

---

# FRÜHJAHRSGUTACHTEN 2025

21. Mai 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 Frühjahrsgutachten 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 •  
Michael Kogler, Ph.D. • Dr. Thilo Kroeger • Dr. Christian Ochsner, M.A. • Dr. Veronika Püschel •  
Dr. Benedikt Runschke • Dr. Claudia Schaffranka • Dr. Milena Schwarz • Dr. Lenard Paul Simon •  
Dipl.-Betriebswirtin (FH) Nadine Winkelhaus • Dr. Christopher Zuber

### Geschäftsstelle

Dipl.-Betriebswirtin (FH) Adina Ehm • Luis Federico Flores, M.Sc. • Jasmin Frey • Tom Grehling •  
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](mailto:info@svr-wirtschaft.de)

Internet: [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)

Abgeschlossen am 2. Mai 2025, 16:00 Uhr

© Sachverständigenrat

# VORWORT

Das vorliegende Frühjahrsgutachten 2025 enthält neben der Konjunkturprognose für die Jahre 2025 und 2026 drei wirtschaftspolitische Kapitel zu den Themen „Chancen des Finanzpakets nutzen“, „Bürokratiekosten senken – Gesetzgebung und Verwaltung modernisieren“, „Strukturwandel in Deutschland: Produktivität, regionale Aspekte und Arbeitsmarkt“.

Dieses Gutachten beruht ganz wesentlich auf der sachkundigen und engagierten Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabs:

Sylwia Bialek-Gregory, Ph.D. (Teamleiterin), Prof. Dr. Christian Breuer, Dr. João Carlos Claudio, Dr. Philipp Hauber, Michael Kogler, Ph.D., Dr. Thilo Kroeger, Dr. Christian Ochsner, M.A. (Generalsekretär seit 1. Januar 2025), Dr. Veronika Püschel, Dr. Benedikt Runschke, Dr. Claudia Schaffranka, Dr. Milena Schwarz (stellvertretende Generalsekretärin seit 1. Januar 2025), Dr. Lenard Paul Simon, Dipl.-Betriebswirtin (FH) Nadine Winkelhaus und Dr. Christopher Zuber (Teamleiter seit 1. März 2025);

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, Lena Hemes, Volker Schmitt und Esther Thiel;

sowie den Praktikantinnen und Praktikanten:

Philine Berninger, Periklis Daflos, Nicola Deller, Elisa Kuss, Matteo Neufing (Werkstudent), Sophia Schmidt, Jannis Völlering und Lara Werdehausen.

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

In Vorbereitung auf das Frühjahrsgutachten 2025 haben der Sachverständigenrat und der wissenschaftliche Stab mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) sowie des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen aktuelle Fragestellungen diskutiert.

Wir danken Eurostat (Dr. Albrecht Wirthmann), dem Nationalen Normenkontrollrat (Yannick Vogel, Florian Gerls) sowie dem Statistischen Bundesamt (Dr. Bernd Schmidt, Carsten Hornbach) für die Daten, die sie dem Sachverständigenrat Wirtschaft zur Verfügung gestellt und ausgewertet bzw. recherchiert haben.

Unser Dank gilt ferner allen, mit denen sich der wissenschaftliche Stab des Sachverständigenrates sowie einige Ratsmitglieder in Vorbereitung auf das Frühjahrsgutachten ausgetauscht haben, um unterschiedliche Fragestellungen zu disku-

tieren: Lucas Guttenberg (Bertelsmann Stiftung), Prof. Dr. Alexander Thiele (Business & Law School Berlin), Dr. Benjamin Baykal und Dr. Rainer Kambeck (DIHK), Dr. Johannes Stiller (EFI), Dr. Leonard Salzmann (Europäische Kommission), Bahne Carstensen, Anja Kielmann und Jakob Ortmann (Goal100), Prof. Dr. Georg Dürnecker (Goethe-Universität Frankfurt), Dr. Diego Cerdeiro und Dr. Sebastian Weber (IWF), Dr. Roda Verheyen, LL.M. (Hamburgisches Verfassungsgericht), Dr. Nils Redeker (Hertie School), Lutz Goebel, Malte Spitz und Yannick Vogel (Nationaler Normenkontrollrat), Prof. Dr. Bernhard Boockmann (Netzwerk bessere Rechtssetzung), Angela Kaiser und Dr. Stefanie Schmitt (Normenkontrollrat Baden-Württemberg), Alexander Okon und Dr. Dominik Rudolph (Stadt Hamm), Dr. Christina Brinkmann (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), Dr. Johannes Weber (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn), Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Prof. Dr. rer. pol. Michael Eßig, (Universität der Bundeswehr München), Prof. Dr. Nadja Dwenger (Universität Hohenheim), Prof. Dr. Julia Fleischer (Universität Potsdam), Prof. Dr. Thomas König (Universität Mannheim), Prof. Dr. Andreas Roider (Universität Regensburg) und Prof. Dr. Gisela Färber (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer).

Ferner danken wir den Vertreterinnen und Vertretern der Australian Treasury der UK, des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV), Goldman Sachs 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 Personen oder Institutionen wiedergeben.

In eigener Sache:

Der Sachverständigenrat hat begonnen, seinen Standort von Wiesbaden nach Berlin zu verlagern. Seit Jahresbeginn ist ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabs in den neuen Berliner Büros tätig.

Prof. Dr. Dr. h.c. Monika Schnitzer wurde vom Bundespräsidenten für eine weitere Amtsperiode von März 2025 bis Ende Februar 2030 zum Mitglied des Sachverständigenrates ernannt.

Dr. Niklas Garnadt beendete zum 31. Dezember 2024 seine Tätigkeit als Generalsekretär des Sachverständigenrates, die er mit hoher fachlicher Expertise und großem Engagement ausgefüllt hat. Mit seiner wertschätzenden Art hat er die konstruktive Zusammenarbeit im Team befördert. Er hat die Neuorganisation zahlreicher interner Prozesse auf innovative Art maßgeblich vorangetrieben und damit erheblich zur Steigerung der Effizienz der Ratsarbeit beigetragen. Besonders verdient gemacht hat er sich um die internationale Vernetzung mit dem Conseil d'analyse économique (CAE) und die Arbeit des Deutsch-Französischen Rats der Wirtschaftsexperten, mit denen mehrere gemeinsame Publikationen veröffentlicht wurden. Unter seiner Führung sind neben drei Jahresgutachten, das erste Frühjahrgutachten sowie die ersten vier Policy Briefs des Sachverständigenrates entstanden. Mit seiner zeitnahen Analyse der Auswirkungen der Ein-

schränkung der russischen Gasimporte hat er einen wichtigen Beitrag zur Arbeit des Sachverständigenrates geleistet. Der Sachverständigenrat dankt ihm herzlich für sein Engagement und die hervorragende Zusammenarbeit.

Berlin, den 21. Mai 2025

Veronika Grimm

Ulrike Malmendier

Monika Schnitzer

Achim Truger

Martin Werding

# INHALTSVERZEICHNIS

## Kurzfassung

Frühjahrgutachten 2025 .....	1
1. Konjunkturelle Erholung in Sicht .....	2
2. Chancen des Finanzpakets nutzen .....	3
3. Überflüssige Bürokratie umfassend abbauen .....	5
4. Strukturwandel regional gestalten .....	7

## Erstes Kapitel

### Zollpolitik belastet Konjunktur –

Finanzpaket setzt Impulse .....	10
I. Kurzfassung .....	12
II. Internationale Konjunktur .....	15
1. US-Zollpolitik bremst Weltwirtschaft .....	15
2. Inflation geht nur schleppend zurück .....	26
3. Weltwirtschaft: Risiken überwiegen .....	32
III. Deutschland .....	35
1. Realwirtschaft: Erholung am Horizont .....	36
→ Konsumausgaben .....	41
→ Investitionen .....	43
→ Außenhandel .....	47
2. Inflation sinkt schneller als erwartet .....	49
3. Wirtschaftliche Schwäche zeigt sich am Arbeitsmarkt .....	51
4. Zeitenwende bei den öffentlichen Finanzen .....	53
5. Chancen und Risiken: Privater Konsum und Finanzpolitik .....	55
6. Nachlassende Zuwanderung belastet mittelfristiges Produktionspotenzial .....	55
Anhang .....	57
Literatur .....	64

## Zweites Kapitel

Chancen des Finanzpakets nutzen .....	68
I. Einleitung .....	70
II. Chancen und Risiken des neuen Finanzpakets .....	73
1. Ausnahme für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse .....	74
2. Sondervermögen Infrastruktur .....	80
3. Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder .....	85
4. GG-Änderung und europäische Fiskalregeln .....	85
III. Makroökonomische Auswirkungen .....	87
1. Auswirkungen auf Produktion und Inflation .....	87
2. Auswirkungen auf die deutsche Schuldenstandsquote .....	92
3. Transmission in den Euro-Raum .....	94

IV. Handlungsfelder für eine zukunftsorientierte Umsetzung des Finanzpakets	96
1. Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben dauerhaft priorisieren	96
→ Zusätzlichkeit sicherstellen	96
→ Perspektive auf Finanzierung aus dem Kernhaushalt stärken	98
→ Entscheidungsgrundlage für Ausgabenpriorisierung verbessern	99
2. Produktionskapazitäten ausbauen, Strukturreformen umsetzen	100
3. Tragfähigkeit der Staatsfinanzen bewahren	103
→ Kompatibilität mit europäischen Fiskalregeln wahren	103
→ Reform der Schuldenbremse vollenden	105
Eine andere Meinung	107
Anhang	112
Literatur	121

## Drittes Kapitel

### Bürokratiekosten senken – Gesetzgebung und Verwaltung modernisieren

I. Einleitung	128
II. Ausgangslage: Kosten durch Bürokratie	130
1. Bürokratiekosten in Deutschland	132
2. Bürokratiekosten im internationalen Vergleich	137
III. Auswirkungen von Bürokratiekosten	139
1. Einzelwirtschaftliche Effekte	139
2. Gesamtwirtschaftliche Effekte	143
3. Produktivitätseffekte der Verwaltungsleistung	147
IV. Determinanten von Bürokratiekosten	148
1. Herausforderungen im nationalen Gesetzgebungsprozess	148
→ Beteiligungsverfahren und Qualitätskontrolle	148
→ Technologischer Fortschritt und Entwicklung des Rechtssystems	151
2. Herausforderungen durch die EU-Gesetzgebung	153
3. Herausforderungen im Vollzug	157
4. Adressatenfreundlichkeit und Digitalisierung	161
V. Bisherige Instrumente für den Bürokratieabbau	165
1. Ex-ante-Instrumente	166
2. Ex-post-Instrumente	167
VI. Handlungsoptionen	170
1. Bürokratiekosten senken und vermeiden	171
→ Ex-post Maßnahmen	171
→ Ex-ante Maßnahmen	173
2. Nutzerperspektive stärken	174
3. Verwaltungskultur modernisieren	175
Eine andere Meinung	177
Literatur	184

<b>Viertes Kapitel</b>	
<b>Strukturwandel in Deutschland: Produktivität, regionale Aspekte und Arbeitsmarkt</b>	<b>194</b>
I. Einleitung	196
II. Hintergrund: Strukturwandel und Wirtschaftswachstum	198
1. Einfluss des Strukturwandels auf das Potenzialwachstum	200
2. Strukturwandel in Deutschland	201
→ Weniger Strukturwandel als im internationalen Vergleich	201
→ Pfadabhängigkeit der Wirtschaftsstruktur aufgrund hoher Spezialisierung im Verarbeitenden Gewerbe	204
→ Trend zur Tertiarisierung im Verarbeitenden Gewerbe	206
3. Regionale Unterschiede der Wirtschaftsstruktur	207
→ Regionale Konzentration im sekundären Sektor	210
→ Bedeutung wissensintensiver Wirtschaftszweige	213
III. Strukturwandel: Treiber und regionaler Verlauf	217
1. Internationaler Handel	217
2. Automatisierung, Digitalisierung & Künstliche Intelligenz	221
3. Dekarbonisierung	223
4. Demografischer Wandel	227
IV. Herausforderungen für die Regionen und den Arbeitsmarkt	229
1. Polarisierung und Skill-Mismatch	229
2. Charakteristika der Regionen – Herausforderungen für die Anpassung	232
V. Handlungsfelder	236
1. Stärkung der Wachstumsdynamik im Strukturwandel	238
→ Strukturwandel nicht bremsen, sondern wirtschaftspolitisch begleiten	238
→ Europäisch koordinieren, um Ineffizienzen zu vermeiden	241
→ Digital- und Energieinfrastruktur flächendeckend sicherstellen	242
2. Regionale Friktionen des Strukturwandels durch regionale Förderpolitik moderieren	244
→ Regionale Strukturpolitik in Deutschland	245
→ Abwägung von Effizienz und sozialen Aspekten	249
→ Regionalpolitische Förderprogramme der EU	250
3. Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen und erleichtern	250
→ Weiterbildungsteilnahme erhöhen	251
→ Beschäftigungswechsel erleichtern	254
Eine andere Meinung	255
Anhang	263
Literatur	276

# VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN IM TEXT

1	Konjunktureller Ausblick für Deutschland und Europa	12
2	Bestimmende Faktoren für die Prognose	14
3	Globales Wachstum und Einkaufsmanagerindizes	16
4	Globale Industrieproduktion und globaler Warenhandel entwickeln sich im Jahr 2024 robust	17
5	Globale Unsicherheit	18
6	BIP-Verwendung im Euro-Raum im Jahr 2024	22
7	Echtzeit- und Vorlaufindikatoren für das Wachstum im Euro-Raum	23
8	Energie- und Rohstoffpreise	27
9	Geldpolitische Lockerung mit unterschiedlicher Geschwindigkeit	28
10	Die Geldpolitik der EZB dürfte im Prognosezeitraum kaum noch restriktiv sein	29
11	Märkte erwarten expansive Impulse von Finanzpaket	31
12	Szenarien zu kurzfristigen Auswirkungen durch höhere US-Zölle	33
13	Konjunkturindikatoren in Deutschland	37
14	Auswirkungen eines Anstiegs der handelspolitischen Unsicherheit auf die deutsche Wirtschaft	39
15	Voraussichtliche Entwicklung der deutschen Wirtschaft	41
16	Konsumindikatoren in Deutschland	42
17	Investitionsindikatoren für Deutschland	44
18	Indikatoren für das Baugewerbe	45
19	Voraussichtliche Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds	47
20	Deutscher Außenhandel	48
21	Inflation in Deutschland	50
22	Entwicklung des Arbeitsmarkts	51
23	Entwicklung der öffentlichen Finanzen	54
24	Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens	56
25	Komponenten des Bruttoinlandsprodukts	59
26	Verteidigungsausgaben in verschiedenen Abgrenzungen	75
27	Deutsche Rüstungsaufträge nach Herkunftsland des Herstellers	78
28	Entwicklung der Aktienkurse bedeutender europäischer Rüstungsunternehmen	79
29	Mögliche Auswirkungen des Sondervermögens Infrastruktur auf den Bundeshaushalt	82
30	Drei mögliche Ausgabenpfade	91
31	Hypothetische Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote	93
32	Unternehmensbefragung: Bürokratiebelastung nach Rechtsbereichen und Gebietskörperschaften	131
33	Bürokratiekostenindex (BKI) des Statistischen Bundesamts	134
34	Umfragedaten: Einschätzung der bürokratischen Anforderungen in Deutschland	135
35	Entwicklung der bundesrechtlichen Bürokratiekosten seit dem Jahr 2012	136
36	Änderung der regelmäßigen Bürokratiekosten nach Bereichen seit dem Jahr 2012	137
37	Bürokratieaufwand im internationalen Vergleich	138
38	Anzahl der bundesrechtlichen Informationspflichten für Unternehmen seit dem Jahr 2012	143
39	Zeitaufwand bei den Unternehmen zur Erfüllung bundesrechtlicher Informationspflichten pro Jahr	146
40	EU-Gesetzgebung im Überblick	153
41	Prozesskette zur Umsetzung eines Windkraftprojekts	159
42	Entwicklungen im Genehmigungsprozess von Windkraftanlagen an Land	160

43	Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Bereich Allgemeine Dienste im Jahr 2023	161
44	Der E-Government-Performance Score in europäischen Ländern im Vergleich	163
45	Zusammensetzung der Nachfrage und relative Preise	199
46	Produktivitätswachstum in Deutschland	200
47	Strukturwandel im internationalen Vergleich	202
48	Wertschöpfungsentwicklung im internationalen Vergleich	203
49	Strukturwandel in Deutschland innerhalb der Wirtschaftssektoren	204
50	Regionale Wirtschaftsstruktur	208
51	Regionale Unterschiede wirtschaftlicher Indikatoren	209
52	Regionale Wirtschaftsstruktur: Konzentration und Industriecluster	211
53	Beschäftigung in der Kohleindustrie rapide gefallen	212
54	Wertschöpfungsanteile wissensintensiver Wirtschaftsbereiche	213
55	Regionale Verteilung von Beschäftigten in wissensintensiven Bereichen im Jahr 2022	214
56	Wachstum im tertiären Bereich durch die Städte getrieben	215
57	Mehr Hochschulabsolventen in Ballungsräumen und Regionen mit hohem Dienstleistungsanteil	216
58	Verschiebung der offenbaren komparativen Vorteile (RCA)	218
59	Veränderung der Handelsexposition gegenüber asiatischen Ländern zwischen 1999 und 2022	219
60	Berufsanteile im Export	220
61	Automatisierungspotenziale durch Künstliche Intelligenz (KI)	223
62	Produktion und Neuzulassungen von PKW in Deutschland	225
63	Unterschiede in potenziellen Dekarbonisierungskosten im Verarbeitenden Gewerbe	226
64	Sektorale und regionale Beschäftigungsstruktur im Wandel	228
65	Polarisierung am deutschen Arbeitsmarkt	230
66	Regionaler Skill-Mismatch	231
67	Regionales Wachstum und Strukturwandel	232
68	Regionaler Strukturwandel und seine Treiber	233
69	Höhere FuE-Ausgaben für Verteidigung in den USA im Vergleich zu Europa	237
70	Schwerpunkte regionaler Förderprogramme im Jahr 2021 – Bundesmittel ohne GRW	246
71	Bewilligte GRW-Zuschüsse für einzelbetriebliche Regionalförderung und Infrastruktur	247
72	Weiterbildungsteilnahme nach Berufsabschluss und Betriebsgröße im Jahr 2022	251
73	Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren in Deutschland	263
74	Durchschnittliches Produktivitätswachstum von 1970 bis 2017 für ausgewählte Länder	266
75	Strukturwandel im deutschen Verarbeitenden Gewerbe	267
76	Strukturwandel im deutschen Dienstleistungssektor	267
77	Klassifikation von Dienstleistungen nach Eurostat	268
78	Klassifikation des Verarbeitenden Gewerbes nach Eurostat	269
79	Entwicklung deutscher und chinesischer Marktanteile auf wichtigen deutschen Exportmärkten	270
80	Verschiebung der offenbaren komparativen Vorteile (RCA)	271
81	Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung eigener und allgemeiner wirtschaftlicher Lage nimmt zu	275

## VERZEICHNIS DER TABELLEN IM TEXT

1	Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder .....	25
2	Prognoseannahmen .....	35
3	Wirtschaftliche Eckdaten .....	49
4	Arbeitsmarkt in Deutschland .....	52
5	Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise im Euro-Raum .....	57
6	Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts (in %) .....	57
7	Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten .....	58
8	Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland .....	60
9	Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie finanzpolitische Kennziffern .....	62
10	Angekündigte Stellenabbauprogramme .....	63
11	Investitionsquoten des Bundeshaushalts im Zeitverlauf .....	112
12	Investitionsquoten und Haushaltsspielräume im Bundeshaushalt .....	112
13	Geplante Ausgaben im KTF für das Jahr 2025 .....	113
14	Geplante Investitionsquoten der Länder für das Jahr 2025 .....	114
15	Fiskalmultiplikatoren für verschiedene Staatsausgabenkategorien .....	115
16	Simulationsergebnisse im Überblick .....	116
17	Bürokratiekosten im Sinne dieses Kapitels .....	130
18	Die zehn Informationspflichten mit den gesamtwirtschaftlich höchsten Bürokratiekosten .....	133
19	Regionale Treiber und ökonomische Indikatoren .....	235

# VERZEICHNIS DER KÄSTEN IM TEXT

1	Fokus: Die großen Volkswirtschaften USA und China	20
2	Fokus: Konjunkturelle Entwicklung in Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden	21
3	Fokus: Die möglichen Folgen einer Eskalation des Handelskonflikts zwischen USA und EU	32
4	Prognoseannahmen	34
5	SVR-Analyse: Auswirkungen der Unsicherheit über die US-Handelspolitik auf Deutschland	38
6	Hintergrund: Der Simulation des Finanzpakets zugrunde liegende Ausgabenpfade	89
7	Exkurs: Steht das Finanzpaket in Konflikt mit den europäischen Fiskalregeln?	104
8	Hintergrund: Die Bürokratiekostenschätzung des Statistischen Bundesamts	132
9	Best Practice Beispiele zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung auf internationaler Ebene	139
10	Fallstudie: Verwaltungsprozesse bei Gründung eines Unternehmens in Deutschland und Estland	141
11	Analyse: Fallstudie – DSGVO	144
12	Fokus: Der Nationale Normenkontrollrat und der Rat für bessere Rechtssetzung in Norwegen im Vergleich	150
13	Fokus: Informationspflichten durch das Lieferkettengesetz	154
14	Fokus: Aktuelle Entwicklungen zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene	156
15	Fokus: Genehmigungserleichterungen bei Windkraftanlagen an Land	158
16	Fokus: Verwaltungsdigitalisierung	162
17	Fokus: Ziele und Maßnahmen für den Bürokratieabbau im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2025	165
18	Fokus: Digital-Check im Stromsteuerrecht	166
19	Hintergrund: Strukturwandel und Wirtschaftswachstum	198
20	Hintergrund: Strukturwandel in den Kohleregionen	212
21	Hintergrund: Strukturwandel in der Automobilindustrie	225
22	Implikation des Finanzpakets für strukturpolitische Maßnahmen	237
23	Hintergrund: Industriepolitik – Begriffsbestimmung und Kriterien zur Ausgestaltung	239
24	Hintergrund: Regionale Strukturpolitik in Deutschland	246
25	Hintergrund: Historische Veränderung der Beschäftigungsanteile durch den Strukturwandel in fortgeschrittenen Volkswirtschaften	263
26	SVR-Analyse: Die Auswirkung des Strukturwandels auf das Produktivitätswachstum	264
27	Hintergrund: Strukturpolitische Maßnahmen in den Kohleregionen	271
28	Wahrnehmung wirtschaftlicher Entwicklung	273

# VERZEICHNIS DER PLUSTEXTE IM TEXT

1	Umfang des im März 2025 beschlossenen Finanzpakets	40
2	Begriffserklärung: Investitionen, Konsum und zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben	71
3	Hintergrund: Finanzielle Kosten einer Ertüchtigung der Bundeswehr	76
4	Hintergrund: Kauf von Rüstungsgütern in Deutschland	79
5	Hintergrund: Schätzungen der öffentlichen Ausgabenbedarfe für Infrastruktur und Klimaschutz	81
6	Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess des Bundes	149
7	Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene	154
8	Begriffserklärung: Gold-Plating	156
9	Die Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV	168
10	Definition: Strukturwandel	197
11	Klassifikation von Unternehmen und BWS als Dienstleistung oder Warenproduktion	206
12	Mechanismen: Automatisierung und Arbeitsnachfrage	221
13	Emissionsintensität des deutschen Verarbeitenden Gewerbes	224

## Abkürzungen

AES	-	Adult Education Survey
AEUV	-	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFGBV	-	Autonome-Fahrzeuge-Genehmigungs-und-Betriebs-Verordnung
AI	-	Artificial Intelligence
ASFINAG	-	Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs-AG
ASML	-	Advanced Semiconductor Materials Lithography
AU	-	Arbeitsunfähigkeit
B2B	-	Business-to-Business
BAFA	-	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BBSR	-	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDI	-	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BEA	-	Bureau of Economic Analysis
BEG	-	Bürokratieentlastungsgesetz
BHO	-	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	-	Bundesimmissionsschutzgesetz
BIP	-	Bruttoinlandsprodukt
BKI	-	Bürokratiekostenindex
BLS	-	Bank Lending Survey
BMAS	-	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	-	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMWi	-	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Abkürzung vor 01.02.2022)
BMWK	-	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Abkürzung 08.12.2021 bis 07.05.2025)
BNatSchG	-	Bundesnaturschutzgesetzes
BoJ	-	Bank of Japan
Btu	-	British thermal unit
BwFinSVerMg	-	Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz
BWS	-	Bruttowertschöpfung
CBAM	-	CO <sub>2</sub> -Grenzausgleichssystem
CBO	-	Congressional Budget Office
CEPII	-	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CAIRNE	-	Confederation of Laboratories for Artificial Intelligence Research in Europe
CME	-	Chicago Mercantile Exchange
CO <sub>2</sub>	-	Kohlenstoffdioxid
CO <sub>2</sub> e	-	Kohlendioxidäquivalent
COFOG	-	Classification of the Functions of Government
COICOP	-	Classification of Individual Consumption According to Purpose
CPB	-	niederländisches Centraal Planbureau
CSDDD	-	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
CSRD	-	Corporate Sustainability Reporting Directive
DARPA	-	Defense Advanced Research Projects Agency
DDR	-	Deutsche Demokratische Republik
DOGE	-	Department of Government Efficiency
DRV	-	Deutsche Rentenversicherung
DSA	-	Debt Sustainability Analysis
DSGVO	-	Datenschutz-Grundverordnung
DVC	-	Deutsche Verwaltungscloud
EEG	-	Erneuerbare-Energien-Gesetz

## Abkürzungen

EEX	-	Europäische Energiebörse
EFI	-	Expertenkommission Forschung und Innovation
EFRE	-	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGIX	-	European Gas Index
ELER	-	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELSTER	-	elektronische Steuererklärung
EMFF	-	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF+	-	Europäische Sozialfonds Plus
ESI-Fonds	-	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	-	Europäische Union
Eurostat	-	Statistisches Amt der Europäischen Union
EZB	-	Europäische Zentralbank
FA Wind	-	Fachagentur Windenergie an Land
FAO	-	Food and Agriculture Organization of the United Nations
Fed	-	Federal Reserve, US-amerikanische Notenbank
FFPI	-	FAO Food Price Index
FuE	-	Forschung und Entwicklung
GfK	-	Gesellschaft für Konsumforschung
GFS	-	Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen
GGO	-	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbH	-	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRW	-	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
HCOB	-	Hamburg Commercial Bank
HHI	-	Herfindahl-Hirschman-Index
HVPI	-	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
HWWI	-	Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut
IAB	-	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ICE	-	Intercontinental Exchange
ID	-	Identitätsdokument
ifo	-	ifo Institut für Wirtschaftsforschung
IfW	-	Kiel Institut für Weltwirtschaft
IHK	-	Industrie- und Handelskammer
IKT	-	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	-	International Labour Organization
InvKG	-	Investitionsgesetz Kohleregionen
IPCEI	-	Important Projects of Common European Interest
ISCO	-	International Standard Classification of Occupations
IT	-	Informationstechnologie
IWF	-	Internationaler Währungsfonds
IWH	-	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
JG	-	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
JKM	-	Japan Korea Marker
JTF	-	Just Transition Fund
KBA	-	Kraftfahrt-Bundesamt
Kfz	-	Kraftfahrzeug
KI	-	Künstliche Intelligenz
KITE	-	Kiel Institute Trade Policy Evaluation

## Abkürzungen

KIdB	-	Klassifikation der Berufe
KLEMS	-	Kapital, Arbeit, Energie, Materialien und Dienstleistungen
KMU	-	Kleine und mittlere Unternehmen
KTF	-	Klima- und Transformationsfonds
kWh	-	Kilowattstunde
LkSG	-	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
LKW	-	Lastkraftwagen
LSEG	-	London Stock Exchange Group
MIRAGE	-	Modelling International Relationships in Applied General Equilibrium
MTFSP	-	Mittelfristige finanzpolitisch-strukturelle Pläne
MUV	-	Manufactures Unit Value
NACE	-	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, z. B. NACE Rev.2
NATO	-	North Atlantic Treaty Organization
NKR	-	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	-	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
NYMEX	-	New York Mercantile Exchange
OECD	-	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OnDEA	-	Datenbank des Statistischen Bundesamts
OÜ	-	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in Estland)
OZG	-	Onlinezugangsgesetz
QR	-	Quick Response
RCA	-	revealed comparative advantage
RED III	-	Erneuerbare-Energien-Richtlinie
REFIT	-	Regulatory Fitness and Performance Programme
RegMoG	-	Registermodernisierungsgesetz
STR	-	(Euro) Short Term Rate
StStG	-	Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen
SVAR	-	Strukturelle Vektorautoregression
SVR	-	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TFP	-	Totale Faktorproduktivität
THE	-	Trading Hub Europe
TONAR	-	Tokyo Overnight Average Rate
UBA	-	Umweltbundesamt
US	-	United States
USA	-	Vereinigte Staaten von Amerika
VCS	-	Verwaltungscloudstrategie
VDA	-	Verband der Automobilindustrie
WBM	-	Weiterbildungsmentorinnen und -mentoren
WID	-	Wissensintensive Dienstleistungen
WTO	-	World Trade Organization
WWID	-	Weniger wissensintensive Dienstleistungen
ZDH	-	Zentralverband des Deutschen Handwerks

# GLOSSAR

**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)

**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)

**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)

**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)

**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)

**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.)

**Sekundärer Sektor** – Produzierendes Gewerbe (Quelle: Statistisches Bundesamt)

**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.)



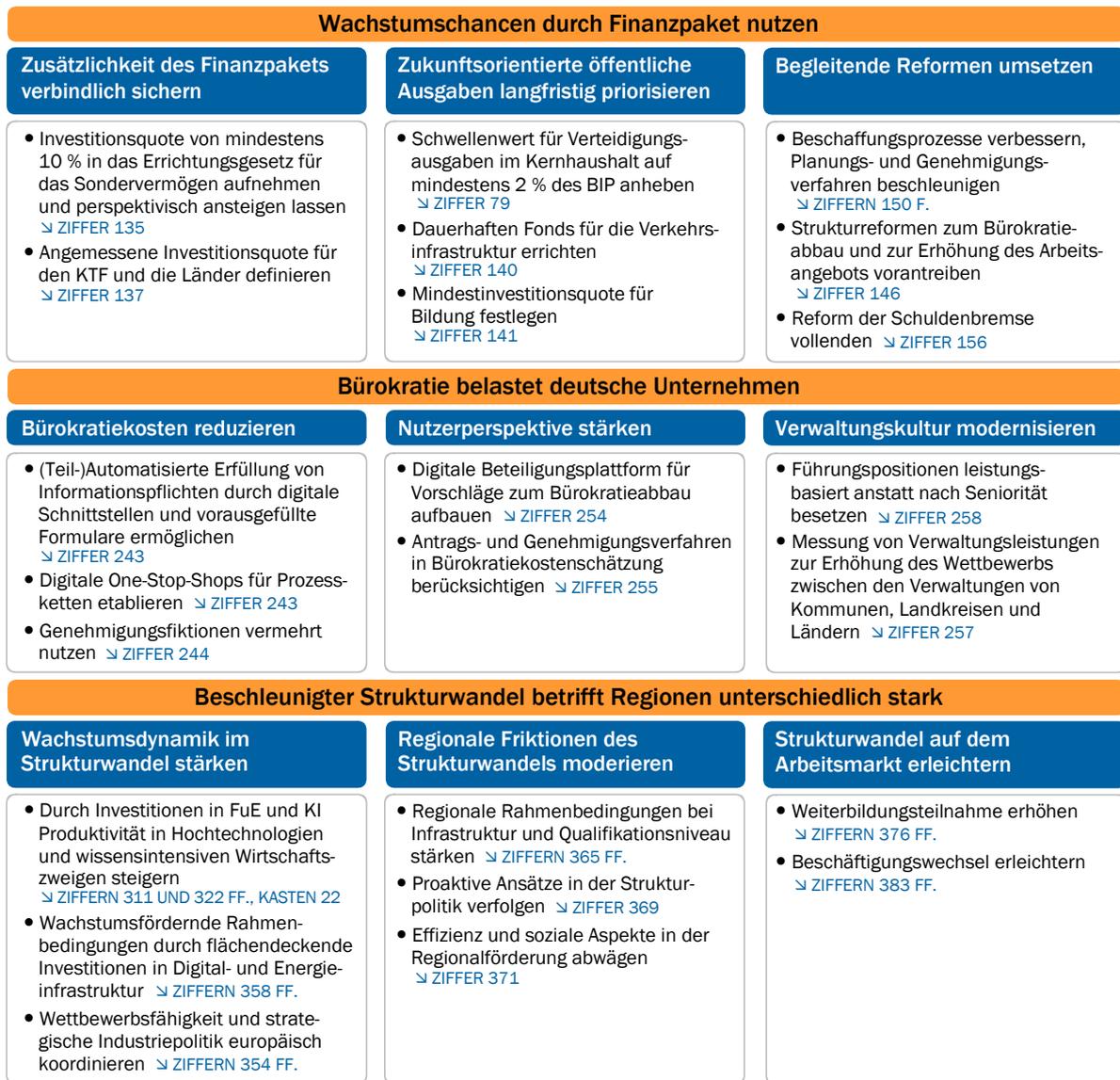
# FRÜHJAHRSGUTACHTEN 2025

1. Konjunkturelle Erholung in Sicht
2. Chancen des Finanzpakets nutzen
3. Überflüssige Bürokratie umfassend abbauen
4. Strukturwandel regional gestalten

1. **Deutschland** befindet sich seit drei Jahren in einer gesamtwirtschaftlichen **Stagnation**. Gleichzeitig gefährdet die Zollpolitik von US-Präsident Donald Trump seit Beginn des laufenden Jahres das Wirtschaftswachstum weltweit. Darüber hinaus werden durch die sicherheitspolitische Kursänderung der USA die Sicherheitsgarantien für Europa und die Ukraine geschwächt. Dies zwingt die europäischen Länder mittelfristig zu einer deutlichen Erhöhung der Militärausgaben. In Deutschland wurde deshalb eine **Grundgesetzänderung** verabschiedet, mit der **Verteidigungsausgaben** von mehr als 1 % des BIP von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Zeitgleich wurde ein **Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaschutz** eingerichtet. Diese Maßnahmen sollen für die Verbesserung der militärischen Verteidigungsfähigkeit, die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur, die Unterstützung der Dekarbonisierung und die Belebung der deutschen Volkswirtschaft sorgen.

▸ ABBILDUNG K1

Im Frühjahrsgutachten 2025 diskutierte **Herausforderungen**, **Ziele** und **Maßnahmen**



2. Allerdings bremsen inländische Hemmnisse das deutsche Wirtschaftswachstum. So führen umfangreiche **bürokratische Anforderungen** und lange Genehmigungsverfahren ↘ ZIFFERN 175 FF. zu ineffizient hohen Kosten bei Unternehmen. Die aktuellen **handelspolitischen Verwerfungen** beschleunigen zusammen mit der fortschreitenden Dekarbonisierung, der demografischen Alterung und der zunehmenden Verbreitung von Künstlicher Intelligenz (KI) den **Strukturwandel** in Deutschland. ↘ ZIFFERN 315 FF. Im Zuge dieses Strukturwandels nimmt die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Branchen im Dienstleistungssektor zu, die in Deutschland traditionell ein eher geringes Produktivitätswachstum aufweisen.

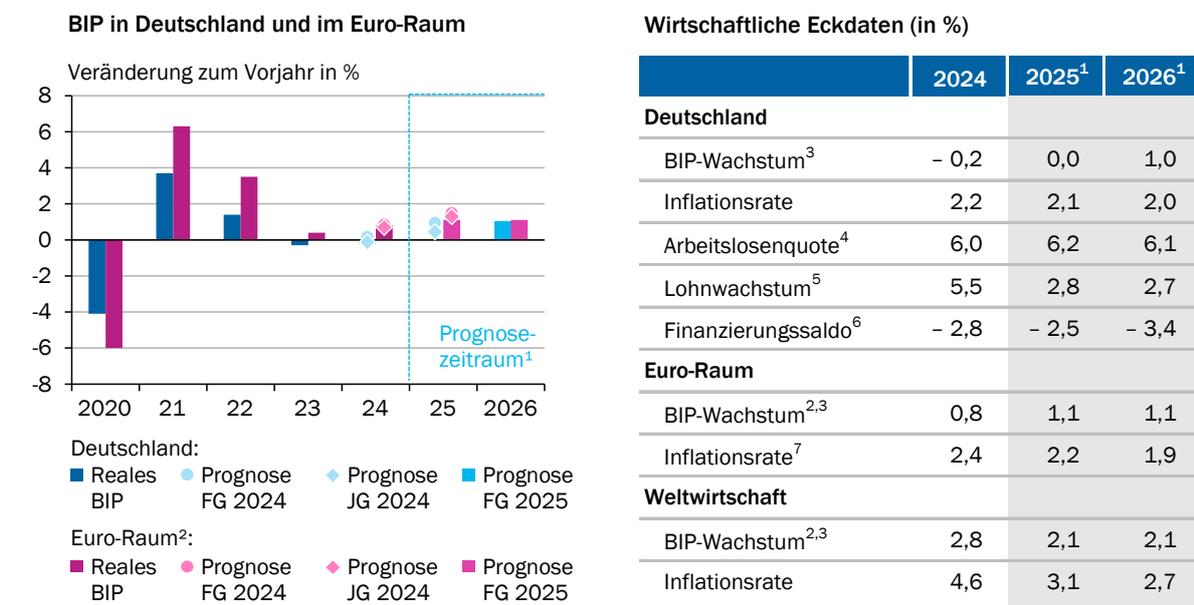
Der Sachverständigenrat zeigt im vorliegenden Frühjahrsgutachten auf, wie sichergestellt werden kann, dass Mittel, die durch die Grundgesetzänderungen verfügbar werden, investitionsorientiert verausgabt werden, wie durch konsequenten Abbau überflüssiger Bürokratie Wachstumshemmnisse beseitigt werden können und wie Deutschland die regional unterschiedlichen Auswirkungen des Strukturwandels bewältigen kann. ↘ **ABBILDUNG K1**

## 1. Konjunkturelle Erholung in Sicht

3. Die deutsche Wirtschaft befindet sich weiter in einer **ausgeprägten Schwäche-phase** und profitierte zuletzt nur wenig vom Wachstum der Weltkonjunktur. ↘ ZIFFERN 37 FF. Die US-Einfuhrzölle belasten die weltwirtschaftliche Aktivität und den

↘ **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.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-066-01

globalen Warenhandel. Die damit verbundene hohe handelspolitische Unsicherheit dürfte sich zudem negativ auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen auswirken. ↘ ZIFFERN 14 UND 42 Für die **Weltwirtschaft** erwartet der Sachverständigenrat mit **Zuwachsraten** von jeweils 2,1 % in den Jahren 2025 und 2026 ein geringeres Wirtschaftswachstum als noch in den Jahren zuvor. Im **Euro-Raum** dürfte das BIP jeweils um 1,1 % wachsen. ↘ ABBILDUNG K2 ↘ ZIFFERN 19 F.

4. Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft wird im Prognosezeitraum vor allem von **Auswirkungen der US-Zollpolitik** und des **Finanzpakets** bestimmt. Neben der schon länger bestehenden Exportschwäche belasten die US-Einfuhrzölle die Nachfrage nach deutschen Produkten zusätzlich. ↘ ZIFFER 58 Die hohe Unsicherheit über die weitere Ausrichtung der US-Handelspolitik sowie die schlechte Auftragslage im Verarbeitenden Gewerbe dämpfen die rückläufige Investitionstätigkeit privater Unternehmen weiter. ↘ ZIFFERN 42 UND 40 Das Finanzpaket verbessert den Ausblick jedoch ab dem kommenden Jahr. ↘ ZIFFER 43 Die Verausgabung der Mittel dürfte insbesondere im Jahr 2026 expansive Impulse für die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen sowie den Staatskonsum setzen. Der private Konsum dürfte im Prognosezeitraum verhalten expandieren. ↘ ZIFFER 49 Im Jahr 2026 dürften insbesondere leicht steigende preisbereinigte verfügbare Einkommen die Ausgaben der privaten Haushalte zusätzlich stützen.
5. Der Sachverständigenrat erwartet, dass das deutsche **BIP im Jahr 2025 preisbereinigt stagniert**. ↘ ZIFFER 44 Er revidiert damit seine Prognose gegenüber dem Jahrgutachten 2024 um 0,4 Prozentpunkte nach unten. Im Jahr 2026 ist ein BIP-Wachstum von 1,0 % zu erwarten. Die **Verbraucherpreisinflation** dürfte im Jahr 2025 durchschnittlich **2,1 %** betragen. ↘ ZIFFER 60 Im Jahr 2026 ist mit einer Inflationsrate von 2,0 % zu rechnen. Die Kerninflation dürfte 2,5 % im Jahr 2025 und 2,3 % im Jahr 2026 betragen.

**Abwärtsrisiken** für die Prognose der deutschen Konjunktur bestehen in einer **Verschärfung des Handelskonflikts** zwischen den USA und der Europäischen Union. ↘ ZIFFER 33 Wenn vom **Finanzpaket** ein **unerwartet hoher Preisdruck** ausgehen sollte, könnte dies zudem die Inflation stärker als erwartet erhöhen. ↘ ZIFFER 71 Chancen für die Entwicklung der deutschen Wirtschaft bestehen, wenn sich die Unternehmen angesichts der transatlantischen Spannungen schneller als erwartet auf neue Handelspartner und neue Geschäftsfelder einstellen oder die Konsumzurückhaltung der privaten Haushalte schneller als erwartet abnimmt. ↘ ZIFFER 70

## 2. Chancen des Finanzpakets nutzen

6. 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 aus-

fallen wird, je stärker die Mittel konsumtiv verwendet werden. Werden die Mittel hingegen investitionsorientiert eingesetzt, ist ein größerer Wachstumseffekt zu erwarten, ↘ **ABBILDUNG K3** der den Anstieg der Schuldenstandsquote dämpft. ↘ **ZIFFERN 119 F.**

7. 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 133** Um diese Verschiebungen zu verhindern, sollte

↘ **ABBILDUNG K3**  
**Drei mögliche Ausgabenpfade für das Finanzpaket<sup>1</sup>**



1 – Ausgaben basieren auf den Pfaden in Kasten 6 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

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 135 Das Prinzip der **angemessenen Investitionsquote** sollte auch für die **Zuweisungen aus dem Sondervermögen an den Klima- und Transformationsfonds (KTF)** sowie die Länder übertragen werden.

8. 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 138 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 140 und **Mindestinvestitionsquoten für Bildung** ↘ ZIFFER 141 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 156 wäre auch nach den erfolgten Grundgesetzänderungen sinnvoll, insbesondere um flexiblere Reaktionen auf Krisen zu ermöglichen.

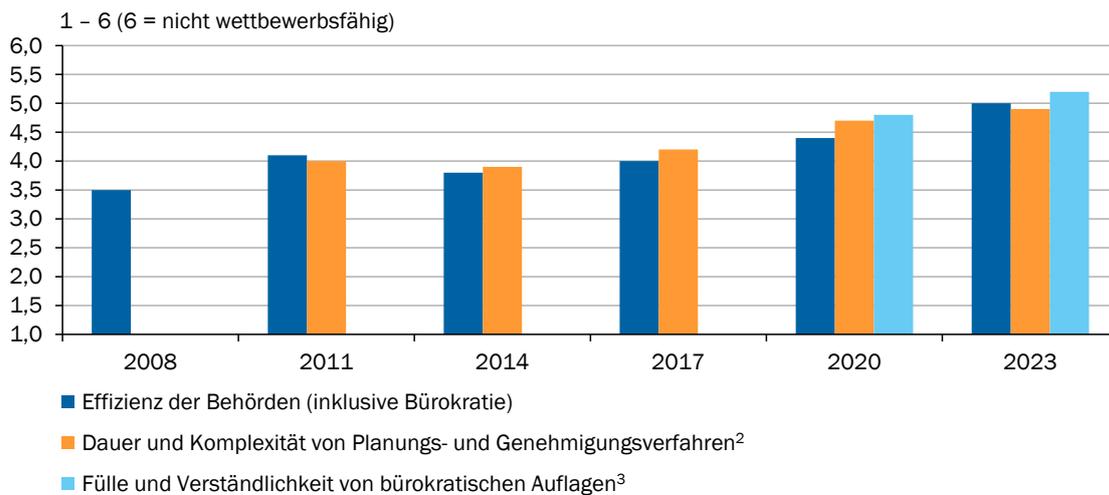
↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 160 FF.

### 3. Überflüssige Bürokratie umfassend abbauen

9. Unternehmen unterliegen **staatlichen Informations- und Genehmigungspflichten**, die oft unter dem Begriff „**Bürokratie**“ zusammengefasst werden. ↘ ZIFFER 175 Überflüssige Bürokratie hemmt das Wirtschaftswachstum, denn sie verursacht Kosten und **verzerrt Entscheidungen der Unternehmen über Markteintritte und Investitionen**. ↘ ZIFFERN 182 FF. Unternehmensbefragungen zeigen, dass die Unzufriedenheit mit den bürokratischen Anforderungen in Deutschland in den vergangenen Jahren zugenommen hat. ↘ ABBILDUNG K4 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 wirtschaftlichen Entscheidungen resultieren, gibt es bislang keine umfassenden Schätzungen.
10. **Bürokratiekosten** können aus verschiedenen Gründen höher ausfallen als notwendig. ↘ ZIFFERN 206 FF. Ein Grund kann sein, dass bei der Erstellung von Gesetzestexten die **Adressatenfreundlichkeit** und die **Digitalisierbarkeit von Verfahren** nicht ausreichend berücksichtigt werden. ↘ ZIFFERN 225 FF. Auch der **Gesetzesvollzug** kann zu unnötigen Bürokratiekosten für Unternehmen führen, etwa durch langwierige Genehmigungsverfahren oder fragmentierte Verwal-

▸ **ABBILDUNG K4**

**Unzufriedenheit mit Bürokratie in Deutschland steigt<sup>1</sup>**



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

tungsprozesse, an denen verschiedene Behörden beteiligt sind. ▸ ZIFFERN 220 FF. In der Vergangenheit wurden bereits einzelne Maßnahmen zur Reduzierung der Bürokratiekosten ergriffen. ▸ ZIFFERN 230 FF. Dazu zählen ex-ante-Instrumente wie der Digital-Check ▸ ZIFFER 232 im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen sowie ex-post-Instrumente wie die Bürokratienteillastungsgesetze. ▸ ZIFFER 234

11. 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 239 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 243 Genehmigungsverfahren könnten durch verstärkte Nutzung von Genehmigungsfiktionen beschleunigt werden. ▸ ZIFFER 244 Ein erneuter Anstieg der Bürokratiekosten sollte bereits im Gesetzgebungsprozess verhindert werden, indem stärker auf Qualitätsmerkmale wie **Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Vollziehbarkeit** geachtet wird. ▸ ZIFFER 251 Ein effizienterer Gesetzesvollzug könnte zudem durch die Messung und eine höhere Transparenz von Verwaltungsleistungen erreicht werden. ▸ ZIFFER 257 Um diese Maßnahmen schnellstmöglich und koordiniert einzuleiten, sollte das Thema Bürokratieabbau auf der höchsten politischen Entscheidungsebene zur Chefsache erklärt werden.

▸ **ANDERE MEINUNG ZIFFERN 259 FF.**

## 4. Strukturwandel regional gestalten

12. 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 315 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 289 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 284 F. Während industrielle Fertigungsberufe (relativ) an Bedeutung verlieren, steigt die Nachfrage nach Dienstleistungsberufen und nach höher qualifizierten Arbeitskräften.
13. **Manche Regionen und Berufsgruppen profitieren vom Strukturwandel**, während **andere negativ betroffen** sind. ↘ ABBILDUNG K5 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 wirtschaftsstarke sind. ↘ ABBILDUNG K5 RECHTS Diese Regionen sind unter anderem durch hohe Beschäftigungsanteile im wissensintensiven Verarbeitenden Gewerbe geprägt. ↘ ZIFFER 344
14. Industrie-, Arbeitsmarkt-, Regional- und Strukturpolitik können helfen, die Anpassungskosten im Strukturwandel zu verringern und die Wachstumsaussichten zu verbessern, während strukturerehaltende Maßnahmen vermieden werden sollten. Es sollten dabei Maßnahmen ergriffen werden, um **negativen Effekten auf die Wachstumsdynamik** entgegenzusteuern. ↘ ZIFFERN 349 FF. **Investitionen, die Digital- und Energieinfrastruktur** flächendeckend sicherstellen, unterstützen einen produktivitätssteigernden Strukturwandel. ↘ ZIFFERN 358 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 363 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 370 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 376 FF. Arbeitsmarktdrehscheiben können Beschäftigungswechsel in die vom Strukturwandel profitierenden Wirtschaftszweige erleichtern. ↘ ZIFFER 383

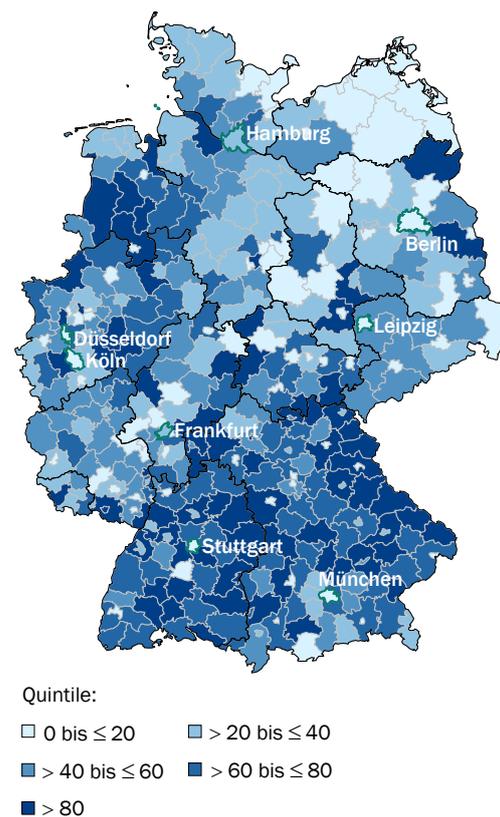
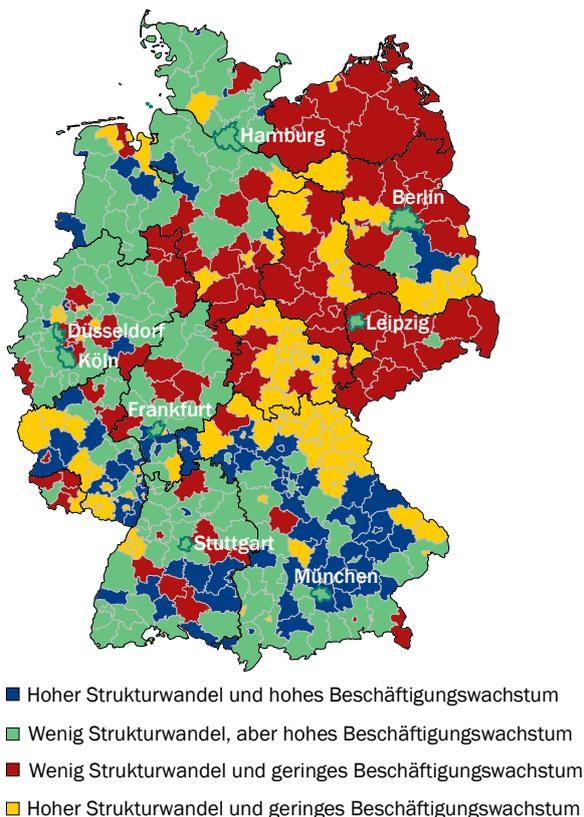
↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 385 FF.

↘ ABBILDUNG K5

**Strukturwandel: Bisherige und absehbare Betroffenheit der Regionen**

Strukturwandel und Beschäftigungswachstum<sup>1</sup> der Jahre 1999 bis 2023

Regionale Ausgesetzttheit gegenüber den Treibern<sup>2</sup>



1 – Die Karte zeigt Kreistypen nach Findeisen und Südekum (2008) in Bezug auf ihr Beschäftigungswachstum und die Veränderungsrate der Wirtschaftsstruktur gemessen als durchschnittliche jährliche Umbruchsrate (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 CEPII, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Frey und Osborne (2017), Webb (2020), eigene Berechnungen © Sachverständigenrat | 25-152-01



# ZOLLPOLITIK BELASTET KONJUNKTUR – FINANZPAKET SETZT IMPULSE

## I. Kurzfassung

### II. Internationale Konjunktur

1. US-Zollpolitik bremst Weltwirtschaft
2. Inflation geht nur schleppend zurück
3. Weltwirtschaft: Risiken überwiegen

### III. Deutschland

1. Realwirtschaft: Erholung am Horizont
2. Inflation sinkt schneller als erwartet
3. Wirtschaftliche Schwäche zeigt sich am Arbeitsmarkt
4. Zeitenwende bei den öffentlichen Finanzen
5. Chancen und Risiken: Privater Konsum und Finanzpolitik
6. Nachlassende Zuwanderung belastet mittelfristiges Produktionspotenzial

## Anhang

## Literatur

## WICHTIGSTE BOTSCHAFTEN

- Die deutsche Volkswirtschaft stagniert weiterhin. Die sprunghafte und unberechenbare US-Handelspolitik belastet die wirtschaftliche Entwicklung. Eine weitere Eskalation stellt ein erhebliches Risiko für die deutsche Konjunktur dar.
- Die expansiven fiskalpolitischen Maßnahmen des Finanzpakets sowie die langsame Erholung im privaten Konsum dürften die deutsche Wirtschaft stützen.
- Der Sachverständigenrat erwartet, dass das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt in Deutschland in diesem Jahr stagniert und im Jahr 2026 um 1,0 % steigt. Für die Verbraucherpreisinflation prognostiziert er jahresdurchschnittliche Raten von 2,1 % bzw. 2,0 %.

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die Weltwirtschaft wuchs im Jahr 2024 durchschnittlich. Im Prognosezeitraum **dämpfen** die sprunghafte und unberechenbare **US-Handelspolitik** und **die dadurch stark erhöhte handelspolitische Unsicherheit das globale Wachstum** jedoch erheblich. Die Inflation dürfte nur noch langsam zurückgehen. Die Entwicklung des Preisniveaus ist allerdings mit Unsicherheiten über die zukünftige Handelspolitik verbunden. In Volkswirtschaften, die Einfuhrzölle verhängen, dürften diese zügig auf die Verbraucherpreise überwälzt werden, sodass die Inflation dort wieder zulegen dürfte. Die gesunkenen Energiepreise dürften hingegen die Inflationsentwicklung dämpfen. Für das **globale Bruttoinlandsprodukt (BIP)** erwartet der Sachverständigenrat eine **deutliche Verlangsamung des Wachstums von 2,8 % im Jahr 2024 auf jeweils 2,1 % in den Jahren 2025 und 2026**. Die **Verbraucherpreise** dürften im Jahr 2025 um **3,1 %** und im Jahr 2026 um **2,7 %** steigen.

Das BIP im Euro-Raum ist im vergangenen Jahr preisbereinigt nur mäßig expandiert. Die **Schwäche der Industrie** dauerte an und die Ausfuhren verloren im Jahresverlauf merklich an Schwung, während der private Konsum angesichts eines robusten Arbeitsmarkts zulegte. Die **Konjunktur im Euro-Raum** dürfte erst **gegen Ende des Prognosezeitraums an Fahrt aufnehmen**, da die US-Zölle auf EU-Einfuhren und die Unsicherheit über den weiteren Kurs der US-Handelspolitik die Exporte und die Investitionstätigkeit dämpfen. Gestützt wird die Konjunktur hingegen von einer weniger restriktiv ausgerichteten Geld- und Fiskalpolitik. Für das **BIP im Euro-Raum** erwartet der Sachverständigenrat ein **Wachstum von jeweils 1,1 % in den Jahren 2025 und 2026**, für die **Verbraucherpreise ein Wachstum von 2,2 % im Jahr 2025 und 1,9 % im Jahr 2026**.

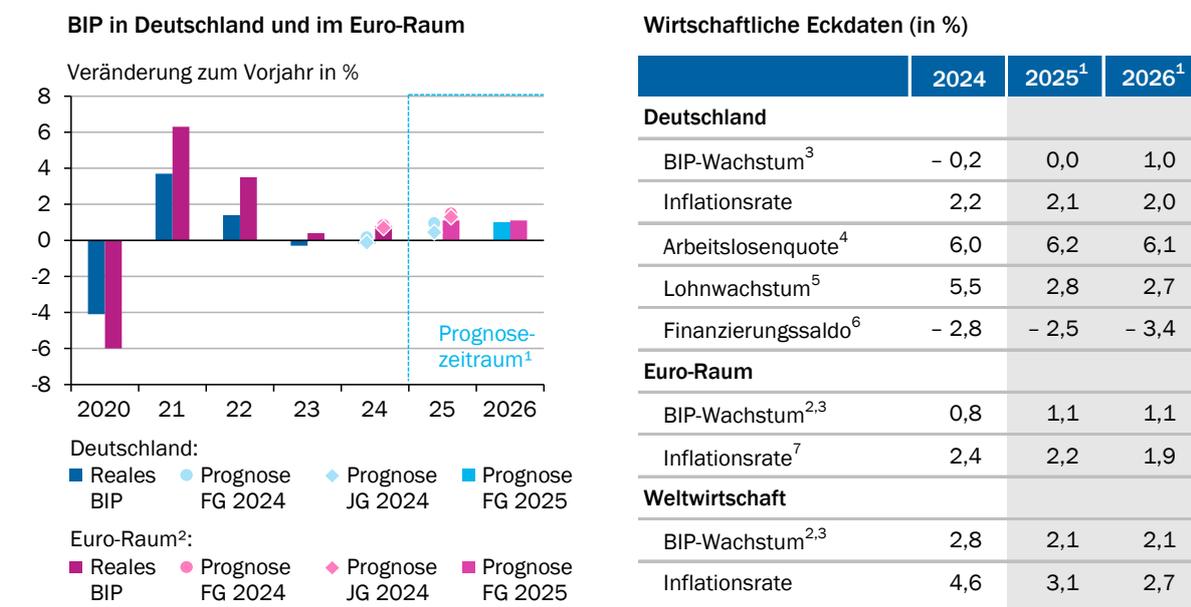
Die **Aussichten für die deutsche Wirtschaft** werden vor allem durch die Auswirkungen der US-Zollpolitik und des Finanzpakets geprägt. Im Gegensatz zum Euro-Raum und zur Weltwirtschaft stagniert die deutsche Volkswirtschaft im laufenden Jahr. Die US-Einfuhrzölle treffen die deutschen Exporte empfindlich. Die hohe Unsicherheit sowie die schlechte Auftragslage im Verarbeitenden Gewerbe belasten die Investitionsbereitschaft privater Unternehmen weiterhin. Nach den Bundestagsbeschlüssen zum Finanzpaket verbesserte sich der Ausblick für das deutsche BIP im Jahr 2026 jedoch. Die Bauinvestitionen dürften insbesondere aufgrund der geplanten Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur ab dem Jahr 2026 stark expandieren. Zudem dürften die Verteidigungsausgaben die öffentlichen Investitionen in militärische Ausrüstungsgüter im gesamten Prognosezeitraum anschieben. Die preisbereinigten verfügbaren Einkommen dürften im Jahr 2026 stärker als im laufenden Jahr steigen und somit den privaten Konsum zusätzlich stützen. Insgesamt prognostiziert der Sachverständigenrat eine **Stagnation des deutschen BIP im Jahr 2025** und ein **Wachstum um 1,0 % im Jahr 2026**. Die Preisdynamik sinkt, sodass ein Anstieg der Verbraucherpreise um 2,1 % im Jahr 2025 und um 2,0 % im Jahr 2026 erwartet wird.

