrepo (2019), Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor, Journal of Economic Perspectives 33 (2), 3–30.

Adão, R., M. Beraja und N. Pandalai-Nayar (2024), Fast and slow technological transitions, Journal of Political Economy Macroeconomics 2 (2), 183–227.

Ahlfeldt, G.M. und N. Wendland (2011), Fifty years of urban accessibility: The impact of the urban railway network on the land gradient in Berlin 1890–1936, Regional Science and Urban Economics 41 (2), 77–88.

Aiginger, K. und T. Bauer (2016), Industriepolitik 2.0, Wirtschaftsdienst 96 (8), 595–602.

Akcigit, U., H. Alp, A. Diegmann und N. Serrano-Velarde (2023), Committing to grow: Employment targets and firm dynamics, IWH Discussion Paper 17/2023, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

Albuscheit, M. et al. (2025), Im Dickicht der Wasserstoffförderung: Wie komplexe Instrumente den Markt hochlauf prägen, UTN Policy Brief Q1/2025, Technische Universität Nürnberg, Ostbayerische Technische Hochschule Regensburg, Nürnberg.

Ali-Yrkkö, J., N. Kuosmanen und M. Pajarinen (2023), Structural change in the ICT sector: Where have former Nokia employees ended up?, Journal of the Finnish Economic Association 3 (1), 1–21.

Allen, G.C. und G. Adamson (2024), The AI Safety Institute International Network: Next steps and recommendations, CSIS Report, Center for Strategic & International Studies, Washington, DC.

Altomonte, C. und G. Presidente (2024), The hidden cost of uncoordinated European Green Subsidies, IEP@BU Policy Brief, Università Bocconi, Institute for European Policymaking, Mailand.

Amiti, M. und D.R. Davis (2012), Trade, firms, and wages: Theory and evidence, Review of Economic Studies 79 (1), 1–36.

Andersson, M. und H. Löf (2011), Agglomeration and productivity: Evidence from firm-level data, Annals of Regional Science 46 (3), 601–620.

van Ark, B., M. O'Mahoney und M.P. Timmer (2008), The productivity gap between Europe and the United States: Trends and causes, Journal of Economic Perspectives 22 (1), 25–44.

Arntz, M., T. Gregory, U. Zierahn, F. Lehmer und B. Matthes (2018), Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen, ZEW-Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Asatryan, Z., L.P. Feld und F. Heinemann (Hrsg.) (2025), The future of cohesion policy, Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik (UOrd) 74, Mohr Siebeck, Tübingen.

Autor, D., D. Dorn, G.H. Hanson, M.R. Jones und B. Setzler (2025), Places versus people: The ins and outs of labor market adjustment to globalization, NBER Working Paper 33424, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Autor, D.H., F. Levy und R.J. Murnane (2003), The skill content of recent technological change: An empirical exploration, Quarterly Journal of Economics 118 (4), 1279–1333.

BA (2025), Qualifizierungsgeld, Bundesagentur für Arbeit, <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/foerderung-von-weiterbildung/qualifizierungsgeld>, abgerufen am 16.4.2025.

BA (2024a), Dein Praktikum zur Orientierung: Berufsorientierungspraktikum (BOP), Flyer, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

BA (2024b), Durch Mobilitätsbereitschaft zur Ausbildung: Der Mobilitätzuschuss (mobi-Z), Flyer, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bachmann, R. und P. Zorn (2020), What drives aggregate investment? Evidence from German survey data, *Journal of Economic Dynamics and Control* 115, 103873.

Backes-Gellner, U. und P. Lehnert (2023), Berufliche Bildung als Innovationstreiber: Ein lange vernachlässigtes Forschungsfeld, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24 (1), 85–97.

Baines, T.S., H.W. Lightfoot, O. Benedettini und J.M. Kay (2009), The servitization of manufacturing: A review of literature and reflection on future challenges, *Journal of Manufacturing Technology Management* 20 (5), 547–567.

Baldwin, R.E. und F. Robert-Nicoud (2007), Entry and asymmetric lobbying: Why governments pick losers, *Journal of the European Economic Association* 5 (5), 1064–1093.

Balland, P.-A. und A. Renda (2023), Forge ahead or fall behind – Why we need a United Europe of Artificial Intelligence, CEPS Explainer 2023–13, Centre for European Policy Studies, Brüssel.

Balleer, A., G. Dürnecker, S. Forstner und J. Gönsch (2024), Biased expectations and labor market outcomes: Evidence from German survey data and implications for the East-West wage gap, *Ruhr Economic Paper* 1062, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Barone, G. und F. Cingano (2011), Service regulation and growth: Evidence from OECD countries, *Economic Journal* 121 (555), 931–957.

Basco, S., M. Liégy, M. Mestieri und G. Smagghue (2025), The effect of import competition across occupations, *Journal of International Economics* 153, 104001.

Bauer, F. et al. (2023), The market ramp-up of renewable hydrogen and its derivatives – the role of H2Global, FAU, eex, OTH und H2Global Policy Paper, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, European Energy Exchange AG, Ostbayerische Technische Hochschule und H2Global, Nürnberg, Leipzig, Regensburg und Hamburg.

Bauer, W., O. Riedel, F. Herrmann, D. Borrmann und C. Sachs (2018), ELAB 2.0 – Wirkungen der Fahrzeugelektrifizierung auf die Beschäftigung am Standort Deutschland, Abschlussbericht, Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO, Stuttgart.

Baumol, W.J. (1967), Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis, *American Economic Review* 57 (3), 415–426.

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

BDA (2024), Überlegungen zur rechtssicheren Gestaltung von Erprobungsphasen im Rahmen von Job-to-Job-Wechsel zwischen Unternehmen, Erprobungsphasen im Rahmen von sog. Arbeitsmarktdrehscheiben rechtssicher ermöglichen, Positionspapier, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin.

Becker, S.O., P.H. Egger und M. von Ehrlich (2018), Effects of EU regional policy: 1989–2013, *Regional Science and Urban Economics* 69, 143–152.

Bergeaud, A. (2024), The past, present and future of European productivity, Konferenzpapier, ECB Forum on Central Banking 2024, Sintra, 3. Juli.

Bernard, A.B., V. Smeets und F. Warzynski (2017), Rethinking deindustrialization, *Economic Policy* 32 (89), 5–38.

BIB (2012), Menschen in Deutschland wechseln rund 5 Mal den Wohnort, Pressemitteilung, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden, 31. Oktober.

Bickenbach, F., D. Dohse, R.J. Langhammer und W.-H. Liu (2024), Foul play? On the scale and scope of industrial subsidies in China, *Kiel Policy Brief* 173, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.

Biermeier, S., E. Dony, S. Greger, U. Leber, F. Schreyer und K. Strien (2023), Warum Betriebe die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte bislang eher wenig nutzen, *IAB Forum* 18. Januar 2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Blömer, M., L. Fischer, M. Pannier und A. Peichl (2024), „Lohnt“ sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024, *ifo Schnelldienst* 77 (1), 35–38.

Blömer, M., C. Fuest, F. Neumaier, A. Peichl und P. Zamorski (2025), Reform des Steuer- und Transfersystems, ifo Schnelldienst 78 (1), 3–11.

Bloom, N., K. Handley, A. Kurmann und P.A. Luck (2024), The China shock revisited: Job reallocation and industry switching in U.S. labor markets, NBER Working Paper 33098, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Bloom, N., R. Sadun und J. Van Reenen (2012), Americans do IT better: US multinationals and the productivity miracle, American Economic Review 102 (1), 167–201.

BMAS (2024), Kabinett beschließt arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Wachstumsinitiative, Arbeitsförderung, Pressemitteilung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2. Oktober.

BMAS (2023), Die Zukunftszentren: Unterstützung für KMU, Beschäftigte und Selbstständige in der neuen Arbeitswelt, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

BMBF (2025), Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren, Bundesministerium für Bildung und Forschung, https://www.bmbf.de/DE/Bildung/Weiterbildung/BeruflicheWeiterbildung/Weiterbildungsmentoren/weiterbildungsmentoren_node.html, abgerufen am 17.4.2025.

BMBF (2024a), Richtlinie zur Förderung von Projekten zur Steigerung und Stärkung der berufsbezogenen Weiterbildung durch Qualifizierung und Etablierung von Weiterbildungsmentorinnen und Weiterbildungsmentoren, BAnz AT 14.11.2024 B1, 7. November.

BMBF (2024b), Adult Education Survey (AES 2022 - Germany), GESIS, Köln. ZA8771 Datenfile Version 1.0.0, Bundesministerium für Bildung und Forschung, <https://doi.org/10.4232/1.14234>, abgerufen am 3.4.2025.

