



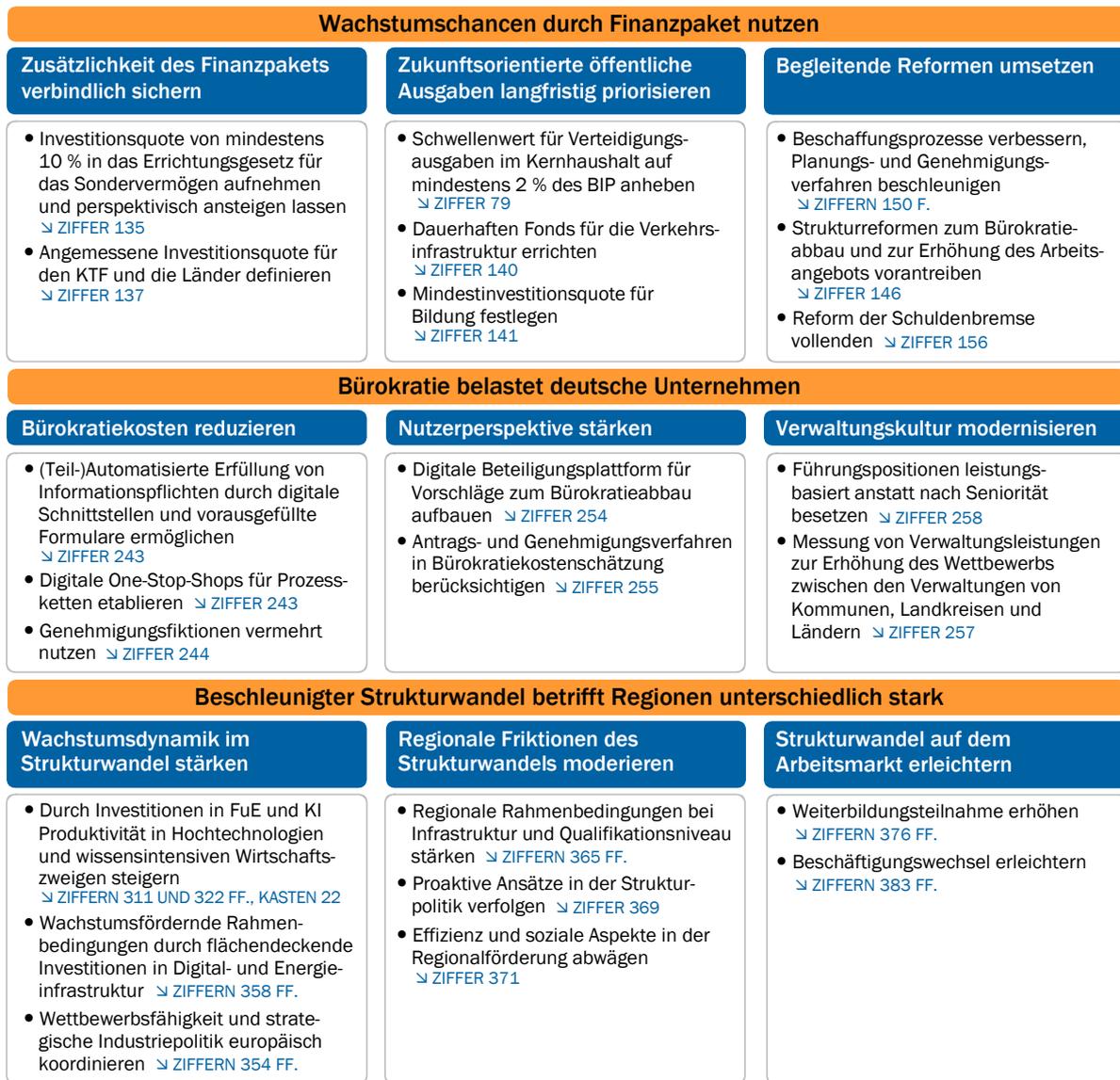
FRÜHJAHRSGUTACHTEN 2025

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.