# I. KURZFASSUNG

- Der Sachverständigenrat erwartet, dass das **Bruttoinlandsprodukt (BIP)** in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2025 **preisbereinigt stagniert**. [ABBILDUNG 1](#) Damit dürfte das Wachstum um 0,4 Prozentpunkte geringer ausfallen als im Jahresgutachten 2024 prognostiziert. Im **Jahr 2026** ist mit einem **Wachstum von 1,0 %** zu rechnen. [ZIFFERN 37 F](#). Die Inflation dürfte in Deutschland im Jahr 2025 durchschnittlich bei 2,1 % liegen und damit ähnlich hoch ausfallen wie im Herbst 2024 prognostiziert. Für das Jahr 2026 prognostiziert der Sachverständigenrat eine Inflationsrate von 2,0 %. Die Kerninflation dürfte im Jahr 2025 bei 2,6 % und im Jahr 2026 bei 2,3 % liegen. [ZIFFER 60](#)
- Die **Lage der deutschen Volkswirtschaft** ist derzeit **schlecht**. Ein Teil der Risiken der letzten Prognose des Sachverständigenrates hat sich materialisiert, darunter die zunehmende Schwäche der Exportwirtschaft. So sind die Exporte im 4. Quartal 2024 erneut stark zurückgegangen. [ZIFFER 57](#) Diese Entwicklung dürfte im Frühjahr 2025 aufgrund von Vorzieheffekten wegen der angekündigten US-Einfuhrzölle kurzfristig unterbrochen worden sein. Im weiteren Verlauf des Jahres 2025 dürften die Exporte erneut zurückgehen. Dazu dürften nicht nur die höheren US-Einfuhrzölle beitragen, sondern auch die weiterhin schwache Auslandsnachfrage nach deutschen Waren. Dies zeigt sich in den niedrigen Auftragsbeständen, den hohen Lagerbeständen sowie einer anhaltend geringen Kapazitäts-

[ABBILDUNG 1](#)

## 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.

Quellen: Eurostat, nationale Statistikämter, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-066-01

auslastung im Verarbeitenden Gewerbe. [↘ ZIFFER 40](#) Darüber hinaus dürfte die hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland die inländische Nachfrage nach Ausrüstungsgütern weiterhin dämpfen. [↘ ZIFFER 52](#) Zudem berichten immer mehr Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes von einer Verschlechterung ihrer internationalen Wettbewerbsposition. [↘ ZIFFER 41](#) Bei den Unternehmensdienstleistungen ist die Bruttowertschöpfung in den letzten beiden Jahren kaum gestiegen.

3. Die **US-Einfuhrzölle belasten die weltwirtschaftliche Aktivität** und den **globalen Warenhandel** im Prognosezeitraum. [↘ ZIFFER 31](#) Mit dem Amtsantritt der neuen US-Regierung ist es zu einer deutlichen Verschärfung der US-Handelspolitik gekommen. Damit nimmt die Fragmentierung des globalen Warenhandels weiter zu. Gegenüber fast allen US-Handelspartnern gilt seit April 2025 ein Mindestzollsatz von 10 % für die meisten Waren – gegenüber China und auf einzelne Produkte, wie z. B. Autos, sind die Zollsätze noch deutlich höher. [↘ ZIFFER 12](#) Die Verteuerung ausländischer Waren durch US-Einfuhrzölle hat in der Vergangenheit in den USA zur Dämpfung des Wachstums von BIP und Produktivität sowie zu einer höheren Inflation geführt. [↘ ZIFFER 12](#) Der Sachverständigenrat nimmt an, dass die in Kraft getretenen US-Zollerhöhungen und Vergeltungsmaßnahmen bestehen bleiben. [↘ KASTEN 4](#) Die US-Handelspolitik bleibt unbeständig und die Unsicherheit über deren weiteren Kurs ist nach wie vor hoch, was sich negativ auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen weltweit auswirken dürfte. Für die Weltwirtschaft erwartet der Sachverständigenrat mit einer Zuwachsrate von jeweils 2,1 % in den Jahren 2025 und 2026 eine deutliche Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Die globale sowie die deutsche Wirtschaftsleistung könnten durch eine weitere Eskalation des Handelskonflikts niedriger und die Inflation vielerorts höher ausfallen als vom Sachverständigenrat prognostiziert. [↘ ZIFFER 33](#)  
[↘ KASTEN 3](#)
4. Die **deutsche Industrie profitiert** weiterhin nur **wenig vom Wachstum der Weltkonjunktur**. Die deutsche Exportwirtschaft dürfte erst im späteren Verlauf des Prognosezeitraums und auch dann nur geringfügig expandieren. Zwar dürfte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2025 etwas verbessern, die Unsicherheit über die zukünftige US-Handelspolitik sowie die dämpfende Wirkung der US-Einfuhrzölle dürften jedoch anhalten. Diese Entwicklung dürfte zu einem weiteren Beschäftigungsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe führen. [↘ ZIFFER 62](#)
5. Die **Entwicklung der inländischen Nachfrage** war im Jahr 2024 schwach. Der private Konsum ist bei einer weiterhin erhöhten Sparquote nur leicht gewachsen, [↘ ABBILDUNG 2](#) [↘ ZIFFERN 48 F.](#) da sich die gestiegenen preisbereinigten verfügbaren Einkommen nur zum Teil in höhere Ausgaben der privaten Haushalte übersetzten. Zudem war die Investitionsnachfrage, insbesondere aufgrund geringerer Ausrüstungsinvestitionen, rückläufig. Die wirtschaftspolitische Unsicherheit, die in Deutschland deutlich höher ausfiel als im Euro-Raum oder im globalen Vergleich, belastete das Investitions- und Konsumklima. [↘ ABBILDUNG 2](#) [↘ ZIFFER 42](#)

Im Prognosezeitraum dürfte die **Sparquote leicht zurückgehen und daher den privaten Konsum nur verhalten beleben**. [↘ ZIFFER 49](#) Verglichen mit

▸ ABBILDUNG 2

Bestimmende Faktoren für die Prognose

	Ausgangslage	Prognosezeitraum	Chancen und Risiken
Globale Handelspolitik	Handelspolitische Restriktionen nehmen zu; Handelspolitische Unsicherheit hoch	Globaler Warenhandel expandiert schwach; Handelspolitische Restriktionen halten an	<b>Risiken:</b> Verschärfung der Handelskonflikte und Rückgang des globalen Warenhandels
Private Inlandsnachfrage	Privater Konsum wächst leicht; Investitionsnachfrage schwach	Reale verfügbare Einkommen und Investitionen steigen erst im Jahr 2026 stärker	<b>Chance:</b> Sparquote sinkt stärker als erwartet
Fiskal- und Geldpolitik	Zinsen sinken; Schwacher Staatskonsum	Expansiver Impuls des Finanzpakets ab 2026; Günstiges Zinsumfeld stützt Bauinvestitionen	<b>Risiko:</b> Preisdruck im Baugewerbe höher als erwartet aufgrund zu geringer Kapazitäten

Quelle: eigene Darstellung  
© Sachverständigenrat | 25-082-01

dem vorpandemischen Niveau dürfte die Sparquote jedoch erhöht bleiben, vor allem, weil private Haushalte reale Vermögensverluste seit dem Jahr 2022 ausgleichen. Die **Investitionen** dürften sich langsam erholen, gestützt von besseren Finanzierungsbedingungen. Im Jahr 2026 dürfte sich die zuletzt schwache Investitionsnachfrage signifikant erholen – ausgehend von positiven Impulsen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und zusätzlichen Verteidigungsausgaben. Dies dürfte in erster Linie die bestehende Unterauslastung im Verarbeitenden Gewerbe und im Bauhauptgewerbe verringern. Die Preise könnten jedoch stärker steigen als erwartet, wenn die Kapazitäten, insbesondere im Tiefbau, nicht ausreichen oder nicht schnell genug ausgebaut werden. Chancen für eine bessere Entwicklung der Inlandsnachfrage liegen insbesondere darin, dass die Sparquote stärker als erwartet sinkt und den privaten Konsum stützt. ▸ ZIFFER 70

- Seit dem **Bruch der Koalition** aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, der sogenannten **Ampelkoalition, im Herbst 2024** hat die vorläufige Haushaltsführung die deutsche Finanzpolitik eingeschränkt. Um zusätzliche Investitionen und Verteidigungsausgaben zu finanzieren, beschloss der Bundestag im März 2025 ein **Finanzpaket**, das in seinem Umfang seit der Wiedervereinigung beispiellos ist. ▸ ZIFFER 43 Direkte Effekte des Pakets dürften erst ab dem Jahr 2026 einsetzen, insbesondere durch eine **Expansion öffentlicher Investitionen in Ausrüstungsgüter und Bauten sowie der Konsumausgaben des Staates**. Die Geschäftserwartungen im Bauhauptgewerbe haben sich jedoch bereits verbessert. ▸ ZIFFER 55 Zugleich dürften auch die realen verfügbaren Einkommen der Haushalte steigen. Dies dürfte den privaten Konsum im Jahr 2026 zusätzlich anschieben. Allerdings erhöht das Finanzpaket das Risiko einer weiterhin erhöhten Inflation – insbesondere dann, wenn die zusätzlichen Ausgaben Preisdruck erzeugen, etwa durch Kapazitätsengpässe oder eine umfangreiche konsumtive

Nutzung. Geplante Maßnahmen im Koalitionsvertrag, wie die Abschreibungsregel für Ausrüstungsgüter und die Senkung der Stromsteuer für auf das europäische Mindestmaß für alle Industriebetriebe, könnten zusätzliche expansive Impulse für die Unternehmensinvestitionen setzen. [↘ ZIFFER 71](#)

7. Die Zentralbanken der fortgeschrittenen Volkswirtschaften haben seit der Jahresmitte 2024 aufgrund gesunkener Inflationsraten ihre **Leitzinsen mehrfach gesenkt**. [↘ ZIFFERN 27 F](#). Die **geldpolitische Lockerung dürfte sich** im Prognosezeitraum **fortsetzen**. Die Geldpolitik dürfte aber länger restriktiv sein. Einerseits dürften die US-Einfuhrzölle auf die Endverbraucherpreise überwältigt werden. [↘ ZIFFER 31](#) Andererseits kann das deutsche Finanzpaket zu Preisdruck in Deutschland führen. An den Terminmärkten wird jedoch mit einer schnelleren und stärkeren Senkung der Zinssätze im Euro-Raum gerechnet als noch im Jahresgutachten 2024 unterstellt. [↘ ZIFFER 27](#)

## II. INTERNATIONALE KONJUNKTUR

8. Das **globale BIP-Wachstum** betrug im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr 2,8 % und lag damit **etwa so hoch wie im langfristigen Durchschnitt**. [↘ ABBILDUNG 3 LINKS](#) Der globale Warenhandel expandierte mit 2,5 % deutlich stärker als in den vorangegangenen Jahren. [↘ ABBILDUNG 4](#) Dieser Anstieg war vor allem vom Warenhandel zwischen China und dem Rest der Welt getragen, während der Euro-Raum, auch wegen der schwachen Entwicklung der Industrie, [↘ ZIFFER 18](#) negativ zum Wachstum des globalen Warenhandels beigetragen hat.

Im Prognosezeitraum dürften die seit Jahresbeginn 2025 von der US-Regierung erlassenen Einfuhrzölle [↘ KASTEN 3](#) sowie Unsicherheit über die weitere **US-Handelspolitik** und etwaige Gegenmaßnahmen anderer großer Volkswirtschaften **die Weltwirtschaft** und den **globalen Warenhandel belasten**. [↘ ZIFFER 14](#) Die Lockerung der Geldpolitik in den USA, im Euro-Raum und im Vereinigten Königreich dürfte bis zum Jahresende 2025 anhalten und die Finanzierungsbedingungen im Prognosezeitraum leicht verbessern. [↘ ZIFFER 28](#) Der Sachverständigenrat erwartet vor diesem Hintergrund, dass das globale BIP in den Jahren 2025 und 2026 jeweils mit einer Zuwachsrate in Höhe von 2,1 % deutlich langsamer zunehmen wird als im vergangenen Jahr. [↘ TABELLE 1](#) Die globale Verbraucherpreis-inflation dürfte im Jahr 2025 bei 3,1 % und im Jahr 2026 bei 2,7 % liegen. [↘ ZIFFER 31](#)

### 1. US-Zollpolitik bremst Weltwirtschaft

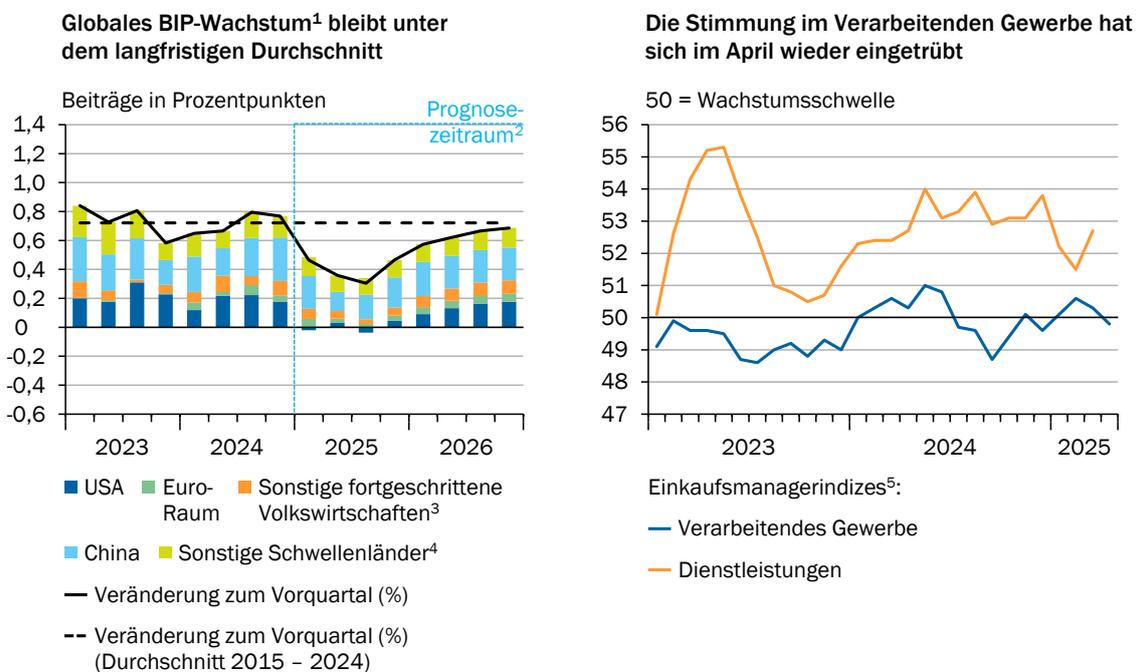
9. Die **Weltwirtschaft setzte** ihre **Expansion** zum Jahresende 2024 **in moderatem Tempo fort**. [↘ ABBILDUNG 3 LINKS](#) Das globale BIP nahm dabei im 4. Quartal um 0,8 % gegenüber dem Vorquartal zu, was ungefähr dem Durchschnitt der vergangenen Jahre entspricht. Im laufenden Jahr zeichnet sich bislang eine leicht verringerte Expansionsdynamik ab. Die Erholung der weltweiten Stimmung im

Verarbeitenden Gewerbe – gemessen an Befragungen von Einkaufsmanagern – stockte zuletzt. Der Dienstleistungsindex liegt jedoch noch deutlich über der Expansionsschwelle von 50 Punkten. [↪ ABBILDUNG 3 RECHTS](#)

10. Die **weltweite Industrieproduktion** nahm im vergangenen Jahr um 1,7 % zu und **expandierte** damit wesentlich **schneller** als noch im Jahr 2023 (1,0 %). [↪ ABBILDUNG 4 LINKS](#) Die Entwicklung unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Wirtschaftsräumen allerdings deutlich. So legte die Industrieproduktion in den Schwellenländern und insbesondere in China mit 3,9 % bzw. 5,9 % kräftig zu. [↪ KASTEN 1](#) Zum Jahresende 2024 dürften Vorzieheffekte aufgrund der US-Handelszölle die chinesische Industrieproduktion stark gestützt haben (Reuters, 2025a). In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften ging die Industrieproduktion hingegen um 0,6 % zurück; dabei war der **Rückgang im Euro-Raum besonders stark** ausgeprägt (-2,9 %). [↪ ZIFFER 18](#) Vor allem in Deutschland und Italien sank die Industrieproduktion im Jahresverlauf deutlich. [↪ ZIFFER 40](#) [↪ KASTEN 2](#)
  
11. Der **globale Warenhandel** erholte sich im vergangenen Jahr. Abgesehen von einem Einbruch im März 2024, der auf einen plötzlichen und einmaligen Rückgang der chinesischen Einfuhren zurückzuführen war, **expandierte** er deutlich **schneller** als im Durchschnitt der vergangenen Jahre. [↪ ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Positive Beiträge zum globalen Warenhandel kamen dabei vor allem aus China [↪ KASTEN 1](#) und anderen Schwellenländern. [↪ ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Die Wachstumsbeiträge der fortgeschrittenen Volkswirtschaften zum Warenhandel waren – mit Ausnah-

[↪ ABBILDUNG 3](#)

### Globales Wachstum und Einkaufsmanagerindizes



1 – Durchschnitte der saisonbereinigten Quartalswerte. Das globale BIP wird angenähert durch die Summe der Länder in Tabelle 1 (Insgesamt). 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Abgrenzung wie in Fußnote 9 in Tabelle 1. 4 – Abgrenzung wie in Fußnote 10 in Tabelle 1. 5 – Globale Einkaufsmanagerindizes basierend auf einer monatlichen Umfrage unter Einkaufsleiterinnen und Einkaufsleitern sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern.

Quellen: Eurostat, IWF, nationale Statistikämter, OECD, S&P Global, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-046-01

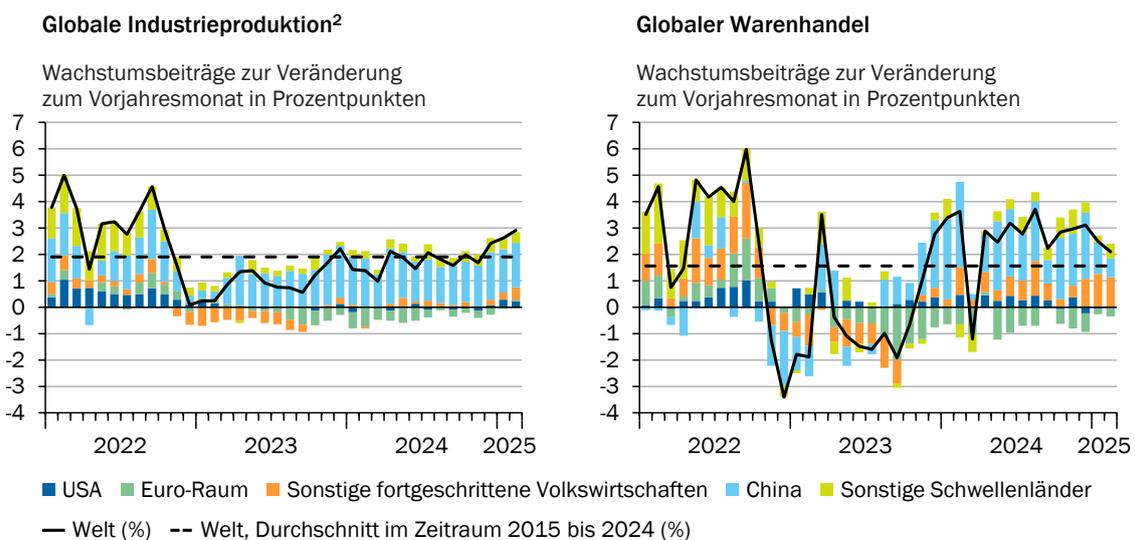
me des Euro-Raums – ebenfalls überwiegend positiv. Ein Grund für den Rückgang im Euro-Raum dürfte die **Exportschwäche Deutschlands** sein (JG 2024 Ziffern 60 ff.). ↘ ZIFFER 57 Nach einem Rückgang im Dezember erholte sich der globale Containerumschlag, ein Frühindikator für die Entwicklung des Welthandels, zuletzt wieder (RWI, 2025).

12. Mit dem Amtsantritt von Donald Trump ist die **US-Handelspolitik deutlich protektionistischer** geworden. Die US-Regierung erhebt seit April 2025 einen Mindestzollsatz in Höhe von 10 % auf die meisten Einfuhren von nahezu allen Handelspartnern. Für einige Produkte gelten abweichende Zölle. **Importe von Autos, Stahl und Aluminium** werden beispielsweise mit einem **höheren Zoll von 25 %** belegt. Gegenüber China hat die US-Regierung die Zölle drastisch erhöht. Laut Berechnungen des Peterson Institute ist der **durchschnittliche Zollsatz auf Einfuhren aus China von ungefähr 20 % auf etwa 124 % angestiegen** (Bown, 2025). Einzelne Produkte wie Smartphones oder Computer sind von den Erhöhungen jedoch ausgenommen. Die chinesische Regierung hat als Gegenreaktion US-Einfuhren ebenfalls mit Zöllen belegt und die Ausfuhr von kritischen Rohstoffen wie Seltenen Erden eingeschränkt.

In der Vergangenheit haben Einfuhrzölle oft zu einer Dämpfung des BIP-Wachstums und der Produktivität geführt (Furceri et al., 2019). Die **US-Inflation nahm im Jahr 2018** während der ersten Amtszeit Donald Trumps **aufgrund der Erhöhung der US-Zölle zu**, da diese weitgehend **an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben wurden** (Amiti et al., 2019; Cavallo et al., 2021). Zudem stieg die Beschäftigung in den von Zöllen betroffenen Wirtschaftsbereichen des Verarbeitenden Gewerbes nicht, anders als von der US-Regierung beabsichtigt (Flaaten und Pierce, 2019).

↘ ABBILDUNG 4

**Globale Industrieproduktion und globaler Warenhandel entwickeln sich im Jahr 2024 robust<sup>1</sup>**



1 – Veränderung zum Vorjahresmonat, preis- und saisonbereinigt. Daten und Länderabgrenzung des niederländischen Centraal Planbureau (CPB). Ländergewichtung auf Basis des Jahres 2021. 2 – Ohne Baugewerbe.

Quellen: CPB, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-041-01

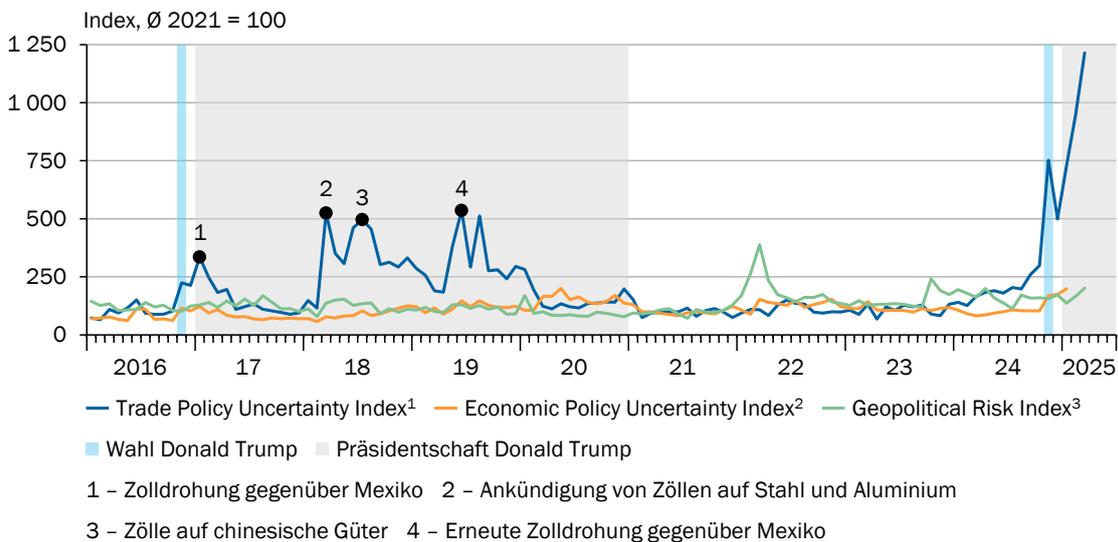
13. Die **US-Handelspolitik** ist zudem **sprunghaft und unberechenbar**. So hat die US-Regierung Anfang April teilweise deutlich höhere Zollsätze gegenüber vielen Handelspartnern angekündigt. Für die EU waren beispielsweise Zölle in Höhe von 20 % vorgesehen, die jedoch direkt nach Inkrafttreten für 90 Tage ausgesetzt wurden. Die Unsicherheit über den weiteren Kurs der US-Regierung ist daher hoch. In dieser Prognose wird unterstellt, dass die Zölle in ihrer aktuell geltenden Höhe bestehen bleiben. [↪ KASTEN 4](#)
14. Verschiedene textbasierte Indikatoren legen nahe, dass die **globale Unsicherheit** derzeit **hoch** ist. [↪ ABBILDUNG 5](#) So ist die **handelspolitische Unsicherheit** mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten deutlich gestiegen. Am aktuellen Rand ist sie höher als während seiner ersten Präsidentschaft in den Jahren 2017 bis 2021 (JG 2018 Ziffern 8 ff.). [↪ ABBILDUNG 5](#) Es wird geschätzt, dass sich im Jahr 2018 die Investitionstätigkeit von US-Unternehmen infolge des Anstiegs der handelspolitischen Unsicherheit um etwa 1,5 % reduziert hat (Caldara et al., 2020). Während der Präsidentschaft von Joe Biden zeigte die handelspolitische Unsicherheit keine stärkeren Ausschläge, stieg jedoch ab dem Jahr 2024 stetig an.

Neben der handelspolitischen Unsicherheit ist auch die **globale wirtschaftspolitische Unsicherheit** erhöht und liegt im Januar 2025 etwa auf demselben Niveau wie zu Beginn der Corona-Pandemie. Die erhöhte wirtschaftspolitische Unsicherheit könnte den privaten Konsum und die Investitionstätigkeit im Prognose-

[↪ ABBILDUNG 5](#)

### Globale Unsicherheit

Wirtschafts- und handelspolitische Unsicherheit seit der US-Präsidentschaftswahl im Jahr 2024 stark gestiegen



1 – Der Index misst die relative Häufigkeit von Zeitungsartikeln zum Thema Handelsunsicherheit in sieben großen US-Tageszeitungen. 2 – Der Index misst die relative Häufigkeit, mit der die Wörter „Unsicherheit“, „Wirtschaft“ sowie spezifische politikbezogene Schlüsselwörter in Zeitungsartikeln gemeinsam auftreten. Mit kaufkraftbereinigtem BIP gewichteter Index für 21 Länder. 3 – Der Index spiegelt die Ergebnisse automatischer 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 in jeder Zeitung für jeden Monat.

Quellen: Caldara et al. (2020), Caldara und Iacoviello (2022), Davis (2016), eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-080-01

seizeitraum zusätzlich dämpfen (Gulen und Ion, 2016; Coibion et al., 2024; JG 2024 Ziffer 43).

Die weltweite **geopolitische Unsicherheit** ist seit Herbst 2023 merklich erhöht, liegt jedoch deutlich unter dem Spitzenwert, den sie im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine erreichte (JG 2022 Ziffer 3). In der Vergangenheit führten geopolitische Risiken häufig zu einem Anstieg der Verteidigungsausgaben, der Staatsverschuldung und der Inflation (Iacoviello et al., 2024).

15. Aufgrund eines starken privaten Konsums wuchs die **US-Wirtschaft im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr preisbereinigt um 2,8 %**. Im Jahr 2025 dürfte das Wachstum deutlich schwächer ausfallen. Darauf deutet die bereits zum 4. Quartal 2024 negative Wachstumsrate bei den privaten Investitionen sowie der zum Jahresbeginn schwache private Konsum hin. Die nach wie vor restriktive Geldpolitik der Federal Reserve dürfte die Investitionsnachfrage zusätzlich dämpfen. ↘ ZIFFER 27 Darüber hinaus dürfte sich die US-Zollpolitik klar negativ auf das BIP-Wachstum in den Jahren 2025 und 2026 auswirken. Die Einfuhrzölle dürften zu einem spürbaren Anstieg der Preise führen, ↘ ZIFFER 31 der den privaten Konsum zusätzlich dämpft. ↘ KASTEN 1 Laut der Schnellschätzung vom 30. April 2025 ist das BIP der USA im 1. Quartal 2025 gegenüber dem Vorquartal um 0,1 % gesunken. Ausschlaggebend hierfür dürften vor allem sehr hohe Importe gewesen sein, die im Zuge von Vorzieheffekten angestiegen sind.

Im **Vereinigten Königreich** wuchs das BIP im Jahr 2024 um 0,9 %, wobei das Wachstum vor allem vom Zuwachs im Dienstleistungssektor im 1. Halbjahr 2024 getragen wurde. Dieser stützte auch das Wachstum zum Jahresbeginn 2025. Die Zinssenkungen der Bank of England seit dem Sommer 2024 dürften im Prognosezeitraum stimulierend wirken. ↘ ZIFFER 27

16. Die Wirtschaft in den **Schwellenländern** entwickelt sich weiter positiv, das Wachstum dürfte im Prognosezeitraum aufgrund der US-Zölle jedoch schwächer ausfallen als im Vorjahr. ↘ TABELLE 1 Die **chinesische Wirtschaft** wuchs im Jahr 2024 preisbereinigt um 5,0 % und erreichte damit das Wachstumsziel der Regierung (The State Council, 2025). ↘ KASTEN 1 Dabei nahm die Produktion vor allem im 4. Quartal 2024 zu. Vorzieheffekte bei den Exporten aufgrund der erwarteten Verschärfung der US-Zollpolitik sowie ein Konjunkturpaket zur Stärkung des privaten Konsums dürften dazu beigetragen haben. ↘ KASTEN 1 Die **südostasiatischen Schwellenländer** Indonesien, Malaysia und die Philippinen verzeichneten im Jahr 2024 erneut hohe Wachstumsraten von etwa 5 %.

## ▸ KASTEN 1

### Fokus: Die großen Volkswirtschaften USA und China

Die **US-Wirtschaft** wuchs im 3. und 4. Quartal 2024 preis-, saison-, und kalenderbereinigt um 0,8 % bzw. 0,6 %, jeweils im Vergleich zum Vorquartal. Getragen wurde das Wachstum insbesondere von den privaten Konsumausgaben. Der Staatskonsum wirkte ebenfalls stützend. Das saisonbereinigte Wachstum der privaten Investitionen ist seit dem 2. Quartal 2024 stetig zurückgegangen und war im 4. Quartal 2024 mit –1,4 % gegenüber dem Vorquartal sogar negativ. Im 1. Quartal 2025 schrumpfte das BIP der USA um 0,1 % im Vergleich zum Vorquartal. Die Wachstumsrate lag damit um 0,5 Prozentpunkte niedriger als im 1. Quartal 2024. Die US-Fiskalpolitik ist aufgrund der hohen Schuldenstandsquote und des hohen Defizits angespannt. Ein Shutdown konnte im März 2025 durch einen Übergangshaushalt für die nächsten sechs Monate abgewendet werden. Im März 2025 gingen sowohl die Gesamtinflation als auch die Kerninflation leicht zurück. Dennoch lagen beide mit 2,4 % bzw. 2,8 % im Vergleich zum Vorjahreswert weiterhin über dem Inflationsziel der Federal Reserve. Besonders stark stiegen die Preise für Mieten und Dienstleistungen.

Im Jahr 2025 dürfte die **private Konsumnachfrage das US-Wachstum deutlich weniger stützen als im vergangenen Jahr**. Die Verbraucherstimmung hat sich in den ersten Monaten des Jahres 2025 merklich abgekühlt (The Conference Board, 2025; UMich, 2025). Dennoch wuchsen die Einzelhandelsumsätze im März deutlich, nachdem sie im Januar noch geschrumpft und im Februar nur leicht gewachsen sind. Besonders im Automobilsektor verzeichneten die Umsätze im März einen deutlichen Anstieg. Die US-Zölle dürften den privaten Konsum aufgrund der zu erwartenden Preissteigerungen ab dem 2. Halbjahr 2025 zusätzlich schwächen. In der ersten Amtsperiode von Donald Trump wurden höhere Zölle auf Importe zumindest teilweise auf die Konsumentenpreise überwält (Amiti et al., 2019; Cavallo et al., 2021). Dies dürfte deutlich negative Auswirkungen auf das BIP-Wachstum haben, da der private Konsum in den USA etwa 68 % des BIP ausmacht. ▸ KASTEN 3 Darüber hinaus könnten innenpolitische Reformen, wie der Personalabbau im Öffentlichen Dienst, den privaten Konsum zusätzlich belasten. Insgesamt trüben sich die Wachstumsaussichten gegenüber dem Jahr 2024 merklich ein. Der Sachverständigenrat erwartet für das laufende Jahr ein BIP-Wachstum in den USA von 1,0 % im Vergleich zum Vorjahr, das vor allem durch einen starken positiven statistischen Überhang aus dem Jahr 2024 zu erklären ist. Für das Jahr 2026 rechnet er, bedingt durch eine weiterhin verhaltene Inlandsnachfrage und die Auswirkungen der US-Handelspolitik, mit einem moderaten Wachstum von 1,2 %. Der erwartete Anstieg der Verbraucherpreise dürfte, gemessen am Consumer Price Index, in den Jahren 2025 und 2026 3,0 % bzw. 2,7 % betragen.

Die **chinesische Volkswirtschaft** wuchs im Jahr 2024 nach offiziellen Angaben preisbereinigt um 5,0 %, wobei das Wachstum im 4. Quartal mit einer preis-, saison-, und kalenderbereinigten Rate von 1,6 % gegenüber dem Vorquartal am stärksten ausfiel. Das im September 2024 angekündigte Konjunkturpaket dürfte den privaten Konsum zum Jahresende angeregt haben. Dieses setzte beispielsweise Anreize zum Kauf langlebiger Güter wie Haushaltsgeräte, Elektrofahräder und Autos (Reuters, 2025b). Zudem sind die Exporte im Dezember 2024 aufgrund von Vorzieheffekten im globalen Warenhandel kräftig gewachsen (Zhang et al., 2025). Mit dem Amtsantritt von Donald Trump ist der **Handelskonflikt zwischen China und den USA wieder aufgeflammt** (JG 2018 Ziffern 8 ff.). Nach den jüngsten Ankündigungen höherer US-Einfuhrzölle auf chinesische Waren erhöhte die chinesische Regierung den Zollsatz auf US-Waren ebenfalls erheblich. ▸ KASTEN 3 Obwohl beide Länder in der Vergangenheit ihre wechselseitigen Abhängigkeiten verringert haben (Lovely und Yan, 2024) und die chinesischen Exporte in die USA seit 2018 deutlich zurückgegangen sind, waren die USA im Jahr 2023 weiterhin der größte Exportmarkt für chinesische Waren (UN, 2025). Im März 2025 sind die chinesischen Exporte saisonbereinigt um 9,1 % im Vergleich zum Vormonat gestiegen, nachdem sie im Februar noch um 5,6 % zurückgegangen sind. Am chinesischen Immobilienmarkt hielt die Krise auch im Jahr

2024 an (JG 2023 Ziffer 13). So sind die Wohnbauinvestitionen im Jahr 2024 um 10,6 % gegenüber dem Vorjahr gesunken. Im 1. Quartal 2025 stieg das chinesische BIP um 1,2 % gegenüber dem Vorquartal. Die Inflation ist in China weiterhin auf sehr niedrigem Niveau.

Am aktuellen Rand ist der **Ausblick für das chinesische Wachstum neutral**. Im März 2025 wurde ein weiteres Konjunkturpaket zur Stärkung des privaten Konsums angekündigt, das auch dazu beitragen soll, die Folgen des Handelskonflikts mit den USA abzufedern (Slodkowski et al., 2025). Es ist jedoch zu erwarten, dass chinesische Produkte zunehmend auf anderen Märkten abgesetzt werden und die **Abhängigkeit vom US-amerikanischen Markt weiter abnimmt**. Der Einkaufsmanagerindex der chinesischen Statistikbehörde lag im März im Verarbeitenden Gewerbe mit 50,5 % leicht über der Wachstumsschwelle von 50 %, der Einkaufsmanagerindex im Dienstleistungsbereich lag bei 50,3 %. Insgesamt prognostiziert der Sachverständigenrat für das **chinesische BIP ein Wachstum von 4,7 % und 4,6 % für die Jahre 2025 bzw. 2026**. [↘ TABELLE 1](#) Für die Inflationsrate geht der Sachverständigenrat von 0,1 % und 0,5 % für die Jahre 2025 bzw. 2026 aus.

17. Das preisbereinigte BIP im **Euro-Raum** nahm im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 0,8 % zu. [↘ TABELLE 5](#) Es wuchs damit etwas schneller als noch im Jahr 2023 (0,5 %). Die Ausfuhren verloren im Jahresverlauf merklich an Schwung, wohingegen die Investitionen nach Rückgängen in der 1. Jahreshälfte ausgeweitet wurden. Im 4. Quartal 2024 legte die gesamtwirtschaftliche Produktion nur um 0,2 % zu, was jedoch teilweise auf niedrigere Vorratsveränderungen zurückzuführen war (Wachstumsbeitrag in Höhe von –0,2 Prozentpunkten). [↘ ABBILDUNG 6](#) Dabei war die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. So dauerte die kräftige Expansion in Spanien an, während in Deutschland die gesamtwirtschaftliche Produktion zurückging. [↘ KASTEN 2](#)

[↘ KASTEN 2](#)

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

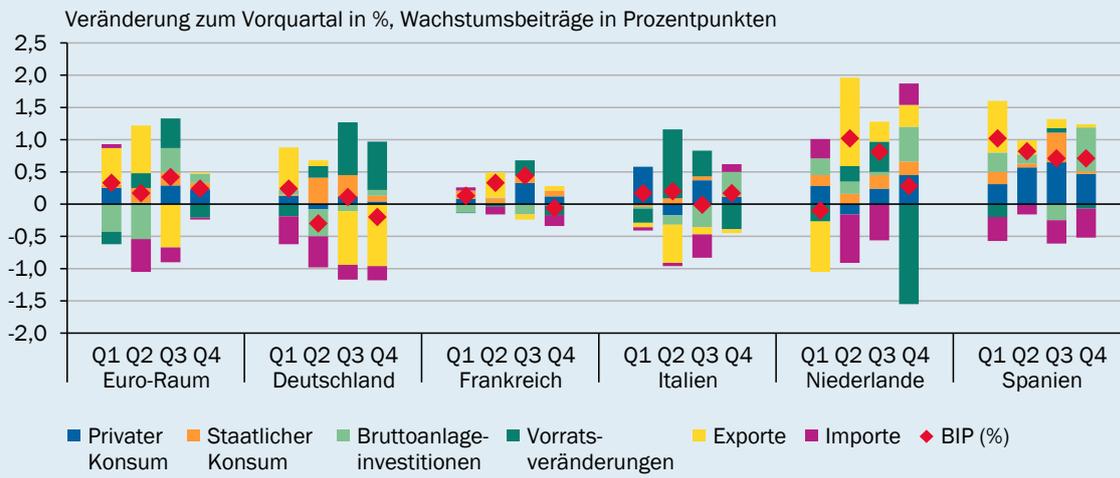
Die **französische Volkswirtschaft** ist im Jahr 2024 um 1,1 % und damit ähnlich stark wie im Vorjahr gewachsen. Während der private und staatliche Konsum ausgeweitet wurden, gingen die Investitionen zurück, besonders deutlich in der 2. Jahreshälfte 2024. [↘ ABBILDUNG 6](#) Der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion im 4. Quartal 2024 war maßgeblich auf Vorratsveränderungen zurückzuführen. Für das Jahr 2025 sind die Aussichten eingetrübt. Sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungsbereich liegen die Einkaufsmanagerindizes im März 2025 unter der Wachstumsschwelle von 50 Punkten. Vor dem Hintergrund der US-Zölle auf Einfuhren aus der EU und der hohen handelspolitischen Unsicherheit werden die Ausfuhren und die Investitionstätigkeit weiterhin zurückhaltend sein. Gestützt werden dürfte die Konjunktur hingegen vom privaten Konsum, da sich die Sparquote der privaten Haushalte, die im Zuge der Pandemie stark angestiegen war, wohl weiter zurückbilden wird. Zudem werden die Defizite der öffentlichen Haushalte nur geringfügig konsolidiert. Der Sachverständigenrat geht davon aus, dass das BIP in Frankreich in den kommenden beiden Jahren um 0,6 % und 0,9 % steigen wird.

Die **spanische Volkswirtschaft** ist im Jahr 2024 mit 3,2 % deutlich stärker gewachsen als der Euro-Raum insgesamt. Das Wachstum stützte sich vor allem auf den privaten Konsum, im 4. Quartal 2024 nahmen aber auch die Bruttoanlageinvestitionen deutlich zu. [↘ ABBILDUNG 6](#) Die Beschäftigung ist im vergangenen Jahr gestiegen und die Arbeitslosenquote nahm im Jahresverlauf um 1,3 Prozentpunkte ab. Mit 10,6 % lag sie im Dezember 2024 im europäischen

Vergleich jedoch weiterhin auf einem hohen Niveau. Der Einkaufsmanagerindex der Dienstleister betrug im März 54,7 Punkte, jener im Verarbeitenden Gewerbe ist seit einigen Monaten rückläufig und lag zuletzt leicht unter der Wachstumsschwelle von 50 Punkten. Im weiteren Verlauf dürfte die spanische Wirtschaft mit etwas niedrigeren, im europäischen Vergleich aber nach wie vor hohen Zuwachsraten expandieren (2,2 % und 1,6 % in den Jahren 2025 bzw. 2026).

▾ **ABBILDUNG 6**

**BIP-Verwendung<sup>1</sup> im Euro-Raum im Jahr 2024**



1 – Preis-, saison- und kalenderbereinigt.

Quelle: Eurostat

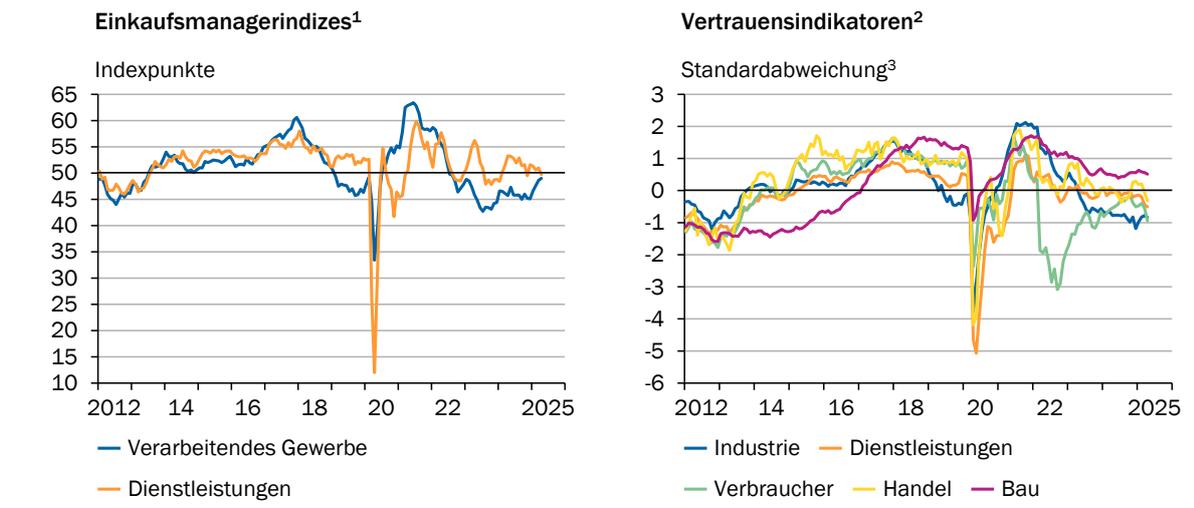
© Sachverständigenrat | 25-079-01

Die **italienische Wirtschaft** ist im Jahr 2024 um 0,5 % gewachsen, wobei sich das Wachstum im Jahresverlauf merklich abkühlte. ▾ **ABBILDUNG 6** Der private Konsum stieg im Jahresverlauf an, konnte allerdings die negativen Impulse aus dem Außenhandel nicht kompensieren. Die Ausichten für die kommenden Monate sind trübe. Zwar hat der Einkaufsmanagerindex im Verarbeitenden Gewerbe in den vergangenen Monaten deutlich zugelegt. Er lag im März mit 49,3 Punkten jedoch noch leicht unter der Wachstumsschwelle von 50 Punkten. Positiver wird die Aktivität demzufolge in Dienstleistungsbereichen eingeschätzt (52,0 Punkte). Vor dem Hintergrund der US-Zölle auf Einfuhren aus der EU dürfte die Konjunktur im weiteren Verlauf kaum an Fahrt gewinnen. Für das Jahr 2025 erwartet der Sachverständigenrat, dass das Wirtschaftswachstum in Italien 0,6 % beträgt. Im Jahr 2026 dürfte das BIP dann mit 0,7 % etwas stärker expandieren.

Die **niederländische Wirtschaft** ist im Jahr 2024 um 0,9 % gewachsen. Vor allem im 2. Quartal 2024 wuchs die Produktion aufgrund hoher Exporte stark. ▾ **ABBILDUNG 6** Im 2. Halbjahr 2024 stieg auch der private Konsum stark an, zudem kam von staatlicher Seite ein positiver Expansionsbeitrag. Der Arbeitsmarkt entwickelte sich weiterhin robust. Die Arbeitslosenquote lag im Dezember 2024 mit 3,6 % um 0,1 Prozentpunkte niedriger als im Dezember 2023. Der Einkaufsmanagerindex für das Verarbeitende Gewerbe hat sich von seinem Tiefpunkt im Herbst des vergangenen Jahres zwar erholt, er lag im April allerdings noch unter der Wachstumsschwelle von 50 Punkten. Deutlich schlechter war die Stimmung unter den Verbraucherinnen und Verbrauchern: Laut Befragungen der Europäischen Kommission setzte sich die Talfahrt des Verbrauchervertrauens in den ersten vier Monaten des laufenden Jahres fort. Alles in allem dürfte das niederländische BIP in diesem Jahr um 1,2 % zulegen, gefolgt von einem Anstieg in Höhe von 1,1 % im Jahr 2026.

➤ **ABBILDUNG 7**

**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 April 2025.

Quellen: Europäische Kommission, S&P Global, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-084-01

18. Zu Jahresbeginn 2025 deuten **Stimmungsindikatoren nicht** auf eine **höhere wirtschaftliche Dynamik** im Euro-Raum hin. Der Einkaufsmanagerindex für das Verarbeitende Gewerbe ist im Euro-Raum im April 2025 erneut leicht angestiegen. ➤ **ABBILDUNG 7 LINKS** Mit 49,0 Punkten liegt er aber weiterhin unter der Wachstumsschwelle von 50 Punkten. Ähnlich verhält es sich bei den Dienstleistern, denn hier hat sich die Stimmung auch etwas eingetrübt. Der Index liegt mit 49,7 Punkten unter der Wachstumsschwelle von 50 Punkten. Laut Befragungen der Europäischen Kommission schätzten die Verbraucherinnen und Verbraucher im Euro-Raum ihre Lage zu Beginn des Jahres 2025 etwas optimistischer ein als noch zum Ende des vergangenen Jahres. Im April trübte sich die Stimmung jedoch wieder deutlich ein. ➤ **ABBILDUNG 7 RECHTS** Laut der vorläufigen Schnellschätzung von Eurostat lag das Wirtschaftswachstum im 1. Quartal 2025 im Euro-Raum dennoch bei 0,4 % im Vergleich zum Vorquartal.

Die **Industrieproduktion** im Euro-Raum ist **seit Januar 2022 um 4,2 % gesunken**. De Soyres et al. (2024) erklären die anhaltende Industrieschwäche im Wesentlichen mit zwei externen Entwicklungen. Zum einen nahmen Produktion und Ausfuhren in besonders energieintensiven Wirtschaftsbereichen aufgrund höherer Erdgaspreise in Folge des russischen Angriffskrieges weniger stark zu. In Deutschland nutzen rund 70 % der Betriebe Erdgas, und in allen Industrien außer in der Herstellung von Holz und Holzwaren überschreitet der Anteil von Erdgas am gesamten Energieverbrauch 22 % (JG 2022 Ziffer 316). In den Jahren 2017 bis 2019 war die Veränderungsrate der Ausfuhren hingegen nicht mit der Erdgasintensität eines Wirtschaftsbereichs korreliert. Zum anderen hat China als Absatzmarkt für Unternehmen aus dem Euro-Raum an Bedeutung verloren, da chinesische Unternehmen – wie dort industriepolitisch gewünscht – unabhängiger von ausländischen Vorleistungs- und Investitionsgütern geworden sind und

weniger Waren aus dem Euro-Raum nachfragen. In den vergangenen Jahren gingen die Ausfuhren aus dem Euro-Raum nach China im Verhältnis zur dortigen Wirtschaftsleistung zurück. Gleichzeitig ist es chinesischen Unternehmen gelungen, Marktanteile im Euro-Raum zu gewinnen. In Deutschland waren sowohl der Rückgang der Ausfuhren als auch die Zunahme der Einfuhren stärker ausgeprägt als im übrigen Euro-Raum.

19. Im weiteren **Verlauf des Jahres 2025** dürfte die **Konjunktur im Euro-Raum** nur **wenig Schwung entwickeln**, da die seit Jahresbeginn 2025 angedrohten und inzwischen verhängten US-Zölle auf Einfuhren aus der EU [↘ KASTEN 3](#) sowie die Unsicherheit über den weiteren Kurs der US-Handelspolitik die Exporte und die Investitionstätigkeit dämpfen. Zudem dürfte der Beschäftigungsaufbau im Prognosezeitraum an Fahrt verlieren und die Reallöhne dürften nicht mehr ganz so stark steigen. Dies bremst die Ausweitung des privaten Konsums. Trotz des anstehenden Konsolidierungsbedarfs im Zuge der reformierten EU-Fiskalregeln in einigen Mitgliedstaaten, wie z. B. Frankreich oder Italien (JG 2024 Ziffer 27 und Kasten 2), dürfte die Fiskalpolitik gegen Ende des Prognosezeitraums expansiver ausgerichtet sein. Ursächlich hierfür ist der Plan der Europäische Kommission, den Mitgliedstaaten mehr haushaltspolitischen Spielraum zu gewähren, um ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen (Europäische Kommission, 2025). Stützend wirkt zudem die etwas weniger restriktive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Der Sachverständigenrat erwartet, dass das BIP im Euro-Raum in den Jahren 2025 und 2026 um jeweils 1,1 % zunimmt.
  
20. **Das globale BIP dürfte im Prognosezeitraum langsamer expandieren** als noch zuletzt. Die umfassenden Einfuhrzölle, die die US-Regierung bereits eingeführt hat, belasten den globalen Warenhandel und die wirtschaftliche Aktivität, allen voran in den USA und China (FGCEE, 2025). Darüber hinaus erhöht die unbeständige US-Handelspolitik die Unsicherheit und dämpft die globale Investitionstätigkeit. Entgegen wirkt dem die geldpolitische Lockerung durch die größten Zentralbanken, die gemäß der Terminpreise noch bis Sommer 2025 andauern dürfte. [↘ KASTEN 4](#) [↘ ABBILDUNG 9](#) Der Sachverständigenrat rechnet mit einem Zuwachs des Welt-BIP in den Jahren 2025 und 2026 um jeweils 2,1 %. Der globale Warenhandel dürfte im selben Zeitraum um 1,6 % bzw. 1,4 % zunehmen.

TABELLE 1

**Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise ausgewählter Länder**

Land/Ländergruppe	Gewicht in % <sup>1</sup>	Bruttoinlandsprodukt <sup>2</sup>			Verbraucherpreise		
		Veränderung zum Vorjahr in %					
		2024	2025 <sup>3</sup>	2026 <sup>3</sup>	2024	2025 <sup>3</sup>	2026 <sup>3</sup>
<b>Europa</b>	<b>28,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>5,6</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>
Euro-Raum	16,5	0,8	1,1	1,1	2,4	2,2	1,9
darunter: Deutschland	4,7	- 0,2	0,1	0,7	2,5	2,4	2,0
Frankreich	3,2	1,1	0,6	0,9	2,3	1,1	1,7
Italien	2,4	0,5	0,6	0,7	1,1	2,0	1,8
Spanien	1,7	3,2	2,2	1,6	2,9	2,5	2,0
Niederlande	1,2	1,0	1,2	1,1	3,2	2,9	2,3
Vereinigtes Königreich	3,7	1,1	1,0	1,3	2,5	3,2	2,3
Russland	2,2	4,4	2,7	1,4	8,5	9,3	7,0
Mittel- und Osteuropa <sup>4</sup>	2,0	1,9	2,4	2,9	3,9	4,0	3,0
Türkei	1,3	3,2	2,8	3,1	58,4	34,3	28,9
Andere Länder <sup>5</sup>	2,5	1,8	1,8	1,5	1,7	1,8	1,7
<b>Amerika</b>	<b>36,9</b>	<b>2,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>6,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3,1</b>
USA	29,3	2,8	1,0	1,2	2,9	3,0	2,7
Lateinamerika <sup>6</sup>	3,2	0,8	1,5	1,4	47,0	11,7	6,9
Kanada	2,2	1,5	1,4	0,9	2,4	2,3	2,1
Brasilien	2,2	2,9	1,8	1,5	4,4	5,0	4,0
<b>Asien</b>	<b>33,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>
China	18,8	5,0	4,7	4,6	0,2	0,1	0,5
Japan	4,0	0,1	0,8	0,5	2,7	3,3	1,9
Indien	3,9	6,9	6,2	6,1	4,9	3,2	3,6
Asiatische Industrieländer <sup>7</sup>	3,6	3,0	1,6	1,9	2,2	2,0	2,3
Südostasiatische Schwellenländer <sup>8</sup>	2,8	4,7	4,1	4,0	2,0	1,9	2,5
<b>Insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>2,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>4,6</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>
Fortgeschrittene Volkswirtschaften <sup>9</sup>	65,5	1,9	1,1	1,2	2,6	2,7	2,3
Schwellenländer <sup>10</sup>	34,5	4,6	4,1	4,0	8,3	3,9	3,4
nachrichtlich:							
exportgewichtet <sup>11</sup>	100	1,8	1,7	1,8	.	.	.
nach dem Messkonzept des IWF <sup>12</sup>	100	3,3	2,8	2,7	.	.	.
Welthandel <sup>13</sup>		2,4	1,6	1,4	.	.	.

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 | 25-068-02

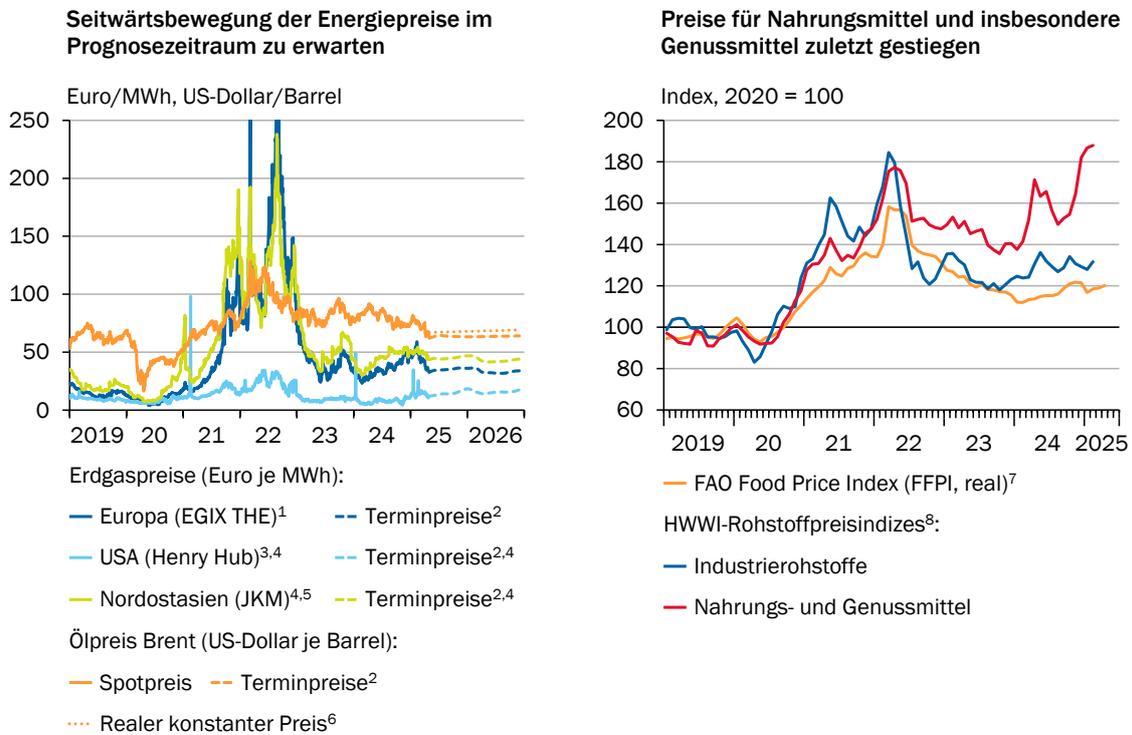
## 2. Inflation geht nur schleppend zurück

21. Die **Verbraucherpreisinflation** ging in vielen großen Volkswirtschaften in der 2. Jahreshälfte 2024 nur noch langsam zurück. In einigen Staaten stieg sie sogar wieder an. [↘ ZIFFER 24](#) Insbesondere die weiterhin **überdurchschnittlich stark steigenden Preise im Dienstleistungsbereich** tragen zu einem anhaltenden Preisdruck bei. Aufgrund kalter Temperaturen in Europa stiegen zudem die Großhandelspreise für Erdgas zu Jahresbeginn 2025 leicht an. [↘ ZIFFER 22](#) Die Zentralbanken der großen Volkswirtschaften haben im Sommer 2024 eine Lockerung ihrer Geldpolitik eingeleitet, nachdem die Verbraucherpreisinflation wieder näher an ihren Zielwerten war. Im Gegensatz zur EZB haben die Zentralbanken in den USA und im Vereinigten Königreich ihre Zinssenkungen allerdings zuletzt ausgesetzt. [↘ ZIFFER 27](#) Die gestiegenen US-Einfuhrzölle dürften zu einem Anstieg der Inflationsrate in den USA beitragen. [↘ ZIFFER 31](#) In Staaten, die Gegenmaßnahmen verhängen, könnte die Inflation ebenfalls steigen. [↘ ZIFFER 31](#) Die globale Verbraucherpreisinflation dürfte sich im Prognosezeitraum voraussichtlich weiter leicht abschwächen, jedoch deutlich langsamer als zuvor.
22. Der **Preis für Rohöl** der Nordseesorte Brent stieg im Januar 2025 infolge der Sanktionen der USA gegenüber dem Iran auf durchschnittlich 78 US-Dollar pro Barrel. Im Monatsdurchschnitt des April 2025 lag er bei knapp 67 US-Dollar pro Barrel. [↘ ABBILDUNG 8 LINKS](#) Insgesamt bleibt der Rohölpreis damit **unter dem Niveau der 2. Jahreshälfte 2024** und dürfte im Prognosezeitraum nur noch leicht zurückgehen. Ab Jahresende 2025 dürfte die Rohölproduktion ausgeweitet werden, unter anderem durch eine Aufhebung von Produktionsdrosselungen der OPEC+. [↘ GLOSSAR](#) Die Lagerbestände an Rohöl dürften in der Folge zunehmen und den Preis drücken (EIA, 2025). Die **Großhandelspreise für Erdgas** in Europa betragen im April 2025 etwa 36 Euro pro Megawattstunde und sind damit **höher** als im selben Zeitraum im Vorjahr. Kalte Temperaturen im Winterhalbjahr 2024/25 haben dazu geführt, dass die Füllstände der Gasspeicher in vielen europäischen Ländern deutlich geringer sind als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre zu diesem Zeitpunkt (BFE Schweiz, 2025). Das dürfte die europäische Nachfrage nach Erdgas im Verlauf des Jahres 2025 erhöhen. Die Terminmärkte zeigen für das Jahr 2025 dementsprechend eine Seitwärtstendenz bei den Preisen für Erdgas an, bevor sie im Jahr 2026 leicht sinken dürften.
23. Die **Preise für Industrierohstoffe** sind im Februar 2025 wieder **leicht gestiegen**. [↘ ABBILDUNG 8 RECHTS](#) In den USA stiegen die Preise von Industrierohstoffen im 1. Quartal 2025 um 1,9 % im Vergleich zum Vorquartal. Die Antizipation von höheren US-Zöllen und die damit verbundene gestiegene Nachfrage dürfte dabei eine Rolle gespielt haben. Die **Preise für Nahrungs- und Genussmittel** haben seit Jahresbeginn 2025 hingegen erneut **deutlich zugelegt**. Das liegt vor allem an hohen Preissteigerungen für Kaffee wegen eines verringerten Angebots. Trockenheit in Brasilien und Vietnam, die gemeinsam fast die Hälfte der weltweiten Kaffeeproduktion stellen, führte zu geringeren Ernten.