BMBF (2020), Richtlinie zur Förderung von Vorhaben im Rahmen der Initiative „Wissen schafft Perspektiven für die Region!“, BAnz AT 08.01.2021 B5, 18. Dezember.

BMF (2024), Besteuerung der Unternehmen – Einfacher und Effizienter, Abschlussbericht der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmensteuer“, Bundesministerium für Finanzen, Berlin.

BMWi (2021), Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen: Bestandsaufnahme und Fortschrittsbericht der regionalen Strukturförderung in Deutschland, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

BMWK (2025a), Kohle, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/kohlepolitik.html>, abgerufen am 10.4.2025.

BMWK (2025b), Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Wirtschaft/strukturstaerkungsgesetz-kohleregionen.html>, abgerufen am 16.4.2025.

BMWK (2025c), Förderprogramme – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds (2021–2027), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/EU/efre-kohaesionsfonds.html>, abgerufen am 24.4.2025.

BMWK (2024), Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-der-regionalen-wirtschaftsstruktur.html>, abgerufen am 17.4.2025.

BMWK (2022), Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin, 13. Dezember.

BNetzA (2025), SMARD | Stromerzeugung – Realisierte Erzeugung, Bundesnetzagentur, <https://www.smard.de/home/marktdaten>, abgerufen am 10.4.2025.

Boddin, D. und T. Kroeger (2024), Disentangling structural change, servitization, and skill-biased change, SSRN 4896776, Social Science Research Network, Rochester, NY.

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

Boddin, D. und T. Kroeger (2021), Structural change revisited: The rise of manufacturing jobs in the service sector, Bundesbank Discussion Paper 38/2021, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

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

Bontadini, F., C. Corrado, J. Haskel, M. Iommi und C. Jona-Lasinio (2023), EUKLEMS & INTANProd: Industry productivity accounts with intangibles – Sources of growth and productivity trends: Methods and main measurement challenges, Deliverable D2.3.1, LUISS Lab of European Economics, Rom.

Boppart, T. (2014), Structural change and the Kaldor facts in a growth model with relative price effects and non-gorman preferences, *Econometrica* 82 (6), 2167–2196.

Borck, R., H. Koh und M. Pflüger (2012), Inefficient lock-in and subsidy competition, *International Economic Review* 53 (4), 1179–1204.

Bossler, M. und M. Popp (2023), Arbeitsmarkttension aus beruflicher und regionaler Sicht: Die steigende Knappheit an Arbeitskräften bremst das Beschäftigungswachstum, IAB-Kurzbericht 12/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Brachert, M. et al. (2023), Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms: Zwischenbericht vom 30.06.2023, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, IWH Studie 6/2023, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

Brachert, M., E. Dettmann, L. Schneider und M. Titze (2024), Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle, Evaluationsbericht, IWH Studie 3/2024, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).

Brachert, M., E. Dettmann und M. Titze (2019), The regional effects of a place-based policy – Causal evidence from Germany, *Regional Science and Urban Economics* 79, 103483.

Brachert, M. und M. Titze (2024), Stärken und Schwächen regionaler Innovationssysteme in den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen in Deutschland, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 49 (1–4), 1–23.

Brandão-Marques, L. und H.H. Toprak (2024), A bitter aftertaste: How state aid affects recipient firms and their competitors in Europe, *IMF Working Paper WP/24/250*, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Bringmann, J. (2023), Entlastung durch Software? Digitalisierung und Teilautomatisierung der Pflegearbeit in Krankenhäusern, <https://www.wzb.eu/de/forschung/digitalisierung-und-gesellschaftlicher-wandel/globalisierung-arbeit-und-produktion/projekte/blog-postpandemische-konstellation/digitalisierung-und-teilautomatisierung-der-pflegearbeit>, abgerufen am 2.5.2025.

Broadberry, S., R. Fremdling und P. Solar (2007), Chapter 7 – Industry, in: Broadberry, S. und K.H. O’Rourke (Hrsg.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe, Volume 1 – 1700–1870*, Bd. 1, Cambridge University Press, Cambridge und New York, 164–186.

Bronneberg, M., J. Pieterse und G. Post (2023), Brainport Eindhoven: Born from crisis – 25 years as a Triple Helix governed ecosystem, *Journal of Innovation Management* 11 (1), 36–67.

Brynjolfsson, E., D. Li und L.R. Raymond (2023), Generative AI at work, NBER Working Paper 31161, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Brynjolfsson, E., T. Mitchell und D. Rock (2018), What can machines learn, and what does it mean for occupations and the economy?, *AEA Papers and Proceedings* 108, 43–47.

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

Buera, F.J., J.P. Kaboski, R. Rogerson und J.I. Vizcaino (2022), Skill-biased structural change, *Review of Economic Studies* 89 (2), 592–625.

Bunde, N., O. Falck und A. Wöfl (2023), Kompetenzen in der Arbeitswelt: Auswertung von Stellenanzeigen in Oberbayern, Impulse für die Wirtschaftspolitik, ifo Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

Bundesrechnungshof (2019), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO zum Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen, III 1/III 2/V 2/V 5-02 10 13 08, Bonn.

Bundesregierung (2024a), Gleichwertigkeitsbericht 2024: Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland, Gleichwertigkeitsbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

Bundesregierung (2024b), Bericht der Bundesregierung zum Umsetzungsstand des Investitionsgesetzes Kohleregionen 2024, Bericht Drucksache 655/24, Berlin.

Bundesregierung (2022), Bericht der Bundesregierung zum Umsetzungsstand des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) gemäß § 26 Abs. 2 bis 4 InvKG, Berlin.

- Bundesregierung (2013), Gesetz über Kosten der freiwilligen Gerichtsbarkeit für Gerichte und Notare (GNotKG), BGBl. I S. 2586; Stand 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237), Deutscher Bundestag, 23. Juli.
- Bundesregierung (2004), Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (RVG), Fassung vom 15. März 2022 (BGBl. I S. 610); Stand vom 7. April 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109), 5. Mai.
- Bundesregierung (1961a), Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüferordnung - WPO), Fassung 5. November 1975 (BGBl. I S. 2803); Stand 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323), 24. Juli.
- Bundesregierung (1961b), Steuerberatungsgesetz (StBerG), 16.08.1961, 16. August.
- Bundesregierung (1959), Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO), BGBl. III Nr. 303-8; Stand 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323), 1. August.
- Burilkov, A. und G.B. Wolff (2025), Defending Europe without the US: First estimates of what is needed, <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>, abgerufen am 29.4.2025.
- BVerfG (2020), Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020, Beschluss 2 BvR 696/12, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 7. Juli.
- BVerfG (2014), Urteil des Zweiten Senats vom 7. Oktober 2014, Urteil 2 BvR 1641/11, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 7. Oktober.
- CAIRNE (2025), Now is the time to create a CERN for AI, Open Letter by the Confederation of Laboratories for Artificial Intelligence Research in Europe.
- Carbone, J.C. und N. Rivers (2017), The impacts of unilateral climate policy on competitiveness: Evidence from computable general equilibrium models, *Review of Environmental Economics and Policy* 11 (1), 24–42.
- Chen, N., D. Novy, C. Perroni und H.C. Wong (2023), Urban-biased structural change, CESifo Working Paper 10804, CESifo Network, München.
- CLAUSING, K. und M. Obstfeld (2024), Trump's 2025 tariff threats, *Intereconomics* 59 (4), 243–244.
- Colantone, I. und P. Stanig (2019), The surge of economic nationalism in Western Europe, *Journal of Economic Perspectives* 33 (4), 128–151.
- Colantone, I. und P. Stanig (2018), The trade origins of economic nationalism: Import competition and voting behavior in Western Europe, *American Journal of Political Science* 62 (4), 936–953.
- Colmer, J., R. Martin, M. Muûls und U.J. Wagner (2024), Does pricing carbon mitigate climate change? Firm-level evidence from the European Union Emissions Trading System, *Review of Economic Studies*, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1093/restud/rdae055>.
- Cooper, S.J.G. et al. (2024), Meeting the costs of decarbonising industry – The potential effects on prices and competitiveness (a case study of the UK), *Energy Policy* 184, 113904.
- Cravino, J. und S. Sotelo (2019), Trade-induced structural change and the skill premium, *American Economic Journal: Macroeconomics* 11 (3), 289–326.
- Creutzig, F. et al. (2022), Demand-side solutions to climate change mitigation consistent with high levels of well-being, *Nature Climate Change* 12 (1), 36–46.
- Crozet, M. und E. Milet (2017), Should everybody be in services? The effect of servitization on manufacturing firm performance, *Journal of Economics & Management Strategy* 26 (4), 820–841.
- Czarnitzki, D., G.P. Fernández und C. Rammer (2023), Artificial intelligence and firm-level productivity, *Journal of Economic Behavior & Organization* 211, 188–205.
- Czernich, N. und O. Falck (2025), Industriepolitik: Auf dem Vormarsch, aber Motivation und Wirkung meist nicht überzeugend, *ifo Schnelldienst* 78 (1), 40–45.
- Czernich, N., O. Falck, M. Erer, K. Keveloh und S.Ó. Muineacháin (2021), Transformation in der Automobilindustrie – welche Kompetenzen sind gefragt?, *ifo Schnelldienst digital* 12 / 2021, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.
- Dahlström, P., H. Löff, F. Sjöholm und A. Stephan (2025), The EU's comparative advantage in the “clean-energy arms race”, *Annals of Regional Science* 74 (1), 14.
- Dao, M. und J. Platzer (2024), Post-pandemic productivity dynamics in the United States, IMF Working Paper WP/24/124, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.