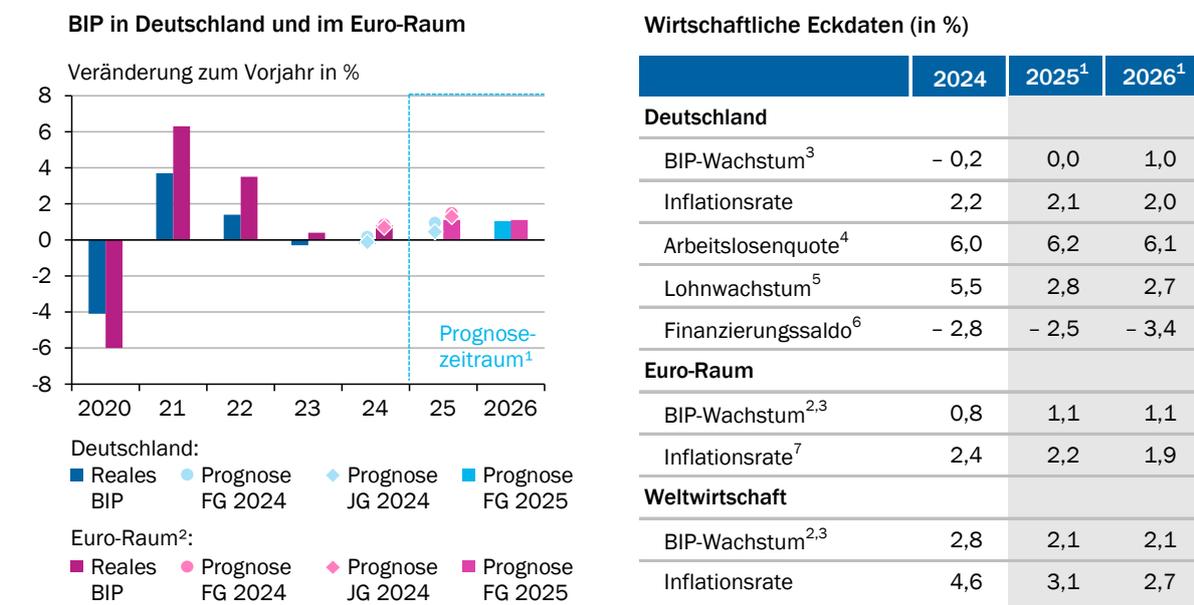
Der Sachverständigenrat zeigt im vorliegenden Frühjahrsgutachten auf, wie sichergestellt werden kann, dass Mittel, die durch die Grundgesetzänderungen verfügbar werden, investitionsorientiert verausgabt werden, wie durch konsequenten Abbau überflüssiger Bürokratie Wachstumshemmnisse beseitigt werden 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

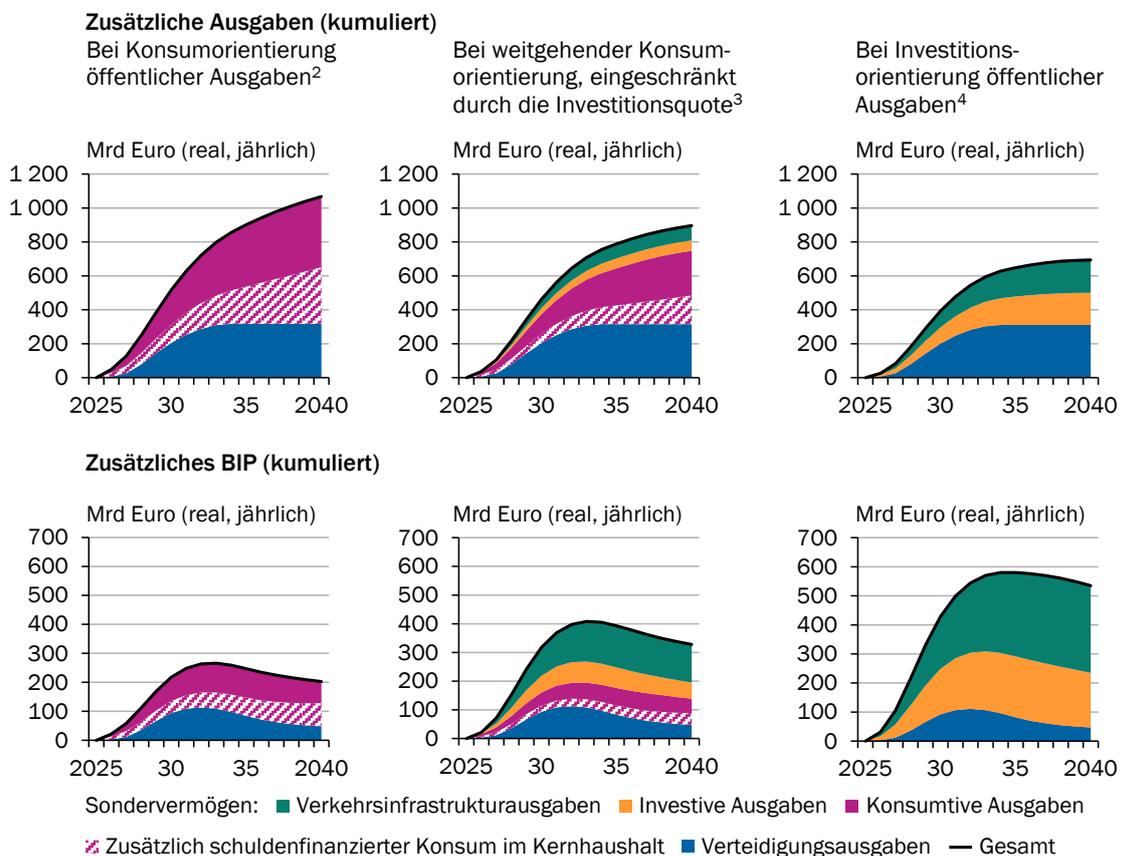
2. Chancen des Finanzpakets nutzen

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 Finanzpaket¹



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.