24. Im 4. Quartal 2024 lag die **Verbraucherpreisinflation gegenüber dem Vorjahresquartal** in den **großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften** zwischen 1,9 % und 2,9 %. In den **USA** ging die Verbraucherpreisinflation im 1. Quartal 2025 nur leicht auf 2,7 % gegenüber dem Vorjahresquartal zurück. Nach wie vor trägt dazu ein hoher Preisdruck bei Dienstleistungen bei. Im **Verinigten Königreich** fiel die Inflation im 1. Quartal 2025 mit 2,8 % gegenüber dem Vorjahresquartal erneut hoch aus. Wie zuvor trugen hohe Preise für Dienstleistungen und Lebensmittel zur Inflation bei.
25. Der **Euro-Raum** verzeichnete im Jahr 2024 einen Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) um 2,4 % im Vergleich zum Vorjahr und erreichte im 3. Quartal 2024 mit 2,1 % den niedrigsten Wert seit drei Jahren. Im 1. Quartal

▾ **ABBILDUNG 8**

**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 Juni 2025 und die folgenden Monate, abgerufen am 2. Mai 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 | 25-039-01

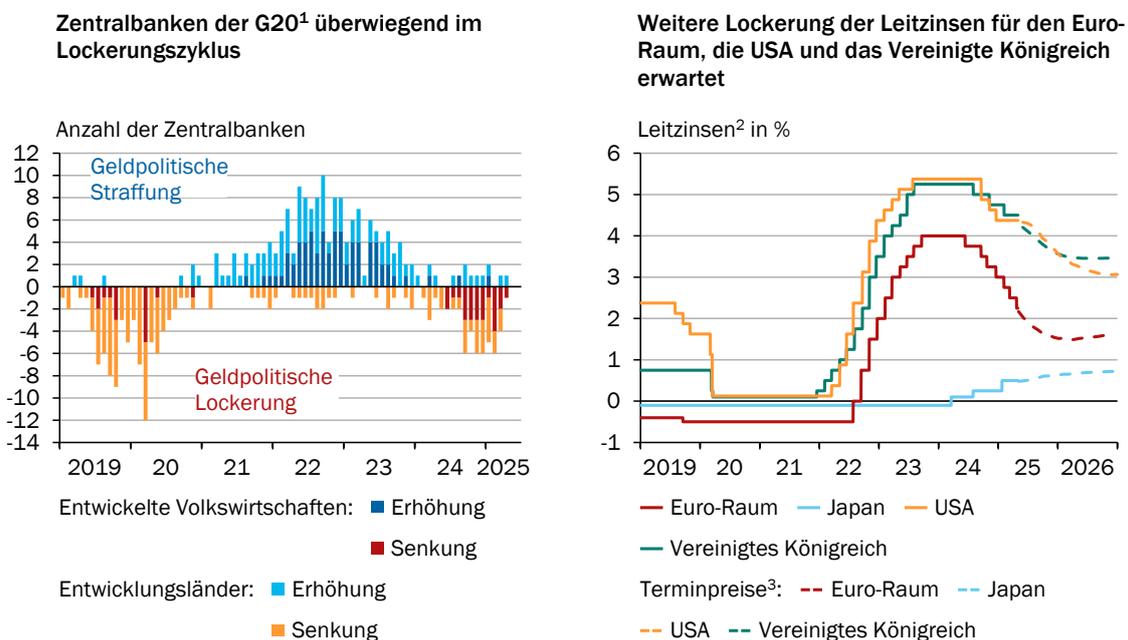
2025 stiegen die Verbraucherpreise gegenüber dem Vorjahresquartal um 2,3 %. Damit lag die Inflationsrate erneut leicht über dem Ziel der EZB. Wie in den USA trägt hierzu eine anhaltend hohe Dienstleistungsinflation bei, die im 1. Quartal 2025 3,7 % gegenüber dem Vorjahresquartal betrug. Zudem stiegen die Lebensmittelpreise im selben Zeitraum um 1,8 %, während die Energiepreise um 0,4 % zulegten.

26. Die **chinesische Verbraucherpreisinflation** hat im 4. Quartal 2024 nur geringfügig zugenommen und betrug im Januar 2025 nur 0,5 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Wie im Jahr 2024 hat die hohe Nachfrage um die Feierlichkeiten zum chinesischen Neujahr die Inflation kurzfristig erhöht, danach fiel sie jedoch wieder auf -0,7 % im Februar 2025. Im gesamten 1. Quartal 2025 lag sie damit bei -0,1 % gegenüber dem Vorjahresquartal. Das niedrige Konsumentenvertrauen sowie die trotz des Konjunkturpakets weiterhin schwache Binnennachfrage [↘ KASTEN 1](#) haben bisher wenig Preisdruck erzeugt.

27. Mitte des Jahres 2024 haben die **Zentralbanken** aus der G20-Gruppe den **Lockerungszyklus** eingeleitet und in der Folge mehrfach die Leitzinsen gesenkt. [↘ ABBILDUNG 9 LINKS](#) Die Bank of England hat bei einer anziehenden Binnennachfrage und damit einhergehend erhöhter Inflation [↘ ZIFFER 15](#) die Leitzinsen drei Mal auf zuletzt 4,5 % gesenkt. Die US-Notenbank lässt seit Jahresbeginn 2025 den zuvor

↘ ABBILDUNG 9

### Geldpolitische Lockerung mit unterschiedlicher Geschwindigkeit



1 – Ohne Saudi Arabien. Für die Euro-Raum-Länder Deutschland, Frankreich und Italien werden Zinsentscheidungen von der EZB getroffen. 2 – Die betrachteten Leitzinsen sind der EZB-Zinssatz für die Einlagefazilität für den Euro-Raum, die BoJ Uncollateralized Call Rate Target für Japan, die Federal Funds Rate für die USA und die Bank Rate für das Vereinigte Königreich. 3 – Erwartungen der Marktteilnehmerinnen/-teilnehmer über die Zentralbankzinsen ermittelt aus den Euro Short Term Rate (STR) Overnight Index Swaps implizierte Forward-Zinsen für den 1-Monats Euro STR für den Euro-Raum, den Uncollateralized Overnight Call Rate (TONAR) Overnight Index Swaps implizierte Forward-Zinsen für den 1-Monats Yen TONAR für Japan, den 30-tägigen Federal Funds Futures für die USA und den Overnight Index Swap Forwards für das Vereinigte Königreich. Durchschnittliche Terminpreise der vergangenen zehn Handelstage, abgerufen am 2. Mai 2025.

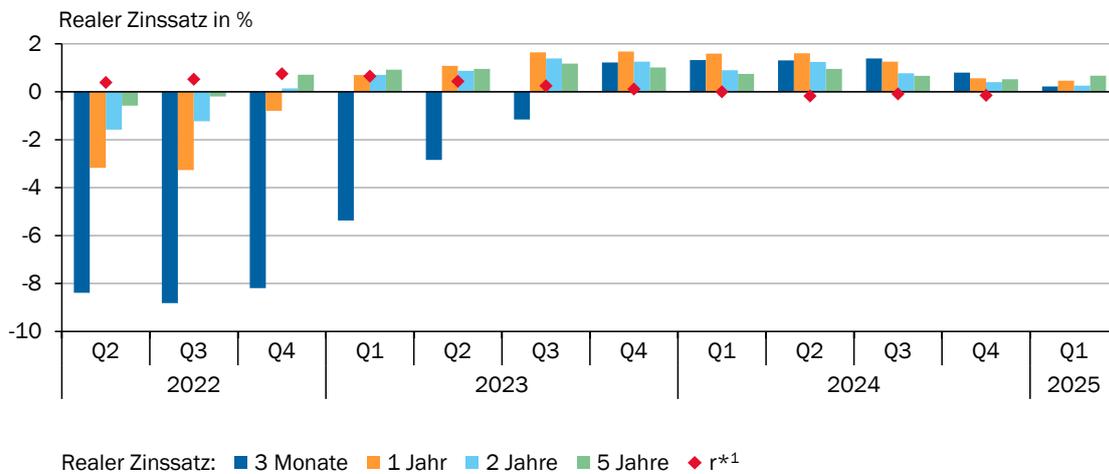
Quellen: BIZ, BoE, BoJ, CME, EZB, Fed, ICE, LSEG Datastream, LSEG Refinitiv, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-055-03

eingeleiteten Zinssenkungszyklus pausieren, nachdem sie im Jahr 2024 ihren Leitzins dreimal um insgesamt 1 Prozentpunkt gesenkt hatte. Die **EZB** hat im April 2025 die Leitzinsen zum siebten Mal seit Juni 2024 um 25 Basispunkte gesenkt, sodass der Zinssatz für die Einlagefazilität nun 2,25 % beträgt. [ABBILDUNG 9 RECHTS](#) Die Entscheidung zu dieser Zinssenkung begründete die EZB damit, dass der **Rückgang der Inflation** voranschreitet. Die Inflation dürfte sich mittelfristig beim Zwei-Prozent-Ziel der EZB stabilisieren. Gleichzeitig haben sich die Wachstumsaussichten im Euro-Raum verschlechtert (EZB, 2025a).

- 28. Die **Geschwindigkeit künftiger Zinssenkungen** ist **ungewiss**. Die Zentralbanken stehen vor der Herausforderung, dass die US-Zollpolitik das globale Wirtschaftswachstum bremsen dürfte. [ZIFFER 31](#) Gleichzeitig könnten Zölle, inklusive Gegenmaßnahmen, inflationär wirken. Die US-Notenbank befürchtet, künftig eine stärkere Abwägung zwischen niedriger Arbeitslosigkeit und Preisstabilität treffen zu müssen. Weitere Zinssenkungen werden in den USA erst im 2. Halbjahr 2025 erwartet. Etwa zwei weitere Zinssenkungen werden für den Euro-Raum vom Markt erwartet. Die Zinsen im Vereinigten Königreich dürften im Jahresverlauf etwas stärker sinken. [ABBILDUNG 9 RECHTS](#) Ein Vergleich der Realzinssätze im Euro-Raum mit dem geschätzten neutralen Realzins ( $r^*$ ) zeigt, dass die Geldpolitik zwar noch leicht restriktiv wirkt, aber im Prognosezeitraum nach weiteren Zinssenkungen nicht mehr restriktiv sein dürfte. [ABBILDUNG 10](#) Im Gegensatz dazu dürfte die japanische Zentralbank die Zinsen vom aktuell sehr niedrigen Niveau weiter anheben, da die japanische Inflation weiterhin über dem Zielwert der Zentralbank liegt.
- 29. Die **Finanzierungsbedingungen für neue Unternehmenskredite** im Euro-Raum haben sich nach der letzten EZB-Umfrage im 1. Quartal 2025 **deutlich verbessert**. Die Verbesserung lässt sich auf fallende Zinsen und geringere Margen der Banken zurückführen. Gleichzeitig haben die Banken jedoch die Kreditvergabestandards für Unternehmenskredite leicht verschärft (EZB, 2025b).

[ABBILDUNG 10](#)

Die Geldpolitik der EZB dürfte im Prognosezeitraum kaum noch restriktiv sein



1 –  $r^*$  ist der reale Zinssatz, der in einer mittelfristig voll ausgelasteten Volkswirtschaft mit einer stabilen Inflationsrate einhergeht. Schätzung der NY Fed nach dem Ansatz von Holston, Laubach und Williams.

Quellen: EZB, Fed, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-132-01

Diese Entwicklung ist insbesondere von deutschen Banken getrieben, die einen schlechteren wirtschaftlichen Ausblick haben. Die **Nettokreditnachfrage der Unternehmen** hat trotz der verbesserten Finanzierungsbedingungen **leicht abgenommen**.

Bei den Wohnungsbaukrediten haben sich die Finanzierungsbedingungen insgesamt verbessert, ebenfalls hauptsächlich getrieben von fallenden Zinsen und Margen. Dies hat zu einer **deutlichen Zunahme der Kreditnachfrage für Immobilien** geführt (EZB, 2025b).

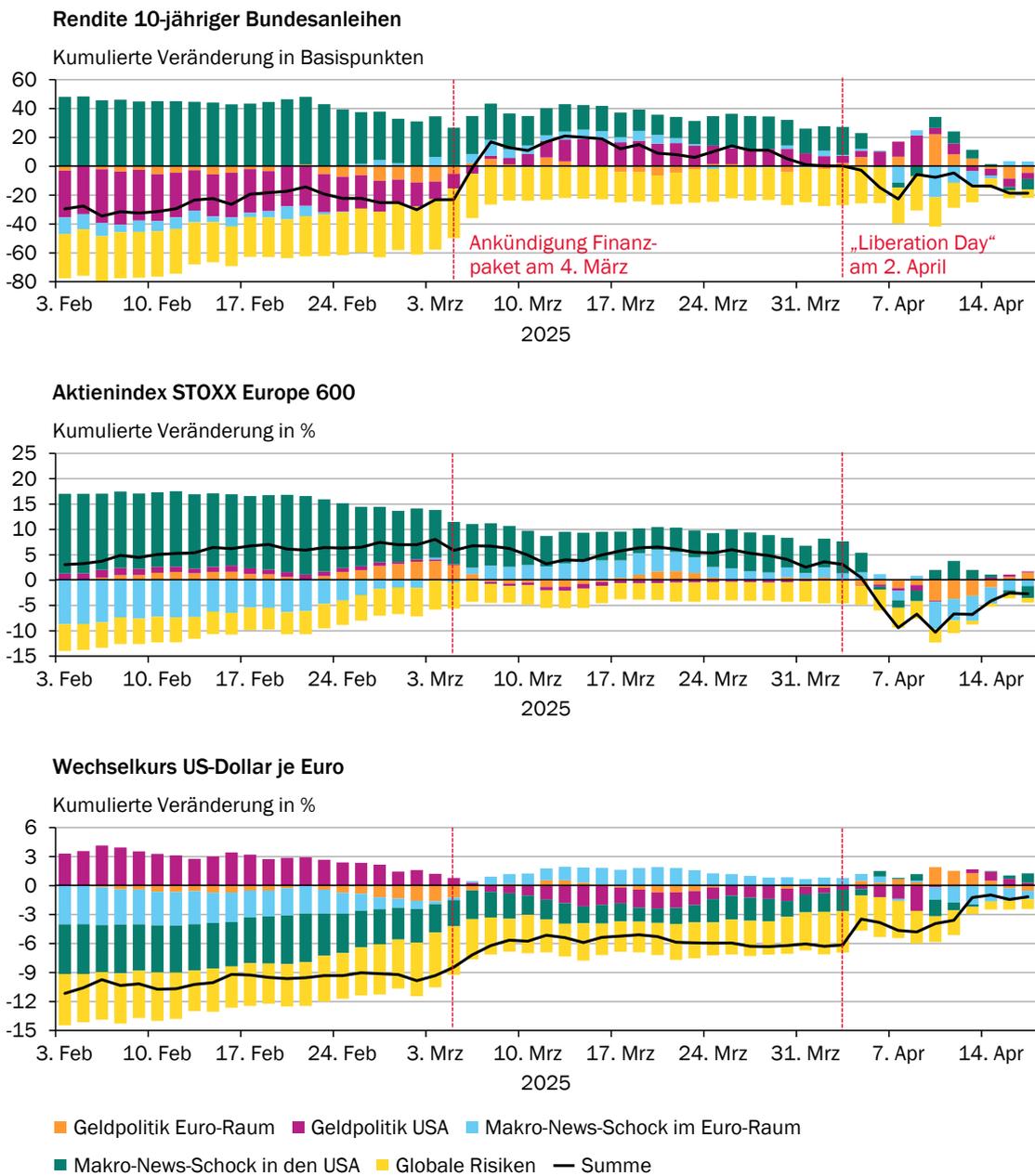
30. Die **Ankündigung des Finanzpakets am 4. März** und die damit verbundene Erwartung höherer künftiger Ausgaben für Infrastruktur und Verteidigung, [↘ PLUS-TEXT 1](#) [↘ ZIFFERN 79 FF.](#) hat zu einem **Anstieg der Renditen für deutsche Bundesanleihen** geführt. Insbesondere am langen Ende der Renditekurve, also für Bundesanleihen mit einer Laufzeit von mehreren Jahren, nahmen die Renditen zu. Für 10-jährige Bundesanleihen sind sie beispielsweise in den Tagen nach der Ankündigung zeitweise um über 40 Basispunkte gestiegen. [↘ ABBILDUNG 11 OBEN](#) Zusammen mit steigenden Aktienkursen in Deutschland, einer Aufwertung des Euro [↘ ABBILDUNG 11 UNTEN](#) und stabilen Preisen für deutsche Credit Default Swaps [↘ GLOSSAR](#) deutet dies darauf hin, dass die Märkte die fiskalische Expansion maßgeblich als wachstumssteigernd ansehen (Petroulakis und Saidi, 2025). Gleichzeitig dürfte der Anstieg der Renditen eine Reaktion auf eine künftige Erhöhung des Angebotes deutscher Staatsanleihen und einer damit verbundenen Abnahme der „Convenience Yields“ [↘ GLOSSAR](#) verbunden sein. [↘ ZIFFER 130](#)

Eine Abschätzung des Sachverständigenrates mithilfe eines SVAR deutet ebenfalls daraufhin, dass **die Ankündigung des Finanzpakets** von den Finanzmärkten **als expansiver Impuls aufgenommen wurde**. Eine aus dem Modell resultierende historische Zerlegung der Rendite auf 10-jährige Bundesanleihen, der Rendite des STOXX Europe 600 und der Änderungen im Wechselkurs US-Dollar zu Euro in ökonomische Treiber zeigt, dass der Anstieg Anfang März teilweise auf einen expansiven Makro-News-Schock zurückzuführen ist, der Nachrichten über die makroökonomische Entwicklung abbildet. [↘ ABBILDUNG 11 OBEN](#)

31. Die **Erhöhung und Ausweitung der US-Einfuhrzölle** [↘ ZIFFER 12](#) dürfte sich unterschiedlich auf die Preisentwicklung in den einzelnen Volkswirtschaften auswirken. In den USA dürften die Einfuhrzölle innerhalb von 12 Monaten zu einem **erheblichen Preisdruck** führen, da die gestiegenen Importpreise auf die Konsumentinnen und Konsumenten überwältigt werden. Der Umfang der Zollmaßnahmen übersteigt den aus Trumps erster Amtszeit, sodass der Preisdruck höher ausfallen dürfte. Amity et al. (2019) schätzen, dass die US-Einfuhrzölle im Jahr 2018 zu zusätzlichen Preissteigerungen im Verarbeitenden Gewerbe in Höhe von 1 Prozentpunkt geführt haben. Die betroffenen Unternehmen gaben die Preissteigerung überwiegend an die privaten Haushalte weiter. Ein anhaltender Aufwärtsdruck bei der Inflation dürfte eine länger anhaltende, restriktive Geldpolitik erforderlich machen als noch im Jahresgutachten 2024 angenommen.

ABBILDUNG 11

Märkte erwarten expansive Impulse von Finanzpaket<sup>1</sup>



1 – Historische Zerlegung aus SVAR im Sinne von Brandt et al. (2021) mit Tagesveränderungen in Basispunkten der Rendite 10-jähriger Bundesanleihen, Tagesveränderungen in Basispunkten des Spreads der Rendite 10-jähriger Bundesanleihen über US-Staatsanleihen mit selber Laufzeit sowie prozentuale Tagesveränderungen von STOXX Europe 600, S&P 500 und dem US-Dollar/Euro-Wechselkurs. Ein restriktiver geldpolitischer Schock im Euro-Raum erhöht die Rendite der Bundesanleihen, den Wechselkurs sowie den Spread und senkt den STOXX Europe 600. Ein restriktiver geldpolitischer Schock in den USA erhöht die Rendite der Bundesanleihen und senkt den Wechselkurs, den Spread und den S&P 500. Ein expansiver makroökonomischer News-Schock im Euro-Raum erhöht die Rendite der Bundesanleihen, den STOXX Europe 600, den Wechselkurs und den Spread. Ein expansiver makroökonomischer News-Schock in den USA erhöht die Rendite der Bundesanleihen, den S&P 500 und senkt den Wechselkurs sowie den Spread. Ein Rückgang des globalen Risikos erhöht die Rendite der Bundesanleihen, den STOXX Europe 600, den S&P 500 und den Wechselkurs und senkt den Spread. Kumulierte Beiträge ab 1. Januar 1999. Erste Beobachtung auf Null normalisiert. Stichprobe von 1. Januar 1999 bis 16. April 2025.

Quellen: LSEG Datastream, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-126-03

**Für andere Volkswirtschaften** dürfte die **Inflationentwicklung** maßgeblich davon **abhängen, inwiefern sie Gegenzölle verhängen**. Gegenzölle führen auch dort zu einem inländischen Preisdruck. In Trumps erster Amtszeit erlitten private Haushalte in Staaten, die Gegenzölle verhängten, reale Einkommensverluste (Amiti et al., 2019). Für den Euro-Raum dürfte die Inflation schneller sinken als bisher prognostiziert, da es aufgrund der US-Zölle auf chinesische Einfuhren zu Handelsumlenkungen und einem verstärkten Warenabsatz von chinesischen Unternehmen auf anderen Märkten kommen dürfte (WTO, 2025).

32. Für das **Jahr 2025** rechnet der Sachverständigenrat mit einer **globalen Verbraucherpreisinflation** von 3,1 %. Der hohe Preisdruck in fortgeschrittenen Volkswirtschaften wie den USA und dem Vereinigten Königreich dürfte dazu führen, dass die Inflation weniger stark sinkt als noch im Herbst 2024 angenommen. Im Jahr 2026 dürfte die Verbraucherpreisinflation nur leicht auf 2,7 % sinken.

### 3. Weltwirtschaft: Risiken überwiegen

33. In dieser Prognose werden die Auswirkungen der bis 2. Mai 2025 eingeführten und nicht wieder ausgesetzten Zölle berücksichtigt. [↪ KASTEN 4](#) Es besteht jedoch das Risiko, dass die **tarifären Handelshemmnisse im Prognosezeitraum stärker als erwartet zunehmen**, beispielsweise wenn die EU oder China umfassende Gegenmaßnahmen ergreifen. Dies könnte das Wachstum des globalen Warenhandels und des BIP in den betroffenen Wirtschaftsräumen noch stärker verringern als in der Prognose unterstellt. [↪ KASTEN 3](#) Zudem würden höhere Zölle die Investitionstätigkeit dämpfen und möglicherweise zu kurzfristigen Preissteigerungen, insbesondere in den zollerhebenden Staaten, führen. [↪ ZIFFER 31](#) [↪ KASTEN 4](#) Sollten sich diese Preissteigerungen in den Inflationserwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher widerspiegeln, könnte das die Zentralbanken weltweit dazu verleiten, von weiteren Zinssenkungen vorerst abzusehen oder die Geldpolitik gar zu straffen.

#### [↪ KASTEN 3](#)

##### **Fokus: Die möglichen Folgen einer Eskalation des Handelskonflikts zwischen USA und EU**

Die bereits erfolgte Verschärfung der US-Handelspolitik dürfte die weltwirtschaftliche Aktivität und den globalen Warenhandel im Prognosezeitraum beeinträchtigen. Eine **weitere Eskalation des Handelskonflikts**, beispielsweise wenn die EU umfassende Gegenmaßnahmen ergreift und ihrerseits Zölle auf Einfuhren aus den USA erhöht, stellt ein **deutliches Abwärtsrisiko für die wirtschaftliche Entwicklung** in den betroffenen Wirtschaftsräumen dar. [↪ ABBILDUNG 12](#)

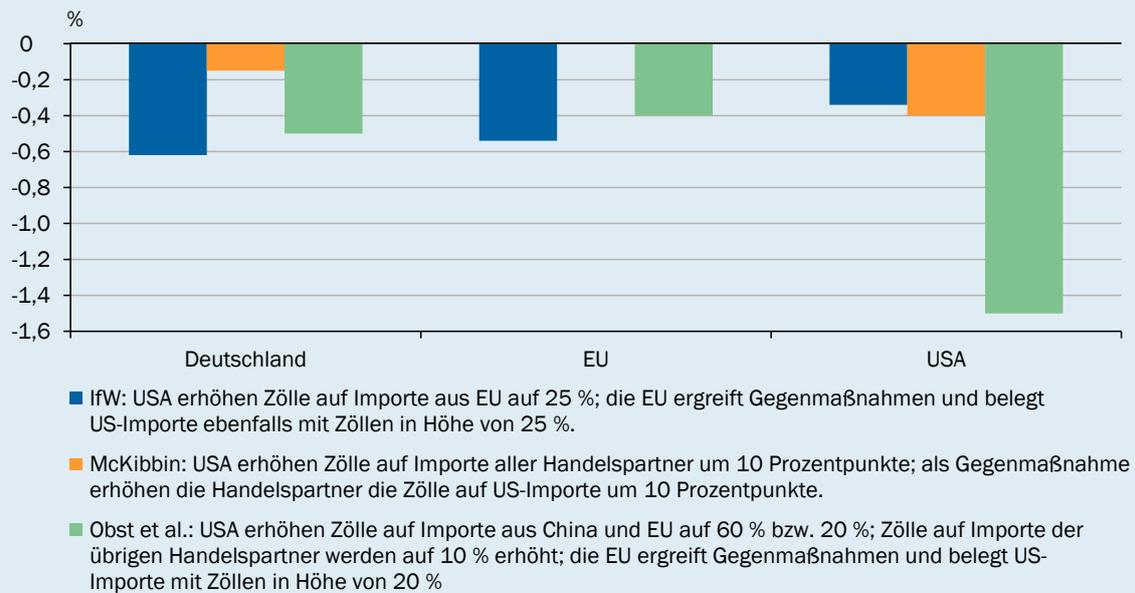
In dem von Obst et al. (2024) betrachteten Szenario erhöhen die USA die Einfuhrzölle für Handelspartner deutlich, und diese reagieren teilweise mit Gegenmaßnahmen. Eine solche **Verschärfung der US-Handelspolitik** führt zu einem **deutlichen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion**, allen voran in den USA selbst. Dort sinkt das BIP gegenüber dem Status quo kurzfristig um 1,4 %, da aufgrund höherer Preise die Verbraucherinnen und Verbraucher ihren Konsum einschränken. Deutlich geringer fallen die Produktionseinbußen in der EU mit -0,4 % aus. Die deutsche Wirtschaft wäre angesichts der größeren Bedeutung der USA als Absatzmarkt im Vergleich zu anderen EU-Staaten etwas stärker betroffen (-0,5 %).

In einem **moderateren Szenario** kommen McKibbin et al. (2024) auf **geringere BIP-Rückgänge**. Auch in dieser Studie ist die US-Wirtschaft am stärksten betroffen: Das US-BIP geht kurzfristig um 0,4 % gegenüber dem Status quo ohne Zollerhöhungen zurück. In China und Deutschland sinkt die gesamtwirtschaftliche Produktion hingegen nur um 0,1 % bzw. 0,2 %. Die Studie des Kiel Instituts für Weltwirtschaft (IfW) beschränkt sich auf die Auswirkungen eines Handelskonflikts zwischen den USA und der EU (IfW, 2025). Sie nehmen Zölle in Höhe von 25 % auf US-Einfuhren aus der EU und Gegenmaßnahmen der EU in derselben Höhe an. Basierend auf Berechnungen des Handelsmodells KITE könnte das US-BIP um 0,3 % zurückgehen. In der EU und Deutschland könnte das BIP hingegen um 0,5 % bzw. 0,6 % sinken. In Deutschland wird laut Modell der Automobilsektor besonders stark getroffen und verzeichnet einen Rückgang der nominalen Produktion um über 4 %. Die Weltwirtschaft schrumpft in diesem Szenario nur leicht (-0,1 %). Insgesamt hätte eine Eskalation des Handelskonflikts zwischen den USA und der EU zwar erhebliche makroökonomische Folgen. Diese wären jedoch nicht vergleichbar mit einer tiefen Rezession wie dies z. B. während der Globalen Finanzkrise oder Corona-Pandemie der Fall war. Aufgrund der großen Bedeutung des US-Absatzmarkts für deutsche Firmen wird die Wirtschaft hierzulande allerdings stärker in Mitleidenschaft gezogen als die EU insgesamt.

▾ **ABBILDUNG 12**

**Szenarien zu kurzfristigen Auswirkungen durch höhere US-Zölle**

BIP, preisbereinigt, Veränderung gegenüber Basisszenario



Quellen: IfW (2025), McKibbin et al. (2024), Obst et al. (2024)

© Sachverständigenrat | 25-116-01

34. Die **US-Fiskalpolitik** steht vor **großen Herausforderungen** (IWF, 2024; Auerbach und Yagan, 2025; Fitch Ratings, 2025). Ein Shutdown konnte im März 2025 durch einen Übergangshaushalt für die nächsten sechs Monate abgewendet werden. Die steigende Schuldenstandsquote sowie die zuletzt hohen Defizite belasten die US-Fiskalpolitik. Dadurch könnte die Flexibilität bei der Reaktion auf konjunkturelle Schocks und andere unerwartete Ereignisse beschränkt sein (GAO, 2025). Übereilte oder an der falschen Stelle vorgenommene Sparmaßnahmen könnten das BIP-Wachstum jedoch senken. Die beabsichtigten Sparmaßnahmen der Behörde für Regierungseffizienz (DOGE) dürfte aufgrund der be-

grenzten Einsparpotenziale (Dyran, 2025) nicht ausreichen, um einen Shutdown zu verhindern.

35. Das vom Deutschen Bundestag beschlossene **Finanzpaket** könnte sich, wie an den Märkten erwartet, **positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung im Euro-Raum auswirken**. ↘ ZIFFER 129 Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass sich Unternehmen angesichts geopolitischer Spannungen zügiger als erwartet auf neue Märkte und Geschäftsfelder einstellen. In Kombination mit dem Impuls aus dem Finanzpaket könnte dies die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Europa stärken.
36. Eine **Ausweitung der staatlichen Nachfrage durch das Finanzpaket könnte zu einem Anstieg des Preisniveaus im Euro-Raum führen**, insbesondere dann, wenn die Produktionskapazitäten im Bauhauptgewerbe nicht wachsen. Die Preissteigerungen hängen von der konkreten Ausgestaltung des Finanzpakets sowie von der Vorhersehbarkeit der damit verbundenen Maßnahmen ab. ↘ ZIFFER 118 Vorhersehbare und produktivitätssteigernde Investitionen – etwa in Infrastruktur – können private Investitionen anreizen, das Produktionspotenzial erhöhen und damit den Preisauftrieb dämpfen. Die expansive Fiskalpolitik in Deutschland könnte hingegen auch die Inflationserwartungen erhöhen und damit eine straffere Geldpolitik der Europäischen Zentralbank begünstigen. ↘ ZIFFER 131 Die Refinanzierungsbedingungen hochverschuldeter Mitgliedstaaten könnten sich dadurch verschlechtern.

#### ↘ KASTEN 4

##### Prognoseannahmen

Die **Großhandelspreise für Energieträger** sind in Europa im Winterhalbjahr 2024/25 **gestiegen**. ↘ ZIFFER 22 ↘ TABELLE 2 In Deutschland haben insbesondere die Preise für Strom deutlich zugelegt. Eine geringe Stromproduktion aus erneuerbaren Energien führte im 4. Quartal 2024 zu einer verstärkten Nutzung von Gas für Kraftwerke. Im Prognosezeitraum dürften die **Erdgaspreise in Europa** auf Basis der Terminpreise im Jahr 2025 etwas **höher ausfallen als im Jahr 2024**, danach aber wieder sinken. ↘ TABELLE 2 Für **Rohöl der Sorte Brent** legen die Terminmärkte **fallende Preise** bis Ende des Jahres 2025 nahe. Im Jahr 2026 dürften sie sich stabilisieren. Die **Großhandelspreise für Strom in Deutschland** dürften nach einem Anstieg im 1. Quartal 2025 im weiteren Jahresverlauf niedriger ausfallen und im Jahresdurchschnitt 2026 wieder fallen.

Der **weltweite Zinssenkungszyklus** dürfte sich – basierend auf den Terminmärkten – im Jahr 2025 **fortsetzen**. ↘ ZIFFERN 27 F. Der Einlagenzins der EZB dürfte basierend auf Terminpreisen im 4. Quartal 2025 auf 1,6 % fallen und danach auf diesem Niveau verharren. ↘ TABELLE 2 Für den Prognosezeitraum wird das zum Datenschluss beobachtete durchschnittliche **Wechselkursniveau** im April 2025 von 1,12 US-Dollar je Euro konstant fortgeschrieben.

In der Prognose wird unterstellt, dass die zum 2. Mai 2025 geltenden **US-Zölle und Vergeltungsmaßnahmen** in ihrer aktuellen Höhe **bestehen bleiben, eine weitere Verschärfung der US-Handelspolitik oder Gegenmaßnahmen anderer Handelspartner jedoch am Verhandlungstisch abgewendet werden können**. Gleichzeitig wird unterstellt, dass die Unsicherheit über den weiteren Kurs der US-Handelspolitik hochbleibt.

TABELLE 2

Prognoseannahmen<sup>1</sup>

	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	70,7	66,7	65,7	65,3	65,2	65,2	65,2
Gaspreis (EGIX THE)												
Euro/MWh	28,0	31,8	35,8	44,1	47,7	39,7	38,4	39,1	38,7	34,0	33,2	34,7
Strompreis (EEX Phelix)												
Euro/MWh	69,9	74,3	84,0	113,2	118,0	71,1	79,9	94,7	94,8	68,8	77,2	90,8
Einlagezins (EZB) <sup>2</sup>												
% p. a.	4,0	3,9	3,7	3,3	2,8	2,2	1,8	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6
Wechselkurs (EZB) <sup>3</sup>												
US-Dollar je Euro	1,09	1,08	1,10	1,07	1,05	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12

1 – Bis 2025Q1 beobachtete Werte; ab 2025Q2 Annahmen. 2 – Zinssatz für die Einlagefazilität. 3 – Der Wechselkurs wird ab dem 2. Quartal 2025 mit dem Durchschnitt im April 2025 fortgeschrieben.

Quellen: EEX, EZB, ICE, LSEG Datastream, NYMEX, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-043-02

## III. DEUTSCHLAND

37. Die **deutsche Wirtschaft** ist im Jahr 2024 zum zweiten Mal in Folge **geschrumpft**. Das BIP sank im 4. Quartal 2024 gegenüber dem Vorquartal preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,2 %. Im Vergleich zum Vorjahr ging das preisbereinigte BIP Deutschlands ebenfalls um 0,2 % zurück. Der globale Warenhandel wächst zwar moderat, die deutsche Industrie leidet jedoch unter einer gesunkenen Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Absatzmärkten und partizipiert weiterhin kaum an diesem Wachstum (JG 2024 Ziffern 38 ff.). Auch die jüngsten geopolitischen Entwicklungen belasten die deutsche Industrie. Die Warenexporte waren im 3. und 4. Quartal 2024 stark rückläufig. [ZIFFER 57](#) Die **anhaltende Schwäche der deutschen Industrie** spiegelt sich in einer in der Tendenz weiter sinkenden Produktion im Verarbeitenden Gewerbe wider. [ZIFFER 40](#) Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe ist weiterhin niedrig und dämpft – gemeinsam mit einer gestiegenen wirtschaftlichen Unsicherheit – die Investitionsnachfrage erheblich. [ZIFFER 52](#)
38. Die deutsche Volkswirtschaft dürfte im Jahr 2026 erstmals seit dem Jahr 2022 wieder moderat wachsen. Zwar belasten die **Veränderungen in der internationalen Handelspolitik** sowie die **hohe handelspolitische Unsicherheit** den globalen Warenhandel erheblich, was sich dämpfend auf die Nachfrage nach deutschen Industriegütern auswirken dürfte. [ZIFFER 58](#) Die verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie dürfte anhalten und der Außenhandel

nur verhalten zulegen. Das im März 2025 vom Bundestag beschlossene **Finanzpaket** dürfte jedoch ab dem kommenden Jahr **positive Impulse** für das Baugewerbe und die Industriekonjunktur setzen. [↘ ZIFFER 43](#) Im Jahresverlauf 2025 dürfte zudem die Inlandsnachfrage leicht stützen. [↘ ZIFFER 49](#) Im weiteren Prognosezeitraum dürften die preisbereinigten verfügbaren Einkommen stärker als im Jahr 2025 steigen und damit den privaten Konsum zusätzlich anschieben. [↘ ZIFFER 48](#) Das gegenüber dem Jahr 2024 niedrigere Zinsniveau im Euro-Raum dürfte zudem die Finanzierungsbedingungen verbessern und die Unternehmensinvestitionen im Prognosezeitraum leicht anregen. [↘ ZIFFERN 53 FF.](#) Insgesamt rechnet der Sachverständigenrat im Jahr 2025 mit einer Stagnation des realen BIP. Im Jahr 2026 dürfte das Wachstum 1,0 % betragen. [↘ TABELLE 3](#)

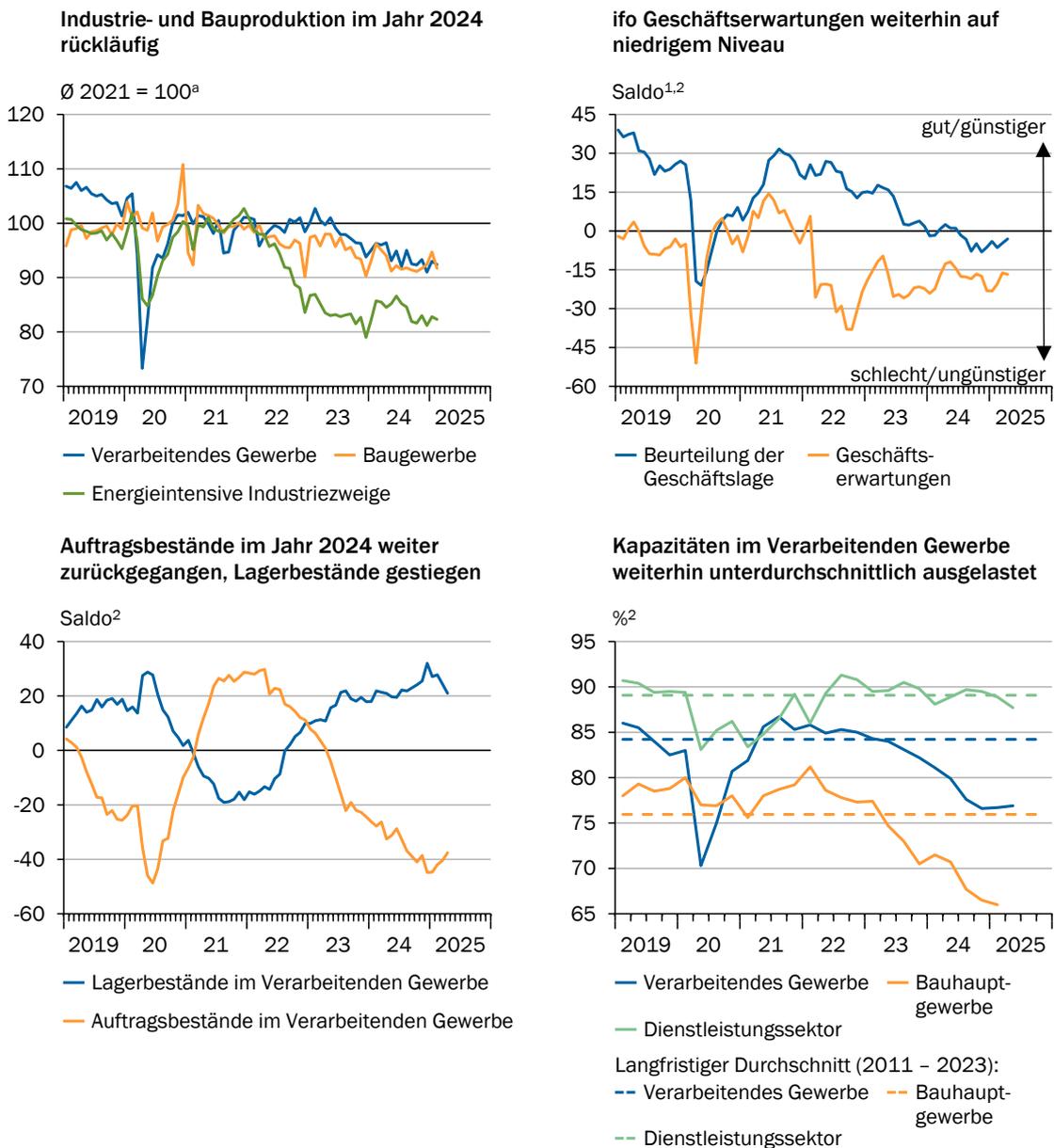
## 1. Realwirtschaft: Erholung am Horizont

39. Die deutsche Wirtschaft schrumpfte in der 2. Jahreshälfte 2024 um 0,1 % im Vergleich zur 1. Jahreshälfte. Zwar wuchs das BIP im 3. Quartal 2024 geringfügig um 0,1 % gegenüber dem Vorquartal, im 4. Quartal fiel es jedoch wieder um 0,2 %. **Wachstumsdämpfend wirkte das Verarbeitende Gewerbe**, das mit einem Wachstumsbeitrag von –0,1 Prozentpunkten zum negativen gesamtwirtschaftlichen Wachstum im 4. Quartal 2024 beitrug. Insbesondere die Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe war in allen vier Quartalen des Jahres 2024 rückläufig. Die Produktionszahlen im Verarbeitenden Gewerbe, die aufgrund einer Annahme konstanter Vorleistungsquoten die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe kurzfristig maßgeblich bestimmen (JG 2024 Plustext 1), deuten im 1. Quartal 2025 eine leichte Verbesserung an. Das BIP dürfte laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts im 1. Quartal 2025 um 0,2 % gegenüber dem Vorquartal gewachsen sein. Dazu dürften die privaten Konsumausgaben sowie die Investitionen beigetragen haben.
40. Die Produktion im deutschen Verarbeitenden Gewerbe war im Jahr 2024 weiterhin rückläufig. Im Dezember 2024 erreichte die Industrieproduktion sogar ihren niedrigsten Stand seit Mai 2020. Insbesondere die **Produktion der energieintensiven Industriezweige** ist im Dezember 2024 **stark gesunken**, während die **Produktion im Baugewerbe** im Vergleich zum Vormonat **stagnierte**. [↘ ABBILDUNG 13 OBEN LINKS](#) Weiterhin trugen im Jahr 2024 die rückläufigen Warenexporte zur sinkenden Industrieproduktion bei. Dementsprechend sind die Auftragsbestände im Verarbeitenden Gewerbe weiter zurückgegangen, während die Lagerbestände stark gestiegen sind. [↘ ABBILDUNG 13 UNTEN LINKS](#) Die Industrieschwäche zeigt sich auch in der geringen Kapazitätsauslastung und der schlechten Beurteilung der Geschäftslage im Verarbeitenden Gewerbe. [↘ ABBILDUNG 13 UNTEN RECHTS](#) Die befragten Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe zeigten sich zuletzt im April 2025 pessimistischer bezüglich ihrer zukünftigen Geschäfte als noch im Vormonat (ifo Institut, 2025a). Im Bauhauptgewerbe verbesserten sich die Geschäftserwartungen im April 2025 zwar deutlich, dennoch befinden sie sich weiterhin unter dem Niveau von Februar 2022. Die merkliche Verbesserung der Geschäftserwartungen im Verarbeitenden Gewerbe im März 2025 dürfte im Zusammenhang mit dem vom Bundestag beschlossenen Finanzpaket stehen. [↘ ZIFFER 43](#) Demgegenüber dürften die Anfang April 2025 eingeführten US-Zölle auf

Warenimporte aus der EU die deutschen Warenexporte im Prognosezeitraum empfindlich treffen und somit die Aussichten für die Industrieproduktion weiterhin dämpfen. Dementsprechend verschlechterten sich die Geschäftserwartungen im Verarbeitenden Gewerbe und in der Gesamtwirtschaft im April 2025. Insgesamt spricht dies nicht für eine starke Erholung der deutschen Industrie im Prognosezeitraum. [↘ ABBILDUNG 13 OBEN RECHTS](#)

- 41. Ein wesentlicher Grund für die rückläufige Industrieproduktion sowie für die schwachen Exporte ist die **gesunkene Wettbewerbsfähigkeit der deut-**

[↘ ABBILDUNG 13](#)  
Konjunkturindikatoren in Deutschland



1 – Geschäftserwartungen in den nächsten sechs Monaten. Differenz der prozentualen Anteile der Unternehmen, die eine Verbesserung bzw. eine Verschlechterung erwarten. 2 – Saisonbereinigte Werte. a – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte.

Quellen: Europäische Kommission, ifo Institut, Statistisches Bundesamt  
© Sachverständigenrat | 25-054-01

**schon Industrieunternehmen** gegenüber dem Ausland. Seit dem Jahr 2022 melden immer mehr Unternehmen des deutschen Verarbeitenden Gewerbes eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbssituation (Wollmershäuser et al., 2025). Verantwortlich dafür sind zum einen die im internationalen Vergleich stark gestiegenen Produktionskosten und zum anderen die schwache Produktivitätsentwicklung des deutschen Verarbeitenden Gewerbes (JG 2024 Ziffern 44 ff.). Darüber hinaus ist eine Verlagerung industrieller Wertschöpfung von Deutschland nach China sowie eine steigende Fertigungstiefe der chinesischen Industrie zu beobachten (FG 2024 Kasten 7). Zudem konnten viele Schwellenländer, vor allem in Südostasien, ihre Exportanteile aufgrund von Kostenvorteilen gegenüber den fortgeschrittenen Volkswirtschaften steigern.

42. Die **anhaltend hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit** belastet die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland (Berend und Jannsen, 2024; Europäische Kommission, 2024). Zwar ist die Unsicherheit weltweit erhöht, [↘ ZIFFER 14](#) in Deutschland fällt sie jedoch besonders hoch aus. [↘ ABBILDUNG 17 LINKS](#) Zwischen August und November 2024 hatte sich der auf Zeitungsartikeln basierende Unsicherheitsindikator von Baker et al. (2016) für Deutschland nahezu verdoppelt. Nach einem leichten Rückgang zwischen Dezember 2024 und Februar 2025 stieg der Indikator jedoch zuletzt im März 2025 erneut merklich an. Eine hohe Unsicherheit führt zu **Zurückhaltung bei Investitionsentscheidungen** der Unternehmen („wait-and-see“) und reduziert die Konsumneigung der privaten Haushalte. Beides beeinflusst die wirtschaftliche Aktivität negativ (Bloom et al., 2007; Giavazzi und McMahon, 2012; Coibion et al., 2024; Europäische Kommission, 2024).

**Zunehmende Unsicherheit über die zukünftige Handelspolitik** dürfte sich ebenfalls negativ auf die Investitionsentscheidungen von Unternehmen auswirken. [↘ KASTEN 5](#) Trumps Handelspolitik ist seit Amtsantritt unbeständig. [↘ ZIFFER 12](#) Einfuhrzölle, beispielsweise gegen Kanada und Mexiko, traten teils kurzfristig in Kraft und wurden teils ebenso kurzfristig temporär ausgesetzt.

[↘ KASTEN 5](#)

#### **SVR-Analyse: Auswirkungen der Unsicherheit über die US-Handelspolitik auf Deutschland**

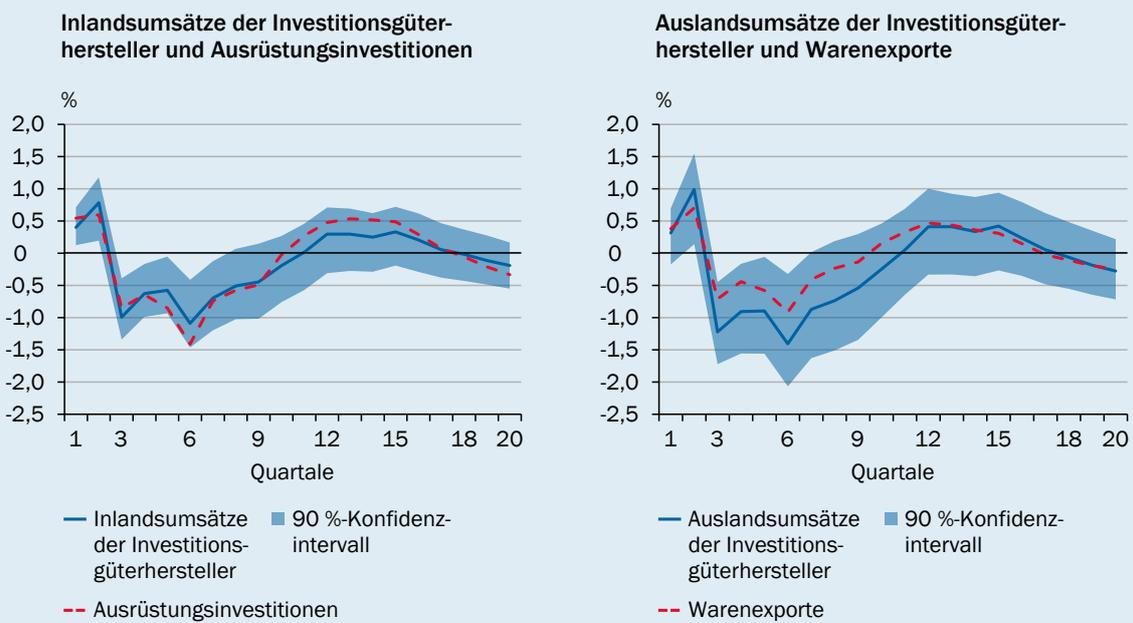
Seit Jahresbeginn 2025 haben tarifäre Handelshemmnisse weltweit deutlich zugenommen. [↘ ZIFFER 12](#) Die unbeständige US-Handelspolitik hat zudem dazu geführt, dass die handelspolitische Unsicherheit deutlich angestiegen ist. [↘ ZIFFER 14](#) Nicht nur die Einführung von Zöllen hat erhebliche Effekte auf die Entwicklung einer Volkswirtschaft, auch **Unsicherheit über die aktuelle Handelspolitik wirkt sich negativ auf die Investitionen und damit auf das BIP aus** (Ebeke und Siminitz, 2018; Steinberg, 2019; Caldara et al., 2020). Der Anstieg der handelspolitischen Unsicherheit während Präsident Trumps erster Amtszeit ging etwa in den USA mit einer Reduktion der privaten Investitionen um 1,5 % einher (Caldara et al., 2020).

Mithilfe eines **strukturellen vektorautoregressiven Modells** können die **Auswirkungen eines Anstiegs der handelspolitischen Unsicherheit** auf zentrale makroökonomische Aggregate wie beispielsweise Investitionen sowie Warenimporte und -exporte empirisch untersucht werden. Die handelspolitische Unsicherheit für Deutschland kann durch einen textbasierten Index gemessen werden, der die Analysen der Economist Intelligence Unit auswertet. Ein Anstieg der

handelspolitischen Unsicherheit, wie beispielsweise im 4. Quartal 2024, führt nach den Schätzungen des Sachverständigenrates zu einem nennenswerten Rückgang der Exporte und der inländischen Investitionen. So gehen die Inlandsumsätze der Investitionsgüterhersteller bei einem Anstieg des handelspolitischen Unsicherheitsindex, der in der Höhe vergleichbar ist mit dem Anstieg im 4. Quartal 2024, mit einer Verzögerung von ca. einem dreiviertel Jahr signifikant um etwa 1,1 % zurück. [↪ ABBILDUNG 14 LINKS](#) Die Inlandsumsätze der Investitionsgüterhersteller sind stark positiv mit den privaten Ausrüstungsinvestitionen korreliert und daher ein guter Indikator für deren Entwicklung. Die Auslandsumsätze der Investitionsgüterhersteller, die einen starken Gleichlauf mit den Warenexporten aufweisen und daher ein Proxy für diese sind, gehen mit einer ähnlichen zeitlichen Verzögerung noch etwas stärker, nämlich um etwa 1,4 %, zurück. [↪ ABBILDUNG 14 RECHTS](#) Diese Dynamik deckt sich mit den Ergebnissen von Caldara et al. (2020) sowie Arigoni und Lenarčič (2020), die vergleichbare Analysen für die USA und den Euro-Raum durchführen. Die Varianzzerlegung der Prognosefehler zeigt zudem, dass der Anstieg der Unsicherheit bis zu 25 % bzw. 20 % der Änderung der Inlandsumsätze bzw. Auslandsumsätze erklären kann.

[↪ ABBILDUNG 14](#)

### Auswirkungen eines Anstiegs der handelspolitischen Unsicherheit auf die deutsche Wirtschaft<sup>1</sup>



1 – Impulsantworten aus SVARs mit kurzfristigen Restriktionen, geschätzt mit 4 Lags auf Quartalsdaten von 1996 bis 2024. In jeder Schätzung ist die handelspolitische Unsicherheit zuerst geordnet und es wird für Inflation und den Zinssatz im Euro-Raum kontrolliert. Bei der Schätzung des Effekts auf die Inlandsumsätze bzw. Auslandsumsätze wird für die Entwicklung der Auslandsumsätze bzw. Inlandsumsätze kontrolliert. Genauso wird wechselseitig bei der Schätzung des Effekts der Ausrüstungsinvestitionen und Warenexporte kontrolliert. Die Ausrüstungsinvestitionen, Warenexporte, Inlands- und Auslandsumsätze sind logarithmiert und mit einem Polynom 3. Grades bereinigt. Konfidenzintervalle basieren auf Moving-Block-Bootstrap (Brüggemann et al., 2016) und Bootstrap-after-Bootstrap (Kilian, 1998) mit 1 000 Iterationen, implementiert im R-Paket svars (Lange et al., 2021).

Quellen: Ahir et al. (2022), Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-136-01

43. Im März 2025 hat der Bundestag mit einer **Grundgesetzänderung ein Finanzpaket** beschlossen, das im Umfang seit der Wiedervereinigung präzedenzlos ist. [↘ PLUSTEXT 1](#) [↘ ZIFFERN 75 FF.](#) Das Finanzpaket hat bereits zu einer Verbesserung der Erwartungen, unter anderem im Bauhauptgewerbe, geführt. [↘ ZIFFER 55](#) Eine Analyse des Sachverständigenrates zeigt, dass der Anstieg der 10-jährigen deutschen Staatsanleihen in Teilen darauf zurückzuführen ist, dass sich die konjunkturellen Erwartungen der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer verbessert haben. [↘ ZIFFER 30](#) Ab dem Jahr 2026 dürften die expansiven Finanzimpulse des Finanzpakets zur konjunkturellen Erholung Deutschlands beitragen. Insbesondere öffentliche Investitionen in Ausrüstungsgüter und Bauten dürften expandieren. [↘ ZIFFER 53](#) Das dürfte die Unterauslastung im Verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe verringern. [↘ ABBILDUNG 13 UNTEN RECHTS](#) Sollten die Kapazitäten – insbesondere im Tiefbau – jedoch nicht ausreichen oder nur langsam ausgebaut werden, könnten die Preise stärker als erwartet steigen. [↘ ZIFFER 71](#) Insgesamt rechnet der Sachverständigenrat mit einem Impuls von etwa 0,5 Prozentpunkten auf das BIP im Jahr 2026.



[↘ PLUSTEXT 1](#)

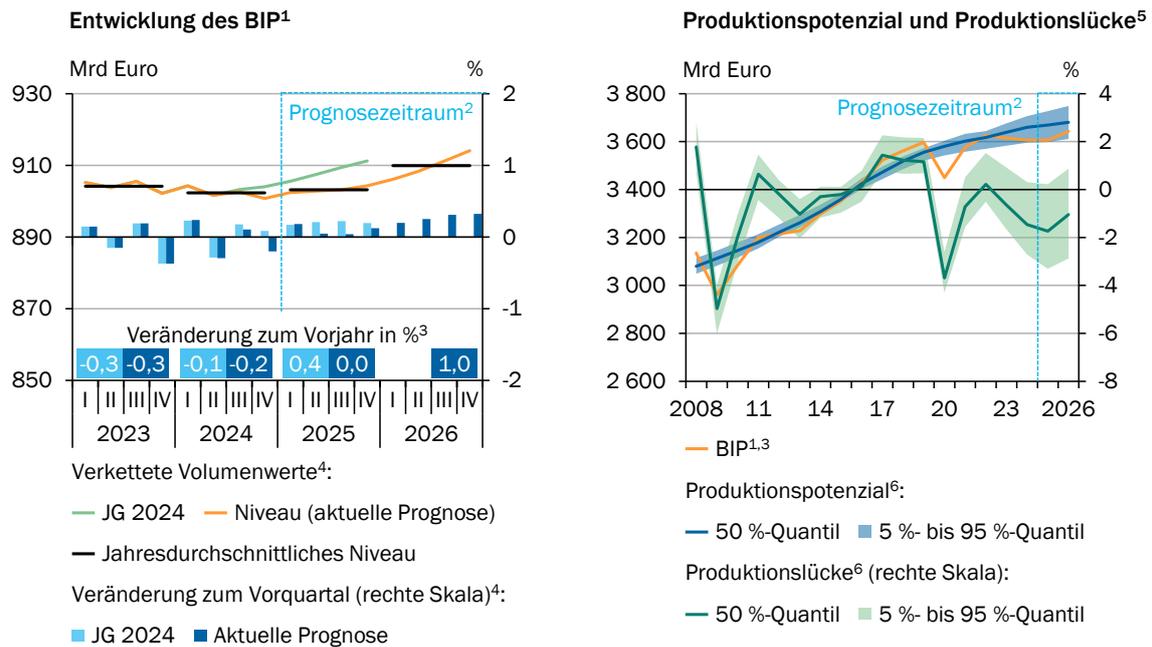
#### Umfang des im März 2025 beschlossenen Finanzpakets

In der Folge der Bundestagswahl haben die Parteien CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen durch eine Reform der Finanzverfassung die **fiskalischen Spielräume für Verteidigungsausgaben und öffentliche Investitionen erhöht**. Verteidigungsausgaben, die 1 % des BIP übersteigen, können kreditfinanziert werden. [↘ ZIFFERN 85 FF.](#) Zusätzlich soll ein neues Sondervermögen Infrastruktur in Höhe von 500 Mrd Euro in den kommenden zwölf Jahren zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und den Klimaschutz ermöglichen. [↘ ZIFFERN 94 FF.](#) Die Länder können sich künftig jährlich in Höhe von 0,35 % des BIP strukturell verschulden. Bisher hatten die Länder im Rahmen der Schuldenbremse keinerlei strukturelle Verschuldungsspielräume. [↘ ZIFFERN 106 F.](#)

44. Das **BIP-Wachstum im 1. Quartal 2025** betrug laut der Schnellmeldung des Statistischen Bundesamts vom 30. April 2025 0,2 % gegenüber dem Vorquartal. Die verfügbaren Stimmungs- und Echtzeitindikatoren zeichnen ein gemischtes Bild für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung am aktuellen Rand. Aus dem Verarbeitenden Gewerbe kommen weiterhin keine klaren Erholungszeichen, während sich die Geschäftsaussichten im Baugewerbe aufhellen. Die positive Stimmung der privaten Verbraucherinnen und Verbraucher im 1. Quartal 2025 dürfte im Folgequartal anhalten. Der **Nowcast für das 2. Quartal** deutet auf ein BIP-Wachstum von 0,0 % hin. Das Wachstum dürfte im Jahresverlauf zwar sehr langsam zulegen. [↘ ABBILDUNG 15 LINKS](#) Die US-Handelspolitik sowie die darauf bezogenen Unsicherheiten dürften das Wachstum im Prognosezeitraum aber deutlich dämpfen. Im Gesamtjahr 2025 rechnet der Sachverständigenrat daher mit einer Stagnation des BIP. Aufgrund der fiskalischen Impulse dürfte das BIP-Wachstum aber im Jahr 2026 anziehen und 1,0 % betragen. Dazu dürften vor allem die Konsumausgaben des Staates, die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen sowie die öffentlichen Bauinvestitionen beitragen. Dagegen dürften die Exporte sowie die

ABBILDUNG 15

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 | 25-083-01

privaten Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2026 nur wenig zum BIP-Wachstum beitragen.

- 45. Die **Produktionslücke** dürfte im Jahr 2025 mit  $-1,7\%$  betragsmäßig etwas größer ausfallen als im Jahr 2024. [ABBILDUNG 15 RECHTS](#) Das anziehende BIP-Wachstum dürfte im Jahr 2026 die Produktionslücke auf  $-1,0\%$  verkleinern. Das liegt maßgeblich an den positiven Impulsen des Sondervermögens Infrastruktur und den zusätzlichen Verteidigungsausgaben. Die Schätzung des Produktionspotenzials ist jedoch mit Unsicherheit behaftet (Ochsner et al., 2024). Das 5 (95) %-Quantil ist im Prognosezeitraum kleiner als  $-3\%$  (größer als  $0\%$ ) und beschreibt die Möglichkeit, dass die Produktionslücke betragsmäßig größer (kleiner) ist als im Mittel erwartet.