Daudin, G., M. Morys und K.H. O'Rourke (2010), Chapter 1 – Globalization, 1870–1914, in: Broadberry, S.N. und K.H. O'Rourke (Hrsg.), *The Cambridge economic history of modern Europe: 1870 to the present*, Bd. 2, Cambridge University Press, Cambridge und New York, 5–29.

Dauser, D., W. Wittig, S. Lorenz und T. Schley (2022), Evaluation des Pilotprojektes Qualifizierungsverbünde (QV) zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit, f-bb-Bericht, Abschlussbericht (Berichtszeitraum: 01.06.2020-31.08.2021), Forschungsinstitut Betriebliche Bildung, Nürnberg.

Dauth, W., S. Findeisen, E. Moretti und J. Südekum (2022), Matching in cities, *Journal of the European Economic Association* 20 (4), 1478–1521.

Dauth, W., S. Findeisen und J. Südekum (2021a), Adjusting to globalization in Germany, *Journal of Labor Economics* 39 (1), 263–302.

Dauth, W., S. Findeisen und J. Südekum (2017), Trade and manufacturing jobs in Germany, *American Economic Review* 107 (5), 337–342.

Dauth, W., S. Findeisen und J. Südekum (2014), The rise of the East and the Far East: German labor markets and trade integration, *Journal of the European Economic Association* 12 (6), 1643–1675.

Dauth, W., S. Findeisen, J. Südekum und N. Wößner (2021b), The adjustment of labor markets to robots, *Journal of the European Economic Association* 19 (6), 3104–3153.

Dauth, W. und J. Südekum (2016), Globalization and local profiles of economic growth and industrial change, *Journal of Economic Geography* 16 (5), 1007–1034.

De Kinderen, W. (2018), Brainport Eindhoven: Innovative infrastructures for tomorrow's cities, Rede, High Level Forum, Grenoble, 12. November.

Dechezleprêtre, A., A. Haramboure, C. Kögel, G. Lalanne und N. Yamano (2025), Carbon border adjustments: The potential effects of the EU CBAM along the supply chain, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, OECD Science, Technology and Industry Working Paper 2025/02, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

Dechezleprêtre, A., D. Nachtigall und F. Venmans (2023), The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance, *Journal of Environmental Economics and Management* 118, 102758.

Dell'Acqua, F. et al. (2023), Navigating the jagged technological frontier: Field experimental evidence of the effects of AI on knowledge worker productivity and quality, HBS Working Paper 24–013, Harvard Business School Technology & Operations Management, Boston, MA.

Demary, M., R. Henger, C. Breddermann und N. Taft (2024), Der Industriestandort Deutschland in Zeiten der Dekarbonisierung: Vergleich der Transformationsstrategien zwischen USA, EU und Deutschland, Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Deng, L., S. Müller, V. Plümpe und J. Stegmaier (2024a), Robots, occupations, and worker age: A production-unit analysis of employment, *European Economic Review* 170, 104881.

Deng, L., V. Plümpe und J. Stegmaier (2024b), Robot adoption at German plants, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 244 (3), 201–235.

Deutsche Bundesbank (2024a), Welchen Einfluss hat die europäische Klimapolitik auf deutsche Direktinvestitionen?, Monatsbericht September 2024, 20–48.

Deutsche Bundesbank (2024b), Abgabenlast auf Arbeitseinkommen im internationalen Vergleich: zum Unterschied von Rentenbeitrag und Steuerzahlung, Monatsbericht Juni 2024, 53–75.

Deutscher Bundestag (2020), Dokumentation: Strukturmaßnahmen zum Kohleausstieg der Länder Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, WD 5-3000-006/20, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Berlin.

DGB (2024), Arbeitsmarkt-Drehscheiben: Unter welchen Bedingungen die Gestaltung der Transformation am Arbeitsmarkt gelingen kann, Arbeitsmarkt aktuell 03 / Oktober 2024, Deutscher Gewerkschaftsbund, Abteilung Arbeitsmarktpolitik, Berlin.

Diamond, C.A. und C.J. Simon (1990), Industrial specialization and the returns to labor, *Journal of Labor Economics* 8 (2), 175–201.

Diamond, R. und C. Gaubert (2022), Spatial sorting and inequality, *Annual Review of Economics* 14 (1), 795–819.

- Diermeier, M., C. Oberst, S. Sultan und H. Förster (2024), Regionale Entwicklung im Vergleich: Wirtschaftliche Aufholprozesse in Ostdeutschland unterschätzt?, IW-Policy Paper 6/2024, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Dietrich, A. et al. (2024), Europe's middle-technology trap, *EconPol Forum* 25 (4), 32–39.
- Dippel, C., R. Gold, S. Heblich und R. Pinto (2022), The effect of trade on workers and voters, *Economic Journal* 132 (641), 199–217.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? – Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, *ifo Schnelldienst* 74 (10), 3–11.
- Dörr, L. et al. (2024), Strukturwandel in ländlichen Räumen, ifo Forschungsbericht, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat, des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung 141, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.
- Draghi, M. (2024a), The Draghi report: The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe (Part A), Europäische Kommission, Brüssel.
- Draghi, M. (2024b), The Draghi report: The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations (Part B), Europäische Kommission, Brüssel.
- Duranton, G. und D. Puga (2014), Chapter 5: The growth of cities, in: Aghion, P. und S.N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 781–853.
- Duranton, G. und D. Puga (2000), Diversity and specialisation in cities: Why, where and when does it matter?, *Urban Studies* 37 (3), 533–555.
- Dürnecker, G. und B. Herrendorf (2022), Structural transformation of occupation employment, *Economica* 89 (356), 789–814.
- Dürnecker, G., B. Herrendorf und Á. Valentinyi (2024), Structural change within the services sector and the future of cost disease, *Journal of the European Economic Association* 22 (1), 428–473.
- Dürnecker, G. und M. Sanchez-Martinez (2023), Structural change and productivity growth in Europe – Past, present and future, *European Economic Review* 151, 104329.
- Duso, V.T., M. Gornig und A. Schiersch (2025), Wettbewerbsorientierte strategische Industriepolitik als Antwort auf den Investitionsstau in Deutschland, *DIW aktuell* 109 (Sonderausgaben zur Bundestagswahl 2025), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Eckert, F., S. Ganapati und C. Walsh (2022), Urban-biased growth: A macroeconomic analysis, NBER Working Paper 30515, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- EEM (2025), Statusupdate zum Stand der Energiewende durch die Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring, A. Löschel, V. Grimm, F.C. Matthes und A. Weidlich, März 2025, Berlin, Bochum, Freiburg, Nürnberg.
- EFI (2025), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2025, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- EFI (2024), Interne FuE-Anteile am Umsatz, Expertenkommission Forschung und Innovation, <https://www.e-fi.de/dashboard/dev/f-und-e/interne-fue-anteile-am-umsatz>, abgerufen am 28.4.2025.
- Egger, H., U. Kreickemeier, C. Moser und J. Wrona (2024), Offshoring and job polarisation between firms, *Journal of International Economics* 148, 103892.
- von Ehrlich, M. und H.G. Overman (2020), Place-based policies and spatial disparities across European cities, *Journal of Economic Perspectives* 34 (3), 128–149.
- EIFayoumi, K., A. Ndoe, S. Nadeem und G. Auclair (2018), Structural reforms and labor reallocation: A cross-country analysis, IMF Working Paper WP/18/64, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Engels, B. (2023), Künstliche Intelligenz in der deutschen Wirtschaft: Ohne Digitalisierung und Daten geht nichts, *Wirtschaftsdienst* 103 (8), 525–529.
- Europäische Kommission (2025a), A competitiveness compass for the EU, COM(2025) 30 final, Brüssel, 29. Januar.
- Europäische Kommission (2025b), Important Projects of Common European Interest (IPCEI), https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/ipcei_en, abgerufen am 22.4.2025.