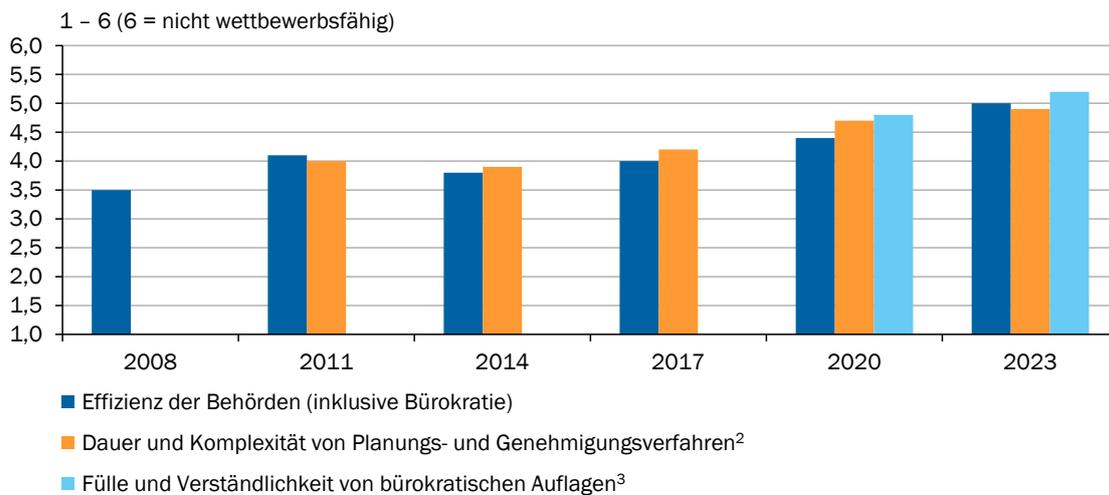
↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 160 FF.

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 steigt¹



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

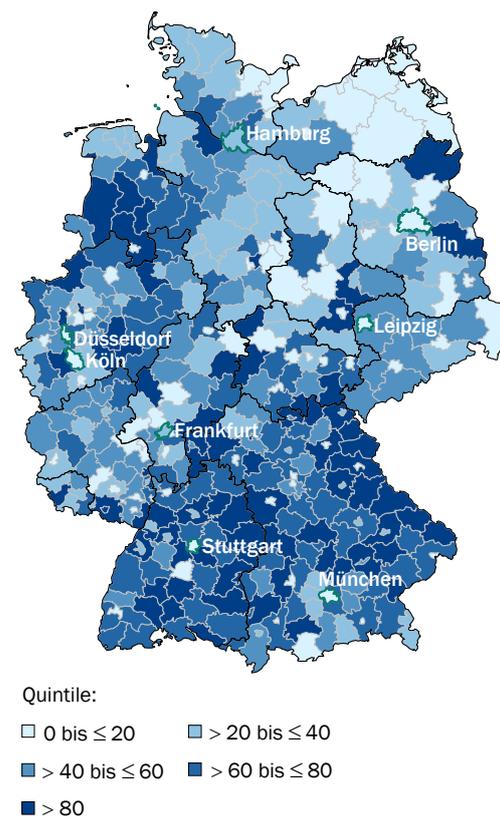
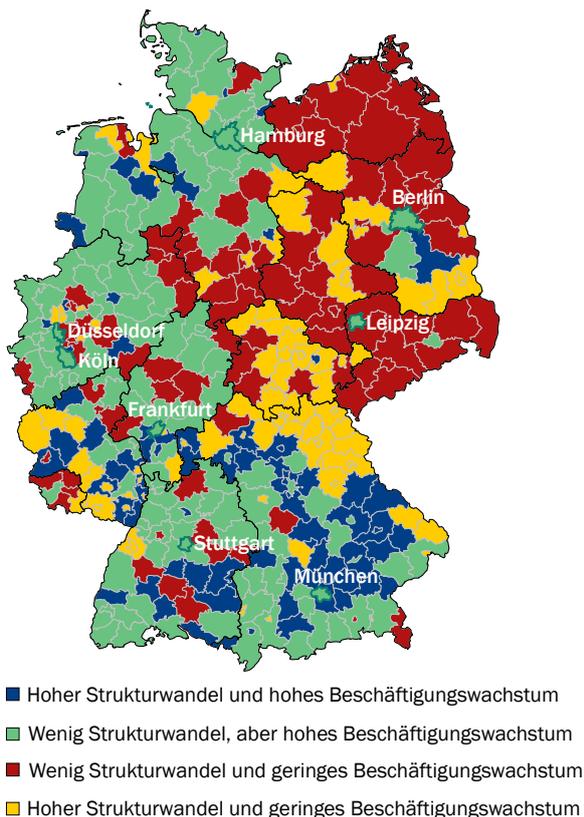
↘ ANDERE MEINUNG ZIFFERN 385 FF.

↘ ABBILDUNG K5

Strukturwandel: Bisherige und absehbare Betroffenheit der Regionen

Strukturwandel und Beschäftigungswachstum¹ der Jahre 1999 bis 2023

Regionale Ausgesetzttheit gegenüber den Treibern²



1 – Die Karte zeigt Kreistypen nach Findeisen und Südekum (2008) in Bezug auf ihr Beschäftigungswachstum und die Veränderungsrate der Wirtschaftsstruktur gemessen als durchschnittliche jährliche 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