### Konsumausgaben

- 46. Der **private Konsum erholt** sich weiterhin nur **langsam**. Im Jahr 2024 expandierte er preisbereinigt um  $0,3\%$  gegenüber dem Vorjahr. Für diesen leichten Anstieg waren vor allem die Zuwächse in der 2. Jahreshälfte 2024 ausschlaggebend. Preis-, kalender- und saisonbereinigt wuchsen die privaten Konsumausgaben im 3. und 4. Quartal 2024 um  $0,2\%$  bzw.  $0,1\%$ . Im Gegensatz zu den schwachen Verbrauchsausgaben waren die Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2024 stark aufwärtsgerichtet. So sind die Nettolöhne und -gehälter im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr preisbereinigt um  $3,2\%$  gestiegen. Darüber hinaus fiel der Anstieg der preisbereinigten verfügbaren Einkommen im Jahr 2024 mit  $1,7\%$  im Vergleich zum Vorjahr besonders hoch aus. Ein solcher Anstieg wurde zuletzt

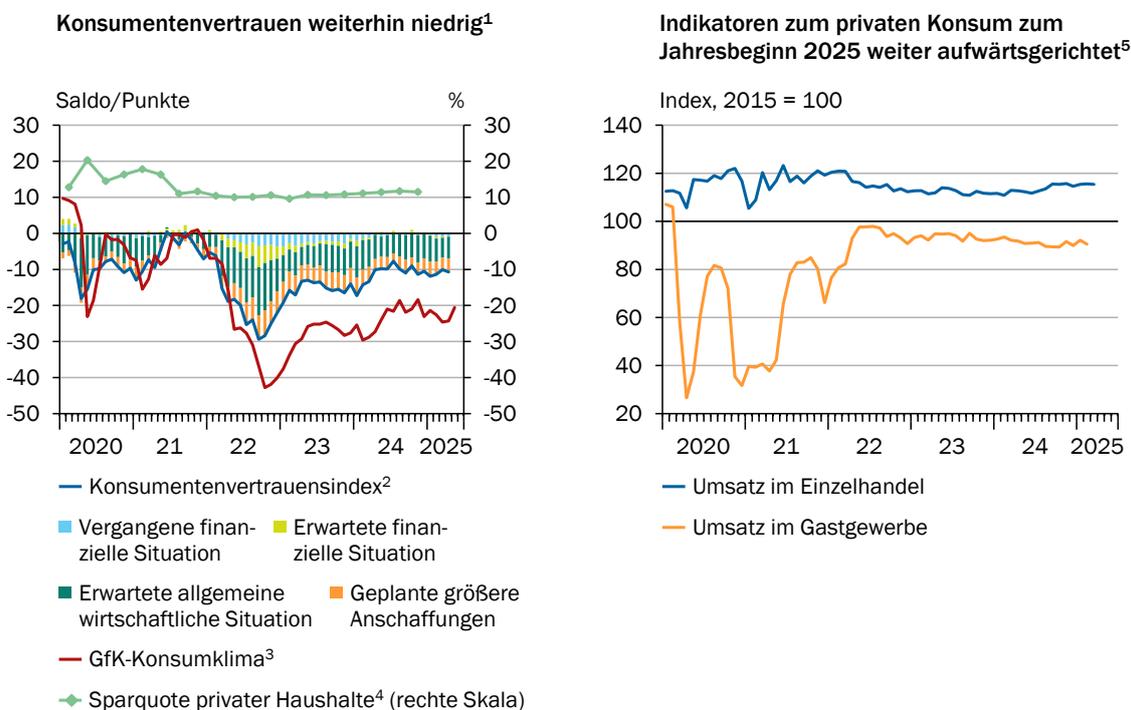
zwischen den Jahren 2015 und 2018 verzeichnet. Insgesamt übersetzte sich die starke Aufwärtsdynamik der preisbereinigten verfügbaren Einkommen nur zum Teil in höhere Ausgaben der privaten Haushalte.

47. Die **Konsumzurückhaltung** spiegelt sich weiterhin in einem **verstärkten Sparverhalten der privaten Haushalte** wider. So stieg die Nettosparquote im Jahr 2024 auf 11,4 % nach 10,4 % im Vorjahr und verharrt damit weiterhin **auf einem erhöhten Niveau** gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2019 in Höhe von 10,1 %. Ein Grund dafür dürfte sein, dass die privaten Haushalte derzeit immer noch seit dem Jahr 2021 entstandene reale Vermögensverluste kompensieren (Bobasu et al., 2024). Diese Verluste wurden vom 2. Quartal 2022 bis zum 2. Quartal 2024 bei Weitem noch nicht ausgeglichen.

48. **Im 1. Quartal 2025 dürften die privaten Konsumausgaben gestiegen sein.** Dies signalisieren die preisbereinigten Einzelhandelsumsätze, die im 1. Quartal 2025 um 0,2 % gegenüber dem Vorquartal gestiegen sind. Zudem stiegen die preisbereinigten Gastgewerbeumsätze im Durchschnitt von Januar und Februar 2025 um 1,1 % im Vergleich zum Durchschnitt des Vorquartals. [ABBILDUNG 16 RECHTS](#)

▸ ABBILDUNG 16

**Konsumindikatoren in Deutschland**



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 Verbraucherinterviews. 4 – Vierteljährliche Werte. 5 – Preis-, saison- und kalenderbereinigte Werte.

Quellen: Europäische Kommission, GfK, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-051-03

49. Das **Ausgabeverhalten der privaten Haushalte** dürfte im laufenden Jahr weiterhin durch **pessimistische Erwartungen** bestimmt werden. So liegt das am GfK-Konsumklimaindex gemessene Konsumentenvertrauen am aktuellen Rand weiterhin deutlich unter dem historischen Durchschnitt seit dem Jahr 1991. [↘ ABBILDUNG 16 LINKS](#) Die auf Umfragen basierenden Sparabsichten, die eine Indikation für die zukünftige Sparquote sind, sind zwar zuletzt gestiegen und verbleiben auf erhöhtem Niveau. Eine wichtige Rolle dürfte hierfür die gedämpfte Lage am Arbeitsmarkt spielen, die mit einem niedrigeren Lohnwachstum einhergeht. [↘ ZIF-FER 64](#) Die im Rahmen der Grundgesetzänderung beschlossenen Investitions- und Verteidigungsausgaben [↘ PLUSTEXT 1](#) dürften die realen verfügbaren Einkommen vor allem im Jahr 2026 aufgrund steigender Nachfrage zusätzlich stützen. Dies dürfte dazu beitragen, dass der private Konsum im Jahr 2026 etwas stärker expandiert als im Jahr 2025, aber weiterhin schwach bleibt. Insgesamt dürften die privaten Konsumausgaben im laufenden Jahr um 0,4 % wachsen. Im Jahr 2026 ist ein Anstieg um 0,7 % zu erwarten.
50. Die **Konsumausgaben des Staates** sind **im Jahr 2024** nach zwei Jahren der Stagnation gegenüber dem Vorjahr preisbereinigt um 3,5 % **wieder kräftig angestiegen**. Die Extrahaushalte des Bundes trugen im Jahr 2024 insbesondere im 4. Quartal 2024 spürbar zur Erhöhung des öffentlichen Verbrauchs bei. Auch soziale Sachleistungen, wie Leistungen in der Kranken- und Pflegeversicherung, und die Vorleistungen, wie Munitionskäufe, entwickelten sich mit jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten von 4,6 % bzw. 4,0 % im Vergleich zum Vorjahr dynamisch. Dabei wuchsen die Vorleistungen der Verkehrsbetriebe erneut überdurchschnittlich (7,7 %), während die Vorleistungen für Erziehung und Unterricht preisbereinigt leicht zurückgingen (–1,1 %).
51. **Zu Jahresbeginn 2025** dürfte sich der **reale Staatskonsum weniger dynamisch** entwickeln. Die vorläufige Haushaltsführung des Bundes dürfte die Entwicklung der Vorleistungen des Staates dämpfen. Nach Regierungsbildung und Aufstellung des Haushalts dürfte der Staatskonsum jedoch expansive Impulse setzen. Die Verabschiedung des Finanzpakets im März 2025 dürfte die Voraussetzungen dafür geschaffen haben, dass Vorleistungen unter anderem im Bereich der militärischen Beschaffungen dynamisch ansteigen und der Konsolidierungsdruck in vielen Gebietskörperschaften wieder zurückgeht. Jahresdurchschnittlich dürfte der Staatskonsum in den Jahren 2025 und 2026 preisbereinigt um 2,0 % bzw. 2,2 % expandieren.

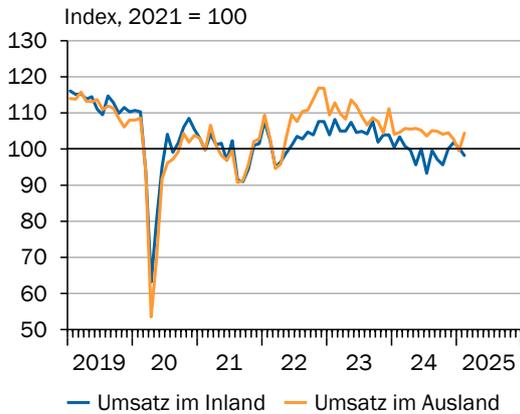
## Investitionen

52. Die **Ausrüstungsinvestitionen** sind **im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr preisbereinigt um 5,5 % gesunken**. Während die Investitionen in Maschinen und Geräte im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 5,9 % einbrachen, verzeichneten die Investitionen in Fahrzeuge einen Rückgang um 4,7 %. Die sinkende Nachfrage nach Ausrüstungsgütern lässt sich zum einen mit der schwachen Inlandsnachfrage erklären. Die seit dem Jahr 2023 rückläufigen Ausrüstungsinvestitionen spiegeln sich dementsprechend in den sinkenden Inlandsumsätzen der Investitionsgüterhersteller wider. [↘ ABBILDUNG 17 LINKS](#) Zum anderen fällt die Auslandsnachfrage weiterhin schwach aus. Dies zeigen die sehr niedrigen

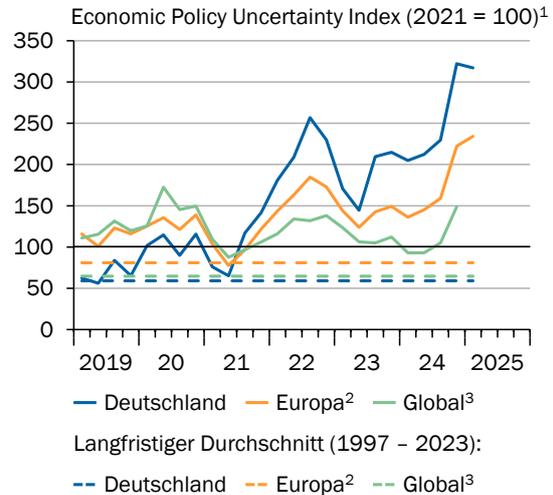
▸ **ABBILDUNG 17**

**Investitionsindikatoren für Deutschland**

**Inlandsgeschäft der Investitionsgüterhersteller im Jahr 2024 noch schwächer als Auslandsgeschäft**



**Wirtschaftspolitische Unsicherheitsindikator für Deutschland stark erhöht**



1 – Der Index misst die relative Häufigkeit, mit der die Wörter „Unsicherheit“, „Wirtschaft“ sowie spezifische politikbezogene Schlüsselwörter in Zeitungsartikeln gemeinsam auftreten. 2 – Gleichgewichteter Durchschnitt der Häufigkeit in jeweils zwei Zeitungen aus Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich. 3 – Mit kaufkraftbereinigtem BIP gewichteter Index für 21 Länder.

Quellen: Baker et al. (2016), Davis (2016), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-058-01

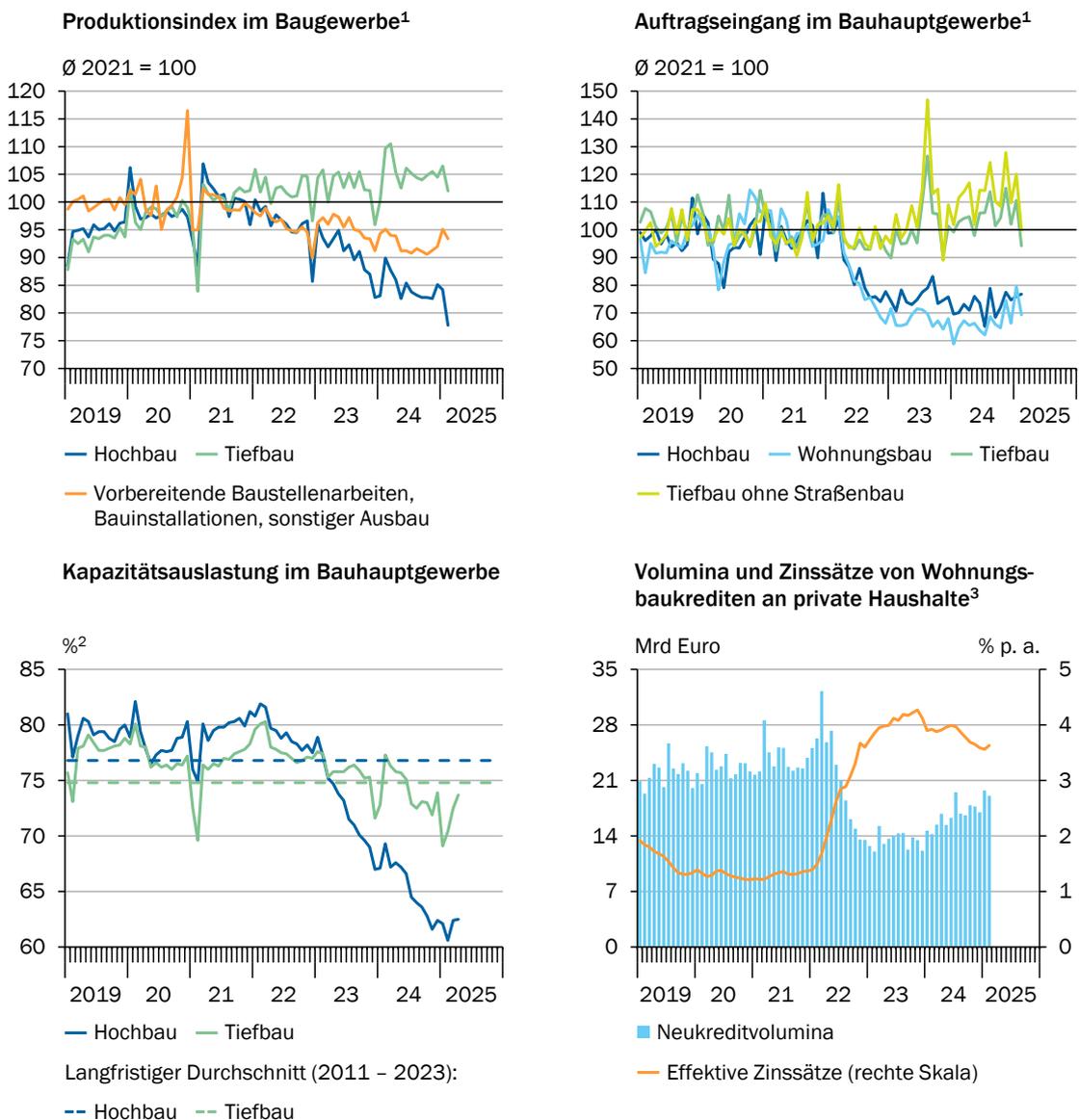
Auftragsbestände im Verarbeitenden Gewerbe. ▸ **ABBILDUNG 13 UNTEN LINKS** Die insgesamt geringe Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe reduziert den Bedarf der inländischen Unternehmen, in neue Ausrüstungsgüter zu investieren. ▸ **ZIFFER 40** Darüber hinaus tragen die im Vergleich der letzten zehn Jahre erhöhten Zinsen sowie die nach wie vor erhöhte wirtschaftspolitische Unsicherheit (Berend und Janssen, 2024; Europäische Kommission, 2024) zur Investitionszurückhaltung bei. ▸ **ABBILDUNG 17 RECHTS**

53. Die preisbereinigten **Ausrüstungsinvestitionen** dürften im **1. Quartal 2025 leicht gestiegen** sein. Während die Produktion von Investitionsgütern im Durchschnitt von Januar und Februar 2025 um 0,3 % im Vergleich zum Durchschnitt des Vorquartals gesunken ist, stiegen die Inlandsumsätze der Investitionsgüterhersteller nur minimal um 0,1 %. Entscheidend dürften jedoch die Importe an Investitionsgütern gewesen sein. Diese sind im Durchschnitt von Januar und Februar 2025 um 1,9 % im Vergleich zum Durchschnitt des Vorquartals nominal, saison- und kalenderbereinigt gestiegen. Im weiteren Prognosezeitraum dürften vor allem die **öffentlichen Investitionen in militärische Waffensysteme** für die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen **ausschlaggebend** sein. Die Aufstockung der geplanten Verteidigungsausgaben durch die Bundesregierung im März 2025 dürfte insbesondere einen zusätzlichen Impuls für die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen liefern. ▸ **PLUSTEXT 1** Die privaten Investitionen in Ausrüstungsgüter dürften im Prognosezeitraum dagegen schwächer expandieren. Vor allem im Jahr 2025 spielen die niedrige Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe sowie der trübe Ausblick für die deutschen Warenexporte in

Folge der US-Zölle eine dämpfende Rolle für die Unternehmensinvestitionen in Ausrüstungsgüter. Erst im Jahr 2026 ist mit einer Ausweitung der privaten Ausrüstungsinvestitionen zu rechnen. Hierbei dürfte eine stärkere Nachfrage aus dem Euro-Raum nach deutschen Warenexporten stützend wirken, da sie den Bedarf an Ausrüstungsgütern im Inland erhöht. Insgesamt dürften die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2025 um 0,9 % erneut zurückgehen, während sie im Jahr 2026 um 4,4 % kräftig steigen dürften.

- 54. Die preisbereinigten **Bauinvestitionen** sind im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 3,3 % zurückgegangen. Sie waren damit das vierte Jahr in Folge rückläufig. Dazu trugen vor allem die **geringeren Investitionen in Wohnbauten** bei,

▾ **ABBILDUNG 18**  
**Indikatoren für das Baugewerbe**



1 – Volumenindex; saison- und kalenderbereinigte Werte. 2 – Saisonbereinigte Werte. 3 – Kreditvolumina und effektive Zinssätze für Neugeschäfte.

Quellen: Deutsche Bundesbank, ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-062-01

die um 5,0 % eingebrochen sind. Die Investitionen in Nichtwohnbauten gingen im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 % zurück. Dabei **stützte** ausschließlich der **Tiefbau die Investitionen im Nichtwohnungsbau**. Die monatliche Produktion im Baugewerbe, ein Indikator für die Bauinvestitionen, zeigt, dass im Jahr 2024 insbesondere der Tiefbau deutlich zugelegt hat. [↘ ABBILDUNG 18 OBEN LINKS](#) Darunter fallen die Sanierungsmaßnahmen der Deutschen Bahn sowie der Stromnetzausbau. Dagegen zeigen sich die rückläufigen Bauinvestitionen deutlich in der sinkenden Produktion im Ausbaugewerbe sowie im Hochbau, die nach einem Anstieg zu Beginn des Jahres 2024 stark nachgelassen hat. Hierfür spielen die weiterhin hohen Finanzierungskosten für Wohnungsbauprojekte sowie die hohen Baumaterialpreise eine entscheidende Rolle.

55. Die **Bauinvestitionen** dürften im **1. Quartal 2025 gestiegen** sein. So expandierte die Produktion im Baugewerbe im Durchschnitt von Januar und Februar 2025 im Vergleich zum Durchschnitt des Vorquartals um 1,6 %. Dieser Anstieg kam aufgrund einer stark steigenden Produktion vor allem im Ausbaugewerbe zustande, während die Produktion im Hoch- und Tiefbau zurückging. Zudem setzte bei der Kapazitätsauslastung im Bauhauptgewerbe im März 2025 eine Gegenbewegung zu ihrer rückläufigen Entwicklung im Januar und Februar 2025 ein. Im Durchschnitt waren die Kapazitäten des Bauhauptgewerbes im 1. Quartal 2025 jedoch wenig ausgelastet, insbesondere im Hochbau. [↘ ABBILDUNG 18 UNTEN LINKS](#) Die Einschätzung der Geschäftslage im Bauhauptgewerbe verbesserte sich im 1. Quartal 2025 zwar geringfügig im Vergleich zum Vorquartal, ist aber weiterhin verhalten (ifo Institut, 2025b). Insgesamt bleibt die Bautätigkeit im Frühjahr 2025 weiterhin auf niedrigem Niveau.

Im weiteren Prognosezeitraum dürften die **Bauinvestitionen deutlich stärker expandieren als im Frühjahr 2025**. Dazu dürften zum einen die Wohnbauinvestitionen beitragen. Vor allem ab der 2. Jahreshälfte 2025 dürften hierfür die seit dem Sommer 2024 vorgenommenen Zinssenkungen durch die EZB verantwortlich sein. Dies zeigt sich ebenfalls an den seit Mitte des Jahres 2024 weiter sinkenden Effektivzinssätzen für Wohnungsbauprojekte. [↘ ABBILDUNG 18 UNTEN RECHTS](#) Die Auftragseingänge im Wohnungsbau weisen am aktuellen Rand zwar noch keine starke Trendumkehr auf. [↘ ABBILDUNG 18 OBEN RECHTS](#) Die stärkere Aufwärtsdynamik bei der Neukreditvergabe für Wohnungsbauprojekte sowie bei den an die Schufa gemeldeten Hypothekenverträgen deuten jedoch einen weiteren Anstieg bei den Aufträgen für Wohnbauten an (Boysen-Hogrefe et al., 2025). [↘ ABBILDUNG 18 UNTEN RECHTS](#) Zum anderen dürften die Investitionen im Tiefbau die Bauinvestitionen – vor allem im Jahr 2026 – stark stützen. Hierfür spielt der Ausbau des Schienen- und Stromnetzes eine wesentliche Rolle, vor allem für die öffentlichen Bauinvestitionen. Diese Entwicklung signalisieren die bereits seit dem Jahr 2024 stark gestiegenen Auftragseingänge im Tiefbau. [↘ ABBILDUNG 18 OBEN RECHTS](#) Dennoch dürften die Investitionsausgaben, die im Rahmen des neuen Sondervermögens für Infrastruktur durch die Bundesregierung beschlossen wurden, den Bauinvestitionen – vor allem im Tiefbau – erst im späteren Prognosezeitraum einen starken zusätzlichen Impuls geben. Insgesamt ließ sich bereits im März und April 2025 eine merkliche Verbesserung der Geschäftserwartungen im Bauhauptgewerbe feststellen. Gleichzeitig dürfte die steigende Nachfrage bei den öffentlichen Bauinvestitionen für zusätzlichen Preisdruck im gesamten Baugewerbe sor-

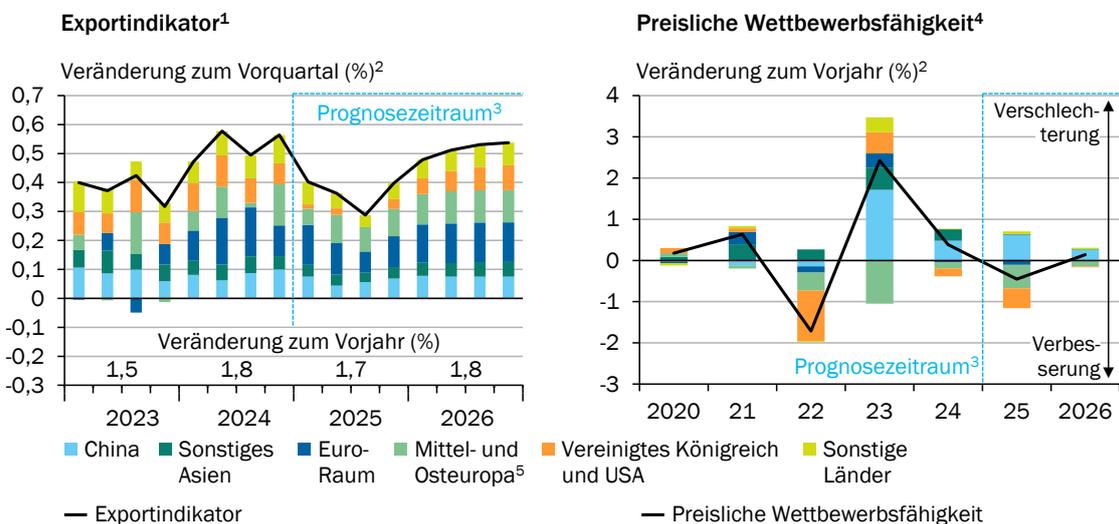
gen. Im Jahr 2025 dürften die Bauinvestitionen um 0,3 % leicht ansteigen, während sie im Jahr 2026 um 2,9 % kräftig wachsen dürften.

## Außenhandel

- 56. Die **deutschen Ausfuhren** sind im vergangenen Jahr preisbereinigt erneut geschrumpft. Trotz etwas kräftiger expandierender Absatzmärkte [↪ ABBILDUNG 19 LINKS](#) gingen die Ausfuhren im Vergleich zum Vorjahr um 1,1 % zurück. Damit setzt sich ein Trend fort, in dem die deutschen Exporte immer mehr von der globalen Konjunktur abgekoppelt sind (JG 2024 Ziffer 61). Eine mögliche Ursache hierfür dürfte sein, dass deutsche Firmen in den vergangenen zwei Jahren an preislicher Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben. [↪ ABBILDUNG 19 RECHTS](#)
  
- 57. Im **Jahresverlauf 2024 verloren die Warenexporte an Schwung** und gingen in der 2. Jahreshälfte sogar spürbar zurück. Dagegen waren die Dienstleistungsexporte durchgehend aufwärtsgerichtet. Dasselbe Muster zeigt sich auch bei den deutschen Einfuhren. Insgesamt nahmen diese im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig zu (0,2 %). Der Anstieg lag vor allem an den weiter steigenden Dienstleistungsimporten, die im Jahr 2024 um 4,3 % ausgeweitet wurden. Im Gegensatz dazu gingen die Warenimporte um 1,5 % zurück. [↪ ABBILDUNG 20 RECHTS](#)
  
- 58. Nach dem kräftigen Rückgang der deutschen Ausfuhren im 2. Halbjahr 2024 dürften sich die **deutschen Ausfuhren erst gegen Ende des Prognose-**

↪ ABBILDUNG 19

### Voraussichtliche Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfelds

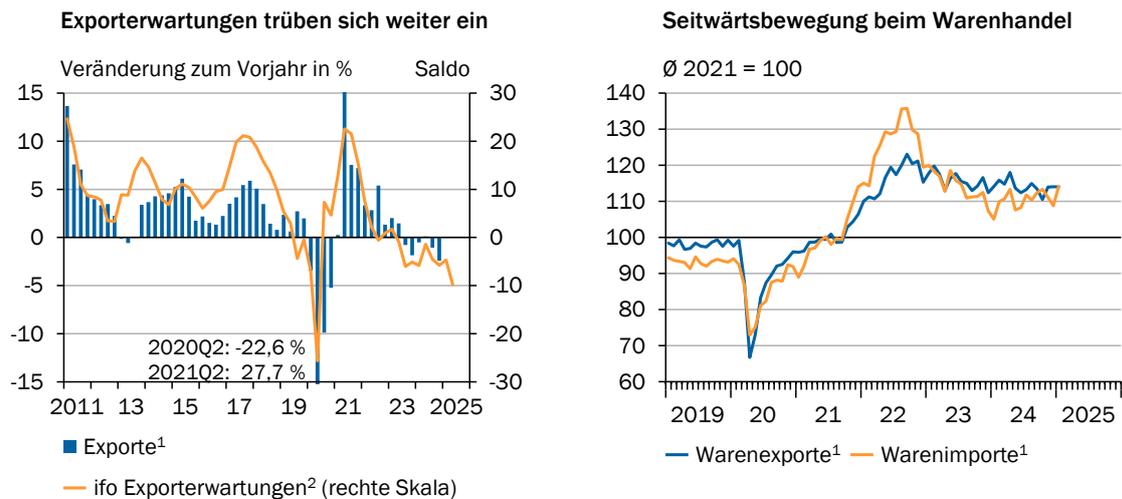


1 – Der Indikator basiert auf der Entwicklung des BIP von 50 Handelspartnern und entspricht der Summe der Beiträge. Die Gewichtung eines Landes ergibt sich aus dem jeweiligen Anteil am deutschen Export. Länderabgrenzung gemäß Tabelle 1. Saison- und kalenderbereinigt. 2 – Beiträge der einzelnen Regionen 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 | 25-070-01

▸ ABBILDUNG 20

Deutscher Außenhandel



1 – Saison- und kalenderbereinigt. 2 – Saisonbereinigt. Quartalsdurchschnitte der Monatswerte. Der Wert für 2025Q2 bezieht sich nur auf den Aprilwert.

Quellen: ifo Institut, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-045-02

**zeitraums erholen.** Im Januar 2025 gingen die Ausfuhren nominal zurück, erholten sich im Februar jedoch wieder leicht. Der LKW-Maut-Fahrleistungsindex, der einen hohen Gleichlauf mit den deutschen Ausfuhren aufweist, stagnierte im 1. Quartal. Die ifo Exporterwartungen setzten ihre Talfahrt zu Jahresbeginn fort und die Auftragsbestände für Exporte sind nahe dem Tief zu Beginn der Coronapandemie. ▸ ABBILDUNG 20 Bislang gibt es wenige Anzeichen, dass es im 1. Quartal 2025 beim Export in die USA zu starken Vorzieheffekten aufgrund von bevorstehenden Zöllen auf deutsche Waren gekommen ist. Deutsche Firmen führten ausweislich der deutschen Außenhandelsstatistik im Januar nominal sogar weniger Waren in die USA aus als noch im Dezember; im Februar lagen die Ausfuhren hingegen um knapp 5 % über diesem Wert.

Insgesamt dürften die **deutschen Ausfuhren im 1. Quartal leicht zugenommen** haben. Vor dem Hintergrund der Anfang April erlassenen US-Zölle auf Einfuhren aus der EU in Höhe von 10 % dürften die deutschen Ausfuhren **im weiteren Verlauf des Jahres 2025 jedoch schrumpfen**. Erst im **späteren Prognosezeitraum** ist mit einer **moderaten Erholung der Exporte** zu rechnen. Der Sachverständigenrat erwartet, dass die Ausfuhren im Jahr 2025 um 2,8 % zurückgehen, gefolgt von einer Zunahme in Höhe von 0,7 % im Jahr 2026. Mit Zuwachsraten in Höhe von 1,5 % bzw. 2,2 % dürften die **Importe angesichts der schwachen Exportdynamik und Investitionstätigkeit** zunächst nur mäßig expandieren und **erst im kommenden Jahr wieder etwas an Fahrt aufnehmen**.

TABELLE 3

## Wirtschaftliche Eckdaten

	Einheit	2023	2024	2025 <sup>1</sup>	2026 <sup>1</sup>
<b>Bruttoinlandsprodukt<sup>2</sup></b>	<b>Wachstum in %</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>
Konsumausgaben	Wachstum in %	- 0,3	1,2	0,9	1,2
Private Konsumausgaben <sup>3</sup>	Wachstum in %	- 0,4	0,3	0,4	0,7
Konsumausgaben des Staates	Wachstum in %	- 0,1	3,5	2,0	2,2
Bruttoanlageinvestitionen	Wachstum in %	- 1,2	- 2,7	0,3	3,3
Ausrüstungsinvestitionen <sup>4</sup>	Wachstum in %	- 0,8	- 5,5	- 0,9	4,4
Bauinvestitionen	Wachstum in %	- 3,4	- 3,3	0,3	2,9
Sonstige Anlagen	Wachstum in %	4,7	3,9	2,0	3,0
Inländische Verwendung	Wachstum in %	- 0,4	0,3	1,8	1,6
Außenbeitrag	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten	0,1	- 0,6	- 1,8	- 0,6
Exporte	Wachstum in %	- 0,3	- 1,1	- 2,8	0,7
Importe	Wachstum in %	- 0,6	0,2	1,5	2,2
<b>Leistungsbilanzsaldo<sup>5</sup></b>	<b>%</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,2</b>
<b>Erwerbstätige</b>	<b>Tausend</b>	<b>46 011</b>	<b>46 082</b>	<b>46 050</b>	<b>46 076</b>
<b>Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte</b>	<b>Tausend</b>	<b>34 790</b>	<b>34 932</b>	<b>34 972</b>	<b>35 042</b>
<b>Registriert Arbeitslose</b>	<b>Tausend</b>	<b>2 609</b>	<b>2 787</b>	<b>2 926</b>	<b>2 872</b>
<b>Arbeitslosenquote<sup>6</sup></b>	<b>%</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>
<b>Verbraucherpreise<sup>7</sup></b>	<b>Wachstum in %</b>	<b>5,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>
<b>Finanzierungssaldo des Staates<sup>8</sup></b>	<b>%</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 3,4</b>
<b>Bruttoinlandsprodukt pro Kopf<sup>9,10</sup></b>	<b>Wachstum in %</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,9</b>
<b>Bruttoinlandsprodukt, kalenderbereinigt<sup>10</sup></b>	<b>Wachstum in %</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Preisbereinigt. Veränderung zum Vorjahr. Gilt zudem für alle angegebenen Bestandteile des BIP. 3 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 4 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 5 – In Relation zum BIP. 6 – Registriert Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen. 7 – Veränderung zum Vorjahr. 8 – Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; in Relation zum BIP. 9 – Bevölkerungsentwicklung gemäß Mittelfristprojektion des Sachverständigenrates. 10 – Preisbereinigt. Veränderung zum Vorjahr.

Quellen: BA, Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-072-01

## 2. Inflation sinkt schneller als erwartet

59. Gemessen am nationalen Verbraucherpreisindex lag die jahresdurchschnittliche **Inflation im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr bei 2,2 %**. Im April 2025 betrug die Inflation im Vorjahresvergleich laut vorläufiger Meldung des Statistischen Bundesamts 2,1 %, nachdem sie im 1. Quartal 2025 noch bei 2,3 % lag. Die **Kerninflationsrate ist weiterhin erhöht**. Im April 2025 lag sie im Vorjahresvergleich laut vorläufiger Meldung bei 2,9 %. Im 1. Quartal 2025 betrug sie 2,8 %. Wesentlicher Treiber der Kerninflation sind weiterhin die Dienstleistungspreise, die im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 3,8 % gestiegen und seit Jahresbeginn im Vergleich zum jeweiligen Vorjahresmonat von 4,0 % auf zuletzt im März 3,4 % gesunken sind. Im April 2025 betrug die Dienstleistungspreis-inflation jedoch laut vorläufiger Meldung 3,9 %. Dieser Anstieg dürfte im Zusammenhang

mit höheren Preisen für Flüge sowie Pauschalreisen rund um die Osterzeit stehen. Der Anstieg bei den Dienstleistungspreisen war beispielsweise im Februar 2025 breit angelegt: Er reichte von der Personenbeförderung über die Gaststätten-dienstleistungen bis hin zur Nettokaltmiete. [↪ ABBILDUNG 21](#)

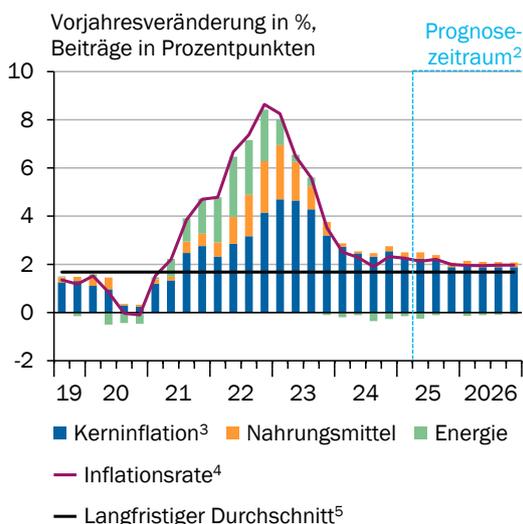
60. Im Vormonatsvergleich stiegen die Energiepreise im Januar 2025 stark an. Hierfür spielen die gestiegenen Rohölpreise um die Jahreswende [↪ ZIFFER 22](#) sowie die seit Ende Oktober 2024 erhöhten Strompreise [↪ TABELLE 2](#) eine maßgebliche Rolle. Zwischen Februar und April 2025 schwächte sich die **Energiepreisinflation** jedoch ab. Im weiteren Prognosezeitraum dürften die Energiepreise leicht zurückgehen. [↪ TABELLE 2](#) Anders als bei Dienstleistungen dürfte der Preisdruck für Waren im Verlauf des Jahres 2025 ebenfalls zurückgehen. Ausschlaggebend dafür sind die Erzeugerpreise für nicht-energetische Waren, die in der 2. Jahreshälfte 2024 keinen signifikanten Anstieg verzeichneten. Darüber hinaus dürften Waren aus China im Zuge des Zollkonflikts mit den USA zunehmend nach Europa umgelenkt werden. Dies dürfte den Preisdruck bei den Warenpreisen in Deutschland zusätzlich dämpfen.

Von den **Dienstleistungen ist dagegen weiterhin Preisdruck** zu erwarten. Insbesondere die Lohnstückkosten sind im Jahr 2024 weiter angestiegen. Die Überwälzung dieser höheren Kosten dürfte im Jahr 2025 für weiteren Preisdruck sorgen. Darüber hinaus zeigt die Zerlegung des BIP-Deflators, dass die Arbeitnehmerentgelte weiterhin den größten Beitrag zur Inflation leisten und ihr Anteil an

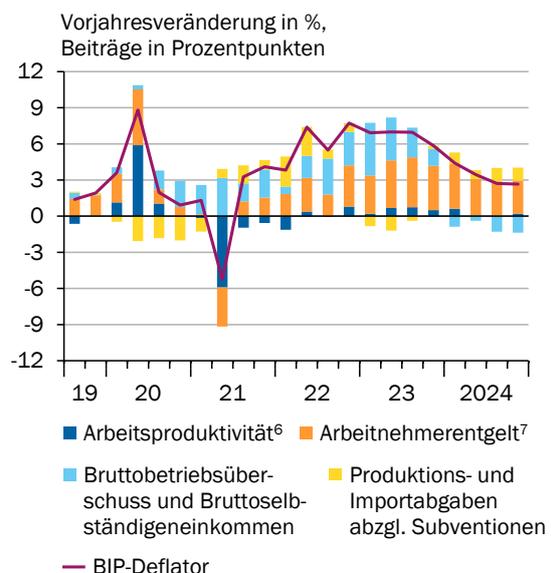
[↪ ABBILDUNG 21](#)

### Inflation in Deutschland

#### Verbraucherpreisinflation<sup>1</sup> geht zurück



#### Inflation gemessen am BIP-Deflator ist noch deutlich erhöht



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 2022. 6 – Die Arbeitsproduktivität geht mit negativem Vorzeichen in den BIP-Deflator ein. 7 – Gemäß Inlandskonzept.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Eurostat, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-053-01

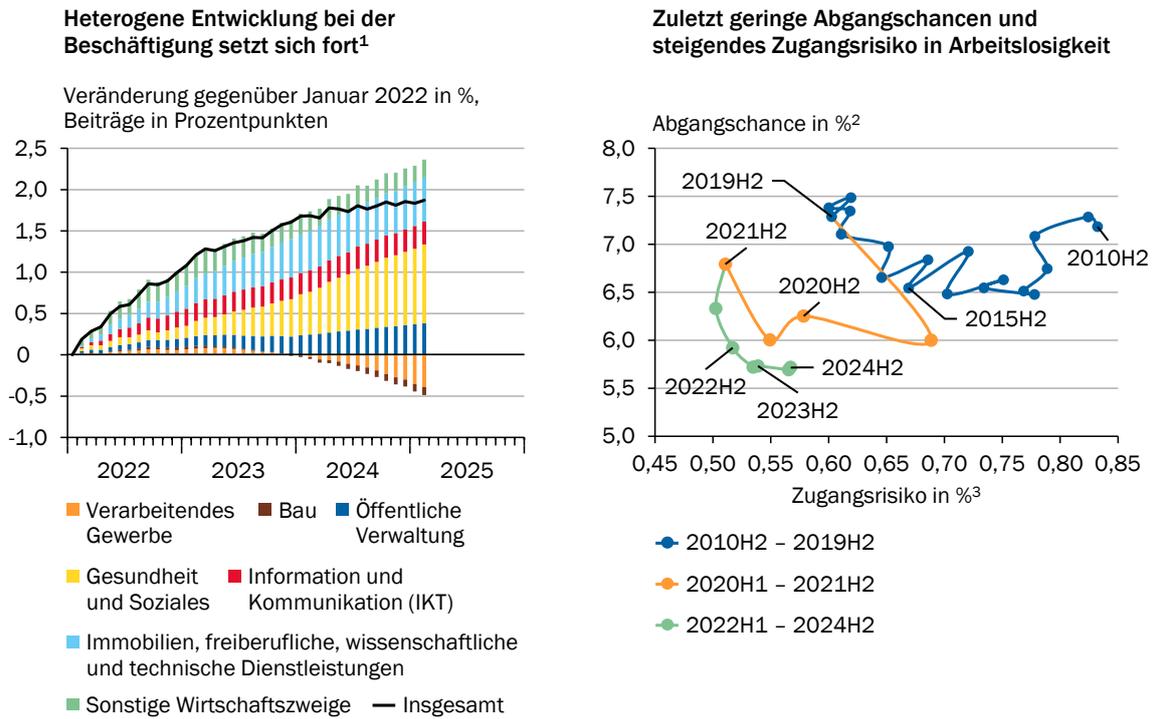
der Gesamtinflation in der 2. Jahreshälfte 2024 kaum zurückgegangen ist. [ABBILDUNG 21](#) Im Jahr 2025 ist mit einer Inflation von durchschnittlich 2,1 % zu rechnen. Im Jahr 2026 dürfte die Inflation mit 2,0 % leicht darunter liegen. Die Kerninflation dürfte 2,6 % im Jahr 2025 und 2,3 % im Jahr 2026 betragen. Der BIP-Deflator dürfte um jeweils 2,2 % steigen.

### 3. Wirtschaftliche Schwäche zeigt sich am Arbeitsmarkt

61. Die ungünstigen Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Schwächephase auf den Arbeitsmarkt setzen sich fort. Die **Arbeitslosenquote ist weiter angestiegen** und betrug im April 2025 saisonbereinigt 6,3 %. Die Erwerbstätigkeit ist seit dem 2. Quartal 2024 saisonbereinigt leicht rückläufig und stagnierte im 1. Quartal 2025 gegenüber dem Vorquartal. Sektorale Unterschiede im deutschen Arbeitsmarkt zeigen sich insbesondere bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. [ABBILDUNG 22 LINKS](#) Während diese im Verarbeitenden Gewerbe zu-

[ABBILDUNG 22](#)

#### Entwicklung des Arbeitsmarkts



1 – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte; saisonbereinigte Werte. Wirtschaftsbereiche gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). 2 – Abgangschance beschreibt die Chance, Arbeitslosigkeit zu beenden: sie bezieht die Abgänge aus Arbeitslosigkeit aufgrund einer Beschäftigungsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt (einschließlich in betriebliche bzw. außerbetriebliche Ausbildung) auf den Bestand an Arbeitslosen des jeweiligen Vormonats. 3 – Zugangsrisiko beschreibt das Risiko, aus Beschäftigung heraus im nächsten Monat arbeitslos zu werden; es bezieht die Arbeitslosmeldungen von zuvor sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am ersten Arbeitsmarkt (einschließlich Auszubildender) auf den Beschäftigungsbestand des jeweiligen Vormonats.

Quellen: BA, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-081-03

rückgeht, steigt sie insbesondere in den Bereichen Öffentliche Verwaltung, Gesundheit und Soziales weiter an.

62. Der seit Mitte des Jahres 2023 **anhaltende Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe** hat sich im Verlauf des Jahres 2024 deutlich beschleunigt. [↘ ABBILDUNG 22 LINKS](#) Zusätzlich haben einige Unternehmen weitere Stelleneinsparungen angekündigt. [↘ TABELLE 10 ANHANG](#) Umfangreiche Abbauprogramme strecken sich jedoch zumeist über mehrere Jahre. Der Beschäftigungsabbau im Rahmen solcher Programme wird meist über eine ausbleibende Nachbesetzung offener Stellen realisiert, die durch natürliche Fluktuation und Verrentungen entstehen. Dementsprechend sind die Übergänge in Arbeitslosigkeit im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr mit rund 11 % zwar deutlich, gemessen am Beschäftigungsrückgang jedoch moderat angestiegen. Eine geringe Einstellungsbereitschaft der Unternehmen zeigt sich in einem deutlichen Rückgang der Zahl der offenen Stellen (BA, 2025; Gürtzgen et al., 2025). Zudem lässt sich bei den Zu- und Abgängen aus Arbeitslosigkeit eine ähnliche Entwicklung erkennen. [↘ ABBILDUNG 22 RECHTS](#) Während vor Beginn der Corona-Pandemie das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit abnahm

↘ TABELLE 4

### Arbeitsmarkt in Deutschland

	2023	2024	2025 <sup>1</sup>	2026 <sup>1</sup>	2025 <sup>1</sup>	2026 <sup>1</sup>
	Jahreswert				Veränderung zum Vorjahr	
	Tausend Personen				%	
Erwerbspersonen <sup>2</sup>	47 136	47 391	47 426	47 401	0,1	- 0,1
Erwerbslose <sup>3</sup>	1 335	1 513	1 595	1 551	5,4	- 2,8
Erwerbstätige <sup>4</sup>	46 011	46 082	46 050	46 076	- 0,1	0,1
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	34 790	34 932	34 972	35 042	0,1	0,2
Ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigte <sup>5</sup>	4 198	4 180	4 111	4 070	- 1,7	- 1,0
Registriert Arbeitslose	2 609	2 787	2 926	2 872	5,0	- 1,8
Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) <sup>6</sup>	3 448	3 577	3 710	3 641	3,7	- 1,8
Kurzarbeit (Beschäftigungsäquivalent)	74	89	112	94	26,3	- 16,2
	Jahresdurchschnitte in %				Prozentpunkte	
Arbeitslosenquote <sup>7</sup>	5,7	6,0	6,2	6,1	0,2	- 0,1
ILO-Erwerbslosenquote <sup>8</sup>	3,0	3,4	3,5	3,4	0,1	- 0,1
	Veränderung zum Vorjahr in %					
Tariflöhne (Stundenkonzept)	3,7	4,8	2,6	2,5	.	.
Effektivlöhne <sup>9</sup>	6,6	5,5	2,8	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 | 25-073-01

(blaue Linie), kam es in den vergangenen drei Jahren vor allem zu einem Rückgang der Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit (grüne Linie).

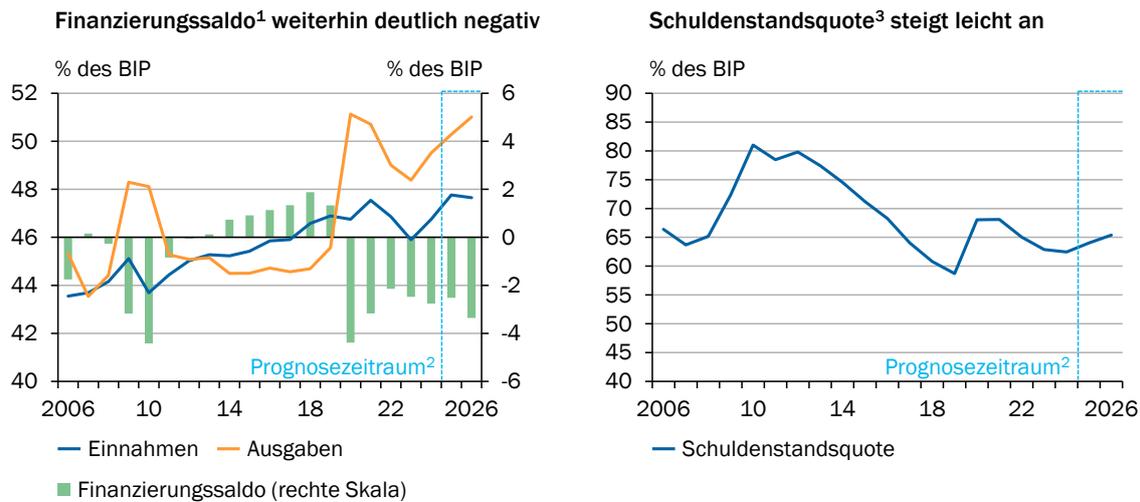
63. Wichtige **Beschäftigungsindikatoren**, wie das ifo Beschäftigungsbarometer und die Beschäftigungskomponente des IAB-Arbeitsmarktbarometers, zeichnen weiterhin ein **pessimistisches Bild für die künftige Entwicklung der Beschäftigung**. Die Zahl der Erwerbstätigen dürfte im Jahr 2025 leicht sinken und im Jahr 2026 nur leicht um 0,1 % ansteigen. [↘ TABELLE 4](#) Das steigende Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit und die niedrigen Abgangschancen sprechen für einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2025. [↘ ABBILDUNG 22 RECHTS](#) Die Arbeitslosenquote dürfte daher im Jahr 2025 6,2 % erreichen. Für das Jahr 2026 dürfte sie im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Erholung auf 6,1 % sinken.
64. Die anhaltend schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung wirkt sich dämpfend auf die Lohnentwicklung aus. Die **Effektivlöhne** dürften im Jahr 2025 um 2,8 % und im Jahr 2026 um 2,7 % ansteigen. [↘ TABELLE 4](#) Aufgrund der nachlassenden Inflation wird es in beiden Jahren voraussichtlich zu einem **leichten Reallohnanstieg** kommen.

## 4. Zeitenwende bei den öffentlichen Finanzen

65. Über die Ausrichtung der Finanzpolitik in Deutschland besteht **nach Unterzeichnung des Koalitionsvertrages der neuen Bundesregierung weniger Unsicherheit**. Nach dem Scheitern der Ampel-Koalition im Herbst 2024 galt für den Bundeshaushalt 2025 die **vorläufige Haushaltsführung**. Dies dürfte zum Jahresbeginn 2025 zu einer **leicht restriktiven Ausrichtung der Finanzpolitik** des Bundes geführt haben. Restriktiv wirken zudem die Erhöhungen der Beitragssätze der Sozialversicherung. So wurden zum Jahresbeginn 2025 die Beitragssätze der sozialen Pflegeversicherung um 0,4 Prozentpunkte angehoben. Gleichzeitig steigen die Zusatzbeiträge der Gesetzlichen Krankenversicherung um durchschnittlich 0,8 Prozentpunkte.
66. Für den Kurs der neuen Bundesregierung wird davon ausgegangen, dass die **Ausrichtung der Fiskalpolitik ab Jahresmitte 2025 zunehmend expansiver** sein wird. Im März 2025 haben sich je zwei Parteien aus der alten Bundesregierung und der bisherigen Opposition auf eine **Änderung des Grundgesetzes** verständigt, die Bund und Ländern eine deutlich höhere Verschuldung als bisher ermöglicht. [↘ PLUSTEXT 1](#) In der Prognose wird davon ausgegangen, dass die daraus stammenden **Impulse im Jahr 2026 rund 20 Mrd Euro** betragen werden, die den Staatskonsum und die öffentlichen Investitionen in Ausrüstungen und Bauten betreffen.
67. Die Staatseinnahmen dürften im Jahr 2025 stärker wachsen als das nominale BIP. [↘ ABBILDUNG 23 LINKS](#) Insbesondere die **Einnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialbeiträgen** dürften in Folge **progressionsbedingter Mehreinnahmen** bei der Lohnsteuer sowie der Beitragssatzanpassungen stärker zunehmen als die Bruttolöhne und -gehälter. Sie tragen somit zum **Wachstum der Einnahmenquote** bei. Auch das Auslaufen der abgabenfreien Gehaltskompo-

▸ **ABBILDUNG 23**

**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 | 25-123-01

nente (Inflationsausgleichsprämie) erhöht die Einnahmen des Staates. Allerdings wird die Anpassung der Tarifeckwerte an die prognostizierten Inflationsraten eine dämpfende Wirkung haben. Im Jahr 2026 werden die Einnahmen des Staates nur noch in etwa mit dem Bruttoinlandsprodukt zunehmen. Dabei wird davon ausgegangen, dass es auch im Jahr 2026 zu Erhöhungen der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung kommt. Die gewinnabhängigen Steuern dürften im Jahr 2025 und 2026 hingegen nur eine geringe Dynamik aufweisen, auch weil sich die nominal gesunkene Bemessungsgrundlage in den Einnahmen bemerkbar macht. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat, dass die öffentlichen **Einnahmen in den Jahren 2025 und 2026 nominal um 4,4 % bzw. 3,0 % zunehmen.** [▸ ABBILDUNG 23 LINKS](#)

68. Der Anstieg der Staatsausgaben dürfte sich in den Jahren 2025 und 2026 fortsetzen. [▸ ABBILDUNG 23 LINKS](#) Zwar unterbricht die **vorläufige Haushaltsführung in der 1. Jahreshälfte 2025** den Anstieg des Staatsverbrauchs. Für die 2. Jahreshälfte wird erwartet, dass die neue Bundesregierung wieder auf einen expansiveren Kurs einschwenkt. So dürften die **staatlichen Vorleistungen** und die **öffentlichen Investitionen** ab Jahresmitte 2025 und im Jahr 2026 in Folge einer **Zunahme der militärischen Beschaffungen zulegen**. Auch die **öffentlichen Bauinvestitionen werden** aufgrund der expansiven **Wirkungen des Finanzpakets vom März 2025 stärker expandieren.** [▸ ZIFFERN 114 FF.](#) Insgesamt werden die Ausgaben des Staates in den Jahren 2025 und 2026 nominal um 3,7 % bzw. 4,7 % zunehmen.
69. Das **gesamtstaatliche Budgetdefizit** dürfte damit in den Jahren 2025 und 2026 **-2,5 % bzw. -3,4 %** des BIP betragen. [▸ ABBILDUNG 23 LINKS](#) Die **Schuldenstandsquote** dürfte zum Jahresende 2025 64,0 % des BIP und am Ende des Jahres 2026 65,4 % des BIP betragen. [▸ ABBILDUNG 23 RECHTS](#)

## 5. Chancen und Risiken: Privater Konsum und Finanzpolitik

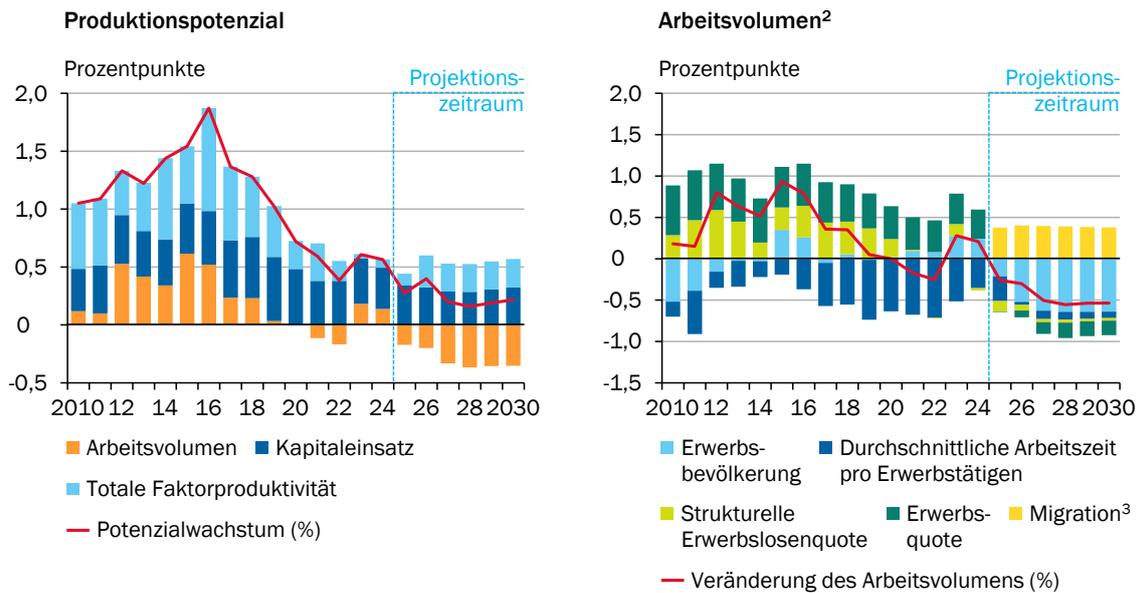
70. Der **private Konsum** dürfte im Prognosezeitraum nur moderat wachsen. [↘ ZIFFER 49](#) Zusätzliche Impulse für den privaten Konsum könnten aus den seit dem Jahr 2023 steigenden Reallöhnen resultieren. Darüber hinaus besteht die Chance, dass die wirtschaftspolitische Unsicherheit mit dem Antritt der neuen Regierung schneller sinkt als angenommen und der private Konsum dadurch stärker angeregt wird (Coibion et al., 2024).
71. Die **Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur könnten schneller abfließen** als in der Prognose unterstellt. [↘ ZIFFERN 114 FF.](#) Wenn diese Mittel effizient verausgabt werden, könnten die Preiseffekte geringer und die realen Wachstumseffekte höher sein als in der Prognose unterstellt. Sollte die Nachfrage unerwartet schnell und stark zunehmen, und die Produktionskapazitäten übersteigen, könnte der höhere Mittelabfluss allerdings zu einem **Aufwärtsdruck bei den Erzeuger- und Verbraucherpreisen** führen. Zudem könnten die Inflationserwartungen in Deutschland zunehmen, sodass die Zinsen ab Sommer 2025 sogar wieder steigen könnten und damit die konjunkturelle Erholung dämpfen. Darüber hinaus könnte die im Rahmen des Koalitionsvertrages vereinbarte Abschreibungsregel in Höhe von 30 % für alle Ausrüstungsgüter die privaten Ausrüstungsinvestitionen im weiteren Prognosezeitraum stärker anschieben als in der Prognose unterstellt. Zudem könnte die Senkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß die Industriebetriebe entlasten und somit ihre Investitionsbereitschaft zusätzlich steigern.
72. Ein **langanhaltender Handelskrieg zwischen den USA und der EU** könnte die **deutsche Exportwirtschaft, und insbesondere die Automobilindustrie, stark beeinträchtigen**. Eine anhaltend hohe handelspolitische Unsicherheit würde das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland weiter belasten und könnte sowohl die Ausrüstungsinvestitionen als auch die Warenexporte senken. [↘ KASTEN 5](#) Insgesamt könnte dies den bereits verhaltenen Ausblick für die deutschen Exporte im Jahr 2026 signifikant verschlechtern und das leichte Wachstum im Folgejahr dämpfen. Eine **Chance** könnte jedoch darin bestehen, die **Handelsbeziehungen zu China zu stärken** und somit den **Warenhandel mit China** zu erhöhen. Die Verbraucherpreisinflation könnte dann aufgrund günstiger Waren aus China schneller als angenommen im Prognosezeitraum zurückgehen (Boysen-Hogrefe et al., 2025; Gemeinschaftsdiagnose, 2025).

## 6. Nachlassende Zuwanderung belastet mittelfristiges Produktionspotenzial

73. Der Sachverständigenrat schätzt das **Wachstum des Produktionspotenzials** in den **Jahren 2025 und 2026 auf 0,3 % bzw. 0,4 % pro Jahr**. In den folgenden Jahren bis 2030 dürfte es bei 0,2 % pro Jahr liegen. [↘ ABBILDUNG 24](#) Vom Kapitaleinsatz sind im Projektionszeitraum Wachstumsbeiträge von 0,3 Prozentpunkten pro Jahr zu erwarten. Der Wachstumsbeitrag der Totalen Faktorproduk-

ABBILDUNG 24

Wachstumsbeiträge der Komponenten des Produktionspotenzials und des Arbeitsvolumens<sup>1</sup>



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 | 25-124-01

tivität (TFP) dürfte in den Jahren 2025 und 2026 bei 0,1 bzw. 0,3 Prozentpunkten und im restlichen Projektionszeitraum bis zum Jahr 2030 bei 0,2 Prozentpunkten pro Jahr liegen. Ab dem Jahr 2025 dürfte der **Faktor Arbeit das Wachstum des Produktionspotenzials zunehmend bremsen**. In den Jahren 2025 und 2026 wird ein negativer Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens von jeweils –0,2 Prozentpunkten erwartet. Dieser Rückgang setzt sich im verbleibenden Projektionszeitraum bis zum Jahr 2030 fort und erreicht im Jahr 2027 –0,3 Prozentpunkte und ab dem Jahr 2028 –0,4 Prozentpunkte pro Jahr. Neben der **demografischen Alterung** tragen dazu auch **rückläufige Zuwanderungszahlen** bei. Der Sachverständigenrat nimmt für das Jahr 2025 einen Wanderungssaldo von 325 000 Personen an und damit um rund 122 000 Personen weniger als in der Projektion des Jahresgutachtens 2024.