Europäische Kommission (2024), The Just Transition Platform (JTP), https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform/about_en, abgerufen am 16.4.2025.

Ewald, J., V. Hünemeyer und H. Kempermann (2024), Ländliche Regionen als Rückgrat für den Umbau der deutschen Wirtschaft?: Ergebnisse des IW-Regionalrankings 2024, IW-Report 28/2024, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

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

Fackler, T.A., O. Falck, M. Goldbeck, F. Hans und A.T. Hering (2024), The slow end of the ICE age in Germany: Insights from job postings on the automotive industry's trajectory, *EconPol Forum* 25 (6), 49–56.

Fadinger, H., P. Herkenhoff und J. Schymik (2023), Quantifying the Germany shock: Structural reforms and spillovers in a currency union, CEPR Discussion Paper DP18225, Centre for Economic Policy Research, Paris und London.

Fajgelbaum, P. und C. Gaubert (2025), Place-based policies: Lessons from theory, NBER Working Paper 33517, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Fajgelbaum, P.D. und C. Gaubert (2020), Optimal spatial policies, geography, and sorting, *Quarterly Journal of Economics* 135 (2), 959–1036.

Fajgelbaum, P.D., P.K. Goldberg, P.J. Kennedy und A.K. Khandelwal (2019), The return to protectionism, NBER Working Paper No. 25638, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Falck, E., O. Röhe und J. Strobel (2024), Digital transformation and its impact on labour productivity – A multi-sector perspective, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 28/2024, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Farrenkopf, M. (2013), Wiederaufstieg und Niedergang des Bergbaus in der Bundesrepublik, in: Ziegler, D. (Hrsg.), *Geschichte des deutschen Bergbaus: Rohstoffgewinnung im Strukturwandel: Der deutsche Bergbau im 20. Jahrhundert*, Bd. 4, Aschendorff Verlag, Münster, 183–202.

Felbermayr, G., J. Gröschl und I. Heiland (2022), Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration, *Journal of International Economics* 138, 103647.

Felbermayr, G., J. Gröschl und B. Jung (2017), Wohlfahrtseffekte der Handelsliberalisierung, Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2017, Wiesbaden.

Felbermayr, G.J. und E. Yalcin (2013), Export credit guarantees and export performance: An empirical analysis for Germany, *World Economy* 36 (8), 967–999.

Feld, L.P. (2007), Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: eine prozeßorientierte Sicht, in: Heine, K. und W. Kerber (Hrsg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 31–54.

Feld, L.P., V. Grimm und V. Wieland (2025), Für eine echte Wirtschaftswende, INSM Studie, Wissenschaftliches Gutachten, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin.

Feld, L.P., J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B.U. Wigger (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studie 65, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Felten, E.W., M. Raj und R. Seamans (2019), The occupational impact of artificial intelligence: Labor, skills, and polarization, New York University, Leonard N. Stern School of Business, New York, NY.

FGCEE (2025), A new world trade order? How the EU should respond to US tariff policy, Gemeinsame Stellungnahme des Conseil d'analyse économique (CAE) und des Deutsch-Französischen Rates der Wirtschaftsexperten (FGCEE) mit Unterstützung des Sachverständigenrates Wirtschaft, des Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) sowie des IfW Kiel, Deutsch-Französischer Rat der Wirtschaftsexperten, Paris, Wiesbaden.

FGCEE (2024), Stärkung der europäischen Kapitalmärkte, Policy Brief 2/2024, Deutsch-Französischer Rat der Wirtschaftsexperten, Wiesbaden.

Filippucci, F., P. Gal, C. Jona-Lasinio, A. Leandro und G. Nicoletti (2024), The impact of Artificial Intelligence on productivity, distribution and growth: Key mechanisms, initial evidence and policy challenges, OECD Artificial Intelligence Paper 15, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

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

Flach, L. (2025), Handelspolitik im Umbruch: Für resiliente Außenwirtschaftsbeziehungen und gegen Abschottung, ifo Schnelldienst 78 (1), 23–26.

Foellmi, R. und J. Zweimüller (2008), Structural change, Engel's consumption cycles and Kaldor's facts of economic growth, Journal of Monetary Economics 55 (7), 1317–1328.

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

Frankel, J. (2024), Six explanations for misperceptions regarding the strong economy, <https://www.belfercenter.org/publication/six-explanations-misperceptions-regarding-strong-economy>, abgerufen am 14.4.2025.

Fregin, M.-C., T. Koch, V. Malfertheiner, P. Özgül und M. Stops (2023), Automatisierungspotenziale von beruflichen Tätigkeiten: Künstliche Intelligenz und Software – Beschäftigte sind unterschiedlich betroffen, IAB-Kurzbericht 21/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

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

Fronde, M., R. Budde, J. Dehio, R. Janßen-Timmen, M. Rothgang und T. Schmidt (2018), Erarbeitung aktueller vergleichender Strukturdaten für die deutschen Braunkohleregionen, für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Endbericht, RWI Projektbericht IC4-25/17, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Fuest, C. (2025), Standpunkt: Wie kann Deutschland mehr Wehrhaftigkeit mit wirtschaftlicher Stärke verbinden?, <https://www.ifo.de/standpunkt/2025-01-28/wie-kann-deutschland-mehr-wehrhaftigkeit-mit-wirtschaftlicher-staerke-verbinden>, abgerufen am 2.5.2025.

Fuest, C., D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente und J. Tirole (2024), EU Innovation Policy: How to escape the middle technology trap, Report by the European Policy Analysis Group, CESifo Network; Università Bocconi, Institute for European Policymaking; Toulouse School of Economics, München, Mailand, Toulouse.

Gagliardi, L., E. Moretti und M. Serafinelli (2023), The world's rust belts: The heterogeneous effects of deindustrialization on 1,993 cities in six countries, NBER Working Paper 31948, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Garin, A. (2025), Do place-based industrial interventions help „left-behind“ workers? Lessons from WWII and beyond, NBER Working Paper 33418, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Garnadt, N., C. von Rüden und E. Thiel (2021), Labour reallocation dynamics in Germany during the COVID-19 pandemic and past recessions, Working Paper 08/2021, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Gathmann, C. und U. Schönberg (2010), How general is human capital? A task-based approach, Journal of Labor Economics 28 (1), 1–49.

Gatzweiler, C. und M. Heusgen (1994), Sanierung und Rekultivierung im Lausitzer Braunkohlenrevier: ökologische Ziele und wirtschaftliche Chancen – Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 31. Mai 1994 in Ruhland, Wirtschaftspolitische Diskurse 60, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Gaubert, C. (2018), Firm sorting and agglomeration, American Economic Review 108 (11), 3117–3153.

Gemeinschaftsdiagnose (2025), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025: Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturreformen noch dringlicher, 1–2025, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel.

Georgieva, K. (2024), A strategy for European competitiveness, Rede, Remarks to the Eurogroup on a Strategy for European Competitiveness, Luxemburg, 20. Juni.

Gibbons, S. und S. Machin (2005), Valuing rail access using transport innovations, Journal of Urban Economics 57 (1), 148–169.

Giupponi, G. und C. Landais (2023), Subsidizing labour hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work, Review of Economic Studies 90 (4), 1963–2005.

Glaeser, E.L. und J. Gottlieb (2008), The economics of place-making policies, NBER Working Paper 14373, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Glaeser, E.L. (2011), Triumph of the city: How urban spaces make us human, Pan Macmillan, London.

- Glaeser, E.L., H.D. Kallal, J.A. Scheinkman und A. Shleifer (1992), Growth in cities, *Journal of Political Economy* 100 (6), 1126–1152.
- Glaeser, E.L. und J.M. Poterba (2021), *Economic analysis and infrastructure investment*, University of Chicago Press.
- Glensk, G., R. Meier und S. Reichelstein (2024), Assessing the costs of industrial decarbonization, ZEW Discussion Paper 24–061, Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Gold, R. und J. Lehr (2024), Paying off populism: How regional policies affect voting behavior, Kiel Working Paper 2266, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Goldberg, P., R. Juhász, N.J. Lane, G. Lo Forte und J. Thurk (2024), Industrial policy in the global semiconductor sector, NBER Working Paper 32651, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gopinath, G. (2023), Cold War II? Preserving economic cooperation amid geoeconomic fragmentation, Rede, 20th World Congress of the International Economic Association Colombia, 11. Dezember.
- Gopinath, G., P.-O. Gourinchas, A.F. Presbitero und P. Topalova (2025), Changing global linkages: A new Cold War?, *Journal of International Economics* 153, 104042.
- Gordon, R.J. und H. Sayed (2020), Transatlantic technologies: The role of ICT in the evolution of US and European productivity growth, CEPR Discussion Paper DP15011, Centre for Economic Policy Research, London.
- Gornig, M. und A. Schiersch (2024), Agglomeration economies: Different effects on TFP in high-tech and low-tech industries, *Regional Studies* 58 (11), 1999–2010.
- Grimes, A. (2021), Infrastructure and regional economic growth, in: Fischer, M.M. und P. Nijkamp (Hrsg.), *Handbook of Regional Science*, Springer, Berlin, Heidelberg, 755–777.
- Grimm, A. (2012), TERRA-Online / Gymnasium: Infoblatt Modell des sektoralen Wandels nach Fourastié, https://www2.klett.de/sixcms/list.php?page=infothek_artikel&extra=TERRA-Online%20/%20Gymnasium&artikel_id=92652&inhalt=klett71prod_1, abgerufen am 14.4.2025.
- Grimm, V. (2025), Wehrhaft, innovativ, wettbewerbsfähig – warum Deutschland und Europa die Rüstungspolitik neu denken müssen, https://table.media/ceo/ceo-economics/__trashed-24/, abgerufen am 2.5.2025.
- Grimm, V., C. Sölch und J. Wirth (2024), Wachstum und Klimaschutz verbinden, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.
- Gu, G., S. Malik, D. Pozzoli und V. Rocha (2024), Worker reallocation, firm innovation, and Chinese import competition, *Journal of International Economics* 151, 103951.
- Haupt, F. (2025), Eine Bombe im politischen Berlin, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gesichert-rechtsextremistisch-so-begrundet-der-verfassungsschutz-die-einschaetzung-zur-afd-110451564.html>, abgerufen am 2.5.2025.
- Healthcare Denmark (2023), Innovationen in der Gesundheitsversorgung und der betreuten Pflege in Dänemark, Triple-I-Paper: Dänemark Informiert – Inspiriert – Lädt ein, Kopenhagen.
- Heise online (2022), Digitalisierung in der Pflege: Was Deutschland noch lernen kann, <https://www.heise.de/hintergrund/Das-Pflegebett-wird-digital-6140176.html>, abgerufen am 2.5.2025.
- Henke, F. (2022), Die Kohleindustrie in Deutschland, in: Henke, F., *Die Rolle Deutschlands im Kontext der Energiewende*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 103–119.
- Henkel, M., E. Kwon und P. Magontier (2022), The unintended consequences of post-disaster policies for spatial sorting, CRED Research Paper 37, Center for regional economic development, Universität Bern, Bern.
- Herrendorf, B., R. Rogerson und Á. Valentinyi (2014), Chapter 6 – Growth and structural transformation, in: Aghion, P. und S.N. Durlauf (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth*, Bd. 2, Elsevier, Amsterdam, 855–941.
- Herrmann, S. (2024), Von Job zu Job, <https://www.fr.de/wirtschaft/von-job-zu-job-93378438.html>, abgerufen am 15.4.2025.
- Heussaff, C. (2024), Decarbonising for competitiveness: Four ways to reduce European energy prices, Bruegel Policy Brief 32/2024, Bruegel, Brüssel.
- Hobijn, B. und R.S. Kaplan (2024), Occupational switching during the second industrial revolution, *Economics Letters* 238, 111682.

- Hobijn, B. und T. Schoellman (2017), Structural transformation by cohort, Arizona State University, Tempe, AZ.
- Hoch, M., P. Kreuzer und H. Staab (2024), Automobilindustrie im Wandel: Wie sich die Beschäftigung verändert, Studie im Auftrag des Verbands der Automobilindustrie, Prognos, München.
- Hsieh, C.-T., E. Hurst, C.I. Jones und P.J. Klenow (2019), The allocation of talent and U.S. economic growth, *Econometrica* 87 (5), 1439–1474.
- Hsieh, C.-T. und R. Ossa (2016), A global view of productivity growth in China, *Journal of International Economics* 102, 209–224.
- Hüther, M. et al. (2023), Deindustrialisierung: Schreckgespenst oder notwendiger Schritt im Strukturwandel der deutschen Wirtschaft?, *ifo Schnelldienst* 76 (3), 1–30.
- Hüther, M. und M. Vogel (2021), Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Subsidiarität als Leitmotiv?, *Wirtschaftsdienst* 101 (6), 439–445.
- IAB (2021), Teilzeitquote liegt so niedrig wie zuletzt vor fünf Jahren, Presseinformation, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, 8. Juni.
- IEA (2024), Electric car sales break new records ith momentum expected to continue trough 2024, <https://www.iea.org/energy-system/transport/electric-vehicles>, abgerufen am 17.4.2025.
- ifo Institut (2024), Mehr Unternehmen nutzen Künstliche Intelligenz, <https://www.ifo.de/fakten/2024-07-18/mehr-unternehmen-nutzen-kuenstliche-intelligenz>, abgerufen am 16.4.2025.
- Ilzetzki, E. (2025), Guns and growth: The economic consequences of defense buildups, Kiel Report 2, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Incoronato, L. und S. Lattanzio (2024), Place-based industrial policies and local agglomeration in the long run, CESifo Working Paper 11397, CESifo Network, München.
- IWF (2025a), IMF staff background note on EU energy market integration, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- IWF (2025b), World Economic Outlook, April 2025: A critical juncture amid policy shifts, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Juhász, R. und N. Lane (2024), The political economy of industrial policy, *Journal of Economic Perspectives* 38 (4), 27–54.
- Juhász, R., N.J. Lane und D. Rodrik (2024), The new economics of industrial policy, *Annual Review of Economics* 16, 213–242.
- Juhász, R. und C. Steinwender (2024), Industrial policy and the great divergence, *Annual Review of Economics* 16, 27–54.
- Kalemli-Özcan, S., B.E. Sørensen und O. Yosha (2003), Risk sharing and industrial specialization: Regional and international evidence, *American Economic Review* 93 (3), 903–918.
- Kawka, R. und G. Sturm (2006), Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden: Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden?, *Informationen zur Raumentwicklung* 6/7, 309–316.
- Keller, P. (2023), European Public Digital Infrastructure Fund, White Paper, Open Future, Amsterdam, Februar.
- Keller, W. und H. Utar (2023), International trade and job polarization: Evidence at the worker level, *Journal of International Economics* 145, 103810.
- Khanra, S., A. Dhir, V. Parida und M. Kohtamäki (2021), Servitization research: A review and bibliometric analysis of past achievements and future promises, *Journal of Business Research* 131, 151–166.
- Kinder, M., X. De Souza Briggs, M. Muro und S. Liu (2024), Generative AI, the American worker, and the future of work, <https://www.brookings.edu/articles/generative-ai-the-american-worker-and-the-future-of-work/>, abgerufen am 14.4.2025.
- Kline, P. und E. Moretti (2014), People, places, and public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs, *Annual Review of Economics* 6 (1), 629–662.
- Knoll, S. (2022), Förderprogramme zur Internationalisierung von Unternehmen: Erfahrungen kleiner und mittlerer Unternehmen, *ifo Dresden berichtet* 29 (3), 8–11.
- Kongsamut, P., S. Rebelo und D. Xie (2001), Beyond balanced growth, *Review of Economic Studies* 68 (4), 869–882.