74. **Zusätzliche Investitionen** aufgrund des vom Bundestag im März 2025 beschlossenen **Finanzpakets** [▶ PLUSTEXT 1](#) könnten den Kapitalstock und damit das Produktionspotenzial in den kommenden Jahrzehnten stärker steigern als derzeit projiziert. Der **Effekt dürfte aber begrenzt bleiben**, wenn **dämpfende Faktoren** wie das rückläufige Arbeitsvolumen und die geringe Wachstumsrate der TFP **bestehen bleiben**. Darüber hinaus könnten die zusätzlichen Investitionen jedoch die Innovationskraft stärken und sich in höheren Wachstumsraten der TFP niederschlagen (Tervala und Watson, 2022).

# ANHANG

▾ TABELLE 5

## Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise im Euro-Raum

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

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 | 25-069-01

▾ TABELLE 6

## Komponenten der Wachstumsprognose des Bruttoinlandsprodukts<sup>1</sup> (in %)

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

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 | 25-077-01

↳ TABELLE 7

**Wachstumsbeiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verwendungskomponenten<sup>1</sup>**  
Prozentpunkte

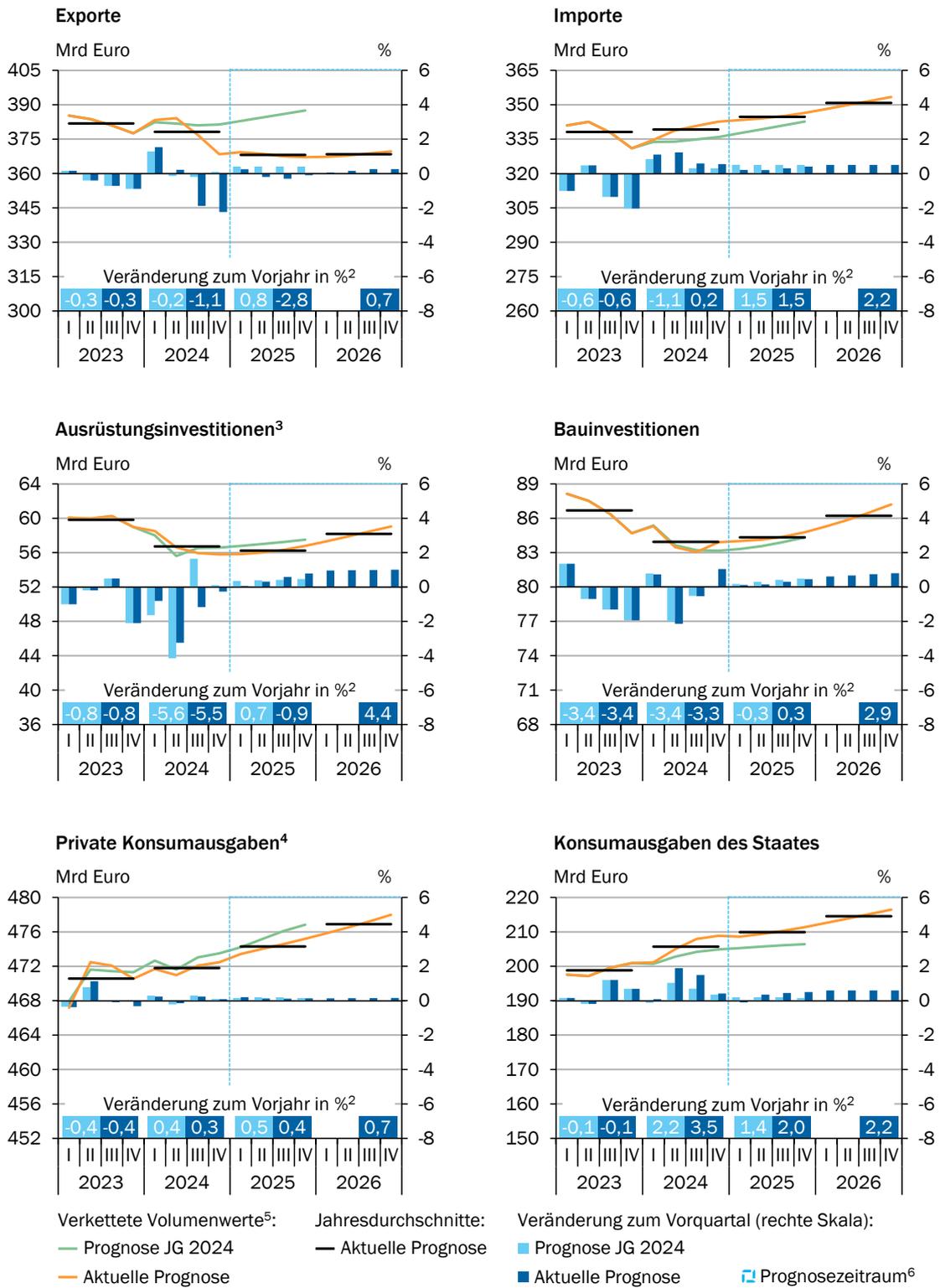
	2020	2021	2022	2023	2024	2025 <sup>2</sup>	2026 <sup>2</sup>
<b>Inländische Verwendung</b>	- 3,1	2,8	2,7	- 0,4	0,3	1,7	1,6
Konsumausgaben	- 2,6	1,9	2,8	- 0,2	0,9	0,7	0,9
Private Konsumausgaben <sup>3</sup>	- 3,6	1,2	2,8	- 0,2	0,1	0,2	0,4
Konsumausgaben des Staates	1,0	0,8	0,0	0,0	0,8	0,5	0,5
Bruttoanlageinvestitionen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

1 – Wachstumsbeiträge zum preisbereinigten BIP. Abweichungen in den Summen rundungsbedingt. 2 – Prognose des Sachverständigenrates. 3 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 4 – Einschließlich militärischer Waffensysteme.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-075-01

ABBILDUNG 25

Komponenten des Bruttoinlandsprodukts<sup>1</sup>



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 | 25-118-01

TABELLE 8

## Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

### Absolute Werte

	Einheit	2024	2025 <sup>1</sup>	2026 <sup>1</sup>	2025 <sup>1</sup>		2026 <sup>1</sup>	
					1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.
<b>Verwendung des Inlandsprodukts</b>								
<b>In jeweiligen Preisen</b>								
Konsumausgaben	Mrd Euro	3 233,1	3 321,8	3 431,3	1 619,4	1 702,4	1 669,8	1 761,5
Private Konsumausgaben <sup>2</sup>	Mrd Euro	2 271,8	2 326,1	2 388,5	1 134,4	1 191,8	1 162,8	1 225,7
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	961,3	995,7	1 042,7	485,1	510,6	506,9	535,8
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	898,0	923,8	984,0	444,4	479,4	469,7	514,3
Ausrüstungsinvestitionen <sup>3</sup>	Mrd Euro	264,8	267,7	285,8	126,1	141,5	133,3	152,5
Bauinvestitionen	Mrd Euro	464,7	479,8	511,6	233,8	246,0	247,1	264,5
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	168,4	176,3	186,6	84,4	91,9	89,3	97,3
Inländische Verwendung	Mrd Euro	4 139,3	4 309,1	4 475,6	2 108,9	2 200,1	2 181,1	2 294,6
Exporte	Mrd Euro	1 812,5	1 794,8	1 829,8	892,0	902,8	900,9	928,9
Importe	Mrd Euro	1 646,5	1 706,3	1 767,5	834,8	871,5	858,0	909,5
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>Mrd Euro</b>	<b>4 305,3</b>	<b>4 397,5</b>	<b>4 538,0</b>	<b>2 166,1</b>	<b>2 231,4</b>	<b>2 224,0</b>	<b>2 314,0</b>
<b>Verkettete Volumenangaben</b>								
Konsumausgaben	Mrd Euro	2 708,9	2 733,0	2 764,6	1 346,6	1 386,4	1 359,9	1 404,7
Private Konsumausgaben <sup>2</sup>	Mrd Euro	1 886,7	1 894,2	1 907,7	930,4	963,9	935,5	972,2
Konsumausgaben des Staates	Mrd Euro	822,8	839,6	858,1	416,8	422,9	425,2	433,0
Bruttoanlageinvestitionen	Mrd Euro	711,1	712,9	736,7	344,8	368,1	353,7	383,1
Ausrüstungsinvestitionen <sup>3</sup>	Mrd Euro	226,0	224,1	234,0	105,9	118,2	109,4	124,5
Bauinvestitionen	Mrd Euro	335,1	335,9	345,6	165,0	171,0	168,3	177,3
Sonstige Anlagen	Mrd Euro	153,1	156,2	160,9	75,0	81,1	77,3	83,6
Inländische Verwendung	Mrd Euro	3 454,6	3 517,1	3 573,5	1 732,4	1 784,7	1 754,4	1 819,1
Exporte	Mrd Euro	1 509,5	1 466,8	1 476,4	730,9	735,9	729,5	746,9
Importe	Mrd Euro	1 354,5	1 374,8	1 405,5	674,6	700,1	685,8	719,8
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>Mrd Euro</b>	<b>3 606,9</b>	<b>3 605,9</b>	<b>3 640,9</b>	<b>1 787,2</b>	<b>1 818,7</b>	<b>1 796,5</b>	<b>1 844,4</b>
<b>Preisentwicklung (Deflatoren)</b>								
Konsumausgaben	2020=100	119,4	121,6	124,1	120,3	122,8	122,8	125,4
Private Konsumausgaben <sup>2</sup>	2020=100	120,4	122,8	125,2	121,9	123,6	124,3	126,1
Konsumausgaben des Staates	2020=100	116,8	118,6	121,5	116,4	120,8	119,2	123,7
Bruttoanlageinvestitionen	2020=100	126,3	129,6	133,6	128,9	130,3	132,8	134,3
Ausrüstungsinvestitionen <sup>3</sup>	2020=100	117,2	119,4	122,2	119,1	119,8	121,8	122,5
Bauinvestitionen	2020=100	138,7	142,8	148,0	141,7	143,9	146,8	149,2
Sonstige Anlagen	2020=100	110,0	112,9	116,0	112,5	113,2	115,6	116,3
Inländische Verwendung	2020=100	119,8	122,5	125,3	121,7	123,3	124,3	126,1
Terms of Trade	2020=100	98,8	98,6	98,6	98,6	98,6	98,7	98,4
Exporte	2020=100	120,1	122,4	123,9	122,0	122,7	123,5	124,4
Importe	2020=100	121,6	124,1	125,8	123,7	124,5	125,1	126,4
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>2020=100</b>	<b>119,4</b>	<b>122,0</b>	<b>124,6</b>	<b>121,2</b>	<b>122,7</b>	<b>123,8</b>	<b>125,5</b>
<b>Entstehung des Inlandsprodukts</b>								
Erwerbstätige (Inland)	Tausend	46 082	46 050	46 076	45 931	46 169	45 940	46 212
Arbeitsvolumen	Mio Std.	61 372	61 218	61 192	30 218	31 000	29 991	31 201
Produktivität (Stundenbasis)	2020=100	100,6	100,8	101,9	101,4	100,5	102,7	101,2
<b>Verteilung des Volkseinkommens</b>								
Volkseinkommen	Mrd Euro	3 184,3	3 214,2	3 320,1	1 566,0	1 648,3	1 607,3	1 712,8
Arbeitnehmerentgelte	Mrd Euro	2 353,8	2 434,5	2 513,7	1 169,9	1 264,5	1 206,3	1 307,4
Bruttolöhne und -gehälter	Mrd Euro	1 951,3	2 007,2	2 068,6	962,8	1 044,4	991,6	1 077,0
darunter: Nettolöhne und -gehälter <sup>4</sup>	Mrd Euro	1 362,8	1 383,4	1 429,7	658,5	724,9	680,3	749,4
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	Mrd Euro	830,6	779,7	806,4	396,0	383,7	401,0	405,4
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte <sup>2</sup>	Mrd Euro	2 506,3	2 559,1	2 624,2	1 270,4	1 288,7	1 300,8	1 323,4
Sparquote der privaten Haushalte <sup>2,5</sup>	%	11,4	11,1	11,0	12,6	9,6	12,5	9,4
nachrichtlich:								
nominale Lohnstückkosten <sup>6</sup>	2020=100	117,1	120,7	123,0	117,2	124,1	119,5	126,3
reale Lohnstückkosten <sup>7</sup>	2020=100	98,1	99,0	98,7	96,7	101,1	96,6	100,7
Verbraucherpreise	2020=100	119,3	121,9	124,2	121,3	122,5	123,7	124,9

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer. 5 – Ersparnis in Relation zum verfügbaren Einkommen. 6 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum realen BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 7 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-078-01

## NOCH TABELLE 8

**Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland**

Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum in %

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

1 – Prognose des Sachverständigenrates. 2 – Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. 3 – Einschließlich militärischer Waffensysteme. 4 – Arbeitnehmerentgelte abzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber sowie Sozialbeiträge und Lohnsteuer der Arbeitnehmer. 5 – Ersparnis in Relation zum verfügbaren Einkommen. 6 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum realen BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde. 7 – Arbeitnehmerentgelt je geleisteter Arbeitnehmerstunde in Relation zum BIP je geleisteter Erwerbstätigenstunde.

Quellen: BA, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-078-01

TABELLE 9

**Einnahmen und Ausgaben des Staates<sup>1</sup> sowie finanzpolitische Kennziffern**

	Mrd Euro			Veränderung zum Vorjahr in %	
	2024	2025 <sup>2</sup>	2026 <sup>2</sup>	2025 <sup>2</sup>	2026 <sup>2</sup>
<b>Einnahmen</b>	<b>2 012,9</b>	<b>2 100,6</b>	<b>2 162,5</b>	<b>4,4</b>	<b>2,9</b>
Steuern	994,8	1 022,3	1 042,6	2,8	2,0
Sozialbeiträge	755,2	806,1	839,8	6,7	4,2
Verkäufe	179,5	185,2	192,8	3,2	4,1
Sonstige laufende Transfers	31,3	33,8	34,2	7,8	1,1
Vermögenstransfers	18,2	18,8	18,7	3,2	- 0,4
Empfangene Vermögenseinkommen	33,6	34,2	34,2	1,7	0,0
Empfangene sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
<b>Ausgaben</b>	<b>2 131,6</b>	<b>2 211,3</b>	<b>2 314,8</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>
Monetäre Sozialleistungen	703,2	736,0	757,7	4,7	2,9
Soziale Sachleistungen	391,0	406,3	419,5	3,9	3,2
Arbeitnehmerentgelte	355,8	369,1	382,3	3,7	3,6
Vorleistungen	283,0	292,5	318,3	3,3	8,8
Subventionen	54,4	54,3	54,1	- 0,2	- 0,4
Bruttoinvestitionen	124,8	131,3	147,7	5,2	12,5
Sonstige laufende Transfers	90,2	94,2	102,1	4,4	8,4
Vermögenstransfers	83,7	78,4	80,1	- 6,3	2,2
Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	45,4	49,4	53,1	8,7	7,6
Geleistete sonstige Produktionsabgaben	0,3	0,3	0,3	- 0,4	- 1,1
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	- 0,4	- 0,4	- 0,4	0,0	0,0
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>- 118,8</b>	<b>- 110,8</b>	<b>- 152,3</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Finanzpolitische Kennziffern (%)<sup>3</sup></b>					
Steuerquote <sup>4</sup>	23,5	23,6	23,3	x	x
Abgabenquote <sup>5</sup>	39,9	40,8	40,7	x	x
Finanzierungssaldo	- 2,8	- 2,5	- 3,4	x	x
Struktureller Finanzierungssaldo <sup>6</sup>	- 2,0	- 1,6	- 2,8	x	x
Struktureller Primärsaldo <sup>6</sup>	- 1,0	- 0,5	- 1,6	x	x
Schuldenstandsquote <sup>7</sup>	62,5	64,0	65,4	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 | 25-074-01

TABELLE 10

**Angekündigte Stellenabbauprogramme<sup>1</sup>**

Arbeitgeber	Branche	Umfang	Zeitraum	Datum der Ankündigung
VW	Automobilindustrie	35 000	bis Ende 2030	Dez 2024
Deutsche Bahn	Verkehr/Logistik	30 000	bis Ende 2029	Jul 2024
ZF	Zulieferer Automobilindustrie	11 000 – 14 000	bis Ende 2028	Jul 2024
ThyssenKrupp	Stahlproduktion	11 000	bis Ende 2030	Nov 2024
Deutsche Post	Logistik	8 000	bis Ende 2025	Mrz 2025
Audi	Automobilindustrie	7 500	bis Ende 2029	Mrz 2025
Bosch	Zulieferer Automobilindustrie	7 000	bis Ende 2032	Jan 2025
DB Cargo	Verkehr/Logistik	5 000	bis Ende 2029	Dez 2024
Commerzbank	Bankwesen	3 300	bis Ende 2028	Feb 2025
Ford	Automobilindustrie	2 900	bis 2027	Nov 2024
Siemens	Mischkonzern	2 850	bis Ende 2027	Mrz 2025
Schaeffler	Automobilindustrie/Maschinen	2 800	bis 2027	Nov 2024
Goodyear	Zulieferer Automobilindustrie	2 200 – 2 300	bis Ende 2027	Nov 2023
Deutsche Bank	Bankwesen	2 000	bis Ende 2025	Mrz 2025
Vodafone	Kommunikationstechnologie	2 000	bis Ende 2026	Mrz 2024
Porsche	Automobilindustrie	1 900	bis Ende 2029	Feb 2024
ThyssenKrupp Automotive Body Solutions	Zulieferer Automobilindustrie	1 800 (weltweit)		Mrz 2025
Cariad	Zulieferer Automobilindustrie	1 600	bis Ende 2025	Mrz 2025
Evonik	Chemie	1 500	bis 2026	Mrz 2024
Michelin	Zulieferer Automobilindustrie	1 500	bis Ende 2025	Nov 2023
Continental	Zulieferer Automobilindustrie	1 450	bis Ende 2026	Feb 2025
Infineon	Chiphersteller	1 300		Aug 2024
Miele	Haushaltsgeräte	1 300	bis Ende 2027	Jun 2024
Baywa	Handel	1 300	bis Ende 2027	Dez 2024
Brose	Zulieferer Automobilindustrie	700	bis Ende 2025	Dez 2024
DPD	Logistik	700	bis Ende 2025	Okt 2024
SMA Solar	Solarhersteller	700	bis Ende 2025	Nov 2024
Airbus	Luft- und Raumfahrttechnik	700	bis Mitte 2026	Dez 2024
Phoenix Contact	Elektrotechnik	600	bis Ende 2026	Mrz 2025
Adidas	Sportbekleidung	500		Mrz 2025
Coca-Cola	Getränke	500	bis Ende 2025	Okt 2024
Lear Corporation	Zulieferer Automobilindustrie	500	bis Mitte 2025	Mrz 2025

1 – Ausgewählte Ankündigungen mit Stellenabbau von mindestens 500 Beschäftigten in Deutschland.

Quellen: Deutsche Verkehrs-Zeitung, Merkur.de, Spiegel Online, Süddeutsche Zeitung, Tagesschau, Westfalen-Blatt  
© Sachverständigenrat | 25-104-01

# LITERATUR

- Ahir, H., N. Bloom und D. Furceri (2022), The World Uncertainty Index, NBER Working Paper 29763, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Amiti, M., S.J. Redding und D.E. Weinstein (2019), The impact of the 2018 tariffs on prices and welfare, *Journal of Economic Perspectives* 33 (4), 187–210.
- Arigoni, F. und Č. Lenarčič (2020), The impact of trade policy uncertainty shocks on the Euro Area, MPRA Paper 102701, Munich Personal RePEc Archive, Universität München, München.
- Auerbach, A. und D. Yagan (2025), Robust fiscal stabilisation, <https://cepr.org/voxeu/columns/robust-fiscal-stabilisation>, abgerufen am 7.4.2025.
- BA (2025), Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt Januar 2025, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Baker, S.R., N. Bloom und S.J. Davis (2016), Measuring economic policy uncertainty, *Quarterly Journal of Economics* 131 (4), 1593–1636.
- Berend, L. und N. Jannsen (2024), Zum Einfluss der wirtschaftspolitischen Unsicherheit auf die deutsche Konjunktur, *Kieler Konjunkturbericht* 120 (2024 / Q4), *Kiel Insight* 2024.11, Kasten 2, 20-22.
- BFE Schweiz (2025), Füllstände Gasspeicher EU, Bundesamt für Energie Schweizerische Eidgenossenschaft, <https://energiedashboard.admin.ch/gas/eu-gasspeicher>, abgerufen am 7.4.2025.
- Bloom, N., S. Bond und J. van Reenen (2007), Uncertainty and investment dynamics, *Review of Economic Studies* 74 (2), 391–415.
- Bobasu, A., J. Gareis und G. Stoevsky (2024), What explains the high household saving rate in the euro area?, *ECB Economic Bulletin* 8/2024, 59–63.
- Bown, C.P. (2025), US-China trade war tariffs: An up-to-date chart, <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>, abgerufen am 3.5.2025.
- Boysen-Hogrefe, J. et al. (2025), Deutsche Wirtschaft im Frühjahr 2025: Finanzpolitik dreht mächtig auf, *Kieler Konjunkturbericht* 122 (2025 / Q1), *Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen*, Kiel.
- Brandt, L., A. Saint Guilhem, M. Schröder und I. Van Robays (2021), What drives euro area financial market developments? The role of US spillovers and global risk, *ECB Working Paper* 2560, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Brüggemann, R., C. Jentsch und C. Trenkler (2016), Inference in VARs with conditional heteroskedasticity of unknown form, *Journal of Econometrics* 191 (1), 69–85.
- Caldara, D. und M. Iacoviello (2022), Measuring geopolitical risk, *American Economic Review* 112 (4), 1194–1225.
- Caldara, D., M. Iacoviello, P. Molligo, A. Prestipino und A. Raffo (2020), The economic effects of trade policy uncertainty, *Journal of Monetary Economics* 109, 38–59.
- Cavallo, A., G. Gopinath, B. Neiman und J. Tang (2021), Tariff pass-through at the border and at the store: Evidence from US trade policy, *American Economic Review: Insights* 3 (1), 19–34.
- Coibion, O., D. Georganakos, Y. Gorodnichenko, G. Kenny und M. Weber (2024), The effect of macroeconomic uncertainty on household spending, *American Economic Review* 114 (3), 645–677.
- Davis, S. (2016), An index of global economic policy uncertainty, NBER Working Paper 22740, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Dynan, K. (2025), Global prospects are clouded by policy shocks and uncertainty, *Spring PIIE Global Economic Prospects* 15 April 2025, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Ebeke, C. und J. Siminitz (2018), Trade uncertainty and investment in the Euro Area, *IMF Working Paper* WP/18/281, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- EIA (2025), Short-Term Energy Outlook (STEO), U.S. Energy Information Administration, <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>, abgerufen am 7.4.2025.
- Europäische Kommission (2025), Commission unveils the White Paper for European defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030, Pressemitteilung IP/25/793, Brüssel, 19. März.

- [Europäische Kommission](#) (2024), The cost of uncertainty – new estimates, European economic forecast: Autumn 2024 – A gradual rebound in an adverse environment, Brüssel, 77–82.
- [EZB](#) (2025a), Monetary policy decisions, Pressemitteilung, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, 17. April.
- [EZB](#) (2025b), The euro area bank lending survey – First quarter of 2025, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- [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.
- [Fitch Ratings](#) (2025), US faces several fiscal policy challenges in 2025, <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/us-faces-several-fiscal-policy-challenges-in-2025-07-01-2025>, abgerufen am 7.4.2025.
- [Flaaten](#), A. und J. Pierce (2019), Disentangling the effects of the 2018-2019 tariffs on a globally connected U.S. manufacturing sector, Finance and Economics Discussion Paper 2019–086, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC.
- [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.
- [GAO](#) (2025), Another warning about the nation's fiscal health and financial record keeping, U.S. Government Accountability Office, <https://www.gao.gov/blog/another-warning-about-nations-fiscal-health-and-financial-record-keeping>, abgerufen am 29.4.2025.
- [Gemeinschaftsdiagnose](#) (2025), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025: Geopolitischer Umbruch verschärft Krise – Strukturereformen noch dringlicher, 1–2025, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Kiel.
- [Giavazzi](#), F. und M. McMahon (2012), Policy uncertainty and household savings, Review of Economics and Statistics 94 (2), 517–531.
- [Gulen](#), H. und M. Ion (2016), Policy uncertainty and corporate investment, Review of Financial Studies 29 (3), 523–564.
- [Gürtzgen](#), N., A. Kubis und M. Popp (2025), IAB-Monitor Arbeitskräftebedarf 4/2024: Die Zahl der offenen Stellen ist saisonbedingt leicht gestiegen, Serie „Arbeitskräftesicherung“ 14. März 2025, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- [Iacoviello](#), M., D. Caldara, M. Penn und S. Conlisk (2024), Do geopolitical risks raise or lower inflation?, SSRN 4852461, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- [ifo Institut](#) (2025a), ifo Geschäftsklimaindex leicht gestiegen (April 2025), Pressemitteilung, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 24. April.
- [ifo Institut](#) (2025b), ifo Geschäftsklimaindex gestiegen (März 2025), Pressemitteilung, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, 25. März.
- [IfW](#) (2025), Trumps Zolldrohungen könnten in EU wirtschaftliche Turbulenzen auslösen, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/aktuelles/trumps-zolldrohungen-koennten-in-eu-wirtschaftliche-turbulenzen-ausloesen/>, abgerufen am 7.4.2025.
- [IWF](#) (2024), United States: 2024 Article IV Consultation – Press release; Staff report; and statement by the Executive Director for the United States, IMF Country Report 24/232, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- [Kilian](#), L. (1998), Small-sample confidence intervals for impulse response functions, Review of Economics and Statistics 80 (2), 218–230.
- [Lange](#), A., B. Dalheimer, H. Herwartz und S. Maxand (2021), svars: An R package for data-driven identification in multivariate time series analysis, Journal of Statistical Software 97 (5), 1–34.
- [Lovely](#), M.E. und J. Yan (2024), While the US and China decouple, the EU and China deepen trade dependencies, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/while-us-and-china-decouple-eu-and-china-deepen-trade-dependencies>, abgerufen am 7.4.2025.
- [McKibbin](#), W.J., M. Hogan und M. Noland (2024), The international economic implications of a second Trump presidency, PIIE Working Paper 24–20, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.

Obst, T., S. Sultan und J. Matthes (2024), Was droht den transatlantischen Handelsbeziehungen unter Trump 2.0? Von Zollerhöhungen und Vergeltungsmaßnahmen, IW-Report 42/2024, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Ochsner, C., L. Other, E. Thiel und C. Zuber (2024), Demographic aging and long-run economic growth in Germany, Working Paper 02/2024, 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.

Reuters (2025a), Growth in China's factory activity slows, Caixin PMI shows, <https://www.reuters.com/markets/asia/growth-chinas-factory-activity-slows-caixin-pmi-shows-2025-01-02/>, abgerufen am 7.4.2025.

Reuters (2025b), China stimulus scheme lifted 2024 consumption growth by 1 pct point, <https://www.reuters.com/world/china/china-stimulus-scheme-lifted-2024-consumption-growth-by-1-pct-point-2025-01-24/>, abgerufen am 7.4.2025.

RWI (2025), RWI/ISL-Containerumschlag-Index, <https://www.rwi-essen.de/containerindex>, abgerufen am 25.4.2025.

Slodkowski, A., L. Chen, J. Xu und E. Baptista (2025), China ramps up stimulus to guard economy from changes „unseen in a century“, <https://www.reuters.com/world/china/chinas-parliament-meets-shield-economy-us-tariff-salvos-2025-03-04/>, abgerufen am 7.4.2025.

de Soyres, F., E. Fisgin, J. Garcia-Cabo, M. Lott, C. Machol und K. Richards (2024), An investigation into the economic slowdown in the euro area, <https://cepr.org/voxeu/columns/investigation-economic-slowdown-euro-area>, abgerufen am 7.4.2025.

Steinberg, J.B. (2019), Brexit and the macroeconomic impact of trade policy uncertainty, *Journal of International Economics* 117, 175–195.

Tervala, J. und T. Watson (2022), Hysteresis and fiscal stimulus in a recession, *Journal of International Money and Finance* 124, 102614.

The Conference Board (2025), US Consumer Confidence, <https://www.conference-board.org/topics/consumer-confidence>, abgerufen am 28.4.2025.

The State Council (2025), China achieves 2024 growth target, bolsters global economy, [https://english.www.gov.cn/news/202501/18/content\\_WS678ae501c6d0868f4e8eeef7.html](https://english.www.gov.cn/news/202501/18/content_WS678ae501c6d0868f4e8eeef7.html), abgerufen am 28.4.2025.

UMich (2025), Surveys of consumers, University of Michigan, <https://data.sca.isr.umich.edu/charts.php>, abgerufen am 7.4.2025.

UN (2025), UN Comtrade Analytics, <https://comtrade.un.org/labs/data-explorer/>, abgerufen am 7.4.2025.

Wollmershäuser, T. et al. (2025), ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2025: Deutsche Wirtschaft steckt fest, ifo Schnelldienst digital 4 / 2025, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München.

WTO (2025), Global trade outlook and statistics – April 2025, Welthandelsorganisation, Genf.

Zhang, E., J. Cash und E. Wang (2025), China exports accelerate amid trade tensions, imports surprise, <https://www.reuters.com/world/china/chinas-export-growth-quickens-amid-trade-risks-imports-surprise-2025-01-13/>, abgerufen am 7.4.2025.



# CHANCEN DES FINANZPAKETS NUTZEN

## **I. Einleitung**

## **II. Chancen und Risiken des neuen Finanzpakets**

1. Ausnahme für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse
2. Sondervermögen Infrastruktur
3. Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder
4. GG-Änderung und europäische Fiskalregeln

## **III. Makroökonomische Auswirkungen**

1. Auswirkungen auf Produktion und Inflation
2. Auswirkungen auf die deutsche Schuldenstandsquote
3. Transmission in den Euro-Raum

## **IV. Handlungsfelder für eine zukunftsorientierte Umsetzung des Finanzpakets**

1. Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben dauerhaft priorisieren
2. Produktionskapazitäten ausbauen, Strukturreformen umsetzen
3. Tragfähigkeit der Staatsfinanzen bewahren

## **Eine andere Meinung**

## **Anhang**

## **Literatur**

## 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

75. 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.
76. Die Fiskalimpulse des Finanzpakets werden in den kommenden Jahren zur Erholung der deutschen Volkswirtschaft beitragen. [↘ ZIFFER 43](#) Die Höhe der zusätzlich geschaffenen Finanzierungsspielräume [↘ ZIFFER 84](#) **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.
77. **Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben** [↘ PLUSTEXT 2](#) 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 87 UND 96](#) 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 5](#) [↘ PLUSTEXT 3](#) 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.
78. **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**. [↪ ZIFFERN 43 UND 114](#) 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 114 FF.](#) Die **langfristige Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP)** bis zum Jahr 2040 ist **umso größer, je stärker investiv** [↪ PLUSTEXT 2](#) 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 119](#) 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 2](#)

### **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).

79. 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 98 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 98 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 137](#) 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 101](#) **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 134](#)

80. 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 140](#) 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).
81. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung des Finanzpakets wird unter anderem dadurch beeinflusst, ob Kapazitätsengpässe oder langwierige Planungsverfahren und Beschaffungsprozesse die geplanten Maßnahmen verzögern. [↘ ZIFFER 147](#) Im Verteidigungsbereich sollte die **europäische Beschaffung gestärkt** werden. Das **Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz sollte** nicht nur **dauerhaft** greifen, sondern auch einen breiteren Einsatz finden. [↘ ZIFFER 150](#) 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 95](#) **Begleitende Struktur-reformen** zum Abbau von Bürokratie [↘ ZIFFER 175](#) und zur Erhöhung des Arbeitsangebots (JG 2023 Ziffern 277 ff.) können ein wichtiges Komplement zum Finanzpaket sein und dessen Wachstumsimpulse stärken.

82. 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 157 F.](#)
83. 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

84. **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 85](#) 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 gesamtstaatlichen 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

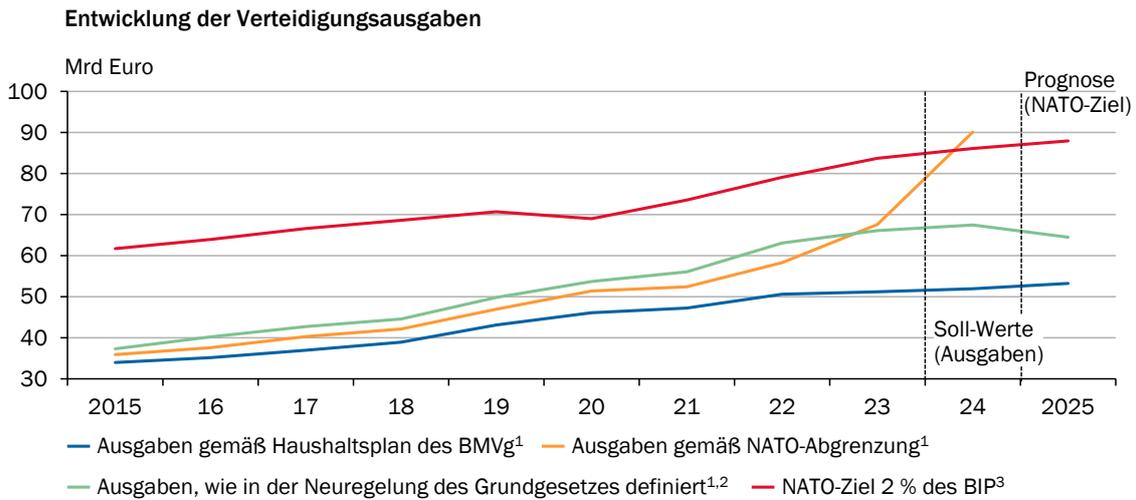
davon ab, wie die durch die GG-Änderung ermöglichten Spielräume konkret genutzt werden können und von welchen Maßnahmen sie begleitet werden.

## 1. Ausnahme für Verteidigungsausgaben von der Schuldenbremse

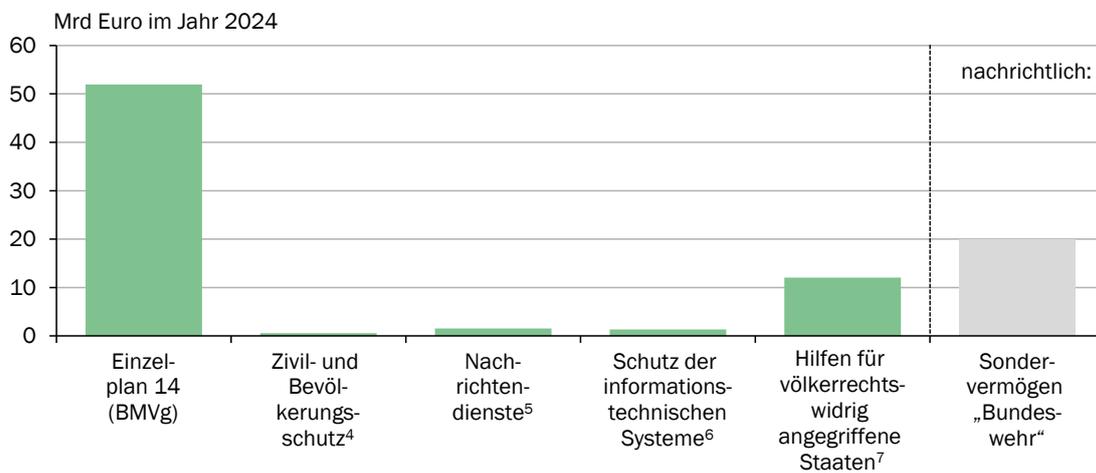
85. **Verteidigungsausgaben** können durch die Änderungen von Artikel 109 und 115 GG künftig in großem Umfang außerhalb der Schuldenbremse **kreditfinanziert werden**. Konkret werden Ausgaben des Verteidigungsministeriums (Einzelplan 14) sowie Ausgaben für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen 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 26](#)
86. 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.
87. 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 3](#) 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 90](#)

▸ **ABBILDUNG 26**

**Verteidigungsausgaben in verschiedenen Abgrenzungen**



**Verteilung der Verteidigungsausgaben, wie in der Neuregelung des Grundgesetzes definiert<sup>1</sup>**



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 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 3

### 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.

88. 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 26** 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.

89. 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.
90. 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 fiskalischem 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 26 OBEN](#)

91. 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

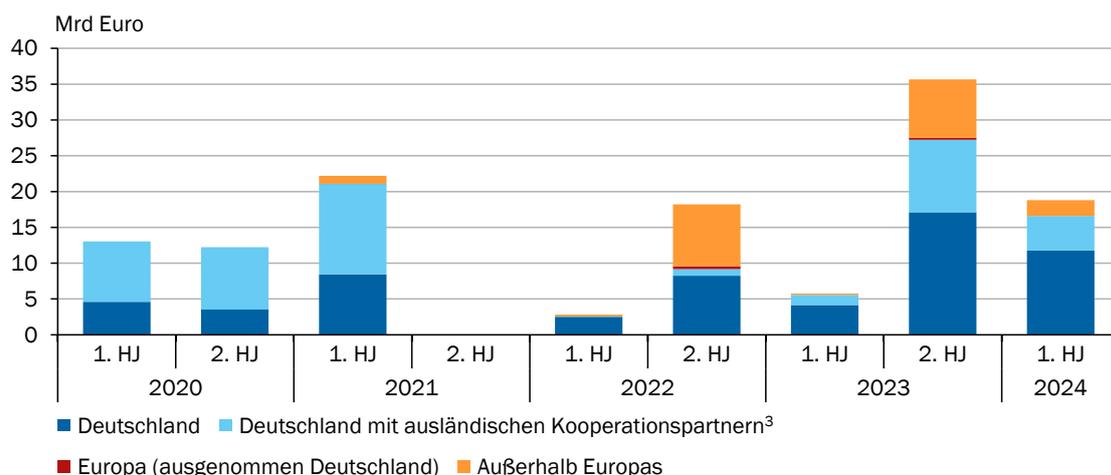
2024 um über 60 % (The Economist, 2025), was auf Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Aufträge hindeutet.

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 4](#) Zudem besteht im Rahmen der neuen europäischen Industriestrategie für den Verteidigungsbereich 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).

- 92. 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 Preisauflägen 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 27**

**Deutsche Rüstungsaufträge<sup>1</sup> nach Herkunftsland<sup>2</sup> 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 4

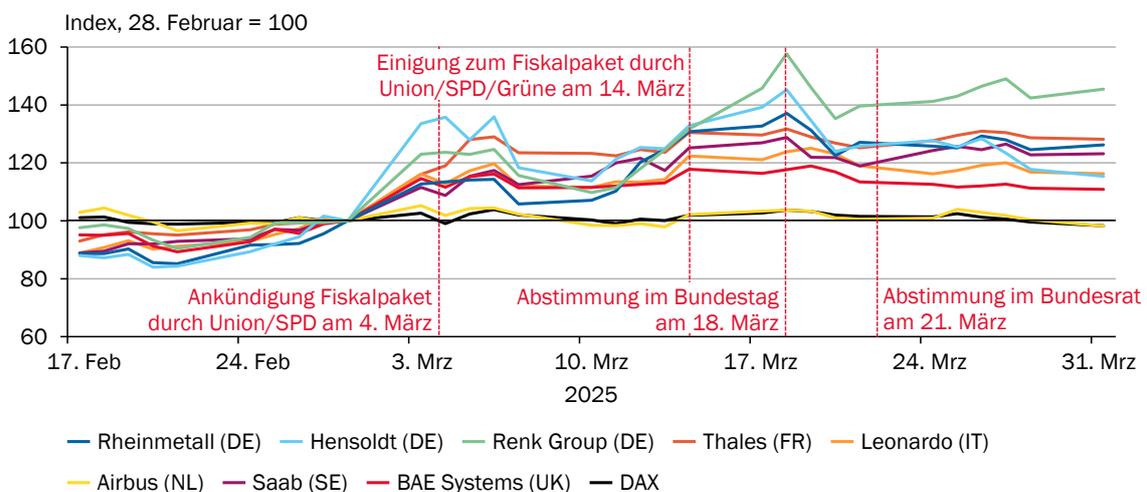
### Hintergrund: Kauf von Rüstungsgütern in Deutschland

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-Kampflugzeugen (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 27](#) 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.

93. 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 28](#) 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 28](#)

### Entwicklung der Aktienkurse bedeutender europäischer Rüstungsunternehmen<sup>1</sup>



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

94. 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.
95. 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 5

### 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.

96. 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 CO<sub>2</sub>-Budgets zur Klimaneutralität verfassungsrechtlich verpflichtet (Verheyen, 2025a). Einige Studien beziffern den Mehrbedarf an öffentlichen Investitionen zur Erreichung von Klimaneutralität. ➤ PLUSTEXT 5

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 5 ökonomisch **zu rechtfertigen sein**.

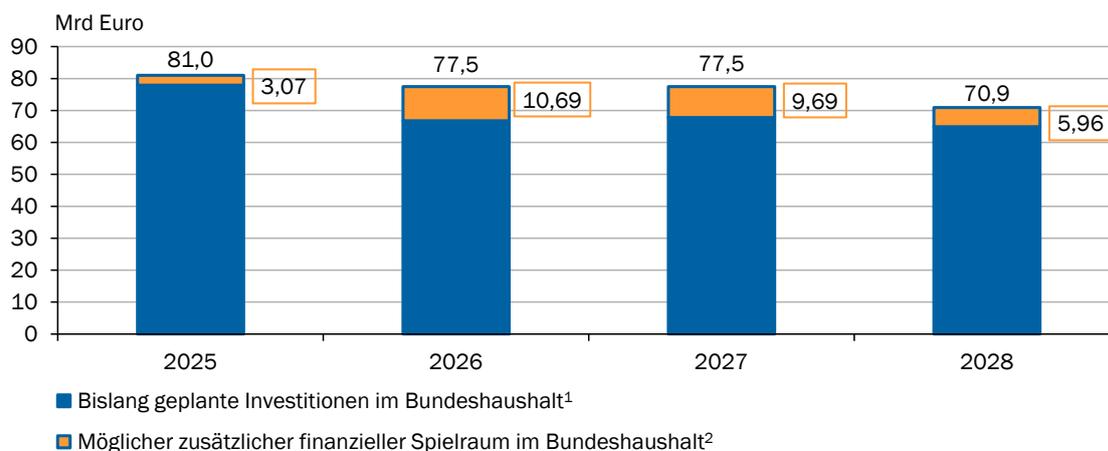
97. Die im März 2025 gewählte Lösung, zusätzliche Finanzierungsspielräume für die Infrastruktur über ein Sondervermögen zu schaffen, erfolgte in der Übergangssituation zwischen Bundestagswahl und Konstituierung des neuen Bundestages unter besonderem zeitlichen Druck und in einer schwierigen politischen 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.

98. 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 11 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 29](#) [TABELLE 12 ANHANG](#)
99. 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 29](#)

**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.

100. 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).
101. 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.
102. 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 13 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.

103. 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 14 ANHANG](#)
104. 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 Kreditemächtigung 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.
105. 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

106. 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).
107. 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

108. 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 Schulden tragfähigkeit 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 Schulden tragfähigkeit erst nach sieben Jahren eingehalten werden müssen.

109. 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).
110. 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.
111. 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.

112. **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.
113. 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 154

### III. MAKROÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN

114. Kurzfristig wirkt das Finanzpaket wie ein expansiver Nachfrageschock auf die deutsche Volkswirtschaft. ↘ 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

115. 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 6 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; Ilzetzki 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 15 ANHANG](#)

116. 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. Ilzetki (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 15 ANHANG](#)
117. Da sich die deutsche Volkswirtschaft derzeit in einer **Unterauslastung** befindet, [↘ 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.
118. 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 6](#) 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 6

### Hintergrund: Der Simulation des Finanzpakets zugrunde liegende Ausgabenpfade

Den von Ochsner und Zuber (2025) modellierten **Ausgabenpfaden** [↳ ABBILDUNG 30 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 30 LINKS](#) wird nicht zusätzlich investiert, weil Investitionen zugunsten von konsumtiven Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben werden. [↳ ZIFFERN 98 UND 143](#) Im Fall **weitgehender Konsumorientierung** [↳ ABBILDUNG 30 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 15 ERSTE SPALTE UNTEN ANHANG](#) und zwei Drittel Tiefbauinvestitionen [↳ TABELLE 15 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 30 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 108](#) 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 30 LINKS](#) werden jedes Jahr 0,5 % des BIP an Verteidigungsausgaben zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben. Im Fall **weitgehender Konsumorientierung** [↘ ABBILDUNG 30 MITTE](#) ist die Verschiebung mit 0,25 % des BIP pro Jahr halb so hoch. Im Fall der **Investitionsorientierung** [↘ ABBILDUNG 30 RECHTS](#) werden Verteidigungsausgaben nicht zugunsten konsumtiver Ausgaben aus dem Kernhaushalt verschoben.

- 119.** 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 16 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 30 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 98](#) wäre der Effekt auf das BIP etwas größer, im Verhältnis zu den Ausgaben aber immer noch ungünstig. [↘ ABBILDUNG 30 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 30 RECHTS](#)

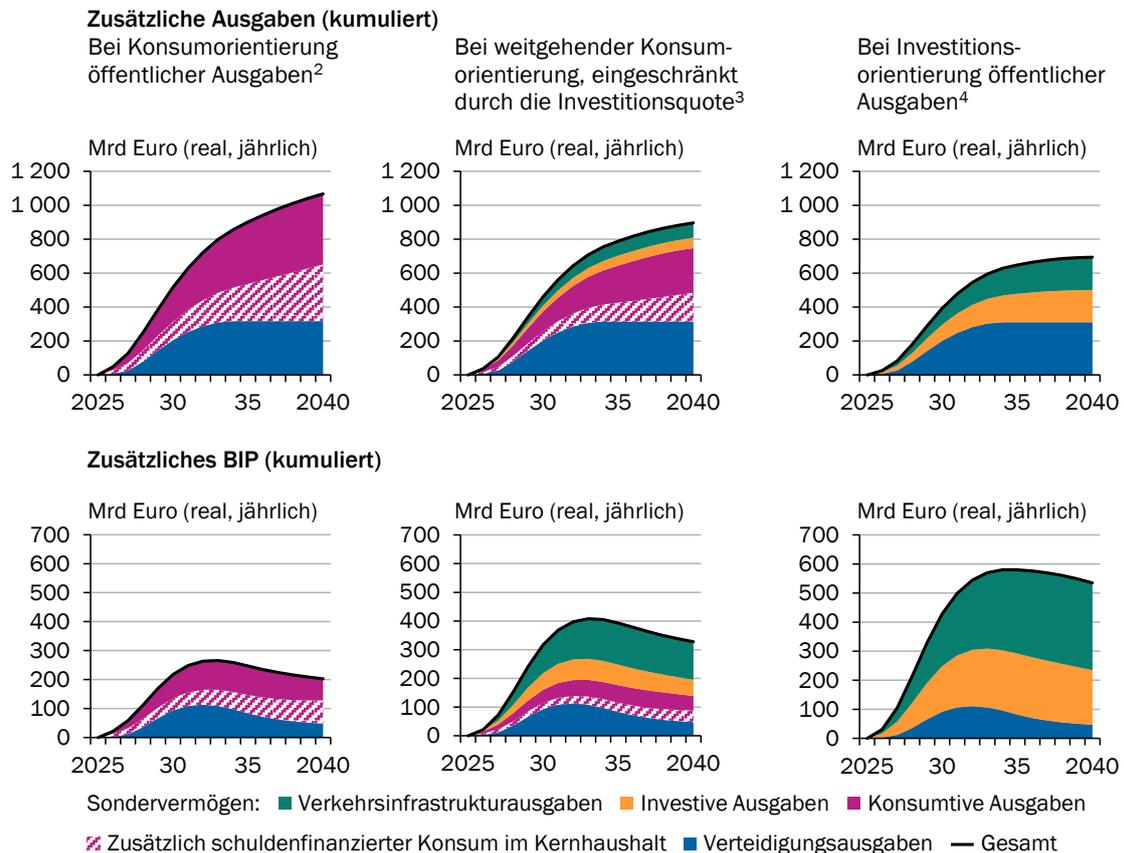
Während **die Multiplikatoren investiver Ausgaben** in der mittleren Frist **über eins liegen** und so für hohe Erträge des Sondervermögens Infrastruktur sorgen können, liegen **die Multiplikatoren bei Konsum- und Verteidigungsausgaben deutlich unter eins**. [↘ TABELLE 15 ANHANG](#) Dies führt zu deutlich niedrigeren Erträgen, die insbesondere in den späten 2030er-Jahren und ohne Investitionsorientierung geringer sind als die kumulierten Ausgaben.

- 120.** 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 15 ANHANG](#)

**121. 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 30](#)  
**Drei mögliche Ausgabenpfade<sup>1</sup>**



1 – Ausgaben basieren auf den Pfaden in Kasten 6. 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

122. 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.

123. Simulationen können aufzeigen, wie sich die **Schuldenstandsquote bei verschiedenen Verausgabungen 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 6](#) verbundene zusätzliche Verschuldung sowie die Wirkung dieser zusätzlichen Ausgaben auf das BIP-Wachstum [↘ ZIFFER 119](#) berücksichtigt. Zudem wird angenommen, dass die mögliche Nettokreditaufnahme von 0,7 % des BIP – jeweils 0,35 % des BIP für Bund und Länder [↘ ZIFFER 106](#) – jährlich vollständig ausgenutzt wird.

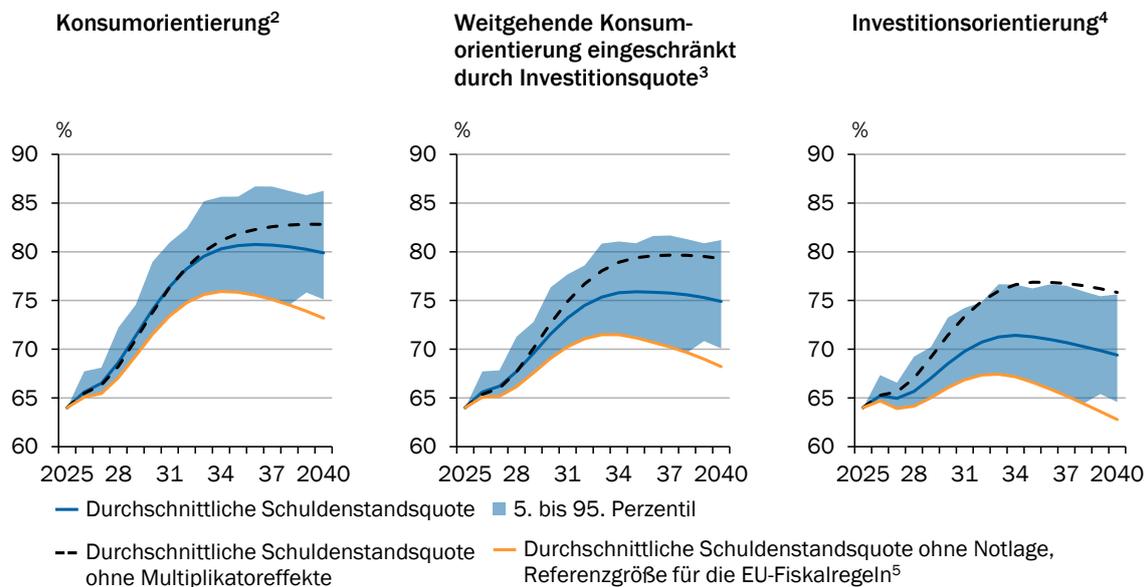
Die **Entwicklung der Schuldenstandsquote** wird zudem davon bestimmt, inwiefern in Notlagen zusätzliche Kredite notwendig sind. Wie im Policy Brief des

Sachverständigenrates werden daher zwei Pfade simuliert (SVR Wirtschaft, 2024). Zum einen wird die Schuldenbremse durchgängig **ohne Notlagen** eingehalten (orangefarbene Linie). [↪ ABBILDUNG 31 Das kommt ex ante der Referenzgröße für die europäischen Fiskalregeln am nächsten.](#) [↪ KASTEN 7](#) 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.

124. Die **durchschnittliche Schuldenstandsquote steigt** in den Simulationen **bis zum Jahr 2040** im Fall einer Konsumorientierung auf 79,9 % des BIP [↪ ABBILDUNG 31 LINKS](#) und im Fall der weitgehenden Konsumorientierung auf 74,9 % des BIP. [↪ ABBILDUNG 31 MITTE](#) Im Fall einer Investitionsorientierung erreicht sie dagegen nur 69,4 % des BIP. [↪ ABBILDUNG 31 RECHTS](#) Die Schuldenstandsquote ist **umso**

[↪ ABBILDUNG 31](#)

### Hypothetische Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote<sup>1</sup>



1 – Den Simulationen liegen die Schuldenstandsquote im Jahr 2025, das projizierte Wachstum des realen Produktionspotenzials bis zum Jahr 2040 (siehe 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 118 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 6). 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.

125. 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 31](#) jedoch sowohl BIP-Wachstumseffekte [ABBILDUNG 30](#) als auch eine mittelfristige Finanzierung der Verteidigungsausgaben aus dem Kernhaushalt. [KASTEN 6](#) 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

126. 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.
127. 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 118 UND 114](#) 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.
128. 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 **preistreibend**, 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.

129. 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.

↘ ZIFFER 30

130. 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. ↘ 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.

131. 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 118 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** [↘ ZIFFERN127 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

132. 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 119](#) Damit dies gelingt, sollten **institutionelle Vorkehrungen** für eine zweckgemäße Nutzung der Verschuldungsspielräume getroffen werden. [↘ ZIFFER 77](#) Zudem müssen **Produktionskapazitäten** ausgebaut, [↘ ZIFFER 147](#) die Mittel effizient verausgabt [↘ ZIFFER 150](#) und erforderliche **Strukturen** zum Abbau von Bürokratie und zur Erhöhung des Arbeitsangebots angegangen werden. [↘ ZIFFER 150](#) Zudem muss eine langfristige Perspektive entwickelt werden, wie Infrastruktur- und Verteidigungsausgaben auf Dauer aus dem Kernhaushalt finanziert werden können. [↘ ZIFFER 138 FF.](#) Dies trägt auch zur **Kompatibilität des Finanzpakets mit den europäischen Fiskalregeln** bei. [↘ ZIFFER 152](#)

### 1. Zukunftsorientierte öffentliche Ausgaben dauerhaft priorisieren

#### Zusätzlichkeit sicherstellen

133. **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 119](#) 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 101 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 98 Hinzu kommen jährlich etwa 25 Mrd Euro im Verteidigungsbereich. ↘ ZIFFER 88

134. Die Verteidigungsausgaben überschritten in der Vergangenheit stets den Schwellenwert von 1 % des BIP und lagen im Jahr 2024 bei 67,5 Mrd Euro. ↘ ZIFFER 88 ↘ ABBILDUNG 26 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 89 Eine Erhöhung des Schwellenwertes könnte dem entgegenwirken. Auch eine bessere Zweckbestimmung, etwa durch Präzisierung der anzurechnenden Aufgaben, wäre zielführend.
135. Um beim Sondervermögen Infrastruktur die Zusätzlichkeit zu gewährleisten, muss die **angemessene Investitionsquote für den Kernhaushalt im Errichtungsgesetz** spezifiziert werden. ↘ ZIFFER 100 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 30 UNTEN ↘ ZIFFER 119 Bei einer Investitionsquote von 10 % bleibt der Spielraum für Verschiebemöglichkeiten begrenzt, ist aber nicht null. ↘ ABBILDUNG 29
136. Die **Wachstumspotenziale** wären größer, wenn die bei einer Investitionsquote von 10 % verbleibenden Möglichkeiten für Verschiebungen weiter reduziert würden. ↘ ABBILDUNG 30 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 12 ANHANG ↘ ABBILDUNG 29 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 143

137. 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 103](#) Für die Länder wären aufgrund der großen Heterogenität bei den geplanten Investitionen [↘ TABELLE 14 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

138. 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).
139. **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).
140. 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.

141. 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

142. Damit verfügbare Mittel möglichst wachstumssteigernd eingesetzt werden, ist zentral, wie **zwischen** und **innerhalb** der **öffentlichen Ausgabenbereiche priorisiert wird**. [↘ ZIFFER 115](#) Öffentliche Konsumausgaben [↘ PLUSTEXT 2](#) haben im Vergleich zu Investitionen nur sehr geringe Wachstumseffekte. [↘ TABELLE 15 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 15 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 15 VIERTE SPALTE UNTEN ANHANG](#) Im Bereich des Tiefbaus dürften vor allem Investitionen in bundesweit relevante Verkehrsinfrastruktur stärkere Produktivitätseffekte entfalten als regionale Baumaßnahmen. [↘ KASTEN 22](#)
143. 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.

144. 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.
145. 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 84](#) 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 144](#) gestützt werden (JG 2024 Ziffer 168)

## 2. Produktionskapazitäten ausbauen, Strukturreformen umsetzen

146. Damit die **Mittel des Finanzpakets den größtmöglichen Wachstumseffekt entfalten**, müssen sie vorrangig investiv eingesetzt werden. [↪ ZIFFER 121](#) Eine erhöhte Investitionsnachfrage kann jedoch das Preisniveau erhöhen, [↪ ZIFFER 118](#) 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 196 UND ↘ ZIFFER 204](#)

147. 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. [↘ ZIFFER 54 ↘ 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).

148. 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.
149. Hinzu kommt, dass die Ausgabeneffizienz zurzeit durch **lange und komplexe Verwaltungsprozesse** verringert wird, insbesondere bei **Beschaffungs-, Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren**. [↘ ZIFFER 222](#) Beispielhaft dafür sind Großaufträge im Bereich der Bundeswehr (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2023b; Kerber und Reza, 2024). So verlangt die „Parlamentschleife“ 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 221](#) 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 90](#)

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.

150. Um zu sichern, dass die Ausgaben nicht nur zeitnah, sondern auch effizient getätigt werden können, ist eine **veränderte Verwaltungskultur** [↘ ZIFFER 221](#) und die Digitalisierung und Modernisierung von Verwaltungsverfahren, einschließlich der Beschaffung, erforderlich. [↘ KASTEN 16](#) 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.
151. Das im Koalitionsvertrag angekündigte Infrastruktur-Zukunftsgesetz [↘ ZIFFER 95](#) 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

152. 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 124](#) 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 31 RECHTS](#) Im Fall einer stärkeren Konsumorientierung erhöht sie sich in den Simulationen dagegen auf bis zu 79,9 % des BIP. [↪ ABBILDUNG 31 LINKS](#) [↪ ABBILDUNG 31 MITTE](#) Ohne Berücksichtigung von Wachstumseffekten der zusätzlichen Ausgaben aus dem Finanzpaket ergeben sich deutlich höhere Schuldenstandsquoten. [↪ ZIFFER 125](#)

#### Kompatibilität mit europäischen Fiskalregeln wahren

153. 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 112](#) 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 119](#) Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass das Finanzpaket bei jedem möglichen Ausgabenpfad mit den europäischen Fiskalregeln kompatibel ist.
154. 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 113](#) Alternativ könnte ein unabhängiger Fiskalrat, wie es ihn auch in anderen europäischen Ländern gibt (Davoodi et al., 2022; Larch et al., 2024), eingesetzt werden.
155. 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 112](#) [↘ KASTEN 7](#) 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 144](#) 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 7](#)

### 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 112](#) 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 108](#) 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 109](#) 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 123](#) **könnte** damit **unter Berücksichtigung der Ausweichklausel eine**

**Kompatibilität mit den EU-Fiskalregeln erreichbar sein.** ↘ [TABELLE 16 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 132](#) 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 6](#) 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 108](#) Allerdings können für die Schuldentragfähigkeitsanalyse (Debt Sustainability Analysis, DSA) der Europäischen Kommission ↘ [ZIFFER 108](#) 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

156. 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.
157. 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.).

158. 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).

159. 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 7](#) ergäbe sich aus einer solchen Anpassung de facto vermutlich **auf absehbare Zeit kein zusätzlicher fiskalisches 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

160. 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.
161. 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 162 FF. darüber hinaus werden einige abweichende Positionen zu den von der Ratsmehrheit vorgetragenen Handlungsempfehlungen zum Ausdruck gebracht. ↘ ZIFFERN 171 FF.