- Kritikos, A.S., A. Schiersch und C. Stiel (2021), Produktivität ist bei den wissensintensiven Unternehmensdienstleistungen erheblich gesunken, DIW Wochenbericht 88 (21), 355–362.
- Kroegeer, T. (2022), Sovereign default and international trade: The mitigating effects of export credit insurance, Konferenzpapier, 21. International Conference Credit 2022: Long Run Risks, Venedig, 22. September.
- Kruppe, T. und C. Osiander (2020), Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau, IAB Forum 23.09.2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Kruppe, T. und M. Trepesch (2017), Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland: Auswertungen mit den Daten der Erwachsenenbefragung des Nationalen Bildungspanels „Bildung im Erwachsenenalter und lebenslanges Lernen“, IAB-Discussion Paper 16/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Kruse, H., M.P. Timmer, G.J. de Vries und X. Ye (2024), The occupation content of trade, World Bank Economic Review, im Erscheinen, <https://doi.org/10.1093/wber/lhae051>.
- Kühn, H., M. Plazek, F. Schuster, F. Czanderle und H. Peper (2018), Nicht beim Onlinezugang stehen bleiben – Potenziale der Automatisierung nutzen, Policy-Paper, Institut für den öffentlichen Sektor, Berlin.
- Kuntze, P. und B. Kuckelkorn (2021), Multifaktorproduktivität in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, WISTA – Wirtschaft und Statistik 4 / 2021, 64–75.
- Lamo, A., J. Messina und E. Wasmer (2011), Are specific skills an obstacle to labor market adjustment?, Labour Economics 18 (2), 240–256.
- Lang, T. und K. Lichtblau (2021), Bedeutung unternehmensnaher Dienstleistungen für den Industriestandort Deutschland/Europa, Studie IC4-23305/003#054, Projekt 054/19, Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Köln.
- Leach, M., H. MacGregor, I. Scoones und A. Wilkinson (2021), Post-pandemic transformations: How and why COVID-19 requires us to rethink development, World Development 138, 105233.
- Lebergott, S. (1966), Labor force and employment, 1800–1960, in: Brady, D.S. (Hrsg.), Output, Employment, and Productivity in the United States after 1800, National Bureau of Economic Research, New York, 117–204.
- Lehmann, R., S. Linz und T. Wollmershäuser (2025), Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe, ifo Schnelldienst digital 5 / 2025, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.
- Lehmer, F. und B. Matthes (2017), Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland, IAB Aktuelle Berichte 5/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Leicht, A. und D. Privitera (2024), KI-Politik 2025 Ausblick & Empfehlungen, KIRA Report, Zentrum für KI-Risiken & -Auswirkungen, Berlin.
- Lewis-Beck, M.S. und M. Stegmaier (2019), Chapter 12 – Economic voting, in: Lewis-Beck, M. S. und M. Stegmaier, The Oxford Handbook of Public Choice, hg. von. Roger D. Congleton, Bernard Grofman und Stefan Voigt, Bd. 1, Oxford University Press, 247–265.
- Lopez-Garcia, P. und B. Szörfi (2021), The impact of the COVID-19 pandemic on labour productivity growth, ECB Economic Bulletin 7/2021, Box 4, 46–51.
- Ludwig, U., H.-U. Brautzsch und B. Loose (2011), Dienstleistungsverbund stärkt Bedeutung der Industrie, Wirtschaftsdienst 91 (9), 648–650.
- Mai, M. (2022), Strukturwandel im Ruhrgebiet: Von der Ansiedlungspolitik zur Innovationsdynamik, Essay, NRW School of Governance, Institut für Politikwissenschaft, Duisburg.
- Maier, T. et al. (2024), Weniger Arbeitskraft, weniger Wachstum: Ergebnisse der achten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040, BIBB Report 1/2024, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Mao, J., S. Tang, Z. Xiao und Q. Zhi (2021), Industrial policy intensity, technological change, and productivity growth: Evidence from China, Research Policy 50 (7), 104287.
- Maretzke, S., J. Hoymann und C. Schlömer (2024), Raumordnungsprognose 2045: Bevölkerungsprognose, BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

- Martens, B. (2024), Catch-up with the US or prosper below the tech frontier? An EU artificial intelligence strategy, Bruegel Policy Brief 25/2024, Bruegel, Brüssel.
- Martin, A., K. Schoemann und J. Schrader (2021), Deutscher Weiterbildungsatlas 2019: Kreise und kreisfreie Städte im Längsschnitt, DIE Survey – Daten und Berichte zur Weiterbildung, wbv Media, Bielefeld.
- Martin, R., P. Sunley, B. Gardiner, E. Evenhuis und P. Tyler (2018), The city dimension of the productivity growth puzzle: The relative role of structural change and within-sector slowdown, *Journal of Economic Geography* 18 (3), 539–570.
- McElheran, K. et al. (2024), AI adoption in America: Who, what, and where, *Journal of Economics & Management Strategy* 33 (2), 375–415.
- McKinsey & Company (2018), Automatisierung im öffentlichen Sektor: Bessere Prozesse für Behörden, schnellere Abläufe für Bürger, Düsseldorf.
- Meier, V. (2018), Flexibilitätsindex des Arbeitsmarktes im internationalen Vergleich, Impulse für die Wirtschaftspolitik, ifo-Studie im Auftrag der IHK, IHK für München und Oberbayern und ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Misch, F., B. Park, C. Pizzinelli und G. Sher (2025), AI and productivity in Europe, IMF Working Paper WP/25/67, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Monopolkommission (2025), Why competition matters for defence spending, Statement, Bonn, 23. April.
- Moretti, E. (2012), *The new geography of jobs*, Houghton Mifflin Harcourt, New York.
- Moretti, E., C. Steinwender und J. Van Reenen (2025), The intellectual spoils of war? Defense R&D, productivity, and international spillovers, *Review of Economics and Statistics* 107 (1), 14–27.
- Moser, C., T. Nestmann und M. Wedow (2008), Political risk and export promotion: Evidence from Germany, *World Economy* 31 (6), 781–803.
- Nägele, C. und B.E. Stalder (2017), Competence and the need for transferable skills, in: Mulder, M. (Hrsg.), *Competence-based Vocational and Professional Education, Technical and Vocational Education and Training: Issues, Concerns and Prospects*, Bd. 23, Springer International Publishing, Cham, 739–753.
- Nam, C.W. (2024), Introduction to the Issue on: Overregulation in the EU? How to boost competitiveness with smarter legal frameworks, *EconPol Forum* 6/2024, 3–4.
- Neal, D. (1995), Industry-specific human capital: Evidence from displaced workers, *Journal of Labor Economics* 13 (4), 653–677.
- Ngai, L.R. und C.A. Pissarides (2007), Structural change in a multisector model of growth, *American Economic Review* 97 (1), 429–443.
- Nixon, R. (1973), Address to the nation about national energy policy, Rede, Washington, DC, 25. November.
- Nordhaus, W.D. (2021), Are we approaching an economic singularity? Information technology and the future of economic growth, *American Economic Journal: Macroeconomics* 13 (1), 299–332.
- Nordwall, A., E. Anér, P. Stalenheim, E. Dahlberg und M. Rentzhog (2016), The servicification of EU manufacturing – Building competitiveness in the internal market, Report 2016:4, National Board of Trade Sweden, Kommerskollegium, Stockholm.
- Noy, S. und W. Zhang (2023), Experimental evidence on the productivity effects of generative artificial intelligence, *Science* 381 (6654), 187–192.
- OECD (2025a), OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Policy trends up to 2025, Report, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2025b), Product market regulation, <https://www.oecd.org/en/topics/product-market-regulation.html>, abgerufen am 9.4.2025.
- OECD (2023), Understanding and applying the precautionary principle in the energy transition, Report, OECD Publishing, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- Osiander, C. und G. Stephan (2018), Gerade geringqualifizierte Beschäftigte sehen bei der beruflichen Weiterbildung viele Hürden, IAB-Forum 2. August 2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Peng, S., E. Kalliamvakou, P. Cihon und M. Demirer (2023), The impact of AI on developer productivity: Evidence from GitHub Copilot, arXiv 2302.06590, arXiv.

Poitiers, N. und P. Weil (2022), Opaque and ill-defined: The problems with Europe's IPCEI subsidy framework, <https://www.bruegel.org/blog-post/opaque-and-ill-defined-problems-europes-ipcei-subsidy-framework>, abgerufen am 26.1.2022.

Porzio, T., F. Rossi und G. Santangelo (2022), The human side of structural transformation, *American Economic Review* 112 (8), 2774–2814.

Puls, T. (2024), Die Automobilindustrie im Jahr 2024. Globale Trends stellen das erfolgreiche Geschäftsmodell der deutschen Autoindustrie vor Herausforderungen, IW Report 38, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Pütz, T. und S. Schönfelder (2018), Verkehrsbild Deutschland, BBSR-Analysen KOMPAKT 8, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

Rammer, C. (2024), KI-Einsatz in Unternehmen in Deutschland, erstellt durch ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Berlin.

Redding, S.J. und E. Rossi-Hansberg (2017), Quantitative spatial economics, *Annual Review of Economics* 9 (1), 21–58.

Redding, S.J., D.M. Sturm und N. Wolf (2011), History and industry location: Evidence from German airports, *Review of Economics and Statistics* 93 (3), 814–831.

Reijnders, L.S.M. und G.J. de Vries (2018), Technology, offshoring and the rise of non-routine jobs, *Journal of Development Economics* 135, 412–432.

Reitzenstein, A. et al. (2022), Structural change in coal regions as a process of economic and social-ecological transition – Lessons learnt from structural change processes in Germany, Ressortforschungsplan, Climate Change 33/2021, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Renda, A. (2024), Towards a European large scale initiative on Artificial Intelligence, CEPS In-depth Analysis paper 2024–11, Centre for European Policy Studies, Brüssel.