### 1. Die europäische Perspektive

162. 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**.
163. 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 Guttenberg 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 <sup>↘ ZIFFER 114 FF.</sup> dahingehend, dass eine Kompatibilität mit den europäischen Vorgaben unter bestimmten Voraussetzungen hergestellt werden könnte <sup>↘ KASTEN 7.</sup> 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.

164. Es ist daher aus Sicht des abweichenden Ratsmitglieds in Übereinstimmung mit den in <sup>↘ ZIFFER 163</sup> 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. <sup>↘ KASTEN 7</sup> Dies würde de facto der Abschaffung von wirksamen Regeln gleichkommen.
165. 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.

166. 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. ↘ ZIFFERN 30 UND 130 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**.
167. **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.
168. 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

169. 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 77 sowie der Lockerung der Schuldenbremse der Länder  $\searrow$  ZIFFER 107 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 5  $\searrow$  ZIFFER 96 **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 107 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 112 Das spricht gegen zusätzliche Verschuldungsspielräume für die Länder, solange die europäischen Regeln die Spielräume einschränken.

170. 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.).
171. Zu der von der Ratsmehrheit diskutierten Option eines verstärkten systematischen Einsatzes von Kosten-Nutzen-Analysen mithilfe für die jeweiligen Bereiche standardisierter Methoden  $\searrow$  ZIFFER 144 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.**
172. Die von der Ratsmehrheit vorgeschlagenen Infrastrukturfonds  $\searrow$  ZIFFER 140 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.

173. 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 146 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.
174. Von einer Reform der Schuldenbremse in der vorgeschlagenen Form, ↘ ZIFFERN 156 FF. die mit einer weiteren Lockerung einhergeht, sollte aufgrund der in den kommenden Jahren vermutlich ansteigenden Verschuldung abgesehen werden.

# ANHANG

▾ TABELLE 11

## 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 % <sup>1</sup>	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 12

## Investitionsquoten und Haushaltsspielräume<sup>1</sup> im Bundeshaushalt<sup>2</sup>

	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 13

**Geplante Ausgaben im KTF für das Jahr 2025<sup>1</sup>**

Zweckbestimmung	Titel	1 000 Euro
<b>Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)</b>		
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 <sub>2</sub> -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 Stadtsanierung	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
<b>Investitionen</b>		
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 14

**Geplante Investitionsquoten<sup>1</sup> 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 15

**Fiskalmultiplikatoren<sup>1</sup> 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 16

**Simulationsergebnisse im Überblick**

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Konsum	Investitionen <sup>1</sup>	Verteidigung	Konsum	Investitionen <sup>1</sup>	Verteidigung	Konsum	Investitionen <sup>1</sup>	Verteidigung
<b>Ausgaben (nominal) in Mrd Euro</b>									
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
<b>Ausgaben (in Preisen von 2020) in Mrd Euro</b>									
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 16

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [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 %<sup>4</sup>

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 16

**Simulationsergebnisse im Überblick**

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [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 16

## Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [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 16

Simulationsergebnisse im Überblick

Jahr	Konsumorientierung			Konsumorientierung eingeschränkt durch Investitionsquote			Investitionsorientierung		
	Multiplikator			Multiplikator			Multiplikator		
	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]	Untergrenze <sup>2</sup> [U]	Mittelwert [M]	Obergrenze <sup>3</sup> [O]
<b>Gesamtstaatliches Defizit in %</b>									
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
<b>Differenz zum realen BIP des Referenzszenarios in %<sup>5</sup></b>									
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.
- [Buriilkov, 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.
- [BwFinSVerMG](#) (2022), Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz – BwFinSVerMG), 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.

[Fraktionen 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.

[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.

- Ilzetzki, 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.: IA 4 - Vw 9600/00024/002/063 DOCUMENT NO.: COO.7005.100.3.11856524, 24. April.
- Larch, M., A. Cubells Enguádanos 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 armsmakers have ramped up capacity, <https://www.economist.com/europe/2025/03/20/europes-armsmakers-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.



# BÜROKRATIEKOSTEN SENKEN – GESETZGEBUNG UND VERWALTUNG MODERNISIEREN

## **I. Einleitung**

## **II. Ausgangslage: Kosten durch Bürokratie**

1. Bürokratiekosten in Deutschland
2. Bürokratiekosten im internationalen Vergleich

## **III. Auswirkungen von Bürokratiekosten**

1. Einzelwirtschaftliche Effekte
2. Gesamtwirtschaftliche Effekte
3. Produktivitätseffekte der Verwaltungsleistung

## **IV. Determinanten von Bürokratiekosten**

1. Herausforderungen im nationalen Gesetzgebungsprozess
2. Herausforderungen durch die EU-Gesetzgebung
3. Herausforderungen im Vollzug
4. Adressatenfreundlichkeit und Digitalisierung

## **V. Bisherige Instrumente für den Bürokratieabbau**

1. Ex-ante-Instrumente
2. Ex-post-Instrumente

## **VI. Handlungsoptionen**

1. Bürokratiekosten senken und vermeiden
2. Nutzerperspektive stärken
3. Verwaltungskultur modernisieren

## **Eine andere Meinung**

## **Literatur**

## 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 Verwaltungsverfahren 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

175. 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 17](#) 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 196 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.**
176. **Für Unternehmen führt Bürokratie zu direkten und indirekten Kosten.** [↪ ZIFFERN 182 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 191 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 10](#) Indirekte Kosten entsprechen der Verminderung der Wertschöpfung, die daraus resultiert. [↪ ZIFFERN 196 FF.](#)
177. 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 216](#) sowie aufgrund von Vorgaben der Länder und Gemeinden [↪ ZIFFER 214](#) 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 183](#) Die **indirekten Bürokratiekosten**, z. B. aufgrund von verminderten Investitionen, werden statistisch nicht erfasst und sind **schwer abzuschätzen.** [↪ ZIFFERN 191 FF.](#)
178. 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 182 FF.](#) [↪ ABBILDUNG 32 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 213](#)

179. 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 206](#) 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 222 FF.](#)
180. Auf Bundesebene werden bereits verschiedene **Instrumente eingesetzt, um Bürokratiekosten zu senken**. Ex-ante-Instrumente [↪ ZIFFERN 231 FF.](#) kommen bei der Erarbeitung neuer Gesetze zum Einsatz, um ihre Praxistauglichkeit zu erhöhen. Ein Beispiel dafür ist der **Digital-Check**. [↪ ZIFFERN 232 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 233 FF.](#) dienen der Überprüfung und Anpassung bestehender Vorgaben. Solche Anpassungen wurden in den vergangenen zehn Jahren unter anderem durch vier **Bürokratieentlastungsgesetze** [↪ ZIFFER 234](#) vorgenommen. Diese enthalten verschiedene Maßnahmen, um die Bürokratiekosten zu senken, darunter den Ersatz von Vorlagepflichten durch Vorhaltpflichten oder die Erhöhung von Schwellenwerten für die Geltung von Pflichten.
181. 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 242 FF.](#) als auch den zukünftigen (Wieder-)Anstieg zu verhindern. [↪ ZIFFERN 249 FF.](#) Eine stärkere Einbindung der Nutzenden könnte diesen Prozess unterstützen. [↪ ZIFFERN 254 FF.](#) Zudem sollten Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltungskultur ergriffen werden. [↪ ZIFFERN 256 FF.](#)

## II. AUSGANGSLAGE: KOSTEN DURCH BÜROKRATIE

182. **Bürokratiekosten** lassen sich in **direkte und indirekte Kosten** unterscheiden. [TABELLE 17](#) Direkte Bürokratiekosten entstehen **bei der Einhaltung von Informationspflichten**. Indirekte Bürokratiekosten [ZIFFERN 191 FF.](#) folgen aus

[TABELLE 17](#)

### Bürokratiekosten im Sinne dieses Kapitels

Beispiele für direkte und indirekte Bürokratiekosten

	Bereich	Bezeichnung der Vorgabe	Norm <sup>1</sup>
Direkte Bürokratiekosten <sup>2</sup>	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 202
	Effizienz der staatlichen Verwaltung	... Dauer von Antrags- und Genehmigungsprozessen	Ziffer 222
		... Fragmentierung von Prozessen	Ziffer 194

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

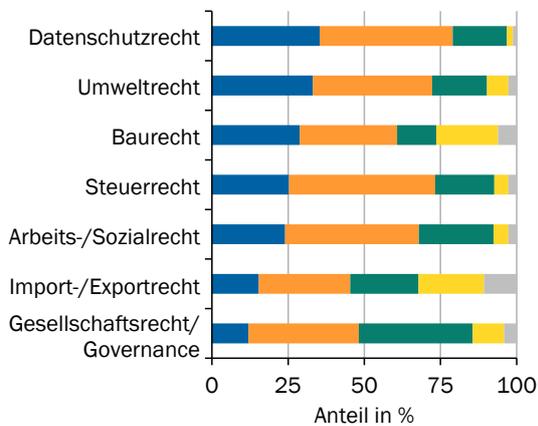
**verzerrten Geschäfts- und Investitionsentscheidungen.** Dafür können sowohl aufwändige Informationspflichten als auch langwierige Interaktionen mit der staatlichen Verwaltung verantwortlich sein, die unternehmerische Aktivitäten erschweren. In einer Unternehmensbefragung gaben die befragten Unternehmen an, dass insbesondere das Datenschutzrecht und das Umweltrecht hohen bürokratischen Aufwand erzeugen. [↪ ABBILDUNG 32 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 183](#) [↪ KASTEN 8](#) 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 188 F.](#) In diesem Vergleich schneidet Deutschland etwas besser ab als Frankreich und Spanien, allerdings deutlich schlechter als Schweden und Dänemark.

[↪ ABBILDUNG 32](#)

**Unternehmensbefragung<sup>1</sup>: Bürokratiebelastung nach Rechtsbereichen und Gebietskörperschaften**

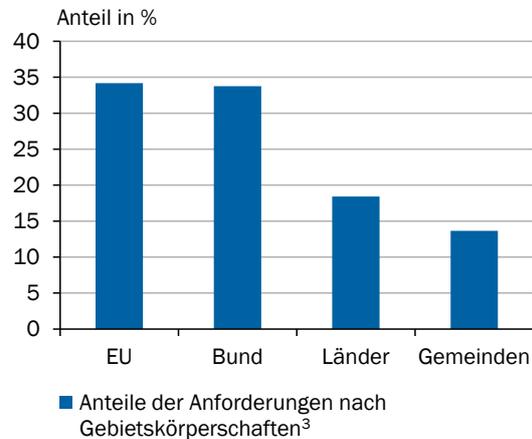
**Datenschutz erzeugt die stärkste Belastung mit Bürokratie**



Betroffenheit von Bürokratie<sup>2</sup>:

- Sehr stark
- Stark
- Weniger stark
- Kaum
- Weiß nicht

**Etwa ein Drittel der bürokratischen Anforderungen stammt vom Bund**



■ Anteile der Anforderungen nach Gebietskörperschaften<sup>3</sup>

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 „Wieviele % 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

183. Die regelmäßig anfallenden, direkten **Bürokratiekosten aus bundesrechtlichen Vorgaben** für Unternehmen betragen im Jahr 2024 etwa 65,0 Mrd Euro, [↪ KASTEN 8](#) 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 32 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 197 FF.](#)

[↪ KASTEN 8](#)

### Hintergrund: Die Bürokratiekostenschätzung des Statistischen Bundesamts

Der Bürokratiekostenindex (BKI) wird seit dem Jahr 2012 monatlich vom Statistischen Bundesamt berechnet. [↪ ABBILDUNG 33](#) 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 186](#)

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 18](#) 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 40](#) 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

↘ TABELLE 18

**Die zehn Informationspflichten<sup>1</sup> mit den gesamtwirtschaftlich höchsten Bürokratiekosten**  
Bürokratiekostenindex wird durch Vorgaben des Steuer- und Handelsrechts bestimmt

Bezeichnung der Vorgabe	Norm <sup>2</sup>	Paragraf	Regelmäßige Bürokratiekosten <sup>3</sup>	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
Gewerbesteuerklärungspflicht	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-Gewerbesteuergesetz, 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

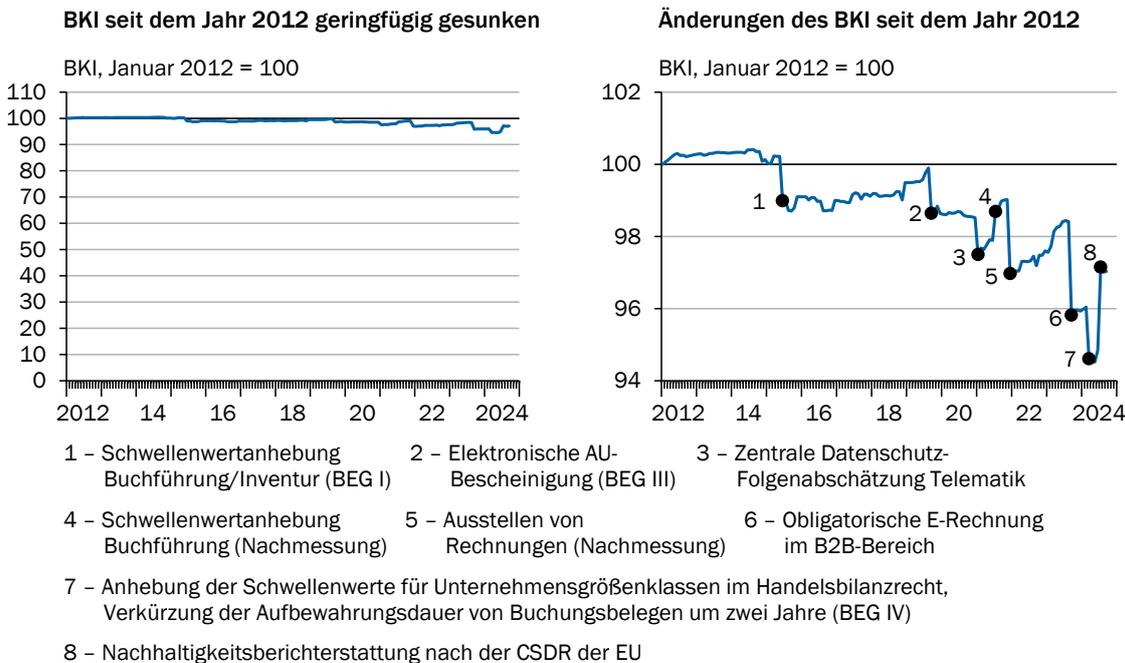
Erfüllung pro Akteur (z. B. Unternehmen) und der Anzahl der betroffenen Akteure (Vorgrimler und Blasch, 2009). Der verwendete Ansatz zur Kostenschätzung einzelner Informationspflichten erscheint plausibel, wie eine Studie von Boockmann et al. (2020) zeigt. Darin wurde der Zeitaufwand zur Dokumentation 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.**

184. Der **Bürokratiekostenindex (BKI)** ist das einzige administrative Instrument zur Dokumentation der Entwicklung der Bürokratiekosten in Deutschland. [↪ ABBILDUNG 33](#) Er erfasst seit dem Jahr 2012 **Änderungen der regelmäßigen Bürokratiekosten aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben**. [↪ KASTEN 8](#) Seit seiner Einführung ist der BKI von 100 Punkten im Basisjahr 2012 geringfügig um etwa drei Indexpunkte gesunken. [↪ ABBILDUNG 33 LINKS](#) Ausschlaggebend für den Rückgang waren wenige Maßnahmen. [↪ ABBILDUNG 33 RECHTS](#) Dazu zählen die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung im Jahr 2019 und die obligatorische E-Rechnung bei Umsätzen zwischen inländischen Unterneh-

[↪ ABBILDUNG 33](#)

**Bürokratiekostenindex (BKI) des Statistischen Bundesamts<sup>1</sup>**



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

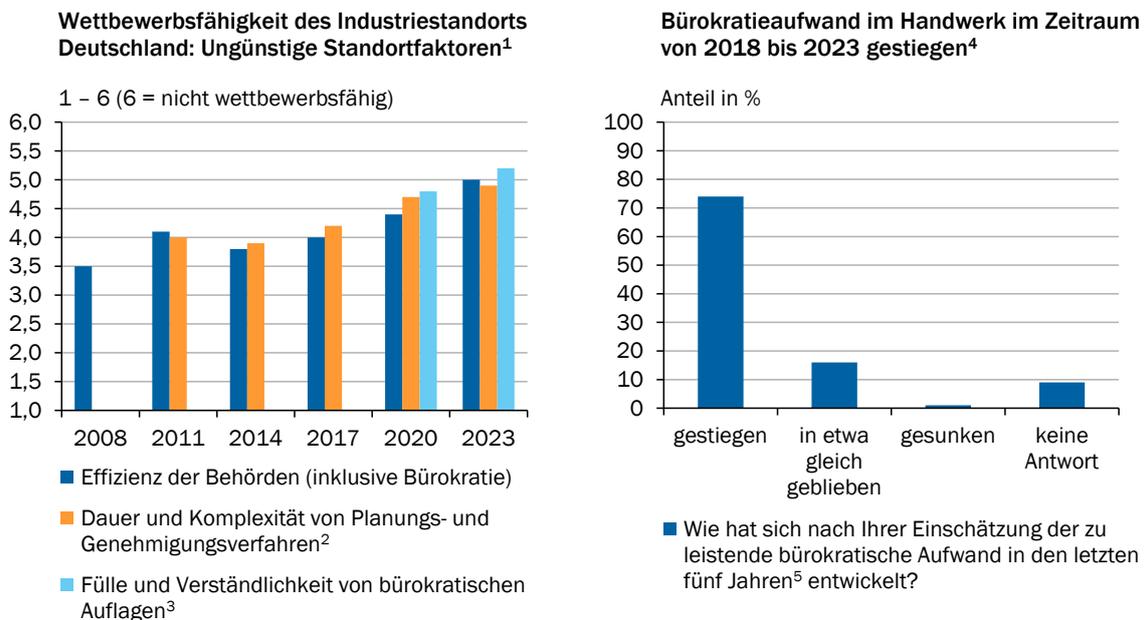
men im Jahr 2023. Aufgrund der hohen Fallzahlen zum Zeitpunkt des Beschlusses hatten diese Maßnahmen einen großen Einfluss auf den BKI. [↪ KASTEN 8](#)

**185.** 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 34 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 34 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 213](#)

**186.** 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 183](#) Die einmaligen

[↪ ABBILDUNG 34](#)

**Umfragedaten: Einschätzung der bürokratischen Anforderungen in Deutschland**



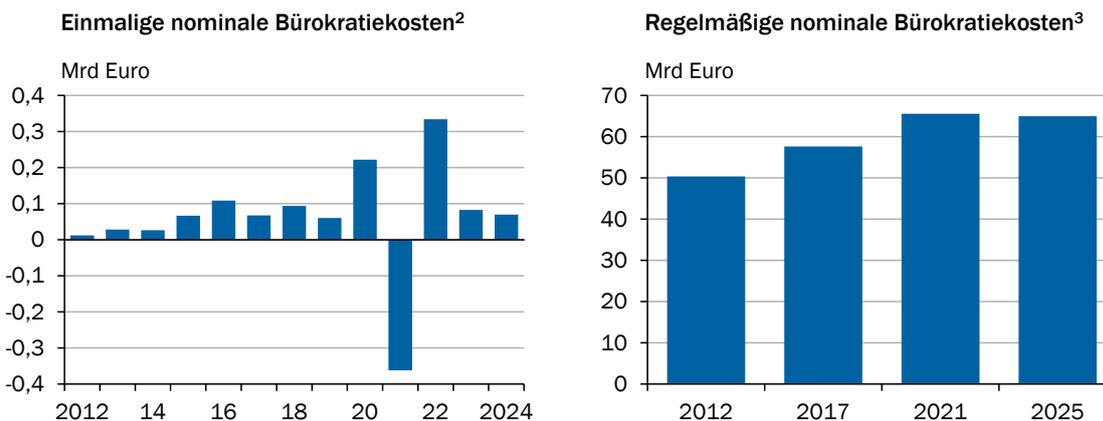
1 – Dreijährliche DIHK-Umfragen im Netzwerk Industrie hinsichtlich der Frage: „Wie bewerten Sie mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland die folgenden Standortfaktoren im internationalen Vergleich auf einer Skala von 1 (klarer Wettbewerbsvorteil) bis 6 (nicht wettbewerbsfähig)?“. 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 35**

**Entwicklung der bundesrechtlichen Bürokratiekosten seit dem Jahr 2012<sup>1</sup>**



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

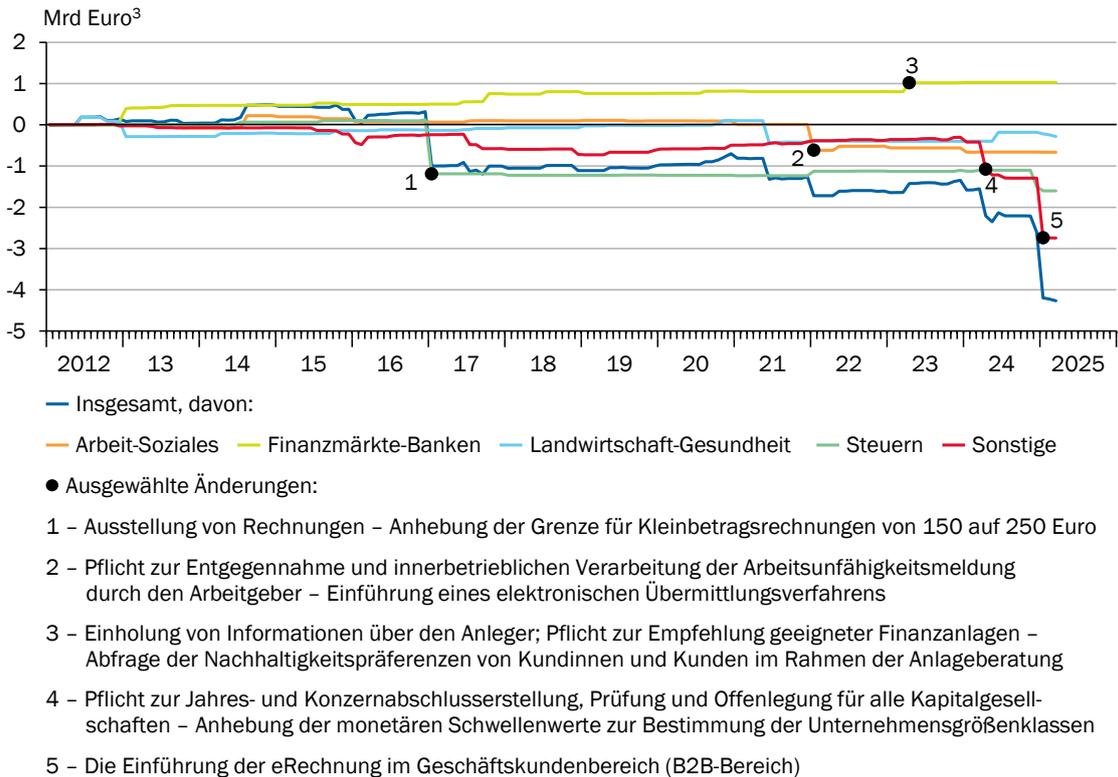
Bürokratiekosten, die nur bei Einführung oder Änderung einer Informationspflicht anfallen [▸ ABBILDUNG 35 LINKS](#) sind nicht enthalten. Zudem könnten die tatsächlichen Kosten, vor allem von komplizierten und neuen Vorgaben, vom Standardkostenmodell unterschätzt werden. So wird bei der Berechnung der 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, [▸ ZIFFERN 191 FF.](#) wie die Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit, sowie die mangelnde Schnelligkeit und Serviceorientierung von Verwaltungen [▸ ZIFFER 204](#) 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).

- 187. Während der **BKI** zwischen den Jahren 2012 und 2024 **geringfügig gesunken** ist, [▸ ABBILDUNG 33](#) 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 38](#) [▸ KASTEN 8](#) Die regelmäßig anfallenden Bürokratiekosten betragen zum 1. Januar 2012 50,4 Mrd und zum 31. März 2025 65,0 Mrd Euro (Statistisches Bundesamt, 2025a). [▸ ABBILDUNG 35 RECHTS](#) Die einmaligen Bürokratiekosten sind nach Angaben des Statistischen Bundes-

▸ **ABBILDUNG 36**

**Änderung der regelmäßigen Bürokratiekosten<sup>1</sup> nach Bereichen seit dem Jahr 2012<sup>2</sup>**



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

amts gemessen an den regelmäßig anfallenden Bürokratiekosten relativ gering.

▸ **ABBILDUNG 35 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 36** 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

188. 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 37 LINKS** Schweden und Dänemark schneiden merklich besser ab. Frankreich konnte im Zeitraum 2006 bis 2011 aufgrund einer Be-

schleunigung bei der „Zeit zur Registrierung von Vermögen“ eine **deutliche Verbesserung** verzeichnen. [ABBILDUNG 37 LINKS](#) International gibt es verschiedene Strategien zum Abbau von Bürokratie. [KASTEN 9](#)

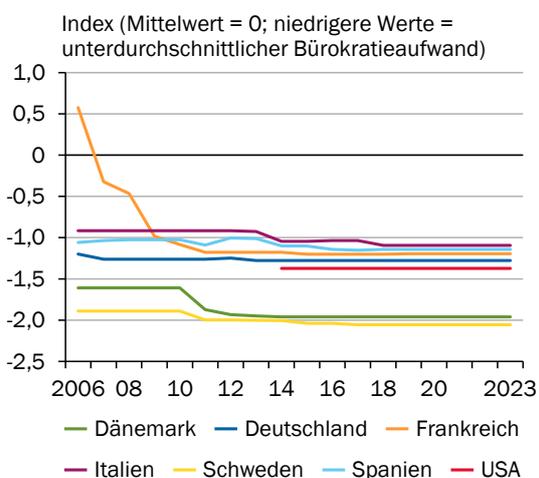
189. Dänemark und Schweden liegen im Jahr 2019 bei den ausgewählten Unterkategorien des Index von Falck et al. (2024) durchgängig im Spitzenfeld. [ABBILDUNG 37 RECHTS](#) Frankreich und Italien schneiden im Feld der Baugenehmigungen relativ ungünstig ab. **Deutschland** weist innerhalb der Vergleichsgruppe vor allem beim **Aufwand zur Anmeldung von Eigentum und bei Steuererklärungen schwache Werte auf**.

[ABBILDUNG 37](#)

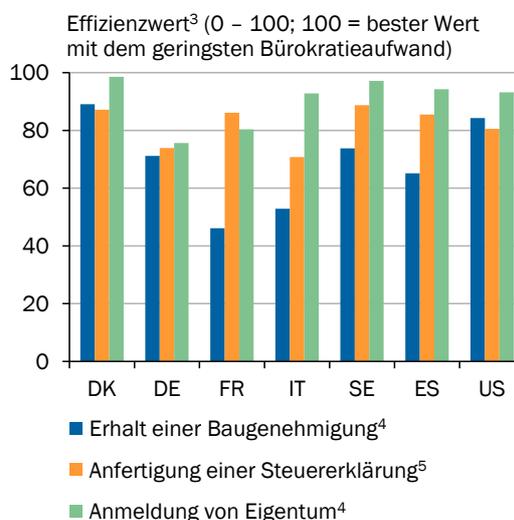
### Bürokratieaufwand im internationalen Vergleich

Deutschland im Mittelfeld – skandinavische Länder sind merklich effizienter

**Entwicklung des Bürokratieindex nach Falck et al. (2024)<sup>1</sup>**



**Vergleich einzelner Unterkategorien für das Jahr 2019 in ausgewählten Staaten<sup>2</sup>**



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 9

### 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 10 In Dänemark ist das **E-Government, das Bürokratiekosten durch Digitalisierung abbaut**, weit fortgeschritten. ▸ ABBILDUNG 44 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

190. 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

191. **Staatliche Vorgaben** können neben dem direkten Aufwand für ihre Befolgung ▸ ZIFFER 183 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**.

192. 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 201 Sie können auch den Markteintritt neuer Konkurrenten erschweren. ↘ ZIFFER 193 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.

193. 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 10 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 10

### 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 Handelsregisterauszugs 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 9](#) 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).

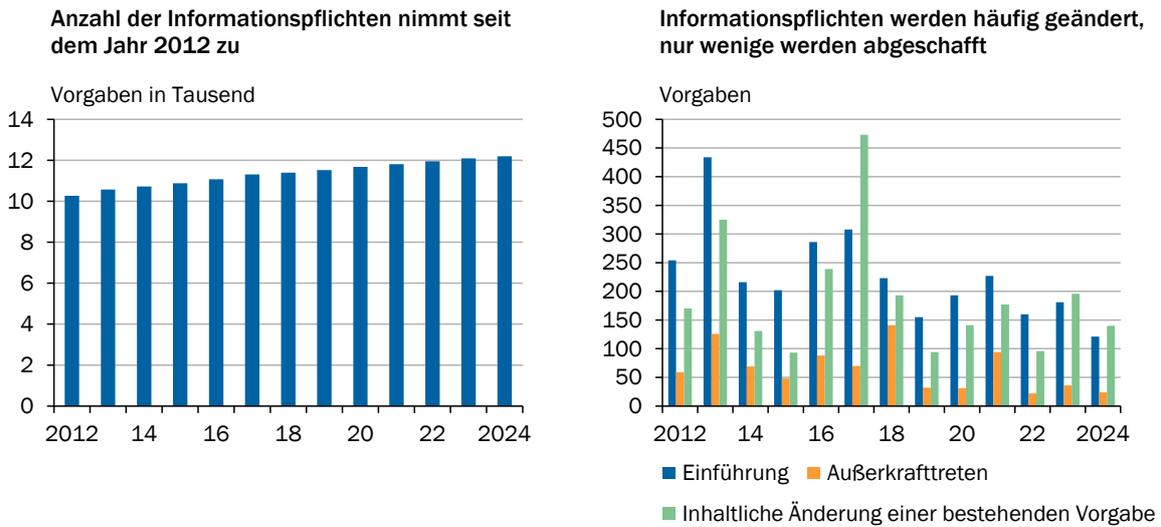
194. Wie stark **staatliche Vorgaben** Unternehmensentscheidungen verzerren, hängt auch von ihrer Komplexität ab. Sind **verschiedene Behörden** für die Entwicklung und Umsetzung von Vorgaben für denselben Bereich zuständig, sind die **Kosten für Unternehmen höher**, was deren Produktivität und Wachstum 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 10](#) 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 14](#)

195. 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 38](#) 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 38

Anzahl der bundesrechtlichen Informationspflichten für Unternehmen seit dem Jahr 2012



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-121-01

## 2. Gesamtwirtschaftliche Effekte

196. **Indirekte Bürokratiekosten**, die Unternehmensentscheidungen über Markteintritt und Investitionen verzerren, [▸ ZIFFERN 191 FF.](#) können **das Produktionspotenzial und das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft verringern**. Bürokratie wirkt sich dabei insbesondere negativ auf die **TFP** [▸ ZIFFERN 199 F.](#) und die **Kapitalakkumulation** [▸ ZIFFER 201](#) 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.
197. 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.
198. 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 188](#)

199. 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 [↪ GLOSSAR](#) beeinträchtigen. [↪ ZIFFER 193](#) Zudem kann Bürokratie die **Verbreitung neuer (digitaler) Technologien** hemmen, beispielsweise durch Beschränkungen für die Datenspeicherung und -verarbeitung. [↪ KASTEN 11](#)

[↪ KASTEN 11](#)

#### 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 218](#) 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.

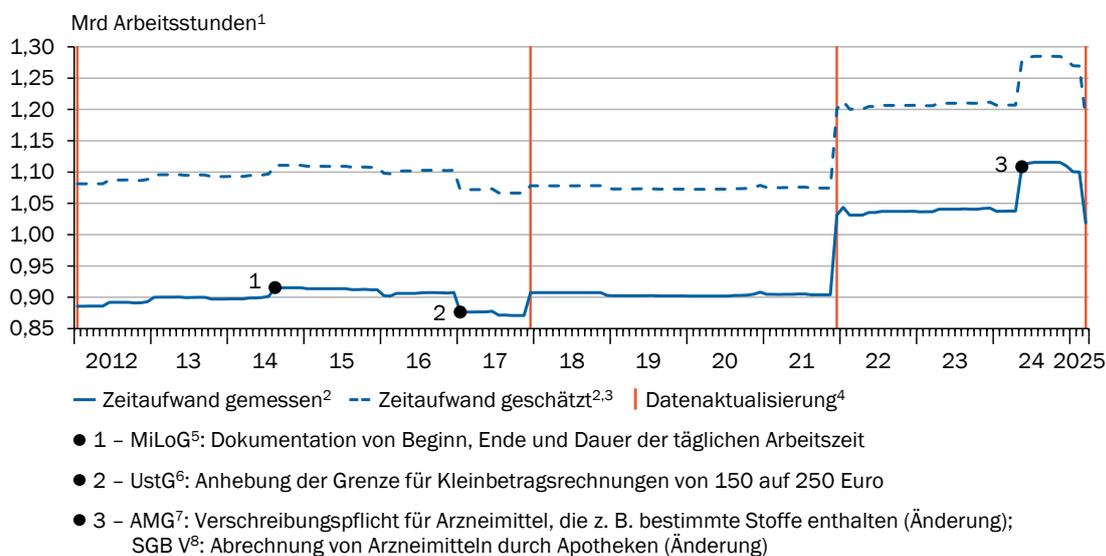
Die **DSGVO wird aus verschiedenen Gründen kritisiert**. Das sogenannte **Gold-Plating**, [↪ PLUS-TEXT 8](#) also das Erlassen zusätzlicher nationaler Regeln, untergräbt die angestrebte Harmonisierung des europäischen Datenschutzrechts und dürfte die Verwaltungskosten von Unternehmen erhöhen (Draghi, 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 Unternehmen 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).

200. **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.
201. Ein weiterer Transmissionsmechanismus von **Bürokratiekosten ist die Kapitalakkumulation.** Beispielsweise können aufwändige Genehmigungsverfahren **die Investitionstätigkeit** hemmen. ↘ ZIFFER 192 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.
202. 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 39** 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 32 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 39**  
**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

203. 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.
204. 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).

205. 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

206. 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

207. Für die **Gesetzgebung auf Bundesebene** sind in Deutschland der Bundestag und der Bundesrat zuständig. [▶ PLUSTEXT 6](#) 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 6

### Hintergrund: Der Gesetzgebungsprozess des Bundes

Die Gesetzgebung ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Die meisten **Gesetzentwürfe** 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 Gesetzentwürfe beteiligt. Die Anhörungsfrist soll vier Wochen betragen. Anschließend erfolgt die Stellungnahme des Bundesrates und die erste Lesung im Bundestag. Der Gesetzentwurf 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 Gesetzentwurf und ändert ihn gegebenenfalls ab. Es folgt die dritte Lesung, in der endgültig abgestimmt wird. Wird der **Gesetzentwurf 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.

208. Gesetzentwürfe 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 Gesetzentwurf dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt werden (Bundesregierung, 2023a). **Die Rechtsförmlichkeit hat damit einen hohen Stellenwert bei der Erarbeitung des Gesetzestextes.**

209. Für die **Vollzugsfähigkeit und Adressatenfreundlichkeit** sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) **keine bindenden Kontrollmechanismen vorgesehen**. Um diese Qualitätsmerkmale zu verbessern, durchlaufen neue Gesetzentwürfe jedoch ein **Beteiligungsverfahren**. ➤ PLUSTEXT 6 Die Länder, der Normenkontrollrat (NKR), ➤ KASTEN 12 die kommunalen Spitzenverbände, relevante Zentral- und Gesamtverbände und weitere Fachkreise haben die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen 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).

210. In Deutschland fehlt ein **einheitlicher Leitfaden zur Erstellung von Gesetzen**. Legistinnen und Legisten, die in den Ministerien Rechtstexte formulieren, haben bei der Erstellung von Gesetzentwürfen **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 12](#)

[↪ KASTEN 12](#)

**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, NKRK). Die mit den Regelungen angestrebten Ziele sind nicht Gegenstand der Prüfung durch den NKR (§ 1 NKRK). 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.

211. 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 9](#) 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).
212. **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 12](#) 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

213. 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.

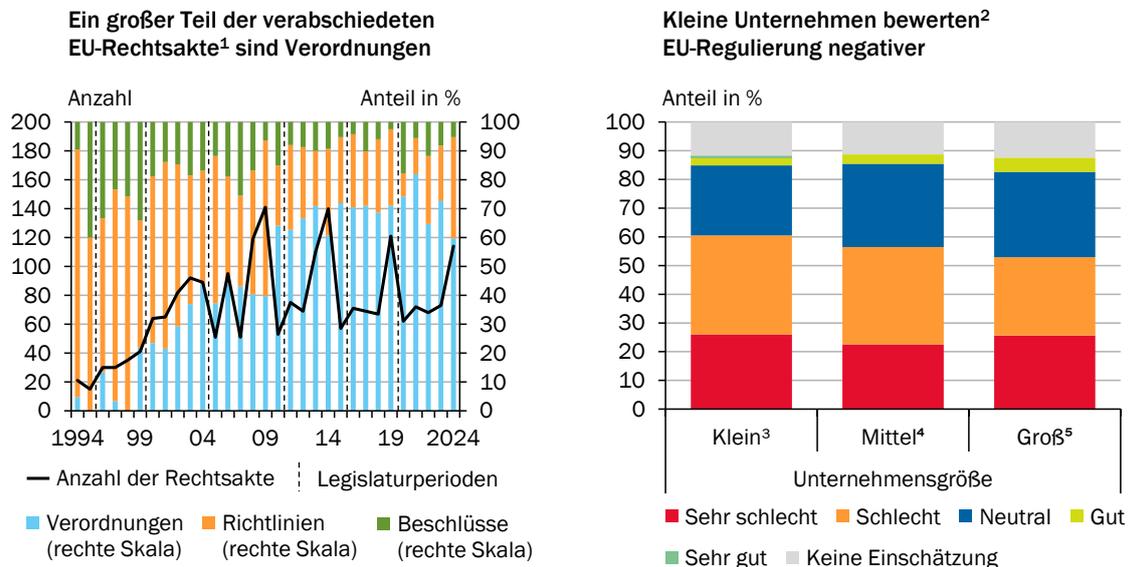
214. Neue Gesetze müssen sich in das bestehende Rechtssystem einfügen. Die **kontinuierliche Rechtsentwicklung auf nationaler und europäischer Ebene ist in der Gesetzgebung zu berücksichtigen** (NKR, 2019). Die föderale Organisation der Gesetzgebung in Deutschland kann zudem zu uneinheitlichen Regelungen 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 11](#)
215. 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 11](#) 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

216. Zusätzlich zur Gesetzgebung der Gebietskörperschaften innerhalb Deutschlands kann auch die **Europäische Union (EU) Richtlinien und Verordnungen** erlassen, die sich auf nationaler Ebene auswirken. [↪ PLUSTEXT 7](#) [↪ KASTEN 13](#) 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 40 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 32](#) 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 40](#)

### 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 7

### 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 40 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 13

### 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 14](#) 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).

- 217.** 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 11](#) 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. [↪ ZIFFER 192](#)

FER 192

**218.** 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 8](#) 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 192](#) [↪ ZIFFER 200](#) [↪ KASTEN 13](#) 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 40 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 14](#)



[↪ PLUSTEXT 8](#)

#### **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 11 UND 13](#) 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 14](#)

#### **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 238](#)

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 13](#) des CO<sub>2</sub>-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

219. 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.
220. **Der Vollzug des geltenden Rechts ist in Deutschland fragmentiert.** [↘ KASTEN 10](#) 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.
221. 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

(Lapuenta 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).

- 222. 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 15](#)

[↪ KASTEN 15](#)

#### **Fokus: Genehmigungserleichterungen bei Windkraftanlagen an Land**

Die **Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen** haben sich vor allem in den **vergangenen zwei Jahren deutlich verkürzt**. [↪ ABBILDUNG 42 LINKS](#) Diese Entwicklung reduziert die Gesamtdauer der Verwirklichung eines Windkraftprojektes merklich, die drei Prozessphasen umfasst. [↪ ABBILDUNG 41](#) 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 42 RECHTS](#)

Der **Rückgang** der Genehmigungsdauer bei gleichzeitigem Anstieg der genehmigten Leistung [↪ ABBILDUNG 42 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 gestrafft, 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 41

**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

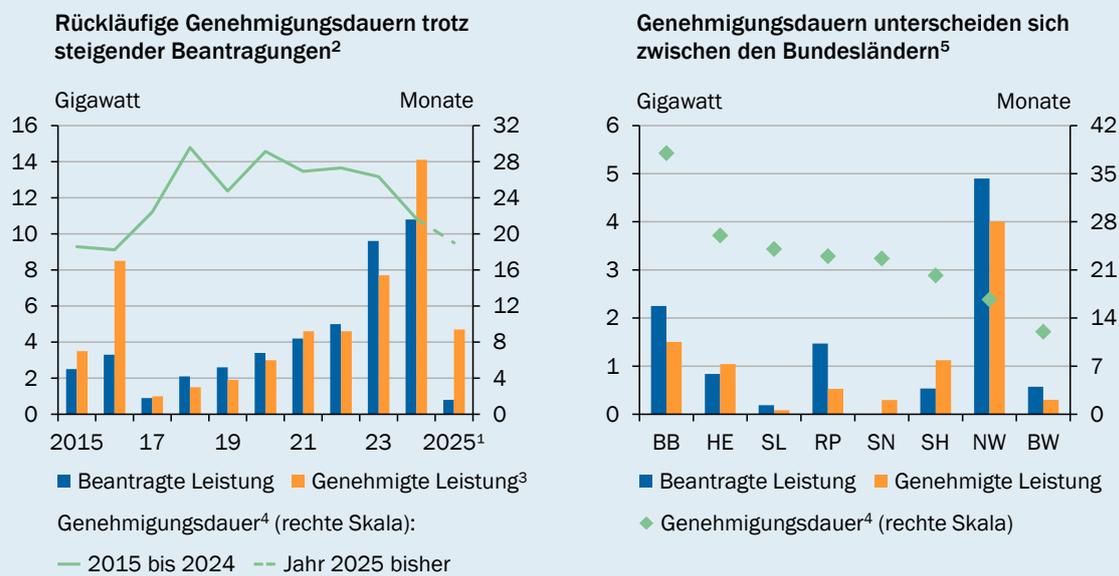
Mit der Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahr 2022 wurden zudem **bundeseinheitliche Standards für die artenschutzrechtliche Prüfung** während des Genehmigungsverfahrens beschlossen (Bundesregierung, 2023b). Demnach sind ausschließlich die Vogelarten hinsichtlich eines Tötungsrisikos 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 42 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 42

### Entwicklungen im Genehmigungsprozess von Windkraftanlagen an Land<sup>1</sup>



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.

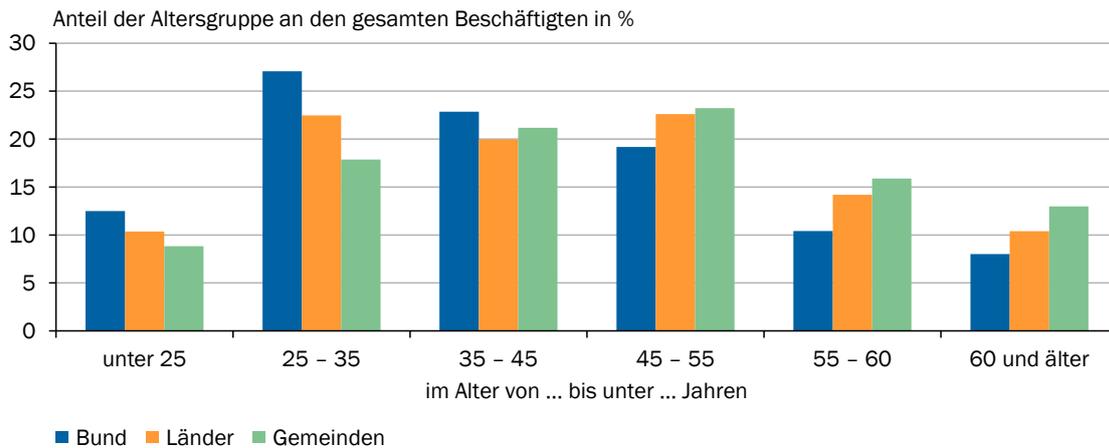
Quelle: Goal100  
© Sachverständigenrat | 25-097-01

**223. 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 43 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.

**224. 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 43

**Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Bereich Allgemeine Dienste im Jahr 2023<sup>1</sup>**  
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 (Lapuenta 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

225. 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**.
226. Im Bereich der **Digitalisierung** besteht in Deutschland großes **Potenzial zur Erhöhung der Adressatenfreundlichkeit**. ▸ KASTEN 16 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 220 In Estland ↘ KASTEN 10 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).

227. 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 16

**Fokus: Verwaltungsdigitalisierung**

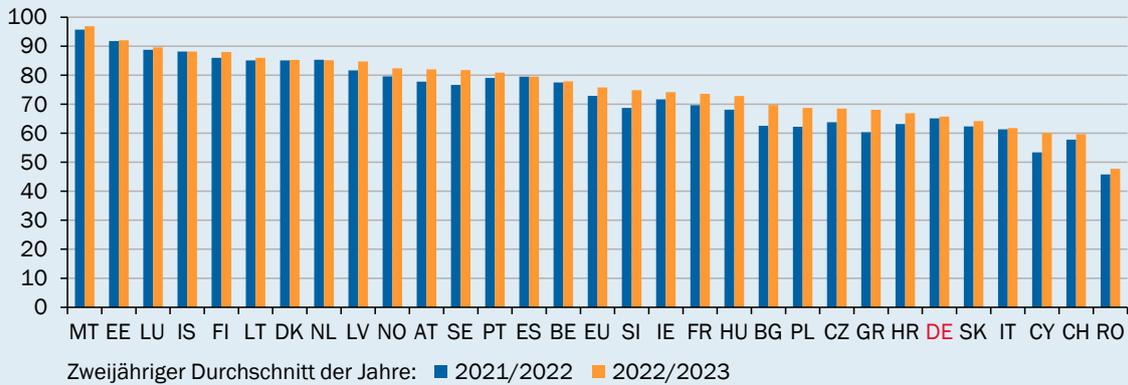
Deutschland hinkt beim Thema Verwaltungsdigitalisierung hinterher. Das zeigt sich beispielsweise am **eGovernment Performance Score** der Europäischen Union, bei dem **Deutschland zur Schlussgruppe zählt**. ↘ ABBILDUNG 44 In diesen Score fließen die Dimensionen Nutzerorientierung, Transparenz, technologische 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 (BfM, 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 11 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 44

**Der E-Government-Performance Score<sup>1</sup> in europäischen Ländern<sup>2</sup> 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? iiiii) 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).

228. 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).
229. 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

230. 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 17](#)

### [↘ KASTEN 17](#)

#### **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 Vorfürfüllung 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

231. Die **Gesetzesfolgenabschätzung** (§ 44 GGO) stellt die wesentlichen Auswirkungen neuer bundesrechtlicher Gesetze dar. Darunter fallen auch die mit **dem Gesetz verbundenen Bürokratiekosten** für Unternehmen. [↪ KASTEN 8](#) Der NKR prüft die Kostenschätzungen im Rahmen seines Mandats. [↪ KASTEN 12](#) 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).

232. 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 18](#) Der NKR [↪ KASTEN 12](#) berücksichtigt in seinen Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, [↪ PLUSTEXT 6](#) 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 18](#) in enger Zusammenarbeit mit der vollziehenden Behörde umgesetzt, so könnte er zur Automatisierung einzelner Prozessschritte führen.

[↪ KASTEN 18](#)

### 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 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 Vorhaltepfllichten 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

233. 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).

234. Seit dem Jahr 2015 wurden vier „**Bürokratieentlastungsgesetze**“ (BEG) beschlossen. [↘ PLUSTEXT 9](#) Anders als die One-in-one-out-Regel [↘ ZIFFER 237](#) **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 9

### 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).

235. 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 212](#) 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).
236. 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.

237. 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 8](#) 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).
238. 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

239. 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 230 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 9 ↘ KASTEN 15 ↘ KASTEN 18 Diese beziehen sich jedoch oft nur auf einen kleinen Teil der gesamten Bürokratiekosten der Unternehmen und betreffen viele Unternehmen kaum.
240. 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 Effizienz kalküls 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.
241. **Reformen**, die eine Vielzahl von Verwaltungsvorgängen vereinfachen und bürokratische Hemmnisse beseitigen, **könnten sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken**. ↘ ZIFFER 198 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

242. Zum **weiteren Abbau der Kosten durch Informationspflichten** könnten **Maßnahmen ausgeweitet werden**, die in den vergangenen Bürokratieentlastungsgesetzen [↪ PLUSTEXT 9](#) nur **punktuellen Entlastungen** gebracht haben. So wurden im Zuge des BEG IV verschiedene Schriftform- in Textformerfordernisse umgewandelt (Bundesregierung, 2024c). [↪ ZIFFER 234](#) 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 227](#)
243. 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 225](#) Bei **Prozessketten** könnten vermehrt **digitale One-Stop-Shops angeboten** werden. [↪ KASTEN 9](#) Das Beispiel der Unternehmensgründung [↪ KASTEN 10](#) 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 228 F.](#) könnte eine breite Entlastung bringen. Eine erhebliche **Beschleunigung der Registermodernisierung** wäre hierfür eine Voraussetzung.
244. 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 15](#) 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).

245. 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 16](#) Um diesen Prozess zu beschleunigen und **Kostenvorteile** zu nutzen, ↘ [ZIFFER 220](#) 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).
246. Der Einsatz von **KI könnte ebenfalls zu Effizienzsteigerungen** und Kosteneinsparungen **in der öffentlichen Verwaltung** führen. ↘ [KASTEN 16](#) 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).
247. 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.
248. **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 13](#) 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 Positivisten 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 8](#)

## Ex-ante-Maßnahmen

249. Die Ex-ante-Schätzung von Gesetzesfolgekosten basiert auf dem jeweiligen Gesetzentwurf der Bundesregierung (§ 44 GGO). [↘ ZIFFER 211](#) 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.
250. 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 210](#) Darauf basierend sollte ein passgenaues Schulungs- und Beratungsangebot aufgebaut werden (NKR, 2025a).
251. Das **Mandat des NKR** [↘ KASTEN 12](#) könnte, ähnlich wie beim Digital-Check, [↘ ZIFFER 232](#) um weitere qualitative Elemente ausgeweitet werden. Dies könnte die Qualitätskontrolle bei der Erarbeitung neuer Gesetze in den Ministerien erhöhen. [↘ KASTEN 12](#) 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.

252. 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 240](#) 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).
253. 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

254. In den Beteiligungsprozess des Gesetzgebungsverfahrens sind aufseiten der Normadressaten vor allem gut organisierte Interessengruppen eingebunden. [↘ PLUSTEXT 6](#) 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 Paragrafen 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.

255. Die Bürokratiekostenschätzung des Statistischen Bundesamts deckt nur einen Teilbereich der Bürokratiekosten ab. [↘ KASTEN 8](#) 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

256. Ein vielversprechendes Instrument zur Verbesserung der Verwaltungsqualität ist die Anwendung **strukturierter Managementmethoden**. [↘ ZIFFER 224](#) Dazu gehören Messung und Transparenz von Verwaltungsleistungen [↘ ZIFFER 257](#) 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).

257. 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 204 Außerdem könnten die Erfahrungen aus der Reform der Bundesagentur für Arbeit genutzt werden. ↘ ZIFFER 205 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.
258. Die hohe Anzahl von **Renteneintritten** aus der öffentlichen Verwaltung bietet eine **Chance** zur **Modernisierung der Verwaltungskultur** (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK, 2025). ↘ ZIFFER 223 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 224 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

259. 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.
260. 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“ seien und stellt fest, dass daher „die mit einem Gesetz verfolgten Ziele [...] im Rahmen eines wissenschaftlichen Effizienzkalküls nicht hinterfragt“ würden  $\searrow$  ZIFFER 240, siehe auch  $\searrow$  ZIFFER 175. **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.
261. **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).  $\searrow$  ZIFFER 223 Darunter leiden dann auch Innovationskraft und Wachstum. Das erkennt auch die Ratsmehrheit, etwa in  $\searrow$  ZIFFERN 175, 181, 194 F., 198 F., 201, 204, 241 UND 252 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.

262. 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 213 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).
263. 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

264. 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 223 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).
265. 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 18 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 konzediert auch die Ratsmehrheit, ↘ KASTEN 18 zieht daraus aber nicht die Schlussfolgerung, diese Abwägungen generell zu fordern und exemplarisch weitere Optionen aufzuzeigen.

266. Verfahrensanpassungen wie die Ausweitung von Genehmigungsfiktionen – also der automatischen Genehmigung von Anträgen nach Fristablauf, die Ratsmehrheit schlägt hier eine Prüfung der Ausweitung vor ↘ ZIFFER 244 – 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 271 FF. oder nicht priorisierungsfähiger ↘ ZIFFERN 273 FF. Regelungen **unerlässlich**.
267. Die wahrgenommene **Standortqualität ist in aktuellen Umfragen niedrig** (KPMG, 2024) ↘ ZIFFERN 177 F. UND 185 F. ↘ ABBILDUNGEN 32 UND 34 und **Bürokratie ist der dominierende negative Einflussfaktor für die Standortattraktivität** (Dörr et al., 2024). ↘ ZIFFER 185 Berichtspflichten und Sorgfaltspflichten erhöhen die Kosten der Unternehmen erheblich. ↘ ZIFFER 182 Trotz wiederholter Bemühungen beim Bürokratieabbau ist der Erfüllungsaufwand für Unternehmen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. ↘ ZIFFER 185 Der Haupttext stellt hier eine Diskrepanz zwischen den teilweise sinkenden gemessenen Bürokratiekosten und den Ergebnissen von Unternehmensbefragungen fest. ↘ ZIFFERN 185 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.
268. 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 271 FF.

269. 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 188 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.
270. 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

271. 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).
272. 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 216 UND 248  $\searrow$  KASTEN 13 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 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,  $\searrow$  ZIFFER 248 will aber an der CSDDDD festhalten.  $\searrow$  ZIFFER 248 Die Nutzung von Positivlisten oder einfach nur der Verzicht auf Goldplating, was von der Ratsmehrheit angesprochen wird,  $\searrow$  KASTEN adressiert die oben genannten Probleme dabei nicht.

### Wachstumshemmende Regulierung hinterfragen und Innovations-Check für neue Gesetze

273. 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.  $\searrow$  KASTEN 10 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).
274. Auch im **Datenschutz**  $\searrow$  ZIFFERN 182, 199, 217 UND 232  $\searrow$  KÄSTEN 11 UND 18 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  $\searrow$  ZIFFERN 242, 246 UND 254 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.
275. 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. ↘ ZIFFER 252 FF.

## 2. Überdehnung des Vorsorgeprinzips hemmt Innovation und führt zu hohen indirekten Kosten

276. 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.
277. 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 252 Gerade angesichts des hochdynamischen globalen Umfelds wird die Fixierung auf Risikovermeidung sonst zunehmend zum Wettbewerbsnachteil.

## 3. Mutiger Einsatz von KI erfordert regulatorische Anpassungen

278. Ein wesentlicher Beitrag zur Reduktion von Erfüllungsaufwand kann durch die Digitalisierung der Verwaltung und den Einsatz von Cloudlösungen und modernen Technologien erfolgen. ↘ ZIFFER 245 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 246 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 246 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.

279. 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](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](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](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-zukunftsaehigen-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](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](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.bmvg.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](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 Bürokratienteilungsgesetz), 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 Bürokratienteilungsgesetz) – Beschlussempfehlung 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](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 (Teilhabe-Stärkungsgesetz), 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 Elektrokleinstfahrzeugen 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](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](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](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](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 Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes 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-sleichenden-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](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](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. Schleppehorst, 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://e-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/Webs/NKR/DE/weniger-buerokratie-und-besseres-recht/kostenfolgen/kostenfolgen\\_node.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/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 Schwestern in den Ländern – Bürokratieabbau kann nur Ebenen übergreifend gelingen, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-1/06\\_artikel-treffen-normenkontrollrat.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-1/06_artikel-treffen-normenkontrollrat.html), abgerufen am 16.4.2025.
- [NKR \(2024c\)](#), Brief an das Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G – 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](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](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.

# 4

## STRUKTURWANDEL IN DEUTSCHLAND: PRODUKTIVITÄT, REGIONALE ASPEKTE UND ARBEITSMARKT

### I. Einleitung

### II. Hintergrund: Strukturwandel und Wirtschaftswachstum

1. Einfluss des Strukturwandels auf das Potenzialwachstum
2. Strukturwandel in Deutschland
3. Regionale Unterschiede der Wirtschaftsstruktur

### III. Strukturwandel: Treiber und regionaler Verlauf

1. Internationaler Handel
2. Automatisierung, Digitalisierung & Künstliche Intelligenz
3. Dekarbonisierung
4. Demografischer Wandel

### IV. Herausforderungen für die Regionen und den Arbeitsmarkt

1. Polarisierung und Skill-Mismatch
2. Charakteristika der Regionen – Herausforderungen für die Anpassung

### V. Handlungsfelder

1. Stärkung der Wachstumsdynamik im Strukturwandel
2. Regionale Friktionen des Strukturwandels durch regionale Förderpolitik moderieren
3. Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen und erleichtern

### Eine andere Meinung

### Anhang

### Literatur

## 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

280. **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 Hochtechnologie-sektoren 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 315 FF.](#) beschreibt **die regional heterogenen Anpassungen** [↘ ZIFFERN 346 FF.](#) und diskutiert **mögliche Handlungsoptionen** für Wirtschaftspolitik und Unternehmen [↘ ZIFFERN 347 FF.](#), um im Strukturwandel auftretende **Friktionen zu mindern** und **Wachstumsimpulse zu setzen**.

281. **Strukturwandel ist ein normaler ökonomischer Prozess.** [↘ PLUSTEXT 10](#) [↘ KASTEN 19](#) 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 25 ANHANG](#) [↘ ZIFFERN 287 FF.](#)
282. 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.
283. 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 289](#)

284. 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 308 FF.](#) In Deutschland war dies in Folge des Niedergangs der Steinkohlewirtschaft und der Wiedervereinigung der Fall. [↪ KASTEN 20](#)
285. Der aktuelle **Strukturwandel führt** insbesondere **zu Verschiebungen der Arbeitsnachfrage nach bestimmten Berufsprofilen**. [↪ ZIFFERN 314 UND 320](#) Während industrielle Fertigungsberufe an Bedeutung verlieren, steigt die Nachfrage nach Dienstleistungsberufen (Boddin und Kroeger, 2022) und nach höher qualifizierten Arbeitskräften. [↪ ZIFFERN 311 F. UND 339](#) 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 20](#)



[↪ PLUSTEXT 10](#)

#### 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.

286. 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 349 FF.](#) sowie eine effektive Qualifizierungsstrategie [↪ ZIFFERN 375 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 363 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 371 FF.

## II. HINTERGRUND: STRUKTURWANDEL UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM

287. **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 19** 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 19**

### 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 45 RECHTS**

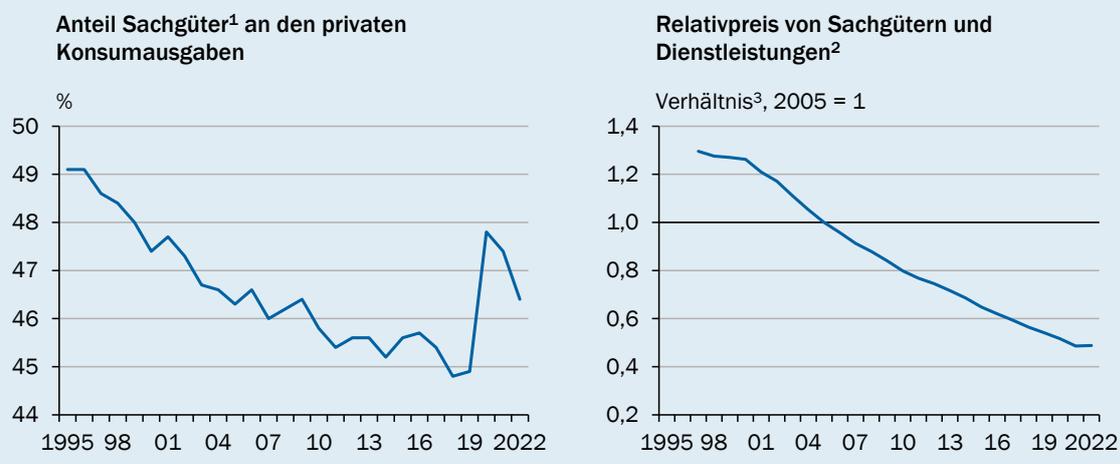
Wenn Sachgüter und Dienstleistungen **komplementär** sind, steigt der Güter- relativ zum Dienstleistungskonsum trotz der veränderten relativen Preise nur leicht, sodass der Anteil von Sachgütern an den Konsumausgaben sinkt. In Deutschland ging dieser Anteil zwischen den Jahren 1995 und 2019 um rund vier Prozentpunkte zurück. Während der Corona-Pandemie stieg er aufgrund der verhängten Beschränkungen vorübergehend wieder an. ↪ **ABBILDUNG 45 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 26**

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 316 FF.](#)

[↘ ABBILDUNG 45](#)

**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; Krankenhausedienstleistungen; 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

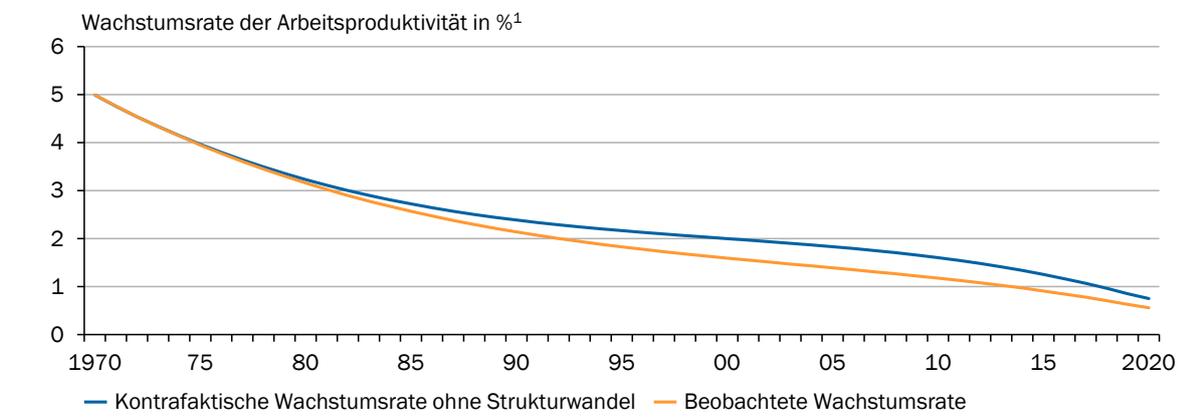
© Sachverständigenrat | 25-103-01

## 1. Einfluss des Strukturwandels auf das Potenzialwachstum

288. 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 74 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).
289. 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 46](#) [↪ KASTEN 26 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 46](#)

### 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

290. 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 322
291. **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, S. 2). 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

292. 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 296

### Weniger Strukturwandel als im internationalen Vergleich

293. **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 47 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 47 OBEN](#)

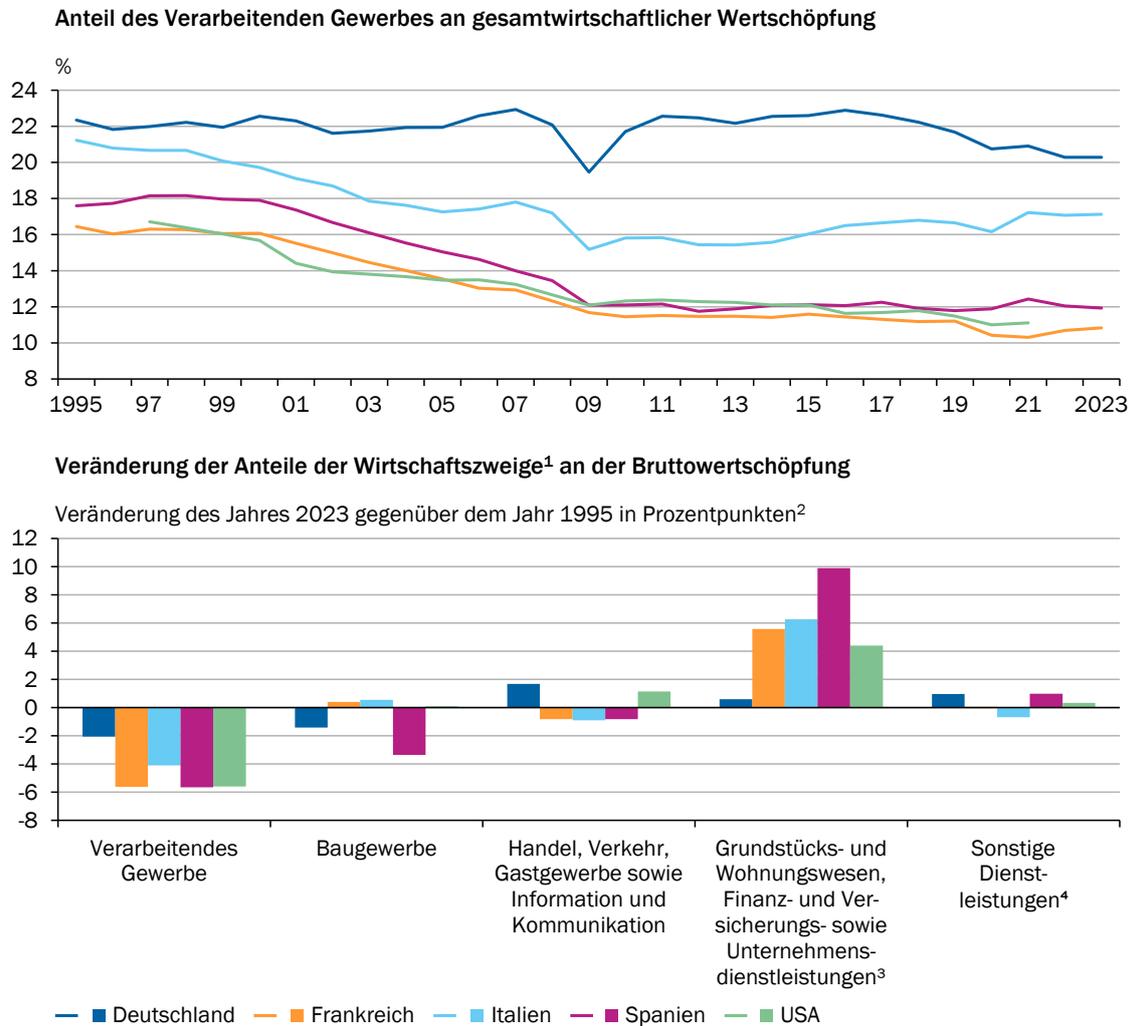
In diesem Ländervergleich **nimmt** dennoch **die absolute BWS im Verarbeitenden Gewerbe** für die meisten Länder **zu**. Lediglich in Spanien und Italien stagniert die BWS im Verarbeitenden Gewerbe seit der Finanzkrise. Die reale Wertschöpfung des Dienstleistungssektors steigt in allen betrachteten Ländern.

[↪ ABBILDUNG 48](#)

294. 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 47](#)

### Strukturwandel im internationalen Vergleich

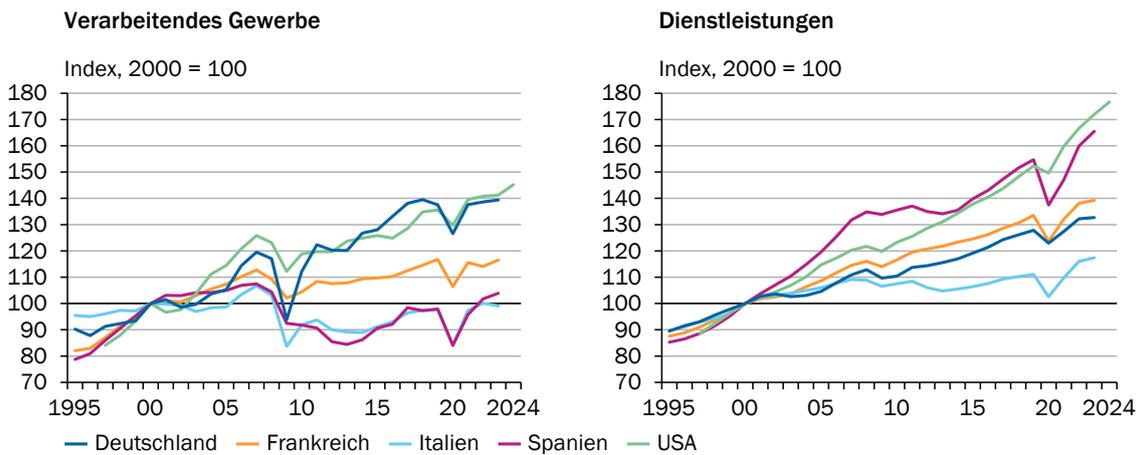


1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev.2). 2 – Für die USA: Veränderung des Jahres 2021 gegenüber dem Jahr 1997. 3 – Unternehmensdienstleistungen: freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen sowie sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen. 4 – Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen, Kunst, Unterhaltung und Erholung, andere sonstige Dienstleistungen, private Haushalte, extritoriale Organisationen und Körperschaften.

Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-035-02

↪ **ABBILDUNG 48**

**Wertschöpfungsentwicklung im internationalen Vergleich**



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.

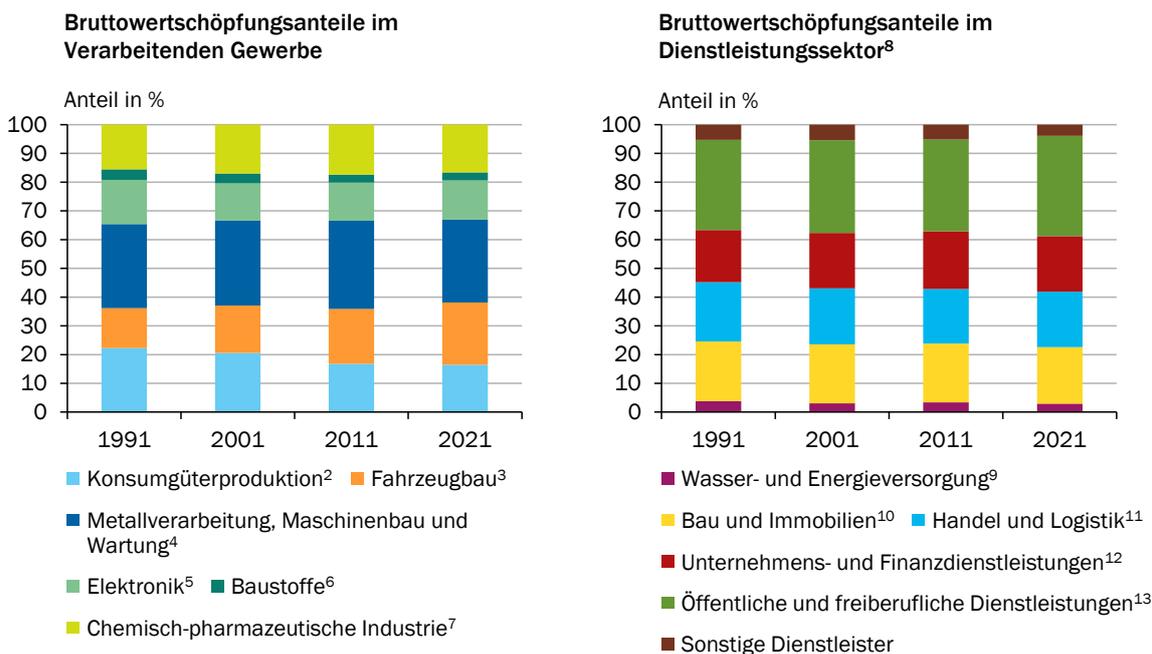
Quellen: BEA, Eurostat, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-096-02

sind die Verschiebungen der Wertschöpfungsanteile gering. [↪ ABBILDUNG 49 LINKS](#)  
[↪ ABBILDUNG 75 ANHANG](#) Bei den Dienstleistungen hat der **Anteil der öffentlichen Dienstleistungen leicht zugenommen**, aber auch hier zeigen sich keine deutlichen Veränderungen. [↪ ABBILDUNG 49 RECHTS](#) [↪ ABBILDUNG 76 ANHANG](#)

- 295.** 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 311](#) 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 47 UNTEN](#)

▸ ABBILDUNG 49

### Strukturwandel in Deutschland innerhalb der Wirtschaftssektoren<sup>1</sup>



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

296. 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).

297. 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 77 UND 78 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).
298. 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-Bereichen 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).

299. **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 11 Auch das Verarbeitende Gewerbe](#) ist davon **betroffen**, da moderne Industrieunternehmen auf leistungsfähige Finanzierungs-, Logistik- und Technologieangebote angewiesen sind. [↪ ZIFFERN 301 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

300. 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 11](#) 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 11

#### **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.

301. **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).

302. 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 11](#) sodass nicht zwingend in erheblichem Umfang Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes verloren geht.
303. 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

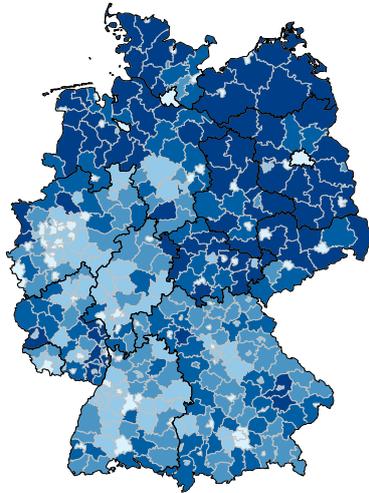
304. Wenn die Wirtschaftsstruktur eines Landes **regional heterogen** ist, ist zu erwarten, dass auch der **Strukturwandel und seine Auswirkungen** regional unterschiedlich verlaufen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn einzelne Wirtschaftszweige regional konzentriert sind, sodass sich strukturell bedingte Änderungen der Arbeitsnachfrage regional unterschiedlich stark auswirken. Deshalb werden im Folgenden regionale Unterschiede der Wirtschaftsstruktur und -entwicklung betrachtet.
305. 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 50 OBEN LINKS](#) Der **sekundäre Sektor** ist **in den südlichen und westlichen Industriezentren** stark vertreten, [↘ ABBILDUNG 50 OBEN MITTE](#) während der **tertiäre Sektor** bundesweit gestreut ist, aber besonders **in urbanen Räumen** mit hoher Bevölkerungsdichte hohe Beschäftigungsanteile aufweist. [↘ ABBILDUNG 50 OBEN RECHTS](#)

ABBILDUNG 50

Regionale Wirtschaftsstruktur<sup>1</sup>

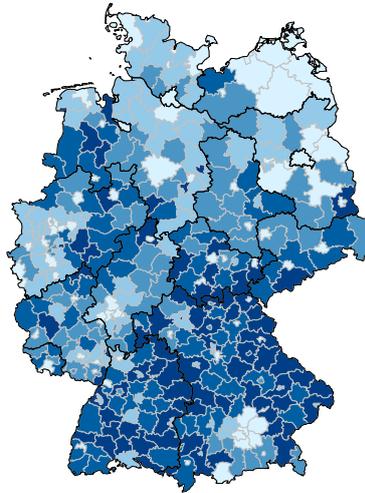
Quintile des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten<sup>2</sup> im Jahr 2021

Primärer Sektor<sup>3</sup>



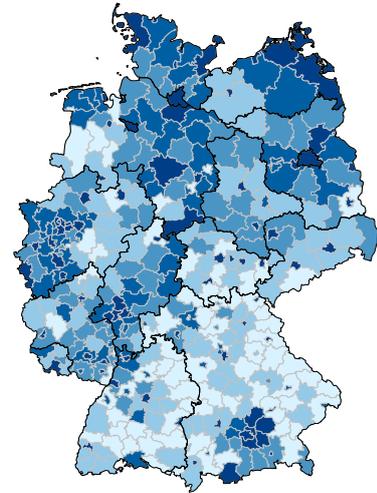
Anteile in %: □ 0 – 0,18  
 □ 0,19 – 0,51 □ 0,52 – 0,97  
 □ 0,98 – 1,90 □ 1,91 – 9,34

Sekundärer Sektor<sup>4</sup>



Anteile in %: □ 7,10 – 22,61  
 □ 22,62 – 28,19 □ 28,20 – 34,38  
 □ 34,39 – 41,20 □ 41,21 – 62,34

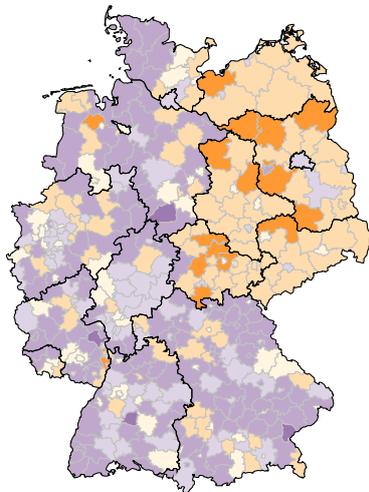
Tertiärer Sektor<sup>5</sup>



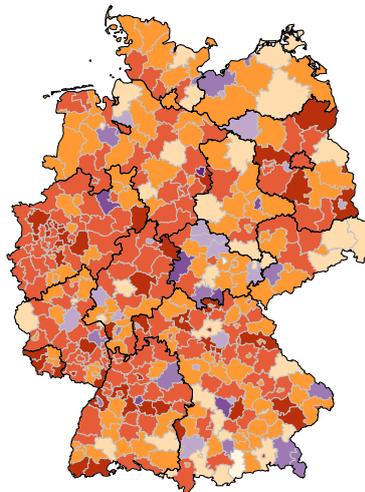
Anteile in %: □ 37,63 – 57,61  
 □ 57,62 – 64,13 □ 64,14 – 70,30  
 □ 70,31 – 76,68 □ 76,69 – 92,83

Veränderung des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten<sup>2</sup> im Zeitraum 2011 bis 2021

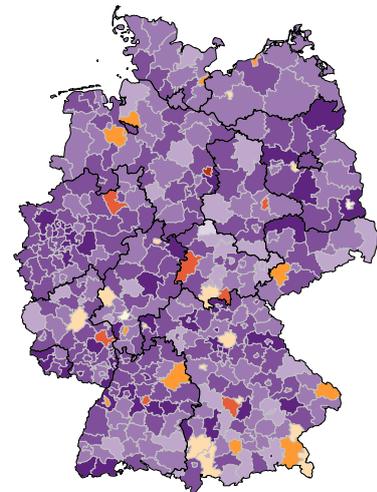
Primärer Sektor<sup>3</sup>



Sekundärer Sektor<sup>4</sup>



Tertiärer Sektor<sup>5</sup>



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.

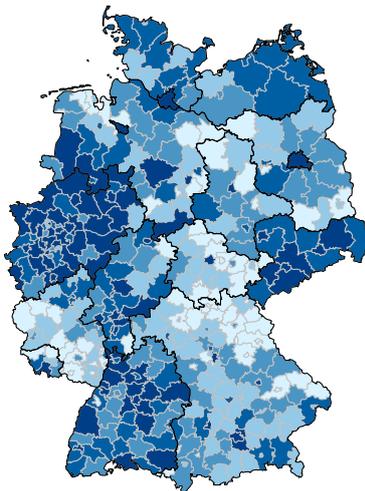
Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-086-01

306. 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 309](#) 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 339 FF.](#)
307. Die Zahl **der Erwerbstätigen** ist in den Ballungsräumen am höchsten. [↪ ABBILDUNG 51 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 Hafenvirtschaft) oder München (Technologie und Dienstleistungen). [↪ ABBILDUNG 51 MITTE](#) Die höchsten **Arbeitslosenquo-**

[↪ ABBILDUNG 51](#)

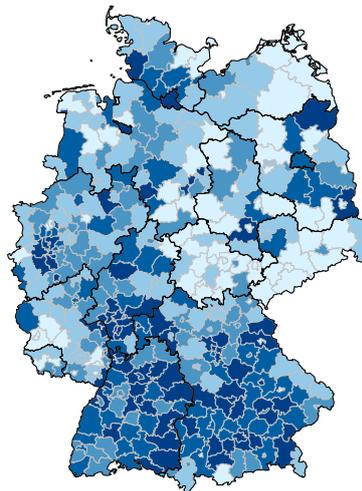
**Regionale Unterschiede wirtschaftlicher Indikatoren<sup>1</sup>**

**Anzahl Erwerbstätige**  
Tausend



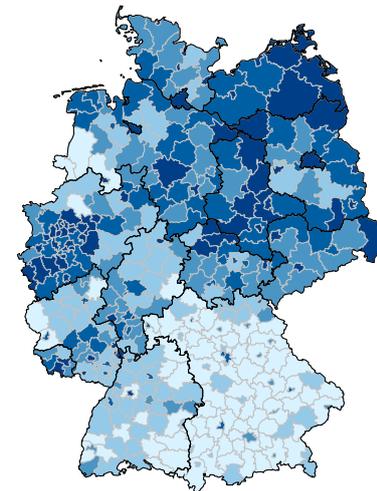
- 20,0 bis unter 45,0
- 45,0 bis unter 64,6
- 64,6 bis unter 88,0
- 88,0 bis unter 137,0
- 137,0 bis 2 090,0

**Arbeitsproduktivität<sup>2</sup>**  
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

**Arbeitslosenquote<sup>3</sup>**  
%



- 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 51 RECHTS](#)

308. 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 50 UNTEN LINKS](#) Der **Beschäftigungsanteil des sekundären Sektors nimmt** in den meisten Regionen deutlich **ab**, mit Ausnahme einiger Landkreise beispielsweise in Süddeutschland. [↪ ABBILDUNG 50 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 50 UNTEN RECHTS](#)

### Regionale Konzentration im sekundären Sektor

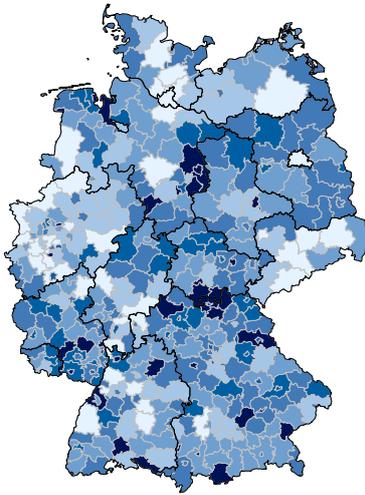
309. Die **Industriekonzentration** ist vor allem im Süden Deutschlands, insbesondere in Bayern, hoch. Die industriell am stärksten konzentrierten Landkreise sind jedoch auf viele Länder, tendenziell in Westdeutschland, verteilt. [↪ ABBILDUNG 52 OBEN LINKS](#) Von den **vier größten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes** [↪ ZIFFERN 296 FF.](#) [↪ ZIFFER 317](#), 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 52](#)

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 20](#) Dies erhöht das Risiko struktureller Arbeitslosigkeit in den betroffenen Regionen (Dörr et al., 2024). [↪ ZIFFER 306](#)

ABBILDUNG 52

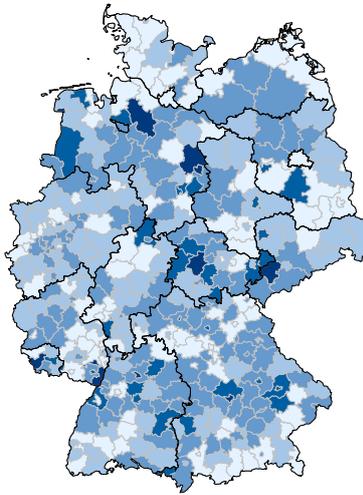
Regionale Wirtschaftsstruktur: Konzentration und Industriecluster

Industriekonzentration in den Kreisen<sup>1</sup> im Jahr 2020

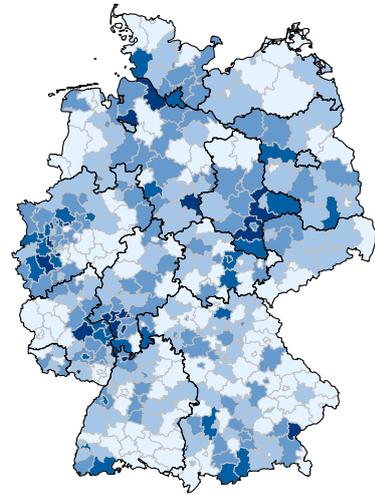


Regionale Cluster ausgewählter Wirtschaftszweige<sup>2</sup> im Jahr 2023<sup>3</sup>

Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen



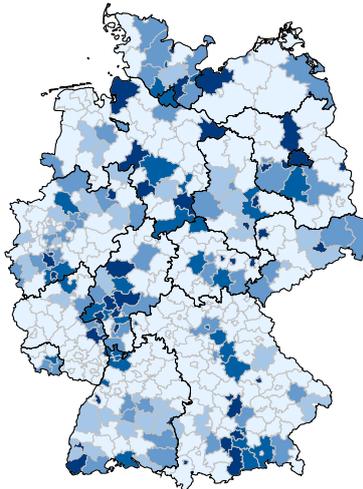
Herstellung von chemischen Erzeugnissen



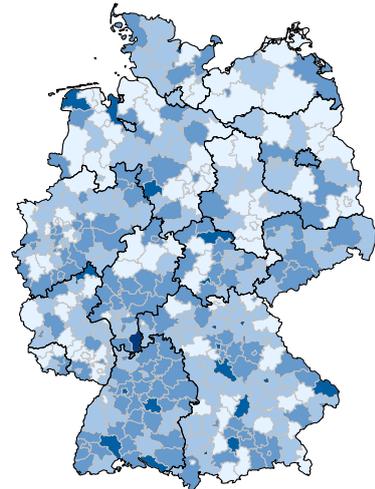
Herfindahl-Hirschman-Index<sup>4</sup>:

- 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 Spezialisierung<sup>4</sup>:

- 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

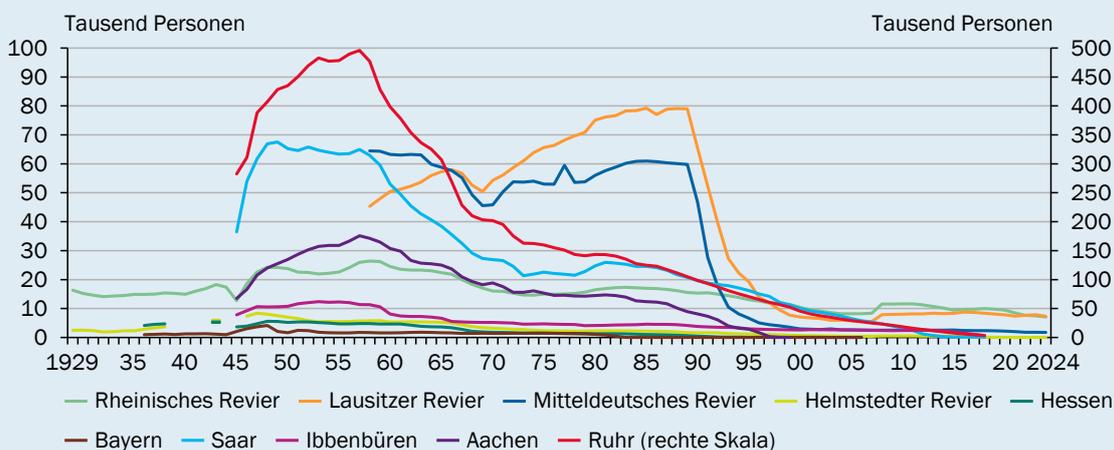
▸ KASTEN 20

**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 53 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 53**

**Beschäftigung in der Kohleindustrie rapide gefallen**



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 53 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 Kohlenwirtschaft, 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 370** ▸ **KASTEN 27 ANHANG**

## Bedeutung wissensintensiver Wirtschaftszweige

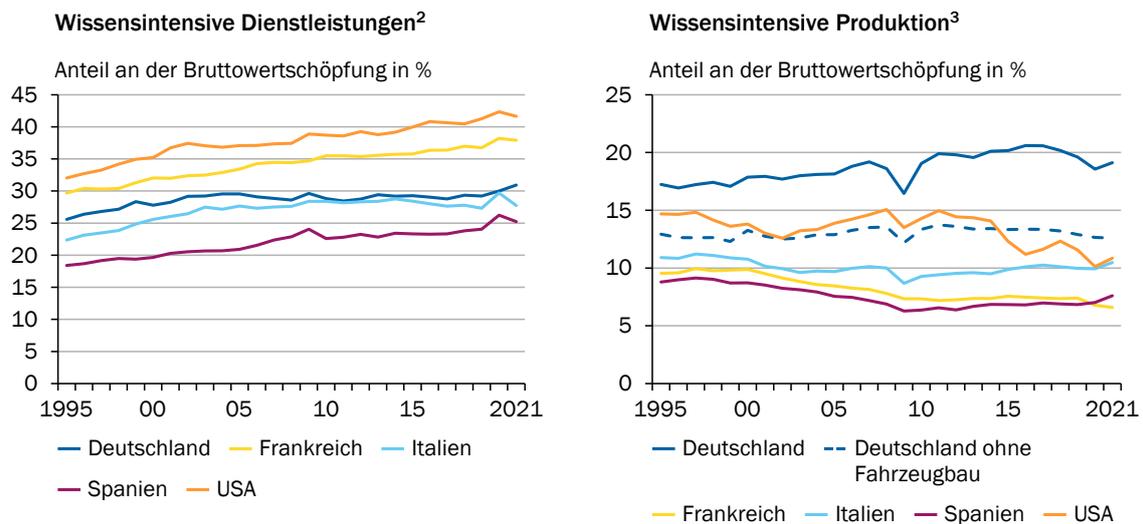
- 310.** Die Bedeutung **wissensintensiver Wirtschaftszweige** hat zwischen den Jahren 1970 und 2023 zugenommen. [↪ ZIFFERN 295 UND 312](#) Ein Wirtschaftszweig wird als wissensintensiv eingestuft, wenn mehr als 33 % der Beschäftigten einen tertiären Bildungsabschluss haben. [↪ ABBILDUNG 77 ANHANG](#) 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 54 RECHTS](#) Allerdings ist deren internationale Wettbewerbsfähigkeit in den vergangenen Jahren, insbesondere gegenüber Ländern außerhalb des Euro-Raums, gesunken. [↪ ZIFFER 317](#)

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 54 LINKS](#)

- 311.** 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 296 FF.](#) Ein Großteil dieses Rückgangs entfällt auf die unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Deren

[↪ ABBILDUNG 54](#)

### Wertschöpfungsanteile wissensintensiver Wirtschaftsbereiche<sup>1</sup>



1 – Gemäß der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE Rev. 2). Dargestellt 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, Herstellung von optischen und elektrischen Erzeugnissen, Maschinenbau sowie Fahrzeugbau.

Quellen: Bontadini et al. (2023), EUKLEMS, eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-004-02

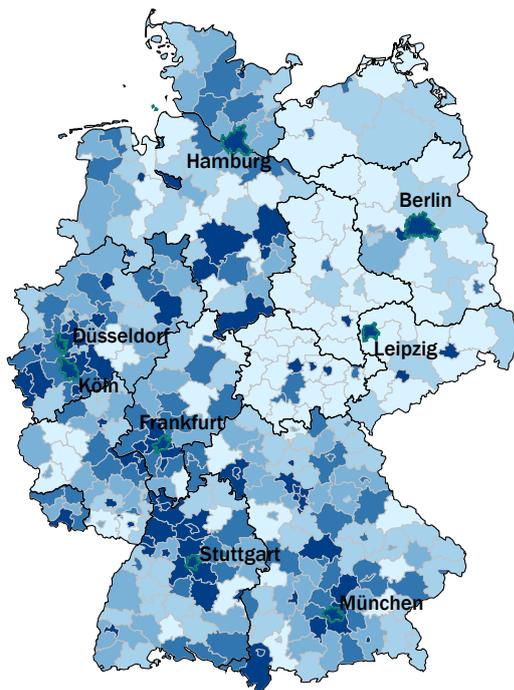
Arbeitsproduktivität sank zwischen den Jahren 1995 und 2015 um rund 40 %, was vor allem an einer höheren Vorleistungsquote bei gleichbleibender Beschäftigung (Kritikos et al., 2021) sowie an einer im internationalen Vergleich sehr geringen Anzahl von Gründungen lag (JG 2019 Ziffern 181 ff.; JG 2020 Ziffern 518 ff.; JG 2021 Ziffern 406 ff.).

**312. Positive Agglomerationsexternalitäten** wie dichte Arbeitsmärkte, eine gut ausgebauten 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 55**

**Regionale Verteilung<sup>1</sup> von Beschäftigten in wissensintensiven Bereichen<sup>2</sup> im Jahr 2022**

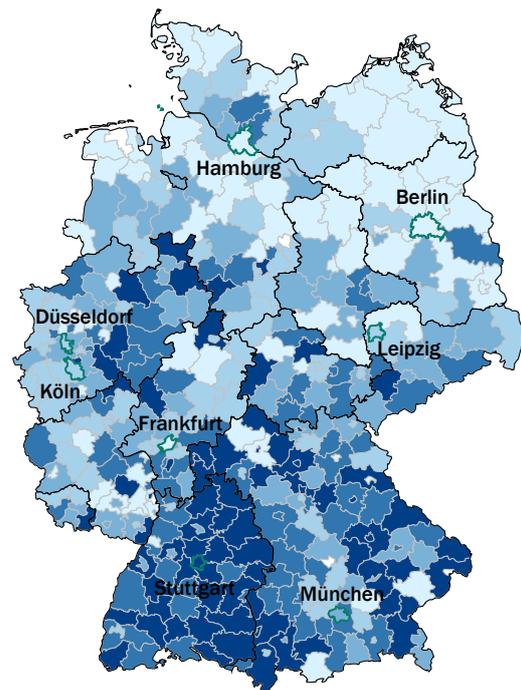
**Beschäftigte in unternehmensbezogenen Dienstleistungen<sup>3</sup>**



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 Industrien<sup>4</sup>**



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 77 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 78 Anhang.

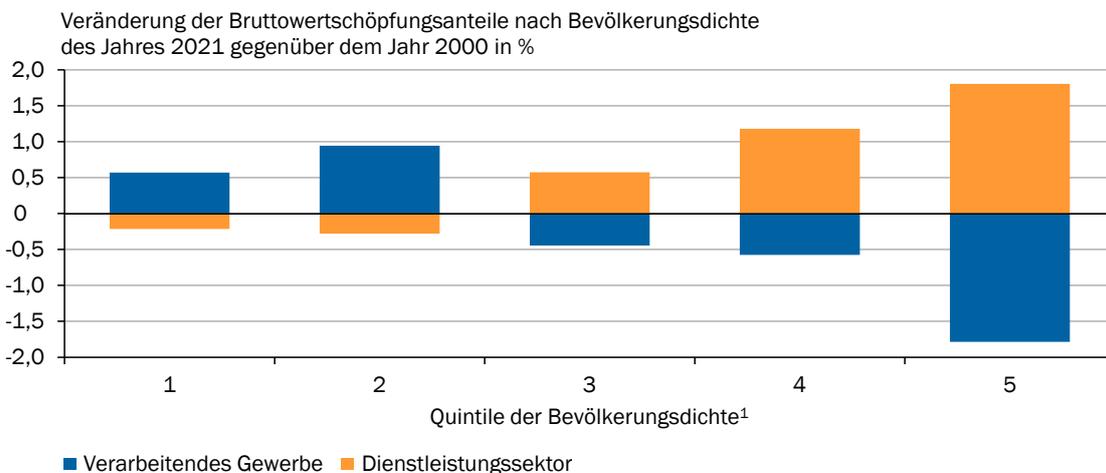
Quellen: BBSR (2024), Bundesamt für Kartographie und Geodäsie  
© Sachverständigenrat | 25-107-01

produktivität ist in Ballungsräumen höher, da sich hier vermehrt Unternehmen aus den wissensintensiven Dienstleistungsbereichen ansiedeln (Martin et al., 2018). [↪ ABBILDUNG 55 LINKS](#) Die Produktion wissensintensiver Waren ist regional breiter gestreut, wobei der Schwerpunkt im Südwesten Deutschlands liegt. [↪ ABBILDUNG 55 RECHTS](#)

- 313.** 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 56](#) 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).
- 314.** 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 57](#)

[↪ ABBILDUNG 56](#)

### 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).

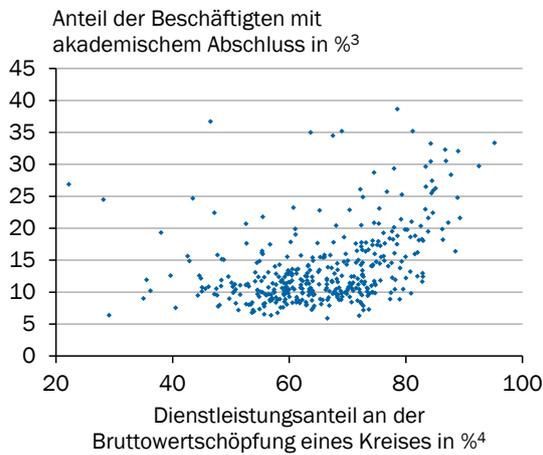
Quellen: BBSR (2024), eigene Berechnungen  
© Sachverständigenrat | 25-016-01

**LINKS** Dies spiegelt sich in einem überproportionalen Anteil an Beschäftigten mit Hochschulabschluss in diesen Regionen wider. **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 339** hat diese Entwicklung zur Folge, dass die Arbeitsnachfrage nach geringer qualifizierten Beschäftigten in Ballungsräumen schwerer befriedigt werden kann. **ZIFFERN 322 FF.**

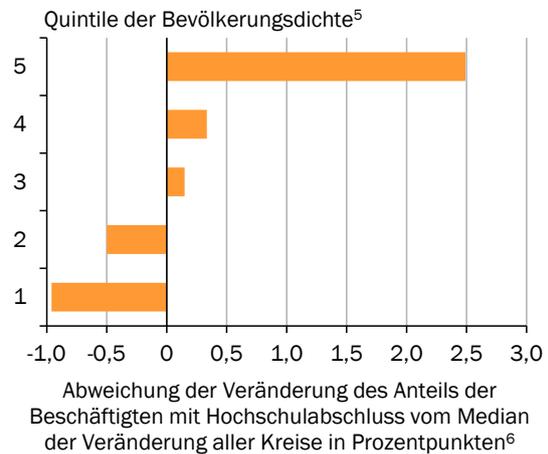
▸ **ABBILDUNG 57**

**Mehr Hochschulabsolventen<sup>1</sup> in Ballungsräumen und Regionen<sup>2</sup> 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

315. 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

316. 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 21](#) [↪ ZIFFERN 296 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).

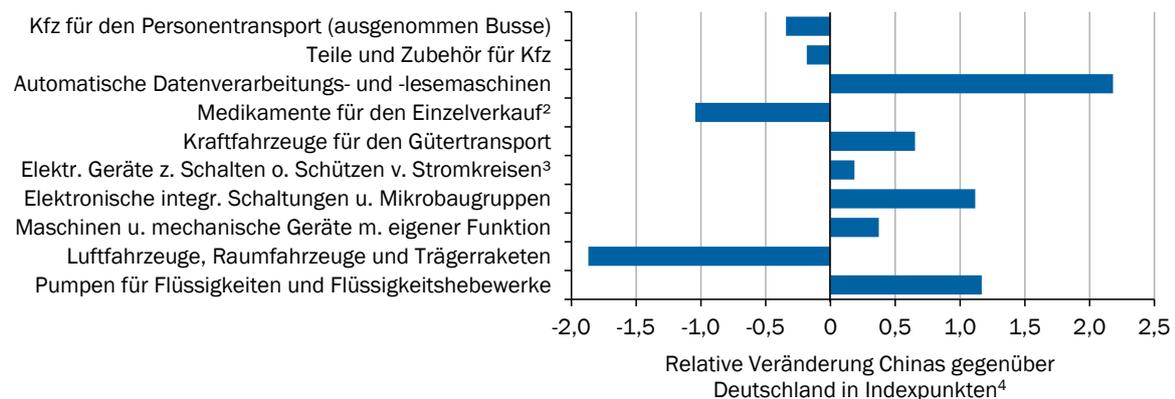
Gesamtwirtschaftlich führte dieser Handel zu Wohlstandsgewinnen (Felbermayr et al., 2017). **Einzelne Industrien, Regionen und Beschäftigungsgruppen verzeichneten in Deutschland jedoch negative Beschäftigungseffekte** (vgl. Dauth et al., 2014; JG 2017 Ziffern 665 ff.). So waren Beschäftigte mit niedrigerem Qualifikationsniveau und mit manuellen Tätigkeiten stärker von den negativen Auswirkungen betroffen als andere (Traiberman, 2019; Keller und Utar, 2023; Kruse et al., 2024). [↪ ZIFFER 320](#)

317. 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 79 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 58](#) [↪ ABBILDUNG 80 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 58**

**Verschiebung der offenbaren komparativen Vorteile (RCA)<sup>1</sup>**

Der komparative Vorteil Chinas nimmt gegenüber dem Deutschlands zu



1 – Produktgruppen (4-Steller) mit dem höchsten Exportanteil Deutschlands. Offenbarer 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 79 ANHANG](#)

- 318.** Die angespannte geoökonomische Lage und die derzeit erratische US-Handelspolitik erhöhen die Unsicherheit im internationalen Handel (Gopinath, 2023; Clausing und Obstfeld, 2024; Gopinath et al., 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 59 RECHTS](#) [▸ ZIFFER 322](#)

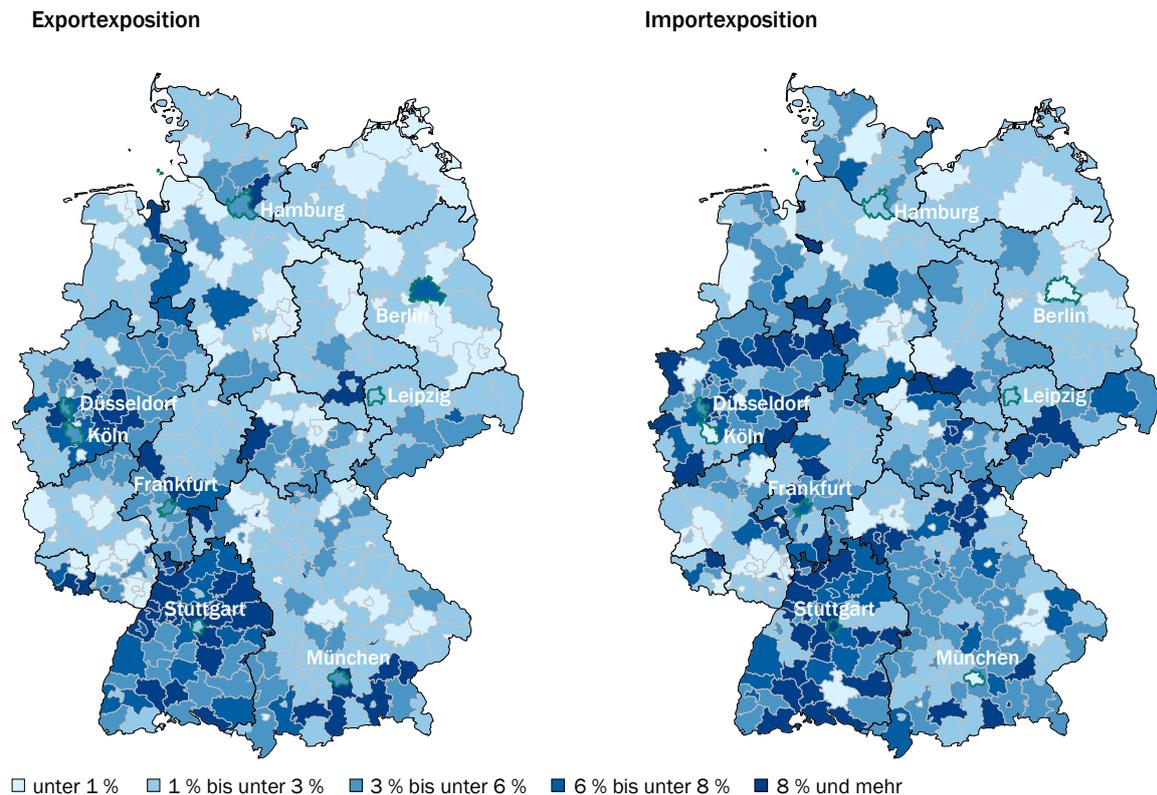
- 319.** **Regionen**, deren Unternehmen einen **Rückgang ihres bisherigen komparativen Vorteils** erleben, **drohen** ein Verlust von Arbeitsplätzen oder (Real-)Lohneinbußen (Amiti und Davis, 2012; Basco et al., 2025). [▸ ABBILDUNG 59 LINKS](#) **Regionen** mit einer **exportstarken Wirtschaft, beispielsweise im Norden Baden-Württembergs** konnten solche **negativen Effekte** in der

Vergangenheit **überkompensieren**. Ob dies auch in Zukunft möglich sein wird, ist unsicher.

320. 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 60](#) Damit trägt die Globalisierung auch zu einer zunehmenden Polarisierung der Fähigkeiten der Arbeitskräfte bei (Cravino und Sotelo, 2019). [↘ ZIFFER 339](#) Durch den **Wechsel aus dem Verarbeitenden Gewerbe in die Dienstleistungen** können Beschäftigte einem drohenden Arbeitsplatzverlust ausweichen. Je nach Qualifikationsanforderungen kann dies aber mit Lohnseinbußen verbunden sein (Boddin und Kroeger, 2021; Dauth et al., 2021a; Keller und Utar, 2023; Bloom et al., 2024; Yi et al., 2024).

[↘ ABBILDUNG 59](#)

Veränderung der Handelsexposition gegenüber asiatischen Ländern zwischen 1999 und 2022<sup>1</sup>

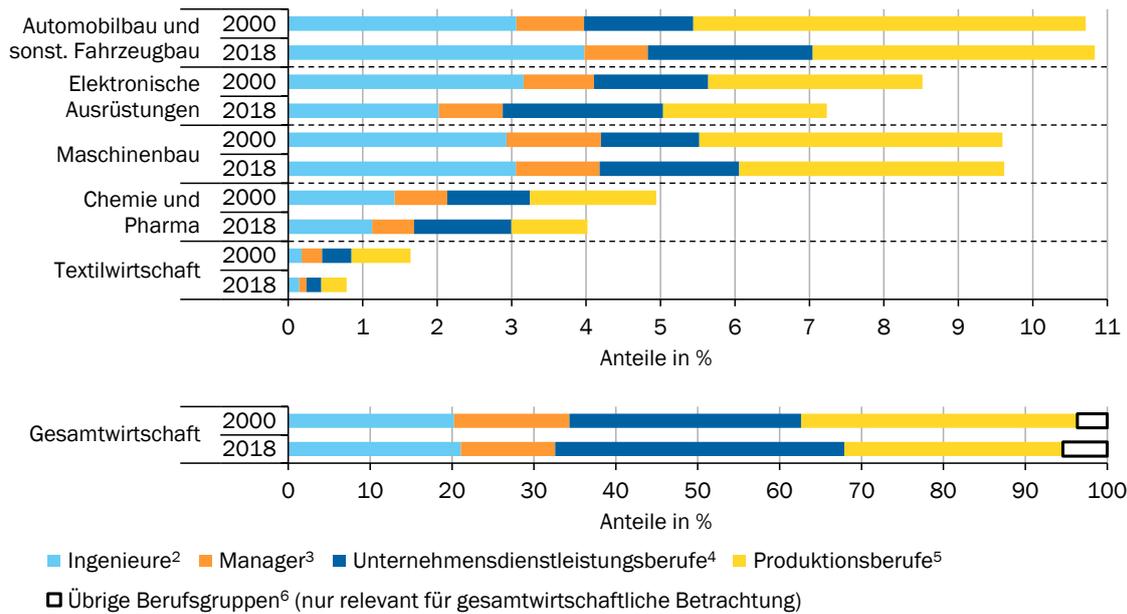


1 – Es wird die Veränderung der Export- und Importexposition gegenüber der Republik Korea, China, Japan, Indien, sowie Kambodscha, Laos, Vietnam, Myanmar, Thailand, Malaysia, Brunei, Timor-Leste, Indonesien, den Philippinen und Singapur dargestellt. Die Veränderung der Handelsexposition wird mittels 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 60**

**Berufsanteile im Export<sup>1</sup>**



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

**321.** 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 59 LINKS](#) Regionen, die bisher viele Vorprodukte importiert haben, könnten durch Reshoring positiv, durch vermehrte Importe qualitativ höherwertiger Vorprodukte aber auch negativ betroffen sein, [▸ ABBILDUNG 59 RECHTS](#) wenn sich durch die steigende Qualität ausländischer Produkte das **Offshoring von Vorprodukten ausweitet** (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

322. 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 12](#) Neben den Folgen einer erhöhten Nutzung von Industrierobotern und Software werden aktuell insbesondere die Effekte einer verstärkten Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI) diskutiert.



### ▶ PLUSTEXT 12

#### 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.

323. **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.
324. 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

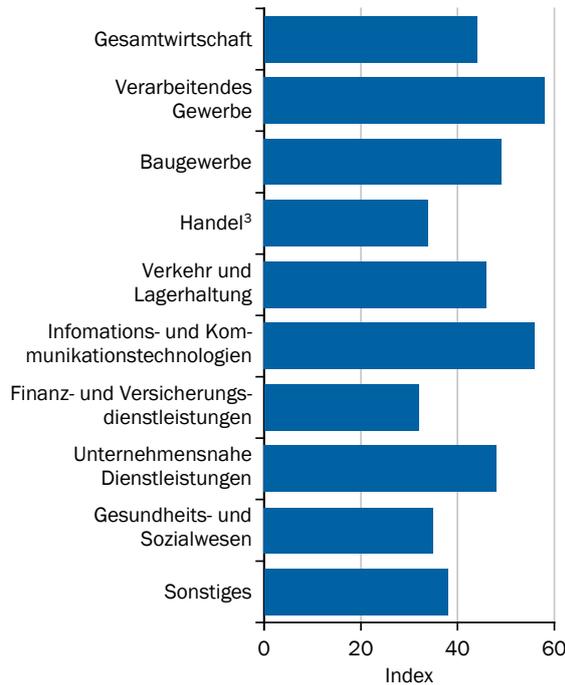
im Bereich Information und Kommunikation sowie allgemein in Branchen mit hohem Dienstleistungsanteil genutzt. Die Nutzung steigt zudem deutlich mit der Unternehmensgröße (Statistisches Bundesamt, 2024). **Unternehmen in peripheren Regionen** nutzen KI deutlich weniger als Unternehmen in Ballungsräumen (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).

325. **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 12](#) 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 335](#)
326. 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 61 LINKS](#)
327. 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 61 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).

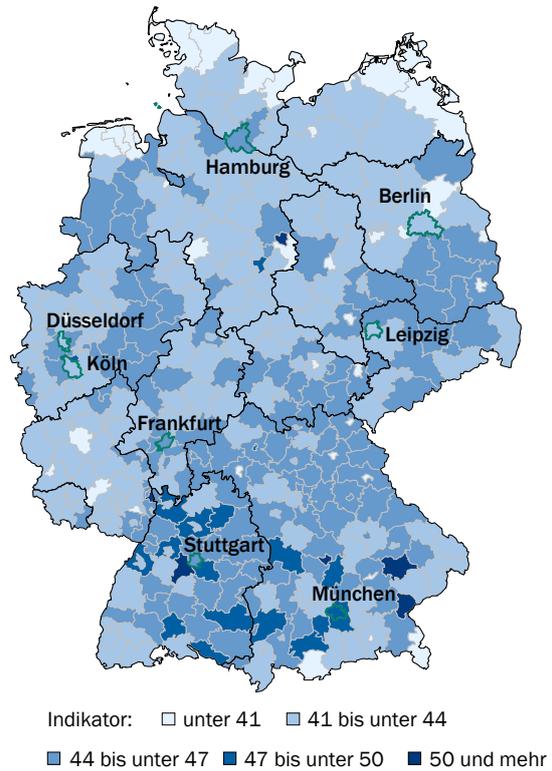
▸ **ABBILDUNG 61**

**Automatisierungspotenziale durch Künstliche Intelligenz (KI)<sup>1</sup>**

**Automatisierungspotenziale nach Branchen<sup>2</sup>**



**Automatisierungspotenziale nach Kreisen<sup>4</sup>**



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

**328.** Die **Klimapolitik** beeinflusst die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Länder (Böhringer und Alexeeva-Talebi, 2013; Carbone und Rivers, 2017) und damit auch die internationalen Handelsflüsse. ▸ **ZIFFER 316** Sie verändert auch, welche Waren und Dienstleistungen nachgefragt werden (Creutzig et al., 2022). Somit **ist die angestrebte Dekarbonisierung ein weiterer wichtiger Treiber des Strukturwandels.**

**329.** Die Dekarbonisierung dürfte, zumindest vorübergehend, die **Produktionskosten für Produkte** erhöhen, deren Wertschöpfungskette emissionsintensiv ist (Cooper et al., 2024; Glenk et al., 2024). ▸ **PLUSTEXT 13** 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 13

### Emissionsintensität des deutschen Verarbeitenden Gewerbes

Das deutsche Verarbeitende Gewerbe ist für ca. 200 Mio Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente (CO<sub>2</sub>e) 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 CO<sub>2</sub>e pro Euro Umsatz, die zu durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten von einem Cent pro Euro Umsatz führen.** Die **Emissionsintensität** ist aber **zwischen den Wirtschaftszweigen sehr heterogen** ➤ [ABBILDUNG 63 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 CO<sub>2</sub>e und 75 % weniger als 0,02 kg CO<sub>2</sub>e 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.

330. 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 **CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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.

331. 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 316 FF.](#) Beides lässt erwarten, dass die Beschäftigung in der Kfz-Herstellung in Deutschland zurückgehen wird. [↪ KASTEN 21](#)

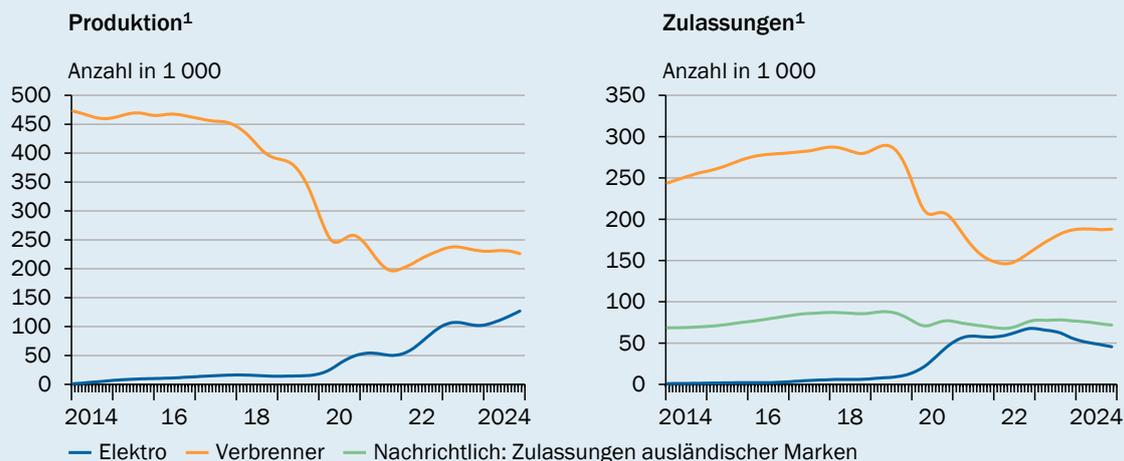
[↪ KASTEN 21](#)

### 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 62](#) 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 62](#)

### Produktion und Neuzulassungen von PKW in Deutschland



1 – Hodrick-Prescott-Filter angewendet auf saisonbereinigte Ursprungswerte.

Quellen: VDA/KBA, eigene Berechnungen

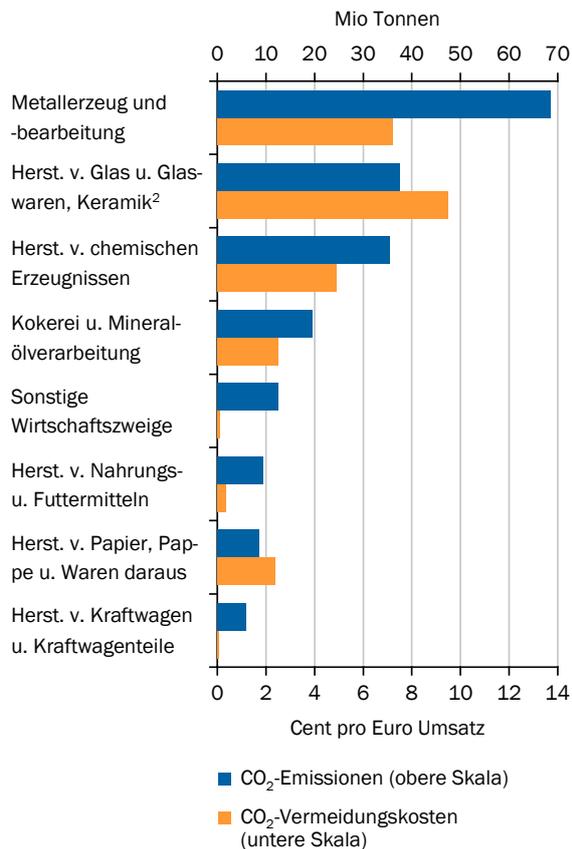
© Sachverständigenrat | 25-014-03

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).

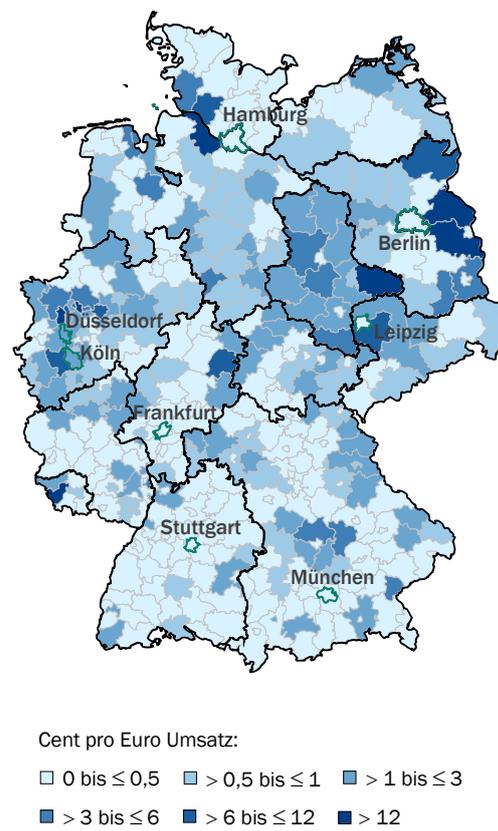
▸ **ABBILDUNG 63**

**Unterschiede in potenziellen Dekarbonisierungskosten im Verarbeitenden Gewerbe<sup>1</sup>**  
Durchschnittswerte für den Zeitraum 2017 bis 2020

**Durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten und CO<sub>2</sub>-Emissionen nach Wirtschaftszweigen**



**Durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten nach Kreisen und kreisfreien Städten**



1 – Die CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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

332. Einzelne Regionen dürften von den **dekarbonisierungsbedingten Anpassungen überproportional betroffen** sein, da die **Herstellung energie- und emissionsintensiver Produkte** regional stark konzentriert ist. [↪ ZIFFERN 309 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 CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten auf. Dies verstärkt den Effekt, dass einzelne Regionen direkt von der Dekarbonisierung betroffen sein werden, während andere kaum Effekte spüren dürften. [↪ ABBILDUNG 63 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 309](#) 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.