Renda, A. (2019), Artificial intelligence: Ethics, governance and policy challenges – Report of a CEPS task force, Centre for European Policy Studies, Brüssel.

Riedel, N. und M. Simmler (2024), Fiskalföderalismus in Deutschland – Was zu tun ist, *Wirtschaftsdienst* 104 (11), 747–753.

Rodrik, D. (2008), Normalizing industrial policy, Commission on Growth and Development Working Paper 3, Weltbank, Washington, DC.

Röhl, K.-H. (2019), Das Ruhrgebiet: der anhaltende industrielle Strukturwandel im Spiegel der Regionalpolitik, *Wirtschaftsdienst* 99 (Sonderheft 13), 49–55.

Röhl, K.-H. et al. (2018), Die Zukunft des Ruhrgebiets, IW-Gutachten, Drittmittelfinanzierte Expertisen im Auftrag von unternehmer nrw, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Ruggiero, S., H.-L. Kangas, S. Annala und T. Ohrling (2020), 'Life after Nokia?' Business model innovation and niche upscaling in the emerging Finnish demand response industry, Business + Economy Working Paper 2/2020, Aalto University, Department of Management Studies, Espoo.

Saussay, A. (2024), The economic impacts of Trump's tariff proposals on Europe, Policy insight, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, London.

Schiersch, A., C. Danne und I. Paul (2025), FuE-intensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen im internationalen Vergleich, EFI-Studie zum deutschen Innovationssystem 3–2025, im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Schiersch, A. und V.-S. Gulden (2024), FuE-intensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen im internationalen Vergleich, EFI-Studie zum deutschen Innovationssystem 3–2024, im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Schiersch, A. und V.-S. Gulden (2023), FuE-intensive Industrien und wissensintensive Dienstleistungen im internationalen Vergleich, EFI-Studie zum deutschen Innovationssystem 6–2023, im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.

Schlepper, M. (2024), Verteidigungspolitische Herausforderungen für die Europäische Union, ifo Schnelldienst 77 (5), 39–43.

- Schotten, G., Y. Hemmerlé, G. Brouwer, M. Bun und M. Altaghlibi (2021), The impact of carbon pricing and a CBAM on EU competitiveness, DNB Analyse, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Schwahn, F., C.-M. Mai und M. Braig (2018), Arbeitsmarkt im Wandel – Wirtschaftsstrukturen, Erwerbsformen und Digitalisierung, WISTA – Wirtschaft und Statistik 3/2018, 24–39.
- Schwarz, K. (2024), European Regional Development Fund (ERDF), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/95/european-regional-development-fund-erdf>, abgerufen am 16.4.2025.
- Scott Morton, F.M. (2024), The three pillars of effective European Union competition policy, Bruegel Policy Brief 19/2024, Bruegel, Brüssel.
- Seyda, S., S. Köhne-Finster, F. Orange und T. Schleiermacher (2024), IW-Weiterbildungserhebung 2023: Investitionsvolumen auf Höchststand, IW-Trends 51 (2), 3–23.
- Siegloch, S., N. Wehrhöfer und T. Etzel (2025), Spillover, efficiency and equity effects of regional firm subsidies, American Economic Journal: Economic Policy 17 (1), 144–180.
- Simonen, J., J. Herala und R. Svento (2020), Creative destruction and creative resilience: Restructuring of the Nokia dominated high-tech sector in the Oulu region, Regional Science Policy & Practice 12 (5), 931–954.
- SMIL Sachsen (2025), Strukturwandelprojekte in Sachsen – Strukturentwicklung in den sächsischen Braunkohleregionen, Sächsisches Staatsministerium für Infrastruktur und Landesentwicklung, <https://www.strukturentwicklung.sachsen.de/strukturwandelprojekte-4077.html>, abgerufen am 15.4.2025.
- Stamer, V. (2023), Deutsche Exporte ausgebremst: China ersetzt „Made in Germany“, Kiel Policy Brief 167, Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, Kiel.
- Statistik der Kohlenwirtschaft (2025), Braunkohle, <https://kohlenstatistik.de/braunkohle/>, abgerufen am 10.4.2025.
- Statistisches Bundesamt (2024), Jedes fünfte Unternehmen nutzt künstliche Intelligenz, Pressemitteilung 444, Wiesbaden, 25. November.
- Statistisches Bundesamt, WZB, und BIB (2024), Sozialbericht 2024: ein Datenreport für Deutschland, im Auftrag von bpb (Bundeszentrale für politische Bildung), Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bonn.
- Stehrer, R. et al. (2015), The relation between industry and services in terms of productivity and value creation, wiiw Research Report 404, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien.
- Stk Brandenburg (2024), Das Lausitzprogramm 2038, Prozesspapier, Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Cottbus.
- Südekum, J. und D. Posch (2024), Regionale Disparitäten in der Transformation: Braucht es ein Update der deutschen Regionalpolitik?, Wirtschaftsdienst 104 (7), 457–461.
- Sullivan, P. (2010), Empirical evidence on occupation and industry specific human capital, Labour Economics 17 (3), 567–580.
- Sultan, S. (2025), Indien: Hoffnungsschimmer für den deutschen Export?, IW-Kurzbericht 21/2025, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Traiberman, S. (2019), Occupations and import competition: Evidence from Denmark, American Economic Review 109 (12), 4260–4301.
- Trammell, P. und A. Korinek (2023), Economic growth under transformative AI, NBER Working Paper 31815, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- UBA (2024), Treibhausgas-Emissionen in Deutschland, Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland>, abgerufen am 14.4.2025.
- Vandermerwe, S. und J. Rada (1988), Servitization of business: Adding value by adding services, European Management Journal 6 (4), 314–324.
- Verpoort, P.C. et al. (2024), Transformation der energieintensiven Industrie – Wettbewerbsfähigkeit durch strukturelle Anpassung und grüne Importe, Ariadne-Report, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Potsdam.
- Volkswagen (2022), ID.5 in Serie: Volkswagen schließt Transformation des Fahrzeugwerks Zwickau zum E-Standort erfolgreich ab, Pressemitteilung, Zwickau, 27. Januar.

Vollrath, D. (2020), Fully grown: Why a stagnant economy is a sign of success, University of Chicago Press, Chicago und London.

von Wangenheim, S., S. Gottschalk und F. Schuster-Johnson (2025), Wie viel Potenzialwachstum steckt im Koalitionsvertrag?, Policy Paper 10.04.2025, Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen, Berlin.

Warnhoff, K., L. Müller-Greifenberg und S. Dabrowski (2024), Mit Verbänden in die Weiterbildungsrepublik?! Förderliche und hinderliche Faktoren bei der Etablierung von WBV, weiter bilden 31 (2), 37–40.

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

Weber, E. (2025), Beschäftigungssicherung: Kurzarbeit plus Qualifizierung, Wirtschaftsdienst 105 (3), 150–150.

Weber, E. (2021), Qualifizierung: Weiterbildungskonzept für Krisen, Wirtschaftsdienst 101 (3), 154–154.

Winkler, M. und A. Calmez (2024), Arbeitsrahmen für die Qualifizierung von Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren, Arbeitsergebnis des BIBB-Projekts 7.8.222, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2023), Reform der Grundsicherung, Gutachten 05/2023, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

WTO (1994), Agreement on subsidies and countervailing measures (SCM Agreement).

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

Zachmann, G., C. Batlle, F. Beaudé, C. Maurer, M. Morawiecka und F. Roques (2024), Unity in power, power in unity: why the EU needs more integrated electricity markets, Bruegel Policy Brief 2024/03, Bruegel, Brüssel.

ANHANG ZUM JAHRESGUTACHTEN 2025

I. SACHVERSTÄNDIGENRATSGESETZ

Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 700-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 216 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet.

(2) Der Sachverständigenrat besteht aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen.

(3) Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 2

Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.

In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrunde gelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen.

§ 3

(1) Der Sachverständigenrat ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

(2) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 4

Der Sachverständigenrat kann vor Abfassung seiner Gutachten ihm geeignet erscheinenden Personen, insbesondere Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Gelegenheit geben, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 5

(1) Der Sachverständigenrat kann, soweit er es zur Durchführung seines Auftrages für erforderlich hält, die fachlich zuständigen Bundesministerien und den Präsidenten der Deutschen Bundesbank hören.

(2) Die fachlich zuständigen Bundesministerien und der Präsident der Deutschen Bundesbank sind auf ihr Verlangen zu hören.

(3) Die Behörden des Bundes und der Länder leisten dem Sachverständigenrat Amtshilfe.