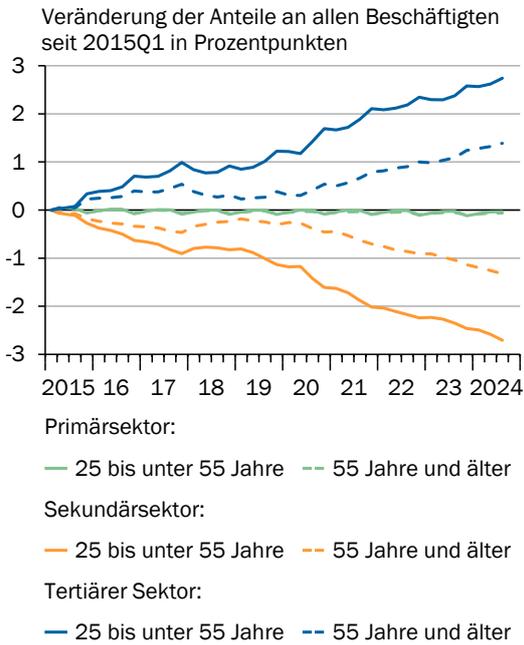
## 4. Demografischer Wandel

333. **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 64 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).
334. **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 323](#) 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.
335. Der **demografische Wandel könnte den Strukturwandel bremsen**, wenn aufstrebende Wirtschaftszweige zu wenige passend qualifizierte Arbeitskräfte finden. [↪ ZIFFERN 339 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-

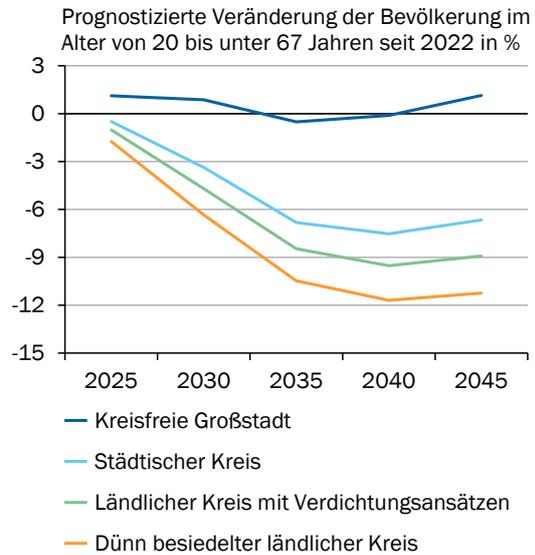
▸ **ABBILDUNG 64**

**Sektorale und regionale Beschäftigungsstruktur im Wandel**

**Ältere Beschäftigte im sekundären Sektor zunehmend überrepräsentiert<sup>1</sup>**



**Demografischer Wandel trifft vor allem den ländlichen Raum<sup>2</sup>**



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 64 RECHTS** Sinkt die Arbeitskräftenachfrage hingegen schneller, könnten gerade ältere Beschäftigte von Arbeitslosigkeit bedroht sein.

▸ **ZIFFER 334**

- 336.** 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

337. 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 316 FF.](#) Die Automatisierung erreicht durch KI zunehmend auch hochqualifizierte Tätigkeiten – mit potenziell positiven Produktivitätseffekten in wissensintensiven Dienstleistungen. [↪ ZIFFERN 322 FF.](#) Die Dekarbonisierung erzeugt Anpassungsdruck vor allem in den emissionsintensiven Industrien. [↪ ZIFFERN 331 FF.](#) Der **demografische Wandel** kann unter Umständen eine rückläufige Arbeitsnachfrage im Zuge des Strukturwandels abfedern. [↪ ZIFFERN 334 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**.
338. 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 346](#)

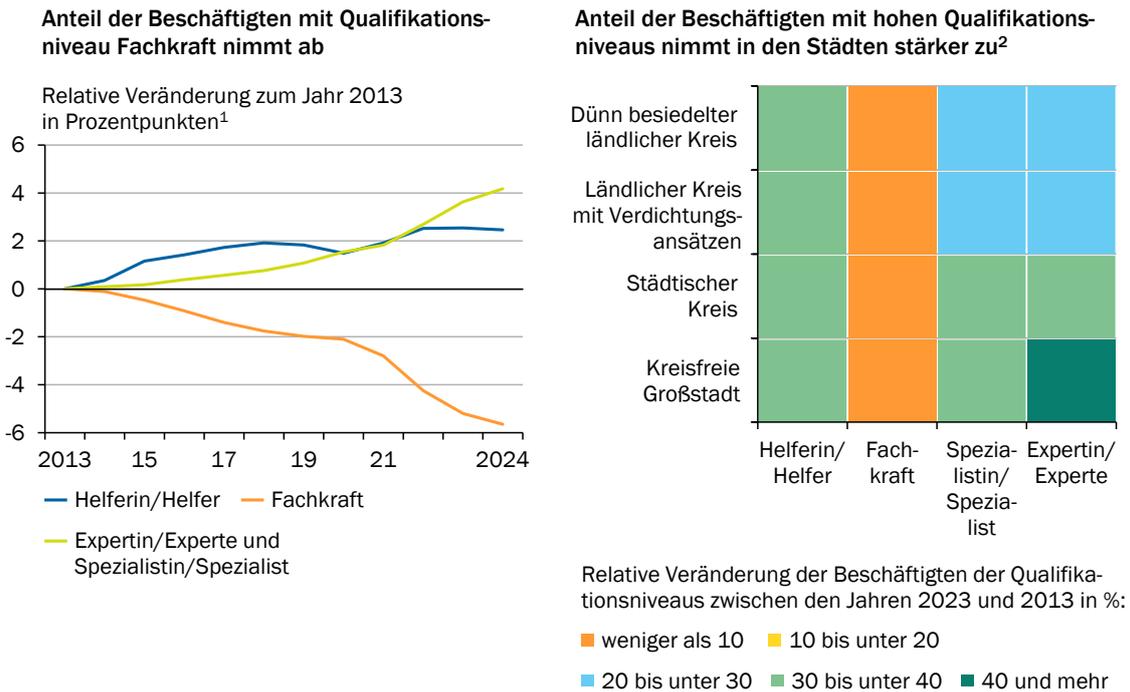
### 1. Polarisierung und Skill-Mismatch

339. 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 65 LINKS](#) Betroffen sind hiervon vor allem die Großstädte, in denen die Beschäftigungsanteile mit hohen Qualifikationsniveaus am stärksten zugenommen haben. [↪ ABBILDUNG 65 RECHTS](#) [↪ ZIFFER 314](#)

Die **Polarisierung** wird **durch die Globalisierung** [↪ ZIFFER 320](#) und die **Automatisierung**, mit dem Einsatz neuer Technologien, die Routineaufgaben ersetzen, [↪ ZIFFERN 322 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 325](#)

▸ **ABBILDUNG 65**

**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

**340. 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 339](#) 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 66 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 66 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.

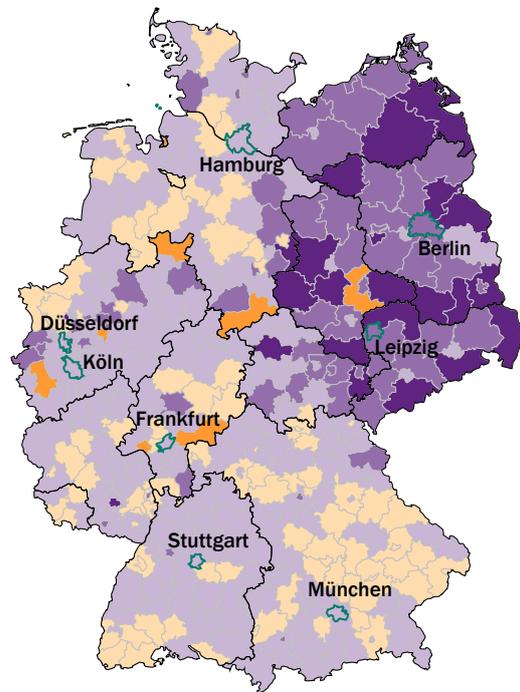
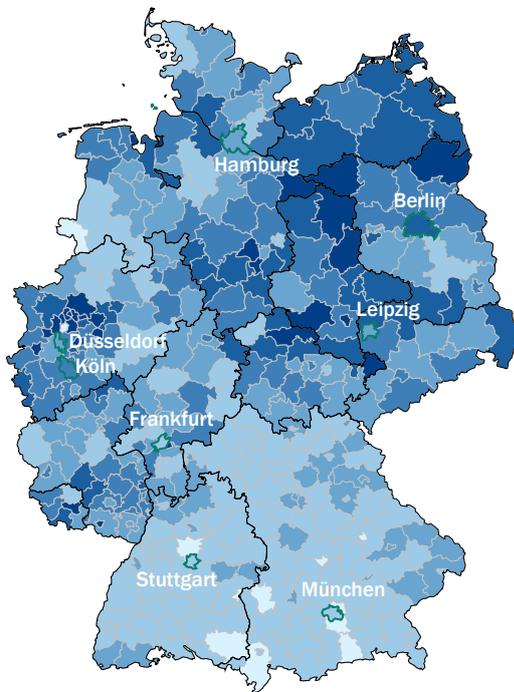
**341.** Die fortschreitende **Polarisierung am Arbeitsmarkt** könnte die **bestehenden Passungsprobleme weiter verschärfen**. In Großstädten mit einem wachsenden Dienstleistungssektor könnten Fachkräfte zunehmend Schwierigkeiten bekommen, passende Arbeitsplätze in vom Strukturwandel negativ betroffenen 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 334](#) und in Arbeitsplätze mit schlechteren ökonomischen Bedingungen wechseln.

↘ **ABBILDUNG 66**  
**Regionaler Skill-Mismatch<sup>1</sup>**

**Skill-Mismatch im Jahr 2023 besonders ausgeprägt im Ruhrgebiet und in großen Teilen Ostdeutschlands**

**Skill-Mismatch zwischen den Jahren 2013 und 2023 in Ostdeutschland rückläufig**



Skill-Mismatch-Indikator<sup>2</sup> im Jahr 2023:

□ 0 bis unter 0,01	□ 0,01 bis unter 0,02	□ 0,02 bis unter 0,03
■ 0,03 bis unter 0,04	■ 0,04 bis unter 0,05	■ 0,05 und mehr

Entwicklung des Skill-Mismatch-Indikators<sup>2</sup> zwischen den Jahren 2013 und 2023:

■ unter - 0,02	■ - 0,02 bis unter - 0,01	■ - 0,01 bis unter 0
■ 0 bis unter 0,01	■ 0,01 bis unter 0,02	

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

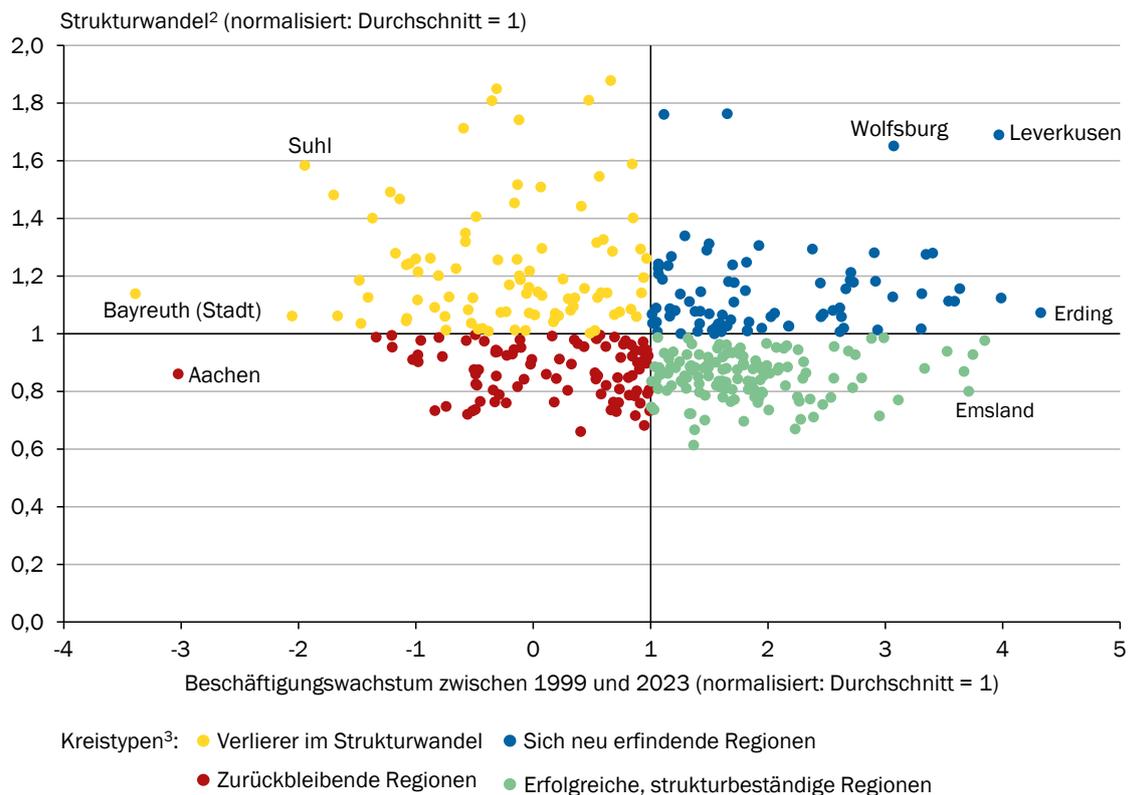
## 2. Charakteristika der Regionen – Herausforderungen für die Anpassung

342. 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 67

#### Regionales Wachstum und Strukturwandel<sup>1</sup>



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

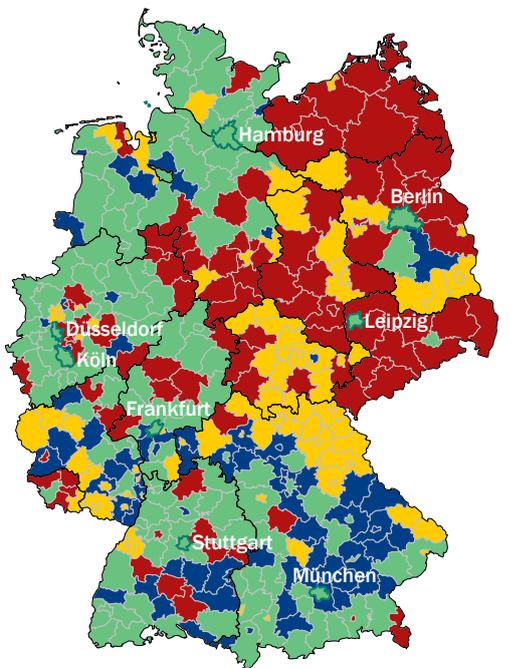
Strukturwandel aufweisen, aber hohes Beschäftigungswachstum; „zurückbleibende Regionen“, die bisher keinen starken Strukturwandel zeigen, allerdings auch geringes Beschäftigungswachstum haben; und „Verlierer im Strukturwandel“, die starken Strukturwandel erleben und zugleich ein niedriges bzw. negatives Beschäftigungswachstum verzeichnen (Findeisen und Südekum, 2008). [ABBILDUNG 67](#)

**343.** 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 68](#)

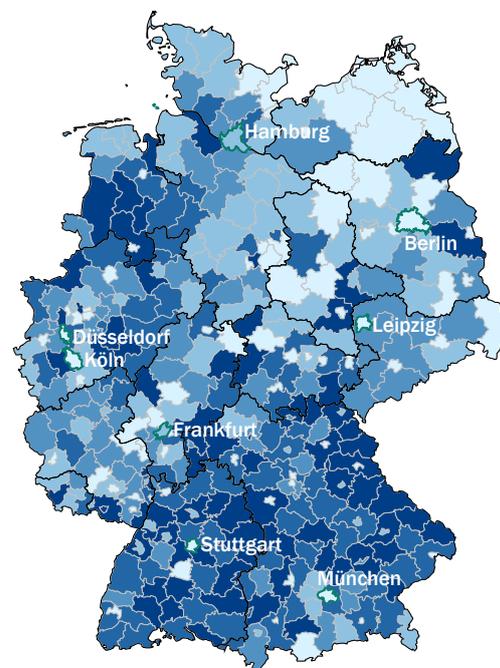
**Regionaler Strukturwandel und seine Treiber**

**Strukturwandel und Beschäftigungswachstum<sup>1</sup> 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 Ausgesetzttheit gegenüber den Treibern<sup>2</sup>**



- 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 Umbruchsrate (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 CEPII, 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 68 LINKS](#)

344. 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 68 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 19 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 68 RECHTS](#)

345. 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 19](#)

TABELLE 19

### Regionale Treiber und ökonomische Indikatoren

Regressionskoeffizienten<sup>1</sup>

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Abhängige Variable: Betroffenheit der Region, gemessen als Summe der standardisierten Indikatoren der vier diskutierten Treiber</b>						
Stadt	-0,72 *	-0,72 **	-0,13	-0,26	0,55	0,82 **
	(0,424)	(0,314)	(0,336)	(0,393)	(0,363)	(0,338)
BIP (regional; logarithmiert)	0,14	0,09	0,01	0,79 **	2,26 ***	2,19 ***
	(0,251)	(0,215)	(0,209)	(0,309)	(0,289)	(0,275)
Arbeitslosenquote	-0,32 ***	-0,12 *	-0,08	-0,56 ***	-0,49 ***	-0,45 ***
	(0,094)	(0,068)	(0,067)	(0,085)	(0,068)	(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 <sup>2</sup> )		0,00 ***			0,01 ***	0,01 ***
		(0,001)			(0,002)	(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 <sup>2</sup>	0,15	0,44	0,47	0,14	0,33	0,41
Beobachtungen	400	400	400	400	400	400

1 – Signifikanzniveau: \* 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.

346. **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

347. Der **Strukturwandel** in Deutschland dürfte das derzeit schon schwache Produktivitätswachstum der deutschen Volkswirtschaft (JG 2019 Ziffern 140 ff.; JG 2023 Ziffern 74 ff.) [↘ ZIFFER 73](#) **in den kommenden Jahrzehnten weiter senken**. [↘ ZIFFER 289](#) Diese Rückgänge dürften sich im Strukturwandel regional unterscheiden. [↘ ZIFFERN 315 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 196 UND 204](#) Das Finanzpaket eröffnet Spielräume, beispielsweise mit Infrastrukturmaßnahmen den Strukturwandel zu begleiten. [↘ ZIFFERN 84 UND 94](#) [↘ KASTEN 22](#)

348. 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 350 FF.](#) **Regional- und Strukturpolitik** [↘ ZIFFERN 363 FF.](#) **sowie Arbeitsmarktpolitik** [↘ ZIFFERN 375 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 311](#) 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 22

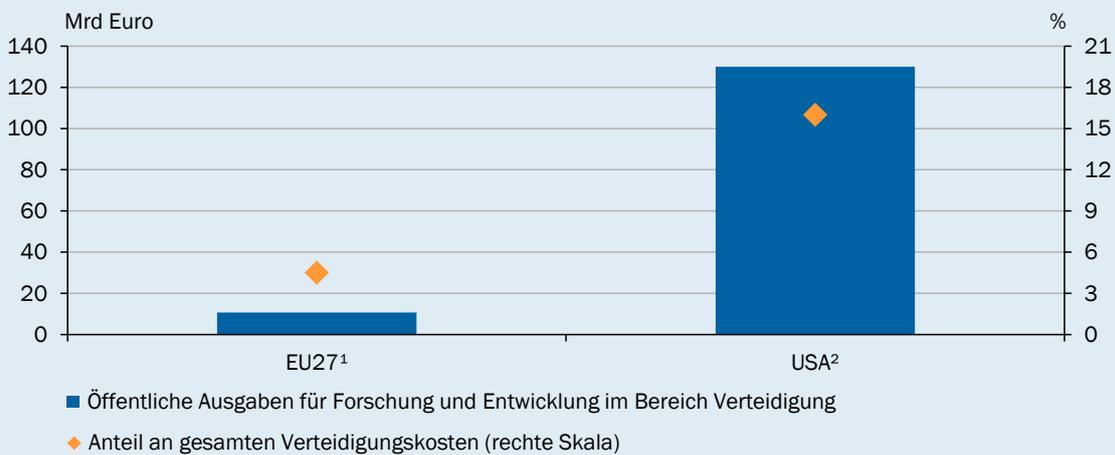
**Implikation des Finanzpakets für strukturpolitische Maßnahmen**

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 24](#) 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 346](#)

↪ ABBILDUNG 69

**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 69](#) 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

349. **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 19](#) 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 316](#) 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 331](#)

### Strukturwandel nicht bremsen, sondern wirtschaftspolitisch begleiten

350. Um die **Wachstumsdynamik im Strukturwandel zu fördern**, braucht es wachstumsfördernde **Rahmenbedingungen**. Dazu zählen insbesondere die Bereitstellung von digitaler und physischer Infrastruktur (JG 2023 Ziffern 254 ff.), 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 23](#)

351. **Zu vermeiden sind Maßnahmen, die auf Strukturhaltung 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.).
352. 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 Hochtechnologiestandort – 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.
353. 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 365 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 23

##### 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 wettbewerbliche 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 sektor-spezifischem 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 wettbewerbliche 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. Wettbewerbliche 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

354. 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 Competitiveness-Compass der Europäischen Kommission wurde eine verstärkte Koordination in politischen Strategien aufgenommen, nun muss die Umsetzung folgen (Draghi, 2024b; Europäische Kommission, 2025a).

355. 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). Bislang werden nur Projekte in den Bereichen Mikroelektronik, Wasserstoff und Batterietechnik sowie, seit 2024, Gesundheit und Pharma gefördert (Europäische Kommission, 2025b).
356. **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 Schutzzölle 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).

357. 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

358. 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.
359. 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.

360. 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.).
361. 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 330](#)
362. 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

363. 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 27 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).
364. 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 wirtschaftsstarke Regionen.
365. 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 24](#) Sie zielen darauf ab, möglichen **Effizienzverlusten** auf regionaler Ebene entgegenzuwirken, die durch externe Effekte entstehen können. So können Place-Based Policies beispielsweise zu geringen 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).

366. **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

367. Die **regionale GRW-Förderung** (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“)  $\triangleright$  **KASTEN 24** 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).

368. 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.**

369. 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 346](#) **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.

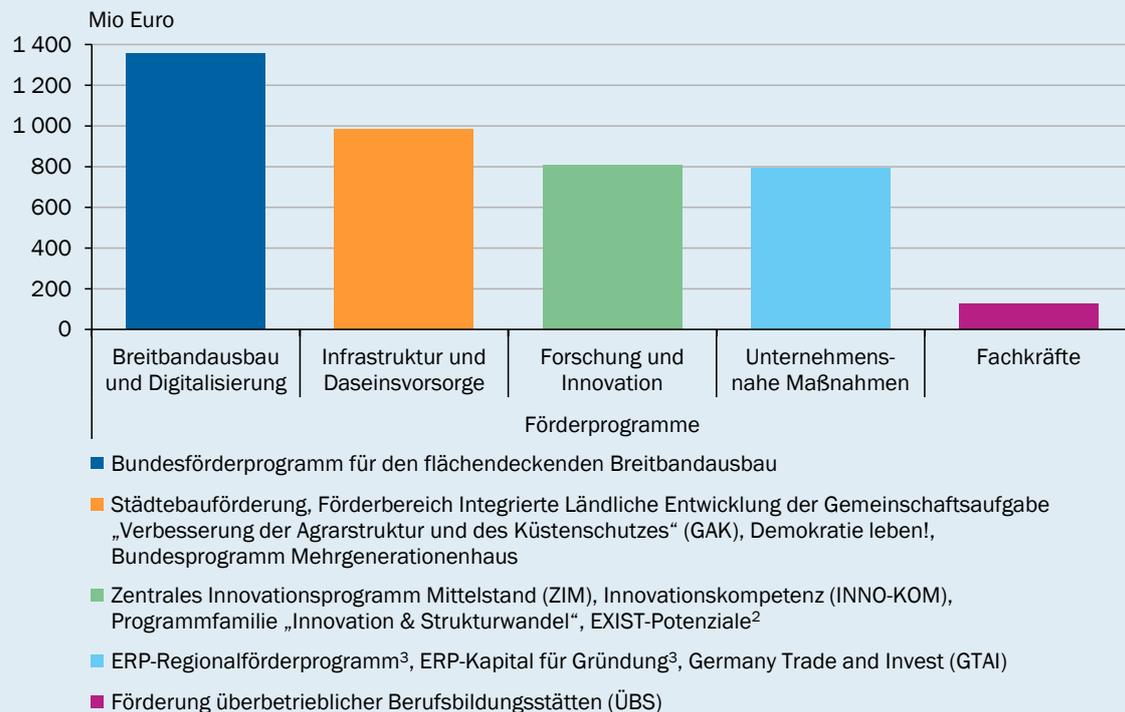
↪ KASTEN 24

**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 70](#) Die Förderprogramme sind mittlerweile für alle strukturschwachen Regionen geöffnet.

↪ ABBILDUNG 70

**Schwerpunkte regionaler Förderprogramme im Jahr 2021 – Bundesmittel ohne GRW<sup>1</sup>**



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.

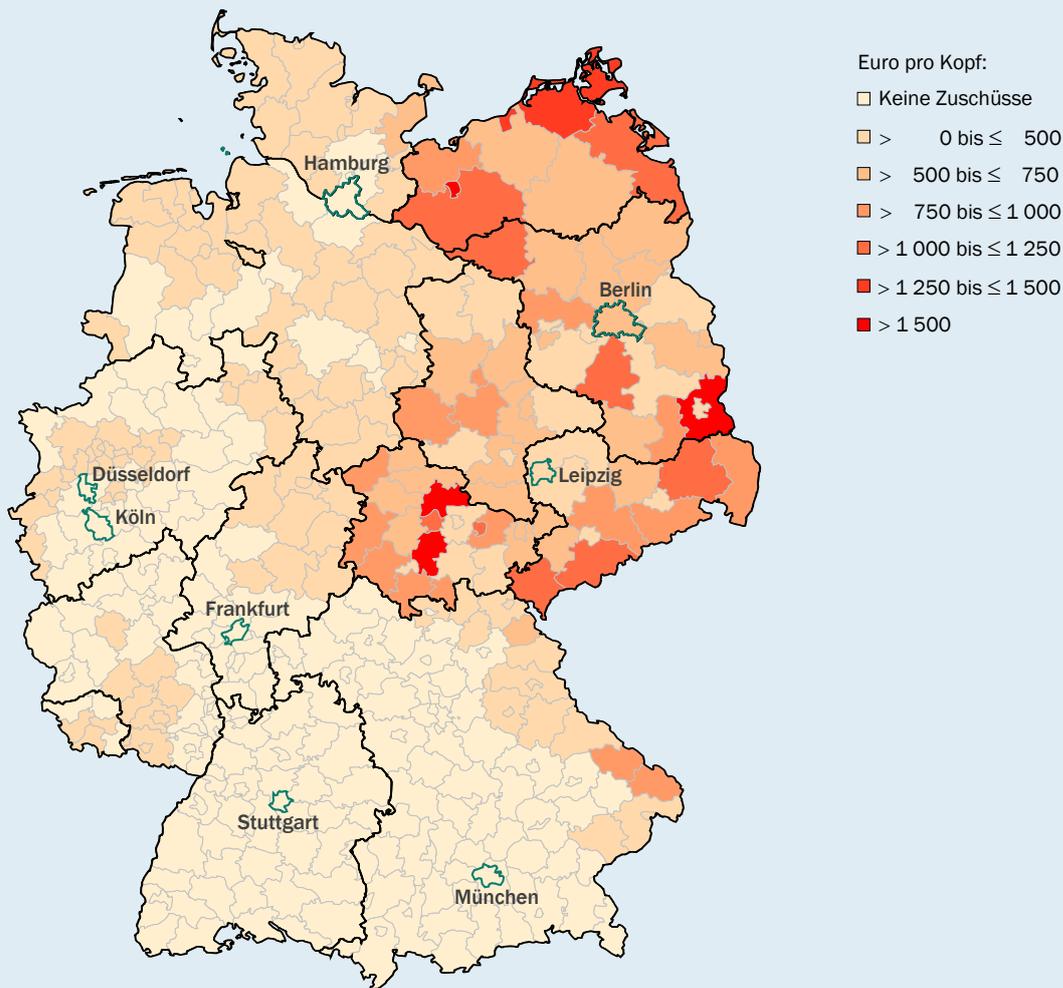
Quelle: BMWi (2021)

© 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 71](#)

[↘ ABBILDUNG 71](#)

**Bewilligte GRW-Zuschüsse<sup>1</sup> 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 71](#) 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 flossen 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 27 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).

370. 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 27 ANHANG](#) Es sieht beispielsweise die Förderung wirtschaftsnahe 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-

derung 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

371. **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 alloziert 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.
372. **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 28 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

373. 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.
374. 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

375. Durch den **Strukturwandel** entstehen **neue Tätigkeitsfelder und Berufe**, während andere Tätigkeiten an Bedeutung verlieren. ↘ [ZIFFER 339](#) 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 376 FF.](#) Wenn die Qualifikationsstruktur nicht zur Dynamik der regionalen Wirtschaftsstruktur passt, ↘ [ZIFFER 340](#) kann eine Anpassung innerhalb der betroffenen Region schwierig sein. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, mit spezifischen Maßnahmen

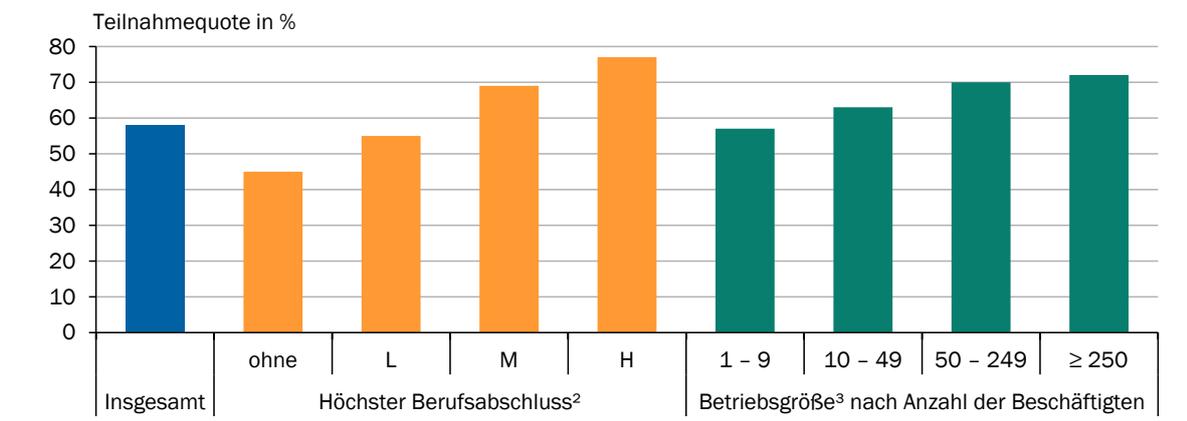
die Arbeitsmarktmobilität von Beschäftigten zu fördern, indem Hürden für den Beschäftigungswechsel abgebaut werden. [↪ ZIFFERN 383 F.](#)

## Weiterbildungsteilnahme erhöhen

- 376.** 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 72](#) 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**.
- 377.** 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 72](#)

### Weiterbildungsteilnahme nach Berufsabschluss und Betriebsgröße im Jahr 2022<sup>1</sup>



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).

378. 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 377](#) 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.

379. Die **Teilnahmequote an Weiterbildungsmaßnahmen steigt mit der Betriebsgröße**. [↘ ABBILDUNG 72](#) 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 **Qualifizierungsverbände** für KMU verbessert werden. In solchen Verbänden 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 **Weiterbildungsverbände** (Warnhoff et al., 2024) und das ESF-Plus-Programm „**Zukunftszentren**“ (BMAS, 2023).

380. 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.

381. 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).
382. Trotz freier zeitlicher Kapazitäten nehmen Beschäftigte in Kurzarbeit nur selten an Weiterbildungsmaßnahmen teil. Während der Corona-Krise betrug die Weiterbildungsquote unter Kurzararbeitenden 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

383. **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 Qualifizierungsverbänden [↘ ZIFFER 379](#) 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.

384. Der Strukturwandel trifft nicht alle Arbeitsmarktregionen in Deutschland gleichermaßen. [↘ ZIFFERN 304 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 **Mobilitätszuschuss** während des ersten Ausbildungsjahres die berufliche Mobilität steigern (BA, 2024a, 2024b). Für Beschäftigte könnten **überregionale Arbeitsmarktdrehscheiben** die räumliche Mobilität erhöhen. Die zunehmende Verbreitung von Homeoffice 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

385. 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.
386. Das Kapitel beschäftigt sich mit zwei Schwerpunkten: zum einen mit dem Strukturwandel in Deutschland, ↘ ZIFFERN 292 FF. UND 315 FF. zum anderen mit regionalen Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur und der wirtschaftlichen Schwäche von Regionen. ↘ ZIFFERN 304 FF. UND 337 FF. Am Ende des Kapitels ↘ ZIFFERN 347 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 355 über Handelsverträge, ↘ ZIFFER 357 die aktive staatliche Förderung ausgewählter Industrien, ↘ ZIFFER 362 gezielte Förderung von Regionen, die durch den Strukturwandel geschwächt sind, ↘ ZIFFER 365 Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ↘ ZIFFER 367, Maßnahmen im Rahmen des EFRE ↘ ZIFFER 373 bis zu staatlicher Koordination von Weiterbildung. ↘ ZIFFERN 375 FF.
387. 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 347 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.

388. Um dem **Strukturwandel zu begegnen**, sind zunächst grundlegende **Strukturreformen 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.
389. 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

390. 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).
391. 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, ↘ ABBILDUNG 13 sind bestimmte Branchen – etwa der Tiefbau – weniger stark unterausgelastet. ↘ ZIFFER 54 ↘ ABBILDUNG 18 Der Dienstleistungssektor hat sich nach der Corona-Pandemie fast vollständig erholt und gewinnt zunehmend an Bedeutung (vgl. Feld et al., 2025). ↘ ABBILDUNG 48 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 295

392. 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 ↘ ZIFFER 347 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), ↘ ZIFFER 71 könnten strukturelle Reformen, die private Investitionen und Innovationen in Wachstumsbranchen nach sich ziehen, deutlich höhere Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft entfalten. ↘ ZIFFERN 395 FF.
393. 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**.
394. 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. ↘ ZIFFER 347 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

395. 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).

396. Dazu ist eine umfangreiche **Anpassung und teilweise die Abschaffung innovationshemmender Regulierung** erforderlich (vgl. auch die Ausführungen im Minderheitsvotum zum Bürokratie-Kapitel, ↘ ZIFFERN 271 FF. UND 276 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.
397. 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 347
398. 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 347 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.
399. 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 CO<sub>2</sub>-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  $\searrow$  ZIFFER 272 – können die Grundlagen für eine stärkere unternehmerische Aktivität verbessern.

## Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften sicherstellen

400. 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 entlohnnten Beschäftigungsverhältnissen**. Auch in der öffentlichen Verwaltung ist unter anderem aufgrund der zunehmenden Komplexität der Regulierung  $\searrow$  ZIFFERN 260 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.
401. 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)  $\searrow$  ZIFFER 375 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**  $\searrow$  KÄSTEN 9 UND 16  $\searrow$  ZIFFERN 330 FF. UND 278 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.  $\searrow$  ZIFFERN 278 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).
402. 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

403. 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, ↘ ZIFFER 371 **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).
404. 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.
405. 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.
406. **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.

407. 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).
408. 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.
409. 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.
410. 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.

411. 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 25

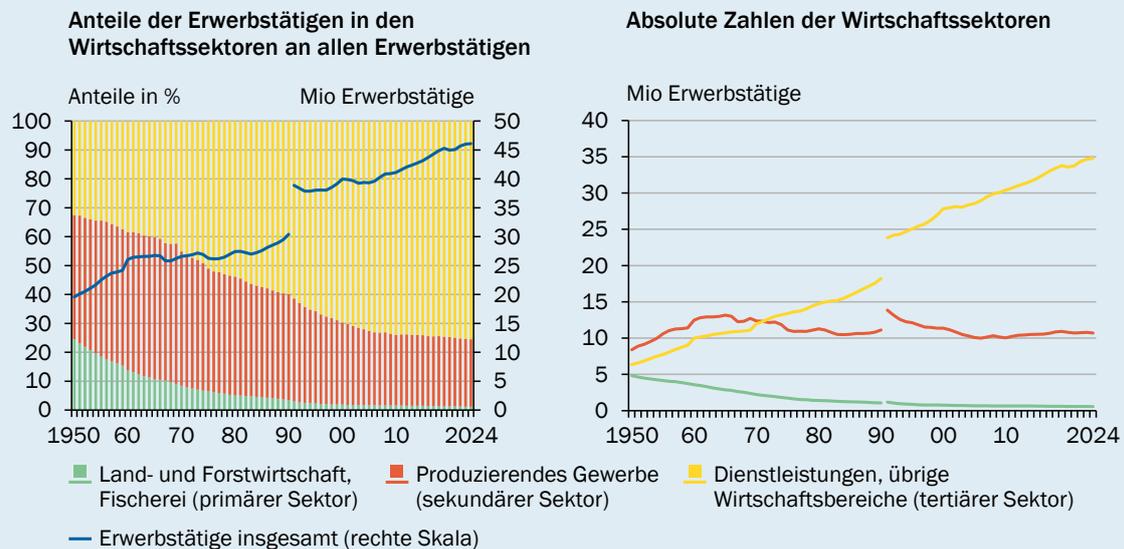
### Hintergrund: Historische Veränderung der Beschäftigungsanteile durch den Strukturwandel in fortgeschrittenen Volkswirtschaften

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 73

### Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssectoren<sup>1</sup> in Deutschland<sup>2</sup>



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 73 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 73 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 26

**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  $i$ :

$$\frac{LP_t - LP_{t-1}}{LP_{t-1}} = \sum_{i=1}^N \frac{\frac{VA_{it}LP_{it} - VA_{it-1}LP_{it-1}}{VA_{it-1}LP_{it-1}}}{\frac{VA_{it-1}LP_{it-1}}{VA_{t-1}}}$$

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:

$$\left[ \frac{LP_t - LP_{t-1}}{LP_{t-1}} \right]^{kontrafaktisch} = \sum_{i=1}^N \frac{LP_{it} - LP_{it-1}}{LP_{it-1}} \times \frac{VA_{i1970}}{VA_{1970}}$$

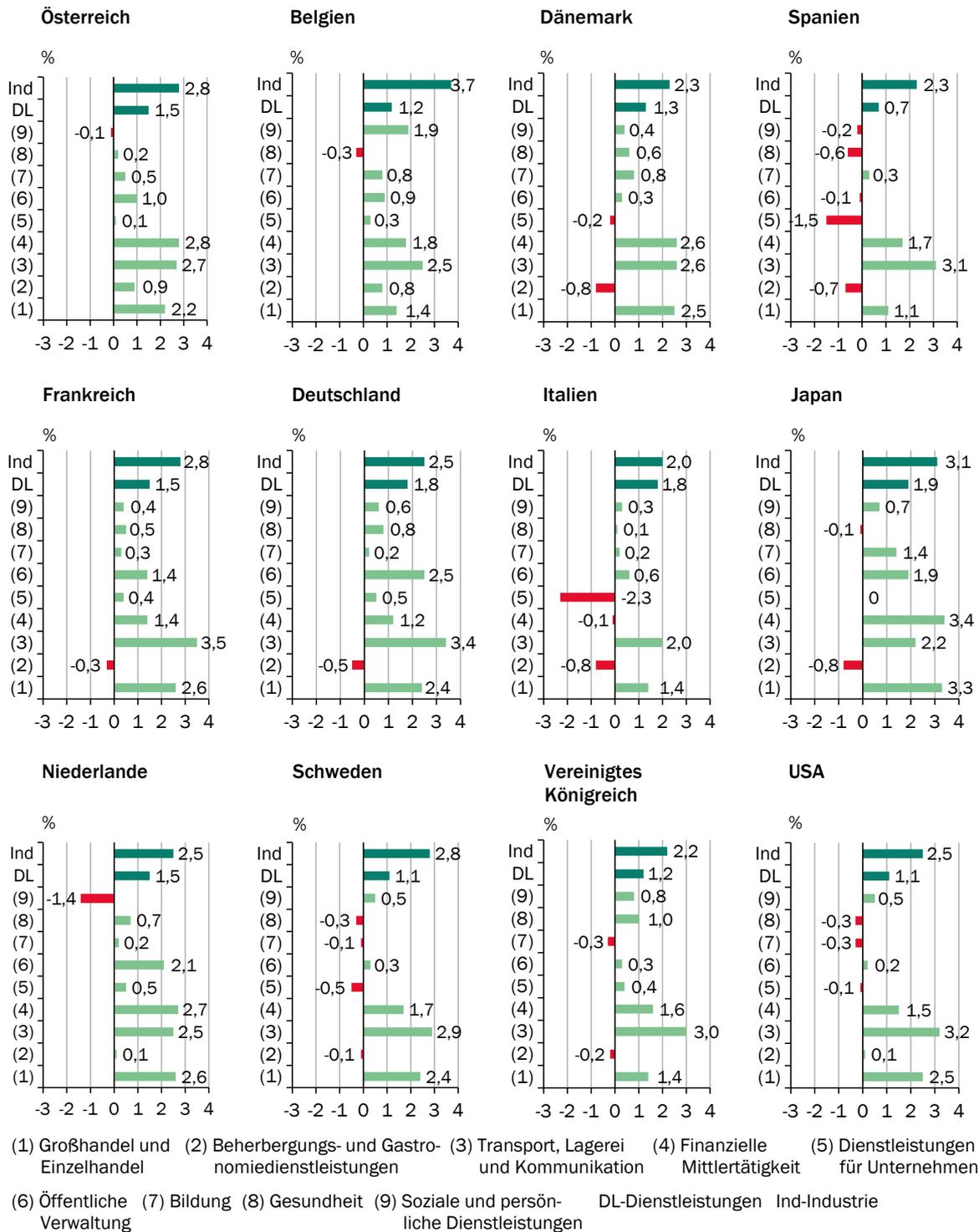
In diesem Szenario, das nur die beobachtete Dynamik der Arbeitsproduktivität innerhalb der Sektoren betrachtet und so den Effekt des Strukturwandels ausschließt, hätte die durchschnittliche Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität 2,3 % betragen. Dabei ist zu bedenken, dass in einem kontrafaktischen Szenario, 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 74**

**Durchschnittliches Produktivitätswachstum<sup>1</sup> von 1970 bis 2017 für ausgewählte Länder**



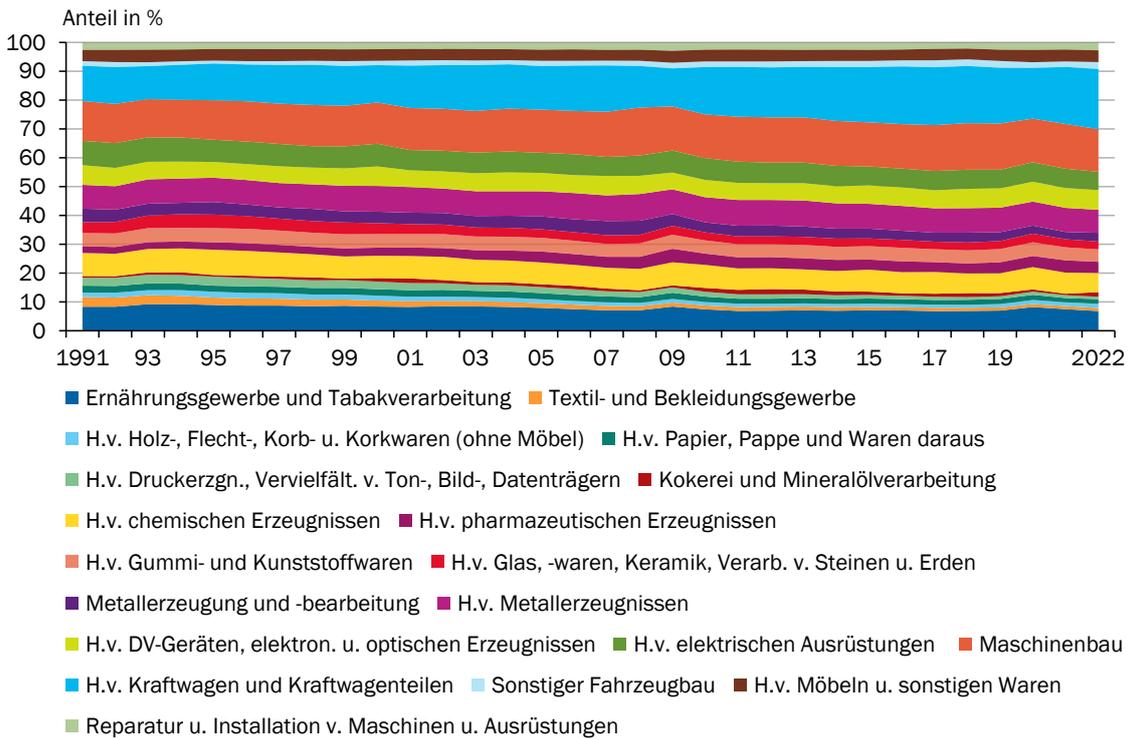
1 – Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Wertschöpfung in konstanten Preisen pro Arbeitsstunde.

Quelle: Dürnecker und Sanchez-Martinez (2023)

© Sachverständigenrat | 25-094-01

ABBILDUNG 75

Strukturwandel im deutschen Verarbeitenden Gewerbe<sup>1</sup>



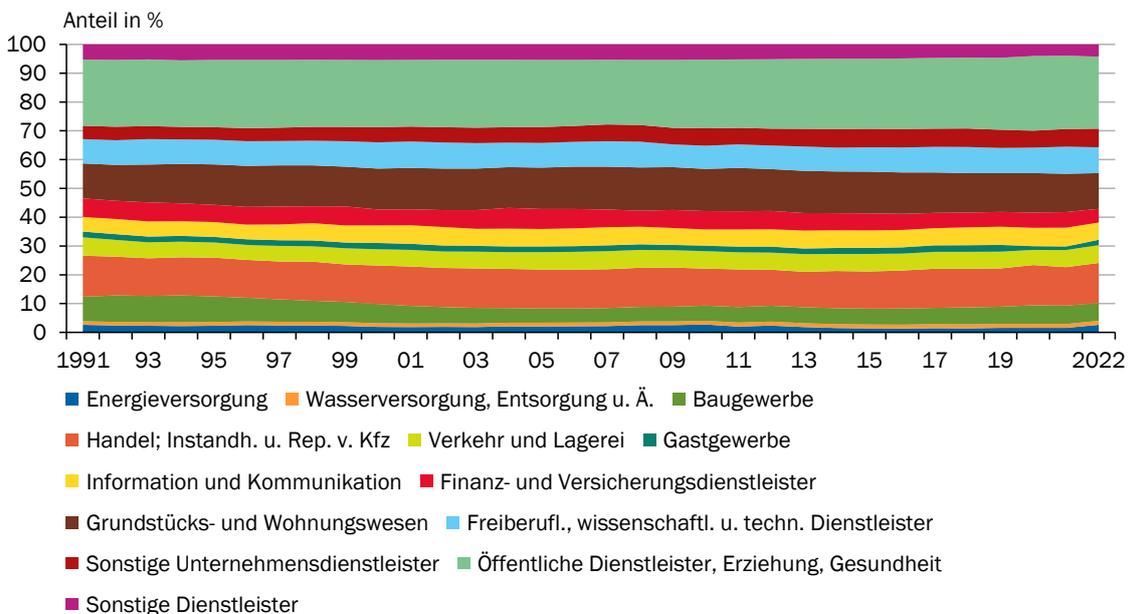
1 – Gemäß der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 25-020-01

ABBILDUNG 76

Strukturwandel im deutschen Dienstleistungssektor<sup>1</sup>



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 77

**Klassifikation von Dienstleistungen nach Eurostat**

Wissensintensive Dienstleistungen (WID) <sup>1</sup>			
Marktbezogene WID	Spitzentechnologie nutzende WID	Finanzenbezogene WID	Sonstige WID
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 50/51) Schiff- und Luftfahrt</li> <li>• (WZ 69) Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung</li> <li>• (WZ 70) Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben; Unternehmensberatung</li> <li>• (WZ 71) Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung</li> <li>• (WZ 73) Werbung und Marktforschung</li> <li>• (WZ 74) Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten</li> <li>• (WZ 78) Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften</li> <li>• (WZ 80) Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 72) Forschung und Entwicklung</li> <li>• (WZ 59) Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik</li> <li>• (WZ 60) Rundfunkveranstalter</li> <li>• (WZ 61) Telekommunikation</li> <li>• (WZ 62/63) Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie, Informationsdienstleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 64) Erbringung von Finanzdienstleistungen</li> <li>• (WZ 65) Versicherungen, Rückversicherungen und Pensionskassen (ohne Sozialversicherung)</li> <li>• (WZ 66) Mit Finanz- und Versicherungsleistungen verbundene Tätigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 58) Verlagswesen</li> <li>• (WZ 75) Veterinärwesen</li> <li>• (WZ 84) Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung</li> <li>• (WZ 85) Erziehung und Unterricht</li> <li>• (WZ 86) Gesundheitswesen</li> <li>• (WZ 87) Heime (ohne Erholungs- und Ferienheime)</li> <li>• (WZ 88) Sozialwesen (ohne Heime)</li> <li>• (WZ 90) Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten</li> <li>• (WZ 91) Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten</li> <li>• (WZ 92) Spiel-, Wett- und Lotteriewesen</li> <li>• (WZ 93) Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung</li> </ul>
Weniger wissensintensive Dienstleistungen (WWID)			
Marktbezogene WWID	Sonstige WWID		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 46/47) Groß- und Einzelhandel</li> <li>• (WZ 45) Handel mit Kraftfahrzeugen; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen</li> <li>• (WZ 49) Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen</li> <li>• (WZ 52) Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr</li> <li>• (WZ 55/56) Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie</li> <li>• (WZ 68) Grundstücks- und Wohnungswesen</li> <li>• (WZ 77) Vermietung von beweglichen Sachen</li> <li>• (WZ 79) Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen</li> <li>• (WZ 81) Gebäudebetreuung; Garten- und Landschaftsbau</li> <li>• (WZ 82) Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen</li> <li>• (WZ 95) Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 53) Post-, Kurier- und Expressdienste</li> <li>• (WZ 94) Interessenvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)</li> <li>• (WZ 96) Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen</li> <li>• (WZ 97) Private Haushalte mit Hauspersonal</li> <li>• (WZ 98) Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt</li> <li>• (WZ 99) Exterritoriale Organisationen und Körperschaften</li> </ul>		

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 78

**Klassifikation des Verarbeitenden Gewerbes nach Eurostat**

Verarbeitendes Gewerbe nach Technologieintensität <sup>1</sup>		
Hochtechnologie	mittlere Technologieintensität	niedrige Technologieintensität
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 21) Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen</li> <li>• (WZ 26) Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (WZ 20) Herstellung von chemischen Erzeugnissen</li> <li>• (WZ 27) Herstellung von elektrischen Ausrüstungen</li> <li>• (WZ 28) Maschinenbau</li> <li>• (WZ 29) Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen</li> <li>• (WZ 30) Sonstiger Fahrzeugbau</li> <li>• (WZ 19) Kokerei u. Mineralölverarbeitung</li> <li>• (WZ 22) Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren</li> <li>• (WZ 23) Herstellung v. Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen u. Erden</li> <li>• (WZ 24) Metallerzeugung und -bearbeitung</li> <li>• (WZ 25) Herstellung von Metallerzeugnissen</li> <li>• (WZ 33) Reparatur und Installation von Maschinen und Austrüstungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (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</li> <li>• (WZ 31) Herstellung von Möbeln</li> <li>• (WZ 32) Herstellung von sonstigen Waren</li> </ul>

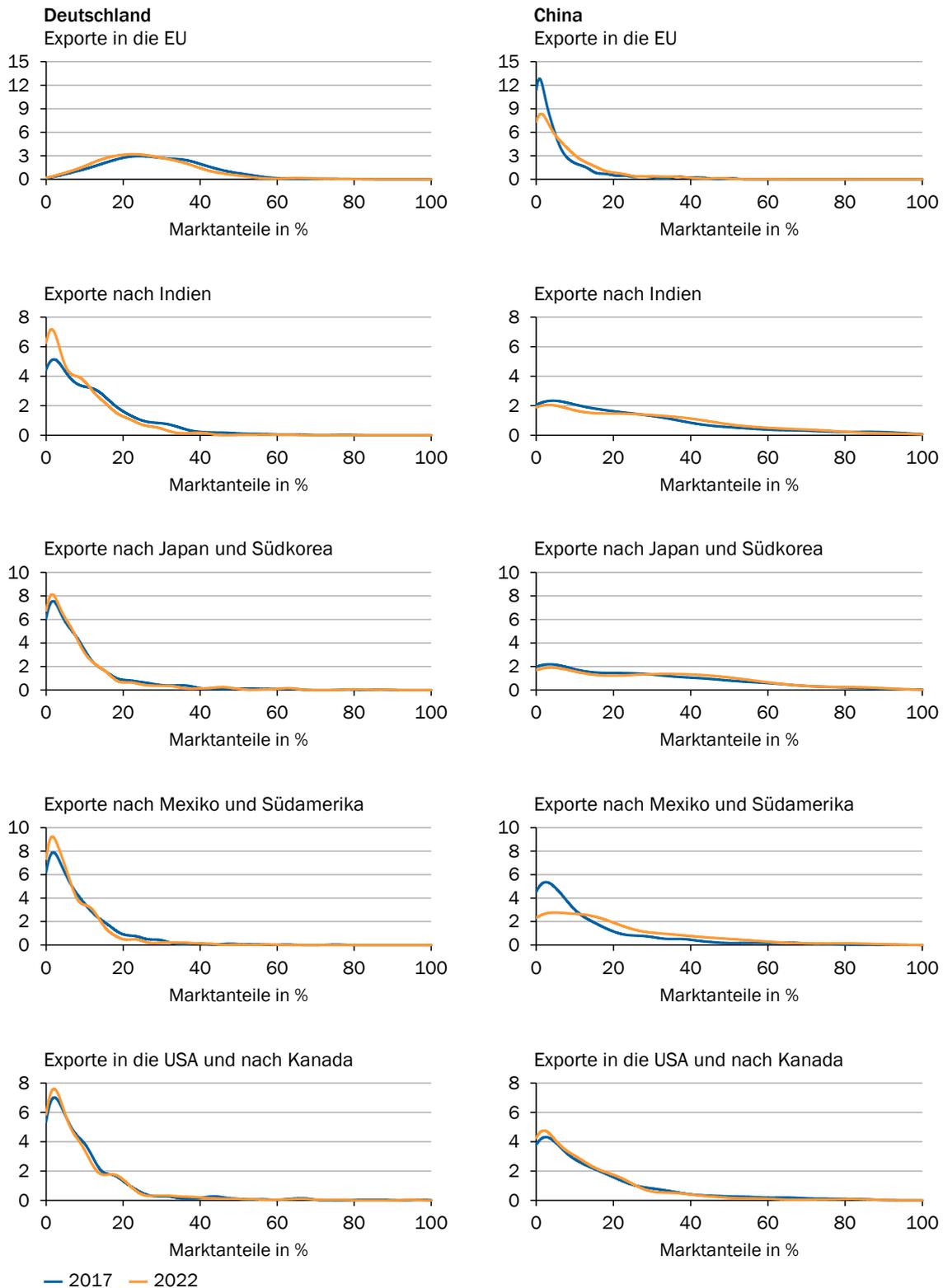
1 – Eurostat kategorisiert die Wirtschaftszweige im Verarbeitende Gewerbe nach der Höhe ihrer Technologieintensität, gemessen anhand der FuE-Ausgaben relativ zur Wertschöpfung.

Quelle: Eurostat

© Sachverständigenrat | 25-145-01

ABBILDUNG 79

**Entwicklung deutscher und chinesischer Marktanteile auf wichtigen deutschen Exportmärkten**  
 Approximierte Dichtefunktion der Marktanteile für die 500 wichtigsten deutschen Exportgüter<sup>1</sup>



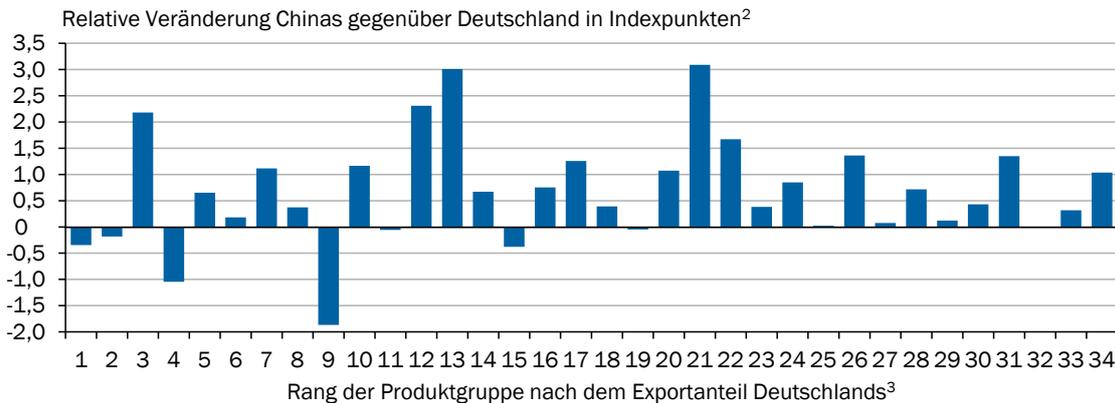
1 – Relevanz der Exportgüter gemessen am Gesamtwert der Exporte in den Jahren 2017 und 2022; Dichtefunktion approximiert durch Kernel-Density-Estimation über 5 000 Punkte.

Quellen: BACI Datenbank CEPII, eigene Berechnungen  
 © Sachverständigenrat | 25-064-01

▸ **ABBILDUNG 80**

**Verschiebung der offenbaren komparativen Vorteile (RCA)<sup>1</sup>**

Der komparative Vorteil Chinas nimmt gegenüber dem Deutschlands zu



1 – Offenbarer 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., Datenverarbeitungsger. u. dergl.; 18-Getriebewellen, Kurbeln, Lagergehäuse, Gleitlager, Zahnräder, Getriebe; Kugelrollspindeln, Getriebegehäuse u. and. Drehzahlwandler, Schwungräder, Riemenscheiben, Kupplungen, Gelenk Ketten; 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-Sendegeräte 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 27**

**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 20](#) 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 285](#)

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 309](#) Eine solche Diversifizierung wird durch die Abwanderung junger und qualifizierter Arbeitskräfte zusätzlich erschwert. [↪ ZIFFER 334](#)

#### [↪ KASTEN 28](#)

### 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-

schumpft 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 81](#)

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

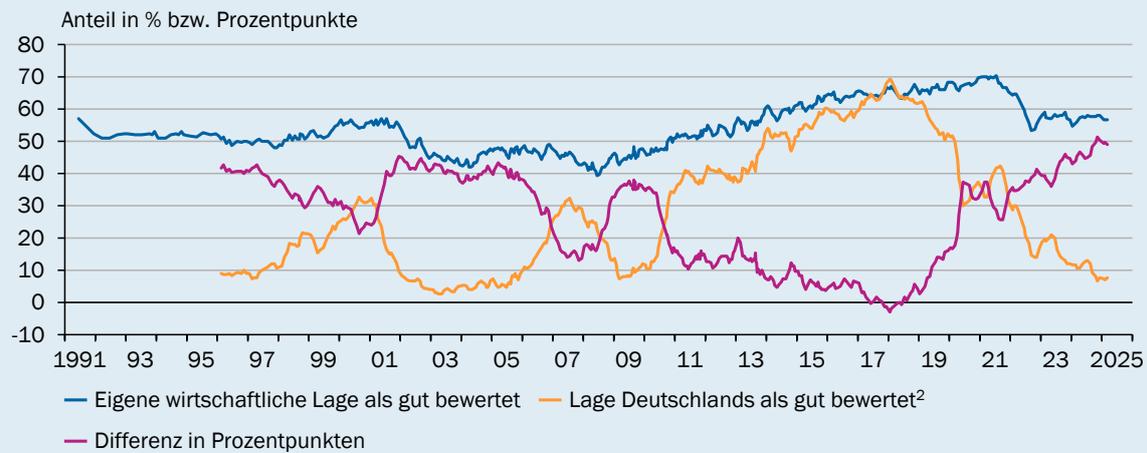
deren Wahrnehmung beschränkt sich jedoch nicht nur auf die wirtschaftliche Lage. Andere Faktoren wie Sicherheit ( $r=0,313$ ), Luftverschmutzung ( $r=0,418$ ) und regionale Erreichbarkeit von Supermärkten ( $r=0,320$ ) weisen auch nur einen schwachen Zusammenhang zwischen objektiver Lage bzw. Entwicklung 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 81**

### Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung eigener und allgemeiner wirtschaftlicher Lage nimmt zu<sup>1</sup>



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 hochlaufen 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 Mobilitätszuschuss (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. Liégey, 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](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), Arbeitsmarktdruck 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. Siegl](#) (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.
- [Buriilkov, 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. Lööf, 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 Qualifizierungsverbände (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.
- ElFayoumi, K., A. Ndoye, 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](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](https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund/just-transition-platform/about_en), abgerufen am 16.4.2025.
- Ewald, J., V. Hünne Meyer 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. Pardo-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.
- Frondel, 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; Universität 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 Räden 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.
- Glenk, 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](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/](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 with momentum expected to continue through 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.
- Kroeger, 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. Trebesch (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.