§ 6

(1) Der Sachverständigenrat erstattet jährlich ein Gutachten (Jahresgutachten) und leitet es der Bundesregierung bis zum 15. November zu. Das Jahresgutachten wird den gesetzgebenden Körperschaften von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt vom Sachverständigenrat veröffentlicht. Spätestens acht Wochen nach der Vorlage nimmt die Bundesregierung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften zu dem Jahresgutachten Stellung. In der Stellungnahme sind insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen, die die Bundesregierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen.

(2) Der Sachverständigenrat hat ein zusätzliches Gutachten zu erstatten, wenn auf einzelnen Gebieten Entwicklungen erkennbar werden, welche die in § 2 Satz 2 genannten Ziele gefährden. Die Bundesregierung kann den Sachverständigenrat mit der Erstattung weiterer Gutachten beauftragen. Der Sachverständigenrat leitet Gutachten nach Satz 1 und 2 der Bundesregierung zu und veröffentlicht sie; hinsichtlich des Zeitpunktes der Veröffentlichung führt er das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie herbei.

§ 7

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen. Zum 1. März eines jeden Jahres – erstmals nach Ablauf des dritten Jahres nach Erstattung des ersten Gutachtens gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 – scheidet ein Mitglied aus. Die Reihenfolge des Ausscheidens wird in der ersten Sitzung des Sachverständigenrates durch das Los bestimmt.

(2) Der Bundespräsident beruft auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils ein neues Mitglied für die Dauer von fünf Jahren. Wiederberufungen sind zulässig. Die Bundesregierung hört die Mitglieder des Sachverständigenrates an, bevor sie ein neues Mitglied vorschlägt.

(3) Die Mitglieder sind berechtigt, ihr Amt durch Erklärung gegenüber dem Bundespräsidenten niederzulegen.

(4) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 8

(1) Die Beschlüsse des Sachverständigenrates bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Mitgliedern.

(2) Der Sachverständigenrat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden für die Dauer von drei Jahren.

(3) Der Sachverständigenrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 9

Das Statistische Bundesamt nimmt die Aufgaben einer Geschäftsstelle des Sachverständigenrates wahr. Die Tätigkeit der Geschäftsstelle besteht in der Vermittlung und Zusammenstellung von Quellenmaterial, der technischen Vorbereitung der Sitzungen des Sachverständigenrates, dem Druck und der Veröffentlichung der Gutachten sowie der Erledigung der sonst anfallenden Verwaltungsaufgaben.

§ 10

Die Mitglieder des Sachverständigenrates und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 11

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates trägt der Bund.

§ 12

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

II. STABILITÄTS- UND WACHSTUMSGESETZ

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1967, Teil I S. 582, zuletzt geändert durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)

– Auszug –

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 2

(1) Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und dem Bundesrat einen Jahreswirtschaftsbericht vor. Der Jahreswirtschaftsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates auf Grund des § 6 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 685) in der Fassung des Gesetzes vom 8. November 1966 (Bundesgesetzbl. I S. 633);
2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, gegebenenfalls mit Alternativrechnung;
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

(2) Maßnahmen nach § 6 Abs. 2 und 3 und nach den §§ 15 und 19 dieses Gesetzes sowie nach § 51 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und nach § 19c des Körperschaftsteuergesetzes dürfen nur getroffen werden, wenn die Bundesregierung gleichzeitig gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat begründet, dass diese Maßnahmen erforderlich sind, um eine Gefährdung der Ziele des § 1 zu verhindern.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft und Energie hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines Beteiligten zu erläutern.

§ 4

...

III. GUTACHTEN UND EXPERTISEN DES SACHVERSTÄNDIGENRATES

Jahres- und Sondergutachten

- 1964/65 Stabiles Geld – Stetiges Wachstum
- 1965/66 Stabilisierung ohne Stagnation
- 1966/67 Expansion und Stabilität
- 1967/68 Stabilität im Wachstum; darin enthalten: Sondergutachten vom März 1967 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1967“
- 1968/69 Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung
- 1969/70 Im Sog des Booms; darin enthalten: Sondergutachten vom 30. Juni 1969 und 3. Juli 1968 „Binnenwirtschaftliche Stabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht“; Sondergutachten vom 25. September 1969 „Zur lohn- und preispolitischen Situation Ende September 1969“; Sondergutachten vom 4. Oktober 1969 „Zur währungspolitischen Situation Anfang Oktober 1969“
- 1970/71 Konjunktur im Umbruch – Risiken und Chancen; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Mai 1970 „Zur Konjunkturlage im Frühjahr 1970“
- 1971/72 Währung, Geldwert, Wettbewerb – Entscheidungen für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 24. Mai 1971 „Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971“
- 1972/73 Gleicher Rang für den Geldwert; darin enthalten: Sondergutachten vom 3. Juli 1972 „Zur währungspolitischen Lage im Juli 1972“
- 1973/74 Mut zur Stabilisierung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Mai 1973 „Zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1973“
- 1974/75 Vollbeschäftigung für morgen; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 „Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise“
- 1975/76 Vor dem Aufschwung; darin enthalten: Sondergutachten vom 17. August 1975 „Zur konjunkturpolitischen Lage im August 1975“
- 1976/77 Zeit zum Investieren
- 1977/78 Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung
- 1978/79 Wachstum und Währung; darin enthalten: Sondergutachten vom 19. Juni 1978 „Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978“
- 1979/80 Herausforderung von außen
- 1980/81 Unter Anpassungszwang
- 1981/82 Investieren für mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen – Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981“
- 1982/83 Gegen Pessimismus; darin enthalten: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982 „Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982“
- 1983/84 Ein Schritt voran
- 1984/85 Chancen für einen langen Aufschwung

- 1985/86 Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung; darin enthalten: Sondergutachten vom 23. Juni 1985 „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985“
- 1986/87 Weiter auf Wachstumskurs
- 1987/88 Vorrang für die Wachstumspolitik
- 1988/89 Arbeitsplätze im Wettbewerb
- 1989/90 Weichenstellungen für die neunziger Jahre
- 1990/91 Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands; darin enthalten: Sondergutachten vom 20. Januar 1990 „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“ und Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“
- 1991/92 Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken; darin enthalten: Sondergutachten vom 13. April 1991 „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“
- 1992/93 Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit
- 1993/94 Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken
- 1994/95 Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen; darin enthalten: Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“
- 1995/96 Im Standortwettbewerb; darin enthalten: Sondergutachten vom 2. Juli 1995 „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung“
- 1996/97 Reformen voranbringen; darin enthalten: Sondergutachten vom 27. April 1996 „Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996“
- 1997/98 Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft; darin enthalten: Brief des Sachverständigenrates vom 23. Mai 1997: „Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen beheben“
- 1998/99 Vor weitreichenden Entscheidungen
- 1999/00 Wirtschaftspolitik unter Reformdruck
- 2000/01 Chancen auf einen höheren Wachstumspfad
- 2001/02 Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus
- 2002/03 Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum
- 2003/04 Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren
- 2004/05 Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland
- 2005/06 Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen
- 2006/07 Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen
- 2007/08 Das Erreichte nicht verspielen
- 2008/09 Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken
- 2009/10 Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen
- 2010/11 Chancen für einen stabilen Aufschwung
- 2011/12 Verantwortung für Europa wahrnehmen

- 2012/13 Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland; darin enthalten: Sondergutachten vom 5. Juli 2012 „Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen“
- 2013/14 Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik
- 2014/15 Mehr Vertrauen in Marktprozesse
- 2015/16 Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt; darin enthalten: Sondergutachten vom 28. Juli 2015 „Konsequenzen aus der Griechenland-Krise für einen stabileren Euro-Raum“
- 2016/17 Zeit für Reformen
- 2017/18 Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik
- 2018/19 Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen
- 2019/20 Den Strukturwandel meistern; darin enthalten: Sondergutachten vom 12. Juli 2019 „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“
- 2020/21 Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken; darin enthalten: Sondergutachten vom 22. März 2020 „Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie“
- 2021/22 Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit
- 2022/23 Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten
- 2023/24 Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren
- 2024/25 Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren

Expertisen

- 2006a Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer (April 2006) verfasst unter Mitwirkung des Max-Planck-Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79
- 2006b Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell
- 2007 Staatsverschuldung wirksam begrenzen
- 2008 Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen
- 2009 Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang
- 2010 Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem
- 2011 Herausforderungen des demografischen Wandels

Das aktuelle Jahresgutachten kann als Buchausgabe über den Buchhandel oder direkt über die IBRo Versandservice GmbH bezogen werden. Die älteren Jahresgutachten sind inzwischen vergriffen. Sämtliche Jahresgutachten sind als Bundestags-Drucksachen erschienen und über den Verlag Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH erhältlich. Alle Jahresgutachten, Sondergutachten und Expertisen stehen außerdem unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de zum Download zur Verfügung.